



PARECER SOBRE
A CONTA GERAL DO ESTADO

2022



TRIBUNAL DE
CONTAS



ÍNDICE

SUMÁRIO	I
JUÍZO SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2022	1
INTRODUÇÃO	5
A. A REFORMA EM CURSO	7
1. IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL	8
Caixa 1 – Programa orçamental piloto	13
Caixa 2 – Auditoria ao processo de preparação da Conta Geral do Estado de 2023	16
2. PRESTAÇÃO DE CONTAS EM SNC-AP	18
B. O PROCESSO ORÇAMENTAL	20
1. A PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL	20
2. O CENÁRIO ORÇAMENTAL E OS PRINCIPAIS DESVIOS	25
C. A CONTA GERAL DO ESTADO	29
1. ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E SEGURANÇA SOCIAL	29
1.1. Universo	29
1.2. Receitas e despesas consolidadas	32
Caixa 3 – O saldo em contabilidade pública e em contabilidade nacional	35
1.3. Reflexo do choque geopolítico na execução orçamental	40
1.4. Fluxos financeiros com as regiões autónomas e com as autarquias locais	42
1.4.1. Fluxos financeiros com as regiões autónomas	42
1.4.2. Fluxos financeiros com as autarquias locais	44
Caixa 4 – O Financiamento da descentralização	46
2. ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	49
2.1. Alterações orçamentais	49
2.2. Receita	52
2.2.1. Receita fiscal	53
2.2.2. Receita não fiscal	59
2.2.3. Receita por cobrar – dívida em cobrança coerciva	63
2.3. Despesa	69
2.3.1. Despesa por classificação económica	69
2.3.2. Despesa por programa orçamental	72
2.3.3. Pagamentos em atraso	74
2.4. Receitas e despesas não efetivas e extraorçamentais	76
2.5. Dívida pública financeira	79
2.5.1. Dívida financeira consolidada	80
Caixa 5 – Dívida de Maastricht	81



2.5.2. Dívida direta do Estado.....	82
2.5.3. Dívida financeira dos serviços e fundos autónomos	86
2.6. Património financeiro	89
2.6.1. Carteira de ativos do património financeiro da administração central	90
2.6.2. Fluxos financeiros	98
2.7. Património imobiliário	100
2.7.1. Inventário.....	101
2.7.2. Operações imobiliárias	102
2.7.3. Princípio da onerosidade.....	104
2.8. Operações de tesouraria	106
2.8.1. Fluxos financeiros na tesouraria do Estado.....	107
2.8.2. Unidade de tesouraria do Estado.....	109
3. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL	116
3.1. Alterações orçamentais.....	118
3.2. Execução orçamental	119
3.2.1. Receita	119
3.2.2. Despesa.....	122
3.2.3. Saldos da segurança social	125
3.3. Balanço e demonstração de resultados	129
3.3.1. Balanço	129
Caixa 6 – Património imobiliário da segurança social.....	131
3.3.2. Demonstração de resultados	139
3.3.3. Princípio da onerosidade.....	142
3.4. Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.....	146
3.4.1. Financiamento do FEFSS.....	146
3.4.2. Carteira do Fundo – composição, valorização, rentabilidade e risco.....	148
4. RESPONSABILIDADES, FINANCIAMENTOS E APOIOS PÚBLICOS.....	155
4.1. Pensões	155
4.1.1. Universo.....	156
4.1.2. Despesa com pensões	158
4.1.3. Financiamento	159
4.2. Fluxos financeiros com a União Europeia.....	162
4.2.1. Saldo global.....	162
4.2.2. Fluxos financeiros para a União Europeia	163
4.2.3. Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal	164
4.3. Financiamento pelo Estado	173
4.3.1. Financiamento do setor empresarial do Estado	173
4.3.2. Apoios a entidades não pertencentes à administração pública	175
4.3.3. Apoios públicos ao setor financeiro	182
4.4. Benefícios fiscais	184
4.4.1. As especificidades do ano.....	185
4.4.2. A despesa fiscal relevada na CGE	188

4.5. Garantias públicas	194
4.5.1. Responsabilidades acumuladas por garantias.....	194
4.5.2. Garantias concedidas por tipo de responsabilidade	195
D. RECOMENDAÇÕES	199
1. RECOMENDAÇÕES – PARECER SOBRE A CGE 2022	199
1.1. A reforma em curso	199
1.2. O processo orçamental	199
1.3. Conta da administração central	200
1.4. Conta da segurança social	205
1.5. Responsabilidades, financiamentos e apoios públicos.....	210
2. SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES – PARECER SOBRE A CGE 2020	213
DECISÃO	215
ANEXOS	217
A. A REFORMA EM CURSO	218
A1. Implementação da Lei de enquadramento orçamental.....	218
B. O PROCESSO ORÇAMENTAL	220
B1. Execução das medidas de política orçamental no RCGE 2022 vs previsão no ROE 2022.....	220
C. CONTA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	222
C1. Regime de contabilização das receitas	222
C2. Erros no Mapa M17 da CGE.....	223
C3. Impacto do excesso de retenções na fonte e pagamentos por conta na receita de IRS.....	224
C4. Receitas fiscais consignadas	225
C5. Receita não fiscal – principais entidades	226
C6. Taxas não identificadas – principais entidades	227
C7. Despesa efetiva consolidada por programa orçamental – 2022	228
C8. Limite máximo de acréscimo de endividamento líquido global direto	229
C9. Fluxos de receita e despesa relativos à dívida pública direta	230
C10. Falta de harmonização na contabilização dos fluxos do património financeiro	231
C11. Erros de especificação do património financeiro	232
D. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL	233
D1. Medidas de mitigação do impacto do choque geopolítico	233
D2. Medidas no âmbito da pandemia de COVID-19	235
D3. Execução orçamental por sistemas e subsistemas	238
D4. Bens móveis	241
D5. Imóveis.....	244
D6. Património imobiliário da segurança social	246
D7. Dívidas de contribuintes	250
D8. Dívida de clientes.....	251
D9. Dívida de prestações sociais a repor.....	253
D10. Outros devedores	253



D11. Disponibilidades	254
D12. Princípio da onerosidade.....	256
E. RESPONSABILIDADES, FINANCIAMENTOS E APOIOS PÚBLICOS.....	259
E1. Financiamento do setor empresarial do Estado – Empresas beneficiárias	259
E2. Garantias públicas – Linhas de crédito COVID-19.....	259
SIGLAS E ABREVIATURAS	261
FICHA TÉCNICA	265

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Marcos da Reforma e dos Investimentos enquadrados na componente 17 do PRR a concretizar até 2023	11
Quadro 2 – Repartição anual do Investimento TD-C17-i01.01	12
Quadro 3 – Objetivos e Indicadores do Programa Orçamental piloto integrado na Missão de Base Orgânica da Economia e do Mar	15
Quadro 4 – Prestação de contas relativas a 2022.....	18
Quadro 5 – Prestação de contas em SNC-AP por tipo de entidade.....	19
Quadro 6 – Medidas de política orçamental no ROE 2022 e a execução no RCGE 2022 – contabilidade nacional.....	23
Quadro 7 – Previsão orçamental, execução e desvios na conta consolidada da AC e SS – contabilidade pública	25
Quadro 8 – Conta consolidada da AC e da SS – 2021-2022.....	33
Quadro 9 – Passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional.....	35
Quadro 10 – Injeções/dotações de capital reclassificadas para transferências	36
Quadro 11 – Impacto das medidas COVID-19 – 2020-2022	38
Quadro 12 – Reflexo orçamental das medidas de mitigação do choque geopolítico	41
Quadro 13 – Fluxos financeiros para as regiões autónomas – 2021-2022.....	43
Quadro 14 – Fluxos financeiros destinados à administração local – 2021-2022.....	44
Quadro 15 – Descentralização – Fluxos financeiros do FFD – 2022	46
Quadro 16 – Aceitação das competências a 31 de dezembro de 2022.....	47
Quadro 17 – Conta da administração central – alterações orçamentais consolidadas.....	49
Quadro 18 – Receita de impostos diretos da AC – 2021-2022	54
Quadro 19 – Impostos indiretos da AC – 2021-2022.....	56
Quadro 20 – Proveniência das receitas consignadas	58
Quadro 21 – Receita não fiscal da AC – 2021-2022	60
Quadro 22 – Receita não fiscal – venda de bens e serviços – principais entidades	60
Quadro 23 – Receita não fiscal – transferências correntes e capital – 2021-2022	61
Quadro 24 – Receita não fiscal – taxas, multas e outras penalidades – principais entidades.....	61
Quadro 25 – Ciclo da dívida em cobrança coerciva	64
Quadro 26 – Processos declarados em falhas – dívida por tipo de contribuinte	67
Quadro 27 – Processos declarados em falhas – dívida por entidade emissora.....	67
Quadro 28 – Processos declarados em falhas – dívida por ano de instauração.....	68
Quadro 29 – Despesa consolidada da AC por classificação económica – 2021-2022	69
Quadro 30 – Receitas e despesas não efetivas	76
Quadro 31 – Operações extraorçamentais registadas nos sistemas contabilísticos centrais	77



Quadro 32 – Dívida financeira consolidada (excluindo derivados).....	80
Quadro 33 – Dívida pública.....	81
Quadro 34 – Composição e variação do <i>stock</i> da dívida pública direta (valor nominal) – 2021-2022	82
Quadro 35 – Dívida a retalho – 2021-2022.....	83
Quadro 36 – Fluxos financeiros associados à dívida direta	86
Quadro 37 – SFA – Dívida financeira não consolidada	86
Quadro 38 – Dívida financeira dos SFA – principais entidades – 2022.....	87
Quadro 39 – Fluxos financeiros associados à dívida não consolidada – SFA.....	88
Quadro 40 – Património financeiro da administração central – 2021-2022	89
Quadro 41 – Carteira de ativos financeiros do Estado – 2021-2022	90
Quadro 42 – Património financeiro não consolidado dos SFA – 2021-2022.....	94
Quadro 43 – Património financeiro do Estado – principais fluxos financeiros – 2022.....	98
Quadro 44 – Receita com operações imobiliárias – 2022	102
Quadro 45 – Despesa com imóveis – 2022.....	102
Quadro 46 – Pagamento das contrapartidas do princípio da onerosidade – 2014-2022	104
Quadro 47 – Balanço da tesouraria do Estado – 2021-2022	107
Quadro 48 – Fundos fora do IGCP detidos por entidades com despacho de dispensa do cumprimento da UTE	114
Quadro 49 – Orçamento da Segurança Social – alterações orçamentais – 2022.....	118
Quadro 50 – Receitas por classificação económica – 2021-2022.....	120
Quadro 51 – Transferências da AC e da UE para a CSS – 2021-2022	121
Quadro 52 – Despesas por classificação económica	122
Quadro 53 – Despesa em prestações sociais, formação e emprego.....	123
Quadro 54 – Saldos de execução orçamental por sistemas, componentes e subsistemas	126
Quadro 55 – Balanço da segurança social – 2021-2022	129
Quadro 56 – Imobilizado – 2021-2022	130
Quadro 57 – Dívida de terceiros – 2021-2022.....	133
Quadro 58 – Disponibilidades – 2021-2022.....	136
Quadro 59 – Demonstração de resultados – 2021-2022	139
Quadro 60 – Princípio da onerosidade	142
Quadro 61 – Receitas fiscais consignadas 2022: valores orçamentados, valores apurados e valores transferidos	147
Quadro 62 – Variação do valor da carteira do FEFSS – 2018-2022	152
Quadro 63 – Despesa com pensões e complementos – 2018-2022	158
Quadro 64 – Financiamento da despesa com pensões – 2018-2022.....	159
Quadro 65 – Financiamento do sistema previdencial – repartição (contributivo) – 2018-2022	160
Quadro 66 – Financiamento do sistema de proteção social de cidadania (não contributivo) – 2018-2022	160
Quadro 67 – Financiamento do sistema de regimes especiais – 2018-2022	161
Quadro 68 – Financiamento do Regime de Proteção Social Convergente (CGA) – 2018-2022	161
Quadro 69 – Transferências para a UE	163
Quadro 70 – Transferências da UE	164
Quadro 71 – Despesa financiada com origem no MRR	170
Quadro 72 – Financiamento líquido da administração central ao SEE – 2021-2022	173
Quadro 73 – Apoios 2022 – Principais entidades concedentes.....	177
Quadro 74 – Transferências e subsídios pagos a entidades fora das AP - 2022 – Informação CGE	182

Quadro 75 – Apoios públicos ao setor financeiro – 2022	183
Quadro 76 – Apoios públicos ao setor financeiro – 2008-2022	183
Quadro 77 – Apoios públicos ao setor financeiro – por tipo de instrumento – 2008-2022.....	184
Quadro 78 – Despesa fiscal – 2021-2022.....	189
Quadro 79 – Estimativas OE vs Despesa fiscal CGE 2022	190
Quadro 80 – Principais benefícios da despesa fiscal em IRC	192
Quadro 81 – Garantias concedidas – posição global em 2021-2022.....	195
Quadro 82 – Responsabilidades do Estado por garantias a seguros de crédito – 2021-2022	197

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Contributos para a previsão da receita da AC e SS – em contabilidade pública – 2022	26
Gráfico 2 – Contributos para a previsão da despesa da AC e SS – em contabilidade pública – 2022	26
Gráfico 3 – Desvios entre a execução e a previsão da receita da AC e SS de 2022 – em contabilidade pública	26
Gráfico 4 – Desvios entre a execução e a previsão da despesa da AC e SS de 2022 – em contabilidade pública	26
Gráfico 5 – Desvios entre a execução e a previsão da receita da AC e SS – em contabilidade pública – 2017-2022	27
Gráfico 6 – Desvios entre a execução e a previsão da despesa da AC e SS – em contabilidade pública – 2017-2022	28
Gráfico 7 – Receita e da despesa efetiva e do saldo da AC e SS – 2018-2022.....	32
Gráfico 8 – Origem e aplicação das receitas consolidadas da AC e SS – 2022 e variação face a 2021	34
Gráfico 9 – Fluxos financeiros com as regiões autónomas e autarquias locais – 2018-2022.....	42
Gráfico 10 – Fluxos financeiros para as regiões autónomas – 2018-2022	43
Gráfico 11 – Fluxos financeiros para as autarquias locais – 2018-2022	45
Gráfico 12 – Fluxos financeiros da descentralização – 2021-2022.....	48
Gráfico 13 – Receita consolidada da AC – 2022 e variação face a 2021.....	52
Gráfico 14 – Receita dos principais impostos diretos – 2018-2022.....	55
Gráfico 15 – Receita de outros impostos diretos – 2018-2022	55
Gráfico 16 – Impostos indiretos da AC – variação 2021-2022.....	56
Gráfico 17 – Receita dos principais impostos indiretos – 2018-2022.....	57
Gráfico 18 – Receita de outros impostos indiretos – 2018-2022	57
Gráfico 19 – Receitas fiscais consignadas – 2018-2022.....	58
Gráfico 20 – Destinatários das receitas fiscais consignadas – 2022 e variação face a 2021	58
Gráfico 21 – Componentes da carteira de dívida – 2021-2022	63
Gráfico 22 – Composição da carteira por situação da dívida – 2016-2022	66
Gráfico 23 – Distribuição da despesa consolidada da AC em 2022	69
Gráfico 24 – Principais desvios das despesas de investimento face ao OE	71
Gráfico 25 – Distribuição da despesa consolidada por programa orçamental – 2022.....	72
Gráfico 26 – Pagamentos em atraso – evolução mensal – 2022	74
Gráfico 27 – Pagamentos em atraso – 2015-2022.....	74
Gráfico 28 – Dotações de capital para regularização de dívidas vencidas e dívida vencida dos estabelecimentos de saúde EPE – final do ano 2021-2022.....	75
Gráfico 29 – Dívida em % PIB e em valor nominal – 2002-2022.....	81
Gráfico 30 – Taxas de juro dos certificados de aforro – 2012-2022	83

Gráfico 31 – Previsão das maturidades da dívida de médio e longo prazo	84
Gráfico 32 – Detentores da dívida transacionável – 2021-2022	85
Gráfico 33 – Emissão e amortização mensal de CEDIC – 2021-2022	109
Gráfico 34 – Principais incumpridores da UTE (ex. IES), por tipo de entidade – 2022 e variação face a 2021	112
Gráfico 35 – Esforço financeiro do Estado – CSS 2022	121
Gráfico 36 – Aumento extraordinário de pensões – 2017-2022	124
Gráfico 37 – Saldo anual efetivo do SSS – 2013-2022	126
Gráfico 38 – FEFSS – Composição carteira – 2021-2022	149
Gráfico 39 – FEFSS – Limites à composição da carteira – 2022	150
Gráfico 40 – FEFSS – Taxa de Cobertura das Pensões – 2013-2022	151
Gráfico 41 – Valorização do FEFSS – 2013-2022	151
Gráfico 42 – Contributos para o valor da carteira do FEFSS – 2018-2022	152
Gráfico 43 – FEFSS – Rendibilidade e risco – 2013-2022	153
Gráfico 44 – FEFSS – Rendibilidade das componentes da carteira – 2021-2022	154
Gráfico 45 – Universo de pensões	156
Gráfico 46 – Pensões de reforma atribuídas em cada ano – CGA – 2012-2022	157
Gráfico 47 – Índice de dependência dos beneficiários passivos	157
Gráfico 48 – Financiamento da despesa com pensões – 2018 e 2022	159
Gráfico 49 – Fluxos financeiros entre Portugal e a UE – 2020-2022	162
Gráfico 50 – Fluxos financeiros recebidos da União Europeia em 2022 (PT 2020)	167
Gráfico 51 – Execução financeira acumulada do Portugal 2020	167
Gráfico 52 – Fluxos financeiros recebidos da União Europeia relativas ao PT 2030	171
Gráfico 53 – Principais empresas destinatárias – 2022 e variação face a 2021	174
Gráfico 54 – Apoios concedidos por finalidades – 2020-2022	176
Gráfico 55 – Apoios – origem do financiamento – 2022	176
Gráfico 56 – Finalidades dos apoios concedidos pelo Fundo Ambiental – 2022	177
Gráfico 57 – Finalidades dos apoios concedidos pela DGTF – 2022	179
Gráfico 58 – Residentes não habituais inscritos e despesa fiscal – 2018-2022	191



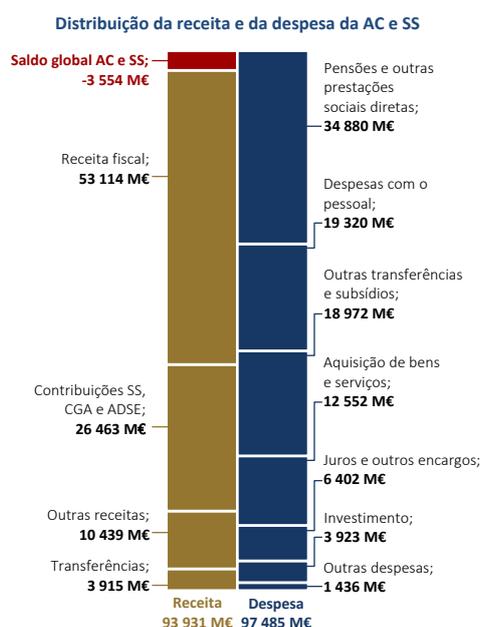
ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Fases de implementação da LEO e desenvolvimentos em curso, por exercício orçamental	8
Figura 2 – Principais marcos da cronologia do processo orçamental de 2022.....	20
Figura 3 – Impacto no saldo global das AP por medidas de política orçamental em 2022 – em contabilidade nacional.....	22
Figura 4 – Universo da conta da segurança social	29
Figura 5 – Financiamento da descentralização – 2022	47
Figura 6 – Caracterização da dívida incobrável.....	66
Figura 7 – Património financeiro do Estado – ativos e entidades mais representativas – 2022 e variação face a 2021	91
Figura 8 – Património financeiro dos SFA – ativos e entidades mais representativas – 2022 e variação face a 2021	95
Figura 9 – Sistemas e subsistemas da Segurança Social	116
Figura 10 – CLC das contas individuais das entidades do perímetro da CSS – Principais áreas de reservas e ênfases.....	118
Figura 11 – Caracterização do património imobiliário da segurança social	132
Figura 12 – Sistemas de pensões	155
Figura 13 – Alterações mais relevantes a benefícios fiscais em 2022	186
Figura 14 – Garantias acumuladas a 31/12/2022	194
Figura 15 – Situação das recomendações emitidas no PCGE 2020 – elementos-chave.....	213

SUMÁRIO

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2022, o Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado, tendo formulado 57 recomendações ao Governo e à Assembleia da República, que visam suprir as fragilidades detetadas e que suportam a emissão de um juízo com reservas e ênfases. (Cfr. parte D e Juízo)

- Em 2022, a Conta Geral do Estado registou um défice de 3 554 M€ (1,5% do PIB), o que representa uma melhoria de 4 741 M€ face a 2021 e um regresso à trajetória de equilíbrio orçamental, sendo, ainda assim, um défice três vezes superior ao melhor resultado do período pré-pandemia (-1 007 M€ em 2019).** A despesa e a receita, face a 2021, aumentaram 5 019 M€ (5,4%) e 9 760 M€ (11,6%), respetivamente. O défice refletiu o impacto das medidas de apoio público, criadas para colmatar os efeitos decorrentes do choque geopolítico, incluindo os da inflação, que totalizaram 5 582 M€, e foi parcialmente compensado pela cessação da maioria dos apoios concedidos no contexto da pandemia de COVID-19, cuja despesa decresceu 1 075 M€. Releva também o acréscimo de 14,5% das receitas fiscais (mais 6 743 M€) e de 9,3% das contribuições para a segurança social e Caixa Geral de Aposentações (mais 2 258 M€), em resultado, sobretudo, da inflação e do aumento do emprego e das remunerações. (Cfr. pontos C.1.1 e C.1.2)
- A Conta inclui a execução orçamental de 482 entidades da administração central e a conta consolidada de 12 entidades da segurança social. Seis entidades da administração central estão omissas deste universo. Em 2022, o saldo negativo na conta da administração central (-7 622 M€) foi, em grande medida, compensado pelo excedente da conta da segurança social (4 068 M€), que refletiu o forte aumento da receita e dos saldos orçamentais.** Note-se, no entanto, que o crescimento da receita reflete uma situação predominantemente conjuntural. Já as pressões do lado da despesa assumem um carácter estrutural, com impacto na necessidade de financiamento da despesa com pensões, através de transferências do Orçamento do Estado, que, em 2022, registaram um acréscimo de 1 027 M€ (+10,8%), para assegurar a cobertura do aumento extraordinário de pensões (139 M€) e do complemento excecional de pensões (987 M€). (Cfr. ponto C.4.1)
- A receita totalizou 93 931 M€, com 85% deste montante proveniente de receita fiscal e de contribuições para segurança social e Caixa Geral de Aposentações. A despesa totalizou 97 485 M€, dos quais 56% referentes a pensões (e outras prestações) e a despesas com o pessoal.** Para além dos apoios decorrentes das medidas para minorar o impacto do choque geopolítico, verificaram-se aumentos da despesa em quase todas as restantes componentes, sendo de destacar: 1 079 M€ (9,4%) na aquisição de bens e serviços (sobretudo na área da saúde), 580 M€ (1,7%) nas pensões e prestações sociais e 313 M€ (1,6%) nas despesas com pessoal (essencialmente nas áreas da saúde e da administração interna). As despesas de investimento aumentaram apenas 460 M€ e refletiram, essencialmente, despesas associadas a infraestruturas ferroviárias e a investimentos militares na área da defesa. Com carácter predominantemente duradouro, são particularmente relevantes as pensões pagas pela segurança social e Caixa Geral de Aposentações, no valor de 30 701 M€, registando o maior aumento dos últimos 4 anos (mais 1 766 M€ face a 2021). (Cfr. ponto C.1.2)





4. **A dívida pública manteve-se elevada totalizando 259 326 M€. O aumento que se tem verificado na despesa (20% nos 5 últimos anos) tem limitado a redução da dívida pública que, em valor nominal, cresceu ainda 3 254 M€ face a 2021.** Apesar de mais de metade da dívida direta ter como credores o Banco de Portugal (43,3%) e o Banco Central Europeu (8,6%), a principal fonte de financiamento líquido do ano foram as famílias, através da subscrição de certificados de aforro que, beneficiando de uma taxa de juro atrativa, aumentaram 7 157 M€. Por sua vez, os encargos com juros totalizaram 5 800 M€, uma redução de 6% face a 2021, por dizerem ainda respeito a dívida emitida em anos anteriores a taxas de juro mais baixas (ou negativas). O aumento da dívida nos últimos 5 anos (mais 22,1 mil M€), em paralelo com os riscos derivados do prolongamento das tensões geopolíticas, da subida das taxas de juro e da finalização/redução dos programas de compra de ativos por parte do Banco Central Europeu, potencia os riscos do financiamento futuro, especialmente tendo em conta o elevado montante de dívida a refinar entre 2024 e 2027. (Cfr. ponto C.2.5)
5. **Apesar de incluir informação mais completa sobre as garantias, o Relatório da Conta não comporta uma análise do risco orçamental associado a situações de execução das responsabilidades contingentes.** Em termos acumulados, as garantias prestadas ascenderam a 18 825 M€ (menos 1 679 M€ que em 2021), sendo de salientar os riscos associados a eventuais situações de execução das responsabilidades contingentes por garantias prestadas a entidades fora do perímetro orçamental (14 747 M€, menos 1 115 M€ que em 2021), que se revestem de particular importância porque, a serem executadas, têm impacto na despesa e na dívida e, por essa via, na Conta Geral do Estado e na sustentabilidade das finanças públicas. (Cfr. ponto C.4.5)
6. **Ainda que não afetem o défice, o Tribunal assinala que subsistem operações classificadas como ativos financeiros que visam prosseguir, essencialmente, objetivos sociais e de política pública, não se destinando a produzir retorno financeiro.** Em 2022, enquadrava-se nesta situação o aumento de capital do grupo TAP, no valor de 304 M€. Em contabilidade nacional, algumas destas operações são reclassificadas passando, desse modo, a ser incluídas no apuramento do saldo. (Cfr. Caixa 3)
7. **Duas das áreas com relevância na gestão financeira pública do ano – os fluxos do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e a descentralização – apresentam fragilidades de reporte que dificultam a sua análise e controlo.**

A execução do PRR é significativamente inferior às estimativas apresentadas à UE e os registos contabilísticos apresentam insuficiências. A execução orçamental da despesa do PRR registada na Conta de 2022 foi de 970 M€, sendo a acumulada de 1 042 M€ (despesa consolidada), o que é significativamente inferior às estimativas apresentadas à União Europeia (5 428 M€). Esgotados que estão dois anos do período de execução do PRR, que deve ser integralmente cumprido até 2026, verifica-se que o nível de execução orçamental apurado nos beneficiários diretos e finais do PRR, até 31 de dezembro de 2022, é de apenas 19% do valor estimado no cronograma de execução financeira para o período em questão. Foram identificadas insuficiências nos registos contabilísticos e diferentes práticas, entre organismos beneficiários da administração central e da segurança social, de contabilização do recebimento e da utilização dos fundos com origem no PRR. Em resultado, os registos contabilísticos espelhados na Conta Geral do Estado de 2022 não refletem a totalidade das verbas recebidas pelos beneficiários do PRR, o que afeta a fiabilidade da informação e prejudica a monitorização da execução orçamental do PRR. (Cfr. ponto C.4.2.3)

A Conta não inclui informação que evidencie com detalhe a dimensão orçamental da descentralização apesar de se tratar de uma relevante política pública. Relativamente à transferência de competências do Estado para as autarquias locais e entidades intermunicipais, não foi incorporado na Conta um relato orçamental que integre informação suficientemente detalhada acerca das verbas transferidas, por área e regime legal associado, situação que deve ser colmatada, atendendo à importância estratégica, ao nível nacional e local, do processo de descentralização, bem como à dimensão do seu impacto financeiro. (Cfr. Caixa 4)

REFORMA DAS FINANÇAS PÚBLICAS

8. **Verificam-se atrasos crescentes e progressos limitados nos projetos de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental que colocam em risco o seu financiamento no âmbito do PRR e impossibilitam a certificação da Conta Geral do Estado de 2023 pelo Tribunal.** Do total de 122 M€ de financiamento previsto, apenas se encontram executados 2,5 M€ (2%). Uma Conta, com base nos novos instrumentos previstos pela Lei de Enquadramento Orçamental, incluindo demonstrações financeiras, encontra-se já previsivelmente adiada, pelo menos, por mais 3 anos. Ao nível da aplicação do SNC-AP pelas entidades públicas, apesar de mais 68 entidades, pela primeira vez, terem prestado contas ao Tribunal no novo referencial contabilístico, estas cobrem ainda apenas cerca de um quarto da despesa total da Conta. (Cfr. pontos A.1, A.2 e Caixa 2)
9. **A reforma, iniciada há mais de oito anos, abrange áreas reconhecidas pelo Governo como essenciais para a melhoria do reporte financeiro público. Porém, a falta de progressos mantém o reporte da presente Conta Geral do Estado, em grande medida, semelhante ao de anos anteriores.** Os atrasos abrangem as diversas componentes da reforma, incluindo os projetos basilares como a Entidade Contabilística Estado e a orçamentação por programas, pelo que se exigem esforços acrescidos para a sua concretização, incluindo o desenvolvimento dos sistemas de informação. Desde logo, o plano de implementação da lei de enquadramento orçamental, embora tenha sido ajustado no início de 2022, encontra-se em revisão. A Entidade Contabilística Estado, apesar de já regulamentada, está ainda dependente de desenvolvimentos concetuais (incluindo o modelo de gestão e controlo da tesouraria) e da aquisição de soluções aplicacionais. Quanto à orçamentação por programas, o decreto-lei que define as respetivas especificações e as orientações, previsto para junho de 2021, continua em falta. Por sua vez, o programa piloto - Programa Desenvolvimento Sustentável da Economia do Mar, apresentado no Orçamento do Estado para 2022, foi de âmbito restrito e utilidade limitada, uma vez que não associou os recursos utilizados à maioria dos indicadores de resultados previamente definidos. (Cfr. ponto A.1)
10. **A falta de progressos na implementação do projeto referente à orçamentação por programas originou, mais uma vez, um reporte da despesa por programa orçamental na Conta de 2022 baseado numa mera distribuição orgânica sem valor acrescentado.** Este reporte não reflete a alocação de recursos pelas políticas públicas e a informação no Relatório da Conta sobre resultados obtidos não tem ligação à componente de custos, o que impede que constitua um instrumento útil na avaliação da eficiência da despesa pública. (Cfr. ponto C.2.3.2)

PROCESSO ORÇAMENTAL

11. **Os progressos no reporte sobre a execução das medidas de política vieram reforçar a articulação e a coerência entre os documentos do processo orçamental verificando-se, porém, a ausência de um adequado enquadramento plurianual.** O Relatório da Conta identifica, para a quase totalidade das medidas, o respetivo impacto orçamental. Por outro lado, o enquadramento plurianual de políticas, objetivos orçamentais e de limites de despesa do Orçamento para 2022 foi afetado, pelo facto de a proposta de lei das Grandes Opções 2022-2026 só ter sido apresentada com a proposta de Orçamento do Estado para 2023, o Programa de Estabilidade 2022-2026 não ter dado a conhecer as opções de política e a aprovação do Quadro Plurianual das Despesas Públicas só ter ocorrido no âmbito do Orçamento para 2023. (Cfr. ponto B.1)
12. **Algumas componentes da receita e despesa apresentam, desde 2017 e de forma recorrente, desvios entre as previsões orçamentais e a execução.** Estes desvios traduzem-se na suborçamentação da receita fiscal e de contribuições sociais e na sobreorçamentação da receita de fundos europeus e da maioria das rubricas de despesa, em especial o investimento, que, em 2022, ficou 1 968 M€ abaixo do previsto. (Cfr. ponto B.2)



- 13. Tem crescido o recurso a dotações especiais no orçamento do Ministério das Finanças que, durante o ano, são utilizadas, sobretudo, para fazer face a despesas suborçamentadas da Educação e da Saúde.** A utilização destas dotações no reforço de outras praticamente duplicou entre 2019 e 2022 (de 760 M€ para 1 506 M€). Esta prática contraria o princípio da especificação, reduz a utilidade da previsão da despesa por programas orçamentais e distorce o objetivo destes instrumentos de gestão orçamental. A dotação provisional (564 M€), que visa fazer face a despesas excecionais, não previsíveis e inadiáveis, foi utilizada, sobretudo, no reforço de dotações suborçamentadas, incluindo despesas com pessoal da Educação (220 M€). Por sua vez, a dotação centralizada “regularização de passivos e aplicação de ativos” (433 M€), inscrita em ativos financeiros (sem impacto no saldo), foi utilizada no reforço de despesas efetivas da saúde e da segurança social (com impacto no saldo). (Cfr. ponto C.2.1)

CONTA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

- 14. A receita da administração central (71 294 M€) cresceu 7 450 M€ (11,7%), mesmo tendo as medidas para mitigar o choque geopolítico reduzido a receita fiscal em 2 142 M€.** A receita fiscal, que totalizou 52 884 M€, registou um aumento de 6 725 M€, sendo o desempenho do IVA responsável por metade desta variação e o IRC por perto de um terço. (Cfr. ponto C.2.2)
- 15. A receita fiscal está subavaliada em 754 M€ por contabilização incorreta, designadamente no âmbito do apoio extraordinário às famílias.** Verificaram-se deduções à receita que deveriam ter sido contabilizadas como despesa: i) 611 M€ no IRS relativos à medida de apoio extraordinário às famílias, indevidamente contabilizados como reembolsos; ii) 143 M€ relativos a encargos de liquidação e cobrança da Autoridade Tributária e Aduaneira. Acresce que parte destes encargos (119 M€) estão sobreavaliados, por terem sido apurados com base no total da receita fiscal de IRC, IRS e IVA, ao invés de, tal como determina a lei, uma estimativa para as receitas resultantes da atividade com ações de inspeção e fiscalização. (Cfr. ponto C.2.2.1)
- 16. A falta de progressos na implementação do regime de contabilização das receitas do Estado (aprovado há 23 anos) continua a penalizar o rigor e a tempestividade da informação contabilística.** Um dos aspetos centrais deste regime que continua por aplicar é a interligação dos sistemas de gestão da receita com os sistemas centrais, o que conduz a atrasos na classificação e registo da receita e à ausência de uma clara identificação de todos os responsáveis pela contabilização. (Cfr. ponto C.2.2)
- 17. As receitas fiscais consignadas totalizaram 4 388 M€ (8,3% da receita fiscal) e refletem uma prática que se tem acentuado desde 2018, condicionando uma gestão financeira global.** Esta prática não vai ao encontro do princípio da não consignação previsto na Lei de Enquadramento Orçamental de que todas as receitas devem servir para cobrir todas as despesas previstas. (Cfr. ponto C.2.2.1)
- 18. A dívida incobrável (8 693 M€) representa mais de um terço da dívida por cobrar coercivamente pela Autoridade Tributária e Aduaneira (24 281 M€) e, desde 2016, mais do que duplicou.** Constata-se que cerca de dois terços desta dívida respeitam a contribuintes com atividade cessada em IVA e que para o aumento assinalado contribuíram as crises financeiras, a situação de pandemia de COVID-19 e a crise energética, bem como a alteração da jurisprudência quanto à contagem do prazo que decorre até à prescrição da dívida. Para promover o cumprimento das obrigações fiscais pelos contribuintes, para 2022, foram introduzidos novos regimes que facilitam o pagamento de dívidas em prestações (antes ou após a instauração do processo de execução fiscal), que terão impacto na evolução futura da carteira de dívida. (Cfr. ponto C.2.2.3)
- 19. A despesa da administração central (78 916 M€) aumentou 4 449 M€ (6,0%), perto de metade em medidas de resposta aos efeitos do choque geopolítico (2 128 M€).** Neste âmbito, destacam-se os apoios para redução das tarifas do gás (1 000 M€) e da eletricidade (500 M€), executados pelo Fundo Ambiental, e o complemento

excepcional a pensionistas (339 M€), pago pela CGA. Foram também significativos os aumentos verificados na aquisição de bens e serviços na área da saúde (867 M€) e nas transferências para a administração local (500 M€), designadamente para financiar processos de descentralização de competências. (Cfr. ponto C.2.3)

- 20. Apesar de, no final de 2022, os pagamentos em atraso há mais de 90 dias se terem reduzido para 72 M€, ao longo do ano mantiveram uma média mensal de 547 M€.** Esta diminuição reflete, sobretudo, o efeito das dotações de capital para cobertura de prejuízos dos estabelecimentos de saúde EPE. Ainda assim, essas dotações foram insuficientes para fazer face ao pagamento da totalidade dos encargos vencidos dessas entidades (507 M€ no final do ano), traduzindo a necessidade de rever o seu modelo de financiamento. (Cfr. ponto C.2.3.3)
- 21. Os sistemas centrais do Ministério das Finanças continuam a não incluir o registo de valores materialmente relevantes de operações extraorçamentais, o que prejudica o controlo da movimentação de fundos pelas entidades do perímetro orçamental.** Tal continua a não suceder devido a inadequação dos sistemas de informação e falhas de reporte das entidades (abrangendo, pelo menos, 4 321 M€ de receita e 4 400 M€ de despesa) ou por desenho incompleto do procedimento (caso da entrega aos municípios e às regiões autónomas da parte que lhes cabe nos impostos cobrados, 5 614 M€ em 2022, sem que esteja identificada a entidade responsável por autorizar a despesa extraorçamental e assegurar o respetivo registo contabilístico). (Cfr. ponto C.2.4)
- 22. O reporte da Conta Geral do Estado sobre a dívida pública é incompleto e inconsistente.** A Conta omite o stock da dívida dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas reclassificadas que ascende a 29 656 M€ (mais 284 M€ do que em 2021). Por outro lado, os mapas da Conta sobre a dívida direta do Estado recorrem a óticas e conceitos diferentes, dificultando a compreensão dos dados relativos a alguns instrumentos de dívida, pese embora a inclusão de notas explicativas contribua para minimizar estas dificuldades. (Cfr. ponto C.2.5)
- 23. Apesar de algumas melhorias, a informação relativa ao património financeiro reportada na Conta é ainda incompleta, não suprimindo a falta de demonstrações financeiras.** O valor do património financeiro apurado pelo Tribunal é de 126 143 M€, menos 1 257 M€ do que em 2021, sendo mais de metade da carteira (64,2%) constituída por ativos relativos a entidades integradas no perímetro da Conta, resultando num património financeiro consolidado de 45 218 M€. A carteira do Estado continua a incluir ativos que carecem de revisão e de uma gestão mais eficiente, especificamente no que respeita a ativos sem perspetiva de gerar valor ou com custos de gestão superiores aos valores a recuperar e, ainda, sobre entidades extintas ou em processo de liquidação. Por sua vez, no final de 2022, mais de metade do património financeiro dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas reclassificadas (54,2%) era detido por cinco entidades: a Agência para a Competitividade e Inovação - IAPMEI, a Caixa Geral de Aposentações, a Parvalorem, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e a Parpública. (Cfr. ponto C.2.6)
- 24. Continuou a verificar-se a sobrevalorização da despesa com ativos financeiros.** Em 2022, foram injustificadamente contabilizados como ativos financeiros 1 052 M€ (1 064 M€ em 2021) relativos a entradas de capital em empresas públicas, para cobertura de prejuízos. (Cfr. ponto C.2.6)
- 25. Não se verificaram progressos na inventariação do património imobiliário do Estado e a informação que consta do Relatório da Conta é muito limitada e pouco fiável, mesmo quanto às operações do ano.** Mantêm-se fragilidades inerentes ao próprio Sistema de Informação de Imóveis do Estado, o que limita as condições necessárias para a existência de demonstrações financeiras, uma componente fundamental da futura conta da Entidade Contabilística Estado. Acresce que o desenvolvimento de um novo sistema de informação, atualmente enquadrado no PRR, regista atrasos devido a procedimentos ainda em curso e à falta de aprovação de peças contratuais, que têm condicionado a obtenção do respetivo financiamento. Apesar de o novo sistema de informação ser fundamental, tal não dispensa a aprovação de um Programa de Gestão do



Património Imobiliário e de um Programa de Inventariação (os últimos aprovados abrangeram o período 2009-2012), previstos no respetivo regime jurídico e essenciais para uma abordagem estratégica e integrada da gestão do património imobiliário.

Quanto às operações imobiliárias do ano, apurou-se uma receita de alienação de imóveis de 104 M€ e despesa com terrenos, habitações e edifícios de 322 M€, sendo de relevar omissões e inconsistências de 78 M€ entre a informação do Relatório da Conta e a registada pelas entidades na execução orçamental. (Cfr. ponto C.2.7)

- 26. A informação da Conta sobre o saldo de tesouraria é incompleta por omitir, em particular, as disponibilidades que as entidades estão autorizadas a deter na banca comercial.** Mesmo assim, o saldo da tesouraria do Estado, no final de 2022, ascendeu a 12 822 M€ (mais 159 M€ face a 2021). (Cfr. ponto C.2.8.1)
- 27. Verificou-se uma diminuição do número de entidades em incumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado, embora tenha aumentado o número de entidades dispensadas por lei e por despacho.** Em 2022, 28 entidades detinham indevidamente 48 M€ de disponibilidades fora do Tesouro (face a 54 entidades e 263 M€ em 2021) e 169 entidades foram dispensadas do cumprimento da unidade de tesouraria, cobrindo disponibilidades num total de 6 716 M€ (149 entidades e 5 881 M€ em 2021). 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.2.8.2)
- 28. Apesar da evolução favorável, o reporte da despesa fiscal na Conta ainda apresenta limitações por abranger apenas cerca de dois terços dos benefícios fiscais (208 em 321).** Foram reportados 16 441 M€ de despesa fiscal, mais 4 136 M€ (33,6%) do que em 2021, traduzindo uma subida associada à generalidade dos impostos. A despesa fiscal respeitante aos “Residentes não habituais” totalizou 1 360 M€ e constitui 67,2% da despesa fiscal do IRS e a segunda mais elevada de 2022 (só ultrapassada pela relativa ao IVA); face a 2021, aumentou 401 M€ (41,8%), em reflexo do aumento do número de residentes não habituais. Apesar de ser essencial o apuramento completo da despesa fiscal, para que se possa avaliar a atualidade e eficácia dos benefícios, pelo confronto entre o seu custo e os objetivos extrafiscais que visam atingir, a Unidade Técnica prevista desde 2020 para, entre outros objetivos, fazer essa avaliação não se encontra operacional. Acresce que, devido à desatualização do classificador dos benefícios fiscais, são considerados valores cada vez mais elevados na rubrica residual “outros assuntos económicos” (82,5% da despesa fiscal total), reduzindo a utilidade desta classificação. (Cfr. ponto C.4.4)
- 29. Em 2022 ficaram por concretizar autorizações da Assembleia da República para a criação de novos benefícios.** Foram criados novos benefícios (incentivo fiscal à recuperação, isenção de IVA de certos produtos, redução transitória da taxa de IVA no fornecimento de eletricidade e dispensa de entrega de metade do terceiro pagamento por conta de IRC). Porém, ficaram por concretizar as autorizações da Assembleia da República ao Governo para criar deduções ambientais em sede de IRS e o regime de benefícios fiscais relativamente ao Programa de Valorização do Interior. (Cfr. ponto C.4.4)

CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

- 30. Em 2022, a conta da segurança social registou o maior saldo dos últimos anos, com o saldo efetivo a atingir 4 068 M€, mais 74,7% do que no ano anterior, devido sobretudo a uma receita de contribuições e quotizações sem precedente e a um crescimento da despesa próximo de zero.** As dinâmicas positivas no mercado de trabalho ao nível do emprego e das remunerações declaradas, bem como a recuperação da cobrança de receita, cuja arrecadação esteve suspensa em anteriores anos, e a integração de um maior número de trabalhadores no sistema traduziram-se num aumento muito significativo de 2 362 M€ (11,8%) na receita de contribuições e quotizações, que ascendeu a 22 316 M€, e numa diminuição da despesa, designadamente de 281 M€ (-21,9%) com o subsídio de desemprego.

Por sua vez, a redução da despesa no âmbito da pandemia de COVID-19 em 1 321 M€ (-68,8%) permitiu absorver o impacto, praticamente do mesmo valor, das medidas de mitigação do aumento de preços da energia e dos produtos alimentares decorrentes do choque geopolítico (1 310 M€). Assim, apesar do aumento verificado na despesa com pensões e complementos de 1 248 M€ (6,6%), que ascendeu a 20 137 M€, a despesa efetiva (31 459 M€) cresceu apenas 221 M€ (0,7%). (Cfr. ponto C.3.2)

31. O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social desvalorizou 188 M€, não obstante as entradas de capital terem sido 3 081 M€, devido ao resultado de gestão da carteira bastante negativo (-3 269 M€). De facto, a evolução da conjuntura internacional, com a mudança de perceção em relação ao risco da inflação e a alteração da política monetária com sucessivas subidas de taxas de juros, que se repercutiram na desvalorização da dívida pública e nos mercados acionistas, originando rendibilidades menores e até negativas para a generalidade dos seus ativos. As entradas de capital ocorridas em 2022 tiveram um acréscimo de 2 465 M€ face a 2021 e resultaram sobretudo de 2 601 M€ da transferência do saldo anual do sistema previdencial-repartição (581 M€ em 2021) e de 479 M€ (34 M€ em 2021) de receitas fiscais consignadas (297 M€ de parte da receita do IRC, 148 M€ de receita do adicional ao IMI e 34 M€ do adicional de solidariedade sobre o setor bancário).

O Fundo é um instrumento importante para a promoção da sustentabilidade da segurança social, visando contribuir para a estabilização financeira futura do sistema previdencial, sendo que esta perda de valor levou a que, no final de 2022, o Fundo valesse 22 992 M€, o que corresponde a 144,3% da despesa anual com pensões suportada por aquele sistema, suficiente para satisfazer apenas 17,3 meses destes encargos, inferior ao ano anterior e aquém do objetivo de cobertura de 24 meses. (Cfr. ponto C.3.4)

32. Houve progressos no reporte disponível na Conta, continuando, no entanto, o exame da conta da segurança social prejudicado. A exígua informação disponível na Conta Geral do Estado, constituindo apenas um relatório sintético em anexo ao relatório da Conta, e o facto de o sistema de informação financeira da segurança social não integrar as operações contabilísticas 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 e a extração automática dos documentos da Conta, condicionam a análise passível de efetuar.

Acresce a inexistência de certificações legais de contas e pareceres nas contas individuais de entidades da segurança social (do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e do Instituto da Segurança Social da Madeira), bem como as reservas e ênfases identificados naquelas que foram emitidas, que denotam fragilidades, designadamente ao nível do imobilizado, da dívida de terceiros, provisões para cobrança duvidosa e especialização de exercícios e que têm vindo a ser alvo de reservas por parte do Tribunal em anteriores Pareceres. (Cfr. ponto C.3)

33. Diplomas e normas legais, com impacto na segurança social, carecem de revisão há alguns anos, não se tendo verificado progressos em 2022. A conta da segurança social é igualmente condicionada por insuficiências legais e regulamentares decorrentes: da não constituição de património próprio do Fundo de Garantia Salarial e ausência de regulamentação nacional para parte do seu financiamento; da 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; e da existência de discrepâncias no quadro legal do financiamento, designadamente no que respeita à componente capitalização do sistema previdencial. Carece ainda de revisão, no âmbito do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, a portaria que regulamenta a política de investimento, bem como a norma que determina a afetação de parte da receita de IRC, cuja formulação é inexequível. (Cfr. ponto C.3)



34. Não obstante as melhorias ocorridas em 2022, o balanço consolidado não traduz a verdadeira posição financeira da SS. Pela primeira vez, e indo ao encontro do recomendado pelo Tribunal há vários anos, verificou-se a relevação de juros vencidos sobre dívidas de contribuintes, no montante de 2 901 M€, com constituição de provisão de 2 365 M€ desse valor, e conseqüente impacto no ativo líquido e nos fundos próprios, pelo reflexo de 536 M€ nos resultados transitados e do ano. **Persistem, no entanto, omissões e erros significativos, bem como inconsistências na aplicação de princípios e práticas contabilísticas:** (Cfr. ponto C.3.3.1)

- **Subvalorização dos passivos**, por não refletir a existência de passivos pela atribuição de direito às prestações sociais a pagamento, apresentando apenas os passivos decorrentes de prestações sociais processadas, mas que não foram recebidas pelos beneficiários. Dada a materialidade, esta situação compromete a obtenção de uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira da segurança social, afetando igualmente a transparência do impacto das decisões que venham a ser tomadas neste âmbito, como sejam os aumentos extraordinários das pensões.
- **Subvalorização da dívida de contribuintes**, uma vez que, em incumprimento do princípio da especialização do exercício, para 43,3% das dívidas, no valor de 6 022 M€, não são calculados juros vencidos e também pela existência de contas de juros de mora com saldos credores (contranatura) no montante de 41 M€.
- **Sobrevalorização da dívida de clientes** por não registo da sua incobrávelidade, continuando relevadas nas demonstrações financeiras dívidas para as quais não há qualquer possibilidade de recuperação.
- **Inconsistência de 101 M€ da dívida de prestações sociais a repor**, sendo o saldo relevado no balanço superior ao que consta nas contas correntes dos beneficiários.
- **Fragilidades no controlo e contabilização dos bens imóveis.** Verifica-se falta de relevação contabilística de imóveis e situações de imóveis relevados por valor nulo, bem como a não incorporação das obras de beneficiação nos respetivos números de imobilizado dos edificadados e a não segregação do valor do terreno do valor do edificado, fatores relevantes para o valor das amortizações. Acresce que a existência de 425 imóveis devolutos contraria uma utilização eficiente do capital existente, situação que carece de avaliação, uma vez que os imóveis detidos pela segurança social devem ser utilizados na prossecução das suas atividades ou para a obtenção de rendimento. O valor do património imobiliário da segurança social – constituído por 3 124 imóveis – tende a estar afastado do valor de mercado, pelo que se deverá aproveitar a implementação do SNC-AP e a possibilidade de mensuração pelo valor patrimonial tributário quando não exista informação fiável e atualizada sobre o custo. (Cfr. Caixa 6)
- **Fragilidades no controlo e contabilização dos bens móveis**, devido à sua incorreta classificação, bem como à falta de uniformidade e a erros na atribuição de vida útil, com impacto nas amortizações.

35. O resultado líquido foi de 242 M€, uma quebra de 2 327 M€ (-90,6%) face a 2021. O acentuado decréscimo do resultado líquido resultou dos movimentos verificados nos três grupos de resultados: a) operacionais (2 699 M€) com um aumento substancial de 1 676 M€ (163,9%), muito suportado pela evolução das contribuições; b) extraordinários (801 M€), com um aumento de 57 M€ (7,6%), assente no efeito líquido das correções relativas a anos anteriores e nas reduções de amortizações e provisões; c) financeiros (-3 258 M€), com uma forte quebra de 4 060 M€ (-506,5%) devido, essencialmente, ao desempenho da atividade do FEFSS. (Cfr. ponto C.3.3.2)

36. A segurança social, em 2022, arrecadou apenas 19 m€ ao abrigo do princípio da onerosidade, ascendendo o valor por cobrar a 20 M€. A aplicação do princípio da onerosidade (sujeição da ocupação ou utilização dos imóveis por outras entidades públicas ao pagamento de uma contrapartida) a vários imóveis desde 2019 tem-se traduzido numa arrecadação de receita bastante reduzida e numa acumulação de dívidas por cobrar, uma vez que os procedimentos e ações de controlo desenvolvidos não têm sido suficientemente eficazes, continuando por participar a execução fiscal as dívidas neste âmbito. (Cfr. ponto C.3.3.3)

CONTA CONSOLIDADA

- 37. Mantêm-se problemas no processo de consolidação que, ainda que não afetem o saldo, sobrevalorizam a receita e despesa.** O processo de consolidação continua incompleto, pelo que não foram “eliminados” todos os fluxos materialmente relevantes que ocorrem entre as entidades pertencentes ao perímetro da Conta, sobrevalorizando a receita e a despesa em, pelo menos, 347 M€ de venda/aquisição de bens e serviços e 511 M€ relativos a juros da dívida pública direta transacionável. (Cfr. ponto C.1.2)
- 38. O défice da Conta Geral do Estado encontra-se subvalorizado em 36 M€ por errada contabilização de parte da receita do leilão 5G que já tinha sido registada em receita em 2021 pela ANACOM.** Assinala-se ainda o risco de se repetir o erro, tendo em conta que também podem vir a ser entregues ao Estado 392 M€ de taxas já cobradas pela ANACOM e aos quais poderão ainda acrescer cerca de 113 M€ de taxas a arrecadar. (Cfr. ponto C.1.2)
- 39. Existem inconsistências na receita e despesa por desatualização do classificador económico.** A correção da receita e da despesa é também afetada pela inadequação do classificador económico, que tem resultado na utilização de rubricas residuais para registo de valores materialmente relevantes, por não existir rubrica mais adequada. Esta situação é agravada pelo facto de, nos termos do decreto-lei de execução orçamental de cada ano, ser permitido a um conjunto de entidades utilizar um classificador simplificado, comprometendo a transparência e o próprio controlo dos valores da Conta. (Cfr. ponto C.1.2)

OUTROS FLUXOS FINANCEIROS

- 40. Os fluxos financeiros entre Portugal e a UE apresentaram em 2022 um saldo de 3 509 M€, inferior em 36,5% ao ano anterior, destacando-se a diminuição registada nas transferências para Portugal,** tendo em conta o menor volume de transferências no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e a aproximação da fase final do PT 2020. Nas transferências de Portugal para a UE, identificaram-se situações de incumprimento de prazos de pagamento, por falhas na articulação entre entidades, que originam o pagamento de juros de mora. Quanto às transferências recebidas da UE, verificaram-se diferenças entre os valores reportados na Conta e os apurados nos procedimentos de validação, resultantes de reportes incorretos das entidades intermediárias dos Fundos à Direção-Geral do Orçamento e de incorreções na agregação utilizada na apresentação dos dados. (Cfr. ponto C.4.2)
- 41. Na sequência do observado pelo Tribunal em anteriores pareceres, mantém-se a necessidade de acelerar o ritmo de execução dos fundos europeus,** para evitar a perda de fundos e para que os mesmos contribuam eficazmente para o combate à crise económica e financeira derivada da pandemia de COVID-19, agravada pelos efeitos da guerra na Ucrânia. Salienta-se, neste âmbito, o ainda avultado investimento por executar/validar no PT 2020 até ao final de 2023 (4 356 M€), coincidente com a execução de um elevado montante de fundos provenientes da UE (cerca de 60 000 M€) associados a vários instrumentos financeiros, nomeadamente, ao Plano de Recuperação e Resiliência e ao quadro financeiro plurianual 2021-2027 (PT 2030). (Cfr. ponto C.4.2)
- 42. Os fluxos financeiros para as regiões autónomas apresentam uma tendência estável e para as autarquias locais uma trajetória crescente, influenciada pelo processo de descentralização de competências.** Em 2022, estes fluxos totalizaram 885 M€ e 5 541 M€, respetivamente, e abrangem a participação destas entidades nos principais impostos (IRS, IRC e IVA) e outras verbas afetas a finalidades específicas, incluindo empréstimos ou fundos europeus. Nas regiões autónomas, os valores estão em linha com a tendência dos últimos anos, só interrompida em 2021 por um maior volume de transferências de fundos europeus, enquanto os fluxos para as autarquias locais dão continuidade a uma trajetória crescente (+7,8% face a 2021), associada ao processo de descentralização de competências. No segundo semestre de 2022, estes fluxos passaram a ser pagos pelo Fundo de Financiamento da Descentralização (469 M€), refletindo a concentração de recursos para os



municípios fazerem face a competências específicas que, até então, estavam afetos a vários ministérios. Em sentido inverso, os fluxos recebidos pela administração central compreendem o reembolso de empréstimos concedidos e respetivos juros (166 M€ e 79 M€) e, no caso das autarquias locais, abrangem também transferências que constituem receita de escolas (85 M€), da Administração Central do Sistema de Saúde (49 M€) e de empresas de transportes (27 M€). (Cfr. ponto C.1.4)

- 43. O Relatório da Conta não apresenta informação estruturada e completa relativa aos fluxos com o setor empresarial do Estado.** O Tribunal apurou que o financiamento líquido deste setor totalizou 4 431 M€ (menos 1 440 M€ do que em 2021), destinando-se 70,8% a empresas públicas de transportes e de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias. As limitações do Relatório derivam da informação apresentada se restringir às operações efetuadas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças e, simultaneamente, extravasar o âmbito do setor, por incluir fluxos com empresas da administração regional e local e alguns fundos com autonomia administrativa e financeira. (Cfr. ponto C.4.3.1)
- 44. O Relatório da Conta deveria apresentar uma abordagem mais detalhada dos apoios concedidos a entidades não pertencentes à administração pública, dada a sua materialidade e natureza não reembolsável.** Os apoios concedidos a entidades fora do setor das administrações públicas ascenderam a 5 949 M€, sendo o aumento de 1 643 M€ face a 2021 explicado, sobretudo, pelas medidas na área do ambiente, para amortecer o efeito do crescimento dos preços da energia nas famílias e nas empresas. A natureza não reembolsável destes apoios exige um escrutínio rigoroso, que passa pela transparência da informação, sobretudo quanto às finalidades que visam atingir. Apesar de obrigatória a publicitação dos apoios concedidos a particulares, subsistem abordagens distintas no reporte o que tem condicionado a qualidade da informação. É necessário clarificar o conceito destes apoios e harmonizar a informação a divulgar no Relatório da Conta, uma vez que os dados das entidades nem sempre coincidem com a execução orçamental e a informação da Conta revela inconsistências entre mapas. (Cfr. ponto C.4.3.2)
- 45. Em 2022, não foram concedidos novos apoios ao setor financeiro, embora se tenha verificado uma despesa de 7 M€ de encargos com a reprivatização do BPN.** Pela primeira vez, desde o início da crise financeira internacional de 2007/2008, verificou-se um saldo favorável ao Estado (165 M€), apesar de o valor acumulado continuar negativo (-21 883 M€). A receita totalizou 173 M€, relativos a amortização de empréstimos concedidos e recebimento de dividendos. O valor nominal dos ativos no final do ano (10 414 M€) corresponde a cerca de metade dos encargos líquidos suportados, fundamentando uma fraca expectativa de virem a ser recuperados. Em 2022 assinala-se ainda o aumento de capital do Novo Banco através da conversão dos direitos atribuídos ao Estado ao abrigo do Regime Especial Aplicável aos Ativos por Impostos Diferidos que, conforme ficara acordado no Contrato de Venda e Subscrição celebrado com a Lone Star, diluiu apenas a participação pública no banco através do Fundo de Resolução, com o acionista privado a manter a participação de 75%. (Cfr. ponto C.4.3.3)

JUÍZO SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2022

A Conta Geral do Estado de 2022 está afetada por omissões e erros materialmente relevantes que fundamentam as reservas abaixo formuladas¹. Na apreciação dos valores da Conta foram também tidas em conta diversas situações, evidenciadas como ênfases, que enquadram a execução orçamental e financeira e são essenciais para a sua compreensão.

A Conta de 2022 tem uma estrutura idêntica à de anos anteriores, incluindo mapas informativos previstos na LEO 2001 que, até à apresentação de demonstrações orçamentais e financeiras nos termos da LEO 2015, contribuem para o controlo do Tribunal de Contas e para a transparência da informação divulgada.

A implementação das recomendações formuladas ao Governo e à Assembleia da República é indispensável para ultrapassar as atuais limitações na produção da informação orçamental e financeira e respetivo reporte. Atrasos neste processo, podem comprometer o financiamento dos sistemas de informação, contratado no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência. É assim fundamental que o Ministro das Finanças assuma a condução do processo de implementação da LEO, assegurando a prioridade no desenvolvimento e aprovação dos modelos concetuais, essenciais à sua concretização.

Limitação de âmbito

A CGE 2022 não inclui o balanço e a demonstração de resultados do subsetor dos serviços integrados e do subsetor dos serviços e fundos autónomos da administração central, que se encontravam previstos na LEO 2001².

Reservas

Conta consolidada

- ◆ Processo de consolidação incompleto por:
 - ◇ não eliminar todos os fluxos materialmente relevantes que ocorrem entre as entidades do perímetro, causando a sobrevalorização das receitas e despesas consolidadas, ainda que não tenha impacto no saldo, designadamente 347 M€ em vendas/aquisição de bens e serviços;
 - ◇ não eliminar os juros da dívida pública direta transacionável detida por entidades da AC e da SS, por a entidade pagadora não conseguir identificá-los, e adotar procedimentos diferentes para tratar as divergências entre valores recebidos e pagos, consoante sejam recebidos por SFA (210 M€ reclassificados em divergências de consolidação) ou pela SS (320 M€ continuam classificados como juros).

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.

² 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.



- ◆ Erros e omissões nas operações dos subsetores. Por sobrevalorizar o saldo de 2022, destaca-se o registo em outras receitas de capital do Estado de 36 M€ recebidos da ANACOM, relativos a taxas arrecadadas por esta entidade em 2021, no âmbito do leilão do 5G, levando a que a mesma receita tivesse sido contabilizada na conta consolidada em dois anos.
- ◆ Insuficiente especificação da receita e da despesa por inadequação do classificador económico e pela aplicação de uma versão simplificada desse classificador por um conjunto de EPR, levando à utilização de rubricas residuais para registo de valores materialmente relevantes.

Administração Central

- ◆ Subvalorização dos valores globais de receita e despesa orçamental por:
 - ◇ não inclusão da execução orçamental de seis entidades;
 - ◇ dedução indevida à receita fiscal de 754 M€, abrangendo 611 M€ relativos ao apoio extraordinário às famílias contabilizados como reembolsos de IRS e 143 M€ de encargos de cobrança da AT, contrariando o princípio da não compensação estabelecido na LEO – estas deduções, que deveriam constituir pagamentos orçamentais, não foram contabilizadas na despesa, incumprindo o princípio da especificação.
- ◆ Contabilização incorreta da receita relativa aos montantes recebidos ao abrigo do Plano de Recuperação e Resiliência, em incumprimento do n.º 1 do art. 8.º do DL 53-B/2021, de 23/06, devido a situações de não nivelamento do valor da receita orçamental pelo montante da despesa orçamental do ano e de não reconhecimento, em receita extraorçamental, pelos beneficiários, das verbas recebidas e ainda não aplicadas em despesa orçamental.
- ◆ Insuficiências no reporte de elementos patrimoniais:
 - ◇ Omissão da dívida dos SFA e EPR (29 656 M€) no *stock* da dívida pública pelo que a Conta não apresenta o valor da dívida financeira consolidada (259 326 M€).
 - ◇ Ausência de informação completa e integrada sobre a carteira de ativos financeiros (126 143 M€; 45 218 M€ em valores consolidados).
 - ◇ Ausência de inventário do património imobiliário e sua devida valorização.
- ◆ Erros no Relatório da Conta relativamente aos fluxos com o setor empresarial do Estado, aos apoios a entidades não pertencentes à administração pública e às operações imobiliárias do ano.
- ◆ Fragilidades na relevação das operações extraorçamentais:
 - ◇ Não relevação como receita extraorçamental de parte significativa dos fluxos financeiros recebidos por entidades da administração central (pelo menos 4 321 M€), nem dos correspondentes pagamentos como despesa extraorçamental (pelo menos 4 400 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 e regionais cobrados pela Autoridade Tributária e Aduaneira, no montante de 5 614 M€).
- ◆ Quantificação incompleta da despesa fiscal: dos 321 benefícios fiscais identificados pela Autoridade Tributária e Aduaneira, apenas é quantificada a despesa fiscal relativa a 208.

Segurança Social

- ◆ Imobilizado:
 - ◇ Fragilidades no controlo e registo do universo dos bens imóveis e impossibilidade de validação do valor bruto do património imobiliário constante das demonstrações financeiras, por falta de relevação contabilística de imóveis e por imóveis registados com valor nulo.
 - ◇ Incumprimento das normas do Cadastro e Inventariação dos Bens do Estado relativamente aos bens imóveis e impossibilidade de validação do valor líquido, pela não incorporação das obras de beneficiação nos respetivos números de imobilizado dos edificados e a não segregação dos valores do terreno e do edificado, fatores relevantes para o valor das amortizações.
 - ◇ Incumprimento das normas do Cadastro e Inventariação dos Bens do Estado relativamente aos bens móveis e incorreções no cálculo das amortizações, com sobrevalorização do valor das mesmas e subvalorização do valor do ativo líquido.
- ◆ Dívidas de terceiros:
 - ◇ Para 6 022 M€, 43,3% do valor relevado no balanço como dívida de contribuintes, verifica-se:
 - Impossibilidade de validação da informação existente no Sistema de Informação Financeira e nos sistemas de contas correntes, inviabilizando um controlo básico de encerramento de contas, não havendo evidência do valor em dívida por contribuinte e da sua antiguidade.
 - Subvalorização da dívida de contribuintes por incumprimento do princípio da especialização do exercício de juros vencidos até 31/12/2022.
 - ◇ Subvalorização da dívida de contribuintes por existência de contas de juros de mora com saldos credores (contranatura), no montante de 41 M€.
 - ◇ Ausência de controlo das dívidas de clientes, por inexistência de contas correntes por devedor e sobrevalorização do saldo da conta de clientes por falta de registo de dívidas incobráveis.
 - ◇ Inconsistência de 101 M€ entre o saldo da dívida de prestações sociais a repor relevado no balanço e o que consta nas contas correntes dos beneficiários e 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.
- ◆ Passivo: subvalorização pelo não reconhecimento de passivos pela atribuição de direito às prestações sociais a pagamento.

Ênfases

Conta consolidada

- ◆ A execução orçamental de 2022 decorreu num contexto de inflação elevada e subida acentuada das taxas de juro, processos acelerados pelos efeitos da guerra na Ucrânia, que condicionaram as políticas públicas e tiveram impacto direto na receita arrecadada e despesa paga. Simultaneamente, assistiu-se à cessação da maioria dos apoios concedidos para mitigar os efeitos da pandemia de COVID-19. A CGE apresenta informação sobre o impacto direto destas políticas na execução orçamental, facilitando a apreciação da evolução das contas públicas.



- ◆ A tomada de posse do XXIII Governo Constitucional condicionou o calendário orçamental, levando à entrada em vigor do OE 2022 em junho, sem o devido enquadramento plurianual das políticas e objetivos orçamentais definidos pela Lei de Enquadramento Orçamental, designadamente as Grandes Opções e o quadro plurianual das despesas públicas.
- ◆ A descentralização de competências para as autarquias locais é, nas vertentes educação, saúde, cultura e ação social, acompanhada pela transferência de recursos financeiros. Este processo acelerou em 2022, afetando a comparabilidade da composição da despesa por classificação económica (transferências em vez de despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços e outras) e por classificação orgânica (concentração das transferências numa única entidade, o Fundo de Financiamento da Descentralização, quando anteriormente a despesa estava distribuída por diferentes programas/subsetores).

Administração Central

- ◆ As contas das entidades que constituem a CGE estão sujeitas ao cumprimento de normas contabilísticas distintas, não só por serem elaboradas com base em diferentes regimes contabilísticos (designadamente o Plano Oficial de Contabilidade Pública – POCP e o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas – SNC-AP), mas também pela aplicação de diferentes regras aos descontos sobre vencimentos em SNC-AP, consoante o ano em que as entidades passaram a aplicar plenamente este regime contabilístico. Esta coexistência de diferentes regras traduz-se no facto dos fluxos financeiros registados não terem subjacente a mesma realidade económica, o que diminui a qualidade das contas públicas.
- ◆ A informação divulgada na CGE não permite a identificação integral das alterações orçamentais autorizadas pelo MF, ou seja, conhecer o impacto das suas decisões discricionárias no reforço das dotações de despesa.
- ◆ Sobrevalorização da despesa com ativos financeiros em 1 052 M€, por corresponderem a entradas de capital em empresas públicas, para cobertura de prejuízos. Assinalam-se também, por terem impacto significativo na dívida, os aumentos de capital em empresas fora do perímetro da AC, quando visam prosseguir essencialmente objetivos sociais e de política pública (e não o retorno financeiro), de que é exemplo o aumento de capital do grupo TAP, no valor de 304 M€.

Segurança Social

- ◆ A Conta da SS é condicionada por insuficiências legais e regulamentares, abrangendo:
 - ◇ 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.
- ◆ Falta de emissão da certificação legal de contas e parecer pelo Fiscal Único do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e do Instituto da Segurança Social da Madeira, bem como do parecer sobre a conta do Fundo de Cobrança Executiva da Segurança Social e do Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Área da Cultura.

INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas (TC), em cumprimento da Constituição da República Portuguesa, da Lei de Enquadramento Orçamental e da sua Lei de Organização e Processo, emite o Parecer sobre a Conta Geral do Estado (PCGE) de 2022¹, incluindo a Conta da Segurança Social (CSS), no qual aprecia a atividade financeira do Estado nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património².

Neste contexto, o Tribunal 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. Formula também recomendações dirigidas à Assembleia da República ou ao Governo.

A CGE 2022 inclui a execução financeira de 482 serviços processadores da administração central (AC) e de 12 entidades da segurança social (SS). À semelhança de anos anteriores, o reporte da AC é efetuado em contabilidade orçamental (baseada numa lógica de caixa) e o da CSS é composto por demonstrações financeiras e mapas orçamentais, em ambos os casos, acompanhados por um relatório³ e por diversos mapas.

Os resultados do trabalho efetuado, que sustentam a formulação do Juízo, encontram-se estruturados em **quatro capítulos**:

- ◆ **A. Reforma em curso** – analisa a evolução da implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e da prestação de contas ao abrigo do Sistema de Normalização Contabilística para Administrações Públicas (SNC-AP).
- ◆ **B. Processo orçamental** – aborda a programação orçamental, o cenário orçamental e os principais desvios dos valores executados face aos previstos.
- ◆ **C. Conta Geral do Estado**, que engloba:
 - ◇ os resultados do exame realizado às contas da AC e da SS no domínio das receitas e das despesas, com destaque para o impacto do choque geopolítico (e ainda também 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 das contas;
 - ◇ o exame e apreciação de temas relevantes para a sustentabilidade das finanças públicas: pensões (despesa e financiamento), fluxos com a União Europeia, financiamento do setor empresarial do Estado, apoios ao setor financeiro e a entidades não pertencentes à administração pública, benefícios fiscais e garantias públicas.

¹ Remetida ao Tribunal em 15/05/2023.

² Nos termos do art. 66.º da LEO, o Parecer sobre a CGE deve ser apresentado à Assembleia da República até 30/09/2023.

³ No caso da CSS é apresentado apenas um relatório sintético que constitui um anexo à CGE.



- ◆ **D. Recomendações** – que inclui, para além das formuladas no presente Parecer com vista a suprir as fragilidades detetadas, os resultados globais sobre a implementação das recomendações do PCGE 2020, cuja apreciação individual é efetuada em cada uma das respetivas matérias.

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

Metodologias aplicadas

O PCGE e o Juízo formulado resultam das ações de controlo realizadas de acordo com os princípios dos Manuais de Auditoria do Tribunal e das normas internacionais (*ISSAI – International Standards of Supreme Audit Institutions*). Os procedimentos adotados consistiram, entre outros¹, em:

- ◆ exames de verificação da conformidade legal e regulamentar e da correção financeira das operações;
- ◆ revisão analítica da informação da Conta e dos dados residentes nos sistemas de informação², incluindo o 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;
- ◆ análise de medidas de política relevantes.

¹ Nos quadros e figuras apresentados, por questões de arredondamento, os totais podem não corresponder à soma das parcelas. Em regra, os valores são apresentados em milhões de euros (xx M€). Sempre que a situação o justifique, são apresentados em milhares de euros (xx m€). As percentagens foram calculadas sobre valores não arredondados. Para os valores apresentados em percentagem do PIB, foi utilizada a estimativa preliminar divulgada pelo INE em março de 2023, assim como os dados associados ao Procedimento dos Défices Excessivos.

² Execução orçamental, contabilidade patrimonial e outros, como sejam, os sistemas que suportam a gestão dos impostos pela administração tributária e aduaneira, a contabilidade do Tesouro, a gestão de contribuições para a SS e o inventário dos imóveis do Estado.

A. A REFORMA EM CURSO

A reforma das finanças públicas iniciou-se há já oito anos com a aprovação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)¹ e do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP)². Inclui, na reformulação do processo orçamental, a orçamentação por programas, articulada com a orçamentação plurianual da despesa pública, a relevação contabilística de operações materialmente relevantes na Entidade Contabilística Estado e a implementação de novos modelos de gestão da tesouraria do Estado e de consolidação de contas, culminando na elaboração de uma nova Conta Geral do Estado (CGE), com demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas da administração central e da segurança social. Neste domínio, visa melhorar a gestão financeira pública, em particular através do reforço da transparência e qualidade da informação contabilística e de gestão.

Os progressos na aplicação do SNC-AP contrastam com os atrasos na implementação da LEO, visíveis no baixo nível de execução dos projetos e reflexo da falta de liderança e da instabilidade e ineficácia do modelo de governação³ que, apesar de algumas mudanças, essencialmente conceptuais, verificadas ao longo de 2022, ainda não produziram efeitos, tal como se dá conta neste ponto⁴. Em contraditório, o Ministro das Finanças (MF) realça que a reforma foi *“afetada por fatores externos que implicaram a alocação temporária de recursos às questões emergentes, designadamente as relacionadas com a pandemia da COVID-19”*.

Por outro lado, em resultado da auditoria realizada, verificaram-se não existir condições para a certificação da CGE 2023 pelo Tribunal (cfr. Caixa 2 – Auditoria ao processo de preparação da Conta Geral do Estado de 2023).

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

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

³ Tal como resulta da apreciação efetuada pelo Tribunal em 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 Com base na informação recolhida junto do MF, da UniLEO e da eSPap, designadamente quanto ao plano de implementação e ao modelo de governação, à ECE e a outros projetos basilares para a implementação da LEO.

1. IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL

Em 2021, o processo de implementação da LEO foi enquadrado no âmbito de um conjunto de projetos financiados pelo Programa de Recuperação e Resiliência (PRR), num total de 122 M€. Se, por um lado, este financiamento permite concretizar investimentos úteis à prossecução deste processo, por outro, não reduz, por si só, os riscos de incertezas e atrasos que se acumulam já desde 2016. Tais atrasos são visíveis, desde logo, por o plano de implementação da LEO, ajustado no início de 2022¹, estar desde agosto desse ano, novamente, em processo de revisão² e por insuficiente envolvimento dos vários intervenientes definidos na própria LEO. Com efeito, o atual plano – elemento essencial para definir o rumo da reforma, atribuir responsabilidades, organizar recursos e calendarizar atividades – não foi objeto de apreciação pelo Gabinete Técnico da Unidade de Implementação da LEO (UniLEO), nem se encontra aprovado pelo Ministro das Finanças, o que em nada contribui para a credibilidade de um processo de natureza estrutural e de uma dimensão que abrange toda a administração pública.

O calendário deste processo foi já atualizado três vezes³ e a previsão atual encontra-se já desatualizada, tal como demonstra a Figura 1, com a UniLEO e a DGO a salientar, em contraditório, “...a necessidade de ajustamento do planeamento da Reforma face ao plano que resultou da contratualização do PRR, dado que este último veio a adensar aos compromissos de cumprimento da LEO um conjunto de Marcos PRR...”.

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



(a) Mapas 1 a 14 inseridos na Lei do Orçamento do Estado (LOE) 2021.

(b) Proposta em apreciação pelo MF há mais de um ano.

(c) O programa piloto na Missão de Base Orgânica (Ministério) Economia e Mar, revelando-se uma experiência incipiente (cfr. Caixa 1 – Programa orçamental piloto).

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

(e) Cfr. Caixa 2 – Auditoria ao processo de preparação da Conta Geral do Estado de 2023.

Ponto de situação: ■ concluído no prazo; ■ em risco de incumprimento; ■ concretizado mas não cumpre o objetivo; ■ em incumprimento / impossível cumprir.

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. Elaboração TC.

¹ No seguimento da contratualização dos financiamentos do PRR.

² Foi contratada a 01/08/2022, uma empresa privada, no âmbito do investimento 10 do PRR. Este investimento refere-se à contratação de PMO (*project management office*) para os investimentos do PRR, incluindo a sua monitorização. Em sede de contraditório e em resposta conjunta, a UniLEO e a DGO referem que esta contratação não visou a revisão do planeamento. Contudo, o caderno de encargos estipula que seja entregue uma “Proposta de revisão do Plano de Implementação dos projetos da Lei de Enquadramento Orçamental e do SNC-AP” e o plano de trabalhos da empresa contratada prevê a “atualização dos planos da LEO e do SNC-AP”.

³ 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 subsequentes².

Modelo de governação

Em 2022, o Governo³ decidiu alargar por mais três anos as competências da UniLEO para assegurar a implementação da LEO, porém introduziu algumas modificações ao nível do seu modelo de governação: a coordenação e gestão técnica dos trabalhos passou a ser desenvolvida 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, visando um maior alinhamento no desenvolvimento dos projetos contratualizados ao abrigo do PRR⁴. As equipas de projeto são coordenadas por um elemento da UniLEO e cada entidade designa um gestor de equipa (responsável pela condução dos trabalhos na entidade que representa)⁵.

Em contraditório, o MF refere que *“...reavaliou o modelo de governação, tendo sido a UniLEO integrada na DGO, por forma a priorizar e agilizar a implementação da reforma subjacente à LEO, aproveitando as sinergias existentes”*. Porém, o enquadramento legal vigente não reflete tal integração, constatando-se apenas que os cargos de dirigente máximo das duas instituições são ocupados pelo mesmo titular.

A operacionalidade da UniLEO tem sido comprometida pela instabilidade da sua coordenação e também nos recursos humanos afetos. A UniLEO e a DGO, em resposta conjunta ao contraditório, assinalam que *“...a UniLEO tem tido sempre coordenadores designados”* e que o seu quadro jurídico sofreu apenas uma modificação desde 2016. Porém, a Unidade teve já quatro coordenadores e a instabilidade assinalada ocorre na sua operacionalização:

- ◆ Desde logo a ausência de coordenador entre 06/12/2022 e 31/01/2023⁶ e de responsável técnico entre 01/01/2019 e 31/01/2023⁷. Acresce que o coordenador acumula funções com o cargo de Diretor-Geral do Orçamento, sem existir evidência de redução dos riscos de as atividades relativas à reforma não serem asseguradas tempestivamente, face às muitas competências atribuídas à DGO (algumas com uma dimensão de curto prazo, como a preparação do OE e da CGE).
- ◆ Ao nível da coordenação dos projetos, em todo o ano de 2022 e quase metade de 2023, verificou-se a ausência da nomeação de responsáveis, o que ocorreu apenas a 30/06/2023⁸, com a designação dos coordenadores e a constituição formal das equipas de trabalho da DGO e da UniLEO para a concretização

¹ Art. 6.º da Lei 41/2020, de 18/08.

² Relativos ao 2.º semestre de 2021, 1.º e 2.º semestre de 2022 e 1.º semestre de 2023.

³ DL 38/2022, de 30/05 que alterou a orgânica da UNILEO (DL 77/2016, de 23/11) e o seu período de funcionamento foi prorrogado por três anos, com efeitos a 26/11/2022 (Despacho 2496/2023, de 21/02).

⁴ Anteriormente estas atividades eram, respetivamente, da competência exclusiva do coordenador da UniLEO e do responsável técnico.

⁵ Anteriormente não previa a designação de gestores de equipa em cada entidade.

⁶ Designado pelo Despacho 2496/2023, de 21/02, produzindo efeitos a 01/02/2023.

⁷ Designada pelo Despacho 2497/2023, de 21/02, produzindo efeitos a 01/02/2023.

⁸ Despacho conjunto DGO/UniLEO, de 30/06/2023.

de cada um dos projetos. Ao longo de 2022, estas entidades recrutaram técnicos superiores para o exercício de funções no âmbito dos projetos PRR¹.

- ◆ Não se encontram ainda designados os membros do Gabinete Técnico e do Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos da UniLEO. Na sua resposta conjunta, a UniLEO e a DGO consideram que alguns destes Gabinetes têm “...reduzida eficácia prática e reduzida aderência à realidade...”, contudo, manifestam a intenção de “dar-lhe a melhor aplicação possível”. Sobre esta matéria concluem que, desde a designação do atual coordenador, têm procurado assegurar “...um planeamento das atividades e a ativação das figuras e mecanismos previstos na Lei, em termos de Governança, assumindo a sua função de coordenação da reforma”.

Entidade contabilística Estado

A informação incluída no OE 2023 sobre a ECE tem um âmbito e utilidade muito limitados, na medida em que se cinge a um mapa de receitas e despesas orçamentais². Esta situação reflete o atraso que se verifica na operacionalização desta entidade, que visa a relevação contabilística de um conjunto de elementos patrimoniais de elevada materialidade financeira até aqui omissos no OE e na CGE, designadamente o património financeiro e imobiliário e a dívida pública. Apesar de ter sido já alvo de regulamentação³, esta operacionalização continua dependente da conclusão da avaliação do modelo concetual da ECE, tendo em conta o impacto de diversos cenários equacionados, a definição das naturezas de receita e despesa a incluir e subsequente desenho de processos. A este nível concetual, a eSPap alerta que faltam ainda definir certas regras importantes, designadamente quanto às transações atualmente omissas em contabilidade financeira e cujo impacto é ainda desconhecido, sugerindo estabelecer um período transitório ou de “ensaio” para a solução referente às demonstrações financeiras consolidadas.

O desenvolvimento operacional da ECE encontra-se dependente essencialmente:

- ◆ da evolução de outras componentes da reforma, designadamente da arquitetura de negócios e aplicacional recentemente concluída (27/10/2022);
- ◆ de desenvolvimentos concetuais (incluindo o modelo de gestão e controlo de tesouraria);
- ◆ da aquisição de soluções aplicacionais que deem resposta às novas exigências.

Estes desenvolvimentos aplicacionais, mesmo após a adjudicação dos respetivos contratos de execução, envolvem um período temporal que poderá ser ainda longo. Segundo estimativas da eSPap, serão necessários dois anos para operacionalizar a “solução global da Gestão Financeira Pública”, dependente ainda de lançamento de concurso público internacional. Relativamente à componente dos impostos, a AT estimou necessitar de sete anos para desenvolver as suas aplicações visando a produção da informação contabilística requerida.

¹ Seis técnicos superiores para a UniLEO e dois especialistas de informática para a DGO, não tendo a eSPap sido autorizada a contratar ao abrigo do regime excecional de contratação para a execução de projetos PRR (art. 15.º do DL 53-B/2021, de 23/06 e Despacho 11888-B/2021, de 30/11), por tal não estar previsto no contrato de beneficiário direto que celebrou com a Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP), o que constitui um fator de elevado risco de execução por escassez de recursos humanos (informação da eSPap de 29/06/2023).

² Mapa 19 – Desenvolvimentos orçamentais da ECE.

³ Despacho 274/2023, de 06/01.

Na sua resposta, a UniLEO e a DGO referem que “*Está em curso a finalização de um conjunto de documentos e requisitos ajustados à Regulamentação publicada no despacho n.º 274/2023 (...) para promoção do alinhamento com entidades parceiras, encontrando-se em fase de avaliação a solução que permita ir ao encontro das necessidades e processos contabilísticos, de modo a assegurar a implementação faseada dos mesmos na ECE...*”.

Neste contexto, o marco referente à implementação da ECE, contratado no âmbito do PRR com prazo de conclusão para 31/12/2023, encontra-se atrasado¹ (cfr. Quadro 1), tendo o Governo proposto o seu adiamento para 31/12/2024. Ora, os atrasos verificados até ao segundo semestre de 2023 e identificados neste ponto podem comprometer o financiamento da componente C17-i01.01 – Sistemas de informação de Gestão Financeira Pública.

Projetos de implementação da LEO integrados no PRR

O PRR inclui sete reformas e onze investimentos que contribuem para a implementação da LEO (cfr. Anexo A1), dependendo o desembolso das tranches de financiamento do cumprimento de marcos. Dos treze marcos a concretizar até ao final de 2023, quatro encontram-se concluídos, outros quatro em incumprimento e cinco estão atrasados (cfr. Quadro 1).

Quadro 1 – Marcos da Reforma e dos Investimentos enquadrados na componente 17 do PRR a concretizar até 2023

Reforma / Investimento	Marco		Prazo (Trim/Ano)	Estado
Reforma TD-r32	1254	Modelo de regulamentação do conteúdo do orçamento da ECE (a)	4T 2021	Concluído
	1253	Regulamentação MTBF (<i>medium term budget framework</i>) e orçamento por programas	2T 2022	Em incumprimento
	1255	Modelo de consolidação de contas		Em incumprimento
	1256	Definição do modelo de gestão e controlo da tesouraria		Em incumprimento
	1257	Modelo p/ acompanhamento da execução orçamental e financeira das AP (a)	4T 2022	Concluído
	1258	Definição do modelo de Centro de Competências e parceiros		Em incumprimento
	1259	Implementação do Projeto Piloto de Orçamento por Programas	4T 2023	Atrasado
Investimento TD-C17-i01	1260	Novo modelo da Conta Geral do Estado		Atrasado
	1233	Piloto de contabilização automática da Fatura Eletrónica	4T 2021	Concluído
	1234	Disponibilização de solução de Receita Eletrónica	4T 2022	Concluído
	1235	Solução integrada de gestão financeira central – recolha de informação para gestão de tesouraria	4T 2023(b)	Atrasado
	1236	Solução processual integrada de gestão dos ciclos da receita e despesa		Atrasado
	1237	Completar a implementação da Entidade Contabilística Estado(a)		Atrasado

(a) Marcos considerados pela Comissão Europeia para efeitos de avaliação dos desembolsos dos apoios financeiros PRR.

(b) Pedido de prorrogação de prazo para o 4T 2024 em processo de análise pelo MF.

Fonte: PRR e Contrato de financiamento para a realização do Investimento TD-C17-i01.01 e Sistema de Gestão de Informação do PRR. Informação prestada pela UniLEO e eSPap, de 30/06 e 29/06/2023, respetivamente.

Sobre os projetos de implementação da LEO destaca-se:

- ◆ No âmbito da orçamentação por programas prevêem-se reformas e investimentos financiados pelo PRR, que registam atrasos consideráveis: continua em fase de aprovação² o diploma de regulamentação e

¹ Relatório de progresso do 2.º trimestre de 2023 referente a C17-i01.01 – Sistemas de informação de Gestão Financeira Pública.

² Informação prestada pela UniLEO, em 30/06/2023.

definição das especificações e orientações relativas à concretização dos programas orçamentais¹ (Marco 1253). Acresce que o programa piloto “Desenvolvimento Sustentável da Economia do Mar” na Missão de Base Orgânica (Ministério) Economia e Mar (Marco 1259), revelou-se uma experiência ainda muito incipiente, que não permite a replicabilidade de soluções adotadas, prevendo o OE 2023 a criação de dois novos programas piloto (cfr. Caixa 1 – Programa orçamental piloto).

- ◆ Embora os Marcos 1259 “Implementação do Projeto Piloto de Orçamento por Programas” e 1260 “Novo modelo da Conta Geral do Estado” estejam assinalados como “atrasados” nos relatórios de monitorização do PRR, em contraditório, a UniLEO e a DGO informam que “...estão em curso os trabalhos tendentes à sua finalização sendo o seu prazo estabelecido o IV trimestre de 2023”.
- ◆ O modelo de gestão da tesouraria do Estado (Marco 1256), pese embora incluir os contributos de dois projetos piloto já concluídos (contabilização automática da Fatura Eletrónica (Marco 1233) e Receita Eletrónica (Marco 1234)), ainda não se encontra finalizado, pelo que compromete o desenvolvimento da solução tecnológica para a recolha de informação para gestão de tesouraria (Marco 1235), para a qual foi solicitado o adiamento de implementação para 31/12/2024².
- ◆ Quanto aos restantes modelos concetuais com prazo de implementação para 2022, designadamente manual de consolidação de contas (Marco 1255), modelo de centro de competências e parceiros (Marco 1258) e modelo de acompanhamento da execução orçamental e financeira das administrações públicas (Marco 1257), somente este último se encontra concluído³. O atraso nestas reformas impede a definição dos requisitos técnicos e funcionais para os sistemas de informação e põe em causa o lançamento dos procedimentos de contratação para a realização dos investimentos previstos.

Os atrasos verificados contribuem para a baixa execução financeira dos projetos referentes ao investimento em Sistemas de Informação de Gestão Financeira Pública (TD-C17-i01.01)⁴. Com o valor total previsto de 161 M€ (a concluir até 30/06/2026), o seu nível de execução em 2022 apresenta um desvio de 91,0% face ao inicialmente aprovado (cfr. Quadro 2). Em contraditório, a UniLEO e a DGO salientam que “...a aquisição de soluções globais de gestão financeira pública envolve um conjunto de várias capacidades e funcionalidades tecnológicas que não se esgotam em algumas funcionalidades centrais ao Ministério das Finanças que serão porventura endereçadas por via de sistema de BI/análise de dados...”, confirmando que há projetos essenciais à reforma que não têm ainda a maturidade suficiente para se traduzirem em cadernos de encargos e contratação.

Quadro 2 – Repartição anual do Investimento TD-C17-i01.01

(em milhões de euros)

Calendarização / Ano	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Total
Aprovada inicialmente	1	47	37	33	26	17	161
Reprogramação atual	0	4	48	66	26	17	161

Fonte: Informação prestada pela eSPap, em 29/06/2023.

¹ Esta situação arrasta-se desde novembro de 2021 (cfr. contraditório do MF ao Relatório 14/2021 - 2.ª Secção, de 25/11, apesar de já terem decorrido dois anos desde a data-limite fixada na lei para a sua aprovação (final do primeiro semestre de 2021).

² Informação da eSPap, de 29/06/2023.

³ Despacho 275/2023, de 06/01.

⁴ Os Investimentos enquadrados na Componente 17 do PRR, constam do contrato de beneficiário direto, firmado entre a eSPap e a EMRP, a 08/09/2021, para a realização do Investimento TD-C17-i01.01, a concretizar até 30/06/2026.

Considerando apenas os Investimentos relevantes para a implementação da LEO, com o custo total previsto de 122 M€¹, a eSPap celebrou, até 30/06/2023, 13 procedimentos de contratação, no valor global de 4,2 M€ (valores sem imposto sobre o valor acrescentado – IVA), tendo sido executados em termos financeiros 2,5 M€ e, em termos físicos, em média, 68,7%.

Assim, é crucial acelerar a execução da componente reforma (definição de modelos concetuais, regulamentação e arquitetura de processos), sem a qual não é possível dar seguimento às componentes de investimento previstas no PRR. Neste processo, é essencial a liderança, empenho, coordenação e monitorização, assegurando a afetação dos recursos necessários e o uso adequado do apoio técnico já facultado por diferentes instituições internacionais², caso contrário, novos atrasos a refletirem-se em incumprimento dos marcos contratualizados no PRR podem colocar em risco o financiamento aprovado³.

Caixa 1 – Programa orçamental piloto

A orçamentação por programas serve para melhor planear e avaliar as políticas públicas. Para tal, as ações que compõem um programa orçamental e os seus objetivos finais deverão ser definidos em função das especificidades inerentes à concretização dessas políticas. Esta forma de orçamentar exige, para cada programa, a desagregação por serviços e entidades, evidenciando os respetivos custos, indicadores, metas que se pretendem atingir e fontes de financiamento⁴, permitindo a comparação entre os custos previstos e verificados e entre as metas fixadas e resultados alcançados. Assim, a orçamentação por programas poderá concretizar o seu desígnio de servir como instrumento para avaliar a eficiência da despesa pública, associado a um quadro de maior transparência e de uma mais eficaz responsabilização dos gestores públicos pelo desempenho e resultados.

A evidência internacional (OCDE, 2017)⁵ aponta que uma estrutura de reporte especializada facilita a ligação entre a informação de resultados e a informação financeira. Neste contexto, Portugal continua desfasado face às melhores práticas internacionais, não existindo ainda informação que demonstre, aos mercados e aos cidadãos, a forma como os recursos públicos estão a ser usados para obter os resultados pretendidos pelas políticas públicas.

Prevista desde 1977, a orçamentação por programas ganhou importância em 2011 e em 2015, mas ainda não se afastou de uma mera repartição orgânica

Prevista pela primeira vez na LEO de 1977, a orçamentação por programas tem o seu grande impulso com a LEO 2011 que determinou que toda a despesa da AC passasse a ser estruturada por programas⁶. Por sua vez, a LEO 2015 veio:

- ◆ reforçar a relevância da orçamentação por programas, alargando o seu âmbito também à SS e sistematizando, de forma mais clara, o processo da sua implementação;

¹ 120,3 M€ referentes ao investimento C17-i01.01 – Sistemas de Informação de Gestão Financeira Pública (Investimentos 1 a 10) e 1,7 M€ ao Investimento TD-C17-i01.02 – Implementação do Sistema de Informação e Gestão do Património Imobiliário Público (SIGPIP).

² Designadamente Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), *Structural Reform Support Service* da Comissão Europeia, Banco Mundial, abrangendo *Concept papers* no âmbito da gestão de tesouraria e receita não fiscal; modelo de orçamentação por programas e utilização da contabilidade de gestão para a sua implementação; modelo de quadro plurianual de receita e despesa pública; *Spending Review* (a decorrer).

³ O contrato entre a eSPap e a EMRP prevê que “Os apoios financeiros atribuídos (...) podem ser recuperados, total ou parcialmente (...) Se o Investimento não for executado ou concluído tal como consta no cronograma...”.

⁴ Arts. 45.º, n.º 5 e 37.º, n.º 3, alínea a) da LEO.

⁵ Downes, R., Moretti, D. and Nicol, S. (2017). “Budgeting and performance in the European Union: a review by the OECD in the context of EU budget focused on results”. *OECD Journal on Budgeting*. Volume 2017/1.

⁶ DL 131/2003, de 28/06 e Lei 22/2011, de 20/05 (5.ª alteração à LEO 2001), respetivamente.

- ◆ definir etapas intermédias para a operacionalização, designadamente, a aprovação, até ao final do primeiro semestre de 2021, do decreto-lei que regulamenta e define as especificações e as orientações relativas à concretização da orçamentação por programas, com vista à criação de um programa-piloto e respetiva calendarização¹, tendo, para o efeito, sido constituído um Grupo de Trabalho (Despacho 3771/2021, de 14/09, do Ministro de Estado e das Finanças).

Apesar deste enquadramento legal e conceptual, a orçamentação por programas nunca deixou de ser uma mera repartição orgânica das despesas, coincidindo quase integralmente com uma repartição por ministérios², mais centrada nos recursos do que nos resultados, sem fixação de objetivos, metas ou resultados e respetivas métricas, não produzindo informação com valor acrescentado, nem contribuindo para a avaliação das políticas públicas.

Em contraditório, a DGO salienta a “valorização do papel da entidade coordenadora”, designadamente “...para a descentralização de atos, responsabilidades e competências anteriormente centralizadas no Ministério das Finanças (...). Este caminho é estrutural e não despiciente na implementação de perspetivas e dinâmicas de gestão”.

O programa-piloto Mar de âmbito muito reduzido teve uma utilidade limitada

No âmbito do OE 2022, foi criado o Programa piloto 01 — Desenvolvimento Sustentável da Economia do Mar, centrado no eixo de atuação sob responsabilidade do Ministério da Economia e do Mar. Ora, a adoção de um programa piloto é uma boa prática num processo que, tal como sinaliza a OCDE, é de duração longa, sendo recomendável a adoção de uma calendarização por etapas, prudente e realista. O próprio Relatório do Orçamento do Estado (ROE) 2022 evidencia que se pretende, com este programa piloto, testar um modelo de orçamentação por programas, nomeadamente ao nível dos seus elementos e regras de funcionamento, tendo em vista uma generalização efetiva. Porém, o que se verificou foi:

- ◆ Em 2021³, o piloto foi concebido⁴ incluindo dois programas (Desenvolvimento Sustentável da Economia do Mar e Governação e Soberania Nacional do Mar). O orçamento global previsto, de 174,8 M€, estava associado a atividades e projetos de entidades que pertenciam à tutela do Ministério do Mar, que foi extinto em 2022 e deu origem ao Ministério da Economia e do Mar, com nova orgânica⁵.
- ◆ O ROE de março de 2022 previu um programa orçamental piloto com um orçamento de 78,8 M€, menos 55,9% do que na anterior versão (de outubro de 2021) e representando 3,1% da despesa da Missão de Base Orgânica da Economia e do Mar. Comparando com o que a LEO prevê que venha a ser estruturado em programas orçamentais, este piloto representa 0,04% da despesa consolidada da AC e da SS. Mesmo assim, mantiveram-se os objetivos e indicadores de desempenho que haviam sido definidos em 2021.
- ◆ Apesar do universo limitado, verificou-se um nível de execução deste conjunto de ações inferior a metade do previsto (35,8 M€, ou seja, 45,4% dos 78,8 M€ orçamentados), não sendo divulgados os fatores que concorreram para essa baixa execução, nem o impacto nos indicadores de desempenho selecionados.

O quadro seguinte evidencia o orçamento e a despesa executada, bem como os indicadores considerados no OE 2022 e os resultados apresentados na CGE.

¹ Art. 5.º da Lei 151/2015, de 11/09, que aprovou a LEO, republicada pela Lei 41/2020, de 18/08.

² Em 2022, a correspondência entre ministério e programa só não se verifica no Ministério das Finanças, que comporta os Programas Finanças e Gestão da Dívida Pública.

³ Desde 2021, o modelo da orçamentação por programas está integrado nas reformas e investimentos do PRR com 19 M€ para o Investimento 5 - Sistema de Informação Previsional (SIP) - Solução informática para o redesenho e implementação do processo orçamental, incorporando a orçamentação por programas.

⁴ Cfr. ROE 2022 que acompanhou a proposta do OE para 2022 de outubro de 2021, rejeitada pela Assembleia da República.

⁵ Não integraram a tutela deste novo Ministério, designadamente, a Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos e do Mar e o Instituto Português do Mar e da Atmosfera.



Quadro 3 – Objetivos e Indicadores do Programa Orçamental piloto integrado na Missão de Base Orgânica da Economia e do Mar

Objetivos	Indicadores de Desempenho	Metas ROE 2022	Execução CGE 2022	Orçamento ROE 2022	Execução CGE 2022
P01 Programa Desenvolvimento Sustentável da Economia do Mar				78,8 M€	35,8 M€
Objetivo 1 Dinamizar a Economia do Mar sustentável	Exportações Economia do Mar	% 5			-
	Emprego Economia do Mar	% 4,1			
	Peso da Economia do mar no PIB	% 5,1			
Objetivo 2(a) Garantir as funções de suporte e de Estado à boa governação do Mar	Relatórios de estatísticas e monitorização para apoio à definição de políticas públicas do Mar	n.º 3	1		
	Peso da Despesa em I&D na Economia do Mar no total das Despesas em I&D	% 3,5	2,8		
	Rácio entre N.º de incidentes registados e N.º de vistorias a embarcações	% 0,02	-		
	Proporção de áreas marinhas protegidas relativamente à área marítima sob jurisdição nacional	% 10	-		

(a) O objetivo 2 bem como os respetivos indicadores constavam, na primeira proposta do OE 2022, associados a um outro programa orçamental designado Programa Governação e Soberania Nacional no Mar.

Fonte: ROE 2022 e CGE 2022.

A medição dos resultados destas ações visou aferir o cumprimento de dois objetivos com base em sete indicadores de desempenho. Porém verificou-se:

- ◆ a apresentação de resultados, apenas para dois dos sete indicadores definidos;
- ◆ a quantificação do indicador relativo à despesa em I&D efetuada com base em informação estatística relativa a 2021 que, embora seja a disponível à data, não serve para medir o desempenho de 2022.

Ora, as mudanças orgânicas que ocorreram ao longo do ano (integração de entidades da área governativa do Mar noutros ministérios a partir de julho e a mudança de interlocutores no organismo piloto e na UniLEO), não podem ser suficientes para justificar uma execução de apenas 45,4% do planeado, a apresentação de resultados para menos de metade dos indicadores previstos e, num dos casos, com referência a um ano que é prévio às ações do próprio programa.

No âmbito dos investimentos do PRR, o projeto relativo à orçamentação por programas prevê uma calendarização faseada até 2025: a componente regulamentação (até junho de 2022), o projeto piloto (a decorrer até ao final de 2023), o desenvolvimento dos sistemas de informação (durante 2024) e o modelo de custeio (durante 2025). No entanto, os passos dados até agora limitam as expectativas quanto à boa execução destes investimentos.

Em contraditório, o MF refere que o Governo está “...empenhado na implementação da Orçamentação por Programas...”, sem criar “disrupção no processo orçamental”, pelo que “deve ser implementada de forma progressiva” e com foco “...na criação de um modelo que seja realista na operacionalização, com qualidade e que permita melhorar a avaliação das políticas públicas”. Por sua vez, a DGO salienta que a “...experiência de 2022 tem a virtude de possibilitar sobretudo, a identificação de ações de melhoria a realizar, tanto para o MF como para as Entidades Coordenadoras e entidades envolvidas...” e que o “...relatório que visa proceder à avaliação da experiência com os pilotos (...) constitui um marco de reforma cuja calendarização está prevista para conclusão até ao IV trimestre de 2023 (...) sendo que todos os intervenientes estão investidos no melhor sucesso das reformas preconizadas pela LEO”.

Contudo, constata-se que o enquadramento legal da orçamentação por programas ainda não foi aprovado e o projeto piloto, tal como se dá conta nesta caixa, ficou aquém da utilidade proposta. Verificou-se, em particular, a ausência de mecanismos que, neste contexto específico, permitissem assegurar a necessária articulação entre serviços de ministérios distintos, perdendo-se a oportunidade de testar a orçamentação por programas em matérias que abranjam missões de base orgânica diferentes, com troca de informação ao nível das ações, dos indicadores e das metas previamente conceptualizados no programa orçamental definido.

Caixa 2 – Auditoria ao processo de preparação da Conta Geral do Estado de 2023

Por força do art. 66.º da LEO, o Governo apresenta, até 15/05/2024, a CGE 2023, a qual deve compreender, pela primeira vez, um conjunto completo de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, a sujeitar a certificação do Tribunal de Contas, havendo, por seu turno, lugar à emissão desta até 30/09/2024, nos termos do mesmo dispositivo legal.

No âmbito dos trabalhos preliminares da referida certificação, o Tribunal realizou uma auditoria de conformidade ao processo de preparação da CGE 2023 (Relatório 9/2023 - 2.ª Secção, aprovado em 06/07) por via da qual foi apreciado se se encontravam reunidas as pré-condições que viabilizassem a condução da auditoria financeira subjacente a essa mesma certificação e, em concreto, se se verificavam as condições que habilitassem a DGO a elaborar a CGE 2023, preparada e instruída nos novos moldes e prazo legalmente exigidos, enquanto objeto de certificação.

Em resultado da auditoria observaram-se desenvolvimentos concretos, alcançados no contexto da reforma das finanças públicas e da implementação da LEO, como sejam a transição progressiva, embora ainda em curso, para o SNC-AP das entidades que integram a administração central e a segurança social, ou a entrada em produção da componente Data integration – Portal de integração do S3CP. Concluiu-se que tais progressos são, pela sua natureza e efeitos, suscetíveis de contribuir, ainda que insuficientemente, para o processo de consolidação.

Sem prejuízo dos desenvolvimentos assinalados, apurou-se que não estão asseguradas as condições indispensáveis que viabilizem a preparação de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas para integrar a CGE 2023, sendo de destacar, pela sua relevância, insuficiências críticas nos seguintes domínios:

1. Quanto ao quadro concetual, normativo, contabilístico e metodológico de referência à preparação da CGE

Apurou-se a inexistência de elementos estruturantes do quadro concetual de referência (eg. o novo modelo da CGE ou as políticas e os critérios contabilísticos a adotar); a insuficiente densificação do referencial de relato financeiro e orçamental aplicável, no que respeita às especificidades do processo da consolidação no contexto da CGE (de que é exemplo a delimitação do perímetro e a definição dos princípios e requisitos específicos a observar neste processo) e, por fim, a insuficiente regulamentação e incipiente implementação da ECE, enquanto um dos componentes financeiramente mais significativos.

2. Quanto aos sistemas e tecnologias de informação de suporte à preparação da nova CGE

Concluiu-se pela existência de níveis de desenvolvimento e de maturidade muito incipientes, em particular no que respeita ao modelo de recolha de informação relevante para a consolidação e correspondentes soluções tecnológicas e também pelo não desenvolvimento das demais componentes relevantes dos Sistemas de Informação de Gestão Financeira Pública, inscritas no PRR, com um calendário de execução previsto para o final de 2026, o que não é, de forma evidente, compaginável com o prazo de apresentação da CGE 2023, estabelecido na LEO.

3. Quanto à identificação e caracterização de cada uma das entidades que integram o perímetro da nova CGE

A falta de desenvolvimentos neste domínio é impeditiva da obtenção de informação completa, sistematizada e tempestiva para a nova CGE, essencial para o processo de consolidação, como seja a identificação e caracterização, de forma inequívoca, das entidades que integram, em cada momento, o perímetro do grupo público, quer na ótica financeira e patrimonial, quer na ótica orçamental.

4. Quanto ao processo de consolidação de contas

Os procedimentos de homogeneização prévia, agregação de dados e de eliminação das operações internas a observar na consolidação das demonstrações orçamentais e financeiras da CGE 2023, para além de não terem sido estabelecidos já não se mostram oportunamente exequíveis, sob o ponto de vista técnico e operacional, dada a incapacidade de se obter informação completa, homogénea, tempestiva, sistematizada e validada, uma vez que:

- ◆ Os trabalhos relativos à preparação do balanço de abertura, reportado a 01/01/2023, não foram realizados, nem foram criadas condições para a sua efetiva emissão;
- ◆ Os Componentes da CGE, alguns financeiramente significativos, não aplicaram o SNC-AP, no período de relato de 2022, enquanto ano de referência para apuramento dos saldos de abertura, agravado pelo facto de, também, em 2023 existirem indícios de que subsistem entidades que não transitaram para este referencial;

- ◆ As instruções e orientações emitidas aos Componentes, nomeadamente as constantes na Norma Técnica 1/2017 da UniLEO e na respetiva documentação de suporte, não são suficientes, nem estão a ser cumpridas relativamente a aspetos que se reputam de essenciais para a preparação da CGE 2023.

5. Quanto ao modelo de controlo interno e auditoria

O novo modelo de controlo interno e auditoria, projeto enquadrado na implementação da LEO, e o manual de controlo interno do processo de consolidação não estão definidos, apesar de constituírem pilares essenciais na estrutura de prevenção e deteção oportuna de distorções passíveis de afetar a fiabilidade da CGE 2023.

Não se encontra, assim, concluída a ponderação sobre:

- ◆ o nível de responsabilidade, envolvimento, articulação e comunicação com os auditores de componentes, em particular dos responsáveis pela emissão da certificação legal de contas (CLC);
- ◆ as responsabilidades específicas dos demais agentes relevantes no âmbito do processo de preparação da CGE (incluindo entidades e órgãos do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, UniLEO e ESPap);
- ◆ as políticas, os métodos e os procedimentos de controlo interno a adotar ao nível do grupo público, que salvaguardem a exatidão e integridade dos respetivos registos contabilísticos.

Os constrangimentos mencionados, e uma vez decorrido cerca de metade do período de relato financeiro, são inultrapassáveis dentro do prazo estabelecido para a apresentação da CGE 2023, dada a natureza e a profundidade das condições que ainda estão por assegurar, bem como a complexidade e morosidade da implementação das respetivas soluções necessárias.

O MF e a DGO reconhecem a ausência de condições para a preparação da CGE nos termos da LEO e informaram o Tribunal que, em função da cadência e conclusão de investimentos indispensáveis enquadrados no PRR, a primeira CGE suscetível de ser elaborada com os instrumentos previstos na LEO será a de 2026.

Nestes termos, no mesmo relatório de auditoria é observado que a ausência de objeto a auditar determina a impossibilidade de certificação da CGE.

Face à matéria apurada, o Tribunal recomendou ao MF a promoção de mecanismos de gestão e controlo que imprimam um adequado ritmo de desenvolvimento do processo de preparação da CGE nos novos moldes, evitando novos desvios temporais.

Adicionalmente, recomendou à Assembleia da República e ao Governo a harmonização do prazo legal para a apresentação da CGE, a sujeitar a certificação, com as reais e indispensáveis condições para o efeito.

2. PRESTAÇÃO DE CONTAS EM SNC-AP

No ano de 2022 continuou o processo de transição para o SNC-AP com a prestação de contas por 1 188 entidades¹ (1 120 no ano anterior), sendo de referir que cerca de 157 entidades ainda prestaram contas de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade Pública² ou planos setoriais.

Esta prestação de contas em SNC-AP cobre uma despesa líquida paga de 56 865 M€, mais de metade relativa ao setor social, designadamente na área da saúde³, conforme evidencia o quadro seguinte.

Quadro 4 – Prestação de contas relativas a 2022

(em milhões de euros)

Funções	SNC-AP			
	Entidades	% Entidades	Despesa	% Despesa
Funções de Soberania	73	6,1	5 897	10,4
Setor Social	107	9,0	36 363	63,9
Educação e Ensino	911	76,7	8 916	15,7
Funções Económicas	63	5,3	4 472	7,9
Fundos Europeus, Ambiente e Recursos Naturais	34	2,9	1 216	2,1
Total SNC-AP	1 188	100,0	56 865	100,0
Total de contas de 2022	2 335	-	-	-
Peso do SNC-AP no total	50,9%	-	-	-

Fonte: Econtas.

Porém, este total representa apenas cerca um quarto da despesa não consolidada da AC e SS refletida na CGE, o que se justifica pelo facto de existirem entidades que:

- ◆ não estão obrigadas à aplicação do SNC-AP (ou que ainda não reuniram as condições para a respetiva transição), prestando contas noutros referenciais contabilísticos – é este o caso, designadamente, das contas entradas em 2022 e relativas a: empresas (192), fundações, associações e cooperativas (149) e outras entidades (21);
- ◆ que, não tendo transitado ainda para o SNC-AP, aplicaram o POCP (147) ou o POCISSSS (10)⁴ – incluem-se neste grupo contas com uma dimensão financeira muito significativa como a dos encargos da dívida pública, sob gestão do IGCP, ou as das entidades que integram o perímetro da CSS;
- ◆ ainda não transitaram para o SNC-AP tendo prestado contas ao abrigo de instruções próprias, como os serviços periféricos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) e o Instituto Camões (186 contas).

¹ Os dados reportam-se a 31/08/2023 e não incluem contas da administração local nem da administração regional.

² Ao abrigo do previsto no n.º 2 do art. 200.º da LOE 2022.

³ As entidades do Ministério da Saúde representam 41,6% da despesa total e 65,1% da despesa do setor social.

⁴ Ao abrigo do previsto no n.º 2 do art. 200.º da LOE 2022. O número de entidades que aplica o POCISSSS 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.

Das entidades que prestam contas em SNC-AP, 67,6% são escolas do ensino básico e integrado¹ e 15,7% são Serviços e Fundos Autónomos (SFA), sendo estes últimos responsáveis por 47,4% da despesa líquida paga em análise.

