

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2022 – Síntese

O Tribunal de Contas emite o Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2022, incluindo a da Segurança Social (SS), que é o principal documento de prestação de contas do Estado, como um todo.

São formuladas 57 recomendações ao Governo e à Assembleia da República que suportam a emissão de um juízo com reservas e ênfases.

É recomendado, em particular, o reforço do planeamento e da liderança para assegurar avanços na reforma das finanças públicas, essencial à concretização da nova CGE e à inclusão de informação completa sobre a dívida pública, a tesouraria, o património financeiro e o património imobiliário.

Recomendam-se ainda melhorias ao nível: da informação sobre os resultados das políticas públicas, incluindo as que afetam as despesas com o pessoal e a revisão da despesa pública; da estratégia de investimento dos excedentes da SS; do reconhecimento contabilístico de ativos e passivos da SS; da informação relativa ao processo de descentralização de competências; e do ritmo de execução dos fundos europeus.

O Parecer destina-se à Assembleia da República para aprovação da CGE e ao Governo para promover a implementação das recomendações, mas também aos cidadãos para informar sobre a aplicação dos recursos públicos, promovendo a transparência, a integridade e a responsabilidade das contas públicas.



Conta Geral do Estado de 2022

A CGE abrange a conta da administração central (AC), apresentada em contabilidade orçamental (de caixa), e a da SS, também em patrimonial. Porém, ainda não inclui demonstrações orçamentais e financeiras, em consequência dos sucessivos atrasos na concretização da reforma. Estes atrasos colocam também em risco o financiamento contratado no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) para os projetos necessários à sua concretização, com uma taxa de execução muito baixa.

A Conta de 2022 foi marcada pelos efeitos da crise geopolítica e pela elevada inflação que se refletiram, por um lado, num forte aumento da receita (em particular da receita fiscal) e, por outro, na concessão de apoios públicos. Simultaneamente, assistiu-se à cessação da maioria dos apoios concedidos para mitigar os efeitos da pandemia de COVID-19. A CGE apresentou melhorias no reporte do impacto direto destas políticas na execução orçamental, o que facilitou a apreciação da evolução das contas públicas.

Despesas e receitas consolidadas AC e SS

- **Receita efetiva: 93 931 M€ ↑ 11,6%**
- Receita fiscal: 53 114 M€
- Contribuições para a CGA e SS: 26 463 M€
- **Despesa efetiva: 97 485 M€ ↑ 5,4%**
- Pensões e outras prestações sociais diretas: 34 880 M€
- Despesas com pessoal: 19 320 M€
- **Défi ce: 3 554 M€ ↓ 57,2% face a 2021**
- Impacto medidas COVID-19: -3 770 M€
- Reflexo do choque geopolítico: -5 582 M€

Conta da SS

- Ativo líquido: 38 112 M€
- Proveitos: 41 790 M€
- Custos: 41 549 M€
- **Resultado líquido: 242 M€ ↓ 90,6%**

Principais resultados do exame efetuado pelo Tribunal de Contas

Dívida pública consolidada	259 326 M€	Despesa fiscal por benefícios fiscais	16 441 M€
Juros da dívida pública consolidados	5 800 M€	Responsabilidades por garantias	18 825 M€
Património financeiro consolidado da AC	45 218 M€	Apoios a entidades fora do perímetro orçamental	5 949 M€
Stock de dívida fiscal e não fiscal	24 281 M€	Apoios ao setor financeiro desde 2008	21 883 M€
Receitas fiscais consignadas	4 388 M€	Pensões (34,4% com financiamento do OE)	30 701 M€
Saldo da tesouraria do Estado	12 822 M€	Fundo de Estabilização Financeira da SS	22 992 M€
Saldo de fluxos financeiros com a UE	3 509 M€	(cobre pensões de 17,3 meses, aquém do objetivo de 24)	
Execução do PRR	970 M€		

Limitação de âmbito

Ausência de demonstrações financeiras na administração central que limita a informação de natureza patrimonial.

Reservas

Conta consolidada

Processo de consolidação incompleto por não eliminar todos os fluxos materialmente relevantes.

Saldo sobrevalorizado em 36 M€ por incluir receita já contabilizada no ano anterior.