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

Subsetor	Contas em SNC-AP				
	Integral	Pequenas Entidades	Microentidades	N.º de entidades	%
SI (exceto escolas)	51	17	37	105	8,8
Escolas	652	149	2	803	67,6
SFA	166	18	2	186	15,7
EPE/EP	59	1	1	61	5,1
Associações públicas	17	11	1	29	2,4
Outros	3	1	0	4	0,3
Total Geral	948	197	43	1 188	100,0
%	79,8	16,6	3,6	100,0	-

(em milhões de euros)

Subsetor	Despesa refletida nas contas				
	Integral	Pequenas Entidades	Microentidades	Despesa	%
SI (exceto escolas)	16 140	59	74	16 273	28,6
Escolas	4 344	419	1	4 764	8,4
SFA	26 885	90	0	26 975	47,4
EPE/EP	8 646	3	0	8 649	15,2
Associações públicas	100	36	1	136	0,2
Outros	63	4	0	67	0,1
Total Geral	56 178	611	76	56 865	100,0
%	98,8	1,1	0,1	100,0	-

Fonte: Econtas.

Do total de contas prestadas em SNC-AP, 79,8% enquadram-se no regime integral, representando 98,8% do total da despesa líquida e 3,6% respeitam a microentidades, cuja expressão financeira é residual.

¹ Que integram o OE e a CGE de forma agregada.

B. O PROCESSO ORÇAMENTAL

1. A PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL

O processo orçamental foi marcado pela rejeição da primeira proposta do OE 2022¹, em outubro de 2021, que levou à prorrogação da vigência do OE 2021² e à aprovação do regime transitório de execução orçamental³. O OE 2022 apenas foi aprovado em maio de 2022, com entrada em vigor no final do primeiro semestre. Seguiu-se a publicação do decreto-lei de execução orçamental, em agosto, o que não sucedia desde 2019 (cfr. Figura 2).

Figura 2 – Principais marcos da cronologia do processo orçamental de 2022



Neste contexto, as vicissitudes ocorridas no calendário orçamental conduziram à ausência de um adequado enquadramento plurianual de políticas e objetivos orçamentais que norteassem o orçamento anual e, nessa medida, impedem a análise da compatibilização entre as Grandes Opções e o OE 2022. Com efeito, a proposta de lei das Grandes Opções para o período de 2021-2025 não chegou a ser aprovada e o Governo não apresentou a proposta de lei das Grandes Opções 2022-2026 no prazo fixado pela LEO⁴, que apenas veio a ser divulgada em conjunto com a do OE 2023, em outubro de 2022.

Considerando que a programação plurianual também se concretiza através do Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP), o qual deve enquadrar a elaboração dos orçamentos, constatou-se que o OE 2022 não se encontrou vinculado, previamente, a limites de despesa, em prejuízo da previsibilidade e disciplina orçamental, uma vez que:

- ◆ O QPDP 2021-2025, integrado nas Grandes Opções para o mesmo período, não foi aprovado⁵.

¹ Conduzindo à dissolução da AR, à realização de eleições (30/01/2022) e à tomada de posse do novo governo, em 30/03/2022.

² Nos termos do art. 58.º da LEO.

³ DL 126-C/2021, de 31/12.

⁴ 90 dias após a tomada de posse do Governo, conforme alteração, da sua própria iniciativa, ao art. 39.º da LEO (Lei 10-B/2022, de 28/04) para acomodar situações em que a tomada de posse de novo governo tenha impacto no calendário orçamental.

⁵ O QPDP está integrado na lei das Grandes Opções (art. 34.º da LEO).

- ◆ O Programa de Estabilidade (PE) 2022-2026 não incluiu o projeto de atualização do QPDP.
- ◆ A apresentação do QPDP para 2022-2026 no relatório que acompanhou a segunda proposta do OE 2022 (ROE 2022)¹ não se enquadra no processo orçamental definido pela LEO nem foi objeto de aprovação.

Por sua vez, o PE 2022-2026 divulgou apenas o cenário orçamental em políticas invariáveis sem dar a conhecer as opções de política para o horizonte de projeção². Apesar de o PE e a proposta de OE terem sido apresentados em datas muito próximas, o PE só incluiu parte das medidas subjacentes ao OE 2022, discriminando as relacionadas com o PRR, a pandemia de COVID-19 e o choque geopolítico³, mas não considerou outras, nomeadamente as previstas no Programa do Governo, e o seu eventual impacto orçamental futuro.

Em suma, o único enquadramento orçamental de médio prazo que antecedeu a apresentação da segunda proposta do OE 2022 reporta-se ao PE 2021-2025, elaborado um ano antes, o qual carecia de revisão, nomeadamente por não incorporar os desenvolvimentos posteriores relevantes, sobretudo no primeiro trimestre de 2022, com a guerra na Ucrânia e o subsequente aumento dos preços da energia⁴.

Neste contexto, e apesar de se terem verificado algumas melhorias ao nível da articulação e coerência entre os documentos de programação e de execução orçamental, subsistem ainda as seguintes insuficiências:

- ◆ As medidas de política orçamental explicitadas no ROE 2022, embora integrando medidas adicionais no âmbito do choque geopolítico⁵, estão na sua maioria em consonância com as do PE 2022-2026, embora com diferentes perspetivas quanto ao seu impacto orçamental.
- ◆ As Grandes Opções 2022-2026 contêm, pela primeira vez, a vertente financeira, com a inclusão do cronograma de instrumentos de financiamento para 2021-2029, a identificação das fontes de financiamento e a programação financeira plurianual por desafio estratégico⁶, medidas de política e fontes de financiamento e o detalhe da programação anual de financiamento das áreas de política.

Porém, não é possível compatibilizar o cenário orçamental do ROE 2022 com os valores da programação financeira para 2022 constantes das Grandes Opções 2022-2026 uma vez que: i) a apresentação das políticas setoriais no ROE apenas é efetuada ao nível dos Programas Orçamentais com insuficiente detalhe das medidas em causa, o que condiciona a comparação com as Grandes Opções; e ii) o financiamento total previsto nas Grandes Opções não distingue as fontes nacionais das fontes provenientes de fundos europeus, não permitindo assim relacionar com a parcela afeta ao OE.

¹ Quadro 5.10, p. 147. Face à atualização do QPDP constante do PE 2021-2025 apresenta uma variação na receita e na despesa de 2,5% (mais 6 816 M€).

² Cfr. prevê o n.º 4 do art. 33.º da LEO. O Conselho das Finanças Públicas (CFP) entendeu não estarem reunidas as condições para apreciar o cenário macroeconómico subjacente ao PE 2022-2026 por não incorporar as medidas de política a adotar (cfr. Posição do CFP sobre o cenário macroeconómico subjacente ao Programa de Estabilidade, de 22/03/2022).

³ Quadros III.1, p.26, e A3. 1 18., p. 53.

⁴ O PE 2021-2025 continha também reduzida informação sobre as medidas de política para 2022, assinalando sobretudo o efeito *carry-over* de medidas tomadas em 2021 (Quadros A2.1. e A2.2., ambos na p. 77).

⁵ O PE 2022-2026 previa uma despesa com a crise energética de 509 M€ (com impacto orçamental de 524 M€, considerando a receita prevista para financiar as medidas), menos de metade do registado no ROE 2022. As diferenças advêm de medidas entretanto aprovadas ou reforçadas, designadamente, para enfrentar o aumento dos preços dos combustíveis e do gás (Lei 10-A/2022, de 28/04 e DL 30-B/2022, de 18/04), para apoiar os profissionais da pesca pelo acréscimo de custos de produção (DL 30-C/2022, de 18/04) e as famílias, trabalhadores e empresas (DL 28-A/2022 de 25/03 e 30-D/2022, 18/04).

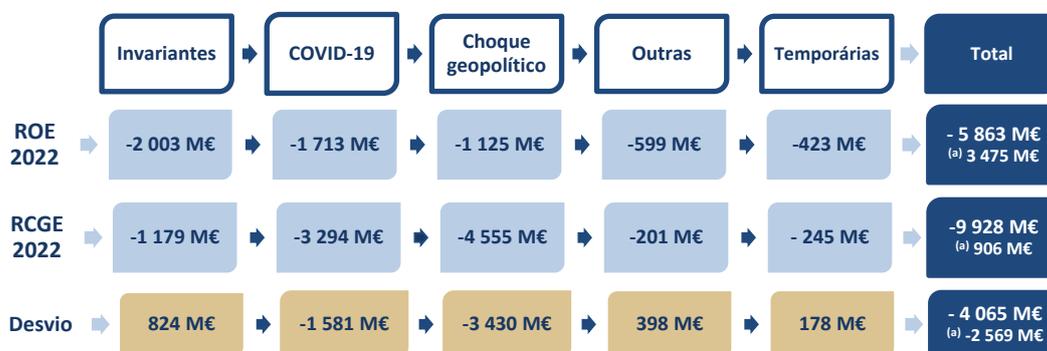
⁶ Boa governação, alterações climáticas, demografia, desigualdades e sociedade digital, da criatividade e inovação.

- ◆ O RCGE 2022 passou a identificar, para cada uma das medidas de política constantes do ROE 2022 ou adotadas posteriormente, o impacto orçamental ou a indisponibilidade dessa informação¹, dando cumprimento parcial às recomendações do Tribunal². Acresce que a sistematização do efeito orçamental seguiu a tipologia de medidas adotada no ROE 2022, em benefício da harmonização e transparência da informação.

Relativamente ao impacto orçamental das medidas de política orçamental verificou-se que:

- ◆ O ROE 2022 assinalou um agravamento do saldo global das AP, em 2022, em 5 863 M€³, em resultado do impacto orçamental previsto com as seguintes tipologias: invariantes (-2 003 M€; 34,2%), de resposta à COVID-19 (-1 713 M€⁴; 29,2%), de mitigação do choque geopolítico (-1 125 M€; 19,2%), outras medidas (-599 M€; 10,2%) e temporárias (-423 M€; 7,2%). O saldo integra o efeito do financiamento por fundos europeus, designadamente no âmbito do PRR, no valor total de 3 475 M€ (cobrindo 36,2% da despesa esperada).
- ◆ Por sua vez, no RCGE 2022, o saldo global deteriorou-se em 9 928 M€⁵ por via da execução do conjunto das medidas, o que representa um impacto mais desfavorável em 4 065 M€ face à previsão. Para esta situação, contribuíram maioritariamente as medidas no contexto do choque geopolítico que não estavam contempladas no ROE 2022⁶, a suborçamentação de despesas COVID-19 e a não concretização da receita de fundos europeus (-2 569 M€, 63,2% do desvio total) (cfr. Figura 3).

Figura 3 – Impacto no saldo global das AP por medidas de política orçamental em 2022 – em contabilidade nacional



(a) Receita proveniente de fundos europeus.

Fonte: MF, ROE 2022 (Quadros 3.3, p. 61, 3.4, p. 62, e 3.5, p. 63) e RCGE 2022 (Quadros 2.3, p. 14, e 2.4, p.15).

Por medida e dimensão do desvio⁷, destaca-se: i) a execução do investimento financiado através do PRR, cerca de um quarto do previsto (desvio de -2 408 M€); ii) a perda de receita devido à redução do imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos (ISP) equivalente à descida do IVA para 13% e à devolução da receita

¹ Quadros 2.3., p. 14, e 2.4., p. 15.

² A última formulada no PCGE 2021, Recomendação 2.

³ Previsão de receita de 2 905 M€ e de despesa de 8 768 M€.

⁴ Previsão de redução da despesa inerente às medidas COVID-19 em 3 125 M€ face a 2021 (menos 64,6%).

⁵ Execução da receita de -328 M€ e da despesa de 9 599 M€.

⁶ Nomeadamente, o apoio a titulares de rendimentos e de prestações sociais e a pensionistas (DL 57-C/2022, de 06/09), a redução do IVA da eletricidade, a atualização de pensões (Lei 19/2022, de 21/10) e o apoio às instituições do setor social.

⁷ Excluindo as medidas invariantes e as temporárias, cujo impacto no saldo deveu-se, respetivamente, às áreas de pessoal, pensões, consumo intermédio e investimento e à medida “conversão de ativos por impostos diferidos em crédito tributário”.

adicional de IVA via ISP (totalizando um desvio de -795 M€) e o acréscimo de despesa, parcialmente não orçamentada, com o complemento excecional a pensionistas, apoio às famílias e redução das tarifas de acesso às redes na eletricidade (no conjunto, desvio de 2 400 M€), devido ao choque geopolítico¹; e iii) a execução da despesa com o apoio ao grupo TAP (Transportes Aéreos Portugueses)², aquisição de vacinas, medicamentos e recursos humanos no âmbito das medidas COVID-19, a que acresce a despesa não prevista referente à conversão de empréstimos concedidos ao abrigo das linhas de crédito COVID-19 em apoios não reembolsáveis (desvio total de 1 038 M€) (cfr. Quadro 6 e Anexo B1).

Quadro 6 – Medidas de política orçamental no ROE 2022 e a execução no RCGE 2022 – contabilidade nacional

(em milhões de euros)

Medidas de política orçamental		ROE	RCGE	Desvio
COVID-19	Medidas com impacto na despesa, das quais:	1 943	3 355	1 412
	Aquisição de vacinas e medicamentos COVID-19	220	357	137
	Recursos humanos – Saúde	67	269	202
	Apoio extraordinário à TAP	600	990	390
	Garantias COVID-19 ^(a)	-	309	309
	Receita de fundos europeus	230	61	-169
Impacto no saldo		-1 713	-3 294	-1 581
Choque Geopolítico	Medidas com impacto na receita, das quais:	-647	-1 531	-884
	Redução do ISP equivalente à descida do IVA para 13%	-170	-700	-530
	Devolução da receita adicional de IVA via ISP	-117	-382	-265
	Medidas com impacto na despesa, das quais:	688	3 079	2 391
	Redução das tarifas de acesso às redes na eletricidade	150	500	350
	Famílias mais carenciadas	55	368	314
	Complemento excecional a pensionistas ^(a)	-	987	987
	Apoio extraordinário às famílias ^(a)	-	749	749
Receita de fundos europeus	210	54	-156	
Impacto no saldo		-1 125	-4 555	-3 431
Outras Medidas	Medidas com impacto na receita, das quais:	-100	-206	-106
	Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal ^(b)	125	n.d	-
	Reforma dos escalões de IRS	-150	-145	5
	Alargamento do IRS Jovem e do Programa “Regressar”	-25	-8	17
	Reforço do mínimo de existência	-25	-30	-5
	Medidas com impacto na despesa, das quais:	3 534	785	-2 749
	Atualização extraordinária das pensões	197	164	-33
	Investimento público e outra despesa no âmbito do PRR	3 203	795	-2 408
Receita do PRR	3 035	791	-2 245	
Impacto no saldo		-599	-201	398

(a) Medida não prevista no ROE 2022; (b) Indisponibilidade de informação.

Fonte: MF, ROE 2022 (Quadros 3.3, p. 61, 3.4, p. 62, e 3.5, p.63) e RCGE 2022 (Quadros 2.3, p. 14, e 2.4, p.15).

Não obstante a já referida melhoria no reporte da execução orçamental das medidas de política, identificaram-se ainda fragilidades:

¹ Refira-se que não foi considerado no Quadro 3.4 do RCGE o apoio extraordinário ao gás natural (1 000 M€), o qual será registado em 2023 por ter sido considerado um adiantamento (cfr. Procedimento dos Défices Excessivos, março 2023).

² 990 M€ no reporte em contabilidade nacional e 304 M€ de pagamentos em 2022, em contabilidade pública.

- ◆ a execução de parte substancial das despesas com pessoal é apurada em termos globais e não por medida de política orçamental “por impossibilidade de desagregação dos efeitos”¹, limitando a sua análise;
- ◆ não existe informação sobre os resultados efetivamente alcançados com a medida “Revisão da despesa”, designadamente os contributos para os ganhos de eficiência tendo em conta o elenco de submedidas que concorrem para esse exercício², o que impede a apreciação da viabilidade da poupança estimada, bem como das prioridades definidas para este exercício. No âmbito das reformas previstas no PRR, foi criado recentemente um grupo de trabalho com a missão de assegurar a revisão regular da despesa, o que poderá futuramente contribuir para a melhoria do reporte³;
- ◆ existem divergências na identificação de medidas COVID-19 entre a informação em contabilidade nacional e em contabilidade pública, como acontece com os apoios extraordinários à TAP e à Sociedade Açoriana de Transportes Aéreos (SATA) e a conversão de empréstimos concedidos ao abrigo das linhas de crédito COVID-19 em subvenções⁴.

Salientam-se ainda outras insuficiências de reporte que afetam a transparência da informação:

- ◆ O ROE 2022 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 públicos⁵, investimento em capacitação humana, necessidades de financiamento das entidades do setor empresarial do Estado, responsabilidades contingentes e concessão de benefícios tributários.

No que respeita aos investimentos, em sede de contraditório, a DGO alegou que os mapas informativos do OE 2022 e da CGE 2022⁶ apresentam informação plurianual da despesa relativa a projetos. Porém, estes mapas não suprem a falta de informação sobre a incidência plurianual dos investimentos a que se refere o art. 13.º da LEO (conjugado com o art. 47.º n.º 1, al. j e k), uma vez que têm uma finalidade distinta, a de reportar a despesa total relativa a projetos, por fonte de financiamento e por ministério.

- ◆ O QPDP, incluído no ROE 2022, é apresentado em valores não consolidados e sem explicitação das políticas públicas e respetivos limites de despesa, esvaziando-o de clareza e utilidade para o planeamento. Ora, o QPDP, ao apresentar limites para a despesa em valores não consolidados (embora em conformidade com a LEO), não permite demonstrar de forma rigorosa a ligação dos recursos financeiros às prioridades de política pública, reduzindo-se a um exercício formal.
- ◆ As medidas introduzidas ou alteradas em sede de discussão do OE continuam a não ser divulgadas.

¹ RCGE 2022, Nota (4) do Quadro 2.4, p. 15.

² ROE 2022, Quadro 2.5., p. 36.

³ Despacho do MF 7690/2023, de 25/07. Trata-se de uma medida no âmbito da implementação da LEO, inserida no projeto relativo ao Sistema de Controlo Orçamental e Económico Financeiro, com a qual se pretende incluir as revisões de despesa no processo orçamental regular, abrangendo a avaliação *ex post*.

⁴ Estas medidas foram incluídas no Quadro 2.4. (contabilidade nacional) e não referidas no Quadro 3.4. (contabilidade pública). No que respeita à conversão das linhas COVID-19 em apoios não reembolsáveis, a DGO, em contraditório, veio informar que a medida consta do Quadro 3.4 “com outras designações: Apoios à economia (239 M€) e Linha Invest RAM (53 M€), sendo que o remanescente corresponde às perdas estimadas em contas nacionais das garantias das linhas COVID e LAP do FCGM e aos prémios de desempenho do ITP que não têm reflexo em contabilidade pública”.

⁵ A informação sobre investimentos estruturantes apenas inclui os anos de 2020 a 2022 e o custo total, em prejuízo da visão plurianual dos projetos (cfr. ROE 2022, Quadro 4.16, p. 107).

⁶ Mapas 15-A a 15-G do OE 2022 e 13-A a 13-G da CGE 2022.

- ◆ A quantificação dos recursos financeiros alocados à implementação da Agenda 2030, a que Portugal aderiu em 2015, continua omissa no reporte orçamental¹; não obstante, assinala-se que, a partir de 15/07/2023, as entidades coordenadoras dos programas orçamentais passaram a ter de prestar informação periódica sobre as ações que contribuem para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável².

2. O CENÁRIO ORÇAMENTAL E OS PRINCIPAIS DESVIOS

Em 2022, o défice da conta consolidada da AC e SS, em contabilidade pública, ascendeu a 3 554 M€ (1,5% do PIB), em resultado do défice da AC, de 7 622 M€, e do excedente da SS, de 4 068 M€³. A execução orçamental registou uma evolução favorável de 1 620 M€ no saldo face ao objetivo subjacente ao OE 2022, em virtude dos desvios de sentido contrário na execução da despesa (menos 1 031 M€) e da receita (mais 589 M€) (cfr. Quadro 7).

Quadro 7 – Previsão orçamental, execução e desvios na conta consolidada da AC e SS – contabilidade pública

(em milhões de euros)

AC+SS	Ano 2021		Ano 2022					
	Execução Provisória ROE 2022	Previsão ROE 2022	Contributos previsão orçamental		Orçamento aprovado 2022	Execução RCGE 2022	Desvios execução	
			Variação	Variação (%)			Variação	Variação (%)
Receita	84 037	93 341	9 303	11,1	93 342	93 931	589	0,6
Despesa	92 494	98 503	6 010	6,5	98 516	97 485	-1 031	-1,0
Saldo	-8 456	-5 163	3 294	-	-5 174	-3 554	1 620	-
Saldo (% PIB)	-4,0	-2,3	1,7	-	-2,3	-1,5	0,8	-

Fonte: MF, ROE 2022 (Quadro AI.3, p. 360) e RCGE 2022 (Quadros 3.2, p. 60 e 3.3, p. 61); DGO, Síntese de Execução Orçamental (SEO) de julho de 2022 (Quadro 5, p. A6).

O ROE 2022 antecipava uma melhoria de 3 294 M€ no saldo decorrente do efeito conjugado do aumento da receita (9 303 M€) e da despesa (6 010 M€) face à estimativa da execução para 2021, do qual resultava um impacto na receita (mais 11,1%) superior à pressão ascendente da despesa (mais 6,5%).

A previsão da receita apontava para o aumento em todos os seus agregados, em relação à execução provisória de 2021 constante do ROE 2022 (Gráfico 1), em resultado da evolução da economia, com particular destaque para a inflação⁴, assim como pelos recebimentos provenientes de fundos europeus no âmbito do PRR. De sublinhar que, apesar do aumento esperado de receita, o choque geopolítico conduziu à adoção de medidas que implicavam uma perda de receita⁵.

¹ Cfr. Relatório 2/2023 - OAC - 2.ª Secção.

² Conforme se encontra previsto no n.º 7 do art. 32.º do DL 10/2023, de 08/02 (DLEO), aditado pelo DL 54/2023, de 14/07, nas instruções da DGO de preparação do OE 2024, aprovadas por despacho da Secretária de Estado do Orçamento, em 28/07/2023 (Circular 1408-Série A).

³ Em 2021, o défice da AC e SS atingiu 8 294 M€, 3,9% do PIB.

⁴ Previsão de taxa de crescimento real do PIB de 4,9%, de crescimento do emprego em 1,3%, de taxa de desemprego em 6% e de taxa de inflação em 3,7% (cfr. Quadro 1.6. do ROE 2022, p. 9).

⁵ Nomeadamente, a suspensão do aumento da taxa de carbono e a redução do ISP equivalente à descida do IVA para 13%.

No cenário previsional da despesa, o aumento na generalidade das rubricas (Gráfico 2) assentava, em particular, nas despesas com investimentos no âmbito do PRR, atualização extraordinária de pensões, aumentos salariais nas AP e apoios ao aumento da subida do preço da energia¹. Apenas uma das rubricas de despesa (juros e outros encargos) apresentava uma perspetiva de redução face ao ano anterior.

Gráfico 1 – Contributos para a previsão da receita da AC e SS – em contabilidade pública – 2022

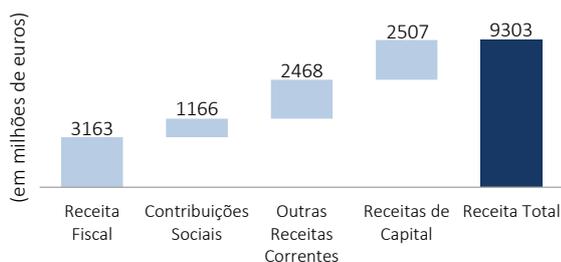
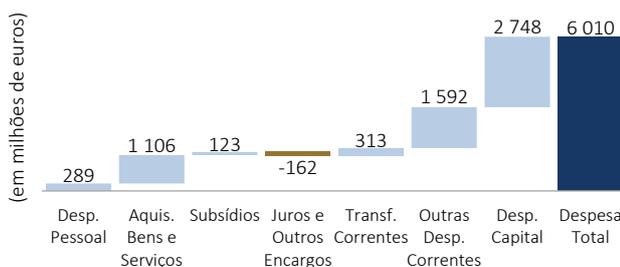


Gráfico 2 – Contributos para a previsão da despesa da AC e SS – em contabilidade pública – 2022



Fonte: MF, ROE 2022 (Quadro A1.3., p. 360).

Para o saldo orçamental mais favorável face ao orçamentado contribuíram um nível de receita superior ao esperado e, sobretudo, uma execução da despesa aquém do previsto no referencial anual (Gráficos 3 e 4):

- ◆ Na receita, o desvio de 0,6% (Quadro 7) resultou da evolução da receita fiscal e das contribuições sociais, cuja cobrança ficou acima do objetivo anual (mais 4 749 M€), o que compensou a execução abaixo do previsto das outras receitas correntes e das receitas de capital² (no conjunto, menos 4 160 M€).
- ◆ Na despesa, o desvio de -1,0% (Quadro 7) deveu-se à execução abaixo do esperado de grande parte das rubricas, destacando-se, nas despesas de capital, o investimento (menos 1 968 M€), com exceção das despesas com pessoal e aquisição de bens e serviços (ambas com mais 39 M€), bem como das transferências correntes (mais 3 195 M€)³.

Gráfico 3 – Desvios entre a execução e a previsão da receita da AC e SS de 2022 – em contabilidade pública

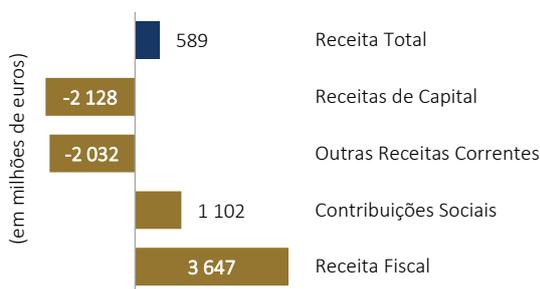
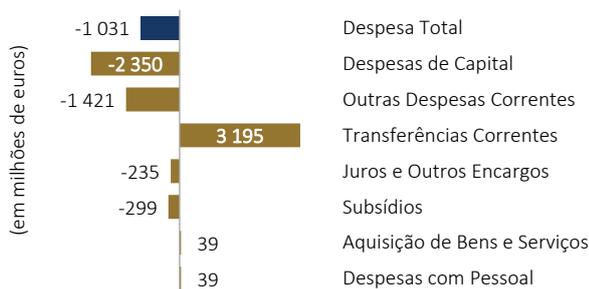


Gráfico 4 – Desvios entre a execução e a previsão da despesa da AC e SS de 2022 – em contabilidade pública



Fonte: DGO, Síntese de Execução Orçamental (SEO) de julho de 2022 (Quadro 5, p. A6); MF, RCGE 2022 (Quadro 3.2., p. 60).

¹ De que são exemplo o AUTOvoucher e a redução das tarifas de acesso às redes de eletricidade.

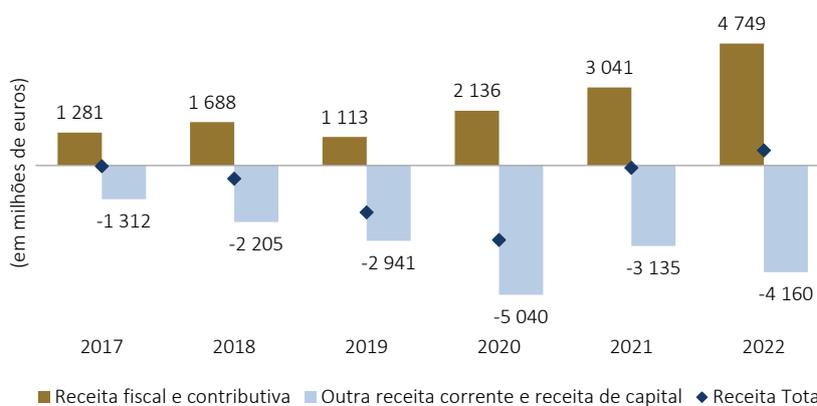
² Destaca-se nas outras receitas correntes, a menor execução da receita do PRR (-744 M€, designadamente pelas Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, ACSS, Fundo Ambiental e Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional) e no âmbito da Parque Escolar, pela não aprovação do contrato programa (-114 M€), e nas receitas de capital, a menor execução da receita do PRR pelo IAPMEI (-444 M€) e pelo IRHU (-130 M€) e do FEDER, do Fundo de Coesão e do FSE pela AD&C (-333 M€).

³ Destaca-se nas transferências correntes, o acréscimo da despesa resultante do apoio às tarifas do gás e da eletricidade (1 500 M€ através do Fundo Ambiental), nas outras despesas correntes, o impacto da utilização da dotação previsional (-579 M€) e nas despesas de capital, a menor execução das despesas associadas ao PRR (-1 790 M€).

A execução orçamental da receita e da despesa face à previsão orçamental assumiu um padrão semelhante ao verificado em anos anteriores, situação que tem vindo a ser assinalada nestes Pareceres desde 2017.

Na receita, os desvios, conforme evidencia o Gráfico 5, decorrem da sistemática suborçamentação da receita fiscal e contributiva e da sobreorçamentação da receita proveniente dos fundos europeus, bem como da resultante da venda de bens e serviços correntes e de bens de investimento. Os desvios positivos da receita fiscal e contributiva têm compensado, parcialmente, os desvios negativos das outras receitas correntes e das receitas de capital. Em 2022, o desvio da receita total contrariou a tendência de um desvio negativo da execução face à previsão que se tem vindo a observar desde 2017.

Gráfico 5 – Desvios entre a execução e a previsão da receita da AC e SS – em contabilidade pública – 2017-2022



Fonte: MF, DGO, SEO¹ e RCGE 2017 a 2022².

Por sua vez, o sentido dos desvios observados na despesa (Gráfico 6) é comum para a maioria das rubricas, caracterizando um cenário de sobreorçamentação, do qual se destaca o investimento³. Três rubricas evidenciam um comportamento distinto: as despesas com pessoal, com a aquisição de bens e serviços e as transferências correntes têm oscilado entre desvios positivos e negativos (no caso das transferências correntes, os desvios positivos em 2021 e 2022 não podem ser dissociados da implementação de medidas de resposta à pandemia e ao choque geopolítico). O desvio nas outras despesas correntes resulta, sobretudo, da utilização ao longo do ano da dotação provisional e das dotações centralizadas no MF para reforço de outras rubricas⁴. Em 2022, a despesa total registou o desvio de valor mais baixo do período observado (-1 031 M€), aproximando-se a execução da previsão.

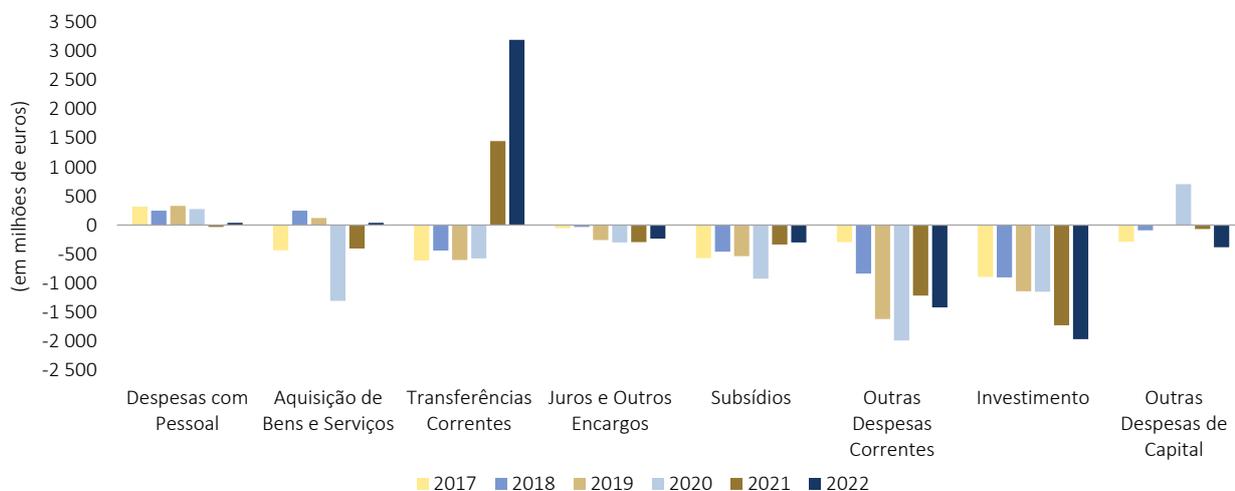
¹ Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social (SEO janeiro de 2017, p. A3; SEO janeiro de 2018, p. A3; SEO janeiro de 2019, p. A3; SEO julho de 2020, p. A5; SEO janeiro de 2021, p. A5; SEO julho de 2022, p. A6).

² Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social – ótica da contabilidade pública (RCGE 2017, Quadro 28, p. 52; RCGE 2018, Quadro 24, p. 48; RCGE 2019, Quadro 25, p. 51; RCGE 2020, Quadro 25, p. 55; RCGE 2021, Quadro 26, p. 58; RCGE 2022, p. 60).

³ Designadamente, em 2022, nas áreas da saúde, dos transportes e da educação (cfr. ponto 2.3 Parte C deste Parecer).

⁴ Designadamente, em 2022, para reforço das despesas com pessoal (dotação provisional) e dos orçamentos dos Ministérios do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Saúde (dotações centralizadas) (cfr. ponto 2.1 Parte C deste Parecer).

Gráfico 6 – Desvios entre a execução e a previsão da despesa da AC e SS – em contabilidade pública – 2017-2022



Fonte: MF, DGO, SEO¹ e RCGE 2017 a 2022².

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2020, no âmbito do cenário orçamental e os principais desvios:

Recomendações PCGE 2020	Ações tomadas/Progressos
<p>Recomendação 1 (Rec. 2 – PCGE 2021)</p> <p>Recomenda-se ao Ministro das Finanças que todos os documentos de programação e execução orçamental contenham informação que permita assegurar, de forma clara, a sua articulação e coerência, designadamente, através de elementos informativos que permitam aferir a consonância das medidas de política orçamental, a compatibilização entre as políticas setoriais e os objetivos orçamentais e a quantificação do impacto de cada uma das medidas de política orçamental na execução orçamental.</p>	<p>O ROE 2022 e o PE 2022-2026 apresentaram informação coerente sobre as medidas de política orçamental. Porém, não foi possível proceder à análise da compatibilização das políticas setoriais das Grandes Opções com os objetivos orçamentais do ROE 2022, por não ter sido apresentada a proposta de lei das Grandes Opções previamente à proposta do OE 2022.</p> <p>O RCGE 2022 apresenta, pela primeira vez, de forma harmonizada, a quantificação do impacto das medidas de política orçamental previstas no ROE 2022.</p> <p>Dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.</p>
<p>Recomendação 2</p> <p>Recomenda-se ao Governo que providencie a aprovação do decreto-lei de execução orçamental, em observância dos termos e do prazo estipulados no artigo 53.º da Lei de Enquadramento Orçamental.</p>	<p>Em agosto de 2022, foi publicado o decreto-lei de execução orçamental relativo ao OE 2022, o que não sucedia desde 2019. Para o OE 2023 também foram publicadas as normas de execução orçamental, em fevereiro desse ano.</p> <p>Dado o exposto, considera-se a recomendação implementada.</p>
<p>Recomendação 51</p> <p>Recomenda-se ao Governo que assegure a inclusão dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 nos documentos orientadores das políticas públicas, de modo a reforçar o compromisso com esses objetivos e permitir a monitorização qualitativa do contributo das medidas e políticas, bem como nos documentos do processo orçamental, identificando os recursos financeiros associados à sua implementação.</p>	<p>Apesar dos progressos na inclusão dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em alguns documentos estratégicos publicados sobretudo em 2022, com destaque para as Grandes Opções 2022-2026, subsistem fragilidades no alinhamento da maioria dos documentos orientadores das políticas públicas com os Objetivos e metas da Agenda 2030. O Orçamento do Estado e a Conta Geral do Estados continuam a ser omissos quanto a esta matéria.</p> <p>Dado o exposto, considera-se a recomendação parcialmente implementada.</p>

¹ Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social (SEO janeiro de 2017, p. A3; SEO janeiro de 2018, p. A3; SEO janeiro de 2019, p. A3; SEO julho de 2020, p. A5; SEO janeiro de 2021, p. A5; SEO julho de 2022, p. A6).

² Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social - ótica da contabilidade pública (RCGE 2017, Quadro 28, p. 52; RCGE 2018, Quadro 24, p. 48; RCGE 2019, Quadro 25, p. 51; RCGE 2020, Quadro 25, p. 55; RCGE 2021, Quadro 26, p. 58; RCGE 2022, p. 60).

C. A CONTA GERAL DO ESTADO

1. ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E SEGURANÇA SOCIAL

1.1. Universo

O universo de entidades que compõem o OE, no respeito pelos princípios da unidade e universalidade tal como determina a LEO, compreende todas as entidades que compõem os subsectores da AC e da SS. A AC integra os serviços e entidades públicas, incluindo as entidades públicas reclassificadas (EPR)¹. A SS é constituída pelo conjunto dos sistemas e dos subsistemas definidos na lei de bases da SS, as respetivas fontes de financiamento e os organismos responsáveis pela sua gestão².

Por sua vez, o reporte da execução orçamental e a elaboração da CGE são coordenados no Ministério das Finanças pela DGO, cabendo-lhe a emissão das instruções necessárias à adequada execução do OE pelas entidades da AC e a gestão do respetivo sistema de informação, bem como a recolha da informação pertinente relativa ao subsector da SS.

Neste contexto, a CGE 2022 incluiu: i) no universo da AC, 482 serviços processadores³ (pertencendo 139 aos serviços integrados – SI e 343 ao subsector dos SFA, dos quais 140 EPR); e ii) no perímetro de consolidação financeira e orçamental da SS, 12 entidades identificadas na figura seguinte:

Figura 4 – Universo da conta da segurança social

Institutos Públicos	Fundos
<ul style="list-style-type: none"> • Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) • Instituto da Segurança Social (ISS) • Instituto de Informática (II) • Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS) • Instituto da Segurança Social dos Açores (ISSA) • Instituto da Segurança Social da Madeira (ISSM) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) • Fundo de Socorro Social (FSS) • Fundo de Garantia Salarial (FGS) • Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos (FESSPBC) • Fundo de Cobrança Executiva da Segurança Social (FCE) • Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Área da Cultura (FESSPAC) - apenas desde 2022

Fonte: CSS 2022.

¹ As entidades que, no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais e independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas, na última lista das entidades que compõem o setor das administrações públicas (na AC) divulgada pelo INE. A estas é aplicável o regime dos serviços e entidades da AC, podendo beneficiar de um regime simplificado de controlo da execução orçamental a definir por decreto-lei.

² Cfr. arts. 2.º, 3.º e 9.º da LEO.

³ Em diversos casos, um serviço processador não corresponde a uma entidade, podendo abranger um conjunto específico de despesas (por exemplo “encargos da dívida pública”) ou agregar as verbas orçamentais afetas a um conjunto de entidades (caso dos “estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário”).

Todos os anos se têm vindo a verificar alterações neste universo, em particular ao nível da AC, e a CGE tem dado conta dessas modificações¹. A CSS, em 2022, incluiu uma nova entidade – o FESSPAC. Na AC, a CGE passou a integrar 6 novas entidades (3 SFA² e 3 EPR³), tendo deixado de incluir 11 entidades (2 SI⁴, 3 SFA⁵ e 6 EPR⁶), na sua maioria por razões de fusão ou extinção. Durante a execução orçamental verificou-se a:

- ◆ ausência de reporte da TDC – *The Discoveries Centre for Regenerative and Precision Medicine* – Associação, da Universidade do Minho, entidade não ativa apesar de ter integrado o OE 2022⁷;
- ◆ extinção de 5 entidades ao longo do ano – 3 delas decorrentes da orgânica do XXIII Governo Constitucional e 2 sociedades (Polis Litoral Ria Formosa, SA e Polis Litoral Sudoeste-Sociedade para a Requalificação e Valorização do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina).

Quanto à correção do universo da AC, constatou-se:

- ◆ A omissão das seguintes entidades:
 - ◇ dois SFA: Fundo de Compensação do Serviço Universal de Comunicações Eletrónicas⁸, Casa de Sarmento – Centro de Estudos do Património – Universidade do Minho⁹;
 - ◇ três SFA, entretanto integrados no OE 2023, dando cumprimento ao recomendado pelo Tribunal: o Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação-FINOVA, o Fundo de Garantia de Viagens e Turismo e o Fundo da Língua Portuguesa;

¹ Designadamente nos quadros A38-Alterações ao perímetro da Administração Central em 2022, A39 – Alterações decorrentes da Lei Orgânica do XXIII Governo Constitucional e A40 – Alterações à lista das entidades públicas reclassificadas no perímetro da Administração Central em 2022.

² O Instituto Nacional de Administração, o Fundo de Capitalização e Resiliência e o Fundo Revive Natureza.

³ O I3S – Instituto de Investigação e Inovação em Saúde, o IPATIMUT – Instituto de Patologia e Imunologia Molecular (ambos da Universidade do Porto) e o Hospital de Vila Franca de Xira, EPE.

⁴ Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas na sequência da criação do Instituto Nacional de Administração; Presidência Portuguesa-PPUE 2021.

⁵ Fundo de Eficiência Energética, Fundo Florestal Permanente, Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético, extintos por fusão no Fundo Ambiental no final de 2021.

⁶ MOBI.E, SA – National Electric Mobility Network (por ter deixado de ser classificada nas administrações públicas pelo INE e PARBANCA, SGPS, SA (fundida por incorporação na Caixa-Participações SGPS), a que acrescem 4 entidades já sem execução reportada em 2021: Fundação Luís de Molina e Empordef – Engenharia Naval, SA (por liquidação), IFD – Instituição Financeira de Desenvolvimento, SA e a SPGM – Sociedade de Investimento, SA (fundidas por incorporação).

⁷ O RCGE 2022 refere, e a DGO reitera em contraditório, a extinção desta entidade, comprovando-se que a mesma ocorreu a 07/12/2021.

⁸ Em contraditório, a DGO informa que “esta entidade saiu do perímetro da Administração Central, justamente em 2022”, mas não apresenta fundamento para essa saída. A ANACOM, por sua vez, refere a distinção constante da lei das comunicações eletrónicas (aprovada pela Lei 16/2022, de 16/08 e anteriormente pela Lei 5/2004, de 10/02), entre o financiamento dos custos líquidos do serviço universal por fundos públicos ou através da sua repartição pelas empresas que ofereçam, no território nacional, redes de comunicações públicas e serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público, situação que prevê a criação de um fundo de compensação. Assim, considera que o Fundo “*não tem receitas nem despesas orçamentais*”, constituindo um “*mero instrumento de compensação intrasectorial dos custos ocasionados pela prestação do serviço universal de comunicações eletrónicas*”, cujas receitas “*provêm de contribuições das empresas do setor (...), sem oneração dos contribuintes*”. Contudo, o Tribunal considera não existirem alterações que justifiquem modificações ao entendimento vertido no PCGE 2018 (p. 38) sobre este fundo, onde se afirmou que “*(...) Porém trata-se de contribuições obrigatórias, que constituem receita do Estado, sendo a gestão dessas verbas responsabilidade do Estado através da entidade gestora do Fundo. Trata-se, assim, de receitas públicas que, tal como a sua aplicação em despesa, devem integrar o OE e a CGE, à semelhança de outras receitas e despesas da mesma natureza*”.

⁹ A Casa de Sarmento, em contraditório, justifica não integrar a CGE por não constar da lista das entidades que integram o Setor Institucional das Administrações Públicas do INE, nem das Circulares de elaboração do Orçamento (2021, 2022 e 2023), o que não constitui condição única para pertencer ao perímetro orçamental.

- ◇ uma EPR, por não ter sido incluída no OE (CINTAL–Centro de Investigação Tecnológica do Algarve)¹.
- ◆ A classificação indevida, como EPR, de entidades que são SFA da AC, designadamente, o Fundo de Contragarantia Mútuo, o Fundo de Garantia de Depósitos (FGD), o Sistema de Indemnização aos Investidores e o Fundo de Resolução (FdR). Ora, essa classificação indevida tem permitido que lhes seja aplicado o regime das EPR², que as dispensa do cumprimento de um conjunto de obrigações, subtraindo-as ao regime de controlo a que estão legalmente sujeitos os SFA. Acresce que às três últimas entidades, por serem classificadas como EPR de regime simplificado, é permitida a utilização de um classificador simplificado de receitas e despesas, prejudicando a especificação da execução orçamental³.
- ◆ A não clarificação sobre os regimes jurídico-financeiros do REVITA⁴ e do Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas⁵ quanto à obrigação de integrar o OE e a CGE. Esta situação foi ultrapassada com a inclusão destas entidades no OE 2023⁶.

Neste âmbito, em contraditório, o MF refere que “*assegura anualmente a inclusão de todas as entidades previstas*” na LEO e que, como se confirma nos casos acima referidos, tem “*sido feito um esforço para corrigir situações*” assinaladas pelo Tribunal.

Por último, note-se que embora os mapas do OE e da CGE tenham eliminado, desde 2021 e em linha com a LEO, a distinção entre SI e SFA (passando a reportar os valores de forma global para o subsetor da AC), essa distinção continua a manter-se noutros diplomas basilares da administração financeira do Estado (que ainda não foram revistos no âmbito da implementação da LEO), nas instruções emitidas pela DGO sobre a informação a prestar para efeito da CGE 2022, bem como nos sistemas de informação da execução orçamental⁷.

¹ Reconhece-se razão à argumentação da DGO aduzida em contraditório (de não ser possível tratar em tempo útil a informação da lista do INE de março de 2022, que antecedeu a elaboração do OE 2022, aprovado apenas em junho, por a proposta ter sido apresentada a 11/04/2022), porém a CINTAL constava da lista de setembro de 2021, que podia, e devia, ter sido considerada para a elaboração desta proposta. Esta entidade confirma, em contraditório, que só foi notificada para integrar o perímetro do OE 2023.

² Art. 33.º do DLEO 2022 (DL 53/2022, de 12/08).

³ Anexo II do DLEO 2022, nos termos do art. 34.º n.º 2.

⁴ 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).

⁵ Com a natureza de património autónomo, gerido pelo Turismo Fundos, SGFII, SA.

⁶ Situação assinalada pela DGO em contraditório e confirmada nos desenvolvimentos orçamentais dos Ministérios do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Economia e do Mar.

⁷ A execução da receita e despesa dos SI consta de sistemas específicos (designadamente, SGR – Sistema de Gestão de Receitas e GeRFIP – Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado a par com soluções setoriais, como o SIGDN – Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional e os sistemas usados pelos estabelecimentos de educação e ensino não superior e serviços externos do MNE) e é agregada em sistemas centrais do MF (SCR e SCC, respetivamente, para a receita e para a despesa). A execução do orçamento privativo dos SFA decorre em sistemas próprios, sendo reportada uma síntese mensal à DGO. A execução orçamental é disponibilizada ao TC, mensalmente e por valores agregados, através do Portal SIGO (Sistema de Informação de Gestão Orçamental).

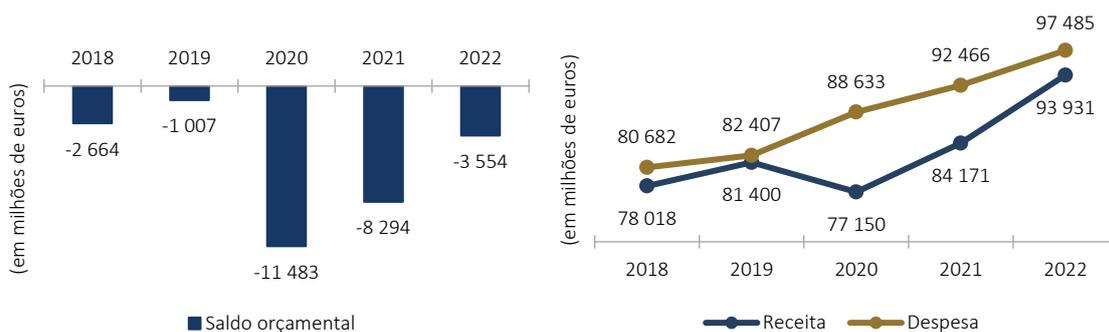
Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2020, no âmbito do universo de entidades:

Recomendações PCGE 2020	Ações tomadas/Progressos
<p>Recomendação 4 (Rec. 3 – PCGE 2021)</p> <p>Recomenda-se ao Ministro das Finanças que 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.</p>	<p>Dos quatro fundos em falta na CGE 2020, três foram inscritos no OE 2023: Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação-FINOVA, Fundo de Garantia de Viagens e Turismo e Fundo da Língua Portuguesa e o quarto foi integrado no Fundo Ambiental em 2022, passando a integrar a respetiva CGE. Contudo, na CGE 2021 e na CGE 2022 continua a verificar-se a ausência de algumas entidades.</p> <p>Dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.</p>
<p>Recomendação 5 (Rec. 4 – PCGE 2021)</p> <p>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.</p>	<p>Não foram tomadas ações relevantes.</p> <p>Dado o exposto, a recomendação está por implementar.</p>

1.2. Receitas e despesas consolidadas

Em 2022, o saldo orçamental da AC e SS representou -1,5% do PIB¹ (-3,9% em 2021), valor que sinaliza o regresso à trajetória de aproximação ao equilíbrio, interrompida com a pandemia de COVID-19. Embora a despesa tenha continuado a crescer a um ritmo bastante superior ao de 2019 – designadamente por efeito das medidas para minorar o impacto da pandemia e do choque geopolítico² – a evolução da receita apresentou uma dinâmica superior, principalmente ao nível da receita fiscal, alavancada pelo crescimento económico e pela inflação (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Receita e da despesa efetiva e do saldo da AC e SS – 2018-2022



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 intersetoriais de juros, subsídios, transferências correntes e de capital e a venda/aquisição de serviços no programa saúde.

Fonte: CGE e SIGO. Cálculos TC.

O saldo da “*conta consolidada da administração central e da segurança social*” totalizou -3 554 M€, representando uma melhoria de 4 741 M€ comparativamente ao ano anterior, em resultado do melhor desempenho da receita cobrada (+9 760 M€), face ao aumento da despesa (+5 019 M€) – Quadro 8.

¹ O valor do PIB foi de 239 253 M€, cfr. Procedimento dos Défices Excessivos (1.ª notificação de 2023, de 24/03).

² Cfr. Quadro 11 e ponto 1.3.

Quadro 8 – Conta consolidada da AC e da SS – 2021-2022

(em milhões de euros)

Receitas e despesas orçamentais ^(a)	2021	2022		Variação		
	AC e SS	AC	SS	AC e SS	Valor	%
RECEITAS	84 171	71 294	35 527	93 931	9 760	11,6
Receita fiscal	46 371	52 884	230	53 114	6 743	14,5
Contribuições para a SS e a CGA	24 206	4 147	22 316	26 463	2 258	9,3
Taxas, multas e outras penalidades	3 411	3 322	91	3 413	2	0,1
Venda de bens e serviços correntes	3 173	3 780	47	3 827	654	20,6
Transferências e subsídios	4 051	4 813	11 995	3 915	-136	-3,4
Rendimentos da propriedade	(e) 1 498	873	518	1 388	-110	-7,3
Outras receitas (correntes e de capital)	1 462	1 475	330	1 810	349	23,8
DESPESAS	92 466	78 916	31 459	97 485	5 019	5,4
Pensões e outras prestações sociais diretas ^(b)	34 300	10 267	24 613	34 880	580	1,7
Apoios COVID-19 (transf. e subsídios)	2 831	1 279	605	1 755	-1 075	-38,0
Apoios choque geopolítico (transf. e subsídios)	-	2 125	1 310	3 434	3 434	
Outras transferências e subsídios ^(c)	13 530	22 067	4 474	13 782	252	1,9
Despesas com pessoal ^(d)	19 007	19 017	303	19 320	313	1,6
Aquisição de bens e serviços	11 473	12 461	91	12 552	1 079	9,4
Juros e outros encargos	6 800	6 398	7	6 402	-397	-5,8
Aquisição de bens de capital (investimento)	3 463	3 877	46	3 923	460	13,3
Outras despesas (correntes e de capital)	1 063	1 425	11	1 436	374	35,2
Saldo global	-8 294	-7 622	4 068	-3 554	4 741	-57,2
Saldo em % do PIB	-3,9	-3,2	1,7	-1,5	2,0	

(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) Corresponde às despesas destinadas à finalidade proteção social pagas a famílias, exceto as relativas aos apoios concedidos no âmbito da COVID-19 e do choque geopolítico (incluído nas linhas seguintes). Note-se a mudança metodológica face ao PCGE 2021, alargando o perímetro de entidades considerado e deixando de incluir prestações sociais em espécie.

(c) Inclui transferências correntes e de capital e subsídios, exceto os relativos à COVID-19, choque geopolítico e pensões e outras prestações sociais.

(d) O valor difere do indicado no PCGE 2021 por considerar todas as despesas com pessoal da SS e não apenas as relativas ao agregado "Administração".

(e) Incluía 199 M€ de juros da dívida pública que a CGA classificava como provenientes de sociedades financeiras. O procedimento foi corrigido em 2022.

Fonte: CGE 2021 – Quadro 26 e Mapa M19; SGR; SIGO; CSS; e DGO (ficheiros das despesas COVID-19); CGE 2022 – Quadro 3.2 e Mapa M19¹; SGR; SIGO; CSS; e DGO (ficheiros das despesas COVID-19 e impacto do choque geopolítico); PCGE 2021. Cálculos TC.

As receitas totalizaram 93 931 M€ e as despesas 97 485 M€, sendo de destacar que:

- ◆ a receita fiscal (53 114 M€), conjuntamente com a de contribuições para SS e CGA (26 463 M€), representa 84,7% do total da receita e está subavaliada em 754 M€²;
- ◆ na despesa, 35,8% deveu-se a pensões e outras prestações sociais diretas³ (34 880 M€) e 19,8% a despesas com pessoal (19 320 M€);
- ◆ os apoios pagos no âmbito de medidas adotadas para mitigação do impacto do choque geopolítico totalizaram 3 434 M€ (3,5% do total da despesa).

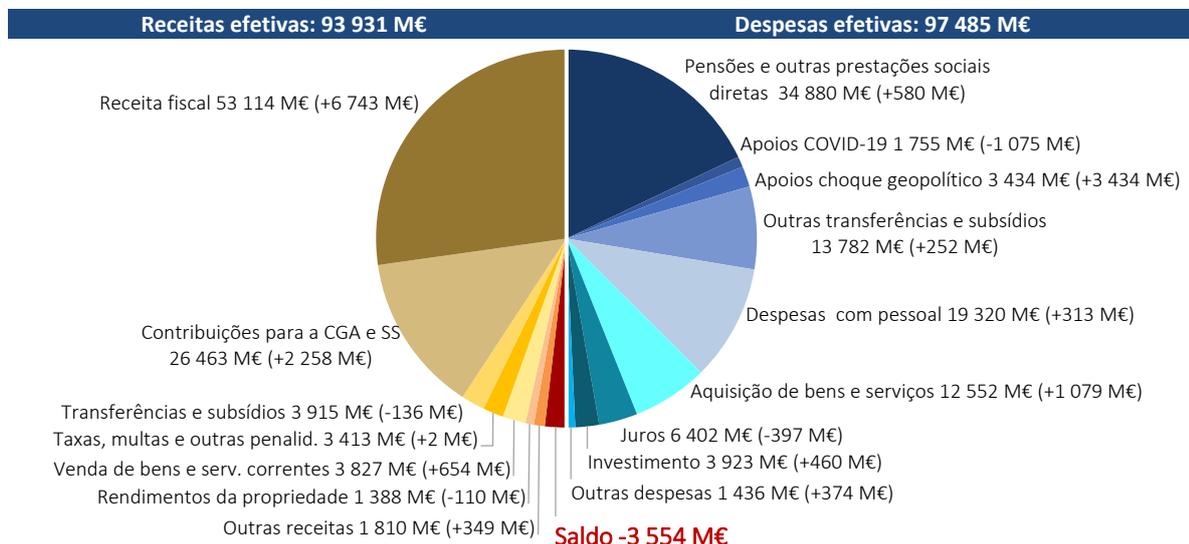
¹ O Mapa M19 não inclui agregados relevantes da receita e da despesa (contribuições para a SS, CGA e ADSE, transferências correntes e de capital, venda de bens de investimento, juros e outros encargos e investimento), embora os respetivos valores somem para as linhas de total. Estes dados podem ser consultados no Quadro 3.2 do Relatório.

² Cfr. ponto 2.2.2 (apoios pagos por reembolso de IRS (cfr. ponto 1.3) e abate de encargos de cobrança da AT). Esta situação não afeta o saldo, uma vez que a sua correta contabilização obrigava ao registo dos mesmos montantes em despesa.

³ Excluindo as componentes relativas às medidas COVID-19 e choque geopolítico, pelo seu caráter pontual e volume financeiro.

O gráfico seguinte evidencia, em termos consolidados, a distribuição das despesas da AC e da SS e a sua cobertura em receita.

Gráfico 8 – Origem e aplicação das receitas consolidadas da AC e SS – 2022 e variação face a 2021



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

Comparando com 2021, destaca-se:

- ◆ O aumento da receita em 11,6%, influenciado pelo crescimento de 14,5% das receitas fiscais (mais 6 743 M€ do que em 2021) e de 9,3% das contribuições para a SS e CGA (2 258 M€), em resultado, sobretudo, do aumento do emprego e das remunerações.
- ◆ O aumento da despesa, em 5,4%, por via do aumento em quase todas as componentes. Destacam-se as seguintes situações:
 - ◇ os apoios decorrentes das medidas para minorar o impacto do choque geopolítico atingiram 3 434 M€, representando 68,4% do acréscimo da despesa, em parte compensado pelo decréscimo de 1 075 M€ na despesa no âmbito da pandemia de COVID-19 (cfr. Quadro 11);
 - ◇ a aquisição de bens e serviços aumentou 9,4% (1 079 M€), dos quais 867 M€ no âmbito do Ministério da Saúde;
 - ◇ as pensões e prestações sociais diretas (não considerando medidas no âmbito da pandemia e do choque geopolítico) aumentaram 1,7% (580 M€);
 - ◇ as despesas com pessoal aumentaram 1,6% (313 M€, dos quais 180 M€ na área da saúde e 131 M€ na administração interna);
 - ◇ os juros e outros encargos diminuiram 5,8% (397 M€), evolução ainda influenciada pelas baixas taxas de juro verificadas em anos anteriores¹.

¹ O aumento verificado no segundo semestre de 2022 teve um impacto limitado nos juros pagos nesse ano (na sua maioria relativos a dívida emitida em períodos anteriores, a taxas mais favoráveis) – cfr. ponto 2.5.1.

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. Apesar de não se destinarem a produzir retorno financeiro, estas operações são classificadas como despesa com ativos financeiros, o que permite que não tenham impacto no saldo orçamental, apesar do seu impacto na dívida pública. Em 2022, enquadrava-se nesta situação o aumento de capital do grupo TAP, no valor de 304 M€¹. Em contabilidade nacional, algumas destas operações são reclassificadas passando, desse modo, a ser incluídas no apuramento do saldo (cfr. Caixa 3).

Caixa 3 – O saldo em contabilidade pública e em contabilidade nacional

A contabilidade pública e a contabilidade nacional têm fundamentos e objetivos distintos que se repercutem em diferenças de natureza metodológica quanto à classificação das unidades e contabilização de operações – enquanto a contabilidade pública² se foca nos pagamentos e recebimentos, ou seja, aspetos do controlo de tesouraria numa ótica de caixa, a contabilidade nacional³, tendo por referência um quadro macroeconómico, privilegia a substância sobre a forma das operações. Em 2022, o défice das administrações públicas em contabilidade nacional totalizou 944 M€ (0,4% do PIB)⁴ e as principais diferenças, face aos valores em contabilidade pública são sintetizadas no quadro seguinte.

Quadro 9 – Passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional

(em milhões de euros)

Saldos e ajustamentos		2021	2022	
			Valor	% PIB
Saldo na ótica da contabilidade pública	Estado	-9 852	-5 781	-2,4
	Administração regional e local	-310	148	0,1
	Segurança social	2 254	4 068	1,7
Ajustamentos ao universo		1 507	1 823	0,8
Ajustamentos relativos à especialização do exercício, dos quais:		3 759	2 722	1,1
Diferença entre juros pagos e devidos		1 082	1 202	0,5
Impostos e contribuições para a segurança social		681	740	0,3
Ajustamento <i>accrua</i> da administração regional e local		-130	-34	0,0
Pagamento de pensões associado a fundos de pensões transferidos para as AP		596	637	0,3
Material militar		102	238	0,1
Reclassificação de operações		-3 572	-3 924	-1,6
Injeções de capital (AC), das quais:		-3 641	-3 643	-1,5
<i>Infraestruturas de Portugal</i>		-1 613	-1 282	-0,5
<i>Hospitais EPE</i>		-1 080	-1 054	-0,4
<i>TAP</i>		-640	-990	-0,4
<i>ML – Metropolitano de Lisboa</i>		-254	-181	-0,1
Outras		68	-282	-0,1
Saldo em contabilidade nacional	Administração central	-8 109	-5 175	-2,2
	Administração regional e local	-605	-58	0,0
	Fundos de segurança social	2 499	4 288	1,8
Total das administrações públicas		M€ -6 215	-944	
		% PIB -2,9	-0,4	

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

Fonte: SIGO; CGE 2022; INE, 1.ª notificação do PDE, março de 2023. Cálculos TC.

¹ Tranche paga em 2022 do aumento de capital aprovado de 990 M€.

² A contabilidade pública baseia-se num quadro legal composto pela Lei de Enquadramento Orçamental, pela Lei de Bases da Contabilidade Pública e pelo Regime de Administração Financeira do Estado.

³ A contabilidade nacional tem por referência o sistema europeu de contas nacionais e regionais na UE, atualmente SEC 2010, de acordo com o Regulamento (UE) 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21/05/2013.

⁴ Cumprindo o critério dos 3%, embora as regras se encontrem suspensas desde 2020 até ao final de 2023, na sequência da ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, tendo em consideração a amplitude do esforço orçamental necessário para combater os efeitos da pandemia nas empresas e nos cidadãos e mais recentemente, as tensões geopolíticas e perturbações nos mercados provocadas pela guerra da Ucrânia.

Dos ajustamentos com um carácter regular, são de destacar:

- ◆ a delimitação do universo com a inclusão do saldo das demonstrações financeiras dos SFA/EPR que fazem parte da AC (1 823 M€);
- ◆ a especialização económica de operações (ajustamentos que totalizaram 2 722 M€), com contributos, entre outros, da diferença entre juros pagos e juros devidos (1 202 M€), do ajustamento temporal da receita fiscal e de contribuições para a SS, no valor de 740 M€ (531 M€ na AC e 209 M€ na SS), da anulação do registo do pagamento de pensões associado a fundos de pensões que foram transferidos para o setor das AP (637 M€) e dos encargos com material militar (238 M€) relativos aos pagamentos efetuados antes ou após a entrega do equipamento.

Verificaram-se ainda ajustamentos específicos relativos a determinadas operações, destacando-se:

- ◆ As injeções de capital para empresas públicas (Infraestruturas de Portugal, 1 282 M€; estabelecimentos de saúde EPE, 1 054 M€; TAP, 990 M€¹; ML, 181 M€). O impacto destas operações no saldo não é sempre igual porque quando os destinatários destas verbas são EPR da AC, a reclassificação destas operações, em termos consolidados, tem um efeito nulo no saldo; se forem entidades classificadas fora das AP, como é o caso da TAP e da CGD, agravam o saldo. O quadro abaixo apresenta os montantes das principais operações deste tipo reclassificadas nos últimos seis anos.

Quadro 10 – Injeções/dotações de capital reclassificadas para transferências

(em milhões de euros)

Entidades /Operações	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total, das quais	6 301	2 201	3 289	3 274	3 641	3 643
Infraestruturas de Portugal	880	886	1 392	1 054	1 613	1 282
Hospitais EPE	500	500	688	563	1 080	1 054
Para EPR da AC						
ML	192	175	550		254	181
EDIA		314			53	
CP		81	547			
Para entidades fora das AP						
TAP				1 255	640	990
CGD	3 944					

Fonte: INE – Notificações do PDE; TC – Pareceres sobre a CGE. Cálculos TC.

- ◆ A transferência de capital do apoio à Efacec (159 M€), concedido através de um empréstimo de 70,5 M€, e a concessão de uma garantia de 88,5 M€, assim como o apoio de 197 M€ do Governo Regional dos Açores à SATA, através de uma garantia no montante de 135 M€, à semelhança do que tinha sucedido em 2021 (120 M€) e um aumento de capital de 62 M€.
- ◆ Com impacto positivo no saldo, a anulação de 1 000 € relativos ao adiantamento no âmbito do apoio extraordinário ao gás natural, que só teve efeito nas tarifas a partir de 01/01/2023, e a reclassificação como operação financeira da conversão de ativos por impostos diferidos da CGD em crédito tributário reembolsável², no montante de 420,6 M€.

No âmbito da reforma do quadro de governação económica da União Europeia (EU), a Comissão Europeia (CE) avançou com uma proposta para as novas regras orçamentais³. De acordo com a CE, a proposta tem em consideração um quadro europeu, por um lado, com necessidades de investimento, designadamente ao nível das transições ecológica e digital, do reforço da resiliência social e económica e das garantias de abastecimento energético a longo prazo e, por outro, com um acentuado aumento das dívidas soberanas (atualmente, vários países da UE, como Portugal, têm rácios de dívida pública muito superiores a 100% do PIB – cfr. Caixa Dívida de Maastricht).

¹ Na sequência da decisão da CE de 21/12/2021 que aprovou o Plano de Reestruturação do Grupo TAP e a concessão de auxílios à reestruturação, em 2022, foi aprovado o aumento de capital da TAP de 990 M€ (a realização deste aumento é efetuada por tranches, que em 2022 correspondeu a 304 M€).

² Ajustamento decorrente de regras específicas no âmbito do PDE sobre os reembolsos associados à conversão de ativos por impostos diferidos em crédito tributário.

³ As propostas legislativas que se encontram em discussão (COM (2023) 240 final, 241 final e 242 final), contemplam alteração aos regulamentos 1467/97 e 1466/97 (vertentes corretiva e preventiva do PEC) e Diretiva 2011/85 que estabelece os requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos EM.

Dos principais aspetos que caracterizam a reforma, destaca-se:

- ◆ Um quadro de supervisão mais baseado no risco, colocando a sustentabilidade da dívida no seu núcleo e estabelecendo uma maior diferenciação entre os países, atendendo ao seu grau de dificuldade em matéria de dívida pública (os Estados-Membros terão uma "trajetória técnica" específica definida pela CE).
- ◆ O procedimento relativo aos défices excessivos (PDE) para os casos em que a dívida pública não respeita o valor de referência de 60% do PIB é reforçado, tanto para a ativação como para a revogação e centrar-se-á nos desvios da dívida em relação à trajetória da despesa líquida. A proposta é eliminar a atual exigência de redução do endividamento público em 1/20 e comprometer os países com planos individuais de redução plausível do endividamento de médio prazo (de acordo com uma classificação de desafios "moderados" ou "substanciais").
- ◆ Reforço da orientação de médio prazo, propondo-se uma adequada e sistemática especificação da orçamentação plurianual e a articulação entre o orçamento anual e o planeamento de médio prazo.
- ◆ Reforço do papel das instituições orçamentais independentes na supervisão do quadro orçamental da UE a nível nacional.
- ◆ Mantêm-se:
 - ◇ Os valores de referência para o défice (3% do PIB) e para a dívida pública (60% do PIB), bem como o PDE que se aplica às infrações ao valor de referência para o défice.
 - ◇ O Semestre Europeu como principal canal para o controlo do cumprimento dos compromissos dos Estados-Membros em matéria de reformas e de investimento.

Impacto no saldo das PPP do Estado e outras concessões

O sistema de informação subjacente à CGE não permite identificar integralmente os fluxos de receita e despesa associados às parcerias público-privadas (PPP) do Estado e outras concessões. As medidas orçamentais criadas para o efeito abrangem apenas duas áreas¹ que geram um saldo orçamental de receitas e despesas efetivas de -1 546 M€: os transportes e comunicações responsáveis por 89,5% (-1 383 M€) e a saúde pelo restante (-163 M€). A informação apresentada no RCGE é substancialmente mais vasta² e tem origem na informação prestada pelas entidades gestoras das PPP e compilada pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, não sendo integralmente coincidente com os valores atrás referidos. Assim, considerando a informação divulgada na CGE 2022, mantêm-se as limitações que o Tribunal tem apontado nos últimos Pareceres, não tendo havido progressos designadamente quanto à identificação do universo a abranger³ e à receita de cada concessão, que continua por controlar, registar e reportar integralmente⁴.

Impacto das medidas no âmbito da pandemia de COVID-19

O impacto orçamental acumulado, desde 2020, das medidas de mitigação dos efeitos da pandemia de COVID-19 a cargo da AC e da SS totalizou -12 021 M€, através do efeito conjugado de diminuição na receita (1 259 M€) e de aumento na despesa efetivas (10 762 M€) – Quadro 11.

¹ Designadamente, não estão identificados fluxos financeiros associados à concessão Oceanário de Lisboa.

² Cfr. ponto 2.4. Parcerias Público-Privadas do RCGE.

³ Continuam a ser referenciadas 39 PPP.

⁴ Cfr. ponto 4.6 do PCGE 2021.

Quadro 11 – Impacto das medidas COVID-19 – 2020-2022

(em milhões de euros)

Medidas COVID-19	2020	2021	2022	Total
Receita fiscal e contributiva (valores não cobrados)	-1 473	-305	-516	-1 259
Adiamento de obrigações fiscais, contributivas e de pagamento de rendas	-956	-79	-508	(a)-508
Isenção de pagamento da Taxa Social Única	-517	-226	-8	-752
Despesa efetiva	2 787	4 721	3 254	10 762
Aumento da capacidade do SNS e medidas de contenção, tratamento e mitigação da doença ^(b)	786	1 817	1 314	3 918
Apoios ao emprego, manutenção da capacidade produtiva/instalada e retoma da atividade	1 649	2 214	923	4 787
Apoios às famílias	339	596	476	1 411
Outros apoios	10	21	356	387
Outros encargos	2	73	185	260
Impacto orçamental no saldo (receita – despesa)	-4 260	-5 026	-3 770	-12 021

(a) O valor relativo ao adiamento de obrigações corresponde ao valor em dívida no final do triénio (e não à soma dos parciais em dívida no final de cada ano), uma vez que esses adiamentos vieram a ser regularizados, deixando de traduzir uma redução de receita.

(b) Valor líquido da revenda de vacinas.

Fonte: CGE 2022, ficheiros de despesa COVID-19 da AC e receitas e despesas COVID-19 da SS. Cálculos TC.

A redução acentuada da despesa em 2022 (-1 467 M€) traduz a cessação da maioria dos apoios que vinham sendo concedidos, com exceção dos classificados em rubricas residuais (outros apoios), que incluem os concedidos no âmbito do PRR¹. Note-se que apesar de classificada como “despesa COVID”, a sua ligação à crise pandémica é já ténue, limitando-se a estar integrada no pacote destinado a promover a recuperação e resiliência da economia.

Limitações do processo de consolidação

A CGE 2022, à semelhança de anos anteriores, continua a refletir um processo de consolidação² incompleto, por não eliminar todos os fluxos materialmente relevantes que ocorrem entre as entidades pertencentes aos subsectores da AC e SS, causando a sobrevalorização das receitas e despesas consolidadas, ainda que não tenha impacto no saldo. Constitui exemplo dessa incompletude a venda/aquisição de bens e serviços entre entidades da AC e SS³, uma vez que os procedimentos de consolidação continuam a abranger apenas as vendas/aquisições de bens e serviços de saúde. Por sua vez, o procedimento de consolidação dos juros da dívida pública é inconsistente⁴ e incompleto, continuando a não abranger os juros da dívida pública direta transacionável⁵.

¹ Inclui, designadamente, 106 M€ no âmbito do Programa de apoio a edifícios mais sustentáveis, 48 M€ transferidos pelo IAPMEI para o setor empresarial, 15 M€ relativos ao programa vale eficiência, 22 M€ para municípios (áreas de acolhimento empresarial, acessibilidades rodoviárias, ligações transfronteiriças, alojamento de estudantes e outras).

² Dando origem ao Quadro 3.2 do RCGE e ao Mapa M19 dos elementos informativos da CGE 2022.

³ Em 2022, não foram consolidados pelo menos 347 M€, 239 M€ relativos a rendas pagas pela ocupação de edifícios (ao Estado, por aplicação do princípio da onerosidade cfr. ponto 2.7, e à Estamo), 61 M€ pagos pela Metro do Porto (MP) à Nortrem (locação de equipamento ferroviário), bem como pagamentos à AMA (41 M€) e à eSPap (7 M€) por diversas entidades.

⁴ À receita de juros registada pelos SFA (233 M€) e pela SS (323 M€) são abatidos os juros de dívida pública direta classificados pelo IGCP como pagos a estes subsectores (22 M€ e 3 M€, respetivamente, correspondendo aos juros das aplicações efetuadas em títulos não transacionáveis com titular identificado: CEDIC e CEDIM). O remanescente, no caso dos SFA, é reclassificado como divergência de consolidação (de notar que a correta classificação dos 199 M€ de juros da dívida pública recebidos pela CGA aumentou as divergências de consolidação, enquanto em anos anteriores empolava a componente juros) e, no caso da SS, permanece como receita de juros.

⁵ Abrange, designadamente obrigações e bilhetes do Tesouro, não sendo possível identificar os juros efetivamente pagos a entidades do perímetro de consolidação, que figuram na despesa como pagos a sociedades financeiras. Considerando a materialidade dos valores envolvidos (225 M€ indicados como recebidos pelos SFA e 286 M€ pela SS – valores apurados pelo TC, não considerando CEDIC e CEDIM), será necessário adotar solução 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 prática, do lado da despesa, em reclassificar como pagos a entidades do perímetro de consolidação parte dos juros inscritos como pagos a bancos).

Sobre esta matéria, em contraditório, a DGO, refere que “...disponibilizou a nota metodológica que utiliza em diversas publicações, de forma consistente (...), tendo presente que o processo de consolidação tem impacto, não só nos registos contabilísticos, mas também nas transações que têm de ser identificadas, nos ajustamentos em sistemas de informação, bem como nos próprios mapas e elementos informativos...” e salienta que a consolidação “...é um processo exigente que está a ser trabalhado no contexto da reforma da gestão das finanças públicas...”.

A conta consolidada é também afetada por erros e omissões assinalados em diversos pontos do Parecer¹. Destaca-se, pelo seu impacto no saldo, o registo em outras receitas de capital do Estado de 36 M€ recebidos da ANACOM, relativos a taxas arrecadadas por esta entidade em 2021, no âmbito do leilão do 5G, levando a que a mesma receita seja contabilizada na conta consolidada de dois anos². Sendo registada como receita pela ANACOM no ano em que as verbas são recebidas, a entrega de verbas ao Estado e o recebimento por este devem ser registados como transferências (permitindo a eliminação destes dois fluxos no processo de consolidação). Assinala-se ainda o risco de erro continuado pois a ANACOM detém ainda 392 M€ de taxas que poderão vir a ser entregues ao Estado e aos quais poderão ainda acrescer cerca de 113 M€ (de taxas a arrecadar). Em contraditório, a ANACOM documentou, por um lado, ter proposto uma redação alternativa para a portaria que determinou a entrega desta receita ao Estado notando que se “...tivesse sido acolhida a devolução (...) teria sido eventualmente registada em transferências...” e, por outro, ter cumprido as instruções da DGO na contabilização que veio a ser efetuada.

De referir ainda que a inadequação do classificador económico, aprovado em 2002, face às modificações do universo e à evolução da composição dos agregados de receita e despesa³, tem resultado na utilização de rubricas residuais para valores materialmente relevantes (por não existir rubrica mais adequada, ou por ser permitido a um conjunto de EPR utilizar um classificador simplificado⁴), comprometendo a transparência e o próprio controlo dos valores da CGE. O MF, em contraditório, informa que terá estas questões “...em consideração aquando da revisão do classificador económico, no âmbito da reforma em curso subjacente à Lei de Enquadramento Orçamental...” e a DGO refere que esta revisão está a ser trabalhada no contexto dessa reforma.

¹ Cfr. pontos 1.3 e 2.2.2.

² A Portaria 295/2022, de 13/12, que determinou a entrega das verbas, fixou também o registo contabilístico: “recebimentos na rubrica económica das taxas (13.01.99.99.99)” e “reembolso/restituição na mesma rubrica económica da receita (13.01.99.99.99), mediante abatimento à receita, aquando da entrega das verbas ao Estado”. A identificação da classificação 13 será um lapso, uma vez que a classificação relativa a taxas é a 04, devendo a restituição ocorrer na classificação em que a receita foi contabilizada). Este procedimento, ainda que não sendo o mais adequado, se tivesse sido adotado, não afetaria os valores da conta consolidada, porém, a ANACOM efetuou a restituição em receita não efetiva (classificação 11 – ativos financeiros).

³ De notar a inclusão, para efeitos de execução orçamental, das EPR com receitas e despesas de natureza diferente das dos SI e dos SFA, a criação de novos impostos e taxas (e revogação ou perda de relevância de outros).

⁴ Note-se que as EPR de regime simplificado classificam 54,6% da sua receita orçamental e 82,6% da sua despesa em rubricas de carácter residual.

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2020, no âmbito da especificação das receitas e despesas:

Recomendações PCGE 2020	Ações tomadas/Progressos
<p>Recomendação 3 Recomenda-se ao Governo – através do Ministro de Estado e das Finanças e da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social – que promova a identificação e quantificação do impacto desagregado de todas as medidas tomadas no âmbito da pandemia de COVID-19, abrangendo receita e despesa, e o uso adequado das medidas orçamentais criadas para a sua identificação.</p>	<p>Na CGE 2022, foram identificadas as principais medidas de política de combate aos efeitos da pandemia de COVID-19, tanto do lado da receita como do lado da despesa. Dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.</p>
<p>Recomendação 6 (Rec. 10 – PCGE 2021) Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure, no âmbito da revisão do classificador económico, a adequada especificação 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.</p>	<p>No classificador da receita, no grupo 1207 – “Passivos financeiros / outros passivos financeiros”, foi criado o subartigo 01 – “Dotações de capital” e a rubrica 78 – “Rec. próprias – Dotações de capital / Adm. Púb-Adm. ctral-Estado” (Circular A 1399 da DGO, de 31/07/2020). Porém, qualificar uma dotação de capital como “passivo financeiro” não é a solução mais adequada, uma vez que não existe a obrigação da sua devolução, pelo que se mantêm as lacunas identificadas. Dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.</p>
<p>Recomendação 7 (Rec. 11 – PCGE 2021) Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure, no âmbito da revisão do classificador económico, a adequada especificação das operações com o setor público empresarial.</p>	<p>Em 2022 não foram tomadas ações neste âmbito. Dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.</p>

1.3. Reflexo do choque geopolítico na execução orçamental

A invasão da Ucrânia pela Rússia veio reforçar a instabilidade do mercado energético, posteriormente agravada pelos sucessivos pacotes de sanções, e destabilizar cadeias de abastecimento internacionais, designadamente de produtos agrícolas com origem na Ucrânia, fatores que aceleraram o crescimento da inflação durante 2022.

Neste contexto, o OE para 2022, publicado a 27/06, incluiu medidas para conter o aumento dos preços da energia, apoios à produção e apoios às famílias, para as quais foi estimado um impacto orçamental de -1 125 M€¹. A estas medidas foram acrescentadas outras com finalidades idênticas, com um impacto orçamental total estimado pelo Governo de -5 582 M€, entre perda de receita e aumento de despesa² (Quadro 12). Esta perda encontra-se, porém, subestimada em 37 M€, relativos a apoios concedidos pelo Fundo Ambiental³. Inversamente, não é disponibilizada informação quanto aos fundos comunitários recebidos para financiar estas despesas, que reduzem o custo orçamental associado. Em contraditório, o MF assinala que esta informação consta do Quadro 2.4, relativo ao impacto orçamental das principais medidas de política orçamental, em contas nacionais, considerando o Tribunal que também deveria constar dos quadros relativos ao impacto em contabilidade pública⁴.

¹ Cfr. p. VIII e p. 62 do ROE.

² A Unidade Técnica de Apoio Orçamental compilou uma lista de 37 medidas (cfr. Relatório UTAO 3/2022, de 27/03, Evolução Orçamental: janeiro a dezembro de 2022), havendo estimativa de impacto na CGE para 21 e 12 não têm impacto no saldo em 2022 (designadamente por não terem execução, configurarem empréstimos ou garantias). Das quatro não apuradas, três referem-se a estimativas de perda de receita e uma a apoios concedidos pelo Fundo Ambiental.

³ Visando o apoio extraordinário e excecional ao setor dos transportes públicos de passageiros com vista à mitigação dos efeitos da escalada de preços dos combustíveis (Despachos 3329-A/2022, de 18/03, e 10062/2022, de 16/08).

⁴ Sobre a diferença de conceitos entre contabilidade pública e contabilidade nacional, cfr. Caixa 3 – O saldo em contabilidade pública e em contabilidade nacional.

Quadro 12 – Reflexo orçamental das medidas de mitigação do choque geopolítico

(em milhões de euros)

Medidas de mitigação do choque geopolítico	AC	SS	Total
Receita (valores não cobrados)	-2 142	-3	-2 145
Redução do ISP equivalente à descida do IVA para 13%	-700		-700
Apoio extraordinário às famílias	-611		-611
Suspensão da taxa de carbono	-409		-409
Devolução da receita adicional de IVA via ISP	-382		-382
Redução do IVA da Eletricidade	-23		-23
Apoios ao setor agrícola	-18		-18
Diferimento do pagamento de contribuições		-3	-3
Despesa efetiva	2 128	1 310	3 438
Apoios à atividade produtiva	1 668	0	1 668
Apoio Extraordinário ao gás natural	1 000		1 000
Alocação adicional de verbas no SEN para redução da tarifa	500		500
Apoios às Indústrias de Gás	58		58
Apoios a setores de produção agrícola	49		49
Apoios ao setor dos transportes	48		48
Apoios ao setor das pescas	13		13
Apoios sociais	457	1 310	1 766
Complemento excecional de pensão	339	648	987
Apoios a famílias mais carenciadas		368	368
Apoio extraordinário às famílias		138	138
Apoio extraordinário a Instituições Particulares de Solidariedade Social		134	134
AUTOvoucher	85		85
Apoio aos Refugiados	30		30
Outros apoios	2	21	24
Outros encargos	3		3
Impacto orçamental no saldo (receita – despesa)	-4 270	-1 312	-5 582

Fonte: CGE 2022, SIGO, DGO e SS. Cálculos TC.

Ao nível do tratamento contabilístico do apoio extraordinário às famílias¹, 611 M€ pagos pela AT foram contabilizados por abate à receita do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) quando, tratando-se de apoios, deveriam ter sido contabilizados como despesa, aliás como sucedeu com os mesmos apoios pagos pela SS. Este procedimento reduziu a receita fiscal do IRS e subvalorizou a despesa, não traduzindo a verdadeira natureza jurídica e financeira da medida e contrariando o princípio da especificação². Esta contabilização dos 611 M€ por abate à receita foi prevista na alteração ao decreto-lei que criou a medida³, mesmo vindo contrariar o princípio da não compensação⁴, uma vez que não corresponde a um verdadeiro reembolso, por não se enquadrar no âmbito de uma liquidação de IRS⁵, nem a uma restituição de valores não devidos ou recebidos em excesso.

¹ Criado pelo Decreto-Lei 57-C/2022, de 06/09, a ser pago a partir de outubro de 2022 o montante de 125 € a cada cidadão elegível, independentemente da sua situação familiar, acrescido de 50 € por cada dependente a cargo.

² Cada receita e cada despesa deve ser suficientemente individualizada no orçamento e, para o seu cumprimento, devem aquelas ser correta e devidamente classificadas, de acordo com as classificações orçamentais legalmente definidas.

³ Através do DL 78-A/2022, de 15/11 que aditou o n.º 6 ao art. 3.º do DL 57-C/2022, de 06/09.

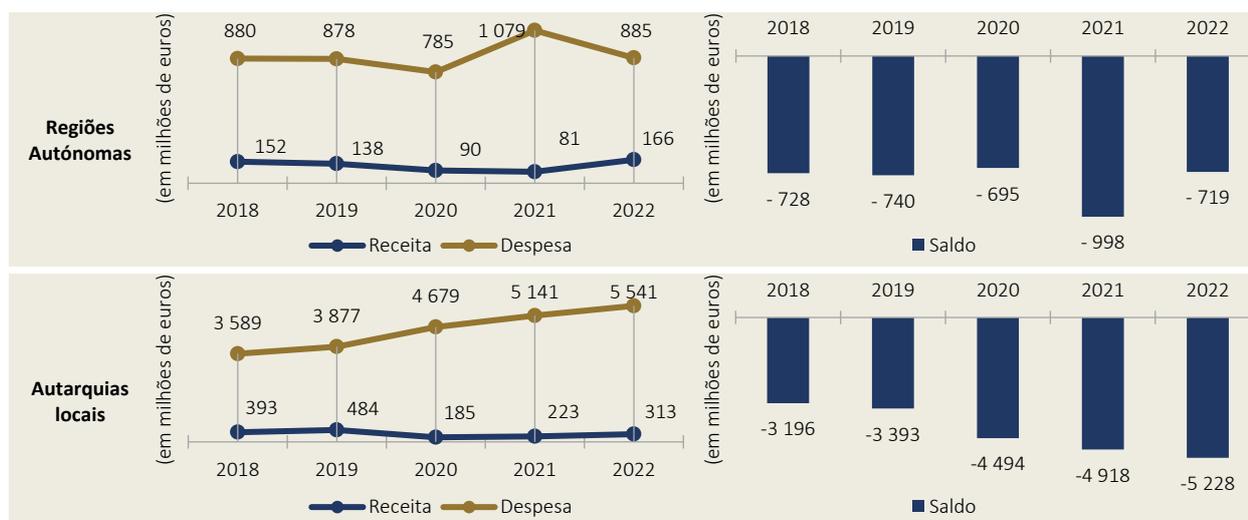
⁴ A LEO prevê um conjunto de exceções ao princípio da não compensação, nelas se incluindo a figura do reembolso, que não pode ser aplicada a esta situação, por estar a ser indevidamente utilizada.

⁵ Não houve qualquer procedimento prévio por parte do contribuinte de pagamento de imposto de que resultasse um direito ao reembolso, e, consequentemente, não se traduz numa perda de receita de IRS. Os rendimentos declarados em sede de IRS apenas serviram para identificar as pessoas elegíveis para a sua atribuição.

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

Em 2022 os fluxos financeiros (da AC e SS)¹ para as regiões autónomas regressaram ao nível médio dos últimos 5 anos (perto dos 900 M€), embora abaixo do valor de 2021, por ter sido um ano no qual se verificou um maior volume de transferências de fundos europeus. Os fluxos para as autarquias locais continuaram a sua trajetória crescente, traduzindo, entre outros aspetos, o reforço de verbas de financiamento do processo de descentralização de competências (cfr. Gráfico 9).

Gráfico 9 – Fluxos financeiros com as regiões autónomas e autarquias locais – 2018-2022



Fonte: CGE 2018 a 2022; SIGO; e informação dos serviços processadores. Cálculos TC.

1.4.1. Fluxos financeiros com as regiões autónomas

Os fluxos financeiros com as regiões autónomas estão adequadamente evidenciados na CGE² e totalizaram 885 M€ (diminuindo 194 M€ face a 2021): 516 M€ (-120 M€) para a Região Autónoma dos Açores - RAA e 369 M€ (-74 M€) para a Região Autónoma da Madeira – RAM (Quadro 13). De notar que estes fluxos não incluem as despesas pagas diretamente pelo Estado relativas a essas mesmas regiões³, como seja o caso do subsídio social de mobilidade (cfr. ponto 4.3.2).

¹ Consideram-se os fluxos financeiros totais, i.e. incluem-se os da AC e da SS, bem como os orçamentais e os extraorçamentais.

² Quadro 3.47 – “Fluxos financeiros com a Administração Regional” e Quadro 3.48 – “Fluxos financeiros destinados à Administração Regional: operações extraorçamentais”.

³ Pagamentos feitos pelo Estado diretamente a terceiros relativos a atividades que decorram nas RA.

Quadro 13 – Fluxos financeiros para as regiões autónomas – 2021-2022

(em milhões de euros)

Entidades	Tipologia	Açores		Madeira		Total		
		2021	2022	2021	2022	2021	2022	Variação
Operações orçamentais AC+SS		378	337	265	260	643	597	-46
Administração central		314	293	237	225	551	518	-33
Gabinete do Representante da RAA	Repartição de solidariedade e fundo de coesão	302	(a)281	232	(b)217	534	498	-36
Outras	Transferências e subsídios	12	12	5	8	17	19	3
Segurança social		65	44	28	35	92	79	-13
Operações extraorçamentais (AC)		258	179	178	109	436	288	-148
AD&C	FEDER, FC, FSE e MRR	254	176	171	102	425	278	-147
Outras	Vários fundos europeus	4	3	7	6	11	10	-1
Total		636	516	443	369	1 079	885	-194

(a) 181 M€ de repartição de solidariedade e 100 M€ do fundo de coesão.

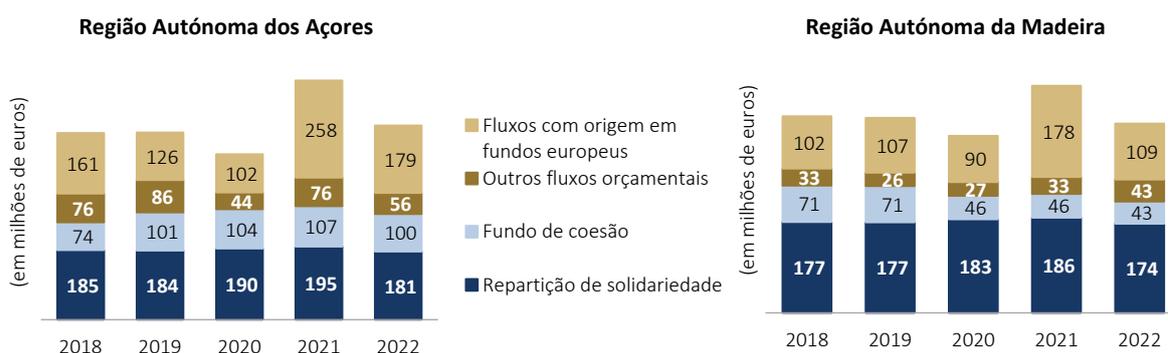
(b) 173 M€ de repartição de solidariedade e 43 M€ do fundo de coesão.

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

Destaca-se ainda que a maioria da despesa orçamental da AC para as RA (83,5%) decorre da aplicação da Lei das Finanças Regionais e a restante parcela (19 M€) diz respeito a outras transferências e subsídios. Para além disso, 67,5% destes fluxos constituem despesa orçamental (518 M€ da AC e 79 M€ da SS) e 32,5% operações extraorçamentais (288 M€), que refletem as transferências provenientes dos fundos europeus, sobretudo do FEDER, FC, Fundo Social Europeu (FSE) e Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), recebendo os Açores 179 M€ e a Madeira 109 M€.

No período 2018-2022, conforme evidencia o gráfico seguinte, os fluxos financeiros (excluindo empréstimos) aumentaram 4,0% no caso dos Açores e diminuíram 3,7% no caso da Madeira.

Gráfico 10 – Fluxos financeiros para as regiões autónomas – 2018-2022



Fonte: SIGO e informação dos serviços processadores. Cálculos TC.

Por sua vez, os fluxos da administração regional para a AC, em 2022, totalizaram 166 M€ (44 M€ dos Açores e 122 M€ da Madeira), +85 M€ do que em 2021 (+51,1%), e respeitam, essencialmente, a reembolsos de empréstimos do Estado (105 M€, um acréscimo de 60 M€) e juros (22 M€, mais 21 M€).

1.4.2. Fluxos financeiros com as autarquias locais

A CGE apresenta os fluxos financeiros orçamentais com as autarquias locais¹, porém, relativamente aos extraorçamentais², é omissa quanto aos valores recebidos (11 M€ de devoluções de fundos europeus a título de reembolso ou regularização), estando os valores pagos sobreavaliados em 6 M€ (relativos a subvenções reembolsáveis já reportados nas operações orçamentais³).

Em 2022, verificou-se que os fluxos financeiros destinados às autarquias locais aumentaram 400 M€, totalizando 5 541 M€ (5 141 M€ em 2021): 89,0% de despesa orçamental da AC e da SS (transferências, subsídios e empréstimos) e 11,0% de operações extraorçamentais (cfr. Quadro 14).

Quadro 14 – Fluxos financeiros destinados à administração local – 2021-2022

(em milhões de euros)

Entidade Processadora	Tipologia	Pagamentos		
		2021	2022	Varição
Operações orçamentais AC+SS		4 438	4 932	494
Administração central (1+2)		4 402	4 894	492
1. Direção-Geral das Autarquias Locais		3 284	3 814	529
	Fundo de Equilíbrio Financeiro (Municípios)	2 163	2 146	-17
	Fundo de Financiamento da Descentralização –FFD (Municípios)		469	469
	Produto da participação no IRS e no IVA (Municípios)	532	522	-10
	Outros (Municípios) ^(a)	337	365	29
	Freguesias	246	300	55
	Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais	7	11	4
2. Outras entidades da AC		1 118	1 080	-38
Entidades do Ministério da Educação	Educação e ensino	564	420	-144
FA, APA, ICNF e SGMA	Ambiente	319	319	-
DGTF – Cap. 60 (Despesas excecionais)	Empréstimos a médio e longo prazos ^(b) e subsídios	92	170	77
AD&C, TP e FAM	Empréstimos a médio e longo prazos e subsídios	14	7	-7
Outras	Diversas	128	164	37
Segurança social		36	38	2
Operações extraorçamentais		703	609	-94
AD&C	QREN, FEDER, Fundo coesão, empréstimos e MRR ^(c)	667	570	-97
DGAL	Participação no IRS dos Açores e da Madeira (Municípios) ^(d)	14	17	3
Outras	Vários fundos europeus	22	22	-
Total		5 141	5 541	400^(e)

(a) Fundo Social Municipal (mapa 12 da LEO 2022 e subvenção adicional específica, prevista no n.º 1 do art. 2.º da Lei 21/2022), Excedente (Lei 73/2013), Fundo de Emergência Municipal e Cooperação Técnica e Financeira.

(b) Em 2022, totalizam 164 M€, dos quais 38 M€ relativos ao programa Portugal 2020 e 126 M€ ao IFRRU (Instrumento Financeiro Reabilitação e Revitalização Urbana).

(c) Em 2022, 437 M€ relativos ao FEDER, 41 M€ do Fundo de Coesão, 44 M€ do FSUE, 36 M€ do MRR/PRR e 18 M€ de empréstimos.

(d) A participação variável no IRS a favor das autarquias locais das regiões autónomas é deduzida à receita de IRS que constitui receita da respetiva região autónoma, devendo o Estado (que a arrecada) proceder diretamente à sua entrega às autarquias locais (art. 66.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas), facto que justifica a natureza extraorçamental desta componente da participação dos municípios no IRS.

(e) Deste acréscimo, destaca-se que, em 2022, foi transferido para os municípios o montante de 104 M€, respeitante ao valor global por transferir no âmbito do Fundo Social Municipal, entre 2019 e 2021, conforme previsto no n.º 1 do art. 103.º da LOE 2022 e no n.º 1 do art. 2.º da Lei 21/2022 e assinalado pela DGAL em contraditório).

Fonte: SIGO e informação dos serviços processadores. Cálculos TC.

¹ Quadro 3.50 – “Fluxos financeiros com a Administração Local”.

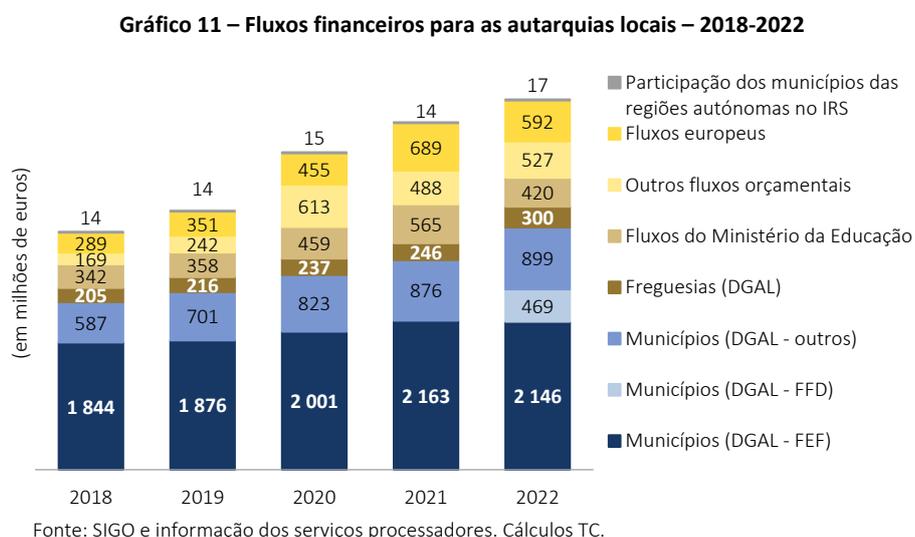
² Quadro 3.51 “Fluxos financeiros destinados à Administração Local: operações extraorçamentais”.

³ Informação da AD&C, de 06/07/2023.

Dos fluxos para as autarquias locais destacam-se as transferências efetuadas pela DGAL, totalizando 77,3% da despesa orçamental (3 814 M€)¹, que resultam, essencialmente, da aplicação do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais², com a finalidade de promover a repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais. Nas formas de participação dos municípios nos impostos do Estado, merece destaque o montante que a DGAL transfere para os municípios relativamente ao Fundo de Equilíbrio Financeiro (totalizando 38,7% dos fluxos financeiros para a administração local), uma subvenção geral, cujo valor corresponde a 19,5% da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) e IVA.

Em 2022, naquele valor incluem-se as transferências do FFD (469 M€) que operou, pela primeira vez, no segundo semestre do ano, após a entrada em vigor da LOE 2022, concentrando recursos para os municípios fazerem face a competências específicas (resultantes do processo de descentralização lançado em 2018³) e que, até então, eram distribuídas por vários ministérios. Estas transferências, de certa forma, explicam a redução dos pagamentos efetuados por outras entidades da AC, como é o caso dos serviços do Ministério da Educação, que reduziram as suas transferências em 144 M€.

No período 2018-2022, os fluxos financeiros para as autarquias locais (excluindo os empréstimos⁴) aumentaram 55,6%, com destaque para os fluxos com origem em fundos europeus (que duplicaram) e para os outros fluxos orçamentais (processados por diversas entidades da AC e SS e que quadruplicaram), conforme evidencia o gráfico seguinte.



A receita orçamental proveniente da administração local para a AC e SS totalizou 302 M€, mais 79 M€ do que em 2021⁵. Deste montante, mais de metade sob a forma de transferências (175 M€ e que constituem receita

¹ Dos valores processados, a DGAL reteve no final do ano 8,1 M€ por incumprimento da prestação atempada de informação financeira (1,4 M€, em 2021) e restituiu aos municípios 0,8 M€ de verbas retidas em anos anteriores (por regularização das situações que deram origem à retenção).

² Lei 73/2013, de 03/09.

³ Leis 50/2018 e 51/2018, de 16/08.

⁴ Ascenderam a 139 M€, 120 M€, 76 M€, 166 M€ e 176 M€ entre 2018 e 2022, respetivamente.

⁵ As receitas extraorçamentais totalizaram 11 M€, relativas a devoluções de fundos europeus.

de escolas (85 M€), da ACSS (49 M€) e de empresas de transportes (27 M€¹) e outra parte relativa a reembolsos de empréstimos concedidos pelo Estado a diversas autarquias locais para reequilíbrio ou ajustamento financeiro (79 M€, dos quais 54 M€ concedidos pelo Fundo de Apoio Municipal (FAM) e 21 M€ pela DGTF).

Caixa 4 – O Financiamento da descentralização

O Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) foi introduzido no Regime Financeiro das Autarquias Locais pela Lei 51/2018, de 16/08, com vista a financiar as competências transferidas da administração central para a administração local pelo processo estabelecido na Lei 50/2018, de 16/08, e decretos setoriais posteriores.

O OE 2022 foi o primeiro a prevê-lo², tendo-lhe atribuído uma dotação global até 843 M€ para o período compreendido entre 01 de abril e 31 de dezembro³. Apesar de o processo de descentralização abranger um conjunto bastante alargado de áreas temáticas⁴, a verba em questão foi prevista para os domínios da Educação (730 M€), Saúde (70 M€), Ação Social (42 M€) e Cultura (1 M€), cabendo aos serviços das áreas governativas descentralizadas assegurar a colocação das verbas no FFD, e à DGAL a incumbência de assegurar mensalmente a transferência para os municípios.

Em consequência do atraso na aprovação e publicação da LOE 2022, o financiamento das competências transferidas, com recurso ao FFD, encontrou-se balizado apenas entre julho e dezembro, registando-se uma execução de 469 M€ (55,6%).

Quadro 15 – Descentralização – fluxos financeiros do FFD – 2022

(em euros)

Área Setorial	Dotação	Pagamentos Totais	Execução (%)
Ação Social	42 349 411	6 975 139	16,5
Cultura	890 942	324 699	36,4
Educação	729 564 220	458 912 636	62,9
Saúde	70 461 473	2 786 317	4,0
Total Geral	843 266 046	468 998 791	55,6

Nota: A CGE reflete outros valores identificados como “Descentralização” relacionados com contratos interadministrativos de delegação de competências celebrados pontualmente entre a Administração Central e a Administração Local no âmbito da Cultura e Saúde, que não se relacionam diretamente com o presente processo de descentralização.

Fonte: SIGO.

Os dados da execução do FFD são indicativos da evolução do processo ao longo de 2022, refletindo o estágio mais avançado na Educação – domínio em que as respetivas competências foram transferidas para todos os municípios a partir de abril de 2022 – e os atrasos nas restantes áreas: na Ação social, o prazo para aceitação das competências foi adiado para 3 de abril de 2023; na Cultura e Saúde, o efetivo exercício das competências descentralizadas depende da celebração de auto de transferência.⁵

¹ 20 M€ para o ML e 7 M€ para o Metro do Porto.

² Nos termos do art. 89.º. Cabe sublinhar que tanto a Lei 50/2018 como a Lei 51/2018, consignavam que o FFD estaria previsto nas LOE de 2019, 2020 e 2021.

³ A partir de 1 de abril de 2022 todos os municípios assumiram as competências no domínio da Educação facto que acaba por determinar a previsão orçamental do FFD marcada a partir dessa data.

⁴ No âmbito da Lei 50/2018 aos municípios foram atribuídas novas competências relacionadas, designadamente, com a Educação, Ação Social, Saúde, Proteção Civil, Cultura, Património, Habitação, Áreas portuárias, Praias marítimas, fluviais e lacustres, Gestão florestal e áreas protegidas, Vias de comunicação, Estruturas de atendimento ao cidadão, Policiamento de proximidade, Segurança contra incêndios, Estacionamento público e Modalidades afins de jogos de fortuna e azar.

⁵ De acordo com os decretos setoriais da Cultura e Saúde, a aceitação das competências é formalizada através de acordo entre os municípios e os respetivos ministérios pela assinatura de auto de transferência que identifica os recursos humanos, financeiros e patrimoniais a transferir.

Quadro 16 – Aceitação das competências a 31 de dezembro de 2022

	31/12/2022	Universo ^(a)
Ação social	104	277
Cultura	9	19
Educação	278	278
Saúde	54	201

(a) N.º de municípios destinatários de competências que são objeto de financiamento pelo FFD.

Fonte: Relatório de Gestão da DGAL (2022). Elaboração própria

Muito embora o n.º 8 do artigo 89.º da LOE 2022 tenha fixado o prazo de 30 dias para o efeito, o FFD apenas viria a ser regulamentado em outubro de 2022 através da publicação do Decreto Regulamentar 5/2022, de 11/10, circunstância que não impediu que as áreas da Educação, Ação social e Cultura iniciassem, logo a partir de julho, a transferência das respetivas verbas para este novo instrumento financeiro.

Entre janeiro e junho, os montantes relativos às competências que já estavam a ser exercidas nesse período, foram objeto de transferências diretas dos respetivos serviços centrais das áreas descentralizadas para os municípios, totalizando 389 M€.

Figura 5 – Financiamento da descentralização – 2022

(a) A área setorial da Saúde efetuou as transferências para o FFD somente após o mesmo ter sido regulamentado, a partir de outubro de 2022, circunstância que prolongou o período de transferência direta para os municípios.

Fonte: Dados SIGO e DGAL, complementados com informações recolhidas das áreas setoriais. Elaboração própria.

O esquema reflete o financiamento associado à descentralização, mostrando que, em 2022, o FFD ainda não teve uma vigência plena.

O valor da execução global do FFD consta da CGE (Quadro 4.6 do Relatório e do Mapa 38)¹. Contudo, a divisão desse valor por área setorial e, dentro de cada, por competência, não é evidenciada de forma clara em qualquer quadro ou mapa da CGE.

¹ Mapa 38 – Desenvolvimento das despesas do subsetor Estado | Encargos Gerais do Estado (CGE, Vol. II, Tomo IV). O FFD é apenas uma “entidade contabilística” criada no orçamento dos serviços integrados para operacionalizar a inscrição e processamento das referidas verbas. À semelhança das restantes transferências para a administração local, foi inscrita no PO01 – Órgãos de Soberania | Encargos Gerais do Estado, sendo todas as despesas do FFD classificadas como 04.05.01 – Transf. correntes/Administração Local/Continente e maioritariamente financiadas por transferências de entidades da AP.

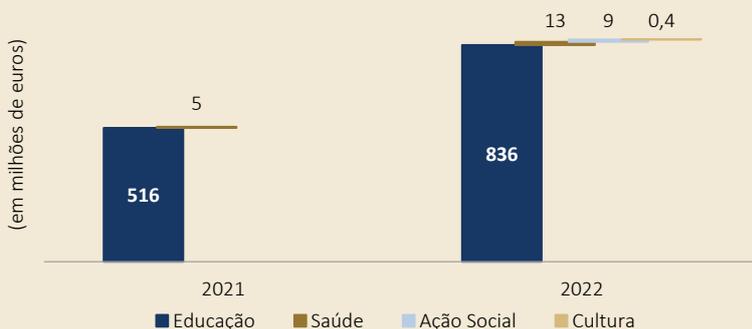
Quanto aos valores da descentralização executados no período anterior à entrada em vigor do OE 2022, importa referir que não são detalhados ou autonomizados no Relatório da CGE (RCGE). Apesar das observações da DGO em sede de contraditório quanto à existência de instruções para a orçamentação das transferências, constatou-se que nos mapas contabilísticos, designadamente no Mapa 38, as áreas Educação e Saúde apresentam os respetivos registos enquadrados com o contexto da descentralização, embora, quanto a esta última, não exista uma especificação adicional que permita relacionar as verbas com as competências transferidas e respetivo regime legal. Os valores relativos à área da Ação social e, em parte, à área da Cultura, não se encontram evidenciados nos respetivos mapas contabilísticos como estando associados ao processo de descentralização.¹

Analisado o relato constante no RCGE e nos mapas de execução orçamental, afigura-se, pois, que o mesmo não proporciona informação orçamental suficientemente pormenorizada acerca da execução financeira da descentralização, não sendo as despesas especificadas e agrupadas com um grau de pormenor condizente com um processo que foi referenciado como a “base da reforma do Estado”² e que, por tal, convocaria um especial cuidado no reporte.

A CGE 2022 não permite, pois, efetuar uma apreciação esclarecedora à dimensão orçamental da descentralização, pelo que entende o Tribunal de Contas que esta informação, exatamente por estar ligada a uma relevante política pública que concretiza a transferência de avultados recursos orçamentais do subsetor da administração central para a local, deverá merecer um tratamento mais detalhado que evidencie os respetivos fluxos financeiros.

Relativamente aos valores executados em 2021, os fluxos financeiros associados à descentralização cresceram 65%, evolução que sobretudo reflete a concretização, em 2022, da transferência de competências no domínio da Educação para o universo dos municípios.

Gráfico 12 – Fluxos financeiros da descentralização – 2021-2022



Nota: O aumento dos fluxos financeiros registado entre 2021 e 2022 reflete o prosseguimento da aceitação dos municípios nas áreas identificadas:

Ação social_ 0 municípios com competências aceites em 2021;

Educação_ 161 municípios com competências aceites até final de 2021;

Saúde_ 20 municípios com competências em 2021;

Cultura_ 9 municípios com competências em 2021 (não tendo havido transferências financeiras).

Para 2022, consultar Quadro 16.

Fonte: Dados DGO e DGAL, complementados com informações recolhidas das áreas setoriais. Elaboração própria.

¹ De acordo com a informação prestada pelas respetivas entidades, no caso da Ação social, os valores constam do Mapa 8 – Mapa relativo à classificação económica das despesas de cada sistema e subsistema e do total do subsetor da Segurança Social apenas como “Administração local”. Quanto à área da Cultura, os valores transferidos pela Direção Regional de Cultura do Alentejo, no valor de 18 580,35 € foram registados como transferências correntes com a descrição “Estado” e os da Direção-Geral do Património Cultural (5 372,50 €) no Mapa 41 – Discriminação das receitas e das despesas do subsetor dos Serviços e Fundos Autónomos dentro das despesas correntes pagas a “Administração local”.

² Cfr. Programa do XXI Governo Constitucional, assim como das Grandes Opções do Plano (GOP) de 2016-2019. Nas GOP 2020-2023, o processo de descentralização de competências é descrito como “um fator estruturante na organização e gestão do Estado”.

2. ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

2.1. Alterações orçamentais

As alterações¹ efetuadas aos valores inscritos no OE aprovado², que decorreram ao longo de 2022, aumentaram o orçamento da receita e da despesa efetivas em 1 545 M€ e 8 697 M€, respetivamente, agravando o défice previsto em 7 151 M€ (3 681 M€ em 2021) – Quadro 17.

Quadro 17 – Conta da administração central – 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(b)	71 534	-	-	1 545	1 545	2,2	73 079
Impostos diretos	20 905	-	-	-	-	-	20 905
Impostos indiretos	28 322	-	-	25	25	0,1	28 347
Contribuições SS, CGA e ADSE	4 195	-	-	7	7	0,2	4 202
Transferências correntes	4 811	-	-	156	156	3,2	4 968
Outras receitas correntes	9 633	-	-	1 159	1 159	12,0	10 793
Venda de bens de investimento	183	-	-	11	11	5,8	193
Transferências de capital	3 434	-	-	151	151	4,4	3 584
Outras receitas de capital	50	-	-	37	37	74,2	87
Despesa efetiva(b)	79 303	-	(c)414	8 283	8 697	11,0	88 000
Despesas com pessoal	18 956	241	100	459	800	4,2	19 756
Aquisição de bens e serviços	12 326	26	159	2 313	2 498	20,3	14 824
Juros e outros encargos	6 631	-	-	53	53	0,8	6 685
Transferências correntes	30 081	157	141	4 377	4 675	15,5	34 756
Subsídios	797	-	-	164	164	20,6	961
Outras despesas correntes	2 292	-498	-15	-223	-736	-32,1	1 556
Investimento	5 796	1	23	580	603	10,4	6 399
Transferências de capital	2 186	73	6	432	511	23,4	2 697
Outras despesas de capital	239	-	-	128	128	53,5	367
Saldo(b)	-7 770	-	-414	-6 738	-7 151	-	-14 921

(a) Abertura de créditos especiais, gestão flexível e modificação de orgânicas (DLEO 2022, arts. 8.º a 20.º).

(b) Valores consolidados.

(c) O aumento na despesa efetiva (414 M€) resulta da contrapartida em ativos financeiros (despesa não efetiva) da dotação “regularização de passivos e aplicação de ativos” em 433 M€ e do reforço em 18 M€ da dotação de passivos financeiros por contrapartida da dotação “despesas imprevistas da pandemia”, inscrita em despesa efetiva.

Fonte: SIGO e SGR. Cálculos TC.

Note-se que a informação reportada na CGE não tem sido completa nesta matéria, pois não quantifica as dotações de despesa efetiva reforçadas (ou criadas) com contrapartida em saldos de gerência ou dotações de

¹ As previsões de receita e as dotações de despesa inscritas no OE podem ser alteradas pelo Governo, através de: i) saldos de gerência ou dotações de anos anteriores cuja utilização seja permitida por lei; ii) distribuição da dotação provisional e das dotações centralizadas no Ministério das Finanças; iii) aumento de receitas efetivas próprias ou consignadas, contabilizadas como receita do próprio ano; iv) e redistribuição de verbas entre dotações de despesa sob determinadas condições, designada gestão flexível.

² Não são consideradas as alterações orçamentais anteriores, efetuadas na vigência do Orçamento Transitório.

despesa não efetiva. Em contraditório, o MF e a DGO assinalam que “...os movimentos referidos, de reforços de dotações de despesa efetiva com contrapartida em saldos de gerência ou dotações de despesa não efetiva, estão incluídas na informação disponibilizada na CGE, na coluna “Outros” em vários quadros da CGE, concluindo que a informação “é integral e não omite alterações orçamentais”. Porém, a informação assim apresentada não permite destacar as alterações orçamentais das despesas que foram autorizadas pelo MF, em particular a abertura de créditos especiais por contrapartida em receita (incluindo saldos da gerência anterior, que constituem receita não efetiva, com impacto no défice projetado), uma vez que vêm apresentadas de forma agregada (juntamente com outras alterações, como as decorrentes da gestão flexível e de modificação de orgânicas, que não têm impacto no défice).

Relativamente à utilização em 2022 das dotações provisional e centralizada, assinala-se:

- ◆ A dotação provisional de 564 M€, destinada a “despesas imprevisíveis e inadiáveis”, foi integralmente utilizada, principalmente no reforço das seguintes dotações suborçamentadas:

Classificação económica	Valor e finalidade do reforço
Despesas com pessoal	220 M€ (estabelecimentos de educação e ensino básico e secundário) 20 M€ (PSP e GNR)
Aquisição de bens e serviços	22 M€ para aquisição de manuais escolares (IGeFE)
Transferências correntes	64 M€ para o subsídio ao aumento da retribuição mínima mensal garantida (IAPMEI e Turismo de Portugal) – DL 109-B/2021, de 07/12 31 M€ para bolsas de formação avançada (Fundação para a Ciência e a Tecnologia) 31 M€ para bolsas de estudantes do ensino superior (reforço do Fundo de Ação Social) 12 M€ para centros de recolha oficial de animais, esterilização e promoção de bem-estar animal (ICNF) 11 M€ para apoio à produção cinematográfica e captação de filmagens internacionais para Portugal
Outras despesas correntes	15 M€ para eleições para a Assembleia da República de 2022 (SGMAI) 13 M€ para participação de forças nacionais destacadas em operações da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) 12 M€ para cursos técnicos superiores profissionais de instituições de ensino superior localizadas em áreas não convergentes (Disp. 13057/2016, de 31/10, na redação dada pelo Desp. 9740/2019, de 25/10) (DGES) 25 M€ para medidas de valorização remuneratória e acréscimo de custos com energia nas instituições de ensino superior (DGES)
Transferências de capital	73 M€ (Fundação para a Ciência e a Tecnologia) para apoio a diversos projetos científicos (47 M€) e participação em organizações científicas internacionais (26 M€)

Fonte: CGE e alterações orçamentais divulgadas pela DGO no seu sítio na internet.

- ◆ Das dotações centralizadas do Ministério das Finanças (1 145 M€), foram utilizados 962 M (+30,6% do que em 2021), reforçando principalmente os orçamentos dos Ministérios do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (480 M€) e da Saúde (414 M€). Da dotação “despesas imprevistas da pandemia”, foram usados, designadamente, 100 M€ em despesas com pessoal na área da saúde, 216 M€ para suportar o apoio extraordinário às famílias mais vulneráveis e encargos da pandemia a cargo da SS e 19 M€ para reforço de passivos financeiros da empresa CP. Da dotação “regularização de passivos e aplicação de ativos” foram aplicados, designadamente, 303 M€ para as ARS no âmbito da rede nacional de cuidados continuados e plano nacional de vacinação, 264 M€ para a SS (visando também suportar o apoio extraordinário às famílias mais vulneráveis e encargos da pandemia) e 36 M€ para a Infraestruturas de Portugal. A dotação “contrapartida pública nacional global” foi usada para o reforço de despesa em vários ministérios (13 M€).

O recurso a 433 M€ da dotação “regularização de passivos e aplicação de ativos”, inscrita em ativos financeiros (sem impacto no saldo), para reforço de despesas efetivas (da ARS e da SS), não respeita a finalidade atribuída à criação desta dotação, que acabou por funcionar como uma extensão da dotação provisional (reforçando despesa de qualquer natureza), não contribuindo para a adequada especificação das despesas inscritas no OE. Em contraditório, a DGO refere o enquadramento legal (n.º 10 do artigo 8.º da Lei do OE2022), que autoriza o Governo “...a proceder às alterações orçamentais decorrentes da afetação da dotação centralizada do Ministério das Finanças, criada principalmente para assegurar a redução do volume dos passivos financeiros, por parte da administração central...”, o que reforça o facto de ter sido afeta a uma utilização (despesa efetiva) diferente da prevista (passivos financeiros).

As dotações centralizadas e provisional contrariam o princípio de especificação da despesa previsto na LEO: a inscrição destas verbas no orçamento do Ministério das Finanças e a sua afetação, ao longo do ano (durante a execução orçamental) a diferentes ministérios/programas, reduz a utilidade da especificação da despesa pelos programas orçamentais na fase inicial de orçamentação. Tem-se verificado uma utilização crescente no reforço da dotação para despesa efetiva, praticamente duplicando entre 2019 e 2022 (de 760 M€ para 1 506 M€). O efeito de controlo e limite da despesa eventualmente pretendido poderá ser prejudicado, uma vez que este tipo de utilização não se tem destinado apenas a situações de natureza excecional e imprevisível, mas também para suprir limitações recorrentes do processo de orçamentação, como tem ocorrido reiteradamente nas áreas da educação (despesas com pessoal) e saúde (designadamente para redução de pagamentos em atraso).

Em contraditório, o MF refere que: “O aumento das dotações provisional e centralizadas em 2021 e 2022 está intrinsecamente relacionado com a enorme incerteza gerada pela pandemia da Covid-19, com a Guerra da Ucrânia e consequente aumento do nível de preços. Entende-se que, nestes momentos, devem ser criadas margens de segurança que permitam que a execução orçamental decorra com a maior estabilidade possível”. A DGO, por sua vez, salienta que tem procurado inscrever estas dotações na “...classificação o mais apropriada possível em função daquela que será a sua utilização esperada, independentemente de não estar determinada no Orçamento inicial, dada a impossibilidade”.

No entanto, a utilização que se verifica, novamente em 2022 e em valores crescentes, para a cobertura de encargos que deveriam ser conhecidos e devidamente orçamentados, em particular nas referidas áreas da educação e da saúde, não permite eliminar a crítica do Tribunal quanto ao uso desta dotação para colmatar insuficiências do processo orçamental ou como meio de contenção da despesa.

As alterações orçamentais incluem ainda autorizações de abertura de créditos especiais, gestão flexível e reafecção de dotações por modificação de orgânicas, que em 2022 se refletiram: i) na receita, sobretudo no aumento das previsões de outras receitas correntes (1 159 M€), transferências correntes (156 M€) e de capital (151 M€); ii) na despesa, aumentaram as dotações de transferências correntes (4 377 M€), aquisição de bens e serviços (2 313 M€), investimento (580 M€) e despesas com pessoal (459 M€).

O Governo detém, como instrumento da gestão orçamental adicional, a cativação/descativação de verbas orçamentadas. O valor inicial das cativações (incluindo a componente reserva)¹ passou de 1 013 M€ para 444 M€ no final do ano 2022 (318 M€ em 2021), relativamente aos quais se destaca que:

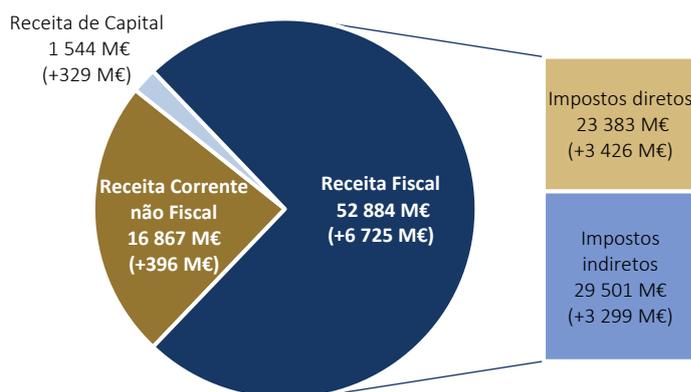
¹ Apurado pela DGO aplicando a disciplina orçamental prevista na LOE, designadamente o art. 3.º, que remete para o art. 4.º da LOE 2019.

- ◆ Incidiram especialmente na aquisição de bens e serviços correntes (270 M€) e em outras despesas correntes (147 M€).
- ◆ A nível orgânico, recaíram principalmente nos Ministérios do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (67 M€, 0,3% do seu orçamento), Ambiente e da Ação Climática (60 M€, 1,4% do seu orçamento), Finanças (59 M€, 0,5% do seu orçamento) e das Infraestruturas e da Habitação (48 M€, 1,2% do seu orçamento).

2.2. Receita

Em 2022, a receita consolidada da AC totalizou 71 294 M€ e teve origem em receita fiscal (74,2% do total), em receita corrente não fiscal (23,7%) e em receita de capital (2,2%). Face a 2021, verifica-se um crescimento de 7 450 M€ (11,7%) do total da receita, essencialmente por via do aumento de 6 725 M€ da receita fiscal (cfr. Gráfico 13).

Gráfico 13 – Receita consolidada da AC – 2022 e variação face a 2021



Fonte: CGE, SGR e SIGO. Cálculos TC.

A fiabilidade do reporte da receita apresenta fragilidades, uma vez que não está assegurada a total correspondência entre a informação registada nos sistemas centrais e a receita arrecadada. Esta situação deriva de insuficiências na interligação dos sistemas de gestão da receita com os sistemas centrais, de atrasos na classificação e registo da receita¹ e de não haver uma clara identificação de todos os responsáveis pela contabilização (cfr. Anexo C1), fatores que penalizam o rigor e a tempestividade da informação contabilística, evidenciando que continua a não ser dado cumprimento integral ao regime de contabilização das receitas do Estado, em vigor desde há 23 anos. No contexto da implementação da LEO, esta matéria requer especial atenção para assegurar o funcionamento da ECE e a gestão da tesouraria (art. 55.º da LEO).

Em contraditório, a DGO informa que a partir de 2023 o reporte será melhorado, uma vez que passará a incluir no Sistema de Gestão de Receitas (SGR) o registo e a entrega ao Estado das receitas das escolas dos ensinos básico e secundário, bem como informação completa relativamente aos classificadores orçamentais,

¹ Verbas depositadas em contas do IGCP que não são imediatamente classificadas e registadas na contabilidade, transitando como fluxos de tesouraria que só serão contabilisticamente reconhecidos em momento posterior (designadamente em exercícios económicos futuros).

abrangendo a classificação orgânica, a fonte de financiamento, o programa e a medida. O Tribunal irá acompanhar estes desenvolvimentos, considerando o seu potencial contributo para a maior transparência da informação relativa à execução orçamental da receita.

O Mapa M17 – Receitas cobradas, por classificação económica, comparadas com o ano económico anterior (Volume II Tomo I), subvaloriza os valores indicados para 2021 em 1 393 M€, por não incluir a execução orçamental dos Ministérios da Agricultura, Mar e Coesão Territorial, erro que também afeta a coluna de “diferença em relação à cobrança de 2021”¹. Em contraditório, a DGO remeteu ao Tribunal uma versão corrigida sem, porém, ter retificado a informação que disponibiliza *online*.

2.2.1. Receita fiscal

Em 2022, a receita fiscal da AC (52 884 M€) cresceu 6 725 M€ (14,6%), em particular por via do aumento da receita dos impostos diretos, em 3 426 M€ (17,2%), mas também dos impostos indiretos, em 3 299 M€ (12,6%), refletindo a recuperação da atividade económica e o aumento da taxa de inflação², apesar da adoção de diversas medidas que geraram a perda de receita fiscal³.

No exame a estes valores, verificou-se a subavaliação da receita em 754 M€, pondo em causa o cumprimento do princípio da não compensação, por terem sido deduzidos indevidamente à receita fiscal:

- ◆ 611 M€ por indevida contabilização da despesa com a medida de apoio extraordinário às famílias⁴. O valor foi registado como reembolsos de IRS, reduzindo a receita deste imposto, quando deveria ter sido contabilizado como despesa orçamental (medida 103 - Impacto do Choque Geopolítico, cfr. ponto 1.3).
- ◆ 119 M€ a título de reembolso⁵ e considerados receita própria da AT⁶, determinando o Despacho do MF, de 16/09/2022, que corresponderiam a “...0,3% de IRS/IRC/IVA cobrado no ano de 2022, enquadrável na alínea d) do n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 118/2011...”, ou seja, “...uma percentagem das receitas resultantes de ações de inspeção e de outras correções nos valores declarados pelos contribuintes”. Porém, a documentação de suporte ao referido despacho não inclui qualquer estimativa para estas receitas, tendo o montante sido calculado sobre o total da receita fiscal daqueles impostos⁷.

¹ Cfr. Anexo C2.

² Traduziu-se no aumento de 6,7% no PIB, de 2,0% no emprego, de 5,7% do consumo privado (INE – Contas Nacionais Trimestrais, fevereiro de 2023) e de 3,6% na remuneração bruta mensal média por trabalhador (INE, fevereiro de 2023). Em 2022, o Índice de Preços no Consumidor (IPC) registou uma variação média anual de 7,8% (INE, janeiro de 2023).

³ A título definitivo visando mitigar o impacto do choque geopolítico (2 142 M€) e perda temporária de receita fiscal em 2022 a recuperar no ano seguinte, ainda relacionada com medidas para combater os efeitos da pandemia (508 M€).

⁴ Nos termos do DL 57-C/2022, de 06/09, foi pago um apoio extraordinário às famílias através de transferências de 125 € por sujeito passivo e de 50 € por cada dependente, sob a designação “titulares de rendimentos do trabalho para compensação do aumento conjuntural de preços”.

⁵ 59 M€ em IVA, 42 M€ em IRS e 19 M€ em IRC.

⁶ Sendo 107 M€ contabilizados por esta entidade e 12 M€ afetos ao Fundo de Estabilização Tributária (FET) (entidade com direito a 10% da receita própria da AT – art. 51.º do DL 557/99, de 17/12, na redação dada pelo art. 178.º da LOE 2012), ambos registados na respetiva receita a título de prestação de serviços.

⁷ Valor arrecadado até novembro de 2022 (39 741 M€).

- ◆ 24 M€ (23 M€ em 2021) relativos a encargos de liquidação e cobrança da AT, que são calculados em percentagem dos valores cobrados para terceiros de certos impostos e contribuições¹ e deduzidos à receita fiscal².

Pese embora exista um quadro legal que permite operacionalizar as deduções acima referidas e respetivos despachos de autorização, tal como evidenciado em contraditório pelo MF, realça-se o modo como foram operacionalizadas essas deduções, que conduziram à subavaliação da receita e da despesa e, conseqüentemente, ao incumprimento de princípios orçamentais contemplados numa lei de valor reforçado como é a LEO.

Receita dos impostos diretos

Os impostos diretos ascenderam a 23 383 M€, mais 3 426 M€ (17,2%) face a 2021, essencialmente (cerca de dois terços) com origem no aumento de 2 167 M€ (43,9%) da receita do IRC³ (cfr. Quadro 18).

Quadro 18 – Receita de impostos diretos da AC – 2021-2022

(em milhões de euros)

Impostos	2021	2022	Variação Homóloga	
			Valor	(%)
Imp. s/ o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	14 534	15 788	1 253	8,6
Imp. s/ o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)	4 934	7 100	2 167	43,9
Outros ^(a)	489	495	6	1,2
Impostos Diretos	19 957	23 383	3 426	17,2

(a) Impostos sobre uso, porte e detenção de armas; impostos abolidos como o relativo a sucessões e doações; e impostos diretos diversos tais como a contribuição do setor bancário, a contribuição extraordinária do setor energético, o adicional ao IMI (Imposto Municipal sobre Imóveis) e o adicional de solidariedade sobre o setor bancário.

Fonte: SGR e SIGO. Cálculos TC.

O aumento da receita de IRC (após dois anos de queda⁴) refletiu, essencialmente, a recuperação da atividade económica no pós-pandemia, que foi acompanhada de um aumento da concessão de benefícios fiscais em IRC (266 M€⁵) e dos reembolsos (221 M€, impulsionados pelo Regime Especial Aplicável aos Ativos por Impostos Diferidos⁶), bem como um conjunto de medidas de política orçamental estimados em 15 M€⁷.

¹ Contribuição de Serviço Rodoviário e adicional às taxas de imposto (ISP) 14 M€ (13 M€ em 2021), CESE 3 M€ (4 M€ em 2021), adicional ao IMI (3 M€ em 2022 e 2021) e outros (3 M€ em 2022 e 2021).

² Estes montantes constituem receita própria da AT e são inscritos como receita de venda de serviços. 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.

³ Reflexo do aumento das Autoliquidações (+1 036 M€), Pagamentos por Conta e Pagamentos Adicionais por Conta (+1 084 M€ e +163 M€, respetivamente, relativos à atividade de 2022). As retenções na fonte aumentaram 80 M€, nomeadamente nos rendimentos de capitais (+51 M€).

⁴ 2021 (-120 M€; 2,4%); 2020 (-1 264 M€; 20,0%). Estas variações traduzem o impacto da pandemia nos resultados das empresas e o efeito das medidas de política fiscal adotadas pelo Governo, designadamente em adiar o cumprimento de obrigações fiscais (que totalizaram 695 M€ em 2020 e 50 M€ em 2021).

⁵ Nomeadamente em deduções à coleta no âmbito do RFAI (+63 M€), SIFIDE (+37 M€), CFEI II (+35 M€) e DLRR (+25 M€) – vide ponto 4.4. Benefícios fiscais.

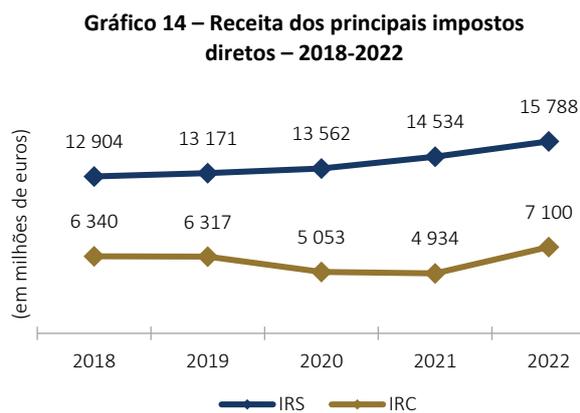
⁶ Este regime permitiu o reembolso de 665 M€ de créditos tributários em 2022 (82 m€ em 2021), nomeadamente à Caixa Geral de Depósitos (421 M€) e NB (239 M€). Excluindo este efeito, os reembolsos de IRC teriam diminuído 444 M€.

⁷ Eliminação do pagamento especial por conta (10 M€) e desagravamento das tributações autónomas de IRC (5 M€) – vide RCGE 2022, Quadro 2.3 – Receita: Principais medidas de política orçamental com impacto em 2022.

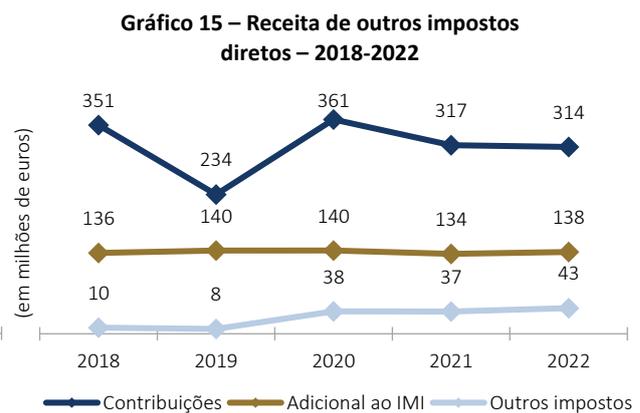
A receita do IRS aumentou 1 253 M€ (8,6%), em reflexo do aumento do emprego e da massa salarial que geraram o aumento das retenções na fonte (+1 376 M€)¹ e das notas de cobrança (+519 M€)². Os reembolsos ascenderam a 3 524 M€ (cfr. Anexo C3), com um aumento de 684 M€ que ficou a dever-se, sobretudo, à já mencionada indevida contabilização como reembolsos de 611 M€ de apoios às famílias. De referir ainda um conjunto de medidas de política orçamental (Pacote IRS) com impacto na receita deste imposto (estimado em -191 M€)³.

Os outros impostos diretos mantiveram-se estáveis com um ligeiro aumento em 6 M€, uma vez que se mantiveram em 2022, as contribuições já existentes, designadamente a contribuição sobre o setor bancário (204 M€), o adicional de solidariedade sobre o setor bancário (38 M€) e a contribuição extraordinária sobre o setor energético (110 M€)⁴, bem como o adicional ao IMI (138 M€).

Considerando a evolução dos últimos 5 anos, verifica-se que o IRC foi fortemente afetado pela pandemia (em 2020 e 2021), recuperando em 2022, enquanto o IRS manteve uma trajetória de crescimento⁵ (Gráfico 14). Relativamente aos outros impostos diretos (Gráfico 15), as contribuições⁶ registaram os maiores valores em 2018 e 2020, pela regularização de dívidas relativas à CESE⁷, enquanto os outros impostos subiram a partir de 2020 devido à introdução do adicional de solidariedade sobre o setor bancário.



Fonte: SGR e SIGO. Cálculos TC.



Fonte SGR e SIGO. Cálculos TC.

Receita dos impostos indiretos

Os impostos indiretos aumentaram 3 299 M€ (12,6%), sobretudo com origem nas receitas do IVA (3 561 M€; 20,1%), apesar da quebra de receitas do ISP (-618 M€; -18,4%) conforme se evidencia no Gráfico 16.

¹ Relativas a rendimentos do ano, destacando-se as retenções do rendimento do trabalho (+1 123 M€), de pensões (+187 M€), prediais (+37 M€) e de capitais (+33 M€).
² A nota de cobrança corresponde ao documento de pagamento do IRS anual, respeitando essencialmente ao acerto do valor do imposto devido pelos rendimentos auferidos em 2021.
³ Nomeadamente as reformas nos escalões de IRS (-145 M€) e o reforço do mínimo de existência (-30 M€).
⁴ Conforme art. 2.º, 3.º e 6.º da Lei 99/2021, de 31/12, que permitiram a cobrança destas contribuições desde o início de 2022, uma vez que se têm mantido em vigor através das sucessivas LOE, sendo que a de 2022 só foi aprovada em julho.
⁵ Em resultado das medidas de apoio ao layoff que limitaram a quebra do emprego e foram objeto de tributação.
⁶ Incluem a contribuição sobre o setor bancário (CSB) e contribuição extraordinária sobre o setor energético (CESE).
⁷ 123 M€ em 2018 e 66 M€ em 2020.

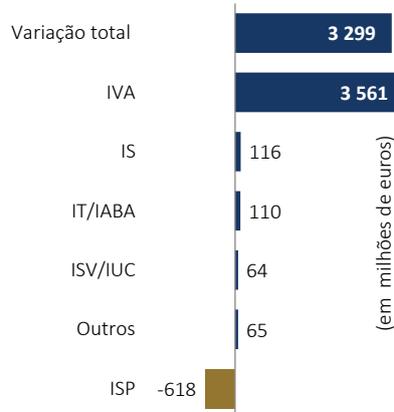
Quadro 19 – Impostos indiretos da AC – 2021-2022

Impostos	2021	2022	(em milhões de euros)	
			Variação Homóloga	
			Valor	(%)
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	17 729	21 290	3 561	20,1
Imposto sobre os Prod. Petrolíferos e Energ. (ISP)	3 364	2 747	-618	-18,4
Imposto sobre Veículos (ISV)	422	445	24	5,6
Imposto sobre o Tabaco (IT)	1 414	1 466	53	3,7
Imposto sobre o Álcool, Beb. Al. e Ad. de Aç. (IABA)	257	315	58	22,5
Imposto do Selo (IS)	1 778	1 895	116	6,5
Imposto Único de Circulação (IUC)	401	441	40	10,0
Outros ^(a)	837	902	65	7,8
Impostos indiretos	26 202	29 501	3 299	12,6

(a) Imposto do jogo; lotarias; resultados de exploração de apostas mútuas; e impostos indiretos diversos como a contribuição sobre o audiovisual, a contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica e contribuição extraordinária dos fornecedores do SNS de dispositivos médicos.

Fonte: SGR e SIGO. Cálculos TC.

Gráfico 16 – Impostos indiretos da AC – variação 2021-2022



Fonte: SGR e SIGO. Cálculos TC.

O aumento da receita de IVA deve-se à recuperação da atividade económica e ao aumento do consumo privado (cujo valor aumentou por via do efeito da inflação). Com impacto negativo na receita, assinala-se o aumento significativo dos reembolsos (1 883 M€), as medidas de mitigação do choque geopolítico (405 M€)¹ e, ainda no âmbito da COVID-19, a prorrogação do pagamento do IVA (508 M€)².

A quebra do ISP em 618 M€ (-18,4%) deve-se ao conjunto de medidas de impacto geopolítico que foram adotadas para mitigar o aumento dos preços dos combustíveis cujo impacto ascendeu a 1 126 M€³.

O imposto do selo aumentou 116 M€ (6,5%), destacando-se o acréscimo de receita deste imposto na aquisição de imóveis (+50 M€) e nos seguros (+36 M€). Como política de desincentivo, a LOE 2022 manteve o agravamento extraordinário do imposto no crédito ao consumo⁴.

Relativamente ao IT, IABA, ISV e IUC, houve atualização das taxas de imposto em 1% de acordo com a LOE 2022⁵. O IT e o IABA aumentaram, no seu conjunto, 110 M€, traduzindo também o aumento das introduções ao consumo e o efeito da inflação nos preços dos produtos⁶. A receita dos impostos ligados ao setor automóvel (ISV e IUC) aumentou 64 M€ devido, no ISV (24 M€), ao ligeiro aumento nas vendas do mercado automóvel⁷ e,

¹ Devolução da receita adicional de IVA via ISP (382 M€) e redução do IVA da eletricidade (23 M€).

² Nos termos do DL 42/2022, de 29/06 e Despacho 10/2022 – XXII, de 07/01 do SEAAF.

³ Redução do ISP equivalente à descida do IVA para 13% (700 M€), suspensão da taxa de carbono (409 M€) e as medidas de apoio ao setor agrícola (18 M€). Refira-se que, entre outubro de 2021 até final do ano de 2022, as taxas de ISP publicadas nas respetivas portarias registaram uma quebra na gasolina e gasóleo em 29,2% e 49,9%, respetivamente, apesar do aumento na introdução ao consumo de 9,9% na gasolina e 4,4% no gasóleo.

⁴ Nos termos do art. 292.º da LOE 2022, mantém-se o agravamento de 50% das taxas para créditos com prazos maiores ou menores a 1 ano, maiores ou iguais a 5 anos bem como crédito sobre a forma de conta corrente ou descoberto bancário (art. 70.º-A do Código de IS).

⁵ Nos termos do art. 294.º da LOE 2022, para o IT e IABA e arts. 303.º e 304.º para o ISV e IT.

⁶ Aumentos médios de 18% nos produtos sujeitos ao IABA e 4,3% nos produtos de tabaco.

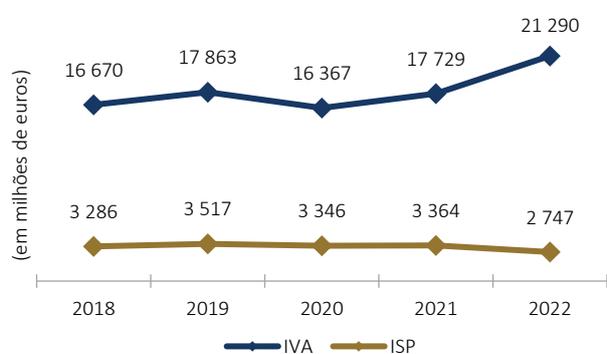
⁷ Aumento de 2,8%, tendo sido vendidos mais 5.014 veículos novos.

no caso do IUC (40 M€), à diminuição dos reembolsos (-24 M€). Em 2022, manteve-se em vigor o adicional do IUC, que rendeu 34 M€¹ (31 M€ em 2021).

Os outros impostos indiretos aumentaram 65 M€ devido, nomeadamente, à receita cobrada em lotarias (214 M€) e imposto do jogo (244 M€) com aumentos de 26 M€ e 38 M€, respetivamente. Mantiveram-se em vigor as contribuições extraordinárias sobre a indústria farmacêutica (18 M€) e dos fornecedores do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e dispositivos médicos (19 M€)² com receitas estáveis face ao ano anterior. Relativamente à contribuição para o audiovisual (187 M€), a receita manteve-se praticamente igual à de 2021, uma vez que se manteve a respetiva taxa conforme determinado na LOE 2022³.

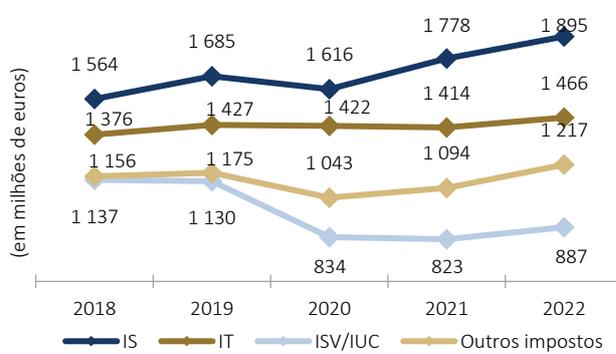
Numa perspetiva plurianual, analisando a evolução de 2018 a 2022, nos principais impostos indiretos (Gráfico 17), destaca-se uma recuperação significativa do IVA após o período da pandemia, nomeadamente em 2021 e 2022, que reflete também o impacto da inflação. No caso do ISP, a receita tem-se mantido estável, estando a quebra verificada em 2022 influenciada pelas medidas tomadas no âmbito do choque geopolítico. O Gráfico 18 demonstra o crescimento assinalável do imposto do selo devido à sua incidência na aquisição onerosa de imóveis, sobre operações financeiras, sobre o jogo e sobre prémios de seguros⁴. Os impostos ligados ao setor automóvel ainda não recuperaram face a 2019, devido ao impacto negativo do ISV. De referir ainda que os outros impostos revelam uma tendência de crescimento a partir de 2020, em resultado da recuperação do imposto do jogo e dos jogos sociais do Estado, bem como com a introdução da contribuição extraordinária dos fornecedores do SNS de dispositivos médicos com efeitos a partir de 2021⁵.

Gráfico 17 – Receita dos principais impostos indiretos – 2018-2022



Fonte: SGR e SIGO. Cálculos TC.

Gráfico 18 – Receita de outros impostos indiretos – 2018-2022



Fonte SGR e SIGO. Cálculos TC.

Receitas fiscais consignadas

Em 2022, as receitas fiscais consignadas totalizaram 4 388 M€ (cfr. Anexo C4) e aumentaram 191 M€ (4,5%), mantendo a tendência crescente que se verifica desde 2018 (Gráfico 19). Este montante representa 8,3% da receita fiscal do ano (Quadro 20) e 77,2% destas receitas foram consignadas em cinco impostos (IVA, ISP, jogos sociais, IRS e IRC).

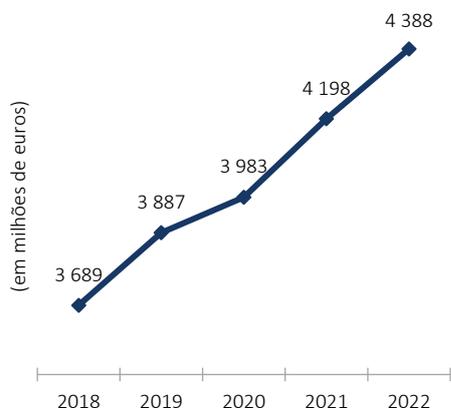
¹ Nos termos do art. 7.º da Lei 99/2021, de 31/12.

² Nos termos dos art. 4.º e 5.º da Lei 99/2021, de 31/12, respetivamente.

³ Nos termos do art. 313.º da LOE 2022, foi determinada a não atualização dos valores mensais relativamente ao modelo de financiamento do serviço público de radiodifusão e de televisão.

⁴ Cfr. Destaque do INE de 13/04/2023 “carga fiscal representou 36,4% do PIB em 2022”.

⁵ Criada pela LOE 2020 (art. 375.º) gerou execução a partir do ano seguinte.

Gráfico 19 – Receitas fiscais consignadas – 2018-2022


Fonte: SGR e SIGO. Cálculos TC.

Quadro 20 – Proveniência das receitas consignadas

(em milhões de euros)

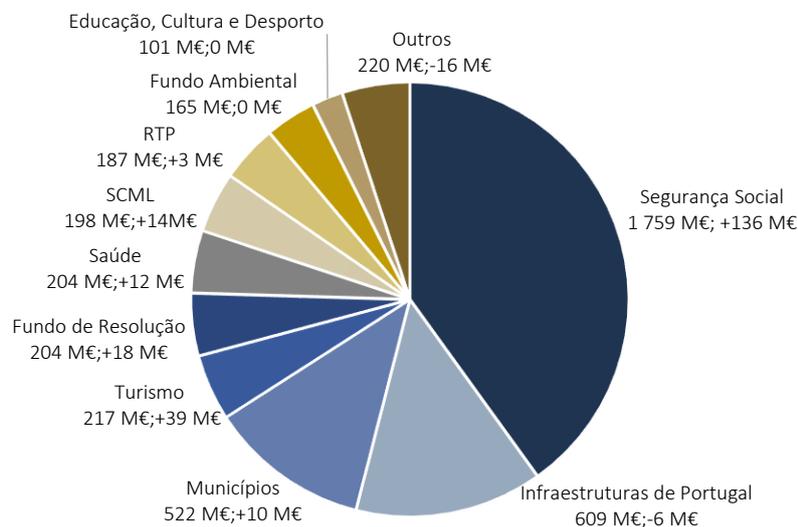
Receitas consignadas	2021	2022		Variação	
		Valor	Peso ^(a) (%)	Valor	(%)
IVA	998	1 039	4,9	42	4,2
ISP	820	819	29,8	-1	-0,2
Jogos sociais	588	631	97,8	43	7,2
IRS	496	495	3,1	-1	-0,1
Imp. diretos diversos	476	480	97,8	4	0,8
IRC	343	401	5,6	58	16,9
Imp. indiretos diversos	270	282	50,2	12	4,3
Imposto do jogo	208	242	91,8	34	16,2
Total Geral	4 198	4 388	8,3	191	4,5

(a) Peso do valor consignado no total do imposto. No total geral, o peso incide sobre o total da receita fiscal.

Nota: Para uma análise mais detalhada sobre o modo de distribuição das receitas pelas entidades ver Anexo C4.

Fonte: SGR e SIGO. Cálculos TC.

Do total de receitas fiscais consignadas, 80,1% (3 515 M€) foram cobradas pela AT e 19,9% (873 M€) pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) e Turismo de Portugal, elencando-se os principais destinatários no gráfico seguinte.

Gráfico 20 – Destinatários das receitas fiscais consignadas – 2022 e variação face a 2021


Fonte: SGR e SIGO. Cálculos TC.

Como evidencia o gráfico, verifica-se que 70,8% da receita consignada de impostos¹ se destina:

- ◆ à SS (1 759 M€, 40,1%)², aumentando face a 2021, nomeadamente, na consignação da receita de IRC afeta ao FEFSS (+57 M€) e no IVA Social consignado ao IGFSS (+55 M€);
- ◆ às infraestruturas rodoviárias (609 M€, 13,9%), a contribuição do serviço rodoviário;
- ◆ à administração local (522 M€, 11,9%), a participação variável dos municípios no IRS (480 M€) e participação na receita do IVA (42 M€);
- ◆ ao turismo (217 M€, 4,9%), nomeadamente as receitas do Turismo de Portugal (203 M€) que aumentaram 38 M€ no âmbito do imposto do jogo e imposto do jogo *online*.

As consignações já existentes mantiveram-se, devendo-se o seu aumento ao efeito da subida significativa da receita fiscal, nomeadamente em sede de IVA, IRC, jogos sociais e imposto do jogo.

Refira-se que o montante cada vez mais significativo das receitas fiscais consignadas traduz-se na redução do financiamento de despesas gerais, limitando uma gestão financeira global. O Tribunal tem feito notar em Pareceres anteriores que as situações de consignação de receitas fiscais para fins específicos não devem ser sistemáticas ou sem o escrutínio anual, no âmbito da discussão e votação do Orçamento pela Assembleia da República, uma vez que esta prática não vai ao encontro do princípio da não consignação, previsto na LEO, de que todas as receitas devem servir para cobrir todas as despesas previstas.

2.2.2. Receita não fiscal

A receita não fiscal da AC (18 410 M€) aumentou 725 M€ (4,1%), em resultado do crescimento da receita corrente não fiscal (396 M€; 2,4%) e das receitas de capital (329 M€; 27,1%).

A natureza desta receita é muito diversificada, espelhando as especificidades das entidades que a arrecadam³, e inclui desde receita de bilhetes (empresas de transportes ou teatros), de taxas diversas (de registos, para o exercício de atividades, portagens, licenciamento, propinas e outras), de multas (de trânsito, infrações tributárias e outras), de contribuições sociais e quotizações a receitas mais transversais, como as provenientes de transferências. Assim, a evolução destas receitas é explicada por um conjunto diverso de situações, tais como a recuperação da atividade económica, maior volume de execução das receitas do PRR ou situações pontuais, com impacto diferenciado na execução de várias entidades e que originaram efeitos conjugados nos vários agregados de receita (Quadro 21).

¹ 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 3.4.1 sobre a afetação ao FEFSS de parte da receita do IRC).

² Corresponde: i) ao IVA Social (970 M€), jogos sociais e imposto do jogo (230 M€), afetos à SS; ii) afetos ao FEFSS: parte da receita do IRC (394 M€), o adicional ao IMI (127 M€) e o adicional de solidariedade sobre o setor bancário (38 M€).

³ Cfr. Anexo C5.

Quadro 21 – Receita não fiscal da AC – 2021-2022

(em milhões de euros)

Receita	Execução		Variação 2022/2021	
	2021	2022	Valor	(%)
Receita corrente não fiscal	16 470	16 867	396	2,4
Receita contributiva	4 252	4 147	-105	-2,5
CGA	4 119	4 008	-111	-2,7
Subsistemas de saúde da administração pública	132	139	6	4,8
Taxas, multas e outras penalidades	3 334	3 322	-12	-0,4
Rendimentos da propriedade	990	873	-117	-11,8
Transferências correntes	3 580	3 160	-420	-11,7
Venda de bens e serviços correntes	3 119	3 780	662	21,2
Outras receitas correntes (a)	1 156	1 329	173	15,0
Diferenças de conciliação	40	255	215	538,8
Receitas de Capital	1 214	1 544	329	27,1
Venda de bens de investimento	154	140	-14	-9,3
Transferências de capital	1 021	1 306	285	27,9
Outras receitas de capital	27	98	71	264,8
Diferenças de conciliação	12	0	-12	-
Receita não fiscal	17 685	18 410	725	4,1

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

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

Sobre a receita não fiscal, destaca-se que:

- ◆ As vendas de bens e serviços aumentaram 662 M€ (21,2%), totalizando 3 780 M€. Realçam-se as receitas arrecadadas pelo Instituto de Proteção e Assistência na Doença (ADSE), totalizando 752 M€, mais 38 M€ do que em 2021¹. Por sua vez, o Fundo Ambiental e a AT contribuíram com metade do aumento das vendas de bens e prestação de serviços.

Quadro 22 – Receita não fiscal – venda de bens e serviços – principais entidades

(em milhões de euros)

Entidades (principais tipologias de receita)	Total		Variação 2021/2022	
	2021	2022	Valor	(%)
Venda de Bens e Serviços, das quais:	3 119	3 780	662	21,2
Instituto de Proteção e Assistência na Doença (contribuições de beneficiários)	714	752	38	5,3
Fundo Ambiental (comércio de emissões de licenças – CELE)	514	673	159	31,0
Autoridade Tributária e Aduaneira (serviços de cobrança a outras entidades)	256	429	173	67,8
CP – Comboios de Portugal (venda bilhética)	208	302	94	45,0
Direção-Geral do Tesouro e Finanças (princípio da onerosidade – cfr. ponto 2.7.3)	329	207	-122	-37,0
Infraestruturas de Portugal (tarifa de utilização da infraestrutura rodoviária)	99	153	54	55,0
ML – Metropolitano de Lisboa (venda bilhética)	69	118	49	70,3

Fonte: SGR e SIGO. Cálculos TC.

- ◆ As transferências correntes (3 160 M€) e de capital (1 306 M€) abrangem, em grande medida, receitas provenientes da UE e da SS. Nas provenientes da UE, destaca-se o impacto das receitas com origem no PRR (+599 M€). Verifica-se, no entanto, que as transferências no seu conjunto diminuíram 135 M€

¹ Dos quais 35 M€ relativos a contribuições de beneficiários devido ao aumento dos vencimentos e pensões e ao alargamento do universo de beneficiários da ADSE

(-2,9%) devido à redução de outras verbas provenientes da UE (-456 M€), nomeadamente no âmbito da Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU)¹, e da SS (-336 M€)² (cfr. Quadro 23).

Quadro 23 – Receita não fiscal – transferências correntes e capital – 2021-2022

(em milhões de euros)

Transferências	2022						Variação face a 2021					
	UE			SS	Outras	Total	UE			SS	Outras	Total
	PRR	Outras	Total				PRR	Outras	Total			
Correntes	306	904	1 211	1 643	306	3 160	253	-366	-113	-336	29	-420
Capital	404	636	1 040	2	264	1 306	346	-91	255	0	30	285
Total	710	1 541	2 251	1 645	570	4 466	599	-456	143	-336	58	-135

Fonte: SGR e SIGO. Cálculos TC.

- ◆ As receitas de taxas, multas e outras penalidades totalizam 3 322 M€, com um ligeiro decréscimo de 12 M€ (-0,4%), devido ao efeito base do leilão de 2021 da ANACOM³, sem o qual se verificaria um acréscimo de 374 M€ (12,8%), refletindo o aumento das receitas da maioria das entidades beneficiárias de taxas. É o caso do Fundo Ambiental, com um aumento de 41 M€ (totalizando 73 M€), devido à criação da taxa de carbono sobre as viagens aéreas e marítimas⁴, e da Autoridade Nacional de Aviação Civil, cujas receitas aumentaram 42 M€ (perfazendo 67 M€), devido ao aumento do tráfego aéreo decorrente das medidas de desconfinamento⁵ (cfr. Quadro 24).

Quadro 24 – Receita não fiscal – taxas, multas e outras penalidades – principais entidades

(em milhões de euros)

Entidades e principais tipologias de receita	Total		Variação 2022/2021	
	2021	2022	Valor	(%)
Taxas, Multas e Outras Penalidades, das quais:	3 334	3 322	-12	-0,4
Instituto dos Registos e do Notariado (taxas: registo comercial, automóvel, predial, civil)	344	384	40	11,7
Entidades do Ensino Superior e Serviços de Ação Social (propinas)	356	375	19	5,4
Infraestruturas de Portugal, SA (portagens)	340	367	27	8,0
Instituto Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (taxas: justiça, registo predial, civil e comercial)	337	363	26	7,6
Aut. Tributária e Aduaneira (taxas de justiça, juros de mora e compensatórios em execuções fiscais)	241	290	49	20,2
Instituto Nacional de Emergência Médica (taxas sobre seguros de saúde)	132	139	7	5,5
Autoridade Nacional das Comunicações (licenças 5G)	508	131	-377	-74,2

Fonte: SGR e SIGO. Cálculos TC.

¹ Devido à execução, em 2021, da Direção-Geral da Saúde (226 M€) para a aquisição de medicamentos e doses de vacinas contra a COVID-19, do IEFP (114 M€) para apoio a políticas de emprego e formação profissional (Programa Ativar.PT) e dos estabelecimentos de educação e ensino básico e secundário (112 M€) para apoio à consolidação das aprendizagens.

² Em especial, o IEFP (-313 M€) nomeadamente na medida de Incentivo Extraordinário à Normalização no âmbito de receitas do FSE para políticas de emprego e formação profissional.

³ Em 2021 foram recebidos 410 M€ face aos 18 M€ recebidos em 2022 do leilão de licenciamento da 5.ª geração de comunicações móveis, autorizado pela RCM 7-A/2020, de 07/02, que aprova a estratégia e calendarização da distribuição da quinta geração de comunicações móveis.

⁴ A LOE 2021 introduziu uma nova taxa de carbono sobre viagens aéreas e marítimas, que é regulamentada pela Portaria 38/21 de 16/02, onde se cobra uma taxa por passageiros nos navios e sobre os bilhetes do transporte aéreo comercial de passageiros.

⁵ Entidades que merecem destaque pela variação, embora não atinjam volume de receita suficiente para figurar no quadro.

Relativamente às taxas, é de salientar os montantes significativos que as entidades contabilizam na rubrica taxas diversas, sem qualquer identificação sobre a natureza das mesmas, uma vez que a desatualização do classificador da receita não permite a sua adequada especificação, prejudicando a transparência e a utilidade da informação contabilística. Nesta situação, o Tribunal apurou um conjunto de 14 entidades cujo montante contabilizado ascendeu a 621 M€ (cfr. Anexo C6).

- ◆ Os rendimentos da propriedade (873 M€) diminuíram 117 M€ (-11,8%). As receitas de maior peso continuam a ser os dividendos entregues pelo Banco de Portugal (311 M€ em 2022, face a 336 M€ em 2021) e pela Caixa Geral de Depósitos (299 M€ em 2022, face a 303 M€ em 2021), fatores que contribuíram para a rubrica dividendos e participações apresentar uma execução ligeiramente mais baixa (-15 M€). Por outro lado, as variações com maior impacto referem-se a:
 - ◇ -199 M€ de juros de sociedades financeiras, devido à reclassificação dos juros da carteira de títulos de dívida pública da CGA¹ que, corretamente, passou a contabilizá-los como juros pagos pelo Estado em vez de juros pagos por sociedades financeiras (208 M€ em 2022);
 - ◇ +65 M€ em rendas, em especial as recebidas pela Nortrem – Aluguer de Material Ferroviário, ACE (61 M€ pagos pela Metro do Porto relativos à aquisição e locação de equipamentos ferroviário).
- ◆ As outras receitas correntes (1 329 M€) aumentaram 173 M€ (15,0%), devido ao impacto da receita relativa aos direitos aduaneiros de importações extracomunitárias, que totalizaram 364 M€ (+126 M€), e +66 M€ de reposições não abatidas nos pagamentos relativos a entrega de saldos dos anos anteriores².
- ◆ A receita contributiva relativa às contribuições para a CGA e subsistemas de saúde (4 187 M€) registou uma diminuição de 105 M€ (-2,5%), designadamente quanto às contribuições das entidades empregadoras (-72 M€)³ e quotizações dos trabalhadores (-40 M€)⁴.
- ◆ As outras receitas de capital (98 M€) aumentaram 71 M€, influenciadas pela receita proveniente da Haitong Bank, SA (17 M€)⁵ e pela transferência de 36 M€ da ANACOM para o Estado⁶ relativos ao leilão de licenciamento da 5.ª geração de comunicações móveis⁷.

A contabilização desta transferência de verbas para o Estado foi efetuada através do registo de um reembolso no capítulo de ativos financeiros que é uma receita não efetiva e do registo pelo Estado de uma receita em outras receitas de capital, desequilibrando o saldo e levando a uma sobrevalorização da receita em 36 M€ em 2022, quando esta mesma verba já tinha sido contabilizada como receita de taxas da ANACOM em 2021 (cfr. ponto 1.2).

¹ Cfr. ponto 1.2.

² Nomeadamente entregas de saldos da Lei de Programação Militar pelos organismos do Ministério da Defesa Nacional.

³ As entidades empregadoras podem efetuar a entrega das quotas de um determinado mês até ao dia 15 do mês seguinte, por isso a opção de entregar em dezembro de um ano ou em janeiro do mês seguinte pode afetar a comparabilidade entre 2 anos. Em 2022, verificaram-se diminuições de quotas ocorridas em janeiro (-57 M€) e dezembro (-13 M€).

⁴ Devido à redução de 15.956 do número de subscritores com remunerações, tendo em conta que a CGA é um sistema fechado a novos subscritores desde 01/01/2006, com o consequente impacto negativo nas quotizações e contribuições.

⁵ Relativa ao direito de aquisição potestativa dos direitos de conversão emitido pelo Banco a favor do Estado Português, no âmbito do Regime Especial Aplicável aos Ativos por Impostos Diferidos - Lei 61/2014, de 26/08.

⁶ Nos termos da Portaria 295/2022, de 13/12, é entregue nos cofres do Estado a receita proveniente do leilão para a atribuição de direitos de utilização de frequências da 5.ª geração móvel, 5G.

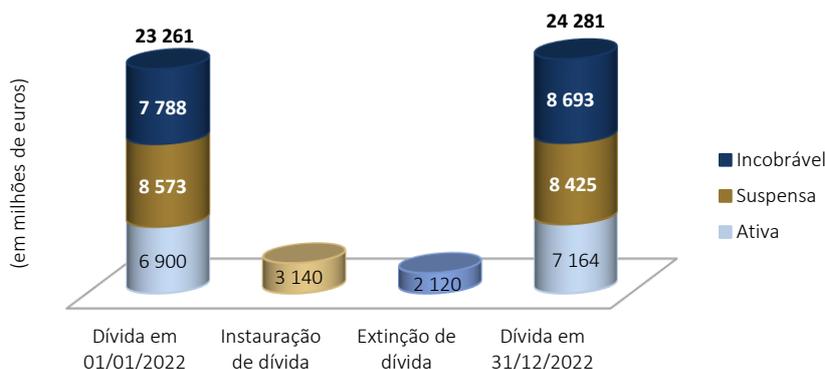
⁷ Nos termos da alínea a) do n.º 2 da RCM 104/2022, de 02/11, vai financiar, em 2023, parte do contrato de empreitada para instalação de novos cabos submarinos de comunicações eletrónicas entre o continente e as regiões autónomas.

2.2.3. Receita por cobrar – dívida em cobrança coerciva

A dívida em cobrança coerciva resulta da falta de pagamento, pelos contribuintes, de impostos e de contraordenações fiscais no prazo legalmente definido. Depois de instaurado o correspondente processo de execução fiscal, cabe à AT a responsabilidade de promover a cobrança coerciva da dívida¹. O processo de execução fiscal tem também por finalidade a cobrança coerciva dos créditos de outras pessoas coletivas de direito público, como as regiões autónomas e os municípios, e de outras entidades, como as concessionárias².

No final de 2022, esta dívida em cobrança coerciva (e que transita para o ano seguinte) totalizou 24 281 M€, na sua maior parte (74,7%, 18 148 M€) proveniente de dívidas ao Estado referentes a impostos (o equivalente a 34,3% da receita fiscal do ano). Face a 2021, este valor acumulado aumentou 1 020 M€ (4,4%), com origem na instauração de novos processos (3 140 M€), cujo valor superou os 2 120 M€ relativos à extinção de dívidas por cobrança, anulação³ e prescrição⁴ (cfr. Gráfico 21).

Gráfico 21 – Componentes da carteira de dívida – 2021-2022



Instauração de dívida inclui regularizações.

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

Fonte: AT (cfr. Quadro 25). Cálculos TC.

Para esta evolução, contribuíram algumas normas com impacto nos procedimentos de cobrança coerciva de 2022, designadamente:

- ¹ Competindo-lhe desencadear todos os procedimentos, começando pela citação do devedor até, se necessário, à venda de bens penhoráveis.
- ² Decorrido o prazo de pagamento voluntário, é emitida a certidão de dívida pela entidade que gere a cobrança da receita, essencialmente, a AT, em matéria fiscal. A dívida em cobrança coerciva inclui receitas de natureza diferente, de outras pessoas coletivas de direito público (um conjunto diversificado de entidades, designadamente regiões autónomas, municípios, institutos públicos, ordens profissionais (abrangidas pelo n.º 2 do art. 148.º do Código de Procedimento e Processo Tributário - CPPT) e também das concessionárias (art. 17.º-A da Lei 25/2006, de 30/06).
- ³ 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.
- ⁴ 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).

- ◆ A criação de um novo regime de pagamento de dívidas de impostos, em prestações, antes da instauração do processo de execução fiscal (fase pré-executiva)¹.
- ◆ A impenhorabilidade parcial de rendimentos auferidos no exercício das atividades exercidas pelos sujeitos passivos do IRS².
- ◆ No contexto da pandemia de COVID-19, a aprovação de um regime excecional de pagamento em prestações para dívidas tributárias em execução fiscal no ano de 2022 e de um regime complementar de diferimento de obrigações fiscais, cujo âmbito foi alargado e vigência prorrogada, como medidas para mitigar o impacto do choque geopolítico³.

No total desta carteira, a dívida incobrável⁴ é a mais representativa (35,8%), pese embora em 2022 se tenha verificado um aumento de 264 M€ da dívida ativa (cobrável em tramitação corrente) e uma diminuição de 148 M€ da dívida suspensa⁵ (cfr. Quadro 25).

Quadro 25 – Ciclo da dívida em cobrança coerciva

(em milhões de euros)

Dívida	2021 Total	2022					2022 Total	Variação 2022/2021	
		IRC	IRS	IVA	OIE(a)	Outra(b)		Valor	%
1. Dívida transitada do ano anterior – stock inicial(d)	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
2. Aumento – instauração de novos processos e regularizações(c)	2 911	879	611	814	92	744	3 140	229	7,9
3. Dívida em cobrança coerciva (1+2)	24 939	6 964	3 218	8 617	876	6 727	26 401	1 462	5,9
4. Extinção	1 678	547	505	393	82	593	2 120	442	26,3
Cobrada, da qual:	928	183	319	261	56	264	1 084	156	16,8
<i>Receita do Estado</i>	899						1 071	172	19,1
Anulada, da qual:	740	354	181	106	26	308	974	235	31,7
<i>Receita do Estado</i>	429						676	247	57,4
Prescrita, da qual:	11	10	5	25	1	21	62	51	474,1
<i>Receita do Estado</i>	6						44	37	585,8

(...)

¹ Aprovado pelo DL 125/2021, de 30/12, quanto a dívidas de IRS, IRC, IVA, imposto municipal sobre transações e IUC, até 36 prestações, (arts. 1.º a 8.º). Também pode haver lugar à criação automática de planos de pagamento em prestações (36) a título oficioso, independentemente da apresentação de pedido pelo contribuinte, desde que verificadas certas condições, designadamente, a dívida encontrar-se numa fase de cobrança voluntária e ter valor igual ou inferior a € 5 000,00 ou € 10 000,00, consoante se trate de pessoa singular ou coletiva (arts. 9.º a 12.º).

² A LOE 2022 (art. 312.º) alterou o art. 227.º do CPPT (formalidades da penhora de abonos, salários ou vencimentos), estabelecendo que certos rendimentos são impenhoráveis.

³ O DL 125/2021 aprovou: um regime excecional de pagamento em prestações para os processos de execução fiscal instaurados em 2022, alargando o número (de 36 para 60), independentemente do valor em dívida, e que se pode aplicar também a devedores com planos prestacionais em curso, desde que o requeiram (arts. 15.º e 196.º, n.º 5 do CPPT); e um regime de diferimento de obrigações fiscais para o 1.º semestre de 2022, em IRS, IRC e IVA (art. 16.º). Aquele diploma foi alterado, designadamente, pelos DL 28-A/2022, de 25/03, e DL 42/2022, de 29/06, tendo sido alargado o âmbito de aplicação do regime de diferimento de obrigações fiscais e prorrogado para o 2.º semestre de 2022 (art. 16.º e aditamento do art. 16.º-A). Segundo a AT, foram elaborados 5 235 planos prestacionais à luz deste regime, correspondendo a 2 795 devedores aderentes (com um valor pago de 7 M€, face a um valor total em dívida de 50 M€).

⁴ A dívida incobrável corresponde à declarada em falhas, o que sucede quando se demonstra a falta de bens penhoráveis do executado, seus sucessores e responsáveis solidários ou subsidiários – art. 272.º do CPPT.

⁵ A dívida fica suspensa em caso de pagamento em prestações, reclamação ou impugnação judicial – art. 169.º do CPPT.

(...)

(em milhões de euros)

Dívida	2021 Total	2022					Total	Variação 2022/2021	
		IRC	IRS	IVA	OIE ^(a)	Outra ^(b)		Valor	%
5. Dívida a transitar para o ano seguinte (3-4)^(d)	23 261	6 416	2 713	8 224	795	6 133	24 281	1 020	4,4
Ativa	6 900	1 775	977	2 141	173	2 097	7 164	264	3,8
Suspensa	8 573	2 858	655	2 722	506	1 683	8 425	-148	-1,7
Incobrável (declarada em falhas)	7 788	1 782	1 080	3 361	115	2 353	8 693	904	11,6

(a) OIE – Outros impostos do Estado.

(b) Outra: outras dívidas, incluindo as cobradas por conta de entidades terceiras.

(c) As regularizações incluem designadamente situações de má cobrança.

(d) A receita arrecadada em execução fiscal reparte-se entre receita do Estado e de outras entidades (por conta das quais a AT cobra dívidas). Este quadro reflete essa repartição no momento da extinção do processo, pelo que o apuramento da parcela que constitui receita do Estado é apenas efetuado em relação às cobranças, anulações e prescrições e não em relação ao total da dívida que integra a carteira.

Fonte: AT, SGR e RCGE 2022 (Quadros 3.15 a 3.18). Cálculos TC.

Sobre esta carteira de dívida, há ainda a destacar:

- ◆ A dívida a transitar para o ano seguinte (24 281 M€) inclui dívidas de IVA (33,9%), de IRC (26,4%), de IRS (11,2%) e outras dívidas ao Estado e a entidades terceiras (28,5%). Para além de as dívidas em sede de IVA serem as mais representativas da carteira de dívida a transitar, 40,9% está classificada como incobrável e 33,1% encontrava-se suspensa. Por sua vez, ao nível da dívida de IRC, 44,5% encontrava-se suspensa e 27,8% declarada em falhas, resultando numa dívida ativa de apenas 27,7%.
- ◆ O valor dos processos instaurados aumentou 229 M€ face a 2021 em resultado, sobretudo, do acréscimo de dívidas de IRC (+231 M€) e de IRS (+62 M€), apesar da redução das dívidas de outros impostos ao Estado (-52 M€).
- ◆ Para o aumento da cobrança coerciva de receita do Estado (+172 M€) contribuiu, em particular, o acréscimo dos pagamentos de dívidas de IRS (+ 56 M€) e de IRC (+33 M€).
- ◆ A par da cobrança, as anulações têm também um impacto significativo na redução da dívida. Em 2022, foram anuladas dívidas no montante de 974 M€ (+31,7% do que em 2021), dos quais 676 M€ referentes a receita do Estado. Note-se que as anulações de dívidas de IVA registaram uma diminuição de 15,1% (-19 M€) face a 2021, enquanto as de IRS e de IRC aumentaram 79,4% e 71,8%, respetivamente.
- ◆ Os valores prescritos (62 M€) aumentaram 474,1% (+ 51 M€), sendo as dívidas de IVA responsáveis pelo maior aumento (+22 M€), em consequência do efeito base de 2021 por a ação executiva ter estado temporariamente suspensa no âmbito das medidas COVID-19.

Ainda no âmbito do regime excecional de regularização de dívidas de natureza fiscal e de dívidas de natureza contributiva à SS (PERES – Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado)¹, foram cobrados 15 M€. Porém, e tal como 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), as dívidas pagas podem vir a ser anuladas, principalmente por decisões judiciais, daí resultando a restituição dos

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, 26 M€ em 2020 e 18 M€ em 2021.

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

montantes pagos pelos contribuintes. Em 2022, foram restituídos 16 M€ relativos ao PERES¹ e 16 M€ relativos ao RERD² pelo que, até ao final de 2022, já foram restituídos 191 M€ dos montantes cobrados no âmbito destes regimes.

Dívida incobrável

No final de 2022, a dívida classificada como incobrável ascendia a 8 693 M€, resultante da tramitação de 7 271 745 processos de execução fiscal, referentes a dívidas desde 1974 (cfr. Figura 6).

Figura 6 – Caracterização da dívida incobrável



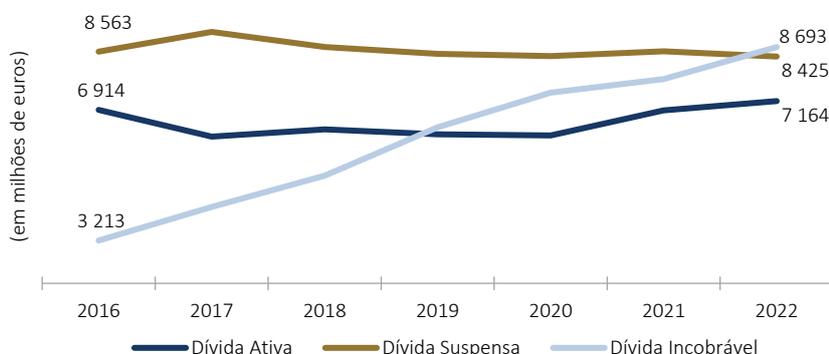
(a) Da dívida inicial 43 M€ não tem identificado o contribuinte devedor, sendo registada pelo serviço de finanças em “verbetes”³.

(b) Dos quais 8 693 M€ de dívida, 4 123 M€ de juros de mora e 370 M€ de custas.

Fonte: Base de dados dos processos de execução fiscal declarados em falhas disponibilizada pela AT. Cálculos TC.

Este valor tem vindo a aumentar, tendo mais do que duplicado face ao valor de 2016 (+170,5%), constituindo um fator de risco acrescido para a sustentabilidade das finanças públicas (cfr. Gráfico 22).

Gráfico 22 – Composição da carteira por situação da dívida – 2016-2022



Fonte: AT. Elaboração TC.

São vários os fatores que têm contribuído para o aumento da dívida incobrável, como sejam as crises financeiras, a situação de pandemia de COVID-19 e a crise energética recente. A estes, acresce o impacto da alteração da jurisprudência quanto ao efeito duradouro da interrupção da prescrição⁴, que tem conduzido a um aumento muito significativo do número de processos declarados em falhas e a uma redução das prescrições (que passaram de 236 M€, em 2019, para 41 M€, em 2020, e 11 M€, em 2021 (quebra de 73,5%). Em 2022, no entanto, o valor subiu para 62 M€ (+474,1%).

¹ Até ao final de 2021 já tinham sido restituídos 57 M€, totalizando assim 73 M€.

² Até ao final de 2021 já tinham sido restituídos 102 M€, totalizando assim 118 M€.

³ Os verbetes são um código de identificação da propriedade para efeitos de registo na AT, anterior à existência do número de contribuinte (NIF), subsistindo situações que não têm NIF associado. Nestes casos, como não é possível citar o devedor, o processo de execução fiscal é imediatamente declarado em falhas.

⁴ Cfr. PCGE 2019 (ponto 3.2.2.3).

Sobre os processos declarados em falhas, verifica-se que são os contribuintes coletivos os que concentram a maior fatia do valor em dívida (73,5%), sendo os contribuintes com atividade cessada em IVA responsáveis por 65,5% deste valor, o que dificulta a respetiva cobrança. Em termos de número de processos, mais de metade (57,1%) pertence a contribuintes singulares (cfr. Quadro 26).

Quadro 26 – Processos declarados em falhas – dívida por tipo de contribuinte

(em número de processos e em milhões de euros)

Tipo de contribuinte	Número de contribuintes		Quantidade de processos				Valor em dívida a 31/12/2022			
	Total	% Total	Fiscal	Não Fiscal	Total	% Total	Fiscal	Não Fiscal	Total	% Total
Contribuintes ativos										
Singular	384 175	75,0	2 866 048	1 286 452	4 152 500	57,1	1 734	501	2 235	25,7
Coletivo	12 041	2,4	238 612	127 473	366 085	5,0	493	189	681	7,8
Outros	5 536	1,1	20 278	1 264	21 542	0,3	11	13	25	0,3
Contribuintes cessados/insolventes										
Singular insolvência	4	0,0	109	129	238	0,0	1	0	1	0,0
Coletivo insolvência	9	0,0	511	30	541	0,0	12	0	12	0,1
Coletivo cessado IVA	110 319	21,5	1 429 810	361 994	1 791 804	24,6	5 068	627	5 695	65,5
Sem NIF (verbetes)	-	-	939 033	2	939 035	12,9	44	0	44	0,5
Total	512 084	100,0	5 494 401	1 777 344	7 271 745	100,0	7 362	1 331	8 693	100,0

Fonte: Base de dados dos processos de execução fiscal declarados em falhas disponibilizada pela AT. Cálculos TC.

A emissão destas dívidas é efetuada por 735 entidades, a maioria serviços da AT (75,6% dos processos), mas também pelas concessionárias de infraestruturas rodoviárias (22,7% dos processos) (cfr. Quadro 27).

Quadro 27 – Processos declarados em falhas – dívida por entidade emissora

(em número de processos e em milhões de euros)

Entidade emissora	Número de Serviços	Processo de execução fiscal		Dívida inicial		Valor em dívida a 31/12/2022	
		Quantidade	%	Valor	%	Valor	%
AT	64	5 494 400	75,6	7 974	84,9	7 362	84,7
Concessionárias	50	1 652 854	22,7	504	5,4	484	5,6
UE/IFAP/IEFP	14	9 281	0,1	289	3,1	278	3,2
Outros	607	115 210	1,6	625	6,7	569	6,5
Total	735	7 271 745	100,0	9 391	100,0	8 693	100,0

Fonte: Base de dados dos processos de execução fiscal declarados em falhas disponibilizada pela AT. Cálculos TC.

Acresce que, apesar da maioria dos processos ter sido instaurada após 2015 (63,1%), a maior parte do valor em dívida em 31/12/2022 corresponde a processos instaurados antes de 2015 (58,1%), o que traduz a dificuldade na sua cobrança (cfr. Quadro 28).

Quadro 28 – Processos declarados em falhas – dívida por ano de instauração

(em número de processos e em milhões de euros)

Ano de instauração	Processo de execução fiscal		Dívida inicial		Valor em dívida em 31/12/2022	
	Quantidade	%	Valor	%	Valor	%
Até 1999	9 110	0,1	353	3,8	284	3,3
2000-2004	26 398	0,4	531	5,7	417	4,8
2005-2009	230 901	3,2	1 808	19,2	1 563	18,0
2010-2014	2 414 333	33,2	2 967	31,6	2 784	32,0
2015-2019	3 600 480	49,5	2 790	29,7	2 714	31,2
2020	360 632	5,0	312	3,3	307	3,5
2021	403 523	5,5	396	4,2	391	4,5
2022	226 368	3,1	235	2,5	234	2,7
Total	7 271 745	100,0	9 391	100,0	8 693	100,0

Fonte: Base de dados dos processos de execução fiscal declarados em falhas disponibilizada pela AT. Cálculos TC.

Relativamente à dívida incobrável, refira-se que a AT implementou funcionalidades manuais e automáticas de suporte à tramitação do processo de execução fiscal que visam cumprir o que a lei determina, quer quanto à declaração em falhas dos processos quando se comprove a inexistência de património penhorável¹, quer quanto à reativação do processo caso venham a detetar-se bens a penhorar². Não sendo pago, um processo declarado em falhas é considerado extinto apenas após a prescrição³, pelo que, até lá, integrará a carteira de dívida em cobrança coerciva.

Penhoras e venda de ativos penhorados

A penhora de bens e direitos detidos pelos contribuintes e a venda de bens penhorados constituem mecanismos de redução da dívida em cobrança coerciva. Em 2022, concretizaram-se mais 60,9% penhoras (202 307) do que em 2021, aumentando o valor arrecadado em 99,4% e originando 177 M€ de receita. Por sua vez, as vendas de ativos penhorados geraram depósitos de 17 M€, mais 76,9% do que em 2021 (associadas a 1 766 vendas). Porém, à semelhança dos anos anteriores, apenas 6,2 M€ (36,3%) foram imputados a processos de execução fiscal.

Das 408 graduações de créditos concluídas em 2022 (face a 385, em 2021), no valor total de 27 M€, apenas 1,7 M€ (6,2%) foram aplicados na redução da dívida em cobrança coerciva, verificando-se assim uma menor eficácia da penhora e venda dos imóveis, por se encontrar dependente de graduação de créditos com outros credores (normalmente instituições financeiras que, quando detêm garantias reais, têm prioridade sobre o produto da venda⁴).

¹ Art. 272.º do CPPT.

² Art. 274.º do CPPT. A AT tem implementados nos seus sistemas de informação (na fase dos processos declarados em falhas) rotinas diárias de cruzamento de dados para deteção de bens e de possibilidade de penhoras (relativamente a estas, existem critérios quanto ao valor da dívida e ao tipo de bem em causa) e, se for o caso, o processo é reativado e passa para uma fase tramitável, com possibilidade de cobrança (mandato de penhora).

³ A declaração em falhas constitui uma fase importante na tramitação do processo de execução da dívida, para efeito de garantias do contribuinte devedor, uma vez que a partir desse ato começa a decorrer o prazo de prescrição das respetivas dívidas. A prescrição constitui uma das garantias dos contribuintes, da segurança jurídica e da proteção das suas legítimas expectativas, traduzida na possibilidade de estes verem extinto o seu dever de pagamento de dívidas num determinado prazo, legalmente estabelecido (art. 2.º da Constituição da República Portuguesa).

⁴ A graduação de créditos tem lugar sempre que existam 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.

2.3. Despesa

2.3.1. Despesa por classificação económica

Em 2022, a despesa orçamental totalizou 78 916 M€, mais 4 449 M€ (6,0%) do que em 2021 em reflexo, fundamentalmente, das despesas para mitigar os efeitos do choque geopolítico (2 128 M€) e dos aumentos verificados na aquisição de bens e serviços na área da saúde (+867 M€) e nas transferências para a administração local (+500 M€) (cfr. Quadro 29 e Gráfico 23).

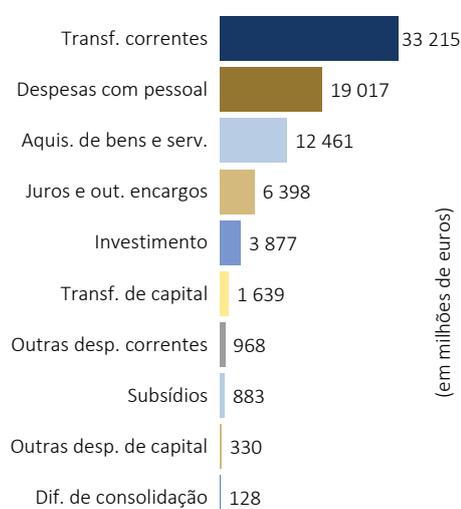
Quadro 29 – Despesa consolidada da AC por classificação económica – 2021-2022

(em milhões de euros)

Classificação económica	2021 Total	2022		Variação	
		Total	%	Valor	%
Despesa corrente	68 941	72 996	92,5	4 055	5,9
Despesas com pessoal	18 714	19 017	24,1	303	1,6
Aquisição de bens e serviços	11 373	12 461	15,8	1 088	9,6
Juros e outros encargos	6 797	6 398	8,1	-398	-5,9
Transferências correntes	30 174	33 215	42,1	3 041	10,1
Subsídios	1 112	883	1,1	-228	-20,5
Outras despesas correntes	638	968	1,2	330	51,7
Diferenças de consolidação	134	54	0,1	-80	-59,7
Despesa de capital	5 526	5 920	7,5	394	7,1
Investimento	3 424	3 877	4,9	453	13,2
Transferências de capital	1 900	1 639	2,1	-261	-13,7
Outras despesas de capital	150	330	0,4	180	120,1
Diferenças de consolidação	52	74	0,1	22	43,2
Despesa efetiva	74 466	78 916	100,0	4 449	6,0

Fonte: SIGO, CGE 2022 e 2021. Cálculos TC (exclui todas as receitas e despesas classificadas em ativos e passivos financeiros e operações extraorçamentais).

Gráfico 23 – Distribuição da despesa consolidada da AC em 2022



As despesas correntes, que cobrem 92,5% do total da despesa, cresceram 4 055 M€ (5,9%), destacando-se:

- ◆ As transferências correntes (33 215 M€) representam quase metade do total da despesa efetiva (42,1%) e aumentaram 3 041 M€ (10,1%). Este acréscimo reflete a despesa com medidas de resposta ao choque geopolítico associado à guerra na Ucrânia, designadamente em apoios para redução das tarifas do gás (1 000 M€)¹ e da eletricidade (500 M€)² (ambas executadas pelo Fundo Ambiental) e com o complemento excecional a pensionistas para compensação do aumento conjuntural de preços (339 M€)³ (executado pela CGA). Para o aumento da despesa contribuíram, ainda, as transferências para a administração local (+500 M€), designadamente as realizadas para os municípios no âmbito do

¹ O DL 84-D/2022, de 09/12 determinou a criação do regime transitório de estabilização de preço do gás natural por pessoas coletivas com consumos anuais superiores a 10 000 m³, limitado à dotação total de 1 000 M€ (n.º 6 do art. 3.º).

² Resulta do Despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro do Ambiente e da Ação Climática, de 09/12/2022.

³ Art. 4.º do DL 57-C/2022, de 06/09.



processo de descentralização de competências¹ e os encargos com pensões e abonos pagos pela CGA às famílias (+176 M€²).

Acresce que a despesa com transferências correntes encontra-se subavaliada, por não incluir 611 M€ relativos ao apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais³, processado por abate à receita fiscal, quando se trata de transferências para apoiar o rendimento disponível das famílias (cfr. ponto 1.3).

- ◆ As despesas com pessoal (19 017 M€), que representam 24,1% do total, aumentaram 303 M€ (1,6%)⁴ devido, sobretudo, aos acréscimos da despesa dos seguintes Ministérios:
 - ◇ da Saúde (+180 M€), com a entrada do Hospital de Vila Franca de Xira no perímetro, devido ao fim da PPP (+49 M€), com a contratação de novos profissionais de saúde⁵ e com pagamentos de valorizações remuneratórias⁶;
 - ◇ da Administração Interna (+131 M€), com o ingresso de novos efetivos⁷ e com encargos decorrentes da atualização dos montantes da componente fixa do suplemento por serviço e risco nas forças de segurança, auferido pelos militares da Guarda Nacional Republicana (GNR) e pelo pessoal policial da Polícia de Segurança Pública (PSP)⁸.
- ◆ As despesas com aquisições de bens e serviços (12 461 M€), com um peso de 15,8%, aumentaram 1 088 M€ (9,6%), devido à evolução dos encargos do Ministério da Saúde (+867 M€), sobretudo por via da comparticipação de medicamentos (de cedência hospitalar e vendidos em farmácias privadas), compra de vacinas e meios complementares de diagnóstico e terapêutica e dos Ministérios das Infraestruturas e Transportes (+129 M€) e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (+77 M€).
- ◆ Os juros e outros encargos (6 398 M€) diminuíram 398 M€ (-5,9%), refletindo o decréscimo dos juros e outros encargos da dívida pública direta (-272 M€) e, de forma menos significativa, a redução dos juros pagos pela ML (-66 M€) e pela Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA (-23 M€)⁹.
- ◆ Os subsídios (883 M€), com um peso de 1,1%, diminuíram 228 M€ (-20,5%), em resultado do decréscimo dos apoios concedidos pelo IEFP (-291 M€), com destaque para as medidas de resposta aos efeitos da

¹ Lei 50/2018, de 16/08.

² Expurgado do complemento excecional a pensionistas (339 M€), medida de resposta ao impacto do choque geopolítico.

³ Art. 2.º do DL 57-C/2022, de 6/09.

⁴ Em remunerações certas e permanentes (216 M€), abonos variáveis ou eventuais (54 M€) e contribuições para a SS (33 M€).

⁵ De acordo com a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, nos estabelecimentos de saúde EPE o emprego aumentou 1,8% (mais 2 018 postos de trabalho).

⁶ Decorrentes da aplicação do DL 80-B/2012, de 28/11, que define os termos da contagem de pontos em sede de avaliação do desempenho dos trabalhadores à data da transição para as carreiras de enfermagem e especial de enfermagem.

⁷ Nas forças de segurança, de acordo com a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, o emprego aumentou 3,4% (mais 1 469 postos de trabalho).

⁸ DL 77-C/2021, de 14/09, com produção de efeitos a 01/01/2022.

⁹ Cfr. ponto 2.5.

pandemia de COVID-19¹. Em sentido contrário, relevam o acréscimo da despesa do programa “AUTOvoucher”² (+104 M€) e os apoios concedidos pelo IFAP aos setores de produção agrícola (24 M€)³.

- ◆ As outras despesas correntes (968 M€) registaram um aumento de 51,7% (+ 330 M€), explicado pelos acréscimos da despesa: i) da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (+166 M€) e do IFAP (+82 M€) em pagamentos de correções financeiras aplicadas pela Comissão Europeia; ii) dos Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário em despesas de funcionamento (+32 M€); e iii) da Infraestruturas de Portugal em pagamentos de IRC (+22 M€).

Por sua vez, as despesas de capital, que representam 7,5% do total da despesa, aumentaram 394 M€ (7,1%). Neste âmbito verifica-se que:

- ◆ As despesas de investimento (3 877 M€) aumentaram 453 M€ (13,2%), em resultado do acréscimo da despesa associada à construção e requalificação de infraestruturas ferroviárias, a cargo da Infraestruturas de Portugal (+223 M€), dos investimentos realizados pela Metro do Porto na expansão das linhas e em manutenção da frota (+135 M€), dos investimentos militares na área da Defesa, realizados pela Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (+110 M€) e da despesa realizada pela Secretaria-Geral da Educação e Ciência, no âmbito do Projeto Universalização da Escola Digital (+77 M€).

Excluindo os encargos da Infraestruturas de Portugal com as concessões rodoviárias (1 453 M€), as despesas de investimento aumentaram 544 M€ (29,0%), ficando, no entanto, 1 943 M€ aquém do previsto em sede do OE 2022, com os desvios mais significativos a ocorrerem nas áreas da saúde (-551 M€), dos transportes (-401 M€) e da educação (-289 M€) (cfr. Gráfico 24).



(a) Não inclui os encargos com concessões rodoviárias que, em 2022, totalizaram 1 453 M€.

Fonte: OE e CGE 2022, SIGO. Cálculos TC.

¹ Designadamente 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” (-291 M€).

² Subsídio financeiro, de natureza transitória e excecional, que visou mitigar os impactos resultantes do contexto extraordinário de aumento do preço dos combustíveis (DL 92-A/2021, de 08/11, reforçado pelo DL 24-A/2022, de 11/03 e Despacho 3560/2022 do SEAAF, de 25/03). Em 2022 a despesa executada no âmbito do programa “AUTOvoucher” totalizou 115 M€ (85 M€ enquadrados nas medidas de resposta aos efeitos do choque geopolítico e 30 M€ nas medidas associadas à pandemia de COVID-19).

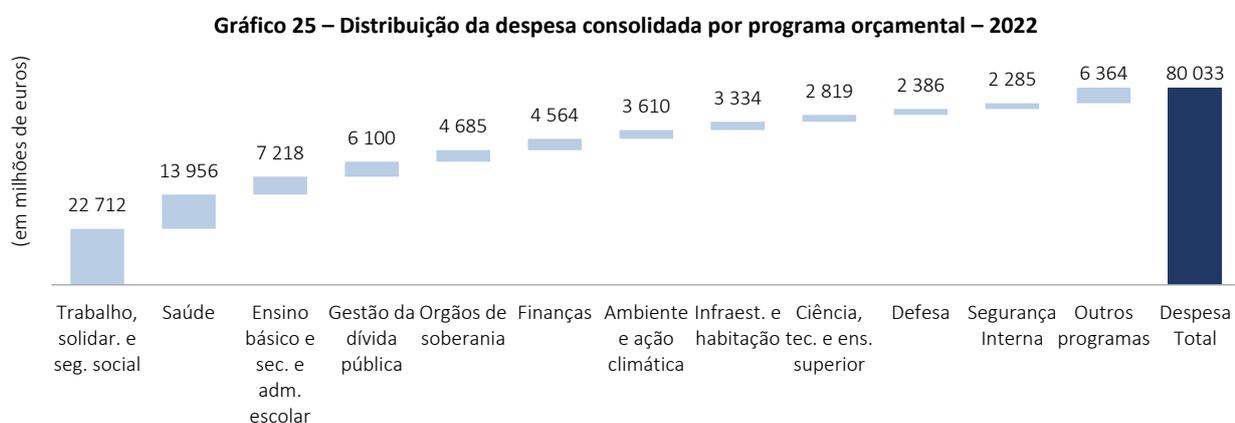
³ Subvenção financeira disponibilizada pela CE aos Estados-Membros que teve por finalidade mitigar os efeitos do aumento dos preços da energia e dos fertilizantes nos setores de produção agrícola, decorrentes do choque geopolítico associado à Guerra na Ucrânia (Regulamento Delegado (UE) 2022/467, da CE, de 23/03 e Portaria 180/2022, de 14/07).

- ◆ As transferências de capital (1 639 M€) registaram um decréscimo de 261 M€ (-13,7%) devido: i) ao efeito base da transferência realizada em 2021 pelo FdR para o Novo Banco (NB), no âmbito do acordo de capitalização contingente (429 M€); ii) à reclassificação das transferências para redução da dívida tarifária do sistema para despesa corrente¹; e iii) à diminuição das transferências para os municípios, ao abrigo da Lei das Finanças Locais (-120 M€), atenuado pelas transferências do IAPMEI, relativas à conversão em valor não reembolsável, de financiamentos concedidos às empresas ao abrigo das Linhas de Apoio à Economia COVID-19 (239 M€)².
- ◆ As outras despesas de capital (330 M€) aumentaram 180 M€ (120,1%) devido, fundamentalmente, ao acréscimo da despesa da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, decorrente do pagamento de apoios³ no âmbito do Sistema de Incentivos às Empresas Portugal 2020.

A despesa não efetiva (ativos e passivos financeiros) é analisada nos pontos 2.6 e 2.5, respetivamente, para os quais se remete.

2.3.2. Despesa por programa orçamental

Na despesa da AC por programa orçamental (PO)⁴, 28,4% do total concentra-se no PO Trabalho, solidariedade e segurança social (22 712 M€), 17,4% no PO da Saúde (13 956 M€) e 9,0% no PO Ensino básico e secundário e administração escolar (7 218 M€). Em conjunto, estes três PO abrangem 54,8% do total da despesa da AC (cfr. Gráfico 25 e Anexo C7).



Fonte: SIGO e DGO (ficheiros da consolidação). Cálculos TC.

¹ Ascendia a 134 M€ em 2021, processada pelo Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético (fundido no Fundo Ambiental, pelo DL 114/2021, de 15/12) e a 130 M€ em 2022.

² Linhas de Apoio à Economia COVID-19: i) Empresas Exportadoras da Indústria e do Turismo ii) Empresas de Montagem de Eventos; e iii) Médias e Grandes Empresas do setor do Turismo, cujas condições de acesso previam que parte do empréstimo concedido pudesse ser convertido em subvenção não reembolsável, tendo como limite 20% do valor do financiamento, desde que cumpridas as condições de conversão fixadas para cada linha de crédito.

³ Em 2022 foram pagos com verbas provenientes do recebimento de reembolsos efetuados por beneficiários de apoios europeus (207 M€) e com origem no reforço do orçamento da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (107 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 do Ministério da Coesão Territorial). O PO Órgãos de soberania comporta a despesa dos Encargos Gerais do Estado.

Estas despesas traduzem genericamente uma distribuição orgânica e não refletem a alocação de recursos por políticas públicas, tal como se evidencia:

- ◆ O PO Trabalho, solidariedade e segurança social (22 712 M€) inclui, essencialmente, as transferências para a SS (10 736 M€), as transferências da CGA para pagamento de pensões e outras prestações sociais às famílias (10 577 M€) e os subsídios pagos pelo IEFP (521 M€).

As transferências para a SS destinam-se, designadamente, ao pagamento das pensões do regime não contributivo, bem como à concretização pela SS de medidas que cabe ao Estado suportar como o aumento extraordinário de pensões, a aplicação de políticas de isenção/redução de taxas contributiva ou as de mitigação do impacto do choque geopolítico.

- ◆ O PO Saúde (13 956 M€) inclui as aquisições de bens e serviços (8 141 M€), que representam mais de metade do total desta despesa e destina-se, sobretudo, à comparticipação de medicamentos, compra de vacinas e despesas com pessoal (5 372 M€).
- ◆ O PO Ensino básico e secundário e administração escolar (7 218 M€) inclui as despesas dos estabelecimentos de ensino básico e secundário públicos com pessoal docente e não docente (5 096 M€) e as transferências correntes (857 M€), designadamente as realizadas no âmbito do processo de descentralização de competências no domínio da educação.
- ◆ O PO Gestão da dívida pública (6 100 M€) inclui a despesa com juros da dívida pública (6 028 M€).
- ◆ O PO Órgãos de soberania (4 685 M€) inclui as transferências (correntes e de capital) para os municípios (3 034 M€) executadas ao abrigo da Lei das Finanças Locais.
- ◆ O PO Finanças (4 564 M€) inclui as transferências de Portugal para o orçamento da UE (2 547 M€) e, com menor expressão, as despesas suportadas pelo Capítulo 60 – “Despesas excecionais” do MF, pagas pela DGTF (848 M€, dos quais 402 M€ em transferências para entidades de outros programas da AC e para famílias no âmbito do subsídio social de mobilidade (111 M€) e subsídios no âmbito do programa AUTOvoucher (115 M€).
- ◆ O PO Ambiente e ação climática (3 610 M€) inclui as transferências correntes executadas pelo Fundo Ambiental (2 564 M€), das quais 58,5% visaram mitigar os efeitos do choque geopolítico associado à guerra na Ucrânia, designadamente em apoios para redução das tarifas do gás e da eletricidade (cfr. ponto 4.3.2).
- ◆ O PO Infraestruturas e habitação (3 334 M€) inclui a despesa suportada pela Infraestruturas de Portugal com concessões rodoviárias (1 476 M€) e com a construção e requalificação de infraestruturas ferroviárias (796 M€).

O RCGE apresenta um ponto sobre políticas setoriais e recursos financeiros¹, que abrange uma síntese de cada PO. Como elementos comuns, todos os PO apresentam quadros com a despesa orçamental por classificação económica e por medida e salientam as despesas mais significativas. Dos 17 PO, 16² incluem alguma informação sobre resultados obtidos, verificando-se uma maior sistematização e alinhamento entre objetivos de política,

¹ Ponto 4.

² A exceção é o PO Órgãos de soberania.

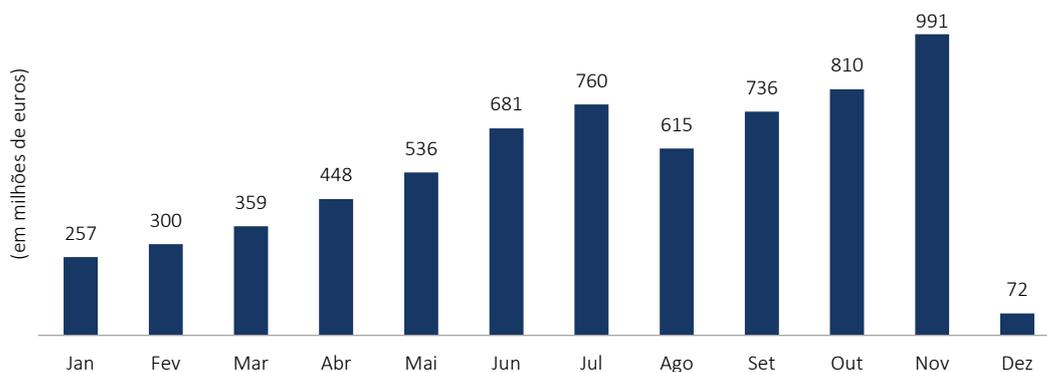
definição de indicadores e apresentação de resultados em três¹, porém não incluindo a ligação à componente custos, que depende, em grande medida, do desenvolvimento da orçamentação por programas².

2.3.3. Pagamentos em atraso

Os pagamentos em atraso da AC³, no final de 2022, totalizaram 72 M€, menos 79 M€ (52,3%) face a 2021. O resultado obtido deve-se, sobretudo, à diminuição dos pagamentos em atraso dos estabelecimentos de saúde EPE (-90 M€).

Não obstante, à semelhança de anos anteriores, os pagamentos em atraso mantiveram-se em valores elevados durante todo o ano, atingindo os 991 M€ em novembro. Somente em dezembro se verifica uma quebra acentuada, diminuindo de 991 M€ para 72 M€ (cfr. Gráfico 26).

Gráfico 26 – Pagamentos em atraso – evolução mensal – 2022



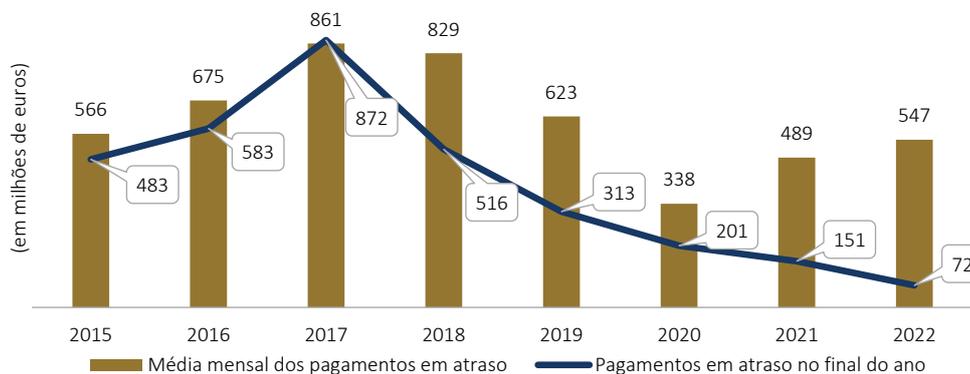
Fonte: SEO, CGE 2022 e DGO (ficheiro da dívida do SNS). Cálculos TC.

Para a redução que se tem verificado desde 2018 (cfr. Gráfico 27) tem sido relevante o contributo das dotações de capital dos estabelecimentos de saúde EPE, habitualmente efetuadas perto do final de cada exercício económico, destinadas quase em exclusivo à regularização de dívidas vencidas, aspeto que a DGO também salienta em sede de contraditório. Porém, conforme também evidencia o gráfico, a partir de 2021, a relação com os fornecedores tem vindo a deteriorar-se, constatando-se um aumento da média mensal dos pagamentos em atraso, que em 2022 se situou nos 547 M€.

¹ Os PO Governação, Cultura e Infraestruturas e habitação.

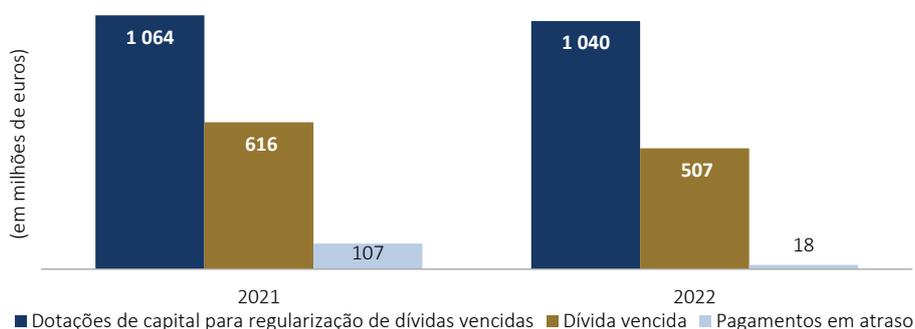
² Cfr. Caixa 1 – Programa orçamental piloto.

³ 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).

Gráfico 27 – Pagamentos em atraso – 2015-2022


Fonte: CGE 2015 a 2022 e DGO (ficheiro da dívida do SNS). Cálculos TC.

De facto, nos últimos dois anos, as dotações de capital dos estabelecimentos de saúde EPE para regularização de dívidas vencidas (2 104 M€), têm sido incapazes de contribuir significativamente para a redução estrutural da dívida vencida a fornecedores externos dessas entidades que, no final de 2022, totalizou 507 M€, e desses, 18 M€ (3,5%) constituem pagamentos em atraso (cfr. Gráfico 28).

Gráfico 28 – Dotações de capital para regularização de dívidas vencidas e dívida vencida dos estabelecimentos de saúde EPE – final do ano 2021-2022


Fonte: CGE 2022 e DGO (ficheiro da dívida do SNS). Cálculos TC.

Em sede de contraditório, o MF informa que “...grande parte da disponibilidade orçamental gerada nos últimos anos tem sido alocada ao setor da Saúde (...) cujas transferências aumentaram 45% entre 2015 e 2022”. Não obstante, a manutenção dos pagamentos em atraso em valores elevados durante 11 meses do ano económico coloca em evidência a suborçamentação do Programa Saúde que se traduz na insuficiência de dotações orçamentais dos estabelecimentos de saúde EPE para fazer face ao pagamento da totalidade dos encargos vencidos colmatada no final do ano com reforços de capital para cobertura de prejuízos que, apesar de contribuírem para reduzir os pagamentos em atraso, são insuficientes para liquidar a totalidade da dívida vencida no próprio ano.

O Governo deve assegurar a realização dos pagamentos nos prazos legais ou contratualmente definidos, uma vez que, 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.

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2020, no âmbito dos pagamentos em atraso:

Recomendações PCGE 2020	Ações tomadas/Progressos
Recomendação 17 Recomenda-se ao Ministro das Finanças a atribuição e disponibilização de dotações adequadas, de modo a promover a responsabilização dos decisores e evitar pagamentos em atraso.	Publicação mensal da lista de entidades incumpridoras pela DGO e reporte da evolução global dos pagamentos em atraso e dos passivos não financeiros. Desde 2018 tem-se verificado uma trajetória descendente dos pagamentos em atraso no final do ano, porém a média mensal destes pagamentos aumentou nos últimos dois anos. Dado o exposto, a recomendação está parcialmente implementada.

2.4. Receitas e despesas não efetivas e extraorçamentais

Para além das despesas e receitas denominadas de efetivas², 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 no processo de consolidação³ (por se tratar de operações entre entidades da AC).

Receitas e despesas não efetivas

As receitas e despesas não efetivas, evidenciadas na CGE, ascendem a 84 645 M€ e a 71 194 M€, respetivamente, com a composição discriminada no quadro seguinte.

Quadro 30 – Receitas e despesas não efetivas

(em milhões de euros)

	Receita	Despesa	Diferença
Ativos financeiros (cfr. ponto 2.6 – Património financeiro)	7 364	11 423	-4 059
Passivos financeiros (cfr. ponto 2.5 – Dívida)	72 169	59 771	12 397
Saldos de gerência anterior	5 113		5 113
Total	84 645	71 194	13 451

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 DLEO⁴ e inscritas em receita de SFA. Assinala-se o elevado montante destes saldos que, para a aplicação em despesa, exigem a autorização do MF (ou do membro do Governo responsável pela área setorial).

¹ Nos termos do DL 62/2013, de 10/05 (que transpõe para a legislação portuguesa a Diretiva 2011/7/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16/02, a qual estabelece medidas contra os atrasos no pagamento de transações comerciais) os prazos de pagamento das entidades públicas que prestem cuidados de saúde que excedam os 60 dias, encontram-se sujeitos a juros legais de mora, calculados em 2022 de acordo com os Avisos 1535/2022 e 13997/2022, publicados no Diário da República, 2.ª série, em 25/01 e 14/07, respetivamente.

² Examinadas nos pontos anteriores (2.2 e 2.3).

³ Cfr. ponto 1.2.

⁴ Cfr. arts. 18.º a 20.º do DL 53/2022, de 12/08 (DLEO 2022).

Operações extraorçamentais

As operações extraorçamentais englobam as operações que têm expressão na tesouraria (entradas ou saídas de fundos) mas não se refletem na receita ou na despesa orçamental e incluem: i) devolução de pagamentos orçamentais realizados em 2022¹, por terem sido indevidos ou efetuados em excesso (as denominadas reposições abatidas nos pagamentos); ii) o registo nos sistemas centrais da AT de impostos cobrados para os municípios e regiões autónomas; iii) os valores processados pelas entidades pagadoras de fundos europeus quando funcionam como intermediárias, de forma a registar os fluxos financeiros sem empolar a receita e despesa orçamental²; iv) verbas do PRR³, v) outras verbas incluindo, essencialmente, a retenção de receitas do Estado (impostos e contribuições que devam ser entregues nos cofres públicos⁴) e outras operações de tesouraria (retenções de fundos alheios, a entregar às entidades a que respeitam)⁵ e, do lado da despesa, a correspondente entrega (ao Estado ou a terceiros).

No exame efetuado em sede deste Parecer verifica-se que os valores inscritos na receita (21 802 M€) excedem, em cerca de 9 366 M€, os registados na despesa (12 435 M€) (cfr. Quadro 31).

Quadro 31 – Operações extraorçamentais registadas nos sistemas contabilísticos centrais

(em milhões de euros)

	Receita	Despesa	Diferença
Reposições abatidas nos pagamentos (RAP)	1 908		1 908
Receita fiscal extraorçamental contabilizada pela AT	5 614		5 614
Principais entidades pagadoras de fundos europeus ^(a)	10 695	9 292	1 403
Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça	1 289	1 289	0
PRR	1 547	1 350	197
Outras	748	504	244
Total das operações extraorçamentais	21 802	12 435	9 366

(a) As que em 2022 inscreveram os maiores montantes de operações extraorçamentais foram a AD&C (R: 8 397 M€, D: 7 181 M€), o IFAP (R: 1 543 M€, D: 1 516 M€), IAPMEI (R: 263 M€, D: 215 M€), o Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto (R: 172 M€, D: 163 M€), o Turismo de Portugal (R: 129 M€, D: 105 M€), Agência Nacional para a Gestão do Programa Erasmus +Educação e Formação (R: 133 M€, D: 66 M€) e Fundação para a Ciência e a Tecnologia (R: 57 M€, D: 47 M€).

Fonte: SGR e SIGO.

Este excesso da receita em relação à despesa não traduz a realidade da tesouraria e encontra-se sobrevalorizado, uma vez que subsiste a ausência de procedimentos que permitam colmatar esta situação e que derivam fundamentalmente das seguintes situações:

- ¹ Ou contabilizados como tal, caso das verbas de “saldos do Cap. 60 do OE 2022” não utilizadas até 15/02/2023 (art. 138.º da LOE 2022).
- ² Cfr. ponto 86.4 da Circular 1404, de 02/08/2021, da DGO (preparação do OE 2022): quando funcionam apenas como intermediários efetuam o registo em receita/despesa extraorçamental. Porém, se estiver em causa a execução de políticas nacionais cofinanciadas por fundos europeus, a receita e despesa são registadas como orçamentais.
- ³ Na receita corresponde às transferências orçamentais recebidas da UE que excederem a despesa orçamental de 2022 e, na despesa às verbas do PRR que, não tendo sido utilizadas em 2021, foram sendo relevadas em receita orçamental durante o ano de 2022, à medida que foi sendo necessária a sua aplicação em despesa.
- ⁴ 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.
- ⁵ Designadamente descontos em vencimentos que não sejam receitas do Estado, cauções e garantias de fornecedores – Circular 1/2018/DGO, de 15/01, capítulo VI (Processo de contabilização da receita extraorçamental).



- ◆ Nas reposições abatidas nos pagamentos (RAP), o procedimento instituído determina que sejam contabilizadas como receita extraorçamental dos SI e, simultaneamente, do lado da despesa, abatidas à despesa paga (orçamental), libertando o valor correspondente de dotação orçamental. Este procedimento duplica os registos contabilísticos face ao movimento de tesouraria.

Em 2022, 95,4% das RAP (1 820 M€) foram efetuadas no âmbito dos Encargos da Dívida e referem-se à devolução de montantes de despesa orçamental processados pelo IGCP e não utilizados¹. O seu montante elevado implica que a informação sobre a despesa orçamental anterior a essa reposição esteja significativamente sobreavaliada.

- ◆ Ausência do registo contabilístico do movimento de despesa extraorçamental correspondente à entrega da receita fiscal extraorçamental registada pela AT, no montante de 5 614 M€ (4 983 M€ em 2021), relativa à parte que corresponde aos municípios e às regiões autónomas nos impostos cobrados².
- ◆ Fragilidades no registo das operações extraorçamentais nos sistemas centrais de informação do Ministério das Finanças (SGR e SIGO), nomeadamente a ausência de contabilização de muitas destas operações³ ou subavaliação⁴ face aos valores relevados nas contas de gerência, podendo atingir valores materialmente relevantes, abrangendo o registo dos fluxos das linhas “PRR” e “outras”. Esta situação abrange também as verbas do PRR em receita (167 M€)⁵ e deriva, por um lado, do entendimento incorreto 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 e, por outro, de atrasos nas operações de encerramento das contas das entidades levando a que operações relativas ao fecho do ano não sejam tempestivamente reportadas aos sistemas centrais.

Em sede de contraditório, o MF refere que *“No âmbito do processo da reforma subjacente à LEO, a orçamentação e a contabilização dos fluxos da receita é matéria de objeto de análise e de estudo, sendo esperado melhorias na relevação da receita”*.

Note-se que o SNC-AP e as subsequentes alterações ao classificador económico das receitas e despesas, introduzidas pelo DLEO 2018, vieram alterar as regras para a contabilização das operações extraorçamentais. Este é o caso dos descontos sobre vencimentos, anteriormente registados como receita extraorçamental e entregues como despesa extraorçamental⁶ aquando do seu pagamento e que, pelas novas regras, são classificados como despesa orçamental no momento da sua entrega⁷. No entanto, a nova regra, em 2018, era apenas vinculativa *“para as entidades que apliquem plenamente o SNC-AP”* e, entre 2019 e 2022, não era aplicável

¹ 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.

² 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.

³ Designadamente, nas contas de gerência remetidas ao TC constam por exemplo na receita e despesa de operações de tesouraria, mas não no SGR e SIGO, a ADSE (R: 923 M€; D: 1 003 M€) e Agência Portuguesa do Ambiente (R:71 M€; D: 70 M€).

⁴ Na receita e na despesa verificam-se diferenças nos seguintes casos: Instituto dos Registos e do Notariado (R: 1 342 M€; D: 1 291 M€) a GNR (R: 909 M€; D: 920 M€), a PSP (R: 409 M€; D: 415 M€) a Força Aérea (R: 479 M€; D: 506 M€) e o Exército (R: 188 M€; D: 196 M€).

⁵ Caso do Metro do Porto (84 M€) e IEFP (23 M€). De notar que estas operações estão regularizadas nas contas prestadas ao Tribunal pelas entidades, com data de entrada de 06/07/2023 e 30/06/2023, respetivamente, concluindo-se que não foram efetuadas e reportadas com tempestividade que permitisse a integração da informação na CGE.

⁶ Movimentos incluídos na linha “outras” do quadro 2.

⁷ Cfr. PCGE 2019, ponto 3.2.5.

às entidades que não a tivessem aplicado em 2018¹, resultando na coexistência de diferentes regras de contabilização o que diminui o rigor da CGE e a qualidade da informação contabilística.

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2020, no âmbito das operações extraorçamentais:

Recomendações PCGE 2020	Ações tomadas/Progressos
<p>Recomendação 11 (Rec. 5 – PCGE 2021)</p> <p>Recomenda-se que o Ministro das Finanças assegure que todas as receitas e despesas, inclusive as extraorçamentais, sejam contabilizadas pelas respetivas entidades.</p>	<p>Desde 2018, foram emanadas as instruções na Circular 01/DGO/2018, de 15/01, sobre a utilização das classificações orçamentais e extraorçamentais aplicáveis aos SI e nas circulares de preparação do OE, abrangendo também os SFA. Porém, continuam a não ser suficientes para evitar as fragilidades que têm sido identificadas, salientando-se a total ausência de reporte de despesas extraorçamentais dos SI.</p> <p>Dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.</p>

2.5. Dívida pública financeira

Em 2022, a gestão da dívida pública foi influenciada, em particular, pelos efeitos decorrentes do agravamento da taxa de inflação. Por um lado, o efeito positivo na receita do Estado² reduziu as necessidades de financiamento por recurso à dívida e, por outro, a reação dos bancos centrais com a subida das taxas de juros, a partir do 2.º semestre do ano, aumentou o custo da dívida e, nessa medida, manteve a pressão sobre as finanças públicas. Paralelamente, o aumento da taxa de juro do indexante dos Certificados de Aforro (CA)³ impulsionou o crescimento das subscrições destes títulos, o que contribuiu significativamente para o financiamento do ano, permitindo a redução de outras emissões de mercado (cfr. ponto 2.5.2.).

O exame efetuado pelo Tribunal, através do qual foram apurados os valores da dívida pública consolidada do Estado⁴ e verificados os valores da CGE 2022, confirma que o reporte continua incompleto (cfr. pontos 2.5.1 a 2.5.4) porquanto:

- ◆ omite 29 656 M€ de dívida dos SFA (29 372 M€ em 31/12/2021);
- ◆ não apresenta o *stock* consolidado da dívida do Estado no montante de 259 326 M€ (256 072 M€ em 31/12/2021).

A falta desta informação na Conta condiciona também a verificação do efetivo cumprimento dos limites fixados pela Assembleia da República em cada OE (cfr. Anexo C8).

¹ Cfr. n.º 5 do art. 156.º do DLEO 2018, ainda em vigor em 2022, por força do n.º 12 do art. 28.º e do art. 167.º do DLEO 2022.

² Cfr. ponto 2.2 deste Parecer.

³ A Euribor a 3 meses é o indexante da remuneração da série E dos certificados de aforro.

⁴ O conceito de dívida financeira aqui utilizado integra a dívida direta do Estado em sentido restrito, gerida pelo IGCP, e a dívida dos SFA (incluindo EPR), correspondente aos passivos resultantes do recurso a empréstimos, emissão de títulos e situações passivas decorrentes da utilização de instrumentos derivados.

2.5.1. Dívida financeira consolidada

A dívida consolidada¹ apurada neste Parecer é superior à de 2021 em 3 254 M€ (1,3%), em resultado do aumento de 3 756 M€ da dívida direta consolidada, compensada apenas parcialmente pela diminuição de 502 M€ da dívida consolidada dos SFA (cfr. Quadro 32).

Quadro 32 – Dívida financeira consolidada (excluindo derivados)

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2021	Em 31/12/2022	Valor	%
Dívida direta consolidada (1)=(2)-(3)	248 360	252 116	3 756	1,5
Dívida direta não consolidada (2) ^(a)	278 454	286 999	8 545	3,1
Dívida na posse de: SI, SFA e SS (3) ^(b)	30 094	34 883	4 789	15,9
Dívida consolidada dos SFA (4)=(5)-(6)	7 712	7 210	-502	-6,5
Dívida dos SFA não consolidada (5)	29 372	29 656	284	1,0
Empréstimos do Estado e SFA (6)	21 660	22 446	786	3,6
Total da dívida consolidada (1)+(4)	256 072	259 326	3 254	1,3

Nota: os valores da dívida dos SFA a 31/12/2021 não coincidem com os divulgados no PCGE 2021, por terem sido corrigidos com informação obtida posteriormente.

(a) Dívida em 31/12/2021, não inclui emissões do período complementar (CEDIC).

(b) Difere, em 31/12/2021, dos valores do Parecer sobre a CGE 2021, devido a alterações do universo de consolidação (cfr. ponto 2.6. Património financeiro).

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

A dívida direta na posse de entidades públicas (SI, SFA e SS) aumentou, no essencial, por via do aumento dos CEDIC (na posse de SI e de SFA) e das obrigações do Tesouro – OT (na posse da SS). A dívida pública consolidada gerou encargos com juros no montante de 5 800 M€² (6 170 M€ em 2021).

Foram ainda identificadas operações de derivados financeiros, realizadas pelo IGCP (em nome do Estado) e por SFA. Porém, parte desta informação é omissa na Conta. O montante total, apurado ao justo valor, representava, no final de 2022, um valor líquido a receber de 633 M€ (271 M€ em 31/12/2021), mais 362 M€ do que no ano anterior³.

¹ O apuramento da dívida direta consolidada consiste na identificação dos títulos na posse de SI, SFA e SS. Relativamente aos SFA foi utilizada a informação sobre o património financeiro prestada pelas entidades ao Tribunal (Instrução 1/2008 - 2.ª Secção; cfr. ponto 2.6.3).

² Exclui o valor pago entre entidades do perímetro orçamental (nos juros da dívida direta, 289 M€ à SS, 225 M€ aos SFA e 96 M€ a SI e nos juros pagos por SFA, 0,5 M€ a SI e 1 M€ a SFA).

³ Devido à valorização da carteira a cargo do IGCP (em 145 M€, para a qual contribuiu, sobretudo, o instrumento *Cross Currency Interest Rate Swap* (CCIRS)) e à valorização dos derivados detidos pela ML e pela Metro do Porto (em 217 M€).

Caixa 5 – Dívida de Maastricht

O conceito de dívida das Administrações Públicas relevante no contexto da supervisão orçamental europeia – a designada dívida de Maastricht – engloba as responsabilidades brutas em numerário e depósitos, títulos de dívida e empréstimos do setor das administrações públicas, ou seja, entidades da administração central, administração regional e local e fundos de segurança social e é compilada pelo Banco de Portugal e reportada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) ao Eurostat, no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE).

Dado o seu âmbito, a 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, como se evidencia no quadro seguinte¹.

Quadro 33 – Dívida pública

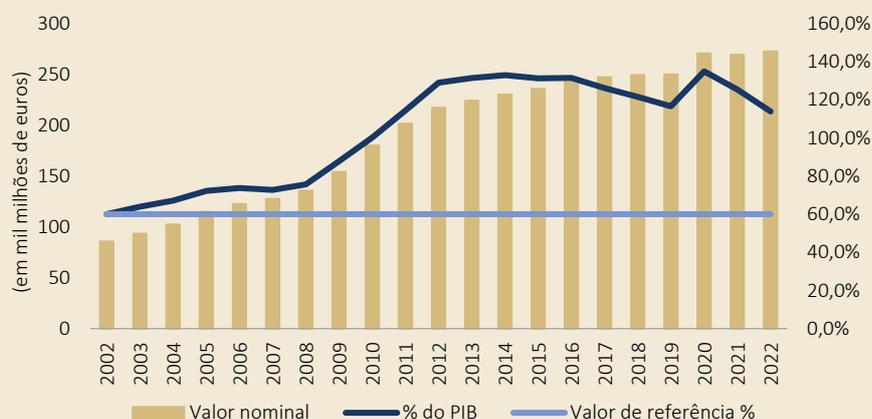
(em milhões de euros)

		2021	2022
CGE	Dívida direta do Estado – CGE ^(a)	278 489	287 019
PCGE	Dívida consolidada (SI + SFA) ^(b)	256 072	259 326
PDE	Dívida de Maastricht (c)	269 248	272 586
	em % PIB	125,4	113,9

(a) Mapa 15 da CGE, Vol. I Tomo III (em 31/12 de cada ano); (b) Valor apurado pelo TC (valor nominal do *stock* da dívida consolidada), cfr. ponto 2.8.1 do PCGE 2021 e ponto 2.5.1 deste Parecer; (c) INE (PDE – 1.ª notificação de 2023), março 2023.

Em 2022, o rácio dívida pública/PIB diminuiu 11,5 pontos percentuais face a 2021, situando-se nos 113,9% (125,4% em 2021) e as previsões atuais da CE apontam para 106,2% em 2023 e para 103,1% em 2024. Pese embora a tendência deste rácio seja decrescente, o seu desempenho ainda está longe do valor de referência (60% do PIB).

Gráfico 29 – Dívida em % PIB e em valor nominal – 2002-2022



Em 2022, o crescimento nominal do PIB (+11,4%) foi muito superior ao da dívida pública (+1,2%). A evolução favorável do PIB nos anos mais recentes (com exceção de 2020) tem mitigado o efeito do crescimento da dívida pública portuguesa em valor nominal. A evolução crescente da dívida - em paralelo com a potencial diminuição ou finalização dos programas de compra de ativos por parte do BCE, o prolongamento da Guerra na Ucrânia e a subida das taxas de juro – reforça os riscos do financiamento futuro, em especial, devido ao elevado montante de dívida a refinar entre 2024 e 2027.

¹ A dívida direta do Estado (Mapa 15 da CGE) limita-se à dívida sob gestão do IGCP, avaliada ao valor nominal e não consolidado. Por sua vez, a dívida apurada pelo TC integra a dívida direta e a dívida das restantes entidades da administração central, compilada com base em informação recolhida junto das entidades, e, sendo consolidada, é deduzida da que é detida por entidades da administração central e segurança social.

2.5.2. Dívida direta do Estado

Em 2022, o *stock* da dívida direta em valor nominal totalizou 290 799 M€, um aumento de 10 967 M€ (+3,9%) após o período complementar face a 2021 (cfr. Quadro 34).

Quadro 34 – Composição e variação do *stock* da dívida pública direta (valor nominal) – 2021-2022

(em milhões de euros)

Designação	Valor apurado						Variação	
	31/12/2021 (1)	Período Compl. (2)	Total 2021 (1)+(2)=(3)	31/12/2022 (4)	Período Compl. (5)	Total 2022 (4)+(5)=(6)	Valor (6)-(3)	%
Dívida de médio e longo prazo	253 839	0	253 839	257 798	0	257 798	3 959	1,6
Títulos (OT, OTRV, CEDIM e outros)	164 585	0	164 585	162 925	0	162 925	-1 660	-1,0
...dos quais OT	154 443	0	154 443	156 492	0	156 492	2 048	1,3
Certificados de Aforro e do Tesouro	30 318	0	30 318	34 869	0	34 869	4 551	15,0
Empréstimos (a)	58 937	0	58 937	60 004	0	60 004	1 067	1,8
...dos quais SURE e PRR	5 762	0	5 762	7 194	0	7 194	1 432	24,9
Dívida de curto prazo	24 496	1 377	25 872	29 201	3 800	33 001	7 128	27,6
Títulos (BT e CEDIC) (b)	23 956	1 377	25 332	28 532	3 800	32 332	7 000	27,6
Contas-Margem	540	0	540	668	0	668	128	23,7
Assunção de Dívida (Carris e STCP)	120	0	120	0	0	0	-120	-100,0
Total dívida direta não consolidada	278 454	1 377	279 831	286 999	3 800	290 799	10 967	3,9

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

(b) Sobre o apuramento dos BT, cfr. “Fluxos financeiros” neste ponto. As emissões do período complementar de 2021 e 2022 correspondem apenas a CEDIC. Sobre o apuramento dos CEDIC do período complementar de 2021 ver PCGE 2021, ponto 2.12.2.5.

Fonte: IGCP e CGE2021 e 2022. Cálculos TC.

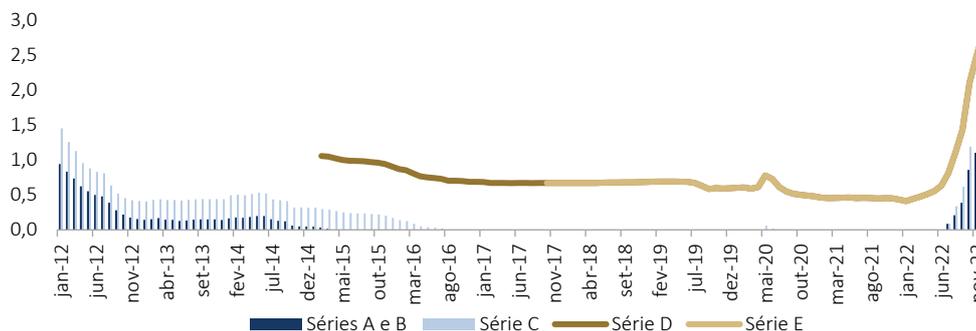
Destaca-se:

- ◆ O aumento do *stock* da **dívida de curto prazo**, no essencial, em resultado das emissões de CEDIC, que após as emissões do período complementar, totalizaram 24 626 M€¹ (+5 726 M€ que em 2021, após o período complementar). Também os bilhetes do Tesouro (BT) apresentam um aumento de 1 274 M€².
- ◆ O aumento do *stock* da **dívida a retalho, particularmente em Certificados de Aforro** (+4 551 M€) totalizando, no final do ano, 34 869 M€, (cfr. Quadro 35). A atratividade dos CA refletiu o aumento da respetiva remuneração, com taxas de juro de 0,411% em janeiro de 2022 para 2,842% em dezembro de 2022³ (cfr. Gráfico 30).

¹ Em 31/12/2022 estavam aplicados em CEDIC 60 M€ (67 M€ em 31/12/2021), pertencentes a famílias que subscreveram CA e CT. Trata-se de montantes de capital e juros, vencidos e não pagos, que se encontravam à guarda do IGCP até ser possível realizar o pagamento ao investidor ou até à prescrição. Cfr. “Fluxos Financeiros” e Recomendação X deste Parecer.

² Sobre as diferenças de 2021, relativas a BT e a CEDIC (do período complementar) cfr. PCGE 2021, ponto 2.12. Sobre o apuramento de 2022 e respetiva diferença cfr. Anexo C10.

³ Taxa de juro bruta da série E. A remuneração dos CA, série E, estabelecida desde 2017 (Portaria 329-A/2017, de 30/10), resulta da aplicação da seguinte fórmula: $E3 + 1\%$, em que E3 é a média dos valores da Euribor a três meses observados nos dez dias úteis anteriores, sendo o resultado arredondado à terceira casa decimal. Da aplicação da referida fórmula não poderá resultar uma taxa base superior a 3,5%, nem inferior a 0%.

Gráfico 30 – Taxas de juro dos certificados de aforro – 2012-2022

Fonte: IGCP.

De facto, as emissões líquidas de CA ultrapassaram largamente as previsões do programa de financiamento (148 M€), tendo sido a principal fonte de financiamento líquido do ano, no montante de 7 157 M€ (+ 6 908 M€ que em 2021). Também o número de novos aforristas (88 818) foi três vezes superior ao de anos anteriores¹. Em 31/12/2022, a dívida representada por CA ascendia a 19 626 M€ (+57,4% que em 2021).

Quadro 35 – Dívida a retalho – 2021-2022

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2021	Em 31/12/2022	Valor	%
Dívida a retalho	30 318	34 869	4 551	15,0
Certificados de Aforro (CA)	12 469	19 626	7 157	57,4
Certificados do Tesouro (CT)	17 849	15 243	-2 606	-14,6
CT	193	0	-193	-100,0
CT Poupança Mais	3 381	0	-3 381	-100,0
CT Poupança Crescimento	13 118	12 116	-1 002	-7,6
CT Poupança Valor	1 156	3 127	1 971	170,5

Fonte: IGCP. Cálculos TC.

Destaca-se ainda, quanto à composição e variação do *stock* da dívida pública direta:

- ◆ O aumento da dívida representada por OT, que em valor nominal atingiu 156 492 M€² (+1,3%).
- ◆ O aumento do empréstimo SURE³ (+ 823 M€), em resultado do recebimento de mais duas tranches⁴.
- ◆ O recebimento, em maio de 2022, sob a forma de empréstimo de mais 609 M€⁵ do instrumento Europeu *Next Generation EU* (ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência).

¹ Em 2021 os novos aforristas foram 23 921, em 2020 foram 21 870 e em 2019 foram 24 496.

² O OE 2022 previa um aumento líquido das OT de 8 626 M€ (Cfr. Quadro 4.24 Composição do financiamento do Estado em 2022). Em 2022 o *stock* destes títulos aumentou 2 048 M€.

³ Instrumento da UE criado para proteger os postos de trabalho e os trabalhadores afetados pela pandemia (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*).

⁴ Estas tranches, de março e de dezembro, têm maturidade em 2037 (15 anos) e taxa de juro de 1,199% e 2,767%, respetivamente. Como beneficiário, inicialmente, Portugal iria receber um financiamento global de 5,9 mil M€ (Cfr. PCGE 2020 ponto 3.2.7.2 e PCGE 2021 ponto 2.8.2.), mas em 2022 a CE aprovou um montante adicional de 300 M€, elevando este financiamento sob a forma de empréstimo para o montante global de 6,2 mil M€, já recebidos.

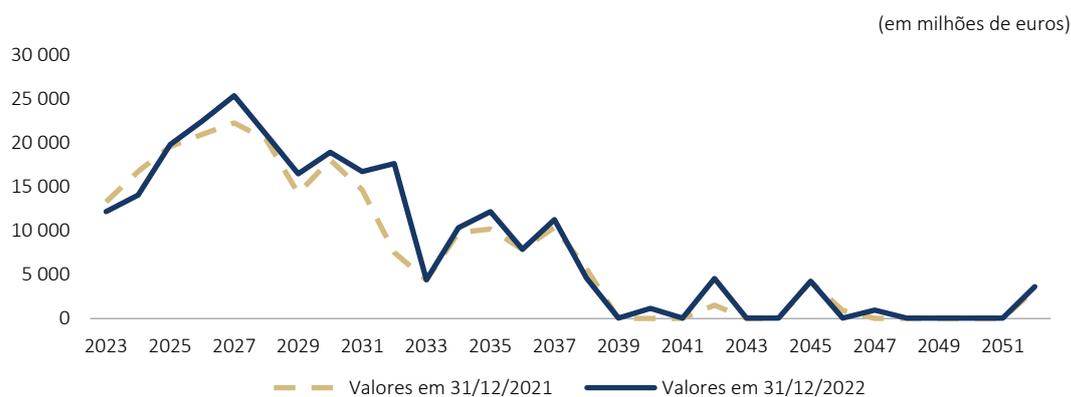
⁵ Valor entregue à DGTF, nos termos da Portaria 193/2021, de 15/09 e do Anexo I (ponto 96) da Lei 12/2022, de 27/06, não contribuindo para o Produto de empréstimos públicos de 2022 (receita de passivos financeiros).

- ◆ A amortização (-500 M€ em valor nominal) do empréstimo obtido junto do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira.
- ◆ Vencimento de OTRV, no valor global de 3 500 M€, reduzindo o *stock* em dívida deste instrumento para 1 000 M€. Igualmente, por ter atingido a maturidade, foi totalmente amortizado o instrumento BND CNY 03JUN2022 no valor de 2 000 M CNY (o equivalente a 279 M€).

Relativamente à **maturidade da dívida** (cfr. Gráfico 31), há que salientar as alterações no perfil de médio e longo prazos, no essencial, em resultado das operações realizadas com OT (emissões e amortizações) e com CA (emissões):

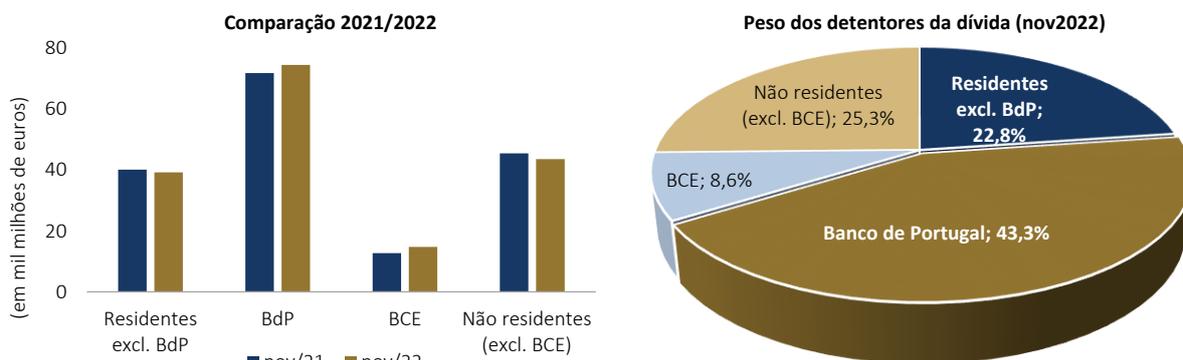
- ◆ as trocas de OT com o valor global de 2 495 M€: reduziram os compromissos em 2023 (-854 M€) e em 2024 (-1 641 M€), transferindo-os para 2027 (+1 023 M€), 2028 (+531 M€), 2032 (384 M€), 2035 (232 M€) e 2052 (325 M€);
- ◆ o aumento das responsabilidades em 2032, em resultado das emissões de CA (+7 634 M€) e da emissão e trocas de OT (+4 164 M€);
- ◆ o aumento das responsabilidades em 2042, em resultado da emissão de OT (+3 000 M€).

Gráfico 31 – Previsão das maturidades da dívida de médio e longo prazo



No que respeita aos **detentores da dívida**, apesar do aumento de subscritores de CA, continua a destacar-se o aumento do peso do Eurosistema – no gráfico, Banco Central Europeu (BCE) e Banco de Portugal (BdP) –, refletindo os programas de compra de ativos, *Public Sector Purchase Programme* (PSPP) e *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP).

Nos últimos anos, o BdP tem assegurado a compra de um montante significativo e crescente de títulos de dívida pública portuguesa. Em 2022, o BdP reforçou a sua posição como maior credor da dívida pública titulada (43,3%) e, em novembro, detinha 74,5 mil M€ em títulos de dívida portuguesa. Por sua vez, o BCE detinha 8,6% (14,7 mil M€) (cfr. Gráfico 32).

Gráfico 32 – Detentores da dívida transacionável – 2021-2022


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 2021 e 2022 é referente aos respetivos meses de novembro.

Fonte: IGCP. Cálculos TC.

Fluxos financeiros

De acordo com a CGE, em 2022, as emissões de dívida geraram receitas que totalizaram 68 007 M€ (67 809 M€ produto de empréstimos do ano e 198 M€ provenientes do saldo que transitou de 2021), tendo sido aplicados 67 486 M€ em despesa do próprio ano e o remanescente (522 M€) transitado em saldo para 2023.

Por sua vez, ao nível das despesas, destacam-se as amortizações de dívida que totalizaram 58 844 M€ (valor nominal de 58 679 M€¹). Os outros encargos correntes totalizaram 6 093 M€, menos 273 M€ do que no ano anterior, em reflexo da diminuição da despesa com juros. Destes encargos, pela diferença face ao ano anterior, assinala-se:

- ◆ as OT, que atingiram 4 465 M€² (4 738 M€ em 2021), a que acrescem 12 M€³ de comissões de emissão;
- ◆ os CA, que atingiram 226 M€ (199 M€ em 2021), e os CT, que totalizaram 513 M€ (377 M€ em 2021), totalizando 739 M€ (576 M€ em 2021), valor a que acrescem comissões no montante de 30 M€.

Porém, os valores refletidos na CGE continuam a evidenciar fragilidades na contabilização e no reporte da informação, designadamente:

- ◆ Não estão a ser evidenciados os “saldos dos encargos pagáveis⁴” que, no final de 2022 e de 2021, totalizavam, respetivamente, 62,3 M€ e 67,5 M€. Estes saldos permanecem na posse do IGCP até o efetivo pagamento ou até à prescrição, pelo que deveriam ser evidenciados nos mapas da CGE⁵ relativos a juros e amortizações a cargo do IGCP.

¹ Para maior detalhe cfr. Anexo C9 – Fluxos de receita e de despesa relativos à dívida pública direta.

² Inclui juros corridos no valor de 83 M€.

³ Cfr. Mapa 25 da CGE 2022, Vol. II, Tomo I.

⁴ São contabilizados como “encargos pagáveis” os montantes requisitados ao OE (para pagamento de despesa com amortizações ou juros) ou os montantes recebidos no âmbito de operações de dívida (como por exemplo os juros corridos recebidos na emissão de OT) que, por algum motivo, ficam na posse do IGCP até ao efetivo pagamento ou até à data da sua prescrição a favor do FRDP.

⁵ Vol. I Tomo III, Mapa 16 “Encargos com Juros da Dívida pública a cargo do IGCP” e Vol. II Tomo I, Mapa M63 “Encargos de Amortizações da dívida Pública a cargo do IGCP”.

O MF e o IGCP justificaram a situação referindo que a “...atual aplicação informática que suporta a gestão dos produtos de aforro (...) não permite a desagregação do saldo das contas aforro dos investidores particulares, nomeadamente por juro e capital...”, sendo que esta está sinalizada como uma melhoria a implementar na aplicação, no âmbito do projeto de transformação digital em curso.

- ◆ Os juros associados às emissões de BT, quando estas se realizam a taxas de juro negativas¹, continuam a ser classificados pelo IGCP como se fossem receitas de capital, sendo considerados passivos financeiros tanto no momento da emissão, como no da amortização dos títulos. Este procedimento, em 2022, sobrevalorizou a receita e a despesa com passivos financeiros, em 27 M€ e em 40 M€, respetivamente (cfr. Quadro 36). Paralelamente, sobrevalorizou o *stock* de dívida em 21 M€, por incluir receitas de juros obtidos na emissão de BT, contabilizadas como passivos financeiros e acrescidas ao *stock* da dívida.

Quadro 36 – Fluxos financeiros associados à dívida direta

(em milhões de euros)

Receitas / Despesas	CGE (1)	Apurado (2)	Diferença ^(a) (1)-(2)
Receitas de emissão de dívida	67 809	67 783	27
Despesas com amortizações de dívida	58 844	58 804	40
Encargos correntes da dívida	6 094	6 134	-40
Juros	6 028	6 069	-40
Outros encargos	65	65	0

(a) Para maior detalhe sobre as diferenças apuradas, cfr. Anexo C9.

Fonte: IGCP; CGE2022 e cálculos do TC.

2.5.3. Dívida financeira dos serviços e fundos autónomos

O *stock* de dívida não consolidada dos SFA² aumentou 284 M€ em relação a 2021, totalizando 29 656 M€, sendo a quase totalidade (99,9%) de médio e longo prazo. Tal como em anos anteriores, verificou-se um aumento da dívida dos SFA ao Estado (645 M€) e uma diminuição significativa da dívida consolidada (-502 M€), ou seja, da contraída junto de entidades fora do perímetro orçamental, que ascendeu a 7 210 M€ no final de 2022 (cfr. Quadro 37).

Quadro 37 – SFA – Dívida financeira não consolidada

(em milhões de euros)

Subsetor do Credor	Valores apurados		Variação	
	31/12/2021	31/12/2022	Valor	%
Estado + SFA	21 660	22 446	786	3,6
Estado	21 508	22 154	645	3,0
SFA	152	293	141	92,5
Entidades fora do perímetro orçamental	7 712	7 210	-502	-6,5
Total	29 372	29 656	284	1,0

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

¹ Situação que resulta num recebimento, que nos termos da alínea ii), n.º 3, art. 15.º da LEO, por ser uma receita de juros associada à emissão de dívida pública, deve ser abatida às despesas da mesma natureza.

² Apurado com base num inquérito sobre passivos financeiros. Para o PCGE 2022, foi recolhida a informação diretamente de 48 entidades. A amostra foi 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 2022 (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.

A dívida entre as entidades que pertencem ao universo dos SFA, apesar de registar um aumento significativo, mantém um peso abaixo de 1% da dívida total dos SFA.

O conjunto dos onze principais devedores manteve-se inalterado em relação ao ano anterior (cfr. Quadro 38).

Quadro 38 – Dívida financeira dos SFA – principais entidades – 2022

(em milhões de euros)

Entidades	2022			Variação 2022/2021		
	Dívida ao Estado	Dívida consolidada	Total	Dívida ao Estado	Dívida consolidada	Total
Fundo de Resolução	6 382	1 129	7 511	-	-	-
Parvalorem, SA ^(a)	5 056	0	5 056	999	0	999
Metro do Porto, SA ^(b)	3 544	662	4 207	270	-167	103
Infraestruturas de Portugal, SA ^(b)	2 216	1 803	4 018	-	-126	-126
ML – Metropolitano de Lisboa, EPE ^(b)	2 151	1 210	3 361	35	-81	-46
CP – Comboios de Portugal EPE	1 864	250	2 114	77	-100	-23
Parque Escolar – EPE ^(b)	0	747	747	-88	-57	-145
IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação	470	0	470	470	0	470
Entidade Nacional para o Setor Energético, EPE	0	360	360	-	-	-
BANIF, SA (em liquidação)	0	304	304	-	-	-
EDIA – Emp. Desenv. e Infraestruturas do Alqueva, SA ^(b)	147	110	257	14	-7	7
Outras entidades	616	635	1 251	-992	36	-955
Total	22 446	7 210	29 656	786	-502	284

(a) Integra os valores da Parups, SA que foi incorporada na Parvalorem, SA em 04/08/2022.

(b) Dívida que na totalidade, ou em parte, beneficiou de garantia do Estado, através da DGTF (cfr. ponto 4.5 deste Parecer).

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

Relativamente à dívida consolidada (a entidades fora do perímetro), é de assinalar que nenhuma destas entidades aumentou a sua dívida, sendo que cinco registaram reduções, com destaque para:

- ◆ A Infraestruturas de Portugal, cuja dívida se fixou em 1 803 M€, tendo registado um decréscimo em resultado da amortização de empréstimos contraídos junto do Banco Europeu de Investimento (BEI).
- ◆ A Metro do Porto amortizou 109 M€ em empréstimos contraídos junto do BEI, reduzindo a dívida para 662 M€.
- ◆ A CP procedeu à amortização de 100 M€ de um empréstimo contraído junto da Sociedade Europeia para o Financiamento de Material Ferroviário, reduzindo a dívida para 250 M€.

Por sua vez, no que se refere à dívida ao Estado, é de salientar:

- ◆ a manutenção dos elevados valores de dívida ao FdR (com 6 382 M€) e da Infraestruturas de Portugal (com 2 216 M€);
- ◆ o aumento de 999 M€ da dívida da Parvalorem que resulta, em grande medida, da incorporação da dívida da Parups, no montante de 1 120 M€;
- ◆ o aumento das dívidas do IAPMEI (em 470 M€) e da Metro do Porto (em 270 M€).

Fluxos financeiros

No âmbito deste Parecer, foram apurados fluxos de receita e despesa associados à dívida financeira dos SFA, que totalizam 1 352 M€ e 1 285 M€, respetivamente. Porém, estes valores não são coincidentes com os reportados na CGE (cfr. Quadro 39).

Quadro 39 – Fluxos financeiros associados à dívida não consolidada – SFA

(em milhões de euros)

Receitas / Despesas	CGE (1)	Apurado TC (2)	Diferença (1)-(2)
Receitas de emissão de dívida	4 072	1 352	2 720
Despesas de amortização de dívida	927	998	-72
Juros e outros encargos correntes da dívida	292	287	6

Fonte: CGE 2022; Inquérito à dívida financeira dos SFA. Cálculos TC.

Estas divergências refletem a ocorrência de erros de classificação económica das receitas e despesas associadas à dívida financeira, que tornam a Conta menos fidedigna, em especial quanto às seguintes situações:

- ◆ No que diz respeito às receitas provenientes da realização/aumento de capital, indevidamente contabilizadas como receitas de passivos financeiros, no montante global de 2 846 M€.
- ◆ A contabilização pelo Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM) como receita de passivos financeiros de 113,5 M€ (dos quais 41,1 M€ se referem a receitas de FEDER) e despesas de passivos financeiros de 1,3 M€, apesar de não ser detentor de dívida financeira¹. O Tribunal tem assinalado estas inconsistências e o MF tem referido, 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”. Porém, note-se que, ainda que esses montantes venham a ser devolvidos, não constituem passivos do FCGM, pelo que não se justifica a classificação em causa.

Em sede de contraditório, a DGO vem referir que “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 da entidade que os realiza...”, acrescentando que “Adotando as classificações disponíveis no classificador, o fluxo correspondente é registado na receita de passivos financeiros das entidades que recebem os meios financeiros”. Ora, é precisamente para estas situações que o Tribunal tem recomendado a adequada revisão do classificador económico de forma a permitir o registo adequado das operações.

No que respeita aos fluxos de derivados financeiros (juros), a ML e a Metro do Porto efetuaram pagamentos que totalizaram 134 M€, representando 47% do total dos juros consolidados do subsector.

¹ No inquérito do Tribunal à dívida financeira dos SFA não reporta nem receitas nem despesas de passivos financeiros.

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2020, no âmbito da dívida:

Recomendações PCGE 2020	Ações tomadas/Progressos
<p>Recomendação 12 (Rec. 21 – PCGE 2021) 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.</p>	Não foram observadas alterações no sentido da inclusão do stock e da dívida dos serviços e fundos autónomos, da dívida consolidada do universo das entidades que a integram, bem como das receitas e despesas associadas ao serviço da dívida, em valores consolidados. Dado o exposto, a recomendação está por implementar.
<p>Recomendação 23 (Rec. 22 – PCGE 2021) Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova a uniformização de critérios no reporte de informação relativa à dívida pública, para assegurar a transparência e consistência dos valores dos diversos mapas da Conta Geral do Estado os quais, sempre que necessário, devem incluir notas explicativas de forma a possibilitar a sua correta interpretação.</p>	Na CGE 2022 não foram observadas alterações relevantes no reporte da dívida pública. Dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.

2.6. Património financeiro

Em 2022, o valor nominal do património financeiro apurado pelo Tribunal¹ ascende a 126 143 M€, sendo mais de metade da carteira (64,2%) constituída por ativos relativos a entidades integradas no perímetro da AC, conduzindo a um património financeiro consolidado de 45 218 M€ (cfr. Quadro 40)².

Quadro 40 – Património financeiro da administração central – 2021-2022

(em milhões de euros)

Designação	Total da carteira em				Variação	
	31/12/2021		31/12/2022		Consolidado	
	Não consolidado	Consolidado	Não consolidado	Consolidado	Valor	%
Património financeiro do Estado	86 784	31 786	91 353	31 447	-339	-1,1
Participações	34 289	5 362	36 203	5 705	343	6,4
Créditos	26 232	4 007	26 589	3 676	-331	-8,3
Outros ativos financeiros	26 262	22 417	28 561	22 066	-351	-1,6
Património financeiro dos SFA/EPR	33 053	14 689	34 790	13 771	-918	-6,2
Participações	4 150	3 053	4 096	2 998	-55	-1,8
Créditos	8 487	8 171	7 771	7 453	-717	-8,8
Outros ativos financeiros,	20 415	3 465	22 924	3 320	-146	-4,2
<i>dos quais títulos de dívida pública</i>	<i>15 825</i>		<i>17 092</i>			
Total	119 837	46 475	126 143	45 218	-1 257	-2,7

Nota: Os valores podem não coincidir com os divulgados no PCGE 2021 por terem sido atualizados com informação obtida já em 2023.

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

¹ Apuramento feito com base na informação prestada nos termos da Instrução 1/2008 - 2.ª Secção, publicada na 2.ª Série do Diário da República, de 09/12/2008, que 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.

² 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.

Face a 2021, o valor do património financeiro consolidado reduziu-se em 1 257 M€ (2,7%), sobretudo por via do decréscimo dos créditos e outros ativos da carteira do Estado (-331 M€ e -351 M€) e dos créditos dos SFA (-717 M€).

Na CGE 2022, apesar de melhorias no reporte, a informação sobre o património financeiro da AC ainda é incompleta, quer por falhas quanto ao universo das entidades gestoras de património, quer por falta de dados e erros na agregação em alguns dos ativos ou operações específicas, como se dá conta ao longo deste ponto.

A informação sobre a carteira de ativos irá beneficiar com a sua relevação contabilística em base de acréscimo na CGE (em particular, a carteira do Estado na Entidade Contabilística Estado) 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. Em sede de contraditório, o MF e a DGTF reconhecem esta realidade, referindo que “...o facto do património financeiro do Estado ser divulgado em função do respetivo valor nominal não permite que seja avaliado, de acordo com o seu valor efetivo, situação que será ultrapassada com a sua relevação contabilística em base de acréscimo na Conta Geral do Estado...”.

2.6.1. Carteira de ativos do património financeiro da administração central

2.6.1.1. Carteira de ativos do Estado

O património financeiro do Estado gerido pela DGTF, a 31/12/2022, atingiu o valor nominal de 91 353 M€, registando um aumento de 4 570 M€ face a 2021, em resultado, principalmente, do aumento nas participações societárias (1 611 M€), nas obrigações e títulos (1 598 M€) e nas prestações acessórias de capital (603 M€). A carteira é constituída na sua maioria (65,6%) por ativos detidos em entidades do perímetro orçamental, com o valor consolidado (31 447 M€) a representar cerca de um terço do total (cfr. Quadro 41).

Quadro 41 – Carteira de ativos financeiros do Estado – 2021-2022

(em milhões de euros)

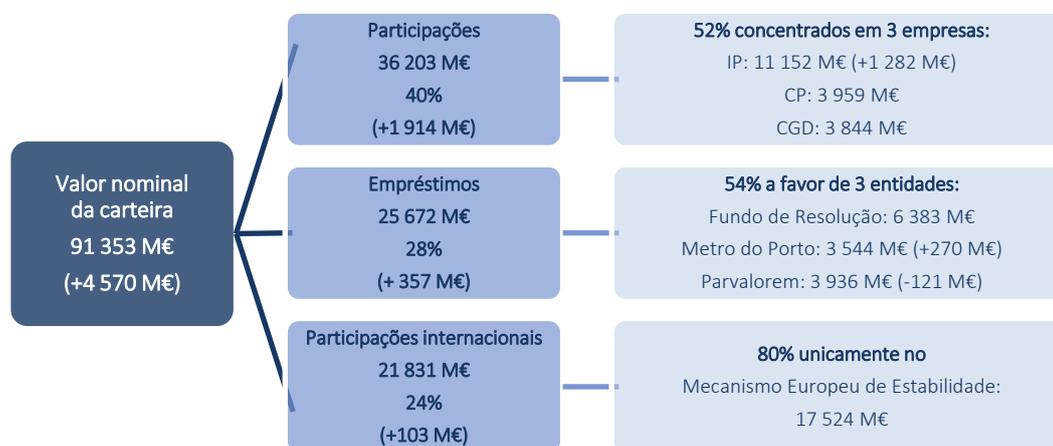
Ativos financeiros	Total da Carteira em		Variação	
	31/12/2021	31/12/2022	Valor	%
1 – Participações	34 289	36 203	1 914	5,6
Societárias	22 693	24 304	1 611	7,1
EPE	11 596	11 898	303	2,6
2 – Créditos	26 232	26 589	357	1,4
por empréstimos	25 315	25 672	357	1,4
por execução de garantias	671	679	8	1,2
sobre entidades extintas e outros	247	239	-8	-3,1
3 – Outros ativos financeiros	26 262	28 561	2 299	8,8
Participações em organizações financeiras internacionais	21 729	21 831	103	0,5
Prestações acessórias de capital	3 871	4 474	603	15,6
Obrigações e títulos	62	1 660	1 598	2 568,4
Unidades de participação	601	596	-5	-0,8
Total não consolidado (1+2+3)	86 784	91 353	4 570	5,3
Total consolidado	31 786	31 447	-339	-1,1

Nota: Os valores podem não coincidir com os divulgados no PCGE 2021 por terem sido atualizados com informação obtida já em 2023.

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

Em termos de composição, o destaque (91,6%) mantém-se nas participações e empréstimos distribuídos pelas mesmas entidades do ano anterior, conforme evidenciado na figura abaixo.

Figura 7 – Património financeiro do Estado – ativos e entidades mais representativas – 2022 e variação face a 2021



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

Caraterização da carteira por instrumento

i) Participações

O valor global da carteira de **participações** ascendeu a 36 203 M€¹, sendo a maioria (84,2%) em entidades do perímetro orçamental e 52,4% concentradas em três entidades: IP, CP e CGD (cfr. Figura 7 e Quadro 41). Das alterações face a 2021 (mais 1 914 M€), salientam-se as seguintes operações:

- ◆ aumentos de capital em numerário, designadamente na IP (+1 282 M€), no grupo TAP (+304 M€, dos quais 294 M€ na TAP SA, e 10 M€ na TAP SGPS)² e na ML (+181 M€)³.
- ◆ aumento da participação do Estado no capital social do NB em 265 M€, através da conversão de créditos fiscais que haviam sido atribuídos ao Estado, referentes aos anos de 2016 e 2017, ao abrigo do regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos⁴, que lhe conferiram uma participação de 5,69%, no valor de 359 M€⁵ (compensada pela redução da participação do FdR).

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 SEE), situação que, segundo o MF e a DGTF, na sequência da recomendação do Tribunal, foi corrigida a partir de 01/01/2023; ii) não inclui as participações do Estado em Instituições Financeiras Internacionais em 4 mil M€, a não ser o Mecanismo Europeu de Estabilidade).

² Da injeção de capital no valor do 990 M€ (980 M€ na TAP SA e 10 M€ na TAP SGPS), o valor realizado em 2022 na TAP SA, foi 294 M€ (30%), devendo o remanescente ser realizado em 2023 e 2024 (35% em cada ano). A variação do capital social subscrito de 2021 para 2022 foi de mais 76 M€.

³ Para fazer face ao serviço da dívida realçando-se também a amortização de empréstimos ao BEI, no valor de 80,9 M€.

⁴ Aprovado pela Lei 61/2014, de 26/08.

⁵ O aumento de capital foi de 250 M€ (de 6 055 M€ para 6 305 M€) e resultou da conversão dos direitos que haviam sido atribuídos ao Estado, que levaram a um aumento da participação do Estado de 1,56% para 5,69%, 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 31/12/2022, a participação do FdR no NB passou de 23,44% para 19,31%, por forma a manter a participação de 75% da Lone Star.



- ◆ criação do Hospital de Loures, EPE¹, com a entrada de 4 M€ para realização do capital estatutário inicial.

Sobre a carteira de participações do Estado, realça-se:

- ◆ A inclusão de entidades há muitos anos em processo de liquidação. O RCGE 2022 identifica 15 sociedades nessa situação, várias no âmbito do programa Polis. Refira-se também o caso do 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), bem como a Silopor em processo de liquidação a decorrer desde 2001 (DL 188/2001, de 25/06). A este propósito, o MF e a DGTF referem que *“...a condução do processo (...) e a sua conclusão não está exclusivamente na dependência do Estado quando o capital social não é por si detido na totalidade, como é o caso das sociedades Polis, na medida em que nos termos legais tal decorre de uma decisão unânime de todos os acionistas. Nesse sentido, e não obstante as diligências promovidas e a promover pelo Estado, (...) não pode o mesmo garantir, quanto às sociedades naquelas circunstâncias, a conclusão rápida dos seus processos de liquidação”*.
- ◆ O risco de que certos ativos possam, em vez de gerar rendimentos, constituir um esforço financeiro com impacto negativo nas contas públicas. Neste contexto, refira-se que os significativos aumentos de capital que se têm verificado, nomeadamente na IP, para além de se destinarem a despesas com as PPP e a investimentos ferroviários, são efetuados para fazer face ao serviço da dívida, desvirtuando o âmbito da operação. Em sede de contraditório, o MF e a DGTF reconhecem que se deve *“...atender sempre à perspectiva da racionalidade económica em função de eventuais custos de gestão”* e alegam que *“...no âmbito do património financeiro do Estado, constam ativos em que se justifica a sua manutenção na carteira do Estado, apesar de não gerarem qualquer valor em termos reais, face ao propósito que esteve na génese da sua constituição, cujo objetivo não passa pela rentabilização do seu capital social (designadamente as sociedades de carater instrumental para a execução de um determinado projeto)...”*.

Refere ainda o MF que *“Tem sido dada continuidade à identificação dos ativos de natureza não estratégica, tendo em vista a sua eliminação da carteira do Estado, bem como de conclusão dos processos de dissolução, liquidação ou fusão em curso”*, acrescentando que *“A conclusão dos processos de liquidação, fusão ou outros está intrinsecamente dependente da resolução de questões relacionadas com ativos e passivos das entidades, questões societárias ou processos judiciais ou similares que obstam a uma maior celeridade na resolução dos processos”*.

ii) Créditos

Os **créditos por empréstimos**, no final de 2022, totalizaram 25 672 M€, destinando-se maioritariamente (88,4%) a SFA/EPR sendo que, destes, 51% (11 565 M€) foram concedidos a entidades ligadas ao sistema financeiro (FdR, Parvalorem, Parups e Parparticipadas)², e 10,4% (2 362 M€) a empresas de infraestruturas (IP e EDIA). O aumento de 357 M€ face a 2021 resulta, sobretudo, da contratualização de novos empréstimos com despesa de 992 M€, destacando-se o IAPMEI (470 M€)³ e a MP (270 M€). Em sentido contrário, salientam-se as amortizações de empréstimos à Parvalorem (121 M€), à Grécia (101 M€) à RAM (90 M€) e à RAA (15 M€).

Em sede de verificação desta carteira constatou-se:

¹ DL 100-A/2021, de 17/11.

² Em 2022, foi concretizada a fusão da Parups na Parvalorem.

³ Referente a 2 contratos de empréstimo no âmbito do PRR: i) 250 M€ para financiar o aumento de capital do Banco Português de Fomento, SA e ii) 1 300 M€ para financiar o Fundo de Capitalização e Resiliência (do qual 220 M€ realizados em 2022).

- ◆ A omissão no RCGE do reporte de 475 M€ relativos a empréstimos ao IAPMEI e ao IHRU, apesar de os valores constarem nos mapas da CGE¹ o que constitui também um erro de especificação, uma vez que tal execução não se apresenta classificada nos termos da LOE 2022². O MF e a DGTF informaram que “O reporte de informação relativa aos empréstimos concedidos ao IAPMEI e ao IHRU será objeto de ponderação em próximos exercícios”.
- ◆ A inconsistência nos mapas da CGE, relativa ao registo de um contrato de financiamento entre a DGTF e a Agência Nacional para a Gestão do Programa ERASMUS+Educação e Formação, cuja despesa de 37,5 M€ foi classificada como transferência de capital apesar de a fonte de financiamento indicar “Empréstimos”³.
- ◆ Em matéria de gestão desta carteira, continuam a existir empréstimos sem qualquer movimento⁴ e pedidos de diferimento do serviço da dívida⁵.

No que se refere a créditos por execução de garantias, o valor nominal por recuperar, a 31/12/2022, era de 679 M€, com destaque para o FCGM com 215 M€, o Fundo de Recuperação de Créditos com 153 M€ e a Casa do Douro com 82 M€.

iii) Outros ativos financeiros

As **participações em organizações financeiras internacionais**, representavam 23,9% do valor do total da carteira do Estado, ascendendo, em 31/12/2022, a 21 831 M€. A mais representativa (80,3%) continua a ser a relativa ao Mecanismo Europeu de Estabilidade, cuja subscrição corresponde a 17 524 M€. A variação face a 2021 (103 M€) decorre exclusivamente de variações cambiais, não tendo ocorrido outras alterações.

Os ativos representados por **obrigações e títulos**, incluindo de dívida pública, tiveram um aumento significativo (1 598 M€ face a 2021) que resulta essencialmente de duas aplicações em CEDIC, nos montantes de 920 M€ e 730 M€ (de disponibilidades em contas do Cap. 60 – despesas excecionais, sob gestão da DGTF)⁶.

As **prestações suplementares e acessórias de capital**, à semelhança de 2021, registaram um significativo aumento, tendo atingido 4 474 M€ no final de 2022, em resultado das entradas de capital para cobertura de

¹ Capítulo 50 - DGTF, na Divisão 09 – Cap.60 – Despesas Excecionais – Projetos PRR (medida 102).

² Cfr. ponto 96 do Anexo I que determina que os apoios do PRR “(...) a título de empréstimos contraídos pelo Estado Português junto da União Europeia são refletidos no orçamento da receita administrada pela DGTF e destinada, designadamente, a empréstimos a conceder, através do capítulo 60, aos beneficiários diretos ou intermediários do PRR (...)”. Neste caso, ao invés do estipulado na LOE, a execução foi registada no Capítulo 50 da DGTF.

³ Registo na CE 08.03.06 – transferências de capital – AC – SFA e na fonte de financiamento 717 – PRR – Empréstimos. Em contraditório, o MF e a DGTF referem que este registo está em consonância com o estabelecido na Portaria 29-A/2022, de 10/01, relativa ao financiamento PRR de operações destinadas ao alojamento de estudantes do ensino superior. No entanto, este argumento não esclarece a incongruência na utilização da classificação económica “transferência de capital” em simultâneo com a fonte de financiamento “empréstimos”.

⁴ Alguns já antigos, designadamente a RTP, IHRU e RAM (empréstimo de 62,5 M€).

⁵ Solicitados para 2023 que, na maior parte, à data da informação prestada ao Tribunal, aguardavam despacho.

⁶ Aplicações efetuadas pelo IGCP que só foram reportadas pela DGTF no balanço após nova submissão da conta de gerência em 03/05/2023 e não foram reportadas ao Tribunal no âmbito da Instrução 1/2008 - 2.ª Secção.

prejuízos no valor de 1 052 M€¹ e continuam a ser injustificadamente classificadas como ativos financeiros², uma vez que não se traduzem num aumento de capital, nem se perspetiva qualquer possibilidade do respetivo reembolso ao Estado. Aliás, no âmbito do Sistema de Contas Nacionais e para efeitos do Procedimento dos Défices Excessivos, algumas destas operações têm sido reclassificadas para transferências de capital (despesa efetiva), como se dá conta na Caixa 3 (cfr. ponto 1.2).

O valor da carteira de **unidades de participação**, em 31/12/2022, era de 596 M€, sem alterações significativas face a 2021. Nesta carteira, destacam-se 13 Fundos com 520 M€, em que apenas dois representavam 59,4% do total (o FAM, com 209 M€, e o Fundo de Fundos para a Internacionalização, com 100 M€).

2.6.1.2. Carteira de ativos dos serviços e fundos autónomos

No final de 2022, o património financeiro dos SFA/EPR integrava as carteiras de 221 entidades e totalizava 34 790 M€, mais 1 737 M€ face a 2021. Deste valor, 60,4% era detido sobre entidades que integravam o perímetro de consolidação, conduzindo a um valor total consolidado de 13 771 M€ e mais de metade (54,2%) relativa a um conjunto de cinco entidades o IAPMEI, a CGA, a Parvalorem, a AD&C e a Parpública (cfr. Quadro 40 e Quadro 42).

Face a 2021, é de destacar os acréscimos registados nas carteiras de participações em Fundos não titulados (1 388 M€) e nas aplicações em CEDIC (1 156 M€), em combinação com a diminuição da carteira de créditos por empréstimos (724 M€). Este agregado proporcionou rendimentos no valor de 338 M€, provenientes, na grande maioria, de entidades que integravam o perímetro da AC, excluindo os rendimentos auferidos por estas entidades, o valor foi de 104 M€.

Quadro 42 – Património financeiro não consolidado dos SFA – 2021-2022

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	31/12/2021		31/12/2022		Variação		Rendimentos	
	Total	Em entidades da AC	Total	Em entidades da AC	Total	%	Total	Consolidado
Títulos de dívida pública	15 825	15 825	17 092	17 092	1 267	8,0	233	0
CEDIC – Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo	9 661	9 661	10 817	10 817	1 156	12,0	2	0
Obrigações do Tesouro	4 834	4 834	4 819	4 819	-15	-0,3	213	0
CEDIM – Certificados Especiais de Dívida de Médio e Longo Prazo	559	559	765	765	206	36,9	6	0
Outros	771	771	691	691	-80	-10,4	11	0
Créditos por	8 487	316	7 771	317	-717	-8,4	22	21
Empréstimos	4 985	316	4 260	317	-724	-14,5	13	12
<i>dos quais no âmbito da COVID</i>	189	0	188	0	-1	-0,5	-	-
Execução de garantias	395	0	433	0	37	9,4	0	0
<i>dos quais no âmbito da COVID</i>	14	0	59	0	45	311,6	-	-
Transmissão	3 107	0	3 078	0	-30	-1,0	9	9

(...)

¹ 1 040 M€ para 40 entidades EPE da saúde e 12 M€ para a AICEP, EPE.

² 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.

(...)

(em milhões de euros)

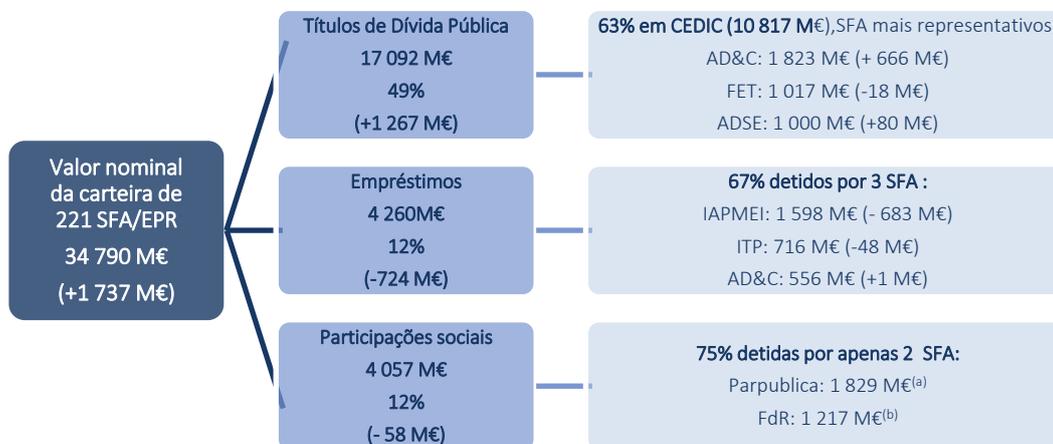
Ativos financeiros	31/12/2021		31/12/2022		Variação		Rendimentos	
	Total	Em entidades da AC	Total	Em entidades da AC	Total	%	Total	Consolidado
Participações	4 150	1 098	4 096	1 098	-55	-1,3	80	80
Societárias	4 115	1 097	4 057	1 097	-58	-1,4	80	80
Não societárias	36	1	39	1	3	8,5	0	0
Outros ativos financeiros	4 590	1 125	5 832	2 513	1 242	27,1	2	2
Unidades de participação	2 598	192	2 452	192	-146	-5,6	1	1
Participações em fundos não titulados	929	929	2 317	2 317	1 388	149,3	0	0
Obrigações	681	0	834	0	153	22,4	1	1
Outros	382	4	229	4	-153	-40,0	0	0
Total	33 053	18 364	34 790	21 019	1 737	5,3	338	104

Nota: Valores relativos a 2021 não são totalmente coincidentes com os divulgados no PCGE/2021 por terem sido atualizados com informação obtida já em 2023 e pela introdução de novos ativos financeiros e de entidades gestoras de património no início do ano.

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

Os ativos financeiros com maior peso nesta carteira são os títulos de dívida pública, designadamente os CEDIC, seguidos dos créditos por empréstimos e das participações sociais, com uma representação total de 73,0% (cfr. Figura 8).

Figura 8 – Património financeiro dos SFA – ativos e entidades mais representativas – 2022 e variação face a 2021



(a) Por não existir valor nominal para as ações da INAPA foi utilizado o valor de cotação.

(b) Não existe valor nominal para as ações do NB, pelo que o valor de participação foi calculado através da aplicação da % de participação ao valor do capital social.

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

Importa realçar que no âmbito do património financeiro do subsetor dos SFA/EPR a CGE revela algumas melhorias, mas ainda não apresenta uma versão global e integrada destes ativos. A informação sobre o património das EPR está, em parte, relevada no RCGE¹, tendo registado em 2022 uma melhoria através da integração de outras participações como as participações em agrupamentos complementares de empresas e

¹ Desde 2020, quando passou a integrar um quadro com informação de algumas entidades (na CGE 2022, o Quadro 2.12 “Participações detidas pelas empresas públicas reclassificadas em 2021 e 2022”).



em sociedades por quotas. Esta informação, contudo, não é completa¹ pois não integra o universo de EPR gestoras de património, nomeadamente, a Banif Imobiliária, a OITANTE, o FdR, a Fundação Luso Americana para o Desenvolvimento (FLAD), a SCML e a Metro do Porto Consultoria, situação para a qual o TC tem vindo a alertar. Relativamente aos SFA, o RCGE continua a não conter informação quanto ao património financeiro destas entidades.

Caraterização da carteira por instrumento

No final do ano, os **títulos de dívida pública** representavam, praticamente, metade (49,1%) da carteira de ativos financeiros totalizando 17 092 M€, mais 1 267 M€ do que em 2021. O forte crescimento das aplicações em CEDIC (1 156 M€), refletiu o determinado no DLEO 2022² e no despacho do MF³, nos termos do qual coube ao IGCP providenciar, no final do ano e por um período máximo de três dias, a aplicação em CEDIC das disponibilidades de tesouraria de entidades sujeitas ao cumprimento do princípio de unidade de tesouraria⁴. Esta aplicação já realizada em 2021 continua a ter como objetivo “(...) evitar uma duplicação de endividamento que seria exigida para cobrir as necessidades de financiamento do ano”. Estas operações para além de terem provocado um acréscimo no número de entidades gestoras de património financeiro, também tiveram um forte impacto na despesa e receita registada na rubrica de ativos financeiros (cfr. ponto 2.6.2.2).

O valor dos **créditos** totais ascendia a 7 771 M€, menos 717 M€, do que em 2021, em resultado do decréscimo registado nos **créditos por empréstimos** (724 M€). Esta carteira era especialmente composta, no final do ano, pelos créditos geridos pelo IAPMEI (1 598 M€) e pelo Turismo de Portugal (716 M€) que em conjunto registaram uma diminuição de 731 M€.

- ◆ O decréscimo nos créditos do IAPMEI (683 M€) resultou em particular de uma situação extraordinária de anulação de créditos, de anos anteriores, no âmbito do Programa Operacional da Economia / Programa de Incentivos à Modernização da Economia, no valor de 409 M€, regularizada apenas em 2022, reforçado ainda pelos prémios de realização e anulações de créditos por irrecuperabilidade de, respetivamente, 115 M€ e 3,7 M€.
- ◆ A diminuição de 48 M€ no valor dos créditos do Turismo de Portugal resultou do reembolso de empréstimos e das reduções por prémios de realização nos valores de respetivamente, 51 M€ e de 36 M€, compensados pelos subsídios concedidos no montante de 39 M€.

Em termos de operações relevantes dá-se ainda destaque à concessão pela Parpública de dois empréstimos à EFACEC SGPS SA, no valor de 70,5 M€⁵, com vista a suprir necessidades de financiamento da tesouraria até à realização da operação de reprivatização.

Nos **créditos por empréstimos no âmbito da COVID-19**, foram concedidos novos apoios pelo Turismo de Portugal (13 M€) e pelo IAPMEI (11 M€) que registaram também reembolsos de capital de, respetivamente, 8 M€ e 0,4 M€. No âmbito destes créditos há ainda a assinalar a anulação por prémios e conversão em subsídios não reembolsáveis por parte do Turismo de Portugal (-16 M€) e do IHRU (-0,5 M€). No seu conjunto, estas operações praticamente se anularam, pelo que a variação deste ativo foi de menos 1 M€.

¹ Em termos de valorização de ativos financeiros também se verificaram divergências com a informação prestada ao TC.

² DL 53/2022, de 12/08, nos n.ºs 3 e 4 do art. 101.º.

³ Despacho 14343/2022 do Ministro das Finanças, de 15/12.

⁴ Coube ao IGCP determinar as entidades e os montantes das disponibilidades a serem aplicadas em dezembro e até ao dia 03/01/2023.

⁵ Até maio de 2023 foram realizadas mais três operações num total de 61,5 M€.

No que respeita às anulações registadas nos créditos salienta-se que não foram comunicadas à DGO pelo IAPMEI, pelo IHRU e pelo IEFP anulações¹ nos montantes de, respetivamente, 410 M€, 0,5 M€ e 1 M€.

O valor da carteira de **participações** ascendeu no final do ano a 4 096 M€, menos 55 M€, face a 2021, sendo que a quase totalidade da carteira (99,0%) era composta por participações sociais no valor de 4 057 M€ e que 75,1% destes ativos estava concentrado em duas entidades, o FdR e a Parpública. Entre as alterações que concorreram para a variação registada, destacam-se: o aumento do capital do BPF subscrito e realizado pelo IAPMEI² no valor de 250 M€, no âmbito do projeto “capitalização de empresas e resiliência financeira”, e o decréscimo no valor da participação do FdR no NB (para 19,31%), por contrapartida do reforço da posição acionista do Estado, na sequência da conversão de créditos fiscais, ao abrigo do regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos³.

Ao nível dos **outros ativos financeiros**:

- ◆ Verificou-se um acréscimo de 1 388 M€ nas **participações em Fundos não titulados** (carteira composta por participações em seis SFA⁴, totalizando 2 317 M€) em resultado, essencialmente, da subscrição da dotação de capital do Fundo de Capitalização e Resiliência⁵ pelo IAPMEI no valor de 1 300 M€, tendo apenas sido realizado o capital inicial de 220 M€⁶. Este Fundo tem por objeto “aportar apoio público temporário para reforçar a solvência de sociedades comerciais...” e ainda “apoiar o reforço de capital de sociedades comerciais em fase inicial de atividade ou em processo de crescimento e consolidação”, tendo colocado no mercado os seus dois primeiros instrumentos financeiros o Programa Consolidar e o Programa de Recapitalização Estratégica.
- ◆ As aplicações realizadas pelos SFA em **fundos de investimento** ascendiam, no final do ano, a 2 452 M€, registando um decréscimo de 146 M€, sendo as operações mais relevantes:
 - ◇ As relacionadas com fundos de investimento imobiliário que eram geridos pela Parups e que, por via da extinção por fusão, foram transferidos para a Parvalorem, destacando-se a liquidação do Fundo Imomarinas (ainda antes do processo de fusão, gerando uma receita de 9 M€) e o resgate do Fundo Imonegócios e a liquidação do Fundo Imoreal (com uma receita de 73,6 M€ após fusão).
 - ◇ Relativamente ao IAPMEI, a anulação de subscrição de capital do FINOVA⁷ e ainda as liquidações dos Fundos de Investimento Qualificado ISQ Capital e Novabase no valor de 52 M€.
 - ◇ O resgate de 25 M€ de aplicações de tesouraria detidas pela ADENE na CGD, designadas Caixa Gest.

¹ 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” que integram o Vol. II Tomo I “Elementos informativos comuns às contas dos SI, SFA e SS”.

² Por forma a este Banco continuar a promover o apoio às empresas portuguesas e o crescimento da economia.

³ Aprovado pela Lei 61/2014, de 26/08.

⁴ O FC&QC, o FD&G, o FITEC, o FATC, o FdCR e o FCGM.

⁵ Criado pelo DL 63/2021, de 28/07.

⁶ Operação realizada pelo IAPMEI através de verbas com origem em empréstimos concedidos pelo Estado, no âmbito do PRR no valor global de 220 M€.

⁷ Foi realizado no ano capital da FINOVA no valor de 109,9 M€.

2.6.2. Fluxos financeiros

2.6.2.1. Fluxos financeiros do Estado

Quadro 43 – Património financeiro do Estado – principais fluxos financeiros – 2022

Receita	
O património financeiro do Estado gerou 593 M€ de receita de ativos financeiros (-51 M€ que 2021) e 734 M€ de rendimentos (excluindo rendas e rendimentos de ativos incorpóreos), sendo de destacar:	
Amortizações de empréstimos a médio e longo prazo: 529 M€	Amortizações efetuadas pela Parvalorem (121 M€), Grécia (101 M€), Parque Escolar (83 M€), PAEF à RAM (90 M€) e à RAA (15 M€), CP (40 M€), FAM (30 M€), Navegação Aérea de Portugal (22 M€), vários municípios (7 M€) e QREN (4 M€).
Recuperação de créditos garantidos: 62 M€	
Dividendos: 615 M€	Distribuídos pelo BdP ^(a) (311 M€), pela CGD (299 M€), pelo BPF (3 M€) e ainda 2 M€ por 9 entidades não financeiras, sendo 1 M€ da Portugal Venture Capital Initiative.
Juros de empréstimos pagos por entidades da AP: 102 M€	Na maior parte pagos pelo FdR (78 M€) e pela RAM (21 M€ relativos ao empréstimo PAEF).
Despesa	
A despesa com ativos financeiros ascendeu a 4 062 M€^(b), sendo de destacar:	
Dotações de capital: 1 801 M€ (44%)	IP (1 282 M€), TAP (304 M€), ML (181 M€), Parque Escolar (18 M€) e EDIA (8 M€).
Empréstimos: 1 157 M€ (28%)	IAPMEI (470 M€), MP (270 M€), CP (135 M€) Parque Escolar (63 M€), ML (35 M€) e EDIA (14 M€).
Injeções de capital para cobertura de prejuízos 1 052 M€ (26%)	1 040 M€ para entidades EPE da saúde e 12 M€ AICEP.

(a) O Banco de Portugal paga dividendos ao Estado, apesar de não constar da carteira sob gestão da DGTF.

(b) Abaixo do valor orçamentado de 7 727 M€. A diferença de 3 664 M€ (entre o orçamento corrigido e a execução) é justificada, em grande parte, pela não concretização das seguintes operações: i) nas dotações de capital, salienta-se: 336 M€ (CP), e 686 M€ (TAP) e ii) empréstimos a médio e longo prazos, com destaque para 853 M€ (Fundo de Resolução Europeu), 165 M€ (MP) e 280 M€ (Pública). Salienta-se ainda a diferença de 797 M€ nos ativos inscritos no Capítulo 50 (DGTF).

Fonte: SIGO; DGTF.

2.6.2.2. Fluxos financeiros dos SFA

O património financeiro dos SFA originou despesas no valor de 7 361 M€ e receitas no valor de 6 771 M€. Nestes fluxos financeiros incluem-se:

- ◆ os provenientes de operações financeiras com aplicações CEDIC e CEDIM, que representam 63,0% e 60,3% da despesa e da receita, respetivamente;
- ◆ os resultantes das aquisições e resgates de obrigações de dívida pública estrangeira, espanhola e italiana, realizadas pelo FGD, as quais representam, respetivamente, 17,5% da despesa e 16,5% da receita.
- ◆ os rendimentos gerados pela carteira de ativos financeiros no valor de 343 M€, sendo 233 M€ provenientes de títulos de dívida pública¹.

Do exame realizado a estes fluxos é de salientar as seguintes situações:

¹ De salientar o facto de a CGA ter corrigido o registo dos rendimentos auferidos com a carteira de títulos de dívida pública, passando a registar como juros da administração central, em vez de sociedades financeiras (incorreção que condicionava as operações de consolidação).

- ◆ Os valores de receita e de despesa com ativos financeiros continuam significativamente afetados pela contabilização das aplicações em CEDIC por parte dos SFA, dada a diversidade de procedimentos adotados, face às diferentes interpretações das entidades quer sobre as orientações da DGO para a contabilização dessas verbas, quer do Despacho do Ministro das Finanças que determinou a aplicação em CEDIC das disponibilidades de tesouraria do final do ano. As instruções da DGO¹ determinam que: i) deve haver registo orçamental das despesas associadas às subscrições de novas aplicações de CEDIC/CEDIM nas rubricas de ativos financeiros; ii) não devem ser relevadas orçamentalmente as renovações de aplicações vencidas e renovadas no mesmo ano e; iii) devem ser relevadas orçamentalmente no ano do seu reembolso as aplicações vencidas e não renovadas no mesmo ano nas rubricas de ativos financeiros. Por sua vez, o Despacho do MF refere que o reembolso dessas aplicações financeiras “...assume a forma de saldo de gerência anterior, no momento do seu reembolso”.

Verificou-se, assim, que dos 129² SFA, incluindo EPR, gestores de aplicações CEDIC:

- ◇ 81 SFA/EPR relevaram os fluxos associados aos CEDIC em rubricas de ativos financeiros, mas adotando procedimentos diferenciados quanto aos valores a contabilizar;
- ◇ 6 EPR relevaram os fluxos associados aos CEDIC nas rubricas residuais de “outros ativos financeiros” porque, sendo EPR de regime simplificado nos termos do DLEO, utilizam uma versão simplificada do classificador económico das receitas e despesas públicas, prejudicando a especificação destes fluxos;
- ◇ 37 SFA/EPR não efetuaram registo orçamental adequado por os valores aplicados não constituírem receita própria ou por se tratar de fundos europeus e outros por considerarem que são movimentos de tesouraria.

Em sede de contraditório, a DGO considera que tem ocorrido uma normalização procedimental relativa às aplicações em CEDIC destacando “... a inclusão do art. 101 do DL 53/2022, de 12 de agosto, (DLEO 2022), a publicação do Despacho n.º 14343/2022, do Senhor Ministro das Finanças, e ainda o ponto 92 da Circular n. 1400, Série A, da DGO. Em linha com esta evolução, a Circular 1408 (pontos 101 e 102) vem também detalhar as instruções para a contabilização dos fluxos orçamentais relacionados com as aplicações financeiras CEDIC e CEDIM, em sede de OE 2024”. As instruções a que a DGO faz referência são idênticas às de anos anteriores pelo que, dada a diversidade que se tem verificado nos procedimentos adotados pelas entidades, – até pela materialidade dos montantes envolvidos – estas devem ser complementadas com orientações mais precisas que definam os procedimentos a adotar, especificando a forma de contabilização das operações e diferenciando, quando se justifique, em função da origem e natureza das disponibilidades de tesouraria aplicadas.

- ◆ Existem entidades que processam os rendimentos pelo valor líquido, em detrimento do princípio da não compensação e não cumprindo também com as orientações da DGO.
- ◆ A receita e a despesa de ativos financeiros são ainda afetadas por erros de especificação (cfr. Anexo C11).

¹ Ponto 92 da Circular 1404, da Série A da DGO (Instruções para preparação do OE 2022).

² 5 SFA/EPR não registaram fluxos de receita e/ou de despesa, por terem reaplicado integralmente o valor resgatado no ano.

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2020, no âmbito do património financeiro:

Recomendações PCGE 2020	Ações tomadas/Progressos
Recomendação 13 (Rec. 9 – PCGE 2021) Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Conta Geral do Estado inclua informação integral sobre a carteira dos ativos financeiros das entidades que integram o perímetro orçamental.	A informação do RCGE não é completa, desde logo porque omite a informação relativa aos SFA, ainda que se tenha verificado uma melhoria com a integração de informação sobre as participações nas Instituições Financeiras Internacionais (relativamente à carteira de ativos do Estado) e as detidas por algumas empresas públicas reclassificadas. Dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.
Recomendação 14 (Rec. 16 – PCGE 2021) 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.	O MF deu conta que <i>“Tem sido dada continuidade à identificação dos ativos de natureza não estratégica, tendo em vista a sua eliminação da carteira do Estado, bem como de conclusão dos processos de dissolução, liquidação ou fusão em curso”</i> . No entanto, a carteira do Estado continua a integrar muitos desses ativos e muitos dos processos de dissolução e liquidação de empresas já antigos encontram-se por concluir. Dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.

2.7. Património imobiliário

A CGE continua a não incluir informação fidedigna sobre o património imobiliário do Estado. O inventário encontra-se muito incompleto, em resultado também das fragilidades inerentes ao próprio Sistema de Informação de Imóveis do Estado (SIIIE), estando-se assim longe de reunir as condições necessárias para a existência de demonstrações financeiras que reflitam o património do Estado. Por sua vez, subsistem omissões e inconsistências importantes entre a informação constante no RCGE sobre as operações imobiliárias do ano e a informação da respetiva execução orçamental.

Em julho de 2023¹, o Governo procedeu à transmissão de todos os poderes e competências cometidos à DGTF em matéria de gestão integrada do património imobiliário do Estado e dos institutos públicos para a Estamo SA. Caberá, assim, a esta EPR atuar em nome e por conta do Estado na gestão dos seus ativos imobiliários, designadamente a administração e gestão dos imóveis do respetivo domínio privado e a prática de todos os atos de aquisição, alienação, oneração e desoneração destes imóveis e dos institutos públicos, previstos no Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (RJPIP)². Estas competências incluem, entre outras, a celebração, cessação ou alteração de contratos de arrendamento de imóveis do domínio privado do Estado, a aplicação do princípio da onerosidade e a alienação de imóveis do Estado e institutos públicos.

No que ao reporte de informação diz respeito, incluem também a caracterização do património imobiliário existente, através da elaboração, atualização e gestão de um inventário único do património imobiliário público, com a identificação dos imóveis do domínio público e do domínio privado do Estado, da administração indireta do Estado e do setor empresarial do Estado, bem como a gestão e manutenção do Portal do Imobiliário Público e dos restantes sistemas de informação atualmente geridos pela DGTF. De salientar que, no âmbito destas novas competências, as entidades da administração indireta do Estado e do setor empresarial do Estado (ainda que não se encontre abrangido pelo regime previsto no RJPIP) passam a ter a obrigação de comunicar àquela entidade toda a informação relativa à identificação e localização, quer dos imóveis de que sejam proprietárias,

¹ Através do DL 60/2023, de 24/07.

² Aprovado pelo DL 280/2007, de 07/08.

quer dos imóveis integrantes dos domínios público ou privado do Estado de que sejam afetatórias, ainda que estejam cedidos a terceiros, partilhando os respetivos inventários e cadastro, até 15 de novembro¹.

2.7.1. Inventário

O RCGE identifica um total de 27 475 imóveis registados no SIE (19 717 do tipo edificado e 7 758 que correspondem a terrenos), dos quais 5 862 são registos incompletos². Porém, não se identifica o peso deste conjunto de imóveis no universo dos imóveis do Estado, uma vez que o inventário está por concluir.

Desde 2020, encontra-se planeado o desenvolvimento de um novo sistema, o Sistema de Informação e Gestão do Património Imobiliário Público (SIGPIP)³, atualmente também enquadrado no financiamento do PRR⁴. Porém, verificam-se atrasos na sua implementação, quer por via de procedimentos ainda em curso, quer por falta de aprovação de peças contratuais por parte da DGTF, nomeadamente da minuta do Contrato de Financiamento entre a eSPap (beneficiário intermediário) e a DGTF (beneficiário final), sem a qual não será possível operacionalizar o financiamento associado.

Muito embora o sistema de gestão da informação do património imobiliário do Estado seja fundamental para vários dos avanços na inventariação do património imobiliário, tal não obsta à existência de um Programa de Gestão do Património Imobiliário (PGPI) e de um Programa de Inventariação (os últimos aprovados abrangeram o período 2009-2012), aliás previstos no respetivo regime jurídico⁵, e tal como tem vindo a ser recomendado pelo Tribunal em anteriores Pareceres. De facto, estes programas ultrapassam a dimensão do sistema de informação, na medida em que são instrumentos essenciais para uma abordagem estratégica e integrada da gestão do património imobiliário público nas suas diferentes vertentes. A título exemplificativo, refira-se que o PGPI 2009-2012 reforçava a ideia de uma estratégia coordenada e assentava em instrumentos definidos por referência a sete eixos de atuação: inventariação, regularização jurídica de imóveis, regime de utilização, programa de ocupação, conservação e reabilitação e gestão do domínio público.

O MF e a DGTF, em contraditório, alegam que *“...nos últimos anos houve um esforço no sentido de incrementar e atualizar a informação contida no SIE, nomeadamente através de uma campanha de sensibilização junto das UGP’s para o efeito, no âmbito do Programa de Remoção de Amianto ou através de ações mais focadas, motivadas pelas solicitações diárias relativas a processos de relevância para os quais a DGTF presta contributos, designadamente relativos à aplicação do princípio da onerosidade, bem como as ações no decurso dos processos internos de validação da informação na plataforma”* e que *“Durante os anos de 2022/2023 verificou-se um acréscimo de validação de*

¹ Cfr. n.º 1 do art. 20.º do DL 60/2023, de 14/07.

² Ou seja, sem dados relativos à propriedade e/ou ocupação (Quadro 3.81).

³ 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 SIE e as bases de dados relativas às matrizes prediais da AT e do registo predial do Instituto de Registos e Notariado.

⁴ No âmbito da reforma “Modernização e Simplificação da Gestão Financeira Pública”, no Eixo 6, centrado na promoção da eficiência na gestão do património público.

⁵ Cfr. arts. 112.º e 114.º do RJPIP. O PI *“(...) estabelece, de forma calendarizada, os trabalhos destinados à elaboração e atualização dos inventários de bens imóveis do Estado e dos institutos públicos”* devendo identificar as ações necessárias à conclusão do inventário que assegure a elaboração das demonstrações financeiras que devem acompanhar a CGE e a implementação da reforma em curso, designadamente quanto à ECE. Por sua vez, o PGPI tem uma natureza mais transversal e *“(...) estabelece os procedimentos e medidas de coordenação a efetivar na administração dos bens imóveis integrantes dos domínios público e privado do Estado, tendo em conta as orientações da política económica e financeira”*.

dados, novos registos e novas entidades...". Atendendo a que, como já referido, a partir de julho de 2023 as competências da DGTF em matéria de gestão integrada do património imobiliário do Estado e dos institutos públicos foram conferidas à Estamo, mantêm-se as recomendações do Tribunal sobre esta matéria, nomeadamente, a tomada de ações para a conclusão do inventário, elemento essencial ao desenvolvimento da Entidade Contabilística Estado.

2.7.2. Operações imobiliárias

Em 2022, apurou-se uma receita de alienação de imóveis¹, no montante de 104 M€, e uma despesa com terrenos, habitações e edifícios de 322 M€ (cfr. Quadros 44 e 45).

Quadro 44 – Receita com operações imobiliárias – 2022

(em milhares de euros)

Classificação Económica	Estado/SI	SFA	EPR	Total
Receita com operações imobiliárias	10 688	855	92 185	103 729
Venda de Bens de Investimento – Terrenos	3 020	224	11 770	15 014
Venda de Bens de Investimento – Habitações	219	58		278
Venda de Bens de Investimento – Edifícios	2 078	573	15 492	18 143
Outros bens de investimento			59 008	59 008
Venda de bens e serviços correntes – Mercadorias			5 422	5 422
Venda de bens e serviços correntes – Rendas	5 371			5 371
Outras vendas de bens e serviços correntes			493	493

Fonte: CGE 2022, SGR e SIGO 2022. Informação prestada por entidades da AC. Cálculos TC.

Quadro 45 – Despesa com imóveis – 2022

(em milhares de euros)

Classificação Económica	Estado/SI	SFA	EPR	Total
Despesa com imóveis	21 684	159 509	141 283	322 476
Aquisição de bens de capital – Investimentos – Terrenos	9	127	1 469	1 605
Aquisição de bens de capital – Investimentos – Habitações	40	43 135		43 175
Aquisição de bens de capital – Investimentos – Edifícios	21 635	99 063	137 876	258 574
Aquisição de bens e serviços correntes – Mercadorias para venda			1 938	1 938
Outras despesas correntes – Ativos incorpóreos ^(a)		17 184		17 184

(a) Pagamento de prestações relativas à aquisição do direito de superfície de nove imóveis pelo IHRU.

Fonte: CGE 2022, SGR e SIGO 2022. Informação prestada por entidades da AC. Cálculos TC.

Verifica-se que 88,7% da receita da alienação de imóveis provém de alienações por EPR, sendo de destacar a Oitante (51 M€), a Estamo (15 M€) e a Infraestruturas de Portugal (10 M€). Por sua vez, 80% da despesa refere-se a edifícios (258 M€). Ainda relativamente a esta despesa com imóveis, cerca de metade corresponderá a operações de conservação e reabilitação de imóveis e apenas cerca de 20% a aquisições. No entanto, a concreta identificação do tipo de despesa é prejudicada não só pela diversidade das rubricas nas quais podem ser contabilizadas as despesas com imóveis (como evidenciado no quadro), como pelo facto de não serem

¹ Considerando a execução orçamental, corrigida dos erros detetados através do exame da informação recolhida junto das diferentes entidades.

integralmente respeitadas as alíneas e subalíneas para a classificação da despesa com aquisições de capital, que permitem distinguir a despesa com aquisições, da despesa relativa a conservação e construção.

De notar também que os fluxos financeiros das operações imobiliárias que são, em regra, registados como receita ou despesa de bens de investimento, podem ser registados de forma diferenciada, em particular tendo em conta a natureza diferenciada das EPR. No caso das EPR que desenvolvem atividades na área do imobiliário, o respetivo registo pode ser efetuado em receita ou despesa corrente¹. Para além disso, algumas EPR, por beneficiarem do regime simplificado do controlo da execução orçamental previsto no DLEO, utilizam uma versão simplificada do classificador económico das receitas e despesas públicas, levando ao registo dos fluxos de operações imobiliárias residuais como “outros bens de investimento”, o que conduz a uma insuficiente especificação das operações. Em 2022, esta situação foi alargada à Oitante, entidade com operações imobiliárias de valor significativo².

A fiabilidade e transparência desta informação encontra-se afetada a dois níveis:

- ◆ Pelos erros refletidos na execução orçamental, designadamente por incumprimento do princípio da anualidade e da especificação; as correções efetuadas permitiram identificar que a Conta apresenta uma sobrevalorização de 15 M€ da receita³.
- ◆ Pelo facto de o RCGE continuar a omitir uma parte relevante das operações cuja execução orçamental está refletida na Conta, sendo de destacar a omissão de 78 M€ relativos a entidades com particular relevância neste tipo de operações, como a Estamo (51 M€ de receita e 3 M€ de despesa), a Oitante e a Banif Imobiliária (com 15 M€ e 8 M€ de receita, respetivamente).

Note-se que, para além das operações imobiliárias aqui reportadas, existem variações patrimoniais decorrentes de outras operações, como permutas, mutações dominiais, dações em pagamento ou expropriações que podem não envolver fluxos financeiros e cuja relevação contabilística na CGE só acontecerá quando esta se apresentar também em base de acréscimo. Até lá, 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, não se dispondo assim de informação completa sobre estas operações.

As fragilidades identificadas no atual reporte, as especificidades existentes na contabilização destas várias operações por um universo diversificado de entidades e as mudanças em curso, reforçam as recomendações que têm sido formuladas pelo Tribunal e que se reiteram no presente Parecer.

¹ Em 2022, esta situação aplicou-se à Parvalorem e à Parups.

² Art. 34.º e Anexo II do DLEO 2022.

³ A Oitante registou 66 M€ como venda de bens de investimento, mas parte deste valor (15 M€) diz respeito a receita de ativos financeiros, por se tratar da alienação de unidades de participação em fundos de investimento imobiliário e não de imóveis (sobre esta situação e alegações da Oitante em contraditório cfr. ponto 2.6 e Anexo C11). Os erros de especificação na despesa não têm reflexo na despesa total, embora afetem as rubricas individualmente consideradas (aquisições; conservação e reparação; construção).

2.7.3. 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 (contabilizada como rendas).

O RCGE 2022 reporta de forma mais resumida², mas suficiente, a informação sobre as contrapartidas pagas e em falta, desde 2014 até 2022.

Em 2022, foram recebidas contrapartidas pela ocupação de imóveis do Estado por entidades públicas, no montante de 199 M€, conforme evidencia o quadro seguinte.

Quadro 46 – Pagamento das contrapartidas do princípio da onerosidade – 2014-2022

(em milhares de euros)

Princípio da Onerosidade relativo a	Valor devido ^(a)	Valor Cobrado			% recebida até 31/12/2022	Valor por pagar
		até 2021	2022	Total		
2014	6 126	5 505	0	5 505	89,9	621
2015	11 117	9 982	0	9 982	89,8	1 135
2016	21 063	17 865	0	17 865	84,8	3 198
2017	29 069	24 783	169	24 952	85,8	4 118
2018	28 485	23 996	250	24 246	85,1	4 239
2019	85 536	79 718	1 101	80 819	94,5	4 717
2020	141 120	134 914	1 775	136 689	96,9	4 432
2021	205 000	195 826	3 897	199 723	97,4	5 277
2022	204 743	-	199 415	199 415	97,4	5 327
Total	732 259	492 587	206 607	699 195	95,5	33 064

(a) Valor que vai sendo atualizado pela DGTF.

Fonte: CGE 2014 a 2022, PCGE 2014 a 2021. Cálculos TC.

Destaca-se que em 31/12/2022:

- ◆ se encontravam por pagar 5,3 M€ relativos a contrapartidas desse ano e 28 M€ relativos ao período entre 2014 e 2021;
- ◆ globalmente, a receita recebida representa 95,5% do total estimado e que a percentagem recebida tem aumentado nos últimos anos, em resultado, sobretudo do recebimento integral das contrapartidas devidas pelas Forças Armadas, que passaram a estar sujeitas à aplicação do princípio a partir de 2019.

¹ Previsto no art. 4.º do DL 280/2007, de 07/08. Regulamentado através da Portaria 278/2012, de 14/09, subsequentemente alterada pelas: 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 que faz sujeitar os imóveis ou partes de imóveis ou espaços afetos à prossecução das atividades operacionais das forças armadas ao princípio da onerosidade (art. 2.º, n.º 2); e iii) Portaria 309-D/2020, de 31/12, estabelecendo os termos em que é devida a contrapartida pelas entidades utilizadoras de espaços públicos.

² O RCGE 2021 inclui 4 quadros relativos à aplicação do princípio pelos vários ministérios e por cada ano desde 2014 – Quadros 3.82 a 3.85 (pp. 178 a 182), em vez dos 14 quadros apresentados no RCGE 2021.

De referir que a DGTF, à semelhança de anos anteriores, não contabiliza como receita do ano a totalidade dos valores recebidos, o que incumprir o princípio da anualidade. Em 2022, a receita registada de 203 M€ corresponde aos valores recebidos em 2021 não contabilizados como receita desse ano e a uma parte das contrapartidas recebidas em 2022. 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.

Relativamente aos procedimentos de cobrança:

- ◆ Apesar de prevista a utilização do Documento Único de Cobrança (DUC)¹ desde 2017, tem-se mantido o procedimento transitório de emissão de fatura pela DGTF, através do sistema Gerfip, e envio às entidades por correio eletrónico.
- ◆ Para a cobrança dos montantes em atraso, o DLEO 2022 autorizou a DGTF “...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”. De notar que não são identificados procedimentos para recuperar os montantes em falta das contrapartidas relativas aos anos de 2017 a 2021 e que, questionada sobre tais montantes em atraso, a DGTF refere que “Não obstante a elevada taxa de execução já atingida no que se refere aos citados anos, permanecem, contudo, algumas situações que carecem de revisão, prevendo-se, no corrente ano, a resolução dessas situações e subsequente notificação das entidades para cobrança dos montantes em atraso logo que estes venham a ser fixados”.

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 lei² e compromete o objetivo de maior eficiência que se visava atingir com a implementação do princípio da onerosidade.

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2020, no âmbito do património imobiliário:

Recomendações PCGE 2020	Ações tomadas/Progressos
<p>Recomendação 15 (Rec. 18 – PCGE 2021) 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.</p>	<p>O Programa de Gestão do Património Imobiliário e Programa de Inventariação não se encontra aprovado. Os respetivos desenvolvimentos limitam-se à definição das linhas gerais da arquitetura e dos objetivos do SIGPIP. Dado o exposto, a recomendação está por implementar.</p>

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 Nos termos do n.º 4 do art. 120.º do DLEO 2022, designadamente: a aplicação das penas previstas no Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas, aprovado pela Lei 58/2008, de 09/09, nos termos nele previstos, a não admissão de candidaturas ao financiamento do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial que tenham por objeto imóveis afetos aos serviços ou organismos incumpridores e a não afetação do produto resultante das operações de alienação ou oneração de imóveis nos termos legalmente previstos. Pode ainda determinar a suspensão de contratos de financiamento em vigor no âmbito do respetivo serviço ou organismo público que beneficiem da comparticipação do Fundo, bem como mediante despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, de outros contratos de financiamento em vigor no âmbito do respetivo ministério que beneficiem daquela comparticipação.



Recomendações PCGE 2020	Ações tomadas/Progressos
Recomendação 16 (Rec. 17 – PCGE 2021) Recomenda-se ao Ministro das Finanças que o sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado e dos organismos da administração central passe a refletir os dados sobre o universo do inventário geral bem como a totalidade das variações patrimoniais ocorridas em cada ano.	O desenvolvimento e implementação do SIGPIP está pendente da assinatura da minuta do contrato pela DGTF, sem a qual não avançará o respetivo contrato de financiamento. Dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.
Recomendação 24 (Rec. 24 – PCGE 2021) 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), consistente com a execução orçamental relativa a operações imobiliárias registada pelos organismos da administração central nessa Conta.	O MF considera a recomendação parcialmente implementada, informando que foram sensibilizadas as entidades para assegurar a correta tramitação dos procedimentos associados às operações imobiliárias e necessária confirmação entre a informação do relatório e a execução orçamental refletida na Conta e que se preconiza a recolha de informação junto das entidades de forma sistematizada, em colaboração com a DGO. Apesar disso, mantêm-se inconsistências importantes na CGE. Dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.

2.8. Operações de tesouraria

A atividade da tesouraria do Estado, cuja gestão cabe ao IGCP, compreende a movimentação de fundos públicos, quer em execução do OE, quer através de operações específicas do Tesouro¹. Para que o reporte destas operações de tesouraria seja rigoroso, deverá ser consistente com a execução orçamental e permitir a conciliação das receitas e despesas com as entradas e saídas de fundos.

No âmbito da reforma em curso, a LEO prevê² a inclusão na CGE da demonstração consolidada do desempenho orçamental, na qual se incluem os fluxos financeiros de todas as entidades que integram a AC, incluindo a movimentação de fundos fora da tesouraria do Estado. Neste contexto, encontra-se identificada a obrigação da CGE integrar, designadamente, um relatório e notas às demonstrações orçamentais e financeiras, embora não esteja definido quais os elementos informativos a constar, nem está previsto, nos mapas contabilísticos que acompanham a CGE, quaisquer mapas relativos à situação de tesouraria³.

Sobre esta matéria, o ICGP, em contraditório, refere ainda que “A disponibilização e tratamento da informação dos fluxos financeiros realizados fora do IGCP para efeitos da CGE requer, para além de disposições legais, de investimento em sistemas de informação”. Encontra-se também prevista, desde 2015, a revisão do Regime da Tesouraria do Estado, cuja proposta de diploma se encontra em elaboração pelo IGCP desde 2019. O IGCP informou que é essencial a articulação com os trabalhos a desenvolver pela UniLEO, designadamente quanto “...ao documento sob o título “Modelo de Gestão da Tesouraria – Modelo Concetual e requisitos Funcionais (...) porquanto as considerações e propostas apresentadas impactam com a proposta de revisão do regime jurídico da tesouraria do Estado formulada pelo IGCP”.

¹ Aprovado pelo DL 191/99, de 05/06.

² Aprovado pelo DL 191/99, de 05/06.

³ Art. 66.º da LEO e modelo de demonstração consolidada do desempenho orçamental da Norma de Contabilidade Pública 26 do SNC-AP.

2.8.1. Fluxos financeiros na tesouraria do Estado

A informação na CGE 2022 sobre a posição de tesouraria, bem como sobre o saldo efetivo das entidades que integram o perímetro da Conta¹, mantém-se 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. Refira-se que, enquanto o novo modelo da CGE não estiver completamente implementado, os mapas² relativos aos movimentos e saldos das contas das entidades e nas caixas da tesouraria do Estado (que relevam os saldos que constituem o balanço da tesouraria do Estado), constituem a única informação disponível para apreciar as movimentações ocorridas na tesouraria do Estado.

No final de 2022, o saldo global de tesouraria totaliza 12 822 M€, o que representa um acréscimo de 159 M€ (1,3%) face a 2021 (Quadro 47).

Quadro 47 – Balanço da tesouraria do Estado – 2021-2022

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2021	31/12/2022	Variação	
			Valor	%
Ativo	12 663	12 822	159	1,3
Disponibilidades e Aplicações	9 790	7 243	-2 547	-26,0
Banco de Portugal	9 306	6 980	-2 326	-25,0
Bancos estrangeiros	3	4	1	38,0
Bancos nacionais	284	220	-64	-22,5
Caixas do Tesouro	192	36	-156	-81,2
Aplicações de recursos disponíveis (b)	0	0	0	-40,3
Cheques a cobrar (b)	0	1	0	42,0
Depósitos dos clientes em contas do IGCP nas Instituições de Crédito	3	2	-1	-43,6
Terceiros	2 873	5 579	2 706	94,2
Antecipação de fundos previstos nos OE	1 446	1 779	333	23,0
Produto de Empréstimos – Período complementar de 2021 e 2022	1 377	3 800	2 423	176,0
Contas de apoio à contabilização das operações da tesouraria do Estado	51	0	-51	-100,0
Passivo	12 663	12 822	159	1,3
Terceiros	12 660	12 814	154	1,2
Depósitos no IGCP	12 649	12 228	-421	-3,3
Serviços da Administração Central	(a) 8 030	(a) 6 956	-1 074	-13,4
Outras entidades	(a) 4 620	(a) 5 272	653	14,1
Outras Contas no IGCP	11	586	575	5 158,2
Empréstimos contraídos pelo Estado em 2022	0	0	0	-
Produto de Empréstimos – Período Complementar de 2021 e 2022	0	522	522	-
Contas de apoio à contabilização das operações da tesouraria do Estado	0	53	53	-
Outras contas (b)	11	11	0	1,1
Resultados de Operações Financeiras	2	8	6	254,4

(a) Em 2021, o saldo relativo a outras entidades (4 620 M€) considerado pelo IGCP está sobrevalorizado em 11 M€ porque inclui o Fundo de Eficiência Energética e em 2022 (5 272 M€) está sobrevalorizado em 44 M€ porque inclui o Hospital de Loures (e são ambas entidades da AC).

(b) As percentagens foram apuradas com base nos valores destas rubricas sem arredondamentos.

Fonte: CGE 2021 (Mapa 26) e CGE 2022 (Mapa 26) – Volume II, Tomo I – Balanço da tesouraria do Estado. IGCP. Cálculos TC.

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 Mapa M20 e 22 do Volume II, Tomo I, respetivamente.



Sobre estes montantes destaca-se:

- ◆ A diminuição dos valores depositados no Banco de Portugal, em 2 326 M€, em reflexo essencialmente:
 - ◇ De menores necessidades líquidas de financiamento, no valor de 4 522 M€¹.
 - ◇ Do aumento de amortizações em 5 641 M€, especialmente para amortização de CEDIC (13 958 M€), compensado, em parte, pela redução de amortizações de outros produtos como os Bilhetes do Tesouro (-4 986 M€). Releva ainda a amortização parcial do empréstimo âmbito obtido junto do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, em 500 M€.
 - ◇ Para a menor necessidade de financiamento, contribuiu o aumento de emissões, especialmente, de Certificados de Aforro (+7 157 M€) e de CEDIC (+3 303 M€), apesar da diminuição de 5 201 M€ nas emissões de Obrigações do Tesouro (cfr. ponto 2.5.2 e 2.6.). De referir ainda o recebimento de duas tranches do empréstimo no âmbito do SURE, que totalizaram 817 M€ e 1 162 M€ relativo ao PRR (609 M€ em empréstimos e 553 M€ em subvenções).
- ◆ Ao nível da conta de terceiros, o aumento de 2 423 M€ na rubrica “produto de empréstimos” reflete, em particular, as emissões de dívida de 3 800 M€ em CEDIC no período complementar de 2022 para satisfazer necessidades orçamentais desse ano². Por sua vez, verifica-se também um aumento de 333 M€, resultante da antecipação de fundos a financiar pelo orçamento da União Europeia³, por efeito do aumento das antecipações recebidas pela AD&C (350 M€). No final de 2022, o saldo por regularizar era de 1 779 M€ (distribuído pela AD&C e pelo IFAP, no valor de 850 M€ e de 929 M€⁴, respetivamente).
- ◆ O aumento do passivo em 159 M€ (1,3%) reflete a evolução nos saldos credores de terceiros (contas das entidades no IGCP e produtos de empréstimos não utilizados) e de resultados de operações financeiras, para o qual concorreram a diminuição dos depósitos no IGCP em 421 M€ (2,6%) quer pelas entidades da AC (pelo impacto das aplicações em CEDIC⁵, atenuado pelas verbas recebidas em subvenções no âmbito do PRR), quer por outras entidades (por efeito da aplicação em CEDIC, mais que compensada pelos saldos de entidades da Segurança Social em 907 M€⁶).

De notar que em 2022 se verificou emissão de CEDIC ainda superior à do ano anterior (20 826 M€, +3 303 M€ do que em 2021), em cumprimento do Despachos do MF⁷ a determinar ao IGCP a aplicação em CEDIC, no final do ano e com maturidade até 02/01/2023 (cfr. gráfico seguinte), 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.

¹ Estas necessidades líquidas de financiamento foram utilizadas na cobertura do défice orçamental do Estado (3 690 M€) e na aquisição líquida de ativos financeiros (832 M€).

² Este aumento está sobrevalorizado em 198 M€ pelo facto de em 2021 o valor de emissão de dívida, ao abrigo do período complementar ter sido de 1 575 M€, mas só ter sido contabilizado no balanço o montante de 1 377 M€, correspondente ao valor gasto em despesa de 2021, não transitando em saldo o remanescente (198 M€). Em 2022, o produto de empréstimos o abrigo do período complementar de 2022 (3 800 M€) foi integralmente contabilizado em 2022, originado um saldo de 522 M€, pelo facto de só ter sido utilizado em despesa 3 278 M€. Se os critérios de contabilização fossem idênticos nos dois anos o ativo e passivo teriam uma diminuição em 39 M€.

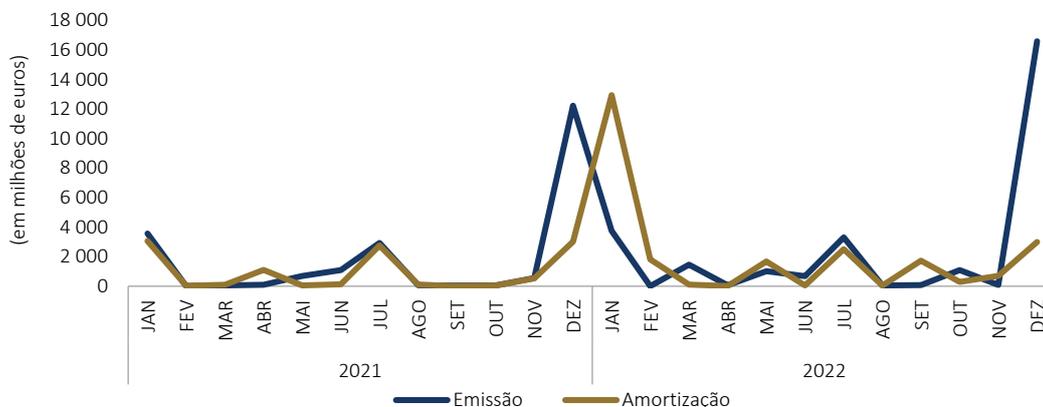
³ É um saldo devedor (1 779 M€) porque reflete o valor ainda não regularizado pelos organismos, gestores dos programas cofinanciados pela UE, das antecipações de fundos solicitadas para dar continuidade aos pagamentos afetos às medidas dos Programas Operacionais e vai sendo regularizado com a entrada de verbas provenientes da UE.

⁴ Dos 929 M€ deveriam ter sido regularizados 104 M€ em 2022 no âmbito do FEADER 2020 (96 M€) e FEAGA (8 M€).

⁵ Que contribuíram para a diminuição do saldo em 2 739 M€. Destaca-se a subscrição significativa em CEDIC em contas tituladas pela DGTF no valor de 1 650 M€.

⁶ FEFSS (541 M€) e IGFSS (366 M€).

⁷ Despacho 12447-A/2021, de 21/12 e Despacho 14343/2022, de 30/11.

Gráfico 33 – Emissão e amortização mensal de CEDIC – 2021-2022

Fonte: IGCP – Aplicações a 31/12/2021 e 31/12/2022.

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 2022, se traduziu num saldo de tesouraria com um valor médio de depósitos de 14 676 M€ (14 009 M€ em 2020 e 13 850 M€ em 2021), o qual teve um custo líquido de 169 M€ (46 M€ em 2020 e 39 M€ em 2021)¹.

2.8.2. Unidade de tesouraria do Estado

O princípio da unidade de tesouraria do Estado (UTE)² traduz-se na obrigação das entidades a ele sujeitas 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 IGCP³. Em 2022, estavam sujeitas a este princípio 477 entidades da AC e 59 empresas públicas não financeiras (EPNF)⁴. Este é um instrumento de gestão e racionalização dos fundos públicos que visa reduzir a pressão sobre as disponibilidades de tesouraria, otimizar a sua gestão global e flexibilizar a estratégia de gestão da dívida pública.

Em sede dos trabalhos deste Parecer, verifica-se que a CGE 2022 relativamente às EPNF, inclui apenas informação provisória e não identifica de forma detalhada os fundos detidos fora do Tesouro, quer por incumprimento (15 M€), quer por dispensa (341 M€).

Verificam-se também divergências ao nível do reporte nos sistemas centrais de informação – designadamente os serviços on-line (SOL) da DGO e o sistema de recolha de informação económica e financeira (SIRIEF) da DGTF – que apelam à adoção de medidas de reforço dos procedimentos de controlo e validação dos dados reportados. Sobre esta matéria, refira-se que, de acordo com a DGTF, já se encontra em funcionamento o novo Sistema de Informação do Setor Empresarial do Estado (SISEE), que visa substituir o SIRIEF, sendo que, desde janeiro de 2023, as empresas passaram a reportar no SISEE a informação económico-financeira, incluindo os dados da UTE.

¹ IGCP, Relatório Anual de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – 2022, p. 37.

² Consagrado no Regime de Tesouraria do Estado (art. 2.º do DL 191/99, de 05/06).

³ 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.

⁴ Cálculos TC (consideradas as entidades constantes dos sistemas SOL da DGO e SIRIEF da DGTF).



Em sede de contraditório, a DGTF veio ainda referir que “...foram revistos os formulários da UTE no Sistema de Informação, passando estes a evidenciar, quer os saldos contabilísticos, quer os saldos bancários, permitindo assim, uma melhor validação, controlo e comparabilidade da informação reportada. Por outro lado, foi introduzido no Sistema de Informação um conjunto de regras com vista à melhoria e controlo dos dados reportados no âmbito da UTE, designadamente, regras de validação entre os dados (saldos de disponibilidades) reportados no formulário da UTE e os dados reportados nas demonstrações financeiras (balanço e demonstração de fluxos de caixa) e, ainda, mecanismos de alertas por falta de carregamento de dados ou preenchimento de formulários. Não obstante os melhoramentos introduzidos face aos anos anteriores, a DGTF procurará evidenciar mais detalhadamente as situações provenientes de incumprimento e dispensa”.

No que respeita às divergências de reporte, o MF vem salientar a melhoria da colaboração e partilha de informação entre os diferentes serviços e entidades envolvidas e reforça que o SISEE possibilitará uma melhor validação, controlo e comparabilidade da informação reportada. Acrescentou que todas as entidades do MF têm “...estado a cooperar e a partilhar informação entre si (DGTF, IGCP, DGO e IGF) por forma a mitigar as limitações e insuficiências no controlo deste princípio” e que procurará dar resposta às observações formuladas pelo Tribunal.

A UTE tem sido operacionalizada no contexto das sucessivas leis orçamentais e decretos-lei de execução orçamental¹, sendo o controlo do seu cumprimento assegurado pelo Ministério das Finanças com a intervenção do IGCP, da DGO para as entidades da AC², da DGTF para as EPNF e da Inspeção-Geral de Finanças (IGF)³.

Face a 2021, o quadro legal da UTE não apresenta alterações a destacar⁴, continuando a prever possibilidade de dispensa do seu cumprimento nas situações previstas expressamente na lei⁵ e por despacho do IGCP, pelo prazo máximo de dois anos, devendo esta entidade dar conhecimento dos serviços bancários dispensados⁶ à DGO e, no caso das EPNF, também à IGF e à DGTF⁷. O DLEO 2022 vem, à semelhança de anos anteriores, identificar as situações que se traduzem em incumprimento, bem como prever as condições para dispensa do cumprimento do princípio e da entrega de rendimentos auferidos fora da tesouraria do Estado⁸.

O Tribunal, no âmbito do Parecer, tem assinalado que o quadro normativo que regulamenta a aplicação do princípio aplicável à UTE continua incompleto, disperso por vários diplomas e apresenta lacunas, quer ao nível dos procedimentos de acompanhamento e controlo, quer do respetivo regime sancionatório, o que dificulta a sua adequada aplicação, posição partilhada pela IGF⁹. Como já referido, o MF considera que a revisão do atual quadro legal é “...uma necessidade efetiva tendo em vista suprir, designadamente, a fragmentação legislativa no

¹ Para 2022 – art. 136.º da Lei 12/2022, de 27/06 (LOE 2022) e art. 102.º do DL 53/2022, de 12/08 (DLEO 2022).

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 (n.º 7 e 8 do art. 136.º da LOE 2022).

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 Em contraditório, o MF refere as alterações ao quadro legal relativas às escolas do ensino não superior, nos termos dos n.ºs 13 e 14 do art. 91.º do DL 10/2023, de 8/02, que só terão reflexo na execução de 2023.

⁵ N.º 4 do art. 102.º do DLEO 2022.

⁶ 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.

⁷ Cfr. n.º 5 do art. 102.º do DLEO 2022.

⁸ Cfr. n.ºs 6 e 9 do art. 102.º do DLEO 2022.

⁹ Sobre esta matéria, a IGF tem vindo a propor 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 (refira-se a título de exemplo o Relatório 156/2021, homologado pela Secretária de Estado do Orçamento, em 26/01/2022 e o Relatório 143/2022).

domínio da tesouraria do Estado...” (cfr. ponto 2.2). Este entendimento também é assinalado pelo IGCP que ressalva “...que essa revisão carece de articulação com o trabalho sobre o modelo de gestão de tesouraria conduzido pela UniLeo”.

Acresce que as situações de incumprimento da UTE identificadas durante o ano de 2022 continuam sem consequência, tanto mais que a DGO não apresentou à Tutela qualquer proposta de aplicação de sanções, tendo esta Direcção-Geral assinalado que *“Em 2022, face à necessidade de a DGO se focar nas atividades críticas, não teve possibilidade de apresentar propostas de sanções, processo que em si mesmo implicaria, para além da aplicação da sanção, o respetivo acompanhamento. De referir, no entanto, que esta Direcção-Geral mantém a disponibilidade para tratar esta matéria”.*

2.8.2.1. Incumprimento da UTE

No que se refere à UTE, as entidades encontram-se em incumprimento nas seguintes situações:

- ◆ Fundos detidos fora da Tesouraria do Estado.
- ◆ Violação das normas estabelecidas no âmbito das Instituições de Ensino Superior (IES), que apresentam um regime jurídico de exceção¹.
- ◆ Não entrega na tesouraria do Estado de rendimentos de depósitos e de aplicações financeiras (juros) auferidos na banca comercial, por incumprimento ou por dispensa da UTE. Quando dispensadas do cumprimento da UTE, podem, em situações excecionais, ser dispensadas da entrega de rendimentos, pelo membro do Governo responsável pela área das finanças².
- ◆ Prestação de informação incorreta³ ou falta de reporte da informação nos prazos estabelecidos trimestralmente nos seguintes sistemas: serviços on-line (SOL) da DGO, para as entidades da AC, e SIRIEF da DGTF para as EPNF⁴.

Ao nível dos fundos fora da Tesouraria do Estado, em 2022, foram identificados 48 M€ em incumprimento da UTE, 69% pertencentes a entidades da AC (SI, SFA e EPR) e 31% a EPNF (Gráfico 34).

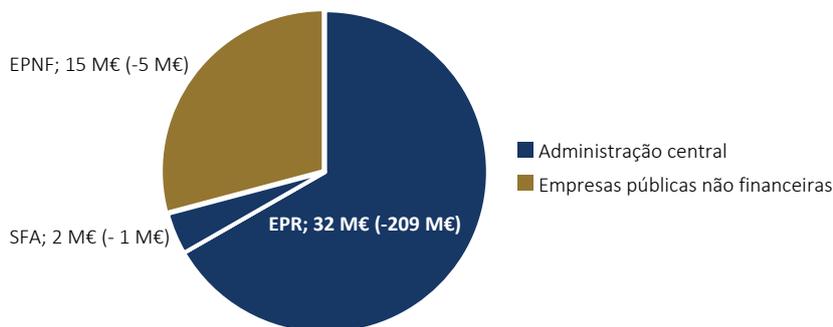
¹ Permite-se que possam depositar em qualquer instituição bancária as receitas que arrecadam, com exceção das dotações do OE e das aplicações financeiras, salvo para um valor que não exceda 25% do seu montante total (cfr. n.ºs 3 e 5 do art. 115.º da Lei 62/2007 de 10/09).

² Cfr. n.ºs 8 e 9 do art. 102.º do DLEO 2022.

³ Para todos os efeitos, a lei equipara este tipo de informação ao incumprimento do princípio da unidade de tesouraria (cfr. n.º 3 do art. 102.º do DLEO 2022).

⁴ A DGTF em sede de aprovação de contas, tem dado orientações quanto aos procedimentos para cumprimento do princípio da UTE e prestação de informação associada dirigidas às EPNF detidas diretamente pelo Estado, solicitando que as mesmas sejam transmitidas às respetivas empresas participadas.

Gráfico 34 – Principais incumpridores da UTE (ex. IES), por tipo de entidade – 2022 e variação face a 2021



Fonte: CGE 2022. Sistemas SOL e SIRIEF. Cálculos TC.

Destaca-se:

- ◆ Face a 2021, o significativo decréscimo verificado (menos 215 M€) é, em larga medida, justificado pela redução em 209 M€ do montante detido fora do Tesouro pelo Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM) que, mesmo assim, continua a ser a entidade com montante mais elevado em incumprimento (22 M€ em contas fora do Tesouro). Ora, o FCGM tem vindo a apresentar dificuldades na abertura de contas no IGCP e, em 2022, a DGO¹ sobre esta situação reiterou “(...) que o elevado montante depositado no sistema bancário decorre de obrigação contratual de ter contas bancárias específicas para depósito dos fundos que gere. Menciona o Fundo que tem intensificado as diligências junto do IGCP no sentido de usar os serviços desta entidade”². Perante estes constrangimentos, o FCGM solicitou, pela primeira vez, dispensa do cumprimento da UTE para 2022 e 2023. Porém, o IGCP entendeu não terem sido apresentados motivos que justificassem a dispensa.

Em contraditório o FCGM vem alegar que “O valor de 22 M€ depositados na banca comercial no final de 2022 foi originado por transferências processadas a favor do FCGM no último dia útil do ano, não tendo sido possível transferir esses montantes para o IGCP ainda em 2022. No início de 2023, os valores foram imediatamente transferidos (...) e o valor depositado na banca comercial voltou para montantes residuais. A conta na banca comercial aguarda a emissão de adendas aos contratos para ser encerrada”. Já o IGCP informou que se encontram abertas 32 contas consideradas como necessárias e não foi rejeitado qualquer pedido de abertura de conta do FCGM, entendendo não existirem razões para a manutenção do incumprimento assinalado.

- ◆ Outros incumpridores na AC (excluindo IES) foram o Instituto de Investigação e Inovação em Saúde da Universidade do Porto (i3S), o IMar-Instituto do Mar IP e o Fundo para a Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial, SGPS, SA³ com, respetivamente, 5 M€, 3 M€ e 2 M€.

Em contraditório o I3S veio alegar que “...apresentou ao IGCP um pedido de dispensa do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria para os anos de 2022 e 2023 (...). No Despacho final do IGCP sobre esse

¹ No relatório que elaborou sobre a avaliação do cumprimento do princípio da UTE – 3.º Trimestre 2022.

² Para o efeito, referiu estar em curso a implementação de uma solução informática que permita efetuar a gestão de tesouraria, com o nível de detalhe que é exigido pelos diferentes dotadores das diversas linhas de garantia geridas, tendo a expectativa que até final do presente ano esteja operacional a ferramenta em desenvolvimento, que permitirá toda a gestão de recursos financeiros por linha e consequentemente a transferência dos fundos depositados na banca comercial para o IGCP.

³ De acordo com a DGTF, esta entidade, entretanto, foi dissolvida com efeitos reportados a 31/12/2022.

pedido, foram excecionados do cumprimento da UTE para o ano de 2022 os valores inerentes aos contratos de financiamentos obtidos para os projetos de investigação em curso”.

De referir que a dispensa a que o I3S faz referência, apesar de abranger também o ano de 2022, apenas foi autorizada pelo IGCP em 05/01/2023.

- ◆ Relativamente às EPNF, verifica-se o incumprimento da Portugal Capital Ventures – Sociedade de Capital de Risco, SA, entidade que em 2022 deixou de estar dispensada por lei, identificando-se 14,6 M€ de fundos fora do Tesouro¹. Em contraditório, a Portugal Capital Ventures argumenta não estar sujeita ao princípio da unidade de tesouraria do Estado, o que aliás é, desde logo, contrariado pela própria lei que tem vindo a dispensar explicitamente a Portugal Capital Ventures do cumprimento da UTE.

Relativamente às 77 Instituições de Ensino Superior (IES), identificaram-se 387 M€ de disponibilidades e aplicações fora do Tesouro (mais 26 M€ que em 2021). Porém, considerando o regime especial destas entidades², apenas foi identificado um total de 3 M€ de fundos do OE fora do IGCP³, em situação de incumprimento, referentes designadamente à Universidade do Minho (2,7 M€), ao Instituto Politécnico de Viana do Castelo (212 m€) e à Universidade de Lisboa-reitoria (124 m€). Em contraditório, o Instituto Politécnico de Viana do Castelo e a Universidade de Lisboa-reitoria vieram alegar que não se encontram em incumprimento da UTE, no entanto, apresentam informação não totalmente consistente com o reporte à DGO (SIGO, ficheiros da DGO sobre o cumprimento da UTE e CGE) e não seguem a metodologia de avaliação da UTE no âmbito do RJIES⁴, uma vez que não incluem os fundos do OE fora do IGCP.

De referir que o regime legal determina a entrega pelas entidades dos rendimentos de todas as disponibilidades e aplicações financeiras auferidos fora da tesouraria do Estado (seja por incumprimento ou por dispensa). Do total de 114 M€ (mais 98 M€ face a 2021)⁵ de rendimentos auferidos, apenas foram entregues 0,7 M€⁶. A quase totalidade de rendimentos não entregues foram auferidos pela CGA (113 M€). Note-se que, apesar de a CGA ser uma entidade dispensada por lei⁷, a entrega dos rendimentos auferidos só não é obrigatória quando, em situações excecionais, seja dispensada pelo Ministro das Finanças, o que se verificou nos anos anteriores. Em 16/03/2022, a CGA também solicitou autorização para a dispensa, porém, o despacho favorável do IGCP só foi exarado a 12/07/2023.

Também é incumprimento da UTE a prestação de informação incorreta ou falta de reporte por parte das entidades. Ora, em 2022 é de salientar as seguintes situações:

- ◆ Divergências no reporte de informação pelas EPR (26 entidades reportam menos 770 M€ quanto a disponibilidades no Tesouro, e 14 entidades menos 22 M€ de disponibilidades fora do Tesouro no sistema de reporte “SIRIEF”, quando comparado com o reporte feito no sistema SOL da DGO).

¹ Fonte: SIRIEF da DGTF (cálculos TC).

² Previsto no artigo 115.º da Lei 62/2007, de 10/09 (regime jurídico das IES - RJIES).

³ De acordo com informação da DGO.

⁴ Cfr. Relatórios de avaliação da DGO sobre o cumprimento da UTE.

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 f) do n.º 4 do art. 102.º do DLEO 2022.

- ◆ Divergência de 275 M€¹ entre a informação reportada pelo IGCP à DGTF² e a disponibilizada pelas entidades, através do formulário da UTE disponível no SIRIEF, no que respeita aos depósitos à ordem.

Em contraditório, o MF e a DGTF referem: “A DGTF, 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. Ainda sobre a conciliação da informação reportada pelas empresas, salienta-se que, no âmbito das instruções emitidas anualmente (...) foi referenciado que os saldos de disponibilidades e aplicações de tesouraria e financeiras identificadas nos respetivos Relatórios de Gestão e Contas devem ser coerentes com os saldos reportados nos formulários do SIRIEF”.

- ◆ Omissão de informação na CGE sobre entidades da AC (8 entidades sem reporte) e 20 entidades com informação provisória.

2.8.2.2. 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 suas disponibilidades e aplicações financeiras na banca comercial, devendo fazer referência expressa ao período abrangido.

Em 2022, encontravam-se dispensadas do cumprimento da UTE (através de despacho do IGCP), 151 entidades envolvendo fundos fora do tesouro que totalizam 1 078 M€ (Quadro 48). A quase totalidade dos serviços bancários objeto de dispensa continua a ter como fundamento não serem serviços prestados pelo IGCP³.

Em contraditório o IGCP refere que “...essas dispensas são dadas com limitações que visam minimizar o saldo que as entidades que beneficiam da dispensa, mantêm junto da banca comercial”.

Quadro 48 – 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	
	2021	2022	Valor	(%)
SI	1 717	1 620	-98	-5,7
SFA	58 609	50 741	-7 868	-13,4
EPR	691 328	684 112	-7 216	-1,0
EPNF	55 121	341 264	286 142	519,1
Total	806 776	1 077 736	270 960	33,6

Fonte: DGO, DGTF e IGCP. Cálculos TC.

¹ Cfr. informação de reconciliação prestada pela DGTF.

² Cfr. estipulado no n.º 2 do art. 28.º do RJSPE.

³ Designadamente as respeitantes a operações relativas à custódia de títulos que não sejam da dívida pública, a garantias bancárias, ao carregamento de cartões refeição, bem como à vertente credora de débitos diretos e transporte dos serviços de recolha de valores.

Entre as entidades dispensadas, destacam-se as EPR com cerca de 684 M€ (63%) e, entre estas, o Fundo de Garantia de Depósitos com 577 M€ (84,1%). Relativamente às EPNF, destaca-se a TAP SA com fundos fora do Tesouro em 2022 de 322 M€.

Para além das dispensas por despacho, verificou-se que 19 entidades dispensadas por disposição legal detinham 5 638 M€ de fundos fora do IGCP (5 074 M€ em 2021), sendo de destacar a CGA com 4 456 M€ (79%).

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2020, no âmbito da Unidade de Tesouraria do Estado:

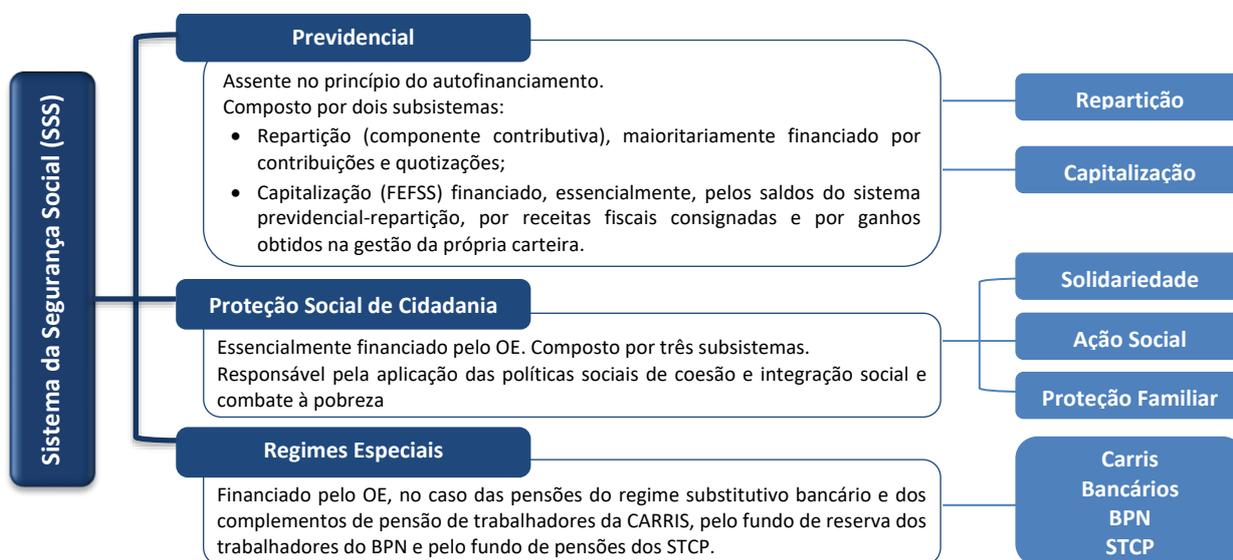
Recomendações PCGE 2020	Ações tomadas/Progressos
<p>Recomendação 20 (Rec. 19 – PCGE 2021)</p> <p>Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova, no âmbito da revisão do regime de tesouraria do Estado, a implementação de um quadro normativo completo, coerente e estável, que reforce o cumprimento do 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.</p>	<p>O Ministro das Finanças confirma que a revisão do 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...” e remete para o IGCP “...a apresentação de uma proposta de projeto de diploma legal único que regule as matérias atinentes ao princípio da Unidade de Tesouraria, atenta a recomendação constante do Relatório n.º 2018/1399 da Inspeção-Geral de Finanças (IGF)” tal como foi solicitado através do Despacho 718/2019, de 1/08, do Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais (SEAAF), solicitação reforçada pelo Despacho 1175/2019, de 4/10, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.</p> <p>Dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.</p>
<p>Recomendação 21 (Rec. 25 – PCGE 2021)</p> <p>Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova, no âmbito do reporte, a adequada consistência entre os diferentes sistemas por forma a garantir a fidedignidade da informação.</p>	<p>Em 2023 entrou em funcionamento o Sistema de Informação do Setor Empresarial do Estado (SISEE), que irá substituir o SIRIEF. Segundo o MF, “...tendo em vista dar resposta às observações formuladas pelo Tribunal de Contas, procurará ser providenciada informação mais detalhada sobre as situações de incumprimento”. Porém, mantêm-se inconsistências significativas que comprometem a fiabilidade da informação (cfr. ponto 2.8.2 deste Parecer).</p> <p>Dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.</p>

3. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

A conta consolidada da segurança social (CSS) incluída na CGE contempla diversas demonstrações financeiras e orçamentais e um relatório sintético¹, apresentando a execução orçamental e financeira consolidada das 12 entidades que compõem o perímetro da Segurança Social. Esta conta reflete também a execução das medidas de proteção social cujo financiamento cabe ao Estado (através de transferências diretas e da consignação de receita fiscal) e, nessa medida, evidencia a interdependência existente entre a sustentabilidade financeira da SS e a do Estado.

A Lei de Bases da Segurança Social (LBSS)² estabelece que o Sistema de Segurança Social (SSS) é constituído por sistemas e subsistemas, os quais prosseguem fins específicos que se traduzem quer nas tipologias das despesas incorridas, quer nas formas de financiamento das mesmas (cfr. Figura 9).

Figura 9 – Sistemas e subsistemas da Segurança Social



Nota: A LBSS conta ainda com o sistema complementar que compreende um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa coletiva e individual (art. 81.º da LBSS), mas que não integra o perímetro de consolidação da CSS.

Fonte: LBSS, na redação atual.

As questões de sustentabilidade específicas do SSS colocam-se ao nível do sistema previdencial³, uma vez que os demais sistemas são financiados por transferências externas ao sistema, sobretudo transferências do OE, e deveriam, por isso, ter um efeito tendencialmente neutro nas contas da SS⁴.

¹ Que continua a constituir apenas um anexo ao relatório da CGE, em vez de integrar o corpo do relatório a par da administração central e da administração regional e local.

² Lei 4/2007, de 16/01, alterada pela Lei 83-A/2013, de 30/12.

³ No sistema previdencial, o Estado tem, para além da receita fiscal consignada ao previdencial-capitalização, a obrigação de financiamento das despesas que decorram de decisões políticas, como é o caso das medidas extraordinárias.

⁴ Nos demais sistemas, atenta a obrigação do Estado em financiar a despesa da sua responsabilidade, as questões de sustentabilidade não se levantarão ao nível da CSS, mas sim na sustentabilidade financeira do Estado. Porém, como no sistema proteção social de cidadania se tem vindo a verificar, conforme referido em Pareceres anteriores, um sobrefinanciamento dessas despesas e tem havido transferência desses saldos para o previdencial o efeito não tem sido neutro, mas sim positivo.

O subsetor da segurança social só iniciou a transição para o SNC-AP em 2023 pelo que, relativamente a 2022 prestou contas em POCISSS, motivo pelo qual a CSS não inclui as demonstrações orçamentais previstas no novo referencial contabilístico¹.

No que concerne à elaboração da CSS, é de salientar que os documentos necessários à apresentação da CSS não são automaticamente extraídos do Sistema de Informação Financeira da segurança social (SIF)², exigindo intervenções manuais por parte do IGFSS na elaboração das peças contabilísticas finais consolidadas. Não apenas por a aplicação não incluir a informação de todas as entidades do universo, mas também porque apresenta limitações: na imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do SSS; na eliminação das operações intra perímetro, com exceção das transferências correntes e de capital; na execução dos saldos iniciais e integrados; e no apuramento das amortizações e provisões consolidadas³.

Em sede de contraditório o II informou que *“...todas as instituições do perímetro da Segurança Social foram integradas na entrada em exploração em janeiro de 2023 do novo Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF) em S4HANA tendo por base o normativo do SNC-AP. Este novo SIF adotou ainda o módulo de Business Planning and Consolidation (BPC) no sentido de suprimir as deficiências do anterior módulo EC-CS...”*, pelo que as questões identificadas poderão já não se verificar na CSS de 2023.

A CSS resulta da consolidação das contas individuais das entidades⁴. Relativamente às CLC e/ou pareceres sobre as mesmas, apesar de legalmente exigidos, ainda não foram disponibilizados ao Tribunal: o Parecer do Fiscal único e CLC das contas do IGFSS e ISSM; o Parecer sobre as Contas do FCE; e o Parecer do Conselho Consultivo relativamente às contas dos FESSPBC e FESSPAC.

No que respeita ao IGFSS, o Fiscal Único tem vindo a justificar, nos últimos três anos, a não emissão de CLC para efeitos de submissão na plataforma do TC, com a falta de elementos suficientes para formular uma opinião no prazo de prestação de contas ao Tribunal⁵. De entre os seis fiscais únicos dos institutos públicos da segurança social, o do II é o único que se mantém em funções⁶ apesar do respetivo mandato ter terminado a 23/05/2019⁷ e do respetivo conselho diretivo ter solicitado à Tutela, já por duas vezes, a renovação do mandato, sem que tivesse obtido qualquer resposta.

As CLC do ISS, do ISSA e do FGS foram emitidas com reservas e ênfases nas áreas identificadas na figura seguinte.

¹ Na CGE 2022, as receitas cessantes, desagregadas pelos diversos diplomas ao abrigo dos quais as receitas deixaram de ser cobradas, já integram o Mapa 10, exigido pelo art. 67.º da LEO, a par com a informação da administração central – cfr. Volume I, Tomo III – Mapas contabilísticos gerais.

² O SIF não integra a informação relativa às operações do IGFSS e do FEFSS.

³ Encontra-se em implementação uma nova ferramenta de consolidação orçamental e patrimonial que deverá ultrapassar estas limitações.

⁴ Compete ao Conselho Consultivo do IGFSS emitir parecer sobre a CSS que foi disponibilizado ao TC a 21/07/2023.

⁵ A CLC relativa ao ano de 2019 só foi enviada ao Tribunal em 30/08/2021.

⁶ Nos termos do n.º 3 do art. 27.º da Lei 3/2004, de 15/01, na versão atual (Lei-quadro dos institutos públicos).

⁷ Despacho 8010/2014, de 22/05. Designação por cinco anos, podendo ser renovada nos termos da lei.

Figura 10 – CLC das contas individuais das entidades do perímetro da CSS – Principais áreas de reservas e ênfases



Fonte: CLC do ISS, do ISSA e do FGS – 2022.

Quatro entidades (ISS, IGFSS, ISSM e IGCSS) referiram nos relatórios de gestão que o aumento de custos, decorrentes da invasão da Ucrânia pela Rússia e da inflação, conduziu à implementação de novas medidas extraordinárias e a novos ajustamentos nos sistemas informáticos e no planeamento das atividades. Foi, igualmente, salientado que os efeitos do choque geopolítico se refletiram na carteira dos fundos geridos pelo IGCSS, conforme se dá conta no ponto 3.4.

A inexistência das CLC e Pareceres, bem como as reservas e ênfases identificados naquelas que foram emitidas, denotam algumas das fragilidades existentes nas demonstrações financeiras das entidades, designadamente ao nível do imobilizado, da dívida de terceiros, provisões para cobrança duvidosa e especialização e que têm vindo a ser alvo de reservas por parte do TC nos diferentes PCGE.

3.1. Alterações orçamentais

Em 2022, verificaram-se alterações orçamentais de valor significativo que, no total, aumentaram a receita e a despesa prevista em 4 533 M€ e 4 779 M€, respetivamente, com a consequente redução de 247 M€ do saldo orçamental (cfr. Quadro 49), provocando, igualmente, uma diminuição de 140 M€ do saldo efetivo, atento o ajustamento da previsão de receita e despesa efetiva em 1 650 M€ e 1 790 M€, respetivamente.

Quadro 49 – Orçamento da Segurança Social – alterações orçamentais – 2022

(em milhões de euros)

Designação	OSS Inicial	Alterações Orçamentais				OSS Final
		Crédito Especiais	Reforços	Anulações	Total	
Receita efetiva	33 318	1 465	521	336	1 650	34 968
Receita não efetiva	27 701	3 424	210	752	2 883	30 584
Ativos financeiros	26 678	0	0	0	0	26 678
Passivos Financeiros	260	0	0	0	0	260
Saldo do Ano Anterior	764	3 424	210	752	2 883	3 646
Receita Total	61 019	4 890	731	1 088	4 533	65 552
Despesa efetiva	31 013	1 897	4 847	4 953	1 790	32 803
Despesa não efetiva	27 429	2 989	2 300	2 300	2 989	30 418
Ativos Financeiros	27 129	2 989	2 300	2 300	2 989	30 119
Passivos Financeiros	300	0	0	0	0	300
Despesa Total	58 442	4 886	7 147	7 253	4 779	63 221
Saldo Orçamental Efetivo	2 305					2 165
Saldo Orçamental Total	2 577					2 331

Fonte: LOE e CSS 2022. Cálculos TC.

Estas alterações orçamentais resultam, do lado da receita, essencialmente de créditos especiais com proveniência em integração de saldos de anos anteriores (3 424 M€) e de transferências do OE (1 336 M€), destinados, na sua maior parte, à cobertura de aumentos nas dotações de despesa de ativos financeiros (2 989 M€¹) e de despesa efetiva no âmbito das medidas extraordinárias e temporárias de mitigação do impacto do choque geopolítico (1 122 M€) e da COVID-19 (416 M€).

3.2. Execução orçamental

A execução das receitas, com um aumento de 4,4% face a 2021, e das despesas do Orçamento da Segurança Social (OSS), que aumentaram 1,8% reflete, em grande medida, as políticas implementadas com impacto no setor, mas também a evolução etária, a dinâmica da população residente e o desempenho macroeconómico. Especificamente em 2022, apesar do impacto das medidas de mitigação do aumento de preços da energia e dos produtos alimentares decorrentes do choque geopolítico², a evolução da despesa beneficiou da redução, na mesma medida, na despesa COVID. Para além disso, as dinâmicas positivas no mercado de trabalho, ao nível do emprego e das remunerações declaradas, traduziram-se numa receita de contribuições e quotizações sem precedente e numa diminuição da despesa, designadamente com subsídio de desemprego e outros apoios sociais.

Da conjugação dos fatores acima identificados resultou um incremento de 31,0% do saldo orçamental global acumulado, que totalizou 5 285 M€, e um saldo efetivo de 4 068 M€, mais 74,7% face a 2021.

Note-se que se o crescimento da receita reflete uma situação predominantemente conjuntural, já as pressões do lado da despesa assumem um caráter estrutural, não só decorrentes dos aspetos demográficos, mas também dos direitos adquiridos resultantes de decisões de política no setor.

3.2.1. Receita

As receitas totalizaram 48 463 M€ verificando-se acréscimos, em termos homólogos, quer nas receitas correntes (+6,3%), quer nas receitas de capital (+30,0%) (cfr. Quadro 50).

¹ FEFSS 2 889 M€ e FSS 100 M€.

² Destinadas a famílias economicamente vulneráveis, a destinatários de rendimentos e prestações sociais, beneficiários de pensões e a entidades do setor social.

Quadro 50 – Receitas por classificação económica – 2021-2022

(em milhões de euros)

Designação	2021	2022		Variação CSS 2022/CSS 2021	
	CSS	OSS Final	CSS	Valor	%
Receitas Correntes	33 120	34 786	35 205	2 085	6,3
Impostos Indiretos	212	240	230	18	8,5
Contribuições para a Segurança Social	19 954	21 166	22 316	2 362	11,8
Taxas, multas e outras penalidades	77	88	91	14	17,6
Rendimentos da propriedade	511	504	518	7	1,4
Transferências correntes	12 301	12 728	11 994	-307	-2,5
Venda de bens e serviços correntes	54	42	47	-7	-13,7
Outras receitas correntes	10	18	8	-2	-17,7
Receitas Capital	7 167	26 945	9 319	2 152	30,0
Venda de bens de investimento	1	5	1	0	45,4
Transferências de capital	0	2	0	0	17,6
Ativos financeiros	7 166	26 678	9 318	2 152	30,0
Passivos financeiros	0	260	0	0	n.a
Outras receitas de capital	0	0	0	0	n.a
Outras Receitas	6 128	3 820	3 938	-2 190	-35,7
Reposições não abatidas nos pagamentos – RNAP ^(a)	446	174	321	-124	-27,9
Saldo do Ano Anterior	5 682	3 646	3 617	-2 065	-36,3
Receita Total	46 415	65 552	48 463	2 048	4,4
Receita Efetiva^(b)	33 567	34 968	35 527	1 961	5,8

(a) Afetadas pelo efeito base de em 2021 ter incluído 87,3 M€ relativos à contabilização da atualização do valor de referência anual da componente base da prestação social para a inclusão e do limite máximo anual de acumulação da componente base com os rendimentos de trabalho, com efeitos retroativos a 01/10/2020 (Portaria 5/2021, de 06/01). A operação contabilística (anulação do processamento efetuado num período anterior e registo de novo processamento para o mesmo período) implicou uma compensação na receita de 2021 de 87,3 M€ (RNAP de março de 2021). Sem este efeito as RNAP apresentariam um recuo de 10,5%, em vez dos 27,9% apurados.

(b) Receita efetiva = receita total deduzida do saldo do ano anterior e dos ativos e passivos financeiros.

Fonte: CSS 2021, CSS 2022 e OSS Final.

Em 2022, foram particularmente relevantes os acréscimos verificados:

- ◆ na receita de contribuições e quotizações (+2 362 M€, +11,8%), que totalizou 22 316 M€, beneficiando da conjugação de vários fatores como a recuperação do mercado de trabalho e da cobrança de receita, cuja arrecadação esteve suspensa em anteriores anos, mas também das medidas de apoio implementadas durante a pandemia que potenciaram a integração de um maior número de trabalhadores no sistema¹;
- ◆ na receita de ativos financeiros (+2 152 M€, +30%) traduzindo, em grande medida, a gestão da carteira de ativos do FEFSS (cfr. ponto 3.4);
- ◆ na receita de impostos indiretos (+18 M€, +8,5%), ascendendo a 230 M€ e que incluem as receitas da exploração de jogos sociais pela SCML (211 M€) e do imposto especial do jogo *online* (Turismo de Portugal), no montante de 19 M€.

Por sua vez, as transferências, correntes e de capital provenientes da AC e da UE, registaram uma quebra de 306 M€ (-2,5%) e totalizaram 11 995 M€, conforme se evidencia no quadro seguinte.

¹ 5 003 643 indivíduos em 2022, face a 4 710 765 em 2021 – PORDATA 20/03/2023.

Quadro 51 – Transferências da AC e da UE para a CSS – 2021-2022

(em milhões de euros)

Transferências para a CSS	2021	2022	Variação	
			Valor	%
Administração Central, das quais:	10 874	10 904	29	0,3
Transferências do OE – cumprimento da LBSS	7 034	7 908	874	12,4
Transferência OE – compensação medida COVID <i>Layoff</i> Contribuições	71	0	-71	-100,0
Transferências do OE – medidas Excecionais – COVID-19	1 474	616	-859	-58,2
Transferências do OE – adicional à contribuição sobre o setor bancário	34	34	0	0,2
Transferências do OE – adicional ao IMI	128	148	20	15,5
Transferências do OE – IRC	337	297	-40	-11,9
Transferências do OE – IVA Social	915	970	55	6,0
União Europeia, das quais:	1 427	1 091	-336	-23,5
Transferências do Fundo Social Europeu (FSE)	1 322	1 059	-263	-19,9
Transferências do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)	78	5	-73	-93,5
Total	12 301	11 995	-306	-2,5

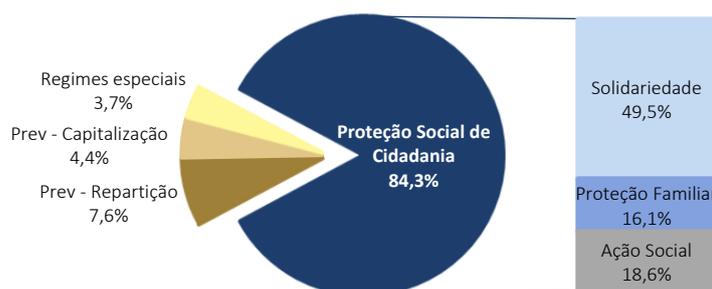
Fonte: CSS2021 e CSS 2022. Cálculos TC.

Relativamente às finalidades das transferências da AC, salienta-se:

- ◆ As receitas destinadas ao financiamento da LBSS visam financiar as despesas da componente não contributiva, em linha com as políticas de reforço da coesão e integração social e combate à pobreza. Em 2022, totalizaram 7 908 M€ (+12,4%) canalizados para os acréscimos dos rendimentos destinados às famílias mais carenciadas, as medidas extraordinárias dirigidas a famílias e instituições da economia social, para mitigar o aumento dos preços da energia e dos bens alimentares (1 310 M€, cfr. Anexo D1), e a perda temporária de receita por diferimento dos prazos de pagamento de contribuições (3 M€).
- ◆ As transferências no âmbito da pandemia de COVID-19 (excluindo as isenções da Taxa Social Única de 8 M€), totalizaram 616 M€ (menos 930 M€ face a 2021).
- ◆ As provenientes da consignação de receita fiscal à SS (IVA social, IRC, adicional ao IMI e adicional de solidariedade sobre o setor bancário) que ascenderam a 1 449 M€ (+2,5%), enquanto as relativas às receitas cessantes, que visam compensar a perda de receita contributiva por aplicação de políticas de redução ou isenção de Taxa Social Única, ascenderam a 209 M€.

Estas transferências da AC para a SS totalizaram 10 904 M€ e refletem o esforço do Estado no financiamento da SS no ano. Abrangem todos os sistemas e subsistemas, embora com maior enfoque, como seria de esperar, no sistema proteção social de cidadania. Apenas 12,0% se destina ao sistema-previdencial (cfr. Gráfico 35).

Gráfico 35 – Esforço financeiro do Estado – CSS 2022



Fonte: CSS 2022.

No que concerne às transferências da UE (1 091 M€¹) verificou-se um decréscimo de 23,5% (336 M€), quer no âmbito do FSE (menos 263 M€), quer no PRR (menos 73 M€) – esta última variação devido à sobrevalorização da receita de 2021 em 70 M€².

Em suma, a estrutura de financiamento do SSS foi, em 2022, semelhante à dos anos anteriores com cerca de 62,8% da receita efetiva proveniente de contribuições e quotizações, um acréscimo de 3,4 p.p. em relação a 2021, 30,7% proveniente da administração central, por via de transferências e de consignação de receitas fiscais, menos 1,7 p.p. face a 2021, e 6,5% proveniente, entre outros, de fundos da UE e de receitas próprias da SS.

3.2.2. Despesa

As despesas totalizaram 43 566 M€. Destas, 72,1% dizem respeito a despesas correntes (31 407 M€), que aumentaram 0,7% face a 2021, e 27,9% são despesas de capital que aumentaram 4,9%, atingindo o montante de 12 159 M€ (cfr. Quadro 52).

Quadro 52 – Despesas por classificação económica

(em milhões de euros)

Designação	2021	2022		Variação CSS 2022/CSS 2021	
	CSS	OSS Final	CSS	Valor	%
Despesas Correntes	31 195	32 687	31 407	212	0,7
Despesas com o pessoal	293	331	303	10	3,4
Aquisição de bens e serviços	100	186	91	-9	-8,9
Juros e outros encargos	7	10	7	0	6,4
Transferências correntes	29 806	30 613	30 046	240	0,8
Subsídios	980	1 532	950	-30	-3,1
Outras despesas correntes	10	15	11	1	11,4
Despesas Capital	11 586	30 534	12 159	573	4,9
Aquisição de bens de capital	39	95	46	7	18,3
Transferências de capital	4	21	6	2	47,0
Ativos financeiros	11 543	30 119	12 107	564	4,9
Passivos financeiros	0	300	0	0	n.a
Despesa Total	42 781	63 221	43 566	785	1,8
Despesa Efetiva^(a)	31 238	32 803	31 459	221	0,7

(a) Despesa efetiva = Despesa total deduzida dos ativos e passivos financeiros.

Fonte: CSS 2021, CSS 2022 e OSS Final. Cálculos TC.

Destaca-se:

- ♦ o aumento de 240 M€ (0,8%) nas transferências correntes, influenciado pela evolução das transferências para as famílias (mais 354 M€, 1,4%), que têm refletido o financiamento de medidas destinadas à recuperação dos rendimentos das famílias, ao reforço das políticas de natalidade e de apoio à infância,

¹ 194 M€ para o subsistema Ação Social e 897 M€ para o previdencial-repartição.

² Por incumprimento da disposição legal que determinava que apenas deve ser relevada como receita orçamental do ano o montante correspondente ao valor executado nesse mesmo ano (cfr. PCGE 2020). A situação foi corrigida em 2022.

à sistematização e reforço das políticas de apoio à deficiência e ao combate à pobreza e exclusão social, às quais acresceram as medidas extraordinárias destinadas a minimizar o impacto da crise pandémica e do choque geopolítico no contexto socioeconómico¹.

- ◆ a despesa com ativos financeiros (12 107 M€) que aumentou 564 M€ e que traduz, em larga medida, os investimentos financeiros efetuados pelo FEFSS no âmbito da gestão da sua carteira.

Note-se que, 98,8% da despesa efetiva se destinou a prestações sociais (29 387 M€, mais 481 M€) e a formação profissional e políticas ativas de emprego (1 687 M€, menos 279 M€), tal como discriminado no quadro abaixo.

Quadro 53 – Despesa em prestações sociais, formação e emprego

(em milhões de euros)

Prestações Sociais, Formação e Políticas ativas de emprego	2021	2022	Variação	
			Valor	%
Prestações Sociais	28 906	29 387	481	1,7
Pensões e complementos, dos quais	18 889	20 137	1 248	6,6
Sobrevivência	2 590	2 649	59	2,3
Invalidez	1 167	1 165	-2	-0,1
Velhice	13 912	14 318	406	2,9
Pensões do regime substitutivo Bancário (a)	422	408	-13	-3,1
Complemento excecional de pensão		648	648	
Parcela de atualização extraordinária de pensões	747	896	149	20,0
Desemprego e Apoio ao Emprego, das quais:	1 593	1 277	-316	-19,8
Subsídio de Desemprego	1 282	1 001	-281	-21,9
Ação social, das quais: (b)	2 287	2 536	250	10,9
Transf. e subsídios – Instituições sem fins lucrativos	1 838	2 074	236	12,8
Transf. e subsídios – Famílias	108	122	14	12,9
Subsídio e complemento de doença	754	809	56	7,4
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	2	8	6	377,2
Abono de família	786	817	31	3,9
Garantia Infância		25	25	n.a
Rendimento Social de Inserção	356	339	-17	-4,8
Complemento Solidário para Idosos	204	199	-5	-2,5
Medidas Excecionais e Temporárias (COVID) (c)	1 920	599	-1 321	-68,8
Medidas do choque geopolítico (d)		506	506	n.a
Parentalidade	638	717	79	12,4
Subsídio por morte	145	135	-10	-7,0
Deficiência	694	633	-61	-8,8
Outras despesas	639	649	10	1,6
Formação profissional e PAE	1 966	1 687	-279	-14,2
Políticas ativas de emprego	687	709	22	3,2
Transf. e Subsídios de Formação profissional	1 279	978	-301	-23,5

(a) Esta despesa distribui-se pelas várias eventualidades (velhice, invalidez e sobrevivência).

(b) Inclui despesas associadas à pandemia de COVID-19 (2021: 36 M€; 2022: 9 M€).

(c) Inclui as medidas de apoio às empresas e às famílias: 244 M€, em 2021, de transferências para a AC (IEFP) e 129 M€ em 2022.

(d) Outras prestações ou transferências

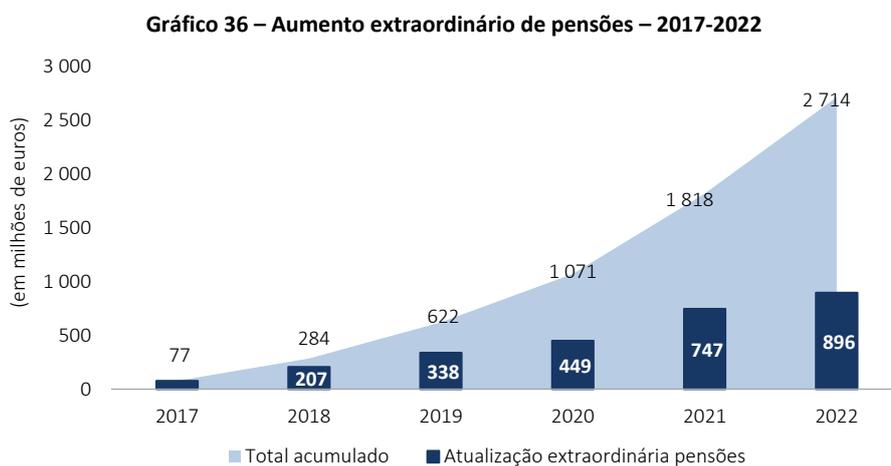
Fonte: CSS 2021 e CSS 2022.

¹ Acresce referir que despesa com *layoff* simplificado e apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade, que totalizou, em 2022, cerca de 55 M€, foi classificada na económica “transferências para as famílias”, quando deveria ter sido relevada contabilisticamente em “transferências para sociedade ou quase sociedades não financeiras”.

Relativamente às prestações sociais, há a destacar as pensões e complementos que ascenderam a 20 137 M€¹, mais 1 248 M€ (6,6%) face a 2021, aumento que reflete um conjunto de medidas de política: i) reposição das atualizações anuais²; ii) aumentos extraordinários aplicados desde 2017³ que, em 2022, totalizaram 896 M€; e iii) o complemento excecional pago a pensionistas no final de 2022 (648 M€)⁴, que constituiu uma antecipação de parte da atualização normal de pensões a pagar em 2023.

A estas decisões de política acresce o impacto do aumento do número de beneficiários (mais 12 703 beneficiários/pensões)⁵, justificado pela evolução demográfica e pelo impacto dos regimes de reforma antecipada (por valorização de carreiras longas e muito longas, implementado em 2017, e por flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice, em 2019).

De salientar o impacto que a atualização extraordinária de pensões tem no crescimento exponencial da despesa em todo o período temporal da extensão da medida, atingindo, em termos acumulados, 2 714 M€ (cfr. Gráfico 36).



Fonte: CSS 2017 a CSS 2022. Cálculos TC.

Note-se que, por sua vez, a despesa em prestações de apoio às famílias e às empresas decresceu face a 2021 (711 M€), totalizando 4 787 M€, sendo de destacar as seguintes situações:

- ◆ A redução em 1 321 M€ (68,8%) da despesa referente às medidas COVID-19 que ascenderam a 599 M€ (cfr. Anexo D2).

¹ O valor das pensões atribuídas em 2022, deverá ser sujeito a algum tipo de correção em 2023, dado que as remunerações consideradas no seu cálculo, não foram objeto de atualização de acordo com a correspondente portaria que só foi objeto de publicação em 2023 (Portaria 24-C/2023, de 09/01).

² DL 254-B/2015, de 31/12 – Em função do crescimento do PIB (média dos 2 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).

³ Atualização prevista no art. 63.º da LOE 2022, com efeitos a partir de 01/01/2022 e regulamentada pelo Decreto Regulamentar 2/2022, de 07/07.

⁴ DL 57-C/2022, de 06/09.

⁵ Estatísticas da SS – situação da base de dados em 31/12/2022 (extração a 15/03/2023).

- ◆ As despesas extraordinárias destinadas a minimizar os efeitos da inflação nos produtos alimentares situação decorrente do choque geopolítico (506 M€ excluindo o complemento a pensionistas e apoios extraordinários às entidades da economia social – cfr. Anexo D1)¹.
- ◆ As despesas com o rendimento social de inserção e o complemento solidário para idosos diminuíram 4,8% e 2,5%, respetivamente.
- ◆ As despesas relativas à parentalidade e abono de família inverteram a tendência de decréscimo, com crescimentos de 12,4% e 3,9%, respetivamente. No caso do abono de família, a despesa reflete as políticas, assentes num reforço continuado destas prestações, em valor e alargamento do universo de beneficiários abrangidos². Já o aumento das despesas com parentalidade traduz, não só a evolução da natalidade (83 915 nados vivos; +5,2% face a 2021³), mas também as melhorias no mercado de trabalho, quer ao nível do emprego, quer nas remunerações consideradas para apuramento das prestações.
- ◆ As despesas de apoio da garantia para a infância⁴, medida implementada faseadamente em 2022 (com retroativos a julho e prolongada para 2023), totalizaram 25 M€.

As prestações imediatas substitutivas dos rendimentos do trabalho totalizaram 1 277 M€⁵, menos 316 M€ (19,8%) face a 2021, nas quais se destacou o subsídio de desemprego que recuou 21,9% para 1 001 M€ e foi acompanhado por uma redução de 10,9% no número de beneficiários.

3.2.3. Saldos da segurança social

Em 2022, a CSS registou o maior saldo dos últimos anos (cfr. Gráfico 37), com o saldo efetivo⁶ a atingir 4 068 M€, mais 74,7% do que no ano anterior.

¹ Apoio extraordinário às famílias mais vulneráveis (368 M€), apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais (122 M€) e apoio extraordinário por pessoa dependente (17 M€).

² Mais que compensando o efeito regressivo da população alvo que perdeu, entre 2019 e 2021, 45 779 indivíduos.

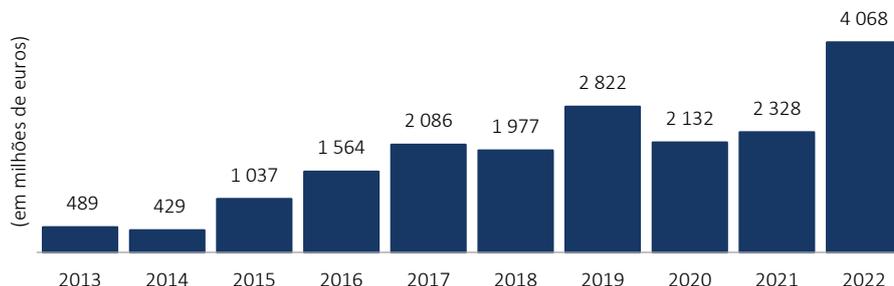
³ INE, nados-vivos em Portugal, atualização de 27/02/2023.

⁴ Prestação de apoio social, prevista na LOE 2022 e regulamentada pelo Decreto Regulamentar 3/2022, de 19/08 que complementa o abono de família de crianças e jovens em risco de pobreza extrema incluído num conjunto mais vasto de medidas: 1) uma prestação que complementa o abono de família; 2) o aumento do valor do abono de família das crianças e jovens com menos de 18 anos que se insiram nos primeiros e segundo escalões; 3) o Complemento Garantia para a Infância.

⁵ Subsídio de desemprego (1 001 M€); Complemento de desemprego (14 M€); Subsídio social de desemprego (164 M€); Garantia Salarial (43 M€); Subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego por salários em atraso (9 M€); Compensação salarial – *layoff* normal (45 M€); e Retribuições intercalares (23 m€).

⁶ Sem atender aos saldos dos anos anteriores nem às receitas e despesas com ativos e passivos financeiros.

Gráfico 37 – Saldo anual efetivo do SSS – 2013-2022



Fonte: CSS 2013 a CSS 2022. Cálculos TC.

Este resultado traduz o saldo positivo do sistema previdencial (4 278 M€) que, por sua vez, inclui um saldo positivo de 688 M€ fruto das contribuições (saldo do sistema previdencial-repartição), bem como um saldo positivo de 3 590 M€ (no previdencial-capitalização) em resultado, sobretudo, das transferências de anos anteriores (do sistema previdencial-repartição) para o FEFSS, e que contribui para o reforço da almofada financeira que visa assegurar a sustentabilidade futura da segurança social.

O saldo efetivo não reflete os montantes significativos de saldos orçamentais transitados de anos anteriores¹, nem as receitas e despesas de ativos financeiros (que impactam particularmente o saldo do sistema previdencial-capitalização). Considerando essas receitas e despesas não efetivas, o saldo de execução orçamental acumulado foi, no final de 2022, de 5 285 M€ (+31,0% que em 2021), correspondendo 4 006 M€ a saldo de anos anteriores e 1 279 M€ a saldo gerado no próprio ano (cfr. Quadro 54).

Quadro 54 – 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
	Repartição	Capitalização	Proteção Familiar	Solidariedade	Ação Social		
1. Saldo da gerência anterior (SGA)	2 779	289	74	229	635	0	4 006
2. Receita efetiva	24 733	3 600	1 811	5 295	2 569	417	38 425
3. Despesa efetiva	24 045	10	1 878	5 438	2 570	417	34 357
4. Saldo efetivo (2)-(3)	688	3 590	- 66	- 143	- 1	0	4 068
5. Receita de ativos e passivos financeiros	1	9 312			6		9 318
6. SGA integrado no ano	2 717	289	73	229	309	0	3 617
7. Despesa de ativos e passivos financeiros	0	12 007			100		12 107
8. Receita total do ano (2)+(5)+(6)	27 451	13 200	1 884	5 524	2 884	417	51 360
9. Despesa total do ano (3)+(7)	24 045	12 017	1 878	5 438	2 670	417	46 464
10. Saldo Global (8)-(9)	3 406	1 183	6	86	214	0	4 896
11. Saldo do ano (4)+(5)-(7)	689	894	-66	-143	-95	0	1 279
Saldo final acumulado (1)+(11)	3 468	1 183	7	86	540	0	5 285

Fonte: CSS 2022. Cálculos TC. Valores não consolidados.

¹ Os saldos acumulados de anos anteriores (4 006 M€) apurados por componentes e subsistemas foram alocados da seguinte forma: 3 617 M€ integrados, para utilização em despesa; 3 006 M€ nas respetivas componentes do sistema previdencial (2 717 M€ em repartição e 289 M€ em capitalização); 611 M€ integrados no sistema de proteção social de cidadania, distribuídos pelos vários subsistemas: proteção familiar (73 M€), solidariedade (229 M€) e ação social (309 M€); 389 M€ não integrados: componente repartição do sistema previdencial (62 M€), subsistema de proteção familiar (1 M€) e subsistema de ação social (326 M€), ambos do sistema de proteção social e cidadania.

O detalhe do quadro permite (cfr. Anexo D3):

- ◆ Observar a importância do saldo transitado de anos anteriores para o saldo positivo do sistema de proteção social de cidadania (ao permitir cobrir as despesas efetuadas, que excederam as receitas efetivas arrecadadas no ano).
- ◆ Identificar no sistema previdencial um saldo positivo que traduz um excedente orçamental do ano, mas também uma política de investimento do FEFSS, com o montante monetário não investido a ter um impacto positivo.
- ◆ Evidenciar o significativo saldo orçamental do sistema previdencial-repartição (3 468 M€), no final de 2022, que suportará transferências para o sistema previdencial-capitalização em 2023 (até 30/06/2023 já foram transferidos 2 000 M€).

No final de cada ano, continua a verificar-se a transferência de parte dos excedentes do sistema de proteção social de cidadania para o sistema previdencial-repartição. Em 2022, esse montante totalizou 113 M€ e desde 2012, em termos acumulados, estes valores totalizaram 2 284 M€. Ora, como o Tribunal tem assinalado¹, estes valores não sendo excedentes verdadeiramente gerados pelo sistema, porque resultam de transferências do OE decorrentes de previsões menos ajustadas das despesas a suportar pelo Estado, deverão ser mantidos, em cada ano, no sistema de proteção social de cidadania. Desta forma, seria possível a sua integração para financiamento de despesas de anos seguintes, reduzindo, nessa medida, as transferências do OE e assegurando uma maior transparência e rigor na execução orçamental da SS.

Em sede de contraditório, o SESS e o IGFSS referem que *“À semelhança do que aconteceu nos anos de 2020 e 2021, em 2022 continuou-se a acolher as recomendações 45–PCGE/2018 e 37–PCGE/2019, pois não se desvirtualizou o saldo intrínseco a cada um dos sistemas. No ano de 2022 existiu um conjunto de despesa relacionada com medidas excecionais e temporárias COVID-19, que não estavam orçamentadas, pelo que o valor de 113 M€ refere-se a transferências do Subsistema de Solidariedade (...) para o Sistema Previdencial – Regime de Repartição, ambas com financiamento da componente OE, com destino a fazer face a despesas COVID-19 nos primeiros 4 meses do ano de 2022 (janeiro a abril), despesa obrigatoriamente financiada por transferências OE”*. Porém, refira-se que as previsões anuais das transferências do OE não foram devidamente ajustadas em função das despesas dos respetivos sistemas/subsistemas, verificando-se que o previdencial-repartição só necessitava de uma transferência no valor de 76 M€ para fazer face às despesas relacionadas com as medidas excecionais e temporárias COVID-19. Apesar disso, foram transferidos do subsistema de solidariedade 113 M€.

¹ Nos PCGE 2018 e 2019, o TC recomendou (Recomendações 45–PCGE/2018 e 37–PCGE/2019) que as previsões orçamentais dos encargos da responsabilidade do Estado fossem fiáveis, de modo a evitar um sobrefinanciamento por parte das transferências do OE e que os excedentes do sistema de proteção social de cidadania fossem sucessivamente transferidos para o sistema previdencial-repartição. A recomendação foi considerada acolhida em 2021, tendo em conta que uma parte substancial dos valores transferidos se destinaram a fazer face a despesas COVID-19, despesa obrigatoriamente financiada por transferências do OE, e também pelo reconhecimento da necessidade de manter uma margem de segurança nas previsões efetuadas para evitar roturas no sistema de proteção social de cidadania.



Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2020, no âmbito da CSS:

Recomendações PCGE 2020	Ações tomadas/Progressos
Recomendação 25 (Rec. 26 – PCGE 2021) 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.	Os pareceres do Conselho Consultivo não têm acompanhado a prestação da conta consolidada da segurança social ao Tribunal de Contas, mas o relativo à CSS 2022 foi disponibilizado antes do PCGE 2022. Dado o exposto, considera-se a recomendação implementada.
Recomendação 40 (Rec. 42 – PCGE 2021) 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.	Não se verificaram desenvolvimentos, tendo sido reiterado que, atendendo a que a legislação em causa envolve diplomas de valor reforçado, se considera que esta harmonização será oportuna numa revisão mais global dos mesmos. Dado o exposto, a recomendação está por implementar.
Recomendação 43 (não reiterada no PCGE 2021) Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que o mapa das receitas tributárias cessantes da segurança social passe a divulgar o valor destas receitas desagregado pelos diversos diplomas que as aprovaram, por forma a respeitar o princípio da transparência orçamental previsto na Lei de enquadramento orçamental.	A informação encontra-se integrada na Conta Geral do Estado a par da informação da AC no mapa 10. Dado o exposto, considera-se a recomendação implementada.
Recomendação 44 (não reiterada no PCGE 2021) Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que os saldos anuais de cada um dos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania revertam para os próprios subsistemas e que as previsões anuais das transferências do OE sejam devidamente ajustadas em função dos respetivos saldos, de modo a evitar que o OE transfira recorrentemente para a segurança social valores superiores aos das despesas que lhe cabe suportar.	Em 2021, as transferências do sistema de proteção social de cidadania para o sistema previdencial repartição destinaram-se apenas ao financiamento das despesas COVID-19, cujo encargo pertencia ao Estado (transferências do OE), dado que apenas em dezembro foi autorizada uma transferência de 800 M€, para o efeito. Em 2022, foram utilizados saldos de verbas provenientes do OE, na posse da SS, para financiamento de despesa do sistema de proteção social de cidadania, indo ao encontro do preconizado, mas verificou-se, no entanto, uma transferência de 113 M€ dos excedentes do sistema de proteção social de cidadania para o sistema previdencial-repartição. Embora parte servisse para financiar despesa COVID, verificou-se um sobrefinanciamento nesse âmbito de 36 M€. Dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.



3.3. Balanço e demonstração de resultados

3.3.1. Balanço

O balanço, que reflete a posição financeira e patrimonial da segurança social, evidencia um aumento, em termos líquidos, de 1 470 M€ (4,0%) face a 2021.

Quadro 55 – Balanço da segurança social – 2021-2022

(em milhões de euros)

Grupos Patrimoniais	2021	2022		Variação 2022/2021	
		Valor	%	Valor	%
Ativo					
Ativo Bruto					
Imobilizado	953	966	2,0	13	1,4
Existências	5	5	0,0	1	12,8
Dívidas de terceiros	13 336	16 840	34,0	3 504	26,3
Disponibilidades	31 166	31 652	63,9	486	1,6
Acréscimos e diferimentos	48	46	0,1	-2	-4,9
Total do Ativo bruto	45 508	49 509	100,0	4 001	8,8
Amortizações/Provisões imobilizado	541	546		5	0,9
Provisões para cobrança duvidosa	8 325	10 851		2 526	30,3
Total Ativo Líquido	36 642	38 112		1 470	4,0
Fundos Próprios e Passivos					
Fundos Próprios					
Património	23 061	24 926	68,8	1 865	8,1
Cedências de ativos	-6	-6	0,0	0	0,1
Reservas	1 041	1 041	2,9	0	0,0
Resultados transitados	8 451	10 026	27,7	1 575	18,6
Resultado líquido do exercício	2 569	242	0,7	-2 327	-90,6
Total dos Fundos Próprios	35 116	36 229	100,0	1 113	3,2
Passivo					
Provisões para riscos e encargos	58	60	3,2	2	4,1
Dívidas a terceiros	373	707	37,6	334	89,6
Acréscimos e diferimentos	1 095	1 116	59,2	21	1,9
Total do Passivo	1 526	1 883	100,0	358	23,4
Total dos Fundos Próprios e do Passivo	36 642	38 112		1 470	4,0

Fonte: CSS de 2021 e 2022.

3.3.1.1. Ativo

O ativo líquido manteve a estrutura do ano anterior continuando as disponibilidades a representar 83,0% do total. Também as principais áreas de risco ao nível dos valores relevados no balanço se mantêm nas rubricas referentes às dívidas de terceiros (com peso de 15,7%) e ao imobilizado (com um peso de apenas 1,1%).

3.3.1.1.1. Ao nível do imobilizado

Em termos brutos, o imobilizado, no seu conjunto, cresceu 1,4% (+13 M€) (4,0%, +36 M€ em 2021). As imobilizações corpóreas, que representam mais de 75% destes ativos, apresentaram um crescimento relativo de 2% (4,8% em 2021), enquanto os investimentos financeiros registaram uma quebra de 3 M€ (-2,4%).

Quadro 56 – Imobilizado – 2021-2022

(em milhares de euros)

Imobilizado	2021		2022	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Imobilizações incorpóreas	942	43	864	153
Imobilizações corpóreas	823 060	302 955	839 327	315 576
Investimentos financeiros	128 775	109 249	125 707	104 548
Total	952 776	412 247	965 898	420 277

Fonte: CSS de 2021 e 2022.

- ◆ O imobilizado corpóreo cresceu 16 M€ sendo de destacar:
 - ◇ O aumento: no *imobilizado em curso* (17 M€, 74,6%), por aquisições de software e de equipamento informático; no *equipamento básico* (12 M€, 2,8%)¹; e nos *edifícios e outras construções* (3 M€, 1,1%), por revalorizações de imóveis, nomeadamente a reavaliação de um imóvel do FEFSS (787 m€) e o reconhecimento nas demonstrações financeiras de 2022, por parte do ISS, de 7 imóveis no âmbito da migração de dados para o novo sistema de informação.
 - ◇ A diminuição do *equipamento administrativo* (12 M€, 27,4%) e dos *terrenos e recursos naturais* (2 M€, 4,3%)².
 - ◇ Os bens móveis representam 58,1% das imobilizações corpóreas e atenta a sua característica móvel requerem particular controlo. Em 2022, mantém-se a existência de erros e omissões que se traduzem designadamente na: incorreta e incompleta localização dos bens; existência de registos por grupo e não individualmente; incorreta classificação como bens móveis; falta de uniformidade e incorreta atribuição de vida útil, com impacto nas amortizações (cfr. Anexo D4)³. De salientar que a atualização dos inventários para a transição para o SNC-AP em 2023 tem proporcionado regularizações contabilísticas relevantes.
- ◆ Os bens imóveis⁴ registam um valor bruto de 400 M€ (reduzido em 26,7% pelas amortizações acumuladas). No quinquénio 2018/2022, este património aumentou em termos brutos 11 M€ (2,9%) e diminuiu em termos líquidos 6 M€ (2,1%), com as imobilizações corpóreas a representarem em média 77%⁵ do valor bruto e os investimentos financeiros os remanescentes 23%. O Tribunal tem vindo a identificar fragilidades nos registos contabilísticos associados aos imóveis ao nível da documentação de suporte aos valores contabilizados, bem como factos que concorrem para a sobrevalorização e subvalorização das demonstrações financeiras da SS (cfr. Anexo D5)⁶.

¹ Aquisições (por parte do II, no valor de 8,2 M€, do ISSA 379 m€, do ISS 314 m€, do ISSM 199 m€ e do IGFSS 75 m€) e transferências de imobilizado em curso de software e de hardware (por parte do II, no valor de 15,4 M€).

² No ISS a variação de 2 M€ decorreu de valorizações (+784 m€), regularizações contabilísticas (-2,2 M€), abates (660 m€) e transferências ao abrigo do DL 112/2004, de 13/05 (192 m€).

³ O ISSA, em contraditório, informou que se encontra em curso a reconciliação físico-contabilística, bem como o registo da localização dos bens e a implementação de procedimentos de validação da conformidade das taxas de depreciação. No mesmo âmbito, o Secretário de Estado da Segurança Social (SESS) informou que as instituições continuarão a implementar procedimentos de forma a garantir a atualização dos inventários, a validar as conformidades das taxas de depreciação aplicadas e a regularizar as situações irregulares detetadas pelo Tribunal.

⁴ Relevado nas contas 421-Terrenos e recursos naturais, 422-Edifícios e outras construções e 414-Investimentos em imóveis.

⁵ Com os terrenos a corresponderem a 14% e os edifícios e outras construções a 63%.

⁶ Em contraditório, o IGFSS e o ISSA apresentaram algumas razões justificativas das fragilidades (cfr. Anexo D5).

- ◆ Os investimentos financeiros diminuíram em cerca de 3 M€, devido ao efeito conjugado do aumento de cerca de 3 M€ nos *investimentos financeiros* (cerca de 1 M€ de transferências do ISS)¹ e da diminuição de 6 M€ em *outras aplicações de tesouraria*, referentes a dois depósitos a prazo constituídos como garantia dos empréstimos concedidos pela Caixa Económica Montepio Geral (CEMG) às instituições do setor não lucrativo, no âmbito das Linhas de Crédito I e II de apoio à economia social iniciados em 2012.

Caixa 6 – Património imobiliário da segurança social

A informação completa e integrada relativa aos imóveis detidos pelas entidades da Segurança Social, com a identificação da sua situação e reconciliação com a informação contabilística, é necessária não só para uma adequada gestão dos imóveis, como também para o correto registo nas demonstrações financeiras. Assim, no âmbito de elaboração deste Parecer² apurou-se que:

- ◆ O património imobiliário dos institutos da segurança social é constituído por 3 124 imóveis³, disperso por 201 municípios do continente e ilhas, valorizados em 322 M€⁴ (cfr. Anexo D6).
- ◆ 1 949 imóveis (61,6% do total) estão registados por valores inferiores a 10 m€.
Não se colocando em causa a correção do registo contabilístico baseado no custo histórico, estes valores tenderão a estar afastados do valor de mercado, pelo que se deverá aproveitar a implementação do SNC-AP e a possibilidade de mensuração pelo Valor Patrimonial Tributário (VPT), quando não exista informação fiável e atualizada sobre o custo⁵, para uma imagem mais verdadeira sobre o património imobiliário detido⁶.
Neste âmbito, a implementação do novo regime contabilístico SNC-AP terá algum impacto, seja pela possibilidade, já referida, de remensuração dos imóveis, seja pela necessidade de adequação das vidas úteis ao determinado no SNC-AP⁷.
- ◆ Quanto à ocupação e finalidade dos imóveis, constatou-se a existência de diferentes situações, conforme se evidencia na figura seguinte.

¹ Ao abrigo do art. 4.º do DL 112/2004, de 13/05, com vista ao acolhimento da Recomendação 42-PCGE/2020.

² Foi requerido ao IGFSS, ISS, ISSM e ISSA a identificação e caracterização dos imóveis detidos. Os dados enviados pelo IGFSS foram objeto de tratamento tendo-se procedido a: a) junção do terreno com o edificado quando este constava como imóvel autónomo; b) desconsideração de linhas em duplicado; e c) desconsideração de números de imobilizado que não correspondiam a imóveis. O tratamento da informação dos ficheiros teve em atenção a informação prestada sobre a “situação do imóvel em 31/12/2022” bem como as observações formuladas a essa situação, que nem sempre continham informação suficiente para determinar a situação do imóvel. Relativamente aos dados fornecidos pelo ISSA, foram desconsiderados os imóveis propriedade da Região Autónoma dos Açores.

³ 3 164 números de imobilizado dado que 40 desses números respeitam a obras de beneficiação realizadas nos edificados.

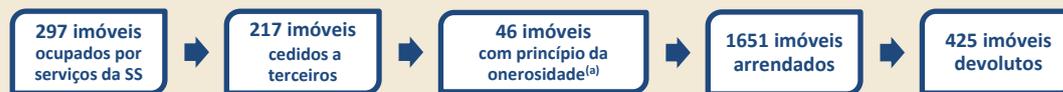
⁴ Face ao valor apresentado no Balanço Consolidado, o restante património no valor de 78 M€ respeita a dois imóveis relevados nas demonstrações financeiras do FEFSS por cerca de 78 M€, 11 relevados no FGS (71 m€) e 3 no FESSPBC (19 m€). Verificaram-se diferenças entre os valores relevados no balanço e os obtidos na recolha de informação junto dos institutos: IGFSS no valor de 122 837,89€, referente a vedações que, como seria de esperar, não constariam no universo de reporte de imóveis; ISS no valor de 252 903,79€ referentes a obras capitalizadas, mas que não traduzem imóveis autónomos. Em contraditório, o ISS informou que a diferença detetada diz respeito a obras de beneficiação realizadas no ano de 2022, em 4 imóveis, que não constavam na informação inicialmente remetida.

⁵ Manual de Implementação do SNC-AP - 2.ª versão.

⁶ Em contraditório, o ISS informou que com a migração do SIF (SAP) e do POCISSSS respetivamente para o novo SIF – ambiente S4HANA e para o SNC-AP, os bens imóveis foram registados pelos valores já existentes. Contudo, pretende valorizar os imóveis pelo VPT quando não exista informação fiável sobre o seu custo, bem como harmonizar as vidas úteis de acordo com o classificador complementar 2.

⁷ O CIBE, aprovado pela Portaria 671/2000 (2.ª Série), publicada em 17/4/2000, foi substituído pelo Classificador Complementar 2 (DL 192/2015, de 11/09). Apesar das entidades poderem manter as mesmas classificações do CIBE até que terminem as vidas úteis dos bens adquiridos antes da transição para o SNC-AP, esta opção não é aplicável a todos os bens. Assim, para os imóveis, quer se trate de “ativos fixos tangíveis” quer de “propriedades de investimento”, o respetivo cadastro e a vida útil devem ser atualizados face às disposições do SNC-AP (cfr. Portaria 189/2016, de 14/07).

Figura 11 – Caracterização do património imobiliário da segurança social



(a) 21 imóveis, por se situarem em territórios de baixa densidade, foram dispensados da aplicação do princípio da onerosidade (n.º 6 do art. 119.º da LOE 2022).

Fonte: Informação disponibilizada pelo IGFSS, ISS, ISSA e ISSM. Cálculos TC.

Os imóveis detidos pela SS deverão ser utilizados na prossecução das suas atividades ou para a obtenção de rendimento, sendo que a existência de 425 imóveis devolutos contraria uma utilização eficiente do capital existente. Esta situação carece de avaliação cuidada, até porque 57 desses imóveis foram obtidos através de dação em cumprimento¹ e 11 foram alvo de aquisição, traduzindo exfluxos de recursos financeiros para a obtenção destes ativos, que não estão a ser utilizados, quer na atividade operacional, quer para a obtenção de rendimento².

Relativamente ao controlo e registo de imóveis verificaram-se fragilidades, designadamente:

- ◆ 29 imóveis não se encontram relevados nas demonstrações financeiras e 7³ estão relevados por valor nulo.
- ◆ 1 imóvel propriedade do ISSA encontra-se registado como património da Região Autónoma dos Açores.
- ◆ 71 imóveis⁴ considerados da segurança social sem que haja registo da titularidade a favor das respetivas entidades.
- ◆ A prática de utilização de números de imobilizado próprios⁵ para o registo de obras de beneficiação não é a mais adequada, podendo afetar o valor das amortizações, já que quando se verifique o cumprimento dos requisitos para registo das obras como ativo, estas deveriam acrescer ao valor do imobilizado existente que foi alvo de grandes reparações, e ser alvo de amortização com base na vida útil remanescente.
- ◆ Em 190 imóveis (6,6% dos imóveis constituídos por terreno e edificado), o valor do terreno não se encontra segregado do valor do edificado, sobrevalorizando a conta na qual se releva os Edifícios e outras construções e subvalorizando a conta em que se regista o valor dos Terrenos e recursos naturais, potenciando, ao mesmo tempo, a possibilidade de erro nas amortizações, quando o cálculo das mesmas incida sobre a parcela afeta ao terreno⁶, afetando os custos e o valor líquido do ativo⁷.

A análise das contas da SS encontra-se assim prejudicada por estar em causa a integridade e totalidade dos registos necessárias à garantia da imagem verdadeira e apropriada das demonstrações financeiras.

¹ O IGFSS, em contraditório, refere que sobre os mesmos impendem um conjunto de ações tendo em vista a sua rentabilização. Contudo, verifica-se que existem imóveis nestas condições desde 2010.

² O art. 196.º do Código dos Regimes Contributivos do sistema previdencial de segurança social permite que esta aceite em pagamento a dação de móveis ou imóveis, por parte do contribuinte, para extinção total ou parcial de dívida vencida. Trata-se, pois, de um ato discricionário da administração, em que importaria acautelar quer a utilidade dos bens para o exercício da atividade da segurança social, quer a possibilidade da sua alienação num prazo razoável e por um valor muito próximo do contratualizado para a dação, aspetos que se revelam essenciais para a aferição do interesse público dos negócios em causa, o qual passa, necessariamente, pela cobrabilidade dos valores em dívida à segurança social.

³ 6 imóveis relevados nas demonstrações financeiras do IGFSS e 1 imóvel no ISS. Em contraditório, o ISS informou que vai proceder à análise e correção do imóvel que se encontra registado pelo valor nulo. Por sua vez, o IGFSS refere que 4 dos 6 imóveis correspondem a sub-números zero e os restantes 2 permanecem em inventário para efeitos de controlo. No entanto, os 6 imóveis relevados com valores nulos referem-se a sub-números de 1 a 6, correspondendo a várias frações, com o valor total de todas as frações no sub-número 0 (414000005131).

⁴ 21 estão incluídos nos 29 sem número de inventário atribuído nem valor. Em contraditório, o ISS e o IGFSS informaram que apenas procedem ao registo dos imóveis inscritos em seu nome na conservatória do registo predial (CRP). Considera-se que, mesmo em POCISSSS, esta é uma interpretação muito restritiva e chama-se a atenção para que, com a revogação do CIBE e a implementação do SNC-AP, os procedimentos de reconhecimento de ativos, nomeadamente imóveis, deverão ser alterados.

⁵ 40 números de inventário referem-se a obras de beneficiação em edificados, no valor de 1,3 M€, aos quais acrescem mais 4, no valor de 253 m€, identificados pelo ISS em contraditório.

⁶ O art. 36.º do CIBE determina que o valor do terreno não está sujeito a amortização.

⁷ Em contraditório, o ISS informou das dificuldades na obtenção da informação contabilística e que iria regularizar as situações com a implementação do SNC-AP. O SESS, no mesmo âmbito, informou que o processo de implementação do SNC-AP foi aproveitado para a correção dos registos.

3.3.1.1.2. Ao nível da dívida de terceiros

Em 31/12/2022, a dívida bruta representava 34,0% do ativo (29,3% em 2021), ascendendo a 16 840 M€ (+26,3% do que em 2021), principalmente em resultado do aumento da dívida de médio e longo prazos (+3 093 M€; +31,1%)¹, mas também da de curto prazo (+411 M€; +12,1%). Também a dívida líquida de provisões para cobrança duvidosa evidencia um acréscimo de 978 M€ (+19,5% face a 2021), atingindo o valor de 5 989 M€, dos quais 2 240 M€ registados como dívida de médio e longo prazos, mais 468 M€ face a 2021(+26,4%), e 3 749 M€ como dívida de curto prazo, mais 510 M€, face a 2021(+15,7%).

Em 2022, pela primeira vez, foram relevados juros vencidos sobre dívidas de contribuintes, no montante de 2 901 M€², indo ao encontro do recomendado pelo Tribunal há vários anos. Sem o efeito da relevação contabilística dos referidos juros, a dívida bruta cresceu 603 M€ (4,5%), enquanto a dívida líquida (deduzida de provisões) ascendeu a 5 453 M€ (+8,8%).

Quadro 57 – Dívida de terceiros – 2021-2022

(em milhões de euros)

Dívidas de terceiros	2021		2022	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Contribuintes	10 417	4 526	13 911	5 547
Clientes	1 791	49	1 824	39
Prestações sociais a repor	749	157	766	163
Outros devedores	375	278	335	240
Outros	5	0	4	0
Total	13 336	5 011	16 840	5 989

Fonte: CSS de 2021 e 2022.

Dívida de Contribuintes

Os créditos sobre contribuintes representam 82,6% do total da dívida bruta e aumentaram 33,6% face a 2021 verificando-se que:

- ◆ 74,1% (10 303 M€) do valor dos créditos estava em mora há mais de um ano, sendo que 76,6% desta dívida (7 890 M€) estava participada a execução fiscal (+301 M€ que em 2021). Desta última, refere-se o seguinte:
 - ◇ 79,9% (6 307 M€) tem uma antiguidade superior a 5 anos (prazo legal para a prescrição de dívidas à segurança social);
 - ◇ 53,3% (4 207 M€) tem uma antiguidade superior a 10 anos, refletindo para além da sua antiguidade o risco de incobrabilidade;
 - ◇ 4,1% (327 M€) tem uma antiguidade superior a 20 anos, pelo que se consideram praticamente incobráveis, independentemente dos procedimentos efetuados pela segurança social, com vista à não prescrição destas dívidas;
 - ◇ 16,5% (1 301 M€) estava associada a planos prestacionais, um acréscimo de 299 M€ (29,8%);

¹ Em 2022 foram extintos por prescrição créditos no valor de 101 M€ (Contribuintes: 100,7 M€; Beneficiários: 666 m€).

² 2 891 M€ de dívidas de juros de dívidas participadas a execução fiscal com uma maturidade superior a 12 meses e 10 M€ de dívida de juros de dívidas participadas a execução fiscal com uma maturidade inferior ou igual a 12 meses.

- ◇ 18,2% (1 436 M€) era relativa a contribuintes com dívidas superiores a 1 M€¹.
- ◆ 61,2% (8 517 M€) estava classificada como dívida de cobrança duvidosa (57,0% em 2021, representando 5 939 M€) estando provisionada em 98,2% (8 365 M€) (99,2% em 2021, atingindo 5 890 M€), refletindo, para além da sua antiguidade, o risco de incobrabilidade².
- ◆ Em 2022, foram prescritas dívidas de contribuintes³ no montante de cerca de 100 M€ (+21,3 M€, 27,5%, face a 2021) e foram anuladas dívidas prescritas em anos anteriores no montante de cerca de 42 M€, mais 112,1% face a 2021 (41,3% da dívida prescrita no ano). Sem o efeito da extinção e anulação de créditos por prescrição, a dívida de contribuintes cresceu 33,4% em 2022.
- ◆ Neste exercício foi relevado contabilisticamente, pela primeira vez, nas demonstrações financeiras do IGFSS⁴, ISSA⁵ e ISSM⁶ o montante de dívida e provisões referentes a juros de mora de contribuintes apurados relativamente a processos de execução fiscal, à data de 31/12/2022⁷, respetivamente de 2 901 M€ e de 2 365 M€. Excluindo o impacto da relevação dos juros, a dívida bruta de contribuintes aumentou, face a 2021, 594 M€ (+5,7%) e líquida de provisões cresceu 485 M€ (+10,7%).
- ◆ De notar, contudo, que só foram relevados juros vencidos para as dívidas participadas a execução fiscal (56,7% das dívidas de contribuintes), continuando a não serem relevados juros para 43,3% destas dívidas, no valor de 6 022M€. Em contraditório, o IGFSS informou que ainda não se encontram salvaguardadas as condições técnicas para o apuramento dos juros relativos à dívida de contribuintes residente no sistema de conta corrente GC. O SESS, no mesmo âmbito, refere que se irão efetuar todas diligências necessárias para o acolhimento total da recomendação.

Desta forma, continua a não ser integralmente cumprido o princípio da especialização dos exercícios, tal como previsto no POCISSSS, uma vez que para uma parte da dívida relevada nas demonstrações financeiras da segurança social não são calculados juros vencidos, subvalorizando as demonstrações financeiras na exata medida do valor desses juros. Em contraditório, o IGFSS informou que ainda não se encontram salvaguardadas as condições técnicas para o apuramento dos juros relativos à dívida de contribuintes residente no sistema de conta corrente GC. O SESS, no mesmo âmbito, refere que se irão efetuar todas diligências necessárias para o acolhimento total da recomendação.

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 ainda não foi aplicado à totalidade dos juros vencidos e não

¹ 636 contribuintes com dívidas superiores a 1 M€, sete destes com dívidas superiores a 10 M€.

² 98,6% da dívida de cobrança duvidosa tem antiguidade superior a dois anos estando, por isso, provisionada a 100%. Existem valores em dívida desde 1976.

³ Sem considerar coimas e custas. Essencialmente dívida que tinha sido prescrita nos anos de 2010 (35 M€), 2011 (2 M€), 2009 (1 M€) e 2021 (823 m€).

⁴ 10 M€ de dívidas referentes a juros vencidos com uma maturidade inferior ou igual a 12 meses e 2 741 M€ de dívida de juros com uma maturidade superior a 12 meses e provisões sobre essas dívidas com uma maturidade inferior ou igual a 12 meses de 1 M€ e com uma maturidade superior a 12 meses de 2 234 M€.

⁵ 155 m€ de dívidas referentes a juros vencidos com uma maturidade inferior ou igual a 12 meses e 47 M€ de dívida de juros com uma maturidade superior a 12 meses e provisões sobre essas dívidas com uma maturidade inferior ou igual a 12 meses de 14 m€ e superior a 12 meses de 38 M€.

⁶ 154 m€ de dívidas referentes a juros vencidos com uma maturidade inferior ou igual a 12 meses e 102 M€ de dívida de juros com uma maturidade superior a 12 meses e provisões sobre essas dívidas com uma maturidade inferior ou igual a 12 meses de 17 m€ e superior a 12 meses de 93 M€.

⁷ Dando cumprimento ao recomendado desde há vários anos (31-PCGE/2021, 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).

pagos provenientes de dívida contributiva e não é divulgada informação que justifique a sua não aplicação, contrariando o ponto 3.2 do POCISSSS e induzindo em erro os utilizadores das demonstrações financeiras.

Verifica-se que (cfr. Anexo D7) a dívida refletida na conta de contribuintes continua, em 2022, a padecer de erros e omissões, nomeadamente pela: impossibilidade de validação da informação existente no SIF e nos sistemas de contas correntes inviabilizando o controlo ao encerramento de contas; existência de dívidas de juros de mora com saldos contranatura; anulação de prescrições; e não inclusão da dívida não participada a execução no processo de análise da cobrabilidade e da constituição de provisões. Em contraditório, o IGFSS referiu que a dívida residente em conta corrente terá de ser objeto de análise, por forma a corrigir eventuais situações de dívida indevida ou ainda não participada a execução fiscal, e assim proceder à constituição das respetivas provisões.

Dívida de Clientes

As dívidas de clientes, que em 2022, ascendem a 1 824 M€ (+1,8% do que em 2021), em termos brutos, e advêm, como se tem verificado nos últimos anos, das dívidas ao Fundo de Garantia Salarial (FGS), no montante de 1 394 M€, e ao Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores (FGADM), no valor de 429 M€. Em ambos os casos, a quase na totalidade da dívida está provisionada a 100%, dada a natureza destes fundos¹ e a elevada incobrabilidade das dívidas. Do total da dívida ao FGADM, apenas 2,2% correspondem a acordos prestacionais voluntários (10 M€) e 22,3% (95 M€) está participada em execução fiscal², pelo que a maior parte da dívida, 75,5% (324 M€), não está abrangida por qualquer acordo nem em execução fiscal³.

A dívida refletida na conta de clientes continua (cfr. Anexo D8), em 2022, a padecer de erros e omissões, designadamente por não registo da sua incobrabilidade, pelo que mesmo as dívidas para as quais não há qualquer possibilidade de recuperação continuam relevadas nas demonstrações financeiras⁴.

Prestações sociais a repor

Os créditos sobre beneficiários por dívidas de prestações sociais (por pagamentos indevidos), totalizaram 766 M€ (+2,2% face a 2021), estando 652 M€ (85,1%) classificados como dívidas de cobrança duvidosa e na sua maioria (92,6%) provisionados, facto que reflete a antiguidade da dívida. No que se refere à fase da dívida:

- ◆ 89 M€ (11,6%) estavam participados a execução fiscal⁵ – em 2022 houve uma agilização no processo de recuperação destas dívidas, tendo sido participados a execução fiscal cerca de 33 M€, envolvendo 51 646 beneficiários, o que, face a 2021, representou um acréscimo de 112,5% em valor (17 M€) e 73,8% em número (21 930 beneficiários);
- ◆ 41 M€ (5,4%) respeita a planos prestacionais de cobrança voluntária;

¹ O FGS assegura o pagamento aos trabalhadores de créditos que não possam ser pagos pela entidade empregadora por motivo de insolvência ou de situação económica difícil. Por sua vez, o FGADM assegura o pagamento das prestações de alimentos, em substituição da pessoa judicialmente obrigada, no caso de incumprimento desta obrigação.

² 9 M€ correspondiam a acordos prestacionais executivos.

³ Situação que também se explica pela significativa desaceleração na participação a execução fiscal face a 2021. Em 2022, foram participadas dívidas de 2 505 devedores, num total de 14 M€ (17 343 devedores; 91 M€, em 2021).

⁴ Em contraditório, o IGFSS e o SESS informaram que quanto ao FGS se prevê solucionar e concluir até final de 2024 a revisão do sistema informático e que, relativamente à dívida do FGADM, o registo da dívida incobrável é uma matéria que será objeto de articulação em conjunto com as várias instituições da SS, nomeadamente com o II.

⁵ 19,6% (17 M€) desta dívida estava incluída em planos prestacionais executivos.

- ◆ 637 M€ (83,1%) da dívida continua a não estar participada a execução fiscal nem enquadrada em planos prestacionais de cobrança voluntária, o que compromete a sua cobrança.

A dívida de prestações sociais a repor continua a padecer de erros e omissões (cfr. Anexo D9).

Outros devedores

Existem outros créditos de terceiros, no valor de 339 M€, dos quais ressalta um conjunto de dívidas com bastante antiguidade que ascendem a 120 M€ e têm vindo a ser objeto de acompanhamento por parte do Tribunal (cfr. Anexo D10). O IGFSS, em contraditório, informou que tem efetuado procedimentos e tentativas de resolução junto das entidades devedoras e que no próximo exercício económico vai dar continuidade aos trabalhos desenvolvidos.

3.3.1.1.3. Ao nível das disponibilidades

As disponibilidades representam 63,9% do ativo bruto e totalizaram 31 652 M€, mais 486 M€ (1,6%) do que em 2021. Incluem títulos negociáveis, na sua maioria títulos de dívida pública¹, depósitos (no Tesouro² e em Instituições Financeiras) e caixa. 81,5% destas disponibilidades são títulos na posse do FEFSS³, que registaram uma diminuição de 874 M€⁴ (-3,3%) face a 2021 (cfr. Quadro 58).

Quadro 58 – Disponibilidades – 2021-2022

(em milhões de euros)

Disponibilidades	Valor		Variação 2022/2021	
	2021	2022	Valor	%
Títulos negociáveis	26 658	25 785	-874	-3,3
Ações	5 175	4 518	-657	-12,7
Obrigações e títulos de participação	0	0	0	0
Títulos da dívida pública	21 442	21 090	-352	-1,6
Outros títulos	14	151	136	955,2
Outras aplicações de tesouraria	27	27	0	-1,8
Depósitos em Instituições Financeiras e Caixa	4 508	5 867	1 359	30,2
Depósitos no Tesouro (a)	3 595	4 369	774	21,5
Depósitos em Instituições Financeiras	912	1 497	585	64,1
Caixa	0	1	1	279,2
Total	31 166	31 652	486	1,6

(a) Reclassificação realizada pelo TC, para efeitos de análise, relativamente ao valor dos depósitos bancários no IGCP, uma vez que o balanço da segurança social não releva estes valores em conta apropriada nos termos do POCISSSS (o valor relevado no balanço em depósitos em instituições financeiras foi deduzido do valor dos depósitos existentes em contas bancárias do IGCP das seguintes entidades: IGFSS, II, ISS, FSS e FEFSS).

Fonte: CSS 2021 e 2022, SIF e E-contas. Cálculos TC.

¹ 17 149 M€ respeitam ao FEFSS, 3 841 M€ ao IGFSS e 100 M€ ao FSS.

² O aumento verificado no ano (+774 M€) reflete essencialmente os depósitos à ordem no IGCP do IGFSS de 366 M€ (10,9%), acolhendo o estabelecido no art. 91.º do DLEO 2022, e do FEFSS 541 M€ (1 597,4%).

³ 11 840 M€ respeitam a dívida pública nacional e 5 308 M€ a dívida pública estrangeira no total de 17 149 M€.

⁴ Resulta do efeito líquido das vendas, compras e variações de justo valor das ações (-657 M€) e da dívida pública (-352 M€) (FEFSS -452 M€, FSS 100 M€), conjugado com a redução nas outras aplicações de tesouraria (-0,5 M€), parcialmente compensadas pelo acréscimo nos outros títulos por parte do FEFSS (136 M€), nomeadamente nos títulos derivados.

O exame efetuado permitiu identificar fragilidades¹ particularmente ao nível das reconciliações bancárias e de atualizações em falta nas autorizações de movimentações dos fundos (cfr. Anexo D11). No geral, verificou-se uma melhoria no que respeita aos documentos por reconciliar, tanto em número como em volume financeiro, em especial nos documentos do próprio ano. Mantém-se, contudo, a transição de documentos por reconciliar, com montantes significativos (1 210 M€), impedindo a relevação nas demonstrações financeiras de valores disponíveis nas contas bancárias, traduzindo-se numa subvalorização do saldo de disponibilidades e de execução orçamental, podendo conduzir a saldos contabilísticos negativos².

Salienta-se que 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 IGFSS³.

3.3.1.2. Fundos próprios

Os fundos próprios, no montante de 36 229 M€, são constituídos, na sua maioria, por património no valor de 24 926 M€, pertencendo 94,1% ao FEFSS (23 444 M€)⁴. À semelhança dos anos anteriores, verifica-se uma tendência de crescimento, registando um aumento de 1 113 M€ (3,2%) face a 2021, por força:

- ◆ do reforço do património do FEFSS em 1 865 M€ (8,1%), por incorporação: a) do resultado líquido do exercício de 2021, no valor 804 M€; b) das transferências do sistema previdencial-repartição para o sistema previdencial - capitalização ocorridas em 2021 (582 M€)⁵; c) dos valores arrecadados em 2022 no total de 479 M€⁶;
- ◆ do aumento dos resultados transitados em 1 575 M€ (18,6%), que decorre: a) da transferência do resultado líquido do exercício (+1 183 M€); b) da relevação de juros de mora e respetivas provisões (+526 M€)⁷; c) da reafetação de custos no valor de cerca de 3 M€; d) de regularizações de imobilizado (+661 m€); e) da relevação da dívida a pagar ao Ministério da Agricultura (-138 M€)⁸;

¹ O IGFSS e o SESS, em contraditório, informaram que, a par da implementação do SNC-AP, também estão em curso trabalhos de desenvolvimento de novos interfaces que permitirão a contabilização correta e a integração das cobranças. Já o II, no mesmo âmbito, refere que de modo a ultrapassar a situação “...foi apresentada proposta de operacionalização ao IGFSS, I.P.. Até à data, ainda não foi possível consensualizar a solução, que tenha o devido acolhimento, para que os trabalhos se possam iniciar com a necessária estabilidade”.

² Em 2022, a síntese de reconciliação bancária do IGFSS apresenta 5 contas bancárias com saldo contabilístico negativo no total de 3,7 M€.

³ Estas observações têm sido objeto de recomendações por parte do Tribunal em pareceres anteriores. Em contraditório, o IGFSS referiu que 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, se encontram em fase de apreciação, enquanto o SESS informou que a primeira se encontra em fase de revisão e a segunda em apreciação, para posterior envio ao MF.

⁴ 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 (2 601 M€) e alienação de imóveis e rendimentos patrimoniais com origem no princípio da onerosidade (722 m€).

⁵ Valor referente a: i) saldos anuais do sistema previdencial-repartição (581 M€); ii) alienação de imóveis (445 m€) e iii) rendimentos prediais (229 m€).

⁶ Valor referente a: i) consignação do IRC (297 M€); ii) adicional ao IMI (148 M€) e iii) adicional de solidariedade sobre o setor bancário (34 M€).

⁷ No exercício de 2022, pela primeira vez; o IGFSS o ISSA e o ISSM relevaram dívida referente a juros de mora e respetivas provisões de contribuintes, apurados relativamente aos processos de execução fiscal.

⁸ Foi reconhecida no balanço do IGFSS, como dívida a pagar ao Ministério da Agricultura, o montante de 138 M€, matéria que foi objeto de recomendação do Tribunal.

- ◆ do resultado líquido do ano de 242 M€, apresentando uma diminuição de 2 327 M€ (-90,6%), em larga medida, reflexo do resultado bastante negativo do FEFSS (-3 269 M€).

Ao nível do património, verifica-se que 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 devido ao facto de os saldos de gerência gerados pelas receitas atribuídas ao Fundo reverterem para o OSS¹, não se encontrando assim a legislação nacional em linha com a legislação da UE no que à constituição de património diz respeito².

3.3.1.3. Passivo

O passivo aumentou 358 M€ (23,4%), face a 2021, totalizando 1 883 M€. O grupo patrimonial mais significativo é o dos acréscimos e diferimentos (contas de especialização de exercícios), no qual a conta de proveitos diferidos³, que aumentou 1,7% (18 M€), apresenta um peso de 56,5% (1 064 M€).

As responsabilidades com terceiros, relevadas em outros credores, ascendem a 522 M€ (+322 M€, +162,2% face a 2021) em reflexo da atividade do IGFSS, do ISS e do FEFSS. No caso do IGFSS, deve-se à assunção da dívida ao Ministério da Agricultura no valor de 138 M€ e da relevação de mais de 2 M€ referentes a dívidas relacionadas com o Fundo de Compensação do Trabalho (FCT)⁴. Já no ISS decorre do aumento de 45 M€ relativos a credores por prestações sociais em prescrição⁵ e 29 M€ relacionados com credores pela utilização das verbas no âmbito do PRR. No caso do FEFSS deve-se ao aumento de valores pendentes de liquidação relativos a operações com instrumentos financeiros (108 M€).

As provisões para riscos e encargos aumentaram 4,1% (2 M€), ascendendo a 60 M€, sendo que o ISS é responsável por 97,4% (59 M€)⁶ das mesmas, destacando-se com maior probabilidade de gerar uma saída de recursos do Instituto as ações administrativas (46 M€) e as impugnações judiciais (13 M€).

¹ N.º 3 do art. 14.º do Regime do FGS. Recomendações: 43-PCGE/2021, 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. Estas recomendações têm sido dirigidas aos membros do Governo responsáveis pela área do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social e pela área das Finanças. No âmbito do seu acompanhamento, o SESS em junho de 2023 informou que, da articulação com os serviços, resultou uma nova versão do projeto de portaria que visa definir os termos do financiamento do FGS por parte do Estado, que essa se encontra a ser trabalhada pelo ministério.

² Em contraditório, o IGFSS e o SESS informaram que os termos do financiamento do FGS se encontram em fase de apreciação.

³ Onde se relevam os saldos na posse da SS relativos a fundos consignados ao financiamento de ações de formação profissional e projetos sociais com suporte no OE e no FSE e a outros programas com receita consignada no montante de 1 046 M€.

⁴ O FCT é um fundo autónomo, dotado de personalidade jurídica e gerido por um Conselho de Gestão. É um fundo de capitalização individual financiado pelas entidades empregadoras por meio de contribuições mensais. Estas contribuições constituem uma poupança a que se encontram vinculadas, com vista ao pagamento de até 50% do valor da compensação a que os trabalhadores abrangidos pelo novo regime venham a ter direito na sequência da cessação do contrato de trabalho.

⁵ Valores de prestações sociais devolvidos à segurança social colocadas a pagamento aos beneficiários, mas cujo pagamento não ocorreu, por várias ordens de razão, tais como: NIB de destino inválido, moradas incorretas, etc..

⁶ Em 2022, foi cumprido o princípio da não compensação estabelecido no POCISSSS de que “*Não se deverão compensar saldos (...) de contas de custos e perdas com contas de proveitos e ganhos...*”, dando acolhimento à recomendação do Tribunal (Recomendação 38-PCGE/2021).

Constata-se que, presentemente, as demonstrações financeiras consolidadas da Segurança Social e individuais das instituições que integram o respetivo perímetro não refletem a existência de passivos pela atribuição de direito às prestações sociais, apresentando apenas os passivos decorrentes de prestações sociais que foram processadas, mas ainda não recebidas pelos beneficiários.

Admite-se que as prestações sociais sujeitas a condições que pressupõem aferição de cumprimento de requisitos (seja da situação ou recursos do beneficiário), que possam implicar a sua descontinuação, como o subsídio de desemprego, apenas cumprem a condição de serem uma obrigação a cada momento de pagamento. Porém, tal já não se verifica, por exemplo, no caso das pensões de velhice e invalidez em que, uma vez atribuída e definida a pensão, se confere ao beneficiário um direito vitalício à mesma. Neste caso, o passivo não se verifica a cada momento de pagamento, mas sim aquando da atribuição da pensão definitiva e vence-se parcialmente a cada período de pagamento.

A situação descrita compromete a obtenção de uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira da Segurança Social afetando, igualmente, a transparência do impacto das decisões que venham a ser tomadas neste âmbito, como sejam as decisões de aumentos extraordinários das pensões, pelo que deverá ser aproveitado o processo de implementação do SNC-AP para encetar os procedimentos necessários ao reconhecimento adequado destas responsabilidades nas demonstrações financeiras e divulgações, bem como os direitos conexos, nomeadamente as transferências do OE, no que concerne à cobertura das responsabilidades do Sistema de Proteção Social de Cidadania, em articulação com a Comissão de Normalização Contabilística, sempre que pertinente.

O SESS e o IGFSS, no âmbito do contraditório, informaram que, atendendo à especificidade do Sistema Público de Pensões, será promovida uma análise mais aprofundada sobre o tema.

3.3.2. Demonstração de resultados

Em 2022, os proveitos totalizaram 41 790 M€ enquanto os custos ascenderam a 41 549 M€, resultando num resultado líquido positivo de 242 M€, o que representa uma quebra de 2 327 M€ (-90,6%) face a 2021.

Quadro 59 – Demonstração de resultados – 2021-2022

(em milhões de euros)

Contas	Valor		Variação 2022/2021	
	2021	2022	Valor	%
Custos e perdas				
Transf. correntes/Subsídios concedidos e prestações sociais	30 661	30 908	247	0,8
Custos com o pessoal	285	295	11	3,8
Fornecimentos e serviços externos	112	111	-1	-1,0
Provisões do exercício	420	507	87	20,8
Amortizações do exercício	23	31	8	37,1
Outros custos e perdas operacionais	5	6	1	18,1
Total dos custos operacionais	31 505	31 858	354	1,1
Custos e perdas financeiros	1 417	4 854	3 437	242,5
Custos e perdas extraordinários	8 300	4 836	-3 463	-41,7
Total dos Custos e Perdas	41 222	41 549	327	0,8

(...)

(...)

(em milhões de euros)

Contas	Valor		Variação 2022/2021	
	2021	2022	Valor	%
Proveitos e Ganhos				
Impostos e taxas	20 207	22 986	2 779	13,8
Transferências e subsídios correntes obtidos	12 197	11 489	-708	-5,8
Outros proveitos e ganhos operacionais	123	82	-41	-33,0
Total dos proveitos operacionais	32 528	34 557	2 030	6,2
Proveitos e ganhos financeiros	2 219	1 596	-623	-28,1
Proveitos e ganhos extraordinários	9 044	5 637	-3 407	-37,7
Total dos Proveitos e Ganhos	43 791	41 790	-2 000	-4,6
Resultados operacionais	1 023	2 699	1 676	163,9
Resultados financeiros	802	-3 258	-4 060	-506,5
Resultados extraordinários	744	801	57	7,6
Resultado líquido do exercício	2 569	242	-2 327	-90,6

Fonte: CSS de 2021 e 2022.

Os proveitos e ganhos diminuiram 2 000 M€ (-4,6%) em reflexo:

- ◆ Do acréscimo de 2 030 M€ (6,2%) dos proveitos operacionais sustentado em grande medida pelo aumento: i) das contribuições e quotizações para a SS declaradas em 2 781 M€ (13,9%)¹; ii) do financiamento para cumprimento da LBSS (+642 M€) e iii) da receita consignada do IVA social 6,0% (+55 M€), que foram parcialmente compensados pela diminuição: i) dos fundos europeus em 256 M€ (-18,5%) destinados, sobretudo, a ações de formação profissional; ii) dos financiamentos do OE para as medidas COVID (-679 M€, -43,9%), bem como, iii) da afetação ao sistema previdencial, realizada em 2021, a título excecional, de receitas fiscais consignadas ao FEFSS (-466 M€)².
- ◆ Do decréscimo dos proveitos extraordinários em 3 407 M€ (-37,7%) decorrente das diminuições de: i) 3 368 M€ (-40,8%) em correções às declarações de contribuições para a segurança social³; ii) nos ganhos em imobilizações e existências em 9 M€ (-77,9%) e 7 M€ (-92,7%), respetivamente. Estas variações foram parcialmente mitigadas pelos acréscimos: i) 38 M€ (+12,4%) em reduções de provisões constituídas para dívidas de contribuintes e de prestações sociais; ii) 22 M€ (+112,1%) em recuperação de dívidas de contribuintes e iii) 10 M€ de relevação, pela primeira vez, de especialização de proveitos de juros referentes aos processos de execução fiscal.
- ◆ Da diminuição de 623 M€ (-28,1%) dos proveitos financeiros, em resultado da atividade do FEFSS (-624 M€, -28,2%), que foi marginalmente compensada com o acréscimo dos rendimentos do IGFSS com juros (+0,5 M€) e outros proveitos e ganhos financeiros (+1 M€). O decréscimo dos proveitos financeiros do FEFSS devem-se, sobretudo, à diminuição dos ganhos com: i) mais valias potenciais por revalorização

¹ Por força da recuperação da atividade económica, crescimento do PIB e dinâmicas positivas no mercado de trabalho, com o aumento da população ativa e a criação líquida de empregos. E ainda, da atualização da retribuição mínima mensal garantida (RMMG), de 665€ em 2021 para 705€ em 2022, nos termos do DL 109-B/2021, de 07/12, que alargou a base de incidência das contribuições e quotizações para a segurança social.

² Nos termos do art. 376.º da 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 são afetadas ao FEFSS são contabilizadas na conta de 51 – Património.

³ As correções efetuadas a declarações de anos anteriores levam ao registo de um custo extraordinário pela anulação da declaração incorreta e a um proveito extraordinário pelo registo da nova declaração corrigida. Em 2022, os valores foram de 4 646 M€ de custos e 4 879 M€ de proveitos, com um impacto líquido de +233 M€ nos resultados do ano.

a mercado (-835 M€, -98,0%); ii) alienação de aplicações de tesouraria (-130 M€, -97,5%); iii) juros obtidos (-14 M€, -3,8%); iv) rendimentos de participações de capital (-11 M€, -10,0%)¹, que excederam em muito os aumentos decorrentes das diferenças de câmbio favoráveis realizadas (+260 M€, +103,6%) e dos ganhos de contratos futuros (+107 M€, +60,0%).

Os custos e perdas subiram 327 M€ (+0,8%) fruto:

- ◆ Do aumento dos custos e perdas financeiros em 3 437 M€ (+242,5%), explicado pela subida nos custos do FEFSS (+3 436 M€, +242,8%), que resultaram, em grande medida, dos aumentos: i) das menos valias potenciais por revalorização a mercado (+2 478 M€, +420,8%); ii) das perdas na alienação de aplicações de tesouraria (+416 M€, +448,8%); iii) das diferenças de câmbio desfavoráveis realizadas (+311 M€, +58,2%) e potenciais (+103 M€, +228,3%); e iv) das perdas em contratos futuros (+129 M€, +84,5%).
- ◆ Do acréscimo dos custos operacionais (+354 M€, +1,1%), motivado pelos aumentos: i) das prestações sociais em 374 M€ (+1,4%); ii) das provisões do exercício (+87 M€, +20,8%)²; iii) dos encargos sociais (+11 M€, +3,8%) e iv) das amortizações do exercício (+8 M€, +37,1%), que foram parcialmente contrabalançados pela diminuição das transferências e subsídios em 127 M€ (-2,6%).

O acréscimo das prestações sociais, que ascenderam a 26 192 M€ (63,0% do total dos custos), resultou dos seguintes aumentos: i) pensões e complementos (+1 245 M€, +6,6%), com especial destaque para o acréscimo na parcela de atualização de pensões (+797 M€, +106,7%) e ii) novos apoios extraordinários aos titulares de prestações sociais e às famílias mais vulneráveis (+536 M€), criados em 2022³, que foram em parte compensados pelas diminuições: i) prestação social para a inclusão e respetivo complemento (-50 M€, -9,7%); ii) prestações com desemprego e apoio ao emprego (-316 M€, -20,1%) e iii) prestações excecionais e temporárias COVID-19 (-1 428 M€, -75,3%).

Já as transferências, apesar do aumento verificado nas efetuadas para IPSS (+219 M€, +12,4%), decresceram 100 M€ (-2,6%), com relevo nas destinadas à AC (-327 M€, -17,8%) e às regiões autónomas (-13 M€, -16,1%). Os subsídios diminuiram (-27 M€, -2,8%), sobretudo, devido aos relacionados com o financiamento de projetos com suporte no FSE (-43 M€, -4,8%) não obstante o aumento dos relativos a projetos com suporte no OE (+15 M€, +20,7%).

- ◆ Da diminuição dos custos e perdas extraordinários em 3 463 M€ (-41,7%), que resulta sobretudo do decréscimo do valor da anulação de contribuições para a SS em 3 485 M€ (-42,9%).

Em suma, o acentuado decréscimo do resultado líquido do exercício de 2022 resultou dos movimentos verificados nos três grupos de resultados: a) operacionais (2 699 M€), com um acréscimo no valor de 1 676 M€ (+163,9%), muito suportado pela evolução das contribuições; b) extraordinários (801 M€) com um aumento de 57 M€ (+7,6%), assente no efeito líquido das correções relativas a anos anteriores e nas reduções de

¹ E ainda, com a diminuição dos ganhos potenciais de diferenças de câmbio favoráveis (1,3 M€ -0,4%).

² Em 2022, foi relevada contabilisticamente nas contas das entidades IGFSS, ISSM e ISSA dívida referente a juros de mora e respetivas provisões de contribuintes com dívida participada a SEF.

³ Como mitigação dos impactos económicos do choque geopolítico foram estabelecidas medidas legislativas de apoio extraordinário às pessoas mais vulneráveis, definidas pelo DL 28-A/2022, de 25/03, DL 30-D/2022, de 18/04, com a 3.ª fase definida no DL 85-B/2022, de 22/12. E ainda, o pagamento de um apoio a titulares de rendimentos e prestações sociais e de um apoio extraordinário por pessoa dependente, ambos, no âmbito das medidas de apoio às famílias previstas no DL 57-C/2022, de 06/12.

amortizações e provisões; c) financeiros (-3 258 M€) com um decréscimo no montante de 4 060 M€ (-506,5%), devido essencialmente ao desempenho da atividade do FEFSS¹.

Os erros identificados no ponto 3.3.1 e detalhados nos Anexos D4, D5, D7, D8, D9 e D10, nomeadamente os que afetam os valores das amortizações, provisões e especialização do exercício, também impactam, pelos motivos aí referidos, o apuramento dos resultados. Em 2022, verificou-se a correção parcial de um desses erros, com o registo, pela primeira vez, da especialização dos juros referentes aos processos de execução fiscal que teve um impacto positivo de 9 M€ nos resultados do ano (10 M€ de proveitos e 1 M€ de custos com provisões).

3.3.3. Princípio da onerosidade

A ocupação ou utilização dos imóveis propriedade do IGFSS, por outras entidades públicas, devem ser, sem exceção, sujeitas ao pagamento de uma contrapartida nos termos de aplicação do princípio da onerosidade², até que seja celebrado um contrato de arrendamento (conforme determinado nas LOE desde 2019)³. Os valores dessas contrapartidas, quando não resultam de um valor comercial, são determinados por um valor unitário por m² consoante a localização do imóvel⁴ e são, em regra, inferiores aos valores de renda que têm vindo a ser comunicados para efeito de contratos de arrendamento⁵.

Desde 2019, os valores cobrados e os ainda em dívida pela utilização dos imóveis do IGFSS são os seguintes

Quadro 60 – Princípio da onerosidade

(em milhares de euros)

Princípio da onerosidade relativo a	Valor cobrado (2019-2022)			Valor em dívida em 31/12/2022 ^(a)		
	Capital	Juros	Total	Capital	Juros	Total
2019	118	0	119	4 365	33	4 398
2020	105	2	106	4 354	278	4 632
2021	22	0	22	4 872	488	5 360
2022	19	0	19	4 872	690	5 563
Total	264	2,1	266	18 464	1 489	19 953

(a) Os valores em dívida de 2019, 2020 e 2021 divergem dos evidenciados no PCGE 2021 pois, em 2022, o IGFSS procedeu ao recálculo do valor dos juros (131 m€), retificou o valor de um imóvel por correção das áreas (5 m€) e anulou o valor em dívida de outrol (50 m€).

Fonte: SIF e IGFSS. Cálculos TC.

As LOE 2021 e 2022 determinam que as receitas resultantes da aplicação do princípio da onerosidade sejam transferidas para o FEFSS. Neste âmbito, verifica-se que foram transferidos 240 m€⁶, faltando transferir 9,3 m€⁷, tendo o IGFSS informado⁸ estar em curso essa regularização e transferência dos montantes em falta.

¹ Cfr. ponto 3.4 – Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

² Portaria 278/2012, de 14/09 (alterada pelas Portarias 222-A/2016, de 12/08, 397/2019, de 21/11 e 309-D/2020, de 31/12).

³ Em 2022, conforme n.º 4 do art. 119.º da LOE 2022.

⁴ Concelho de Lisboa: 7 €/m², concelho do Porto: 5 €/m² e restante território: 4 €/m².

⁵ Relativamente aos 16 imóveis nessa situação, apenas para dois o valor da renda proposto é inferior ao da contrapartida.

⁶ 11 216,40€, transferidos em 2022, incorretamente classificados como Transferências de capital OSS-Receitas alienação do património da Segurança Social.

⁷ 1,7 m€ de 2021 (juros) e 7,6 m€ cobrados em 2022.

⁸ Em 16/05/2023 e 24/07/2023.

O IGFSS tem vindo a desenvolver procedimentos com vista a melhorar esta situação. No entanto, os trabalhos de verificação realizados no âmbito deste Parecer revelam que os procedimentos e as ações de controlo não têm sido suficientemente eficazes e justificam os números acima evidenciados (cfr. Anexo D12)¹. Também a matéria referente à participação das dívidas das contrapartidas para cobrança em execução fiscal, que tem sido, desde 2020, sinalizada como uma funcionalidade prioritária, no âmbito do Plano Anual de Desenvolvimento de Sistemas de Informação e Infraestrutura Tecnológica (PADSIIT), encontra-se agora apontada como um desenvolvimento a realizar após a entrada em exploração do SNC-AP, a ocorrer apenas em 2023. Em contraditório, o IGFSS vem, novamente, referir que a participação da dívida para efeitos de execução fiscal aguarda a implementação de solução tecnológica, encontrando-se sinalizada como um desenvolvimento posterior à entrada em exploração do SNC-AP. Salienta-se, no entanto, que, dado o reduzido número de devedores (8), a participação destas dívidas poderia ser efetuada de forma manual.

Por outro lado, verificam-se 11 despachos de dispensa de aplicação do princípio da onerosidade e estão em curso 11 transferências gratuitas e definitivas, de imóveis da SS, para as autarquias locais. Em 2022, verificou-se ainda a transferência gratuita e definitiva de um imóvel da SS para a Fundação INATEL². São tudo situações que, apesar de terem enquadramento na Lei, traduzem-se numa diminuição do património da SS e reduzem a afetação de receita ao FEFSS.

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2020, no âmbito do Balanço e Demonstração de resultados:

Recomendações PCGE 2020	Ações tomadas/Progressos
<p>Recomendação 26 (Rec. 27 – PCGE 2021)</p> <p>Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança que diligencie no sentido de assegurar uma reconciliação físico-contabilística em todas as instituições que integram o perímetro da segurança social de modo a que as demonstrações financeiras reflitam com fiabilidade todos os ativos na posse da segurança social e os inventários permitam realizar um efetivo controlo físico dos bens através da identificação da sua localização e as amortizações sejam realizadas de acordo com a legislação aplicável.</p>	<p>As diferentes entidades encontram-se em diferentes estágios e o processo continua não concluído. As ações tomadas foram designadamente:</p> <p>O II procedeu à alteração dos procedimentos no âmbito do cálculo das amortizações.</p> <p>O ISS concluiu o processo de inventariação e a respetiva reconciliação físico-contabilística dos bens móveis existentes no edifício Sede e edifícios do distrito de Lisboa.</p> <p>O ISSA procedeu à regularização do apuramento das amortizações de imóveis com terreno segregado e onde estavam a considerar apenas 75% do valor para efeito de amortização.</p> <p>Verifica-se assim, que têm vindo a ser tomadas ações relevantes, mas que, dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.</p>

¹ Em contraditório, o IGFSS vem refutar a apreciação de que as ações e procedimentos não têm sido suficientemente eficazes no âmbito da aplicação do princípio da onerosidade, dando conta de todas as diligências efetuadas. No entanto, não obstante as inúmeras diligências efetuadas pelo IGFSS, verifica-se que: existem imóveis sobre os quais ainda não foi aplicado o princípio da onerosidade; existe um elevado valor em dívida que tem aumentado todos os anos e mantém-se a falta de participação a SEF; é reduzido número de contratos de arrendamento celebrados. Desta forma, traduzindo a eficácia a obtenção de resultados finais, não se pode considerar que os procedimentos têm sido eficazes.

² Cedência da titularidade isenta de contrapartida – Despacho 553/2023, de 28/12, da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.



Recomendações PCGE 2020	Ações tomadas/Progressos
Recomendação 27 (Rec. 28 – PCGE 2021) Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança que diligencie no sentido de assegurar a adoção dos procedimentos necessários para que, na transição para o novo referencial contabilístico (SNC-AP), seja garantido que as demonstrações financeiras reflitam de forma verdadeira e apropriada o valor dos imóveis.	O IGFSS procedeu à validação do ficheiro para efeitos de carregamento da informação necessária para a transição para o novo sistema de informação, com o objetivo de determinar o universo de imobilizados relativos a imóveis sob a sua gestão, de forma a migrar informação fiável. O ISS adotou o critério de mensuração do custo (valores já existentes) para a transferência para o novo sistema de informação. Manifestou ainda a pretensão de analisar o registo contabilístico de todos os imóveis e utilizar o critério de mensuração do valor de aquisição (modelo de custo), ou, em certos casos específicos, a valorização pelo VPT. Verifica-se assim, que têm vindo a ser tomadas ações relevantes, mas que, dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.
Recomendação 29 (Rec. 29 – PCGE 2021) 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.	Ao nível da cobrança coerciva e dos acordos já é possível identificar por devedor os valores em dívida. Relativamente à dívida em conta corrente, não foi ainda oportuno dar continuidade aos trabalhos. Dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.
Recomendação 30 (não reiterada) Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que sejam produzidos relatórios de acompanhamento dos controlos implementados com vista a garantir a fiabilidade dos registos relativos à suspensão dos processos executivos e que esses relatórios sejam remetidos ao Tribunal com periodicidade semestral.	Dado o universo de aproximadamente 22.000 registos de suspensões em Sistema de Execuções Fiscais, o IGFSS está a proceder ao tratamento casuístico e manual mensal de 30 registos por cada Secção de Processo executivo, estando em condições de produzir relatórios que remeterá ao TC, semestralmente, a partir de setembro de 2023. Dado o exposto, a recomendação encontra-se por implementar.
Recomendação 31 (Rec. 31 – PCGE 2021) 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 quotas.	Em 2022, foi relevado contabilisticamente o valor dos juros de mora calculados e não pagos em Sistema de Execuções Fiscais, encontrando-se por apurar os juros referentes às dívidas que não se encontram participadas a execução fiscal. Verifica-se assim, que têm vindo a ser tomadas ações relevantes, mas que, dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.
Recomendação 32 (Rec. 32 – PCGE 2021) 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.	No que respeita à inclusão nos valores de provisões de processos com acordo de pagamento, os critérios foram revistos em 2022. No que respeita dívida residente em conta corrente, com características para ser provisionada, a mesma terá de ser objeto de análise através de um trabalho de qualificação das contas correntes, por forma a corrigir eventuais situações de dívida indevida ou ainda não participada a Sistema de Execuções Fiscais (SEF). Dado o exposto, a recomendação encontra-se por implementar.
Recomendação 33 (Rec. 33 – PCGE 2021) 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.	No caso do Fundo de Garantia Salarial continua a não existir sistema informático para as contas correntes dos devedores (entidade empregadora). Logo não é possível registar a incobrabilidade, dado a inexistência de apuramento do valor da dívida a anular. A dívida ao Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores participada e considerada incobrável ainda não é apurada. Dado o exposto, a recomendação encontra-se por implementar.
Recomendação 34 (Rec. 34 – PCGE 2021) 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).	No ano 2022, decorreram os desenvolvimentos para a implementação do novo Sistema de Informação Financeira e, simultaneamente, a adoção do novo normativo contabilístico (SNC-AP). Para o efeito, as equipas estiveram envolvidas na definição das parametrizações e testes, para as alterações necessárias a dar cumprimento ao recomendado. Segundo o II, a calendarização, com vista à implementação desta recomendação, está prevista para o ano 2024. Dado o exposto, a recomendação encontra-se por implementar.



Recomendações PCGE 2020	Ações tomadas/Progressos
Recomendação 35 (Rec. 35 – PCGE 2021) 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.	O acatamento da recomendação está dependente do desenvolvimento do Sistema Integrado de Pensões (SIP) e do respetivo lançamento dos movimentos nas contas correntes dos pensionistas, prevendo-se a sua conclusão em 2024. Em outubro de 2022 foi disponibilizado o módulo de pedidos de pensões sociais, de invalidez, velhice, viuvez e orfandade e foi iniciado o projeto para os pedidos de pensão de sobrevivência. Verifica-se, assim, que têm vindo a ser tomadas ações relevantes, mas que, dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.
Recomendação 36 (Rec. 37 – PCGE 2021) 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.	Estão em curso os trabalhos de desenvolvimento dos novos interfaces de forma a permitir a contabilização correta e integral das cobranças. O agrupamento dos registos de cobrança foi implementado com sucesso em 2022 permitindo reduzir o número de documentos lançados no sistema informático e o número de documentos por reconciliar. O programa de regularização automática dos documentos por reconciliar aguarda desenvolvimento por parte do II, prevendo-se a sua conclusão a 31/12/2023. Verifica-se assim, que têm vindo a ser tomadas ações relevantes, mas que, dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.
Recomendação 37 (Rec. 43 – PCGE 2021) Recomenda-se à Ministra 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.	Encontra-se a ser trabalhada na área governativa da segurança social uma nova versão do projeto de portaria que visa definir os termos do financiamento do Fundo de Garantia Salarial por parte do Estado, não se traduzindo as ações tomadas em resultados finais. Dado o exposto, a recomendação encontra-se por implementar.
Recomendação 38 (Rec. 40 – PCGE 2021) 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.	Foi elaborada nova versão do projeto de diploma, que se encontra a ser trabalhada na área governativa da segurança social. Não se traduzindo as ações tomadas em resultados, a recomendação encontra-se por implementar.
Recomendação 39 (Rec. 41 – PCGE 2021) 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.	Foi elaborada nova versão do projeto de diploma, que se encontra a ser trabalhada na área governativa da segurança social, não se traduzindo as ações tomadas em resultados finais. Dado o exposto, a recomendação encontra-se por implementar.
Recomendação 41 (não reiterada) Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que seja implementado um efetivo controlo interno no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, na área dos imóveis, que assegure a identificação das entidades ocupantes dos imóveis da segurança social e a fixação da contraprestação devida por essa utilização.	Em março de 2022 entrou em funcionamento de forma parcial uma nova aplicação de gestão de imóveis. No entanto, no ano de 2022 encontrava-se em curso o desenvolvimento do novo sistema de informação, pelo que o IGFSS foi informado pelo II de que teria de aguardar pelos respetivos desenvolvimentos, para posterior interoperabilidade entre os dois sistemas. Verifica-se assim, que têm vindo a ser tomadas ações relevantes, mas que, dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.

Recomendações PCGE 2020	Ações tomadas/Progressos
<p>Recomendação 42 Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que seja promovida uma articulação entre o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e o Instituto da Segurança Social, com vista à avaliação de todas as situações que estejam abrangidas pelo art. 4.º do Decreto-Lei 112/2004, de 13/05, e sujeitas à aplicação do princípio da onerosidade.</p>	<p>Verificou-se articulação entre os Institutos com vista à confirmação dos requisitos para a transferência dos imóveis do ISS para o IGFS, subsistindo, no entanto, situações pendentes nomeadamente imóveis ainda em análise no que concerne a sua sujeição ao princípio da onerosidade. De salientar que a situação dos imóveis não é estática, pelo que é necessário um acompanhamento sistemático que permita detetar alterações como a reclassificação de entidades ocupantes ou a possibilidade de transformação em propriedade horizontal de imóveis que não estejam integralmente ocupados pelos serviços do ISS. Verifica-se assim, que têm vindo a ser tomadas ações relevantes, mas que, dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.</p>
<p>Recomendação 28 (Rec. 39 – PCGE 2021) Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que seja cumprido o princípio da especialização dos exercícios relacionados com dívidas provenientes do princípio da onerosidade.</p>	<p>Foram efetuados registos e correções relativos ao capital e juros de mora provenientes de dívidas por aplicação do princípio da onerosidade, mantendo-se, no entanto, a existência de incorreções designadamente no que concerne ao cálculo dos juros, ao reconhecimento da dívida e aos acertos por pagamento em excesso. Verifica-se assim, que têm vindo a ser tomadas ações relevantes, mas que, dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.</p>

3.4. Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) é um instrumento importante para a promoção da sustentabilidade da segurança social. Foi constituído em 1989¹ com o objetivo de contribuir para a estabilização financeira futura do sistema previdencial, designadamente assegurar a cobertura das despesas previsíveis com pensões deste sistema, por um período mínimo de 2 anos.

O Fundo valia 22 992 M€, no final de 2022, menos 188 M€ (-0,8%) face a 2021. A redução do valor do Fundo só não foi mais acentuada porque o resultado de gestão da carteira bastante negativo (-3 269 M€) foi, quase integralmente, compensado por entradas de capital (3 081 M€).

No final de 2022, o valor do Fundo correspondia a 144,3% da despesa anual com pensões suportada pelo sistema previdencial-repartição, pelo que seria suficiente para satisfazer 17,3 meses destes encargos, aquém dos 24 meses definidos como objetivo. Esta situação, que traduz um agravamento face a 2021 (em que os valores eram de 151,3% e 18,2 meses, respetivamente) resulta, por um lado, do decréscimo do valor do Fundo (0,8%) e, por outro, do crescimento verificado na despesa com pensões em causa (4,0%).

3.4.1. Financiamento do FEFSS

O financiamento do FEFSS tem sido assegurado por diversas fontes de financiamento, no âmbito do previsto na Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), mas também no âmbito do que anualmente tem sido definido em sede de Lei do Orçamento do Estado, designadamente por via de consignação de receitas.

¹ Com uma dotação inicial de 216 M€, sendo um património autónomo gerido pelo IGFCSS, em regime de capitalização.

Pela LBSS definiram-se quatro fontes de financiamento: uma parcela das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem¹, os saldos anuais do sistema previdencial, as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos das aplicações financeiras. Para além disso e desde 2017, têm vindo a ser consignadas ao FEFSS as seguintes verbas: i) a receita do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI) (a partir da LOE 2017); ii) parte da receita de IRC (desde a LOE 2018); iii) o adicional de solidariedade sobre o setor bancário (desde a LOE 2020); iv) a receita proveniente da aplicação do princípio da onerosidade (a partir da LOE 2021); e v) parte da coleta do IRS (a partir da LOE 2022).

Porém, como foi dado conta no anterior Parecer, em 2021 e a título excecional, apenas as receitas provenientes do adicional de solidariedade sobre o setor bancário² e da aplicação do princípio da onerosidade³ foram afetadas ao FEFSS⁴, tendo as restantes sido consignadas ao equilíbrio financeiro do sistema previdencial-repartição⁵.

Em 2022, as entradas de capital no Fundo ascenderam a 3 081 M€ (mais 2 465 M€ do que em 2021):

- ◆ 2 601 M€⁶ da transferência do saldo anual do sistema previdencial-repartição (581 M€ em 2021);
- ◆ 479 M€ de receitas fiscais consignadas (297 M€ de parte da receita do IRC, 148 M€ de receita do AIMI e 34 M€ do adicional de solidariedade sobre o setor bancário);
- ◆ 0,7 M€ de receitas de alienação de imóveis (0,4 M€ em 2021)⁷.

De notar que, relativamente às receitas fiscais consignadas, os montantes transferidos em 2022 correspondem aos valores previstos em sede de OE, embora não coincidam com os montantes que resultam das receitas cobradas no ano (apuradas pela AT e registadas no SGR), tal como evidenciado no Quadro 61.

Quadro 61 – Receitas fiscais consignadas 2022: valores orçamentados, valores apurados e valores transferidos

(em milhões de euros)

Receita	OE Despesa da AC	OSS Receita do FEFSS	Valor apurado da receita a transferir	Valor transferido	Valor por transferir
AIMI	148	148	127	148	-21
IRC	297	297	394	297	97
ASSB	34	34	38	34	4
IRS	0	0	0	0	0
Total	479	479	559	479	80

Fonte: AT-SGR, DGO, IGFCSS. Cálculos TC.

¹ 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).

² No valor de 34 M€.

³ Art. 148.º da Lei 75-B/2020, de 31/12 (LOE 2021).

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 ROE, p. 100.

⁶ Inclui 800 M€, de saldos de gerência resultantes de verbas com origem no Orçamento de Estado para as medidas excecionais e temporárias em virtude da doença COVID-19. Art. 91.º da Lei 24-D/2022, de 30/12.

⁷ Muito embora não tenha ocorrido o registo contabilístico da transferência para o FEFSS de qualquer receita proveniente da aplicação do princípio da onerosidade (ao contrário do que aconteceu em 2021, pela primeira vez, com a entrada de 0,2 M€), o IGFCSS informou (em julho de 2023) que em setembro de 2022, transferiu para o FEFSS 0,01 M€ referente ao princípio da onerosidade, embora tendo utilizado incorretamente a classificação orçamental “Transferências de capital OSS – Receitas alienação do património da Segurança Social”, o que impossibilitou a deteção e adequado registo contabilístico por parte do IGFCSS do valor referente ao princípio da onerosidade nas demonstrações financeiras do FEFSS e nas demonstrações financeiras consolidadas.



No caso do AIMI, o valor transferido excedeu em 21 M€ o valor apurado e, no que respeita ao adicional de solidariedade sobre o setor bancário, ficaram por transferir 4 M€. Ora, as normas legais que preveem a sua consignação ao FEFSS não estabelecem (contrariamente ao IRC) um mecanismo de acerto entre anos, pelo que deveriam ser transferidos para o FEFSS os montantes efetivamente arrecadados, o que não se verificou.

Relativamente à parte da coleta de IRS consignada ao Fundo pelo art. 282.º da LOE 2022, verifica-se que não foi efetuada qualquer transferência, uma vez que a mesma lei determina que, só se aplica a receita cobrada sobre rendimentos auferidos a partir de 1 de janeiro de 2023, cuja liquidação apenas se efetuará em 2024¹, resultando na impossibilidade de cumprimento da norma prevista e evidenciando desarticulação entre as diferentes normas da LOE 2022.

Relativamente à consignação de parte da receita de IRC, mantém-se a falta de clareza da norma e as inconsistências que dificultam a respetiva aplicação e potenciam erros no seu apuramento. Entre 2018 e 2020 estes erros originaram um desvio negativo para o FEFSS, de cerca de 50,8 M€². Acresce que, face a esta dificuldade, o SEAAF determinou a consideração de uma única taxa, em oposição ao estipulado na lei (um conjunto diversificado de taxas), não tendo ainda promovido qualquer iniciativa no sentido da correção explícita da norma que, todos os anos, é replicada na LOE, nem acolhido o recomendado no Parecer sobre a CGE.

Estas situações, mais uma vez, evidenciam as fragilidades que se continuam a verificar na operacionalização da consignação de receitas fiscais ao FEFSS e que decorrem de normas legais que são, no todo ou em parte, inexecutáveis, quer no que respeita à sua operacionalização (no caso da receita do IRS), quer pela complexidade no apuramento das receitas a afetar e pela intervenção de várias entidades (no caso do IRC).

3.4.2. Carteira do Fundo – composição, valorização, rendibilidade e risco

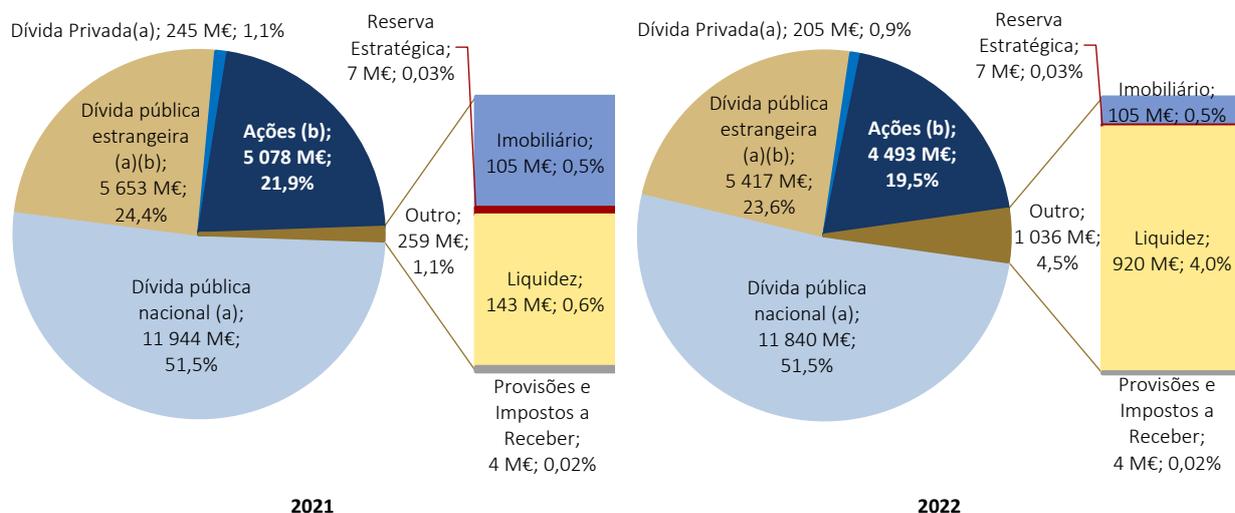
3.4.2.1. Composição

O gráfico seguinte explicita a composição da carteira em 2021 e 2022.

¹ O art. 282.º consigna ao FEFSS “... a parte proporcional da coleta do IRS que corresponder ao englobamento obrigatório dos rendimentos previstos no n.º 14 do artigo 72.º do Código do IRS, na redação dada pela presente lei”. No entanto, a mesma LOE determina no n.º 7 do art. 280.º que as alterações ao art. 72.º do Código do IRS só se aplicam aos rendimentos auferidos a partir de 01/01/2023.

² Cfr. ponto 3 da Parte II dos PCGE 2018 (p. 212), 2019 (pp. 179 e 180) e 2020 (pp. 206 a 208).

Gráfico 38 – FEFSS – Composição carteira – 2021-2022



Fonte: Informação do IGFCCS 2022. Cálculos TC.

Em 2022, a carteira do Fundo manteve uma composição semelhante à do ano anterior embora se tenha verificado um decréscimo no valor de todos os principais componentes do Fundo: os investimentos em dívida pública portuguesa¹ (que representa 51,5% do total) diminuiram 0,9% (-104 M€), a carteira de dívida pública estrangeira diminuiu 4,2% (-236 M€) e a carteira de títulos de rendimento variável (ações) diminuiu 11,5% (-585 M€). Nas componentes de menor dimensão, apenas o montante considerado em Liquidez² aumentou significativamente, mais 777 M€ (+ 544%), passando a ter um peso de 4,0% na carteira (920 M€)³. Por sua vez, a reserva estratégica⁴ que é, desde 2019, composta por investimentos relativos a 3 subfundos imobiliários⁵, apresenta em 2022 um valor de 7,3 M€, integrados no Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado, tendo representado no final de 2022, à semelhança do ano anterior, cerca de 0,03% da carteira.

Com exceção da dívida pública portuguesa, com um limite mínimo de 50%⁶, o regulamento do FEFSS, visando a maximização dos investimentos a médio prazo e a salvaguarda das melhores condições de estabilidade e liquidez, estabelece apenas limites máximos para os investimentos em determinadas classes de ativos, que foram cumpridos, como reflete o Gráfico 39.

¹ Incluem-se CEDIC e Bilhetes do Tesouro.

² Inclui depósitos à ordem, fundos de tesouraria, depósitos a prazo, menos os Futuros e as valias potenciais de *forwards*.

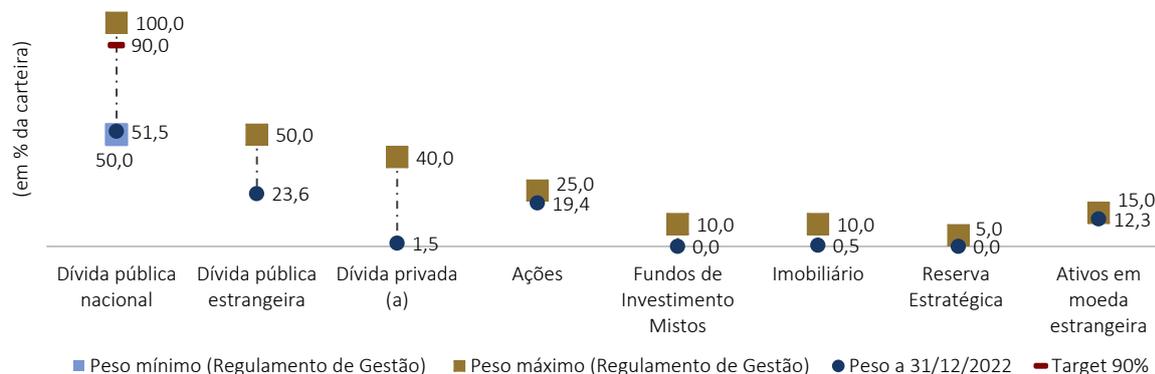
³ Nesta componente são refletidas as margens afetadas à réplica de investimentos feitos através de contratos de futuros, pelo que não tem uma leitura independente das outras componentes e da estratégia relativa aos produtos derivados.

⁴ De acordo com o art. 6.º da Portaria 1273/2004, de 07/10, a reserva estratégica foi concebida para acomodar participações de longo prazo no capital de sociedades suscetíveis de representar interesses estratégicos do Estado Português e/ou uma vertente complementar de investimento, com um perfil temporal mais longo e um prémio de rentabilidade necessariamente superior. 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.

⁵ Fundos sob gestão da FUNDIESTAMO – Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário, SA: Imomadalenia (750 000 Unidades de Participação – UP), Imoaveiro (152 379 UP) e Imoresidências (6 222 857 UP).

⁶ Al. a) do n.º 3 do art. 4.º da Portaria 1273/2004, de 07/10.

Gráfico 39 – FEFSS – Limites à composição da carteira – 2022



(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 (3 998 M€) que, em módulo, representa 17,4% da carteira (o peso do valor nominal das posições líquidas detidas em instrumentos financeiros derivados não pode exceder o valor líquido global do FEFSS – Regulamento de Gestão).

Fonte: IGFSS. Cálculos TC.

O investimento do património do FEFSS está sujeito às regras definidas no seu regulamento de gestão aprovado em 2004¹, tendo, em 2013, o Governo determinado a substituição dos ativos em outros Estados da OCDE por dívida pública nacional, até ao limite de 90%, estabelecendo, no entanto, que esta política de investimento fosse reavaliada até final de 2015².

Desde 2016, ao contrário do determinado, tem-se verificado uma redução do peso da dívida pública nacional e um aumento do investimento em dívida pública estrangeira. Neste sentido, o Tribunal tem recomendado (cfr. PCGE 2020)³ a reavaliação da referida Portaria⁴, 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 Fundo⁵.

3.4.2.2. Valorização

Entre 2021 e 2022, o valor do FEFSS diminuiu 0,8% (188 M€)⁶, fixando-se em 22 992 M€. Por sua vez, a taxa de crescimento da despesa com pensões foi de 4,0%, pelo que se interrompeu a tendência dos últimos 5 anos, em que o valor da despesa com pensões do sistema previdencial cresceu menos que o valor do Fundo. Assim, a taxa de cobertura das pensões pelo valor do FEFSS, em 2022, foi inferior à do ano de 2021 (144,3% versus 151,3%), contrariando a tendência de crescimento que se manifestou nos últimos 10 anos (cfr. Gráfico 40).

¹ Portaria 1273/2004, de 7/10, alterada pela Portaria 24/2018, de 18/01.

² Art. 1.º e 2.º da Portaria 216-A/2013, 02/07.

³ Cfr. Recomendação 46-PCGE/2020, p. 282.

⁴ O SESS informou a 02/06/2023 que a reavaliação da portaria continua em curso.

⁵ Na proposta do IGFSS à Tutela, em julho de 2021, o Instituto considera que uma revisão da política de investimentos permitiria aumentar a rentabilidade do Fundo a médio/longo prazo. Designadamente e tendo por base a situação no final de 2018 permitiria, a título de contrafactual, um aumento do valor do Fundo de 2,4 mil M€ no final de 2022, valorização esta dependente da diferença de performance, a cada momento, entre a dívida pública portuguesa e os restantes ativos do FEFSS.

⁶ Com um contributo positivo de 3 081 M€ em entradas de capital, e um contributo negativo de 3 269 M€ do valor acrescentado pela gestão.

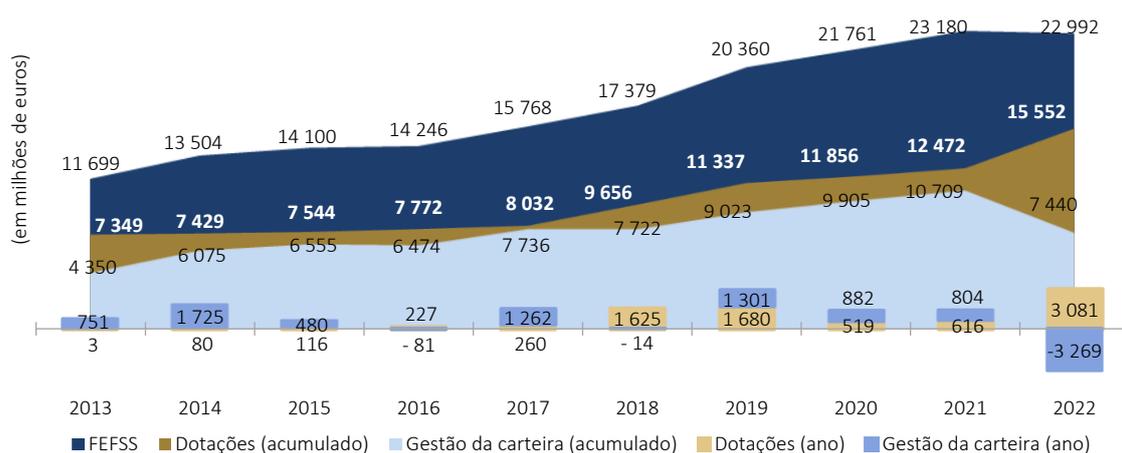
Gráfico 40 – FEFSS – Taxa de Cobertura das Pensões – 2013-2022



Fonte: CSS e IGFCSS. Cálculos TC.

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 – 2013-2022



Fonte: IGFCSS. Cálculos TC.

De salientar a quebra significativa registada no valor acrescentado pela gestão dos ativos (componente particularmente sensível ao comportamento dos mercados¹) que totalizava, no final de 2022, 7 440 M€ (32,4% do total). Já as entradas de capital valiam 15 552 M€, em termos acumulados (67,6% do total), traduzindo o maior aumento verificado no período em análise.

O índice de rotação da carteira foi de 1,48, o nível mais elevado dos últimos 5 anos², ou seja, o volume de transações ocorridas em 2022, correspondeu a quase uma vez e meia o valor médio da carteira gerida ao longo do ano.

¹ Reflete os rendimentos e as valias, sendo que 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.

² Muito acima do apurado em 2021, 2020 e 2018 (0,89, 0,83 e 0,87, respetivamente), e acima do verificado em 2019 (1,23).

Em 2022, o acréscimo (face a 2021) de 2 465 M€ nas entradas de capital, através do aumento muito considerável da transferência do saldo do sistema previdencial-repartição e do acréscimo das receitas fiscais consignadas, não foi suficiente para compensar o decréscimo de 4 073 M€ (506,8%) no valor acrescentado pela gestão (em reflexo da diminuição verificada em todas as suas componentes, sobretudo nas valias potenciais) (cfr. Quadro 62).

Quadro 62 – Variação do valor da carteira do FEFSS – 2018-2022

(em milhões de euros)

Descrição	2018	2019	2020	2021	2022
Entradas de capital^(a)	1 625	1 680	519	616	3 081
Saldo do previdencial	1 500	1 300	0	581	2 601
Receitas fiscais consignadas	120	322	519	34	479
Alienação e rendimentos patrimoniais	5	58	0	1	1
Valor acrescentado pela gestão^(b)	-14	1 301	882	804	-3 269
Rendimentos	367	333	725	220	51
Mercado monetário líquido	5	33	16	39	18
Valias realizadas	-63	126	70	229	-264
Juro corrido	-40	-36	-24	-36	-69
Variação das valias potenciais	-283	845	95	351	-3 005
Total	1 610	2 981	1 401	1 419	-188

(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: IGFCSS. Cálculos TC.

Analisando os últimos cinco anos verifica-se que o peso do contributo das diversas componentes que integram as entradas de capital, quando comparado com o peso do valor acrescentado pela gestão, sofre alterações significativas, sendo revelador do grau de incerteza no que respeita ao comportamento a curto e médio prazo das várias componentes que geram valor para o FEFSS (cfr. Gráfico 42).

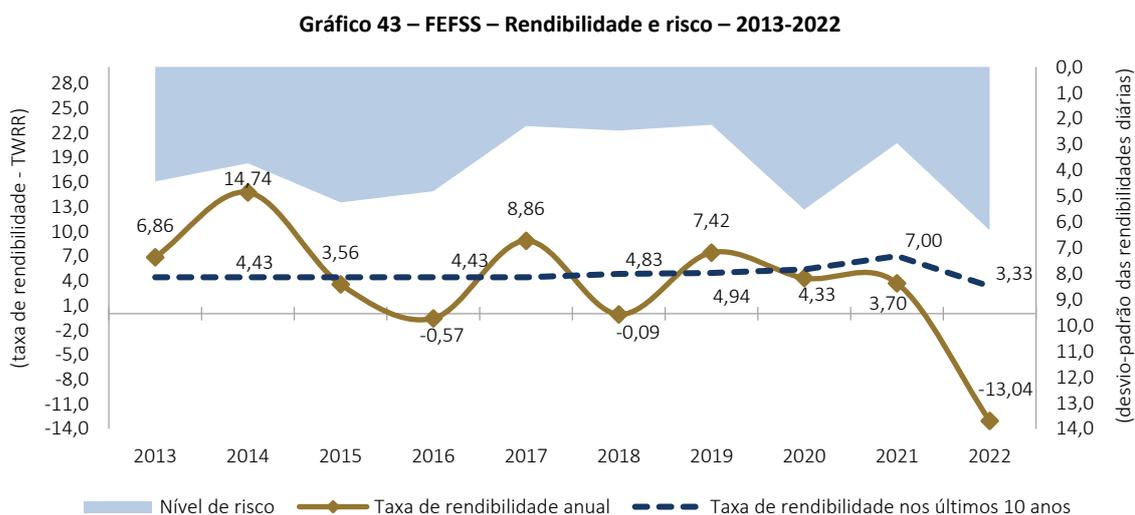
Gráfico 42 – Contributos para o valor da carteira do FEFSS – 2018-2022



Fonte: IGFCSS. Cálculos TC.

3.4.2.3. Rendibilidade e risco

Embora mantendo uma rendibilidade média anual positiva (3,37%) no período de 1989-2022, o Fundo apresentou em 2022 a menor taxa de rendibilidade dos últimos 10 anos (3,33%) e um nível de risco¹ 3,4 p.p. acima do verificado em 2021 (cfr. Gráfico 43²).



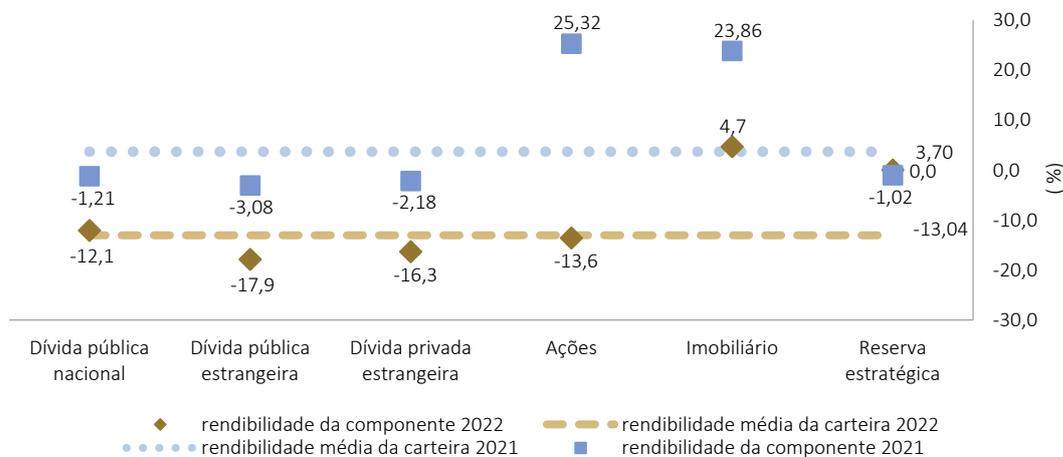
Naturalmente que a evolução e o comportamento das diferentes classes de ativos que compõem o Fundo refletiram as condições económico financeiras do ano. A mudança de perceção em relação ao risco da inflação (inicialmente considerado como transitório) e a alteração da política monetária, com sucessivas subidas de taxas de juros, foram fatores que se repercutiram na desvalorização da dívida pública (soberana e privada) e nos mercados acionistas, originando rendibilidades menores e até negativas para a generalidade dos ativos do Fundo. Neste contexto, a taxa de rendibilidade global do FEFSS foi muito negativa (-13,04%), representando uma quebra de 16,74 p.p. face a 2021 (3,70%).

Este desempenho negativo refletiu-se, quer na carteira dos títulos de rendimento fixo (que inclui fundos de obrigações, juros corridos e *forwards* – a maior carteira de investimentos deste Fundo), quer na carteira títulos de rendimento variável (ações). Se no primeiro conjunto a rendibilidade passou de -2,05% em 2021 para -15,92% em 2022, nos títulos de rendimento variável (ações), a rendibilidade passou de 25,32% em 2021 para -13,59% em 2022. Excluindo a valorização marginal da reserva estratégica (+0,02%), apenas os investimentos em imobiliário mantiveram um retorno positivo, embora inferior ao do ano anterior (passaram de uma rendibilidade de 23,86% para 4,70%).

¹ Medido pelo desvio-padrão anualizado das rendibilidades diárias.

² A Rendibilidade é apurada pelo método *Time Weighted Rate of Return (TWRR)*, numa base diária e por classes de ativos e o risco considerando o desvio-padrão anualizado das rendibilidades diárias.

Gráfico 44 – FEFS – Rendibilidade das componentes da carteira – 2021-2022



Fonte: IGCSS – Relatório e Contas 2022 do FEFS.

Analisando por classes de ativos, é de destacar:

- ◆ O agravamento da rentabilidade negativa da dívida pública nacional: -1,21%, em 2021 e -12,09%, em 2022.
- ◆ O agravamento da rentabilidade negativa da dívida pública estrangeira: de -3,08% em 2021 para -17,87% em 2022.
- ◆ A quebra generalizada da rentabilidade das ações, a mais significativa a ocorrer no mercado dos Estados Unidos da América, com os títulos passarem de uma rentabilidade positiva em 2021 (32,64%) para uma rentabilidade negativa em 2022 (-17,43%), seguida do mercado da Europa onde a rentabilidade passou também de positiva em 2021 (24,62%), para negativa em 2022 (-8,05%).

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2020, no âmbito do FEFS:

Recomendações PCGE 2020	Ações tomadas/Progressos
<p>Recomendação 45 (Rec. 44 – PCGE 2021)</p> <p>Recomenda-se ao Governo que promova a revisão da norma que determina a afetação ao FEFS 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.</p>	<p>Não foram tomadas ações, uma vez que a norma, apesar dos problemas identificados, se mantém inalterada. Dado o exposto, a recomendação está por implementar.</p>
<p>Recomendação 46</p> <p>Recomenda-se ao Governo que proceda à reavaliação da Portaria 216-A/2013, de 02/07, por forma a assegurar que as regras aplicáveis à estratégia de investimento do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social são aquelas que, em cada conjuntura, melhor permitem otimizar a relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos do Fundo.</p>	<p>Não foram tomadas ações relevantes. A Portaria mantém-se em reavaliação desde 2021. Dado o exposto, a recomendação está por implementar.</p>

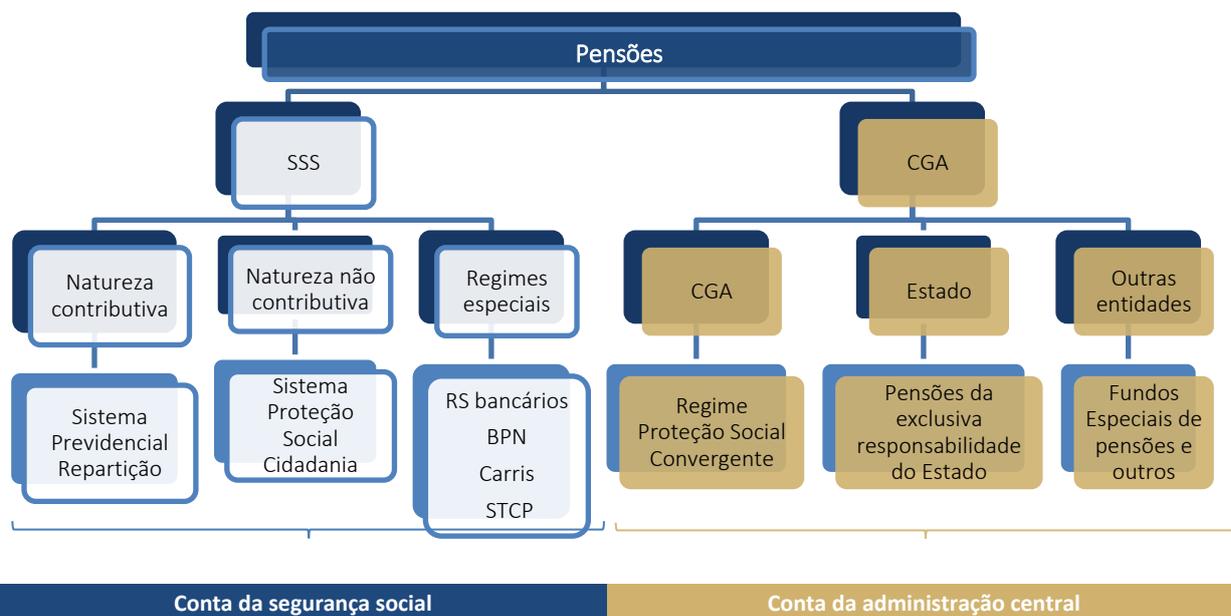
4. RESPONSABILIDADES, FINANCIAMENTOS E APOIOS PÚBLICOS

4.1. Pensões

O sistema público de pensões em Portugal assenta em princípios de repartição da riqueza e de coesão intergeracional. Estes princípios sustentam o financiamento das pensões através, por um lado, das contribuições da população ativa empregada e das respetivas entidades empregadoras, na sua componente contributiva¹, e por outro, pelas receitas do Estado, na sua componente redistributiva². A este equilíbrio acresce a incorporação do princípio da equidade intergeracional e o da sustentabilidade financeira do sistema de segurança social que deverão balizar as decisões de assunção das responsabilidades, que depois se refletem na distribuição dos valores entre os diversos subsistemas da SS.

O universo das pensões, que abrange todos os cidadãos residentes³, inclui diferentes sistemas refletindo-se maioritariamente na CSS, mas também na conta da AC (cfr. Figura 12).

Figura 12 – Sistemas de pensões



Fonte: LBSS e Estatuto da Aposentação, ambos na redação atual.

¹ Art. 54.º da Lei 4/2007, de 16/01 (LBSS) que prevê, no âmbito do princípio da contributividade, que o sistema previdencial deve “*ser fundamentalmente autofinanciado*”.

² Visando assegurar benefícios a camadas da população que não tenham contribuído para o sistema ou que o tenham feito insuficientemente (através do sistema de proteção social de cidadania – subsistemas de solidariedade e proteção familiar).

³ Art. 6.º da LBSS (princípio da universalidade).

No seu conjunto estas prestações destinam-se a substituir os rendimentos do trabalho perdidos por 3 diferentes tipos de riscos, designadamente os inerentes às eventualidades de invalidez¹, de velhice² e de sobrevivência.

4.1.1. Universo

No final de 2022, encontravam-se em pagamento³ 3 638 367 pensões, 82,2% da responsabilidade do SSS⁴ e 17,8% sob administração da CGA (do Regime de Proteção Social Convergente – RPSC) (cfr. Gráfico 45).

Gráfico 45 – Universo de pensões



Fonte: Estatísticas da SS (dados extraídos a 17/05/2023) e dados fornecidos pela CGA.

Verifica-se que o universo das pensões se tem mantido estável, com um acréscimo global de apenas 0,6% entre 2013 e 2022. Esta evolução reflete o impacto, por um lado da pressão demográfica e, por outro das medidas de política que foram tomadas, em particular as que, entre 2013 e 2018, reduziram os incentivos ao acesso a pensões de velhice em idades precoces (cortes nos valores das pensões, carreiras contributivas mais longas e idades mais tardias de acesso a estas prestações). Já desde 2019, traduz os efeitos das medidas de flexibilidade da idade de acesso às pensões de velhice cujo impacto positivo tem sido mitigado, em parte, pelo acréscimo de saídas do sistema em consequência do aumento da mortalidade nas faixas etárias mais elevadas⁵.

Para a evolução do universo de pensões de velhice, contribuiu a aplicação dos regimes de acesso às pensões de velhice por flexibilidade da idade, cujo impacto, foi particularmente acentuado ao nível da CGA (cfr. Gráfico 46).

¹ Destinada a proteger os beneficiários em situações de incapacidade permanente para o trabalho, de causa não profissional, sendo modelada de acordo com o grau de incapacidade (relativa ou absoluta), e pode ser acumulada com rendimentos do trabalho, no caso de invalidez relativa, com os limites legalmente fixados.

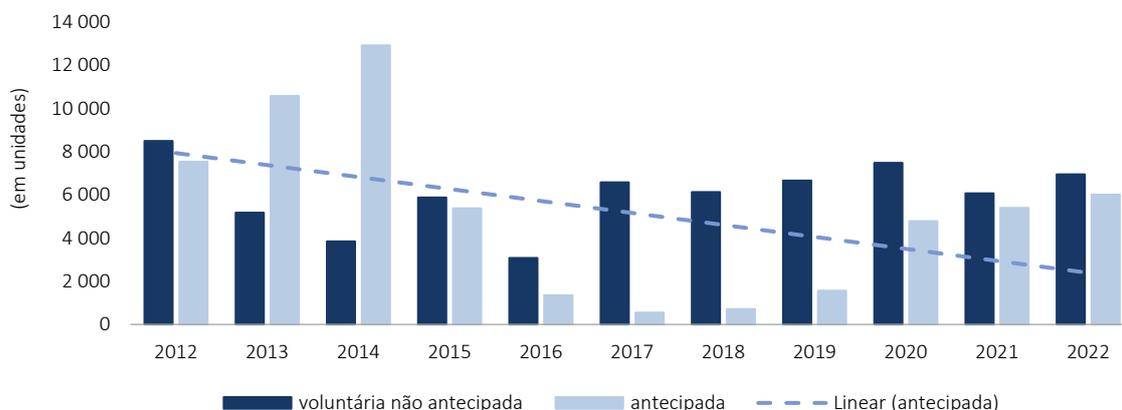
² Prestação paga aos trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores independentes e beneficiários do seguro social voluntário que reúnam as seguintes condições: terem 66 ou mais anos de idade e uma carreira contributiva com um mínimo de 15 anos (ou 144 meses para os beneficiários do seguro social voluntário). Nos casos em que o beneficiário não cumpra o requisito inerente ao prazo de garantia (carreira contributiva), pode haver lugar à atribuição de uma pensão social de velhice.

³ 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.

⁴ Peso por eventualidade: velhice (69,6%), sobrevivência (24,7%) e invalidez (5,7%).

⁵ No triénio 2020-2022 verificou-se um aumento de 37 802 óbitos (+12,5%) nos grupos etários acima dos 70 anos, face a 2017-2019 – PORDATA – 16/05/2023.

Gráfico 46 – Pensões de reforma atribuídas em cada ano – CGA – 2012-2022

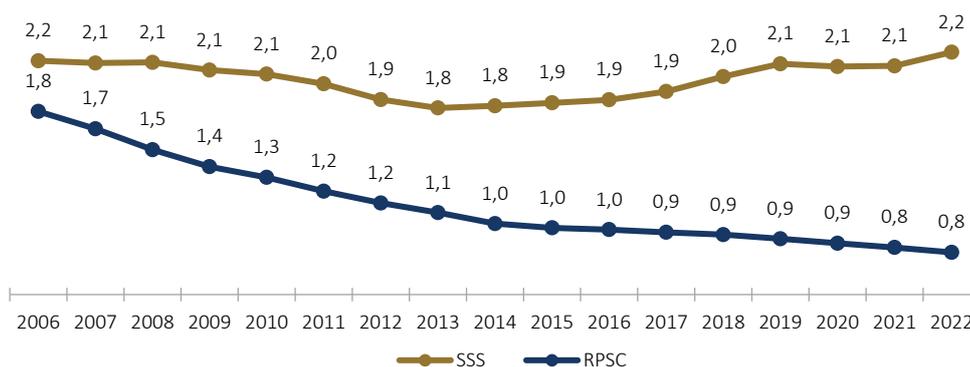


Fonte: Estatísticas da CGA.

De facto, desde 2020 que na CGA se verifica um aumento do número de pensões antecipadas, tendo o número passado de 4 782 em 2020 para 6 010 (35,5% dos aposentados/reformados no ano) em 2022. Já no SSS, em 2022, 6,3% do total das pensões de velhice em pagamento (130 187¹) foram pensões antecipadas, distribuídas pelos vários regimes legais em vigor.

O aumento do peso do número de beneficiários ativos em termos de número de beneficiários passivos, traduzido no denominado índice de dependência (cfr. Gráfico 47) é particularmente relevante no caso do regime da SS, que em 2022 atinge um valor de 2,2 (valor que não se verificava desde 2006), fruto das dinâmicas positivas do mercado de trabalho que têm levado a um número crescente de inscritos na SS², enquanto no RPSC se manteve a tendência de redução atenta a diminuição nos números de inscritos (menos 47,8 % desde 2006)³.

Gráfico 47 – Índice de dependência dos beneficiários passivos



Fonte: PORDATA, estatísticas da SS e da CGA. Cálculos TC.

¹ PORDATA – Valor de referência a 27/06/2023.

² 3 807 817 em 2013 e 5 003 643 em 2022 (+31,4%) – PORDATA – 20/03/2023. Para este aumento também contribuiu a integração dos trabalhadores em funções públicas, contratados a partir de 01/01/2006.

³ O RPSC tornou-se um sistema fechado a 31/12/2005, passando os funcionários públicos contratados a partir de 01/01/2006 a integrar o Regime Geral da Segurança Social (RGSS), sendo que essa alteração justifica a tendência decrescente para o número de inscritos neste sistema. O número de beneficiários ativos passou de 739 664, no início de 2006, para 386 216, no final de 2022, ano em que, 48,0% dos trabalhadores em funções públicas pertenciam ao RGSS. No mesmo período o n.º de trabalhadores em funções públicas aumentou 2 530 indivíduos.

Esta subida do índice ocorreu não obstante o facto da média de idades dos novos pensionistas do SSS e do RPSC se situar nos 64,8¹ e 65,2 anos, respetivamente, cerca de dois anos abaixo da idade normal de acesso à pensão de velhice (66 anos e 7 meses)². Por sua vez, o número médio de anos de carreira contributiva foi de 28,53³ no RGSS e de 33,9⁴ no RPSC, significativamente abaixo dos 40 anos, tempo normal de permanência na vida ativa, necessários para a promoção da sustentabilidade do SSS.

4.1.2. Despesa com pensões

Em 2022, a despesa com pensões e complementos totalizou 30 701 M€, dos quais 65,6% (20 137 M€) integraram o SSS e 34,4% (10 564 M€) o RPSC. Face a 2021, a despesa com pensões aumentou 6,1%. Este aumento reflete os efeitos de medidas de reposição de rendimentos das famílias tomadas nos últimos anos, com destaque para: i) a reposição da regra de atualização de pensões⁵, acrescida de um aumento extraordinário⁶ atribuído sob determinadas condições; ii) a atualização dos valores do IAS; iii) a revisão do regime de reforma antecipada por flexibilidade da idade, em razão da valorização de carreiras longas e muito longas e introdução do conceito de idade pessoal da reforma (que consiste na possibilidade de antecipação da idade de acesso à pensão de reforma por alongamento da carreira contributiva acima dos 40 anos); e iv) introdução (em 2019) de um novo complemento extraordinário para pensionistas de novas pensões de mínimos⁷. Em 2022, foi ainda atribuído um complemento excecional a pensionistas (prestação única) destinado a mitigar os efeitos da inflação sobre os bens alimentares essenciais⁸.

Nos últimos anos, a despesa com pensões cresceu, em média 3,6% ao ano (cfr. Quadro 63).

Quadro 63 – Despesa com pensões e complementos – 2018-2022

(em milhões de euros)

Designação	2018	2019	2020	2021	2022	2022/2021 (%)	TCMA 2018/2022 (%)
Despesa com Pensões (a)	26 433	27 235	27 922	28 188	28 818	2,2	2,2
Atualização extraordinária de pensões (SSS)	207	326	427	717	856	19,4	42,6
Complemento extraordinário de pensões (b)		12	22	30	40	33,2	n.a.
Complemento excecional de pensões (c)					987	n.a.	n.a.
Total da despesa com pensões	26 640	27 573	28 371	28 935	30 701	6,1	3,6

(a) Inclui as pensões de velhice, invalidez, sobrevivência do SSS, pensões de aposentação e reforma do RPSC e outras pensões de natureza específica sob administração da CGA.

(b) Art. 114.º da Lei 71/2018, de 31/12 (LOE 2019).

(c) DL 57-C/2022, de 06/09.

Fonte: CSS 2018 a 2022; Relatório e Contas da CGA 2018 a 2022. Cálculos TC.

¹ PORDATA – Valor de referência a 27/06/2023.

² Portaria 53/2021, de 10/03. A idade normal de acesso à pensão de velhice tem vindo progressivamente a subir desde 2014, fixando-se nos 66 anos e 7 meses em 2022.

³ Valor para 2021 (o referente a 2022 não se encontra ainda disponível).

⁴ 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.

⁵ DL 254-B/2015, de 31/12.

⁶ Decreto Regulamentar 2/2022, de 07/07.

⁷ Criado pelo DL 118/2018, de 27/12 e atualizado anualmente nos termos do art. 4.º.

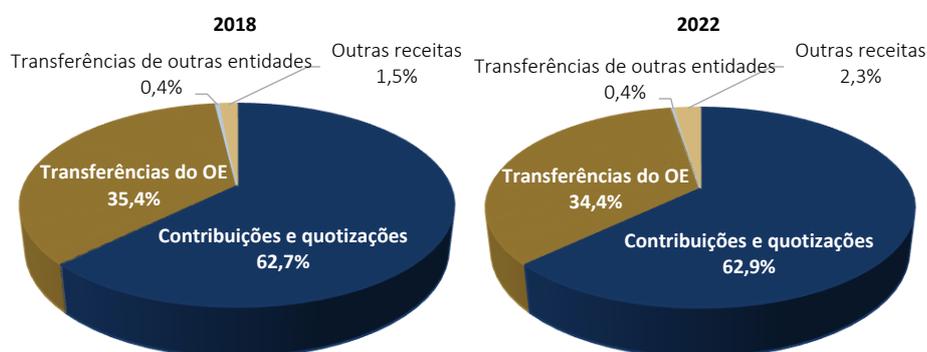
⁸ DL 57-C/2022, de 06/09.

As despesas com pensões de velhice e invalidez, que representam 81% da despesa com pensões e 51,0% das quais estão integradas no sistema previdencial–repartição, aumentaram 2,1%, já as de sobrevivência apresentaram uma subida de 2,6%, face a 2021.

4.1.3. Financiamento

A despesa com pensões e complementos foi financiada, essencialmente, por receitas provenientes de contribuições e quotizações (62,9%) e por transferências do OE (34,4%), verificando-se, no entanto, um aumento do peso das outras receitas¹ (2,3%) (cfr. Gráfico 48).

Gráfico 48 – Financiamento da despesa com pensões – 2018 e 2022



Fonte: CSS 2018 e 2022 e dados fornecidos pela CGA 2018 e 2022. Cálculos TC.

Nos últimos cinco anos, a receita de contribuições e quotizações tem vindo a financiar uma percentagem maior da despesa com pensões. Este aumento do peso relativo não impediu, no entanto, que as transferências do OE tenham aumentado em valor absoluto, com um acréscimo de 10,8% em 2022, face a 2021, refletindo o financiamento das medidas extraordinárias para mitigação dos efeitos da inflação nos rendimentos das famílias, o aumento extraordinário de pensões e o aumento do complemento extraordinário das pensões de mínimos.

Quadro 64 – Financiamento da despesa com pensões – 2018-2022

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento	2018	2019	2020	2021	2022	Varição 2022/2021 (%)
Contribuições e quotizações , das quais:	16 713	17 648	17 793	18 940	19 310	2,0
SS	13 045	13 986	14 054	15 085	15 751	4,4
CGA	3 668	3 662	3 738	3 855	3 559	-7,7
Transferências do OE , das quais:	9 423	9 494	9 990	9 548	10 575	10,8
SS	4 199	4 234	4 580	4 167	4 751	14,0
CGA	5 224	5 260	5 410	5 380	5 825	8,3
Transferências de outras entidades	106	109	113	114	116	1,4
Outras receitas^(a)	398	322	476	333	699	110,0
Despesa com pensões^(b)	26 640	27 573	28 371	28 935	30 701	6,1

(a) CGA – Inclui reembolso de aplicações financeiras.

(b) O valor total da despesa com pensões corresponde ao somatório dos valores pagos pela SS e pela CGA.

Fonte: CSS 2018 a 2022 e dados fornecidos pela CGA. Cálculos TC.

¹ Reflete, em grande medida, o aumento verificado na receita de reembolso de títulos na CGA.

Considerando cada um dos diferentes sistemas e regimes, por forma a identificar as diferentes fontes de financiamento, é de salientar o seguinte:

- ◆ O **sistema previdencial-repartição**, no qual se encontra concentrada a maior fatia da despesa com pensões financiada por receitas contributivas (97,9%), beneficiou ainda de um financiamento de 1,0% com origem no OE para compensar a perda de receita pela aplicação de políticas de isenção/redução de taxas contributivas (receitas cessantes) e, em 2022, para suportar o complemento excecional a pensionistas (cfr. Quadro 65).

Quadro 65 – Financiamento do sistema previdencial – repartição (contributivo) – 2018-2022

(em milhões de euros)

Financiamento	2018	2019	2020	2021	2022
Contribuições e quotizações ^(a)	13 045	13 986	14 054	15 085	15 751
Transferências do OE	168	161	584	216	672
Receitas cessantes ^(a)	168	161	584	216	161
Outras ^(b)					511
Transferências da CGA ^(c)	163	171	176	180	189
Outras receitas ^(d)	86		147		
Despesa com pensões^(e)	13 462	14 317	14 961	15 481	16 611

(a) As receitas provenientes de contribuições e quotizações e receitas cessantes foram expurgadas dos valores destinados ao financiamento das prestações sociais imediatas e de outras despesas.

(b) Transferência do OE destinada ao financiamento do complemento excecional a pensionistas.

(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 2018 a 2022. Cálculos TC.

- ◆ No caso do **sistema de proteção social de cidadania** (na parte que respeita aos subsistemas de solidariedade e de proteção familiar), dada a sua natureza não contributiva, o seu financiamento cabe ao Estado, diretamente por transferências e residualmente por receitas fiscais consignadas (Quadro 66), valor que, na sua totalidade, aumentou 2,7% desde 2018, acompanhando as necessidades de financiamento deste sistema.

Quadro 66 – Financiamento do sistema de proteção social de cidadania (não contributivo) – 2018-2022

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento	2018	2019	2020	2021	2022
Transferência do OE	3 382	3 434	3 377	3 361	3 477
Receitas fiscais consignadas ^(a)	191	193	184	169	194
Despesa com pensões	3 573	3 627	3 561	3 530	3 671

(a) Apenas o subsistema de proteção familiar é financiado por receitas fiscais consignadas. Para efeitos desta análise, esta receita foi expurgada dos valores destinados ao financiamento de outras prestações e despesa pagas pelo subsistema.

Fonte: CSS 2018 a 2022. Cálculos TC.

- ◆ No **sistema de regimes especiais**, os encargos com pensões são maioritariamente suportados pelo OE (Quadro 67). Fazem parte deste sistema: i) o regime substitutivo do setor bancário¹, responsável por 98,0% da despesa com pensões integrada neste sistema, financiado integralmente por transferências do OE; ii) as pensões dos ex-trabalhadores do BPN, cujo financiamento é proveniente da respetiva reserva

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.

do Fundo de Pensões, integrado e gerido pela CGA¹; iii) os complementos de pensão dos trabalhadores da CARRIS, totalmente financiadas pelo OE², através da CGA; e iv) os complementos de reforma ou invalidez e prestações complementares de subsídio por morte dos trabalhadores da Sociedade de Transportes Coletivos do Porto (STCP) financiados por transferências da CGA de verbas provenientes do respetivo fundo de reserva.

Quadro 67 – Financiamento do sistema de regimes especiais – 2018-2022

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento	2018	2019	2020	2021	2022
Transferências do OE – Regime substitutivo bancário	458	447	435	422	409
Transferências da CGA – BPN (reserva), Carris (OE) e STCP (reserva)	9	9	8	8	8
Adiantamento da SS (STCP) ^(a)			0,2		
Despesa com pensões	466	456	444	430	417

(a) Em 2021, a CGA transferiu para a SS o montante adiantado por este subsector em 2020 (cfr. PCGE 2020, p. 203), no valor de 0,2 M€.

Fonte: CSS de 2018 a 2022. Cálculos TC.

- ◆ O **RPSC (CGA)**, dado o peso tendencialmente decrescente das contribuições e quotizações em resultado da condição fechada do sistema, este é financiado, sobretudo e cada vez mais, por verbas provenientes do OE, quer para financiamento do défice, quer para pagamento de pensões dos beneficiários dos fundos transferidos para a CGA cujas reservas se esgotaram ou não foram constituídas. É ainda financiado por verbas provenientes de outras entidades, de onde se destacam as transferências da SS para financiamento das pensões da sua responsabilidade (cfr. Quadro 68).

Quadro 68 – Financiamento do Regime de Proteção Social Convergente (CGA) – 2018-2022

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento ^(a)	2018	2019	2020	2021	2022
Contribuições e quotizações	3 668	3 662	3 738	3 855	3 559
Dotações do Orçamento de Estado	5 224	5 260	5 410	5 380	5 825
<i>das quais: para financiamento de défice</i>	<i>4 914</i>	<i>4 892</i>	<i>5 016</i>	<i>5 077</i>	<i>5 055</i>
Comparticipação da SS ^(b)	537	545	551	552	562
Comparticipação de Outras Entidades	106	109	113	114	116
Outras receitas	312	322	329	333	699
Despesa com pensões^(c)	9 848	9 897	10 140	10 234	10 761

(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. Cálculos TC.

¹ DL 88/2012, de 11/04, e DL 145/2014, de 08/10.

² DL 95/2017, de 10/08, na sua redação atual.

4.2. Fluxos financeiros com a União Europeia

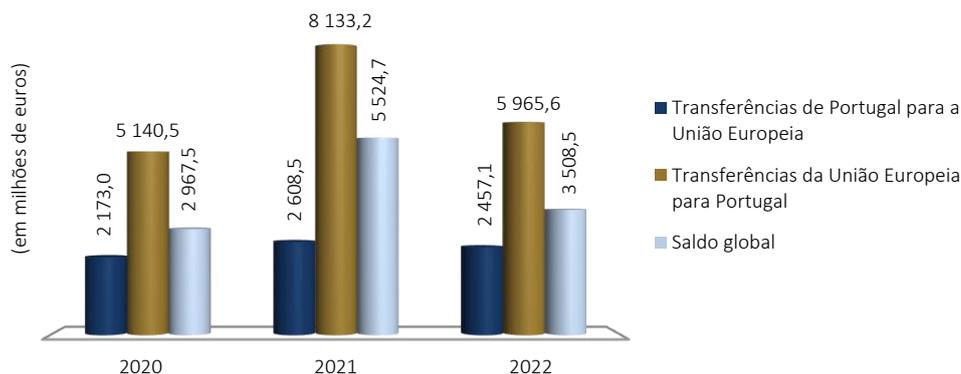
No PCGE, o TC deve apreciar os fluxos financeiros com a UE, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos.

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.

4.2.1. Saldo global

A informação representada no gráfico seguinte foi apurada pelos serviços do Tribunal e, como se desenvolve nos pontos subsequentes, não é totalmente coincidente com a que consta da CGE 2022 (Volume I – Quadro 3.52).

Gráfico 49 – Fluxos financeiros entre Portugal e a UE – 2020-2022



Fonte: TC.

O “Saldo global” dos Fluxos financeiros entre Portugal e a UE diminuiu em 2 016,2 M€ (-36,5%), face ao ano anterior, devido, essencialmente, ao decréscimo dos fluxos financeiros provenientes da UE, em 2 167,6 M€ (-26,7%).

A diminuição registada nas transferências para Portugal nos montantes do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (-1 254,5 M€), face a 2021¹; a aproximação da fase final do PT 2020 e conseqüente relação com a despesa certificada e respetivos pedidos de pagamento à Comissão Europeia (CE); e as restituições resultantes de correções financeiras no âmbito do PO Competitividade e Internacionalização (POCI), contribuem para justificar tal decréscimo.

¹ Em 2021 existiram influxos financeiros excepcionais, como por exemplo os adiantamentos de 13% do MRR.

4.2.2. 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 3.52), foram objeto de verificação pelos serviços do Tribunal junto da DGO, não existindo quaisquer divergências, conforme espelha o quadro seguinte:

Quadro 69 – Transferências para a UE

(em milhões de euros)

Designação	CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (3)-(1)-(2)
Transferências de Portugal para a UE	2 457,1	2 457,1	0
+ Direitos aduaneiros ^(a)	359,9	359,9	0
+ Recurso próprio IVA	337,6	337,6	0
+ Recurso próprio RNB	1 568,0	1 568,0	0
+ Recurso próprio Plásticos	168,1	168,1	0
+ Redução RNB da Áustria, Dinamarca, Alemanha, Países Baixos e Suécia	113,6	113,6	0
+ Ajustamentos IVA e RNB de anos anteriores	0	0	0
+ Diversos ^(b)	0,1	0,1	0
– Restituições e reembolsos ^(c)	0,3	0,3	0
– Despesas cobrança DA ^(d)	89,9	89,9	0

(a) Inclui os RPT não cobrados.

(b) Inclui os juros do RPT.

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

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

Fonte: DGO e CGE 2022.

Para o decréscimo global de 151,4 M€ (-5,8%) verificado nas transferências totais para a UE, contribuíram, essencialmente, a diminuição do RP RNB de 166,0 M€ (-9,6%), a Redução RNB da Dinamarca, dos Países Baixos, da Alemanha, da Suécia e da Áustria (-1,6 M€) e a inexistência de Ajustamentos dos RP IVA e RNB. As transferências continuaram a respeitar maioritariamente ao RP RNB (63,8% do total das transferências), porém os Direitos aduaneiros e o RP IVA, representam, no seu conjunto, quase 1/3 do total das transferências efetuadas para a UE (28,3%).

No decurso das verificações realizadas, observou-se ainda que:

- ◆ À semelhança de 2021, foram incumpridos prazos indicados pela CE para o pagamento de RPT não cobrados, em resultado de autorizações tardias por parte da Secretária de Estado do Orçamento, sendo que o pagamento fora do prazo acarreta encargos adicionais, a título de juros. Existiram igualmente atrasos na autorização de pagamento de juros.

Tal como salientado no PCGE relativo a 2021, urge, assim, agilizar o processo de autorização dos pagamentos à CE relativos a RPT não cobrados, evitando encargos adicionais, a título de juros, seja através do estabelecimento de mecanismos de articulação adequados, seja através da atempada delegação e subdelegação de competências entre as Secretarias de Estado do Orçamento e dos Assuntos Fiscais.

- ◆ Existiam 23 processos pendentes de RPT não cobrados, totalizando 99,9 M€. Deste valor, foram efetuados pagamentos condicionais por Portugal no âmbito de 12 processos, no montante de 76,1 M€, entre 2013 e 2022. Em relação a estes processos, a AT prevê a possibilidade de pagamentos acrescidos a título de juros, que podem atingir valores avultados, estimando, só para 3 processos, pagamentos de 44,6 M€.
- ◆ Não foi possível, à semelhança de anos anteriores, a recuperação pelo IFAP de qualquer valor da dívida, incluindo juros, de um operador, relativa a “Quotizações sobre o açúcar e isoglucoose”, que ascendia, em abril de 2022, a 1,2 M€.

4.2.3. Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

a) Reflexo das transferências da União Europeia na CGE

Os elementos constantes da CGE 2022, 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 3.52. da CGE, apuraram-se diferenças que se evidenciam no quadro seguinte:

Quadro 70 – Transferências da UE

(em milhões de euros)

Designação	Valor CGE (1)	Valor Apurado (2)	Diferença (3)=(1)-(2)	Notas
Transferências da UE para Portugal	5 948,5	5 965,6	-17,2	
PT 2020	4 192,1	3 321,5	870,6	(a)
+ FEDER	1 322,3	1 322,3	0,0	
+ FEAC	31,8	-	31,8	(b)
+ FSE	1 058,7	1 058,7	0,0	
+ Fundo de Coesão	422,7	469,6	-46,8	(c)
+ FEOGA-Garantia/FEAGA	885,2	-	885,2	(b)
+ FEADER	479,9	479,5	0,5	(c)
+ IFOP/FEP/FEAMP	50,0	50,0	0,0	
- Restituições e reembolsos	-58,5	-58,5	0,0	
FEAC	-	31,8	-31,8	(b)
+ FEAC	-	31,8	-31,8	(b)
FEOGA-Garantia/FEAGA	0,0	885,2	-885,2	(b)
+ FEOGA-Garantia/FEAGA	-	885,2	-885,2	(b)
Next Generation EU (MRR e REACT e FTJ) - Subvenções	1 021,5	975,1	46,4	(c)
+ MRR - Mecanismo de Recuperação e Resiliência	553,4	553,4	0,0	
+ Desenvolvimento Rural	91,5	92,0	-0,5	(c)
+ React-EU	374,3	327,5	46,8	(c)
+ Fundo para uma Transição Justa	2,2	2,2	0,0	

(...)

(...)

(em milhões de euros)

Designação	Valor CGE (1)	Valor Apurado (2)	Diferença (3)=(1)-(2)	Notas
PT 2030	351,7	351,7	0,0	
+ FEDER	184,5	184,5	0,0	
+ FSE+	116,6	116,6	0,0	
+ Fundo de Coesão	46,6	46,6	0,0	
+ FEAMPA	3,9	3,9	0,0	
Instrumentos Especiais	44,6	44,6	0,0	
+ Fundo de Solidariedade da UE	0,0	0,0	0,0	
+ Reserva de Ajustamento ao Brexit (BAR)	44,6	44,6	0,0	
Programas de Ação e Iniciativa Comunitária	338,4	355,6	-17,2	(d)
+ PAIC	338,4	355,6	-17,2	(d)
Diversos	0,2	0,2	0,0	
+ Diversos	0,2	0,2	0,0	

(a) Divergência parcialmente resultante da agregação utilizada na apresentação dos dados na CGE.

(b) Divergência resultante da agregação utilizada na apresentação dos dados na CGE. Apesar de estes fundos pertencerem ao período de programação 2014-2020, não estão incluídos no PT 2020.

(c)(d) Divergência resultante das validações efetuadas.

A variação de valores apurados apresenta pequenas diferenças, em alguns itens, devido a arredondamentos.

Fonte: CGE 2022, IGCP, DGO, AD&C, IFAP e beneficiários de transferências diretas da CE.

Verificou-se uma diferença global de -17,2 M€ entre os valores reportados na CGE e os apurados na sequência dos procedimentos de validação desenvolvidos. O saldo das diferenças apuradas (-17,2 M€) é ligeiramente inferior ao observado no ano anterior (-18,1 M€).

A maioria das divergências parcelares identificadas resulta da agregação, efetuada na CGE, dos itens FEAC e FEOGA-Garantia/FEAGA no PT 2020 (diferenças assinaladas com a nota (b) no quadro). Apesar de pertencerem ao período de programação 2014-2020, estes itens não fazem parte do PT 2020, pelo que deverão ser apresentados de forma autonomizada.

Outro conjunto de diferenças identificadas resulta de reportes incorretos, efetuados pelas entidades intermediárias dos Fundos, à DGO, quanto à associação das transferências recebidas aos respetivos fundos (assinaladas com a nota (c) no quadro). Estas diferenças, compensatórias entre si, verificaram-se nos itens Fundo de Coesão (-46,8 M€) e FEADER (0,5 M€), do PT 2020, e Desenvolvimento Rural (-0,5 M€) e REACT-EU (46,8 M€), do *Next Generation EU*. No âmbito do contraditório, e de acordo com a informação disponibilizada pela AD&C, as diferenças assinaladas com a alínea (c), relativas ao Fundo de Coesão e REACT-EU, foram, entretanto, colmatadas junto da DGO.

No que respeita aos PAIC, observaram-se divergências no valor de 17,2 M€ (assinaladas com a nota (d) no Quadro 70).

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



A CGE de 2022, no Quadro A45 “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 2 561,9 M€ (1,9%) da despesa total consolidada da administração central foi financiada por fundos europeus¹. A este valor, acrescem 435,4 M€ de financiamento relativo ao FSE, apenas refletidos na CSS².

Embora os dados constantes do Quadro A45 da CGE (e do Quadro CSS2, 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 validada³ e não a pagamentos efetivos, os totais de cada fundo europeu deveriam ser próximos em milhões de euros, o que continua a não se verificar.

Dessa análise comparativa, continuam a resultar divergências acentuadas em relação a alguns fundos, nomeadamente, no FEDER (-1 142,7 M€) e no FEAGA (-862,6 M€), que podem traduzir a aplicação do modelo de registo preconizado pela DGO, se estas diferenças corresponderem 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 mais detalhada sobre as operações extraorçamentais das entidades da administração central sujeitas à disciplina orçamental, dado que esse conhecimento é relevante para a análise da execução desses fundos.

Também se observou que o Quadro A45 da CGE apresenta no item de “Outros” o valor de 1 491,2 M€, correspondendo ao segundo maior valor da despesa financiada com origem em fundos europeus. Atendendo à relevância financeira dos atuais instrumentos financeiros que compõem este item, nomeadamente, do MRR, a CGE deve contemplar a sua apresentação de forma desagregada, relevando neste item apenas valores residuais.

Relativamente ao REACT-EU, apesar de as verbas deverem ser relevadas orçamentalmente através de fonte de financiamento específica, o valor registado na CGE de 2022 apresenta, também, uma diferença significativa, de -433,7 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 *Next Generation EU*, por não ter sido criada uma fonte de financiamento para o efeito.

Tal situação deverá ser objeto de correção, por forma a assegurar o reconhecimento na execução orçamental, no contexto das entidades que executam estes instrumentos financeiros, discriminando a despesa financiada com origem no REACT-FEDER, REACT-FSE e REACT – Desenvolvimento Rural.

¹ Despesa total consolidada da Administração Central – 137 105,5 M€.

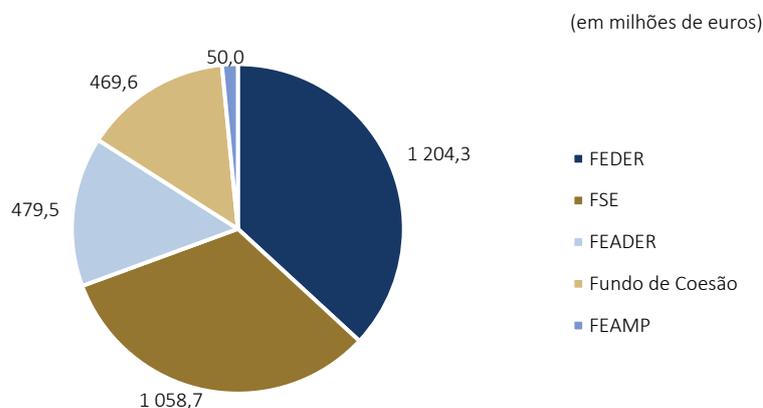
² É no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (integrado na CSS) que estão refletidos todos os pagamentos do FSE. O Quadro CSS 2 – “Execução orçamental da Conta da Segurança Social” evidencia o valor global dos pagamentos do FSE, de 898,5 M€ (435,4 M€, apenas refletidos na CSS e 463,1 M€, refletidos tanto nas contas da Administração Central como na CSS).

³ Despesa considerada elegível pelas Autoridades de Gestão dos diversos Programas Operacionais que pode não estar totalmente reembolsada aos beneficiários.

b) Fluxos relativos ao Período de Programação 2014-2020

Em 2022, ocorreram transferências da UE destinadas ao Portugal 2020 no valor de 3 262,0 M€¹, com a seguinte distribuição:

Gráfico 50 – Fluxos financeiros recebidos da União Europeia em 2022 (PT 2020)



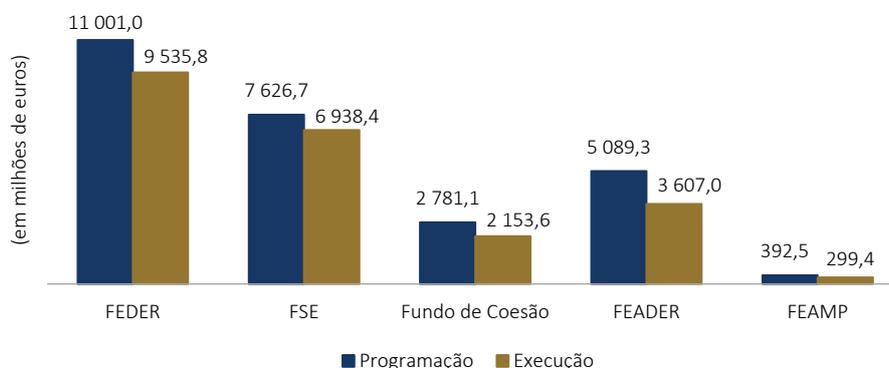
Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP.

No ano de 2022, verificou-se um aceleramento dos níveis de compromisso dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI). No entanto, tendo em conta que se trata do penúltimo ano de execução do Portugal 2020 e que, em termos absolutos, a despesa comunitária validada ascendia a 22 534,1 M€, a taxa de execução média é de 83,8%.

Um pouco acima da taxa média, posicionam-se o FSE e o FEDER com taxas de execução de 91,0% e de 86,7%, salientando-se, no âmbito destes fundos, os níveis de execução atingidos pelos POCI (FEDER) e PO Capital Humano (FSE), com taxas de execução mais elevadas, de 102,7% e 97,6%, respetivamente.

O gráfico seguinte compara a despesa comunitária programada e executada por FEEI:

Gráfico 51 – Execução financeira acumulada do Portugal 2020



Fonte: AD&C e IFAP.

¹ Este valor não inclui o montante de 118 M€ relativo aos Programas de Cooperação Territorial Europeia.



Apesar do nível de execução registado no final de 2022, observa-se que, em termos globais, o nível de compromisso dos FEEI do PT 2020 já se encontrava em *overbooking* (116%). Dos 16 Programas, 14 registavam taxas de compromisso superiores a 100%, verificando-se que este nível era especialmente elevado no PO CI e no PO Capital Humano, com taxas de 139,2% e 124,7%, respetivamente.

Contrariamente, os fundos que apresentavam maior risco de não absorção total até ao final de 2023, continuavam a ser o FEAMP, com uma taxa de execução de 76,3% e o Fundo de Coesão, com uma taxa de 77,4%.

Salienta-se o ainda avultado investimento por executar/validar no PT 2020 até ao final de 2023 (4 356,4 M€), data-limite para a elegibilidade das despesas a cofinanciamento. Na sequência da crise económica e financeira derivada da pandemia COVID-19, agravada pelos efeitos da guerra na Ucrânia, torna-se premente promover o aceleração da execução da generalidade dos programas do PT 2020, não só de forma a evitar perdas de fundos europeus, mas também para mitigar os efeitos da crise internacional. A última fase de execução e o encerramento do PT 2020 concretizar-se-ão num período mais exigente, coincidente com a execução de um elevado montante de fundos provenientes da UE (cerca de 60 000 M€) associados a vários instrumentos financeiros, nomeadamente, ao Plano de Recuperação e Resiliência e ao quadro financeiro plurianual 2021-2027 (PT 2030).

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

A iniciativa REACT-EU – Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa foi operacionalizada, por opção nacional, através do reforço do PO CI e dos PO Regionais dos Açores e da Madeira (FEDER e FSE), no total de 2 138,8 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 2022 foi de 327,5 M€ (297,4 M€ FEDER e 30,0 M€ FSE) e o fluxo relativo ao reforço do Desenvolvimento Rural correspondeu a 92,0 M€.

Observa-se que a execução global do REACT-EU, em Portugal, no final de 2022, era de 67%, sendo o PO CI 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 (48%), apesar do nível de compromisso se situar nos 73%.

d) Fluxos relativos ao PRR

Na sequência da aprovação do PRR pela UE, em 13 de julho de 2021, foi transferido para Portugal, até ao final de dezembro de 2022, o montante de 3 321,3 M€ (2 361,4 M€ – subvenção e 959,9 M€ – empréstimo), o que correspondia a 20% da dotação acordada com a UE. Destas transferências, as ocorridas em 2022 ascenderam a 1 162,4 M€ (553,4 M€ – subvenção e 609 M€ – empréstimo)¹.

Em 31 de dezembro de 2022, o montante de pagamentos ordenados e pagos pela EMRP aos beneficiários intermediários e diretos do PRR, ascendia a 2 741,4 M€ (2 422,2 M€ – pré-financiamento; 88,4% do total pago

¹ Apesar de ter sido efetuado um segundo pedido de pagamento em setembro de 2022, as verbas só vieram a ser transferidas para Portugal no ano de 2023. Durante o 1.º trimestre de 2023 foram recebidos mais 1 820,4 M€ (1 711,6 M€ referentes à parcela subvenção e 108,8 M€ à de empréstimo), elevando-se os recebimentos no âmbito do MRR a 5 141,6 M€, o que representava cerca de 31% da dotação acordada com a UE.

e 319,2 M€ – reembolso de despesas), dos quais 1 543,7 M€ correspondentes a pagamentos no ano de 2022¹. Contudo, observava-se que existia um montante reduzido (1 409,8 M€; 8,5% da dotação total prevista), dirigido para os beneficiários finais, incluindo os diretos, permanecendo 1 390,0 M€ na posse dos beneficiários intermediários. Ainda a este propósito, e se comparadas as ordens de pagamento emitidas e pagas aos BD e BI e os pagamentos efetuados aos BD e pelos BI aos BF, considerando valores em trânsito, apurou-se uma divergência de 58,3 M€, situação que resultava de, nalguns casos², os beneficiários intermediários pagarem aos finais, montantes superiores aos pedidos e disponibilizados pela EMRP. Verificou-se, ainda, que o valor do investimento aprovado reportado pela EMRP, a 31 de dezembro de 2022, excedia em 1 226,1 M€ o valor contratualizado dos investimentos / subinvestimentos subjacentes. Assim, o investimento aprovado àquela data ascendia a 9 723,1 M€ (ao invés de 10 949,0 M€), o que representava 58,4% da dotação total, e não 65,8%, como divulgado. Em contraditório, a EMRP informou tratar-se de situações de aprovação acima da dotação. Uma vez que esses montantes excedem o financiamento do PRR, as mesmas deverão ser corrigidas para efeitos de monitorização e contabilização, de forma a garantir a fiabilidade dos dados no acompanhamento do grau de execução do MRR e respetiva divulgação.

Relativamente ao investimento aprovado, a EMRP, em sede de contraditório, identifica ainda duas situações de incorreções de reporte, entretanto, corrigidas.

Dos 1 543,7 M€ ordenados e pagos pela EMRP, em 2022, 1 031,4 M€ tiveram a natureza de subvenção e 512,3 M€ a natureza de empréstimo. Do total das subvenções pagas, 936,6 M€ respeitavam a beneficiários da administração central e da segurança social. No entanto, esta verba não se encontra integralmente evidenciada no SIGO/CGE como receita do PRR (orçamental ou extraorçamental). De facto, os dados apurados não evidenciam o integral cumprimento do regime definido no DL 53-B/2021, de 23/06, tendo sido identificadas insuficiências nos registos contabilísticos e diferentes práticas, entre organismos, de contabilização do recebimento e da utilização dos fundos com origem no PRR, nomeadamente:

- ◆ Situações de não nivelamento do valor da receita orçamental pelo montante da despesa orçamental do ano.
- ◆ Situações de não reconhecimento, em receita extraorçamental, das verbas recebidas por ordem da EMRP e ainda não aplicadas em despesa orçamental.
- ◆ Nas entidades que relevaram aquelas verbas em receita extraorçamental, os critérios adotados não foram uniformes, existindo registos de receita extraorçamental que abrangem apenas as transferências recebidas em 2022 e não utilizadas no ano e outras que, àqueles valores, acrescem a parte remanescente das transferências recebidas em 2021 e não aplicadas nem nesse ano nem em 2022.
- ◆ Uma situação, residual, de inscrição da fonte de financiamento 483 – *Instrumento de Recuperação e Resiliência* em outras medidas que não a Medida 102, relativa à execução do PRR.

No que respeita à execução orçamental da despesa do PRR registada na CGE de 2022³, apurou-se o valor 970,1 M€, sendo a acumulada de 1 041,5 M€⁴ (despesa consolidada), inferior às estimativas apresentadas à UE

¹ Apesar da EMRP ter emitido mais OP's, no valor de 28,5 M€, pagas em 2023.

² Em 8 investimentos/subinvestimentos dos 139 previstos.

³ Medida 102 – Plano de Recuperação e Resiliência, fontes de financiamento 483 e 717.

⁴ Do qual 71,4 M€ em 2021 (cfr. PCGE 2021).

(5 428 M€¹). Esgotados que estão dois anos do período de execução do PRR, que deve ser integralmente cumprido até 2026, verifica-se assim que o nível de execução orçamental apurado nos BD e BF do PRR, até 31 de dezembro de 2022, é de apenas 19% do valor estimado no cronograma de execução financeira para o período em questão. O detalhe da execução é apresentado no quadro seguinte.

Quadro 71 – Despesa financiada com origem no MRR

(em milhões de euros)

Despesa orçamental com origem no MRR	2022	Acumulado
Despesa SI	241,1	250,6
Despesa SFA	682,8	737,3
Despesa CSS	46,2	53,6
Total	970,1	1 041,5

Fonte: SIGO “SI Despesa” e “SFA Despesa”, valores consolidados e CSS.

Atendendo àquela taxa de execução financeira (19%), impõem-se o aceleração da execução do PRR e a eficaz monitorização dos investimentos, com vista ao cumprimento do calendário e à concretização dos desembolsos da CE.

À semelhança do referido no PCGE de 2021, e no que respeita aos registos contabilísticos espelhados na CGE de 2022, continua a concluir-se que os mesmos não refletem a totalidade das verbas recebidas pelos beneficiários do PRR, afetando a fiabilidade da informação. 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, bem como a melhoria dos procedimentos de monitorização da execução orçamental do PRR.

Acresce que o regime excecional de execução orçamental do PRR, determina que a DGO “*elabora trimestralmente um relatório com a análise sistemática da execução orçamental e monitorização das operações de gestão orçamental*” o que, à semelhança do ano de 2021, continuou a não se verificar.

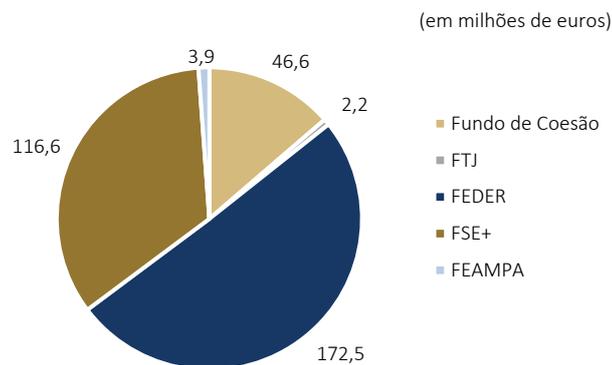
Neste contexto, a DGO deve proceder à implementação dos procedimentos necessários para assegurar que a totalidade da execução do PRR esteja refletida na CGE.

e) Fluxos relativos ao Período de Programação 2021-2027

O PT 2030 tem uma dotação de 22 995 M€ e em 2022 Portugal recebeu, a título de pré-financiamento, o valor de 341,8 M€, com a distribuição evidenciada no gráfico seguinte:

¹ 2 419 M€ em 2021 e 3 009 M€ em 2022, previstos em investimentos da responsabilidade de beneficiários incluídos no perímetro da administração central e segurança social, tendo sido excluídos 162 M€ em 2021 e 350 M€ em 2022 – Cfr. EMRP – ficheiro “Investimentos, Marcos & Metas”, recebido em 09/11/2021.

Gráfico 52 – Fluxos financeiros recebidos da União Europeia relativos ao PT 2030



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP.

Para além do montante referido, Portugal recebeu ainda 12,1 M€ (FEDER), relativo aos PO de Cooperação Territorial: Programa Transnacional Espaço Atlântico (POCEA) – 2,3 M€, Programa Transfronteiriço Espanha-Portugal (POCTEP) – 6,4 M€ e Programa Transfronteiriço Madeira-Açores-Canárias (POMAC) – 3,4 M€, perfazendo assim, um valor total de pré-financiamento de 353,9 M€.

f) Outros fluxos

Os fluxos financeiros oriundos da UE, no âmbito do FEAGA, ascenderam, em 2022, a 885,2 M€, dos quais 875,9 M€ para os mercados agrícolas e 9,3 M€ para a gestão centralizada das medidas veterinárias. A execução financeira do ano evidenciou pagamentos no montante de 887,3 M€, tendo ocorrido, no mesmo período, devoluções no valor de 2,9 M€. De acordo com a informação sobre a campanha de 2022, na execução do FEAGA destacam-se os pagamentos relacionados com o *Regime de Pagamento de Base* (242,3 M€; 27,3%), as *Práticas Agrícolas Benéficas para o Clima e o Ambiente* (199,1 M€; 22,4%) e com o *Regime de Apoio Associado Voluntário* (132,8 M€; 15,0%).

Foram ainda recebidos fluxos financeiros provenientes do FEAC (31,8 M€), de FEDER relativo aos Programas de Cooperação Territorial Europeia (118,0 M€) e transferências relativas à Reserva de Ajustamento ao Brexit (44,6 M€).

No âmbito dos Programas de Ação de Iniciativa Comunitária, foi apurado o valor de 355,6 M€, valor superior em 17,2 M€ ao refletido na CGE (338,4 M€).

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2020, no âmbito dos fundos europeus:

Recomendações PCGE 2020	Ações tomadas/Progressos
<p>Recomendação 9 (Rec. 20 – PCGE 2021) Recomenda-se à Direção-Geral do Orçamento que promova a qualidade da prestação de informação pelas entidades beneficiárias de transferências diretas de fundos europeus.</p>	<p>Nos últimos anos regista-se uma evolução positiva no modelo de recolha da informação por parte da DGO, no que respeita às transferências diretas de fundos europeus. Com efeito, têm sido, de uma forma geral, considerados os valores apurados por esta entidade, após o confronto destes valores com os obtidos pela DGTC, na sequência de informação adicional solicitada às entidades com responsabilidades no apuramento dos fluxos financeiros provenientes da UE. Contudo, contrariamente ao sucedido no PCGE/2020 e no PCGE/2021, no PCGE/2022 voltaram a verificar-se reportes incorretos efetuados pelas entidades intermediárias dos fundos à DGO, o que revela constrangimentos na articulação entre as entidades intermediárias de fundos europeus, a DGO e o IGCP. Continuou a apurar-se uma diferença significativa no item “PAIC” (cerca de 17,2 M€), resultante do reporte de dados das entidades beneficiárias de transferências diretas de fundos europeus à DGTC e os indicados na CGE (apurados pela DGO). Face exposto, a recomendação deve ser considerada implementada parcialmente.</p>
<p>Recomendação 10 (Rec. 7 – PCGE 2021) 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.</p>	<p>O modelo de registo das operações relativas a fundos europeus estabelecido na circular de preparação do OE prevê que um largo volume de operações fiquem sumariamente registadas como extraorçamentais, sem distinguir, por exemplo, entre operações extraorçamentais de trânsito de fundos europeus entre entidades orçamentais, entre entidades orçamentais e outras entidades públicas (autarquias, p. ex.) e, ainda, de pagamento de fundos europeus a entidades exteriores às administrações públicas sem cofinanciamento nacional. Todos estes movimentos são classificados como extraorçamentais, mas, não obstante, refletem realidades diferentes. Embora se constate uma evolução positiva na formulação de orientações, por parte da DGO, sobre as operações extraorçamentais relacionadas com fundos europeus, a respetiva informação sistematizada continua a não constar da CGE e a sua extração do SIGO revela-se impraticável por falta de detalhe nas classificações económicas relativas a operações extraorçamentais. Nestes termos, a recomendação deve ser considerada implementada parcialmente.</p>
<p>Recomendação 19 (Rec. 14 – PCGE 2021) Recomenda-se ao Governo a promoção do aceleramento da generalidade dos Programas do PT2020 de forma a evitar perdas de fundos europeus, mas sem que os sistemas de controlo desses Programas sejam enfraquecidos e que os procedimentos de <i>compliance</i> sejam postergados.</p>	<p>Os progressos registados na taxa de execução global dos FEEI registaram-se em 2022 (+13,2 p.p.), em 2021 (+13,1 p.p.) e em 2020 (+12,5 p.p.). Em nove anos foi executado 83,8% do montante global de financiamento europeu, estando por executar, até final de 2023, 16,2% do programado. Dado o exposto, a recomendação deve ser considerada implementada parcialmente.</p>

4.3. Financiamento pelo Estado

4.3.1. Financiamento do setor empresarial do Estado

Em 2022, o financiamento líquido do SEE¹ (que inclui entidades públicas empresariais² e as empresas públicas³ nas quais as entidades da AC detêm maior participação relativa⁴) totalizou 4 431 M€, menos 1 440 M€ do que em 2021. O decréscimo verificou-se em todas as rubricas da despesa, destacando-se as dotações de capital e outros ativos financeiros (-873 M€) e os empréstimos de médio e longo prazos (-366 M€) (cfr. Quadro 72).

Quadro 72 – Financiamento líquido da administração central ao SEE – 2021-2022

(em milhões de euros)

Classificação económica	2021	2022	Variação
1 – Receitas provenientes do SEE	670	641	-29
Juros	23	-	-23
Dividendos e participações nos lucros	644	620	-25
Transferências	2	20	18
Unidades de participação	-	1	1
2 – Despesas destinadas ao SEE	6 541	5 072	-1 469
Transferências e subsídios	2 053	1 823	-229
Empréstimos a m. l. prazos (líquidos de reembolsos)	484	117	-366
Dotações de capital e outros ativos financeiros	4 005	3 131	-873
3 – Financiamento Líquido do SEE (2-1)	5 871	4 431	-1 440

Nota: Empréstimos a médio e longo prazos (439 M€ concedidos e 322 M€ reembolsados).

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

As receitas recebidas pela AC das entidades do SEE, totalizaram 641 M€ (-29 M€), na sua maioria (96,7%) na forma de dividendos do Banco de Portugal (311 M€, -25 M€) e da CGD (299 M€, -4 M€).

Por sua vez, nas despesas destinadas ao SEE, as diminuições das dotações de capital e outros ativos financeiros justificam-se em resultado dos decréscimos dos fluxos destinados ao grupo TAP (304 M€, -694 M€), à Infraestruturas de Portugal (1 282 M€, -331 M€) e aos estabelecimentos de saúde EPE (1 054 M€, -26 M€).

As empresas públicas de transportes e de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias continuam a ser as principais beneficiárias com 3 139 M€ (4 264 M€, em 2021), conforme evidencia o Gráfico 53, com destaque para a Infraestruturas de Portugal, que recebeu 62,6% destes fluxos (-336 M€ do que em 2021).

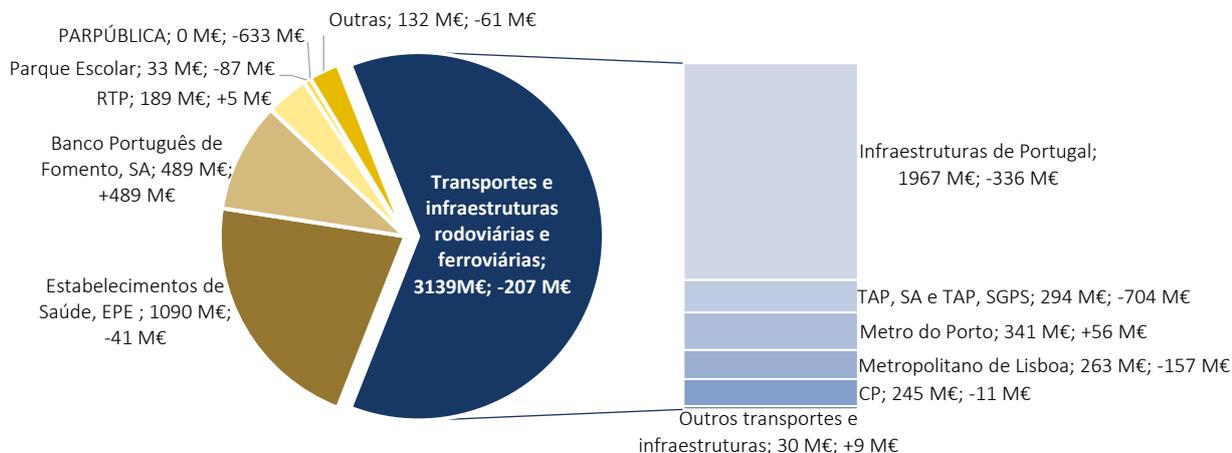
¹ Os valores referidos neste ponto não são comparáveis com os divulgados no ponto 2.7.2 do PCGE 2021, que tratava os fluxos financeiros com o setor público empresarial (abrangendo também empresas maioritariamente detidas por entidades da administração local e regional). Incluem-se no SEE as entidades públicas empresariais que integram o perímetro orçamental enquanto entidades públicas reclassificadas (EP/EPR) no subsector dos SFA da AC e que, nesta qualidade, são mencionadas noutros pontos do Parecer.

² Pessoas coletivas de direito público, com natureza empresarial, criadas pelo Estado, por decreto-lei, para prossecução dos seus fins, sendo o seu capital designado “capital estatutário”, detido pelo Estado (arts. 56.º, 57.º e 58.º do DL 133/2013, de 03/10).

³ Organizações empresariais constituídas sob a forma de sociedade de responsabilidade limitada nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, influência dominante.

⁴ Cfr. n.º 1 do art. 8.º do DL 133/2013, de 03/10.

Gráfico 53 – Principais empresas destinatárias – 2022 e variação face a 2021



Fonte: SIGO e serviço processadores. Elaboração TC.

Relativamente aos instrumentos de financiamento concedidos pelo Estado (cfr. Anexo E1), destaca-se que:

- ◆ Os empréstimos a médio e longo prazos, líquidos de reembolsos¹, ascenderam a 117 M€ (484 M€, em 2021), evidenciando-se os concedidos: à Metro do Porto (270 M€ para a atividade financeira), à CP – Comboios de Portugal (60 M€ para a atividade operacional, financeira e investimento) e à ML (35 M€ para a atividade financeira relativa ao custo incorrido com *swaps*).
- ◆ As dotações de capital (através de ações e outras participações e unidades de participação) para cobertura de prejuízos, serviço da dívida e investimentos totalizaram 3 131 M€ (-873 M€ face a 2021). Destacam-se os montantes atribuídos à Infraestruturas de Portugal (1 282 M€), aos estabelecimentos de saúde EPE (1 054 M€, com dotações para a cobertura de prejuízos, a título de outros ativos financeiros, que ascenderam a 1 040 M€ e a título de aumentos de capital estatutário, 14 M€), ao grupo TAP (304 M€, para compensar os efeitos associados à pandemia COVID-19) e ao BPF (250 M€²).
- ◆ As indemnizações compensatórias somaram 401 M€³ (+26 M€ do que em 2021), destacando-se a CP (179 M€), a Parque Escolar (93 M€) e a Infraestruturas de Portugal (34 M€).
- ◆ A título de transferências, foi entregue à Infraestruturas de Portugal a receita de contribuição do serviço rodoviário, no montante de 651 M€ (+31 M€ do que o valor recebido a esse título em 2021), e à Rádio e Televisão de Portugal (RTP) a receita relativa à contribuição para o audiovisual, no montante de 187 M€ (+3 M€ do que em 2021).

Acresce também o facto de a 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 SEE e certas classificações económicas (e.g.

¹ As despesas com empréstimos concedidos totalizaram 439 M€ e os reembolsos a 322 M€.

² O BPF recebeu também 239 M€, processados como transferências de capital, para conversão parcial do financiamento das linhas de apoio à economia – COVID 19 em apoios não reembolsáveis, tal como identificado pelo MF em contraditório.

³ Atribuídas pelas RCM 190/2021, de 30/12; 13/2022 de 27/01; 51/2022 de 30/06 e 109/2022 de 23/11.

outras despesas correntes) não preveem a especificação setorial. O MF, em contraditório, informa que “...o classificador económico será alvo de revisão no âmbito da reforma da nova LEO, momento oportuno para se introduzir uma alteração que garanta a adequada especificação”.

Também a informação constante do RCGE sobre esta matéria¹ está incompleta por abranger apenas o reporte dos fluxos recebidos e pagos pela DGTF, não incluindo os de outras entidades da AC², e excede o âmbito pretendido por incluir fluxos com outras empresas públicas (da administração local e regional), empresas privadas e fundos com autonomia administrativa e financeira³, revelando uma identificação deficiente do universo abrangido. Em contraditório, o MF e a DGTF referem que “...na elaboração de contributos para futura Conta Geral do Estado serão efetuadas diligências em conformidade”.

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2020, no âmbito do financiamento do SEE:

Recomendações PCGE 2020	Ações tomadas/Progressos
<p>Recomendação 6 (Recomendação 10 do PCGE 2021)</p> <p>Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure, no âmbito da revisão do classificador económico, a adequada especificação: 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.</p>	<p>No classificador da receita, no grupo 1207 – passivos financeiros/outros passivos financeiros, foi criado o subartigo 01 - Dotações de capital” e a rubrica 78 - Rec. próprias - Dotações de capital/Adm. Púb-Adm. ctral-Estado (Circular A 1399 da DGO, de 31/07/2020).</p> <p>Porém, qualificar uma dotação de capital como “passivo financeiro” não é a solução mais adequada, uma vez que não existe a obrigação da sua devolução, pelo que se mantém as lacunas identificadas.</p> <p>Dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.</p>
<p>Recomendação 7 (Recomendação 11 do PCGE 2021)</p> <p>Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure, no âmbito da revisão do classificador económico, a adequada especificação das operações com o setor público empresarial.</p>	<p>Em 2022 não foram tomadas ações neste âmbito.</p> <p>Dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.</p>

4.3.2. Apoios a entidades não pertencentes à administração pública

4.3.2.1. Finalidades e financiamento

Em 2022, os apoios⁴ concedidos pelo Estado a entidades (singulares ou coletivas) dos setores privado, cooperativo e social, ascenderam a 5 949 M€. O significativo aumento face a 2021 (+1 643 M€; +38,2%) foi influenciado pelas medidas adotadas pelo governo no âmbito do impacto do choque geopolítico, nomeadamente as destinadas a amortecer o efeito do crescimento dos preços da energia nas famílias e nas empresas, explicando assim o aumento dos apoios verificado na área do ambiente (+1 648 M€) e dos dirigidos

¹ Ponto 3.1.1.2.1 – Transferências entre o Estado e o Setor Empresarial do Estado, abrangendo sob este título outros fluxos (dividendos, dotações de capital e empréstimos).

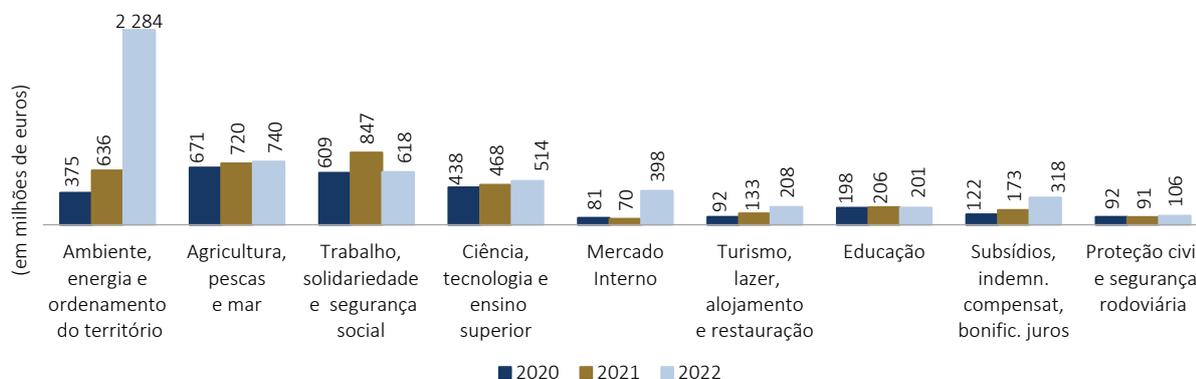
² Em contraditório, a DGO assinala que os mapas legais e informativos “*abrangem toda a receita e despesa realizada*” e que no relatório visam “*destacar as mais relevantes formas, através das quais o Estado financia este setor, no âmbito de funções que são asseguradas pela DGTF enquanto representante do Estado...*”.

³ Designadamente nos quadros 3.29 (Esforço financeiro do Estado), 3.30 (Dividendos entregues ao Estado/Direção-Geral do Tesouro e Finanças) e 3.32 (Dotações de capital e outros ativos financeiros). O quadro 3.31 (Indemnizações compensatórias/compensações financeiras) tem natureza distinta, apresentando as indemnizações compensatórias recebidas por empresas públicas, incluindo entidades que não pertencem à AC.

⁴ Contabilizados sob a forma de subsídios e transferências (correntes e de capital).

ao mercado interno (+328 M€). Destaca-se também o aumento de 144 M€ no conjunto de apoios pagos pela DGTF sob a forma de subsídios, indemnizações compensatórias e bonificação de juros (+82,6%) (cfr. Gráfico 54).

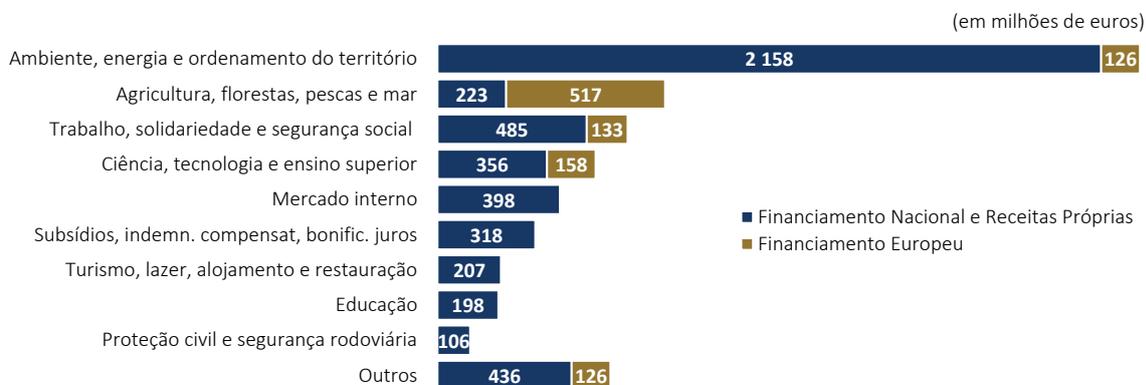
Gráfico 54 – Apoios concedidos por finalidades – 2020-2022



Fonte: PCGE 2020 e 2021; SIGO 2022. Cálculos TC.

A maior parte dos apoios (82,1%) foi financiada pelo OE e receitas próprias, cabendo ao financiamento europeu¹ os restantes 17,9% (1 064 M€), particularmente relevante nos apoios destinados à Agricultura, Florestas, Pescas e Mar (517 M€), tal como discriminado no gráfico seguinte.

Gráfico 55 – Apoios – origem do financiamento – 2022



Fonte: SIGO 2022. Cálculos TC.

4.3.2.2. Entidades concedentes e entidades beneficiárias

Estes apoios foram concedidos, na sua maioria, no âmbito das competências de 15 entidades públicas, distribuídas por 12 ministérios (cfr. Quadro 73).

¹ Sobre a despesa financiada por fundos europeus, cfr. ponto 4.2. Fluxos financeiros com a União Europeia.

Quadro 73 – Apoios 2022 – Principais entidades concedentes

(em milhões de euros)

Entidades	Valor	Beneficiários ^(a)
Total	6 494	
Fundo Ambiental (FA)	2 262	65 382
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP)	1 621	231 893
Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI)	673	129 932
Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)	546	^(b) 6 575
Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) – Despesas Excecionais	319	n.d.
Fundação para a Ciência e Tecnologia	259	8 592
Instituto do Turismo de Portugal (ITP)	226	^(c) 40 448
Direção-Geral do Ensino Superior (DGES)	152	n.d.
Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE)	142	1 177
Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ)	60	3 363
Direção-Geral de Administração Escolar (DGAE)	56	350
Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM)	54	414
Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT)	48	5 996
Gestão Administrativa e Financeira da Cultura (GAFC)	43	708
Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC)	33	n.d.

(a) Estimativa aproximada baseada na informação prestada pelas entidades concedentes.

(b) O número de beneficiários não inclui o vasto número de formandos, que não foi possível quantificar, e de apoios sociais a ações de formação profissional do Fundo Social Europeu – Programa operacional Inclusão Social e Emprego.

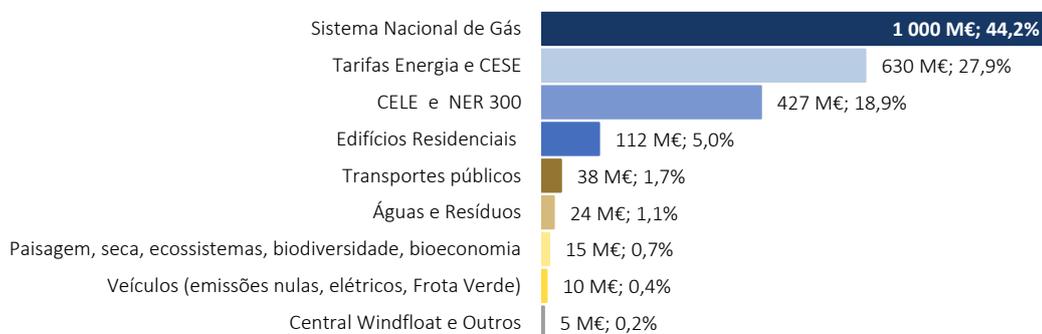
(c) Para além dos NIF, inclui entidades fora do País, identificadas através das respetivas contas bancárias.

n.d. Informação não disponibilizada ou não completa.

Fonte: Informação prestada pelas entidades.

Verifica-se que é o **Fundo Ambiental (FA)** a entidade com um maior volume de apoios concedidos (2 262 M€), o que reflete, em parte, a fusão de diversos fundos e mecanismos de financiamento na área do ambiente, no seguimento das alterações orgânicas da Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente e do FA¹. O FA passou assim a ser um instrumento central de financiamento de programas de apoio aos setores da água, da energia e dos transportes, com uma multiplicidade de objetivos, nomeadamente, 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 e a promoção da mobilidade elétrica (cfr. Gráfico 56).

Gráfico 56 – Finalidades dos apoios concedidos pelo Fundo Ambiental – 2022



Fonte: Fundo Ambiental. Cálculos TC.

¹ 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, os quais foram extintos por fusão no Fundo Ambiental (DL 114/2021, de 15/12. Entrou em vigor no dia seguinte à sua publicação e produziu efeitos no dia 01/01/2022).

Especificamente em 2022, parte significativa das verbas atribuídas através do FA destinaram-se a mitigar os aumentos dos preços da energia para famílias e empresas, designadamente: 1 000 M€ para apoio extraordinário ao Sistema Nacional de Gás¹, 500 M€ para financiar o desconto a aplicar nas tarifas sociais de acesso às redes de eletricidade², 421 M€ para promover a utilização das energias renováveis³, 38 M€ para o apoio extraordinário ao setor dos transportes públicos de passageiros⁴. As entidades recetoras destes apoios são bastante diversificadas, distribuindo-se por instituições e particulares, abrangendo um universo estimado de mais de 65 mil beneficiários⁵. Destaca-se a SU Eletricidade, SA⁶, com cerca de metade do valor total dos apoios (1 027 M€) para aplicar no desconto das tarifas do setor energético e na promoção da utilização das energias renováveis, e a REN Gasodutos, SA (1 000 M€, 48,0%), para estabilização do preço do gás⁷. A restante parcela foi distribuída, nomeadamente, por diversas empresas de águas e resíduos (Águas do Norte (11 M€) e Águas de Lisboa e Vale do Tejo (11 M€)) e empresas da indústria do papel (25 M€).

Por sua vez, os apoios concedidos pelo **Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP)** (1 621 M€), principalmente através do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (894 M€) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (641 M€), abrangeram um universo estimado de mais de duzentos e trinta mil beneficiários.

A **Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI)** atribuiu 673 M€, em que se destacam:

- ◆ 239 M€ canalizados para o Banco Português de Fomento, referentes à conversão, até 20%, de empréstimos concedidos no âmbito das linhas de crédito COVID-19, em apoios não reembolsáveis;
- ◆ 103 M€ para projetos no âmbito do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020);
- ◆ 108 M€ para promoção da inovação empresarial a nível regional (50 M€ para a região Norte, 36 M€ para o Centro, 11 M€ para a região de Lisboa, 10 M€ para o Alentejo e 1 M€ para o Algarve);
- ◆ 80 M€ a título de compensação face ao aumento do valor da retribuição mínima mensal garantida⁸, pago a entidades empregadoras e a pessoas singulares com um ou mais trabalhadores;
- ◆ 58 M€ para a modalidade Apoiar Gás, no âmbito do sistema de incentivos à liquidez do programa Apoiar, visando a continuidade da atividade económica mitigando os impactos da evolução no preço do gás natural, dirigidos a empresas das indústrias intensivas em gás⁹.

¹ DL 84-D/2022, de 09/12. Desconto realizado sobre o preço do gás natural. Os beneficiários finais são pessoas coletivas regularmente constituídas, com consumos anuais superiores a 10 000 m³.

² Cfr. Despacho 12461/2022, de 25/10, do membro do Governo responsável pela área da energia e n.º 2 do art. 198.º do DL 15/2022, de 14/01.

³ Através da compensação de parte do sobrecusto total da produção (utilização das receitas de leilão de licenças de emissão).
⁴ RCM 153/2021, de 12/11, alterada pela RCM 7/2022, de 26/01; Despacho 3329-A/2022, de 18/03; Despacho 10062/2022, de 16/08.

⁵ Os apoios ao preço da eletricidade e do gás destinados aos respetivos consumidores são canalizados através das empresas fornecedoras.

⁶ Empresa do grupo EDP que opera no mercado regulado.

⁷ Refira-se que, em ambos os casos, as verbas foram transferidas em 2022, sendo o desconto às tarifas apenas aplicado a partir de 01/01/2023, tal como determinado pelo DL 84 D/2022 de 09/12, que institui o regime transitório de estabilização de preço para o gás natural e o Despacho 12461/2022, de 25/10, que fixa a tarifa social de fornecimento de energia elétrica.

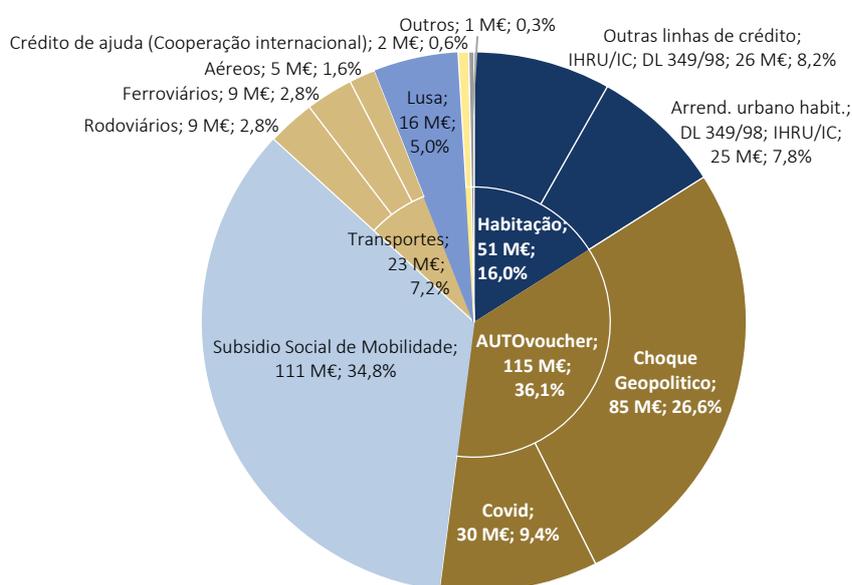
⁸ Em 2022, no valor de 705 € (DL 109-B/2021 de 7/12).

⁹ DL 30-B/2022, de 18/04.

O **Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)** concedeu 546 M€ (de entre os quais, 238 M€ a empregadores e 134 M€ a estágios) a um universo de mais de 6 mil beneficiários visando, nomeadamente, a reabilitação profissional, a qualificação de ativos empregados, o apoio à contratação, o emprego-inserção, o emprego jovem ativo e o empreendedorismo.

A **Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTf)** concedeu 319 M€ de apoios (mais 144 M€ do que em 2021), influenciado, nomeadamente, pelo programa AUTOvoucher (115 M€) e pelo subsídio social de mobilidade (111 M€), este último com uma variação significativa (+86 M€, em parte porque inclui 23 M€ referentes a 2021 que não foram pagos à Região Autónoma da Madeira)¹. Os restantes valores distribuíram-se como ilustrado no Gráfico 57²:

Gráfico 57 – Finalidades dos apoios concedidos pela DGTf – 2022



Fonte: DGTf.

Na área da ciência, tecnologia e ensino superior, destacam-se os apoios atribuídos pelas seguintes entidades:

- ◆ **Fundação para a Ciência e Tecnologia** (259 M€), abrangendo um universo superior a oito mil beneficiários entre instituições e particulares. Os principais apoios destinam-se a bolsas de investigação (112 M€), à promoção da produção científica, desenvolvimento tecnológico e inovação (51 M€), à rede

¹ Em 2022, a IGF, conjuntamente com a Autoridade Nacional de Aviação Civil, efetuaram uma avaliação ao subsídio social de mobilidade ao transporte aéreo, da qual se destaca a seguinte conclusão: “O modelo de subsidiação em vigor não incentiva a procura de tarifas mais económicas por parte dos beneficiários e incita à fixação de preços tendencialmente ligados ao valor máximo do custo elegível, o que se mostra incompatível com a sua natureza de auxílio social”.

² Os apoios à habitação são maioritariamente no âmbito do da Lei 64/2014, de 26/08, e do DL 308/2007, de 03/09, na sua atual redação. As indemnizações compensatórias pagas a empresas de transportes privadas atribuídas em contrapartida da prestação de serviço público é mais vasto que o referido no presente ponto, que se limita às atribuídas a entidades fora do perímetro do setor das AP (cfr. ponto 4.3.1.). A transferência anual atribuída à Agência Lusa destina-se a compensar os encargos anuais diretos e indiretos decorrentes do cumprimento de obrigações do serviço noticioso e informativo de interesse público, de acordo com o RCM 8-A/2020, de 21/02.



nacional de instituições científicas e infraestruturas de investigação de interesse estratégico (49 M€) e ao emprego científico (36 M€).

- ◆ **Direção-Geral do Ensino Superior (DGES)** (152 M€), para apoios através de bolsas de estudo a estudantes carenciados do ensino superior (147 M€; 96,4%). Foram ainda atribuídos 1,7 M€ de Bolsas de Estudo por Mérito e 1,6 M€ a estudantes com necessidades educativas especiais.

Na educação e desporto, salientam-se os apoios concedidos pelas seguintes entidades:

- ◆ **Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE)** (142 M€), que abrangeu um universo estimado em mais de mil e cem beneficiários, maioritariamente para o ensino artístico especializado (64 M€; 45,1%), ensino profissional (51 M€; 35,9%) e educação especial (17 M€; 12,0%).
- ◆ **Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE)** (56 M€), dirigidos maioritariamente às redes de ensino privado, cooperativo e solidário (52 M€; 92,9%) e educação pré-escolar (3 M€) e efetuaram-se, sobretudo, através de: contratos de associação celebrados com escolas particulares situadas em zonas carenciadas de escolas públicas (41 M€; 73,2%); contratos de condições especiais às famílias economicamente menos favorecidas, para frequência de escolas particulares sem contratos de associação (10 M€; 17,9%); contratos de desenvolvimento da educação pré-escolar (3 M€).
- ◆ **Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ)** (60 M€), apoiando mais de três mil e trezentos beneficiários (individuais e coletivos) em atividades desportivas, reabilitação de instalações e apoio à juventude.

Os apoios concedidos pelo **Turismo de Portugal (TP)** (226 M) abrangeram um universo estimado de mais de quarenta mil beneficiários. Para além de incentivos a empresas (131 M; 57,7%), dos quais 47 M€ a medidas COVID-19, destacam-se as transferências legalmente devidas a federações, ligas e clubes, ao abrigo do Regime Jurídico dos Jogos e Apostas Online (51 M€; 22,6%). Os restantes apoios distribuem-se por diversas finalidades, nomeadamente ações de promoção e animação regional (18 M€).

O **Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM)** atribuiu apoios de 54 M€ que se dirigiram, maioritariamente, às Associações de Bombeiros Voluntários (51 M€).

O **Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT)** concedeu 48 M€ de apoio extraordinário e excecional ao setor dos transportes de mercadorias por conta de outrem, como medida de mitigação do impacto do choque geopolítico, dirigido a perto de seis mil beneficiários.

Dos diversos apoios às artes transferidos através da **Gestão Administrativa e Financeira da Cultura (GAFC)** (43 M€), destacam-se com o valor mais significativo os atribuídos ao abrigo do programa de apoio sustentado a estruturas profissionais com atividade continuada¹ (29 M€; 66,5%).

A **Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC)** concedeu 33 M€ de apoios, dos quais 30 M€ destinadas ao financiamento das associações humanitárias de bombeiros (AHB)², no continente, enquanto entidades detentoras de corpos de bombeiros e 2 M€ ao Fundo de Proteção Social do Bombeiro³.

¹ DL 103/2017, de 24/08.

² Cfr. n.º 1, do art. 5.º da Lei 94/2015, de 13/08.

³ Ao abrigo do art. 8.º da Lei 94/2015, de 13/08, conjugado com o n.º 6 do art. 163.º, da Lei 12/2022, de 27/06.

4.3.2.3. Divulgação da informação

A natureza não reembolsável destes apoios, a sua diversidade e especificidade exigem um escrutínio rigoroso, que passa pela transparência da informação, designadamente quanto às finalidades que visam atingir, tendo em conta os princípios da proporcionalidade e da sustentabilidade das finanças públicas.

Do ponto de vista legal, é obrigatória a publicitação e o reporte de informação sobre os apoios concedidos pela administração pública a particulares, com a divulgação dos beneficiários, bem como do tipo e do montante atribuído (Lei 64/2013, de 27/08). Esta obrigação compreende um universo bastante alargado de apoios, que se designou genericamente de 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). Porém, subsistem diferentes abordagens no reporte destes apoios, tanto pelas entidades concedentes como pelas entidades beneficiárias, variando o seu âmbito, em grande medida, em função do tipo de prestação e do universo de entidades abrangidas, o que tem condicionado a qualidade da informação¹.

Neste âmbito refira-se que a informação prestada pelas entidades ao Tribunal (evidenciada no ponto 4.3.2), nem sempre coincide com a execução orçamental da despesa com transferências e subsídios, apresentando:

- ◆ valores superiores, por incluírem pagamentos registados em outras rubricas de despesa ou através de operações extraordinárias;
- ◆ valores inferiores por a entidade não considerar como apoios a totalidade da despesa registada nas rubricas de transferências e subsídios – foi, por exemplo, o caso da ANEPC que considera que, do total registado no SIGO (106 M€), 73 M€ não se enquadram no âmbito de apoios não reembolsáveis, dado tratar-se de transferências destinadas a financiar a despesa das atividades das Equipas de Intervenção Permanente e o Dispositivo de Combate a incêndios Rurais. Esta situação ilustra o facto de as entidades aplicarem critérios diferentes na classificação dos apoios, que conduzem a discrepâncias nos reportes sobre estas verbas.

Para além destas divergências, há a salientar o facto de a informação sobre estes apoios, divulgada na CGE, também não ser consistente, uma vez que o Quadro A37 – Transferências e subsídios para entidades não integradas no setor da Administração Central² deveria corresponder à informação divulgada nos 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, o que não sucede.

¹ O controlo das subvenções e benefícios públicos foi atribuído à Inspeção-Geral de Finanças, no âmbito do Sistema de Controlo Interno, que organiza e divulga a informação através da publicação de uma listagem (art. 4.º da Lei 64/2013, de 27/08). A listagem relativa a 2022, publicada no sítio da IGF na internet, identifica 8 763 M€ de subvenções, valor que 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.

² Apesar de este quadro, por lapso, apresentar como título “Transferências e subsídios da Administração Central para entidades públicas empresárias”.

Quadro 74 – Transferências e subsídios pagos a entidades fora das AP - 2022 – Informação CGE

(em milhões de euros)

Entidades concedentes	CGE 2022	
	Quadro A 37	Mapa 29 + Mapa 30
Total de subsídios e transferências	35 737	29 209
<i>Total Administração Central, dos quais:</i>	<i>16 527</i>	<i>5 919</i>
Fundo Ambiental (FA)	2 261	2 239
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP)	723	715
Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI)	464	464
Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)	557	-
Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTf) – Despesas Excecionais	319	365
Fundação para a Ciência e Tecnologia	259	521
Instituto do Turismo de Portugal (ITP)	181	184
Direção-Geral do Ensino Superior (DGES)	152	152
Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE)	142	141
Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC)	108	106
Camões - Instituto da Cooperação e da Língua	10	87

Fonte: CGE 2022 – Volume I, Tomo I, Quadro A 37; Volume II, Tomo I, Mapas 29 e 30.

As diferenças que se verificam nesta informação, confirmadas pela DGO em contraditório, que assinala os diferentes âmbitos dos quadros e fontes de informação, reforçam a necessidade de se clarificar o conceito de apoios públicos não reembolsáveis concedidos pelas entidades públicas e de se harmonizar a informação a divulgar sobre esta matéria na CGE.

4.3.3. Apoios públicos ao setor financeiro

Em 2022, pela primeira vez desde o início da crise financeira internacional de 2007/2008, o saldo entre a receita e a despesa dos apoios¹ concedidos pelo Estado² ao setor financeiro³ foi favorável ao setor público (165 M€)⁴. A receita totalizou 173 M€ e resulta, sobretudo, da amortização parcial do empréstimo pela Parvalorem (121 M€) e de dividendos da CGD (50 M€)⁵. A despesa totalizou 8 M€ e ficou a dever-se, na quase totalidade, a despesas com a reprivatização do BPN⁶ (7 M€), como se apresenta no quadro seguinte.

¹ Associada, 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.

² Estado, através da DGTf, Fundo de Garantia de Depósitos, Sistema de Indemnização aos Investidores e FdR. 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.

³ 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”).

⁴ Neste ponto, o impacto financeiro é avaliado através das despesas e receitas anuais que ocorrem entre entidades públicas e os respetivos bancos beneficiários.

⁵ Em 2022, a CGD entregou ao Estado dividendos no valor de 299 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 50 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.

⁶ Despesa do Cap. 60, Cl. Ec. 06.02.03.

Quadro 75 – Apoios públicos ao setor financeiro – 2022

Total das receitas		173 M€	Total das despesas		8 M€
Empréstimos (Pagamento da Parvalorem)	121 M€		Outros (despesas com a reprivatização do BPN)	7 M€	
Ações (dividendos CGD)	50 M€		Empréstimos (empréstimo ao FRC)	1 M€	
Recuperação de Créditos garantidos (BPP)	1 M€				

Fonte: DGTF, CGE 2022. Cálculos TC.

Também as responsabilidades contingentes do Estado associadas aos apoios ao setor financeiro cessaram em 2022, em resultado da amortização de dívida financeira da Oitante, que beneficiava de garantia do Estado e cujo valor ascendia a 39 M€ no final de 2021¹.

Ao longo de todo o período, o BES/NB, o BPN e a CGD foram as instituições financeiras que mais esforço exigiram ao Estado, em especial, no período 2012-2020, em que os apoios atingiram uma despesa líquida de 19 395 M€². Nos últimos anos, observa-se uma tendência de redução destas despesas, mantendo-se, contudo, um saldo global desfavorável para o Estado de -21 883 M€ (Quadro 76).

Quadro 76 – Apoios públicos ao setor financeiro – 2008-2022

(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
2017-2020	-2 474	708	-3 246	0	-2 546	330	0	0	-7 228
2021-2022	101	0,0	-431	0	217	64	0	0	-48
Total	-5 408	919	-8 292	168	-6 032	-266	-2 978	5	-21 883

Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE e PCGE.

As operações realizadas ao longo do período neste âmbito traduziram-se em ativos financeiros para o Estado num valor nominal de 10 414 M€ (em 31/12/2022), porém muito inferior ao total dos encargos líquidos suportados. Para além da fraca expectativa de recuperação dos montantes aplicados na aquisição destes ativos, especialmente ao nível das verbas para absorção de prejuízos ou ao abrigo de mecanismos de capital contingente, também no que respeita às ações, o respetivo valor nominal é bastante inferior ao esforço financeiro do Estado, como se apresenta no quadro seguinte.

¹ Sobre esta evolução consultar anteriores Pareceres sobre a CGE, designadamente PCGE 2019 Gráfico II.13.

² Cfr. Pareceres CGE anteriores, designadamente Gráfico 49 – Apoios públicos ao setor financeiro, despesas e receitas – 2008-2021, do ponto 4.2. do PCGE2021.

Quadro 77 – Apoios públicos ao setor financeiro – por tipo de instrumento – 2008-2022

(em milhões de euros)

Tipo de Apoios	Saldo Global 2008-2022	Ativos em 31/12/2022
Empréstimos	-5 313	5 313
Ações	-13 201	4 906
Garantias	314	195
CoCos	211	0
Mecanismo capital contingente / absorção de prejuízos	-3 894	0
Total	-21 883	10 414

Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE e PCGE.

Nestes ativos incluem-se ações, cujo valor nominal de 4 906 M€ reflete uma variação positiva de 62 M€ face a 31/12/2021¹, no essencial, devido à variação do valor detido em conjunto pelo Estado e pelo FdR no capital social do NB. Em 2022, o NB registou um aumento de capital² por efeito da conversão de créditos fiscais que haviam sido atribuídos ao Estado, referentes aos anos de 2016 e 2017, ao abrigo do regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos³. A conversão dos direitos atribuídos ao Estado (através da DGTF) conduziu ao aumento da sua participação para 5,69% 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 vendo, em 31/12/2022, a sua participação reduzida de 23,44% para 19,31%, por forma a manter a participação de 75% do acionista privado.

4.4. Benefícios fiscais

Os benefícios fiscais (BF) são um importante instrumento de política pública na prossecução de objetivos extrafiscais (como sejam a manutenção do emprego e o incentivo a determinadas atividades). A sua utilização origina uma despesa fiscal (DF) correspondente à receita que seria obtida caso fosse aplicado o regime de tributação-regra.

Quer os princípios de Finanças Públicas, quer a própria Lei recomendam boas práticas na criação e/ou manutenção deste tipo de instrumento, que incluem não só uma fundamentação completa aquando da criação de cada BF (com identificação clara das finalidades que se visa atingir), mas também uma reavaliação sistemática dos BF (ponderando os objetivos extrafiscais atingidos face à DF que lhe está associada), que permita verificar a sua eficácia e a atualidade dos pressupostos que justificaram a sua criação.

¹ Cfr. PCGE 2021, ponto 4.2.

² Cfr. Ponto 2.6.1. – Património Financeiro do Estado deste Parecer.

³ Aprovado pela Lei 61/2014, de 26/08. Este regime prevê que os ativos por impostos diferidos sejam convertidos em créditos tributários em determinadas condições e, após validação pela AT, esses montantes sejam objeto de reembolso à instituição de crédito, com a correspondente atribuição ao Estado de direitos de conversão em capital social. Caso os acionistas, no prazo de três anos, não adquiram esses direitos de conversão, segue-se o aumento do capital social, com a atribuição dessas ações ao Estado.

Também a LEO¹ inclui a apreciação da DF como uma das matérias com incidência orçamental relevantes para a verificação do cumprimento do princípio da equidade intergeracional, tendo em conta o seu eventual impacto nas gerações futuras. A este propósito, o MF refere que se verificou “...ao longo dos últimos anos uma redução na despesa fiscal. Em particular, entre 2019 e 2021 (...) num montante superior a 1,6 mil milhões de euros contribuindo para uma desoneração das gerações futuras”². Ora, a DF reportada na CGE foi em 2019 e 2021, respetivamente, de 13 171 M€ e 12 305 M€, o que significa uma redução de 866 M€. No entanto, considerando a revisão da classificação de BF, que ocorreu em 2021 (reclassificados como desagravamentos fiscais estruturais, com DF de 943 M€), a DF teria aumentado 77 M€. Acresce que a DF na CGE 2022 ascende a 16 441 M€, 3 270 M€ (24,8%) acima da DF de 2019³, confirmando, ao contrário do alegado, a tendência crescente da DF.

Acresce que a LOE 2022 dispôs que o Governo criaria no Portal Mais Transparência⁴ uma secção para permitir “a disponibilização de toda a informação referente aos apoios concedidos ao abrigo do Estatuto dos Benefícios Fiscais” (EBF), o que ainda não se verificou.

Em 2022, a CGE quantifica a DF relativa a 208 BF⁵, faltando apurar a DF de cerca de um terço dos 321 BF em vigor, de acordo com a informação disponibilizada pela AT⁶.

4.4.1. As especificidades do ano

Os objetivos das medidas mais relevantes do ano de 2022, associadas a BF, centraram-se no apoio (recuperação e recapitalização) e proteção das empresas, no emprego e no fomento do investimento privado, objetivos inseridos no contexto de estímulo aos efeitos da pandemia e da situação geopolítica. Neste âmbito, foram mantidos alguns dos BF vigentes, nalguns casos com alargamento do seu âmbito, e foram criados novos BF. Porém, verifica-se que ficaram por concretizar as autorizações da AR ao Governo para criar deduções ambientais em sede de IRS e um regime de benefícios fiscais relativamente ao Programa de Valorização do Interior⁷. A Figura 13 sintetiza as principais especificidades do ano.

¹ Art. 13.º, n.º 3, alínea h) da LEO.

² Informação do MF, de 28/04/2023. Em contraditório, o MF indica a fonte dos dados reiterando a informação prestada “sem prejuízo das reclassificações do Tribunal”. Contudo, essa reclassificação foi efetuada pelo próprio MF, no âmbito da CGE, sendo necessário, utilizar universos idênticos para efetuar comparações.

³ Se considerados os BF que passaram a desagravamentos fiscais estruturais (DFE) em 2021 a DF em 2022 seria de 17 371 M€, mais 31,9% do que em 2019.

⁴ Art. 276.º da LOE 2022. O *Portal Mais Transparência* é uma plataforma que visa disponibilizar aos cidadãos informação do Estado de uma forma mais acessível, nomeadamente sobre fundos europeus, OE e autarquias locais. Neste âmbito, o MF informou, a 28/04/2023, que “*Toda a informação sobre os benefícios fiscais encontra-se disponibilizada no portal da Autoridade Tributária e Aduaneira (...)*”. Em contraditório, o MF reiterou esta informação.

⁵ 26 em IRS, 73 em IRC, 9 em IVA, 7 em IUC, 46 em IS, 22 em ISV, 11 em ISP e 14 em IABA.

⁶ Informação prestada em 26/04/2023, atualizada com a revisão que a AT realizou à classificação dos BF.

⁷ Art. 308.º e 309.º da LOE 2022, respetivamente. Estas matérias vieram a ser parcialmente regulamentadas na LOE 2023 e na Lei 21/2023, de 25/05, respetivamente.

Figura 13 – Alterações mais relevantes a benefícios fiscais em 2022

Novos BF

- ◆ Incentivo fiscal à recuperação (IFR), de que podem beneficiar sujeitos passivos de IRC e cuja utilização depende, entre outras condições, da manutenção dos postos de trabalho nas empresas beneficiárias e da não distribuição de lucros por três anos, para capitalização das respetivas empresas^(a).
- ◆ Medidas para a mitigação do choque geopolítico:
 - ◆ Isenção de IVA de determinados produtos, quando utilizados em atividades de produção agrícola^(b);
 - ◆ Redução transitória da taxa de IVA no fornecimento de eletricidade^(c);
 - ◆ Dispensa de entrega de metade do 3.º pagamento por conta de IRC, relativa a 2022, aplicável a todas as cooperativas e PME^(d).

Extensão da vigência de BF e alargamento do âmbito

- ◆ Em IRC: extensão da concessão de benefícios fiscais contratuais ao investimento produtivo e dos BF do Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI)^(e), de 31/12/2020 para 31/12/2027.
- ◆ Em IRS: isenção parcial de rendimentos de jovens não dependentes que ingressem no mercado de trabalho (IRS Jovem)^(f) e o prolongamento do regime fiscal aplicável a ex-residentes para os anos de 2021 a 2023 (Programa Regressar)^(g).

Manutenção de benefícios em IRS e IRC

- ◆ Regime do mecenato cultural extraordinário introduzido em 2021, para apoio à cultura^(h);
- ◆ Apoio à aquisição de bens e serviços relativos aos desenvolvimentos necessários para a submissão do ficheiro SAF-T(PT) relativo à contabilidade e do código único de documento à AT⁽ⁱ⁾;
- ◆ Donativos concedidos à Fundação JMJ – Lisboa 2023 (Jornada Mundial da Juventude)^(j).

Manutenção de medidas fiscais de combate aos efeitos da pandemia

- ◆ Isenções de Imposto do Selo as apólices de seguros de crédito à exportação^(l);
- ◆ Isenção de 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^(m);
- ◆ Isenção de IVA nas importações e transmissões de bens e prestações de serviços para o exercício de funções ao abrigo do direito da UE, para dar resposta à pandemia de COVID-19⁽ⁿ⁾ ou no âmbito da política comum de segurança e defesa.

(a) Art. 307.º da LOE 2022, que aprova o respetivo regime (Anexo III da LOE). O benefício a conceder corresponde a um crédito fiscal - dedução à coleta de IRC das despesas de investimento em ativos afetos à exploração, efetuadas entre 01/07/2022 e 31/12/2022.

(b) Lei 10-A/2022, de 28/04, que aprovou medidas excecionais e temporárias de resposta ao aumento dos preços dos combustíveis, designadamente esta isenção em IVA sobre os adubos, fertilizantes, corretivos de solos e outros produtos para alimentação de gado, aves e outros animais (art. 1.º, alínea c)).

(c) Lei 19/2022, de 21/10, por aditamento da verba 2.38 à lista I anexa ao Código do IVA (arts. 1.º, alínea c) e 4.º).

(d) O MF e a AT explicam que “não é possível apurar isoladamente a despesa fiscal resultante desta medida” pois, em certas circunstâncias, os sujeitos passivos já podiam limitar ou suspender o 3.º pagamento por conta (n.º 1 do art. 107.º do CIRC), tendo sido estimada “uma redução de cerca de 180 M€”.

(e) Art. 306.º da LOE 2022, que altera o Código Fiscal do Investimento (CFI), dando nova redação a artigos que respeitam aos benefícios fiscais contratuais e ao RFAI (arts. 1.º, 2.º, 7.º, 25.º e 43.º) e nos termos dos quais estes BF constituem regimes de auxílios com finalidade regional (nova redação do n.º 2 do art.1.º), prevendo-se também os limites máximos de auxílio aplicáveis a estes BF. As alterações introduzidas produzem efeitos desde 01/01/2022 (art. 330.º da LOE).

(f) Art. 279.º da LOE 2022, que aditou o art. 12-B do CIRS (cfr. art. 329.º da LOE, que revogou o art. 2.º-B do CIRS).

(g) Art. 278.º da LOE 2022, que alterou o art. 12.º-A do CIRS (cfr. também art. 280.º da LOE).

(h) Art. 315.º da LOE 2022. Sem DF apurada em sede de IRS e em relação ao IRC não é possível isolar o valor de outros BF ao mecenato cultural.

(i) Art. 316.º da LOE 2022. Em 2022 a DF foi de 94.117,09 euros em IRC, não sendo apurada em IRS.

(j) Art. 325.º da LOE 2022, sem DF apurada em 2022.

(l) Mantidas em vigor pelo art. 292.º da LOE 2022 que incluiu estas isenções no Código do Imposto do Selo.

(m) Lei 4-C/21, de 17/02, e que se manteve em vigor até 31/12/2022 (art. 318.º da LOE 2022).

(n) Art. 290.º da LOE 2022.

Em 2022, no âmbito de assistência técnica da Comissão Europeia, uma equipa do FMI realizou uma avaliação a três BF em sede de IRC¹ – Remuneração Convencional do Capital Social (RCCS), Regime de Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos (DLRR) e Benefícios fiscais contratuais ao investimento produtivo².

As conclusões apontam para que: i) quanto à RCCS, as mudanças recentes no seu enquadramento enfraqueceram a respetiva eficiência e eficácia e ii) sobre a DLRR, tendo em conta a sua baixa adoção e que se encontra concentrada em empresas já estabelecidas, não existe evidência de que promova novos investimentos. Assim o FMI recomenda a revisão do RCCS de acordo com as diretivas europeias, o redesenho dos limites máximos existentes e a revisão do período de aplicação do benefício. Recomenda ainda, no que diz respeito à DLRR, a sua integração/substituição pelo RFAI. Quanto aos BF contratuais ao investimento produtivo o relatório constatou que existem poucos beneficiários e que este BF não tem vantagens sobre o RFAI, recomendando a sua extinção e propondo a revisão e reforço do RFAI. Neste âmbito, mas já em 2023, foram revogados os BF DLRR e RCCS³.

Embora com concretização só em 2023, foram ainda aprovadas em 2022 (em Conselho de Ministros), propostas⁴ que previam, designadamente:

- ◆ A prorrogação por mais cinco anos dos BF relativos à propriedade intelectual e ao mecenato científico⁵, (Lei 20/2023, de 17/05, art. 10.º).

No entanto, esta prorrogação levanta problemas uma vez que, embora introduzida em maio de 2023, produz efeitos desde 01/01/2022 e, por isso, deveria ter sido justificada. É assim questionável a definição de um BF em IRS quando, à data da aprovação desta prorrogação, já tinha sido iniciado o processo de liquidação das declarações de IRS relativas ao ano de 2022.

- ◆ A autorização ao Governo, por um período de um ano, para revogar expressamente BF que tenham caducado nos termos da lei⁶.
- ◆ O enquadramento legal aplicável ao BF atribuído às *start-ups* e *scaleups*, o respetivo conceito legal e o seu reconhecimento, bem como o reforço do sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial (SIFIDE II), com o objetivo de continuar a promover e incentivar o investimento das empresas em I&D (Lei 21/2023, de 25/05⁷).

¹ FMI, “Evaluation of Three Corporate Income Tax Incentives”, agosto de 2022.

² Constavam do art. 41.º-A do EBF, dos arts. 27.º a 34.º do CFI, e dos arts. 2.º a 21.º do CFI, respetivamente.

³ LOE 2023 – art. 281.º, alíneas c) e d).

⁴ Proposta de Lei 35/XV, de 19/09/2022 e Proposta de Lei 56/XV, de 22/12/2022.

⁵ Arts. 58.º e 62.º-A do EBF. De notar que a vigência do art. 58.º tinha sido prorrogada até 31/12/2021 e não tinha sido renovada em 2022. A DF em 2022 relativa ao art. 58.º, n.º 1 do EBF foi de 6,3 M€ em IRS e a relativa ao art. 62.º-A do EBF foi de 0,3 M€ em IRC.

⁶ Art. 11.º da Lei 20/2023 que permite que o Governo venha a revogar os BF cuja vigência caducou nos termos do n.º 1 do art. 3.º do EBF (por terem decorrido 5 anos da sua criação, regra geral).

⁷ Estabelece, designadamente, o regime aplicável às *startups* e *scaleups*, altera o Código do IRS (art. 72.º, quanto às *startups*), e o EBF (nova redação do art. 43.º-C - Incentivo fiscal à aquisição de participações sociais de *startups*) e altera o CFI, relativamente ao SIFIDE, visando o reforço deste BF: aumento de oito para doze anos do prazo para reporte de despesas que, por insuficiência de coleta, não tenham sido deduzidas, a majoração passa de 110 % para 120 % relativa a despesas com atividades de I&D associadas a projetos de conceção ecológica de produtos, e ainda as alterações com o objetivo de prevenir as situações de duplo benefício fiscal na esfera da entidade financiadora e na esfera da entidade que desenvolve a atividade de I&D, canalizando o maior alcance do benefício para o investimento direto.



Neste contexto, refira-se a auditoria da IGF¹ sobre o SIFIDE², na qual foi recomendado o seu aperfeiçoamento, essencialmente ao nível da monitorização e dos procedimentos de controlo de alguns dos aspetos críticos identificados (despesas das empresas dedicadas a I&D e financiadas previamente, direta ou indiretamente, pelo capital realizado pelos fundos de investimento)³. O SIFIDE II foi o BF mais relevante em termos de DF ao nível do IRC em 2021, representando 39,7% da DF daquele imposto, e em 2022 a sua DF ascendeu a 474 M€ e representou 34,7 % da DF do IRC.

Embora prevista desde 2020, a Unidade Técnica permanente para avaliar os benefícios fiscais (entre outros objetivos) ainda não se encontra operacional⁴. Em contraditório, o MF refere que se prevê que seja aprovado “*um diploma de criação e constituição desta Unidade Técnica até ao final do ano de 2023, tendo em vista nos anos subsequentes produzir relatórios de base anual que façam uma avaliação custo-benefício dos vários benefícios fiscais, com objetivo de simplificação do sistema fiscal, bem como exponenciar a eficácia e adequação da despesa fiscal*”. O Tribunal salienta a importância da adoção de metodologias que permitam 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).

O MF refere ainda “*que a apresentação de todos os benefícios fiscais e a correspondente despesa fiscal, sempre que quantificável, é feita no relatório da despesa fiscal, anualmente publicado pelo Ministério das Finanças e remetido à Assembleia da República*”. O relatório relativo à despesa fiscal de 2022 foi disponibilizado em agosto de 2023. Refira-se que a informação reportada neste relatório não é comparável com a divulgada na CGE por abranger um universo mais vasto (administrações públicas) e por seguir uma ótica diferente no apuramento da DF⁵.

4.4.2. A despesa fiscal relevada na CGE

A DF relevada na CGE totalizou 16 441 M€, mais 4 136 M€ (33,6%) do que em 2021, traduzindo a subida da DF associada à generalidade dos impostos, com destaque para o aumento de 41,7% da DF de IVA e 30,2% do IRS. Ao nível da estrutura, mantém-se o peso muito significativo da DF de BF em sede de IVA (67,8%), seguindo-se a dos BF de IRS (12,3%), de IRC (8,3%) e de IS (7,5%) (cfr. Quadro 78).

¹ Relatório 132/2022, de dezembro de 2022.

² A CGE faz referência aos principais resultados desta ação no Relatório do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno, no âmbito da respetiva atividade desenvolvida para avaliar a atuação da AT quanto ao controlo da eficácia da prevenção e luta contra a fraude evasão fiscal e aduaneira (CGE 2022, Volume I, Tomo II, Ponto 4.2, p. 12.)

³ A IGF concluiu que o SIFIDE é eficaz no reforço da participação do setor empresarial no esforço global de I&D, nos resultados das empresas e na criação de emprego, pelo que recomenda o respetivo aperfeiçoamento, apresentando propostas de alterações legislativas.

⁴ O MF informou que o respetivo diploma deve “*ser aprovado no decurso do presente ano*” (Informação de 28/04/2023).

⁵ O relatório da despesa fiscal segue a ótica económica, que atende ao ano/período a que o imposto respeita, enquanto na CGE, o apuramento da DF segue a ótica financeira, ou seja, atendendo ao ano da liquidação do imposto independentemente do ano ou da data do facto tributário a que o mesmo respeita (cfr. pp. 12 e 13 do Manual de Quantificação da Despesa Fiscal – Versão 2023 da AT/MF).

Quadro 78 – Despesa fiscal – 2021-2022

(em milhões de euros)

Imposto	Valor		Estrutura 2022 (%)	Variação 2021-2022	
	2021	2022		Valor	%
IVA	(a) 7 871	11 154	67,8	3 283	41,7
IRS	1 556	2 025	12,3	470	30,2
IRC	1 103	1 369	8,3	266	24,1
IS	1 167	1 225	7,5	58	5
ISP	258	310	1,9	53	20,4
ISV	282	290	1,8	7	2,6
IABA+IT	54	53	0,3	-1	-2,3
IUC	14	15	0,1	1	4,2
Total	12 305	16 441	100,0	4 136	33,6

(a) Difere em 2 M€ dos 7 873 M€ indicados na CGE, por correção incompleta dos dados apresentados em 2021 (dedução de 12 M€ relacionados com missões diplomáticas e organismos internacionais considerado como desagravamento estrutural).

Fonte: CGE 2021 e 2022 e AT. Cálculos TC.

Em termos globais, o reporte da DF na CGE tem evoluído, com informação mais completa, embora continuem a verificar-se algumas fragilidades:

- ◆ A quantificação da DF relevada na CGE (16 441 M€) encontra-se limitada a cerca de dois terços dos BF em vigor – dos 321 identificados pela AT, apenas é quantificada a despesa relativa a 208.
- ◆ Ausência de quantificação da DF relativa aos benefícios que concorreram para a formação de prejuízos fiscais que os sujeitos passivos deduzem ao lucro tributável.

Em contraditório, a AT refere que *“não foi ainda possível incluir o cálculo da DF decorrente da dedução de prejuízos fiscais, face à elevada complexidade e ao acréscimo de custos ao mesmo associado. De facto, esta despesa só se tornará efetiva com a dedução da parte dos prejuízos correspondente ao incremento resultante da utilização do benefício fiscal”*.

- ◆ Não inclusão na DF de IRC, da perda de receita relativa ao benefício "Reinvestimento dos valores de realização", por ser considerado pela AT como DFE (41 M€ em 2022, 23 M€ em 2021, 55 M€ em 2020 e 72 M€ em 2019)¹.
- ◆ Não inclusão na DF de IVA, dos BF no âmbito do combate à pandemia, em vigor em 2022, tendo a AT referido que não é quantificada *“por inexistência de informação, no universo de dados disponível na AT”*.
- ◆ O Classificador dos Benefícios Fiscais continua por atualizar: no que respeita à função, são imputados valores cada vez mais elevados na rubrica residual “outros assuntos económicos” – 13 564 M€² em 2022 (82,5% da DF total), 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 utilidade daquele instrumento.

¹ Em contraditório, a AT reitera a argumentação já aduzida no PCGE 2016, ponto 8.1.2.2.1, que não modificou a apreciação do Tribunal sobre a matéria. Trata-se de um regime especial, que permite um tratamento fiscal privilegiado de mais-valias realizadas pelos contribuintes que optem pela sua aplicação. Regra geral, as mais-valias realizadas concorrem para a formação do lucro tributável, mas o legislador, com o objetivo de fomentar o investimento por parte dos contribuintes, previu situações de isenção ou tributação parcial. Trata-se de um regime fiscal privilegiado e opcional, que visa finalidades extrafiscais e da sua aplicação resultam vantagens fiscais que não seriam obtidas com a aplicação do regime de tributação-regra. Por isso, integra-se no conceito de BF e a perda de receita decorrente da sua aplicação deve ser relevada como DF.

² Valor que inclui a DF de IVA relativa às taxas reduzida e intermédia que na CGE consta, por lapso, classificada em “Indústria”.

Constata-se que, relativamente a alguns BF (Quadro 79), a DF apurada é significativamente superior à estimativa apresentada no OE, com destaque para o IVA, fruto não só do dinamismo crescente da atividade económica, mas também da inflação. No que respeita ao IRS e IRC, a AT esclareceu que é resultado do aumento do número de beneficiários de diversos BF.

Quadro 79 – Estimativas OE vs Despesa fiscal CGE 2022

(em milhões de euros)

Designação benefício	Mapa 10 – OE 2022	CGE 2022	Diferença CGE – OE	Var. %
IVA – diferencial de taxas (intermédia e reduzida)	7 767	11 040	3 273	42,1
IRS – Residentes não Habituais	959	1360	401	41,8
IRS – Deficientes	422	457	36	8,5
CIS – transmissões gratuitas (cônjuge, unido de facto, ascendente e descendente)	563	635	72	12,8
IRC – Regime fiscal de apoio ao investimento (RFAI)	151	214	63	41,7
IRC – Sistema de Incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial (SIFIDE) II	438	474	36	8,2
IRC – Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento II	151	187	35	23,8

Fonte: CGE 2022 e AT. Cálculos TC.

Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)

A DF em IVA (11 154 M€) aumentou 3 283 M€ em reflexo do crescimento económico e da inflação verificada em 2022. A DF resultante do diferencial de taxas¹, que continua a representar quase a totalidade (99,0%) da DF em IVA, aumentou 505 M€ (55,2%) nas operações sujeitas a taxa reduzida e 2 768 M€ (40,4%) nas sujeitas à taxa intermédia. Em relação às outras componentes (114 M€), é de destacar a diminuição das restituições às Forças Armadas e de Segurança (-7 M€), e, pela primeira vez, a quantificação da DF relativa a “Instituições de Ensino Superior e Entidades sem fins lucrativos do sistema nacional de ciência e tecnologia inscritas no IPTCN”² (13 M€).

Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)

A DF em IRS inclui 26 BF e totalizou 2 025 M€, mais 470 M€³ do que em 2021. Neste universo, cinco BF representam 97,7%:

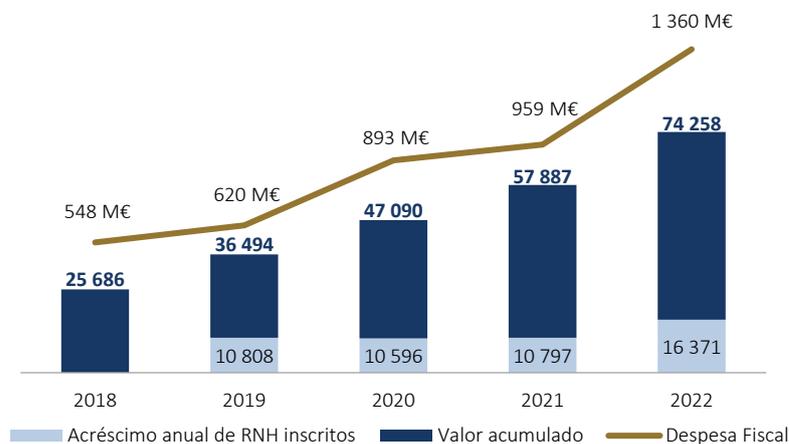
¹ Diferença entre o IVA a entregar ao Estado caso se aplicasse a taxa normal e o que é apurado utilizando as taxas preferenciais (reduzida e intermédia), corrigido do fator correspondente aos consumos intermédios.

² Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional.

³ Por sua vez, a receita cessante por DFE (deduções à coleta) quantificada pela AT (3 768 M€) aumentou 180 M€ (5%), essencialmente pelo aumento de 77 M€ (15,3%) nas “Despesas de Saúde e Seguros de Saúde” e de 50 M€ (3,3%) nas “Despesas gerais dos agregados familiares” (tipo de despesa que representa 41,7% das deduções à coleta).

- ◆ A DF respeitante aos “Residentes não habituais”¹ totalizou 1 360 M€ e constitui 67,2% da DF do imposto, sendo a segunda mais elevada de 2022 (só ultrapassada pela DF em sede de IVA). Face a 2021, aumentou 401 M€ (41,8%), em reflexo do aumento do número de residentes não habituais (cfr. Gráfico 58).

Gráfico 58 – Residentes não habituais inscritos e despesa fiscal – 2018-2022



Fonte: Dados AT. Elaboração TC.

Em 2022, a DF deste benefício foi apurada com base em 29 426 declarações². De referir que as 50 declarações relativamente às quais se apura a maior despesa fiscal (0,17% do total) representam 31,6% da DF. Uma vez que a DF é apurada com base nas declarações relativas ao ano anterior, é expetável o seu aumento expressivo em 2023, dado o acréscimo dos RNH inscritos em 2022 ter superado em mais de 50% o aumento anual que se verificava desde 2019.

- ◆ A DF relativa a “Pessoas com deficiência”³ (457 M€), a segunda maior em IRS (representa 22,6%), aumentou 36 M€ (8,5%) face a 2021; 77,3% respeita a deduções à coleta e 22,7% 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 16 M€ (22,4%, tendo atingido 86 M€ e representado 4,2% da DF em IRS);
- ◆ A DF relativa às “Deduções à coleta – Exigência de fatura” incrementou 11 M€ (17%) e representa 3,7% da DF em IRS, tendo atingido 75 M€.

¹ 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%), em 2020, de 273 M€ (44,0%) e em 2021 teve um incremento de 67 M€ (7,5%). 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.

² De um total de 33 010 declarações entregues, uma vez que, relativamente a algumas declarações, a DF é nula.

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.

Imposto do selo (IS)

A DF em IS aumentou 58 M€ (5,0%), tendo atingido 1 225 M€. Este aumento está relacionado com a DF relativa a “Aquisição gratuita de bens, incluindo por usucapião” (635 M€), que aumentou 67 M€ e que representa 51,8% de toda a DF de IS. De destacar ainda o aumento da DF relativa a “Prémios e comissões relativos a seguros do ramo Vida” (+4,8%), em 18 M€, sendo este BF o segundo mais importante (383 M€, 31,3%). Em sentido contrário, assinala-se a diminuição da DF relativa a “suprimentos efetuados por sócios” (29 M€, -26,0%).

Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC)

A DF em IRC (1 369 M€) aumentou 266 M€ (24,1%), tal como evidenciado no Quadro 3. De referir a quantificação, pela primeira vez, da DF associada à “Tributação autónoma de viaturas ligeiras de passageiros híbridas plug-in e movidas a GPL ou GNV”¹, no valor de 35 M€. O SIFIDE continua a ser o BF mais relevante, representando 34,7% da DF deste imposto, seguido do RFAI, com 15,6% e do CFEI com 13,6%. Em sentido contrário, é de referir a diminuição de 18 M€ da DF relativa à “Transmissão de Prejuízos”.

A DF em IRC continua a evidenciar uma elevada concentração num reduzido número de benefícios (Quadro 80), dado que aos cinco BF identificados corresponde 79,4% da DF (1 087 M€).

Quadro 80 – Principais benefícios da despesa fiscal em IRC

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	2021	2022		Variação 2021/2022	
		DF	Estrutura %	Valor	%
Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenv. Emp. (SIFIDE)	438	474	34,7	37	8,3
Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI)	151	214	15,6	63	42,1
Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento II (CFEI II)	151	187	13,6	35	23,4
Pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social	98	118	8,6	20	20,3
Dedução por lucros retidos e reinvestidos pelas PME (DLRR)	68	94	6,8	25	37,3
Subtotal	906	1 087	79,4	181	19,9
Total	1 103	1 369	100,0	266	24,1

Fonte: AT. Cálculos TC.

Relativamente aos BF em IRC auferidos por “Entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira”², e na sequência de situações de desconformidade detetadas pela Comissão Europeia³, a AT estimou um valor a recuperar de 839 M€, relativo a 302 contribuintes e 1013 liquidações, para o horizonte temporal 2009/2022⁴. Da estimativa do valor a recuperar, 0,8% respeita a três contribuintes sediados no continente devendo o restante constituir receita da RAM (sem impacto na CGE). Neste âmbito, a AT processou 122 liquidações, no valor global de 85 M€ (dos quais foram arrecadados 2 M€ – receita da RAM), e esclareceu que a emissão e processamento das liquidações “(...) depende, quer da análise dos cerca de 700 direitos de audição exercidos pelos beneficiários, quer, em situações específicas como sejam as de contribuintes cessados, da adaptação do sistema informático”, processo que o Tribunal continuará a acompanhar.

¹ Art. 88.º, n.ºs 18 e 19 do CIRC.

² Cfr. arts. 36.º e 36.º-A do EBF.

³ 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 – Decisão C (2020) 8550 final da Comissão, de 04/12/2020.

⁴ Informação recebida a 26/04/2023 e a 12/06/2023.

Imposto sobre veículos (ISV)

A DF em ISV (290 M€) aumentou 7 M€ (2,6%), não existindo grande variação na quantificação dos diversos BF. Dos 22 BF quantificados como DF, 66,8%, diz respeito a um único BF – “Automóveis ligeiros de mercadorias, de caixa aberta, fechada ou sem caixa, com lotação máxima de três lugares” – com 194 M€ de DF (-2 M€ face a 2021).

Imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos (ISP)

A DF em ISP (310 M€) aumentou 53 M€ (20,4%), na sua maioria na DF relativa aos “Biocombustíveis e gases de origem renovável” (+54 M€)¹. A subida em ISP foi ainda influenciada pelo aumento da DF com a “Produção de eletricidade ou de eletricidade e calor (cogeração)”, que passou de 29 M€ em 2021 para 75 M€ em 2022 (+159,4%), e justifica-se pela retoma da atividade económica, referindo a AT que “os valores registados em 2021, podem ser considerados atípicos relativamente ao histórico de valores registados e pela adaptabilidade do setor face ao novo paradigma energético, já que muitos dos beneficiários desta isenção são operadores ligados às energias renováveis”. Este BF é o mais importante, representando 24,3% da DF em ISP. Em sentido contrário, cabe destacar a diminuição de 25 M€ (-25,4%) da DF relacionada com “gasóleo colorido para equipamentos agrícolas, aquícolas e pesca”.

Imposto sobre o álcool, bebidas alcoólicas e bebidas adicionadas de açúcar e edulcorantes (IABA)

A DF em IABA (53 M€) apresentou uma redução de 2 M€ (-3,1%) decorrente da DF relativa a “Álcool destinado a fins terapêuticos e sanitários”, com um peso de 72% nesta tipologia de DF, que diminuiu 3 M€ (-6,2%).

Imposto Único de Circulação (IUC)

A DF em IUC (15 M€) aumentou 1 M€ (6,4%), devido ao aumento de 2 M€ (27,5%) do BF relativo a “Pessoas com deficiência cujo grau de incapacidade seja >= a 60 % em relação a veículos das categorias A, B e E” e ao aumento de 1 M€ (>1000%) relativo a “Pessoas coletivas de utilidade pública e instituições particulares de solidariedade social”. Em sentido contrário, ocorreu a extinção do BF relativo a “Veículos da categoria D, quando autorizados ou licenciados para o transporte de grandes objetos”² que, em 2021, tinha registado 3 M€ de DF.

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2020, no âmbito dos benefícios fiscais:

Recomendações PCGE 2020	Ações tomadas/Progressos
<p>Recomendação 47 (Rec. 46 – PCGE 2021)</p> <p>Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a adequada fundamentação da criação de benefícios fiscais, a inventariação e classificação dos que se encontram em vigor, a sua reavaliação sistemática, verificando a atualidade dos pressupostos que determinaram a sua criação e a sua eficácia, bem como a implementação dos procedimentos de controlo da despesa fiscal com vista à sua relevação apropriada na Conta Geral do Estado.</p>	<p>A criação dos 4 BF em 2022 foi fundamentada, pelo que se considera esta vertente da recomendação acolhida.</p> <p>A revogação de BF em sede de diversos impostos tem sido explicada pelas suas características intrínsecas e pelos efeitos práticos objetivos que deixaram de ter pertinência no atual contexto socioeconómico.</p> <p>Dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.</p>

¹ Por ter sido criada na LOE 2021 e concretizar-se por reembolso do imposto pago. Assim, em 2021, ascendeu apenas a 0,2 M€.

² Revogado pela Lei 21/2021, de 20/04, produzindo efeitos a partir de 01/07/2021.

4.5. Garantias públicas

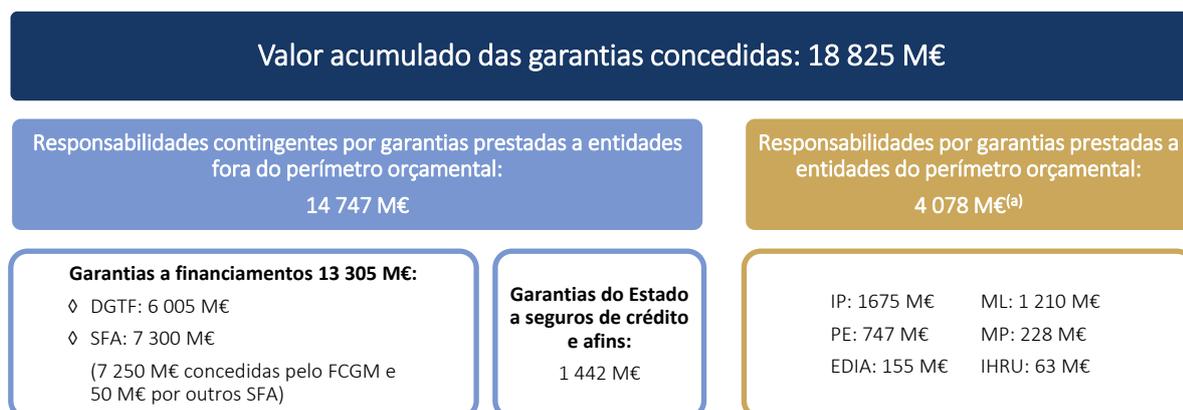
As garantias são concedidas maioritariamente pelo Estado, através da DGTF, e pelo FCGM, e, ainda, por outras pessoas coletivas de direito público, incidindo principalmente sobre financiamentos e seguros de crédito.

A sua concessão reveste particular importância porque são responsabilidades contingentes as garantias prestadas a entidades fora do perímetro orçamental¹ que, a serem executadas, têm impacto na despesa e na dívida refletidas na CGE e, por essa via, na sustentabilidade das finanças públicas. Apesar disso, o RCGE continua a apresentar de forma incompleta a informação sobre garantias² e não comporta uma análise do risco orçamental associado a eventuais situações de execução dessas responsabilidades. Sobre esta matéria, o MF refere-se à informação divulgada na CGE 2022 sobre garantias já executadas “...sem prejuízo de se diligenciar no sentido de, nos próximos exercícios, se procurar atender à melhoria da análise do risco orçamental associado a eventuais situações dessas responsabilidades (...)”.

4.5.1. Responsabilidades acumuladas por garantias

Em termos acumulados, no final de 2022, as garantias concedidas totalizavam 18 825 M€, das quais 14 747 M€ (78,3%) correspondem a responsabilidades contingentes por garantias prestadas a entidades fora do perímetro orçamental e 4 078 M€ (21,7%) correspondem a garantias concedidas a entidades do perímetro orçamental. Acrescem a estas 1 901 M€ de garantias concedidas pelo Estado ao FCGM³, no âmbito do sistema nacional de garantia mútua.

Figura 14 – Garantias acumuladas a 31/12/2022



(a) Sobre a dívida das entidades que integram a AC confrontar ponto 2.5.3.

Fonte: DGTF, BPF e Inquérito a SFA. Cálculos TC.

¹ Por sua vez, a prestação e o acionamento de uma garantia entre entidades do perímetro orçamental já não tem impacto no saldo e na dívida refletidas na CGE.

² Identifica o *stock* da dívida garantida pelo Estado, as garantias concedidas pelo FCGM e apresenta um quadro com as garantias concedidas por outras entidades (Quadro 2.21), porém incompleto.

³ Parte das dotações financeiras a efetuar pelo Estado para reforço do capital do FCGM têm sido substituídas por garantias comumente intituladas de 3.º grau, por se tratar de garantias às contragarantias prestadas pelo FCGM.

Das responsabilidades contingentes por garantias prestadas a entidades fora do perímetro da CGE, 13 305 M€ (menos 923 M€ que em 2021) respeitam a garantias a financiamentos concedidos pela DGTF e pelos SFA e 1 442 M€ a garantias a seguros de créditos e afins.

As garantias executadas relativamente a financiamentos garantidos pelo Estado foram de 35 M€ (12 M€ em 2021) e 92 M€ pelo FCGM (26 M€ em 2021), a que acrescem as indemnizações por sinistros em seguros de crédito, sobre os quais o Estado efetuou pagamentos no total de 1,6 M€ (menos 24% face a 2021), cerca de metade (0,8 M€) no âmbito da “Facilidade para países fora da OCDE”¹.

4.5.2. Garantias concedidas por tipo de responsabilidade

Verifica-se, em 2022, um decréscimo de 1 679 M€ das garantias concedidas face ao valor de 2021, em resultado, em particular, do efeito base dos apoios nesse ano no âmbito da COVID-19².

Quadro 81 – Garantias concedidas – posição global em 2021-2022

(em milhões de euros)

Garantias concedidas	31/12/2021	31/12/2022	Variação	
			Valor	%
Garantias do Estado (DGTF)	11 766	11 983	218	1,9
... a outras entidades do perímetro da CGE (FCGM, IP, ML, PE, MP, EDIA, FdR e IHRU) ^(a)	6 402	5 978	-424	-6,6
... a outras entidades públicas: Águas Portugal, EPAL	1 127	1 048	-79	-7,0
... à RAM	2 375	2 735	360	15,2
... no âmbito de cooperação internacional (SURE, EGF e outras internacionais)	1 742	2 127	385	22,1
... a outras entidades nacionais	119	95	-24	-20,2
Garantias prestadas por SFA/EPR e SS	8 865	7 300	-1 565	-17,7
... concedidas pelo FCGM a outras entidades (fora do perímetro da CGE)	8 821	7 250	-1 571	-17,8
... concedidas pelos SFA/EPR e SS a outras entidades (fora do perímetro da CGE) ^(b)	44	50	6	13,6
Garantias do Estado a seguros de crédito à exportação e ao investimento	1 634	1 442	-192	-11,8
Total	22 265	20 726	-1 539	-6,9
Garantias do Estado ao FCGM	1 760	1 901	140	8,0
Total líquido de contragarantias	20 504	18 825	-1 679	-8,2
Dos quais garantias COVID-19	7 663	6 464	-1 199	-15,6

(a) Sobre a dívida das entidades da AC, cfr. ponto 2.5.3. Dívida financeira dos serviços e fundos autónomos deste Parecer.

(b) Cfr. Figura 14 do Ponto 4.5.1 deste Parecer e Figura 2 do ponto 4.5.2 do PCGE2021.

Fonte: DGTF, BPF e Inquérito a SFA. Cálculos TC.

¹ 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.

² A vigência do DL 10-J/2020 (que, entre outras medidas, criou um regime especial para as garantias pessoais do Estado e para a garantia mútua, como resposta à pandemia) cessou com a publicação do DL 66-A/2022, de 30/09.

No final de 2022, **as garantias prestadas pelo Estado** a financiamentos totalizavam 11 983 M€ (11 766 M€ em 2021), a que correspondiam responsabilidades efetivas¹ de 11 340 M€² (10 933 M€, no final de 2021), sendo de destacar que:

- ◆ Quase metade das responsabilidades assumidas, no final de 2022, respeitava a entidades da AC³, totalizando 5 978 M€ (6 402 M€ em 2021). Destaca-se o FCGM que, em 31/12/2022, beneficiava de garantias do Estado no total de 1 901 M€, sendo 1 323 M€ relativos a linhas de crédito COVID-19. Ainda em 2022, foi aprovada⁴ a concessão de uma garantia pessoal do Estado 31,5 M€ ao FCGM, para fazer face ao aumento dos preços da energia e aos efeitos da inflação decorrentes do contexto geopolítico, que só foi concedida em 2023.
- ◆ Os remanescentes 6 005 M€ respeitavam a garantias concedidas a diversas entidades fora da AC, designadamente a empresas públicas, com especial destaque para a Águas de Portugal (que, no final de 2022, detinha uma dívida de 979 M€ junto do BEI) à RAM, de 2 735 M€ (2 375 M€ em 2021) e, no âmbito da cooperação internacional⁵, de 2 127 M€ (1 742 M€ em 2021).
- ◆ Em termos de variação face a 2021, a mais significativa (-424 M€) verificou-se nas garantias prestadas a entidades da AC, no essencial, devido às amortizações de dívida⁶ da Infraestruturas de Portugal, da ML e do Metro do Porto. Regista-se, ainda, o aumento de 360 M€ nas garantias a financiamentos da RAM, em resultado, por um lado, de novas garantias, no total de 694 M€ (dos quais, 535 M€ para refinanciamento de dívida e 159 M€ para financiamento da construção do novo Hospital Central da Madeira) e, por outro lado, da amortização de empréstimos, que reduziram as responsabilidades do Estado em 344 M€. Há ainda a referir o aumento, em 385 M€, das garantias no âmbito de cooperação internacional, devido a uma nova garantia (400 M€) ao Banco Africano de Desenvolvimento e, em sentido contrário, as amortizações de empréstimos realizadas por várias entidades, que reduziram as responsabilidades do Estado em 15 M€.

As **garantias prestadas por outras entidades do perímetro da CGE** (SFA/EPR e segurança social), no final de 2022, perfaziam 7 300 M€, sendo de destacar que:

- ◆ A quase totalidade deste montante refere-se a garantias concedidas pelo FCGM (7 250 M€), associadas a 68 linhas de crédito. Desde 2020, têm particular relevância as referentes às linhas no âmbito dos apoios COVID-19, com o valor garantido a ascender aos 5 449 M€ (sobre as linhas de apoio COVID-19 cfr. Anexo E2). Em termos de variação, registou-se uma diminuição de 1 565 M€, dos quais 1 199 M€ relativos a linhas de crédito COVID-19, destacando-se a Linha de Apoio à Economia (com uma diminuição de 1 064 M€), na medida em que esta linha concentra o maior volume de crédito contratado.

¹ As responsabilidades assumidas por garantias concedidas só se tornam efetivas à medida das utilizações das operações de financiamento. Em sentido inverso, as responsabilidades assumidas/efetivas vão sendo reduzidas à medida que as respetivas operações de financiamento vão sendo amortizadas.

² O RCGE apresenta o detalhe das garantias efetivas por beneficiário (Quadro 2.18).

³ Sobre a dívida das entidades da AC, ver Ponto 2.5. deste Parecer.

⁴ Despacho n.º 1004/2023, de 30/12, do Ministro das Finanças.

⁵ Inclui designadamente SURE (366 M€); *Pan European Guarantee Fund* (227 M€); e créditos de ajuda internacional (1 122 M€).

⁶ Sobre a dívida das entidades da AC, cfr. ponto 2.5.3. deste Parecer.

Em 2022, ainda no âmbito das linhas COVID-19, foi lançada a Linha de Apoio à Produção, com uma dotação inicial de 400 M€, que atingiu um grau de execução de 67,9% em apenas alguns meses. Esta linha foi criada com vista a apoiar as empresas face às necessidades adicionais de fundo de maneo resultantes da subida de custos das matérias-primas e energia e à disrupção nas cadeias de abastecimento.

- ◆ Há ainda a considerar 50 M€ de garantias concedidas por três entidades: o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (33 M€), o FAM (18 M€) e a CP – Comboios de Portugal (3 m€). De assinalar que o RCGE 2022 inclui, pela primeira vez, informação, ainda que incompleta, sobre as garantias concedidas por outras entidades para além do Estado e do FCGM¹.

Em contraditório, o MF referiu que *“será dada continuidade às diligências no sentido de melhorar o reporte desta informação (...) que permitam identificar a natureza das garantias prestadas pelos SFA”*. Por sua vez, a DGTF salientou estar a diligenciar para obter *“...informação relevante no âmbito do exercício orçamental em curso...”* relativa a garantias prestadas por outras entidades que incluirá na CGE 2023, designadamente no que respeita a *“pagamentos efetuados em execução de garantia, incluindo sinistros, bem como sobre o carácter excecional (...)”* de alguns dos instrumentos de apoio em causa.

No que respeita às **responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito à exportação e ao investimento**, em 31/12/2022, totalizavam 1 442 M€ (cfr. Quadro 82).

Quadro 82 – Responsabilidades do Estado por garantias a seguros de crédito – 2021-2022

(em milhões de euros)

Produto	31/12/2021	31/12/2022	Variação	
			Valor	%
Seguro de créditos financeiros	618	530	-88	-14,2
Seguro de créditos	95	82	-12	-12,6
Seguro de investimento	4	4	0	0,0
Seguro-caução	164	151	-13	-7,9
Subtotal	881	768	-113	-12,8
Linhas de seguro de crédito de curto-prazo ^(a)	501	422	-79	-15,8
Garantia ao abrigo da Convenção Portugal-Angola	253	253	0	0,0
Total	1 634	1 442	-192	-11,8

(a) Valor de 2021 engloba dois instrumentos diferentes, ambos terminados em 2022. De acordo com a DGTF, no âmbito da Facilidade para o Mercado Doméstico, não subsistiram responsabilidades após 31/10/2022. Assim, os valores de 2022 correspondem apenas à Facilidade de curto prazo OCDE 2021, cujas responsabilidades do Estado se mantinham, em virtude de os segurados poderem apresentar sinistros até 31/01/2023. Sobre os valores de 2021, cfr. PCGE 2021 ponto 4.5.2.

Fonte: DGTF.

- ◆ Em 2022, a componente mais significativa continua a ser a dos seguros de créditos financeiros de médio e longo prazo, que representa 69% deste total e, por países, a maior exposição continua a ser a de Angola (51%), a de Moçambique (13%) e a de Argélia (6%).

¹ Quadro 2.21 (com uma diferença pouco significativa face à informação do TC por omitir a garantia concedida pela CP).



- ◆ Às responsabilidades por garantias de seguro sob gestão da seguradora COSEC acrescem responsabilidades de curto prazo, no âmbito da OCDE que, em 31/12/2022, ascendiam a 422 M€, bem como 253 M€ de garantias sob gestão do BPF, valor relativo a uma operação de exportação (créditos financeiros) para Angola¹.

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2020, no âmbito das garantias:

Recomendações PCGE 2020	Ações tomadas/Progressos
Recomendação 48 (Rec. 49 – PCGE 2021) Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Conta Geral do Estado contenha informação completa sobre o risco inerente às garantias prestadas, nomeadamente sobre as perdas esperadas pelo seu acionamento e respetivo impacto orçamental futuro, e inclua informação sobre as garantias prestadas por serviços e fundos autónomos.	Registam-se alterações no RCGE 2022, nomeadamente a inclusão das garantias prestadas por serviços e fundos autónomos (embora não na sua totalidade), o que melhora a informação, porém, não acolhe a recomendação na sua plenitude por não apresentar todo o universo e uma visão global integrada das responsabilidades por garantias prestadas. Dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.

¹ A garantia de 270 M€ 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 Mota Engil, Engenharia e Construção África, SA. 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. (cfr. Ponto 4.5.2 do PCGE 2021).

D. Recomendações

1. RECOMENDAÇÕES – PARECER SOBRE A CGE 2022

1.1. A reforma em curso

Embora o PRR venha permitir uma maior dinâmica na implementação da LEO, a ausência de reformas essenciais à execução dos projetos e o incumprimento de prazos contratualizados, pode colocar em causa todo o financiamento previsto, e comprometer a concretização da reforma das finanças públicas, fatores que reforçam a necessidade do cumprimento das recomendações já anteriormente formuladas pelo Tribunal¹. (Cfr. ponto A.1)

1. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assuma um maior compromisso com a condução do processo de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, assegurando a:
 - aprovação de um plano que dê prioridade à definição dos modelos conceituais e dos diplomas legais essenciais para assegurar as condições de execução dos investimentos tecnológicos previstos;
 - apresentação nos Relatórios do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado, de cada ano, do ponto de situação do processo de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental e dos respetivos investimentos contratados no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência.

1.2. O processo orçamental

No contexto do processo orçamental, verificaram-se progressos no que respeita ao reporte da execução das medidas de política orçamental previstas no ROE 2022, ainda suscetível de melhorias em aspetos que se prendem com a mensuração do impacto nas despesas de pessoal e com os contributos para os ganhos de eficiência da revisão da despesa. Porém, ocorreram fragilidades no processo orçamental de 2022 que afetaram um adequado planeamento do orçamento anual por ausência de instrumentos de enquadramento plurianual de políticas, objetivos orçamentais e de limites de despesa. (Cfr. ponto B.1)

- Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:
2. Assegure que os documentos de programação orçamental contenham informação que demonstre a ligação entre as opções de política económica e de políticas setoriais vertidas no Programa de Estabilidade e nas Grandes Opções com o planeamento orçamental anual concretizado através do Orçamento do Estado.
 3. Desenvolva procedimentos que permitam aferir a execução orçamental das medidas com impacto nas despesas com o pessoal e os resultados efetivamente alcançados com a medida de revisão da despesa.

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

1.3. Conta da administração central

Universo

Quanto ao universo da administração central, na Conta Geral do Estado verificou-se a omissão de seis entidades, em incumprimento dos princípios da unidade e da universalidade e quatro serviços foram incorretamente inscritos como entidades públicas reclassificadas. (Cfr. ponto C.21.1)

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:

4. Assegure a inclusão, no Orçamento e na Conta, de todas as entidades previstas na Lei de Enquadramento Orçamental, devidamente classificadas.
5. Tome as medidas necessárias para que os serviços e fundos autónomos da administração central não sejam indevidamente considerados no Orçamento do Estado e na correspondente Conta como entidades públicas reclassificadas.

Classificação económica das receitas e despesas

A utilização de um modelo simplificado de classificador económico de receitas e despesas pelas entidades públicas reclassificadas de regime simplificado prejudica a correta identificação dos fluxos financeiros, por permitir a classificação de valores materialmente relevantes em rubricas residuais. (Cfr. ponto C.1.2)

6. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a utilização generalizada do classificador económico das receitas e despesas na sua versão integral, suprimindo a possibilidade de utilização de uma versão simplificada.

O Financiamento da descentralização

O atual ciclo do processo de descentralização inaugurado pela Lei 50/2018 procede à transferência de competências muito relevantes da administração central para a local. Sendo um processo de natureza universal e definitiva e abrangendo áreas tão importantes como a Educação, Ação social, Saúde e Cultura, entre outras, revela indiscutível importância estratégica com notórias implicações orçamentais.

Analizado o relato constante no RCGE e nos mapas de execução orçamental, afigura-se que o mesmo não proporciona informação orçamental suficientemente detalhada acerca da execução financeira da descentralização, não sendo as despesas especificadas e agrupadas com um grau de pormenor condizente com um processo que foi referenciado como a 'base da reforma do Estado' e que, por tal, convocaria um especial cuidado no reporte. (cfr. Caixa 4)

7. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que diligencie pela inclusão, nos documentos que compõem a Conta Geral do Estado, de informação detalhada sobre as verbas transferidas, por área e respetivo quadro legal associado.

Alterações orçamentais

A informação reportada na CGE relativa às alterações orçamentais não tem sido completa, pois não quantifica as dotações de despesa efetiva reforçadas (ou criadas) com contrapartida em saldos de gerência ou dotações de despesa não efetiva. (Cfr. ponto C.2.1)

8. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova o reporte de informação completa e individualizada das alterações orçamentais que afetam o saldo, designadamente as que permitem o reforço de despesa efetiva com contrapartida em saldos de gerência ou dotações de despesa não efetiva.

Receita

Em 2022, verificou-se a subavaliação da receita em 754 M€, pondo em causa o cumprimento do princípio da não compensação, por terem sido deduzidos indevidamente à receita fiscal: i) a despesa com a medida de apoio extraordinário às famílias registada como reembolso de IRS (611 M€); e ii) receitas próprias da AT (119 M€ registadas como reembolso de IVA, IRS e IRC e 24 M€ como abate). (Cfr. ponto C.2.2.1)

9. Recomenda-se ao Ministro das Finanças a revisão da orçamentação e contabilização dos fluxos financeiros deduzidos à receita fiscal, de forma a assegurar a relevação, na receita do respetivo imposto, da totalidade dos montantes pagos pelos contribuintes e, na despesa, dos montantes correspondentes à sua entrega ou pagamento a outras entidades.

Despesa

Os pagamentos em atraso, que prejudicam as condições negociais das entidades com os fornecedores e sujeitam o Estado a juros de mora, atingem o valor mais baixo apenas em dezembro (72 M€ em 2022), mantendo-se elevados durante os restantes meses do ano (547 M€ de média mensal). Por outro lado, as dotações de capital dos estabelecimentos de saúde EPE, destinadas quase em exclusivo à regularização de dívidas vencidas, evidenciam a suborçamentação do Programa Saúde e a insuficiência de dotações orçamentais dessas entidades para fazer face ao pagamento da totalidade dos encargos vencidos. (Cfr. ponto C.2.3.3)

10. Recomenda-se ao Ministro das Finanças a revisão do modelo de financiamento da área da saúde, visando assegurar a atribuição e disponibilização de dotações adequadas ao longo do ano, de modo a promover a responsabilização dos decisores e eliminar os pagamentos em atraso.

Receitas e despesas não efetivas e extraorçamentais

Apesar da divulgação de instruções, subsiste um número significativo de entidades que não reportam (total ou parcialmente) as operações extraorçamentais em receita e despesa aos sistemas centrais do Ministério das Finanças, estando em falta valores materialmente relevantes. (Cfr. ponto C.2.4)

11. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a criação das condições técnicas que assegurem o reporte aos sistemas centrais (SIGO/SGR) de todas as receitas e despesas extraorçamentais, contabilizadas nas contas individuais das entidades.



Subsistem situações de arrecadação de receita para entrega a terceiros sem que esteja formalmente identificada a entidade responsável por autorizar a despesa extraorçamental e assegurar o respetivo registo contabilístico, caso da cobrança de impostos pela AT para entrega às regiões autónomas e municípios. (Cfr. ponto C.2.4)

12. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a designação das entidades responsáveis pela autorização e registo contabilístico da despesa extraorçamental associados à entrega de receita cobrada para terceiros, designadamente no caso dos impostos cobrados pela Autoridade Tributária e Aduaneira para entrega às regiões autónomas e municípios.

Dívida pública financeira

A dívida pública continua a ser apresentada na CGE 2022 de forma incompleta. Por um lado, o conceito de dívida pública utilizado omite a dívida do subsector dos SFA (no qual se incluem as EPR) e, por outro, embora contabilize o serviço da dívida de SI e SFA (receitas obtidas com as emissões de dívida, amortizações, juros e outros encargos) não consolida integralmente os fluxos associados. (Cfr. ponto C.2.5)

13. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a inclusão na Conta Geral do Estado do *stock* da dívida dos serviços e fundos autónomos, da dívida consolidada do universo das entidades que a integram, bem como das receitas e despesas associadas ao serviço da dívida, em valores consolidados.

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 comprometem 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, CA, CT e CEDIC. (Cfr. ponto C.2.5.2)

14. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova a uniformização de critérios no reporte de informação relativa à dívida pública, para assegurar a transparência e consistência dos valores dos diversos mapas da Conta Geral do Estado os quais, sempre que necessário, devem incluir notas explicativas de forma a possibilitar a sua correta interpretação e total transparência.

Em 31/12/2022, o IGCP tinha na sua posse 62,3 M€ (em 31/12/2021 era 67,5 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 e relativos a processos de habilitação de herdeiros e penhoras. Estes valores constam da CGE como pagos, quando efetivamente ainda não o foram encontrando-se à guarda do IGCP. (Cfr. ponto C.2.5.2)

15. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública evidencie os valores requisitados ao Orçamento do Estado, relativos a Certificados de Aforro e do Tesouro, vencidos e não pagos, nos Mapas da Conta Geral do Estado relativos aos “Encargos com Amortizações” e aos “Encargos com Juros”, até ao seu efetivo pagamento aos titulares ou até à prescrição a favor do Fundo de Regularização da Dívida Pública.

Património financeiro

Apesar das melhorias verificadas, o RCGE continua a não apresentar de forma completa e transparente a carteira de ativos financeiros das entidades que integram o perímetro orçamental, cujo valor consolidado, apurado pelo TC, ascende a 45 218 M€. (Cfr. ponto C.2.6)

16. 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, designadamente dos serviços e fundos autónomos.

A carteira do Estado continua a incluir ativos que carecem de revisão, 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 C.2.6.1.1)

17. 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.

As aplicações em CEDIC e CEDIM têm tido um peso crescente na carteira de ativos das entidades que integram o perímetro orçamental. Apesar disso, as orientações de contabilização emanadas pelo Ministério das Finanças não têm sido suficientes para assegurar a adequada contabilização destas aplicações, em prejuízo do rigor das contas públicas e dos procedimentos de consolidação. (Cfr. ponto C.2.6.2.2)

18. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a emissão de orientações mais precisas que definam os procedimentos, a adotar pelas entidades do perímetro orçamental, na contabilização dos fluxos de receita e despesa relacionados com as aplicações em CEDIC e CEDIM, especificando a forma de contabilização das operações e diferenciando, quando se justifique, em função da origem e natureza das disponibilidades de tesouraria aplicadas.

Património imobiliário

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. De acordo com informação transmitida ao Tribunal, foram definidas em 2022 as linhas gerais da arquitetura e dos objetivos do novo Sistema de Informação e Gestão do Património Imobiliário Público. (Cfr. ponto C.2.7.1)

19. Recomenda ao Ministro das Finanças que assegure a execução e implementação do novo Sistema de Informação e Gestão de Património Imobiliário Público e tome as ações necessárias à conclusão do inventário, elemento essencial à elaboração dos balanços que devem acompanhar a Conta Geral do Estado e à implementação da reforma em curso, designadamente quanto à Entidade Contabilística Estado.



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 de um Programa de Inventariação (os últimos aprovados abrangiam o período 2009-2012), expressamente previstos no regime jurídico do património imobiliário público¹, por se tratar de instrumentos essenciais para uma abordagem estratégica e integrada da gestão do património imobiliário público nas suas diferentes vertentes, como seja o inventário mas também a regularização jurídica e a ocupação. (Cfr. ponto C.2.7.1)

20. 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 da gestão do património imobiliário público nas suas diferentes vertentes.

O Relatório da CGE, apesar de incluir informação das receitas e despesas relativas às operações imobiliárias, não permite conciliar essa informação com a registada pelas entidades na execução orçamental, designadamente por subsistirem omissões significativas. (Cfr. ponto C.2.7.2)

21. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que o Relatório da Conta Geral do Estado contenha informação integral sobre o património imobiliário 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.

Operações de tesouraria

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 C.2.8.2)

22. 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.

Mantêm-se fragilidades e inconsistências no reporte da informação relativamente à UTE, o que prejudica a identificação de situações de incumprimento. (Cfr. ponto C.2.8.2)

23. 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 Cfr. arts. 112.º e 114.º do DL 280/2007, de 07/08.

1.4. Conta da segurança social

Alterações orçamentais e execução orçamental

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. Em 2022, à semelhança de anos anteriores, o sistema previdencial-repartição beneficiou de um financiamento adicional, proveniente do OE, por via do sistema de proteção social de cidadania, no valor de 113 M€. Sendo o sistema de proteção social de cidadania maioritariamente financiado pelo OE, os excedentes apurados em cada ano decorrem de previsões “excessivas” das despesas legalmente suportadas pelo OE. Entre 2012 e 2022, o sistema previdencial beneficiou de 2 284 M€ por esta via. (Cfr. ponto C.3.2.3)

24. 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.
25. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que os saldos anuais de cada um dos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania revertam para os próprios subsistemas e que as previsões anuais das transferências do OE sejam devidamente ajustadas em função dos respetivos saldos, de modo a evitar que o OE transfira recorrentemente para a segurança social valores superiores aos das despesas que lhe cabe suportar.

As remunerações consideradas no cálculo das pensões atribuídas em 2022 não foram objeto de atualização de acordo com a correspondente portaria que só foi objeto de publicação em 2023 (Portaria 24-C/2023, de 09/01). (Cfr. ponto C.3.2.2)

26. Recomenda-se aos Ministros do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e das Finanças que assegurem, sempre que haja lugar a revalorização das remunerações anuais de referência ao cálculo das pensões, que a publicação da respetiva portaria ocorra em data anterior à da produção dos seus efeitos.

Balanço e demonstração de resultados

Tem-se verificado uma melhoria na informação sobre a localização dos bens móveis, com a omissão da localização a abranger apenas 2,2 M€, 0,5% do volume financeiro registado no balanço (26 M€, 5,3% em 2021). No entanto, apenas 75,9% dos bens móveis, que refletem 34,9% do valor registado, apresentam localização completa, com morada e sala, informação essencial à imediata e expedita localização dos respetivos bens e à sua reconciliação físico-contabilística. Persistem os erros no cálculo das amortizações, bem como a existência de situações incorretamente classificadas como bens móveis. (Cfr. ponto C.3.3.1.1.1)

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.

Ao longo dos anos, o Tribunal tem vindo a efetuar verificações aos processos dos imóveis e aos seus registos contabilísticos tendo sido identificadas fragilidades ao nível da documentação comprovativa de valores de registos contabilísticos e de factos que concorrem para a sobrevalorização e subvalorização das demonstrações financeiras da SS, que se mantêm na CGE 2022, tendo-se detetado, igualmente, a existência de imóveis não registados ou registados com valor zero. (Cfr. ponto C.3.3.1.1.1)

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), bem como a devida segregação dos terrenos.

Verifica-se que a dívida refletida na conta de contribuintes continua, em 2022, a padecer de erros e omissões, nomeadamente pela: impossibilidade de validação da informação existente no SIF e nos sistemas de contas correntes; existência de dívidas de juros de mora com saldos contranatura; e anulação de prescrições. (Cfr. ponto C.3.3.1.1.2)

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.

Em 2022, pela primeira vez, foram relevados juros vencidos sobre dívidas de contribuintes, no montante de 2 901 M€ indo ao encontro do recomendado pelo Tribunal há vários anos, faltando, no entanto, o mesmo tratamento para a dívida que ainda não foi participada a execução fiscal e constante do sistema auxiliar de gestão de contribuições. (Cfr. ponto C.3.3.1.1.2)

30. 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 de 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, com a não inclusão da dívida não participada no processo de análise da cobrabilidade e da constituição de provisões, prejudica o cumprimento do princípio da prudência estabelecida no POCISSSS. (Cfr. ponto C.3.3.1.1.2)

31. 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, designadamente as dívidas FGS e FGADM. Acresce que a inexistência de contas correntes por devedor no FGS dificulta o controlo destas dívidas. (Cfr. ponto C.3.3.1.1.2)

32. 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 saldo relevado nas demonstrações financeiras (SIF) e o existente nas contas correntes (SICC) que, em 2022, ascende a 101 M€ (mais 1,3 M€, 1,3% que em 2021), o que põe em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras, que se encontram sobrevalorizadas. (Cfr. ponto C.3.3.1.1.2)

33. 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).

Atentas as limitações do atual sistema de informação de pensões, o valor das provisões para dívidas de cobrança duvidosa provenientes de pensões continua a ser calculado pelo método das contas do razão (SIF), que não permite relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída, nem validar a fidedignidade da referida dívida e, conseqüentemente, a correção do valor das provisões constituídas. (Cfr. ponto C.3.3.1.1.2)

34. 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 ultrapassem 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 C.3.3.1.1.2)



35. 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 por reconciliar ainda demonstram valores significativos tanto em número (69 233), como em volume financeiro (1 210 M€), sendo que, 82,7% respeitam a uma única conta bancária titulada pelo IGFSS, que também é responsável por 89,3% dos documentos por reconciliar há mais de um ano e 51,1% do volume financeiro total. Esta situação resultou de uma alteração ocorrida em fevereiro de 2019 ao nível da arquitetura de sistemas que, apesar de implicar falhas de contabilização e impossibilitar a reconciliação bancária da cobrança, ainda aguarda resolução por parte do II. (Cfr. ponto C.3.3.1.1.3)

36. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam ultrapassadas as dificuldades ao nível dos sistemas informáticos que têm impedido a reconciliação dos documentos contabilísticos com os extratos bancários.

Continua por publicar a regulamentação do enquadramento e funcionamento da tesouraria única da SS, apesar das recomendações do Tribunal em pareceres anteriores (Cfr. ponto 3.3.1.1.3)

37. 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 C.3.3.1.1.3)

38. 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.

Continua em apreciação um projeto de Portaria para 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 da UE no que à constituição de património diz respeito. (Cfr. ponto C.3.3.1.2).

39. 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 da União Europeia.

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, pois poderia inferir-se que está a ser aplicado a toda a dívida contributiva, quando está a ser apenas à dívida participada a execução. (Cfr. ponto C.3.3.1.1.2)

40. 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 de Solidariedade e de Segurança Social seja efetuada de forma correta, designadamente quanto à especialização de exercícios.

O balanço consolidado na Segurança Social não reflete a existência de passivos pela atribuição de direito às prestações sociais a pagamento, apresentando apenas os passivos decorrentes de prestações sociais que foram processadas, mas ainda não recebidas pelos beneficiários. (Cfr. ponto C.3.3.1.3)

41. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social desenvolva e implemente uma política contabilística relativamente ao reconhecimento, mensuração, apresentação e divulgações das prestações sociais a pagamento, designadamente as pensões, nos termos do SNC-AP e das normas internacionais de contabilidade pública aplicáveis, por força do disposto no artigo 13.º do Decreto-Lei 192/2015, de 11/09.

Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

A falta de clareza e as inconsistências da norma que regulamenta a afetação de parte da receita de IRC ao FEFSS dificultam a respetiva aplicação e potenciam erros no seu apuramento. Entre 2018 e 2020 estes erros originaram um desvio negativo para o FEFSS de 50,8 M€. Acresce que a norma faz referência a um conjunto diversificado de taxas que torna o cálculo inexequível, tendo o SEAAF determinado a consideração de uma única taxa, em oposição ao estipulado na lei. Apesar disso, não foi efetuado ainda esse acerto nem foi promovida qualquer alteração à norma (entretanto, replicada na LOE 2023). (Cfr. ponto C.3.4.1)

42. 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.

A LOE 2022 veio, no seu art. 282.º, consignar ao FEFSS parte da coleta de IRS. No entanto, a receita subjacente à consignação apenas se aplicará, nos termos do art. 280.º da mesma LOE, aos rendimentos gerados a partir de 1 de janeiro de 2023 e, conseqüentemente, objeto de liquidação em 2024. Desta forma, verifica-se uma desarticulação entre as diferentes normas da LOE 2022, da qual resulta a impossibilidade de cumprimento da consignação prevista. (Cfr. ponto C.3.4.1)

43. Recomenda-se ao Governo que, nas consignações de receitas fiscais ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, assegure, por um lado, a exequibilidade integral das normas legais que as preveem e, por outro, a adoção dos mecanismos que assegurem a inscrição orçamental, o apuramento e a transferência dos montantes devidos.

O regulamento do FEFSS estabelece apenas limites máximos para investimentos em determinadas classes de ativos, com exceção para a dívida pública nacional a que se impõe igualmente um limite mínimo de 50%. A Portaria 216-A/2013, de 02/07, determinou a substituição dos ativos em outros Estados da OCDE por dívida pública nacional até ao limite de 90%, estabelecendo ainda que esta política de investimento fosse reavaliada até final de 2015. Contudo, essa reavaliação não foi ainda efetuada. (Cfr. ponto C.3.4.2.1)

44. Recomenda-se ao Governo que proceda à reavaliação da Portaria 216-A/2013, de 02/07, por forma a assegurar que as regras aplicáveis à estratégia de investimento do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social são aquelas que, em cada conjuntura, melhor permitem otimizar a relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos do Fundo.

1.5. Responsabilidades, financiamentos e apoios públicos

Fluxos financeiros com a União Europeia

À semelhança de 2021, foram incumpridos prazos indicados pela CE para o pagamento de RPT não cobrados, em resultado de autorizações tardias por parte da Secretária de Estado do Orçamento, sendo que o pagamento fora do prazo acarreta encargos adicionais, a título de juros. Existiram igualmente atrasos na autorização de pagamento de juros. Urge, assim, agilizar o processo de autorização dos pagamentos à CE relativos a RPT não cobrados, evitando encargos adicionais, a título de juros. (Cfr. ponto C.4.2.2)

45. Recomenda-se ao Ministro das Finanças a adoção de medidas para assegurar o pagamento tempestivo dos recursos próprios tradicionais à Comissão Europeia, de modo a evitar onerar o Estado com juros.

Apesar do cumprimento generalizado do dever de informação sobre os montantes recebidos da UE pelas entidades sujeitas à disciplina orçamental, continuam a verificar-se divergências nos valores reportados. (Cfr. alínea a) do ponto C.4.2.3)

46. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova a qualidade da prestação de informação, quer pelas entidades intermediárias quer pelas beneficiárias de transferências diretas de fundos europeus.

A análise comparativa dos dados da execução orçamental dos fundos europeus constantes da CGE com a reportada pelas Autoridades de Certificação continua a evidenciar diferenças significativas. De acordo com o modelo preconizado pela DGO, estas divergências podem resultar de pagamentos sem cofinanciamento público nacional e, conseqüentemente, classificadas como operações extraorçamentais, ou podem advir da sua incorreta classificação pelos serviços que movimentam este tipo de fundos. (Cfr. alínea a) do ponto C.4.2.3)

47. 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.

A despesa financiada com origem em fundos europeus não se apresenta adequadamente desagregada por fundo/instrumento financeiro. (Cfr. alínea a) do ponto C.4.2.3)

48. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que diligencie a desagregação da despesa por origem de fundos, de forma a autonomizar a financiada pelos fundos /instrumentos financeiros europeus.

A um ano do final da execução do Portugal 2020, a despesa validada era de 22 534,1 M€, registando-se uma taxa de execução acumulada de 83,8%, apesar do progresso de 13,2 p.p. face a 2021. (Cfr. alínea b) do ponto C.4.2.3)

49. Recomenda-se ao Governo a promoção do aceleramento da generalidade dos Programas do PT2020 de forma a evitar perdas de fundos europeus, mas sem que os sistemas de controlo desses Programas sejam enfraquecidos e que os procedimentos de *compliance* sejam postergados.

A CGE não reflete a totalidade das verbas recebidas pelos beneficiários do PRR que integram o perímetro orçamental, por incorreta 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. alínea d) do ponto C.4.2.3)

50. 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 execução financeira do PRR, até 31 de dezembro de 2022, na Medida 102 – Plano de Recuperação e Resiliência (fonte de financiamento 483 – Instrumento de Recuperação e Resiliência), foi de apenas 19% face ao estimado com a UE, registando-se um montante de despesa consolidada financiada com origem no MRR de 1 041,5 M€, da qual 970,1 M€ registada em 2022, apesar das transferências terem totalizado 3 321,3 M€ até ao final de dezembro de 2022. (Cfr. alínea d) do ponto C.4.2.3)

51. Recomenda-se igualmente ao Governo a promoção do aceleramento da execução do Plano de Recuperação e Resiliência, com vista ao cumprimento do calendário e concretização dos desembolsos da Comissão Europeia.

Financiamento do setor empresarial do Estado

A desagregação do classificador económico da receita e da despesa não contempla algumas operações típicas do setor empresarial, dificultando a correta identificação dos fluxos financeiros. (Cfr. pontos C.1.2, C.2.5.3 e C.4.3.1)

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure, no âmbito da revisão do classificador económico, a adequada especificação:

52. 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.
53. das operações com o setor empresarial do Estado.

O Relatório da CGE nas operações com o setor empresarial do Estado inclui, por um lado, as efetuadas com empresas da administração regional e local, empresas públicas e alguns fundos com autonomia administrativa e financeira, extravasando o âmbito daquele setor e, por outro lado, inclui apenas as operações efetuadas pela DGTf. (Cfr. ponto C.4.3.1)

54. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova a adequada identificação e delimitação do setor empresarial do Estado e a inclusão no Relatório da Conta Geral do Estado de informação completa e sistematizada dos fluxos com este setor, de forma a melhorar a qualidade e assegurar a integralidade da informação reportada.

Benefícios fiscais

A quantificação da DF por benefícios fiscais relevada na CGE (16 441 M€) encontra-se limitada a cerca de dois terços dos benefícios fiscais em vigor – dos 321 identificados pela AT, apenas é quantificada a despesa relativa a 208. (Cfr. ponto C.4.4)

55. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure:
 - a adequada inventariação e classificação dos benefícios fiscais que se encontram em vigor;
 - o reforço dos procedimentos de controlo da despesa fiscal com vista à sua relevação integral na Conta Geral do Estado.

Apesar da reavaliação realizada aos benefícios fiscais já não ter apenas em conta o critério da caducidade dos mesmos, continua a ser essencial a definição de critérios de seleção dos benefícios a avaliar em cada ano, por forma a assegurar a sua avaliação sistemática e global e permitir concluir sobre a sua utilidade face ao custo. (Cfr. ponto C.4.4)

56. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a criação de objetivos anuais para a avaliação sistemática dos benefícios fiscais, com base na definição de critérios de seleção, verificando a atualidade dos pressupostos que determinaram a sua criação e a sua eficácia.

Garantias públicas

O Relatório da CGE 2022 regista algumas melhorias, mas ainda não apresenta informação sobre a totalidade das garantias concedidas pelas entidades que integram o perímetro da CGE nem contém uma análise integrada e completa do risco orçamental associado a eventuais situações de execução dessas responsabilidades. (Cfr. ponto C.4.5)

57. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Conta Geral do Estado contenha:
 - informação completa e sistematizada sobre as garantias prestadas pelas entidades que integram o perímetro da Conta;
 - uma análise do risco orçamental associado a eventuais situações de execução dessas responsabilidades.

2. SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES – PARECER SOBRE A CGE 2020

Das 48 recomendações formuladas no PCGE 2020¹, dirigidas à Assembleia da República e ao Governo, verificou-se que em 35 foram desenvolvidas ações que vão ao encontro do recomendado, com 3 totalmente implementadas e 32 implementadas apenas parcialmente (66,7%), por os resultados serem ainda insuficientes. As restantes 13 (27,1%) continuam por implementar (cfr. Figura 15). Uma análise detalhada foi efetuada em cada ponto deste Parecer, fazendo-se aqui uma análise global do cumprimento das mesmas.

Figura 15 – Situação das recomendações emitidas no PCGE 2020 – elementos-chave



Neste âmbito, a implementação de 3 das recomendações formuladas resultou na publicação do DLEO, na disponibilização do parecer do Conselho Consultivo sobre a conta consolidada da SS e na divulgação na CGE das receitas tributárias cessantes da SS de forma desagregada.

Verificaram-se ainda progressos no contexto das recomendações parcialmente implementadas, ao nível da melhoria da informação, designadamente:

- ◆ no reporte do impacto orçamental de medidas extraordinárias (choque geopolítico), das garantias prestadas pelo Estado, com a inclusão, ainda que parcial, das prestadas por SFA e EPR e dos ativos financeiros (carteira de participações das EPR), o que contribui para uma melhor perceção do património financeiro do Estado;
- ◆ na fundamentação dos novos benefícios fiscais;
- ◆ na CSS, a identificação por devedor dos valores em dívida de contribuintes relativos a cobrança coerciva e acordos na CSS e a relevação contabilística dos juros de mora calculados e não pagos;
- ◆ a divulgação de informação organizada e sistemática sobre o universo de entidades abrangidas pela CGE e fundamentação das respetivas variações, procurando incluir as entidades que, em cada ano, o Tribunal tem identificado como estando em falta;

¹ Não foi efetuado o seguimento de três recomendações por incidirem sobre matérias que não foram objeto de apreciação no PCGE 2022: i) receita proveniente do combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras; ii) parcerias público-privadas e outras concessões; e iii) avaliação das medidas de reação à pandemia na área económica (recomendações 22, 49 e 50, respetivamente).



- ◆ a identificação do impacto orçamental de algumas medidas de política apresentadas no OE, o que contribui para uma maior articulação e coerência entre os vários documentos do processo orçamental.

Porém, subsistem insuficiências que justificam reiterar (ou nalguns casos reformular¹) 35 dessas recomendações no presente Parecer, que, cobrem um âmbito alargado do reporte financeiro público, designadamente:

- ◆ 15 recomendações prendem-se com normas e práticas contabilísticas que prejudicam a especificação de um conjunto relevante de operações. A respetiva resolução passa, em parte, pela revisão do classificador económico;
- ◆ 13 focam melhorias importantes ao nível dos sistemas de gestão e controlo, destacando-se, por exemplo aquelas que visam a conclusão do inventário do património imobiliário do Estado, matéria essencial para um reporte completo da gestão financeira pública;
- ◆ 7 visam suprir lacunas e fragilidades ao nível do reporte da informação, como sejam as relacionadas com a carteira de ativos financeiros e o *stock* da dívida pública.

É certo que existem níveis distintos de complexidade na implementação destas recomendações. Uma têm uma natureza mais estrutural (20 recomendações), cuja implementação exige a intervenção articulada de várias entidades e/ou um período de tempo alargado para a sua concretização (é o caso das que implicam o desenvolvimento de sistemas de informação e das que dependem da concretização de projetos incluídos na reforma das finanças públicas ou da aprovação de legislação). Outras têm possibilidade de serem implementadas num curto espaço de tempo (15 recomendações), como é o caso das 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, a aprovação dos programas no âmbito do património imobiliário público e a afetação de receita ao FEFSS. Porém, o que se verifica é que, em ambos os casos, as ações levadas a cabo na sua implementação têm sido insuficientes para eliminar os atrasos na sua execução e as consequências daí decorrentes.

De referir ainda que a não implementação destas recomendações tem, naturalmente, implicações negativas no reporte financeiro público. Em certos casos, a posição do MF, ao considerar algumas recomendações como totalmente implementadas apesar de não terem sido tomadas quaisquer ações nesse sentido, limita a expectativa de melhorias. É, por exemplo, o que sucede com as recomendações relativas à inclusão indevida de SFA da administração central como EPR de regime simplificado e à revisão da norma que regulamenta a afetação de parte da receita do IRC ao FEFSS que não é exequível, mas que se tem vindo a manter inalterada nas sucessivas LOE.

¹ Designadamente em função da sua implementação parcial ou da alteração das circunstâncias que determinaram a sua formulação.



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 2022.

Lisboa, Sala das Sessões do Tribunal de Contas, em 27 de setembro de 2023

José Fernandes Farinha Tavares, Presidente

Ana Margarida Leal Furtado, Relatora e Coordenadora

Maria Cristina Flora Santos

Mário António Mendes Serrano

José António Mouraz Lopes

António Manuel Fonseca da Silva

Sofia Ilda Moura de Mesquita da Cruz David

António Francisco Martins



Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria

Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria

Luís Filipe Cracel Viana

Luís Filipe Cracel Viana

Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes

Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes

Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote

Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

José Manuel Gonçalves Santos Quelhas

José Manuel Gonçalves Santos Quelhas

Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

Maria de Fátima Mata-Mouros de Aragão Soares Homem

Maria de Fátima Mata-Mouros de Aragão Soares Homem

Luís Miguel Delgado Paredes Pestana Vasconcelos

Luís Miguel Delgado Paredes Pestana Vasconcelos

Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita

Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita

Nuno Miguel Pereira Ribeiro Coelho

Nuno Miguel Pereira Ribeiro Coelho

Anexos

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro A 1 – Compatibilização dos prazos previstos na LEO com a calendarização das Reformas e Investimentos (marcos e metas) enquadrados no PRR	218
Quadro B 1 – Execução das medidas de política orçamental no RCGE 2022 vs previsão no ROE 2022 (contabilidade nacional)	220
Quadro C 1 – Erros no Mapa M17 “Receitas cobradas, por classificação económica, comparadas com ano económico anterior”	223
Quadro C 2 – Receitas fiscais consignadas por entidades destinatárias – 2020-2022	225
Quadro C 3 – Receita não fiscal – principais entidades	226
Quadro C 4 – Taxas não identificadas – principais entidades	227
Quadro C 5 – Despesa efetiva consolidada por programa orçamental – 2022	228
Quadro C 6 – Receita da emissão de dívida e sua aplicação e despesa com amortizações e encargos da dívida	230
Quadro D 1– Financiamento das medidas de mitigação do impacto do choque geopolítico	233
Quadro D 2 – Medidas do Impacto do Choque Geopolítico da SS – 2022	233
Quadro D 3 – Desagregação do Apoio extraordinário a IPSS	233
Quadro D 4 – Medidas excecionais e temporárias com impacto na CSS 2022	234
Quadro D 5 – Medidas extraordinárias e temporárias COVID-19	236
Quadro D 6 – Sistema de Proteção Social de Cidadania	238
Quadro D 7 – Sistema Previdencial	239
Quadro D 8 – Sistema dos Regimes Especiais	240
Quadro D 9 – Bens móveis	242
Quadro D 10 – Bens móveis sem localização	243
Quadro D 11 – Bens móveis com localização completa	243
Quadro D 12 – Bens móveis adquiridos em 2022	243
Quadro D 13 – Bens móveis adquiridos em 2022 sem localização	244
Quadro D 14 – Bens móveis adquiridos em 2022 com localização completa	244
Quadro D 15 – Património imobiliário – 2018-2022	244
Quadro D 16 – N.º de imóveis por entidade a 31/12/2022	246
Quadro D 17 – valores do imobilizado a 31/12/2022	247
Quadro D 18 – Documentos com movimentos por reconciliar – 2021-2022	255
Quadro D 19 – Disponibilidades desagregado por entidade – 2021-2022	256
Quadro D 20 – Situação dos imóveis em análise detidos pelo ISS	258
Quadro E 1 – Empresas beneficiárias de empréstimos, dotações de capital, indemnizações compensatórias e outros fluxos	259
Quadro E 2 – Linhas de crédito COVID-19 disponibilizadas até 31/12/2022	260

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico C 1 – Evolução das componentes da receita do IRS – 2018 a 2022	224
--	-----

A. A REFORMA EM CURSO

A1. Implementação da Lei de enquadramento orçamental

Quadro A 1 – Compatibilização dos prazos previstos na LEO com a calendarização das Reformas e Investimentos (marcos e metas) enquadrados no PRR

Dimensões da Reforma da LEO / Marcos das Reformas e Investimentos do PRR		Horizonte Temporal (ano/trimestre)																											
		2021				2022				2023				2024				2025				2026							
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4				
I - Planeamento e Orçamentação por Programas		<i>Ausência de regulamentação e projeto piloto sem replicabilidade colocam em risco a boa execução do sistema de informação e modelo de custeio</i>																											
R Marco 1253	Regulamentação MTBF (<i>medium term budget framework</i>) e orçamento por programas																												
R Marco 1259	Implementação do Projeto Piloto de Orçamento por Programas																												
I Marco 1238	Solução informática para o redesenho e implem. do processo orçamental, incorporando a orçamentação por programas ^(a)																												
R Marco 1261	Modelo de custeio associado à orçamentação por programas ^(a)																												
II – Entidade Contabilística Estado		<i>Atrasos nas reformas condicionam o desenvolvimento operacional da ECE e agentes do Estado não estão preparados para prestar informação de base</i>																											
R Marco 1254	Modelo de regulamentação do conteúdo do orçamento da ECE ^(a)																												
I Marco 1237	Conclusão da implementação da Entidade Contabilística Estado ^(a)																												
III – Contabilidade Pública e Consolidação de Contas Públicas		<i>Incumprimento do Marco relativo ao modelo de consolidação de contas compromete o desenvolvimento das soluções tecnológica subjacente</i>																											
R Marco 1255	Modelo de consolidação de contas																												
I Marco 1236	Solução processual integrada de gestão dos ciclos da receita e despesa (novo GERFIP)																												
I Marco 1239	Solução de consolidação de demonstr. financ. para as AP e sua integração na produção dos indicadores e contas da República																												
IV – Conta Geral do Estado		<i>Atrasos na definição do modelo de consolidação de contas e no desenho operacional da ECE colocam em risco a apresentação do novo modelo da CGE</i>																											
R Marco 1260	Novo modelo da Conta Geral do Estado (CGE)																												
V – Sistema de Controlo Orçamental e Económico Financeiro		<i>Publicação do modelo para acompanhamento da execução orçamental e financeira das AP dá sinais positivos para a concretização dos restantes Marcos</i>																											
R Marco 1257	Completar o modelo para acompanhamento da execução orçamental e financeira das administrações públicas ^(a)																												
R Marco 1262	Impl. de mecanismos que permitam a integração do exercício de Revisão de Despesa no regular proc. orçamental, incluindo uma avaliação <i>ex-post</i> do exercício de Rev. de Despesa ^(a)																												
I Marco 1240	Solução de suporte ao novo modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro ^(a)																												
VII – Tesouraria Pública		<i>Atrasos na definição do modelo concetual forçam pedido de adiamento da implementação da solução tecnológica</i>																											
I Marco 1233	Piloto de contabilização automática da Fatura Eletrónica																												
I Marco 1234	Disponibilização de solução de Receita Eletrónica																												
R Marco 1256	Definição do modelo de gestão e controlo da tesouraria																												
I Marco 1235	Solução integrada de gestão financeira central – recolha de informação para gestão de tesouraria																												



MMS
A

Dimensões da Reforma da LEO / Marcos das Reformas e Investimentos do PRR		Horizonte Temporal (ano/trimestre)																							
		2021				2022				2023				2024				2025				2026			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
VIII – Centro de Competências para a Gestão das Finanças Públicas		<i>Definição do modelo concetual em incumprimento</i>																							
R Marco 1258	Definição do modelo de Centro de Competências e parceiros																								
Investimento 17 – Implementação de um Sistema de Informação Gestão de Património Imobiliário Público		<i>Ausência de contrato de financiamento, entre a eSPap e a DGTF, sendo esta substituída nas competências relativas ao património imobiliário público do Estado pela Estamo, a partir de 25/07/2023</i>																							
I Meta 1243	Redesenho e implementação de arquiteturas de sistemas que otimizem a interoperabilidade entre sistemas e a partilha de informação																								

(a) Marcos considerados pela Comissão Europeia para efeitos da avaliação dos desembolsos dos apoios financeiros PRR.

Legenda R – Reformas I - Investimentos

- Data prevista na Lei 151/2015, de 11/09, na redação que lhe foi dada pela Lei 41/2020, de 18/08
- Data prevista no planeamento do PRR
- Data inferida para permitir as etapas da LEO
- Data em pedido de reprogramação

Fonte: Lei 151/2015, de 11/09, na redação que lhe foi dada pela Lei 41/2020, de 18/08, PRR, contrato de financiamento celebrado entre a eSPap e a EMRP para a realização do investimento TD-C17-01.01 e informação prestada pelo MF, em 11/05/2023.

B. O PROCESSO ORÇAMENTAL

B1. Execução das medidas de política orçamental no RCGE 2022 vs previsão no ROE 2022

Quadro B 1 – Execução das medidas de política orçamental no RCGE 2022 vs previsão no ROE 2022 (contabilidade nacional)

(em milhões de euros)

MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL		Previsão ROE 2022	Execução RCGE 2022	Desvio execução vs previsão
INVARIANTES	Receita	177	3	-175
	Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal ^(a)	196	n.d.	-
	Redução das portagens	-44	-30	14
	Contribuição sobre as embalagens de utilização única em refeições prontas	10	0	-10
	Taxa de carbono sobre as viagens aéreas e marítimas	15	33	18
	Despesa	2 180	1 181	-999
	Progressões e Promoções ^(a)	251	n.d.	-
	Contratações em curso ^(a)	75	n.d.	-
	Professores e outras carreiras especiais mitigação do congelamento ^(a)	51	n.d.	-
	Aumento assistentes operacionais e assistentes técnicos nas escolas ^(a)	22	n.d.	-
	Hospital Vila Franca Xira ^(a)	12	n.d.	-
	Outras despesas ^(a)	58	n.d.	-
	Remunerações Presidentes de Junta de Freguesia	21	15	-6
	Efeito composição: aumento pensão média e entradas vs saídas de pensionistas	457	358	-99
	Atualização pensões indexadas	0	7	7
	Atualização regular pensões	148	257	109
	Estatuto do cuidador informal (alargamento)	20	8	-12
	Aumento das prestações sociais – atualização do IAS	13	8	-5
	Creches segundo escalão gratuito (impacto incremental no ano letivo 2021/2022)	8	9	1
	Outras transferências e prestações sociais	99	0	-99
	Gratuidade dos passes sociais (Antigos Combatentes)	10	0	-10
	Investimentos estruturantes	561	327	-234
	Entrega material militar 2 navios patrulha (adicional)	53	0	-53
	Consumos intermédios	450	981	531
	Juros devidos pelas Administrações Públicas	-150	-484	-334
Transferência para o Orçamento da União Europeia	22	-304	-326	
Impacto no saldo	-2 003	-1 179	824	
COVID-19	Despesa	1 943	3 355	1 412
	Recursos humanos COVID (Educação) ^(b)	-	5	5
	Recursos humanos COVID (Saúde)	67	269	202
	Apoio aos custos do trabalho (e.g. layoff simplificado e apoio à reforma)	183	174	-9
	Apoio às famílias (Covid-19)	78	86	8
	Saúde pública (e.g. isolamento profilático e subsídio por doença)	247	328	81
	Universalização da escola digital ^(b)	-	17	17
	Aquisição de vacinas e medicamentos COVID	220	357	137
	Testes diagnóstico COVID-19	227	311	84
	EPI e equipamentos	41	141	100
	Apoio extraordinário à TAP	600	990	390
	Apoio extraordinário à SATA ^(b)	-	197	197
	Outros (e.g. reforço de emergência do PART)	50	99	49
	Programa Apoiar e outros	230	72	-158
	Garantias COVID-19 ^(b)	-	309	309
Receita de fundos europeus	230	61	-169	
Impacto no saldo	-1 713	-3 294	-1 581	



(em milhões de euros)

MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL		Previsão ROE 2022	Execução RCGE 2022	Desvio execução vs previsão
CHOQUE GEOPOLÍTICO	Receita	-647	-1 531	-884
	Redução do IVA da Eletricidade ^(b)	-	-23	-23
	Suspensão do aumento da taxa carbono	-360	-409	-49
	Redução do ISP equivalente a descida do IVA para 13%	-170	-700	-530
	Devolução da receita adicional de IVA via ISP	-117	-382	-265
	Apoio setor agrícola ^(b)	-	-18	-18
	Despesa	688	3 079	2 391
	Complemento excepcional a pensionistas ^(b)	-	987	987
	Famílias mais carenciadas	55	368	314
	Apoio extraordinário às famílias ^(b)	-	749	749
	Apoio extraordinário a Instituições Particulares de Solidariedade Social ^(b)	-	134	134
	Outros apoios excecionais ^(b)	-	27	27
	AUTOvoucher	133	115	-18
	Apoio ao transporte de passageiros e mercadorias	75	48	-27
	Subsídio às empresas pela subida custos do gás	160	58	-102
	Redução das tarifas de acesso às redes na eletricidade	150	500	350
	Agricultura e pescas	65	62	-4
Apoio aos refugiados	50	30	-20	
Receita de fundos europeus	210	54	-156	
Impacto no saldo	-1 125	-4 555	-3 430	
Outras	Receita	-100	-206	-106
	Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal ^(a)	125	n.d.	-
	Reforma dos escalões de IRS	-150	-145	5
	Deduções ao IRS a partir do 2.º dependente	-10	-8	2
	Alargamento do IRS Jovem e do Programa "Regressar"	-25	-8	17
	Reforço do mínimo de existência	-25	-30	-5
	Eliminação do pagamento especial por conta	-10	-10	0
	Desagravamento das tributações autónomas de IRC ^(c)	-5	-5	0
	Despesa	3 534	785	-2 748
	Atualização das remunerações dos trabalhadores das Adm. Públicas em 0,9% ^(a)	225	n.d.	-
	Aumento da Remuneração Mínima Mensal Garantida ^(a)	85	n.d.	-
	Atualização extraordinária das pensões	197	164	-33
	Gratuidade das creches	16	39	23
	Pacote garantia para a infância	45	25	-20
Investimento público e outra despesa no âmbito do PRR	3 203	795	-2 408	
Revisão de despesa ^(c)	-237	-237	0	
Receita do PRR	3 035	791	-2 245	
Impacto no saldo	-599	-201	398	
TEMPOR.	Despesa	423	245	-178
	Conversão de ativos por impostos diferidos em crédito tributário	138	245	107
	Decisão Judicial	285	0	-285
Impacto no saldo	-423	-245	178	
Impacto do conjunto das medidas na área do pessoal		-454	-454	-454
Impacto total no saldo		-5 863	-9 928	-4 065

(a) Indisponibilidade de informação desagregada sobre as medidas na área do pessoal.

(b) Medida não prevista no ROE 2022.

(c) O impacto final não se encontra disponível, pelo que a execução no RCGE é igual à previsão no ROE 2022

Fonte: ROE 2022 e RCGE 2022¹.

¹ ROE 2022, Quadros 3.3., p. 61, 3.4., p. 62, e 3.5., p. 63. RCGE 2022, Quadros 2.3., p. 14 e 2.4. p.15.

C. CONTA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

C1. Regime de contabilização das receitas

Com a terceira alteração à LEO, foram adiadas para 2023 matérias inovadoras consagradas na LEO 2015, como a criação da Entidade Contabilística Estado (ECE)¹. Deste modo, fica também por concretizar legislação específica, designadamente quanto ao modelo de tesouraria do Estado e regras sobre o modo como será definida a contabilização da receita do Estado no âmbito da futura ECE. No que respeita ao modelo de tesouraria do Estado, o MF refere em contraditório que já foi solicitado ao IGCP² a preparação de uma proposta de projeto de diploma legal único para regular matérias relativas ao princípio de unidade de tesouraria, uma vez que *“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”*. O tratamento desta matéria exige coordenação, designadamente com os trabalhos em curso na UniLEO para o “Modelo de Gestão da Tesouraria – Modelo concetual e Requisitos Funcionais”³. Relativamente ao regime de contabilização das receitas do Estado (RCRE)⁴, em vigor há 23 anos, subsiste o incumprimento dos 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 publicada pela DGO não identifica, no início do exercício orçamental, todas as entidades administradoras de receita e vai incluindo novas entidades à medida que reportam execução, quando deveriam constar da lista inicial pelo facto de continuarem em atividade. Em contraditório, a DGO confirma que a lista inicial apenas inclui as entidades que inscreveram previsão de receita no OE aprovado e que *“A lista é atualizada e publicitada trimestralmente, com base na execução orçamental verificada até essa data”*.
- ◆ Falta de interligação dos sistemas próprios das EAR ao SGR – com destaque para os sistemas da AT, dado o seu impacto na receita fiscal.
- ◆ 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 regime de contabilização das receitas do Estado, continua a manter-se, designadamente pela necessidade de reporte de receita do Estado por entidades que não possuem SGR (como os SFA, as autarquias e estabelecimentos de educação dos ensinos básico e secundário). Em contraditório, a DGO relewa que *“...têm sido dados passos no sentido de reduzir cada vez mais esse âmbito, de que destacamos a disseminação do SGR pelos estabelecimentos de educação dos ensinos básico e secundário em 2023”*.

A reforma em curso deverá assegurar uma definição clara das entidades que irão atuar como agentes do Estado, pelo facto de lhes caber administrar receitas do Estado⁵. Em 2022, verificou-se que foram contabilizados 643 M€ em impostos por entidades da AC e 230 M€ pela SS, sem estar clarificado que estas entidades sejam formalmente entidades administradoras de receitas do Estado. Estão em causa receitas relacionadas com os

¹ Nos termos do n.º 7 do art. 5.º da Lei 41/2020, de 18/08.

² Pelo Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, através dos Despachos 718/2019, de 01/08 e 1 175/2019 de 04/10.

³ Cfr. Ponto 2.8 e resposta do IGCP a este ponto em sede de contraditório.

⁴ Definido pelo DL 301/99, de 05/08 e regulamentado pela Portaria 1 122/2000, de 28/07.

⁵ Uma vez que se mantém o conceito de entidade administradora na LEO 2015, nos termos do n.º 4 do seu art. 49.º.

jogos sociais do Estado concessionados à SCML e com o imposto do jogo *online* geridos pelo Turismo de Portugal¹ 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 regime de contabilização das receitas do Estado. Por outro lado, a SCML e o Turismo de Portugal transferem parte dessas receitas para as entidades beneficiárias, que as contabilizam como impostos, sem que lhe estejam atribuídas as respetivas funções de liquidação e cobrança².

C2. Erros no Mapa M17 da CGE

Quadro C 1 – Erros no Mapa M17 “Receitas cobradas, por classificação económica, comparadas com ano económico anterior”

(em euros)

Capítulo da receita	Cobranças 2021		Diferença
	Na CGE 2021	Na CGE 2022	(CGE 2021-CGE 2022)
01 Impostos diretos	19 956 944 554,76	19 956 944 554,76	0,00
02 Impostos indiretos	26 201 980 278,74	26 201 980 278,74	0,00
03 Contribuições para seg. Social, CGA e ADSE	4 251 820 869,94	4 251 820 869,94	0,00
04 Taxas, multas e outras penalidades	3 333 841 445,27	3 264 070 481,73	69 770 963,54
05 Rendimentos da propriedade	1 131 504 861,41	1 130 770 032,68	734 828,73
06 Transferências correntes	28 019 555 230,00	27 368 942 298,25	650 612 931,75
07 Venda de bens e serviços correntes	9 546 626 633,45	9 488 219 204,04	58 407 429,41
08 Outras receitas correntes	682 151 238,55	681 024 438,77	1 126 799,78
09 Venda de bens de investimento	154 444 495,97	153 509 934,53	934 561,44
10 Transferências de capital	3 251 932 233,83	3 020 461 821,89	231 470 411,94
11 Ativos financeiros	3 313 562 074,86	3 313 033 566,79	528 508,07
12 Passivos financeiros	68 116 177 788,17	68 056 297 698,91	59 880 089,26
13 Outras receitas de capital	26 772 300,77	26 765 478,69	6 822,08
14 Recursos próprios comunitários	238 339 353,78	238 339 353,78	0,00
15 Reposições não abatidas nos pagamentos	235 678 171,62	201 690 250,21	33 987 921,41
16 Saldo da gerência anterior	8 278 820 130,23	7 992 946 101,51	285 874 028,72
Receita total	176 740 151 661,35	175 346 816 365,22	1 393 335 296,13

Fonte: CGE 2021, CGE 2022, SIGO. Cálculos TC.

¹ Estas receitas da SCML e do Turismo de Portugal estão classificadas em outros impostos indiretos.

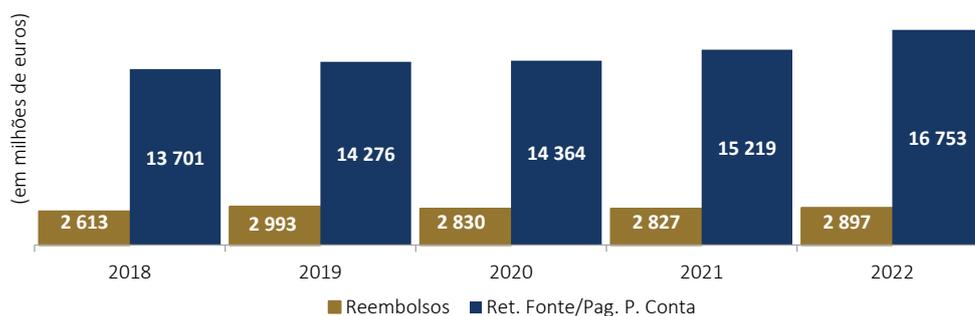
² Para além da SS (230 M€), as entidades que contabilizam valores mais relevantes destas receitas como impostos são: ACSS (129 M€), Instituto Português do Desporto e Juventude (65 M€), Fundo de Fomento Cultural (22 M€) e Autoridade Nacional de Proteção Civil (18 M€).

C3. Impacto do excesso de retenções na fonte e pagamentos por conta na receita de IRS

Os reembolsos têm um grande impacto na receita de IRS de cada ano e o seu montante depende, em grande medida, das retenções na fonte e pagamentos por conta do ano anterior, na medida em que traduzem acertos quanto ao excesso de cobrança verificado¹. Considerando o período de 2018 a 2022 (Gráfico C 1), observa-se:

- ◆ As retenções na fonte e os pagamentos por conta, representam, em média, 88% da cobrança de IRS² e a sua componente mais significativa são as retenções na fonte sobre os rendimentos do trabalho. Registraram uma evolução positiva ao longo dos cinco anos, ainda que com abrandamento significativo em 2020 (acusando o efeito da pandemia de COVID-19 na atividade económica) e uma aceleração mais expressiva em 2022, ano em que atingiram 12 023 M€, mais 10% que no ano anterior, explicado pelo aumento do emprego e da massa salarial.
- ◆ Os reembolsos traduzem um excesso de cobrança que, em 2019, ascendia a 21,9% das retenções e pagamentos por conta efetuados no ano anterior, peso que tem vindo a diminuir, mas permanecendo ainda elevado em 2022 (19,1%). O impacto das recentes modificações introduzidas pelo Governo, designadamente ao nível das tabelas de retenção, será acompanhado pelo Tribunal.

Gráfico C 1 – Evolução das componentes da receita do IRS – 2018 a 2022



Nota: Não inclui reembolsos relativos a execuções fiscais (por não terem relação direta com o imposto entregue no período anterior).
 Aos reembolsos de 2022 (3 524 M€) foram expurgados 611 M€ relativos ao apoio às famílias para efeitos de comparabilidade.
 Fonte: AT, SGR e SIGO. Cálculos TC.

¹ Apurados na nota de liquidação resultante da entrega do Modelo 3 do IRS. Esta pode dar origem a reembolsos (por ter ocorrido excesso de retenções ou pagamentos por conta) ou a notas de cobrança (na situação inversa). Quando o contribuinte não paga voluntariamente no prazo legal, é chamado a regularizar a situação em processo de execução fiscal.

² Repartido por 87% de contributo pelas retenções na fonte e de 1% para os pagamentos por conta.

C4. Receitas fiscais consignadas

Quadro C 2 – Receitas fiscais consignadas por entidades destinatárias – 2020-2022

(em milhões de euros)

Impostos e entidades destinatárias	2020	2021	2022
Impostos cobrados pela AT	3 200	3 401	3 515
IRS	451	496	495
Municípios – participação variável no IRS	439	475	480
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	-	9	0
Fundo de Estabilização Tributário – consignação de até 5% da cobrança coerciva	12	12	15
IRC	197	343	401
Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social – consignação de 2 p.p. das taxas de IRC	194	337	394
Fundo de Estabilização Tributário – consignação de até 5% da cobrança coerciva	4	4	7
Impostos diretos diversos	525	476	480
Fundo de Resolução – contribuição do setor bancário	178	187	204
Fundo de Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético – contribuição extraordinária do setor energético	183	131	110
Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social – adicional ao IMI	130	124	127
Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social – adicional sobre o setor bancário	33	34	38
IVA	970	997	1 039
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social – IVA Social	883	915	970
Municípios – Participação na receita do IVA	62	57	42
Turismo de Portugal – IVA Turismo	14	14	14
Fundo de Estabilização Tributário – consignação de até 5% das cobranças coercivas	10	11	13
ISP	812	820	819
Infraestruturas de Portugal – contribuição do serviço rodoviário	612	615	609
Fundo Ambiental (financiamento do PART e outras consignações)	163	165	165
Fundo Florestal Permanente – adicional às taxas de imposto	25	25	27
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	10	10	10
Fundo de Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético	2	5	8
IABA	49	48	56
Serviço Nacional de Saúde – IABA sobre bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes	49	48	56
Impostos indiretos diversos	197	222	225
Rádio e Televisão de Portugal – contribuição sobre o audiovisual	181	184	187
Serviço Nacional de Saúde – contribuição extraordinária dos fornecedores do SNS de dispositivos médicos	-	20	19
Administração Central do Sistema de Saúde – contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica	15	17	18
Fundo de Estabilização Tributário – consignação de até 5% das cobranças coercivas	1	1	1
Impostos cobrados por outras entidades (SCML, Turismo de Portugal)	784	796	873
Lotarias, resultados de exploração de apostas mútuas e outros impostos indiretos (SCML)	582	588	631
Segurança social	191	194	211
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	182	185	198
Administração Central do Sistema de Saúde	97	96	104
Instituto Português do Desporto e Juventude	56	59	56
Outras entidades ^(a)	56	56	61
Imposto do jogo (Turismo de Portugal)	202	208	242
Turismo de Portugal	178	164	203
Segurança social	13	18	19
Outras entidades ^(b)	11	26	20
Total	3 983	4 198	4 388

(a) Fundo de Fomento Cultural (22 M€ em 2020, 20 M€ em 2021 e 2022), Autoridade Nacional de Proteção Civil (16 M€ em 2020 e 2021 e 18 M€ em 2022), Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (6 M€ em 2020, 2021 e 2022), organismos do Ministério da Educação (8 M€ em 2020, 5 M€ em 2021 e 12 M€ em 2022) e Secretaria-Geral da Presidência de Conselhos de Ministros (4 M€ em 2020, 2021 e 2022) e Fundo de Salvaguarda do Património Cultural (5 M€ em 2021 e 3 M€ em 2022).

(b) Fundo de Fomento Cultural (2 M€ em 2020 e 2021 e 3 M€ em 2022), Instituto Português de Desporto e Juventude (1 M€ em 2020, 10 M€ em 2021 e 8 M€ em 2022), Administração Central do Sistema de Saúde (5 M€ em 2020, 11 M€ em 2021 e 7 M€ em 2022), organismos do Ministério da Economia (1 M€ em 2020) e Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna (1 M€ em 2020 e 2 M€ em 2021 e 2022).

Fonte: SGR, CGE 2020 a 2022 (Quadro A 30 – Receitas gerais consignadas a outras entidades contabilizadas pela AT) e SIGO. Cálculos TC.

C5. Receita não fiscal – principais entidades

Quadro C 3 – Receita não fiscal – principais entidades

(em milhões de euros)

Entidades	2021	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 2022	Variação 2021/2022
						UE	Outras			
Caixa-Geral de Aposentações	4 877	4 008	0	0	0	-	567	-	4 576	-302
Autoridade Tributária e Aduaneira	869	-	290	429	436	20	95	0	1 269	400
Instituto do Emprego e Formação Profissional	1 418	-	1	0	167	46	852	0	1 066	-352
Direção Geral do Tesouro e Finanças	1 009	-	8	207	715	-	1	34	966	-42
Fundo Ambiental	564	-	73	673	3	124	-	-	873	308
Ensino Superior e Serviços de Ação Social	772	-	375	134	34	272	39	9	863	91
Instituto de Proteção e Assistência na Doença - ADSE	719	5	0	752	0	-	-	-	757	38
Infraestruturas de Portugal	573	-	367	153	9	168	-	19	717	144
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	572	-	0	0	34	507	34	-	575	3
Entidades do SNS	355	-	42	108	98	74	64	2	387	32
Instituto Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça	356	-	363	0	20	4	-	0	387	32
Instituto dos Registos e do Notariado	344	-	384	0	0	1	-	0	385	41
CP – Comboios de Portugal	225	-	0	302	13	-	-	0	315	90
Secretaria-Geral do Ministério da Educação	143	-	-	0	9	299	-	-	308	165
Fundo de Resolução	213	-	-	-	-	-	242	-	242	29
ML – Metropolitano de Lisboa	147	-	-	118	9	32	20	0	178	31
IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação	117	-	7	6	7	137	0	0	158	41
Instituto Nacional de Emergência Médica	135	-	139	0	0	1	0	0	140	6
Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário	190	-	-	-	101	5	31	-	137	-53
Força Aérea	97	-	1	22	74	7	-	31	133	37
Autoridade Nacional das Comunicações	508	-	131	-	-	0	0	0	131	-377
Metro do Porto, SA	90	-	1	49	11	50	7	1	120	30
Agência para o Desenvolvimento e Coesão	154	-	-	0	0	116	4	-	120	-34
Fundo de Acidentes de Trabalho	105	-	113	-	0	-	2	-	115	10
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	69	-	92	9	0	4	-	-	105	36
Polícia de Segurança Pública	86	31	20	47	5	1	-	0	104	18
Outros	2 977	103	917	769	712	384	258	142	3 284	307
Total	17 685	4 147	3 322	3 780	2 457	2 251	2 215	238	18 410	725

Fonte: SGR e SIGO. Cálculos TC.



C6. Taxas não identificadas – principais entidades

Quadro C 4 – Taxas não identificadas – principais entidades

(em milhões de euros)

Entidade	Receita
Instituto Nacional de Emergência Médica	139
Fundo de Acidentes de Trabalho	109
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	90
INFARMED – Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde	65
Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil	47
Fundo Ambiental	32
Fundo de Garantia Automóvel	27
Instituto Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça	22
Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões	21
Instituto Nacional da Propriedade Industrial	20
Direção-Geral de Alimentação e Veterinária	16
Marinha	14
Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais	10
Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna	10
Total	621

Nota: Os serviços contabilizaram estas taxas na rubrica 0401999978 – Receitas Próprias – Outras taxas diversas.

Existem ainda 95 entidades com receita em várias rubricas que também não estão especificadas, totalizando 104 M€.

Fonte: SGR e SIGO. Cálculos TC.

C7. Despesa efetiva consolidada por programa orçamental – 2022

Quadro C 5 – Despesa efetiva consolidada por programa orçamental – 2022

(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 (%)
PO13 – Trabalho, solidariedade e segurança social	405	268	1	21 990	40	8	22 712	28,4
PO14 – Saúde	5 372	8 141	7	89	310	37	13 956	17,4
PO12 – Ensino básico e sec. e admin. escolar	5 203	172	8	1 237	235	363	(a) 7 218	9,0
PO08 – Gestão da dívida pública			6 096			4	6 100	7,6
PO01 – Órgãos de soberania	304	32	0	4 341	7	1	4 685	5,9
PO07 – Finanças	584	228	20	3 580	69	83	4 564	5,7
PO15 – Ambiente e ação climática	230	200	183	2 632	353	11	3 610	4,5
PO16 – Infraestruturas e habitação	385	586	94	170	2 020	80	3 334	4,2
PO11 – Ciência, tecnologia e ensino superior	1 632	387	0	620	154	25	2 819	3,5
PO04 – Defesa	1 119	706	2	33	512	13	2 386	3,0
PO05 – Segurança interna	1 883	199	0	129	51	22	(b) 2 285	2,9
PO02 – Governação	190	710	4	135	25	491	1 556	1,9
PO06 – Justiça	1 055	364	0	18	32	16	1 485	1,9
PO17 – Agricultura e alimentação	175	109	3	756	23	100	1 165	1,5
PO09 – Economia e Mar	104	103	0	938	9	7	1 161	1,5
PO10 – Cultura	171	187	2	117	27	7	(c) 511	0,6
PO03 – Representação externa	205	69	0	174	9	29	486	0,6
Subtotal (antes da consolidação entre programas)	19 017	12 461	6 421	36 960	3 877	1 297	(d) 80 033	100,0
Consolidação entre programas (a deduzir)			23	1 223			1 245	
Diferenças de conciliação (a somar)		22	0	106			128	
Despesa efetiva consolidada	19 017	12 483	6 398	35 843	3 877	1 297	78 916	

(a) Menos 9 M€ do que o valor inscrito no Quadro 4.1 da CGE 2022 devido à consolidação de transferências identificadas de Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básicos e Secundário para a Direção-Geral de Estabelecimentos Escolares.

(b) Menos 15 M€ do que o valor inscrito no Quadro 4.1 da CGE 2022 devido à consolidação de transferências identificadas da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna para orgânicas da mesma entidade.

(c) Menos 2 M€ do que o valor inscrito no Quadro 4.1 da CGE 2022 devido à consolidação de transferências identificadas da Gestão Administrativa e Financeira da Cultura para orgânicas da mesma entidade.

(d) No total menos 27 M€ do que o valor inscrito no Quadro 4.1 da CGE 2022 devido à consolidação de transferências identificadas nas alíneas a) a c).

Fonte: CGE 2022 (Quadro 4.1), SIGO e DGO (ficheiros da consolidação). Cálculos TC.

C8. Limite máximo de acréscimo de endividamento líquido global direto

Anualmente, a LOE estabelece limites à emissão de dívida pública. Para 2022, o limite máximo de acréscimo de endividamento líquido global direto fixado situou-se nos 16 200 M€ (art. 141.º), valor ao qual deve ser abatido o pré-financiamento de 2021 (valores transitados em saldo para 2022) e acrescida a antecipação de financiamento para o ano seguinte, totalizando assim um limite de 29 463 M€ (cfr. Quadro 3.58 do RCGE). Para efeitos de demonstração do cumprimento deste limite, o Quadro 3.59 do RCGE2022 apresenta um acréscimo de endividamento de 5 546 M€.

Considerando que a dívida, em termos consolidados, aumentou 3 254 M€, não está em causa o cumprimento do limite de endividamento. No entanto, uma vez que a LOE 2022¹ estabelece que o apuramento da dívida relevante deve ser feito numa base consolidada, a informação refletida no RCGE para demonstração do cumprimento de tal limite é insuficiente e suscita as seguintes dúvidas:

- ◆ No caso da dívida direta, o valor do acréscimo de endividamento líquido do ano apresentado na CGE (6 185 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 3 756 M€ apurado pelo Tribunal (cfr. Quadro C 6), cujo cálculo é realizado com base nos valores nominais do stock da dívida no início e no final do ano.
- ◆ No caso dos SFA, o Quadro 3.59 do RCGE apresenta o endividamento líquido de -638 M€, valor que difere do apurado pelo Tribunal (-502 M€, cfr. Quadro C 6). Como a CGE não apresenta o *stock* da dívida das entidades que compõem o subsetor dos SFA não é possível verificar a origem da diferença.

Como o Tribunal tem referido em Pareceres anteriores, para o apuramento do limite do endividamento líquido numa base consolidada torna-se necessário que a CGE inclua a dívida dos SFA, à semelhança do que sucede com a dívida direta do Estado (Mapa 15, Vol. I Tomo III da CGE). A falta desta informação na Conta condiciona a verificação do efetivo cumprimento dos limites fixados pela Assembleia da República em cada OE. Mais uma vez, se reitera a relevância da publicitação da dívida dos SFA e da dívida consolidada na CGE.

¹ Art. 141.º, n.º 3 da LOE 2022 que determina que “O apuramento da dívida relevante para efeito do previsto nas alíneas 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”.

C9. Fluxos de receita e despesa relativos à dívida pública direta

A receita resultante da emissão de dívida (receita de passivos financeiros) e a despesa associada à gestão da dívida (amortizações, juros e outros encargos correntes) constam na CGE em diversos mapas (Mapas 15, 16, 24, 38, 37 e 63) utilizando conceitos subjacentes, nem sempre idênticos, que se traduzem necessariamente em valores diferentes. Para uma melhor perceção destes conceitos, o Quadro seguinte apresenta a sua quantificação e a forma como se articulam entre si:

Quadro C 6 – Receita da emissão de dívida e sua aplicação e despesa com amortizações e encargos da dívida

Receita

Valor nominal: 69 265 M€ (Mapa 15 da CGE – Vol. I Tomo III)
Produto de empréstimos de 2022: 67 809 M€ (Mapa 37 da CGE – Vol. II Tomo I)
Receita de Passivos Financeiros disponível em 2022: 68 007 M€
Receita aplicada em despesa orçamental: 67 486 M€ (Mapa 24 da CGE – Vol. II Tomo I)
Saldo para 2023: 522 M€ (Mapa 24 da CGE – Vol. II Tomo I)

Em 2022, foi emitida dívida com valor nominal de **69 265 M€** que gerou uma receita de apenas **67 809 M€**. Esta diferença (-1 456 M€) resulta de:

- menos valias líquidas obtidas na emissão: -607 M€
- montante do PRR, entregue à DGT¹: -609 M€
- títulos emitidos em 2022 cujos respetivos valores só foram recebidos, como produto, em 2023²: -240 M€.

Ao valor do produto de 2022 acresce **198 M€**, que transitou em saldo de 2021, perfazendo **68 007 M€** para aplicação em despesa orçamental no ano.

Deste valor, apenas **67 486 M€** foram aplicados em 2022 como receita de passivos financeiros. O remanescente, **522 M€**, transitou em saldo, para aplicação em 2023

Despesa

Amortizações

Em 2022, foi amortizada dívida com valor nominal de **58 679 M€**, que teve o custo de **58 844 M€** (+ 166 M€ do que o valor nominal), em resultado de:

- menos valias pagas na amortização antecipada de OT (+ 182 M€);
- custo da extensão da maturidade do empréstimo do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (+6 M€); e, em sentido contrário;
- resultados obtidos na gestão de derivados financeiros (-22 M€).

Encargos Correntes

Juros

Os juros das operações de financiamento totalizaram **6 189 M€**, mas a correspondente despesa orçamental totalizou **6 028 M€**, a diferença (161 M€) foi paga com:

- resultados obtidos na gestão de derivados financeiros e contas margem (65 M€);
- juros obtidos em aplicações de tesouraria (13 M€);
- juros corridos recebidos na emissão de OT (83 M€).

Outros encargos

Foram suportados “Outros encargos correntes da dívida”, no valor de **65 M€** respeitantes a comissões e a despesas gerais de gestão da dívida.

Valor nominal amortizado: 58 679 M€ (Mapa 15 da CGE – Vol. I Tomo III)
Custo das amortizações: 58 844 M€ (Mapa 63 da CGE – Vol. II Tomo I)
Despesa orçamental com Passivos Financeiros: 58 844 M€ (Mapa 38 da CGE – Vol. II Tomo V)

Juros operações. financiamento: 6 189 M€ (Mapa 16 – Vol. I Tomo III)
Juros da dívida (execução orçamental): 6 028 M€ (Mapa 38 da CGE – Vol. II Tomo V)
Outros encargos: 65 M€ (Mapa 25 – Vol. II Tomo I e Mapa 38 da CGE – Vol. II Tomo V)

Fonte: CGE 2022; IGCP. Cálculos TC.

¹ Nos termos da Portaria 193/2021, de 15/09 e do Anexo I (ponto 96) da LOE 2022.

² Emissões verificadas no final de 2021, por Aforronet e nos CTT, cujo recebimento só se verificou em 2022 (+73 M€) e, igualmente, emissões ocorridas no final de 2022 cujo recebimento só se verificou em 2023 (- 313 M€). Em termos líquidos, o produto de 2022 tem menos 240 M€ do que o valor nominal das emissões.

C10. Falta de harmonização na contabilização dos fluxos do património financeiro

No que respeita às aplicações em CEDIC e ao registo efetuado pelos SFA/EPR em rubricas de ativos financeiros, verificaram-se situações muito diversificadas quanto ao apuramento dos valores a contabilizar – que o Ministério das Finanças deverá procurar harmonizar através de instruções mais completas – sendo referidas a título exemplificativo algumas dessas situações:

- ◆ contabilização da receita resgatada no início do ano e das aplicações registadas no final do ano, sem ocorrência de operações ao longo do ano (ex.: Fundo de Regularização da Dívida Pública, Fundo de Modernização da Justiça e Fundo para as Relações Internacionais);
- ◆ contabilização da receita resgatada no início do ano e das aplicações registadas no final do ano, sem contabilização das aplicações e resgates ocorridos durante o ano (ex.: Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, Fundo de Estabilização Tributário e Infraestruturas de Portugal);
- ◆ registo da receita e da despesa das aplicações e dos resgates ao longo do ano¹ (ex.: Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos);
- ◆ contabilização pela variação líquida entre os resgates e as aplicações (ex.: Fundo de Fundos para a Internacionalização, Fundo de Inovação, Tecnologia e Economia Circular, Fundo para a Promoção dos Direitos do Consumidor);
- ◆ registo das operações pela variação líquida e por fonte de financiamento (ex.: Fundo de Capital e Quase Capital e Fundo de Dívida e Garantias);
- ◆ omissão de registo nas rubricas de ativos financeiros² (ex.: AD&C, ADSE, Oitante, Comissão de Mercado de Valores Mobiliários e IGFEJ³), procedimento que as entidades justificam pelo facto de as verbas aplicadas não constituírem receita própria, terem origem em fundos europeus ou constituírem operações de tesouraria.

Relativamente às despesas associadas ao Fundo de Compensação do Trabalho (FCT), a DGO entende que estas devem ser inscritas na rubrica 01.03.05. “Despesas com pessoal – Segurança Social – Contribuições para a segurança social”⁴ tal como as despesas do Fundo de Garantia de Compensação do Trabalho (FGCT). No entanto, considerando a natureza distinta destes dois fundos, uma vez que o FCT é um fundo de capitalização, cujas entregas são aplicadas em unidades de participação, com possibilidade de recuperabilidade e o FGCT é um fundo mutualista, com encargos obrigatórios que não são convertíveis em unidades de participação, o Tribunal tem vindo a assinalar que não é correta a utilização da mesma rubrica para a inscrição dessas despesas.

A DGO, em contraditório, continua a referir que o reembolso do FCT se traduz apenas numa possibilidade e que as entregas são obrigatórias não se consubstanciando numa “...lógica de investimento financeiro do ponto de vista da entidade, mas sim visando assegurar o eventual pagamento ao trabalhador de metade do valor da compensação devida por cessação do contrato de trabalho”. Reafirma-se que a lei que regula os regimes jurídicos do FCT e do

¹ Sem saldo relativo a aplicações CEDIC no início e final do ano. Em sentido oposto, a Faculdade de Belas Artes não efetuou qualquer registo da receita e da despesa.

² Existem algumas entidades como o IAPMEI e a AICEP que efetuaram também registo na rubrica de despesa e receita extraorçamental de parte das aplicações e resgates.

³ Apenas inscreveu 1 M€.

⁴ Registe-se que a maioria das entidades tem efetuado o registo conforme as orientações da DGO.

FGCT estabelece que a entidade empregadora tem direito ao reembolso dos valores entregues ao FCT, por via da cessação do contrato de trabalho, independentemente da obrigação de pagar ou não essa compensação ao trabalhador. Já no que respeita ao FGCT não existe dúvida sobre o reconhecimento das despesas realizadas como despesas com o pessoal.

Em 2022 várias entidades foram informadas pelo Instituto de Gestão dos Fundos de que o regime do FCT não era aplicável às relações de trabalho estabelecidas com os serviços da administração direta e indireta do Estado, tendo sido efetuada a restituição desses valores a diversas entidades¹, designadamente do setor da saúde. Face à inexistência de orientações quanto à sua contabilização, as entidades registaram de forma diversa os valores recebidos², prejudicando a transparência e rigor das contas públicas.

C11. Erros de especificação do património financeiro

Erros recorrentes ao nível da receita e despesa de ativos financeiros, destacando-se a contabilização:

- ◆ Pela Oitante das receitas obtidas com o reembolso/redução de capital de fundos de investimento imobiliário, no valor de 14,9 M€ na rubrica “venda de bens de investimento”, quando se trata de ativos financeiros. Em contraditório, a Oitante alega que este registo decorre da aplicação do princípio da substância sobre a forma e que foi efetuado em consistência com o registo das participações em fundos imobiliários em inventários, como sucede com os imóveis detidos. Ora, para além de o classificador económico das receitas e despesas públicas prever especificamente o registo da receita proveniente de unidades de participação como receita de ativos financeiros, não se lhe aplica o princípio da substância sobre a forma. Acresce que o registo da receita de bens de investimento também não é consistente com a contabilização dessas unidades de participação em inventários, uma vez que o produto da alienação de “mercadorias” teria de ser registado como venda de bens e serviços correntes.
- ◆ Pelo IPO Coimbra, como receita de ativos financeiros e por indicação da DGO, do saldo de gerência consignado ao projeto de Requalificação do Edifício da Cirurgia e Imagiologia, no valor de 17,2 M€;
- ◆ Pelo IFAP das despesas relacionadas com a participação no *European Investment Fund-FoF* como transferências de capital, no valor de 5 M€.

¹ O FCT declarou a restituição/reembolso de 14 M€.

² Ocorreram registos de receita como, nomeadamente, “Venda de bens e serviços correntes”, “Outras receitas correntes”, “Transferências de capital”, “Reposições não abatidas nos pagamentos” e “Ativos financeiros”.



D. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

D1. Medidas de mitigação do impacto do choque geopolítico

Quadro D 1– Financiamento das medidas de mitigação do impacto do choque geopolítico

(em milhões de euros)

Financiamento	Integração de Saldos		OE	Transferências entre Rubricas	Total (OSS)
	OE	JS			
Apoio extraordinário a famílias mais vulneráveis	202		111	65	378
Complemento excecional de pensão			648		648
Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais			138	3	141
Apoio extraordinário por pessoa dependente			18		18
Subtotal	202	0	915	67	1 185
Apoio extraordinário a Instituições Particulares de Solidariedade Social ^(a)	147	35		17	200
Total	349	35	915	86	1 385

(a) Valores do OSS final através das alterações orçamentais enviadas pelo IGFSS – Inf. 295699/2022 e Inf. 354726/2022.

Fonte: Alterações orçamentais. Cálculos TC.

Quadro D 2 – Medidas do Impacto do Choque Geopolítico da SS – 2022

(em milhões de euros)

	OSS final	CSS	Taxa exec. (%)
Receita efetiva por arrecadar			
Diferimento do pagamento de contribuições 2022 (DL 30-D/2022 de 18/04) ^(a)		3	
Total da Receita efetiva por arrecadar		3	
Despesa efetiva			
Apoio extraordinário famílias mais vulneráveis	378	368	97,4
Complemento excecional de pensão	648	648	100,0
Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais	141	122	86,5
Apoio extraordinário por pessoa dependente	18	17	91,3
Apoio extraordinário a Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)	200	155	77,6
Total Despesa efetiva	1 385	1 310	94,6

(a) Até 31/12/2022 já se encontrava cobrado o montante de 13,7 M€ relativo ao diferimento de contribuições de entidades empregadoras e trabalhadores independentes (iniciado em 2022).

Fonte: Ofício IGFSS/108036/2023 de 05/04. Cálculos TC.

Quadro D 3 – Desagregação do Apoio extraordinário a IPSS

(em milhões de euros)

Entidade	Adenda de 27/07/2022	Adenda de 12/12/2022			DL 30-D/2022	Total executado
	Cláusula III Apoio Extraordinário único	Cláusula I Apoio Extraordinário único	Cláusula II Atualização dos Valores de Comparticipações Financeiras para 2023 (antecipação)	Cláusula III Comparticipação Extraordinária em 2023 (antecipação)	Despacho 8454/2022, de 11/07	
ISS	18	35	54	35	2	144
ISSM	1	1	1	1	0	4
ISSA	0	2	3	2	0	8
Total	19	37	59	38	2	155

Fonte: Ofício IGFSS/108036/2023 de 05/04. Cálculos TC.

Quadro D 4 – Medidas excepcionais e temporárias com impacto na CSS 2022

Medida	Diploma	Descrição
Apoio ao rendimento das famílias mais vulneráveis	DL 28-A/2022, de 25/03 (Primeira fase do apoio)	60€ por trimestre, por agregado familiar beneficiário da tarifa social de energia (TSE), pago no mês de abril de 2022.
	DL 30-D/2022, de 18/04 (ainda primeira fase do apoio)	Alarga o âmbito do apoio a beneficiários de prestações sociais mínimas ¹ , pago no mês de maio de 2022. Acresce ainda um apoio a atribuir às IPSS que desenvolvam respostas sociais cuja natureza se baseie na necessidade imperiosa de transporte de pessoas e bens (art. 10.º-A regulado pelo despacho 8454/2022, de 05/07).
	DL 42/2022, de 29/06 (Segunda fase do apoio)	Alarga o horizonte temporal deste apoio, prolongando-o por mais um trimestre, com os pagamentos a ocorrerem em julho para os beneficiários da tarifa social de energia e em agosto de 2022, para os beneficiários de prestações sociais mínimas.
	DL 85-B/2022, de 22/12 (Terceira fase do apoio)	No valor de 240€, foi pago em dezembro pela segurança social tanto aos agregados familiares beneficiários da TSEE residentes em Portugal que tivessem efetivamente recebido apoio na segunda fase, como às famílias que, não se enquadrando neste âmbito, fossem beneficiárias de prestações sociais mínimas por referência ao mês de novembro de 2022.
Apoio ao rendimento de titulares de rendimentos e de prestações sociais	DL 57-C/2022, de 06/09 e Portaria 244-A/2022, de 26/09	Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais ² , em 125 €, valor que acresceu ao rendimento de cada cidadão elegível, independentemente da sua situação familiar, sendo acrescido de 50 € por cada dependente a cargo - pago em outubro de 2022.
Complemento excepcional a pensionistas (Medida a aplicar em duas fases e em 2 momentos distintos: outubro de 2022 e ano de 2023)	DL 57-C/2022, de 06/09 (Primeira fase do apoio)	<p>Apoio destinado a pensionistas cujo rendimento seja igual ou inferior a 12*IAS que corresponde a um montante adicional de 50 % do valor auferido em outubro 2022, relativo a um conjunto determinado de prestações sociais:</p> <p>a) Pensões abrangidas pelas leis 53-B/2006, de 29/12, na sua redação atual e 52/2007, de 31/08, na sua redação atual;</p> <p>b) Complemento por dependência;</p> <p>c) Complemento por cônjuge a cargo;</p> <p>d) Complemento extraordinário de solidariedade;</p> <p>e) Complemento extraordinário de pensões de mínimos.</p>
Apoio extraordinário a instituições Particulares de Solidariedade Social (Sustentada nas adendas ao Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário para o Biénio 2021–2022)	Adenda de 27/07/2022	Clausula III – apoio ao acréscimo de despesas com alimentação e energia decorrente da situação excepcional de inflação – 18 M€ a pagar em setembro e novembro de 2022.
	Adenda de 12/12/2022	<p>Clausula I - apoio extraordinário único – 37,9 M€ a atribuir em dezembro de 2022 para mitigar os efeitos da inflação e fazer face a despesas extraordinárias de funcionamento decorrentes do aumento de preços de energia (gás e eletricidade), alimentação e outros produtos e serviços variados;</p> <p>Clausula II – atualização, em 5%, dos valores das comparticipações financeiras a pagar em 2023 ao mesmo tempo que antecipa para dezembro 2022 o pagamento de parte (4,2%) desta atualização (clausula IV) que, sem esta decisão, seria apenas devida e paga em 2023 (antecipado);</p> <p>Clausula III – comparticipação extraordinária em 2023 – (38,12 M€), a atribuir em dezembro de 2022 (antecipado).</p>

¹ Complemento solidário para idosos; Rendimento social de inserção; Pensão social de invalidez do regime especial de proteção na invalidez; complemento de prestação social para a inclusão, Pensão social de velhice; Subsídio social de desemprego; agregados familiares em que uma das crianças é titular de abono de família do 1.º ou 2.º escalão ou em que o apuramento do rendimento de referência do mesmo agregado corresponde a situações de pobreza extrema segundo os parâmetros definidos pelo INE (rendimento total anual do seu agregado familiar for igual ou inferior a 5 808 €, acrescido de 50% por cada elemento do agregado familiar (até ao máximo de 10 pessoas) que não tenha qualquer rendimento.

² Prestações de desemprego; prestações de parentalidade com remuneração de referência mensal que não ultrapasse 2 700€ (exceto beneficiários de pensões), subsídios de doença e doença profissional, prestado por um período não inferior a um mês e com remuneração de referência mensal que não ultrapasse 2 700 €; rendimento social de inserção, sendo maiores de 18 anos de idade; prestação social para a inclusão, sendo maiores de 18 anos de idade; complemento solidário para idosos, sem pensão atribuída; subsídio de apoio ao cuidador informal principal.

D2. Medidas no âmbito da pandemia de COVID-19

Os apoios concedidos no âmbito das medidas COVID-19, no período de 2020 a 2022, encontram-se identificados no Quadro D 5. No triénio, estas medidas acrescentaram à despesa da SS cerca de 4 540 M€, ao mesmo tempo que prejudicaram a arrecadação de receita em cerca de 966 M€.

Na despesa destacam-se, em razão da materialidade, os apoios às empresas destinados à manutenção da capacidade produtiva/instalada incluindo os postos de trabalho, que representam mais de metade (54,8 %) dos apoios concedidos: *layoff* simplificado (1 201 M€); apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade (753 M€) e apoio extraordinário à redução da atividade económica (487 M€). Já nos apoios ao rendimento das famílias (30,2%), destacam-se o isolamento profilático (415 M€) e a prorrogação de atribuição do subsídio de desemprego (298 M€). A despesa foi financiada por transferências do OE e por verbas provenientes de jogos sociais.

Do lado da receita, as medidas tomadas foram de apoio à tesouraria das entidades empregadoras, sendo destas, a mais significativa, a isenção/redução de contribuições de onde resultou uma perda definitiva de receita contributiva na ordem dos 752 M€. As demais medidas deste grupo geraram apenas perda temporária de receita, a qual foi sendo recuperada ao longo do triénio¹. Quanto à suspensão do pagamento dos planos prestacionais, dentro e fora do processo executivo, os valores estimados² para o triénio rondaram os 102 M€.

O reporte do impacto das medidas COVID-19 registou uma evolução positiva ao longo do período considerado, refletida no aumento gradual da desagregação do reporte das despesas associadas a diversas medidas e na inclusão de informação sobre receita não cobrada. Contudo, apesar das melhorias apresentadas, não foram reportadas contabilisticamente como medidas extraordinárias COVID-19, nas respetivas CGE³:

- ◆ 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 33,6 M€ (CGE 2020 e 2021).
- ◆ Os pagamentos às IPSS, ao abrigo dos acordos de cooperação, pelas atividades suspensas, mantidos com vista à manutenção da capacidade instalada (2020 e seguintes)⁴.
- ◆ A prestação complementar de abono de família para crianças e jovens, no valor de 26,6 M€ (CGE 2020).

¹ Relativamente ao valor total da receita que ficou por arrecadar em 31/12/2022 decorrente da medida “*Diferimento de prazos de pagamento de contribuições*” a CGE refere que “*Até 31/12/2022 já se encontrava cobrado o montante de 224,1 Milhões de euros, referente à totalidade do diferimento de contribuições de entidades empregadoras e trabalhadores independentes (iniciado em 2020)*”.

² Na suspensão de pagamento de planos prestacionais não foi possível aos serviços da SS efetuar um apuramento exato dos valores envolvidos. Os valores estimados para esta perda temporária de receita (não só contributiva e não só COVID-19) teve por base o valor proveniente da cobrança de receita de planos prestacionais prevista para o período da suspensão e aquele que foi efetivamente arrecadado no mesmo período. O mesmo para a sua recuperação que se estima tenha ocorrido ainda dentro do triénio 2020-2022.

³ Quadros das CGE dos anos de 2020, 2021 e 2022.

⁴ Não foi entendida, pelos serviços da SS, a necessidade de reportar como COVID-19 esta despesa, dado tratar-se de uma despesa regular, prevista em acordos de cooperação previamente estabelecidos com as entidades do setor social, independentemente da crise sanitária em curso. Acresce, no entanto, referir que, apenas a inclusão, por via legislativa, dessas despesas naquele pacote, mesmo com as atividades suspensas, viria a permitir esses pagamentos sem a respetiva contrapartida de prestação de serviços nos termos em que foi protocolada.

- ◆ A perda de receita temporária, cerca de 3,7 M€, relativos a planos prestacionais geridos fora do processo executivo devido aos períodos de suspensão ocorridos entre março e junho de 2020 e entre janeiro e março de 2021.

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”, não é a mais adequada, porque se trata de medidas de apoio à manutenção da capacidade produtiva das empresas, que traduzem num apoio financeiro às empresas, como refere explicitamente a legislação que as regulamenta, devendo ter sido registadas em “transferências para sociedades e quase sociedades não financeiras”¹.

Note-se que, o art. 91.º da LOE 2023 dispõe que os saldos de gerência resultantes de verbas com origem no OE para as medidas excecionais e temporárias COVID-19 são aplicados em títulos de dívida pública portuguesa subscritos pelo FEFSS. Segundo o IGFSS, esse saldo em 2022 foi de 40 M€, sendo que parte dele foi integrado no OSS 2023, para aplicação em despesa (processada e ainda não paga).

Quadro D 5 – Medidas extraordinárias e temporárias COVID-19

(em milhares de euros)

Medidas COVID-19	CSS 2020	CSS 2021	CSS 2022	Triénio 2020-2022
RECEITA NÃO COBRADA	704 394	256 633	8 157	969 184
Isenção de pagamento da Taxa Social Única	517 496	225 894	8 157	751 548
Prorrogação das Contribuições para a Segurança Social ^(a)	113 341	53	0	113 394
Suspensão de pagamento de planos prestacionais e processos de execução contributiva	71 780	28 826	n.a	100 606
Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis	56	0	n.a	56
Suspensão de pag. de planos prestacionais fora do processo executivo – Contribuintes	1 600	1 823	n.a	3 423
Suspensão de pag. de planos prestacionais fora do processo executivo – Beneficiários	122	36	n.a	158
DESPESA EFETIVA				
Medidas de contenção e mitigação da doença	4 428	3 970	3 047	11 444
Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	838	525	9	1 372
EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	3 286	3 445	388	7 119
Covid Testes Rápidos			2 650	2 650
Outros equipamentos	304	0	0	304
Manutenção do emprego, da capacidade produtiva/instalada e retoma da atividade	1 279 871	1 146 423	61 331	2 487 626
<i>Layoff</i> simplificado (apoio à manutenção dos postos de trabalho)	823 198	368 213	9 326	1 200 737
Apoio extraordinário à redução da atividade TI	280 027	203 766	3 406	487 199
Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade	158 656	549 005	45 435	753 097
Programa Adaptar Social+	5 620	9 581	1 140	16 340
Reforço de emergência de equipamentos sociais	7 658	2 575	580	10 813
Apoios a Instituições Particulares de Solidariedade Social	4 712	13 283	1 444	19 440
Apoios ao rendimento das famílias (reforço da proteção social)	389 475	565 528	415 029	1 370 032
Medida Extraordinária de Incentivo à Atividade Profissional	2 559	4 240	6	6 804
Apoio a Situações de Desproteção Social de TI	51	48	0	99
Apoio excecional à família	82 947	50 886	8 290	142 123
Isolamento Profilático	62 576	106 262	245 799	414 637

¹ Esta incorreção manteve-se.



(em milhares de euros)

Medidas COVID-19	CSS 2020	CSS 2021	CSS 2022	Triénio 2020-2022
Complemento estabilização trabalhadores <i>layoff</i>	58 254	504	562	59 320
Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	40 934	83 737	66 737	191 408
Prorrogação de desemprego	53 832	184 081	59 856	297 769
Apoio Extraordinário Rendimento Trabalho	0	74 996	13 794	88 790
Majoração Apoio Extraordinário	0	4 902	359	5 260
Apoio extraordinário de Proteção Social e Prestações Sociais-Idosos-COVID	21 775	17 051	2 989	41 816
Subsídios de assistência a filho e a neto	6 998	26 238	15 340	48 576
Prorrogação do Rendimento Social de Inserção (RSI) – COVID	5 769	0	0	5 769
Prestações por doenças profissionais	2 318	3 439	1 291	7 048
Diminuição dos prazos de garantia (subsídio de desemprego e subsídio por cessação de atividade)	276	18	2	296
Prestação complementar de abono de família para crianças e jovens	26 553	135	6	26 694
Domiciliação de serviços prestados pelas entidades do setor social	24 634	8 990		33 625
Outros encargos	3	0	0	3
Outros encargos	3	0	0	3
Subsídios e transferências para a administração central	298 296	243 894	129 000	671 190
Subsídios - Administração Central	1 096	0	0	1 096
Transferência - Administração Central – IEFP (Incentivo extraordinário normalização atividade empresarial)	297 200	243 894	129 000	670 094
Total da despesa COVID	1 972 072	1 959 816	608 407	4 540 295

(a) Até 31/12/2022 já se encontrava cobrado o montante de 224,1 M€, referente à totalidade do diferimento de contribuições de entidades empregadoras e independentes (iniciado em 2020).

Fonte: CSS 2020 a CSS 2022. Cálculos TC.

D3. Execução orçamental por sistemas e subsistemas

Quadro D 6 – Sistema de Proteção Social de Cidadania

(em milhares de euros e %)

Designação	Subsistema Solidariedade			Subsistema Proteção Familiar			Subsistema Ação Social			Sistema de Proteção Social de Cidadania		
	Valor	Tx. Exec.	Tvh	Valor	Tx. Exec.	Tvh	Valor	Tx. Exec.	Tvh	Valor	Tx. Exec.	Tvh
Receitas Correntes	5 273 393	99,1	14,1	1 794 182	96,6	-2,5	2 544 170	92,9	5,4	9 611 744	96,9	8,3
Impostos Indiretos	-	-	-	0	n.a	n.a	230 201	95,9	8,5	230 201	95,9	8,5
Taxas, multas e outras penalidades	19	558,0	10,4	14	678,2	763,2	1 931	299,4	188,9	1 964	302,0	185,8
Rendimentos da propriedade	-	-	-	-	-	-	838	97,3	-4,7	838	97,3	-4,7
Transferências correntes	5 272 477	99,1	14,1	1 794 168	96,7	-2,4	2 292 299	92,3	4,9	9 358 944	96,9	8,2
Venda de bens e serviços correntes	-	-	-	-	-	-	18 311	173,3	39,9	18 311	173,3	39,9
Outras receitas correntes	897	39,3	-36,9	0	0,0	-100,0	590	24,4	-5,5	1 486	25,0	-47,9
Receitas de Capital	-	-	-	-	-	-	6 125	0,4	1 478,0	6 125	0,4	1 478,0
Transferências de capital	-	-	-	-	-	-	350	18,6	17,6	350	18,6	17,6
Ativos financeiros	-	-	-	-	-	-	5 775	0,4	6 270,3	5 775	0,4	6 270,3
Outras receitas de capital	-	-	-	-	-	-	0	0,0	n.a	0	0,0	n.a
Outras Receitas	250 535	99,3	-27,4	89 799	96,8	-59,7	333 679	94,1	68,3	674 013	96,4	-12,0
Reposições não abatidas nos pagamentos	21 441	92,6	-43,6	17 126	85,3	-84,7	24 494	152,1	-19,1	63 061	106,3	-65,0
Saldo da gerência anterior	229 094	-	-	72 672	-	-	309 185	91,4	84,1	610 952	95,4	4,3
Receita Total	5 523 928	99,1	11,2	1 883 981	96,6	-8,7	2 883 974	62,4	10,4	10 291 882	84,8	6,7
Receita Efetiva	5 294 834	99,1	13,6	1 811 308	96,5	-7,2	2 569 013	93,2	5,1	9 675 156	97,0	6,8
Despesas Correntes	5 435 757	97,6	14,8	1 877 684	96,3	-5,6	2 565 215	89,7	9,4	9 878 656	95,2	8,9
Despesas com pessoal	51 259	84,8	32,2	17 642	86,2	2,8	64 158	86,6	5,2	133 059	85,8	13,8
Aquisição de bens e serviços	10 870	62,1	22,4	3 759	62,4	-4,6	40 494	39,3	-17,5	55 123	43,5	-11,0
Juros e outros encargos	918	65,4	39,3	318	65,2	7,6	467	59,2	24,5	1 703	63,6	28,1
Transferências correntes	5 372 314	97,8	14,6	1 855 829	96,6	-5,7	2 374 323	93,1	9,9	9 602 466	96,4	8,9
Subsídios	138	80,8	-5,8	48	80,5	-27,2	85 418	64,5	15,0	85 604	64,5	14,9
Outras despesas correntes	257	35,3	29,4	89	35,2	-0,1	355	49,1	3,4	702	41,1	11,1
Despesas de Capital	2 067	100,0	0,0	-	-	-	104 413	6,3	5 958,4	106 480	6,4	2 709,1
Aquisição de bens de capital	-	-	-	-	-	-	643	19,6	63,2	643	19,6	63,2
Transferências de capital	2 067	100,0	0,0	-	-	-	3 711	19,8	179,2	5 778	27,8	70,1
Ativos financeiros	-	-	-	-	-	-	100 000	6,3	n.a	100 000	6,3	n.a
Passivos Financeiros	-	-	-	-	-	-	58	0,1	n.a	58	0,1	n.a
Despesa Total	5 437 825	97,6	14,8	1 877 684	96,3	-5,6	2 669 627	59,0	13,8	9 985 136	82,9	10,0
Despesa Efetiva	5 437 825	97,6	14,8	1 877 684	96,3	-5,6	2 569 569	89,1	9,5	9 885 078	95,0	8,9
Saldo Global	86 103			6 297			214 346			306 746		
Saldo Efetivo	-142 991			-66 376			-555			-209 922		

Fonte: CSS 2021 e CSS 2022. Cálculos TC.

Quadro D 7 – Sistema Previdencial

(em milhares de euros e %)

Designação	Sistema Previdencial – Repartição			Sistema Previdencial – Capitalização			Sistema Previdencial		
	Valor	Tx.Exec.	Tvh	Valor	Tx.Exec.	Tvh	Valor	Tx.Exec.	Tvh
Receitas Correntes	24 474 476	102,4	1,7	997 809	102,5	83,2	25 472 285	102,4	3,5
Contribuições para a Segurança Social	22 316 143	105,4	11,8	-	-	-	22 316 143	105,4	11,8
Taxas, multas e outras penalidades	88 554	101,1	16,1	-	-	-	88 554	101,1	16,1
Rendimentos da propriedade	3 678	26,3	-14,1	518 387	104,9	1,5	522 065	102,8	1,4
Transferências correntes	2 030 435	78,7	-48,9	479 330	100,0	1.312,3	2 509 765	82,0	-37,4
Venda de bens e serviços correntes	28 575	92,3	-30,7	92	183,3	20,1	28 666	92,5	-30,6
Outras receitas correntes	7 092	56,4	-9,7	-	-	-	7 092	56,4	-9,7
Receitas de Capital	1 406	0,0	216,0	11 913 139	59,1	53,8	11 914 544	42,5	53,8
Venda de bens de investimento	783	15,2	76,1	115	66,3	-33,3	899	16,9	45,4
Transferências de capital	-	-	-	2 601 283	99,5	347,3	2 601 283	99,5	347,3
Ativos financeiros	623	0,0	n.a	9 311 733	53,0	29,9	9 312 355	37,0	30,0
Passivos Financeiros	0	0,0	n.a	-	-	-	0	0,0	n.a
Outras receitas de capital	0	0,0	n.a	7	1399,6	-	7	1,6	n.a
Outras Receitas	2 974 951	105,1	-35,5	289 356	99,9	-61,3	3 264 307	104,6	-39,1
Reposições não abatidas nos pagamentos	257 677	226,4	-3,1	579	72,4	1.078,4	258 256	225,4	-2,9
Saldo da gerência anterior	2 717 274	100,0	-37,5	288 777	100,0	-61,4	3 006 051	100,0	-41,0
Receita Total	27 450 833	79,4	-4,3	13 200 304	61,6	46,0	40 651 137	72,6	7,8
Receita Efetiva	24 732 936	103,0	1,7	3 599 794	100,3	219,5	28 332 731	102,7	11,3
Despesas Correntes	21 397 964	96,0	-4,8	10 090	71,7	24,9	21 408 053	96,0	-4,8
Despesas com pessoal	168 066	96,8	-3,7	1 533	78,2	4,9	169 599	96,6	-3,6
Aquisição de bens e serviços	38 753	65,7	-7,2	1 856	36,4	90,2	40 608	63,4	-5,0
Juros e outros encargos	2 957	57,9	-0,6	2 264	88,3	2,7	5 221	68,1	0,8
Transferências correntes	20 317 839	98,4	-4,8	-	-	-	20 317 839	98,4	-4,8
Subsídios	864 410	61,7	-4,6	-	-	-	864 410	61,7	-4,6
Outras despesas correntes	5 939	67,9	1,1	4 437	99,4	29,0	10 377	78,5	11,4
Despesas de Capital	2 646 665	25,0	-22,6	12 007 124	57,4	37,3	14 653 789	46,5	20,5
Aquisição de bens de capital	45 021	49,3	17,8	69	33,5	181,4	45 089	49,3	17,9
Transferências de capital	2 601 643	99,5	346,7	-	-	-	2 601 643	99,5	346,7
Ativos financeiros	1	0,0	-100,0	12 007 056	57,4	37,3	12 007 057	42,1	4,0
Passivos Financeiros	0	0,0	n.a	-	-	-	0	0,0	n.a
Despesa Total	24 044 629	73,2	-7,1	12 017 214	57,4	37,3	36 061 843	67,0	4,1
Despesa Efetiva	24 044 627	96,2	4,1	10 158	71,1	25,3	24 054 786	96,2	4,1
Saldo Global	3 406 205			1 183 090			4 589 294		
Saldo Efetivo	688 309			3 589 636			4 277 945		

Fonte: CSS 2021 e CSS 2022. Cálculos TC.

Quadro D 8 – Sistema dos Regimes Especiais

(em milhares de euros e %)

Designação	Sistema dos Regimes Especiais		
	Valor	Tx. Exec.	Tvh
Receitas Correntes	416 926	99,3	-3,0
Contribuições para a Segurança Social	-	-	-
Taxas, multas e outras penalidades	-	-	-
Rendimentos da propriedade	-	-	-
Transferências correntes	416 926	99,3	-3,0
Venda de bens e serviços correntes	-	-	-
Outras receitas correntes	-	-	-
Receitas de Capital	-	n.a	n.a
Venda de bens de investimento	-	-	-
Transferências de capital	-	-	-
Ativos financeiros	-	-	-
Passivos Financeiros	-	-	-
Outras receitas de capital	-	-	-
Outras Receitas	-	n.a	n.a
Reposições não abatidas nos pagamentos	-	-	-
Saldo da gerência anterior	-	-	-
Receita Total	416 926	99,3	-3,0
Receita Efetiva	416 926	99,3	-3,0
Despesas Correntes	416 925	99,3	-3,0
Despesas com pessoal	155	97,9	3,2
Aquisição de bens e serviços	-	n.a	n.a
Juros e outros encargos	-	-	-
Transferências correntes	416 770	99,3	-3,0
Subsídios	-	-	-
Outras despesas correntes	-	-	-
Despesas de Capital	0	0,0	0,0
Aquisição de bens de capital	-	-	-
Transferências de capital	-	-	-
Ativos financeiros	-	-	-
Passivos Financeiros	-	-	-
Despesa Total	416 925	99,3	-3,0
Despesa Efetiva	416 925	99,3	-3,0
Saldo Global	1		
Saldo Efetivo	1		

Fonte: CSS 2021 e CSS 2022. Cálculos TC.

D4. Bens móveis

Do exame efetuado à informação existente no SIF¹, constataram-se as seguintes omissões e erros:

- ◆ A omissão de informação no inventário dos institutos sobre a localização de bens num total de 2,2 M€², 0,5% do volume financeiro registado no balanço³, traduzindo uma significativa melhoria face ao registado no ano anterior (5,3% e 26 M€)⁴. Esta melhoria reflete os trabalhos desenvolvidos nos últimos anos, em linha com as recomendações formuladas em pareceres anteriores⁵, que se traduziram em registos informáticos mais completos e atempados, ao nível dos bens que se vão adquirindo, na recuperação de informação de bens adquiridos em anos anteriores e ainda no abate de bens obsoletos⁶.
- ◆ Apenas 75,9% dos bens móveis, que refletem 34,9% do valor registado, apresentam localização completa, com morada e sala⁷, informação essencial à imediata e expedita localização dos respetivos bens e a sua reconciliação físico-contabilística.
- ◆ Relativamente aos bens adquiridos no ano e que não dispõem de informação sobre localização⁸, verificou-se um aumento, quer ao nível do volume financeiro (4,9% em 2022, 1,7% em 2021), quer no número de bens (14,5% em 2022 e 7,9% em 2021)⁹.
- ◆ Imobilizados registados em grupo em vez de serem registados individualmente, conforme preconizado no n.º 1 do art. 25.º do CIBE, que refere *“Cada bem deve ser inventariado de per si, desde que constitua uma peça com funcionalidade autónoma ou conjunto de peças, com ou sem uma estrutura agregada, que concorram para, pelo menos, uma funcionalidade do desempenho da missão da entidade contabilística”*. Esta forma de registo prejudica o controlo da localização exata dos bens e obstaculiza uma reconciliação físico-contabilística, uma vez que nestes casos não existe um registo do valor unitário na ficha de imobilizado¹⁰.

¹ Informação de cada entidade extraída do Módulo AA – Gestão do imobilizado.

² Corresponde a 5 953 números de imobilizado (um número de imobilizado pode incluir vários bens). IGFSS: 31,3 m€, 32 números; II: 716,9 m€, 3 198 números; ISSM: 260,9 m€, 714 números; ISSA 1,2 M€, 2 009 números.

³ Ativo bruto de 487,6 M€: contas 423 – Equipamento básico; 424 – Equipamento de transporte; 425 – Ferramentas e utensílios, 426 – Equipamento administrativo e 429 – Outras imobilizações corpóreas.

⁴ Corresponde a 21 962 números de imobilizado.

⁵ Recomendações: 27-PCGE/2021, 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.

⁶ De 25 M€, com destaque para o ISS no montante de 23 M€ e para o II no valor de 2 M€.

⁷ O II, em contraditório, vem referir que *“Relativamente aos campos localização (morada e sala), está a ser desenvolvido (...) um aplicativo informático de suporte monitorização da movimentação dos bens sob gestão do Departamento de Apoio ao Utilizador, (...) é possível controlar a localização dos bens, através da ligação IP das máquinas. Este sistema, vai permitir a extração periódica de ficheiros para atualização da informação dos campos de localização do Sistema Financeiro”*. Refere ainda *“que o parque informático (...) tem vindo a ser progressivamente atualizado, através da atribuição de computadores portáteis, que pela respetiva mobilidade, justificam a atualização do campo “sala”, como número mecanográfico do respetivo trabalhador”*.

⁸ No II, no ISSM e no ISSA.

⁹ Bens adquiridos no ano sem localização (em número e em valor)/bens adquiridos no ano. Consideraram-se como bens adquiridos no ano os bens com data de aquisição e incorporação do ano, uma vez que se verifica a existência de bens com data de aquisição do ano, mas data de incorporação anterior.

¹⁰ No âmbito do contraditório, o ISS informou que irá proceder às respetivas correções.

- ◆ Continuam ainda a existir situações incorretamente classificadas como bens móveis¹.
- ◆ Erros no cálculo das amortizações por falta de uniformidade e incorreta atribuição do período de vida útil, com impacto nas amortizações do ano e acumuladas e no valor do ativo líquido:
 - ◇ Sobrevalorização das amortizações para 1 508 bens adquiridos em 2022, aos quais foi atribuído um período de vida útil inferior ao estabelecido no CIBE². O II, procedeu em 2022 à transferência, de grande parte dos bens adquiridos em 2021, para números de imobilizado individualizados, tendo, nalguns casos, alterado a vida útil de um para quatro anos, sem, no entanto, corrigir o valor das amortizações para o período já decorrido até à data da transferência, pelo que se manteve a sobrevalorização das amortizações acumuladas;
 - ◇ Globalmente verifica-se que em 2022 mantém-se a situação identificada para 3 657 bens adquiridos em 2021 e 2 011 em 2020 com período de vida útil inferior ao estabelecido no CIBE, sobrevalorizando as amortizações acumuladas³.

Quadro D 9 – Bens móveis

(em milhares de euros)

Conta	IGFSS		ISS		II		ISSM		ISSA		Total	
	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor
423 Equipamento básico	2 238	719 ^(a)	70 766	76 317 ^(b)	95 267	356 604 ^(c)	16 721	8 063	7 811	3 548	192 803	445 251
424 Equipamento de transporte	6	134	202	3 276	0	0	41	1 187	61	1 005	310	5 603
425 Ferramentas e utensílios	0	0	631	190	0	0	41	7	1	0	673	198
426 Equipamento administrativo	4 646	957 ^(d)	28 910	26 847 ^(e)	4 047	1 759	5 638	2 917	1 466	624	44 707	33 104
429 Outras imobilizações corpóreas	1	5	1 893	2 375 ^(f)	257	109	1 257	394	968	600	4 376	3 483
Total	6 891	1 814	102 402	109 006	99 571	358 472	23 698	12 570	10 307	5 777	242 869	487 639

(a) Existe uma diferença entre o saldo relevado no módulo FI e o constante no módulo AA, no valor de -48 000,07 €.

(b) Existe uma diferença entre o saldo relevado no módulo FI e o constante no módulo AA, no valor de -75 788,83 €.

(c) Existe uma diferença entre o saldo relevado no módulo FI e o constante no módulo AA, no valor de +162 465,29 €.

(d) Existe uma diferença entre o saldo relevado no módulo FI e o constante no módulo AA, no valor de -2 212,99 €.

(e) Existe uma diferença entre o saldo relevado no módulo FI e o constante no módulo AA, no valor de -78 788,83 €.

(f) Existe uma diferença entre o saldo relevado no módulo FI e o constante no módulo AA, no valor de +49 172,65 €.

Fonte: Módulo AA – Gestão de Imobilizado. Cálculos TC.

¹ 22 números de imobilizado em que 21 (um do IGFSS e vinte do ISS) respeitam a imobilizações de obras e um caso (II) que se trata de um consumível. Em contraditório, quer o IGFSS quer o ISS informaram que futuramente irão proceder à sua regularização contabilística.

² O n.º 1 do art. 34.º do CIBE, refere que “*Em regra, são totalmente amortizados no ano de aquisição ou produção os bens sujeitos a depreciação (...) cujos valores unitários não ultrapassem 80% do índice 100 da escala salarial das carreiras do regime geral do sistema remuneratório da função pública...*”. Contudo, o n.º 3 do mesmo artigo exceciona a sua aplicação aos bens que constituam a base do processo produtivo de uma unidade operativa ou de uma unidade contabilística, ou seja, aos bens classificados como equipamento básico, como é o caso do conjunto de bens contabilizados na conta 423 – Equipamento básico. No entanto, surgem registados bens individualmente ou em grupo, com apenas 1 ano de vida útil (1 508 bens para o ano em causa, no montante de 114 m€) – ISS: 1112 bens, 70 m€; ISSM: 277 bens, 23 m€; ISSA: 119 bens, 20 m€. Em contraditório, o ISS informou que, com a implementação e utilização do SNC-AP e a transição para o novo SIF (S4HANA), pretende harmonizar as vidas úteis dos bens de acordo com o classificador complementar 2.

³ Cfr. PCGE 2020, p. 170 e PCGE 2021, p. 174.

Quadro D 10 – Bens móveis sem localização

(em milhares de euros)

Conta	IGFSS		ISS		II		ISSM		ISSA		Total	
	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor
423 Equipamento básico	17	25	0	0	3 198	717	625	250	1 673	933	5 513	1 924
424 Equipamento de transporte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
425 Ferramentas e utensílios	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
426 Equipamento administrativo	15	7	0	0	0	0	44	6	204	71	263	84
429 Outras imobilizações corpóreas	0	0	0	0	0	0	45	5	131	228	176	233
Total	32	31	0	0	3 198	717	714	261	2 009	1 232	5 953	2 241

Fonte: Módulo AA – Gestão de Imobilizado. Cálculos TC.

Em contraditório, o IGFSS informou que o campo “Localização” relativo aos 32 bens móveis apontados no quadro anterior já se encontra preenchido.

Quadro D 11 – Bens móveis com localização completa

(em milhares de euros)

Conta	IGFSS		ISS		II		ISSM		ISSA		Total	
	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor
423 Equipamento básico	2 200	537	70 751	76 314	47 045	53 782	13 826	4 724	4 324	1 783	138 146	137 141
424 Equipamento de transporte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
425 Ferramentas e utensílios	0	0	631	190	0	0	38	7	0	0	669	197
426 Equipamento administrativo	4 630	950	28 909	26 847	3 557	1 141	4 567	1 775	557	183	42 220	30 897
429 Outras imobilizações corpóreas	0	0	1 873	1 524	249	89	850	186	310	199	3 282	1 999
Total	6 830	1 487	102 164	104 876	50 851	55 012	19 281	6 693	5 191	2 165	184 317	170 233

Nota: Bens com indicação de morada e sala, permitindo a imediata e expedita localização dos respetivos bens e a sua reconciliação físico-contabilística

Fonte: Módulo AA – Gestão de Imobilizado. Cálculos TC.

Quadro D 12 – Bens móveis adquiridos em 2022

(em milhares de euros)

Conta	IGFSS		ISS		II		ISSM		ISSA		Total	
	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor
423 Equipamento básico	1	8	6 502	562	18 085	22 367	388	186	388	379	25 364	23 503
424 Equipamento de transporte	0	0	2	7	0	0	0	0	0	0	2	7
425 Ferramentas e utensílios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
426 Equipamento administrativo	4	9	0	0	56	26	60	47	0	0	120	83
429 Outras imobilizações corpóreas	0	0	6	379	0	0	100	39	54	42	160	460
Total	5	18	6 510	947	18 141	22 394	548	272	442	421	25 646	24 052

Fonte: Módulo AA – Gestão de Imobilizado.

Quadro D 13 – Bens móveis adquiridos em 2022 sem localização

(em milhares de euros)

Conta	IGFSS		ISS		II		ISSM		ISSA		Total	
	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor
423 Equipamento básico	0	0	0	0	3 198	717	387	183	51	263	3 636	1 163
424 Equipamento de transporte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
425 Ferramentas e utensílios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
426 Equipamento administrativo	0	0	0	0	0	0	44	6	0	0	44	6
429 Outras imobilizações corpóreas	0	0	0	0	0	0	39	5	12	14	51	18
Total	0	0	0	0	3 198	717	470	194	63	277	3 731	1 188

Fonte: Módulo AA – Gestão de Imobilizado.

Quadro D 14 – Bens móveis adquiridos em 2022 com localização completa

(em milhares de euros)

Conta	IGFSS		ISS		II		ISSM		ISSA		Total	
	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor
423 Equipamento básico	1	8	6 489	559	7	56	0	0	337	116	6 834	739
424 Equipamento de transporte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
425 Ferramentas e utensílios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
426 Equipamento administrativo	4	9	0	0	52	24	0	0	0	0	56	34
429 Outras imobilizações corpóreas	0	0	0	0	0	0	0	0	42	29	42	29
Total	5	18	6 489	559	59	80	0	0	379	144	6 932	801

Nota: Bens com indicação de morada e sala, permitindo a imediata e expedita localização dos respetivos bens e a sua reconciliação físico-contabilística.

Fonte: Módulo AA – Gestão de Imobilizado.

D5. Imóveis

Quadro D 15 – Património imobiliário – 2018-2022

(em milhões de euros)

Património Imobiliário	2018	2019	2020	2021	2022	Variação 2021/2022		Variação 2018/2022	
						Valor	%	Valor	%
Imobilizações corpóreas:	296	287	293	311	311	0,4	-3,3	14,7	-1,5
Terrenos e recursos naturais	57	54	50	54	51	-2,3	-4,3	-5,8	-10,1
Edifícios e outras construções	239	233	242	257	260	2,7	1,1	20,5	8,6
Sub-total bruto	296	287	293	311	311	0,4	0,1	14,7	5,0
Amortizações	76	74	79	87	89	1,7	2,0	13,4	17,8
Sub-total líquido	221	213	214	223	222	-1,3	-0,6	1,3	0,6
Investimentos financeiros:	93	92	88	87	89	2,8	3,3	-3,3	-3,6
Investimentos em imóveis	93	92	88	87	89	2,8	3,3	-3,3	-3,6
Sub-total bruto	93	92	88	87	89	2,8	3,3	-3,3	-3,6
Amortizações	14	15	16	16	18	1,8	11,0	4,3	30,8
Sub-total líquido	79	77	72	70	71	1,0	1,5	-7,6	-9,6
Total bruto	389	380	381	397	400	3,3	0,8	11	2,9
Total líquido	300	291	286	294	293	-0,2	-0,1	-6	-2,1

Fonte: CSS de 2018 a 2022.

Em 2021, foi realizada uma amostra de 34 imóveis¹ tendo sido sinalizadas algumas incorreções². Para efeitos de verificação das correções efetuadas, foram examinados os lançamentos efetuados no ano de 2022 tendo-se verificado situações com fragilidades/incorreções, designadamente:

- ◆ O valor relevado contabilisticamente não corresponde ao preço de aquisição indicado na escritura de dois imóveis (ISSM).
- ◆ A sobrevalorização das demonstrações financeiras por continuar a incluir o valor de edificado já demolido³ (12,6 m€, ISSA).
- ◆ A subvalorização das demonstrações financeira por um imóvel não se encontrar registado pelo seu valor de aquisição⁴ (IGFSS) e por um terreno não se encontrar registado pelo valor que lhe foi atribuído na escritura de permuta⁵ (ISSA).
- ◆ A sobrevalorização do valor líquido dos imóveis devido a amortizações não calculadas, uma vez que:
 - ◇ Foi afeto, à parcela do terreno, um valor superior ao da escritura de aquisição⁶ (118 m€, ISSA);
 - ◇ As amortizações incidem sobre 75% do valor correspondente ao edificado quando existe um número de imobilizado autónomo para a parcela do terreno⁷;
 - ◇ As amortizações incidem sobre 75% do valor das benfeitorias realizadas⁸;

¹ IGFSS: 18 imóveis; ISS: 7 imóveis; ISSA: 6 imóveis e ISSM: três imóveis.

² Em contraditório, o IGFSS referiu que “...os bens imóveis são provenientes das antigas caixas de previdência a título gratuito e por transferência de propriedade, pelo que as insuficiências documentais resultam da dificuldade, por parte dos serviços do Instituto da Segurança Social, I.P. que, em regra, procedem ao registo contabilístico dos imobilizados, em localizar a documentação que deu origem aos respetivos registos contabilísticos”. Contudo, o TdC tem detetado várias situações em que o valor do registo contabilístico não coincide com a documentação que o suporta. Referiu igualmente o IGFSS que “... os valores registados no sistema informático SIF/SAP na conta patrimonial do IGFSS, I.P., correspondem aos valores contabilísticos já existentes de anteriores sistemas (aquando da implementação do POCISSSS, em 2002), ou seja, por custos históricos transitados, conforme dispõe o ponto 4.1.6 do POCISSSS”. Neste âmbito deverá ter-se presente que o estabelecido no POCISSSS é que “...o valor a atribuir será o valor constante dos registos contabilísticos da entidade de origem, desde que em conformidade com os critérios de valorimetria estabelecidos no presente Plano, salvo se existir valor diferente do fixado no diploma que autorizou a transferência ou, em alternativa, valor acordado entre as partes e sancionado por entidade competente.”, pelo que, aquando das transferências de imobilizado, não deverá ser automaticamente considerado o valor da entidade de origem, sem mais, sendo necessária uma análise para aferir se os valores estão corretos e em conformidade com os critérios de valorimetria do POCISSSS ou se existem outros valores a considerar.

³ Na resposta de 09/06/2023, o ISSA informa que irá proceder ao seu abate em 2023.

⁴ No exercício de contraditório ao PCGE 2021, o IGFSS informou que iria adotar os procedimentos para a atualização do valor do imóvel. Questionado novamente sobre a atualização do valor do imobilizado, a 16/06/2023, o IGFSS informou que foi solicitada colaboração ao ISS por se tratar de um imóvel por si transferido e que, o ISS não procedeu à atualização do valor de carregamento do imobilizado do imóvel, conforme a escritura de justificação notarial de 11/11/2010. Em contraditório ao presente Parecer, o IGFSS vem referir que “... a ocorrer a atualização do valor do imobilizado seria na entidade de origem, ou seja, no ISS...”, reiterando que não existe uma subvalorização das demonstrações financeiras do IGFSS. No entanto, com base no ponto 4.1.6 do POCISSSS, o valor a atribuir no caso de transferências de ativos entre entidades abrangidas pelo POCIP, será o constante dos registos contabilísticos da entidade de origem, desde que em conformidade com os critérios de valorimetria estabelecidos no referido Plano. Desta forma, verificando-se que o imóvel não está registado de acordo com o custo histórico, o registo não está em conformidade com os critérios de valorimetria e deveria ter sido corrigido aquando da transferência.

⁵ Em 2022, o valor do terreno foi corrigido pelo seu valor patrimonial 22 m€ e não pelo valor que lhe é atribuído 82 m€. O ISSA, a 09/06/2023, informa que irá proceder à sua correção no ano de 2023.

⁶ Incumprimento do n.º 1 do art. 21.º do CIBE. O valor registado em terrenos corresponde a 25% do valor total do imóvel registado em saldo inicial em 2002 e não ao valor que consta do contrato de compra e venda, o que significa que foram afetos à parcela do terreno valores que deveriam estar sujeitos a amortização.

⁷ Incumprimento do n.º 1 do art. 21.º do CIBE.

⁸ Incumprimento do n.º 1 do art. 21.º do CIBE.

- ◇ A taxa de amortização efetiva é inferior à devida por não terem sido deduzidos, ao período de vida útil, os anos já decorridos dos imóveis adquiridos em estado de uso¹;
- ◇ Existem imóveis que não se encontrarão totalmente amortizados no final da vida útil².
- ◆ A subvalorização do valor líquido dos imóveis, uma vez que as amortizações estão a ser calculadas sobre a parcela afeta ao terreno³ por ainda não ter sido feita a sua segregação⁴.
- ◆ Existem imóveis que não têm a titularidade totalmente regularizada uma vez que não possuem a certidão da CRP em nome dos atuais institutos⁵.

D6. Património imobiliário da segurança social

Com base na informação fornecida pelos 4 Institutos (IGFSS, ISS, ISSA e ISSM), foi possível determinar o número de imóveis de cada entidade, sendo:

Quadro D 16 – N.º de imóveis por entidade a 31/12/2022

(em unidades)

Património Imobiliário	IGFSS	ISS	ISSA	ISSM	Total
Imobilizações corpóreas:					
Terrenos e recursos naturais	0	23	8	6	37
Edifícios e outras construções	7	437	76	57	577
Sub-total	7	460	84	63	614
Investimentos financeiros:					
Terrenos e recursos naturais	132	0	96	0	228
Edifícios e outras construções	2 263	0	14	5	2282
Sub-total	2 395	0	110	5	2 510
Total	2 402	460	194	68	3 124

Fonte: Dados fornecidos pelas entidades e SIF. Cálculos TC.

Os valores do património imobiliário de cada entidade, são desdobrados da seguinte forma:

¹ Incumprimento do n.º 3 do art. 22.º do CIBE.

² Em contraditório, o IGFSS alega que o imóvel ainda não se encontra totalmente depreciado devido ao facto de estar a decorrer o período de vida útil. No entanto, o que se pretendia sinalizar é que, por incorreta parametrização do sistema, uma vez decorrido o período de vida útil, o imóvel não se encontrará totalmente amortizado.

³ Em contraditório, o IGFSS informou que “No âmbito dos trabalhos preparatórios para a implementação do SNC-AP, bem como para a migração da informação relativa aos imóveis para o novo sistema de informação financeira, foram adotadas diligências com vista à melhoria na qualidade da informação, assim como se promoveu a eliminação de erros que possam prejudicar o cálculo correto das amortizações com o objetivo de assegurar que as demonstrações financeiras relevem de forma verdadeira o valor dos imóveis”.

⁴ Incumprimento do estabelecido no art. 36.º do CIBE. O valor das amortizações está a incidir sobre o valor total do imóvel uma vez que a parcela do terreno ainda não foi segregada, para três imóveis.

⁵ ISS (2); ISSA (4). Em contraditório, o ISS informou que vai dar continuidade ao processo de regularização sendo que as situações que ainda se encontram por regularizar são as que apresentam maior complexidade.

Quadro D 17 – valores do imobilizado a 31/12/2022

(em milhares de euros)

Património Imobiliário	IGFSS		ISS		ISSA		ISSM		Total	
	Valor bruto	Valor líquido	Valor bruto	Valor líquido	Valor bruto	Valor líquido	Valor bruto	Valor líquido	Valor bruto	Valor líquido
Imobilizações corpóreas:										
Terrenos e recursos naturais	0	0	3 011	0	3 563	0	116	0	6 689	0
Edifícios e outras construções	4 718	1 835	168 958	75 891	25 038	13 385	26 966	20 571	225 681	111 683
Sub-total	4 718	1 835	171 968	75 891	28 601	13 385	27 082	20 571	232 370	111 683
Investimentos financeiros:										
Terrenos e recursos naturais	18 665	0	0	0	8 672	0	0	0	27 337	0
Edifícios e outras construções	60 107	30 488	0	0	1 752	1 165	15	11	61 874	31 665
Sub-total	78 772	30 488	0	0	10 424	1 165	15	11	89 211	31 665
Total	83 490	32 324	171 968	75 891	39 025	14 550	27 097	20 582	321 581	143 347

Fonte: dados fornecidos pelas entidades e SIF. Cálculos TC.

No âmbito das verificações efetuadas para efeito deste Parecer, constatou-se que:

- ◆ Quanto à sua caracterização:
 - ◇ 2 859 imóveis são constituídos por uma parcela de terreno e um edificado (no valor de 286 M€ em valor bruto e 143 M€ em termos líquidos), dos quais 190 (6,6%) não têm segregado o valor da parcela de terreno do valor do edificado, levando a que as contas que relevam os Terrenos estejam subvalorizadas e as contas que registam os Edificados estejam sobrevalorizadas¹.
 - ◇ Existem 36 imóveis que não têm valor patrimonial dos quais 29 não têm número de imobilizado, quer para o edificado, quer para o terreno. Esta ausência de informação sobre o valor patrimonial coloca em causa a fiabilidade da CSS e subvaloriza em grande medida o património imobiliário da segurança social.
 - ◇ No que respeita à titularidade dos imóveis apurou-se, a partir dos elementos cedidos, que 71² estão relevados nas demonstrações financeiras da segurança social sem que haja registo da titularidade a

¹ Em contraditório, o ISS informou que a segregação do valor do terreno do valor do edificado obriga à realização de uma pesquisa por parte dos Centros Distritais da Segurança Social, para a obtenção de informação contabilística, uma vez que cada organismo extinto, e que integrou o ISS, possuía sistemas informáticos distintos. Refere também que, com a implementação do SNC-AP, irá proceder à regularização das situações e que, quando não exista informação fiável sobre o custo, irá utilizar o VPT. O SESS, no mesmo âmbito, informou que no processo da implementação do SNC-AP e da transição para o novo SIF, as instituições efetuaram uma análise criteriosa à informação relevada no atual sistema, identificaram não conformidades e procederam à correção de registos, nomeadamente nas datas de início da depreciação e no período da vida útil dos imóveis.

² 21 não têm número de inventário atribuído nem valor. Em contraditório, o ISS informou que apenas procede ao registo contabilístico dos imóveis que estejam regularizados na CRP, segundo o n.º 2 do art. 15.º da Portaria 671/2000, de 17/04, e que este processo é bastante moroso e complexo, encontrando-se 7 imóveis em processo de regularização contabilística. O IGFSS reiterou que “...os bens são inventariados tendo em conta o disposto no n.º 2 do artigo 15.º do CIBE, aprovado pela Portaria 671/2000, de 17 de abril”. Neste âmbito, o n.º 2 do art. 15.º do CIBE dispõe que a inventariação dos imóveis pressupõe a existência de título de utilização válido e juridicamente regularizado. De notar que, fazer depender essa relevação da regularização na CRP representa uma leitura muito estrita dessa norma, uma vez que embora o registo dos imóveis na CRP tenha uma função de prova externa perante terceiros, outros comprovativos (como a escritura de compra e venda ou de doação; escritura de habilitação de herdeiros; decisão judicial que lhe confira o direito de propriedade; Lei ou outro tipo de diploma legal que lhe atribua esse direito) são elementos juridicamente válidos bastante para o reconhecimento contabilístico. Acresce que com a revogação do CIBE e a implementação do SNC-AP com a consequente adoção transversal do princípio da substância sobre a forma, o reconhecimento de ativos passa a ter que seguir outros critérios, nomeadamente o do controlo, pelo que os procedimentos deverão ser adequados em conformidade.



favor das respetivas entidades, verificando-se que: a) para 38 encontra-se em curso o processo de regularização da titularidade; b) para 1 estão em curso diligências para confirmar a titularidade do imóvel em compropriedade com o Estado; c) para 1 encontra-se em curso o processo de localização do prédio; d) 1 imóvel não é propriedade da segurança social, encontrando-se o mesmo registado na CPU em nome do Banco Santander; e) para 1 está a decorrer um processo judicial para confirmação da titularidade; f) 3 aguardam a doação do imóvel à segurança social; g) para 2 a segurança social só tem o direito de superfície sobre o terreno; h) para 2 encontra-se a decorrer o processo de constituição do direito de superfície sobre o terreno; i) 1 terreno está arrendado à APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, SA; e j) 2 terrenos pertencem ao Instituto dos Transportes Marítimos. Para os restantes não foi especificada a razão para que os imóveis não se encontrem registados a favor das entidades detentoras dos mesmos.

- ◇ 372 (11,7%) imóveis integraram o património da segurança social através da dação em cumprimento entre 1989 e 2019, relevados nas demonstrações financeiras por 75 M€ (23,4% do valor total dos imóveis), dos quais 161 respeitam a terrenos, no valor de 27 M€. Dos 211 imóveis constituídos por um edificado e um terreno, 57 encontram-se devolutos.
- ◇ 187 imóveis tiveram como origem a compra da parcela de terreno e/ou do edificado (41 M€, 12,9%), sendo que em 20 dos terrenos, os edificados foram construídos pela segurança social (23 M€). Destes 187, 11 encontram-se devolutos e 45 cedidos a outras entidades.
- ◇ 37 imóveis integraram o património da segurança social por via de doação, relevados pelo valor total de 4 M€, sendo que em 22 dos terrenos, os edificados foram construídos pela segurança social (27 M€).
- ◇ 256 imóveis entraram na esfera do património através da extinção/incorporação de outras entidades nos termos previstos na lei e foram registados nas demonstrações financeiras por 65 M€, tendo a segurança social construído em 7 terrenos edificados no valor de 6 M€.
- ◇ 13 imóveis, correspondentes a terrenos e/ou edificados, integraram o património da segurança social por via do direito de propriedade por usucapião, no valor bruto de 9 M€, sendo que, em 3 terrenos os edificados foram construídos pela segurança social e desses, 2 ainda não têm número de inventário nem valor, quer para o terreno, quer para o edificado¹.
- ◇ 11 imóveis resultaram de permuta dos terrenos e/ou edificados, sendo em três casos o edificado construído pela segurança social.
- ◇ 2 imóveis incorporaram o património do ISS através da forma jurídica legado. Estes imóveis, segundo a informação recolhida, encontram-se em processo de transferência para o IGFSS, estando relevados contabilisticamente nas contas do ISS.
- ◆ Quanto à sua situação:
 - ◇ 1 651 imóveis encontram-se arrendados, com os seguintes modelos de arrendamento: a) 95 no regime de renda livre, aplicando-se o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU) destes, 9 encontram-se arrendados pelo ISS sendo que 5 não se encontram relevados nas suas demonstrações financeiras; b) 128 estão em regime de renda social e, c) 1 428 não foi referido qual o tipo de arrendamento.

¹ Em contraditório, o ISS refere que se encontra em curso o processo de registo contabilístico.

- ◇ 21 imóveis estão ao abrigo da autorização excecional prevista no n.º 6 do art. 119.º da LOE 2022, que permite a isenção do princípio da onerosidade quando preenchidos os requisitos aí especificados.
- ◇ 425 imóveis encontram-se devolutos, apurando-se relativamente a estes o seguinte: a) 36 destinam-se ao arrendamento; b) 77 são para venda (alguns já em processo de alienação, outros em processo de avaliação para posterior venda); c) 182 encontram-se devolutos por não reunirem condições de segurança para ocupação, sendo que 168 já se encontram em processo de reabilitação; d) 94 estão em processo de avaliação para determinação do valor ou viabilidade de construção; e) para 22, por deliberação do Conselho Diretivo do ISS, está em curso o processo de transferência para o IGFSS. Para os restantes 14 não se dispõe de informação sobre qual o destino a dar a estes imóveis.
- ◇ a 25 está a ser aplicado o princípio da onerosidade.
- ◇ 297 estão a ser utilizados para a atividade operacional dos institutos, apurando-se que: a) 8 estão corretamente relevados como imobilizado corpóreo por parte do IGFSS; b) 272 estão a ser utilizados pelo ISS, para o exercício da sua atividade, no que se refere a serviços locais do ISS e a serviços de ação social na forma de Estabelecimentos Integrados do ISS, em Gestão Direta¹; c) apenas 17 de 84 imóveis registados como imobilizado corpóreo no ISSA (16 compostos por terreno e edificado e 1 por terreno), estão a ser objeto de utilização própria, sendo que em 4 se verifica uma ocupação parcial por parte de entidades públicas.
- ◇ 219 imóveis estão cedidos a terceiros, apurando-se o seguinte: a) 157 cedidos pelo ISS (123 a IPSS², e 34 a entidades públicas³); b) 10 cedidos pelo ISSM por acordos de gestão com entidades do setor social (IPSS)⁴, contudo, confrontado o ponto 17 do Anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas verifica-se que relativamente a dois não foi referido na informação recolhida junto do ISSM, que os mesmos se encontram igualmente cedidos a IPSS; c) 52 cedidos pelo ISSA⁵. Desses 52, 40 foram cedidos a IPSS, 7 a entidades públicas, 3 a juntas de freguesia e para 2 não foram indicados os cessionários. O anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas não divulgou a totalidade dos imóveis do ISSA que estão cedidos a terceiros⁶, incumprindo o estabelecido no ponto 8.2.12 do POCISSSS.
- ◇ 95 parcelas de terreno relevadas como investimentos financeiros, no ISSA, encontram-se sinalizados para venda.
- ◇ para 3 imóveis do ISSA está a decorrer o processo de formalização de cedência (1 classificado como imobilizado corpóreo e 2 como investimentos financeiros) a entidades públicas (IPSS, municípios e juntas de freguesias).

¹ Centros Infantis; Centros de Reabilitação; Equipamentos de Acolhimento Temporário; Centros de Educação Especial, etc.

² 76 na forma de Estabelecimento Integrado do ISS de Gestão Indireta, encontram-se cedidos de forma gratuita ou com acordos de gestão com entidades do setor social, para o exercício de valências/respostas sociais, no âmbito da ação social.

³ 7 na forma de Estabelecimento Integrado do ISS de Gestão Indireta, tais como: Municípios (1 por aplicação do DL 280/2007, de 07/08, encontrando-se a avaliação concluída, tendo sido remetido o respetivo processo à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), para homologação da renda); Administrações Regionais de Saúde (ARS); Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP); Cruz Vermelha Portuguesa (CVP); Secretária-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (14 por aplicação do DL 280/2007, encontrando-se a avaliação concluída, tendo sido remetido o respetivo processo à DGTF, para homologação da renda).

⁴ Lares, centros comunitários, centros de acolhimento, etc.

⁵ Na análise efetuada não foram considerados os imóveis património da RAA, incluídos na informação fornecida pelo ISSA.

⁶ Divulgação prevista no ponto 8.2.12 do anexo às demonstrações financeiras, do POCISSSS.

- ◇ 3 imóveis relevados como imobilizado corpóreo aguardam a respetiva doação ao ISSA, para posterior celebração de protocolo de cedência relativamente a dois deles.

D7. Dívidas de contribuintes

Da análise efetuada às dívidas a contribuintes conclui-se que:

- ◆ Continuam por implementar procedimentos de controlo de encerramento de contas que permitam validar o saldo da dívida de contribuintes existente nos sistemas auxiliares de contas correntes (GC e SEF) e o relevado nas demonstrações financeiras (SIF)¹, visto que:
 - ◇ 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 contas², pois não há evidência do valor em dívida por contribuinte e da sua antiguidade para 6 022 M€, 43,3% (2 828 M€ em 2021, representando 27,1%) do valor relevado no balanço como dívida de contribuintes;
 - ◇ a inexistência do procedimento básico referido anteriormente não assegura a fiabilidade dos valores divulgados nas demonstrações financeiras;
 - ◇ os sistemas auxiliares de contas correntes (GC e SEF) são sistemas abertos concebidos na ótica do relacionamento com o contribuinte e não têm subjacente uma ótica contabilística de encerramento de exercícios³, 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 GC⁴.

¹ Recomendações: 29-PCGE/2021, 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 24/09/ 2021, no âmbito do PCGE de 2020, o SESS tinha informado que não estavam garantidas todas as condições necessárias à reconciliação, em termos comparativos, entre o SIF e GC e SEF de valores em dívida por contribuinte e que todas as instituições da segurança social estavam envolvidas no sentido de dirimir aquelas dificuldades. O SESS, em junho de 2023, no âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas em pareceres anteriores, e o IGFSS e o SESS, em contraditório, informaram que relativamente “...à dívida em conta corrente, 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 ainda oportuno dar continuidade aos trabalhos.”. E que “É ainda de referir, os constrangimentos que advém da grande abrangência de extrações e operações de contabilização”. O II, no mesmo âmbito, refere que “Em 2022, com a implementação de uma nova base (framework) para as várias interfaces, foi possível identificar uma metodologia de retorno de informação contabilística aos sistemas operacionais, de forma a permitir uma comparabilidade entre sistemas. Esta nova framework está assente na nova versão do SIF em S4HANA”.

² 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).

³ 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.

⁴ 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.

- ◆ Algumas contas destinadas ao registo de dívida proveniente de juros de mora¹ continuam a apresentar saldos credores (contranatura) que totalizam o montante de 41 M€², 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.
- ◆ Em 2022 o valor de anulações de dívida já prescrita em anos anteriores foi de 41 M€, (41,3% do valor prescrito em 2022), o que coloca em causa a veracidade 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.
- ◆ 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 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 provisões⁴.

D8. Dívida de clientes

Da análise efetuada às dívidas a clientes verifica-se que:

- ◆ 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)⁵ e o Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores (FGADM)⁶.

¹ 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).

² Conta 21212-Contribuintes c/c – Juros de mora - Regime dos trabalhadores independentes e do regime de segurança social de inscrição facultativa: IGFSS: 40,9 M€, ISSA: 127 m€ e ISSM: 350 m€.

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.

⁴ Recomendações: 32-PCGE/2021; 32-PCGE/2020; 29-PCGE/2019; 35-PCGE/2018; e 39-PCGE/2017. O SESS informou, em junho de 2023 e em contraditório “No que respeita à eventual dívida residente em conta corrente, com características para ser provisionada, a mesma terá de ser objeto de análise através de um trabalho de qualificação das contas correntes, por forma a corrigir eventuais situações de dívida indevida ou ainda não participada a SEF”. Por sua vez, o II vem reforçar o referido pelo SESS, considerando que “...a atividade a desenvolver, previsivelmente em 2024, (...) prevê a extração da informação por software, (...) permitirá indicar o detalhe completo para uma correta contabilização”.

⁵ A do FGS resulta das quantias que não chegam a ser recuperadas por via da sub-rogação de créditos nos processos de insolvência, quando estes processos já se encontrem definitivamente encerrados

⁶ A do FGADM advém de importâncias que nunca chegam a ser recuperadas por via da sub-rogação de créditos nos processos de prestações substitutivas de alimentos a menores, que dependem do não cumprimento, obrigatório, dessa prestação de alimentos, quando já não exista qualquer forma de a vir a recuperar.

- ◆ A informação contabilística existente nestes dois fundos tem impedido o adequado controlo das suas dívidas¹. No FGS, em 2022 continuava a não existir contas correntes por devedor que permitam apurar esses valores². 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 recomendações³, o SESS informou que a dívida do FGADM, já se encontra toda contabilizada em conta corrente⁴, mantendo-se, no entanto, por refletir a sua incobrabilidade.

De facto, 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 devedor⁵, este procedimento ainda não foi utilizado pelo FGS e pelo FGADM⁶.

- ◆ 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 CLC⁷ 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.

¹ Para mais desenvolvimentos sobre esta matéria cfr. ponto 3.3.4 da Parte I do PCGE 2018, pp. 174 e 175. Em contraditório, o IGFSS e o SESS informaram 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, no âmbito destes trabalhos, se prevê solucionar e concluir até final de 2024. Relativamente à dívida do FGADM, informa que o seu registo é efetuado em SIF de forma agregada por interface com SICC, sendo que o registo da dívida incobrável é uma matéria que será objeto de articulação em conjunto com as várias instituições da SS, nomeadamente com o II.

² Recomendação 33-PCGE/2021. 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 junho do corrente ano, informou que, “No caso do Fundo de Garantia Salarial (FGS) continua a não existir sistema informático para as contas correntes dos Devedores (Entidade Empregadora). Logo não é possível registar a incobrabilidade, dado a inexistência de apuramento do valor da dívida a anular”.

³ Ofício de 02/06/2023.

⁴ “A conta corrente dos beneficiários e devedores do Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores reside em SICC. Anualmente no final do ano o II, IP indica o montante da dívida em SICC, em plano prestacional e a dívida participada. Com base nesta informação, obtemos a maturidade da dívida (por escalões), o que possibilita efetuar a provisão, no final do ano. A dívida participada e considerada incobrável ainda não é apurada”.

⁵ Art. 117.º da LOE 2022 “O Governo fica autorizado, através do 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 os mesmos carecem de justificação, estão insuficientemente documentados, a sua irrecuperabilidade decorra da inexistência de bens penhoráveis do devedor...”. Também as LOE de anos anteriores incluem norma idêntica.

⁶ Recomendações: 36-PCGE/2021, 33-PCGE/2020; 30-PCGE/2019 e 37-PCGE/2018.

⁷ 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 a 2022, 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 2022 do Fundo de Garantia Salarial estão elaborados em conformidade com o referencial contabilístico aplicável ao Fundo”.

D9. Dívida de prestações sociais a repor

A dívida refletida na conta de prestações sociais a repor continua, em 2022, a padecer dos seguintes erros e omissões:

- ◆ 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 101 M€¹ (mais 1,3 M€, 1,3%), o que põe em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras, que se encontram sobrevalorizadas².
- ◆ O valor das provisões para dívidas de cobrança duvidosa provenientes de pensões continua a ser calculado pelo método das contas do razão (SIF), que não permite relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída, nem validar a referida dívida e, conseqüentemente, a correção do valor das provisões constituídas³.

D10. Outros devedores

As dívidas à segurança social não se resumem apenas aos contribuintes, clientes e beneficiários, existindo outros créditos sobre terceiros, tanto de médio e longo como de curto prazo, que apresentam, no seu conjunto, valores significativos, tendo em 2022 atingido 339 M€, uma diminuição, face a 2021, de 40 M€ (-10,7% em termos brutos), decorrente de variações positivas e negativas em várias contas, das quais se destaca no ISS a diminuição do valor da conta referente aos pagamentos de pensões (-51 M€) fruto da renegociação, a título excecional, com os CTT, do calendário das imobilizações financeiras com referência ao processamento de pensões de janeiro de 2023⁴.

¹ 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 1/2022 para efeitos de consolidação, no ISS o valor do saldo de SIF era superior ao de SICC em cerca de 102 M€ (+1,4%) e no ISSA e no ISSM o valor do saldo do SIF era inferior ao de SICC em cerca de 476 m€ (+11,6%) e 101 m€ (+172,1%), respetivamente.

² Recomendações 34-PCGE/2021, 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. Neste âmbito, o SESS informou em junho do corrente ano que “Com a estabilização do novo sistema de informação financeira, será dada prioridade à definição de requisitos para a implementação do programa de compensação a desenvolver pelo II, IP, requisito essencial para a realização do acerto entre SICC e SIF. De acordo com informação disponibilizada pelo II, IP, a calendarização, com vista à implementação desta recomendação, está prevista para o ano 2024”. O II, em contraditório, informou que “Não obstante ter existido a previsão de realizar as operações de nivelamento em 2022, fruto do adiamento do SNC-AP para 2023, não se prevê, à data, a execução das operações de nivelamento, ainda, em 2023.”, estando “...previsto retomar esta questão em 2024.”. Por sua vez, o SESS informou que estão a ser desenvolvidas diligências no sentido de assegurar a execução das operações de nivelamento que permitam garantir a consistência entre os valores da conta “Prestações sociais a repor” registadas das DF e as relevadas no SICC.

³ Recomendações 35-PCGE/2021, 35-PCGE/2020, 32-PCGE/2019, 39-PCGE/2018, 42-PCGE/2017, 66-PCGE/2016, 81-PCGE/2015, 77-PCGE/2014, 72-PCGE/2013. O II e o SESS, em contraditório, referem que a implementação integral da recomendação só será possível com a conclusão integral do novo Sistema Informação de Pensões (SIP).

⁴ Segundo o Relatório de gestão de 2022, do ISS.

Deste grupo ressalta um conjunto de dívidas com bastante antiguidade, algumas das quais têm vindo a ser objeto de acompanhamento por parte do Tribunal há vários anos (98 M€)¹ e outras mais recentes (22 M€)². Apesar de alguns desenvolvimentos ocorridos em 2022 e 2023³, 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 a entidade credora e a entidade devedora⁴.

D11. Disponibilidades

Os trabalhos efetuados no âmbito da análise e acompanhamento das disponibilidades permitiu identificar as seguintes situações:

- ◆ Conforme evidenciam as certidões bancárias do IGFSS, em 5 instituições de crédito, permanecem responsáveis com autorização para movimentar contas bancárias, apesar de já não constarem da lista atualizada fornecida pelo IGFSS para o efeito.
- ◆ A análise efetuada em 31/12/2022 às reconciliações bancárias, evidenciou o seguinte:
 - ◇ Em 55 contas bancárias de duas instituições da segurança social⁵, os documentos por reconciliar ainda demonstravam valores significativos tanto em número (69 233)⁶, como em volume financeiro

¹ Ministério da Saúde (90 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 detalhes cfr. ponto 4.1.4 da Parte II do PGCE 2018.

² 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€).

³ Informação prestada pelo IGFSS em junho de 2023. **Dívidas do Ministério da Saúde**: – sobre a dívida proveniente da ex-Caixa de Previdência dos TLP (88,7 M€), o ISS informou, que se mantém 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 propôs uma norma a constar no OE 2023 no sentido de se considerarem regularizadas as dívidas respeitantes ao MS, não tendo a mesma tido acolhimento. Refere que na elaboração do OE 2024 irá propor norma equivalente, dado 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 14/02/2023 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** – a última diligência do IGFSS junto da Caixa foi em 25/06/2021. **Dívida do Ministério da Defesa** – o último pedido de regularização da dívida foi efetuado pelo IGFSS em 14/07/2022, não tendo obtido resposta; **Dívidas com origem em adiantamentos para ações de formação profissional** – o solicitou informação à AD&C sobre eventuais desenvolvimentos na recuperação dos valores em dívida e quais as diligências em curso, não obtendo qualquer indicação de evolução na recuperação dos valores em dívida.

⁴ Em contraditório, o IGFSS e o SESS vêm referir que têm procedido a várias tentativas para a sua resolução e que irão dar continuidade às mesmas no próximo exercício económico.

⁵ IGFSS (24 contas) e ISS (31 contas). Outras oito entidades (II, ISSM, ISSA, FSS, FESSPAC, FEFSS, IGFCCS e FESSPBC) também apresentavam alguns movimentos por reconciliar, mas são pouco significativos e com datas do próprio ano, sobretudo do final do ano. Duas entidades (FCE e FGS) não tinham movimentos por reconciliar em 31/12/2022.

⁶ IGFSS (66 268 documentos) e ISS (2 965 documentos).

(1 210 M€)¹. Não obstante, refletem uma evolução globalmente positiva face a 2021 com uma redução de 10 186² (-12,8%) no número de documentos e de 501 M€³ (-29,3%) em valor.

- ◇ Em termos de antiguidade, a maior redução verificou-se nos documentos do próprio ano, quer em número (-44,6%, -7 697)⁴, quer quanto ao volume financeiro (-55 %, -768 M€).

Quadro D 18 – Documentos com movimentos por reconciliar – 2021-2022

(em milhões de euros)

Documentos por reconciliar	2021		2022		Peso relativo do valor %		Variação 2022/2021 %	
	N.º Doc.	Valor	N.º Doc.	Valor	2021	2022	N.º Doc.	Valor
Há mais de 1 ano	62 150	315	59 661	583	18,4	48,1	-4,0	84,9
Do próprio ano	17 269	1 396	9 572	628	81,6	51,9	-44,6	-55,0
Total	79 419	1 711	69 233	1 210	100	100,0	-12,8	-29,3

Fonte: SIF. Cálculos TC.

- ◇ Dos documentos por reconciliar, 82,7% respeitam a uma única conta bancária titulada pelo IGFSS⁵, que também é responsável por 89,3% dos documentos por reconciliar há mais de um ano e 51,1% do volume financeiro total. Esta situação resultou de uma alteração ocorrida em fevereiro de 2019 ao nível da arquitetura de sistemas que implica falhas de contabilização e impossibilita a reconciliação bancária da cobrança e que ainda aguarda resolução por parte do II⁶.
- ◇ Dos documentos por reconciliar verifica-se que 805, no valor de 2 M€⁷, têm mais de cinco anos.

¹ IGFSS (1 198 M€) e ISS (13 M€). O volume financeiro dos documentos por reconciliar foi apurado através da soma do valor em módulo de cada documento por reconciliar, do banco e da contabilidade, independentemente do sinal (entrada ou saída de fluxo financeiro).

² No IGFSS menos 10 268 documentos e no ISS mais 82 documentos.

³ 504 M€ no IGFSS e +4M€ no ISS.

⁴ No IGFSS menos 7 749 documentos e no ISS mais 52 documentos.

⁵ Com 57 277 documentos por reconciliar, num valor total de 618 M€, com 53 279 documentos com data anterior a 2022, no montante de 511 M€.

⁶ Esta situação foi, em parte, mitigada pelo facto de, em março de 2021, ter entrado 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 por reconciliar. Em 31/12/2020, a conta bancária em análise apresentava 424 469 documentos por reconciliar e um volume financeiro de 1 761 M€; em 31/12/2021, apresentava 68 304 documentos por reconciliar (645 M€) e, em 31/12/2022, como referido, evidenciava 57 277 documentos por reconciliar (618 M€).

⁷ IGFSS (675 documentos no valor de 1,4 M€) e ISS (130 documentos no montante de 582,3 m€).

Quadro D 19 – Disponibilidades – por entidade – 2021-2022

(em milhões de euros)

Ativo líquido	IGFSS	ISS	II	IGFCSS	ISSA	ISSM	FEFSS	FSS	FGS	Banca Casinos	FCE	FESSPAC	Ativo líquido agregado
Títulos negociáveis	3 841	0	0	0	0	0	21 844	100	0	0	0	0	25 785
151 – Ações	0	0	0	0	0	0	4 518	0	0	0	0	0	4 518
152 – Obrigações e títulos de participação	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
153 – Títulos da dívida pública	3 841	0	0	0	0	0	17 149	100	0	0	0	0	21 090
159 – Outros títulos	0	0	0	0	0	0	151	0	0	0	0	0	151
18 – Outras aplicações de tesouraria	0	0	0	0	0	0	27	0	0	0	0	0	27
Depósitos bancários e caixa	4 389	48	2	4	170	37	1 180	32	0	2	2	0	5 867
13 – Conta no Tesouro	3 731	32	2	0	0	0	575	30	0	0			4 369
12 – Depósitos em Inst. Financeiras	659	16	0	4	170	37	605	2	0	2	2	0	1 497
11 – Caixa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			1
Total	8 230	48	2	4	170	37	23 024	132	0	2	2	0	31 652
Peso %	26,0	0,2	0,0	0,0	0,5	0,1	72,7	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Títulos negociáveis	3 841	0	0	0	0	0	22 817	0	0	0	0	0	26 658
151 – Ações	0	0	0	0	0	0	5 175	0	0	0	0	0	5 175
152 – Obrigações e títulos de participação	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
153 – Títulos da dívida pública	3 841	0	0	0	0	0	17 601	0	0	0	0	0	21 442
159 – Outros títulos	0	0	0	0	0	0	14	0	0	0	0	0	14
18 – Outras aplicações de tesouraria	0	0	0	0	0	0	27	0	0	0	0	0	27
Depósitos bancários e caixa	3 798	87	20	2	146	36	290	124	1	1	2	0	4 508
13 – Conta no Tesouro	3 365	54	20	0	0	0	34	122	0	0	0	0	3 595
12 – Depósitos em Inst. Financeiras	433	33	0	2	145	36	256	2	1	1	2	0	912
11 – Caixa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	7 639	87	20	2	146	36	23 107	124	1	1	2	0	31 166
Peso %	24,5	0,3	0,1	0,0	0,5	0,1	74,1	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Variação 2022/2021	591	-39	-18	2	25	1	-83	8	-1	1	0	0	486
Variação %	7,7	-44,9	-91,5	85,4	16,9	2,0	-0,4	6,5	-61,1	96,6	6,0	0,0	1,6

Fonte: CSS 2021 e 2022, SIF e E-contas.

D12. Princípio da onerosidade

No âmbito das verificações efetuadas para efeito deste Parecer, constatou-se que:

- ◆ Ao nível dos procedimentos:
 - ◇ O IGFSS tem vindo a desenvolver procedimentos com vista à i) fixação do valor mensal das rendas; ii) alienação de imóveis¹; e iii) celebração de contratos de arrendamento. Contudo, tal não tem tido a eficácia esperada. Por exemplo, verificou-se que, das entidades notificadas para efeito de celebração de contratos, algumas não se pronunciaram nem pagaram os valores devidos, apenas três procederam à entrega dos imóveis² que ocupavam e só uma celebrou o contrato de arrendamento em 2021.

¹ O Instituto encontra-se a aguardar a prolação do despacho do Primeiro-Ministro para a alienação de um imóvel à SCML.

² Entrega de três imóveis: em 2019, em 2020 e em 2022.

- ◇ Algumas das últimas notificações enviadas (26/12/2022) não estão integralmente corretas, uma vez que referem que a entidade foi notificada para efeitos de celebração de contrato de arrendamento de imóveis ocupados pelos seus serviços quando tal não sucedeu em todos os casos¹.
- ◆ Ao nível do controlo:
 - ◇ Foram desenvolvidas diligências quanto à verificação e regularização da titularidade a seu favor e quanto à verificação e confirmação das entidades ocupantes², de modo a ser feita uma análise para efeitos da aplicação do princípio da onerosidade ou para efeitos de transferência para as autarquias locais, caso se trate de propriedade e património das Casas do Povo que não estejam afetas exclusivamente a “*fins de Segurança Social*”³.
- ◆ Ao nível da relevação contabilística:
 - ◇ Verificam-se incorreções⁴ quanto ao valor registado da dívida dos juros vencidos, em resultado de: i) a fórmula de cálculo dos juros não se encontrar correta⁵; ii) em algumas situações, a contagem dos juros ter início em data anterior à da primeira notificação da entidade^{6/7}; iii) sobrevalorização dos juros de 2019, uma vez que houve lugar a recálculo e registo de juros sem estornar o valor já lançado; e iv) foram cobrados juros superiores aos devidos a duas entidades e ainda não terem sido devolvidos os montantes pagos em excesso⁸.
 - ◇ Foram identificados imóveis não relevados contabilisticamente: i) 11 imóveis do ISS em processo de transferência para as autarquias locais; ii) 1 imóvel parcialmente ocupado pelo ISS⁹; e iii) 6 imóveis transferidos pelo ISS para o IGFSS¹⁰. Estas situações devem ser regularizadas de modo a que as demonstrações financeiras reflitam a realidade económica e financeira das entidades e a integralidade do seu património. A existência de imóveis não relevados nas demonstrações financeiras, não só subvaloriza o património da SS, deturpando a imagem verdadeira e apropriada, como denota a existência de fragilidades no sistema de controlo.

¹ Para um imóvel ainda estão em curso diligências para criar as devidas condições para a celebração do contrato de arrendamento e para dois imóveis ainda estão em curso as diligências necessárias com vista à sua avaliação para efeitos de determinação da renda mensal. Entidade ocupante: ARS Norte I.P.

² Cinco imóveis encontram-se nestas situações.

³ Conforme determinado no n.º 10 do art. 6.º da Lei 24-D/2022, de 30/12 (LOE 2023).

⁴ O IGFSS informou que estas três situações serão objeto de correção.

⁵ O número de dias utilizado no denominador (360) não coincide com o número de dias utilizado no numerador (365).

⁶ A entidade ocupante, que não era a entidade inicialmente notificada, foi notificada pelo IGFSS a 01/09/2020, em sede de audiência prévia, tendo-lhe sido estabelecido prazo de pagamento até 30/09/2020 e o início da contagem dos juros reporta-se a 01/10/2019. Uma outra situação semelhante, em que a entidade inicialmente notificada não era a entidade ocupante tendo sido, a entidade ocupante notificada pela primeira vez a 23/06/2021, sem indicação de prazo para audiência prévia, nem estabelecido prazo de pagamento e a contagem do período de dívida dos juros reporta-se a 01/10/2019. Uma outra entidade foi notificada, pela primeira vez, a 21/08/2020, em sede de audiência prévia, sendo estabelecido o prazo de pagamento a 30/09/2020 e o início da contagem dos juros reporta a 01/10/2019. Por fim, uma outra entidade foi notificada a 12/10/2021, em sede de audiência prévia, não tendo sido estabelecido o prazo de pagamento e o início da contagem dos juros reporta a 01/10/2019. Em contraditório, o IGFSS alega que irá proceder à análise das situações identificadas.

⁷ Em contraditório o IGFSS vem referir que “... já procedeu às referidas correções relativas ao cálculo dos juros de mora...” e que “...a presente questão encontra-se sanada relativamente a todos imóveis”. No entanto, tal não inclui as situações referidas na nota de rodapé anterior.

⁸ Em SIF, apenas se encontra registado o montante a devolver a uma entidade. Em contraditório, o IGFSS remeteu os ofícios que comprovam o contacto com as entidades para a restituição dos montantes em 2023.

⁹ Informação fornecida pelo ISS através de e-mail de 16/05/2023.

¹⁰ Em contraditório, o IGFSS vem alegar que detém a titularidade dos imóveis na Autoridade Tributária, estando a aguardar a conclusão do registo na CRP, para posteriormente proceder ao seu registo contabilístico. Sobre o alegado pelo IGFSS vg. nota 2 da p. 247.

- ◆ Ao nível dos imóveis transferidos para o IGFSS¹:
 - ◇ Foram identificados mais 14 imóveis detidos pelo ISS e ocupados por entidades públicas, para além dos 25 imóveis identificados no PCGE 2020. No entanto, como se evidencia no quadro seguinte, apenas 6 são passíveis de aplicação do princípio da onerosidade.

Quadro D 20 – Situação dos imóveis em análise detidos pelo ISS

(em unidades)

Situação dos imóveis	N.º Imóveis
Imóveis excluídos da aplicação do princípio da onerosidade	32
Ocupação parcial com serviços do ISS	15
Em processo de transferência para as autarquias locais ^(a)	11
Com despacho a dispensar a aplicação ^(b) (com autos de entrega ao IGFSS)	4
Imóveis devolutos	2
Imóveis passíveis de aplicação do princípio da onerosidade	6
Aguarda emissão de auto de entrega para transferência para o IGFSS	4
Em regularização de titularidade para transferência para o IGFSS	2
Imóvel com situação em análise	1
Total	39

(a) N.º 10 do art. 6.º da LOE 2022.

(b) Através de despacho SESS – n.º 6 do art. 119.º da LOE 2022.

Fonte: SIF e ISS.

- ◇ Para além destes imóveis foram transferidos, em 2022, 15 imóveis mas nenhum deles se encontra em situação de aplicação do princípio da onerosidade porquanto: 7 encontram-se dispensados por despacho do SESS, 4 estão devolutos, 3 encontram-se ainda em análise e 1 vai ser transferido para a Fundação INATEL.

¹ Segundo o art. 4.º do DL 112/2004, de 13/05, o património imobiliário do ISS que não se encontre afeto aos respetivos serviços deverá ser transferido para o IGFSS, permitindo que esses imóveis, quando estejam ocupados por entidades públicas, sejam sujeitos ao pagamento das contrapartidas do princípio da onerosidade até à celebração do contrato de arrendamento.

E. RESPONSABILIDADES, FINANCIAMENTOS E APOIOS PÚBLICOS**E1. Financiamento do setor empresarial do Estado – Empresas beneficiárias****Quadro E 1 – Empresas beneficiárias de empréstimos, dotações de capital, indemnizações compensatórias e outros fluxos**

(em milhões de euros)

Empresas	Empréstimos a médio e longo prazos ^(a)		Dotações de capital ^(b)		Indemnizações compensatórias		Outras		Total	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Empresas Públicas Recllassificadas (EPR)	493	140	2 999	2 556	358	385	1 631	1 139	5 481	4 220
Infraestruturas de Portugal	-	-	1 613	1 282	68	34	622	651	2 302	1 967
Estabelecimentos de saúde EPE	29	^(c) 20	1 080	^(d) 1 054	-	-	22	17	1 131	1 090
Metro do Porto	237	270	-	-	7	3	41	67	284	341
ML – Metropolitano de Lisboa	119	35	254	181	8	4	38	43	420	263
CP – Comboios de Portugal	154	^(e) 60	-	-	98	179	3	6	255	245
RTP – Rádio e Televisão de Portugal	-	-	-	2	-	-	184	187	184	189
Parque Escolar	-	-83	-	18	114	93	5	5	119	33
Parública	-	-	-	-	-	-	633	-	633	-
Outras	^(f) -46	-163	53	20	^(f) 63	72	^(f) 83	163	152	92
Empresas Públicas não Recllassificadas (EPnR)	-9	-22	1 006	575	17	17	47	283	1 060	852
Banco Português de Fomento, SA	-	-	-	250	-	-	-	^(g) 239	-	489
TAP, SA	-	-	998	294	-	-	-	-	998	294
TAP, SGPS, SA	-	-	-	10	-	-	-	-	-	10
Outras	^(f) -9	-22	8	21	17	17	^(f) 47	45	62	60
Total	484	117	4 005	3 131	375	401	1 677	1 422	6 541	5 072

(a) Líquidos de reembolsos.

(b) Aumentos de capital (2 941 M€ em 2021 e 2 080 M€ em 2022) e despesas a título de outros ativos financeiros (1 064 M€ em 2021 e 1 052 M€ em 2022).

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

(d) Processados a título de aumentos de capital (14 M€) e outros ativos financeiros para cobertura de prejuízos (1 040 M€).

(e) Processados a título de empréstimos de médio e longo prazos (100 M€) e reembolsos (40 M€).

(f) Os valores diferem dos constantes do PCGE 2021 por alteração do critério de análise, nomeadamente a não inclusão de empresas municipais e regionais.

(g) Valores destinados à conversão, até 20%, dos financiamentos concedidos no âmbito das linhas de Apoio à Economia – COVID-19, em apoios não reembolsáveis a beneficiários finais elegíveis.

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

E2. Garantias públicas – Linhas de crédito COVID-19

As operações de financiamento ao abrigo das linhas de crédito COVID-19, criadas entre 2020 e 2022, beneficiam de garantias no âmbito do Sistema Nacional de Garantia Mútua – SNGM (com uma cobertura entre 80% a 90% dos financiamentos¹), de contragarantias prestadas pelo FCGM (regra geral, 100%) e de condições mais favoráveis, nomeadamente a redução do risco, taxas de juros mais baixas, maturidades e períodos de carência mais alargados².

¹ Regra geral, beneficiam de 90% de cobertura de risco as micro e pequenas empresas e de 80% as médias empresas, *Small Mid Caps*, *Mid Caps* e grandes empresas.

² Na maioria das linhas de crédito, os financiamentos têm um prazo máximo de até 6 anos.

Desde 2020, foram lançadas 16 linhas de crédito COVID-19, disponibilizando às empresas um total de crédito de 11 115 M€, do qual foram contratados 9 348 M€ destinados, sobretudo, a suprir necessidades de tesouraria ou de fundo de manei¹ (cfr. Quadro E 2).

Quadro E 2 – Linhas de crédito COVID-19 disponibilizadas até 31/12/2022

(em milhões de euros)

Linhas de crédito Covid-19	Plafond Máximo	Situação	Crédito Contratado	N.º de Empresas ^(a)	Garantias/ Contragarantias emitidas do FCGM	Grau de Execução (%)
Capitalizar 2018 COVID-19	400	Encerrada	344	1 003	272	86,0
Apoio à Economia	6 200	Encerrada	6 118	31 812	5 159	98,7
INVESTE RAM	100	Encerrada	95	2 696	76	94,5
Apoio às Empresas dos Açores	200	Encerrada	176	3 017	155	87,9
Garantias Financeiras	70	Encerrada	70	2	63	100,0
Apoio à Economia – Micro e Pequenas Empresas	1 000	Encerrada	881	19 061	793	88,1
Apoiar Madeira 2020	20	Encerrada	17	105	14	86,1
Apoio ao Setor Social	165	Encerrada	134	641	120	81,0
Apoio às Empresas de Montagem de Eventos	50	Encerrada	28	606	10	55,6
Apoio às Empresas Exportadoras da Indústria e do Turismo	1 050	Encerrada	1 037	4 441	210	98,8
Apoio às Agências de Viagens e Operadores Turísticos	100	Encerrada	35	74	29	35,4
Apoio às Médias e Grandes Empresas do Turismo	300	Encerrada	138	422	111	46,1
Apoio aos Grandes Eventos Culturais	30	Encerrada	2	13	2	8,2
Apoio às Federações Desportivas	30	Encerrada	1	4	1	2,6
Apoio à Recuperação Económica - Retomar	1 000	Encerrada	0	4	0	0,0
Apoio à Produção	400	Encerrada	272	571	186	67,9
Total	11 115		9 348	64 472	7 200	84,1

(a) Número de empresas por linha de crédito, sendo que uma empresa pode ter sido beneficiária de mais de uma linha de crédito.

Fonte: BPF. Cálculos TC.

No final de 2022, todas estas linhas encontravam-se encerradas, tendo mobilizado:



O somatório das garantias/contragarantias emitidas relativamente às 16 linhas COVID-19 atingiu um montante de 7 200 M€, enquanto a correspondente carteira viva era de 5 449 M€ (75,1% do total da carteira viva do FCGM).

O montante acumulado de contragarantias executadas em relação às linhas COVID-19 totalizou 73 M€, dos quais 58 M€ relativas a 2022, o que representa cerca de 79,9%.

A Linha de Apoio à Economia COVID-19 concentrava a maioria da carteira viva, seguida da Linha de Apoio à Economia COVID-19 MPE que, no conjunto, representam 81,1% dos apoios concedidos. Em sentido inverso, a Linha de Apoio à Economia COVID-19: Empresas de Montagem de Eventos, a Linha de Apoio à Economia COVID-19: Grandes Eventos Culturais e a Linha de Apoio à Economia COVID-19: Federações Desportivas apresentam valores residuais.

¹ 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.

SIGLAS E ABREVIATURAS

AC	Administração central
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
AD&C	Agência para o Desenvolvimento e Coesão
ADSE	Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
ANEPC	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BANIF	Banco Internacional do Funchal
BCE	Banco Central Europeu
BD	Beneficiários Diretos
BdP	Banco de Portugal
BEI	Banco Europeu de Investimento
BES	Banco Espírito Santo
BF	Beneficiário final (ponto 4.2)
BF	Benefício fiscal (ponto 4.4)
BI	Beneficiários intermediários
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
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
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
COVID	<i>Corona Virus Disease</i> (doença por corona vírus)
CP	Comboios de Portugal, EP
CPPT	Código de Procedimento e de Processo Tributário
CRP	Conservatória do Registo Predial
CSS	Conta da Segurança Social
CT	Certificados do Tesouro
CTT	Correios de Portugal, SA
DF	Despesa fiscal
DFE	Desagravamentos fiscais estruturais
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGES	Direção Geral do Ensino Superior
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DLRR	Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos
DUC	Documento Único de Cobrança



EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
ECE	Entidade Contabilística Estado
EDIA	Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva
EMRP	Estrutura de Missão Recuperar Portugal
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPNF	Empresas públicas não financeiras
EPR	Entidade Pública Reclassificada
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FC	Fundo de Coesão
FCE	Fundo de Cobrança Executiva da Segurança Social
FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo
FCT	Fundo de Compensação do Trabalho
FdR	Fundo de Resolução
FEAC	Fundo Europeu de Apoio a Carentes
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEAMPA	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FEP	Fundo Europeu das Pescas
FESSPAC	Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Área da Cultura
FESSPBC	Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos
FET	Fundo de Estabilização Tributária
FFD	Fundo de Financiamento da Descentralização
FGADM	Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos
FGS	Fundo de Garantia Salarial
FINOVA	Fundo de Apoio ao Financiamento e à Inovação
FSE	Fundo Social Europeu
FSS	Fundo de Socorro Social
FTJ	Fundo para uma Transição Justa
GC	Sistema de Gestão de Contribuições
GNR	Guarda Nacional Republicana
I3S	Instituto de Investigação e Inovação em Saúde
IABA	Imposto sobre o álcool, bebidas alcoólicas e bebidas adicionadas de açúcar e edulcorantes
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação, IAPMEI, IP
ICNF	Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas
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
IGeFE	Instituto de Gestão Financeira da Educação
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGFCSS	Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, 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
INA	Instituto Nacional de Administração, IP
INE	Instituto Nacional de Estatística
IP	Infraestruturas de Portugal, SA
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IS	Imposto do Selo
ISP	Imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos
ISS	Instituto da Segurança Social, IP
ISSA	Instituto da Segurança Social dos Açores, IPRA
ISSM	Instituto da Segurança Social da Madeira, IP-RAM
ISV	Imposto Sobre Veículos
IT	Imposto de consumo sobre o tabaco
ITP	Instituto do Turismo de Portugal
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LAP	Linha de Apoio à Produção
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M	Milhões
m	Milhares
MF	Ministro das Finanças
ML	Metropolitano de Lisboa, EPE
MP	Metro do Porto
MRR	Mecanismo de Recuperação e Resiliência
NB	Novo Banco
NER 300	<i>New Entrants' Reserve Programme</i>
NIF	Número de Identificação Fiscal
Nortrem	Nortrem – Aluguer de Material Ferroviário, ACE
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OECD	<i>Organization for Economic Co-operation and Development (Cfr. OCDE)</i>
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Obrigações do Tesouro
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
PERES	Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PO	Programa operacional (ponto 4.2)
PO	Programa orçamental
POCI	Programa Operacional Competitividade e Internacionalização
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
Portugal 2020	Acordo de Parceria entre Portugal e a CE 2014-2020
PPP	Parcerias público-privadas
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
PSP	Polícia de Segurança Pública
PT 2020	Acordo de Parceria entre Portugal e a CE 2014-2020
PT 2030	Acordo de Parceria entre Portugal e a CE 2021-2027
QPDP	Quadro Plurianual das Despesas Públicas
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RAP	Reposições abatidas nos pagamentos
RCCS	Remuneração Convencional do Capital Social
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 Excepcional de Regularização de Dívidas
RFAI	Regime fiscal de apoio ao investimento
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
RTP	Rádio e Televisão de Portugal
SA	Sociedade Anónima
SATA	Sociedade Açoriana de Transportes Aéreos
SCML	Santa Casa de Misericórdia de Lisboa
SEAAF	Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais
SEE	Setor Empresarial do Estado
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SEO	Síntese de execução orçamental
SESS	Secretário de Estado da Segurança Social
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SGMAI	Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SI	Serviços Integrados
SICC	Sistema Integrado de Conta Corrente
SIF	Sistema de Informação Financeira da Segurança Social
SIFIDE	Sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SIGPIP	Sistema de Informação e de Gestão do Património Imobiliário Público
SII	Sistema de Indemnização aos Investidores
SIIE	Sistema de Informação dos Imóveis do Estado
SIRIEF	Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira
SISEE	Sistema de Informação do Setor Empresarial do Estado
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
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
TSU	Taxa Social Única
UE	União Europeia
UnILEO	Unidade de Implementação da LEO
UTE	Unidade de tesouraria do Estado
VPT	Valor Patrimonial Tributário

FICHA TÉCNICA

Área de Responsabilidade I

Juíza Conselheira Relatora Ana Margarida Leal Furtado

Departamento
de Auditoria I

Auditora-Coordenadora: Maria João Caldas

Auditores-Chefes: Andra Nikolic, Cristina Mendes 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 Gisela Dias, Maria João Silveira, Maria Umbelina Pires, Marília Carrilho, Mário Domingos, Mónica Morgado Ferreira, Nazaré Silva, Paulo Duque, Rosa Maria Sequeira, Rui Salgueiro, 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

Auditores-Chefes: Hélder Varanda e Maria Regina Nunes

Área de Responsabilidade VIII

Juíza Conselheira Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes – responsável pelo ponto 4.2 da Parte C

Departamento
de Auditoria VIII

Auditor Coordenador: Pedro Fonseca; **Auditora-Chefe:** Teresa Maduro

Execução técnica: Ana Cristina Cabo, Carla Duarte Filipe, Maria de Fátima Fernandes e Paula Furtado Costa

Apoio informático: Cristina Fernandes

Área de Responsabilidade IX

Juíza Conselheira Maria dos Anjos Capote – responsável pela Caixa 4

Departamento
de Auditoria IX

Auditora Coordenadora: Helena Fernandes; **Coordenador de Equipa de Projeto:** Luís Teiga Barros

Execução técnica: Miguel Correia e Maria Morais

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