Administração central

Subvalorização da receita e despesa por não incluir a execução orçamental de 6 entidades e pela dedução indevida de 754 M€ à receita fiscal, dos quais 611 M€ relativos à indevida contabilização da medida de apoio extraordinário às famílias como reembolso de IRS.

Informação incompleta relativa aos fluxos financeiros com o setor empresarial do Estado.

Omissão da dívida dos serviços e fundos autónomos (SFA) e das entidades públicas empresariais (EPR) no stock da dívida pública.

Informação incompleta sobre a carteira de ativos financeiros.

Omissão do inventário do património imobiliário.

Despesa fiscal por quantificar para 113 benefícios fiscais.

Fragilidades na relevação de operações extraorçamentais.

Segurança social

Impossibilidade de validação de parte do valor da dívida de contribuintes relevada no balanço e subvalorização da mesma por incumprimento do princípio da especialização nos juros vencidos e existência de contas com saldos credores (contranatura).

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 entre o saldo da dívida de prestações sociais relevado no balanço e o que consta nas contas correntes de beneficiários.

Inexistência de controlo entre o valor registado em dívidas de cobrança duvidosa provenientes de pagamentos indevidos de pensões e o total em dívida por devedor e respetiva antiguidade.

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 do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado quanto a amortizações de bens móveis e imóveis.

Subvalorização do passivo pelo não reconhecimento de responsabilidades pela atribuição de direito às prestações sociais a pagamento.

Seguimento das recomendações – 2018-2022



Recomendações

Reforma das finanças públicas

Aprovar um plano que dê prioridade à definição dos modelos concetuais e dos diplomas legais essenciais para a execução dos investimentos tecnológicos.

Apresentar, nos relatórios do OE e da CGE, o ponto de situação do processo de implementação da LEO e dos investimentos contratados no âmbito do PRR.

Administração central e segurança social

Assegurar a ligação entre as opções de política económica e de políticas setoriais dos documentos de programação plurianual, e o planeamento anual concretizado no OE.

Reportar os resultados da medida de revisão da despesa e a execução orçamental das medidas com impacto nas despesas com o pessoal.

Acelerar a execução do PRR para cumprimento do calendário e concretização dos desembolsos da Comissão Europeia.

Administração central

Assegurar que o perímetro orçamental integre todas as entidades previstas na LEO, classificadas nos respetivos subsetores em função da sua natureza.

Garantir a inclusão na CGE do stock da dívida consolidada, da carteira de ativos financeiros e do património imobiliário.

Rever o classificador económico de forma a assegurar a relevação das operações específicas das EPR, garantindo o cumprimento do princípio da especificação.

Relevar, na receita e na despesa orçamental, os fluxos financeiros incorretamente deduzidos à receita fiscal.

Rever o quadro normativo da tesouraria do Estado no sentido de reforçar o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e assegurar a correspondência com os movimentos e saldos de Tesouraria.

Concluir o inventário dos imóveis do Estado de modo a permitir a elaboração do balanço e a implementação da Entidade Contabilística Estado.

Assegurar a adequada inventariação dos benefícios fiscais, a sua avaliação sistemática, bem como a adoção de procedimentos de controlo da despesa fiscal.

Segurança social

Desenvolver e implementar uma política contabilística para reconhecimento das prestações sociais a pagamento.

Disponibilizar elementos para verificar os valores em dívida por contribuinte, com indicação da antiguidade e desagregados por cobrança voluntária ou coerciva.

Assegurar o cumprimento do princípio da especialização dos exercícios nos juros vencidos.

Proceder ao registo de dívidas incobráveis de clientes quando já não exista possibilidade de recuperação.

Assegurar que as demonstrações financeiras reflitam com fiabilidade todos os ativos detidos pela SS, que os inventários permitam uma reconciliação físico-contabilística e que as amortizações estejam corretas.

Rever as normas de consignação da receita de IRC e outras receitas fiscais ao Fundo de Estabilização Financeira da SS garantindo a sua exequibilidade e a transferência dos montantes devidos.

Rever o regulamento de investimento do Fundo de Estabilização Financeira da SS, para assegurar que as regras aplicáveis à estratégia de investimento permitem otimizar a relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos.