



PARECER SOBRE
A CONTA GERAL DO ESTADO

2023



TRIBUNAL DE
CONTAS



ÍNDICE

SUMÁRIO	I
JÚÍZO SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2023	1
INTRODUÇÃO	5
A. A REFORMA EM CURSO	7
1. A CONTA GERAL DO ESTADO – PRESENTE E FUTURO	7
Caixa 1 – Impossibilidade de Certificação da Conta Geral do Estado de 2023	8
Caixa 2 – O SNC-AP e a nova Conta Geral do Estado.....	11
2. PRESTAÇÃO DE CONTAS EM SNC-AP	15
B. O PROCESSO ORÇAMENTAL	17
1. PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL	17
2. CENÁRIO ORÇAMENTAL E OS PRINCIPAIS DESVIOS	20
Caixa 3 – Auditoria ao exercício de revisão da despesa (<i>spending review</i>).....	26
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 4 – O saldo em contabilidade pública e em contabilidade nacional.....	35
1.3. Reflexo do choque geopolítico na execução orçamental	39
1.4. Fluxos financeiros com as regiões autónomas e com as autarquias locais	41
1.4.1. Fluxos financeiros com as regiões autónomas	42
1.4.2. Fluxos financeiros com as autarquias locais	43
Caixa 5 – O financiamento da descentralização	46
2. ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	51
2.1. Alterações orçamentais	51
2.2. Receita	53
2.2.1. Receita fiscal	55
2.2.2. Receita não fiscal	62
2.2.3. Receita por cobrar – dívida em cobrança coerciva.....	64
2.3. Despesa	71
2.3.1. Despesa efetiva por classificação económica	71
2.3.2. Despesa efetiva por programa orçamental	74
2.3.3. Despesa com habitação	75
2.3.4. Pagamentos em atraso	78
2.4. Receitas e despesas não efetivas e extraorçamentais	80
2.5. Dívida pública financeira	83



2.5.1. Dívida financeira consolidada.....	84
Caixa 6 – Dívida de Maastricht	85
2.5.2. Dívida direta do Estado.....	86
2.5.3. Dívida financeira dos serviços e fundos autónomos	89
2.5.4. Fluxos financeiros associados à dívida	91
2.6. Património financeiro	93
2.6.1. Carteira de ativos do património financeiro da administração central	94
Caixa 7 – A função acionista do Estado	101
2.6.2. Fluxos financeiros.....	104
2.7. Património Imobiliário	107
Caixa 8 – Transferência de competências da DGTF para a Estamo SA em 2023.....	107
2.7.1. Inventário	109
2.7.2. Execução orçamental.....	109
2.8. Operações de tesouraria	115
2.8.1. Fluxos financeiros na tesouraria do Estado	116
2.8.2. Unidade de tesouraria do Estado.....	118
2.8.3. Reporte sobre a tesouraria no âmbito da reforma em curso.....	124
3. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL	125
3.1. Alterações orçamentais.....	127
3.2. Demonstrações orçamentais	128
3.2.1. Receita	128
3.2.2. Despesa	131
3.2.3. Saldos da segurança social	136
Caixa 9 – Apoio extraordinário à renda	139
3.3. Demonstrações financeiras	142
3.3.1. Investimentos.....	142
3.3.2. Inventários.....	147
3.3.3. Dívida (contas a receber).....	147
3.3.4. Meios financeiros líquidos.....	155
3.3.5. Património líquido.....	157
3.3.6. Passivo	158
3.3.7. Acréscimos e diferimentos	160
3.3.8. Princípio da onerosidade	161
3.4. Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.....	166
3.4.1. Financiamento do FEFSS.....	166
3.4.2. Carteira do Fundo – composição, valorização, rendibilidade e risco.....	168
4. RESPONSABILIDADES, FINANCIAMENTOS E APOIOS PÚBLICOS.....	173
4.1. Pensões	173
4.1.1. Universo.....	174
4.1.2. Despesa com pensões.....	176
4.1.3. Financiamento.....	176
4.1.4. Posição dos fundos de pensões integrados na CGA	180



4.2. Fluxos financeiros com a União Europeia.....	182
4.2.1. Saldo global.....	182
4.2.2 Fluxos financeiros para a União Europeia.....	183
4.2.3 Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal.....	184
4.3. Financiamento pelo Estado.....	193
4.3.1. Financiamento do setor empresarial do Estado.....	193
4.3.2. Apoios públicos – subsídios e transferências a entidades não pertencentes à administração pública.....	196
Caixa 10 – Subsídio Social de Mobilidade.....	204
4.3.3. Apoios públicos ao setor financeiro.....	208
4.4. Benefícios fiscais.....	210
4.4.1. Universo.....	210
4.4.2. Novidades do ano.....	212
4.4.3. Reporte e quantificação.....	214
4.4.4. Avaliação e controlo.....	218
4.5. Garantias públicas.....	221
4.5.1. Responsabilidades acumuladas por garantias.....	222
4.5.2. Garantias concedidas no ano.....	223
4.5.3. Pagamentos por execução de garantias e acionamento de seguros.....	225
4.6. Parcerias Público-Privadas e outras concessões.....	226
4.6.1. Universo reportado.....	226
4.6.2. Encargos líquidos.....	228
4.6.3. Responsabilidades contingentes e encargos plurianuais.....	230
D. RECOMENDAÇÕES.....	232
1. RECOMENDAÇÕES – PARECER SOBRE A CGE 2023.....	232
1.1. O processo orçamental.....	232
1.2. Conta da administração central.....	232
1.3. Conta da segurança social.....	237
1.4. Responsabilidades, financiamentos e apoios públicos.....	243
2. SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES – PARECER SOBRE A CGE 2021.....	247
DECISÃO.....	249
ANEXOS.....	251
A. O PROCESSO ORÇAMENTAL.....	251
A1. Execução das medidas de política orçamental no RCGE 2023 vs previsão no ROE 2023/PE 2023-2027.....	251
B. CONTA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL.....	253
B1. Erros na quantificação de fluxos financeiros com as autarquias locais.....	253
B2. Fluxos com autarquias locais por município (grandes e pequenos recebedores).....	254
B3. Regime de contabilização das receitas.....	254
B4. Impacto do excesso de retenções na fonte e pagamentos por conta na receita de IRS.....	256
B5. Receitas fiscais consignadas.....	257
B6. Receita não fiscal – principais entidades.....	258
B7. Taxas não identificadas – principais entidades.....	259



B8. Regimes de apoio ao contribuinte para regularização de dívidas na fase de pagamento voluntário	259
B9. Despesa por classificação económica	261
B10. Erros de especificação na despesa	261
B11. Despesa efetiva consolidada por programa orçamental	262
B12. Limite máximo de acréscimo de endividamento	263
B13. Erros nos Mapas da CGE relativos ao património financeiro	265
B14. Falta de harmonização na contabilização dos fluxos do património financeiro	266
B15. Erros de especificação do património financeiro	267
C. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL	268
C1. Medidas excecionais e temporárias destinadas a mitigar os efeitos do choque geopolítico	268
C2. Execução orçamental por sistemas e subsistemas	270
C3. Reconhecimento e mensuração dos imóveis	272
C4. Bens imóveis	274
C5. Bens móveis	277
C6. Dívidas de contribuintes	281
C7. Dívidas de contribuintes em execução fiscal	283
C8. Cobrança de dívidas de contribuintes	283
C9. Dívida de clientes	286
C10. Meios financeiros líquidos	288
C11. Princípio da onerosidade – transferência de imóveis	290
D. RESPONSABILIDADES, FINANCIAMENTOS E APOIOS PÚBLICOS	292
D1. Financiamento do setor empresarial do Estado – Empresas beneficiárias	292
D2. Principais alterações a benefícios fiscais em 2023	292
D3. Limites para a concessão de Garantias	295
D4. Parcerias público-privadas e outras concessões	295
SIGLAS E ABREVIATURAS	297
FICHA TÉCNICA	301
ÍNDICE DE QUADROS	302
ÍNDICE DE GRÁFICOS	304
ÍNDICE DE FIGURAS	306



SUMÁRIO

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2023, o Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado e formula 67 recomendações ao Governo e à Assembleia da República, com vista a suprir as fragilidades detetadas. O Juízo emitido é de não conformidade da Conta com a Lei de Enquadramento Orçamental por esta não integrar as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas da administração central e da segurança social. Inclui ainda reservas, por omissões e erros materialmente relevantes, e ênfases relativamente a outras matérias de destaque. (Cfr. parte D e Juízo)

NÃO CONFORMIDADE DA CONTA FACE À LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL

- 1. A Conta Geral do Estado de 2023 não foi elaborada nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental, o que também impossibilitou a sua certificação pelo Tribunal.** A informação consolidada de natureza orçamental apresentada não cumpre os requisitos das demonstrações orçamentais previstos na lei. Por sua vez, verifica-se a não inclusão de demonstrações financeiras da administração central, por atrasos no processo de implementação da contabilidade financeira. Acresce ainda a não inclusão das demonstrações financeiras consolidadas da segurança social, por dificuldades decorrentes da transição para o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), pelas 12 entidades da segurança social.

O Ministro de Estado e das Finanças aponta para uma implementação gradual e faseada da Lei de Enquadramento Orçamental, o que torna necessária a adequação dos prazos legalmente definidos e já ultrapassados. Acresce que o estado de desenvolvimento dos projetos de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental indicia que, mesmo que seja possível concretizar os investimentos previstos em sede de financiamento do Plano de Recuperação e Resiliência e operacionalizar os sistemas de informação, existem riscos que condicionam as condições de produção da informação de gestão e de prestação de contas nos moldes previstos, em 2026 (ano indicado pelo Ministério das Finanças para a preparação da Conta nos termos da lei). (Cfr. ponto A.1.)

- 2. Os atrasos na implementação da Lei de Enquadramento Orçamental prejudicam uma contabilidade orçamental mais rica, uma contabilidade financeira mais avançada e uma contabilidade de gestão orientada para a transparência. Os atrasos derivam da inexistência de condições essenciais.** Neste âmbito, destacam-se: i) a definição de elementos estruturantes do quadro concetual de referência à preparação da Conta; ii) o desenvolvimento dos sistemas de informação de suporte à preparação da Conta; iii) a criação de mecanismos de identificação das entidades que integram o perímetro do grupo público nas óticas financeira e orçamental; iv) a conclusão dos processos para operacionalizar a Entidade Contabilística Estado; e v) a implementação de procedimentos de controlo interno destinados a garantir a fiabilidade da Conta. (Cfr. Caixas 1 e 2)

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

3. Em 2023, na execução da administração central e da segurança social atingiu-se um excedente orçamental de 7 371 M€ (2,8% do PIB), invertendo a tendência deficitária dos últimos anos. A utilização de excedentes encontra-se limitada a determinadas finalidades, no caso de 2023, ao pagamento de pensões futuras. O excedente refletiu o desempenho da receita, com um aumento de 14 654 M€ face a 2022, principalmente por via da receita fiscal (mais 6 763 M€), uma vez que a despesa teve uma variação positiva (mais 3 729 M€), não obstante a redução do esforço financeiro com as medidas de mitigação dos efeitos do choque geopolítico e do combate à COVID-19.

Excluindo o efeito de duas operações de natureza excecional, o excedente teria sido cerca de metade do verificado: a transferência do Fundo de Pensões do Pessoal da Caixa Geral de Depósitos para a Caixa Geral de Aposentações (3 018 M€) e a devolução ao Estado de parte do valor transferido em 2022 para apoio ao Sistema Nacional de Gás (700 M€). Parte das receitas que contribuem para o excedente orçamental de 2023 apenas pode ser utilizada para assegurar o pagamento de pensões futuras: i) a transferência das responsabilidades do referido Fundo de Pensões foi aplicada em dívida pública, constituindo uma reserva para fazer face aos encargos futuros; e ii) o excedente da segurança social (5 477 M€), quase integralmente gerado no sistema previdencial, deve integrar o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social para colmatar eventuais défices desse sistema. (Cfr. ponto C.1.2.)

4. A receita alcançou 108 585 M€, correspondendo 82,1% deste montante a receita fiscal e a contribuições sociais. A despesa totalizou 101 214 M€, dos quais 57,7% referentes a pensões (e outras prestações sociais) e a despesas com o pessoal.

Os aumentos na despesa abrangeram quase todas as componentes, sendo de destacar: 2 970 M€ (8,5%) nas pensões e prestações sociais diretas, 1 286 M€ (6,7%) nas despesas com pessoal (essencialmente nas áreas da saúde e da educação) e 772 M€ (6,1%) na aquisição de bens e serviços. O aumento de 332 M€ em despesas de investimento refletiu-se, principalmente, nas áreas das infraestruturas e habitação e do ambiente e ação climática.

Atendendo à natureza estrutural e duradoura, são particularmente relevantes as pensões pagas pela segurança social e pela Caixa Geral de Aposentações, no valor de 32 009 M€ (mais 1 308 M€ face a 2022; 4,3%).

A Conta engloba a execução orçamental de 491 serviços processadores da administração central e de 12 entidades da segurança social. Quatro entidades da administração central estão omissas deste universo e duas não reportaram execução. (Cfr. pontos C.1.1. e C.1.2.)

Distribuição da receita e da despesa da AC e SS



5. O stock da dívida pública consolidada fixou-se em 247 212 M€, o que representa uma diminuição de 11 903 M€ (4,6%) face a 2022. Este bom desempenho – também refletido na dívida de Maastricht, que se reduziu para 99,1% do PIB – resultou do facto de uma parte importante do financiamento (mais 18 227 M€ do que em 2022) ter sido assegurada junto de entidades públicas que integram o perímetro orçamental. Os encargos com juros totalizaram 5 974 M€, um aumento de 3,0% face a 2022. Apesar das previsões



apontarem para uma tendência decrescente do rácio da dívida (95,6% em 2024 e 91,5% em 2025), o seu desempenho ainda se situa aquém do valor de referência (60% do PIB), ou seja, o *stock* da dívida continua significativamente elevado. Esta realidade, em paralelo com a potencial diminuição ou finalização dos programas de compra de ativos por parte do Banco Central Europeu e o prolongamento da guerra na Ucrânia, reforça o risco quanto ao financiamento futuro, em especial em anos com elevado montante de dívida a refinar, como 2027 e 2030. (Cfr. ponto C.2.5. e Caixa 6)

6. **As garantias prestadas pelo Estado (em termos acumulados) totalizaram 16 741 M€ (menos 2 084 M€ do que em 2022).** Salienta-se que as garantias prestadas a entidades fora do perímetro orçamental (13 014 M€, 77,7% do valor total) constituem responsabilidades contingentes que, a serem executadas, têm impacto na despesa e na dívida e, por essa via, na sustentabilidade das finanças públicas. (Cfr. ponto C.4.5.)
7. **Embora não afetem o défice, a Conta integra operações classificadas como ativos financeiros que visam prosseguir objetivos sociais e de política pública, não se destinando a produzir retorno financeiro.** Em 2023, enquadrou-se nessa situação o aumento de capital da Efacec (216 M€). Em contabilidade nacional, algumas destas operações são consideradas no apuramento do saldo. (Cfr. ponto C.1.2. e Caixa 4)
8. **Registou-se uma evolução positiva no relato orçamental da descentralização, mas a Conta de 2023 não procede ainda à divulgação detalhada de todos os valores transferidos ao abrigo deste processo.** Com efeito, esta Conta relata, por área, competência e município, os valores orçamentados e executados a título de Fundo de Financiamento da Descentralização, mas, quanto ao outro instrumento financiador desta, o Fundo Social Municipal, não se verifica o mesmo grau de detalhe, que se considera necessário para comprovar que ambos os fundos financiam competências diferentes. (Cfr. Caixa 5)

PROCESSO ORÇAMENTAL

9. **O reporte da execução das medidas de política teve um retrocesso face ao ano anterior, em prejuízo da transparência da informação. O enquadramento plurianual permanece limitado.** O Relatório da Conta não divulga a execução de uma parte significativa das medidas, em particular, na área da receita. Por sua vez, o enquadramento plurianual do Orçamento para 2023 foi afetado pelo facto de as Grandes Opções 2022-2026 não apresentarem uma sistematização de medidas que permita estabelecer a sua consonância com o Relatório do Orçamento do Estado de 2023, o Programa de Estabilidade 2022-2026 não ter dado a conhecer as opções de política e o Quadro Plurianual das Despesas Públicas não explicitar de que forma as políticas públicas concorrem para os limites de despesa. (Cfr. ponto B.1.)
10. **Algumas componentes da receita e da despesa apresentam recorrentemente, desde 2017, 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 2023, ficou 2 202 M€ abaixo do previsto. (Cfr. ponto B.2.)
11. **A orçamentação da dotação provisional e das dotações centralizadas, inscritas no Ministério das Finanças, contraria o princípio da especificação e reduz a eficácia da previsão da despesa por programas orçamentais.** Da dotação provisional utilizada (804 M€), 40,1% destinou-se ao reforço de dotações suborçamentadas, incluindo despesas com pessoal (231 M€) e não para fazer face a despesas excecionais, não previsíveis e inadiáveis, como a lei determina. Da dotação centralizada “regularização de passivos e aplicação de ativos”, inscrita em ativos financeiros (sem impacto no saldo), 456 M€ foram utilizados principalmente no reforço de despesas efetivas da saúde (com impacto no saldo). (Cfr. ponto C.2.1.)

CONTA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

- 12. A receita da administração central (83 202 M€) aumentou 11 908 M€ (16,7%), influenciada por situações pontuais, pela melhoria da atividade económica e do mercado de trabalho, bem como pelo impacto da inflação.** A transferência do Fundo de Pensões do Pessoal da Caixa Geral de Depósitos, a menor perda de receita decorrente das medidas de mitigação do choque geopolítico, a arrecadação de IVA de 2022 com prazo de pagamento prorrogado para 2023, a redução dos reembolsos de IRC do regime de ativos por impostos diferidos e a devolução ao Estado de verbas não utilizadas da medida de apoio ao gás natural explicam metade do aumento. A receita fiscal alcançou 59 642 M€, mais 6 758 M€ em comparação com 2022, em particular por via do aumento da receita do IVA (2 232 M€; 10,5%), do IRS (2 142 M€; 13,6%) e do IRC (1 585 M€; 22,3%). (Cfr. pontos C.2.2. e C.2.2.1.)
- 13. A receita fiscal está subavaliada em 159 M€.** Para esta situação concorreu a incorreta dedução de: i) receitas próprias da Autoridade Tributária e Aduaneira (133 M€ registados como reembolso de IVA, IRS e IRC e 14 M€ como abate à receita); e ii) apoios sociais pagos (12 M€ por abate à receita de IRS), desvirtuando também o custo das medidas sociais adotadas. (Cfr. ponto C.2.2.1.)
- 14. A falta de progressos na implementação do regime de contabilização das receitas do Estado continua a penalizar o rigor e a tempestividade da informação contabilística.** As insuficiências na interligação dos sistemas, os atrasos na classificação e registo da receita e a falta de identificação de todos os responsáveis pela contabilização afetam a fiabilidade do reporte da receita e prejudicam a implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, designadamente quanto aos projetos relativos à Entidade Contabilística Estado e à gestão da tesouraria. Porém, verificaram-se melhorias no reporte no Sistema de Gestão de Receitas com o registo das receitas das escolas dos ensinos básico e secundário (443 M€). (Cfr. ponto C.2.2.)
- 15. As receitas fiscais consignadas totalizaram 4 985 M€ (8,4% da receita fiscal), registando um aumento de 597 M€, tendência que se verifica desde 2019.** Esta prática condiciona uma gestão financeira global e não observa o princípio orçamental da não consignação segundo o qual não pode afetar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas, pelo que deve ser objeto de escrutínio anual, no âmbito da discussão e votação do Orçamento. (Cfr. ponto C.2.2.1.)
- 16. Na carteira de dívidas a cobrar pela Autoridade Tributária e Aduaneira, a dívida incobrável (10 419 M€) mais do que triplicou desde 2016, apesar do Estado ter vindo a criar regimes de apoio ao contribuinte, permitindo o pagamento de dívidas em prestações e a compensação de créditos.** Em 2023, já representa 38,9% da dívida total (26 758 M€). O aumento registado deveu-se às crises financeiras, à pandemia e à crise energética, bem como à alteração da jurisprudência quanto à contagem do prazo que decorre até à prescrição da dívida, acrescendo, em 2023, dois processos de valor excecionalmente elevado (1 003 M€), em validação. (Cfr. ponto C.2.2.3.)
- 17. A despesa da administração central (81 308 M€) aumentou 2 393 M€ (3,0%), envolvendo componentes de natureza estrutural, sobretudo despesas com pessoal e aquisição de bens e serviços (mais 1 267 M€ e 765 M€, respetivamente).** Destacam-se as medidas de valorização remuneratória de trabalhadores em funções públicas e, a nível setorial, o crescimento da despesa nas áreas da saúde e da educação, apesar do processo de transferência de competências para os municípios em curso ter contribuído para minimizar esse efeito. O crescimento das transferências de capital para empresas privadas e para as autarquias locais explica a maior variação percentual destas despesas. (Cfr. ponto C.2.3.)
- 18. A despesa com habitação tem vindo a crescer desde 2019, não estando ainda reunidas as condições que permitam avaliar a intervenção do Estado neste âmbito.** No período de 2019 a 2023, registou um aumento de 188,6%, atingindo 303 M€ em 2023, fruto da subida dos preços da habitação e dos valores das rendas, o que fez acelerar a intervenção do Estado no apoio à habitação. Cerca de um quinto desta despesa não é



paga pelo Programa Infraestruturas e Habitação, mas por outros programas, o que prejudica a avaliação global do esforço financeiro do Estado com a habitação. Esta situação demonstra a necessidade de progredir na orçamentação por programas para aferir o custo e avaliar as políticas públicas. (Cfr. ponto C.2.3.3.)

- 19. Os fundos de pensões integrados na CGA pressionam a despesa do Estado.** Dos 19 fundos especiais de reserva constituídos na sequência da transferência de responsabilidades com pensões para a CGA, apenas 13 ainda dispunham de reservas, no final de 2023, sendo que apenas 4 geraram rendimento suficiente para cobrir os seus encargos e ainda crescer valor à reserva. A evolução das reservas, pressionada pela diferença entre as responsabilidades tendencialmente crescentes e os recursos obtidos para fazer face às mesmas, tendencialmente decrescentes (quer por via da redução dos correspondentes beneficiários ativos, quer pela dificuldade em gerar valor) fazem antever o aumento dos encargos a assumir pelo Estado. As responsabilidades com pensões dos 6 fundos, cujas reservas já se extinguíram, representaram para a CGA/Estado um esforço financeiro de 183 M€, em 2023, e um valor acumulado de 2 021 M€, desde 2011. (Cfr. ponto C.4.1.)
- 20. No final de 2023, os pagamentos em atraso há mais de 90 dias totalizavam 228 M€, o valor mais elevado desde 2020, interrompendo a tendência decrescente dos últimos cinco anos.** Ao longo do ano, os pagamentos mantiveram uma média mensal de 510 M€, atingindo o valor máximo em novembro (1 054 M€). A redução verificada no final do ano reflete o efeito das dotações de capital para cobertura de prejuízos das unidades locais de saúde EPE que, no entanto, foram insuficientes para fazer face ao pagamento da totalidade dos encargos vencidos dessas entidades (444 M€ no final do ano), traduzindo a necessidade de rever o seu modelo de financiamento. (Cfr. ponto C.2.3.4.)
- 21. Os sistemas centrais do Ministério das Finanças continuam a não incluir o registo de operações extraorçamentais materialmente relevantes, prejudicando a transparência e o controlo das contas.** Esta situação decorre da inadequação dos sistemas de informação, de falhas de reporte dos serviços, bem como da falta de identificação formal da entidade responsável por autorizar a despesa e assegurar o seu registo contabilístico (caso da cobrança de impostos pela Autoridade Tributária e Aduaneira para entrega às regiões autónomas e aos municípios, 5 959 M€ em 2023). (Cfr. ponto C.2.4.)
- 22. A informação sobre a dívida pública continua incompleta.** A Conta omite o *stock* da dívida dos serviços e fundos autónomos que ascendeu a 27 150 M€, menos 2 639 M€ do que em 2022, devido, em particular, à extinção da dívida da CP – Comboios de Portugal ao Estado, no valor de 1 864 M€. Esta omissão condiciona a verificação do cumprimento dos limites de endividamento fixados pela Lei do Orçamento. A Conta reporta indevidamente como pagos 55 M€ relativos a montantes vencidos de Certificados de Aforro e do Tesouro que se mantinham à guarda do IGCP, por não ter conseguido efetivar o seu pagamento. (Cfr. ponto C.2.5.)
- 23. A informação relativa ao património financeiro reportada na Conta é incompleta, não suprimindo a falta de demonstrações financeiras.** O valor do património financeiro atingiu 134 948 M€, mais 680 M€ do que em 2022, sendo 63,8% da carteira constituída por ativos detidos por entidades do perímetro orçamental, resultando num património financeiro consolidado de 45 204 M€. A carteira do Estado continuou a incluir ativos sem perspetiva de gerar valor ou com custos de gestão superiores aos valores a recuperar ou relativos a entidades extintas ou em processo de liquidação. No final de 2023, mais de metade da carteira dos serviços e fundos autónomos (59,4%) era composta por títulos de dívida pública. (Cfr. ponto C.2.6.)
- 24. Em 2023, as participações do Estado no capital de empresas totalizaram 39 389 M€.** Cerca de 90% destas participações são geridas pela DGTF e as restantes, maioritariamente, pela Parpública e pelo Fundo de Resolução. Sob gestão da DGTF, incluem-se as participações no Mecanismo Europeu de Estabilidade e na Infraestruturas de Portugal. Sob gestão da Parpública, incluem-se diversas no segmento imobiliário (designadamente nas Estamo e na Fundiestamo), bem como no setor das águas. A estas, crescem as relacionadas com os processos de privatização. A carteira do Fundo de Resolução inclui as participações no

capital social do Novo Banco e da Oitante. (Cfr. Caixa 7)

- 25. A despesa com ativos financeiros continua sobrevalorizada.** Em 2023, foram contabilizados como ativos financeiros 562 M€ (1 052 M€ em 2022) de entradas de capital em empresas públicas para cobertura de prejuízos. (Cfr. ponto C.2.6.1.1.)
- 26. A transferência de competências da gestão do património imobiliário público da Direção-Geral do Tesouro e Finanças para a Estamo, ocorrida em 2023, foi efetuada sem estarem garantidas condições suficientes à sua operacionalização.** Esta situação originou, nomeadamente, constrangimentos na migração da informação, bem como na cobrança e contabilização das contrapartidas pagas por entidades públicas pela ocupação de imóveis do Estado. (Cfr. Caixa 8)
- 27. Subsiste a falta de inventário e de uma valorização adequada dos imóveis do Estado.** O Relatório da Conta apresenta informação incompleta sobre as operações imobiliárias, omitindo 94,5% da receita de alienações e 55,5% da despesa com aquisições de imóveis. Por sua vez, o reporte sobre as rendas recebidas como contrapartida pela ocupação dos imóveis é incompleto. Para além disso, do valor devido de rendas, de 2014 a 2023, estão por pagar cerca de 23%. (Cfr. ponto C.2.7.)
- 28. A informação sobre a posição de tesouraria das entidades que integram o perímetro da Conta mantém-se incompleta.** A Conta apenas contém a movimentação de fundos na tesouraria do Estado, não refletindo as contas que as entidades detinham na banca comercial. O saldo da tesouraria do Estado, no final de 2023, ascendeu a 8 103 M€ (menos 4 719 M€ face a 2022). (Cfr. ponto C.2.8.1.)
- 29. A apreciação do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria continua comprometida por ausência de um quadro normativo completo e coerente, incluindo um regime sancionatório aplicável às entidades incumpridoras.** Em 2023, foram identificados em incumprimento pelo menos 91 M€ de disponibilidades fora do Tesouro (48 M€ em 2022). (Cfr. ponto C.2.8.2.)
- 30. Os benefícios fiscais centram-se essencialmente em apoios à economia e às famílias, com destaque para os recentes apoios à habitação. Continuam a verificar-se insuficiências na sua avaliação e controlo.** O reporte da despesa fiscal na Conta abrangeu cerca de dois terços dos benefícios fiscais (202 em 303) e totalizou 15 056 M€, menos 1 385 M€ (-8,4%) do que em 2022. O benefício “Residentes não habituais”, com 1 297 M€, representava 62,8% da despesa fiscal em IRS. Constatou-se que, para estes contribuintes, a AT não controla a existência de dívidas fiscais, situação que daria origem à suspensão do benefício. Em consequência, no final de 2023, 93 contribuintes, no universo de 39 909, usufruíam deste benefício, apesar de terem dívidas fiscais (17 M€). (Cfr. ponto C.4.4.)
- 31. No âmbito das parcerias público-privadas, subsistem insuficiências na identificação do universo, na validação dos dados prestados pelos parceiros públicos e privados, no acompanhamento pelas entidades envolvidas e no reporte orçamental.** O Relatório da Conta apenas contempla informação relativa às parcerias objeto de reporte pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, não integrando dados sobre outras concessões, incluindo subconcessões. A Conta assinala 1 255 M€ de encargos públicos líquidos com contratos de parceria (1 356 M€ em 2022), respeitante a 36 contratos, permanecendo por certificar a sua completude. (Cfr. ponto C.4.6.)



CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

- 32. A Conta de 2023, relativamente à segurança social, foi elaborada com informação não definitiva.** A adoção, pela primeira vez, do SNC-AP por todas as entidades do subsetor da segurança social coincidiu com a entrada em produção do novo sistema de informação financeira, cuja implementação se revelou particularmente complexa, resultando em atrasos nos fechos das contas individuais que comprometeram os prazos definidos para a produção da Conta Geral do Estado. (Cfr. pontos A.1. e C.3.2.)
- 33. A adoção do SNC-AP não foi integral no primeiro ano e verificou-se uma aplicação não homogénea por parte das entidades.** A transição para o SNC-AP trouxe avanços, designadamente ao nível do acréscimo, com a especialização do rendimento das liquidações de receita de janeiro referentes às remunerações de dezembro do ano anterior. Porém, não foram ainda regularizados e supridos diversos erros e omissões que o Tribunal tem vindo a sinalizar. (Cfr. Caixa 2)
- 34. O saldo orçamental da segurança social em 2023 foi novamente histórico com um saldo efetivo de 5 477 M€.** A sua estrutura de financiamento mantém-se ancorada na receita de contribuições e quotizações que representam 65,5% do total. O aumento do saldo em 34,6% (1 409 M€) face a 2022 reflete um crescimento expressivo da receita efetiva (7,9%), superior ao da despesa efetiva (4,4%). De destacar o aumento da receita contributiva (12,5%), sustentado nas dinâmicas positivas no mercado de trabalho (mais emprego e melhores remunerações), e da receita fiscal consignada à segurança social (13,9%).
- Do lado da despesa, verificou-se um aumento nas transferências correntes (4,8%), onde se incluem 863 M€ de apoios para mitigar o efeito do choque geopolítico. 93,8% da despesa efetiva destinou-se ao pagamento de prestações sociais (30 818 M€, +1 431 M€), com destaque para as pensões e complementos, que aumentaram 4,2% refletindo, quer as medidas do ano, quer o aumento do número de beneficiários (mais 30 950). (Cfr. ponto C.3.2.)
- A despesa inclui uma transferência de 34 M€ para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa para pagamento de despesas extraordinárias com estruturas residenciais para pessoas idosas durante a pandemia, que não estavam previstas no protocolo de cooperação com a segurança social e para as quais não foi possível confirmar: i) se os valores foram validados; ii) se decorreram de necessidades e solicitações da segurança social; e iii) as razões pelas quais tais compromissos não foram satisfeitos em tempo oportuno, mas apenas decorridos mais de três anos. (Cfr. ponto C.3.2.)
- 35. O novo apoio extraordinário à renda evidencia riscos suscetíveis de afetar a veracidade na atribuição, a exatidão no cálculo e conseqüentemente a correção no pagamento.** A medida abrangeu em 2023 um universo de 258 661 beneficiários e envolveu uma despesa pública de 350 M€. O apoio anual por beneficiário situou-se nos 1 351,87€. Um quarto dos apoios atribuídos a atingirem, porém, o valor máximo mensal de 200€ por beneficiário. Foram identificadas desconformidades e outras situações na sua implementação, designadamente: i) 35 229 beneficiários aos quais o apoio não foi pago; ii) não pagamento dos valores referentes a dezembro de 2023; iii) pagamento do apoio a 32 beneficiários não residentes em território nacional; iv) beneficiários menores de idade; e v) 2 867 residentes não habituais beneficiaram deste apoio. (Cfr. Caixa 9)
- 36. O valor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, no final de 2023, encontrava-se mais próximo do objetivo legal de cobrir 2 anos de pensões do sistema previdencial (20,7 meses).** O aumento no valor da carteira (6 838 M€; 29,7%) resultou sobretudo das entradas de capital recebidas: 2 434 M€ do saldo anual do sistema previdencial-repartição; 1 500 M€ de uma parcela das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem; e 623 M€ das receitas fiscais consignadas, mas também de uma evolução positiva no valor acrescentado proveniente da gestão da carteira (2 281 M€). (Cfr. ponto C.3.4.)

37. A Conta Geral do Estado de 2023, pela primeira vez desde há longa data, não veio acompanhada das demonstrações financeiras consolidadas da segurança social e respetivos anexos. Da análise das prestações de contas individuais das entidades que compõem o perímetro da Conta da Segurança Social verificou-se:

- **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), escusa de opinião no caso do Instituto da Segurança Social e emissão na modalidade de opinião com reservas e ênfases nas demais.** Acresce a existência de reservas e ênfases que revelam fragilidades nas demonstrações financeiras das entidades, algumas das quais têm vindo também a ser alvo de reservas por parte do Tribunal nos diversos pareceres. (Cfr. ponto C.3.)
- **Persistência de erros e omissões:** (Cfr. ponto C.3.3.)
 - ❑ **Subvalorização dos passivos**, por não refletir a existência de passivos pela atribuição de direito às prestações sociais a pagamento. A não relevação destes passivos compromete a obtenção de uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira da segurança social afetando, igualmente, a sustentação e transparência do impacto de decisões tomadas neste âmbito.
 - ❑ **Subvalorização da dívida de contribuintes**, uma vez que, para 41,4% das dívidas no valor de 5 702 M€, se verifica o incumprimento do princípio da especialização do exercício, não sendo calculados juros vencidos e também pela existência de 21 M€ de contas de juros de mora com saldos credores (contranatura).
 - ❑ **Sobrevalorização da dívida de clientes**, por não registo da sua incobrabilidade, continuando relevadas nas demonstrações financeiras dívidas sem qualquer possibilidade de recuperação.
 - ❑ **Sobreavaliação da dívida de prestações sociais a repor**, sendo o saldo relevado nos balanços das entidades 91 M€ superior ao que consta nas contas correntes dos beneficiários.
 - ❑ **Fragilidades no controlo e contabilização dos bens imóveis**, com imóveis não reconhecidos nas contas ou registados com valor zero, obras de beneficiação não incorporadas nos respetivos edificados, não segregação do valor do terreno do valor do edificado e incumprimento das vidas úteis definidas no Classificador Complementar 2 do SNC-AP. Foram ainda adotadas políticas contabilísticas ao nível do reconhecimento e mensuração que não são consentâneas com o previsto no SNC-AP. A existência de 516 imóveis devolutos sinaliza dificuldades na sua gestão e traduz-se em capital não aproveitado.
 - ❑ **Fragilidades no controlo e contabilização dos bens móveis**, por incorreta classificação, bem como por falta de uniformidade e erros na atribuição de vida útil, com impacto nas depreciações.

38. Um conjunto de diplomas e normas legais, com impacto nas entidades da segurança social, carecem de revisão há vários anos, não se tendo verificado progressos em 2023. Neste âmbito, é de assinalar: i) a não constituição de património próprio do Fundo de Garantia Salarial e ausência de regulamentação nacional para parte do seu financiamento; ii) a 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; iii) a existência de discrepâncias no quadro legal do financiamento, designadamente no que respeita à componente capitalização do sistema previdencial; e iv) a não revisão da portaria que regulamenta a política de investimento do FEFSS e da norma que determina a afetação de parte da receita de IRC (cuja formulação é inexequível). (Cfr. ponto C.3.)

39. A aplicação do princípio da onerosidade desde 2019 tem-se traduzido numa arrecadação de receita bastante reduzida e numa acumulação de dívidas por cobrar. A segurança social, em 2023, arrecadou apenas 8 m€ ao abrigo do princípio da onerosidade (rendas pagas por entidades públicas pela ocupação de imóveis), ascendendo o valor por cobrar a 27 M€. (Cfr. ponto C.3.3.8.)



CONTA CONSOLIDADA

- 40. O processo de consolidação continua incompleto, o que conduz à sobrevalorização da receita e despesa, ainda que não afete o saldo.** Não foram eliminados todos os fluxos materialmente relevantes entre entidades pertencentes ao perímetro da Conta, sobrevalorizando a receita e a despesa em, pelo menos, 250 M€ na venda/aquisição de bens e serviços e 322 M€ relativos a juros da dívida pública direta. (Cfr. ponto C.1.2.)
- 41. A desatualização do classificador económico tem originado a incorreta e insuficiente especificação da receita e despesa.** As alterações do perímetro orçamental e a evolução da composição dos agregados da receita e despesa têm resultado na utilização de rubricas residuais para valores materialmente relevantes, por inexistência de rubrica adequada. Também concorre para a insuficiente especificação das operações a utilização por entidades públicas reclassificadas de um classificador simplificado. (Cfr. ponto C.1.2.)

OUTROS FLUXOS FINANCEIROS

- 42. Os fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia apresentaram em 2023 um saldo de 6 043 M€, superior em 72,2% face ao ano anterior,** destacando-se o acréscimo registado nas transferências para Portugal, resultante do aumento significativo dos fluxos financeiros provenientes do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Em 2023, foram transferidos 3 757 M€ da parcela subvenção do Mecanismo (3 586 M€ relativos ao 2.º e à maioria dos 3.º e 4.º pedidos de pagamento à Comissão Europeia e 171 M€ relativos ao pré-financiamento do REPowerEU). (Cfr. ponto C.4.2.)
- 43. 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 a recuperação e crescimento económico e financeiro do País. Neste âmbito, tendo em conta a execução registada no final do ano de 2023, torna-se necessário:
- **Encerrar o Portugal 2020**, já que 761 M€ (625 M€ do FEADER; 128 M€ do Fundo de Coesão; e 8 M€ do FEAMP) permaneciam por executar/validar;
 - **Acelerar a execução do PRR**, uma vez que se encontrava por executar/validar um montante avultado (18 579 M€);
 - **Impulsionar a execução do Portugal 2030**, visto que, findo já o terceiro ano do período de programação, esta se mantinha a um nível incipiente, encontrando-se por executar/validar mais de 98% (22 582 M€) do valor programado. (Cfr. ponto C.4.2.)
- 44. No âmbito do PRR, continuam a ser identificadas insuficiências nos registos contabilísticos, bem como diferentes práticas de contabilização do recebimento e da utilização destes fundos.** Em resultado, os registos contabilísticos espelhados na Conta de 2023 não refletem de forma adequada as verbas recebidas pelos beneficiários do PRR, o que afeta a fiabilidade da informação e prejudica a monitorização da execução orçamental.
- A execução do PRR mantém-se baixa, face ao período de execução decorrido.** Até final de 2023, a execução orçamental acumulada da despesa do PRR registada na Conta Geral do Estado (despesa consolidada) foi de 2 793 M€, tendo a do ano de 2023 sido de 1 751 M€. Embora referidos apenas às entidades integradas no perímetro da Conta, estes valores traduzem um nível de execução orçamental de apenas 18,6% do valor da dotação contratualizada entre a Estrutura de Missão Recuperar Portugal e os beneficiários diretos e intermediários do mesmo perímetro. O nível de execução, embora tenha crescido 10,6 pontos percentuais relativamente a 2022, considera-se baixo, uma vez que no final do ano já estavam decorridos três anos do período de execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, o qual deve ser

integralmente cumprido até agosto de 2026.

Apenas 16% do valor total programado para o PRR havia, no final de 2023, chegado efetivamente aos executores dos investimentos. Considerando a execução global do PRR (incluindo as entidades fora do perímetro de consolidação da Conta), verificou-se que, no final de 2023, do total das transferências recebidas da CE (7 772 M€), 3 637 M€ haviam chegado aos beneficiários diretos e finais, o que correspondia a cerca de 47% dessas transferências e a 16% do valor total programado para o PRR (22 216 M€). (Cfr. ponto C.4.2.)

45. Os fluxos financeiros para as regiões autónomas e para as autarquias locais registaram um crescimento em 2023. Estes fluxos totalizaram 1 055 M€ e 6 253 M€ (mais 19,2% e 12,9%, respetivamente) e abrangem a participação nos impostos e verbas afetas a finalidades específicas, designadamente empréstimos e fundos europeus. Nas regiões autónomas, o aumento deveu-se ao maior volume de transferências de fundos europeus, enquanto nas autarquias locais decorre do processo de descentralização de competências (em 2023, as transferências do Fundo de Financiamento da Descentralização ascenderam a 1 210 M€). (Cfr. ponto C.1.4.)

46. As despesas, por beneficiário, pagas pelo Estado referentes ao Subsídio Social de Mobilidade nas regiões autónomas mais do que duplicaram nos últimos 9 anos. O respetivo regime legal carece de revisão, pois não incentiva a procura por viagens mais económicas nem previne práticas comerciais que empolem os preços das viagens. Este subsídio, que consiste no reembolso de uma parte do custo das viagens a residentes nas regiões autónomas e a estudantes em deslocação entre as regiões e o Continente, em 2023, totalizou 126 M€ (89 M€ em 2022). O seu custo unitário passou entre 2015 e 2023, de 98€ no caso da Madeira para 194€ e de 163€ para 376€, nos Açores. (Cfr. Caixa 10)

47. A informação respeitante ao financiamento do setor empresarial do Estado reportada no Relatório da Conta é incompleta. As limitações do Relatório derivam da informação se restringir às operações efetuadas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças e extravasar o âmbito do setor ao incluir fluxos com empresas da administração regional e local e alguns fundos com autonomia administrativa e financeira, o que revela a importância de identificar corretamente as empresas que integram este setor. O financiamento líquido do setor totalizou 4 418 M€ (menos 13 M€ do que em 2022), destinando-se 63,0% a empresas públicas de transportes e de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias. (Cfr. ponto C.4.3.1.)

48. A informação relativa aos apoios, sob a forma de subsídios e transferências a entidades não pertencentes à administração pública, não é apresentada no Relatório da Conta de forma clara e integrada. Estes apoios ascenderam a 4 664 M€, menos 21,6% do que em 2022. A materialidade e natureza não reembolsável dos 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 diferentes abordagens, âmbitos e critérios aplicados na classificação dos apoios, em prejuízo da qualidade da informação. (Cfr. ponto C.4.3.2.)

49. Os apoios ao setor financeiro atingiram 21 M€ devido, na quase totalidade, a despesas com a reprivatização do BPN (20 M€). Em 2023, em termos globais, o saldo entre as receitas e as despesas foi favorável ao Estado (294 M€, que compara com 165 M€ em 2022), apesar de o valor acumulado continuar negativo (-21 590 M€). A receita totalizou 315 M€, relativos a amortização de empréstimos concedidos e a recebimento de dividendos. O valor nominal dos ativos no final do ano (11 063 M€) corresponde a cerca de metade dos encargos líquidos suportados. (Cfr. ponto C.4.3.3.)



JUÍZO SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2023

A Conta Geral do Estado de 2023 não cumpre os requisitos fixados na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), designadamente nos artigos 62.º, 63.º e 66.º, por não incluir as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas dos subsetores da administração central (AC) e da segurança social (SS), de acordo com a normalização contabilística em vigor. A estrutura de informação referente à AC mantém-se idêntica à de anos anteriores, incluindo os mapas informativos que estavam previstos na LEO de 2001. Já no que se refere à conta da SS, e contrariamente aos anos anteriores, não veio acompanhada das demonstrações financeiras consolidadas e respetivos anexos.

Este incumprimento compromete o desiderato pretendido pela LEO de a Conta proporcionar uma imagem verdadeira e apropriada não só da execução orçamental, mas também da posição financeira, das alterações na posição financeira, do desempenho e dos fluxos de caixa. Assim, não possibilita outro juízo por parte do Tribunal que não seja o de não conformidade da CGE apresentada.

Acresce que a CGE 2023 está afetada por omissões e erros materialmente relevantes, levando à formulação de reservas, e influenciada por diferentes situações relativas à execução orçamental e à apresentação de alguns elementos patrimoniais, evidenciadas como ênfases.

O cumprimento da Lei e a implementação das recomendações formuladas ao Governo e à Assembleia da República são indispensáveis para ultrapassar as atuais limitações na produção e reporte da informação orçamental e financeira.

Limitação de âmbito

A CGE 2023 não inclui as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas da AC e da SS, não permitindo a apreciação do desempenho financeiro.

Reservas

Conta consolidada

- ◆ O processo de consolidação encontra-se incompleto por:
 - ◇ não eliminação de todos os fluxos materialmente relevantes entre as entidades do perímetro, causando a sobrevalorização das receitas e despesas consolidadas, ainda que não tenha impacto no saldo, designadamente 250 M€ em vendas/aquisição de bens e serviços;
 - ◇ não eliminação integral dos juros da dívida pública direta detida por entidades da AC e da SS (98 M€ na AC e 223 M€ na SS).
- ◆ Erros e omissões identificados em operações da AC e da SS.
- ◆ Insuficiente especificação de receita e de despesa, por inadequação do respetivo classificador económico, originando a 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 159 M€, abrangendo 147 M€ de encargos de liquidação e cobrança da Autoridade Tributária e Aduaneira e 12 M€ de apoios sociais pagos por abate à receita de IRS, contrariando os princípios da não compensação e da especificação estabelecidos na LEO;
 - ◇ registo incorreto de dividendos pelo valor líquido, abrangendo, pelo menos, 150 M€.
- ◆ Incumprimento do n.º 1 do art. 8.º do DL 53-B/2021, de 23/06, relativamente à contabilização dos montantes recebidos em 2023 para financiamento de despesa enquadrável no Plano de Recuperação e Resiliência (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 das EPR (27 150 M€) no *stock* da dívida pública pelo que a Conta não apresenta o valor da dívida financeira consolidada (247 212 M€).
 - ◇ Ausência de informação completa e integrada sobre a carteira de ativos financeiros, que totaliza 45 204 M€ em valores consolidados.
 - ◇ Ausência de inventário do património imobiliário.
- ◆ Erros no Relatório da Conta relativamente aos fluxos com as regiões autónomas, as autarquias locais e o setor empresarial do Estado, bem como às operações imobiliárias.
- ◆ Fragilidades na relevação das operações extraorçamentais nos sistemas centrais do MF:
 - ◇ Não relevação como receita extraorçamental de parte significativa dos fluxos financeiros recebidos por entidades da administração central (pelo menos 4 203 M€), nem dos correspondentes pagamentos como despesa extraorçamental (pelo menos 4 581 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 5 959 M€).
 - ◇ Relevação de fluxos financeiros superiores aos registados na conta de gerência (pelo menos 7 966 M€ na receita e 7 653 M€ na despesa).
- ◆ Quantificação incompleta da despesa fiscal: dos 303 benefícios fiscais identificados pela Autoridade Tributária e Aduaneira, apenas é quantificada a despesa fiscal de 202.
- ◆ Sobrevalorização da despesa fiscal em 45 M€ relativa a derramas municipais.

Segurança Social

- ◆ Sobrestimação do saldo orçamental global em 148 M€ (por não reconhecimento de uma despesa desse montante relativa à constituição de um depósito a prazo).
- ◆ Subavaliação em 68 M€, da despesa referente ao apoio extraordinário à renda (pelo não pagamento em 2023 a 35 229 beneficiários e do valor referente a dezembro, despesa que transitou para 2024).



Ênfases

Conta consolidada

- ◆ Os documentos de planeamento, de previsão orçamental e de reporte da execução revelam fragilidades quanto à articulação e coerência. O Relatório da CGE 2023 identifica a execução orçamental de apenas parte das medidas fixadas no Relatório do OE 2023 e no Programa de Estabilidade 2023-2027.
- ◆ O excedente orçamental de 2023 beneficiou de operações de natureza excecional, como a devolução de 700 M€ de apoios pagos no ano anterior e a transferência para a CGA de 3 018 M€ relativos ao Fundo de Pensões do Pessoal da Caixa Geral de Depósitos, receita que tem associados encargos com o pagamento de pensões que irão onerar os orçamentos do Estado futuros. Beneficiou também do aumento dos pagamentos em atraso em 156 M€.
- ◆ 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 continuou a alargar-se em 2023, 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, que anteriormente estavam distribuídas por diferentes programas/subsetores).

Administração Central

- ◆ As contas das entidades que integram 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 diminui a qualidade das contas públicas.
- ◆ Sobrevalorização da despesa com ativos financeiros em 562 M€, por corresponderem a entradas de capital em empresas públicas para cobertura de prejuízos. Com impacto significativo na dívida, verificaram-se também aumentos de capital em empresas fora do perímetro da AC, que visam prosseguir essencialmente objetivos sociais e de política pública (e não o retorno financeiro), de que é exemplo o aumento de capital da Efacec, no valor de 216 M€.
- ◆ Insuficiência de informação e contabilização sobre os fluxos financeiros oriundos da União Europeia e sobre a execução orçamental financiada por esses recursos.
- ◆ Quadro legal da unidade de tesouraria do Estado incompleto, disperso por vários diplomas e com lacunas ao nível, quer dos procedimentos de acompanhamento e controlo, quer do regime sancionatório.
- ◆ Os fundos saídos da tesouraria do Estado excederam a execução orçamental em 1 M€ por a entidade Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Cultura não ter devolvido os pedidos de libertação de créditos não utilizados.

Segurança Social

- ◆ O reporte nas demonstrações orçamentais ter sido efetuado com base em informação ainda provisória (de abril de 2024) subvalorizou o saldo efetivo apresentado em 1 M€.

- ◆ A despesa com pensões e complementos está influenciada por impactos de natureza extraordinária:
 - i) 648 M€ do complemento excecional pago a pensionistas, em outubro de 2022, que constituiu uma antecipação de parte da atualização referente ao valor das pensões a pagar em 2023; ii) 165 M€ por conta do impacto da alteração de referencial contabilístico no registo das retenções efetuadas nestas prestações em dezembro de 2023, que apenas terão reflexo na despesa em janeiro de 2024; e iii) 3 M€ de despesa de 2022, que só foi paga em 2023, por atraso na publicação da respetiva portaria.
- ◆ A aplicação do novo referencial contabilístico não foi realizada de forma homogénea identificando-se questões que afetam as contas individuais e com impacto numa conta consolidada, designadamente:
 - ◇ Sobre o valor dos ativos fixos tangíveis verifica-se a existência de imóveis não reconhecidos nas contas ou registados com valor zero, inconformidades relevantes para o valor das depreciações dos mesmos, não incorporação das obras de beneficiação nos respetivos números de imobilizado dos edificadas e a não segregação dos valores do terreno e do edificado. Verifica-se também, ao nível de bens móveis, falta de uniformidade e incorreta atribuição do período de vida útil.
 - ◇ Sobre a dívida de contribuintes, verifica-se a impossibilidade de validação da informação referente à dívida não participada a execução fiscal (5 702 M€), que representa 41,4% do valor relevado no balanço existente no Sistema de Informação Financeira e nos sistemas de contas correntes. Subvalorização dessa mesma dívida por incumprimento do princípio da especialização do exercício de juros vencidos até 31/12/2023. Subvalorização da dívida de contribuintes global por existência de contas de juros de mora com saldos credores (contranatura), no montante de 21 M€.
 - ◇ Sobre o saldo das contas de clientes, verifica-se uma sobrevalorização por falta de registo de dívidas incobráveis e impossibilidade de controlo das dívidas por inexistência de contas correntes por devedor.
 - ◇ Sobre o saldo da dívida de prestações sociais a repor relevado no balanço das entidades verifica-se uma sobreavaliação em 91 M€ (face ao que consta nas contas correntes dos beneficiários). Verifica-se também a impossibilidade de validação da correção do valor das perdas por imparidades acumuladas sobre dívidas de cobrança duvidosa provenientes de pensões.
 - ◇ Os meios financeiros líquidos encontram-se subvalorizados em 21 M€ (por não reflexo no balanço do ISS de aplicações em CEDIC).
 - ◇ O passivo encontra-se subvalorizado (pelo não reconhecimento de passivos pela atribuição de direito às prestações sociais a pagamento).
- ◆ Persistem 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 emite o Parecer sobre a Conta Geral do Estado (PCGE) de 2023¹, incluindo a Conta da Segurança Social, em cumprimento da Constituição da República Portuguesa, da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e da sua Lei de Organização e Processo². Neste âmbito, aprecia a atividade financeira do Estado nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património e emite um Juízo, em particular sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas, bem como sobre a fiabilidade dos sistemas de controlo interno.

O Parecer estrutura-se em **quatro capítulos** que apreciam a reforma em curso, o processo orçamental enquadrador da gestão financeira pública do ano bem como as várias componentes da Conta Geral do Estado. No último capítulo, apresentam-se as 67 recomendações dirigidas à Assembleia da República ou ao Governo e o resultado da implementação das recomendações formuladas no PCGE 2021.

A apreciação feita à reforma da gestão financeira pública inclui, em particular, a identificação dos desenvolvimentos no âmbito da LEO e do novo referencial contabilístico (SNC-AP), tendo em vista a elaboração de uma nova CGE. Por sua vez, a apreciação das várias componentes da CGE abrange as receitas e despesas da administração central e da segurança social, o impacto do choque geopolítico e dos fluxos com as regiões autónomas e as autarquias locais. Abrange também a apreciação da informação divulgada quanto aos domínios da dívida pública, do património financeiro e imobiliário e das operações de tesouraria. Neste Parecer, inclui-se ainda o apuramento e análise dos valores agregados das demonstrações financeiras individuais das entidades do perímetro da segurança social e uma apreciação ao financiamento e valorização do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. Por último, é feita uma apreciação a matérias relevantes para a sustentabilidade das finanças públicas: pensões, fluxos financeiros com a União Europeia, financiamento do setor empresarial do Estado, apoios ao setor financeiro e a entidades não pertencentes à administração pública, benefícios fiscais, garantias públicas e parcerias público-privadas.

Face a Pareceres anteriores, é de salientar, pela novidade, a abordagem de algumas matérias não recorrentes como a transição das instituições da segurança social para o SNC-AP (Caixa 2), os principais resultados da auditoria ao exercício de revisão da despesa (Caixa 3), a despesa com habitação (ponto 2.3.3.), a função acionista do Estado (Caixa 7), a transferência de competências em matéria de gestão do património imobiliário público (Caixa 8), o apoio extraordinário à renda (Caixa 9) e o subsídio social de mobilidade (Caixa 10).

¹ Remetida ao Tribunal em 15/05/2024, em conformidade com o n.º 1 do art. 66.º da LEO, aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09. Nos termos do n.º 5 do mesmo artigo, o PCGE deve ser apresentado à Assembleia da República até 30/09/2024.

² Lei 98/97, de 26/08 (em particular, arts. 2.º e 41.º).

Exercício do contraditório

Foi observado o princípio do contraditório¹, tendo as alegações apresentadas pelos responsáveis das entidades e respetivas tutelas sido examinadas e tidas em consideração na redação final do Parecer. Dando total amplitude ao contraditório, as respostas recebidas são integralmente reproduzidas em documento anexo, do qual consta também um quadro-síntese com a identificação das entidades ouvidas relativamente a cada matéria.

Metodologias aplicadas

O Parecer sobre a Conta Geral do Estado e o Juízo observam os princípios dos Manuais de Auditoria do Tribunal e das normas internacionais (*ISSAI – International Standards of Supreme Audit Institutions*) e estão suportados nos resultados das ações de controlo efetuadas². Os trabalhos envolveram, nomeadamente, a verificação da conformidade legal e regulamentar; o exame da correção financeira das operações; a revisão analítica da informação da Conta e dos dados residentes nos sistemas de informação³, 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; e a análise de medidas de política relevantes.

¹ Art. 13.º da LOPTC.

² Em regra, os valores são apresentados em milhões de euros (xx M€) ou, quando se justifique, em milhares de euros (xx m€). Ao longo do documento, incluindo quadros, gráficos e figuras, os totais podem não corresponder à soma das parcelas por questões de arredondamento. Por sua vez, no cálculo das percentagens foram utilizados valores não arredondados. Para os dados apresentados em percentagem do PIB, recorreu-se à estimativa preliminar divulgada pelo INE em março de 2024.

³ 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

1. A CONTA GERAL DO ESTADO – PRESENTE E FUTURO

A CGE 2023 não foi elaborada nos termos da LEO, o que também impediu a certificação pelo Tribunal

Nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)¹, a CGE dos anos de 2023 e seguintes passa a compreender demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas dos subsetores da administração central (AC) e da segurança social (SS) que proporcionem uma imagem verdadeira e apropriada da execução orçamental, da posição financeira, das alterações na posição financeira, do desempenho e dos fluxos de caixa, de acordo com a normalização contabilística em vigor². Para além do Parecer, nos termos da LEO, a Conta fica ainda sujeita a certificação do Tribunal de Contas, a emitir até 30 de setembro do ano seguinte.

Contudo, a CGE 2023 não foi preparada nem instruída nos novos moldes e requisitos legalmente fixados. Assim, foi apresentada sem integrar o conjunto completo de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas da AC e da SS. Este incumprimento compromete o desiderato da LEO de a CGE proporcionar uma imagem verdadeira e apropriada da posição orçamental e financeira do Estado e impossibilita a certificação da mesma pelo Tribunal (cfr. Caixa 1).

Em contraditório, o MEF, a UniLEO e a DGO não fazem qualquer referência à necessária adequação dos prazos legalmente definidos e já ultrapassados.

Acresce que se mantém a falta de demonstrações financeiras da AC e que, pela primeira vez, a CGE não incluiu as demonstrações financeiras relativas à SS, devido a dificuldades decorrentes da transição para o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

¹ Aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09, arts. 62.º, 63.º e 66.º

² SNC-AP, aprovado pelo DL 192/2015, de 11/09.

Caixa 1 – Impossibilidade de Certificação da Conta Geral do Estado de 2023

O facto de a CGE 2023 não ter sido apresentada nos termos da LEO e do SNC-AP resulta de atrasos na implementação da LEO, sendo a este respeito de destacar a inexistência das seguintes condições essenciais¹:

- ◆ definição de elementos estruturantes dos quadros concetual, normativo, contabilístico e metodológico de referência à preparação da CGE;
- ◆ desenvolvimento e maturidade adequados dos sistemas (locais e centrais) de suporte à preparação da nova CGE e da inerente solução tecnológica de consolidação da CGE;
- ◆ criação de mecanismos de identificação e caracterização das entidades que integram, em cada momento, o perímetro do grupo público, quer na ótica financeira e patrimonial, quer na ótica orçamental;
- ◆ conclusão dos processos de regulamentação, implementação e de relato financeiro e orçamental da Entidade Contabilística Estado (ECE);
- ◆ definição e implementação de procedimentos de homogeneização prévia, agregação de dados e de eliminação das operações internas a observar na consolidação das demonstrações orçamentais e financeiras;
- ◆ definição e implementação de procedimentos de controlo interno essenciais à garantia da fiabilidade das contas dos componentes da CGE e da demais informação relevante para efeitos de consolidação;
- ◆ cumprimento integral e sistemático dos requisitos e regras de validação específicos para efeitos da consolidação previstos na Norma Técnica 1/2017 da UniLEO e a observância e eficácia das regras de validação associadas.

A inexistência de objeto de auditoria, i.e., demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, determinou a impossibilidade de certificação da CGE 2023, conforme decorre da Norma de Auditoria Financeira do Tribunal de Contas.

Os desenvolvimentos em curso não garantem o cumprimento do prazo de 2027 para a nova CGE

Os prazos previstos para a implementação da LEO não foram alterados, apesar de ter sido o próprio Ministério das Finanças a reconhecer a ausência de condições para a preparação da CGE 2023 nos termos da lei, tendo informado o Tribunal de que a primeira CGE suscetível de ser elaborada com os novos instrumentos será a de 2026, a apresentar em 2027. Porém, essa possibilidade estará ainda dependente da cadência e da conclusão de investimentos indispensáveis, enquadrados no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)². Ou seja, continua a não existir um compromisso formal com um prazo realista.

O estado de desenvolvimento dos projetos de implementação da LEO indicia que, mesmo que seja possível concretizar todos os investimentos e operacionalizar o funcionamento dos sistemas de informação, em 2026 ainda não haverá condições para produzir a informação de gestão e de prestação de contas nos moldes previstos.³ Em contraditório, o MEF, a UniLEO e a DGO confirmaram que a “...apresentação da CGE nos termos da LEO, será um processo gradual e faseado”, o que confirma a necessidade de comprometimento com essas várias fases do processo, de forma a minimizar os desvios.

¹ Cfr. Relatório 9/2023 - 2.ª Secção – Auditoria ao processo de preparação da CGE de 2023, aprovado em 06/07, Relatório 14/2023 - 2.ª Secção – Cumprimento dos requisitos e regras de validação específicos para efeitos de consolidação previstos na Norma Técnica 1/2017 da UNILEO e respetiva documentação de suporte, aprovado em 21/09, e Relatório 6/2024 - 2.ª Secção – Auditoria ao controlo interno do Instituto Nacional de Administração, I.P. sobre saldos e transações com as entidades que integram os subsetores da administração central e da segurança social, aprovado em 04/07, disponíveis em www.tcontas.pt.

² Relatório 9/2023 - 2.ª Secção – Auditoria ao processo de preparação da CGE de 2023 (resposta recebida no âmbito do exercício do contraditório).

³ Relatório 8/2024 - 2.ª Secção – Auditoria à Reforma das finanças públicas com financiamento PRR, aprovado em 27/09.

A informação financeira da SS não consta da CGE 2023

A CGE 2023, pela primeira vez desde há longa data, não veio acompanhada das demonstrações financeiras consolidadas (DF) da SS e respetivos anexos¹, não incluindo igualmente a demonstração consolidada do desempenho orçamental e os anexos à consolidação orçamental.

Em 2023 foi, pela primeira vez, adotado o SNC-AP por todas as entidades do subsetor da SS. A alteração do referencial contabilístico coincidiu com a entrada em produção do novo sistema de informação financeira da SS (SIF)², cuja implementação se revelou particularmente complexa, com questões identificadas pelas entidades ao nível dos mapeamentos e interfaces e das validações, algumas das quais ainda por corrigir e que acarretaram um esforço adicional por parte das mesmas e recurso a validações extra sistema. Esta conjugação levou a que três das 12 entidades do perímetro da SS não tivessem conseguido proceder ao fecho de contas a tempo das obrigações de prestação de contas à DGO, para efeito da CGE, pelo Instituto de Gestão Financeira da SS (IGFSS), na qualidade de entidade consolidante.

Na impossibilidade de estarem criadas as condições para que a CSS publicada na CGE³ refletisse a informação definitiva, orçamental e financeira, o IGFSS utilizou os dados existentes à data de 5 de abril⁴. No entanto, estes não foram utilizados para a produção de demonstrações financeiras consolidadas por o IGFSS ter considerado que poderiam existir diferenças materialmente relevantes para a informação definitiva.

Em termos de transparência, é de assinalar que a CGE não faz qualquer referência a esta omissão, não explica as respetivas razões, nem identifica as limitações da informação da execução orçamental atrás referenciadas, o que prejudica a perceção da mesma pelos utilizadores.

A CGE é o documento que, nos termos da Constituição da República Portuguesa, se encontra sujeito a apreciação e aprovação pela Assembleia de República, precedido de Parecer do Tribunal de Contas. Nestes termos, a CSS prestada ao Tribunal, em 28/06/2024, não pode suprir a falta de informação sobre a SS na CGE 2023.

Perante esta situação⁵, torna-se evidente a necessidade de assegurar que as contingências que levaram à incapacidade de fecho atempado de contas das entidades do perímetro da CSS sejam superadas, de modo que a CGE 2024 contenha informação completa.

¹ Em sede de prestação de contas ao Tribunal, a conta consolidada da SS foi entregue no dia 28/06/2024, sendo que, à semelhança dos anos anteriores, veio acompanhada por um relatório sintético, não constando o parecer do Conselho Consultivo do IGFSS sobre a CSS.

² Transição do SAP3 para o SAP4HANA.

³ Nos termos do n.º 1 do art. 66.º da LEO, o “*Governo submete à Assembleia da República, até 15 de maio do ano seguinte ao ano económico a que as mesmas respeitam, as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas dos subsetores da administração central e da segurança social que integram a Conta Geral do Estado*”.

⁴ Esta informação foi usada para a construção dos mapas orçamentais a reportar na CGE, por o IGFSS ter considerado que as diferenças face à informação definitiva, a existirem, não seriam materialmente relevantes.

⁵ O avanço nas prestações de contas individuais das entidades integrantes do perímetro da CSS, com a adoção do SNC-AP, representou um retrocesso na CGE, face à informação que era habitualmente disponibilizada com o POCISSSS.

A CGE sem informação financeira reduz a apreciação das contas públicas e da gestão financeira pública a uma perspetiva de curto prazo

A contabilidade financeira de acréscimo traduz a realidade económica das transações e operações realizadas, quando as mesmas acontecem e não apenas quando se procede ao recebimento ou pagamento. Desta forma, as demonstrações financeiras permitem transmitir a posição financeira da entidade com informação mais alargada relativamente à substância dos eventos e aos seus impactos. Reduzem-se, deste modo, os riscos de uma visão limitada dada pela contabilidade orçamental, com os impactos apenas no próprio ano (que podem ser facilmente influenciados, por exemplo, por decisões de antecipação ou de atraso de pagamentos e de cobranças em fim de período). Por outro lado, ao alargar o foco à gestão das contas públicas, possibilita uma melhor fundamentação das decisões de política pública.

A CGE deverá passar a incluir designadamente:

Entidade Contabilística Estado	Demonstrações orçamentais e financeiras da ECE, criada para evidenciar a posição financeira do Estado enquanto ente soberano e relevar o registo contabilístico das respetivas operações, que abrangem receitas fiscais, dívida pública, património imobiliário e financeiro, entre outros. Uma CGE sem esta informação não poderia ser considerada fíável, dado que causaria distorções materialmente relevantes.
Na vertente orçamental	Demonstrações consolidadas do desempenho orçamental (que abrangem todos os recebimentos e pagamentos orçamentais e extraorçamentais, devendo permitir a reconciliação da contabilidade com os movimentos de tesouraria, bem como evidenciar os saldos da gerência anterior e para a gerência seguinte) e demonstrações consolidadas de direitos e obrigações por natureza, que mostram as liquidações (valores a receber) e as obrigações (contas a pagar), por agregados de classificação económica.
Na vertente financeira	Balanços consolidados (apresentando a posição financeira do conjunto das entidades do perímetro), demonstrações consolidadas de resultados por natureza (rendimentos e gastos), demonstrações consolidadas das alterações no património líquido (mostrando como se modificaram no período); demonstrações consolidadas de fluxos de caixa (evidenciando os recebimentos e pagamentos agregados por atividades operacionais, de investimento ou financiamento) e respetivo Anexo (contendo as políticas contabilísticas adotadas e outras notas explicativas).

A prestação de contas ao Tribunal não dispensa as entidades de produzir tempestivamente toda a informação conducente à CGE

A situação ocorrida em 2023 no perímetro da CSS é indiciadora de alguns dos desafios que se colocarão ao processo de consolidação financeira da administração central. De facto, a LEO prevê¹ que “A ECE e as entidades públicas elaboram, até 31 de março do ano seguinte ao ano económico a que as contas respeitam, os respetivos documentos de prestação de contas que entregam ao membro do Governo responsável pela área das finanças, ao membro do Governo da tutela e ao Tribunal de Contas”. Deixa-se, assim, pouco mais do que o mês de abril para a consolidação de contas, por forma a que possa ser cumprido o prazo de 15 de maio para apresentação da CGE.

A verificarem-se atrasos na prestação de contas individuais, estes poderão afetar materialmente a CGE e comprometer a sua fiabilidade. Tal será tão mais provável, quanto maior for o universo de entidades a consolidar. Assim, urge assegurar, em tempo, o encerramento e a comunicação das demonstrações orçamentais e financeiras das entidades que compõem o perímetro da CGE, de forma a assegurar a sua integração, garantindo a coerência da informação reportada na CGE e na prestação de contas ao Tribunal.

¹ Art. 65.º.



Caixa 2 – O SNC-AP e a nova Conta Geral do Estado

O SNC-AP e a LEO¹, ambos aprovados em 2015, deram início a uma reforma alargada das finanças públicas que se traduzirá numa nova CGE, com contas consolidadas, orçamentais e financeiras, dos subsectores da AC e da SS. Para tal, era necessário uniformizar procedimentos e aumentar a fiabilidade da consolidação de contas, o que implicava:

- ◆ suprir as dificuldades resultantes da fragmentação e inconsistências dos referenciais contabilísticos públicos existentes à data para os diferentes subsectores da administração pública (o POCP e os planos setoriais);
- ◆ corrigir o substancial afastamento entre os referenciais contabilísticos públicos e os “privados” (SNC, SNC-ESNL), fruto da aproximação destes últimos às normas internacionais de contabilidade.

Uma contabilidade orçamental mais rica

As alterações são mais ao nível de enriquecimento da informação e apresentação da mesma, sem impacto expectável ao nível do apuramento da receita e da despesa, com exceção da alteração da contabilização das retenções:

- ◆ concentrou-se o registo nas contas da classe zero, terminando-se com a conta de passagem para a contabilidade patrimonial (antiga conta 25);
- ◆ desagregou-se a classe 0 por forma a que a informação das demonstrações orçamentais proviesse diretamente dos saldos das contas, sem necessidade de informação ou tratamento complementar;
- ◆ individualizou-se os recebimentos e pagamentos do período e de períodos findos;
- ◆ alterou-se a forma de contabilização das retenções, deixando de passar as mesmas por operações de tesouraria, permanecendo por pagar até à efetiva entrega das verbas;
- ◆ incluiu-se as liquidações de anos futuros e introduziu-se o conceito de obrigação orçamental, com registo das do ano e anos futuros, trazendo para a contabilidade orçamental a informação das contas a receber e pagar do POCISSSS.

Os modelos orçamentais previsionais e de prestação de contas foram modificados, traduzindo com maior transparência o impacto transportado de anos anteriores, em particular nos previsionais. Foi criada a Demonstração de Desempenho Orçamental, que veio substituir os fluxos de caixa orçamentais.

Uma contabilidade financeira mais avançada

Mantendo-se a contabilidade de acréscimo, o maior impacto do SNC-AP decorre, sobretudo, da introdução generalizada do princípio da substância sobre a forma e da aproximação às *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS)², com reflexo designadamente:

- ◆ no reconhecimento dos ativos fixos tangíveis, em que o controlo passa a ser uma condição determinante e onde se verifica a alteração das vidas úteis;
- ◆ nos ativos intangíveis, com a introdução da diferenciação entre investigação e desenvolvimento;
- ◆ nas locações, com um alargamento substancial do conceito de locação financeira;
- ◆ nas transações sem contraprestação e a sua desagregação em “com” ou “sem” condições e respetivo impacto no seu registo e no reconhecimento de gastos e rendimentos;
- ◆ na nova classe de ativos de propriedades de investimento, onde foi introduzida a possibilidade de mensuração ao justo valor;
- ◆ na imparidade de ativos, com a introdução dos testes de imparidade;
- ◆ nos instrumentos financeiros, com a introdução do registo pelo valor presente da quantia a receber ou a pagar, quando o valor temporal do dinheiro for significativo;
- ◆ normas específicas para os acordos de Concessão de Serviços e ativos biológicos;

¹ Lei 151/2015, de 11/09.

² Normas internacionais de contabilidade pública, emitidas pelo *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB). Não só as normas de contabilidade financeira do SNC-AP foram baseadas nas IPSAS, como, de acordo com o art. 13.º do DL 192/2015, de 11/09, na sua redação atual, as IPSAS são a primeira fonte de integração de lacunas quando o SNC-AP não contemplar o tratamento contabilístico de determinada transação ou evento, atividade ou circunstância.

- ◆ na densificação dos conceitos de provisões, ativos e passivos contingentes e o seu impacto nas prestações de contas, seja registo, seja divulgação;
- ◆ na consolidação de entidades controladas, investimentos em associadas e empreendimentos conjuntos.

Nas demonstrações financeiras são de destacar as seguintes diferenças:

Balço	Demonstração de resultados por naturezas	Demonstração das alterações no património líquido (Nova)	Fluxos de caixa (Nova)	Anexo às demonstrações financeiras
Alteração do modelo de apresentação, com novas classes resultantes das diferentes normas de contabilidade pública.	Introdução das variações de justo valor, pela nova mensuração admitida.	Apresenta informação relativa às variações do património líquido.	Mapa novo na ótica financeira apresentado por atividade operacional, de investimento e de financiamento, mas com reconciliação com o saldo de gerência da contabilidade orçamental.	A redução dos modelos do Balço e Demonstração de resultados e o enfoque nas divulgações previstas nas diferentes normas resulta num aumento da importância do anexo e sua informação.
Apresentação apenas dos valores líquidos.	Individualização das diferentes imparidades.	Reflete as transferências de capital recebidas, que antes iam diretamente à DR.		
Bens do domínio público já não surgem evidenciados isoladamente.	Deixam de existir os custos e proveitos extraordinários.	Introdução do conceito de resultado integral.		

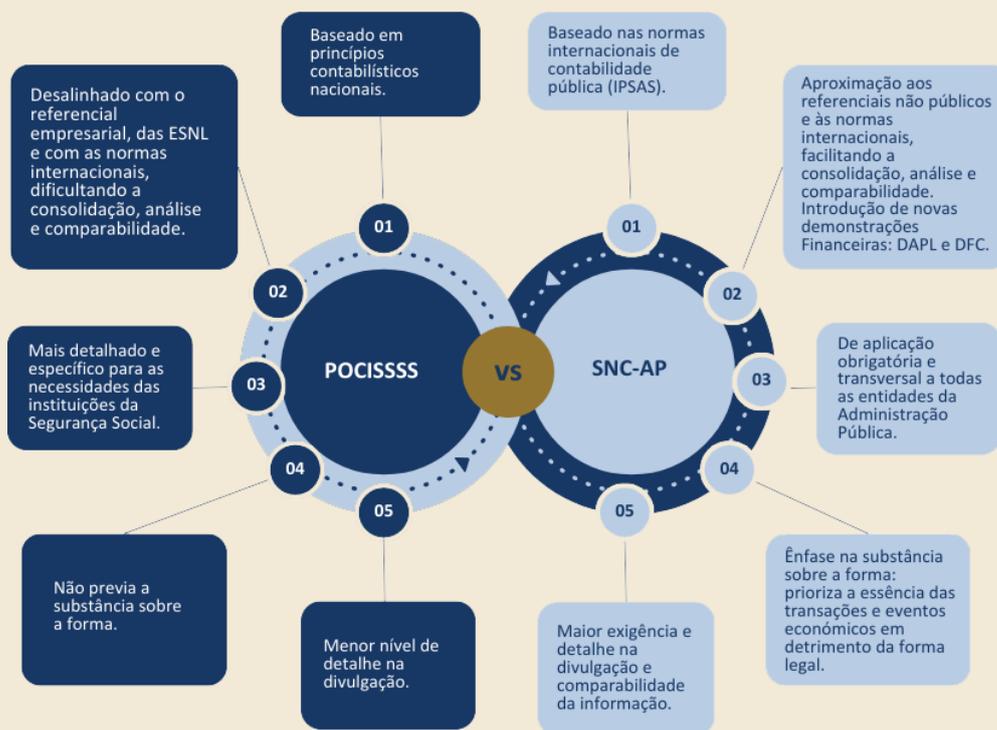
Uma contabilidade de gestão para a transparência

Com o SNC-AP pretende-se a produção de indicadores de desempenho orçamental e financeiro, também com recurso à contabilidade de gestão. Esta informação deixa de ser vista como uma informação interna às entidades, ao contribuir para os propósitos de responsabilização pela prestação de contas e para a comparabilidade entre diferentes entidades.

Transição das entidades da SS para o SNC-AP – o primeiro ano de adoção evidenciou avanços bem como desafios a suprir em anos futuros

Em 2023, as entidades da SS aplicaram, pela primeira vez, o SNC-AP¹.

Figura 1 – POCISSSS vs SNC-AP



¹ DL 192/2015, de 11/09.



A análise das contas individuais e da informação recolhida junto das entidades permitiu concluir que:

- ◆ As entidades da SS não asseguraram a adoção integral do referencial no primeiro ano, sinalizando a necessidade de recorrer ao prazo de 3 anos previsto na IPSAS 33 e contemplado na FAQ 47 da CNC¹.
- ◆ A aplicação do referencial não foi realizada de forma homogénea por todas as entidades. Verificou-se a adoção de políticas contabilísticas diferentes, designadamente no que concerne à mensuração de propriedades de investimento e relativa à prerrogativa de mensuração dos imóveis ao VPT, quando não exista informação fiável e atualizada referente ao custo. De salientar que a adoção de diferentes políticas contabilísticas por parte das entidades cria desafios para o processo de consolidação².

De salientar que a aplicação do SNC-AP não veio suprir todos os problemas, designadamente alguns dos que vêm sendo identificados de forma recorrente pelo Tribunal:

- ◆ Não reconhecimento do passivo das prestações sociais a pagamento.
- ◆ Fragilidades no controlo e nos registos contabilísticos associados à dívida de:
 - ◇ Contribuintes, designadamente: i) impossibilidade de validação da informação existente no SIF e nos sistemas de contas correntes, inviabilizando o controlo no encerramento de contas; ii) existência de dívidas de juros de mora com saldos contranatura; iii) anulação de prescrições; iv) não inclusão da dívida não participada a execução no processo de análise da cobrabilidade e da constituição de perdas por imparidades e consideração apenas da dívida participada a SEF para efeito do apuramento; e v) reconhecimento dos juros de mora.
 - ◇ Clientes, designadamente por não registo da sua incobrabilidade, mantendo relevadas nas demonstrações financeiras dívidas para as quais não há qualquer possibilidade de recuperação (fruto da inexistência de sistema informático para as contas correntes dos devedores que permita apurar a informação necessária).
 - ◇ Prestações sociais a repor, designadamente pela existência de um desvio entre o saldo relevado nas demonstrações financeiras (SIF) e o existente nas contas correntes (SICC) e por as imparidades sobre dívidas de pensões continuar a ser calculada pelo método das contas do razão (SIF). Esta situação inviabiliza relacionar o montante em dívida com o respetivo devedor e a data em que a mesma foi constituída, bem como validar a referida dívida e, conseqüentemente, a correção do valor das provisões constituídas.
- ◆ Fragilidades no controlo e nos registos contabilísticos associados aos:
 - ◇ Imóveis ao nível da documentação de suporte aos valores contabilizados, designadamente a existência de imóveis não reconhecidos nas contas ou registados com valor zero e a não segregação do valor dos terrenos dos edifícios.
 - ◇ Bens móveis, designadamente: i) a incorreta e incompleta localização dos bens; ii) a existência de registos por grupo e não individualmente; iii) a incorreta classificação como bens móveis; e iv) a falta de uniformidade e incorreta atribuição de vida útil.

Para além disso, não foi assegurada uma efetiva aplicação do referencial em aspetos em que o SNC-AP é, em substância, significativamente diferente, ou mais exigente do que o POCISSSS, sendo de destacar:

- ◆ Não reconhecimento das liquidações de anos futuros referentes aos acordos de pagamento celebrados com os devedores³.

¹ “Possibilidade de, em certas circunstâncias de complexidade, o processo de transição ter uma duração até três anos, podendo durante esse período serem reconhecidos e mensurados ativos e passivos relacionados com a adoção do novo referencial contabilístico”.

² O IGFSS refere em contraditório que, apesar de “...ter articulado com as demais instituições sobre os processos inerentes à transição para o novo referencial, a opção pela política contabilística cabe ao órgão de gestão, não se podendo assim definir orientações de cariz vinculativo perante as instituições”. Refere ainda que como entidade consolidante “...irá avaliar esta matéria na expectativa que, entretanto, existam orientações/normativos no âmbito da harmonização das políticas a adotar no setor público.”.

³ Em contraditório, o IGFSS sublinha que este tema carece de uma análise mais aprofundada atendendo à sua especificidade.

- ◆ Não aplicação transversal a todos os ativos dos testes de imparidade, verificando-se o reconhecimento de imparidades nos instrumentos financeiros e baseado apenas na antiguidade das dívidas, mantendo-se o não reconhecimento quando o devedor é uma entidade pública¹.
- ◆ Não aplicação integral da norma das transações sem contraprestação, designadamente no que concerne ao reconhecimento contabilístico das transferências com e sem condições, em particular das concedidas².
- ◆ Manutenção da exigência de que os imóveis tenham a sua situação registal regularizada para reconhecimento contabilístico dos mesmos, designadamente nas transferências de imóveis do ISS para o IGFSS³.
- ◆ Não aplicação integral da norma dos inventários, verificando-se bens de economato contabilizados como inventários⁴.

A transição para o SNC-AP permitiu, desde logo, identificar avanços ao nível do acréscimo, designadamente com a especialização do rendimento das liquidações de receita de janeiro referentes às remunerações de dezembro do ano anterior. Porém, não é, naturalmente, um processo imediatamente livre de riscos. Logo no primeiro ano, as expetativas ficaram aquém do esperado, designadamente de que, aquando da adoção do SNC-AP, seriam regularizados e supridos diversos erros e omissões que o Tribunal vinha sinalizando.

¹ O IGFSS, em contraditório, refere que *“Face à ausência de critérios orientadores ao nível de Entidade Contabilística Estado, manteve-se a política contabilística seguida em anos anteriores, no entanto (...) iremos reavaliar”*.

² Em contraditório, o IGFSS refere que como entidade consolidante irá avaliar esta matéria considerando que a mesma deveria ser suportada numa orientação a adotar globalmente no setor público.

³ O IGFSS, em contraditório, refere que irá analisar, conjuntamente com o ISS, o procedimento em causa.

⁴ Em contraditório, o IGFSS refere que já está em curso a alteração do procedimento contabilístico por forma a aplicar integralmente a norma.



2. PRESTAÇÃO DE CONTAS EM SNC-AP

Em relação ao ano de 2023 foram remetidas a este Tribunal 1 543¹ contas correspondentes ao universo de entidades integradas na CGE². Destas, 81,5% utilizaram o novo regime contabilístico³, embora abranjam pouco mais de metade do volume financeiro. As restantes contas (18,5%) foram prestadas noutros referenciais contabilísticos⁴ (como o Plano Oficial de Contabilidade Pública).

Quadro 1 – Prestação de contas relativas a 2023

(em milhões de euros)

Regime contabilístico	Contas	% Contas	Volume financeiro	% Volume financeiro
Processo de transição completo	1 257	81,5	221 789	54,2
SNC-AP	1 249	80,9	218 381	53,3
SI	952	61,7	38 007	9,3
SFA (incluindo EPR)	285	18,5	86 933	21,2
SS	12	0,8	93 442	22,8
IFRS /orçamental – EPR	8	0,5	3 408	0,8
Não transitou	286	18,5	187 570	45,8
POCP	85	5,5	182 903	44,7
SI	76	4,9	179 557	43,9
SFA	9	0,6	3 347	0,8
Contabilidade orçamental – SI	170	11,0	223	0,1
IFRS – SFA (incluindo EPR)	5	0,3	782	0,2
SNC – SFA (incluindo EPR)	18	1,2	3 620	0,9
ESNL – SFA (incluindo EPR)	8	0,5	42	0,0
Total	1 543	100,0	409 360	100,0

Nota: O volume financeiro corresponde aos recebimentos do ano, incluindo o saldo da gerência anterior e as operações de tesouraria.

Fonte: Econtas (dados reportados a 31/08/2024).

Sobre o processo de prestação de contas, deste universo e até 31/08/2024, verificou-se a ausência de submissão das contas por 49 entidades⁵ e a entrega depois do prazo definido na lei (31/03/2024), de 579 contas que representam 29,7% do volume financeiro. De notar que esta falta de tempestividade é suscetível de reduzir a fiabilidade e correção da CGE, na medida em que as entidades tenham reportado valores ainda provisórios para a Conta e sinaliza as dificuldades para a produção de demonstrações financeiras consolidadas na AC.

¹ Contas entradas até 31/08/2024, num total de 1527 entidades, pois incluem 28 contas correspondentes a 12 entidades que remeteram mais do que uma conta relativa a 2023, em cumprimento do art. 52.º da LOPTC. Não foram consideradas as contas do Fundo REVITA - Fundo de Apoio à Revitalização das Áreas Afetadas pelos Incêndios (de junho 2017) e do Fundo de Compensação do Serviço Universal de Comunicações Eletrónicas - Autoridade Nacional de Comunicações uma vez que não integraram o universo de entidades incluídas na CGE 2023.

² 503 entidades (serviços processadores). A diferença para o número de contas fica a dever-se, em grande medida, ao facto de 794 agrupamentos de escolas do ensino básico e secundário e escolas não agrupadas, bem como 170 serviços externos do MNE e periféricos do Camões no estrangeiro terem prestado contas individualmente, quando constam da CGE de forma agregada.

³ Inclui as contas prestadas em SNC-AP e em IFRS, cumprindo estas o envio de informação orçamental nos termos do n.º 3 do art. 3.º do DL 192/2015, de 11/09, na sua redação atual.

⁴ Ao abrigo do previsto no n.º 2 do art. 207.º da LOE 2024.

⁵ Das quais 24 SFA e 25 SI. Das 49 entidades, 20 apresentaram justificação para a prestação de contas para além do prazo legalmente estabelecido.

O processo de transição para o SNC-AP não se encontra, ainda, concluído sendo de destacar o seguinte:

- ◆ Pela primeira vez, as 12 entidades que integram a conta da SS prestaram contas em SNC-AP.
- ◆ Nas 952 contas de SI, incluem-se 794 de agrupamentos de escolas do ensino básico e secundário e escolas não agrupadas, cuja execução é apresentada de forma agregada na CGE.
- ◆ 8 empresas públicas que são EPR prestam contas em IFRS, mas com o envio da informação financeira e orçamental¹, e 31 entidades mantêm a prestação de contas com base neste e noutros regimes de contabilidade de acréscimo em vigor (SNC e regime das ESNL)².
- ◆ Quanto às 85 contas apresentadas em POCP:
 - ◇ o maior volume financeiro (42,7% do total) respeita a duas contas – uma relativa aos recursos próprios comunitários (DGO – Capítulo 70) e outra aos encargos da dívida pública (IGCP) – cujas operações integram a Entidade Contabilística Estado;
 - ◇ incluem 9 SFA, mas a maioria respeita a subentidades contabilísticas integradas nas Entidades Contabilísticas “Ação Governativa” e “Gestão Administrativa e Financeira” dos diversos ministérios. As entidades têm identificado como principais dificuldades para a transição, as relacionadas com a falta de recursos humanos.
- ◆ Em contabilidade orçamental e ao abrigo de instruções específicas, foram entregues 141 contas relativas a embaixadas, consulados e missões³ e 29 serviços periféricos do “Camões – Instituto da Cooperação e da Língua”, que também operam fora de Portugal.

A prestação de contas em SNC-AP cobre um volume financeiro de 218 381 M€, do qual, conforme evidencia o quadro seguinte, 68,7% é relativo ao setor social, designadamente às entidades que integram a conta da SS (cerca de 93 442 M€).

Quadro 2 – Prestação de contas relativas a 2023 em SNC-AP

(em milhões de euros)

Funções	Contas	% Contas	Volume financeiro	% Volume financeiro
Funções de Soberania	107	8,6	17 386	8,0
Setor Social	129	10,3	149 969	68,7
Educação e Ensino	912	73,0	16 909	7,7
Funções Económicas	58	4,6	9 375	4,3
Fundos Europeus, Ambiente e Recursos Naturais	33	2,6	19 694	9,0
Administração Local	10	0,8	5 048	2,3
Total SNC-AP	1 249	100,0	218 381	100,0

Fonte: Econtas (dados referentes a 31/08/2024).

¹ Nos termos do n.º 3 do art. 3.º do DL 192/2015, de 11/09, na sua redação atual.

² Inclui 15 empresas, 4 fundos, 9 associações e/ou fundações, 2 entidades reguladoras e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

³ Despesa incluída na CGE, de forma agregada, num único serviço processador “Gestão Administrativa e Financeira do Ministério dos Negócios Estrangeiros”.

B. O PROCESSO ORÇAMENTAL

1. PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL

A proposta de OE 2023 foi enquadrada por um conjunto de documentos produzidos ao longo do ano de 2022, designadamente o Programa de Estabilidade (PE) 2022-2026¹ e as Grandes Opções 2022-2026, nas quais se inclui o Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP). Já no decurso da execução orçamental de 2023, o PE 2023-2027, divulgado em conjunto com as Grandes Opções 2023-2026, introduziu medidas adicionais para mitigar os impactos decorrentes da crise energética e do aumento das taxas de juro (cfr. Figura 2).

Figura 2 – Principais marcos da cronologia do processo orçamental de 2023



Fonte: Elaboração própria.

A análise do PE 2022-2026 e das Grandes Opções 2022-2026, que constituem a primeira fase do processo orçamental, revela a persistência de insuficiências ao nível da informação reportada que comprometem o adequado enquadramento do OE: i) a incompletude dos principais documentos do processo orçamental; ii) a falta de ligação entre as opções de política económica e de políticas setoriais definidas nos instrumentos de planeamento plurianual com o orçamento anual que as concretiza; e iii) a reduzida eficácia da fixação dos limites plurianuais da despesa. De facto:

- ◆ O PE 2022-2026 restringiu-se à apresentação do cenário orçamental de políticas invariantes, sem divulgar as medidas de política para o horizonte de projeção nem o projeto de atualização do QPDP, contemplando, assim, apenas as medidas previstas no ROE 2022 (de abril de 2022²), o que coloca em causa a sua função programática e de enquadramento da proposta de OE 2023.

¹ O PE deu entrada na AR a 28/03/2022, dois dias antes da tomada de posse do Governo em resultado das eleições legislativas de 30/01/2022.

² O OE 2022, aprovado em 27/05/2022, apenas entrou em vigor no final do primeiro semestre do ano.

- ◆ A proposta de lei das Grandes Opções 2022-2026, para além de apresentada fora do prazo fixado pela LEO¹, não utiliza uma sistematização das medidas que permita estabelecer a consonância com o ROE 2023.

As Grandes Opções incorporam a programação financeira por desafio estratégico² e o cronograma de instrumentos de financiamento³, mas não é possível efetuar a compatibilização com as previsões orçamentais do ROE 2023⁴. O QPDP integrou os limites de despesa para o período 2023-2027⁵; este instrumento revelou-se muito limitado em termos de clareza e utilidade para o planeamento, resumindo-se a cumprir a missão formal de identificar valores de referência para a despesa da AC e SS no médio prazo, elaborado em valores não consolidados⁶ e sem explicitação de que forma as políticas públicas concorrem para os respetivos limites de despesa.

Em abril de 2023, foram apresentados o PE 2023-2027 e a proposta de lei das Grandes Opções 2023-2026, com a atualização do QPDP para o período 2023-2027, observando o calendário estabelecido pela LEO:

- ◆ O PE 2023-2027 incorporou o impacto de novas medidas de política orçamental entretanto adotadas (ou reforço das existentes), nomeadamente as direcionadas às famílias mais vulneráveis (580 M€), à atualização intercalar de pensões (500 M€), ao apoio às rendas e bonificação de juros (450 M€), à isenção transitória de IVA em produtos alimentares (410 M€) e à atualização salarial na AP (389 M€).

Não incluiu, porém, a alocação de 1 000 M€ ao Sistema Nacional de Gás com vista à estabilização do preço do gás natural para consumos realizados em 2023⁷, em prejuízo da transparência da informação, nem menciona a transferência, ocorrida em março de 2023, do Fundo de Pensões do Pessoal da CGD para a CGA, no valor de 3 018 M€⁸, uma operação relevante para a elaboração do cenário orçamental de médio prazo por implicar responsabilidades futuras com o pagamento de pensões.

- ◆ O QPDP compreendido nas Grandes Opções 2023-2026 contém, pela primeira vez, breves explicações sobre as principais alterações projetadas para os limites da despesa por programa orçamental no horizonte até 2027⁹, bem como a identificação das variações por fonte de financiamento (esforço nacional e fundos europeus), mas o contributo destes aspetos para suprir as insuficiências acima referidas é reduzido. Consta-se, ainda, que o limite para a despesa em 2023 se manteve inalterado face

¹ Foi divulgada em conjunto com a proposta do OE 2023, em outubro de 2022. Em regra, deverá ser apresentada, até 15 de abril (art. 34.º da LEO) ou 90 dias após a tomada de posse do Governo, de forma a acomodar situações em que a tomada de posse de novo Governo tenha impacto no calendário orçamental (art. 39.º da LEO).

² Boa governação; alterações climáticas; demografia; desigualdades; e sociedade digital, da criatividade e da inovação.

³ PRR, PT 2020, PT 2030 e fundos nacionais. É também apresentada uma programação financeira por desafio estratégico e sinalizada, sem quantificação, a fonte de financiamento; algumas medidas descritas indicam os montantes envolvidos e a fonte de financiamento, mas não têm correspondência com a programação financeira (por exemplo, a soma dos valores das medidas de “resposta ao aumento dos preços” é superior ao valor total inscrito no quadro da programação financeira, sem que seja assinalada a razão para o facto).

⁴ Essencialmente por dois motivos: a apresentação das políticas setoriais no ROE apenas é efetuada ao nível dos programas orçamentais, com insuficiente detalhe das medidas e sem ligação com os desafios estratégicos em que se estruturam as Grandes Opções; e o financiamento total previsto nas Grandes Opções não distingue a parcela suportada pelo OE.

⁵ Em simultâneo com o ROE 2023: Quadro 5.10 do ROE 2023, p. 194. Este quadro foi corrigido em 19/10/2023, uma vez que continha valores diferentes dos constantes do QPDP apresentado nas Grandes Opções.

⁶ Embora em conformidade com a LEO, não exclui fluxos entre entidades e considera os fluxos de receitas de impostos com os serviços com autonomia financeira.

⁷ Medida adotada através do DL 84-D/2022, de 09/12.

⁸ Determinada pelo DL 14/2023, de 24/03, com efeitos a 31/12/2022. Em termos de contas nacionais (SEC 2010), a receita proveniente desta transferência é considerada uma operação financeira (adiantamento), sem impacto no saldo; e, nos anos subsequentes, serão “anuladas” as despesas da CGA com as pensões dos beneficiários deste fundo.

⁹ Nomeadamente o aumento da despesa com juros e amortizações, refletido no programa de gestão da dívida pública.



ao fixado nas Grandes Opções 2022-2026 e no ROE 2023, indicando que o impacto das novas medidas adotadas no PE 2023-2027¹ não foi tido em conta na atualização do QPDP. Em sede de contraditório, o MEF e a DGO argumentaram que “De acordo com o estabelecido no n.º 4 do artigo 5.º da Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, os limites de despesa são vinculativos para o ano económico seguinte. Nesse sentido, o limite de despesa para o ano de 2023 (...) foi mantido (...) no QPDP 2023-2027 aprovado na Lei das Grandes Opções de 2023-2026”. Não obstante o referido, as medidas introduzidas pelo PE 2023-2027 alteraram o cenário orçamental, com a previsão de aumento da despesa em 2023 em 2 101 M€, sem que haja evidência que esse aumento tenha sido acomodado nos limites fixados no QPDP para 2023, designadamente por se manterem inalterados os limites por missão de base orgânica, o que reduz a transparência do processo orçamental².

No que respeita às medidas de política, o ROE 2023 evidencia, pela primeira vez, os destinatários, o número de beneficiários e o custo orçamental³, o que contribui para uma maior clareza na identificação e quantificação do impacto das medidas e do seu contributo para as prioridades definidas. Porém, só existe correspondência parcial com outros elementos do ROE, em concreto com os quadros sobre as medidas de política orçamental⁴.

Quanto ao reporte da execução das principais medidas de política orçamental, no RCGE 2023 verifica-se um retrocesso significativo, face à melhoria observada no RCGE 2022⁵, pois contempla apenas a execução de parte das medidas fixadas no ROE 2023 e no PE 2023-2027. Em particular, com reflexo na receita, das 25 medidas, 17 têm uma execução igual à previsão, uma vez que o impacto final não se encontra disponível (representando 55,0% do valor total destas medidas), enquanto na despesa este constrangimento verifica-se para 9 das 49 medidas (com um peso de 19,8% no total destas medidas).

Acresce que, para um conjunto de medidas do lado da despesa não existe ligação com as constantes do ROE 2023 nem com as introduzidas no PE 2023-2027, nomeadamente: i) apoio extraordinário às IPSS, a famílias e a titulares de rendimentos e prestações sociais (no total de 49 M€); ii) redução das tarifas de acesso às redes na eletricidade, estabilização de preços do gás e apoio ao gás natural (no conjunto, 328 M€); e iii) as medidas temporárias relativas às perdas adicionais da Parvalorem e às decisões judiciais relativas à ANACOM (totalizando 955 M€).

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

- ◆ As medidas introduzidas ou alteradas em sede de discussão do OE continuam a não ser divulgadas.
- ◆ O ROE 2023 não integra uma análise sistemática do cumprimento do princípio da equidade intergeracional (art. 13.º da LEO), na medida em que não são reportados os encargos futuros com investimentos públicos⁶, investimento em capacitação humana, necessidades de financiamento das

¹ Em contas nacionais, o impacto no saldo das novas medidas do PE 2023-2027 ascende a -2 629 M€, em resultado das medidas da receita (-528 M€) e da despesa (2 101 M€); não sendo diretamente comparável com o QPDP (elaborado em contabilidade pública), a dimensão dos valores em causa indica que as novas medidas não foram tidas em conta nos limites para 2023.

² As melhores práticas internacionais apontam para a combinação da natureza vinculativa dos planos de médio prazo com alguma flexibilidade, justificada em termos económicos, e um elevado grau de transparência (cfr. Relatório 11/2021 - 2.ª Secção – Auditoria à implementação do Quadro Plurianual de Programação Orçamental, disponível em www.tcontas.pt).

³ Cfr. ROE 2023, pp. 50 a 79. A estratégia orçamental é definida através de cinco prioridades (mitigar a subidas de preços e juros; acelerar a transição energética e climática; apostar no investimento e inovação; e garantir a credibilidade orçamental) e respetivas medidas de política orçamental.

⁴ Cfr. Quadros 3.2. e 3.3 do ROE 2023, pp. 108 e 109.

⁵ Cfr. PCGE 2022, ponto 1 da Parte B.

⁶ A informação sobre investimentos estruturantes apenas inclui os anos de 2021 a 2023 e o custo total, em prejuízo da visão plurianual dos projetos (cfr. Quadro 4.18 do ROE 2023, p. 155).

entidades do setor empresarial do Estado, responsabilidades contingentes e concessão de benefícios tributários.

- ◆ A quantificação dos recursos financeiros alocados à implementação da Agenda 2030 das Nações Unidas ainda está omissa no reporte orçamental¹, aguardando-se progressos no exercício orçamental de 2024, dado que o ROE 2024 distingue, pela primeira vez, as dotações dos programas orçamentais destinadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável².

2. CENÁRIO ORÇAMENTAL E OS PRINCIPAIS DESVIOS

Em 2023, o saldo global da conta consolidada da AC e SS, em contabilidade pública, ascendeu a 7 371 M€ (2,8% do PIB), em resultado do excedente nos dois subsectores de 1 893 M€ e de 5 477 M€, respetivamente³. Este saldo está 10 446 M€ acima do saldo subjacente ao OE 2023 (cfr. Quadro 3); excluindo o efeito da operação extraordinária de transferência do Fundo de Pensões do Pessoal da CGD para a CGA (3 018 M€), o saldo global atingiria 4 353 M€.

Quadro 3 – Previsão orçamental, execução e desvios na conta consolidada da AC e SS de 2023 – contabilidade pública

(em milhões de euros)

AC+SS	2022		2023						
	Execução Provisória ROE 2023	Previsão ROE 2023	Contributos previsão orçamental		Orçamento aprovado 2023	Execução RCGE 2023	Desvios execução		
			Variação	Variação %			Variação	Variação %	
Receita	93 911	102 586	8 676	9,2	102 589	108 585	5 996	5,8	
Despesa	96 180	105 661	9 481	9,9	105 663	101 214	-4 449	-4,2	
Saldo	nominal	-2 269	-3 075	-806	-	-3 075	7 371	10 446	-
	(% PIB)	-1,0	-1,2	-	-	-1,2	2,8	-	-

Fonte: MF, ROE 2023 (Quadro AII.3, p. 365) e RCGE 2023 (Quadros 3.2 e 3.3, pp. 80 e 81); DGO, SEO janeiro 2023 (Anexo V, p. 39). Cálculos TC.

Ao nível da receita, o ROE 2023 antecipava um acréscimo de 8 676 M€ em reflexo do aumento de todos os seus agregados⁴ (cfr. Figura 3), em virtude da perspetiva de evolução da atividade económica e do mercado de trabalho⁵, assim como dos recebimentos provenientes de fundos europeus, designadamente no âmbito do PRR (com principal impacto nas transferências correntes e de capital).

¹ Cfr. Relatório 2/2023 - OAC - 2.ª Secção – Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, disponível em www.tcontas.pt.

² Cfr. ponto 2.5.4. do ROE 2024 (pp. 100 a 103). A partir de 15/07/2023 os coordenadores dos programas orçamentais passaram a prestar informação periódica sobre as ações que contribuem para a Agenda 2030, conforme previsto no n.º 7 do art. 32.º do DL 10/2023, de 08/02, aditado pelo DL 54/2023, de 14/07, e na Circular 1408-Série A de preparação do OE 2024.

³ Em 2022, a conta consolidada da AC e SS apresentou um défice de 3 554 M€, 1,5% do PIB.

⁴ O crescimento previsto da receita fiscal de 1,4% face à execução provisória de 2022 era suportado pela variação positiva da receita de impostos indiretos (+2,9%), uma vez que a previsão para a receita de impostos diretos assinalava uma redução de 94 M€ (-0,4%) em 2023 devido, em particular, a medidas com influência na cobrança de receita de IRS e de IRC, como a atualização dos escalões de IRS, o incentivo fiscal à recuperação e a majoração dos gastos de energia e produção agrícola.

⁵ Previsão de taxa de crescimento real do PIB de 1,3%, de crescimento do emprego em 0,4%, de taxa de desemprego em 5,6% e de taxa de inflação em 4,0% (cfr. Quadro 1.10. do ROE 2023, p. 32). O cenário para o mercado de trabalho refletia-se no crescimento das remunerações por trabalhador em 5,1%. A previsão para o aumento da receita de contribuições sociais era de 5,0% no conjunto da AC e SS (5,8% no subsector da SS – cfr. Quadro 4.17. do ROE 2023, p. 151).

Ao nível da despesa, as dotações do orçamento apontavam também para o aumento de todos os agregados em 9 481 M€ (cfr. Figura 3), em particular os relacionados com a execução do PRR, com os gastos operacionais das entidades públicas (consequência do aumento dos preços dos bens e serviços, nomeadamente energéticos), com a valorização salarial e progressões dos funcionários públicos e com a atualização regular das pensões; a previsão de aumento dos juros da dívida pública e dos custos financeiros da dívida financeira das EPR inverte a tendência decrescente observada desde 2014 na despesa com juros e outros encargos.

Figura 3 – Contributos para a previsão da receita e da despesa da AC e SS de 2023 – em contabilidade pública



Nota: A parcela “outras receitas correntes” inclui também a venda de bens e serviços correntes e as transferências correntes.

Fonte: MF, ROE 2023 (Quadro AII.3., p. 365). Cálculos TC.

Face à execução provisória de 2022, destaca-se o impacto do acréscimo das receitas de fundos europeus na conta consolidada da AC e SS para 2023, com reflexo num aumento de diversas rubricas de capital, designadamente da receita de capital (+257,8%), da despesa com transferências de capital (+90,9%) e da despesa de investimento (+72,1%). As outras despesas e receitas correntes são também influenciadas pelo financiamento europeu, pese embora apresentem uma variação anual de menor dimensão financeira (+43,0% e +25,4%, respetivamente).¹

Como compara a receita e a despesa prevista com a executada?

Para o saldo orçamental mais favorável face ao orçamentado contribuíram um nível de receita superior ao esperado e uma execução da despesa aquém do previsto (cfr. Gráfico 1 e Gráfico 2).

Gráfico 1 – Desvios entre a execução e a previsão da receita da AC e SS de 2023 – em contabilidade pública

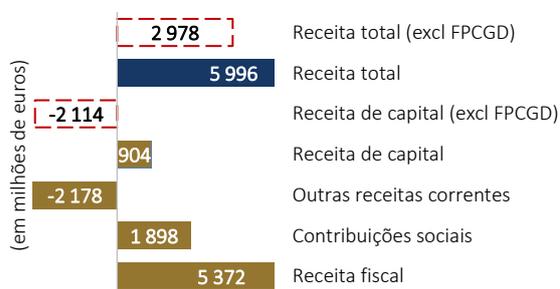
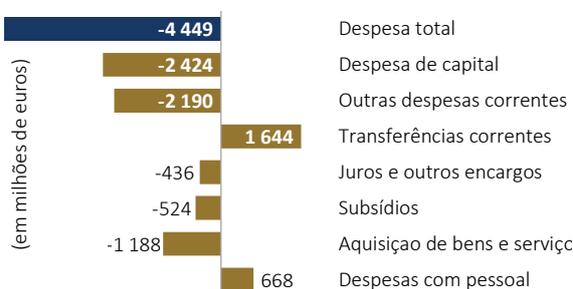


Gráfico 2 – Desvios entre a execução e a previsão da despesa da AC e SS de 2023 – em contabilidade pública



Nota: A parcela “outras receitas correntes” inclui também a venda de bens e serviços correntes e as transferências correntes.

Fonte: DGO, SEO de janeiro de 2023 (Quadro 5, Anexo V, p. 39); MF, RCGE 2023 (Quadro 3.2., p. 80). Cálculos TC.

¹ Receita proveniente de fundos europeus: na conta consolidada da AC, as transferências correntes e de capital com origem nos fundos europeus ascendiam a 6 482 M€, dos quais 3 545 M€ no âmbito do PRR, e na conta consolidada da SS, as transferências da UE totalizavam 2 153 M€, cabendo 188 M€ ao PRR. Despesa cofinanciada: na AC, a parcela PRR era de 3 773 M€ (o ROE 2023 não discrimina o restante financiamento europeu) e na SS atingia 2 021 M€ (cfr. Quadros 4.3., 4.7. e 4.17. do ROE 2023, pp.117, 134 e 151).

Na receita, o desvio de 5,8% (cfr. Quadro 3) resultou da evolução da receita fiscal e das contribuições sociais, cuja cobrança ficou acima do objetivo anual (+7 270 M€), em reflexo da conjuntura económica e do aumento da inflação¹, o que compensou a execução abaixo do previsto das outras receitas correntes (-2 178 M€). O resultado atingido pela receita de capital (+904 M€) encontra-se influenciado pela execução das transferências de capital, as quais incluem a transferência do Fundo de Pensões do Pessoal da CGD para a CGA. A execução abaixo do esperado nas transferências com origem em fundos europeus, incluindo o PRR, é a principal causa dos desvios negativos nas outras receitas correntes e na receita de capital. O desvio nas outras receitas correntes seria maior excluindo as devoluções ao Estado realizadas pela REN - Redes Energéticas Nacionais de apoios às tarifas de gás, no valor de 700 M€².

Na despesa, o desvio de -4,2% (cfr. Quadro 3) deveu-se à execução abaixo do esperado de grande parte das rubricas, destacando-se, na despesa de capital, o investimento (-2 202 M€)³, com exceção das despesas com pessoal (+668 M€) e das transferências correntes (+1 644 M€). Para os desvios negativos realça-se: i) na aquisição de bens e serviços e na despesa de capital, a menor execução dos investimentos no âmbito do PRR (-1 173 M€ e -1 012 M€, respetivamente⁴); e ii) nas outras despesas correntes, o resultado da utilização da reserva orçamental e das dotações provisional, centralizadas do MF e setoriais de natureza comum inscritas em programas orçamentais, na sequência do reforço de outras rubricas no decurso da execução orçamental (-1 118 M€⁵). Para os desvios positivos contribuíram, sobretudo, as medidas de política introduzidas no PE 2023-2027, nomeadamente: i) nas despesas com pessoal, a atualização remuneratória intercalar de 1% e o aumento extra do subsídio de refeição⁶; e ii) nas transferências correntes, a atualização intercalar das pensões (553 M€) e a execução de medidas de mitigação do choque geopolítico, como o apoio extraordinário às famílias mais vulneráveis, o complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens, o apoio extraordinário à renda e aos setores de produção agrícola e pescas (no conjunto, +1 051 M€).

Comparando com os anos anteriores, em 2023, o padrão dos desvios da execução face à previsão segue a mesma tendência desde 2017 de suborçamentação da receita fiscal e contributiva, que se tem vindo a agravar. Verifica-se também uma sobreorçamentação da receita de fundos europeus, bem como da resultante da venda de bens e serviços correntes e de bens de investimento (cfr. Gráfico 3).

¹ Taxa de crescimento real do PIB de 2,3%, crescimento do emprego em 0,9%, aumento da remuneração bruta mensal por trabalhador de 6,6% e taxa de inflação de 5,3% (cfr. INE).

² Referente à transferência de 1 000 M€ para apoio às tarifas do gás através do Fundo Ambiental em 2022 (cfr. Parte C, ponto 1.2).

³ Por referência à despesa prevista por Programa Orçamental (PO) no ROE 2023, destacam-se quatro PO que contribuíram para a subexecução do investimento: PO16 – Infraestruturas e Habitação (desvio de 634 M€), PO14 – Saúde (520 M€), PO15 – Ambiente e Ação Climática (233 M€) e PO12 – Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (146 M€).

⁴ Cfr. RCGE 2023, pp. 94 e 97.

⁵ O valor orçamentado ascendia a 1 649 M€ (cfr. RCGE 2023, pp. 95 e 96, e Quadro 3.36, p.134).

⁶ Estimativa de aumento da despesa em 388 M€ por via destas duas medidas (execução de valor igual devido ao impacto final não estar disponível).

Gráfico 3 – Desvios entre a execução e a previsão da receita da AC e SS – em contabilidade pública – 2017-2023

Fonte: MF, DGO, SEO¹ e RCGE 2017 a 2023². Cálculos TC.

Por sua vez, o sentido dos desvios apurados na despesa é comum para a maioria das rubricas, ou seja, um cenário de sobreorçamentação, do qual se destaca o investimento (cfr. Gráfico 4). Duas rubricas evidenciam um comportamento distinto: as despesas com pessoal e as transferências correntes têm oscilado entre desvios positivos e negativos (no caso das transferências correntes, os desvios positivos desde 2021 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 outros instrumentos de controlo orçamental (acima referidos) para reforço de outras rubricas. Em 2023, a despesa total registou o segundo desvio de valor mais elevado do período (-4 449 M€; -5 269 M€ em 2020).

Gráfico 4 – Desvios entre a execução e a previsão da despesa da AC e SS – em contabilidade pública – 2017-2023

Fonte: MF, DGO, SEO³ e RCGE 2017 a 2022⁴. Cálculos TC.

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; e SEO janeiro de 2023, p. 39).

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; e RCGE 2023, p. 80).

³ 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; e SEO janeiro de 2023, p. 39).

⁴ 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; e RCGE 2023, p. 80).

O valor previsto para as medidas de política orçamental foi executado?

No seu conjunto, o impacto das medidas de política orçamental previstas para 2023 (no ROE 2023 e no PE 2023-2027) apontava para um agravamento do saldo global das AP em 2023 de 11 446 M€¹. Por sua vez, a execução expressa no RCGE 2023 atingiu 11 484 M€, o que representa um desvio face à previsão de -38 M€ (cfr. Quadro 4).

Quadro 4 – Medidas de política orçamental no ROE 2023/PE 2023-2027 e a execução no RCGE 2023 – contabilidade nacional

(em milhões de euros)

MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL		ROE/PE	RCGE	Desvio
Medidas de política	Medidas com impacto na receita, das quais:	-382	-382	0
	Pacote IRS ⁽¹⁾	-765	-765	0
	Valorizações salariais; aumento limiar de isenção do sub. de refeição ^(a)	183	183	0
	Atualização das taxas de IUC, ISV, IABA, IT, IMT a 4% ^(a)	134	134	0
	Medidas com impacto na despesa, das quais:	1 748	1 824	76
	Valorizações salariais, aumento do subsídio de refeição ^(a)	1 306	1 306	0
	Aumento pensões; reforço complemento solidário idosos	553	603	50
	Revisão de despesa ^(a)	-141	-141	0
Impacto no saldo	-2 131	-2 207	-76	
Choque geopolítico	Medidas com impacto na receita, das quais:	-2 168	-1 696	471
	Redução de retenções na fonte para apoiar encargos de habitação ^(a)	-250	-250	0
	IVA zero alimentar ^(b)	-410	-323	87
	Redução do ISP	-1 458	-1 073	385
	Medidas com impacto na despesa, das quais:	1 329	1 445	116
	Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens ^(b)	201	199	-2
	Apoio extraordinário às famílias mais vulneráveis ^(b)	379	347	-33
	Apoio extraordinário à renda ^(b)	250	269	19
	Bonificação de juros ^(b)	200	2	-198
	Redução das tarifas de acesso às redes na eletricidade	0	200	200
Apoios a setores de produção agrícola e pescas ^(b)	183	236	53	
Impacto no saldo	-3 497	-3 142	355	
Invariantes	Medidas com impacto na receita, das quais:	-24	114	138
	Aumento das despesas com pessoal e com pensões	359	390	31
	Incentivo fiscal à recuperação	-150	-63	87
	Medidas com impacto na despesa, das quais:	5 220	4 949	-271
	Pensões (efeito composição e atualização regular das pensões)	1 427	1 710	283
	Consumos intermédios	1 078	674	-404
	Juros devidos pelas administrações públicas	1 197	1 087	-110
	Investimentos estruturantes ^(c)	457	264	-193
Impacto no saldo	-5 245	-4 836	409	
Temporárias	Medidas com impacto na despesa	574	1 299	725
	Impacto no saldo	-574	-1 299	-725
Impacto total no saldo		-11 446	-11 484	-38

(a) Impacto final não disponível dado que a execução no RCGE é igual à previsão no ROE/PE.

(b) Medida de política apresentada no PE 2023-2027.

(c) Investimentos plurianuais estruturantes, cujo valor total seja superior a 0,01% da despesa das administrações públicas.

Fonte: ROE 2023 (Quadros 3.2, 3.3 e Al.1, pp. 108, 109 e 362); RCGE 2023 (Quadros 2.3 e 2.4, pp. 14 e 15). Cálculos TC.

¹ Em resultado dos impactos previstos para as seguintes tipologias de medidas: invariantes (-5 245 M€, 45,8%); choque geopolítico (-3 497 M€, 30,6%); outras medidas (-2 131 M€, 18,6%); e temporárias (-574 M€; 5,0%), que incluem as indemnizações à IP (236 M€) a conversão de ativos por impostos diferidos em crédito tributário (120 M€) a decisão judicial de devolução da receita paga pelos direitos de exploração da concessão da barragem do Fridão (218 M€).



Porém, este reporte encontra-se comprometido pelo facto de parte significativa das medidas apresentar uma execução igual à previsão por indisponibilidade de informação, nomeadamente nas medidas relativas ao IRS, às despesas com pessoal em resultado das valorizações salariais e do subsídio de refeição, à atualização das taxas de um conjunto de impostos e à revisão da despesa.

Salienta-se, ainda, que existem divergências na identificação de medidas relativas ao choque geopolítico nos diversos quadros do RCGE 2023, sem explicitação das razões subjacentes destacando-se, a título de exemplo, a inclusão das seguintes medidas no reporte em contabilidade nacional e omissas em contabilidade pública: i) reduções na retenção na fonte para apoiar encargos de habitação (-250 M€); ii) redução das tarifas de acesso às redes na eletricidade (200 M€); e iii) regime transitório de estabelecimento de preços do gás (76 M€) (medidas incluídas nos Quadros 2.3 e 2.4 e não referidas no Quadro 3.5). Em contraditório, o MEF e a DGO afirmam que estas operações “...não constituíram receita ou despesa orçamental no ano de 2023, motivo pelo qual não foram incluídos no Quadro 3.5”. Em benefício da transparência orçamental, a informação reportada no RCGE 2023 devia permitir conhecer os motivos subjacentes às divergências identificadas, clarificando, designadamente, a situação de medidas que, à partida, teriam execução no ano em causa, independentemente do referencial contabilístico, como é o caso das reduções na retenção na fonte para apoiar encargos de habitação.

Considerando as medidas com execução apurada, destaca-se a redução do ISP, com um impacto negativo na receita superior ao estimado¹ em 738 M€ (+220,3%). Também os valores executados com as medidas relativas ao incentivo fiscal à recuperação, a investimentos estruturantes e ao nível dos consumos intermédios² registaram um desvio de -58%, -42% e -37,5%, respetivamente. Por sua vez, a medida bonificação de juros (introduzida pelo PE 2023-2027 no contexto do choque geopolítico), estimada em 200 M€, teve uma execução de apenas 2 M€ (-99,0%).

Neste contexto, é ainda pertinente a falta de divulgação de informação sobre os resultados alcançados com a medida revisão da despesa, tendo em conta o elevado conjunto de medidas que concorrem para este exercício³, o que impede a apreciação da viabilidade da poupança estimada.

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2021, no âmbito do cenário orçamental e os principais desvios:

Recomendações PCGE 2021	Ações tomadas/Progressos
<p>Recomendação 2 (Rec. 2 e 3 – PCGE 2022)</p> <p>Recomenda-se ao Ministro das Finanças que os documentos de programação e execução orçamental contenham informação que permita assegurar, de forma clara, a sua articulação e coerência, designadamente através da divulgação de elementos justificativos das diferenças de reporte, que permitam aferir a:</p> <ul style="list-style-type: none">– consonância das medidas de política orçamental;– compatibilização entre as políticas setoriais e os objetivos orçamentais;– quantificação do impacto de cada medida de política orçamental na execução orçamental.	<p>O PE 2022-2026, ao restringir-se às medidas para 2022, não se traduziu num documento programático da proposta de OE 2023. A análise da compatibilização das políticas setoriais das Grandes Opções com os objetivos orçamentais do ROE 2023 está limitada pela distinta sistematização da informação nos dois documentos.</p> <p>O reporte da informação sobre a execução das medidas de política no RCGE 2023 evidencia um retrocesso face ao RCGE 2022 por não abranger a execução de parte significativa das medidas, ainda que a sua estruturação, de acordo com o ROE, seja um aspeto positivo.</p> <p>Dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendações 1 e 2).</p>

¹ Verifica-se uma divergência entre o impacto estimado no ROE 2023 (-335 M€) e no RCGE 2023 (-1 458 M€), não estando identificadas as causas para a alteração da estimativa.

² Refletem a evolução dos compromissos das AP de 2023 que constituem despesa estrutural, em particular as relacionadas com a saúde e os gastos operacionais das entidades, incluindo o aumento de encargos decorrente do aumento dos preços dos bens e serviços.

³ Cfr. Quadro 2.10 do ROE 2023, p. 83. Sobre esta matéria, cfr. Relatório 3/2024 - 2.ª Secção – Auditoria ao exercício de revisão da despesa, disponível em www.tcontas.pt.

Caixa 3 – Auditoria ao exercício de revisão da despesa (*spending review*)

O Tribunal de Contas auditou o Exercício de Revisão da Despesa (ERD) na administração central. As observações de auditoria, conclusões e recomendações encontram-se no Relatório de Auditoria 03/2024 - 2.ª Secção.

A revisão da despesa é um instrumento de gestão financeira pública que consiste num escrutínio detalhado e sistemático da despesa pública base (*baseline expenditure*), com o objetivo de identificar e ponderar opções de poupança. O objetivo deste escrutínio é identificar despesa ineficiente, não prioritária ou ineficaz que possa ser suprimida, ou para a qual seja possível atingir os mesmos fins com menores níveis de financiamento público. Países como a Dinamarca e os Países Baixos executam este tipo de exercício desde o início da década de 80 do século XX e países como o Reino Unido e o Canadá fazem-no desde a década de 90 do mesmo século. No seguimento da Crise Financeira Global com início em 2008 e da Crise das Dívidas Soberanas da Zona Euro um número crescente de países mais desenvolvidos também tem vindo a desenvolver este tipo de exercício.

O ERD procura reduzir a despesa ineficaz e ineficiente e promove um melhor alinhamento entre a despesa pública e as prioridades políticas ao contrariar o enviesamento do processo orçamental que promove um foco excessivo na discussão e análise de novas propostas de política em detrimento da avaliação dos resultados da despesa já em execução e, portanto, do racional para a manutenção do financiamento das políticas em curso.

Pese embora se revista de uma forte componente analítica, a revisão da despesa não se limita a um mero exercício técnico, nem termina com a emissão de um relatório contendo diagnósticos e propostas de opções de política. O seu objetivo último – a concretização de poupanças e ganhos de eficiência – exige a implementação das opções selecionadas. Como tal, incluiu-se no âmbito de um processo de revisão da despesa também a escolha das opções políticas geradoras de poupanças, assim como a sua implementação, monitorização e avaliação de resultados.

Deste modo, a revisão da despesa, além da componente técnica, inclui os centros de decisão política, nomeadamente os ministros e mesmo o chefe do Governo, enquanto principais responsáveis. São os decisores políticos que têm a responsabilidade de definir quais as políticas, organizações e programas que devem beneficiar de prioridade no acesso ao financiamento público. O seu compromisso continuado e apoio ao exercício é crucial nas etapas da implementação, monitorização e avaliação das políticas implementadas (cfr. Figura 4).

Figura 4 – Ilustração das etapas de um processo de revisão da despesa



Fonte: Elaboração própria com base em documentação da OCDE, no âmbito da assistência técnica prestada a Portugal em 2023.

Um ERD pode incluir diversos processos de revisão da despesa individuais e autónomos que contribuem para os objetivos globais do exercício, como por exemplo, para obter um montante de poupanças orçamentais pré-definido. Apesar de cada um desses processos individuais estar associado a uma área específica da despesa pública e ser conduzido de forma autónoma, existe uma estrutura comum a todos os processos de um ERD. Essa estrutura pode diferir de país para país, mas normalmente consiste numa série de etapas sequenciais como as ilustradas na Figura 4.



As quatro décadas de experiências concretas com a execução de exercícios de revisão da despesa tornaram possível a identificação de um conjunto de boas práticas internacionais para execução destes exercícios por parte de organizações internacionais como a OCDE. Nesse sentido, identificaram-se as seguintes sete boas práticas¹:

- i. Formular objetivos claros e especificar o âmbito da revisão da despesa;
- ii. Especificar os papéis da liderança política e dos serviços públicos;
- iii. Definir estruturas de governança claras;
- iv. Assegurar a integração das revisões da despesa no processo orçamental;
- v. Implementar as recomendações de forma transparente e permitir a *accountability* dos responsáveis;
- vi. Assegurar a total transparência dos relatórios e da estrutura da revisão da despesa;
- vii. A estrutura do exercício deve ser mantida atualizada mediante a sua avaliação periódica.

A implementação regular deste tipo de processos reforça os objetivos associados à LEO, nomeadamente através do contributo para a concretização dos princípios orçamentais da: i) economia, eficiência e eficácia; ii) transparência orçamental; iii) equidade intergeracional; e iv) sustentabilidade das finanças públicas, para além da cabal implementação da orçamentação por programas que também se encontra por implementar.

A auditoria executada pelo Tribunal teve como objetivos avaliar se a implementação do ERD na AC tem sido desenvolvida em conformidade com as melhores práticas internacionais; verificar se o exercício teria sido objeto de avaliações expost quanto à sua eficiência e eficácia e concluir sobre o estado de maturidade do exercício. Outro objetivo foi apreciar, em particular, o exercício no âmbito do Ministério da Saúde, dado que esta área seria responsável por parte substancial das poupanças estimadas com o exercício nos Relatórios do OE.

Foi possível observar três episódios, distintos, descontínuos e desconexos dedicados à implementação de ERD pelos sucessivos governos desde 2013:

- ◆ Uma primeira experiência em 2013-2014 no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), num contexto em que era necessário obter poupanças orçamentais substanciais de modo cumprir as metas do PAEF. Este exercício esteve focado nos grandes agregados de despesa pública, como o emprego e as remunerações, as pensões e os benefícios sociais, e a despesa em Saúde e em Educação. Esta primeira experiência concretizou-se no OE 2014, com propostas que visavam obter poupanças orçamentais equivalentes a 1,9% do PIB.
- ◆ A partir de 2016, no contexto da vigilância internacional a que Portugal se encontrava sujeito após o PAEF, até 2023. O novo modelo de ERD teria uma natureza tática, focado sobretudo na geração de poupanças via ganhos de eficiência da despesa, e *bottom-up* com os ministérios setoriais e as entidades públicas a nível individual a desempenharem o papel central de identificação de medidas geradoras de poupanças orçamentais no âmbito dos seus orçamentos. Esta segunda experiência, pese embora alguns contributos iniciais sobretudo nas áreas das compras centralizadas e serviços partilhados, acabou por se descaracterizar e, a partir de 2021, existia apenas formalmente no âmbito dos Relatórios do OE. Tratou-se de um exercício que nunca se traduziu em contributos significativos para o desempenho orçamental do país. Essa ineficácia do exercício deveu-se à ambiguidade sobre o seu âmbito, à ausência de objetivos claros, de uma liderança forte e de uma estrutura de governação adequadas, as quais acabaram por comprometer a qualidade técnica e a utilidade deste exercício.
- ◆ Um terceiro episódio, com início em 2023, que se traduziu numa reformulação substancial do ERD. Muito embora não seja ainda possível uma avaliação global deste terceiro episódio, é possível observar uma melhoria do alinhamento do exercício com as boas práticas internacionais face às experiências anteriores, onde esse alinhamento tinha sido pouco substancial (2013-2014) ou mesmo inexistente (2016-2023). Através do Despacho do Ministro das Finanças 7690/2023, de 25/07, pela primeira vez institui-se uma estrutura de governação com níveis distintos de coordenação geral, de acompanhamento técnico e equipas temáticas encarregadas de conduzir as análises nas áreas de despesas correspondentes a cada processo de revisão da despesa. Este terceiro episódio concretizou-se através da seleção de duas áreas para realização do exercício no OE 2024 – o programa ECO.AP com o objetivo de aumentar a descarbonização e eficiência energética das atividades desenvolvidas pelo Estado e a área da Saúde, com foco na despesa com medicamentos genéricos e biossimilares e com o setor convencionado nas valências de diálise e medicina física e reabilitação.

¹ Tryggvadottir, Á. (2022). OECD Best Practices for Spending Reviews. OECD Journal on Budgeting, 22(1), 1–12.

Com base nas evidências de auditoria, o Tribunal concluiu que, após mais de dez anos após a primeira experiência com revisão da despesa, este tipo de exercício não registou um nível de desenvolvimento que permita utilizá-lo como um instrumento significativo de apoio à gestão financeira pública.

As duas primeiras experiências com a implementação destes processos não suportaram uma lógica de aprendizagem que se consolidasse ao longo do tempo, impedindo que o processo se encontre num estágio de maturidade mais avançado. Não foram desenvolvidas as fontes de informação necessárias, nem os sistemas de informação, métodos de recolha e tratamento, que seriam úteis aos processos de revisão da despesa. Não se criou e preservou conhecimento especializado, nem se desenvolveram os recursos humanos e técnicos necessários à execução dos estudos, análises e formulação de propostas de política. Não se desenvolveu, nem se fomentou a criação de uma cultura de monitorização, medição do impacto e avaliação do desempenho das medidas com origem na revisão da despesa. Apenas em 2023 se começaram a criar relações efetivas, enquadradas em referenciais técnicos sólidos, com as entidades que se pretende que venham a desempenhar papéis relevantes nos processos de revisão da despesa. O Tribunal conclui que, na base desta fragilidade se encontram três fatores: a falta de institucionalização do exercício, a reduzida transparência na sua condução e o insuficiente envolvimento político.

De acordo com as observações e conclusões de auditoria o Tribunal recomendou ao Ministério das Finanças que:

- ◆ Assegurasse a consolidação do exercício de revisão da despesa, adotando as melhores práticas internacionais da OCDE;
- ◆ Promovesse o alargamento progressivo do âmbito das despesas sujeitas a revisão, de modo a assegurar que todos os principais agregados de despesa pública são objeto de revisão periódica e que os recursos públicos não são afetados a atividades ineficientes, ineficazes e não prioritárias;
- ◆ Desenvolvesse os mecanismos de implementação da NCP 27 – Contabilidade de Gestão e da Orçamentação por Programas, de modo a desenvolver metodologias fiáveis de custeio das políticas públicas;
- ◆ Promovesse o desenvolvimento de fontes e sistemas de informação que permitam melhorar a base informativa que fundamenta as análises e as opções de política pública geradas no âmbito do exercício de revisão da despesa.

O Tribunal recomendou ainda ao GPEARl que:

- ◆ Concluisse o desenvolvimento, em curso, do sistema de monitorização da implementação das decisões de política com origem nos processos de revisão da despesa e de avaliação ex-post dos seus impactos orçamentais;
- ◆ Fomentasse, no âmbito da Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração (REPLAN), a partilha de conhecimento e a ampliação das fontes de informação disponíveis para a realização dos processos de revisão da despesa.

C. A CONTA GERAL DO ESTADO

1. ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E SEGURANÇA SOCIAL

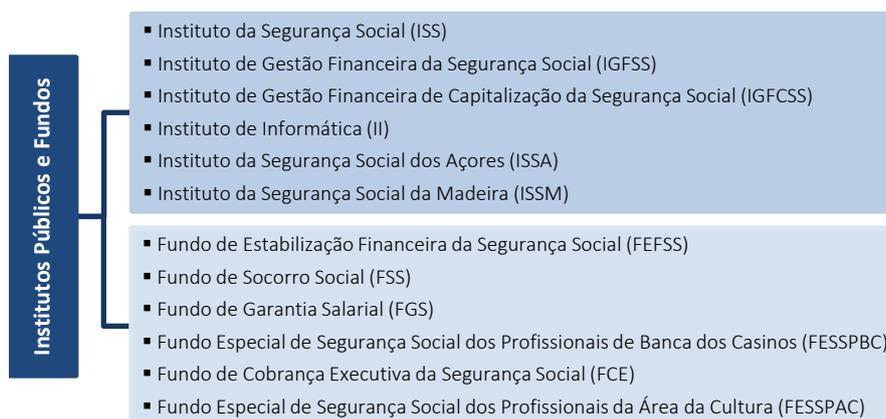
1.1. Universo

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 subsetores da AC e da SS¹, incluindo na AC as entidades públicas reclassificadas (EPR)².

Por sua vez, o reporte da execução orçamental e a elaboração da CGE, em cada ano, 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 subsetor da SS.

Neste contexto, a CGE 2023 incluiu: i) no universo da AC, 491 serviços processadores³ (pertencendo 138 aos serviços integrados (SI) e 353 ao subsetor dos SFA, dos quais 145 EPR); e ii) no perímetro de consolidação financeira e orçamental da SS, 12 entidades identificadas na figura seguinte:

Figura 5 – Universo de entidades da conta da segurança social



Fonte: CSS 2023.

¹ Cfr. arts. 2.º, 3.º e 9.º da LEO.

² 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. Algumas destas entidades beneficiam de um regime simplificado de controlo da execução orçamental, nos termos que têm vindo a ser definidos nos decretos-lei de execução orçamental.

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”).

Na AC, em 2023, a CGE passou a integrar 17 novas entidades (2 SI¹; 6 SFA² e 9 EPR³), em alguns casos, indo ao encontro de recomendações do Tribunal. Por sua vez, saíram deste universo 8 entidades (3 SI⁴, e 5 EPR⁵), na sua maioria por razões de fusão ou extinção.

Em 2023, verifica-se ainda e relativamente ao universo da AC:

- ◆ A omissão das seguintes entidades:
 - ◇ três EPR: Polis Albufeira – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Albufeira, SA, ViseuPolis – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Viseu, SA⁶ (em liquidação) e UNESUL – Associação Universidade-Empresa do Sul (em processo de insolvência);⁷
 - ◇ um SFA: Fundo de Compensação do Serviço Universal de Comunicações Eletrónicas.

Em contraditório, a ANACOM vem alegar que o Fundo “...*não integra a AC, tal como esta se encontra definida no artigo 2.º da LEO*” e “...*que as contribuições obrigatórias constituem receita do Fundo e não receita do Estado*”. Porém, o Fundo, detendo a natureza jurídica de património público autónomo, está abrangido pelo âmbito de aplicação do citado artigo da LEO, uma vez que deste apenas se encontram excluídas as entidades “*que não tenham natureza e forma de empresa, de fundação ou de associação públicas*”. O Fundo recebe contribuições financeiras⁸, que constituem receita do Estado⁹, 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

¹ Gabinetes dos Membros do Governo – Ministro da Habitação e Estrutura de Missão para a Gestão do PEPAC no Continente.

² Mecanismo Nacional Anticorrupção, Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação – FINOVA, Fundo de Garantia de Viagens e Turismo, Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas, Fundo REVITA, Direção Executiva do Serviço Nacional de Saúde e Agência para a Integração, Migrações e Asilo, IP. O Fundo da Língua Portuguesa e o Fundo REVITA, embora tenham integrado o OE, não apresentaram execução, pelo que não são considerados.

³ Associação Centro de Competências Ferroviário, Cintal – Centro de Investigação Tecnológica do Algarve, Trem – Aluguer de Material Circulante, Trem II-Aluguer de Material Circulante, Hospital de Loures, Clínica Oriental de Chelas, Centro Hospitalar Universitário de Santo António, Centro para a Economia e Inovação Social e Centro de Competências de Envelhecimento Ativo.

⁴ Ação Governativa – MM (XXII Gov), Gabinetes dos Membros do Governo – Planeamento e Gabinetes dos Membros do Governo – MMEAP.

⁵ TDC – The Discoveries Centre for Regenerative and Precision Medicine e Polis Litoral Sudoeste (ambas extintas), IPATIMUP – Instituto de Patologia e Imunologia Molecular da Universidade do Porto (por ter deixado de ser classificada nas administrações públicas pelo INE), Parups (fundida por incorporação na Parvalorem) e Polis Litoral Ria Formosa (inscrita no OE 2023, foi extinta no final de 2022). Saíram também 3 SFA inscritos no OE 2022, mas sem execução orçamental (pelo que já não integraram a contagem de serviços desse ano: Fundo Florestal Permanente, Fundo de Eficiência Energética e Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético, objeto de fusão no Fundo Ambiental – DL 114/2021, de 15/12).

⁶ A LOE 2023 estabeleceu que deveria ser assegurado o efetivo encerramento e extinção das sociedades polis até ao final do terceiro trimestre de 2023, ficando estas entidades autorizadas a transferir os saldos para apoiar a execução dos contratos previstos nos planos de liquidação que ainda se encontrem por concluir à data da transferência para outras entidades (cfr. art. 72.º da Lei 24-D/2022, de 30/12).

⁷ Em contraditório, o MEF, a DGO e o Administrador liquidatário da Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Viseu informaram que as EPR foram excluídas do universo das entidades da AC, para efeitos orçamentais, uma vez que se mantêm em processo de extinção definitiva. Porém, esse facto não impede que possam ter receitas e despesas, ainda que de valor reduzido, que devam ser reportadas e integradas na CGE.

⁸ “A taxa de regulação devida anualmente pelo exercício da atividade de fornecedor de redes e serviços, tem natureza de contribuição financeira”, Acórdãos do Tribunal Central Administrativo, Procs. 21/13.3 BELRS, de 29/09/2022, 966/12.8BELRS, de 24/11/2022, e 653/11.4 BELRS, de 15/02/2024.

⁹ “As contribuições financeiras constituem um tertium genus de receitas fiscais, que poderão ser qualificadas como taxas coletivas, na medida em que compartilham em parte da natureza dos impostos porque não têm necessariamente uma contrapartida individualizada para cada contribuinte) e em parte da natureza das taxas (porque visam retribuir o serviço prestado por uma instituição pública a certo círculo ou certa categoria de pessoas ou entidades que beneficiam coletivamente de uma atividade administrativa”, Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional 539/2015, de 20/10, e Gomes Canotilho/Vital Moreira, em “Constituição da República Portuguesa Anotada,” I vol., p. 1095, 4.ª ed., Coimbra Editora.



e a CGE, à semelhança de outras receitas e despesas da mesma natureza¹.

- ◆ A ausência de reporte sobre a execução orçamental dos SFA: Fundo da Língua Portuguesa² e Fundo Revita³.
- ◆ A classificação indevida, como EPR, de entidades que são SFA, 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 EPR⁴, 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 no caso das três últimas entidades, por serem classificadas como EPR de regime simplificado, é lhes permitida a utilização de um classificador simplificado de receitas e despesas, prejudicando a especificação da execução orçamental⁵.

Por último, note-se que, embora os mapas do OE e da CGE tenham eliminado 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 2023, bem como nos sistemas de informação da execução orçamental⁶.

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2021, no âmbito do universo de entidades:

Recomendações PCGE 2021	Ações tomadas/Progressos
Recomendação 3 (Rec. 4 – PCGE 2022) 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.	Dos seis fundos em falta na CGE 2021, cinco foram inscritos no OE 2023 (Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação-FINOVA, Fundo de Garantia de Viagens e Turismo, Fundo da Língua Portuguesa, Fundo REVITA e Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas) e o sexto foi integrado no Fundo Ambiental em 2022, passando a integrar, dessa forma, a respetiva CGE. O MF salientou o esforço que tem vindo a ser realizado no sentido de assegurar a integralidade do universo, porém, a CGE 2023 não inclui quatro entidades públicas, que preenchem os critérios previstos pela LEO. Dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 3).
Recomendação 4 (Rec. 5 – PCGE 2022) 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.	O MF remete para as normas de exceção e lista nominativa de entidades do DLEO para justificar a sua inclusão como EPR. No entanto, este argumento carece de fundamento, uma vez que as referidas normas, bem como a definição das entidades que integram a lista das EPR de regime simplificado, ao constarem do DLEO, são definidas pelo Governo. Em 2023, mantêm-se quatro entidades nesta situação, pelo que este procedimento continua a não atender à natureza jurídica destas entidades que foram legalmente criadas como SFA. Dado o exposto, a recomendação está por implementar, o que justifica que a mesma seja reiterada no presente Parecer (Recomendação 4).

¹ Entendimento já explicitado no PCGE 2018 (p. 38). Refira-se que, no âmbito do PCGE 2022, a DGO informou que a entidade tinha saído do perímetro da AC em 2022, sem apresentar qualquer fundamento.

² Em contraditório, a DGTF referiu que, desde a criação do Fundo e até ao momento, não teve qualquer intervenção no domínio da gestão das respetivas disponibilidades.

³ Em contraditório, o Fundo informou terem ocorrido constrangimentos, já ultrapassados, que impediram o reporte da execução orçamental durante o ano de 2023 e que estão reunidas as condições para efetuar os reportes do ano de 2024.

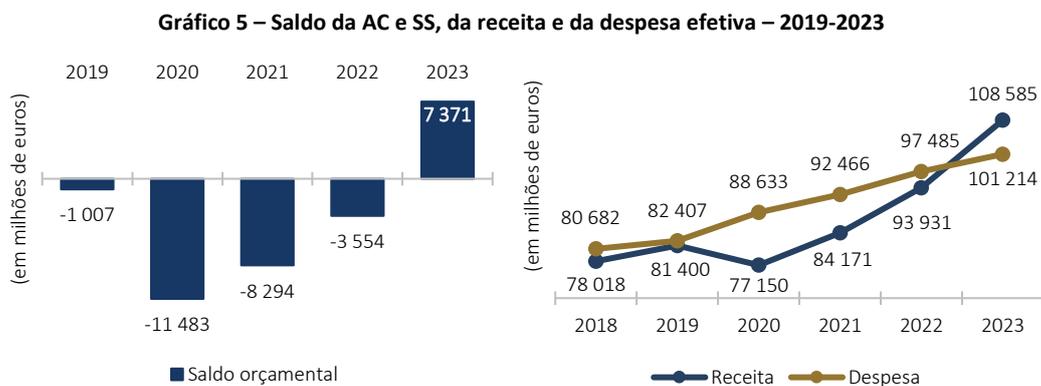
⁴ Art. 33.º do DLEO 2023 (DL 10/2023, de 08/02).

⁵ Anexo II do DLEO 2023, nos termos do n.º 2 do art. 34.º.

⁶ A execução da receita e da 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).

1.2. Receitas e despesas consolidadas

Em 2023, na execução da AC e SS atingiu-se um excedente orçamental de 7 371 M€ (cfr. Quadro 5) (2,8% do PIB¹), invertendo a tendência deficitária dos últimos anos (-1,5% em 2022) (cfr. Gráfico 5).



Nota: 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: SIGO. Cálculos TC.

A despesa aumentou 3 729 M€ relativamente a 2022, apesar da diminuição do esforço financeiro com as medidas de mitigação dos efeitos do choque geopolítico² e do combate à COVID-19 (-3 500 M€ de apoios pagos face ao ano anterior). Assim, o excedente obtido resultou, acima de tudo, do impulso da receita, com um aumento global de 14 654 M€, principalmente por via:

- ◆ do aumento de 6 763 M€ da receita fiscal;
- ◆ do montante recebido pela CGA (3 018 M€) relativamente à operação extraordinária de transferência do Fundo de Pensões do Pessoal da CGD³ (FPPCGD);
- ◆ da devolução ao Estado (700 M€)⁴ de parte do valor transferido em 2022 para apoio ao Sistema Nacional de Gás, operação irrepetível que beneficiou o saldo de 2023 à custa de um maior défice em 2022.

Excluindo as duas operações acima referidas, de natureza excecional, o excedente seria de 3 652 M€, cerca de metade do verificado.

De salientar que o excedente obtido não pode ser livremente utilizado, uma vez que não pode ser aplicado noutras finalidades que não as definidas pelas condicionantes legais, designadamente a de assegurar o pagamento de pensões futuras:

¹ O valor do PIB foi de 265 503 M€, cfr. Procedimento dos Défices Excessivos (1.ª notificação de 2024, de 25/03).

² Cfr. ponto 1.3.

³ N.º 1 do art. 7.º do DL 14/2023, de 24/02.

⁴ Despacho 10 727/2023, de 20/10. A este montante acresceram 12 M€ relativos a juros.



- ◆ O excedente da SS (5 477 M€) foi quase integralmente gerado no sistema previdencial devendo, como tal, integrar o Fundo de Estabilização Financeira da SS¹ para fazer face a eventuais défices desse sistema, em anos futuros.
- ◆ A verba relativa à transferência das responsabilidades do FPPCGD para a CGA (3 018 M€, valor que ultrapassa os 1 893 M€ de excedente da AC) foi, de acordo com o diploma que regulamentou essa transferência, aplicada na subscrição de uma carteira de obrigações do tesouro², constituindo assim uma “reserva” para fazer face aos encargos futuros.

Quadro 5 – Receitas e despesas consolidadas (AC e SS) – 2022-2023

(em milhões de euros)

Receitas e despesas orçamentais ^(a)	2022		2023		Variação	
	AC e SS	AC	SS	AC e SS ^(d)	Valor	%
RECEITAS	93 931	83 202	38 332	108 585	14 654	15,6
Receita fiscal	53 114	59 642	235	59 877	6 763	12,7
Contribuições para a SS e a CGA	26 463	4 198	25 113	29 312	2 848	10,8
Taxas, multas e outras penalidades	3 413	3 573	104	3 678	265	7,8
Venda de bens e serviços correntes	3 827	3 861	48	3 909	82	2,1
Transferências e subsídios	3 915	8 922	11 996	8 046	4 131	105,5
Rendimentos da propriedade	1 388	832	590	1 343	-45	-3,2
Outras receitas (correntes e de capital)	1 810	2 174	245	2 420	609	33,7
DESPESAS	97 485	81 308	32 854	101 214	3 729	3,8
Pensões e outras prestações sociais diretas ^(b)	34 880	11 070	26 780	37 850	2 970	8,5
Apoios COVID-19 (transf. e subsídios)	1 755	455	3	458	-1 297	-73,9
Apoios choque geopolítico (transf. e subsídios)	3 434	368	863	1 231	-2 203	-64,2
Outras transferências e subsídios ^(c)	13 782	23 815	4 726	15 639	1 857	13,5
Despesas com pessoal	19 320	20 284	322	20 606	1 286	6,7
Aquisição de bens e serviços	12 552	13 227	97	13 324	772	6,1
Juros e outros encargos	6 402	6 564	6	6 492	90	1,4
Aquisição de bens de capital (investimento)	3 923	4 204	51	4 255	332	8,5
Outras despesas (correntes e de capital)	1 436	1 322	6	1 360	-77	-5,3
Saldo global	-3 554	1 893	5 477	7 371	10 924	-307,4
Saldo em % do PIB	-1,5	0,7	2,1	2,8	4,1	

(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). Na SS não reflete 165 M€ correspondente às retenções efetuadas nestas prestações em dezembro de 2023, que apenas têm reflexo na despesa em janeiro de 2024, por conta da alteração de referencial contabilístico.

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

(d) As demonstrações orçamentais da SS, que serviram de base à presente análise, são as que constam do anexo à CGE 2023, as quais traduzem a informação financeira reportada a 05/04/2024. A Conta Consolidada da Segurança Social (CSS) apresentada, ao TC, em 28/06/2024, apresenta um saldo efetivo superior em 1 M€ ao da CGE, decorrente de um acréscimo da receita efetiva de 1,3 M€ e da despesa efetiva de 0,3 M€. (Cfr. parte A, ponto 1).

Fonte: CGE 2022 e CGE 2023 – Quadro 3.2 e Mapa 19; SGR; SIGO; e DGO (ficheiros das despesas COVID-19 e impacto do choque geopolítico). PCGE 2022. INE (março 2024). Cálculos TC.

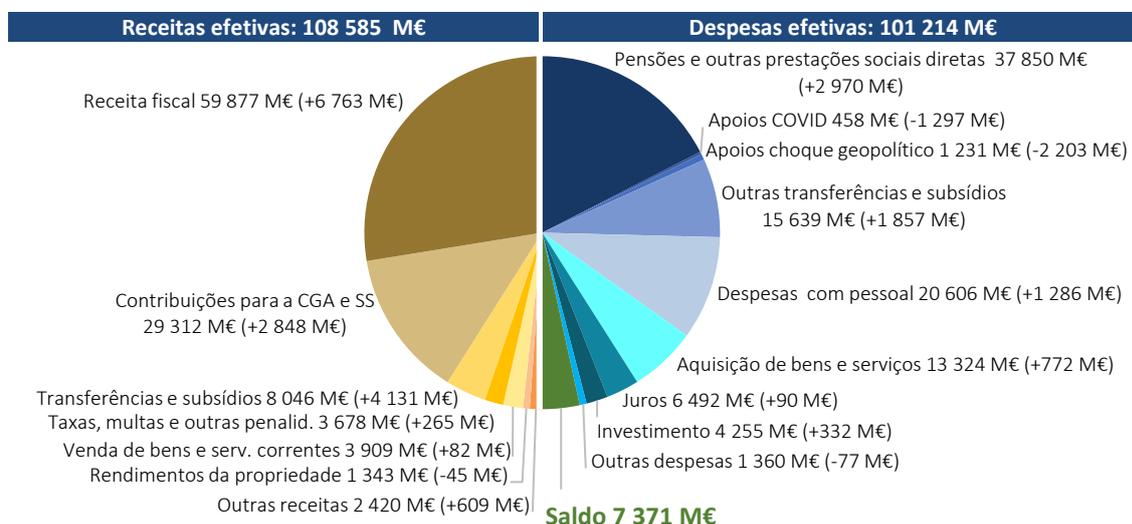
Sobre o total das receitas, 108 585 M€, e das despesas, 101 214 M€ (cfr. Gráfico 6), destaca-se:

¹ De acordo com o art. 91.º da LBSS o saldo anual do sistema previdencial deverá integrar o FEFSS e ser gerido em regime de capitalização.

² Montante aplicado, aquando do seu recebimento, nos termos do n.º 6 do art. 7.º do DL 14/2023.

- ◆ a receita fiscal (59 877 M€), conjuntamente com a de contribuições para a SS e CGA (29 312 M€), representa 82,1% do total da receita e está subavaliada em 159 M€¹;
- ◆ na receita não fiscal, as transferências e subsídios (8 046 M€), que decorreram, essencialmente, da já referida compensação recebida pela CGA em resultado da transferência das responsabilidades detidas pelo FPPCGD (3 018 M€);
- ◆ na despesa, 37,4% diz respeito a pensões e outras prestações sociais diretas² (37 811 M€) e 20,4% a despesas com pessoal (20 606 M€);
- ◆ os apoios pagos no âmbito de medidas adotadas para mitigação do impacto do choque geopolítico e do combate à pandemia de COVID-19 totalizaram 1 689 M€ (1,7% do total da despesa).

Gráfico 6 – Origem e aplicação das receitas consolidadas da AC e SS – 2023 e variação face a 2022



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

Comparando com 2022, destaca-se:

- ◆ O aumento da receita em 15,6%, influenciado pelo crescimento de 12,7% das receitas fiscais (mais 6 763 M€), de 105,5% das transferências e subsídios (mais 4 131 M€, sendo preponderante a transferência do FPPCGD) e de 10,8% das contribuições para a SS e CGA (2 848 M€), em resultado, sobretudo, do aumento das remunerações.
- ◆ O aumento da despesa, em 3,8% (por via do aumento de todas as componentes, exceto os apoios COVID-19, as medidas de mitigação do choque geopolítico³ e o agregado residual outras despesas), com destaque para:
 - ◇ as pensões e prestações sociais diretas (excluindo as medidas no âmbito da pandemia e do choque geopolítico) aumentaram 8,5% (2 970 M€);

¹ Cfr. ponto C.2.2.1.

² Excluindo as componentes relativas às medidas COVID-19 e choque geopolítico, pelo seu carácter pontual.

³ Os apoios decorrentes das medidas para minorar o impacto do choque geopolítico e no âmbito da pandemia de COVID-19 diminuíram 3 500 M€.



- ◇ a aquisição de bens de capital (investimento) aumentou 8,5% (332 M€, dos quais 168 M€ nas áreas das infraestruturas e habitação e 112 M€ nas do ambiente e ação climática);
- ◇ as despesas com pessoal aumentaram 6,7% (1 286 M€, dos quais 576 M€ na área da saúde e 151 M€ na área da educação);
- ◇ a aquisição de bens e serviços aumentou 6,1% (772 M€, dos quais 444 M€ na área da educação, por melhor ajustamento da utilização da classificação económica¹);
- ◇ os juros e outros encargos aumentaram 1,4% (90 M€), em resultado do comportamento dos juros e outros encargos da dívida pública.

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 2023, enquadrava-se nessa situação o aumento de capital da Efacec (216 M€ pela Parpública)². Em contabilidade nacional, algumas destas operações são reclassificadas de modo a serem incluídas no apuramento do saldo (cfr. Caixa 4).

Caixa 4 – O saldo em contabilidade pública e em contabilidade nacional

O excedente orçamental de 7 371 M€ (2,8% do PIB) verificado em 2023, na ótica da contabilidade pública (CP), para o agregado da AC e SS, converteu-se em 3 341 M€ (1,3% do PIB), na ótica de contabilidade nacional (CN) (3 194 M€ considerando o universo total das Administrações Públicas (AP)).

De facto, os valores, embora retratem a mesma realidade, têm fundamentos metodológicos e objetivos distintos:

- ◆ a contabilidade pública³ tem como base a contabilidade de caixa, focada nos aspetos do controlo de tesouraria (pagamentos e recebimentos);
- ◆ a contabilidade nacional tem por referência um quadro macroeconómico baseado no sistema de contas nacionais (SEC 2010)⁴ que privilegia a realidade económica e a substância sobre a forma das operações, o que afeta o momento de registo e a natureza das operações, assim como a classificação institucional das entidades.

Neste contexto, partindo-se dos dados em contabilidade pública são efetuados diversos ajustamentos, alguns de natureza regular, outros de natureza específica do ano, conforme evidenciado no quadro seguinte para 2022 e 2023⁵.

¹ Em anos anteriores registadas na classificação residual outras despesas correntes.

² Cfr. ponto 2.6.

³ A contabilidade pública baseia-se num quadro legal composto pela LEO, pela Lei de Bases da Contabilidade Pública e pelo Regime da Administração Financeira do Estado.

⁴ A contabilidade nacional tem por referência 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.

⁵ Algumas apresentações da passagem do saldo em CP para CN utilizam como ponto de partida os saldos entre receitas e despesas totais da CP, isto é, incluindo as receitas e despesas classificadas em ativos e passivos financeiros.

Quadro 6 – Passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional

Saldos e ajustamentos		2022	2023	
		M€		% PIB
Saldo na ótica da contabilidade pública	Estado	-5 781	-189	-0,1
	Administração regional e local	148	184	0,1
	Segurança social	4 068	5 477	2,1
Ajustamentos relativos à especialização do exercício e universo, dos quais:		4 496	2 255	0,8
Saldo CN de entidades classificadas no setor da AP		2 021	1 589	0,6
Diferença entre juros pagos e devidos		1 196	794	0,3
Impostos e contribuições para a segurança social		601	-382	-0,1
Ajustamento <i>accrual</i> da administração regional e local		-87	-326	0,0
Pagamento de pensões associado a fundos de pensões transferidos para as AP		636	642	0,2
Material militar		238	41	0,0
Reclassificação de operações		-3 710	-4 535	-1,7
Injeções de capital, das quais:		-3 746	-3 110	-1,2
Infraestruturas de Portugal		-1 282	-1 435	-0,5
Hospitais EPE		-1 054	-1 098	-0,4
Metropolitano de Lisboa		-181	-58	-0,0
Metro do Porto		0	-224	-0,1
Outras		36	-1 425	-0,5
Saldo em contabilidade nacional	Administração central	-4 947	-2 329	-0,9
	Fundos de segurança social	4 258	5 670	2,1
	<i>(Administração Central + Fundos de Segurança Social)</i>	<i>-688</i>	<i>3 341</i>	<i>1,3</i>
	Administração regional e local	-91	-148	-0,1
Total das administrações públicas		M€ -779	3 194	
		% PIB -0,3	1,2	

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

Fonte: SIGO; CGE 2023; INE, 1.ª notificação do PDE, março de 2024. Cálculos TC.

Dos ajustamentos com um carácter regular, são de destacar em 2023:

- ◆ A delimitação do universo com a inclusão do saldo das demonstrações financeiras de entidades públicas classificadas no setor das AP¹ (+1 589 M€). Este saldo incorpora os ajustamentos às contas das entidades designadamente à conta da Caixa Geral de Aposentações (CGA) com a “anulação” da receita de 3 018,3 M€ relativa à transferência do Fundo de Pensões do Pessoal da Caixa Geral de Depósitos. Na prática, em contabilidade nacional, é registada como uma operação financeira, pelo que a receita recebida em 2023 é considerada um adiantamento e, nos anos subsequentes, serão “anuladas” as despesas da CGA com as pensões dos beneficiários deste fundo.
- ◆ A especialização económica de operações, com destaque para: i) a diferença entre juros pagos e juros devidos (+794 M€); ii) o ajustamento temporal da receita fiscal e de contribuições para a segurança social no valor de -82 M€ (-601 M€ na AC e +219 M€ na SS) de modo a que a receita seja afeta ao momento em que se realizou a atividade geradora da obrigação fiscal; iii) a anulação do valor das pensões a pagar associado a fundos de pensões que foram transferidos em períodos anteriores para o setor das AP (+642 M€); e iv) os encargos com material militar (41 M€) que, em contabilidade nacional, são registados no momento da entrega, mesmo que não corresponda ao momento de pagamento.

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

- ◆ As injeções de capital, que em CP são registadas como despesa de ativos financeiros sem impacto na despesa efetiva, em CN são reclassificadas como transferências de capital². Em 2023, relevam as destinadas à Infraestruturas de Portugal (1 435 M€), aos estabelecimentos de saúde EPE (1 098 M€), à Metro do Porto (224 M€), à Metropolitano de Lisboa (58 M€). Refira-se, ainda, o impacto na despesa de capital de 166 M€ em resultado de várias operações associadas à privatização da Efacec³, operacionalizada pela Parpública.

De notar que a reclassificação destas operações só afeta o saldo em CN quando se trate de entidades classificadas fora das AP (como o caso da Efacec, com agravamento do saldo); quando os destinatários são entidades das AP, o efeito é nulo no saldo em termos consolidados.



- ◆ Operações com base em decisões de 2023, mas sem impacto orçamental no ano: a conversão de ativos por impostos diferidos do Novo Banco (-117 M€) e a devolução à EDP do montante pago em 2009 pelos direitos de exploração da concessão da barragem do Fridão, cuja construção não ocorreu (-228 M€)¹.

Com base nos elementos comunicados pelos Estados-Membros (EM) da UE, na **primeira notificação de 2024 para efeitos do PDE**², em 2023, quatro EM verificaram excedentes orçamentais: Chipre e Dinamarca (ambos +3,1%), Irlanda (+1,7%) e Portugal (+1,2%). Onze EM registaram défices superiores a 3% do PIB, sendo os mais elevados os da Itália (-7,4%), da Hungria (-6,7%) e da Roménia (-6,6%).

No âmbito **da reforma do quadro de governação económica da UE**, no final de abril, foram adotadas as novas regras orçamentais da UE³, caracterizadas por serem mais promotoras do investimento, mais flexíveis e mais adaptadas à situação de cada país, sendo de destacar:

- ◆ Novas disposições para promover o investimento público em domínios prioritários (todas as despesas nacionais com o cofinanciamento de programas financiados pela UE serão excluídas do cálculo da despesa).
- ◆ Reforço da margem para a redução do défice e da dívida - os países com dívida excessiva serão obrigados a reduzi-la, em média, um ponto percentual ao ano, se esta for superior a 90% do PIB (cfr. Caixa 6 – Dívida Maastricht), e em meio ponto percentual ao ano, em média, se estiver entre 60% e 90% do PIB. Se o défice de um país for superior a 3% do PIB, terá de ser reduzido durante os períodos de crescimento para atingir 1,5% e criar um amortecedor de despesa para condições económicas difíceis.
- ◆ Maior densificação do planeamento orçamental de médio prazo, tendo em consideração a sustentabilidade da dívida. Os planos nacionais passarão a identificar os compromissos orçamentais e em matéria de reformas e de investimentos pelo período regular da legislatura (o primeiro em 2024 ainda sob disposições transitórias).
- ◆ Os EM com dívida ou défice excessivos receberão orientações (pré-plano), através de um diálogo técnico com a Comissão, sobre as metas de despesa, uma vez que foram introduzidas salvaguardas numéricas de referência para garantir despesas sustentáveis. Os planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo, após o período transitório, são apresentados ao Conselho e à Comissão até 30 de abril do último ano do plano em vigor. Para além da trajetória das despesas líquidas, os requisitos aplicáveis aos planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo preveem um vasto conjunto de outra informação, nomeadamente, a descrição de como os investimentos e as reformas serão realizados.

Limitações do processo de consolidação

A CGE 2023, à semelhança de anos anteriores, continua a refletir um processo de consolidação⁴ 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 receita/despesa da venda/aquisição de bens e serviços entre entidades da AC e SS⁵, uma vez que os procedimentos de consolidação continuam a abranger

¹ Recorde-se que o saldo de partida é o do Estado que resulta da execução orçamental dos SI.

² A reclassificação depende da análise da situação económico-financeira da entidade beneficiária e do objetivo da operação (um pagamento para cobrir perdas acumuladas, excecionais ou futuras, ou efetuado para fins de política pública, é registado como uma transferência de capital em CN).

³ Em 2022 já tinha sido registada uma transferência de capital do apoio à Efacec (159 M€) através de um empréstimo de 70,5 M€ e a concessão de uma garantia de 88,5 M€.

¹ O registo em CN ocorre no momento da decisão do Tribunal (neste caso, do Supremo Tribunal Administrativo).

² A primeira notificação é efetuada pelos EM até final de março, a segunda notificação até final de setembro.

³ Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho de 29/04 relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) 1466/97 do Conselho; Regulamento (UE) 2024/1264 do Conselho de 29/04 que altera o Regulamento (CE) 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos; Diretiva (UE) 2024/1265 do Conselho de 29/04 que altera a Diretiva 2011/85/UE a qual estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos EM.

⁴ Dando origem ao Quadro 3.2 do RCGE e ao Mapa 19 dos elementos informativos da CGE 2023.

⁵ Em 2023, não foram consolidados pelo menos 250 M€: i) 58 M€ relativos a rendas pagas pela ocupação de edifícios (à Estamo e, por aplicação do princípio da onerosidade, ao Estado, cfr. ponto 2.7); ii) 111 M€ em pagamentos de serviços à AMA (103 M€) e à eSPap (8 M€) por diversas entidades; iii) 81 M€ em venda de bens de investimento, decorrente da alienação de material circulante, entregue pela NORTREM à Metro do Porto.

apenas as vendas/aquisições de bens e serviços de saúde. Por sua vez, o procedimento de consolidação dos juros da dívida pública é inconsistente¹ e incompleto². Em contraditório, o MEF e a DGO informaram que a forma de consolidação destes fluxos deve ser abordada nos projetos de implementação de soluções para a consolidação financeira e orçamental.

De salientar que o erro da ACSS em registar 27 M€ de transferências destinadas a EPR como efetuadas para empresas públicas (quando deveriam ser registadas como transferências para SFA), implicou a não consolidação destes valores.

De referir ainda que a desatualização 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. Também concorre para a incorreta e insuficiente especificação das operações a utilização, por um conjunto de EPR, de um classificador simplificado, comprometendo a transparência e o próprio controlo dos valores da CGE. O MEF e a DGO, em contraditório, referiram que se mantém “...a razoabilidade e pertinência de ajustamento aos classificadores (...), enquadrando-se a futura revisão (...) no âmbito do processo implementação da nova LEO...”. E, quanto ao modelo simplificado do classificador, salientaram “...que os critérios subjacentes ao detalhe proposto na CE têm em consideração a necessidade de respeitar a estrutura e níveis de desagregação legalmente aprovados, bem como possuir a especificação para efeitos de consolidação”, o que não impede o recurso a rubricas residuais para valores materialmente relevantes.

A conta consolidada é também afetada por erros e omissões assinalados em diversos pontos do Parecer.

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2021, no âmbito da especificação das receitas e despesas:

Recomendações PCGE 2021	Ações tomadas/Progressos
<p>Recomendação 10 (Rec 52 – PCGE 2022)</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>Não se verificaram progressos em 2023, continuando o MF a remeter para a revisão do classificador no âmbito do processo de implementação da LEO.</p> <p>Deste modo, a recomendação mantém-se apenas parcialmente implementada, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 6).</p>
<p>Recomendação 11 (Rec 53 – PCGE 2022)</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>Não se verificaram progressos em 2023, continuando o MF a remeter para a revisão do classificador no âmbito do processo de implementação da LEO.</p> <p>Deste modo, a recomendação mantém-se apenas parcialmente implementada, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 6).</p>

¹ À receita de juros registada pelos SFA (184 M€) e pela SS (301 M€) são abatidos os juros de dívida pública direta classificados pelo IGCP como pagos a estes subsectores (respetivamente, 85 M€ relativos a diversos instrumentos e 78 M€ em CEDIC). O remanescente, no caso dos SFA, é reclassificado como divergência de consolidação e, no caso da SS, permanece como receita de juros.

² De notar que a despesa registada na CGE não corresponde aos juros efetivamente pagos, uma vez que a LEO (art. 15.º) permite abater a esse valor as receitas de juros obtidas no âmbito da gestão da dívida pública. Por outro lado, na dívida transacionável (OT e BT), o IGCP pode não ter informação sobre o beneficiário final, figurando os juros na despesa como pagos a sociedades financeiras. Considerando a materialidade dos valores envolvidos (185 M€ indicados como recebidos pelos SFA e 342 M€ pela SS, segundo o apuramento efetuado pelo Tribunal) 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).

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).



Recomendações PCGE 2021	Ações tomadas/Progressos
Recomendação 12 Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure, no âmbito da revisão do classificador económico, a adequada especificação dos fluxos associados às operações de ativos financeiros.	Não se verificaram progressos em 2023, continuando o MF a remeter para a revisão do classificador no âmbito do processo de implementação da LEO. A recomendação mantém-se apenas parcialmente implementada, sendo o seu objeto, no âmbito do presente Parecer, abrangido pela Recomendação 6.

1.3. Reflexo do choque geopolítico na execução orçamental

Em 2023 continuaram a fazer-se notar os impactos da instabilidade internacional nos custos das empresas e das famílias. Primeiro, a invasão da Ucrânia pela Rússia (fevereiro 2022) seguida do conflito na faixa de Gaza (outubro 2023) reforçaram a instabilidade do mercado de produtos energéticos e causaram disrupções e reestruturação das cadeias de abastecimento internacionais contribuindo para pressões inflacionistas. Os bancos centrais reagiram com a subida das taxas de juro diretores e os governos com medidas de apoio às empresas e famílias.

Em Portugal, o Governo tomou um conjunto de medidas essencialmente ao nível da contenção do aumento dos preços da energia, de apoios à produção e às famílias com um impacto estimado no saldo orçamental de - 8 184 M€, para o conjunto de 2022 e 2023 (cfr. Quadro 7). De notar que o valor estimado para 2023 (-2 605 M€) foi ligeiramente inferior a metade do de 2022 (-5 582 M€), traduzindo uma gradual diminuição dos apoios.

Quadro 7 – Reflexo orçamental das medidas de mitigação do choque geopolítico

(em milhões de euros)

Medidas de mitigação do choque geopolítico	2022	2023		Total	
	AC+SS	AC	SS		
Receita (valores não cobrados)	-2 145	-1 372	0	-1 372	-3 513
Redução do ISP equivalente à descida do IVA para 13%	-700	-661	-	-661	-1 360
Apoio extraordinário às famílias	-611	-6	-	-6	-617
IVA zero	-	-266	-	-266	-266
Suspensão da taxa de carbono (IVA e ISP)	-409	-169	-	-169	-578
Devolução da receita adicional de IVA via ISP	-382	-243	-	-243	-624
Redução do IVA da eletricidade	-23	-	-	-	-23
Apoio setor agrícola	-18	-27	-	-27	-45
Diferimento do pagamento de contribuições (a)	-3	-	0	0	0
Despesa efetiva	3 438	370	863	1 233	4 671
Apoios à atividade produtiva	1 668	350	-	350	2 018
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	53	-	53	111
Apoios a setores de produção agrícola	49	202	-	202	251
Apoios ao setor dos transportes	48	50	-	50	98
Apoios ao setor das pescas	13	34	-	34	46
Apoio a projetos de produção de energia renovável e armazenamento de eletricidade	-	12	-	12	12
Apoios sociais	1 766	17	863	881	2 647
Complemento excepcional de pensão	987	11	5	16	1 003
Apoios a famílias mais vulneráveis	368	-	347	347	715
Apoio extraordinário à renda	-	-	269	269	269
Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens	-	-	199	199	199
Apoio extraord. a titulares de rendim. e prestações sociais e por pessoa dependente	138	-	3	3	141

(...)

(...)

(em milhões de euros)

Medidas de mitigação do choque geopolítico	2022	2023			Total
	AC+SS	AC	SS	AC+SS	
Apoio extraordinário a Instituições Particulares de Solidariedade Social	134	-	27	27	161
AUTOvoucher	85	-	-	-	85
Apoio aos refugiados	30	5	-	5	35
Outros apoios	24	2	13	15	38
Outros encargos	3	2	-	2	6
Impacto orçamental	-5 582	-1 742	-863	-2 605	-8 184

(a) Os valores em dívida no final de 2022 foram regularizados ao longo de 2023, ficando por cobrar 78 950,64€.

Fonte: CGE 2022 e 2023, SIGO, DGO e SS. Cálculos TC.

Mais uma vez, neste Parecer se assinalam algumas considerações sobre estes apoios:

- ◆ Dos 1 000 M€ pagos em 2022 a título de “Apoio Extraordinário ao gás natural” foram devolvidos em 2023 pelo Sistema Nacional de Gás (REN)¹ 700 M€, acrescidos de 12 M€ de juros², ascendendo a 300 M€ a despesa efetuada no conjunto dos dois anos. De notar que o custo real da medida só será conhecido no segundo semestre de 2024, uma vez que a certificação do cálculo e aplicação dos descontos ainda está a decorrer³, podendo haver valores a recuperar ou a pagar.
- ◆ Os 48 M€ de “Apoios ao setor dos transportes” pagos em 2022 estavam subavaliados em 37 M€⁴.
- ◆ A contabilização do “Apoio extraordinário às famílias” (617 M€ no conjunto dos dois anos) continuou a ser registada como abate à receita do IRS, quando deveria ter sido efetuada como despesa. Este procedimento reduziu a receita fiscal do IRS e subvalorizou a despesa, não traduzindo a verdadeira natureza jurídica e financeira da medida e contrariando os princípios da especificação e da não compensação⁵. Esta matéria é ainda mais relevante pelo facto de o Governo ter determinado a adoção de procedimento semelhante para o complemento garantia para a infância⁶ e, em 2024, para o prémio salarial de valorização das qualificações no mercado de trabalho⁷.

¹ Em 2022, foi criado o regime transitório de estabilidade de preços do gás, para vigorar durante 2023, através do desconto sobre o preço do gás, subsidiando a diferença entre o preço de referência no mercado ibérico e as tarifas suportadas pelas empresas, operacionalizado através da transferência de 1 000 M€ para a REN (enquanto Gestor Técnico Global do Sistema Nacional de Gás – GTG), à qual competia transferir, no prazo de 10 dias, os apoios semanais apurados pelos comercializadores para os seus clientes elegíveis (Despacho 84-D/2022, de 09/12).

² Despacho 10 727/2023, de 20/10.

³ A ERSE deve receber, até 30/06/2024, relatórios de auditoria: i) dos comercializadores com clientes abrangidos pelo apoio, certificando o cálculo e aplicação dos descontos, os montantes deduzidos às faturas dos clientes e os apoios recebidos; ii) da REN/GTG, certificando as transferências realizadas. Em resultado destas auditorias, os clientes e comercializadores estão obrigados à devolução dos montantes que tenham sido indevidamente obtidos.

⁴ Relativos a apoios concedidos pelo Fundo Ambiental (apoio extraordinário e excecional ao setor dos transportes públicos de passageiros – Despachos 3329-A/2022, de 18/03, e 10062/2022, de 16/08). Em contraditório, o MEF e a DGO alegaram que a despesa consta da CGE 2022 conforme foi enquadrada pelo Fundo Ambiental (em despesas no âmbito da COVID-19). Reitera-se que esta despesa deveria ter sido imputada às medidas no âmbito do choque geopolítico, uma vez que os despachos citados visavam o apoio a consumos de combustível entre 01/04/2022 e 31/09/2022, não sendo a escalada de preços ainda imputável aos efeitos da pandemia.

⁵ Cfr. posição adotada pelo Tribunal no PCGE 2022 (ponto 1.3, p. 41).

⁶ Portaria 55/2023, de 01/03, ascendendo os pagamentos a 5 M€ em 2023.

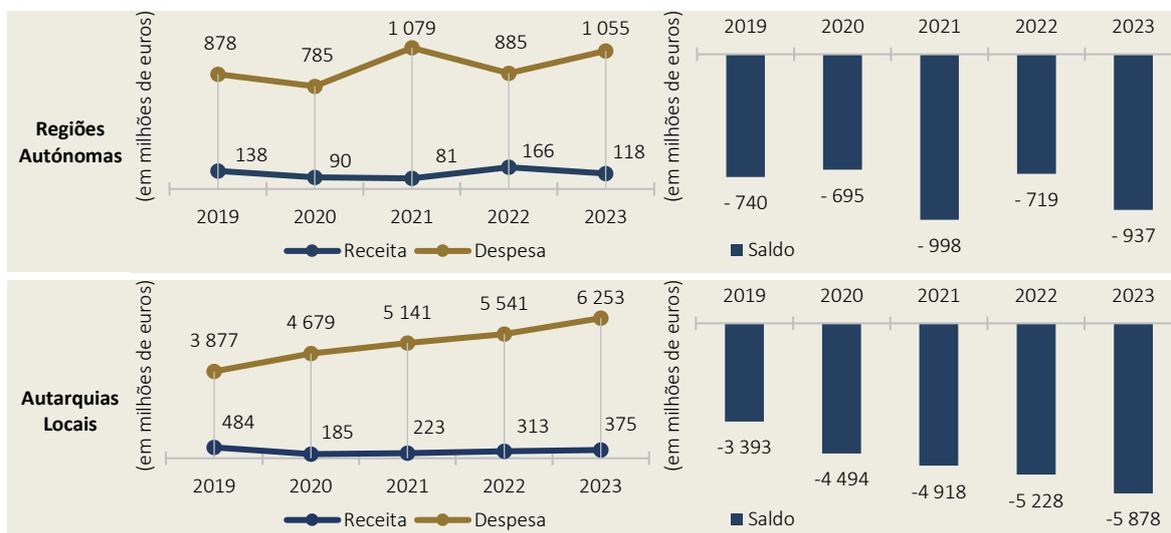
⁷ Medida que terá aplicação em 2024, criada pelo DL 134/2023, de 28/12, determinando que “A atribuição do prémio salarial (...) é paga por abate à receita do IRS” (n.º 4 do art. 4.º).

- ◆ Continua a não ser incluída informação quanto aos fundos europeus recebidos para financiar as despesas com o choque geopolítico, que reduzem o custo orçamental associado (72 M€ em 2023¹).
- ◆ Os valores de receita não cobrados são estimativas. No caso do IVA zero, cuja estimativa ascende a 266 M€, a AT informou não proceder à quantificação do benefício fiscal por “inexistência de informação, no universo de dados disponível na AT”. No âmbito do apoio extraordinário às famílias, a estimativa não foi corrigida para o valor efetivamente pago pela AT (7 M€).
- ◆ O valor relativo a bonificação de juros (2 M€) indicado no “Quadro 3.5. Execução das medidas adotadas no âmbito do impacto do choque geopolítico” da CGE não consta da base de dados relativa à execução desta despesa. Em contraditório, o MEF e a DGO esclareceram que este valor, relativo à medida “Mais Habitação”, constava da informação disponibilizada na ótica da contabilidade nacional e foi incluído para “... assegurar a completude da informação na ótica da contabilidade pública”.

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

Em 2023, os fluxos financeiros (da AC e SS)² para as regiões autónomas cresceram face a 2022 em reflexo do volume mais elevado 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. Em consequência, em termos de saldos, ambos os universos se mantiveram negativos e acima dos registados no ano anterior (cfr. Gráfico 7).

Gráfico 7 – Fluxos financeiros com as regiões autónomas e com as autarquias locais – 2019-2023



Fonte: CGE 2019 a 2023; SIGO; e informação dos serviços processadores. Cálculos TC.

¹ Deste valor, 70 M€ foram registados pelo IFAP e 2 M€ pelo IHRU.

² Incluindo os fluxos orçamentais e os extraorçamentais.

1.4.1. Fluxos financeiros com as regiões autónomas

Os fluxos financeiros para as regiões autónomas¹ estão evidenciados na CGE², e totalizaram 1 055 M€ (+170 M€ face a 2022): 637 M€ (120 M€) para a Região Autónoma dos Açores - RAA e 418 M€ (49 M€) para a Região Autónoma da Madeira – RAM (cfr. Quadro 8). Porém, do exame realizado em sede deste Parecer, constatou-se que 1 M€ foi pago a serviços da administração central, sendo os fluxos incorretamente classificados como pagos a entidades das administrações regionais³. Em contraditório, o MEF e a DGO, informaram que foi usada a informação disponível nos sistemas centrais do MF e que, quando a DGO “...identifica situações de classificações incorretamente utilizadas, promove a sua correção...” e salientaram que “...é da responsabilidade das entidades executoras a aplicação adequada dos diferentes classificadores orçamentais”.

Quadro 8 – Fluxos financeiros para as regiões autónomas – 2022-2023

(em milhões de euros)

Entidades	Tipologia	Açores		Madeira		Total		
		2022	2023	2022	2023	2022	2023	Varição
Operações orçamentais AC+SS		337	366	260	294	597	660	63
Administração central		293	307	225	245	518	552	34
Gabinete do Representante da Região Autónoma	Repartição de solidariedade e Fundo de Coesão	281	(a) 289	217	(b) 227	498	515	17
Outras	Transferências e subsídios	12	18	8	19	19	37	17
Segurança social		44	60	35	48	79	108	28
Operações extraorçamentais (AC)		179	271	109	124	288	395	107
AD&C	FEDER, FC, FSE e MRR	176	265	102	120	278	385	106
Outras	Vários fundos europeus	3	6	6	5	10	11	1
Total		516	637	369	418	885	1 055	170

(a) 186 M€ de repartição de solidariedade e 103 M€ do fundo de coesão.

(b) 181 M€ de repartição de solidariedade e 45 M€ do fundo de coesão.

Fonte: CGE 2022 e 2023, SIGO e informação dos serviços processadores. Cálculos TC.

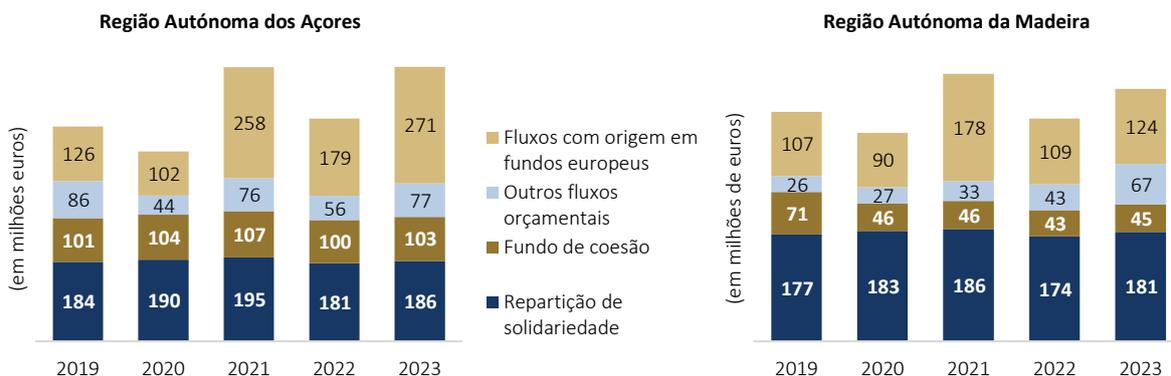
Destaca-se que a maioria da despesa orçamental da AC para as RA (515 M€; 78,1% do total) decorre da aplicação da Lei das Finanças Regionais, sendo os restantes 37 M€ relativos a outras transferências e subsídios. Do total, 62,5% constitui despesa orçamental (552 M€ da AC e 108 M€ da SS) e 37,5% operações extraorçamentais (395 M€), que refletem as transferências provenientes dos fundos europeus, sobretudo do FEDER, Fundo de Coesão (FC), Fundo Social Europeu (FSE) e Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), recebendo os Açores 271 M€ e a Madeira 124 M€.

No período 2019-2023, os fluxos financeiros (excluindo empréstimos) aumentaram 27,9% no caso da RAA e 10% no caso da RAM, sendo os fundos europeus a componente responsável pelas maiores oscilações no período, para ambas as regiões (cfr. Gráfico 8).

¹ De notar que estes fluxos não incluem as despesas pagas diretamente pelo Estado relativas a essas mesmas regiões (pagamentos feitos pelo Estado diretamente a terceiros relativos a atividades que decorram nas RA), como seja o caso do subsídio social de mobilidade (cfr. Caixa 10).

² RCGE 2023, Quadro 3.45 – “Fluxos financeiros com a Administração Regional” e Quadro 3.46 – “Fluxos financeiros destinados à Administração Regional: operações extraorçamentais”.

³ Com destaque para os valores pagos pela Agência Nacional ERASMUS+ à Universidade da Madeira (629 523,16€) e à Universidade dos Açores (190 825,42€) e pelo IFAP ao IMAR (143 414,23€). Estas entidades, embora localizadas nas regiões autónomas, integram a AC. Em sede de contraditório, a Agência Nacional ERASMUS+ assinalou desconhecer que estas entidades integram a Administração Central.

Gráfico 8 – Fluxos financeiros para as regiões autónomas – 2019-2023

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

Por sua vez, os fluxos da administração regional para a AC, em 2023, totalizaram 118 M€ (32 M€ da RAA e 86 M€ da RAM), -48 M€ do que em 2022 (-28,8%), e respeitam, essencialmente, a reembolsos de empréstimos do Estado (58 M€, um decréscimo de 47 M€) e juros (20 M€, menos 1 M€). Deste valor, o RCGE não identifica as receitas extraorçamentais (devoluções de fundos europeus), no montante de 0,4 M€.

1.4.2. Fluxos financeiros com as autarquias locais

Em 2023, os fluxos financeiros¹ destinados às autarquias locais aumentaram 712 M€, totalizando 6 253 M€: 89,6% de despesa orçamental da AC e da SS (transferências, subsídios e empréstimos) e 10,4% de operações extraorçamentais (cfr. Quadro 9).

Do exame realizado nesta sede, identificaram-se erros no reporte efetuado na CGE²: a receita (373 M€) está sobreavaliada em 40 M€ (por erros na classificação de transferências e por não incluir reposições) e a despesa (5 680 M€) está subavaliada em 0,1 M€. Relativamente aos fluxos extraorçamentais³, a CGE é omissa quanto aos valores recebidos (14 M€), estando os valores pagos sobreavaliados em 3 M€ (relativos a subvenções reembolsáveis já reportados nas operações orçamentais).⁴ O MEF e a DGO, em contraditório, remeteram para a resposta dada a respeito dos fluxos com as regiões autónomas, considerando que é igualmente aplicável.

¹ Não considerando os fluxos resultantes do pagamento de títulos de dívida pública, por traduzirem a aplicação de excedentes de tesouraria das entidades da administração local, que enviesariam a apreciação do contributo da AC para este subsector.

² RCGE 2023, Quadro 3.48 – “Fluxos financeiros com a Administração Local”.

³ RCGE 2023, Quadro 3.49 – “Fluxos financeiros destinados à Administração Local: operações extraorçamentais”.

⁴ Cfr. Anexo B1.

Quadro 9 – Fluxos financeiros destinados à administração local – 2022-2023

(em milhões de euros)

Entidade Processadora	Tipologia	Pagamentos		
		2022	2023	Variação
Operações orçamentais AC+SS		4 932	(a) 5 605	673
Administração central (1+2)		4 894	5 572	678
1. Direção-Geral das Autarquias Locais		3 814	4 688	874
	Fundo de Equilíbrio Financeiro (Municípios)	2 146	2 139	-6
	Fundo de Financiamento da Descentralização – FFD (Municípios)	469	1 210	741
	Produto da participação no IRS e no IVA (Municípios do continente)	522	572	49
	Outros (Municípios) ^(b)	365	432	67
	Freguesias	300	324	23
	Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais	11	11	0
2. Outras entidades da AC		1 080	884	-196
Entidades do Ministério da Educação	Educação e Ensino	420	18	-403
APA, ICNF, FA e SGMA	Ambiente	319	343	24
DGTF - Cap. 60 (Despesas excecionais)	Empréstimos de médio e longo prazos ^(c) e subsídios	170	213	44
IHRU	Habitação (transferências, subsídios e empréstimos)	33	145	113
AD&C, TP, FAM	Empréstimos de médio e longo prazos	7	3	-4
Outras	Diversas	132	162	30
Segurança social		38	34	-4
Operações extraorçamentais		609	647	39
AD&C	QREN, FEDER, FC e MRR ^(d)	570	610	40
DGAL	Participação no IRS dos Açores e da Madeira (Municípios) ^(e)	17	14	-3
Outras	Vários fundos europeus	22	24	2
Total		5 541	6 253	712

(a) Difere do Quadro 3.48 da CGE por não incluir 76 M€ de passivos financeiros, relativos a títulos de dívida pública (constituem a devolução de excedentes de tesouraria, aplicados em títulos de dívida pública que, numa perspetiva plurianual, não configuram encargos ou receitas).

(b) Fundo Social Municipal (Mapa 12 da LOE 2023), Excedente (Lei 73/2013), Fundo de Emergência Municipal e Cooperação Técnica e Financeira.

(c) Em 2023, totalizam 204 M€, dos quais 30 M€ relativos ao programa Portugal 2020 e 174 M€ ao IFRRU (Instrumento Financeiro Reabilitação e Revitalização Urbana).

(d) Em 2023, 485 M€ relativos ao FEDER, 51 M€ do FC, 39 M€ de empréstimos, 30 M€ do MRR/PRR e 7 M€ do FSUE (Fundo de Solidariedade da UE).

(e) 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.

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

Destes fluxos destacam-se as transferências efetuadas pela DGAL (4 688 M€), que totalizam 83,6% da despesa orçamental¹ e que resultam, essencialmente, da aplicação do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais². Nestes montantes, salienta-se:

- ◆ a transferência da DGAL para os municípios relativamente ao FEF (totalizando 38,2% das operações orçamentais para a administração local), uma subvenção geral, cujo valor corresponde a 19,5% da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, IRC e IVA, sendo a principal componente da participação dos municípios nos impostos do Estado;
- ◆ as transferências do FFD (1 210 M€, um aumento de 741 M€) que concentra recursos para os municípios fazerem face a competências específicas (resultantes do processo de descentralização lançado em 2018³) e que, até junho de 2022, eram distribuídas por vários ministérios. Estas transferências, explicam a redução dos pagamentos efetuados pelos serviços do Ministério da Educação, que reduziram as suas transferências em 403 M€⁴.

¹ Dos valores processados, a DGAL reteve no final do ano 12,3 M€ por incumprimento da prestação atempada de informação financeira (8,1 M€, em 2022).

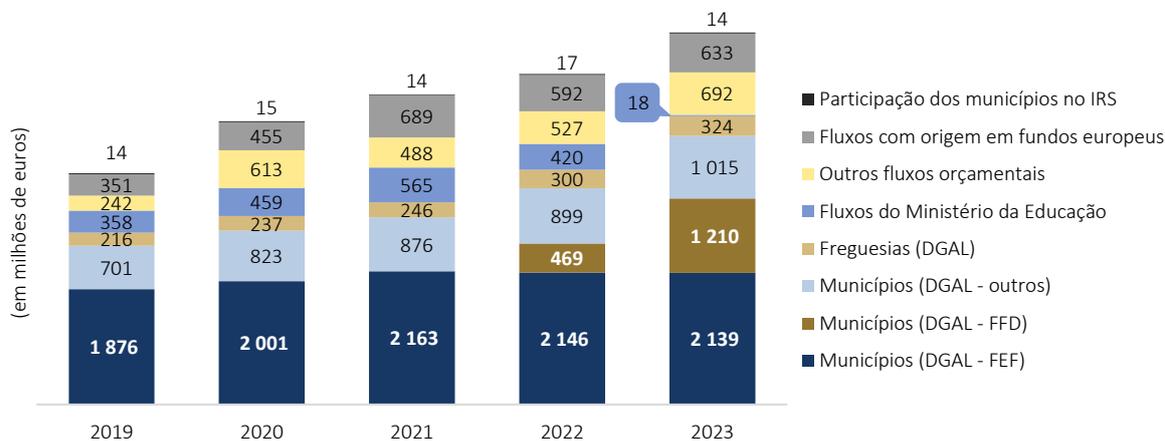
² Lei 73/2013, de 03/09.

³ Leis 50/2018 e 51/2018, de 16/08.

⁴ Cfr. Caixa 5.

No período 2019-2023, os fluxos financeiros para as autarquias locais (excluindo os empréstimos¹) aumentaram 60,9%, com destaque para os fluxos com origem em fundos europeus (+80,7%) e para os outros fluxos orçamentais (processados por diversas entidades da AC e SS e que triplicaram), conforme evidencia o gráfico seguinte.

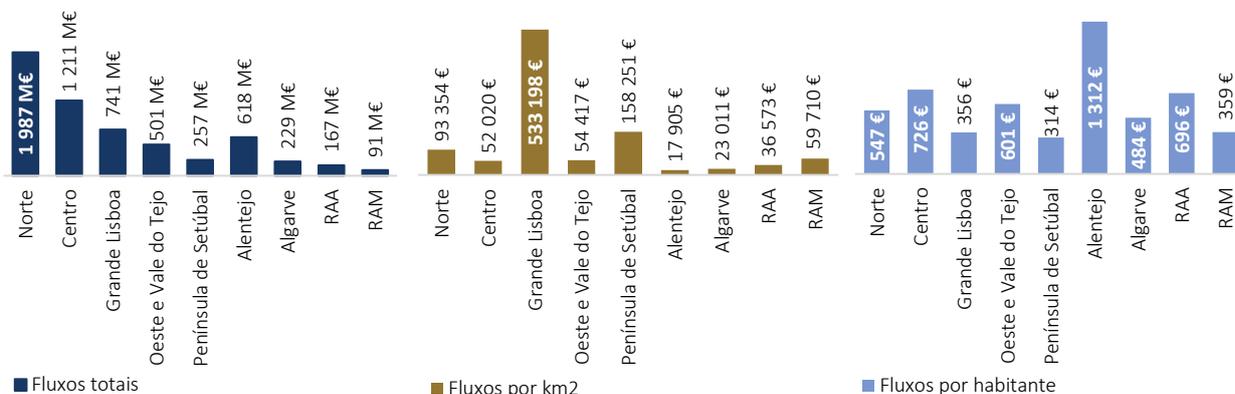
Gráfico 9 – Fluxos financeiros para as autarquias locais – 2019-2023



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

Analisando as transferências para as autarquias locais por regiões², como ilustram os gráficos abaixo, as regiões Norte e Centro, são as destinatárias de maiores volumes de fluxos financeiros, mas, em função da área, destacam-se as regiões Grande Lisboa e Península de Setúbal e, em função do número de habitantes, a região do Alentejo.

Gráfico 10 – Fluxos para as autarquias locais, por região



Fonte: Serviços processadores de fluxos para as autarquias locais.

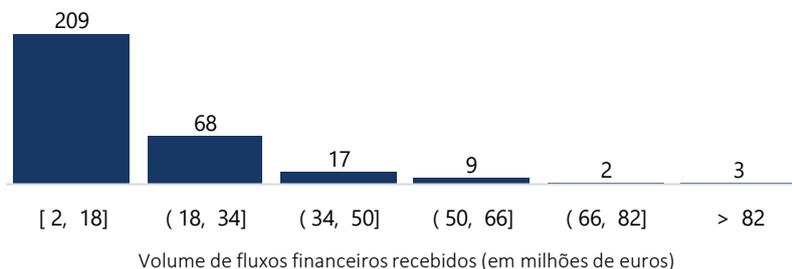
Da análise efetuada à distribuição dos montantes por município, verifica-se que mais de metade (67,9%) recebeu até 18 M€ e que apenas 5,5% recebeu entre 34 M€ e 50 M€ (cfr. Gráfico 11). No limite superior, encontram-se as administrações locais dos municípios de Lisboa, Porto e Sintra, que receberam 297 M€, 116 M€ e 91 M€, respetivamente. Corvo, Alcoutim e Alvito são os municípios com maior volume de fluxo recebido por habitante, sendo Sintra e Lagos os que menos recebem por este critério (cfr. Anexo B2).³

¹ Ascenderam a 120 M€, 76 M€, 101 M€, 170 M€ e 208 M€ entre 2019 e 2023, respetivamente.

² Tendo por referência a nomenclatura das unidades territoriais 2024 e uma alocação de 99% do esforço financeiro do Estado a entidades da administração local de cada município.

³ Esta variabilidade resulta das características específicas dos municípios, designadamente, o número de habitantes, a área ou outros fatores como a capacidade para captar investimentos (por exemplo, no âmbito da cooperação técnica e financeira).

Gráfico 11 – Distribuição dos municípios por volume de fluxos financeiros recebidos



Fonte: Serviços processadores de fluxos para as autarquias locais.

A receita orçamental proveniente da administração local para a AC e SS totalizou 375 M€, mais 73 M€ do que em 2022. Deste montante, quase metade sob a forma de transferências [159 M€ e que constituem receita de escolas (104 M€) e da ACSS (50 M€)] e a outra parte relativa a 137 M€ de aplicações em CEDIC.

Caixa 5 – O financiamento da descentralização

A previsão e execução orçamental do FFD

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 nos termos definidos pela Lei 50/2018, de 16/08, e decretos setoriais posteriores.

Para o ano de 2023, o art. 66.º da LOE previu o FFD até ao valor total de 1 204,9 M€, dotação inscrita no Programa Orçamental Encargos Gerais do Estado¹, visando financiar competências descentralizadas nas áreas da Educação (1 019,6 M€), Saúde (127,9 M€), Ação Social (56,1 M€) e Cultura (1,2 M€).²

Ao longo do exercício orçamental, em decorrência de acordos celebrados entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) nos quais foram identificadas necessidades que apontavam para a revisão do financiamento da descentralização nas áreas da Educação, Saúde e Ação Social³, foram publicados três despachos a determinar o reforço do FFD⁴, corrigindo a dotação global inicial para 1 287,6 M€, representando, portanto, um reforço de 82,7 M€.⁵

Nos termos definidos no citado art. 66.º e na regulamentação posterior⁶, o FFD é gerido pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), para onde são transferidas mensalmente as verbas devidas, cabendo-lhe, em base duodecimal, disponibilizá-las aos diferentes municípios.

Face ao orçamento corrigido, o FFD foi executado em 94%, sendo em 100% nas áreas da Educação, Ação Social e Cultura. Na área da Saúde, apenas 39% dos montantes previstos foram transferidos para os municípios.

¹ Neste Programa são inscritos, em título próprio, os Encargos Gerais do Estado correspondentes às despesas dos órgãos de soberania, bem como dos serviços e outros organismos seus dependentes, e, para o que aqui releva, as transferências do OE para os orçamentos das autarquias locais que se encontram previstas no Capítulo III do Regime Financeiro das Autarquias Locais.

² Não obstante a transferência de competências de um conjunto alargado de áreas temáticas para a administração local, em 2022 – ano em que foi criado – e 2023, o FFD financiou apenas os quatro domínios referidos.

³ Acordos formalizados a 22/07/2022 e a 03/01/2023.

⁴ Designadamente, o Despacho 4637/2023, de 18/04 (que determina o reforço do FFD em 22,6 M€ para a área da Ação Social), o Despacho 7538-B/2023, de 19/07 (que reforça o FFD para a área da Educação em 27,1 M€) e o Despacho 7754-A/2023, de 26/07 (que reforça o FFD, também para o domínio da Educação, em mais 33,0 M€).

⁵ O n.º 5 do art. 66.º da LOE já previa a possibilidade de reforço do FFD, uma vez que se aguardava a definição final e efetiva de diferentes fórmulas de financiamento. O reforço da dotação teve origem na dotação provisional do Ministério das Finanças (49,6 M€), no orçamento do Ministério da Educação (10,5 M€) e no orçamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (22,6 M€).

⁶ Designadamente, no Decreto Regulamentar 1/2023, de 29/05, que regulamenta o FFD para o exercício de 2023.

Quadro 10 – Previsão e execução orçamental do FFD

(em euros)

Área setorial	Orçamento inicial	Orçamento corrigido	Execução
Ação Social	56 113 878	78 733 278	78 733 278
Educação	1 019 646 426	1 079 702 508	1 079 702 508
Cultura	1 222 895	1 222 895	1 222 895
Saúde	127 869 661	127 869 661	50 040 109
Total	1 204 852 860	1 287 528 342	1 209 698 790

Fonte: OE 2023, Mapa 38 da CGE 2023, Relatório de Gestão da DGAL (2023). Elaboração própria.

A área da Educação destaca-se de forma bastante evidente, representando 84% da dotação global corrigida e 89% do valor total executado. A menor execução na Saúde justifica-se pelo atraso na transferência das competências para os municípios nesta área: no início de 2023, eram apenas 54 os que haviam formalizado a aceitação das competências, aumentando para 142 no final do ano.¹

Quadro 11 – Aceitação das competências

(em número de municípios)

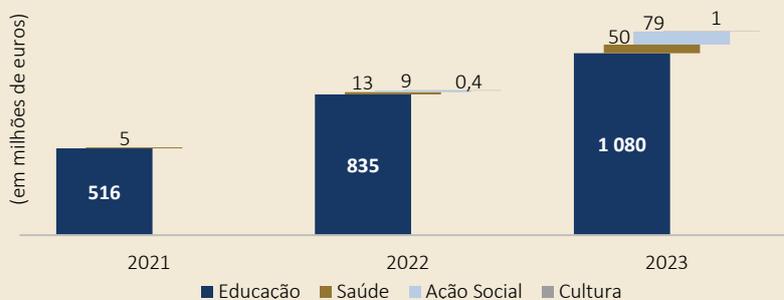
	31/12/2022	31/12/2023	Universo ^(a)
Ação social	104	277	277
Cultura	9	19	19
Educação	278	278	278
Saúde ^(b)	54	142	201

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

(b) Segundo o Relatório de Gestão da DGAL – Transferências para a Administração Local, 31/12/2023, mais 33 municípios tinham assinado auto de transferência. Contudo, apenas com efeitos financeiros após 2023.

Fonte: DGAL – Relatórios de acompanhamento do processo da descentralização. Elaboração própria.

Por comparação com o ano anterior, em 2023, os pagamentos aos municípios por conta do FFD aumentaram 41%. É necessário, contudo, ressaltar que em 2022 o processo da descentralização ainda estava em fase de implementação², pelo que o incremento registado reflete não apenas o reforço de verbas, como também a progressiva aceitação e exercício efetivo das competências.

Gráfico 12 – Fluxos financeiros da Descentralização – 2021-2023

Fonte: DGO, DGAL, e CGE 2023.

¹ Nos termos do n.º 1 do art. 20.º do DL 23/2019, de 30/01, na área da Saúde, a passagem das competências é formalizada através de auto de transferência a assinar pelo Ministério da Saúde, as administrações regionais de saúde e os municípios.

² Na Educação, os 278 municípios do continente apenas exerceram as competências a partir de abril de 2022, havendo também atrasos significativos na aceitação de competências nas áreas da Saúde e Ação Social.

O Relato orçamental do FFD

Os montantes da previsão e execução do FFD são relatados na CGE 2023: para além do valor global inscrito no Quadro 4.6 do RCGE, do Mapa 38 constam os valores orçamentados e executados divididos pelas quatro áreas e, dentro destas, subdivididos por competências¹. É, pois, de registar que, por comparação ao ano anterior, a CGE 2023 apresenta uma evolução positiva do relato orçamental do processo de descentralização, uma vez que esse Mapa disponibiliza informação detalhada sobre as verbas transferidas pelo FFD para cada um dos 278 municípios do continente, encontrando-se divididas, dentro de cada domínio, pelas competências indicadas no seguinte quadro, onde se evidencia também o peso que cada uma assumiu nos pagamentos dentro de cada área.

Quadro 12 – FFD por área e competências (dotação corrigida e pagamentos em 2023)

(em euros)

	Dotação corrigida	Pagamentos	%
Ação Social Competências			
Acordos RSI	25 778 048	25 778 048	33%
Acordos SAAS	17 547 906	17 547 906	22%
Recursos humanos	13 582 850	13 582 850	17%
Instalações e funcionamento	12 031 003	12 031 003	15%
Subsídios eventuais	9 793 471	9 793 471	13%
Subtotal	78 733 278	78 733 278	
Cultura Competências			
Recursos humanos	1 020 410	1 020 410	83%
Outras despesas	202 485	202 485	17%
Subtotal	1 222 895	1 222 895	
Educação Competências			
Pessoal não docente	741 481 037	741 481 037	69%
Encargos das instalações	128 051 772	128 051 772	12%
Escola a tempo inteiro	99 272 377	99 272 377	9%
Apoios alimentares	79 726 730	79 726 730	7%
Transportes	20 667 787	20 667 787	2%
Equipamentos	8 647 795	8 647 795	1%
Contratos interadministrativos	1 855 010	1 855 010	0,2%
Subtotal	1 079 702 508	1 079 702 508	
Saúde Competências			
Custos logísticos	81 337 742	28 797 089	63%
Recursos humanos	32 954 589	15 241 669	26%
Imóveis	13 577 331	6 001 351	11%
Subtotal	127 869 662	50 040 109	
Total	1 287 528 343	1 209 698 790	

Fonte: Mapa 38 (CGE, Volume II, Tomo IV). Elaboração própria.

O efeito do FFD no orçamento do Ministério da Educação

Os montantes previstos e executados na área da Educação tiveram um impacto no orçamento do Ministério da Educação (ME) que merece especial referência². Esse impacto encontra-se evidenciado na diminuição da dotação corrigida em 1 024,7 M€ (-12,8%) face ao registado em 2022, o que é essencialmente justificado pelo facto de os valores destinados ao FFD serem, a partir de 2023, diretamente relevados orçamentalmente nos Encargos Gerais do Estado.

¹ Mapa 38 – Desenvolvimento das despesas do subsector Estado | Encargos Gerais do Estado (CGE, Volume 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 receitas de impostos.

² Orçamento relativo aos Serviços Integrados.

Quanto aos pagamentos registados no orçamento do ME, os mesmos decresceram 871,0 M€ (-11,8%) relativamente a 2022. Trata-se de uma diminuição inferior ao valor dos pagamentos do FFD aos municípios (1 079,7 M€). Tal encontra justificação, em boa parte, no acréscimo da despesa com pessoal docente nas escolas, competência não descentralizada que continua a ser assegurada pelo ME.¹

Gráfico 13 – Evolução dos pagamentos efetuados pelo orçamento do ME



Fonte: DGO e DGAL. Elaboração própria.

O FFD e o FSM

No esteio das observações, conclusões e recomendações que resultam de ações de controlo que o Tribunal de Contas já efetuou no âmbito do processo de descentralização², cabe assinalar que o quadro do financiamento da descentralização vai para lá do FFD, uma vez que também o Fundo Social Municipal (FSM), previsto no art. 30.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais, tem por finalidade financiar despesas que os municípios incorrem com competências que já exerciam e que foram descentralizadas de forma definitiva por este processo.³

Daí que, por razões de transparência, e não obstante a evolução positiva supramencionada, mantém-se pertinente a parte final da Recomendação 7 formulada no PCGE 2022 que alude à necessidade de a CGE divulgar os valores detalhados também por quadro legal associado, mais especificamente, por fundo, demonstrando-se, assim, que financiam competências diferentes.⁴

Com efeito, entende o Tribunal que o relato orçamental das verbas relacionadas com o processo de descentralização deverá, também, ter em conta as verbas transferidas através do FSM, relativamente às quais apenas é indicado, nos Quadros 3.47 e 3.48 do RCGE, assim como no Mapa 38, o valor global, sem estar, como deveria, e à semelhança do que agora se verifica quanto ao FFD, detalhado por áreas e competências.⁵ O financiamento da descentralização tem, assim, de ser analisado em função dos recursos que são disponibilizados aos municípios pelo FFD e FSM.

¹ Acréscimo que resulta, entre outros fatores, de atualizações remuneratórias, tal como explicado no RCGE.

² Vide Relatório 1/2024 - 2.ª Secção que contém os resultados da Auditoria à dimensão financeira do processo de descentralização (2022). Vide, igualmente, o Relatório 4/2023 - OAC – 2.ª Secção que incidiu no processo de transferência de competências para os municípios (Lei 50/2018, de 16/08).

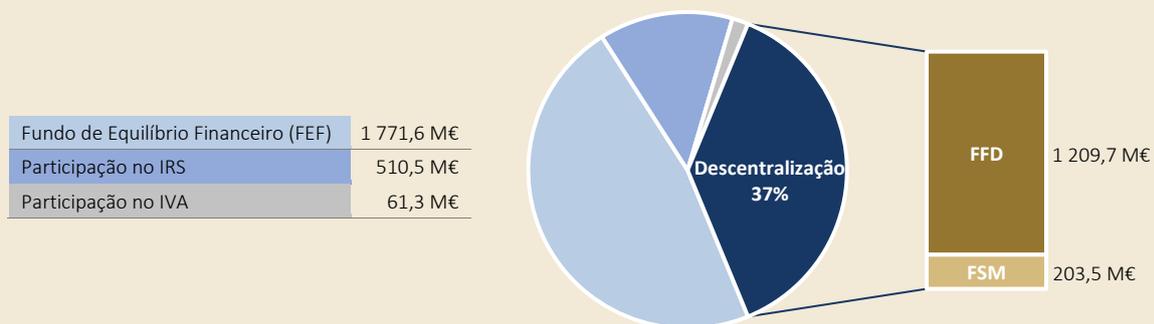
³ Nos termos do n.º 4 do art. 55.º da LOE 2023, o FSM destina-se exclusivamente ao financiamento de competências exercidas pelos municípios no domínio da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico e aos transportes escolares relativos ao 3.º ciclo do ensino básico.

⁴ Para o exercício de 2024, ainda que o n.º 4 do art. 52.º da LOE refira que o FSM se destina em exclusivo ao financiamento de competências exercidas pelos municípios no domínio da Educação, será necessário, em termos de relato orçamental, indicar para que concretas competências se destinam as verbas.

⁵ O relato orçamental assim organizado permitirá confrontar as transferências realizadas ao abrigo destes dois fundos com os encargos diretamente relacionados com a descentralização de competências que são reportados pelos municípios.

Handwritten signature and initials in blue ink.

Gráfico 14 – Peso da descentralização no financiamento corrente dos municípios



Fonte: DGO e DGAL. Elaboração própria | Não inclui montantes pagos a título de Fundo de Emergência Municipal.

Considerando ambos, constata-se que as verbas relacionadas com a descentralização assumiram, em 2023, 37% do total das transferências correntes previstas no Regime Financeiro das Autarquias Locais.¹

¹ Designadamente, no Capítulo III referente à repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios.

2. ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

2.1. Alterações orçamentais

Durante o ano, as alterações¹ ao OE aumentaram o orçamento da receita e da despesa em 5 396 M€ e 6 208 M€, respetivamente, agravando o défice previsto no OE inicial em 774 M€ (7 151 M€ no ano anterior), como detalha o quadro seguinte.

Quadro 13 – Alterações orçamentais consolidadas (AC)

(em milhões de euros)

Classificação económica	OE inicial	Alterações orçamentais					OE final
		Dotação provisional	Dotações centralizadas	Outras (a)	Total	%	
Receita efetiva (b)	78 127	-	-	5 396	5 396	6,9	83 524
Impostos diretos	24 078	-	-	-	-	-	24 078
Impostos indiretos	30 200	-	-	51	51	0,2	30 252
Contribuições para SS, CGA e ADSE	4 090	-	-	295	295	7,2	4 385
Transferências correntes	4 744	-	-	347	347	7,3	5 091
Outras receitas correntes	10 375	-	-	1 144	1 144	11,0	11 519
Venda de bens de investimento	320	-	-	-33	-33	-10,5	286
Transferências de capital	4 243	-	-	3 506	3 506	82,6	7 749
Outras receitas de capital	77	-	-	87	87	112,5	163
Despesa efetiva (b)	85 207	-	(c) 456	5 752	6 208	7,3	91 415
Despesas com pessoal	19 596	231	236	799	1 266	6,5	20 862
Aquisição de bens e serviços correntes	14 305	15	99	2 041	2 154	15,1	16 459
Juros e outros encargos	6 939	-	-	34	34	0,5	6 972
Transferências correntes	31 403	331	39	2 032	2 403	7,7	33 806
Subsídios	792	178	-	41	219	27,7	1 011
Outras despesas correntes	2 896	-784	22	-444	-1 206	-41,6	1 690
Investimento	6 348	4	-4	814	815	12,8	7 163
Transferências de capital	2 624	24	65	387	476	18,1	3 100
Outras despesas de capital	304	-	-	48	48	15,7	352
Saldo (b)	-7 080	-	-456	-356	-812		-7 892

(a) Créditos especiais, gestão flexível e modificações na orgânica (DLEO 2023, arts. 8.º a 20.º).

(b) Valores consolidados.

(c) O reforço de 456 M€ é inferior à anulação de 504 M€, registada nos ativos financeiros (despesa não efetiva) da dotação centralizada “regularização de passivos e aplicação de ativos”, esclarecendo a DGO que algumas entidades não procederam ao reforço autorizado nos seus orçamentos.

Fonte: CGE 2023, SIGO, SGR e BIORC. Cálculos TC.

À semelhança de anos anteriores, o Governo recorreu aos designados “instrumentos de gestão orçamental” para fazer despesa em rubricas não especificamente previstas à data da aprovação do OE.

A dotação provisional (814 M€) foi utilizada quase na totalidade (98,8%; 804 M€). No entanto, conforme evidencia o quadro seguinte, cerca de 45% não foram utilizados em despesas “imprevisíveis e inadiáveis”, como determina a lei, mas em reforço de dotações para despesas de carácter recorrente, designadamente as despesas com o pessoal e outras na área da educação e ensino superior. Este procedimento é, mais uma vez, evidência de insuficiências no processo de orçamentação.

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; e iv) redistribuição de verbas entre dotações de despesa sob determinadas condições, designada gestão flexível.

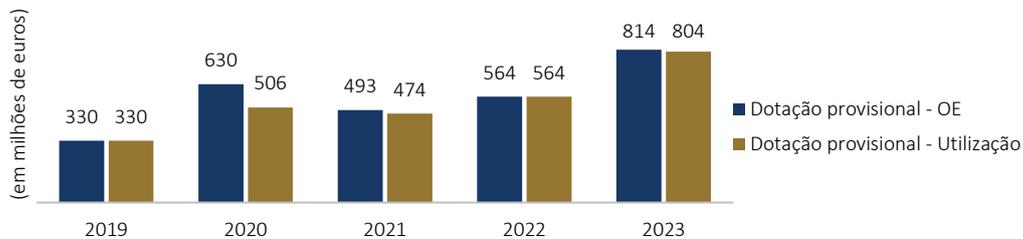
Quadro 14 – Utilização da dotação provisional (AC)

Classificação económica	Valor e finalidade do reforço	Imprevisível e inadiável
Despesas com pessoal	87 M€ (estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário)	Não
	86 M€ (PSP e GNR)	Não
	50 M€ (instituições do ensino superior)	Não
Aquisição de bens e serviços	12 M€ (instituições do ensino superior – impacto da inflação)	Não
Transferências correntes	13 M€ para o apoio do ICNF aos centros de recolha oficial de animais	Não
	25 M€ para bolsas de estudo no ensino superior	Não
	50 M€ para reforço do Fundo de Financiamento para a Descentralização no domínio da educação	Não. Inclui financiamento de refeições escolares, despesas com transportes e pessoal não docente
Subsídios	240 M€ para o apoio extraordinário da Segurança Social às famílias no pagamento da renda e da prestação de contratos de crédito	Sim. DL 20-B/2023, de 22/03
	178 M€ para o IFAP concretizar os apoios excecionais e temporários aos agricultores pelo aumento dos custos de produção	Sim. Portarias 120-A/2023 e 120-B/2023, ambas de 11/05
Outras despesas correntes	15 M€ para participação de forças nacionais em operações da NATO	–
Transferências de capital	24 M€ para apoio à administração local na reparação de danos em infraestruturas e equipamentos decorrentes das cheias e inundações	Sim. Despacho 8217-A/2023, de 10/08 (ocorrências de dez/2022 e jan/2023)

Fonte: BIORC e informação da DGO no seu sítio na Internet.

Acresce que a dotação provisional, à exceção do ano de 2021, tem vindo a aumentar significativamente nos últimos anos, representando em 2023, duas vezes e meia mais do que em 2019 (cfr. Quadro 13).

Gráfico 15 – Dotação provisional – 2019-2023 (AC)



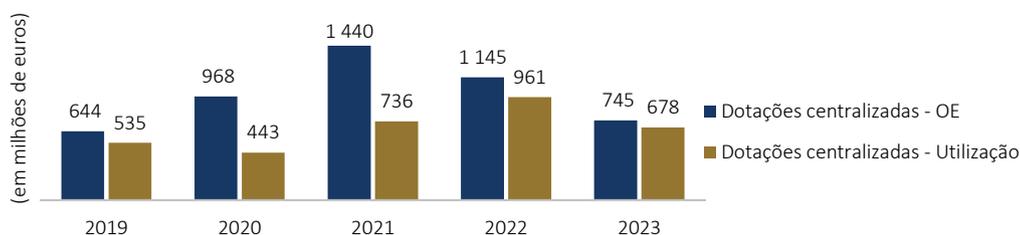
Fonte: SIGO e PCGE.

Em contraditório, o MEF e a DGO referiram, novamente, que a utilização da dotação provisional se afigura como o último recurso “...e visa assegurar a realização de despesas não previstas e inadiáveis, para as quais não será possível solução alternativa de financiamento, evitando que o Estado entre em incumprimento perante terceiros”. No entanto, parte significativa das despesas reforçadas por esta via respeitaram a encargos que, pela sua natureza, deveriam ser conhecidos e devidamente orçamentados (cfr. Quadro 14).

Já a utilização das dotações centralizadas no Ministério das Finanças (678 M€, em 2023) tem vindo a diminuir desde 2021 (cfr. Gráfico 16). Esta dotação foi maioritariamente utilizada em despesas dos Ministérios da Saúde (473 M€) e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (115 M€). Em contraditório, o MEF e a DGO reafirmaram, que “... tendo presente o princípio da especificação (...) na inscrição destas dotações tem-se procurado (...) que (...) seja efetuada (...) em classificação o mais apropriada possível em função daquela que será a sua utilização esperada...”. Porém, mais uma vez, foram utilizados 456 M€ inscritos em ativos financeiros (sem impacto no saldo) da dotação “regularização de passivos e aplicação de ativos” para reforço de despesas efetivas, não cumprindo a finalidade

da sua criação e resultando numa extensão da dotação provisional (reforço de despesa de qualquer natureza), o que prejudica a adequada especificação das despesas no OE.

Gráfico 16 – Dotações centralizadas do MF – 2019-2023 (AC)

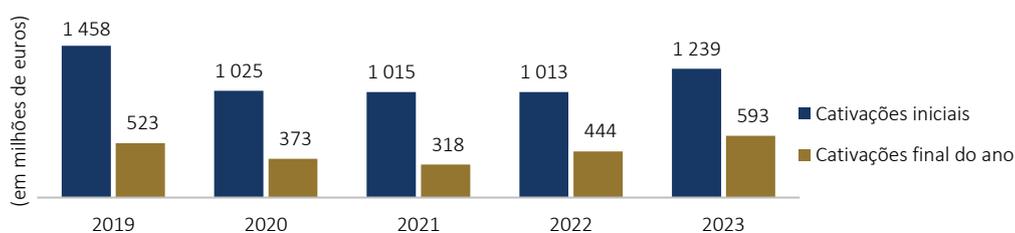


Fonte: SIGO e PCGE.

O Governo detém ainda, como instrumento de gestão orçamental, a cativação/descativação de verbas orçamentadas. No final do ano de 2023, encontravam-se cativados 593 M€, muito embora o valor inicial previsto fosse de 1 239 M€. Estas cativações incidiram, especialmente, na aquisição de bens e serviços correntes (371 M€) e em outras despesas correntes (198 M€). A nível orgânico, recaíram principalmente nos Ministérios das Infraestruturas (187 M€; 4,4% do seu orçamento), do Ambiente e Ação Climática (77 M€; 2,6%), das Finanças (67 M€; 0,6%) e da Economia e Mar (61 M€; 4,4%).

Em 2023, as cativações, no início e no final do ano, registaram um valor superior ao de 2022 (em 225 M€ e 148 M€, respetivamente), acentuando a subida registada nesse ano e que contrariou a tendência decrescente que se verificava desde 2019.

Gráfico 17 – Cativações – 2019-2023 (AC)



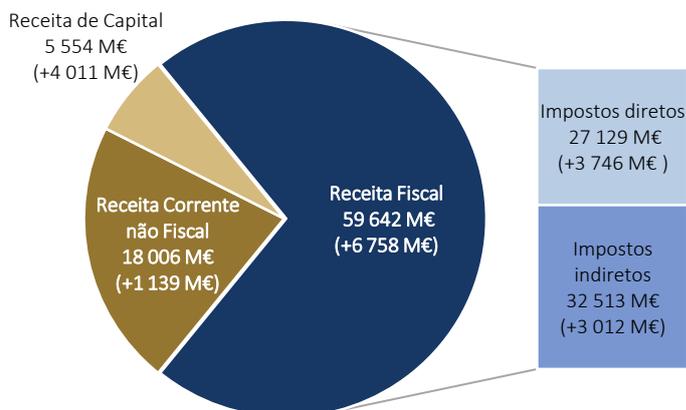
Fonte: SIGO e CGE.

2.2. Receita

Em 2023, a receita da AC totalizou 83 202 M€, sendo na sua maioria (71,7%) constituída por receita fiscal (impostos diretos e indiretos). Face a 2022, verifica-se um aumento de 11 908 M€ (16,7%)¹, proveniente do acréscimo de 6 758 M€ verificado na receita fiscal, 1 139 M€ na receita corrente não fiscal e 4 011 M€ na receita de capital (cfr. Gráfico 18).

¹ A receita da AC está influenciada por situações extraordinárias com impacto na receita fiscal no valor de 2 369 M€ e na receita não fiscal em 3 730 M€. Excluindo esses efeitos, a receita da AC teria crescido 5 809 M€ (8,1%) conforme se detalha nos pontos da receita fiscal e não fiscal.

Gráfico 18 – Receita consolidada – 2023 e variação face a 2022



Fonte: CGE, SGR e SIGO. Cálculos TC.

No âmbito do exame à informação residente nos sistemas de informação, assinalam-se melhorias na especificação da receita¹ e no reporte no Sistema de Gestão de Receitas (SGR), designadamente o relativo à inclusão das receitas dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário (443 M€)². Apesar disso, a fiabilidade do reporte da receita continua a apresentar 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 das entidades administradoras da receita com os sistemas centrais, de atrasos na classificação e registo da receita³ e de não haver uma clara identificação de todos os responsáveis pela contabilização (cfr. Anexo B3). Estes fatores penalizam o rigor e a tempestividade da informação contabilística e sinalizam a falta de cumprimento integral do regime de contabilização das receitas do Estado, o que prejudica a implementação da LEO, designadamente ao nível da ECE e da gestão da tesouraria (art. 55.º da LEO).

Em contraditório, o MEF e a DGO referem que “...no que à interligação entre o sistema de gestão de receitas (SGR) e o sistema central (SCR), entendemos não existirem insuficiências que justifiquem atrasos na classificação e registo das receitas”. Porém, a observação do Tribunal abrange sistemas de gestão das entidades administradoras de receitas (caso da AT, por exemplo) que não estão interligados.

¹ Nos serviços integrados passou a ser discriminada por classificação orgânica, fonte de financiamento, programa e medida.

² Anteriormente, esta receita era entregue nas tesourarias dos serviços de finanças e a AT assegurava a contabilização para o conjunto das entidades, sendo os valores reportados apenas de forma global. Presentemente, cada estabelecimento é responsável pela respetiva contabilização, sendo a mesma evidenciada de forma autónoma no SGR.

³ 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).

2.2.1. Receita fiscal

O aumento da receita fiscal (59 642 M€; +6 758 M€), reflete o crescimento da atividade económica¹ e do mercado de trabalho², bem como o efeito da inflação³, e traduziu-se numa maior arrecadação das receitas dos impostos diretos e dos indiretos, tal como se dá conta nos pontos seguintes. Verificaram-se ainda alguns fatores de natureza apenas conjuntural, evidenciados pelo impacto que também tiveram no crescimento da receita:

- ◆ a prorrogação do prazo de pagamento do IVA em 2022 originou um aumento de 991 M€ na receita de 2023;
- ◆ o menor volume de reembolsos relativos ao regime de ativos por impostos diferidos de IRC (58 M€ em 2023, face a 665 M€ em 2022);
- ◆ uma menor perda de receita no âmbito das medidas adotadas para mitigar os efeitos do choque geopolítico (1 372 M€ em 2023 face a 2 142 M€ em 2022).

Continuam a ser indevidamente deduzidos à receita fiscal um conjunto de valores que, em 2023, geraram a subavaliação da receita em 159 M€, pondo em causa o cumprimento do princípio da não compensação consagrado na LEO:

- ◆ 133 M€ (119 M€ em 2022) a título de reembolso⁴ e considerados receita própria da AT⁵, determinando o Despacho do MF, de 05/07/2023, que corresponderiam a “...0,3% de IRS/IRC/IVA cobrado no ano de 2023, 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”. Tal como em 2022, constata-se que este valor foi indevidamente apurado sobre o total da receita fiscal desses impostos⁶.
- ◆ 14 M€ (24 M€ em 2022) relativos a encargos de liquidação e cobrança da AT, que são calculados em percentagem dos valores cobrados para terceiros de certos impostos e contribuições⁷ e deduzidos à receita fiscal⁸.
- ◆ 12 M€ relativos a apoios sociais pagos por abate à receita de IRS⁹, desvirtuando não só a receita do imposto, mas também o custo das medidas sociais adotadas.

¹ Crescimento da atividade económica em 2,3%, (INE – Contas Nacionais no 4.º Trimestre de 2023 em 29/02/2024).

² Em termos reais, a remuneração bruta total mensal média por trabalhador aumentou 2,3% em 2023 e, durante o ano, 41,0% dos desempregados de 2022 conseguiram emprego.

³ 4,3% em 2023 (INE, Índice de Preços do Consumidor em 11/01/2024).

⁴ 64 M€ em IVA, 48 M€ em IRS e 21 M€ em IRC.

⁵ Sendo 120 M€ contabilizados pela AT e 13 M€ afetos ao Fundo de Estabilização Tributária (FET) (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.

⁶ Valor contabilizado na receita do Estado até novembro de 2023 (44 263 M€, cfr. síntese da execução orçamental desse mês).

⁷ Contribuição de serviço rodoviário 2 M€ (14 M€ em 2022), CESE 3 M€ (3 M€ em 2022), adicional ao IMI 3 M€ (3 M€ em 2022) e outros 6 M€ (3 M€ em 2022).

⁸ Estes montantes constituem receita própria da AT e são inscritos como receita de venda de serviços decorrente de disposições legais que lhe atribuem como receita própria, a retenção de uma determinada percentagem destes impostos para compensar os encargos de liquidação e cobrança incorridos por esta entidade. A contabilização da receita em venda de serviços decorre de orientações transmitidas pela DGO.

⁹ Apoio extraordinário às famílias (DL 57-C/2022, de 06/09) e complemento garantia para a infância (Portaria 55/2023, de 01/03).

Apesar de o quadro legal permitir a operacionalização destas deduções e as mesmas terem sido autorizadas por despachos, estes fundamentam-se em informações que solicitam a autorização do procedimento a título excecional, quando o mesmo é já reiterado. Por outro lado, estes procedimentos geram uma subavaliação recorrente das receitas e despesas e conduzem ao incumprimento de princípios orçamentais contemplados numa lei de valor reforçado (a LEO). O Tribunal tem acompanhado esta matéria e recomendou a revisão da orçamentação e contabilização dos fluxos financeiros deduzidos à receita fiscal que assegure na receita do respetivo imposto, a totalidade dos montantes pagos pelos contribuintes e, na despesa, os montantes correspondentes à sua entrega ou pagamento a outras entidades¹.

Receita dos impostos diretos

A receita de impostos diretos totalizou 27 129 M€, mais 16,0% (3 746 M€) do que em 2022 e foi responsável por mais de metade (55,4%) do aumento da receita fiscal total.

A receita de IRS, que totalizou 17 929 M€, registou um aumento de 2 142 M€ face a 2022, devido sobretudo ao acréscimo de 1 370 M€ nas retenções na fonte, em reflexo do aumento dos rendimentos do trabalho dependente. De salientar também a redução dos reembolsos (em 308 M€), pelo efeito base de, em 2022, terem sido indevidamente contabilizados 611 M€ de apoios às famílias como reembolsos de IRS, sendo esse valor de 12 M€ em 2023 (cfr. Quadro 15).

Quadro 15 – Receita de impostos diretos – 2022-2023

(em milhões de euros)

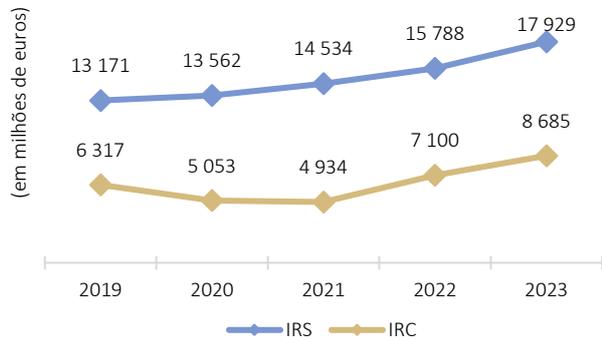
Receita	2022	2023	Variação Homóloga	
			Valor	%
IRS, dos quais:	15 788	17 929	2 142	13,6
Retenções na fonte e pagamentos por conta	16 580	17 999	1 419	8,6
Notas de Cobrança	2 433	2 783	350	14,4
Reembolsos (a deduzir)	3 524	3 216	-308	-8,7
IRC, dos quais:	7 100	8 685	1 585	22,3
Pagamentos por conta	4 610	5 389	779	16,9
Autoliquidações	2 665	3 071	406	15,3
Retenções na fonte	1 013	1 299	286	28,2
Reembolsos (a deduzir)	1 814	1 857	43	2,4
Outros (a)	495	514	19	3,8
Impostos Diretos	23 383	27 129	3 746	16,0

(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 e o adicional de solidariedade sobre o setor bancário.

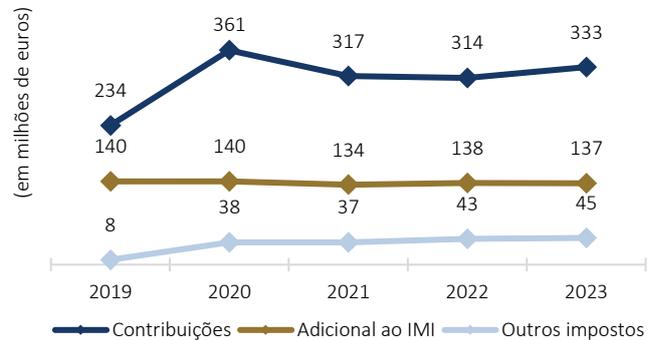
Fonte: SGR e SIGO. Cálculos TC.

A trajetória positiva da receita de IRC (interrompida em 2020 e 2021 com a pandemia) (cfr. Gráfico 19) reflete não só a recuperação da atividade económica, mas também o impacto dos reembolsos no âmbito do regime de ativos por impostos diferidos (143 M€, 665 M€ e 58 M€ em 2020, 2022 e 2023, respetivamente).

¹ Recomendação 9 – PCGE 2022.

Gráfico 19 – Receita dos principais impostos diretos – 2019-2023

Fonte: SGR e SIGO. Cálculos TC.

Gráfico 20 – Receita de outros impostos diretos – 2019-2023

Fonte: SGR e SIGO. Cálculos TC.

Nas receitas dos outros impostos diretos, com valores próximos nos últimos anos (cfr. Gráfico 20)¹, incluem-se diversas contribuições de setores específicos², designadamente, a contribuição sobre o setor bancário (215 M€), a contribuição extraordinária sobre o setor energético (113 M€), bem como o adicional de solidariedade sobre o setor bancário (39 M€) e o adicional ao IMI (137 M€). Acrescem as novas contribuições de solidariedade temporárias sobre os setores da energia e da distribuição alimentar (5 M€), aplicáveis aos lucros excedentários de 2022 e 2023³.

Receita dos impostos indiretos

A receita de impostos indiretos totalizou 32 513 M€, mais 10,2% do que no ano anterior.

Quadro 16 – Impostos indiretos – 2022-2023

(em milhões de euros)

Receita	2022	2023	Variação Homóloga	
			Valor	%
IVA	21 290	23 522	2 232	10,5
ISP	2 747	3 154	407	14,8
IS	1 895	1 965	71	3,7
IT	1 466	1 563	96	6,6
IUC	441	488	46	10,5
ISV	445	466	20	4,6
IABA	315	330	15	4,9
Outros (a)	902	1 026	123	13,7
Impostos Indiretos	29 501	32 513	3 012	10,2

(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.

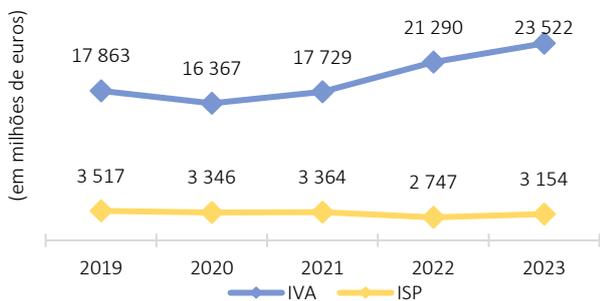
O aumento verificado em 2023 segue a tendência dos últimos anos, com destaque para o crescimento da receita de todos os impostos indiretos, em particular do IVA (cfr. Gráfico 21 e Gráfico 22).

¹ O crescimento entre 2019 e 2020 reflete a regularização de 66 M€ de dívidas relativas à CESE, pagas em 2020.

² Mantidas em vigor por sucessivas LOE (em 2023 pelos arts. 257.º e seguintes).

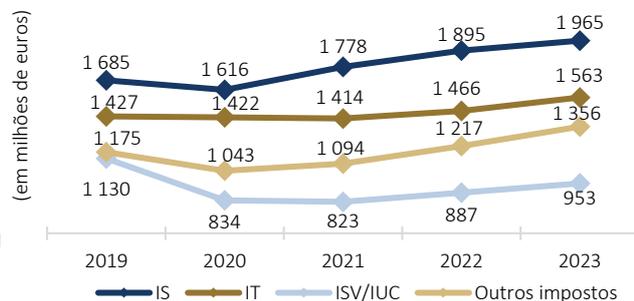
³ Criadas pela Lei 24-B/2022, de 30/12.

Gráfico 21 – Receita dos principais impostos indiretos – 2019-2023



Fonte: SGR e SIGO. Cálculos TC

Gráfico 22 – Receita de outros impostos indiretos – 2019-2023



Fonte: SGR e SIGO. Cálculos TC

A receita de IVA aumentou 10,5%, em 2023, e foi responsável por cerca de um terço do aumento da receita fiscal total. Para além dos fatores estruturais responsáveis, tal como o aumento da inflação e do consumo privado, verificaram-se alguns outros fatores de cariz pontual, como o impacto das medidas de prorrogação dos prazos de pagamento no contexto da pandemia, que originaram uma cobrança de mais 486 M€ (não arrecadados em 2022). Com impacto negativo na receita de IVA, destaca-se o aumento do valor dos reembolsos (1 159 M€), as medidas adotadas para mitigar os efeitos do choque geopolítico (540 M€¹), designadamente a aplicação transitória da isenção/taxa zero a um cabaz de produtos alimentares essenciais como resposta ao aumento extraordinário dos preços, com um impacto de 266 M€.

As receitas dos outros impostos indiretos mantêm a tendência crescente, com destaque para:

- ◆ O aumento de 14,8% da receita do ISP², totalizando 3 154 M€.
- ◆ O aumento da receita de IS. São de assinalar as receitas cobradas em sede deste imposto relativas a operações financeiras (+70 M€), nomeadamente em utilização de crédito³, seguros (+48 M€) e imposto do jogo (+15 M€). De realçar ainda a redução da cobrança de IS na aquisição de imóveis (-34 M€).
- ◆ O reflexo das atualizações das taxas de imposto, com base na taxa de inflação prevista⁴, no crescimento das receitas de IT, IABA, ISV e IUC. A receita dos impostos ligados ao setor automóvel (ISV e IUC) tem vindo a aumentar, embora sem atingir os valores de 2019⁵, em parte, em reflexo também do aumento do número de viaturas elétricas e híbridas, que beneficiam de isenção total ou parcial de ISV.
- ◆ O imposto do jogo (365 M€), cobrado pelo Turismo de Portugal que, em 2023, cresceu 121 M€ (38 M€ em 2022).

¹ Mais 136 M€ face a 2022, nomeadamente pelo efeito suspensão do IVA para determinados produtos alimentares, medida criada pela Lei 17/2023, de 14/04 e prorrogada sucessivamente até 04/01/2024 pelas Leis 60-A/2023, de 31/10, e 81/2023, de 28/12.

² Aumento em 2023, depois do decréscimo resultante das medidas adotadas em 2022 no âmbito do choque geopolítico.

³ Mesmo tendo a LOE 2023 eliminado o agravamento (em 50%) das taxas aplicáveis ao crédito ao consumo introduzidas em 2016.

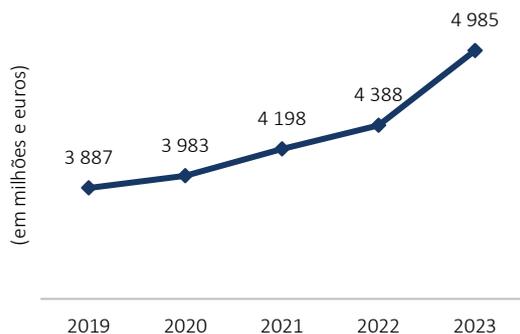
⁴ Em regra, as taxas foram atualizadas em 4% (nos termos do art. 243.º da LOE 2023, para o IT e IABA e arts. 246.º e 249.º para o ISV e IUC), mas para o IT, a componente de elemento específico dos cigarros e tabaco aquecido aumentou 10,3% e 6,0% respetivamente, e para o ISV, as taxas aplicadas na componente cilindrada e ambiental aumentaram 5,0%. O aumento da receita de 2023 beneficiou ainda do facto de a LOE 2022 só ter entrado em vigor em final de junho não se aplicando até essa data qualquer aumento de taxas.

⁵ Em 2023, o IUC aumentou 46 M€ e o ISV 20 M€. O adicional do IUC rendeu 35 M€ (34 M€ em 2022).

Receitas fiscais consignadas

Em 2023, as receitas fiscais consignadas totalizaram 4 985 M€ (cfr. Anexo B5) e aumentaram 597 M€ (13,6%) acelerando a tendência crescente que se verifica desde 2019 (cfr. Gráfico 23). Este montante representa 8,4% da receita fiscal do ano (cfr. Quadro 17) e 77,0% destas receitas concentram-se em cinco impostos (IVA, ISP, IRC, jogos sociais e IRS).

Gráfico 23 – Receitas fiscais consignadas: 2019-2023



Fonte: SGR e SIGO. Cálculos TC.

Quadro 17 – Proveniência das receitas consignadas

(em milhões de euros)

Receitas consignadas	2022	2023		Variação	
		Valor	Peso (a) %	Valor	%
IVA	1 039	1 119	4,8	80	7,7
ISP	819	940	29,8	121	14,8
IRC	401	631	7,3	230	57,5
Jogos sociais	631	621	97,2	-10	-1,7
IRS	495	530	3,0	35	7,0
Imp. diretos diversos	480	497	97,9	18	3,7
Imposto do jogo	242	360	98,6	118	48,8
Imp. indiretos diversos	282	288	51,6	6	2,1
Total Geral	4 388	4 985	8,4	597	13,6

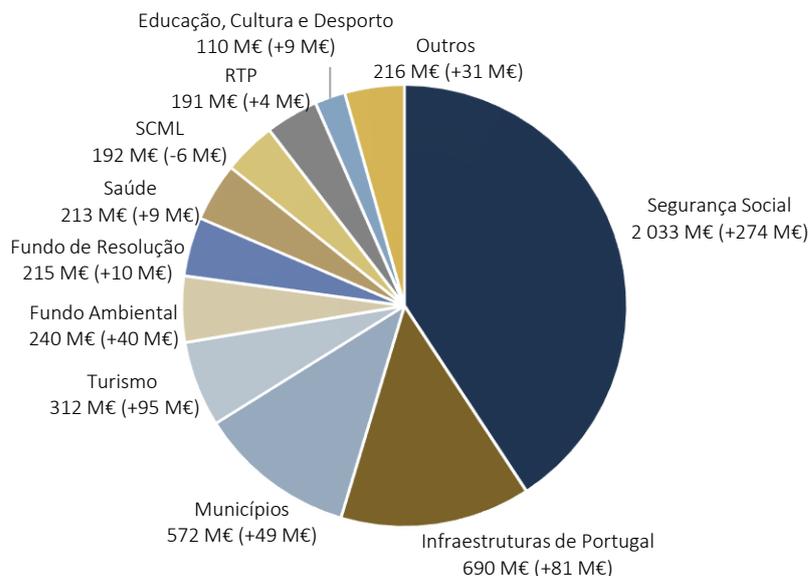
(a) Peso do valor consignado no total do imposto. No total geral, o peso incide sobre o total da receita fiscal.

Nota: Para uma análise mais detalhada sobre o modo de distribuição das receitas pelas entidades ver Anexo B5.

Fonte: SGR e SIGO. Cálculos TC.

Do total de receitas fiscais consignadas, 80,3% (4 005 M€) foram cobradas pela AT, 12,5% (621 M€) pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) e o restante pelo Turismo de Portugal (360 M€), elencando-se os principais destinatários no gráfico seguinte.

Gráfico 24 – Destinatários das receitas fiscais consignadas – 2023 e variação face a 2022



Fonte: SGR e SIGO. Cálculos TC.

Como evidencia o gráfico, 72,3% da receita consignada de impostos¹ destina-se:

- ◆ à segurança social (2 033 M€, 40,8%)², aumentando face a 2022, nomeadamente, na consignação da receita de IRC afeta ao FEFSS (+211 M€) e no IVA Social destinado ao IGFSS (+58 M€);
- ◆ às infraestruturas rodoviárias (690 M€, 13,8%), através da consignação de serviço rodoviário, com um aumento de 81 M€ face ao valor cobrado em 2022³;
- ◆ à administração local (572 M€, 11,5%), pela participação variável dos municípios no IRS (511 M€) e participação na receita do IVA (61 M€), que aumentaram 30 M€ e 19 M€ respetivamente;
- ◆ ao turismo (312 M€, 6,3%), nomeadamente pelas receitas do Turismo de Portugal (295 M€) que aumentaram 92 M€ no âmbito do imposto do jogo e imposto do jogo online.

Comparando com os anos anteriores, verifica-se que as consignações já existentes se mantiveram, tendo sido criada apenas uma nova consignação de 20 M€ a afetar ao Camões, I.P., decorrente de receitas de IRC suportado por sujeitos passivos com investimento estrangeiro, com o objetivo de implementar programas, projetos e ações de cooperação para o desenvolvimento⁴. De referir, neste contexto, que a afetação da contribuição de solidariedade temporária do setor de distribuição alimentar (5 M€)⁵ carece ainda de despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas governativas das finanças e da economia⁶ e daí a razão de não estar incluída no Quadro do RCGE que reporta as receitas consignadas (Quadro A-30).

Como o Tribunal tem assinalado em Pareceres anteriores, o montante cada vez mais significativo das receitas fiscais consignadas traduz-se na redução do financiamento de despesas gerais, limitando uma gestão financeira global. 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 da premissa subjacente ao princípio da não consignação consagrado na LEO de que todas as receitas devem servir para cobrir todas as despesas previstas.

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. Porém, existem também algumas situações, de divergência entre o valor a transferir (nos termos da lei) e o valor cobrado, como é o caso do adicional ao IMI (cfr. ponto 3.4.1 sobre a afetação ao FEFSS de parte da receita do IRC).

² Corresponde: i) ao IVA Social (1 028 M€), jogos sociais e imposto do jogo (235 M€), afetos à SS; ii) afetos ao FEFSS: parte da receita do IRC (605 M€), o adicional ao IMI (126 M€) e o adicional de solidariedade sobre o setor bancário (39 M€).

³ O Tribunal de Justiça da União Europeia considerou a CSR ilegal, por violação da Diretiva 2008/118/CE, de 16/12, relativa ao regime geral dos impostos especiais de consumo. Esta contribuição foi extinta pela Lei 24-E/2022, de 30/12, que simultaneamente, aumentou a taxa do ISP correspondente ao montante da CSR e criou a Consignação de Serviço Rodoviário como parte integrante do ISP. Deste modo, a eliminação da CSR não teve impacto na arrecadação de receita nem no financiamento do serviço rodoviário. No entanto, os consumidores finais que suportaram este imposto, poderão vir a reivindicar o seu reembolso acrescido dos respetivos juros indemnizatórios. Segundo a AT, em “... 2023 foram apresentados 985 pedidos de revisões oficiosas tendo por objeto a CSR liquidada...”, no total de 496 M€ e não foram emitidas restituições.

⁴ Nos termos do art. 234.º da LOE 2023.

⁵ Destinar-se-á a apoiar as famílias mais vulneráveis face ao aumento de encargos com bens alimentares, a políticas de defesa do consumidor, bem como a micro e pequenas empresas de comércio, serviços e restauração (cfr. n.º 2 do art. 15.º da Lei 24-B/2022, de 30/12).

⁶ No caso da contribuição de solidariedade temporária do setor da energia, a sua afetação também carecia de despacho, porém, não foi arrecadada receita, não esperando a AT que a situação se modifique.



2.2.2. Receita não fiscal

Em 2023, a receita não fiscal da AC (23 560 M€) aumentou 5 150 M€ (28,0%) devido, essencialmente, ao impacto pontual das seguintes operações de natureza excecional:

- ◆ Recebimento de 3 018 M€ relativos à operação de transferência para a CGA do fundo de pensões do pessoal da CGD.
- ◆ Devolução ao Estado de 700 M€ de verbas não utilizadas no âmbito da medida Apoio Extraordinário ao Gás Natural, acompanhados da entrega de 12 M€ a título de juros¹, parcela que foi incorretamente registada como reposição não abatida nos pagamentos², em vez de rendimentos da propriedade.

A natureza desta receita é muito heterogénea (cfr. Quadro 18), espelhando a diversidade das entidades que compõem a administração central, principalmente pela integração das EPR³. Abrange receita de contribuições sociais e quotizações, 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), como as provenientes de transferências ou de receitas próprias das entidades, contabilizadas como receita de vendas de bens e serviços.

Quadro 18 – Receita não fiscal – 2022-2023

(em milhões de euros)

Receita	Execução		Variação 2023/2022	
	2022	2023	Valor	%
Receita corrente não fiscal	16 867	18 006	1 139	6,8
Receita contributiva, da qual:	4 147	4 198	51	1,2
CGA	4 008	4 051	43	1,1
Subsistemas de saúde da AP (IASFA, GNR, PSP e ADSE)	133	140	8	5,7
Taxas, multas e outras penalidades, das quais:	3 322	3 573	251	7,6
Infraestruturas de Portugal, S.A. (portagens)	367	403	36	9,7
Instituto dos Registos e do Notariado (taxas: registo comercial, automóvel, predial, civil)	384	360	-24	-6,3
Instituto Gestão Fin. e Equip. da Justiça (taxas: justiça, registo predial, civil e comercial)	363	343	-20	-5,6
Rendimentos da propriedade, das quais:	873	832	-41	-4,7
Dividendos pagos pelo Banco de Portugal	311	188	-123	-39,6
Dividendos pagos pela Caixa Geral de Depósitos	299	202	-97	-32,4
Dividendos recebidos pela Parpública	64	160	96	150,7
Transferências correntes	3 160	3 322	162	5,1
Venda de bens e serviços correntes, das quais:	3 780	3 861	81	2,1
Instituto de Proteção e Assistência na Doença (contribuições de beneficiários)	752	800	48	6,4
Fundo Ambiental (comércio de emissões de licenças)	673	745	72	10,7
Autoridade Tributária e Aduaneira (serviços de cobrança a outras entidades)	429	366	-64	-14,8
Outras receitas correntes (a)	1 329	2 220	891	67,0
Verba não utilizada do Apoio Extraordinário ao Gás Natural e respetivos juros	0	712	712	-
Diferenças de conciliação	255	0	-255	-100,0

(...)

¹ Nos termos do Despacho 10727/2023, de 20/10 (cfr. ponto 1.3).

² Classificação incorreta para a componente dos juros, uma vez que só cabe no conceito de reposição a devolução de uma verba anteriormente paga.

³ Cfr. Anexo B6. Receita não fiscal – principais entidades.

(...)

(em milhões de euros)

Receita	Execução		Variação 2023/2022	
	2022	2023	Valor	%
Receitas de capital	1 544	5 554	4 011	259,8
Venda de bens de investimento	140	157	16	11,7
Transferências de capital, das quais:	1 306	5 349	4 043	309,6
Transferência do fundo de pensões da CGD para a CGA	0	3 018	3 018	-
Outras receitas de capital	98	49	-48	-49,5
Diferenças de conciliação	0	0	0	-
Receita não fiscal	18 410	23 560	5 150	28,0

(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.

A evolução destas receitas, para além do impacto das operações de natureza excecional identificadas no início deste ponto, é explicada também por um conjunto diverso de situações. Incluem-se fatores como a recuperação da atividade económica, um maior volume de execução das receitas do PRR ou outras situações pontuais que originam efeitos conjugados nos vários agregados de receita:

- ◆ A receita contributiva (destinada em grande medida, ao pagamento de pensões) ascendeu 4 198 M€, mais 51 M€ do que em 2022, em reflexo das atualizações salariais verificadas em 2023 e da incorporação de novos subscritores na CGA, com a extinção do Fundo de Pensões do Pessoal da CGD¹.
- ◆ As receitas de taxas, multas e outras penalidades, aumentaram 7,6% e ascenderam a 3 573 M€, salientando-se as provenientes das portagens cobradas pela IP, das taxas cobradas pelo IRN e pelo IGFEJ. Porém, no exame efetuado verificou-se que cerca de ¼ desse montante² se encontra registado como “taxas diversas” não sendo possível identificar a tipologia de taxa respetiva. Ora, uma vez que é o próprio classificador da receita a não conter a especificação mais adequada, torna-se premente a sua revisão, sem a qual a utilidade da informação contabilística (neste caso, 856 M€) é posta em causa.
- ◆ Os rendimentos da propriedade, maioritariamente juros e dividendos entregues ao Estado, ascenderam a 832 M€, menos 41 M€ do que no ano anterior. Destaca-se a redução dos dividendos entregues pelo Banco de Portugal (123 M€ em consequência da redução dos lucros de 2022)³ e pela CGD (97 M€, por ter procedido à entrega de dividendos em espécie)⁴, parcialmente compensada pelo acréscimo de dividendos recebidos pela Parpública (96 M€)⁵ e pelos juros pagos pela Grécia (34 M€)⁶.
- ◆ As receitas de vendas de bens e serviços ascenderam a 3 861 M€ (+81 M€ face a 2022), sendo a ADSE e o Fundo Ambiental responsáveis por cerca de 40% desse valor. No caso da ADSE, a variação de 48 M€ resultou do aumento das remunerações da função pública. Já o acréscimo de 72 M€ da receita do Fundo Ambiental resultou, essencialmente, do aumento da taxa de carbono.

¹ Nos termos do art. 9.º do DL 14/2023, de 24/02, a CGA passou a arrecadar, a partir de 01/01/2023, as contribuições dos trabalhadores, no ativo e na pré-reforma, e do empregador CGD.

² Cfr. Anexo B7 – Entidades com receita de taxas não identificadas.

³ De acordo com o relatório do Conselho de Administração de 2022, uma quebra de 211 M€ em relação a 2021, sendo de assinalar o risco de não distribuir dividendos em 2024, dada a pressão a que os bancos centrais estão sujeitos com as subidas das taxas de juro.

⁴ Entrega do edifício-sede, operação avaliada em 361 M€.

⁵ Este acréscimo está relacionado com o pagamento extraordinário de dividendos de 100 M€ pelas Águas de Portugal (AdP) ao acionista Parpública que detém uma participação de 81% e recebeu 81 M€. O restante foi entregue à CGD que tem uma participação de 19%.

⁶ Relativos ao empréstimo de 1 009 M€ que Portugal concedeu, em 2010, no âmbito do Programa de Ajustamento da Grécia.



- ◆ Assinalam-se também o aumento de 103 M€ das receitas da Construção Pública (ex Parque Escolar) devido à remuneração do contrato programa de modernização do parque escolar em 2023 (que não ocorreu em 2022) e a quebra de 160 M€ das rendas registadas pela DGTF principalmente devido à não cobrança em 2023 das relativas aos imóveis afetos ao Ministério da Defesa Nacional¹.
- ◆ As outras receitas correntes ascenderam a 2 220 M€ com um acréscimo de 891 M€ (67,0%). Para além do impacto nas reposições não abatidas nos pagamentos decorrentes da devolução ao Estado dos 712 M€ (referidos no início deste ponto), importa ainda relevar o reembolso em IRC pela AT ao BANIF de 54 M€ relativos ao crédito fiscal no âmbito dos ativos por impostos diferidos e a recuperação de 58 M€ de IVA pela Metro do Porto, no âmbito da opção de compra de veículos circulantes.
- ◆ Nas transferências correntes e de capital, para além do impacto do montante associado à transferência do Fundo de Pensões do Pessoal da CGD, verificou-se também o aumento das receitas provenientes da UE, nomeadamente as financiadas pelo PRR (mais 947 M€). Assinala-se ainda a descida em 56 M€ das receitas relativas às transferências recebidas pela SS.

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 dívida². 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 concessionárias.

2.2.3.1. Apoio ao contribuinte para regularização das dívidas

A lei prevê duas modalidades de cobrança das dívidas tributárias, o pagamento voluntário, que é aquele que o contribuinte efetua dentro do prazo, e a cobrança coerciva³. Em simultâneo, existem regimes e mecanismos de pagamento que visam facilitar o cumprimento voluntário de obrigações fiscais pelo contribuinte.

Nos últimos anos, tem existido uma estratégia que visa apoiar o contribuinte e promover o cumprimento do pagamento das dívidas tributárias⁴. Neste âmbito refira-se:

- ◆ A aprovação de um regime de pagamento em prestações, na fase pré-executiva⁵. Em 2023 verificou-se que, no âmbito do regime regra (a solicitação do contribuinte), foram efetuados (e autorizados na sua grande maioria) 176 588 pedidos (abrangendo 482 M€). Até ao final do ano, os contribuintes pagaram 65 M€. Por sua vez, no âmbito do pagamento em prestações a título oficioso, verificou-se a criação, automaticamente pela AT (para dívidas de valor reduzido), de 363 740 planos (340 M€), respeitantes a 226 197 contribuintes, dos quais 15,2% foram aceites (62 M€). Até ao final do ano, foram pagos 3 M€⁶.

¹ Decorrentes da aplicação do princípio da onerosidade.

² Decorrido o prazo de pagamento voluntário, é emitida a certidão de dívida pela AT a quem compete desencadear todos os procedimentos, começando pela citação do devedor até, se necessário, à venda de bens penhoráveis.

³ Arts. 84.º e 78.º do CPPT.

⁴ Para uma caracterização sumária desses regimes e respetivas referências legais, cfr. Anexo B8.

⁵ Entre o final do prazo de pagamento voluntário e a instauração do processo de execução fiscal.

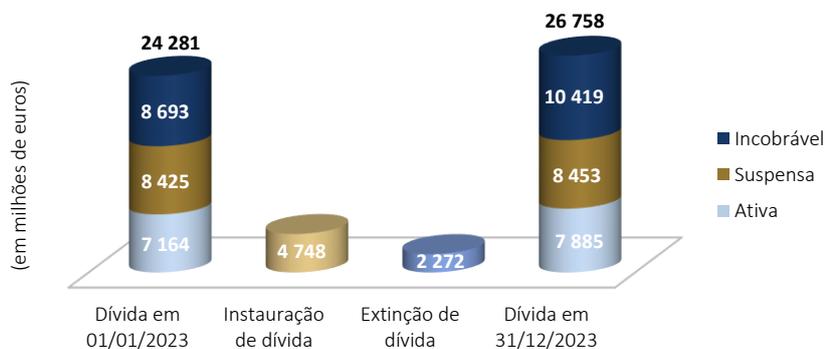
⁶ Informação da AT, de 29/04/2024.

- ◆ A extinção de prestações tributárias por compensação com créditos de natureza tributária, a pedido do contribuinte, criando uma “conta-corrente” entre estes e o Estado, aplicável às retenções na fonte, tributações autónomas e respetivos reembolsos, relativamente a vários impostos.
- ◆ A flexibilização intra-anual do pagamento do IVA para sujeitos passivos que tenham a sua situação tributária e contributiva regularizada, sem necessidade de prestação de garantia nem cobrança de juros ou penalidades.
- ◆ O regime excecional de regularização de dívidas de natureza fiscal e de dívidas de natureza contributiva à SS (PERES)¹, ao abrigo do qual, em 2023, foram cobrados 11 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 montantes pagos pelos contribuintes. Em 2023, foram restituídos 10 M€ relativos ao PERES³ (diminuição de 32,6% face a 2022) e 41 M€ relativos ao RERD⁴ (aumento de 161,3% face ao ano anterior) pelo que, até ao final de 2023, já foram restituídos 242 M€ dos montantes cobrados no âmbito destes regimes.

2.2.3.2. Evolução da carteira da dívida

No final de 2023 a dívida em cobrança coerciva (e que transita para o ano seguinte) totalizava 26 758 M€, na sua maior parte (75,5%, 20 199 M€) proveniente de dívidas ao Estado referentes a impostos (o equivalente a 33,9% da receita fiscal do ano). Face a 2022, este valor acumulado aumentou 2 476 M€ (10,2%), com origem na instauração de novos processos (4 748 M€), cujo valor superou os 2 272 M€ relativos a processos extintos por cobrança, anulação⁵ e prescrição⁶ (cfr. Gráfico 25).

Gráfico 25 – Componentes da carteira de dívida gerida pela AT – 2022-2023



Instauração de dívida inclui regularizações.

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

Fonte: AT. Cálculos TC.

¹ Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (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, 18 M€ em 2021 e 15 M€ em 2022.

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

³ Até ao final de 2022, já tinham sido restituídos 73 M€, totalizando assim 83 M€.

⁴ Até ao final de 2022, já tinham sido restituídos 118 M€, totalizando assim 159 M€.

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

⁶ Em geral, a data de prescrição da dívida ocorre oito anos após o ano em que se produziu o facto gerador da obrigação de imposto, ressalvadas as causas de suspensão e interrupção do prazo – art. 48.º da LGT.



No total desta carteira, a dívida incobrável¹ é a mais representativa (38,9%) e também a que registou maior aumento (1 727 M€, 19,9%), sendo também de assinalar o crescimento da dívida ativa (cobrável em tramitação corrente), em 721 M€ (10,1%). A dívida suspensa cresceu apenas 28 M€ (0,3%), apesar de incorporar a dívida relativa à criação de planos prestacionais anteriormente referida² (cfr. Quadro 19).

Quadro 19 – Ciclo da dívida em cobrança coerciva

(em milhões de euros)

Dívida	2022	2023					Variação 2023/2022		
		Total	IRC	IRS	IVA	OIE(a)	Outra(b)	Total	Valor
1. Dívida transitada do ano anterior – stock inicial	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
2. Aumento – instauração de novos processos e regularizações (c)	3 140	788	1 774	1 042	217	926	4 748	1 608	51,2
3. Dívida em cobrança coerciva (1+2)	26 401	7 204	4 487	9 266	1 012	7 060	29 029	2 628	10,0
4. Extinção	2 120	543	559	483	186	501	2 272	152	7,2
Cobrada	1 084	198	397	301	112	280	1 288	204	18,8
Anulada	974	339	158	174	73	207	951	-23	-2,4
Prescrita	62	6	4	8	1	14	33	-29	-46,6
5. Dívida a transitar para o ano seguinte (3-4)	24 281	6 661	3 928	8 784	826	6 559	26 758	2 476	10,2
Ativa	7 164	1 973	1 087	2 361	190	2 274	7 885	721	10,1
Suspensa	8 425	2 728	669	2 831	508	1 718	8 453	28	0,3
Incobrável (declarada em falhas)	8 693	1 960	2 172	3 591	128	2 568	10 419	1 727	19,9

(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.

Fonte: AT, SGR e RCGE 2023 (Quadro 3.18). Cálculos TC.

Esta informação, constante da CGE³, não inclui 9 000 M€ relativos à instauração de um processo nem a sua subsequente anulação⁴. A AT argumentou que sendo “...resultante de erro na autoliquidação, a sua inclusão (...) distorce os valores da instauração e da anulação da dívida, pelo que, não afetando o saldo da carteira da dívida em 31/12/2023, não foi o mesmo considerado”. Ora, esta opção deveria ter sido claramente expressa, uma vez que gera divergências materialmente relevantes no reporte da mesma informação nos diferentes quadros da CGE⁵, e não reflete os movimentos de instauração e anulação contabilizados no Sistema de Gestão de Receitas.

Sobre esta carteira de dívida, há ainda a destacar:

- ◆ A dívida a transitar para o ano seguinte totaliza 26 758 M€, sendo as dívidas em sede de IVA as mais representativas. Acresce que 38,9% do total em dívida está classificado como incobrável e a dívida ativa representa apenas 29,5% do total.

¹ 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.

² A dívida fica suspensa em caso de pagamento em prestações, reclamação ou impugnação judicial – art. 169.º do CPPT.

³ “Quadro 3.18. – Evolução da carteira de dívida em 2023” do relatório da CGE.

⁴ Relativo a imposto do selo de contrato de arrendamento que foi anulado, causando a anulação da autoliquidação desse imposto e do respetivo processo de execução fiscal.

⁵ Quadro 3.16 e 3.18 do relatório da CGE.

- ◆ O valor dos processos instaurados aumentou 1 608 M€ (51,2%) face a 2022 em resultado, sobretudo, do acréscimo de dívidas de IRS (1 163 M€, 190,5%), valor muito influenciado pela instauração de dois processos de valor excecionalmente elevado, quantificados em 1 003 M€, referente a liquidações de IRS de um contribuinte não residente. Estes processos, ainda em 2023, foram declarados em falhas (o que justifica 58,1% do acréscimo total da dívida incobrável), encontrando-se a AT “...a apurar a autenticidade/veracidade dos rendimentos de IRS declarados”¹.
- ◆ Para o aumento de 204 M€ da cobrança coerciva contribuiu, em particular, o acréscimo dos pagamentos de dívidas de IRS (78 M€), de outros impostos do Estado (56 M€) e de IVA (40 M€).

Dívida incobrável

No final de 2023, a dívida classificada como incobrável ascendia a 10 419 M€, resultante da tramitação de 7 861 743 processos de execução fiscal, referentes a dívidas desde 1974 (cfr. Figura 6). Este montante corresponde ao valor inicial de instauração dos processos, deduzido de eventuais pagamentos. Considerando os juros de mora (4 809 M€) e as custas (438 M€), o valor em dívida a 31/12/2023 ascendia a 15 667 M€.

Figura 6 – Caracterização da dívida incobrável

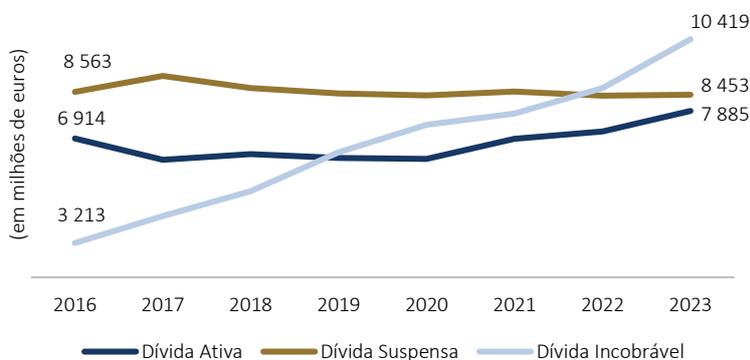


(a) Da dívida inicial 43 M€ não tem identificado o contribuinte devedor, sendo registada pelo serviço de finanças em “verbetes”².

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

Registou-se, face a 2022, um aumento de 8,1% do número de processos declarados em falhas, um aumento de 19,9% do valor em dívida no final do ano e um aumento de 6,1% dos contribuintes com dívidas declaradas em falhas. Este valor tem vindo a aumentar, tendo mais do que triplicado face ao valor de 2016 (+224,3%), constituindo um fator de risco acrescido para a sustentabilidade das finanças públicas (cfr. Gráfico 26).

Gráfico 26 – Composição da carteira por situação da dívida – 2016-2023



Fonte: AT. Elaboração TC.

¹ Informação da AT, de 29/04 e 28/06 de 2024.

² 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.



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 prescrição¹, que tem conduzido a um aumento muito significativo do número de processos declarados em falhas e a uma redução das prescrições, de 236 M€, em 2019, para 33 M€ em 2023.

Sobre os processos declarados em falhas, verifica-se que são os contribuintes coletivos os que concentram a maior fatia do valor em dívida (66,3%), sendo os contribuintes com atividade cessada em IVA responsáveis por 59,5% deste valor, o que dificulta a respetiva cobrança. Em termos de número de processos, mais de metade (58,0%) pertence a contribuintes singulares (cfr. Quadro 20).

Quadro 20 – 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 31/12/2023			
	Total	% Total	Fiscal	Não Fiscal	Total	% Total	Fiscal	Não Fiscal	Total	% Total
Contribuintes ativos										
Singular	409 544	75,4	3 043 565	1 512 688	4 556 253	58,0	2 889	537	3 426	32,9
Coletivo	12 728	2,3	236 202	140 345	376 547	4,8	518	188	706	6,8
Outros	5 642	1,0	20 933	1 380	22 313	0,3	13	9	22	0,2
Contribuintes cessados/insolventes										
Singular insolvência	4	0,0	112	134	246	0,0	1	0	1	0,0
Coletivo insolvência	11	0,0	614	33	647	0,0	18	0	18	0,2
Coletivo cessado IVA	115 564	21,3	1 554 955	416 297	1 971 252	25,1	5 517	687	6 204	59,5
Sem NIF (verbetes)		-	934 483	2	934 485	11,9	43	0	43	0,4
Total	543 493	100,0	5 790 864	2 070 879	7 861 743	100,0	8 999	1 421	10 419	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 770 entidades, a maioria por serviços da AT (73,7% dos processos), mas também por concessionárias de infraestruturas rodoviárias (24,1% dos processos) (cfr. Quadro 21).

Quadro 21 – 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 31/12/2023	
		Quantidade	%	Valor	%	Valor	%
AT	66	5 790 863	73,7	13 645	86,2	8 999	86,4
Concessionárias	50	1 897 086	24,1	595	3,8	530	5,1
UE/IFAP/IEFP	14	9 662	0,1	465	2,9	282	2,7
Outros	640	164 132	2,1	1 116	7,1	609	5,8
Total	770	7 861 743	100,0	15 821	100,0	10 419	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 a partir de 2015 (65,7%), cerca de metade do valor em dívida em 31/12/2023 corresponde a processos instaurados antes de 2015 (50,1%), o que traduz a dificuldade na sua cobrança (cfr. Quadro 22).

¹ Cfr. PCGE 2019 (ponto 3.2.2.3).

Quadro 22 – 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 31/12/2023	
	Quantidade	%	Valor	%	Valor	%
Até 1999	9 579	0,1	702	4,4	303	2,9
2000-2004	27 085	0,3	964	6,1	444	4,3
2005-2009	234 758	3,0	3 283	20,7	1 613	15,5
2010-2014	2 428 322	30,9	4 671	29,5	2 859	27,4
2015-2019	3 658 202	46,5	3 623	22,9	2 820	27,1
2020	392 695	5,0	417	2,6	360	3,5
2021	472 286	6,0	470	3,0	416	4,0
2022	381 083	4,8	428	2,7	391	3,8
2023	257 733	3,3	1 264	8,0	1 214	11,7
Total	7 861 743	100,0	15 821	100,0	10 419	100,0

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

De salientar que os processos são declarados em falhas (dívida incobrável) quando comprovada a inexistência de património penhorável¹, mas apenas são considerados extintos após a prescrição², pelo que, até lá, integram a carteira de dívida em cobrança coerciva, podendo haver lugar à reativação do processo caso venham a detetar-se bens a penhorar³.

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 2023, concretizaram-se mais 38,1% penhoras (279 391 no total), aumentando os depósitos em 38,7%, para 245 M€. Por sua vez, as vendas de ativos penhorados geraram depósitos de 21 M€, mais 24,0% do que em 2022 (associadas a 1 498 vendas). Porém, à semelhança dos anos anteriores, daqueles valores depositados, apenas 176 M€ (71,7%) e 5,9 M€ (27,7%), respetivamente, foram imputados a processos de execução fiscal.

Das 309 graduações de créditos concluídas em 2023 (408, em 2022), no valor total de 16 M€ (-42,3% face a 2022), apenas 1,5 M€ (9,6%) 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 Vide PCGE 2022 – ponto 2.2.3.

³ Art. 274.º do CPPT.

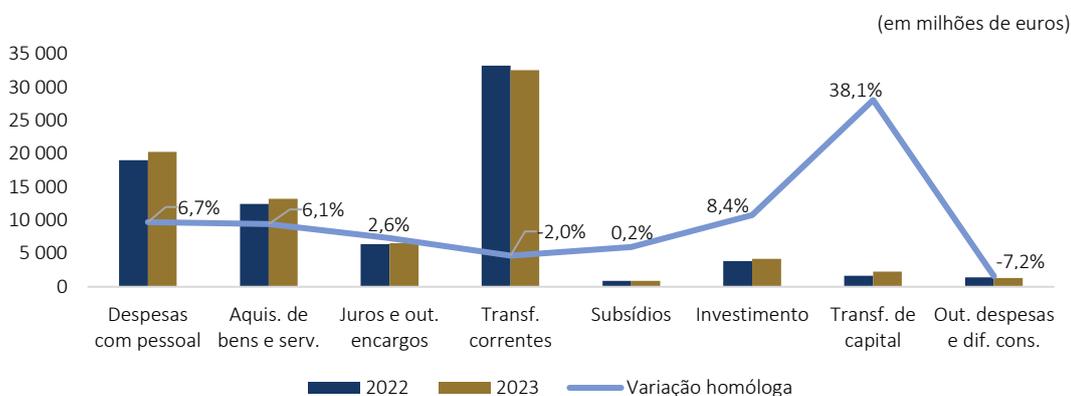
⁴ Vide PCGE 2022 – ponto 2.2.3.

2.3. Despesa

2.3.1. Despesa efetiva por classificação económica

Em 2023, a despesa orçamental aumentou 2 393 M€ (3,0%), um crescimento, ainda assim, inferior ao do período homólogo (6,0%), totalizando 81 308 M€. O aumento da despesa ocorreu em componentes de natureza estrutural, sobretudo nas despesas com pessoal (6,7%) e nas aquisições de bens e serviços correntes (6,1%), destacando-se, a nível setorial, o crescimento da despesa nas áreas da saúde e da educação, apesar de estar em curso um processo de transferência de competências para os municípios nesses domínios, que contribuiu para minimizar esse efeito. O crescimento das transferências de capital para empresas privadas e para as autarquias locais explica a maior variação percentual destas despesas.

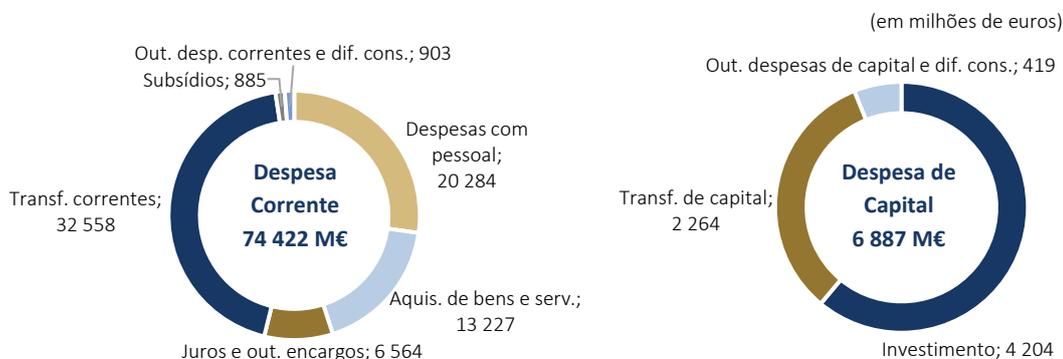
Gráfico 27 – Evolução da despesa consolidada da AC por classificação económica – 2022-2023



Fonte: SIGO, CGE 2023 e 2022. Cálculos TC (exclui todas as receitas e despesas classificadas em ativos e passivos financeiros e operações extraorçamentais).

Em termos de estrutura da despesa, 91,5% corresponde a despesa corrente, que totalizou 74 422 M€, e 8,5% a despesas de capital, num total de 6 887 M€.

Gráfico 28 – Estrutura da despesa consolidada da AC em 2023



Fonte: SIGO, CGE 2023 e 2022. Cálculos TC (exclui receitas e despesas classificadas em ativos e passivos financeiros e operações extraorçamentais; as componentes residuais incluem diferenças de consolidação).

Na despesa corrente, que cresceu 1 426 M€ (2,0%), destacam-se:

- ◆ As transferências correntes (32 558 M€), que representam 40,0% da despesa efetiva, diminuíram 657 M€ (-2,0%) em resultado do efeito base da despesa executada em 2022 pelo Fundo Ambiental com medidas temporárias e não recorrentes destinadas à mitigação do choque geopolítico (1 501 M€)¹, atenuado pelo aumento das transferências para a administração local (+329 M€), designadamente as realizadas através do Fundo de Financiamento da Descentralização para os municípios, no âmbito do processo em curso de descentralização de competências² e pelo aumento dos encargos com pensões e outros abonos pagos pela CGA (+475 M€)³.
- ◆ As despesas com pessoal (20 284 M€), que representam 24,9% do total, aumentaram 1 267 M€⁴ (mais de metade do aumento da despesa efetiva em 2023), justificado de forma transversal pelas medidas de valorização remuneratória de trabalhadores em funções públicas⁵ e, a nível setorial, pelo acréscimo da despesa nas áreas:
 - ◇ da Saúde (+576 M€), com a entrada do Hospital de Loures no perímetro orçamental, devido ao fim da PPP (+66 M€), com a contratação de novos profissionais de saúde⁶ e com pagamentos de horas extraordinárias e subsídios de prevenção e de trabalho noturno;
 - ◇ da Educação (+151 M€)⁷, com a despesa com pessoal docente;
 - ◇ da Administração Interna (+124 M€), sobretudo com encargos de ingressos na GNR e PSP.
- ◆ As despesas com aquisições de bens e serviços (13 227 M€), com um peso de 16,3%, aumentaram 765 M€ (6,1%), devido à evolução da despesa do SNS (+515 M€), sobretudo com a comparticipação de medicamentos (de cedência hospitalar e vendidos em farmácias privadas) e material de consumo clínico e, também 446 M€, por efeito da reclassificação contabilística das despesas de funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino básicos e secundário que, até 2022, eram relevados orçamentalmente na classificação residual “outras despesas correntes” (350 M€ nesse ano)⁸.
- ◆ Os juros e outros encargos (6 564 M€) aumentaram 166 M€ (2,6%), em reflexo do acréscimo dos juros e outros encargos da dívida pública direta (+215 M€)⁹, atenuado pela redução dos juros pagos pela Metro do Porto, SA (-90 M€), em particular os associados a contratos *swap*.

¹ Destacando-se as transferências destinadas ao Sistema Nacional de Gás, para redução das tarifas do gás (1 000 M€, dos quais 700 M€ foram devolvidos ao Estado em 2023); e ao Sistema Elétrico Nacional, para dedução da tarifa de acesso às redes de eletricidade (500 M€).

² Lei 50/2018, de 16/08. Cfr. Caixa 5.

³ As pensões do regime de proteção social convergente a cargo da CGA foram alvo de atualização ordinária automática (nos termos definidos na Portaria 24-B/2023, de 09/01, conjugado com o art. 5.º da Lei 19/2022, de 21/10 e art. 87.º da LOE) e intercalar (DL 28/2023, de 28/04).

⁴ Em remunerações certas e permanentes (832 M€), abonos variáveis ou eventuais (181 M€) e contribuições para a SS (254 M€).

⁵ Aprovadas pelo DL 84-F/2022, de 16/12 e 26-B/2023, de 18/04, com efeitos a 01/01/2023. O aumento das despesas com pessoal encontra-se, ainda, influenciado pela atualização do valor da retribuição mínima mensal garantida para 2023 (DL 85-A/2022, de 22/12) e pela atualização do subsídio de refeição dos trabalhadores da AP (Portarias 280/2022, de 18/11 e 107-A/2023, de 18/04).

⁶ De acordo com a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, nas unidades locais de saúde e centros de saúde, o emprego aumentou 0,6% (mais 875 postos de trabalho).

⁷ Atenuada pelo processo de descentralização de competências para os municípios e entidades intermunicipais no domínio da educação, designadamente, pela transferência do pessoal não docente com vínculo ao Ministério da Educação para os municípios.

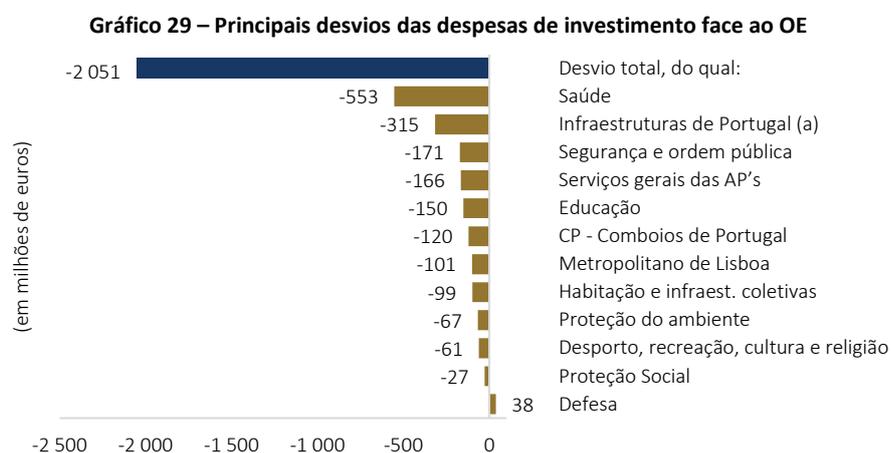
⁸ Cfr. Circular 1407 (ponto 37.3), da Série A da DGO, de 01/08/2022 (Instruções para preparação do OE 2023).

⁹ Sobre a dívida direta do Estado, cfr. ponto 2.5.

Quanto às despesas de capital, aumentaram 967 M€ (16,3%), salientando-se:

- ◆ As despesas de investimento (4 204 M€) registaram um aumento de 327 M€ (8,4%), em resultado do efeito conjugado, por um lado, dos acréscimos da despesa associada à construção e requalificação de infraestruturas ferroviárias, realizada pela Infraestruturas de Portugal, no âmbito do plano de investimentos Ferrovia 2020 (+160 M€), do investimento em edifícios (+116 M€) e da despesa resultante da expansão das linhas e manutenção da frota, realizada pela Metro do Porto (+105 M€) e, por outro lado, do decréscimo da despesa realizada pela Secretaria-Geral da Educação e Ciência, para aquisição de computadores, no âmbito do Projeto Universalização da Escola Digital (-205 M€).

Excluindo os encargos da Infraestruturas de Portugal com as concessões rodoviárias (1 446 M€), as despesas de investimento aumentaram 334 M€ (13,8%), crescimento inferior ao do ano anterior (29,0%) e aquém do previsto em sede do OE 2023 em 2 051 M€ (42,7%), com os desvios mais significativos a ocorrerem nas áreas dos transportes (-603 M€¹), da saúde (-553 M€) e segurança e ordem pública (-171 M€) (cfr. Gráfico 29).



(a) Não inclui os encargos com concessões rodoviárias que, em 2023, tiveram um desvio de 93 M€ face ao OE.
Fonte: OE e CGE 2023, SIGO. Cálculos TC.

- ◆ As transferências de capital (2 264 M€) registaram um acréscimo de 625 M€ (38,1%) explicado pelo aumento das transferências do IAPMEI (+337 M€) e do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (+121 M€), sobretudo para financiamento de projetos com enquadramento no PRR² e das transferências para os municípios, ao abrigo da Lei das Finanças Locais (+160 M€).

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

¹ Abrange, designadamente, a Infraestruturas de Portugal (-315 M€), a CP (-120 M€), a Metropolitano de Lisboa (-101 M€).

² Destacando-se o financiamento através do IAPMEI dos projetos associados aos investimentos PRR “Agendas Mobilizadoras para a inovação empresarial” (510 M€) e “Descarbonização da Indústria” (103 M€) e do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana para “apoio ao acesso à habitação – 1.º direito” (142 M€).

2.3.2. Despesa efetiva por programa orçamental

Na despesa da AC por programa orçamental (PO)¹, o PO Trabalho, solidariedade e segurança social (23 324 M€) e o PO Saúde (14 811 M€) concentram cerca de metade do total da despesa da AC (46,4%), conforme evidencia o Gráfico 30 e Anexo B11. Dos restantes programas orçamentais, destacam-se as despesas do PO Ensino básico e secundário e administração escolar (8,1%), do PO Gestão da Dívida Pública (7,8%) e do PO Órgãos de soberania (6,8%).

Gráfico 30 – Distribuição da despesa consolidada por programa orçamental – 2023



Fonte: SIGO, CGE 2023 e DGO (ficheiros da consolidação). Cálculos TC (exclui todas as receitas e despesas classificadas em ativos e passivos financeiros e operações extraorçamentais e inclui diferenças de consolidação).

O PO Trabalho, solidariedade e segurança social inclui, essencialmente, as transferências para a SS (10 861 M€) destinadas ao pagamento das pensões do regime não contributivo, bem como à concretização pela SS de medidas que cabe ao Estado suportar (de que é exemplo o apoio extraordinário à renda referido no ponto seguinte), as transferências da CGA para pagamento de pensões e outras prestações sociais às famílias (11 052 M€) e os subsídios pagos pelo IEFP (475 M€).

No PO Saúde destacam-se as despesas com aquisições de bens e serviços (8 281 M€), sobretudo para participação de medicamentos e as despesas com pessoal (5 948 M€), que em conjunto representam 96,1% do total da despesa do PO.

Quanto aos restantes programas orçamentais, no PO Ensino básico e secundário e administração escolar são de salientar as despesas com pessoal (5 354 M€), que representam 80,7% da despesa total do PO; no PO Gestão da dívida pública, a despesa com juros da dívida pública (6 302 M€), que cobre a quase totalidade da despesa do PO (98,8%); e no PO Órgãos de Soberania as transferências para a administração local (4 688 M€), que decorrem da aplicação do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (Lei 73/2013, de 03/09), incluindo as competências transferidas nos domínios da Educação, Saúde, Ação Social e Cultura, executadas

¹ 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 Governança (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.



através do Fundo de Financiamento da Descentralização e para as Regiões Autónomas (515 M€) em cumprimento da Lei das Finanças Regionais.¹

O RCGE apresenta um ponto sobre políticas setoriais e recursos financeiros², 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, salientando as despesas mais significativas. Quase todos³ incluem também informação sobre resultados obtidos, verificando-se uma maior sistematização e alinhamento entre objetivos de política, definição de indicadores e apresentação de resultados em três dos PO (Governação, Cultura e Infraestruturas e habitação), porém sem ligação à componente custos que depende, em grande medida, do desenvolvimento da orçamentação por programas.

De referir neste âmbito que a LEO 2015 determinou 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 calendarização e definiu o prazo de dois anos, após a entrada em vigor do diploma, para a implementação faseada do modelo de orçamentação pela generalidade das entidades que compõem o perímetro orçamental⁴.

Em contraditório, o MEF e a DGO salientaram a publicação das disposições aplicáveis à orçamentação por programas nas instruções para a preparação do OE de 2023 e 2024⁵ e respetivo aprofundamento nas instruções para 2025⁶, destacando a “...disseminação da Orçamentação por Programas Piloto a mais Missões de Base Orgânica, bem como a disponibilização da plataforma informática de suporte à Orçamentação por Programas, desenvolvida em articulação com a ESPAP...”. Contudo, estes progressos não beneficiam da aprovação do devido enquadramento legal, o que poderá exigir ajustamentos subsequentes. Assim, a programação orçamental que consta da CGE 2023 continua a refletir uma mera repartição orgânica das despesas⁷, mais centrada nos recursos do que em objetivos, indicadores, metas e resultados, que não refletem uma verdadeira alocação de recursos por políticas públicas, nem permitem a sua avaliação.

2.3.3. Despesa com habitação

A Habitação e o urbanismo constituem funções sociais do Estado, a assegurar através da adoção de um conjunto políticas públicas que promovam o acesso de todos os cidadãos a uma habitação adequada e permitam estabelecer um sistema de rendas compatível com a dimensão e rendimento familiar⁸.

¹ Cfr. ponto 1.4 e Caixa 5.

² Ponto 4.

³ A exceção é o PO Órgãos de soberania. Porém, sob este título (resultados obtidos), o PO Gestão da dívida pública limita-se a enunciar normas do seu regime legal.

⁴ Art. 5.º da Lei 151/2015, de 11/09, que aprovou a LEO, republicada pela Lei 41/2020, de 18/08.

⁵ Circulares 1407 e 1408 (capítulo VII), Série A da DGO, de 01/08/2022 e 28/07/2023, respetivamente.

⁶ Circular 1410 (capítulo IV), Série A da DGO, de 26/07/2024.

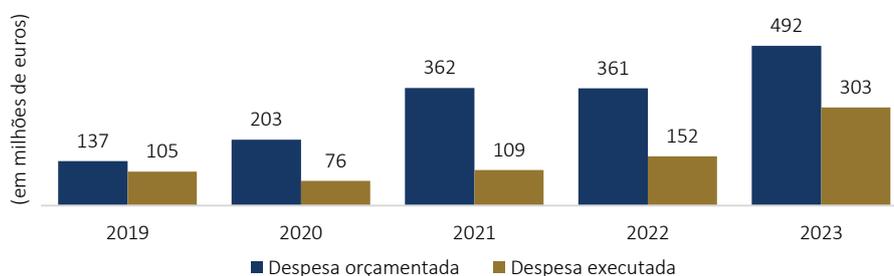
⁷ Com exceção da Missão de Base Orgânica (MBO) Economia e Mar, para a qual foram estabelecidos e avaliados três Programas Orçamentais, designadamente Competitividade e Sustentabilidade da Atividade Turística, Desenvolvimento Sustentável da Economia do Mar e Regulação das Atividades Económicas.

⁸ Previstas no art. 65.º da Constituição da República Portuguesa, que consagra, desde 1976, o direito à habitação. Em 2019 foram estabelecidas as bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos – Lei de bases da habitação (Lei 83/2019, de 03/09), regulamentada pelo DL 89/2021, de 03/11.

A nível europeu, Portugal ocupava em 2022 a 14.ª posição quanto à despesa pública em habitação¹, abaixo da média da UE-27 Estados-Membros. O peso da despesa em habitação no total da despesa pública² era de 1,2%, abaixo do valor de 2,0% apurado para os países da UE-27. Os valores mais elevados registaram-se em Itália (5,9%), no Chipre (5,1%), na Croácia (4,2%) e na Roménia (3,0%).³

Nos últimos anos, o contexto de elevada inflação e de agravamento das taxas de juro, entre outros fatores, traduziu-se numa crise habitacional pautada pela subida dos preços da habitação e dos valores das rendas que fez acelerar a intervenção do Estado no apoio à habitação, por um lado, com medidas de natureza fiscal⁴ e, por outro, com o financiamento de encargos com a habitação ou construção⁵. Conforme se evidencia no gráfico seguinte, desde 2019, a despesa da AC com habitação⁶ quase triplicou, atingindo os 303 M€ em 2023. Ainda assim, desde 2020, é significativamente inferior aos valores previstos no OE, ficando, no último ano 38,4% aquém do que se previa gastar.

Gráfico 31 – Despesas com habitação – 2019 a 2023



Fonte: CGE 2019 a 2023. Cálculos TC.

Em 2023 os apoios concedidos pelo Estado foram maioritariamente executados por duas entidades (99,2%): o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (237 M€), sobretudo para financiamento de soluções habitacionais para famílias com recursos insuficientes, de rendas acessíveis e situações de emergência e a DGTF, para financiamento do arrendamento por jovens e bonificação de juros no crédito à habitação, no valor global de 63 M€ (cfr. Figura 7).

¹ Aferida para o agregado Habitação e Infraestruturas Coletivas, da Classificação das Funções das Administrações Públicas – COFOG (*Classification of the Functions of Government*), utilizada internacionalmente para identificar a afetação da despesa pública de acordo com as diferentes funções da governação.

² Despesa total das AP (inclui os subsectores da AC, SS e administrações regional e local).

³ Eurostat, *General government expenditure by function (COFOG)*, disponível em <https://ec.europa.eu/eurostat>.

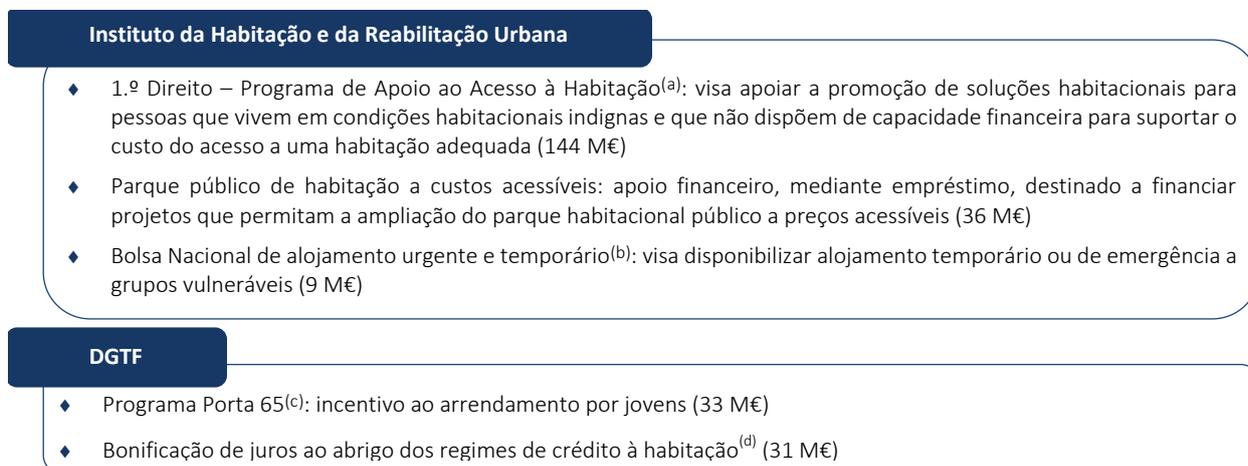
⁴ Estas medidas traduzem-se em perda de receita, não sendo contabilizadas. Em 2023, destacam-se as adotadas no Pacote mais habitação (Lei 56/2023, de 06/10), incluindo a redução da taxa de tributação autónoma aplicável ao arrendamento habitacional, sendo menor para contratos com maior duração; exclusões e isenções de tributação para ganhos provenientes de alienações de imóveis e terrenos destinados a habitação própria e permanente, bem como para rendimentos de arrendamento de habitação permanente de imóveis anteriormente afetos a alojamento local.

⁵ De referir que foram também criadas linhas de financiamento, com uma componente de fundos europeus, para promotores de investimentos nas áreas da reabilitação urbana e eficiência energética (caso do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas – IFRRU 2020).

⁶ Apurada considerando as classificações funcionais 0610 – Desenvolvimento da habitação e 1060 – Habitação, bem como as despesas inscritas na atividade habitação que não foram registadas naquelas classificações funcionais, para os anos 2021 a 2023 e, para os anos anteriores, a mesma lógica, usando o classificador funcional então em vigor.

De notar que a estas despesas com habitação acresce o apoio extraordinário à renda, no valor de 269 M€, financiado pelo OE e pago pela Segurança Social (cfr. Caixa 9)¹.

Figura 7 – Principais apoios à habitação concedidos em 2023



(a) DL 37/2018, de 04/05.

(b) DL 26/2021, de 31/03.

(c) DL 308/2007, de 03/09, com as sucessivas alterações, a última introduzida pelo DL 42/2024, de 02/07.

(d) DL 110/85, de 17/04; 163/93, de 7/5; 79/96, de 20/6; 349/98, de 11/11; 135/04, de 3/6; 64/2014, de 26/08; 20-B/2023, de 22/03, e 91/2023, de 11/10.

A CGE tem informação quanto aos objetivos, resultados e respetivos desvios do programa Infraestruturas e habitação², dando conta da superação dos objetivos na área da inspeção, da eficiência energética e sísmica e na celebração de acordos de colaboração ou financiamento ao abrigo do 1.º Direito, cumprido em 97% quanto aos pedidos de alojamento urgente e temporário. Porém, como se evidenciou anteriormente, cerca de um quinto da despesa é pago por outros programas orçamentais³, prejudicando uma avaliação global do esforço financeiro do Estado com a habitação. Esta situação ilustra o muito que ainda é necessário progredir na orçamentação por programas para aferir o custo das políticas públicas e respetiva avaliação.

¹ Criado pelo DL 20-B/2023, com as sucessivas alterações. Este financiamento foi incluído nas verbas transferidas em cumprimento da Lei de bases da SS, não se encontrando individualizado em termos de orçamento e execução na despesa da AC (n.º 4 do art. 8.º do DL 20-B/2023, de 22/03).

² Cfr. Quadro 4.63. PO16 — Infraestruturas e Habitação: resultados, objetivos e análise dos desvios.

³ Designadamente pela DGTF, que integra o programa Finanças.

2.3.4. Pagamentos em atraso

No final de 2023, os pagamentos em atraso da AC¹ totalizaram 228 M€, o valor mais elevado desde 2020, mantendo a tendência de anos anteriores, de subida até novembro, altura em que atingiram 1 054 M€, o valor mais elevado do ano (cfr. Gráfico 32).

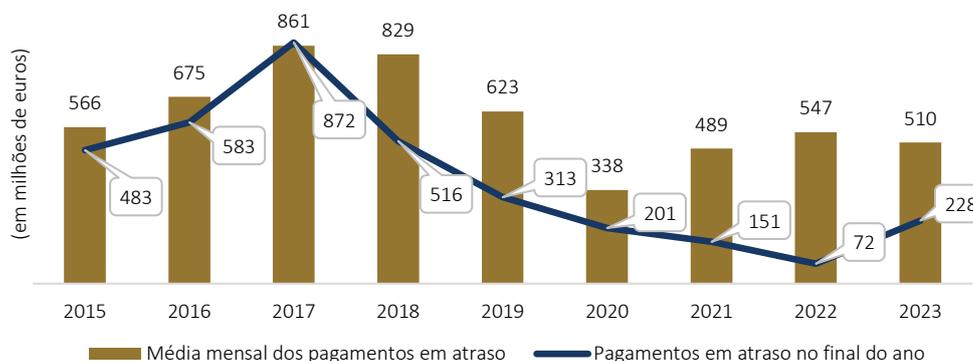
Gráfico 32 – Pagamentos em atraso – evolução mensal – 2023



Fonte: SEO, CGE 2023 e DGO (ficheiro da dívida do SNS). Cálculos TC.

Interrompendo a tendência decrescente dos últimos 5 anos, em 2023, os pagamentos em atraso aumentaram 156 M€ (216,8%) face ao ano anterior (cfr. Gráfico 33), sobretudo na área da saúde², que representa a maior parte do total em atraso (61,6%), e a relação com os fornecedores não melhorou significativamente, constatando-se uma média mensal dos pagamentos em atraso na ordem dos 510 M€, mais do dobro do verificado no final do ano.

Gráfico 33 – Pagamentos em atraso – 2015-2023



Fonte: CGE 2015 a 2023 e DGO (ficheiro da dívida do SNS). Cálculos TC.

Para a redução dos pagamentos em atraso que se verifica no final do ano, tem sido relevante o contributo das dotações de capital das unidades de saúde local EPE, habitualmente efetuadas perto do final de cada exercício económico, destinadas quase em exclusivo à regularização de dívidas vencidas que, nos últimos dois anos, conforme ilustra o gráfico seguinte, ascenderam a 1 590 M€. Porém, a disponibilização destes montantes tem

¹ 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).

² Em contraditório, o MEF e a DGO salientam a "...evolução positiva dos pagamentos em atraso no SNS (...) quando comparados com período homólogo...". Esta observação referir-se-á a dados de 2024 e não de 2023.

vido incapaz de contribuir significativamente para a redução estrutural da dívida vencida a fornecedores externos dessas entidades que, no final de 2023, totalizou 444 M€ e, desses, 90 M€ (20,3%) constituem pagamentos em atraso (cfr. Gráfico 34).

Gráfico 34 – Dotações de capital para regularização de dívidas vencidas e dívida vencida dos estabelecimentos de saúde EPE – final do ano 2022-2023



Fonte: CGE 2023 e DGO (ficheiro da dívida do SNS). Cálculos TC.

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 das unidades de saúde local 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, contribuindo 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. A este propósito, o Tribunal de Justiça² declarou a existência de incumprimento da República Portuguesa por “... não ter assegurado que as suas entidades públicas cumprem de forma efetiva os prazos de pagamento³...” previstos na Diretiva 2011/7/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16/02, que estabelece medidas contra os atrasos no pagamento de transações comerciais.

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2021, no âmbito dos pagamentos em atraso:

Recomendações PCGE 2021	Ações tomadas/Progressos
Recomendação 13 (Rec 10 – PCGE 2022) 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.	Apesar da trajetória decrescente dos últimos anos (2018-2022) e de serem efetuadas dotações de capital para regularização de dívidas vencidas, em 2023, os pagamentos em atraso aumentaram para mais do triplo do verificado no ano anterior. Dado o exposto, a recomendação está parcialmente implementada, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 9).

¹ Nos termos do DL 62/2013, de 10/05 (que transpôs para a legislação portuguesa a Diretiva 2011/7/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16/02) o incumprimento dos prazos de pagamento das entidades públicas encontra-se sujeito a juros legais de mora, calculados em 2023 de acordo com os Avisos 1672/2023 e 14922/2023, publicados no Diário da República, 2.ª Série, em 25/01 e 09/08, respetivamente.

² Acórdão do Tribunal de Justiça (oitava secção), de 11/07/2024, relativo ao processo C-487/23, CE/República Portuguesa.

³ 30 dias para a generalidade das entidades públicas, prorrogável até ao máximo de 60 dias para as entidades públicas e prestadoras de cuidados de saúde.

2.4. Receitas e despesas não efetivas e extraorçamentais

Neste ponto são objeto de apreciação as receitas e despesas de natureza extraorçamental por envolverem movimentos de tesouraria sem expressão orçamental. Incluem receitas e despesas muito diversificadas tais como: i) devolução de pagamentos (como é o caso das reposições abatidas nos pagamentos); ii) impostos e taxas cobrados para os municípios e regiões autónomas e registados nos sistemas centrais da AT; iii) valores processados pelas entidades pagadoras de fundos europeus quando funcionam como intermediárias; e iv) verbas do PRR.¹ São também objeto de apreciação neste ponto as receitas e despesas que, embora de natureza orçamental, são denominadas como não efetivas por constituírem ativos e passivos financeiros, bem como saldos de gerência (cfr. Quadro 24).

Operações extraorçamentais

Verificou-se que os valores inscritos em receita e despesa extraorçamental ascendem a 40 291 M€ e 25 583 M€ respetivamente, resultando um excesso de receita de 14 708 M€ (cfr. Quadro 23).

Quadro 23 – Operações extraorçamentais registadas nos sistemas contabilísticos centrais

(em milhões de euros)

	Receita	Despesa	Diferença
Fundos europeus	16 949	12 315	4 634
Reposições abatidas nos pagamentos (RAP) ^(a)	3 696	-	3 696
Instituto de Gestão Financeira da Educação ^(b)	11 231	11 038	192
Impostos e taxas cobrados pela AT ^(b)	5 959	-	5 959
Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça ^(b)	1 457	1 457	0
Outras ^(b)	999	773	227
Total das operações extraorçamentais	40 291	25 583	14 708

(a) Não inclui 273 m€ de fundos europeus, já considerados na linha anterior.

(b) Não inclui fundos europeus, nem RAP, considerados nas duas primeiras linhas.

Fonte: SGR e SIGO.

Do exame realizado, destaca-se:

- ◆ Perto de metade destas receitas (42,1%) e despesas (48,1%) extraorçamentais referem-se a fundos europeus e respeitam a valores processados pelas entidades pagadoras quando funcionam como intermediárias² (de forma a registar os fluxos financeiros sem empolar a receita e despesa orçamental³) ou a registos de operações de forma a cumprir o critério da neutralidade dos fundos europeus⁴.
- ◆ As reposições abatidas nos pagamentos (RAP) correspondem à dedução, na despesa orçamental, de pagamentos orçamentais indevidos, quando ocorridos no próprio ano e são também contabilizadas como receita extraorçamental dos SI. 99,1% deste valor (3 664 M€) refere-se à devolução de montantes de

¹ Incluem ainda outras verbas, essencialmente, a retenção de receitas do Estado (impostos e contribuições que devam ser entregues nos cofres públicos) e outras operações de tesouraria (retenções de fundos alheios, a entregar às entidades a que respeitam) e, do lado da despesa, a correspondente entrega (ao Estado ou a terceiros).

² Destacam-se a AD&C (R: 14 486 M€, D: 10 450 M€), o IFAP (R: 690 M€, D: 664 M€) e IAPMEI (R: 441 M€; D: 412 M€).

³ Cfr. ponto 92.5 da Circular 1407, de 01/08/2022, da DGO (preparação do OE 2023).

⁴ Na receita corresponde às transferências orçamentais recebidas da UE que excederem a despesa orçamental de 2023 e, na despesa às verbas que, não tendo sido utilizadas em 2022 (ou anos anteriores), foram sendo relevadas em receita orçamental durante o ano de 2022, à medida que foi sendo necessária a sua aplicação em despesa orçamental, como sucede nos casos de operações no âmbito do PRR e REACT.

despesa orçamental processados pelo IGCP e não utilizados no âmbito dos Encargos da Dívida¹, sinalizando uma sobreavaliação da informação da despesa orçamental anterior a essa reposição.

- ◆ O Instituto de Gestão Financeira da Educação registou um valor significativo em operações extraorçamentais, em reflexo da responsabilidade assumida de pagamento centralizado do processamento salarial dos docentes e não docentes afetos ao setor da Educação. Todavia, o valor reportado aos sistemas de informação centrais do MF encontra-se sobrevalorizado em 7 966 M€ na receita e em 7 653 M€ na despesa (face aos valores contabilizados na prestação de contas²).
- ◆ Os valores registados pela AT relevam a receita extraorçamental contabilizada nos sistemas centrais da AT de impostos e taxas diversas cobrados para os municípios, regiões autónomas e outras entidades³. Subsiste, no entanto, a falta do registo contabilístico do movimento de despesa extraorçamental correspondente à entrega desta receita. Em 2023, foi entregue aos municípios e às regiões autónomas, 5 959 M€⁴, subavaliando a despesa extraorçamental pelo menos neste montante.
- ◆ Verificam-se divergências entre as contas de gerência das entidades e os dados que estas reportam aos sistemas centrais do MF (e que suportam a elaboração da CGE), designadamente, a ausência⁵ de reporte de operações extraorçamentais ou divergência⁶ face aos valores relevados nas contas de gerência. Estas situações derivam de: i) os sistemas de informação centrais não permitirem o reporte da despesa extraorçamental dos SI (modificação que está dependente da implementação da Reforma da LEO); ii) subsistir um 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 iii) 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, várias entidades⁷ identificaram dificuldades de reporte ao sistema central (SIGO): i) o IEFP informou que “... irá aprofundar esta matéria junto do Gabinete de Estratégia e Planeamento do MTSSS (...) e (...) da Direção Geral do Orçamento, com vista a ser garantida, no futuro, a convergência entre os reportes efetuados no SIGO e a Conta de Gerência...”; ii) o IRN referiu que “...os valores de extraorçamentais se encontram devidamente registados na CGE2023...”, porém sem esclarecer a divergência com os valores reportados na conta de gerência; iii) a GNR informou que “Considerando a inexistência de interoperabilidade para a contabilização das receitas e despesas extraorçamentais entre o SIGO/SGR e o GeRFiP, (...) passará a efetuar o registo das mesmas nos dois sistemas”; iv) a Força Aérea esclareceu que o interface entre o sistema local e o SIGO não contempla o reporte de dados extraorçamentais e manifestou empenho em

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 Esta diferença foi apurada incluindo os fundos europeus registados nos sistemas centrais do MF (308 M€ na receita e 188 M€ na despesa), uma vez que a conta de gerência da entidade não identifica fontes de financiamento para operações extraorçamentais.

³ Cfr. ponto 2.2.3.

⁴ 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.

⁵ Por exemplo, nas contas de gerência remetidas ao TC constam na receita e na despesa de operações de tesouraria, mas não no SGR e SIGO: a ADSE (R: 1 143 M€; D: 1 293 M€); a ACSS (R: 2 M€; D: 114 M€); e IEFP (R: 8 M€; D: 121 M€).

⁶ A já mencionada situação de sobrevalorização dos valores reportados pelo IGeFE e casos de subvalorização da receita e da despesa: IRN (R: 1 226 M€; D: 1 271 M€) a GNR (R: 962 M€; D: 960 M€), a PSP (R: 443 M€; D: 438 M€) e Força Aérea (R: 420 M€; D: 385 M€).

⁷ Mencionadas nas notas de rodapé do parágrafo anterior, por reportarem informação diferente nas suas contas de gerência.

resolver as divergências da receita; e v) por sua vez, a PSP salientou que os sistemas de informação centrais não permitem o reporte da despesa e reconheceu a subvalorização da receita.

- ◆ Incluídos na linha “outras” do Quadro 23 encontram-se valores referentes aos descontos sobre vencimentos dos funcionários públicos¹. Porém, as regras do SNC-AP, conjugadas com as alterações ao classificador económico das receitas e despesas (que determinam que fossem classificados como despesa orçamental no momento da sua entrega²) devem ser seguidas apenas³ pelas entidades que em 2018 aplicaram plenamente o SNC-AP, o que origina formas de contabilização diferentes para uma mesma operação, distorcendo o valor contabilizado nas operações extraorçamentais no que respeita a descontos sobre os vencimentos.

Receitas e despesas não efetivas

As receitas e despesas não efetivas, evidenciadas na CGE, ascendem a 96 284 M€ e a 93 653 M€, respetivamente, com a composição discriminada no quadro seguinte.

Quadro 24 – Receitas e despesas não efetivas

(em milhões de euros)

	Receita	Despesa	Diferença
Ativos financeiros (cfr. ponto 2.6 – Património financeiro)	7 775	16 698	-8 923
Passivos financeiros (cfr. ponto 2.5 – Dívida)	82 871	76 955	5 917
Saldos de gerência anterior	5 638		5 638
Total	96 284	93 653	2 631

Fonte: CGE, SGR e SIGO.

A execução da receita relativa aos saldos de gerência abrange as verbas dos SFA não utilizadas no ano anterior⁴, autorizadas para aplicação em despesa do ano em curso (pelo MF ou pelo membro do Governo responsável pela área setorial), nos termos da DLEO⁵. Estas verbas abrangem receitas próprias, receitas de impostos (provenientes do OE), bem como de crédito externo e fundos europeus.

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2021, no âmbito das operações extraorçamentais:

Recomendações PCGE 2021	Ações tomadas/Progressos
Recomendação 5 (Rec 11 – PCGE 2022) Recomenda-se que o Ministro das Finanças assegure que todas as receitas e despesas, inclusive as extraorçamentais, sejam contabilizadas pelas respetivas entidades.	As instruções na Circular 01/DGO/2018, de 15/01, sobre a utilização das classificações orçamentais e extraorçamentais aplicáveis aos SI, e as circulares de preparação do OE que abrangem também os SFA, não têm conseguido eliminar as fragilidades de reporte de várias entidades. Por outro lado, continuam a não existir condições técnicas para o reporte das despesas extraorçamentais dos SI. Dado o exposto, a recomendação encontra-se apenas parcialmente implementada pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 10).
Recomendação 6 Recomenda-se ao Ministro das Finanças que, no âmbito da reforma em curso, promova o desenho e implementação dos circuitos para os registos contabilísticos que assegurem a correspondência com os movimentos e saldos de Tesouraria, com vista a um maior controlo, consistência e rigor na informação contabilística produzida.	Não foram identificados progressos, tendo o MF informado que as “matérias relacionadas com a gestão da tesouraria (...) serão desenvolvidas no âmbito da dimensão da reforma relativa à Tesouraria Pública”. Dado o exposto, a recomendação encontra-se por implementar.

¹ No pagamento de vencimentos, a parte relativa aos descontos é registada como receita extraorçamental e a sua posterior entrega como despesa.

² Cfr. PCGE 2019, ponto 3.2.5.

³ Cfr. n.º 5 do art. 156.º do DLEO 2018, ainda em vigor em 2023, por força do n.º 12 do art. 28.º e do art. 159.º do DLEO 2023.

⁴ Estes saldos referem-se somente aos SFA porque, no caso das entidades sem autonomia financeira (designados de SI), a cobrança quando autorizada é acompanhada de uma restituição pela DGO no mesmo montante, pelo que a receita cobrada líquida é nula. Em 2023, as cobranças e restituições ascenderam a 1 381 M€.

⁵ Cfr. arts. 18.º e seguintes do DL 10/2023, de 08/02 (DLEO 2023).



2.5. Dívida pública financeira

A dívida pública financeira da AC¹ (inclui os passivos resultantes do recurso a empréstimos, emissão de títulos e outras situações passivas, como a locação financeira e as resultantes da utilização de instrumentos derivados) mantém-se elevada em 2023. Os diversos fatores evidenciados ao longo deste ponto, muitos deles fatores de risco na gestão financeira pública, são importantes para uma gestão fundamentada dos compromissos de redução da dívida.

Pelo exame efetuado pelo Tribunal verifica-se que a CGE 2023 continua a reportar a dívida financeira de forma incompleta, estando em falta, designadamente, a dívida dos SFA, valores essenciais para o apuramento do stock consolidado da dívida do Estado, também este omissa na Conta (cfr. pontos 2.5.1 e 2.5.3). Em contraditório, o IGCP referiu que “... partilha da opinião do Tribunal de Contas, de que seria útil apresentar na CGE a dívida do subsector dos SFA (com inclusão das EPR), assim como a dívida consolidada do universo das entidades que a integram.”, acrescentando, porém, que “... não possui competência nessa matéria, não dispondo de informação atualizada que lhe permita apurar esse saldo de forma completa e numa base consolidada de forma a concatenar e integrar na CGE”.

A falta desta informação na Conta condiciona também a verificação do efetivo cumprimento dos limites fixados pela Assembleia da República (AR)², designadamente, no que respeita ao acréscimo do endividamento líquido global direto. A demonstração da verificação deste limite que consta da CGE³ (por não apresentar o cálculo do endividamento do ano com base em valores nominais), assume uma forma pouco clara e não totalmente de acordo com os termos em que a norma da LOE 2023 fixa este limite. Acresce que o RCGE cinge-se a demonstrar o cumprimento deste limite, não considerando as restantes condições gerais de dívida pública fixadas pela LOE, designadamente o limite do produto de emissão de dívida pública, o limite para a contratação de empréstimos pelo IHRU, entre outros limites fixados pela AR (cfr. Anexo B12).

Em 2023, as necessidades de financiamento por recurso à dívida foram menores que as orçamentadas⁴. Os instrumentos usados no financiamento do ano também foram substancialmente distintos dos previstos no OE e no Programa de financiamento (PF). O financiamento por recurso à dívida realizou-se através: i) da utilização de disponibilidades financeiras das entidades do setor público administrativo; e ii) de subscrições de certificados de aforro (CA), tendo-se, em consequência, reduzido as emissões de obrigações do tesouro (OT) e bilhetes do tesouro (BT)⁵ (cfr. ponto 2.5.2.).

¹ Integra a dívida direta do Estado, em sentido estrito, gerida pelo IGCP, e a das entidades do subsector dos SFA (incluindo EPR).

² Arts 101.º a 117.º da LOE 2023.

³ Art. 110.º da LOE e Quadro 3.57 do RCGE 2023.

⁴ As necessidades de financiamento através de emissões de dívida do próprio ano previstas no OE foram de 58 883 M€, enquanto a correspondente execução foi de 56 995 M€ (cfr. RCGE 2023 Quadro 3.53).

⁵ RCGE 2023, Quadro 3.55.

2.5.1. Dívida financeira consolidada

No final de 2023, a dívida financeira consolidada (ou seja, a entidades fora do perímetro da CGE) totalizava 247 212 M€, o que representa uma redução de 11 903 M€ (4,6%) face a 2022, e gerou encargos com juros no montante de 5 974 M€¹ (5 800 M€ em 2022).

Apesar deste bom desempenho – que também se refletiu na dívida de Maastricht, que reduziu para 99,1% do PIB (Caixa 5) – a dívida total (não consolidada) aumentou 6 323 M€ (2,0%). Esta variação resultou do aumento em 18 227 M€ do financiamento do Estado junto de entidades públicas que integram o perímetro orçamental (SI, SFA e SS), por utilização das disponibilidades financeiras dessas entidades que, apesar de aumentarem a dívida total, permitem uma redução da dívida consolidada (cfr. Quadro 25).

Quadro 25 – Dívida financeira consolidada e dívida financeira total

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2022	Em 31/12/2023	Valor	%
Dívida direta do Estado consolidada (a)	251 935	240 982	-10 953	-4,3
Dívida consolidada dos SFA	7 180	6 230	-950	-13,2
Total da dívida consolidada	259 115	247 212	-11 903	-4,6
Dívida entre entidades do perímetro orçamental	57 671	75 898	18 227	31,6
Total da dívida financeira	316 787	323 110	6 323	2,0

(a) Dívida sob gestão do IGCP. O valor, em 31/12/2022, difere dos que constam do PCGE 2022, 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 entre entidades do perímetro orçamental – composta, essencialmente, por títulos de dívida pública na posse de SI, SFA e SS², e por dívida dos SFA ao Estado, sobretudo sob a forma de empréstimos – em 2023, passou para 75 898 M€, sendo de destacar o aumento dos CEDIC em 9 636 M€ e das OT em 10 440 M€ (e, neste âmbito, a emissão particular subscrita pela CGA, no valor nominal de 3 672 M€³, que ocorreu na sequência da transferência para esta entidade das responsabilidades do Fundo de Pensões do Pessoal da CGD).

Foram ainda identificadas operações de derivados financeiros, cujo montante total apurado ao justo valor representava, no final de 2023, um valor líquido a pagar de 64 M€, que resulta: da carteira do IGCP (em nome do Estado), com um valor líquido a pagar de 60 M€ (menos 708 M€ do que em 31/12/2022)⁴, e da carteira dos SFA, com um valor líquido a pagar de 4 M€⁵. A CGE 2023 apresenta um quadro com o valor nominal dos derivados financeiros⁶, por referência a 31/12/2023 e 31/12/2022, mas sem especificar as respetivas coberturas (capital ou juros), apesar de haver instrumentos⁷ com várias coberturas.

¹ Exclui o valor pago entre entidades do perímetro orçamental (nos juros da dívida direta, 342 M€ à SS, 185 M€ aos SFA e 102 m€ a SI e nos juros pagos por SFA, 4 M€ a SI e 405 m€ a SFA).

² 35 063 M€ em 2022 e 54 978 M€ em 2023, apurados com base na informação, relativa ao património financeiro, prestada pelas respetivas entidades ao Tribunal (Instrução 1/2008 - 2.ª Secção) – cfr. ponto 2.6.3.

³ Conforme determinado no DL 14/2023, de 24/02 (cfr. ponto 2.6.1.2.).

⁴ Devido, sobretudo, ao vencimento do instrumento *Cross Currency Interest Rate Swap* (CCIRS) que, no final de 2022, tinha o justo valor de 631 M€ (a receber).

⁵ Relativo a derivados financeiros da Metropolitan de Lisboa e Metro do Porto.

⁶ Quadro anexo ao Mapa 15.

⁷ Para o instrumento “IRS” (Interest Rate Swap), o quadro anexo ao Mapa 15 da CGE 2023 apresenta o valor nominal de -550 000 000€ (perna a pagar) e o valor simétrico para perna a receber. Os valores nominais corretos são, respetivamente, -2 391 894 949€ (perna a pagar) e 2 391 894 949€ (perna a receber).

Caixa 6 – 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 26 – Dívida pública

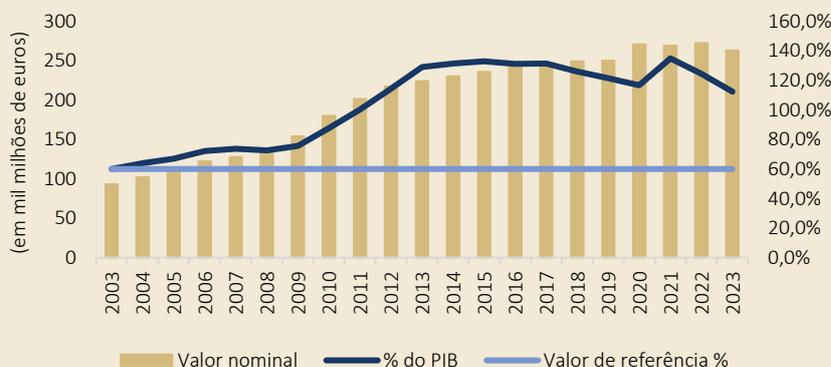
(em milhões de euros)

		2022	2023
CGE	Dívida direta do Estado – CGE (a)	287 019	295 960
PCGE	Dívida consolidada (SI + SFA) (b)	259 115	247 212
PDE	Dívida de Maastricht (c)	272 427	263 085
	em % PIB	112,4	99,1

(a) Mapa 15 da CGE, Volume I, Tomo III; (b) Valor apurado pelo TC (valor nominal), cfr. ponto 2.5.1 do PCGE 2022 e deste Parecer; (c) INE (PDE – 1.ª notificação de 2024), março 2024.

Em 2023, o crescimento nominal do PIB (+9,6%), impulsionado pela inflação, aliado ao decréscimo do valor nominal da dívida pública (-3,5%) permitiu acentuar a tendência decrescente observada desde 2022 no rácio da dívida de Maastricht/PIB, que diminuiu 13,3 pontos percentuais face a 2022, situando-se nos 99,1%.

Gráfico 35 – Dívida em % PIB e em valor nominal – 2003-2023



Refira-se que, apesar dos dados e previsões atuais da CE apontarem para uma tendência decrescente deste rácio (95,6% em 2024 e para 91,5% em 2025), o seu desempenho ainda está longe do valor de referência (60% do PIB), ou seja, o *stock* da dívida continua significativamente elevado. Esta realidade, em paralelo com a potencial diminuição ou finalização dos programas de compra de ativos por parte do BCE e o prolongamento da Guerra na Ucrânia, reforça o risco quanto ao financiamento futuro, em especial, em anos com elevado montante de dívida a refinar, como são exemplos 2027 e 2030.

¹ A dívida direta do Estado (Mapa 15 da CGE) corresponde à dívida sob gestão do IGCP, avaliada ao valor nominal e não consolidado. Por sua vez, a dívida apurada pelo TC é consolidada, integrando a dívida direta e a dívida das restantes entidades da administração central.

2.5.2. Dívida direta do Estado

Em 2023, o *stock* da dívida direta em valor nominal totalizou 295 960 M€, um aumento de 5 161 M€ (1,8%) em relação a 2022 (cfr. Quadro 27) sustentado, no essencial, pelas emissões dos certificados de aforro.

Quadro 27 – Composição do *stock* da dívida pública direta (valor nominal) – 2022-2023

(em milhões de euros)

Designação	Valor apurado			Variação		
	31/12/2022 (1)	Período Compl. (2)	Total 2022 (1)+(2)=(3)	31/12/2023 (4)	Valor (4)-(3)	%
Dívida de médio e longo prazo	257 798	0	257 798	263 762	5 964	2,3
Títulos (OT, OTRV, CEDIM e outros)	162 925	0	162 925	159 469	-3 456	-2,1
...dos quais OT	156 492	0	156 492	154 345	-2 146	-1,4
Certificados de Aforro e do Tesouro	34 869	0	34 869	45 091	10 222	29,3
...dos quais Certificados de aforro	19 626	0	19 626	34 059	14 434	73,5
Empréstimos (a)	60 004	0	60 004	59 202	-802	-1,3
...dos quais PAEF	49 128	0	49 128	47 628	-1 500	-3,1
...dos quais SURE e PRR	7 194	0	7 194	7 888	694	9,6
Dívida de curto prazo	29 201	3 800	33 001	32 198	-803	-2,4
Títulos (BT e CEDIC) (b)	28 532	3 800	32 332	32 198	-135	-0,4
...dos quais CEDIC	20 826	3 800	24 626	29 228	4 602	18,7
Contas-Margem	668	0	668	0	-668	-100,0
Total	286 999	3 800	290 799	295 960	5 161	1,8

(a) Inclui empréstimos do PAEF, SURE, PRR, BEI, CEB e Santander.

(b) Sobre o apuramento dos BT, cfr. ponto 2.5.4 deste parecer. As emissões do período complementar de 2022 correspondem apenas a CEDIC.

Fonte: IGCP e CGE2022 e 2023. Cálculos TC.

Quanto à composição e variação do *stock* da dívida pública direta, destacam-se os aumentos de:

- ◆ 14 434 M€ (73,5%) nos certificados de aforro, totalizando 34 059 M€ que, mesmo com uma remuneração menos atrativa desde junho de 2023¹, foi o instrumento que mais contribuiu para o financiamento creditício no ano;
- ◆ 4 602 M€ (18,7%) nos CEDIC, totalizando 29 228 M€, em resultado, sobretudo, das aplicações efetuadas no final do ano que totalizaram 18 365 M€ (valor que compara com um saldo médio até novembro de 10 002 M€), sendo de destacar as aplicações efetuadas pelo IGCP a 29/12/2023, com vencimento no dia 02/01/2024, por aplicação dos saldos de tesouraria de entidades públicas, em cumprimento do DLEO 2023 e de Despacho do MF²;
- ◆ 694 M€ no Empréstimo *Next Generation EU*³, com o recebimento de duas tranches em fevereiro (109 M€) e em dezembro (585 M€).

Em sentido contrário, destaca-se a redução do *stock* da dívida:

¹ A atratividade dos CA aumentou em 2022 em resultado da subida das taxas de juro com impacto direto na remuneração dos certificados Série E. Em junho de 2023, ocorreu o encerramento desta série e a simultânea criação da Série F.

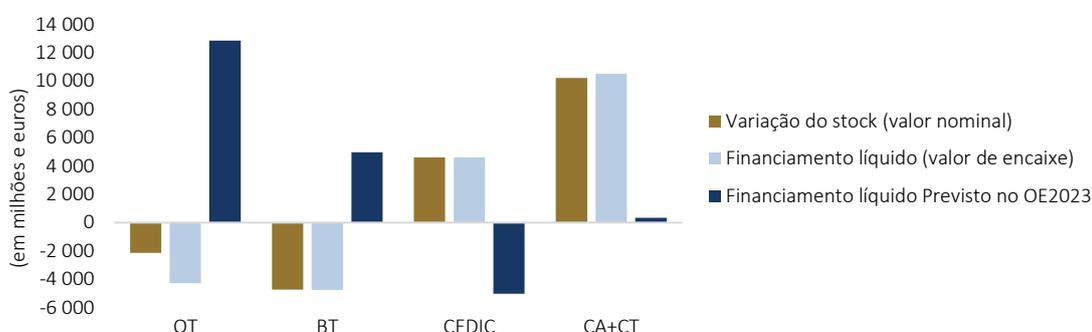
² N.º 5 do art. 90.º do DLEO 2023 e do Despacho 12 553/2023, de 14/11, do Ministro das Finanças.

³ Realizado ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR).

- ◆ de 4 738 M€ nos BT, que totalizaram 2 968 M€ (7 706 M€¹ em 2022);
- ◆ de 2 146 M€ nas OT que, apesar disso, continuaram a representar 52,2% da dívida no final do ano, totalizando 154 345 M€ (156 492 M€ em 2022);
- ◆ a amortização de 1 500 M€, que reduziu os empréstimos do PAEF para 47 628 M€ no final do ano.

Estas variações marcaram a evolução do *stock* da dívida em 2023, que contrasta com a previsão do OE e do PF que apontavam como principais instrumentos de financiamento do ano as emissões de mercado (OT e BT) e, paralelamente, previam uma significativa redução dos CEDIC e um insignificante contributo dos CA. Ora, conforme evidencia o Gráfico 36, sucedeu o inverso, tendo sido as emissões líquidas de CA e de CEDIC a permitir a redução das emissões líquidas de outros instrumentos (designadamente OT e BT).

Gráfico 36 – Principais instrumentos de financiamento em 2023



Fonte: OE 2023, IGCP. Cálculos TC.

O gráfico acima evidencia ainda a diferença entre o valor líquido das OT e a correspondente variação do stock, o que se explica pelas menos-valias obtidas na emissão e amortização de OT.

Embora se reconheça que a emissão de CA e de CT possa não ser facilmente quantificável no âmbito do OE e do PF, verifica-se que, nos últimos anos, as previsões ficaram bastante afastadas dos valores executados², observando-se o mesmo para os CEDIC³. Globalmente, em 2023, estes instrumentos tiveram uma execução superior em 23 310 M€ aos valores apresentados no OE.

Relativamente ao reporte da dívida, é de notar que os empréstimos do PRR contribuem para o aumento do endividamento em 2023, integrando o *stock* da dívida. O IGCP reflete estes montantes nos diversos mapas da

¹ Sobre o apuramento de 2022 e respetiva diferença para a CGE 2022, cfr. ponto 2.5.2 e Anexo C10 do PCGE 2022.

² Para a dívida a retalho (CA e CT), quando comparada a execução com as previsões para as emissões líquidas, a CGE 2021 apresenta mais 389 M€ do que o OE 2021 (147 M€), a CGE 2022 apresenta mais 4 404 M€ do que o OE (148 M€) e a CGE 2023 apresenta mais 9 888 M€ (334 M€ no OE). Fonte: OE – Quadro Composição do financiamento do Estado (estimativa) e CGE “Composição do financiamento: Evolução”, em ambos os casos dos respetivos anos. Em 2023, o Governo alterou para 16 750 M€ (através de duas alterações, em maio e dezembro) o limite de 7 000 M€ fixado na RCM 1-A/2023, de 03/01, para a emissão de CA.

³ Para os CEDIC, quando comparada com as previsões líquidas, a CGE 2021 apresenta mais 9 977 M€ do que o OE 2021 (500 M€), a CGE 2022 mais 240 M€ do que o OE (3 063 M€) e a CGE 2023 apresenta mais 13 422 M€ do que o OE previa emissões líquidas negativas de 5 020 M€. Fonte: OE – Quadro Composição do financiamento do Estado (estimativa) e CGE “Composição do financiamento: Evolução”, em ambos os casos dos respetivos anos.

CGE, designadamente fazendo referência no Mapa 33¹ que estes empréstimos foram entregues à DGTF², não integrando a receita do produto de empréstimos passível de utilização em despesa orçamental. No entanto, é incorreta a inclusão deste instrumento na demonstração da composição do financiamento do Estado em 2023, apresentada no ROE³, sem qualquer anotação, como se o produto deste instrumento pudesse ser utilizado como os demais no financiamento da despesa do ano, quando essa utilização está limitada por estar consignada.

O elevado *stock* da dívida direta da Estado é um fator de risco que obriga a maior atenção a diversos fatores que poderão colocar em causa os compromissos de redução da dívida destacando-se, neste âmbito, a maturidade dos instrumentos (de modo a evitar a concentração de elevados montantes a refinanciar), os detentores da dívida e o custo de novas emissões.

- ◆ Ao nível das maturidades, verifica-se uma alteração do perfil em resultado das operações de 2023 relativas à dívida de médio e longo prazo, que envolveram trocas e recompras de OT (no valor de 2 111 M€ e 3 023 M€), uma emissão sindicada (3 000 M€), uma emissão particular de OT (3 672 M€)⁴ e emissões de CA (15 354 M€)⁵, reduzindo os compromissos no período entre 2024 e 2027 e aumentando as responsabilidades a partir de 2030 (cfr. Gráfico 37).

Gráfico 37 – Previsão das maturidades da dívida de médio e longo prazo



Fonte: IGCP. Cálculos TC.

- ◆ No que respeita aos detentores da dívida, o aumento das subscrições de CA teve impacto no peso da dívida na posse dos residentes em 2023. No entanto, continua a destacar-se o peso do Eurosistema [Banco Central Europeu (BCE) e Banco de Portugal (BdP)]. De facto, nos últimos anos, o BdP tem assegurado a compra de um montante significativo de títulos de dívida pública portuguesa. Já os valores detidos pelo BCE deverão diminuir nos próximos anos em resultado da decisão do Eurosistema de, a partir de julho de 2023, não reinvestir (na data dos respetivos vencimentos) os montantes adquiridos no âmbito do programa de compra de ativos (*Asset Purchase Programme*). Por sua vez, as aquisições de títulos ao abrigo do programa *Pandemic Emergency Purchase Programme* prosseguem em 2024 (cfr. Gráfico 38).

¹ Mapa do Movimento relativo ao Produto dos empréstimos públicos.

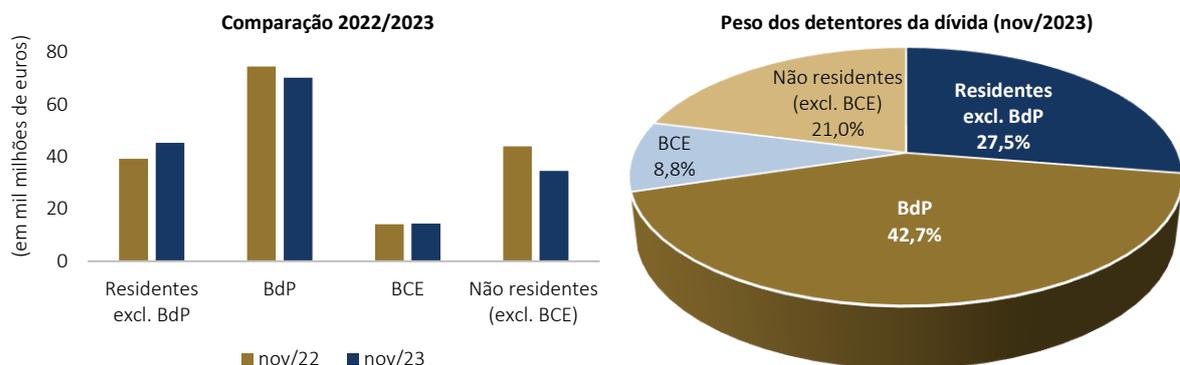
² Nos termos da Portaria 193/2021, de 15/09, e do Anexo I (ponto 84) da Lei 24-D/2022, de 30/12.

³ Quadro 4.26. Composição do Orçamento do Estado em 2023.

⁴ Para a Caixa Geral de Aposentações, na sequência da transferência para esta entidade das responsabilidades do Fundo de Pensões do Pessoal da CGD, confrontar o ponto 2.6.1.2. deste Parecer.

⁵ Série E (+13 280 M€) e série F (+2 074 M€).

Gráfico 38 – Detentores da dívida transacionável – 2022-2023



Fonte: IGCP. Cálculos TC.

- ◆ Em 2023, verificou-se um aumento do custo da dívida emitida, uma vez que a decisão do BCE em manter as taxas de juro de referência elevadas acentuou a subida da taxa de juro da dívida portuguesa observada desde o início da guerra na Ucrânia (cfr. Gráfico 39). Este aumento terá cada vez mais impacto, à medida que a dívida em *stock* for sendo substituída por nova dívida.

Gráfico 39 – Custo da dívida direta do Estado (%)



Nota: (1) Custo da dívida emitida = custo médio dos BT, OT, OTRV e MTN emitidos no ano correspondente, ponderado pelo montante e maturidade. (2) Custo do stock da dívida = rácio entre juros do subsetor Estado na ótica de Contas Nacionais e saldo médio da dívida direta do Estado no final dos anos t e t-1.

Fonte: IGCP.

2.5.3. Dívida financeira dos serviços e fundos autónomos

O *stock* de dívida não consolidada dos SFA¹ diminuiu 2 639 M€ em relação a 2022, totalizando 27 150 M€, sendo a quase totalidade (99,9%) dívida de médio e longo prazo (cfr. Quadro 28). Em linha com os anos anteriores, manteve-se a redução da dívida a entidades fora do perímetro orçamental (dívida consolidada), mas também se verificou uma redução substancial da dívida ao Estado.

¹ Apurado com base num inquérito sobre passivos financeiros. Para o PCGE 2023, foi recolhida a informação diretamente de 77 entidades. A amostra foi selecionada com base nos SFA/EPR que detinham dívida em 31/12/2022 e na execução provisória da receita e despesa orçamental de 2023 (mês 12) das entidades que apresentam fluxos em passivos financeiros (receita e despesa) ou em juros da dívida pública, em outros encargos correntes da dívida pública e em juros de locação financeira.

Quadro 28 – SFA – Dívida financeira não consolidada

(em milhões de euros)

Credores	Valores apurados		Variação	
	31/12/2022	31/12/2023	Valor	%
Subsetores Estado + SFA	22 608	20 920	-1 689	-7,5
Estado	22 329	20 652	-1 678	-7,5
SFA	279	268	-11	-3,9
Entidades fora do perímetro orçamental	7 180	6 230	-950	-13,2
Total	29 788	27 150	-2 639	-8,9

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

O conjunto dos onze principais devedores manteve-se inalterado em relação a 2022, com destaque para o peso da dívida do FdR e da Parvalorem¹ (esta com dívida só ao Estado), da IP, da Metro do Porto e da Metropolitano de Lisboa (cfr. Quadro 29).

Quadro 29 – Dívida financeira dos SFA – principais entidades – 2023

(em milhões de euros)

Entidades	2023			Variação		
	Estado + SFA	Consolidada	Total	Estado + SFA	Consolidada	Total
Fundo de Resolução	6 383	1 129	7 512	0	0	0
Parvalorem, SA	4 960	0	4 960	-96	0	-96
Metro do Porto, SA	3 772	241	4 013	228	-421	-194
Infraestruturas de Portugal, SA	2 216	1 642	3 857	0	-161	-161
Metropolitano de Lisboa, EPE	2 160	1 210	3 370	9	0	9
Construção Pública, EPE. (a)	12	686	698	12	-61	-49
IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, IP	470	0	470	0	0	0
Entidade Nacional para o Setor Energético, EPE	0	360	360	0	0	0
BANIF, SA (em liquidação)	0	304	304	0	0	0
EDIA – Emp. Desenv. e Infraestruturas do Alqueva, SA	171	63	234	24	-47	-23
CP – Comboios de Portugal, EPE	0	206	206	-1 864	-45	-1 909
Outras entidades	776	389	1 166	160	-246	-85
Total	20 920	6 230	27 150	-1 527	-980	-2 507

(a) Antiga Parque Escolar, EPE.

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

É de destacar as seguintes situações:

- ◆ A extinção da dívida da CP ao Estado (capital e juros), através da realização em espécie pelo Estado do aumento do capital estatutário, no montante das compensações devidas pelas obrigações de serviço público prestadas entre 2002 e 2019².
- ◆ A dívida dos SFA/EPR ao Estado, tirando o caso da CP, sofreu poucas alterações em 2023, uma vez que os empréstimos ao FdR, no total de 6 383 M€, só se vencem em 2046 e que, à semelhança dos últimos anos estas entidades, de uma forma geral, têm beneficiado, sem quaisquer custos, do diferimento da amortização de capital e pagamento de juros. Nesta situação, merece especial destaque a Infraestruturas de Portugal, a Metro do Porto e a Metropolitano de Lisboa, que não procederam à amortização de qualquer montante em 2023. Também é de relevar a dívida da Parvalorem, no montante de 4 960 M€, com uma amortização no ano de 96 M€.

¹ O endividamento destas entidades deriva dos empréstimos a que tiveram de recorrer para, no caso do FdR, assegurar o apoio financeiro às medidas de resolução aplicadas ao BES e ao BANIF e, no caso da Parvalorem, para gerir os ativos problemáticos do ex-BPN (cfr. ponto 4.3.3.).

² Por conversão de créditos detidos pelo Estado (através da DGTF) de 1 919 M€ (1 814 M€ de capital e 105 M€ de juros).

- ◆ A Metro do Porto registou um aumento da dívida ao Estado em 228 M€ (para 3 772 M€), através de três contratos de suprimentos. Tendo procedido à amortização de 421 M€, em empréstimos contraídos junto de diversas entidades bancárias, reduziu a dívida consolidada para 241 M€.
- ◆ A amortização pela Infraestruturas de Portugal de 161 M€, dos quais 159 M€ relativos a empréstimos contraídos junto do Banco Europeu de Investimento.

2.5.4. Fluxos financeiros associados à dívida

Os fluxos associados à **dívida direta**¹ (emissões, amortizações e encargos correntes) apurados no âmbito deste Parecer e os reportados na CGE, encontram-se sintetizados no quadro seguinte.



Fonte: IGCP; CGE2022 e cálculos do TC.

No âmbito das verificações efetuadas à CGE detetaram-se fragilidades na contabilização e no reporte desta informação, designadamente:

- ◆ Omissão de 55 M€ (em “saldos dos encargos pagáveis²”) referente aos montantes requisitados ao OE, correspondentes a juros e amortizações de produtos de aforro subscritos por famílias, cujo pagamento o IGCP não conseguiu efetivar. Sobre esta matéria, o Tribunal reitera a recomendação formulada uma vez que, tratando-se de valores requisitados ao OE e ainda na posse do IGCP, deveriam constar dos mapas da CGE³. Em contraditório, o MEF e o IGCP referiram que a “...*aplicação informática que suporta a gestão dos produtos de aforro – Sistema de Produtos de Aforro (SPA) – não permite a desagregação do saldo das contas aforro dos investidores particulares, nomeadamente por juro e capital*” e que a “...*modernização dos sistemas core do IGCP fazem parte do seu processo de transformação digital que aguarda aprovação do Conselho de Ministros.*”

¹ Os fluxos associados à dívida direta assumem diferentes valores nos mapas da conta. Para ultrapassar eventuais erradas interpretações a CGE 2023 inclui notas explicativas nos seguintes Mapas: 16 – Encargos de juros da dívida pública a cargo da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública; 33 – Movimento relativo ao produto dos empréstimos públicos e 58 – Encargos de Amortizações da dívida pública a cargo da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública.

² São contabilizados como “encargos pagáveis” os montantes requisitados ao OE (para pagamento de despesa com amortizações ou juros) ou os recebidos no âmbito de operações de dívida (como os juros corridos recebidos na emissão de OT) que, por algum motivo, ficam na posse do IGCP até ao seu pagamento ou até à data da sua prescrição a favor do FRDP.

³ Em 2023: Volume I, Tomo III, Mapa 16 “Encargos com Juros da Dívida pública a cargo do IGCP” e Volume II, Tomo I, Mapa 58 “Encargos de Amortizações da dívida Pública a cargo do IGCP”.

- ◆ Os juros associados às emissões de BT, quando estas se realizam a taxas de juro negativas¹, continuam a ser incorretamente 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 2023, sobrevalorizou a despesa com passivos financeiros em 21 M€ (cfr. Quadro 30) e, em 01/01/2023, o *stock* de dívida estava sobrevalorizado em igual montante.

Por sua vez, os fluxos associados à **dívida financeira dos SFA** apurados no âmbito deste Parecer e os reportados na CGE encontram-se sintetizados no Quadro 31. À semelhança dos anos anteriores, verificam-se diferenças significativas ao nível da receita, pelo facto de as dotações/aumentos de capital recebidos pelas entidades continuarem a ser indevidamente contabilizados como receitas de passivos financeiros, uma vez que o classificador económico não prevê o registo adequado destas operações².

Quadro 31 – Fluxos financeiros associados à dívida não consolidada – SFA

Receitas / Despesas	CGE (1)	Apurado TC (2)	Diferença (1)-(2)
Receita de passivos financeiros (CGE)/ Receitas de emissão de dívida (TC)	3 648	441	3 208
Despesas de amortização de dívida	1 187	1 193	-6
Juros e outros encargos correntes da dívida	222	215	7

Fonte: CGE 2023; Inquérito à dívida financeira dos SFA. Cálculos TC.

No que respeita aos fluxos de derivados financeiros, a Metropolitano de Lisboa e a Metro do Porto efetuaram pagamentos de juros que totalizaram 4 M€ (134 M€ em 2022).

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2021, no âmbito da dívida:

Recomendações PCGE 2021	Ações tomadas/Progressos
Recomendação 21 (Rec. 13 – PCGE 2022) 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.	Não foram observadas alterações no sentido da inclusão do <i>stock</i> e da dívida dos serviços e fundos autónomos, da dívida consolidada do universo das entidades que integram a Conta, bem como das receitas e despesas associadas ao serviço da dívida, em valores consolidados. Dado o exposto, a recomendação continua por implementar, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 12).
Recomendação 22 (Rec. 14 – PCGE 2022) 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.	Esta recomendação foi implementada na CGE 2023, por inclusão de nota explicativa: no Mapa 16 – Encargos de juros da dívida pública a cargo da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública; Mapa 33– Movimento relativo ao produto dos empréstimos públicos e Mapa 58 – Encargos de Amortizações da dívida pública a cargo da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública. Salienta-se ainda que, na CGE 2023, o Mapa 58 tem mais informação do que em anos anteriores, apresentando as amortizações em valor nominal e o respetivo custo, estando assim mais completo e facilitando a interpretação dos valores.
Recomendação 23 (Rec. 15 – PCGE 2022) Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE evidencie os saldos dos Certificados de Aforro e do Tesouro, vencidos e não pagos do próprio ano e de anos anteriores, nos Mapas da Conta Geral do Estado relativos aos “Encargos de Amortizações” e aos “Encargos de Juros”, até ao seu pagamento aos titulares ou prescrição a favor do Fundo de Regularização da Dívida Pública.	Não foram observadas alterações na CGE no sentido de divulgar, com transparência, os montantes respeitantes a Certificados de Aforro e do Tesouro, vencidos e não pagos, que se encontram à guarda do IGCP. Dado o exposto, a recomendação continua por implementar, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 13).

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 Embora seja possível, por recurso às fontes de financiamento, identificar os montantes associados às dotações de capital, o total da rubrica económica (receitas de passivos financeiros) continua sobrevalorizado por se manter o procedimento de contabilização incorreta destas operações.



2.6. Património financeiro

A informação sobre a carteira de ativos é da maior importância no reporte financeiro público, mas continua incompleta na CGE 2023, 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 este respeito, os desenvolvimentos que se esperam com a “nova CGE” irão beneficiar com a relevação contabilística do património financeiro em base de acréscimo (em particular, a carteira do Estado na Entidade Contabilística Estado) porque permitirá: i) 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 em espécie); e ii) a mensuração mais fiável do valor dos ativos que integram a carteira, designadamente através do reconhecimento das imparidades necessárias.

Em 2023, o valor consolidado, em termos nominais, do património financeiro da AC, apurado pelo Tribunal¹ totalizou 45 204 M€ (134 948 M€ não consolidado), mais 680 M€ do que em 2022, por via do contributo da carteira do Estado (+ 752 M€), enquanto a dos SFA registou um ligeiro decréscimo (-72 M€) (cfr. Quadro 32)².

Conforme evidenciado no quadro, na carteira de ativos financeiros do Estado, gerida pela DGTF, destacam-se as participações, com um peso de cerca de 40%.

Quadro 32 – Património financeiro da administração central – 2023-2022

(em milhões de euros)

Designação	Total da carteira em				Variação	
	31/12/2022		31/12/2023		Consolidado	
	Não consolidado	Consolidado	Não consolidado	Consolidado	Valor	%
Património financeiro do Estado	91 352	31 760	89 770	32 513	752	2,4
Participações	36 203	5 705	35 899	6 808	1 103	19,3
Créditos	26 582	3 672	24 932	3 410	-262	-7,1
Outros ativos financeiros	28 568	22 383	28 940	22 294	-89	-0,4
Património financeiro dos SFA/EPR	35 411	12 763	45 178	12 691	-72	-0,6
Participações	4 097	2 957	3 490	2 212	-745	-25,2
Créditos	7 780	7 463	7 077	6 768	-695	-9,3
Outros ativos financeiros,	23 534	2 343	34 612	3 711	1 368	58,4
<i>dos quais títulos de dívida pública</i>	<i>17 172</i>	<i>0</i>	<i>26 852</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
Total	126 763	44 523	134 948	45 204	680	1,5

Nota: Os valores de 2022 que não coincidem com os divulgados no PCGE 2022 foram atualizados com informação obtida já em 2024 e ainda pela introdução de novas entidades e de novos ativos financeiros.

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

Assume particular relevo na carteira de ativos do Estado as participações no capital social das empresas, pelo que, neste Parecer, se dá um enfoque particular a este tipo de ativo, referenciando também as geridas por SFA/EPR (cfr. Caixa 7).

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.

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) é constituído, na sua maioria (63,8%), por ativos detidos em entidades do perímetro orçamental, e totalizou 89 770 M€ a 31/12/2023 (32 513 M€ em termos consolidados). Face a 2022, o decréscimo verificado (1 582 M€) resultou, principalmente, da diminuição nas participações em EPE (3 130 M€) e nos empréstimos (1 776 M€) (cfr. Quadro 33).

Quadro 33 – Carteira de ativos financeiros do Estado – 2022-2023

(em milhões de euros)

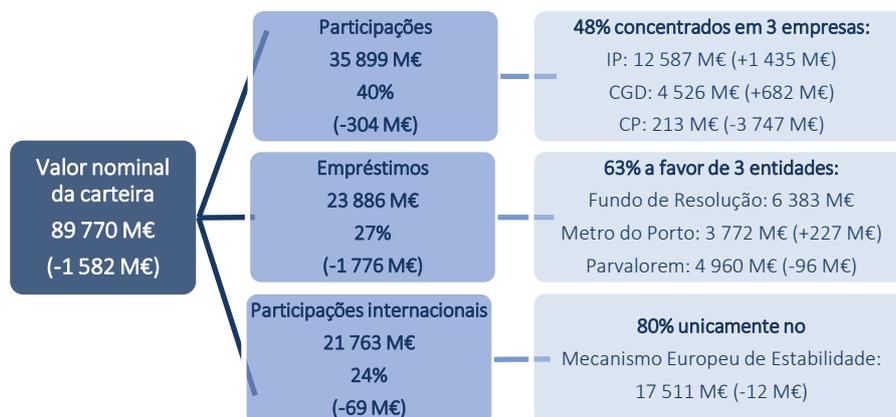
Ativos financeiros	Total da Carteira em		Variação	
	31/12/2022	31/12/2023	Valor	%
1 – Participações (a)	36 203	35 899	-304	-0,8
Societárias	24 304	27 130	2 826	11,6
EPE	11 898	8 769	-3 130	-26,3
2 – Créditos	26 582	24 932	-1 650	-6,2
por empréstimos	25 662	23 886	-1 776	-6,9
por execução de garantias	679	807	129	19,0
sobre entidades extintas e outros	241	238	-3	-1,2
3 – Outros ativos financeiros	28 568	28 940	371	1,3
Participações em organizações financeiras internacionais (a)	21 831	21 763	-69	-0,3
Prestações acessórias de capital	4 473	5 029	556	12,4
Obrigações e títulos (a)	1 660	1 559	-101	-6,1
Unidades de participação (a)	604	589	-15	-2,5
Total não consolidado (1+2+3)	91 352	89 770	-1 582	-1,7
Total consolidado	31 760	32 513		

Nota: As diferenças de valores com os divulgados no PCGE 2022 devem-se a atualizações com informação obtida já em 2024.

(a) Para o detalhe destas participações, no total de 59 809 M€, cfr. Caixa 7.

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

Em termos de composição, 40% destes ativos correspondem a participações do Estado no capital de empresas, concentradas em três (IP, CGD e CP), 27% a empréstimos concedidos em particular ao FdR, à Metro do Porto e à Parvalorem e 24% referem-se a participações internacionais, em particular no âmbito do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) (cfr. Figura 8).

Figura 8 – Património financeiro do Estado – ativos e entidades mais representativas – 2023 e variação face a 2022

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

Sobre as operações do ano, destaca-se:

- ◆ Ao nível das **participações** (35 899 M€¹), os aumentos de capital, em numerário, na IP (1 435 M€), na MP (224 M€), na EDIA (64 M€) e na ML (58 M€), e ainda na CGD e no NB (por conversão de direitos associados ao regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos, 682 M€ e 427 M€², respetivamente). As operações sobre o capital estatutário da CP, que abrangeram um aumento de 2 099,7 M€³ seguido da redução do mesmo em 5 847 M€, para cobertura de resultados transitados negativos registados a 31/12/2022.

Note-se que a carteira de participações do Estado, é constituída por ativos cuja gestão inclui riscos específicos, designadamente:

- ◇ Podem não gerar o rendimento a que ativos desta natureza se destinam, por serem utilizados em necessidades diversas, como seja, o pagamento ou diferimento do serviço de dívida (IP e CP) ou necessidades do SNS, o que desvirtua a natureza da operação⁴ (cfr. ponto 2.5.3).

¹ De referir que, em 2023, na informação que a DGTF divulga no seu sítio na internet (e que também remeteu ao Tribunal), sobre as participações do Estado, passou (por recomendação do Tribunal) a incluir os títulos de participação do Estado representativos do capital no Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, contudo, ainda não foram incluídas as participações do Estado em Instituições Financeiras Internacionais (conforme apresentado na CGE, em cerca 4 mil M€) a não ser o MEE). A DGTF no corrente ano, passou a efetuar a respetiva divulgação no seu sítio na internet.

² Respeita à parte da DGTF com uma participação no capital de 11,96%, no valor de 786 M€. O aumento de capital do NB foi de 263 M€ (de 6 305 M€ para 6 568 M€) e resultou da conversão dos direitos que haviam sido atribuídos ao Estado, que levaram a um aumento da participação do Estado de 5,69% para 11,96%, 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 31/12/2023, a participação do FdR no NB passou de 19,31% para 13,04%, por forma a manter a participação de 75% da Lone Star.

³ Através do Despacho dos Ministros das Finanças e das Infraestruturas, de 09/10/ 2023, foi determinada a atribuição à CP das devidas compensações pelas obrigações de serviço público prestadas entre 2002 e 2019. Realizado em: i) espécie por conversão de créditos detidos pelo Estado (1 813,9 M€ de capital e 105,4 M€ de juros); e ii) em numerário (180,4 M€, dos quais foram realizados 30% (54 M€), em 2023, e os restantes 70% até 31/12/2024).

⁴ O MF e a DGTF, no PCGE 2022, reconheceram que se deve "...atender sempre à perspetiva da racionalidade económica em função de eventuais custos de gestão" e alegaram 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 caráter instrumental para a execução de um determinado projeto)...".

- ◊ Inclui entidades há muitos anos em processo de liquidação. Em 2023, foram identificadas 16 sociedades nessa situação, várias no âmbito do programa Polis¹. Refira-se também os casos do BES e do Banif (entidades que se mantêm em processos de liquidação judicial, de falência/insolvência ou ao abrigo do Regime Jurídico dos Procedimentos Administrativos de Dissolução e Liquidação de Entidades Comerciais), bem como a Silopor em processo de liquidação desde 2001².
- ◊ No grupo TAP, da injeção de capital, efetuada em 2022, no valor do 990 M€ (980 M€ na TAP SA e 10 M€ na TAP SGPS), os 343 M€ (35%) da TAP SA, previstos realizar em 2023, foram apenas realizados em 2024.

Neste contexto, mantém-se a recomendação de que sejam identificados e acionados mecanismos de controlo por forma a acelerar a resolução dos processos identificados já pelo MF.

Em contraditório, o MEF e a DGTF informaram que a DGTF “...tem vindo a desenvolver esforços no sentido da extinção e anulação de créditos quando não se justifique a promoção de medidas adicionais tendentes à sua cobrança, (...) salientando-se que face à morosidade dos processos judiciais de cobrança os respetivos créditos podem permanecer durante um longo de período sem qualquer movimento”, e ainda que, “(...) relativamente aos processos de liquidação respeitantes a sociedades participadas pelo Estado, verifica-se que no início de 2023 mais de 80% do total destas sociedades correspondia a sociedades em que a conclusão dos respetivos processos de liquidação não depende, só por si, de diligências a promover pelo Estado...”.

- ◆ Ao nível dos **créditos por empréstimos** (23 886 M€), que se destinaram maioritariamente 47% (11 116 M€) a entidades ligadas ao sistema financeiro (FdR, Parvalorem e Parparticipadas), 25% (5 932 M€) a empresas de transportes (MP e ML) e 10% (2 387 M€) a empresas de infraestruturas (IP e EDIA). Das alterações face a 2022 (menos 1 776 M€), destaca-se a operação de amortização da totalidade da dívida da CP ao Estado, no montante de 1 864 M€ (através do já referido aumento de capital em espécie, por conversão de créditos detidos pelo Estado de 1 919 M€), e a contratualização de novos empréstimos/suprimentos à MP (227 M€), Construção Pública (73 M€), EDIA (24 M€) e ML (9 M€).

Note-se que relativamente ao reporte sobre os créditos por empréstimos, se verificou:

- ◆ Um erro de especificação, uma vez que o RCGE ao referir³ um total de execução de 3 699 M€ respeitante ao Capítulo 60, inclui também 41,4 M€ de verbas no âmbito de projetos PRR (dois empréstimos ao IHRU), executados através do Capítulo 50, que não se apresentam classificados nos termos da LOE 2023⁴. Este procedimento foi identificado no PCGE 2022, tendo o MF e a DGTF informado que “O reporte de informação relativa aos empréstimos concedidos (...) ao IHRU será objeto de ponderação em próximos exercícios”. Apesar

¹ Comparativamente a 2022, foi encerrada a PolisAlbufeira, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Albufeira, SA, e entrou em processo de liquidação o Subfundo ImoResidências.

² A este propósito, no PCGE 2022, o MF e a DGTF referiram 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.”

³ Cfr. p. 258.

⁴ Cfr. ponto 84 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 (...)”.



disso, não se verificaram alterações¹.

- ◆ Em matéria de gestão desta carteira, continuam a existir empréstimos sem qualquer movimento² e diferimento do serviço da dívida.

Relativamente aos **outros ativos financeiros**, há a destacar a redução no valor das participações em organizações financeiras internacionais (69 M€) que decorre da atualização da contribuição da República Portuguesa junto do MEE em resultado da redistribuição do capital pela adesão da Croácia (12 M€), e das variações cambiais nas participações do Banco Asiático de Desenvolvimento (27 M€) e do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (30 M€).

Os ativos representados por obrigações e títulos, incluindo de dívida pública, foram de 1 559 M€ (menos 101 M€ que 2022), e resultam essencialmente de aplicações em CEDIC (1 498 M€), que correspondem às disponibilidades em contas do Capítulo 60 – despesas excecionais, sob gestão da DGTF³.

As prestações suplementares e acessórias de capital, têm vindo a aumentar, tendo, no final de 2023, atingido 5 029 M€, em resultado das entradas de capital para cobertura de prejuízos no valor de 562 M€ e continuam a ser injustificadamente classificadas como ativos financeiros⁴, uma vez que não se traduzem num aumento de capital, nem se perspetiva qualquer possibilidade do respetivo reembolso ao Estado⁵.

O valor da carteira de unidades de participação, sem alterações significativas face a 2022, situou-se em 589 M€. Nesta carteira, destacam-se 12 Fundos com 499 M€, mantendo-se a maior representação (52,4% do total) no FAM, com 209 M€, e no Fundo de Fundos para a Internacionalização, com 100 M€.

2.6.1.2. Carteira de ativos dos serviços e fundos autónomos

O património financeiro dos SFA (incluindo EPR), ascendia em 31/12/2023 a 45 178 M€ (+27,6% do que em 2022) e era representado por 225 entidades, das quais 86 eram EPR⁶. Daquele total, 71,9% era detido sobre entidades da AC, o que conduz a um valor consolidado de 12 691 M€. As carteiras mais representativas, com 53,5% do património, continuam concentradas nas mesmas cinco entidades: CGA, AD&C, IAPMEI, Parvalorem e a

¹ Em contraditório, o MEF e a DGTF referem que esta despesa “...ocorreu através do Capítulo 50, Divisão 09 - Capítulo 60 - Despesas excecionais - Projetos PRR, conforme aprovado no Orçamento do Estado...”. No entanto, a expressão “Capítulo – 60 – Despesas excecionais” é a designação de uma divisão integrada no Capítulo 50 e não no 60, como refere explicitamente a LOE 2023. Por sua vez, a DGO, em contraditório, refere que “A menção ao Capítulo 60 efetuada no ponto 84 do Anexo I à Lei do OE2023, no nosso entendimento, deverá ler-se como respeitando ao orçamento de Despesas Excecionais, que se encontra sob gestão da DGTF, o qual tem uma orgânica no Cap. 50 para inscrição de projetos, designadamente os relativos ao PRR, o que nos parece apropriado.” Apesar do alegado pela DGO, a LOE 2023 refere explicitamente que tais montantes são processados através do Capítulo 60, formulação aliás mantida na LOE 2024.

² Alguns já antigos, designadamente a RTP (150 M€), IHRU (36 M€) e RAM (62,5 M€).

³ Estas aplicações foram efetuadas pelo IGCP e, à semelhança de 2022, foram reportadas pela DGTF no balanço submetido com a conta de gerência com referência a 31/12/2023, sem que, tais títulos, tenham sido reportados ao Tribunal no âmbito da Instrução 1/2008 - 2.ª Secção.

⁴ Tem sido referido, em anteriores Pareceres, o entendimento de que esta 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.

⁵ Refira-se que, em contabilidade nacional, 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 CP/CN.

⁶ Inclui o FdR, o FGD, o FCGM e o SII como EPR, tal como considerados no OE e na CGE (cfr. Ponto do Universo).

Parpública. Porém o reporte feito a este nível na CGE 2023¹ apenas dá conta das participações de 13 EPR (dum total de 86), correspondendo a 4,4% (1 983 M€) do universo dos ativos financeiros geridos por SFA/EPR.

Quadro 34 – Património financeiro não consolidado dos SFA – 2022-2023

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	31/12/2022 (a)		31/12/2023		Variação		Rendimentos	
	Total	Em entidades da AC	Total	Em entidades da AC	Total	%	Total	Consolidados
Títulos de dívida pública	17 172	17 172	26 852	26 852	9 680	56,4	185	0
CEDIC	10 897	10 897	16 814	16 814	5 916	54,3	25	0
Obrigações do Tesouro	4 819	4 819	8 744	8 744	3 925	81,4	146	0
CEDIM	765	765	702	702	-63	-8,2	8	0
Outros	691	691	592	592	-99	-14,3	6	0
Créditos por	7 780	317	7 077	308	-704	-9,0	23	23
Empréstimos	4 267	317	3 691	308	-576	-13,5	15	14
Execução de garantias	436	0	403	0	-32	-7,4	2	2
Transmissão	3 078	0	2 982	0	-96	-3,1	7	7
Participações	4 097	1 140	3 490	1 278	-608	-14,8	235	185
Societárias	4 057	1 133	3 446	1 267	-611	-15,1	235	185
Não societárias	40	7	44	11	4	9,8	0	0
Outros ativos financeiros	6 362	4 019	7 760	4 049	1 398	22,0	10	10
Unidades de participação	2 519	1 260	3 275	1 230	756	30,0	1	1
Participações em fundos não titulados	2 756	2 756	2 819	2 819	63	2,3	0	0
Obrigações	847	0	1 386	0	539	63,7	3	3
Outros	240	4	280	0	40	16,5	6	6
Total	35 411	22 648	45 178	32 488	9 767	27,6	454	218

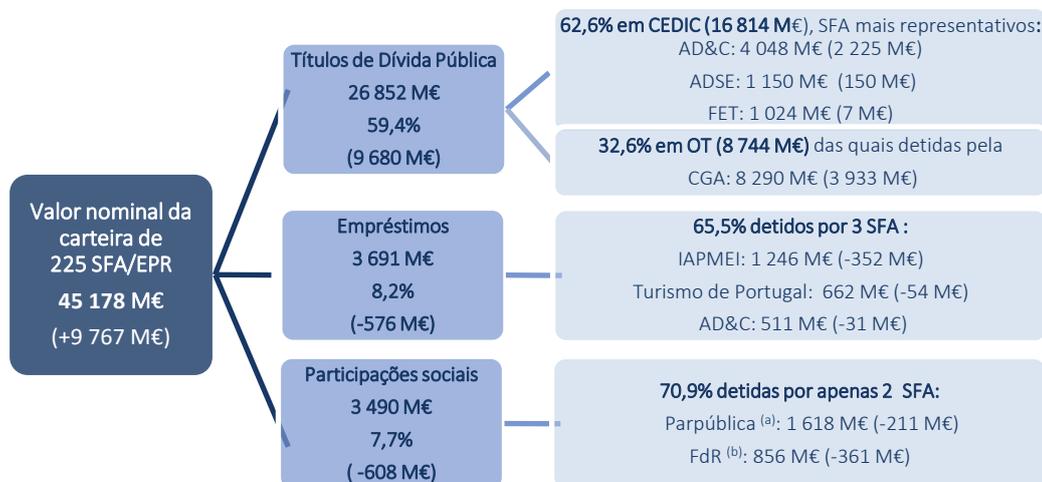
(a) As diferenças de valores com os divulgados no PCGE 2022 devem-se a atualizações com informação obtida já em 2024 e pela introdução de entidades gestoras de património no início do ano.

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

Em termos de representatividade, destacam-se os títulos de dívida pública, com um peso de 59,4%, seguidos dos créditos por empréstimos concedidos e das participações sociais, com uma representação global de 15,9% (Figura 9).

¹ Quadro 2.12 – Participações detidas pelas empresas públicas reclassificadas em 2022 e 2023.

Figura 9 – Património financeiro dos SFA – ativos e entidades mais representativas – 2023 e variação face a 2022



(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 pelas entidades – Instrução 1/2008 - 2.ª Secção. Cálculos TC.

Sobre as operações do ano, destaca-se:

O crescimento de 56,4% das carteiras de **títulos de dívida pública** reflete o impacto das disposições do DLEO¹ e do Despacho do MF², que determinam a aplicação em CEDIC das disponibilidades de tesouraria existentes no final do ano³, relativas às entidades sujeitas ao cumprimento do princípio da unidade de tesouraria. As aplicações realizadas neste âmbito continuam a ter como objetivo “... evitar uma duplicação do endividamento que seria exigido para cobrir as necessidades de financiamento do ano”.

Registou-se também um acréscimo nas obrigações do tesouro, em consequência da aplicação de 3 933 M€ efetuada pela CGA que inclui, no essencial, a emissão particular de OT de 3 672 M€ na sequência da transferência das responsabilidades do Fundo de Pensões do Pessoal da CGD⁴, constituindo assim uma “reserva” para fazer face aos encargos futuros.

A carteira de **créditos** era constituída por créditos decorrentes de empréstimos (incluindo subsídios reembolsáveis, suprimentos e apoios de tesouraria), créditos por execução de garantias e créditos transmitidos, ascendendo em 31/12/2023 ao valor global de 7 077 M€, menos 704 M€ (9,0%), face a 2022.

Os **créditos por empréstimos** totalizavam 3 691 M€ e integravam créditos concedidos a entidades do perímetro de consolidação orçamental, no valor nominal de 308 M€⁵. Esta carteira era especialmente composta, no final do ano, pelos créditos geridos pelo IAPMEI (1 246 M€) e pelo Turismo de Portugal (662 M€) que registaram uma diminuição global de 405 M€, justificativa de 70,4% da variação total. A diminuição dos créditos do IAPMEI (-352 M€) continuou a estar relacionada, em particular, com a atribuição de prémios de realização (146 M€)⁶, com os pagamentos de capital ocorridos (186 M€) e com a devolução de Incentivos reembolsáveis (50 M€). Já o decréscimo registado no valor da carteira do Turismo de Portugal (-54 M€) resultou do reembolso de

¹ N.º 5 do art. 90.º do DLEO 2023.

² Despacho 12553/2023, de 07/12.

³ Estas aplicações foram realizadas no mês de dezembro e tiveram vencimento no primeiro dia útil do mês de janeiro.

⁴ Da qual resultou a transferência para o Estado de 3 018 M€, nos termos do n.º 6 do art. 7.º do DL 14/2023.

⁵ Estes valores integram os juros vencidos.

⁶ Comunicados à DGO no âmbito da informação prestada sobre os créditos anulados.

empréstimos e das reduções por prémios de realização de 74 M€ e de 8 M€, respetivamente, compensados pelos subsídios concedidos de 30 M€.

De referir ainda os movimentos registados na carteira de créditos da Parpública quanto aos apoios de tesouraria¹ atribuídos em 2022 (70,5 M€) e 2023 (132,4 M€) à participada Efacec Power Solutions, SGPS SA e que totalizavam 202,9 M€² os quais, em conjunto com os juros (6,6 M€), foram utilizados em 2023, para a realização em espécie do aumento de capital da empresa, com vista à sua privatização (cfr. Anexo B13).

O valor global das **participações sociais** ascendeu em 31/12/2023, a 3 490 M€ (-608 M€ que em 2022). A quase totalidade desta carteira (3 446 M€) era composta pelas **participações societárias**³ concentradas em duas entidades, a Parpública e o FdR e 36,8% detido sobre entidades do perímetro de consolidação, destacando-se a participação na Estamo, na NORTREM e na SAGESECUR.

Em termos de variações na carteira das **participações societárias**, destaca-se:

- ◆ Concretização da venda/privatização pela Parpública da participação na Efacec Power-Solutions, SGPS SA⁴, antecedida de várias operações de redução e aumentos de capital⁵. Em face desta privatização, a Parpública deixou de deter esta participação, reportada nos Quadros 13 do RCGE de 2021 e 2.12 do RCGE de 2022, correspondente a 71,7% do capital social da Efacec, no montante de 221 M€.
- ◆ Aumento de capital da Estamo e a reestruturação da sua posição acionista, decorrente das novas competências desta entidade, associadas ao novo modelo de gestão integrada do património imobiliário⁶. Neste contexto, a Parpública subscreveu o aumento de capital da Estamo, que passou de 850 M€ para 1 062 M€, tendo sido realizado através da entrega das participações detidas pela Parpública na CONSEST e na Arco Ribeirinho.
- ◆ Redução da participação detida pelo FdR⁷ no NB que, em termos percentuais, passou de 19,31% para 13,04%, em 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 diferidos (REAIID)⁸. No final do ano o valor de participação no NB ascendia a 856 M€.

¹ Estes apoios eram destinados a suprir necessidades de financiamento da tesouraria. Para além destes, a Parpública atribuiu também suprimentos.

² Estes apoios foram ressarcidos pela DGTF em 2023.

³ Estas participações são nacionais e estrangeiras e assumem a forma de ações, quotas, títulos de capital, participação em agrupamentos complementares de empresas.

⁴ A participação nesta sociedade foi transferida pelo Estado para a carteira da Parpública, para efeito da concretização da operação de reprivatização.

⁵ Renominalização do valor unitário das ações de 5€ para 0,01€; redução total de capital de 309 M€, destinado a cobertura parcial de prejuízos; seguido de aumento de capital para 11,5 M€ por conversão de prestações acessórias pela Parpública (9,4 M€) e pela outra acionista MGI Capital, SA; nova redução total de capital, no montante 11,5 M€, para cobertura parcial de prejuízos; aumento de capital para 300 M€, realizado pela Parpública, em espécie, através da conversão de apoios de tesouraria (202,9 M€) e de juros (6,6 M€) e 216 M€ em numerário, através da entrega de 75,5 M€ (o remanescente, 15 M€, foi realizado pela Mutares Holding-65 GMBH) e ágio suportado pela Parpública de 140,3 M€, reduzido para cobertura dos prejuízos remanescentes.

⁶ Nos termos do DL 60/2023.

⁷ A redução de capital que se tem registado nos últimos anos, vai ser interrompida em 2024, uma vez que o Fundo vai exercer o direito de adquirir ao Estado os direitos de conversão que lhe foram atribuídos (Comunicado de 04/06/2024), assegurando que o valor mínimo a que a participação pode chegar por efeito da aplicação REAIID é de 9,4%.

⁸ Aprovado pela Lei 61/2014, de 26/08.



- ◆ Extinção da sociedade SOFLUSA¹ detida a 100% pela Transtejo (-59,5 M€), cujos valores patrimoniais foram transmitidos na íntegra para a Transtejo.
- ◆ Liquidação do Banco Efisa e, conseqüentemente, da extinção da participação detida pela Parparticipadas no capital social do Banco, no valor nominal de 115,5 M€.

Ao nível dos **outros ativos financeiros**:

- ◆ Nas **unidades de participação** cuja carteira ascendia, no final do ano, a 3 275 M€, mais 756 M€, do que em 2022, salienta-se a entrada da carteira do Fundo de Capitalização e Resiliência, composta por participações em Fundos de Capital de Risco no âmbito do Programa Consolidar, e do Venture Capital, lançados em 2022 e em 2023, respetivamente.
- ◆ As aplicações realizadas pelos SFA em **fundos não titulados** compreendem as participações em entidades que integram o perímetro de consolidação, totalizando em 2023 o valor de 2 819 M€, com um acréscimo pouco significativo (63 M€) face a 2022 que resulta, essencialmente, do reforço das participações geridas pelos SFA no FCGM.

Caixa 7 – A função acionista do Estado

A gestão das participações do setor empresarial do Estado (SEE) é exercida através da DGTF, que gere uma carteira com uma concentração significativa de participações, distribuídas por vários setores de atividade. Por outro lado, no conjunto das restantes entidades que integram o perímetro orçamental da AC, várias (SFA/EPR) são acionistas de outras empresas². Neste grupo, destacam-se, em termos do peso das participações, a Parpública e o Fundo de Resolução (FdR).

A tomada de posição de acionista público em sociedades deve ter em consideração a prossecução de fins públicos ligados à atividade do organismo participante, objetivos de controlo da atividade da sociedade e a obtenção de receitas através de dividendos. De acordo com o modelo previsto no regime jurídico do setor público empresarial, o exercício da função acionista é assegurado pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, com a necessária articulação com o membro do Governo setorialmente responsável. Assim, a aquisição ou alienação de participações sociais pelas empresas públicas do SEE fica sujeita à autorização daqueles membros do Governo (área das finanças e do setor de atividade).

Em 2023, o total das participações públicas geridas por entidades da AC tinha um valor de 39 389 M€, com a carteira da DGTF a representar 91,1%. As carteiras da Parpública e do FdR, representavam 70,9% das participações geridas pelo conjunto dos SFA/EPR.

As entidades gestoras

As entidades gestoras de participações referidas têm características diferenciadas que resultam dos objetivos da sua criação e da sua evolução histórica:

- ◆ A DGTF (em termos institucionais, um serviço integrado) é um dos serviços centrais da Ministério das Finanças que, desde a sua origem, como Tesouro Público Nacional, detém a missão da gestão dos ativos do Estado. No campo da função acionista administra os respetivos ativos financeiros e assegura o estudo, preparação e acompanhamento das respetivas matérias, nos planos interno e internacional e acompanha o relacionamento entre o SEE e o setor financeiro.
- ◆ A Parpública (sociedade de capitais exclusivamente públicos, participada a 100% pelo Estado), foi criada no final

¹ O encerramento da liquidação foi publicado em 29/04/2024, mas o período de liquidação ocorreu entre o 01/10/2023 e 31/12/2023 tendo o Relatório e Contas de 2023 relevado as contas de liquidação da Soflusa. Nos termos do Contrato de Transmissão Global do Património foi operada a transmissão para a Transtejo dos valores patrimoniais apurados nesse relatório.

² Cfr. art. 37.º do DL 133/2013, de 03/10.

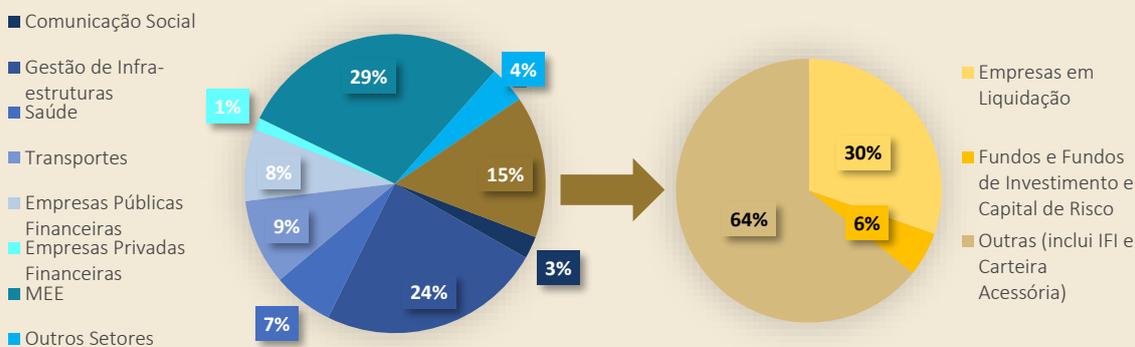
de 2000¹. Para além do seu objetivo inicial e uma das componentes mais relevantes – a concretização das operações de reprivatização e desenvolvimento de processos de privatizações – tem ainda por objeto, entre outras atribuições, a gest de 03/10ão das participações sociais públicas que integrem o seu património e a gestão, através de empresas participadas de objeto especializado, do património imobiliário público que lhes seja afeto.

- ◆ O FdR², foi criado em 2012³, com a finalidade específica de financiamento de medidas de resolução que viessem a ser aplicadas pelo Banco de Portugal⁴, situação que se concretizou em 2014 e 2015, com a aplicação daquelas medidas ao BES e ao BANIF. Refira-se que o papel de autoridade nacional de resolução determinou um quadro complexo de direitos e de deveres decorrentes, nomeadamente, dos acordos relativos à venda do Novo Banco (NB). O Acordo de Capitalização Contingente, vigente até ao final de 2025, definiu um modelo específico de governação e de gestão da carteira de ativos que estão abrangidos pelo mecanismo que diferenciam o FdR das outras entidades gestoras de participações sociais (nos termos deste Acordo, compete ao NB ocupar-se dos atos de gestão e de administração dos ativos abrangidos pelo mecanismo, não obstante, regra geral, a concretização das operações e das ações em causa ficar dependente da pronúncia do FdR).
- ◆ No exercício da função acionista do Estado, para além do papel das entidades gestoras das participações, é ainda de referir a missão da Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial (UTAM) na prestação de apoio técnico ao membro do Governo responsável pela área das finanças no exercício da função acionista das empresas do SEE⁵, devendo contribuir globalmente para a melhoria da qualidade da gestão aplicada no SEE e para assegurar a monitorização e avaliação das boas práticas de governação.

As carteiras de participações

A carteira global de participações do Estado, gerida pela DGTF, abrange uma variedade de setores de atividade organizada por participações relevantes (85%) em empresas, fundos e organizações, nacionais ou internacionais, com relevância estratégica e por outras participações (15%) de caráter excecional ou temporário em empresas, fundos e Instituições Financeiras Internacionais (IFI) de interesse limitado para a prossecução do interesse público, integradas em Carteira Acessória. Para além destas, engloba participações em Fundos de Investimento e Capital de Risco e Empresas em Liquidação (cfr. Gráfico 40):

Gráfico 40 – Distribuição da carteira de participações do Estado em 2023



Fonte: DGTF; Cálculos TC.

Nas participações relevantes, o maior peso respeita à do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) no valor de 17 511 M€⁶, seguindo-se a Gestão de Infraestruturas (rede rodoviária e ferroviária), através da IP (12 587 M€).

¹ Através do DL 209/2000, de 02/09, como sucessora da Partest.

² SFA, que integra a execução orçamental como EPR.

³ Através do DL 31-A/2012, de 10/02, no âmbito da revisão do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras e o respetivo regulamento aprovado pela Portaria 420/2012, de 21/12.

⁴ Desde 2016 e no âmbito da implementação do Mecanismo Único de Resolução, a União Europeia criou um sistema centralizado de tomada de decisão em matéria de resolução, dotado de um mecanismo de financiamento único para todos os Estados-membros participantes, designado por Fundo Único de Resolução.

⁵ Bem como dos seus poderes de acompanhamento e monitorização do Setor Empresarial Local, em articulação com o membro do Governo responsável pela área das autarquias locais.

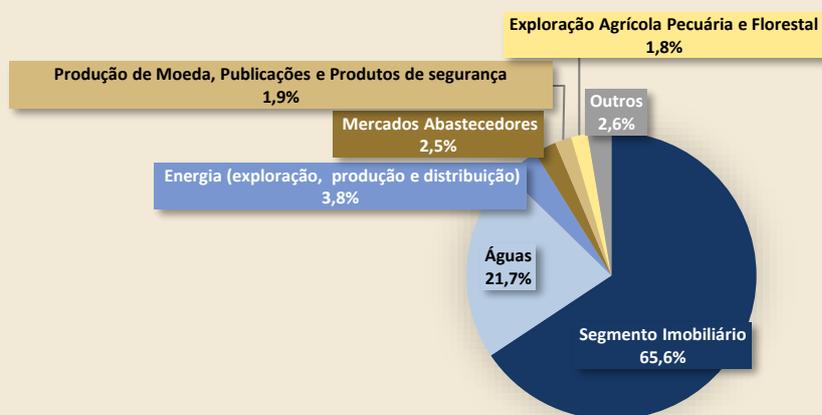
⁶ No conjunto dos países da área do Euro, a participação de Portugal, no final de 2023, representa 2,47%, com os extremos ocupados pela Alemanha (26,7%) e Malta (0,09%).

Nas outras participações, realçam-se as instituições financeiras internacionais (cerca de 4 000 M€), com destaque para o Banco Europeu de Investimento (1 899 M€) e 16 entidades em processo de liquidação (2 790 M€).

A carteira de participações sociais gerida pelos SFA e EPR comporta as participações de natureza societária tais como ações, quotas, títulos de capital e as de natureza não societária, mas com capital titulado, designadamente, as participações em associações e centros tecnológicos, destacando-se nos SFA a representatividade das participações societárias (98,7% face ao valor global das participações de 3 490 M€).

A carteira da **Parpública** incorpora participações em diversos setores de atividade, como evidenciado no gráfico seguinte, sendo o mais relevante o segmento imobiliário com as participações na Estamo e Fundiestamo, ambas detidas a 100%, seguido pelo setor das águas (com a participação de 81% na Águas de Portugal). Desde 2015¹ que esta carteira não registava alterações relacionadas com a subscrição de capital em novas sociedades, à exceção da compra de ações dos CTT em 2021, no montante de 178 m€² (0,01% das participações da Parpública, integradas no Gráfico 41 no agregado “outros”).

Gráfico 41 – Distribuição da carteira de participações da Parpública em 2023



Fonte: Parpública; Cálculos TC.

Refira-se que a concretização do objeto social inicial da Parpública, de realização das operações de privatização, teve impacto significativo na situação económico-financeira da empresa em resultado da entrega ao Estado de receitas de privatizações, sem ter recebido a compensação correspondente. Para colmatar esta situação, têm ocorrido transferências de ativos do Estado³. Algumas entradas vieram reforçar a participação acionista da Parpública (destacando-se as participações na INAPA e na SAGESECUR) e outras destinaram-se à realização de operações de privatização, nomeadamente a da Efacec⁴.

A carteira do **FdR** foi constituída no contexto das medidas de resolução aplicadas ao BES e ao BANIF, respetivamente, pelas participações no capital social da instituição de transição constituída em 2014, do NB (no valor de 856 M€) e da Oitante (veículo de gestão de ativos, criada em 2015, no valor de 50 m€).

¹ Altura em que esta empresa pública foi reclassificada, passando a integrar o perímetro orçamental como EPR.

² Operação de aquisição de 355 126 ações da CTT, ao valor unitário de 0,5€, correspondendo um valor nominal global de 177 563€, em cumprimento do Despacho 171/MEF/2021.

³ Decorrente dessas entregas encontra-se constituído um crédito sobre o Estado, que não integra o património financeiro, no valor total de 1 348 M€, no final de 2023, de acordo com o valor reportado pela Parpública. Por sua vez, em contraditório, o MEF e a DGTf referem que “A dívida do Estado à PARPÚBLICA, no âmbito da compensação a atribuir à empresa pelo montante realizado com a reprivatização de participações sociais, cujo produto é entregue ao Estado, ascende a 1 336 M€...”.

⁴ Nos termos do DL 33-A/2020 foram transferidas para o Estado, por via da apropriação pública e para efeito da nacionalização do controlo acionista, as ações detidas pela Winterfell 2 Limited e representativas de 71,73% do capital social da Efacec. No âmbito da concretização da operação de venda/reprivatização da Efacec, o Estado (através da DGTf) procedeu à transmissão desta participação para a Parpública, entidade competente para o efeito. Saliente-se que esta participação, apesar de constar da informação prestada pela Parpública ao Tribunal (no âmbito da Instrução 1/2008-2.ª Secção) e integrar a informação divulgada na CGE, não se encontra relevada nas contas da Parpública. Em sede de contraditório, o MEF e a Parpública referem que desde a transferência da participação para a carteira da Parpública, em 2020, que tem sido divulgada nas notas dos vários relatórios e contas da Parpública que “a ausência de impacto futuro na atividade e nas contas da PARPÚBLICA por força da imposição de um preço neutro” aliado “à inexistência de fiabilidade na sua mensuração, determinaram, o não reconhecimento da participação e do passivo conexo”.

2.6.2. Fluxos financeiros

2.6.2.1. Fluxos financeiros associados ao património financeiro do Estado e dos SFA

Decorrente da gestão do património financeiro foram registadas receitas e despesas que totalizaram 8 746 M€ e 16 698 M€, respetivamente. As receitas incluem, entre outras, as provenientes de resgate de aplicações CEDIC (4 010 M€), de títulos de dívida pública estrangeira (2 341 M€) e de juros de títulos de dívida pública nacional (185 M€), bem como os dividendos do BdP (188 M€) e da CGD (202 M€). Por sua vez, as despesas incluem as resultantes da constituição de aplicações CEDIC (5 852 M€), as relativas a dotações de capital em empresas (2 404 M€) e as aquisições de títulos de dívida pública estrangeira (2 746 M€) e nacional (3 151 M€) (cfr. Quadro 35).

Quadro 35 – Património financeiro da AC – principais fluxos financeiros – 2023

Receita total = 8 746 M€	
O PF do Estado gerou 433 M€ de receita de ativos financeiros (-160 M€ que 2022) e 515 M€ de rendimentos (excluindo rendas e rendimentos de ativos incorpóreos), sendo de destacar:	
Dividendos: 440 M€	Distribuídos, na maior parte, por entidades financeiras, designadamente o BdP ^(a) (188 M€) e a CGD (202 M€) ^(b) e, ainda, 35 M€ por 10 entidades não financeiras, sendo 25 M€ da Parpública.
Amortizações de empréstimos médio e longo prazos: 392 M€	Grécia (101 M€), Parvalorem (90 M€), Construção Pública, EPE (Ex-Parque Escolar) (61 M€) e PAEF à RAM (58 M€)
Juros recebidos, na maior parte, associados a empréstimos: 70 M€	Provenientes de entidades da AP (28 M€), sendo (20 M€) referentes à RAM no âmbito do empréstimo PAEF e de países membros/organizações internacionais (41 M€) em que (34 M€) estão associados ao empréstimo à Grécia
O PF dos SFA/EPR proporcionou receitas de ativos financeiros no valor de 7 342 M€ e 456 M€ de rendimentos (excluindo rendas e rendimentos de ativos incorpóreos), sendo de destacar:	
Resgates de aplicações CEDIC: 4 010 M€	ANACOM (650 M€), FRDP (514 M€), IMT (345 M€), Parpública (319 M€), IEFP (308 M€), e FAT (300 M€)
Resgate de títulos de dívida pública estrangeira: 2 341 M€	FGD (2 341 M€)
Juros da carteira de títulos de dívida pública: 185 M€	Obrigações do Tesouro da CGA (129 M€)
Despesa total = 16 698 M€	
A despesa com ativos financeiros do Estado ascendeu a 3 699 M€^(c), sendo de destacar:	
Dotações de capital: 2 404 M€	IP (1 435 M€), Hospitais, EPE (548 M€), Metro do Porto (224 M€), EDIA (64 M€), ML (58 M€), CP (54 M€)
Injeções de capital para cobertura de prejuízos: 562 M€	Entidades EPE da saúde (550 M€) e AICEP (12 M€)
Empréstimos: 540 M€	MP (227 M€), IFRRU (174 M€)
A despesa dos SFA/EPR inscrita como ativos financeiros ascendeu 12 999 M€, das quais:	
Constituição de aplicações CEDIC: 5 852 M€	ANACOM (723 M€), FdR (560 M€), FRDP (484 M€), IMT (472 M€), FAT (374 M€) e CGA (296 M€)
Aquisição de títulos de dívida pública estrangeira: 2 746 M€	FGD (2 746 M€)
Aquisição de títulos de dívida pública (OT): 3 151 M€	CGA (3 151 M€)

(a) O BdP paga dividendos ao Estado, apesar de não integrar a carteira sob gestão da DGTF.

(b) Não inclui a totalidade dos dividendos pagos pela CGD, pois parte destes (361 M€) foram em espécie, correspondentes à transferência para o Estado da propriedade do Edifício Sede da CGD (cfr. Ponto 4.3.1.).

(c) A diferença de 5 678 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: 400 M€ (EPNF); ii) nos empréstimos a médio e longo prazos, o destaque para 1 376 M€ (MP), 1 122 M€ (Entidades Públicas) e 853 M€ (Fundo de Resolução Europeu). Salienta-se ainda a diferença de 877 M€ nos ativos inscritos no Capítulo 50 (DGTF).

Fonte: SIGO; Instrução 1/2008 - 2.ª Seção; Cálculos TC.



Do exame realizado é de salientar as seguintes situações relativamente ao registo dos fluxos dos SFA/EPR:

- ◆ Continuam a existir deficiências em matéria de contabilização das aplicações em CEDIC por parte das entidades – quer nas aplicações efetuadas por sua iniciativa, com receitas próprias e ou com fundos europeus – quer nas aplicações realizadas pelo IGCP¹. Verificou-se, assim, nos 186² SFA/EPR gestores de aplicações CEDIC, uma diversidade de situações na contabilização das operações associadas àqueles títulos e que nem todas as operações tiveram reflexo em ativos financeiros³:
 - ◇ 116 relevaram os fluxos associados aos CEDIC em rubricas de ativos financeiros, ainda que em alguns casos adotando procedimentos diferenciados quanto aos valores a contabilizar;
 - ◇ sete 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;
 - ◇ 63, uns com registo em extraorçamental, outros, assumindo que se trata de disponibilidades, não evidenciam qualquer registo.
- ◆ Continuam a existir entidades que processam os rendimentos pelo valor líquido, incumprindo o princípio da não compensação, ou que os inscrevem em rubricas que não a indicada nas instruções da DGO.
- ◆ Relativamente aos fluxos associados ao Fundo de Compensação do Trabalho, continuam a verificar-se deficiências na respetiva contabilização, designadamente no que se refere à receita (cfr. Anexo B14).
- ◆ A receita e a despesa de ativos financeiros são ainda afetadas por vários erros de especificação, essencialmente pelo registo indevido noutras rubricas, que não a de ativos financeiros (cfr. Anexo B15).

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2021, no âmbito do património financeiro:

Recomendações PCGE 2021	Ações tomadas/Progressos
Recomendação 9 (Rec. 16 – PCGE 2022) 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.	Não se verificaram progressos adicionais aos já reportados anteriormente quanto à informação reportada na CGE sobre o património financeiro. Assim, a recomendação encontra-se apenas parcialmente implementada, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 15).
Recomendação 16 (Rec. 17 – PCGE 2022) 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 informou sobre os progressos, constrangimentos e diligências no cumprimento da recomendação, no entanto, a carteira do Estado continua a integrar muitos desses ativos e processos de dissolução e liquidação de empresas por concluir. Dado o exposto, a recomendação encontra-se apenas parcialmente implementada, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 16).

¹ Despacho 12553/2023 do MF.

² Quatro SFA/EPR não integram o universo por não terem saldo inicial nem final, tendo todos eles efetuado o registo orçamental dos rendimentos obtidos e, apenas um deles, o Cofre Privativo da DGTC, registou os fluxos de receita e de despesa, associados à aplicação em rubrica de ativos financeiros.

³ A DGO, em contraditório, refere que “...mantém o esforço tendente à normalização das contabilizações (...) designadamente através de instruções nas circulares de preparação do OE...” relativas aos anos 2023, 2024 e 2025 e, na circular de execução orçamental para 2024 “...contemplou instruções neste âmbito, designadamente nos seus pontos 95 a 100.1, de onde destacamos as instruções relativas à constituição de CEDIC por iniciativa do IGCP e aquelas que envolvam verbas de PRR reconhecidas em operações extraorçamentais”.

2.7. Património Imobiliário

Do exame realizado ao património imobiliário da AC¹, verifica-se que o inventário se mantém incompleto e o reporte na CGE apresenta omissões e inconsistências. Se é certo que existem fragilidades inerentes ao próprio Sistema de Informação de Imóveis do Estado (SIIE), que impedem ainda a elaboração de demonstrações financeiras (que reflitam o património imobiliário), as lacunas e inconsistências da informação que é reportada sinaliza problemas estruturais ainda não resolvidos que vão para além dos sistemas de informação e de que neste Parecer se tem vindo sucessivamente a dar conta. Acresce o não cumprimento do princípio da anualidade na contabilização das receitas e despesas relativas a operações imobiliárias, bem como com às rendas do princípio da onerosidade.

É de salientar que, em 2023, houve uma alteração significativa no modelo de gestão do património imobiliário público, concretizada pela transferência para a Estamo de todos os poderes e competências cometidos à DGTF em matéria de gestão integrada do património imobiliário do Estado e dos institutos públicos. Em contraditório, o MEF e a DGTF referiram que *“Apesar da boa colaboração entre as duas entidades com competências repartidas no ano de 2023 em matéria de gestão integrada do património imobiliário público, tratou-se (...) de um ano atípico, face aos constrangimentos que acarretam os processos de transição de competências”*. Esta circunstância foi agravada pelo facto de a transferência ter ocorrido sem estarem garantidas as condições necessárias.

Caixa 8 – Transferência de competências da DGTF para a Estamo SA em 2023

Com o objetivo da criação de valor na gestão de ativos imobiliários públicos, nos termos do DL 60/2023, de 24/07, o Governo procedeu à transmissão de todas as competências cometidas à DGTF, em matéria de gestão integrada do património imobiliário público², para a Estamo, entidade pública com competências, entre outras, na área da compra e venda de imóveis e gestão do património³. A Estamo passa, assim, a ser a entidade responsável pela gestão integrada do património imobiliário público⁴. Pretende-se com este novo modelo concentrar numa única entidade a gestão do património público – no quadro de orientações a fixar pelo primeiro-ministro⁵ – bem como promover uma *“...atuação integrada e mais focada numa gestão profissional”*. Para esta “nova” atividade, a Estamo é remunerada através de uma comissão de gestão a fixar por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças⁶.

A transição ocorreu em julho, com a entrada em vigor do diploma em 25/07/2023. No entanto, nalguns aspetos, a Estamo ainda não tinha condições para desempenhar as novas competências e a DGTF, embora reunisse essas condições, já não se encontrava legalmente incumbida de prosseguir a atividade.

¹ Inclui os bens imóveis do Estado e do domínio privado das entidades que integram o seu perímetro orçamental, designadamente no que se refere a alterações patrimoniais ocorridas no exercício de 2023.

² Por conta do Estado, e em obediência ao quadro normativo constante do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (RJP), aprovado pelo DL 280/07, de 07/08, com as alterações introduzidas pelas Leis 55-A/2010, de 31/12, 64-B/2011, de 30/12, 66-B/2012, de 31/12, pelo DL 36/2013, de 11/03 e pelas Leis 83-C/2013, de 31/12 e 82-B/2014, de 31/12. Urge a alteração deste regime, a fim de o compaginar com a atual realidade do Património Imobiliário Público, mormente com a entrada em vigor do DL 60/2023, de 24/07.

³ Entidade de capitais exclusivamente públicos, constituída em 1993, tendo por objeto social, nomeadamente, a compra e venda de imóveis, a elaboração ou participação em projetos de desenvolvimento imobiliário ou urbanístico, a gestão e administração de património, próprio ou alheio, atividades de consultoria e assessoria de negócios na atividade imobiliária e a prestação de serviços ao Estado, atuando em nome e por conta deste, na definição e implementação das políticas públicas relativas ao património imobiliário público.

⁴ Passando ainda a ter direito de preferência em caso de venda ou constituição de outros direitos reais sobre imóveis de entidades públicas da administração indireta e do SEE, quando estes não se encontrem sob a sua gestão.

⁵ Sob proposta do membro do Governo responsável pela área das finanças e *“...de forma a assegurar a permanente subordinação daquela atividade a objetivos de estrito interesse público”*.

⁶ Art. 10.º do DL 60/2023, de 24/07. Esta remuneração foi fixada para 2023 em 5 M€ (art. 22.º).



Só quase no final do ano, com a aprovação do DL 120-A/2023, de 22/12, se permitiu à DGTF a contabilização das operações e a emissão das faturas relativas às contrapartidas do princípio da onerosidade, até ao final de 2023¹, enquanto eram preparados os sistemas informáticos para utilização pela Estamo².

Relativamente ao inventário, a Estamo identificou progressos e alguns constrangimentos:

- ◆ Considerando que já estavam ultrapassados dois dos quatro anos previstos para a implementação do projeto “Sistema de Informação e Gestão do Património Imobiliário Público (SIGPIP)”, com financiamento PRR³, a Estamo considerou que já não seria viável a criação de uma aplicação de raiz, pelo que propôs à eSPap uma alteração àquele projeto, no sentido de ser adotada a aplicação “REM-Real Estate Management”, que a Estamo já utilizava para gestão da sua carteira de imóveis⁴.
- ◆ A Estamo tem vindo a inventariar e cadastrar os imóveis da propriedade do Estado (600 até maio de 2024), através da identificação da respetiva matriz, descrição predial, limite geométrico e situação registral, permitindo assim validar a metodologia proposta no âmbito do referido projeto (reformulado). Paralelamente tem sido desenvolvido um trabalho na área de indicadores e mapas temáticos, tendo sido criado internamente um site piloto onde é possível localizar os imóveis já inventariados, aceder a indicadores globais e a indicadores relacionados com o património imobiliário do Estado já inventariado. A Estamo prevê que a plataforma REM venha a ter funcionalidades que permitam que as entidades públicas procedam diretamente ao registo das operações sobre imóveis e que “...no final de 2026, seja possível dispor de um sistema único que dê uma resposta eficaz a todo o processo de inventário, cadastro, gestão e planeamento do património do Estado”.
- ◆ Estão em curso diligências com a AT e com o IRN para celebração de protocolos com vista ao acesso, de forma massiva, à informação residente nas bases de dados destas entidades relativamente às propriedades do Estado, essencial para permitir o cruzamento dos dados e, dessa forma, acelerar significativamente o processo de inventário, cadastro e regularização desses imóveis⁵.
- ◆ A Estamo identifica como constrangimento o incumprimento, por parte da maioria das entidades da obrigação de reporte de informação patrimonial⁶, na qualidade de proprietários ou de meros detentores, na medida em que provoca significativos atrasos no trabalho de identificação e regularização.

¹ Em 2023, a Estamo, a partir de informação que lhe foi transmitida pela DGTF, procedeu ao tratamento dos montantes recebidos para efeitos de reporte na CGE 2023. A DGTF disponibilizou à Estamo os dados relativos às operações contabilísticas ocorridas até 31/08/2023 e a DGTF procedeu, em colaboração com a eSPap, à emissão e envio às respetivas entidades pagadoras, das faturas relativas ao princípio da onerosidade. Com este diploma foram também clarificadas algumas competências da Estamo em matéria de arrendamento de imóveis e quanto à gestão do Fundo de Reabilitação e Conservação.

² Ainda relativamente à transferência de competências, identificaram-se constrangimentos ao nível do acesso à informação, uma vez que a Estamo não possuía o mesmo sistema de informação documental que a DGTF, o que impediu a migração completa da informação, e quanto à definição de alguns aspetos operacionais, designadamente quanto ao NIF a utilizar pela Estamo nas operações em nome do Estado.

³ Foi divulgada, a 29/07/2024, uma Orientação Técnica, que mantém a eSPap, enquanto Beneficiário Intermediário, e designa a Estamo, como Beneficiário Final (face à transferência de competências da DGTF).

⁴ O Conselho da UE aprovou a alteração do PRR apresentada, conforme decisão de execução n.º 13351/23, de 25/09, na qual se encontra prevista a reprogramação do Investimento TD-C17-i01.02 “Implementação do Sistema de Informação Gestão de Património Imobiliário Público (SIGPIP)”, enquadrado na Componente Investimento TD-C17-i01 “Sistemas de Informação de Gestão Financeira Pública”.

⁵ Em contraditório, a Estamo informou que “*Já no decurso do exercício de 2024, e depois de várias diligências nesse sentido, foi possível chegar a acordo com a Autoridade Tributária e com o Instituto Registos e Notariado para partilha de informação relevante sobre imóveis do Estado, o que permitirá, de forma substancial, incrementar o número de imóveis regularizados a entrar em sistema*”.

⁶ Prevista no n.º 1 do art. 20.º do DL 60/2023, de 24/07, que determinava que as entidades da administração indireta do Estado e do setor empresarial do Estado, ainda que não sujeitas ao regime previsto no Regime Jurídico do Património Imobiliário Público, devessem, no prazo máximo de 120 dias corridos a contar da data da entrada em vigor do diploma, para efeitos de inventariação do património imobiliário público, comunicar à Estamo, toda a informação de que disponham relativamente à identificação e localização, partilhando os respetivos inventários e cadastro: a) dos imóveis de que sejam proprietárias; e b) dos imóveis integrantes dos domínios público ou privado do Estado de que sejam afetárias, ainda que estejam cedidos a terceiros.

2.7.1. Inventário

O RCGE identifica um total de 29 813 imóveis registados no SIIE (21 499 do tipo edificado e 8 314 que correspondem a terrenos), dos quais 5 179 são registos incompletos¹. Uma vez que o inventário está por concluir, continua a não ser possível identificar o peso deste conjunto de imóveis no universo dos imóveis do Estado, bem como a sua valorização. A Estamo reconhece as fragilidades deste sistema “...ao nível do rigor e atualidade dos dados...”, porém, informa que, enquanto não for possível inserir no novo sistema toda a carteira de imóveis públicos, continuará a gerir e a manter atualizado o SIIE. Ainda em 2023, a DGTF introduziu neste sistema “...um acréscimo de validações de dados e de nova missiva às Unidades de Gestão Patrimonial para intervenção junto dos organismos na esfera dos respetivos Ministérios para validação, atualização dos dados relativos aos imóveis registados na plataforma de inventariação, bem como para procederem a novos registos relativos aos imóveis ainda não inscritos na plataforma”.

Como tem vindo a ser recomendado em anteriores Pareceres, 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 do Programa de Gestão do Património Imobiliário (PGPI) e do Programa de Inventariação (PI), previstos no respetivo regime jurídico (os últimos abrangeram o período 2009-2012)². Estes programas ultrapassam a dimensão do sistema de informação³ na medida em que são instrumentos essenciais para uma abordagem estratégica e integrada da gestão do património imobiliário público.

2.7.2. Execução orçamental

Em 2023, o registo contabilístico associado às operações imobiliárias e à aplicação do princípio da onerosidade foi realizado pela DGTF, em articulação com a Estamo, tendo ficado por contabilizar valores transferidos para a Estamo no final do ano: 1,1 M€ relativos a operações imobiliárias e 18 M€ à aplicação do princípio da onerosidade, em incumprimento do princípio da anualidade.

O RCGE continua a apresentar informação muito incompleta relativamente às operações imobiliárias refletidas na execução orçamental, omitindo 94,5% da receita de alienações e 55,5% da despesa com aquisições de imóveis. Acresce que, no que se refere às rendas do princípio da onerosidade também subsistem omissões e inconsistências entre o que é reportado no RCGE e a execução orçamental.

Apesar do número elevado de quadros do RCGE relativamente ao património imobiliário, a informação para além de incompleta, não permite identificar as operações, nem a correção do seu registo contabilístico. A Estamo alegou que “O facto de o ano de 2023 ter sido repartido entre a DGTF e a ESTAMO, no que diz respeito às responsabilidades de gestão imobiliária pública, e a necessidade de entrega tempestiva da informação para a CGE,

¹ Sem dados relativos à propriedade e/ou ocupação (Quadro 3.81).

² Cfr. arts. 112.º e 114.º do RJP. 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”.

³ O PGPI 2009-2012 reforçava a ideia de uma estratégia coordenada com sete eixos de atuação: inventariação, regularização jurídica de imóveis, regime de utilização, programa de ocupação, conservação e reabilitação, gestão do domínio público e acompanhamento e controlo da execução.



inviabilizaram que fosse possível, já em 2023, efetuar alterações substanciais na informação prestada, estando (...) empenhada em garantir para 2024 uma melhoria da qualidade da informação a constar na CGE”. De facto, tanto nas operações imobiliárias, como nas contrapartidas do princípio da onerosidade, do valor efetivamente cobrado no ano, não é possível identificar qual a parte contabilizada em receita e a que ficou por registar, em incumprimento do princípio orçamental da anualidade.

As fragilidades identificadas no atual reporte¹, as especificidades existentes na contabilização destas operações por um universo diversificado de entidades com diferentes regimes de contabilização e as mudanças efetuadas na atribuição das competências nesta matéria reforçam a pertinência das recomendações que têm sido formuladas pelo Tribunal e que se reiteram no presente Parecer.

2.7.2.1. Operações imobiliárias

Os fluxos financeiros das operações imobiliárias são, em regra, registados como receita ou despesa de bens de investimento. No entanto, tendo em conta a natureza diversa de algumas EPR, podem ser registados de forma diferenciada. É o caso das EPR que desenvolvem atividades na área do imobiliário, em que o registo pode ser efetuado em receita ou despesa corrente². Acresce que algumas EPR³, por beneficiarem do regime simplificado do controlo da execução orçamental previsto no DLEO, registam os fluxos de operações imobiliárias em classificações económicas residuais de “outros”, o que conduz a uma insuficiente especificação das operações.

O quadro seguinte apresenta a receita de alienações de imóveis que foi possível identificar, em resultado do exame da execução orçamental refletida na CGE e da informação recolhida junto das entidades, e o seu confronto com a receita divulgada nos quadros do RCGE 2023.

Quadro 36 – Receita com operações imobiliárias – 2023

(em euros)

Classificação Económica	Bens de Investimento (1)	Outros Bens de Investimento (2)	V.B.S. Correntes Mercadorias (3)	Total AC (4)=(1)+(2)+(3)	RCGE (a) (5)
Entidades Públicas Reclassificadas	17 062 891	32 077 995	2 735 400	51 876 286	3 051 822
Oitante (b)		31 176 125		31 176 125	-
Estamo	16 746 469			16 746 469	-
Parvalorem			2 399 400	2 399 400	2 399 400
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa		461 870		461 870	-
Banif Imobiliária		440 000		440 000	-
Metro-Mondego			336 000	336 000	336 000
Infraestruturas de Portugal	239 816			239 816	239 816
EDIA – Empresa de Desenv. e Infraest. do Alqueva	38 292			38 292	38 292
Instituto Português de Oncologia	32 601			32 601	32 601
Metro do Porto	5 713			5 713	5 713

(...)

¹ A Estamo fez notar que “...o ano de 2023 foi particularmente atípico dado que a transferência de competências (...) e a necessidade de garantir que ainda seria a DGTF a contabilizar todas as operações de 2023, algo só legalmente instituído nos últimos dias do ano (Decreto-Lei 120-A/2023 de 22 de dezembro), motivou a impossibilidade objetiva e técnica de contabilizar todos os valores ainda em 2023”. O MEF e a DGTF informaram no mesmo sentido, acrescentando que “Relativamente aos créditos que transitaram nas contas bancárias da titularidade da Estamo, S.A., (...) os acessos às mesmas foram dados à DGTF apenas em 27 de dezembro, condicionando a contabilização de todos os créditos acumulados nas contas bancárias desde 01 de setembro no escasso período de 27 a 29 de dezembro de 2023 e o cumprimento integral do princípio da anualidade”.

² Em 2023, esta situação aplicou-se à Parvalorem e à Metro-Mondego.

³ É o caso da Oitante, Banif Imobiliária e SCML.

(...)

(em euros)

Classificação Económica	Bens de Investimento (1)	Outros Bens de Investimento (2)	V.B.S. Correntes Mercadorias (3)	Total AC (4)=(1)+(2)+(3)	RCGE (a) (5)
Serviços e Fundos Autónomos:	9 314 874			9 314 874	26 443
Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas	7 669 244			7 669 244	-
Instituto Politécnico do Cávado e Ave – Fund. Pública	1 305 200			1 305 200	-
Adm. Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo	152 150			152 150	-
Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana	101 838			101 838	-
Turismo Centro de Portugal	60 000			60 000	-
IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação	18 853			18 853	18 853
Instituto da Vinha e do Vinho	4 276			4 276	4 276
Instituto de Gestão Financ. e Equipamentos da Justiça	3 314			3 314	3 314
Serviços Integrados	489 846			489 846	323 516
Direção Geral do Tesouro e Finanças (c)	323 516			323 516	323 516
Direção Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural	166 330			166 330	-
Total execução orçamental – CGE	26 867 611	32 077 995	2 735 400	61 681 007	
Total quadros do RCGE	666 380	0	2 735 400		3 401 780

(a) Quadro 3.96 (alienações pelas EPR) ou nos quadros 3.87 a 3.94 (Estado e Institutos Públicos).

(b) Não foi considerado o valor das UP por deverem constituir receita de ativos financeiros e não de venda de bens de investimento (cfr. ponto 2.6.2).

(c) Inclui 172 205€ de receita contabilizada pela DGTF e pela DGO relativa a alienações de 2023 e anos anteriores, no capítulo 09 e 151 310,98€ relativos a receita da expropriação de imóveis do Estado pela Euroscut Norte (em 2018) e Município de Elvas (em 2019), contabilizadas em 2023 no capítulo 13. O Estado recebeu ainda 9 003€ relacionados com a expropriação pela Euroscut Norte que não foram contabilizados.

Fonte: CGE 2023, SGR e SIGO 2023. RCGE 2023. Informação prestada pelas entidades. Cálculos TC.

Verifica-se que:

- ◆ A receita com a alienação de imóveis foi de 62 M€ (104 M€ em 2022), embora o RCGE apenas identifique operações de alienação de imóveis no valor de 3,4 M€, ou seja, apenas 5,5% do montante total.
- ◆ O RCGE¹ não integra as alienações da Oitante e da Estamo, entidades que, dada a natureza da sua atividade, apresentam os valores mais significativos (77,7% do total da receita).
- ◆ O RCGE também não evidencia a alienação de imóveis efetuadas por EPR de regime simplificado como, por exemplo, as alienações da SCML e as da Banif Imobiliária, nem outras realizadas por SFA como, por exemplo, as do Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas (FIEAE) e do Instituto Politécnico do Cávado e do Ave (IPCA). A informação sobre a receita de alienações de imóveis de SI também se encontra incompleta, uma vez que o RCGE não inclui a receita da DGADR relativa a autos de emparcelamento de terrenos.

No âmbito das operações imobiliárias, há ainda a referir a aquisição de direitos de superfície pelo IHRU à DGRDN em 2023. No RCGE é referida a receita de 26 M€ recebida pela DGRDN, mas não a despesa suportada pelo IRHU com essas operações (15 M€). De salientar o incumprimento do princípio orçamental da anualidade, uma vez que, dos 26 M€ transferidos pela DGTF para a DGDRN em 2023, 12 M€ tinham sido pagos pelo IHRU em 2022.

O quadro seguinte apresenta a despesa com imóveis que foi possível identificar, em resultado do exame da execução orçamental refletida na CGE e da informação recolhida junto das entidades, e evidencia, no que respeita às aquisições, o seu confronto com a informação constante dos quadros do RCGE 2023.

¹ No Quadro 3.96 que se refere às alienações de imóveis pelas EPR.

**Quadro 37 – Despesa com imóveis – 2023**

(em euros)

Classificação Económica	Aquisições (1)	Aquisições RCGE (a) (2)	Conservação e Reparação (3)	Construção (4)	Total AC (5)=(1)+(3)+(4)
Serviços e Fundos Autónomos	21 405 271	3 209 964	83 025 733	82 214 557	186 645 561
Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas	13 303 209	-			
Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana	5 971 143	1 082 000			
Instituto Politécnico de Bragança	1 150 000	1 150 000			
Administração Regional de Saúde do Centro	579 964	579 964			
Instituto Politécnico de Portalegre	398 000	398 000			
Instituto Português do Desporto e Juventude	2 955	-			
Entidades Públicas Reclassificadas	15 017 949	14 162 934	116 968 323	74 611 636	206 597 907
Metro do Porto (b)	13 917 926	13 917 926			
Parvalorem (c)	855 015	-			
Metro-Mondego (b)	245 008	245 008			
Serviços Integrados (d)	184 832	-	25 135 133	572 919	25 892 884
Registos sem identificação do tipo de despesa					472 254
Total execução orçamental – CGE	36 608 052		225 129 190	157 399 112	419 608 606
Total quadros do RCGE		17 372 898			

(a) Quadro 3.84 e 3.95 do RCGE.

(b) Expropriações ocorridas em 2023 refletidas na execução orçamental como aquisição de bens de capital – outros investimentos pela Metro-Mondego e como Aquisições de bens de capital – investimentos incorpóreos pela Metro do Porto, subconcessionária.

(c) Aquisição de bens – Mercadorias para venda pela Parvalorem e aquisição de bens de capital – edifícios no valor de 110 096€, omissas do quadro 3.95 do RCGE. Em mercadorias para venda, 727 694€ dizem respeito a uma dação em pagamento, correspondendo ao adiantamento necessário para ter direito ao imóvel (dação por contrapartida da redução da dívida do devedor).

(d) Deste total, 180 043,96€ dizem respeito a registos que não correspondem a aquisição de imóveis, mas a conservação e reparação.

Fonte: CGE 2023, SGR e SIGO 2023. Informação prestada por entidades da AC. Cálculos TC.

Verifica-se que:

- ◆ O RCGE reporta apenas 47,5% das despesas com a aquisição de imóveis por entidades da AC, face ao refletido na execução orçamental, uma vez que omite, designadamente, as realizadas pelo Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas (13,3 M€), Instituto Português do Desporto e Juventude e uma parte substancial das aquisições do IHRU (4,8 M€).
- ◆ A maior parte da despesa com imóveis respeita a operações de conservação e reparação (53,7%) e a despesas de construção (37,5%). A despesa com aquisições foi de cerca de 8,7%.

A concreta identificação do montante e tipo de despesa é prejudicada, quer pela diversidade das rubricas nas quais podem ser contabilizadas as despesas com imóveis, quer pelo facto de não serem integralmente respeitadas as alíneas e subalíneas da classificação que permitem distinguir a despesa com aquisições, da despesa com conservação/reparação e construção¹.

Os valores mais significativos nas despesas com imóveis em 2023, como já referenciado, referem-se a despesas de conservação e reparação e a despesas de construção, traduzem uma tendência de crescimento dos últimos anos como ilustrado no gráfico.

¹ Foram apurados registos incorretos no valor de 1,5 M€ e 0,5 M€ que não estavam definidos ao nível da subalínea da despesa.

Gráfico 42 – Despesa com imóveis – 2019-2023



Fonte: SIGO 2019 a 2023.

2.7.2.2. Rendas relativas ao 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).

Até 2023, foram recebidas contrapartidas pela ocupação de imóveis do Estado por entidades públicas, no montante de 722 M€, dos quais 23 M€ no ano, conforme evidencia o Quadro 38.

Quadro 38 – Pagamento das contrapartidas do princípio da onerosidade – 2014-2023

(em milhares de euros)

Princípio da onerosidade relativo a	Valor devido (a)	Valor Cobrado			% recebida até 31/12/2023	Valor por pagar
		até 2022	2023	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	21 044	17 865	0	17 865	84,9%	3 179
2017	29 069	24 952	185	25 136	86,5%	3 933
2018	28 485	24 246	456	24 702	86,7%	3 784
2019	85 536	80 819	189	81 008	94,7%	4 528
2020	141 115	136 689	0	136 689	96,9%	4 427
2021	205 347	199 723	1 332	201 055	97,9%	4 292
2022	206 323	199 415	2 355	201 770	97,8%	4 552
2023	204 561	-	18 076	18 076	8,8%	186 485
Total	938 723	699 195	22 592	721 787	76,9%	216 936

(a) Valor atualizado anualmente em função da integração inequívoca nas listagens de ocupações abrangida pela aplicação do PO.

Fonte: CGE 2014 a 2023, PCGE 2014 a 2022. Cálculos TC.

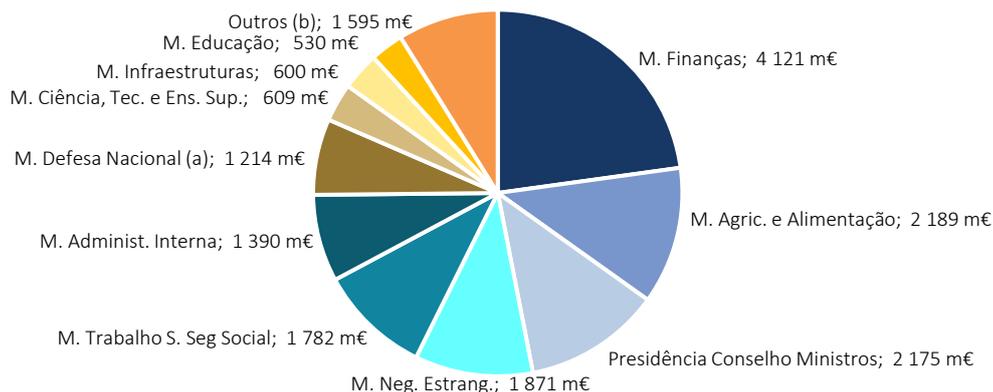
O valor foi substancialmente inferior ao recebido em 2022, uma vez que o Ministério da Defesa Nacional (MDN) não procedeu ao pagamento das contrapartidas devidas, no montante de 179 M€. De referir que as sucessivas Leis do OE têm previsto que a DGTF, através do Capítulo 60 – Despesas excecionais do Ministério das Finanças, proceda à transferência de verbas para o MDN para que este possa proceder ao pagamento das referidas

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); e ii) a Portaria 397/2019, de 21/11, fez sujeitar a partir de 2019 ao princípio da onerosidade os imóveis ou partes de imóveis ou espaços afetos à prossecução das atividades operacionais das forças armadas.

contrapartidas¹. No entanto, a transferência para pagamento das contrapartidas relativas ao ano de 2023 só foi efetuada pela DGTF em 02/01/2024, com data-valor de 31/12/2023, inviabilizando o pagamento atempado pelo MDN.

O RCGE 2023 reporta informação sobre as contrapartidas pagas e em falta desde 2014, bem como os montantes recebidos em 2023, por ministério (relativamente às contrapartidas do ano), evidenciados no gráfico seguinte.

Gráfico 43 – Rendas pagas relativas ao princípio da onerosidade, por Ministério – 2023



(a) Exclui Forças Armadas.

(b) Agregado dos valores pagos pelos M. Saúde (378 m€), M. Econ. e do Mar (355 m€), M. Cultura (352 m€), M. Just. (277 m€) e M. Amb. Ação Climática (233 m€).

Fonte: CGE 2014 a 2023, PCGE 2014 a 2022. Cálculos TC.

De referir que, à semelhança de anos anteriores, não foi contabilizada como receita do ano a totalidade dos valores recebidos, o que incumpru o princípio da anualidade. Em 2023, 44,3% dos montantes recebidos não foram contabilizados (18 M€)².

A Estamo referiu que “...o pagamento tardio, no final do ano, pelas entidades impossibilita, por vezes, a sua contabilização no ano em que os montantes são recebidos”. Esta limitação é também assinalada pelo MEF e pela DGTF referindo que “...no que respeita aos créditos que transitaram na conta bancária, relativa ao Princípio da Onerosidade (...) as entidades procedem a grande parte do pagamento de contrapartidas no final do ano, concentrando-se a necessidade de conferência de valores e sua contabilização nos últimos dias de cada ano não permitindo a plena contabilização dos valores creditados”. Ora, o Tribunal faz notar que estes constrangimentos reforçam a necessidade de utilização do Documento Único de Cobrança (DUC)³ que, apesar de prevista desde 2017, ainda não foi concretizada tendo-se mantido o procedimento transitório de emissão de fatura pela DGTF, através do sistema Gerfip, e envio às entidades por correio eletrónico.

Subsistem montantes por pagar, quer do ano 2023, quer de anos anteriores. Assim, o objetivo de maior eficiência no contexto da racionalização do uso e ocupação dos espaços públicos que se visava atingir com a implementação daquele princípio, pode ficar comprometido com o não pagamento pelas entidades das contrapartidas que são devidas.

¹ Cfr. Anexo I do OE 2023 (Lei 24-D/2022, de 30/12).

² A maior parte relativa a contrapartidas devidas no ano 2023 (16 M€) e 1 M€ de contrapartidas devidas no ano 2021.

³ 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.

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2021, no âmbito do património imobiliário:

Recomendações PCGE 2021	Ações tomadas/Progressos
<p>Recomendação 17 (Rec. 19 – PCGE 2022)</p> <p>Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que o sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado e dos organismos da administração central e o Sistema de Informação e Gestão do Património Imobiliário Público que se encontra em desenvolvimento, reflitam os dados sobre o universo do inventário geral bem como a totalidade das variações patrimoniais ocorridas em cada ano.</p>	<p>O desenvolvimento e implementação do SIGPIP está em curso, encontrando-se a Estamo em articulação com a eSPap a desenvolver e implementar um novo modelo de inventário e cadastro do património imobiliário público.</p> <p>Apesar dos passos importantes, a recomendação encontra-se apenas parcialmente implementada, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 17).</p>
<p>Recomendação 18 (Rec. 20 – PCGE 2022)</p> <p>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 o Programa de Inventariação não se encontram aprovados.</p> <p>Dado o exposto, a recomendação está por implementar, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 18).</p>
<p>Recomendação 24 (Rec. 21 – PCGE 2022)</p> <p>Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que o Relatório da Conta Geral do Estado contenha informação integral sobre o património imobiliário público abrangendo a totalidade das variações patrimoniais ocorridas no ano e consistente com a execução orçamental relativa a operações imobiliárias registada por todas as entidades da administração central nessa Conta, incluindo as entidades públicas reclassificadas.</p>	<p>Não se verificaram alterações, subsistindo limitações e inconsistências importantes na informação.</p> <p>Dado o exposto, a recomendação encontra-se apenas parcialmente implementada, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 19).</p>

2.8. Operações de tesouraria

A atividade da tesouraria das entidades do universo da CGE, bem como o respetivo reporte, compreende a movimentação de fundos públicos, quer em execução do OE, quer através de operações de tesouraria. De forma a permitir a conciliação das receitas e despesas com as entradas e saídas de fundos, a informação relativa à tesouraria deve ser consistente com a da execução orçamental. Porém, na CGE 2023 a informação sobre a posição de tesouraria das entidades que integram o perímetro da Conta¹, bem como sobre o saldo efetivo, mantém-se incompleta, uma vez que se limita à movimentação de fundos na tesouraria do Estado (cfr. ponto 2.8.1)² e não reflete as contas que as entidades detêm na banca comercial. Esta limitação prejudica, não só a completude do reporte, mas também a aferição do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria (cfr. ponto 2.8.2).

Em sede de contraditório o IGCP “...partilha da opinião do Tribunal de Contas, de que seria útil, tal como para os passivos, apresentar na CGE os ativos consolidados do universo das entidades que integram o perímetro da Conta, independentemente da entidade em que os mesmos se encontrem depositados.” Porém, alega que “...não possui competência nessa matéria, não dispondo de informação atualizada que lhe permita apurar esse saldo de forma completa e numa base consolidada de forma a concatenar e integrar na CGE”. O Tribunal reitera que, no âmbito da reforma em curso, é necessário ultrapassar esta limitação e que o MEF assegure as condições necessárias para que o reporte da informação sobre a movimentação de fundos seja integral para todas as entidades que integram o perímetro da Conta.

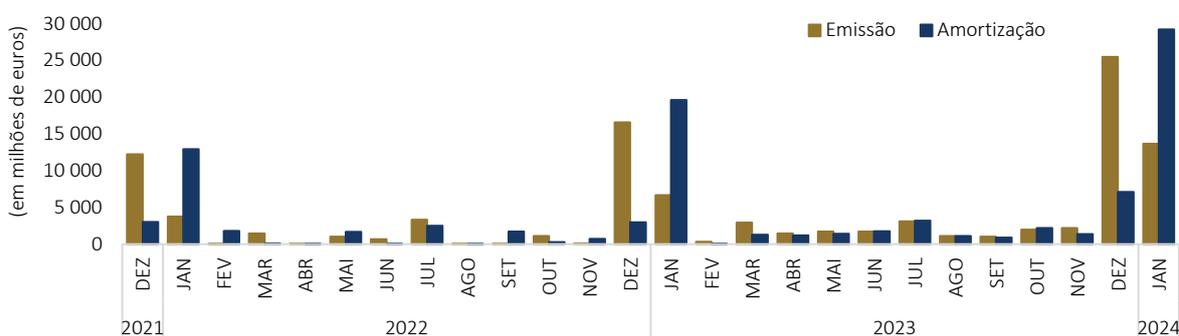
¹ Mapa 20 – Movimentos e saldos das contas na Tesouraria do Estado, Mapa 21 – Movimentos e saldos das caixas da tesouraria do Estado e Mapa 24 – Balanço da Tesouraria em 31 de dezembro de 2023 (Volume II, Tomo I).

² 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 Tesouro. Nos termos do Regime da Tesouraria do Estado (RTE), aprovado pelo DL 191/99, de 05/06, exceto os relativos à SS que dispõe de uma tesouraria única (n.º 5 do art. 1.º do RTE).

2.8.1. Fluxos financeiros na tesouraria do Estado

Em 2023, há a destacar o elevado montante de aplicações de disponibilidades de tesouraria das entidades¹ em CEDIC (títulos da dívida pública de curto prazo). No final do ano, esse valor totalizou 29 228 M€, mais 8 402 M€ do que em 2022². Uma parte significativa dessas subscrições, no montante de 18 365 M€, foram efetuadas no mês de dezembro, sendo que 89,7% desse montante (16 486 M€) respeita a CEDIC com maturidade no primeiro dia útil do ano seguinte (até 02/01/2024)³. Este padrão – aumento das emissões em dezembro, por contrapartida de um aumento das amortizações em janeiro – verificou-se também em 2021 e 2022, embora com maior significado em 2023 (cfr. Gráfico 44).

Gráfico 44 – Emissão e amortização mensal de CEDIC – dezembro de 2021 a janeiro de 2024



Fonte: IGCP. Cálculos TC.

O balanço da tesouraria do Estado releva os saldos existentes no final do ano em disponibilidades e aplicações, bem como as respetivas contrapartidas nos saldos de terceiros e de resultados de operações financeiras. No final de 2023, o **saldo global de tesouraria** totalizava 8 103 M€, o que representa um decréscimo de 4 719 M€ (36,8%) face a 2022 (cfr. Quadro 39).

Quadro 39 – Balanço da tesouraria do Estado – 2022-2023

Designação	31/12/2022	31/12/2023	Variação	
			Valor	% (a)
Ativo	12 822	8 103	-4 719	-36,8
Disponibilidades e Aplicações	7 243	6 407	-836	-11,5
Banco de Portugal	6 980	5 674	-1 306	-18,7
Bancos estrangeiros	4	7	3	64,5
Bancos nacionais	220	216	-4	-2,0
Caixas do Tesouro	36	353	317	878,7
Aplicações de recursos disponíveis (b)	0	155	155	1 486 262,0
Cheques a cobrar (b)	1	0	0	-16,8
Depósitos dos clientes em contas do IGCP nas Instituições de Crédito	2	2	0	4,5 0
Terceiros	5 579	1 696	-3 883	-69,6
Antecipação de fundos previstos nos OE	1 779	1 298	-481	-27,0
Produto de Empréstimos – Período complementar de 2022 e 2023	3 800	0	-3 800	-100,0
Contas de apoio à contabilização das operações da tesouraria do Estado	-	398	398	-

(...)

¹ Entidades sujeitas ao cumprimento do princípio da unidade da tesouraria e da segurança social.

² Este aumento, que explica em grande medida a redução dos depósitos no IGCP em 5 296 M€ (-43,3%), inclui a subscrição pela AD&C de CEDIC com 2 300 M€ de verbas do PRR, relativas a subvenções que não foram afetadas às entidades porque, dos 3 757 M€ recebidos em 2023, 2 046 M€ (54,4%) só deram entrada em dezembro de 2023.

³ Em cumprimento do n.º 5 do art. 90.º do DLEO 2023 e do Despacho 12553/2023, do Ministro das Finanças, de 07/12.

(...)

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2022	31/12/2023	Variação	
			Valor	% (a)
Passivo	12 822	8 103	-4 719	-36,8
Terceiros	12 814	8 085	-4 729	-36,9
Depósitos no IGCP	12 228	6 933	-5 296	-43,3
Serviços da Administração Central	(b) 6 956	(c) 5 395	-1 561	-22,4
Outras entidades	(b) 5 272	(c) 1 537	-3 735	-70,8
Outras Contas no IGCP	586	1 152	566	96,6
Empréstimos contraídos pelo Estado em 2022	-	1 009	1 009	-
Produto de Empréstimos – Período Complementar de 2022 e 2023	522	0	-522	-100,0
Contas de apoio à contabilização das operações da tesouraria do Estado	53	133	80	150,2
Outras contas (c)	11	11	0	-2,2
Resultados de Operações Financeiras	8	18	11	130,1

(a) As percentagens foram calculadas sobre valores não arredondados.

(b) Em 2022 (5 272 M€) está sobrevalorizado em 44 M€ porque inclui o Hospital de Loures (que é uma entidade da AC).

(c) A Direção-Geral do Património Cultural (DGPC) não consta do Mapa 20 – Movimentos e saldos das contas na Tesouraria do Estado da CGE, tendo a respetiva movimentação de fundos (das 50 contas de que é titular) sido distribuída pela Património Cultural, IP (SFA) e pela Museus e Monumentos de Portugal, EPE (EPR), entidades criadas em 2023 e que sucederam à DGPC, com plenos efeitos a partir de 01/01/2024. Para além disso, a entidade Património Cultural, IP, que integra um saldo de 27 M€ da DGPC, foi incorretamente considerado pelo IGCP como não pertencendo ao perímetro da administração central, subvalorizando o saldo de depósitos das entidades da AC em 27 M€ e sobrevalorizando o saldo de depósitos das outras nesse mesmo montante.

Fonte: CGE 2022 (Mapa 26) e CGE 2023 (Mapa 24) – Volume II, Tomo I – Balanço da tesouraria do Estado. ICGP. Cálculos TC.

Sobre estes montantes destaca-se ainda:

- ◆ A diminuição dos valores depositados no Banco de Portugal, em 1 306 M€, em reflexo designadamente:
 - ◇ de menores necessidades líquidas de financiamento, nomeadamente para cobertura do défice orçamental do subsetor Estado (189 M€ em 2023 face a 5 781 M€ em 2022);
 - ◇ do aumento de amortizações em 5 569 M€, especialmente da dívida de curto prazo (4 691 M€, em particular CEDIC no valor de 3 303 M€) e a amortização do empréstimo obtido junto do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (1 500 M€, mais 1 000 M€ do que em 2022).
- ◆ No ativo, as contas de terceiros, que refletem os valores ainda por regularizar, diminuíram 3 883 M€ devido às emissões de dívida de 3 800 M€ em CEDIC no período complementar de 2022, para satisfazer necessidades orçamentais desse ano. Verifica-se também uma diminuição de 481 M€ relativamente às antecipações de fundos a financiar pelo orçamento da UE¹ devido, sobretudo, ao aumento das regularizações efetuadas pelo IFAP (+536 M€). No final de 2023, o saldo por regularizar era de 1 298 M€ e dizia respeito, essencialmente, a antecipações à AD&C (900 M€) e ao IFAP (394 M€)².
- ◆ A diminuição do passivo em 4 719 M€ (36,8%) 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. Com efeito positivo no saldo do passivo, releva-se o aumento em 1 009 M€ relativo ao produto de empréstimos de 2023 que não foram utilizados e que serão aplicados em 2024, uma vez que de 79 538 M€ de receita de passivos financeiros³ só foram aplicados em despesa orçamental 78 529 M€.

¹ É um saldo devedor (1 298 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.

² 53% daquele valor (208 M€) deveria ter sido regularizado em 2023, no âmbito do FEADER 2020 (7 M€) e FEAGA (201 M€).

³ 79 016 M€ de produtos de empréstimos de 2023, acrescido de 522 M€ do período complementar de 2022.

Neste contexto, a almofada financeira, em 2023, traduziu-se num saldo de tesouraria com um valor médio de depósitos de 13 724 M€ (13 850 M€ em 2021 e 14 676 M€ em 2022), o qual teve um custo líquido de 161 M€ (39 M€ em 2021 e 169 M€ em 2022)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. 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.

A operacionalização da UTE continua a ser efetuada no contexto das sucessivas leis orçamentais e decretos-leis de execução orçamental⁴, sendo o controlo do seu cumprimento assegurado pelo Ministério das Finanças com a intervenção do IGCP, da DGO para as entidades da AC⁵, da DGTF para as empresas públicas não financeiras (EPNF) e da IGF⁶. Em 2023, encontravam-se registadas nos sistemas de informação – serviços on-line (SOL) da DGO, para as entidades da AC, e Sistema de Informação do Setor Empresarial do Estado (SISEE)⁷ da DGTF para as EPNF – 494 entidades da AC e 56 EPNF⁸.

Desde janeiro de 2023, as EPNF passaram a reportar num novo sistema disponibilizado pela DGTF (SISEE) a informação económico-financeira, incluindo os dados da UTE, esperando-se que contribua para as medidas de reforço dos procedimentos de controlo e validação dos dados reportados.

Contudo, relativamente a estas entidades, continua a verificar-se que a CGE 2023 inclui apenas informação provisória, sem identificar as EPNF e a sua situação detalhada relativamente ao princípio. Em contraditório, o MEF e a DGTF informam que, no âmbito das instruções emitidas anualmente pela DGTF sobre o processo de prestação de contas “...*tem vindo a ser solicitado às empresas públicas que assegurem atempadamente a prestação de informação sobre os montantes e as entidades em que se encontram a totalidade das suas disponibilidades e aplicações, seja qual for a origem ou natureza das mesmas*”.

¹ IGCP, Relatório Anual de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – 2023, p. 40.

² 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 Art. 105.º da LOE 2023 e art. 90.º do DLEO 2023.

⁵ À DGO compete o controlo das entregas de receita do Estado decorrente dos rendimentos auferidos em incumprimento do princípio da UTE e elaborar proposta de aplicação de eventuais sanções às entidades da AC, nos termos dos n.ºs 7 e 8 do art. 105.º da LOE 2023.

⁶ 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.

⁷ Sistema de Informação do Setor Empresarial do Estado da DGTF que veio substituir o SIRIEF (sistema de recolha de informação económica e financeira).

⁸ Cálculos TC (consideradas as entidades constantes dos sistemas SOL da DGO e SIRIEF/SISEE da DGTF).

A possibilidade de dispensa do cumprimento da UTE mantém-se por: i) situações expressamente previstas na lei¹; ii) despacho do IGCP, pelo prazo máximo de dois anos²; e ainda, iii) autorização do Ministro das Finanças relativamente a exercícios anteriores³, em situações excecionais, devidamente fundamentadas⁴. À semelhança de anos anteriores, pode ainda existir dispensa da entrega de rendimentos auferidos fora da tesouraria do Estado⁵. Qualquer destas situações não dispensa as entidades da obrigatoriedade de reporte de informação à DGO (entidades da AC) ou DGTF (EPNF)⁶.

Em 2023, o quadro legal da UTE apresenta alterações expressas no DLEO, sendo dispensadas do cumprimento da UTE as Escolas Portuguesas no Estrangeiro⁷. De referir que as escolas do ensino não superior em território nacional, que já se encontravam dispensadas, passaram a ter de deter contas bancárias junto do IGCP⁸, o que se traduziu num aumento significativo de contas referentes a cerca de 800 escolas (ensino básico e secundário)⁹. No entanto, estas escolas não efetuaram o devido reporte de informação no sistema.

O Tribunal tem assinalado que o quadro normativo que regulamenta a aplicação do princípio da 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 IGF¹⁰. O MF tem vindo a considerar que a revisão do atual quadro legal é *“...uma necessidade efetiva tendo em vista suprir, designadamente, a fragmentação legislativa no domínio da tesouraria do Estado...”* considerando, no entanto, que a revisão do regime da tesouraria do Estado está dependente do desenvolvimento dos projetos da UniLEO, nomeadamente no que diz respeito à gestão da tesouraria e à ECE.

O IGCP, em contraditório, referiu partilhar do entendimento quanto à necessidade de revisão/atualização do regime jurídico da tesouraria do Estado, ressaltando que essa revisão carece de articulação com o trabalho sobre o modelo de gestão de tesouraria conduzido pela UniLEO (cfr. ponto 2.8.3.).

Realça-se que, para 2023, não foram comunicadas a este Tribunal consequências do incumprimento do princípio da UTE¹¹, tendo o MF assinalado que a DGO não remeteu qualquer proposta de aplicação de sanções sobre as situações de incumprimento da UTE identificadas durante o ano de 2023, devido à *“...necessidade de manter a resposta às competências cruciais da DGO, o que tem impedido a apresentação atempada de propostas, em face das limitações de recursos que se têm acentuado”*.

¹ N.º 4 do art. 91.º do DLEO 2023.

² 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 (n.º 5 do art. 91.º do DLEO 2023). O IGCP deve dar conhecimento dos serviços bancários dispensados à DGO e, no caso das EPNF, também à IGF e à DGTF

³ N.º 6 do art. 91.º do DLEO 2023.

⁴ N.ºs 6 e 9 do art. 91.º do DLEO 2023.

⁵ N.º 8 e 9 do art. 91.º do DLEO 2023.

⁶ N.º 7 do do art. 91.º do DLEO 2023.

⁷ Alínea a) do n.º 4 do art. 91.º do DLEO 2023.

⁸ N.º 13 e n.º 14 do art. 91.º do DLEO 2023.

⁹ De 176 contas (em 2022) para 1 643 contas (em 2023), cfr. informação disponibilizada pelo IGCP e cálculos TC.

¹⁰ Sobre esta matéria, a IGF tem vindo a propor ao Governo a alteração do regime legal da UTE, nomeadamente, 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 SEO, em 26/01/2022, e o Relatório 143/2022).

¹¹ A DGO, em 2024, remeteu ao Tribunal o relatório de acompanhamento da UTE referente ao 2.º Trimestre de 2023; no entanto, com base nessa informação, não foi apresentada à tutela qualquer proposta de aplicação de sanções por incumprimento da UTE.

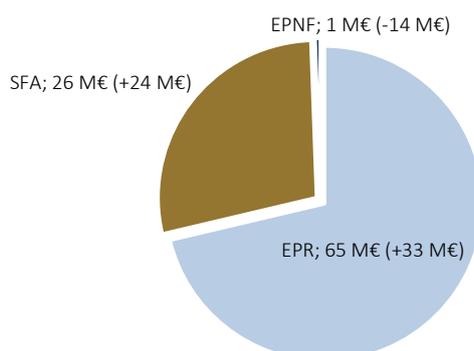
2.8.2.1. Incumprimento da UTE

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. Neste último caso, podem, em situações excecionais, ser dispensadas da entrega de rendimentos, pelo MF².
- ◆ Prestação de informação incorreta³ ou falta de reporte da informação nos prazos estabelecidos trimestralmente nos sistemas⁴.

Em 2023, foram identificados 91 M€ em incumprimento da UTE correspondentes a fundos fora da Tesouraria do Estado, 99,4% pertencentes a entidades da AC (SI, SFA e EPR) e 0,6% a EPNF (cfr. Gráfico 45).

Gráfico 45 – Principais incumpridores da UTE (ex. IES), por tipo de entidade – 2023 e variação face a 2022



Fonte: CGE 2023. Sistemas SOL e SISEE. Cálculos TC.

Relativamente a 2022, verificou-se um aumento do incumprimento da UTE de 57 M€ na AC (excluindo IES), sendo os maiores incumpridores, o BANIF, SA (50 M€), o Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas (FIEAE) (23 M€) e a Associação Centro de Competências Ferroviário (CCF) (10 M€)⁵.

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.º 3 e 5 do art. 115.º da Lei 62/2007, de 10/09).

² Cfr. n.º 6 do art. 105.º da LOE 2023 conjugado com os n.ºs 8 e 9 do art. 91.º do DLEO 2023.

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. 91.º do DLEO 2023).

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. Em contraditório, o MEF e a DGTF informaram que “...através do ofício SAI_DGTF/2024/1196, de 16 de maio, foram emitidas orientações dirigidas a todas as EPNF, detidas diretamente pelo Estado, no sentido de que «...a dispensa do cumprimento da UTE não isenta as entidades da obrigação de reporte da informação mencionada, sendo que o não reporte ou a prestação defeituosa de informação são equiparados ao incumprimento do princípio da UTE...»”.

⁵ Assinala-se que o Quadro 3.60 do RCGE (p. 181) também inclui como mais representativas estas entidades, porém, o respetivo texto não é consistente com os dados do quadro.

O BANIF, SA, informou em contraditório que, tendo em conta a situação de liquidação judicial em que se encontra, não deveria estar sujeito ao princípio da UTE e ter qualquer dever de reporte à DGO, referindo que, por ter sido alertado por esta entidade em 2018 no sentido da obrigatoriedade de reporte trimestral da UTE no SOL, se “...tenha conformado e assumido o mencionado dever de reporte...”. O Tribunal, alerta, contudo, que a sujeição ao cumprimento da UTE vai para além da obrigatoriedade de reporte e, neste caso, o incumprimento refere-se aos fundos detidos fora da tesouraria do Estado.

O FIEAE alegou, em contraditório, não se encontrar abrangido pela obrigatoriedade de cumprimento do princípio da UTE por entender não integrar o setor das AP. Este entendimento foi contrariado pela DGO ao ter concluído¹ que esta entidade integra o OE e consequentemente está obrigada ao cumprimento do princípio da UTE. Refira-se ainda que, de acordo com o FIEAE, já em março de 2024, por uma questão de prudência, requereu ao IGCP a dispensa do cumprimento do princípio da UTE, sem que tenha ainda obtido a respetiva resposta.

A CCF, por sua vez, informou sobre as diligências efetuadas junto do IGCP para abertura de conta bancária, no sentido do cumprimento da UTE, e as dificuldades em cumprir determinados requisitos para o efeito.

O FGCM, que tem sido o maior incumpridor da UTE, dada a abertura de um maior número de contas por parte do IGCP, tem reduzido as suas disponibilidades e aplicações fora da tesouraria do Estado, detendo em 2023 depósitos na banca comercial de montante residual (147,9 m€).

Relativamente às EPNF, verifica-se um significativo decréscimo, considerando que o incumprimento em 2022 se devia exclusivamente à situação da Portugal Capital Ventures – Sociedade de Capital de Risco (14,6 M€), a qual em 2023 não consta do sistema de reporte. Apesar desta entidade já ter argumentado não estar sujeita ao princípio da UTE, submeteu ao MF, para 2023, pedido de dispensa do cumprimento da UTE. O MF remeteu o pedido ao IGCP, que concluiu que a entidade não está obrigada ao cumprimento da UTE, tendo em conta a sua caracterização como empresa financeira não reclassificada².

Relativamente às 77 IES, identificaram-se 372 M€ de disponibilidades e aplicações fora do Tesouro (menos 15 M€ que em 2022). Porém, considerando o regime especial destas entidades³, apenas foi identificada em incumprimento, por aplicações financeiras fora do IGCP, a UL – Instituto Superior de Agronomia, com 1,6 M€.

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 138 M€ (mais 24 M€ face a 2022) de rendimentos auferidos⁴, apenas foram entregues 0,5 M€⁵. A quase totalidade de rendimentos não entregues foram auferidos pela CGA (131 M€) e pela SCML (6 M€)⁶.

A CGA, em contraditório, informou que se encontra a aguardar despacho favorável relativamente ao pedido de

¹ Cfr. relatório de avaliação do cumprimento do princípio da UTE – 2.º trimestre de 2023.

² Despacho dado já em 2024 (25/01/2024), aposto na informação 0921/2023.

³ Previsto no art. 115.º da Lei 62/2007, de 10/09 (regime jurídico das IES – RJIES) e critério de materialidade.

⁴ Fonte: SOL da DGO (cálculos TC).

⁵ Relativos na sua maioria, ao Fundo de Garantia Automóvel (0,4 M€) e ao Fundo de Acidentes de Trabalho (0,1 M€).

⁶ Estas duas entidades estão dispensadas do cumprimento da UTE, nos termos das alíneas e) e f) do n.º 4 do art. 91.º do DLEO 2023, respetivamente, mas encontram-se obrigadas à entrega dos rendimentos de todas as disponibilidades e aplicações financeiras auferidos fora do IGCP (de acordo o n.º 8 do mesmo artigo), a não ser que essa entrega, em situações excecionais, seja dispensada pelo membro do governo responsável pela área das finanças (n.º 9 do art. 91.º do DLEO 2023).

dispensa efetuado para os rendimentos auferidos em 2023¹. A SCML, por sua vez, alegou que *“Relativamente aos anos de 2020 a 2024 (...) encontra-se ainda a aguardar o despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, não tendo, neste contexto, e na expectativa da sua aprovação, a exemplo de anos anteriores, sido entregues os rendimentos de disponibilidades e de aplicações financeiras respeitantes ao período indicado”*.

Tratando-se de uma dispensa que pode ser autorizada em situações excepcionais, a situação de incumprimento só é ultrapassada com a decisão favorável dessa dispensa, mesmo que esta tenha sido autorizada com referência a anos anteriores. No entanto, também é de assinalar que uma maior tempestividade na apreciação dos pedidos por parte do MF contribuiria para uma maior transparência deste processo.

A prestação de informação incorreta ou falta de reporte por parte das entidades também constitui incumprimento da UTE. Em 2023, salientam-se as seguintes situações:

- ◆ Divergências no reporte de informação pelas EPR (31 entidades reportam menos 97 M€ quanto a disponibilidades no Tesouro, e 17 entidades menos 2 M€ de disponibilidades fora do Tesouro no sistema de reporte SISEE, quando comparado com o reporte feito no sistema SOL da DGO).
- ◆ Divergência entre a informação remetida pelo IGCP à DGTF² e a reportada pelas entidades, através do formulário da UTE disponível no sistema de recolha de informação (menos 530 M€³), no que respeita aos depósitos à ordem e aplicações financeiras efetuadas junto do IGCP, apesar dos esforços por parte da DGTF de reconciliação da informação.

Em contraditório, a DGTF e o MEF alegaram que, à semelhança de anos anteriores, a DGTF procedeu à reconciliação dos dados carregados pelas entidades com a informação remetida pelo IGCP, incluindo a análise dos pedidos de dispensa e os correspondentes despachos e que, sempre que foi detetada alguma discrepância, foi solicitado às empresas a justificação e/ou correção das divergências apuradas. Informaram ainda que a DGTF pretende otimizar o SISEE e, adicionalmente, procurar dar resposta às considerações formuladas pelo Tribunal de Contas. O IGCP, por sua vez, informou estar disponível, sempre que solicitado, para auxiliar na identificação das diferenças detetadas face ao reporte feito pelas entidades públicas.

O MEF e a DGTF informaram ainda que os formulários da UTE disponíveis no novo sistema de informação foram objeto de revisão por forma a permitir uma melhor validação, controlo e comparabilidade da informação reportada, tendo sido *“...introduzido 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”*.

Ora, estas alterações, em grande medida, já tinham sido comunicadas pela DGTF em 2023⁴, pelo que deverão ser avaliadas as razões para continuarem a verificar-se diferenças significativas ao nível da informação.

- ◆ Falta de reporte por seis entidades da AC e 12 com informação provisória.

¹ Tendo apresentado, em 09/02/2023, pedido de dispensa de entrega dos rendimentos de 2023 que, após aprovação do Secretário de Estado da Segurança Social, o Gabinete de Estratégia e Planeamento do MTSSS remeteu ao membro do Governo responsável pela área das finanças.

² Cfr. estipulado no n.º 2 do art. 28.º do RJSPE.

³ Cfr. informação de conciliação prestada pela DGTF.

⁴ No âmbito do contraditório ao PCGE 2022.

2.8.2.2. Entidades dispensadas do cumprimento da UTE

Em 2023, encontravam-se dispensadas do cumprimento da UTE (através de despacho do IGCP), 159 entidades envolvendo fundos fora do IGCP que totalizam 956 M€, com uma diminuição de 121 M€ (11%) justificada pela redução no que respeita às EPR (502 M€), sobretudo pela diminuição no Fundo de Garantia de Depósitos (567 M€)¹, compensada em parte pelo aumento verificado relativamente às EPNF, com destaque para a TAP SA (com mais 386 M€).

Quadro 40 – Fundos fora do IGCP detidos por entidades com despacho de dispensa do cumprimento da UTE

(em milhares de euros)

Tipo de entidade	Fundos fora do IGCP		Variação	
	2022	2023	Valor	%
SI	1 620	779	-841	-51,9
SFA	50 741	50 908	167	0,3
EPR	684 112	182 036	-502 076	-73,4
EPNF	341 264	722 677	381 413	111,8
Total	1 077 736	956 400	-121 337	-11,3

Fonte: DGO, DGTF e IGCP. Cálculos TC.

Para além das dispensas por despacho, verificou-se que 20 entidades dispensadas por disposição legal detinham 7 433 M€ de fundos fora do IGCP (5 638 M€ em 2022), sendo de destacar a CGA com 7 353 M€ (98,9%).

A quase totalidade dos serviços bancários objeto de dispensa continua a ter como fundamento não serem prestados pelo IGCP².

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2021, no âmbito da unidade de tesouraria do Estado:

Recomendações PCGE 2021	Ações tomadas/Progressos
<p>Recomendação 19 (Rec. 22 – PCGE 2022)</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, com a definição de um regime sancionatório a aplicar às entidades incumpridoras, mormente as consequências pelo seu incumprimento.</p>	<p>O MF informou que, apesar de, em 2019, terem sido dadas indicações para a revisão do regime da tesouraria do Estado, a “...<i>evolução dos projetos da UniLEO, nomeadamente no que diz respeito à gestão da tesouraria e à ECE, ainda não permite a revisão daquele diploma</i>”.</p> <p>Dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 22).</p>
<p>Recomendação 25 (Rec. 23 – PCGE 2022)</p> <p>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.</p>	<p>De acordo com o MF, estas questões serão objeto de análise no âmbito do projeto da Tesouraria que decorre da implementação da LEO.</p> <p>Dado o exposto, a recomendação encontra-se parcialmente implementada, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 23).</p>

¹ Esta entidade, em 31/12/2023, detinha no IGCP, 180 M€ em aplicações financeiras CEDIC/CEDIM.

² Designadamente os respeitantes a: operações relativas à guarda de títulos não representativos de dívida pública; vertente credora de débitos diretos; cartões pré-pagos; valores objeto de recolha e para obtenção de moeda para trocos; e garantias bancárias (que não possam ser substituídas por depósitos caucionados).

2.8.3. Reporte sobre a tesouraria no âmbito da reforma em curso

No âmbito da reforma de implementação da LEO:

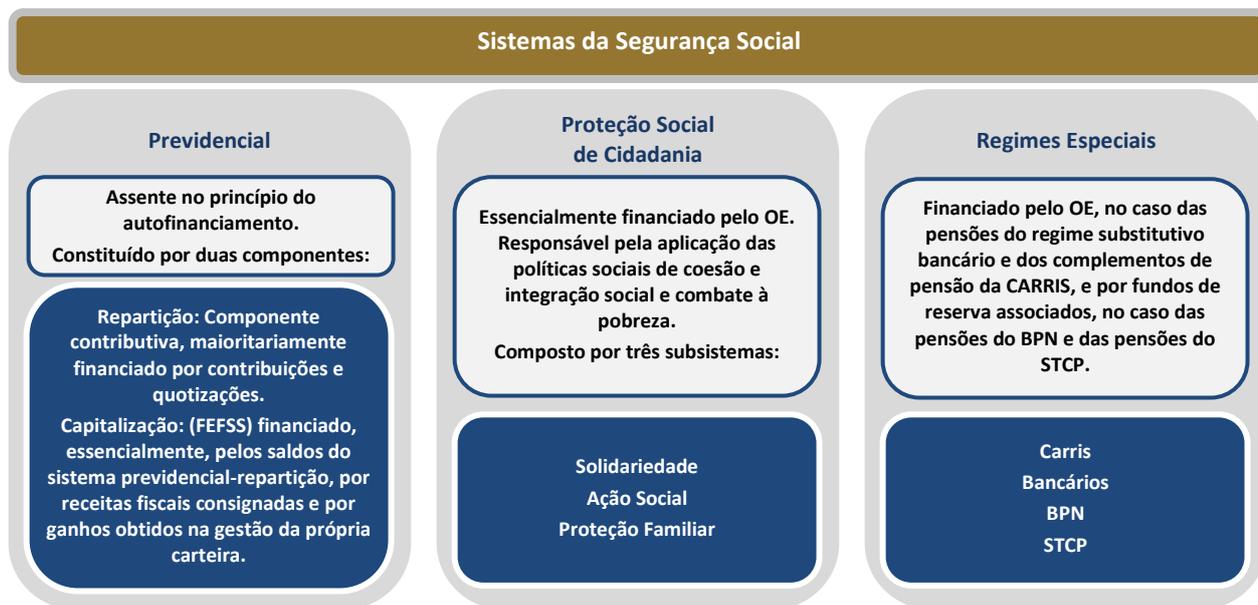
- ◆ Está prevista a inclusão na CGE de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas da AC¹, que passarão a refletir a totalidade dos meios financeiros líquidos das entidades da AC, incluindo também os detidos em contas fora da tesouraria do Estado. Porém, não estão definidos ainda os elementos informativos a constar no relatório e notas às demonstrações orçamentais e financeiras, nem estão previstos, nos mapas contabilísticos que acompanham a CGE, quaisquer mapas relativos à situação de tesouraria e à reconciliação da mesma com a execução orçamental.
- ◆ Encontra-se por concluir o modelo de gestão e controlo da tesouraria, bem como a revisão do Regime da Tesouraria do Estado, cuja proposta de diploma se encontra em elaboração pelo IGCP desde 2019. Em contraditório, o MEF e o IGCP salientaram a importância da articulação destes dois trabalhos, referindo que, em 2022, o IGCP comentou um draft do documento “*Modelo de Gestão da Tesouraria - Modelo Concetual e Requisitos Funcionais*” elaborado pela UniLEO.

¹ Art. 66.º da LEO.

3. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

Nos termos da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS)¹, o Sistema da Segurança Social (SSS) é composto por sistemas e subsistemas, assentes em princípios previstos na lei², os quais prosseguem objetivos que se consubstanciam na atribuição de prestações pecuniárias e em espécie, bem como na disponibilização de serviços e equipamentos sociais e que se refletem quer nas tipologias das despesas incorridas, quer nas respetivas fontes de financiamento (cfr. Figura 10).

Figura 10 – Sistemas e subsistemas da segurança social



Nota: A LBSS integra ainda o sistema complementar que compreende um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa coletiva e individual (art. 81.º), mas que não integra o perímetro de consolidação da CSS.

Fonte: LBSS, na redação atual.

É no sistema previdencial, ao qual se aplica o princípio do autofinanciamento³, que se colocam as questões relacionadas com a sustentabilidade do SSS, uma vez que os demais sistemas sendo financiados por transferências externas, sobretudo transferências do OE, deverão ter um efeito neutro nas contas da segurança social, o que se verificou em 2023.

Em 2023 foi adotado por todas as entidades do subsetor da segurança social, pela primeira vez, o SNC-AP, processo que apresentou desafios que levaram ao atraso no fecho das contas individuais das entidades do perímetro da SS, resultando em que a CGE 2023 não viesse acompanhada da demonstração consolidada do desempenho orçamental e dos anexos à consolidação orçamental, bem como das demonstrações financeiras

¹ Lei 4/2007, de 16/01, na sua redação atual.

² Constituem princípios gerais do SSS o princípio da universalidade, da igualdade, da solidariedade, da equidade social, da diferenciação positiva, da subsidiariedade, da inserção social e da coesão intergeracional, entre outros.

³ No âmbito do sistema previdencial cabe ao Estado financiar as despesas que decorrem da aplicação de medidas de política não previstas na LBSS, como é o caso das medidas extraordinárias COVID-19 e de mitigação dos efeitos da inflação nos orçamentos das famílias, empresas e entidades do setor social e as que constituem a componente pública nacional dos projetos cofinanciados por fundos europeus, ou a diversificação de fontes de financiamento do FEFSS.



consolidadas (DF) e respetivos anexos, não tendo por isso sido apresentada nos termos legais¹ (cfr. Parte A – Ponto 1).

Ainda não foram disponibilizados ao Tribunal, apesar de legalmente exigidos: o Parecer do Fiscal Único e CLC das contas do IGFSS e ISSM e o parecer sobre as contas do FCE. Os pareceres sobre as contas de 2023 do FESSPAC e do FESSPBC não foram disponibilizados ao Tribunal porque ainda não foram nomeados os membros dos respetivos conselhos consultivos, responsáveis pela sua emissão.

No âmbito das CLC foi emitida uma escusa de opinião pelo Fiscal Único do ISS por falta de prova de auditoria suficiente para emissão de uma opinião sobre as demonstrações financeiras². As restantes CLC foram emitidas na modalidade de opinião com reservas e com ênfases (IGFCSS, II, FEFS e FGS) nas áreas, rubricas e matérias identificadas na figura seguinte.

Figura 11 – Principais reservas e ênfases

Reservas	Ênfases
<ul style="list-style-type: none">• Reconhecimento dos subsídios ao investimento. (II)• Dívida de terceiros, encargos com pensões, provisões de cobrança duvidosa e imobilizado. (ISSA)• Fragilidades na análise das responsabilidades emergentes do deferimento dos processos em que o FGS assume a obrigação de pagar. (FGS)• Aplicação do princípio do acréscimo e eventuais efeitos nas demonstrações financeiras. (FGS)	<ul style="list-style-type: none">• AS DF de 2022 e 2023 foram preparadas de acordo com diferentes regimes contabilísticos. (ISSA)• Aplicação do princípio da especialização às contribuições sociais em 2023. Até 31/12/2022 eram registadas na data de entrega das declarações dos contribuintes. A correção desta situação em 2023, originou um incremento na rubrica "Resultados Transitados" do património de 34 284 m€. (ISSA)• Alterações, face a 2022, em estimativas contabilísticas associadas às imparidades de contas a receber e ao reconhecimento de provisões cujo impacto está refletido em resultados do exercício. (FGS)• Ajustamentos de transição do POCISSSS para o SNC-AP – Os valores referentes ao período findo de 31/12/2022 não foram reexpressos, ficando assim a comparabilidade afetada. (IGFCSS e FEFS)

Fonte: CLC das entidades referentes ao exercício de 2023.

A existência de reservas e ênfases³, a que acresce a ausência de CLC e Pareceres revelam fragilidades existentes nas demonstrações financeiras das entidades do perímetro de consolidação da CSS, algumas das quais têm vindo a ser alvo de reservas por parte do Tribunal nos diversos pareceres (dívida de terceiros e provisões para cobrança duvidosa).

No que concerne à informação orçamental consolidada constante da CGE, para além da questão já referida de refletir a informação não definitiva de 5 de abril, verificou-se que, contrariamente ao informado pelo II, em sede de contraditório do PCGE 2022⁴, o módulo de consolidação ainda não se encontra operacional⁵, pelo que não foi

¹ Em sede de prestação de contas ao Tribunal, a conta consolidada da segurança social foi entregue no dia 28/06/2024, sendo que, à semelhança dos anos anteriores, veio acompanhada por um relatório sintético, não constando o parecer do conselho consultivo do IGFSS sobre a CSS. A prestação de contas ao Tribunal não se confunde, nem substitui a informação que por lei deve constar da CGE e ser alvo de parecer por parte do Tribunal e posterior apreciação e aprovação por parte da AR.

² A inexistência de uma base apropriada de cálculo das provisões das dívidas de prestações a repor, o facto do sistema de gestão do imobilizado não permitir um adequado controlo, inventário, e processamento do cadastro dos bens do imobilizado, impossibilitando assegurar com razoabilidade o valor dos ativos fixos tangíveis existentes e consequentemente as depreciações do exercício e o impacto quer nos ativos e património líquido quer no resultado líquido do exercício e a incapacidade de pronúncia sobre a adequação do saldo de 88,7 M€ registado nos devedores por transferências obtidas, constituíram a base para a escusa de opinião.

³ Algumas decorrem da passagem para o novo normativo contabilístico.

⁴ "...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 ..." e que o "...novo SIF adotou ainda o módulo de Business Planning and Consolidation (BPC) no sentido de suprimir as deficiências do anterior módulo EC-CS...".

⁵ Não existe informação disponível quando se acede ao mesmo.

possível concluir sobre se as limitações apontadas no PCGE 2022 (cfr. Figura 12) foram supridas, com exceção da relativa à imputação das despesas de administração e outras despesas comuns do SSS que continua a carecer de intervenção manual para imputação proporcional das despesas aos Sistemas/Subsistemas.

Em sede de contraditório, o II alegou que “Em 2024 foram endereçados ao II, pelo IGFSS, vários pedidos de alteração e correção ao módulo, não existindo à data nenhum pedido por implementar, assumimos que o módulo está operacional”. No entanto, à data da análise desta resposta, o módulo de consolidação continuava a não dispor de qualquer tipo de informação.

Figura 12 – Limitações no âmbito da consolidação orçamental



Fonte: PCGE 2022.

3.1. Alterações orçamentais

Em 2023, as alterações orçamentais efetuadas aumentaram significativamente a receita e a despesa previstas em 6 276 M€ (+9,9%) e 5 252 M€ (+8,8%), respetivamente, levando a um acréscimo de 1 024 M€ (+23,9%) no saldo orçamental (cfr. Quadro 41). Por sua vez, o financiamento de despesa efetiva através da integração de saldo da gerência anterior motivou um aumento da despesa efetiva (2 385 M€; +7,3%), superior ao da receita efetiva (2 093 M€; +5,7%), o que se traduziu numa diminuição de 292 M€ (-7,3%) do saldo efetivo.

Quadro 41 – Orçamento da Segurança Social – alterações orçamentais – 2023

(em milhões de euros)

Designação	OSS Inicial	Alterações Orçamentais				OSS Final
		Crédito Especiais	Reforços	Anulações	Total	
Receita efetiva	36 487	1 095	2 613	1 615	2 093	38 580
Receita não efetiva	27 199	3 064	1 141	21	4 183	31 382
Ativos Financeiros	26 162	60	21	21	60	26 222
Passivos Financeiros	260	0	0	0	0	260
Saldo do Ano Anterior	777	3 004	1 120	0	4 124	4 901
Receita Total	63 686	4 159	3 754	1 636	6 276	69 963
Despesa efetiva	32 483	1 290	4 823	3 729	2 385	34 868
Despesa não efetiva	26 910	2 867	7 808	7 808	2 867	29 777
Ativos Financeiros	26 610	2 867	7 808	7 808	2 867	29 477
Passivos Financeiros	300	0	0	0	0	300
Despesa Total	59 393	4 157	12 631	11 536	5 252	64 645
Saldo Orçamental Efetivo	4 005					3 713
Saldo Orçamental Total	4 294					5 318

Nota: O Mapa 35 – Alterações orçamentais – Receita, publicado na CGE (p. 647) do Volume II, Tomo I, difere do Mapa 9 publicado na CGE (p. 43) do Volume I, Tomo III. As discrepâncias encontradas não prejudicaram a análise.

Fonte: LOE e CGE 2023. Cálculos TC.



Estas alterações orçamentais refletem, do lado da receita, sobretudo créditos especiais com proveniência em integração de saldos de anos anteriores (3 004 M€) e transferências do OE (919 M€), destinados, na sua maior parte, à cobertura de aumentos nas dotações de despesa de ativos financeiros (2 867 M€) e de despesa efetiva no âmbito das medidas extraordinárias e temporárias de mitigação do impacto do choque geopolítico (926 M€).

3.2. Demonstrações orçamentais

As demonstrações orçamentais da Segurança Social que serviram de base à presente análise, são as que constam do anexo à CGE 2023, as quais traduzem a informação financeira reportada a 05/04/2024, pelo que o exame efetuado neste ponto pode apresentar limitações consistentes com a condição dessa informação, mas sem impactos materialmente relevantes¹.

Em 2023, teve particular impacto nas receitas e despesas aqui apreciadas o crescimento do emprego e das remunerações, com um aumento da receita de contribuições e quotizações (12,5%). Do lado da despesa, impactaram os apoios concedidos para mitigar o efeito do choque geopolítico² (863 M€). Verificou-se, assim, um crescimento da receita (7,9%) superior ao da despesa (4,4%) que originou um aumento, pelo terceiro ano consecutivo, de 34,6% (1 409 M€) do saldo efetivo face a 2022³. Este crescimento da receita reflete uma situação predominantemente conjuntural do mercado de trabalho, enquanto as pressões do lado da despesa assumem um carácter estrutural, não só decorrentes dos aspetos demográficos, mas também dos direitos adquiridos resultantes de decisões de política no setor, sendo que o aumento das remunerações, que tem tido um impacto positivo nas receitas da SS, terá igualmente reflexo em despesas futuras que estejam indexadas às mesmas.

3.2.1. Receita

As receitas totalizaram 56 453 M€, +16,5% do que em 2022. Verificaram-se aumentos em todos os agrupamentos: receitas correntes (8,2%), receitas de capital (41,9%) e outras receitas (30,4%) (cfr. Quadro 42).

¹ A Conta Consolidada da Segurança Social (CSS) apresentada, ao TC, em 28/06/2024 apresenta um saldo efetivo superior em 1 M€ ao da CGE, decorrente de um acréscimo da receita efetiva de 1,3 M€ e da despesa efetiva de 0,3 M€. Estas diferenças prendem-se, essencialmente, com o lançamento de receita e despesa no âmbito do PRR por parte do II. Verifica-se igualmente uma recomposição na despesa com uma redução de 0,8 M€ da despesa de administração (excluindo PRR) e um acréscimo da mesma magnitude na Ação Social (0,8 M€) e outras prestações (0,1 M€).

² Apoio extraordinário às famílias mais vulneráveis, apoio extraordinário à renda, complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens, apoio para alimentação das famílias mais carenciadas, apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações, apoio a beneficiários de pensões e a entidades do setor social.

³ Saldo efetivo em 2023 foi de 5 477 M€, que compara com 4 068 M€, em 2022.

Quadro 42 – Receitas por classificação económica – 2022-2023

(em milhões de euros)

Designação	2022	2023		Variação 2023/2022	
	CSS	OSS Final (b)	CGE	Valor	%
Receitas Correntes	35 205	38 389	38 095	2 891	8,2
Impostos Indiretos	230	225	235	5	2,1
Contribuições para a Segurança Social	22 316	24 187	25 113	2 797	12,5
Taxas, multas e outras penalidades	91	87	104	14	15,4
Rendimentos da propriedade	518	510	590	72	13,8
Transferências correntes	11 994	13 304	11 995	1	0,0
Venda de bens e serviços correntes	47	60	48	1	2,7
Outras receitas correntes	8	15	9	1	10,4
Receitas de Capital	9 319	26 494	13 221	3 902	41,9
Venda de bens de investimento	1	10	0	0	-46,3
Transferências de capital	0	2	0	0	0,0
Ativos financeiros	9 318	26 222	13 221	3 902	41,9
Passivos financeiros	0	260	0	0	n.a.
Outras receitas de capital	0	0	0	0	115,0
Outras Receitas	3 938	5 080	5 136	1 198	30,4
Reposições não abatidas nos pagamentos	321	179	236	-86	-26,7
Saldo do Ano Anterior	3 617	4 901	4 901	1 284	35,5
Receita Total	48 463	69 963	56 453	7 991	16,5
Receita Efetiva (a)	35 527	38 580	38 332	2 804	7,9

(a) Receita efetiva = Receita total deduzida do saldo do ano anterior e dos ativos e passivos financeiros.

(b) Valores do OSS Final com sustentação nas alterações orçamentais.

Fonte: CSS 2022, CGE 2023 e OSS final. Cálculos TC.

Em 2023, destacaram-se: i) o aumento de 12,5% na receita proveniente de contribuições e quotizações, para 25 113 M€, essencialmente por conta da recuperação do mercado de trabalho (mais população ativa empregada¹ melhor remunerada²), mas também devido ao aumento da cobrança coerciva e da recuperação da cobrança suspensa no âmbito de medidas de combate aos efeitos da pandemia; ii) o aumento de 41,9% da receita de ativos financeiros, traduzindo a gestão da carteira de ativos do FEFSS³; iii) o aumento de 13,7% da receita de rendimentos de aplicações financeiras (juros); e iv) o aumento de 13,9% na receita fiscal consignada à SS.

Relevam ainda as receitas dos resultados da exploração de jogos sociais pela SCML (205 M€) que recuaram 6 M€ (2,7%), face a 2022 compensadas pelo acréscimo das receitas do imposto especial sobre o jogo *online* (Turismo de Portugal), em 10 M€ (54,9%), que atingiu o montante de 30 M€.

Já as transferências, correntes e de capital provenientes da AC e da UE, a segunda principal componente das receitas efetivas, mantiveram-se, no seu conjunto, estáveis entre 2022 e 2023 (cfr. Quadro 43).

¹ 5 362 766 indivíduos em 2023 que compara com 5 120 898 em 2022 e com 4 012 460 em 2015 – cfr. *Estatísticas da Segurança Social* – extração efetuada em 27/03/2023.

² Acordo de rendimentos para o setor privado, aumento da Remuneração Mensal Mínima Garantida e revalorização da massa salarial pública.

³ Cfr. ponto 3.4.

Quadro 43 – Transferências da AC e da UE para a SS – 2022-2023

(em milhões de euros)

Transferências para a CSS	2022	2023		Variação homóloga	
		OSS Final (c)	CGE	Valor	%
Administração Central, das quais:	10 904	11 051	11 034	130	1,2
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	7 908	8 470	8 450	542	6,8
Transferências do OE – CPN (POAPMC, FSE, PT2020/2030)	157	149	149	-7	-4,5
Transferências do OE – Regime Substitutivo Bancário	409	401	395	-13	-3,3
Transferências do OE – Receitas fiscais consignadas à SS (a)	1 449	1 652	1 652	202	13,9
Transferências do OE – Medidas Excepcionais – COVID-19	616	0	0	-616	-100,0
União Europeia, das quais:	1 091	2 255	962	-129	-11,9
Transferências do Fundo Social Europeu (FSE)	1 059	1 849	869	-190	-17,9
Transferências do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)	5	289	66	61	1 202,1
Total das transferências AC e UE	11 995	13 306	11 996	1	0,01
Receita total	48 463	69 963	56 453	7 991	16,5
Receita efetiva (b)	35 527	38 581	38 332	2 804	7,9

(a) Em 2023: Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário (38 M€), Adicional ao IMI (145 M€), IRC (440 M€) e IVA Social (1 028 M€).

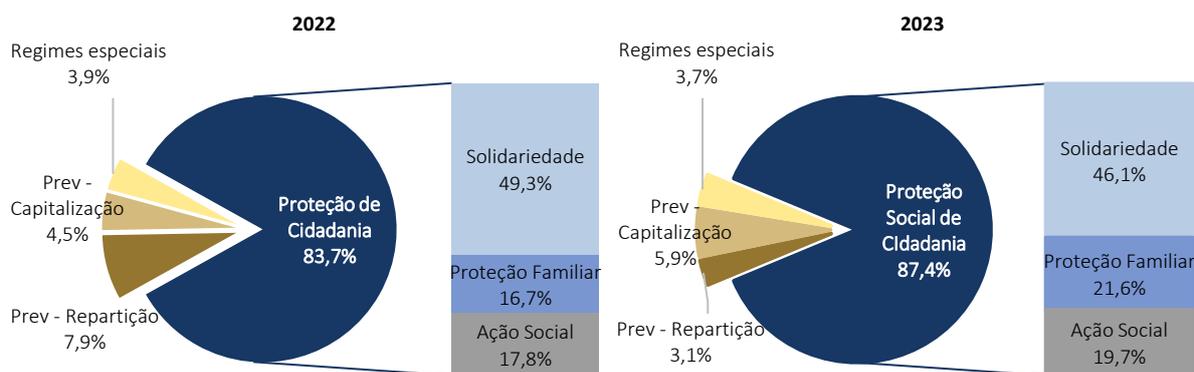
(b) Receita efetiva = Receita total deduzida do saldo do ano anterior e dos ativos e passivos financeiros.

(c) Valores do OSS Final, com sustentação nas alterações orçamentais.

Fonte: CSS2022, CGE 2023 e OSS final. Cálculos TC.

As transferências da AC, que totalizaram 11 034 M€, representaram o esforço do Estado no financiamento do SSS, em 2023, com destaque para as receitas da LBSS que visaram financiar as despesas da componente não contributiva do sistema, em linha com as políticas de reforço da coesão e integração social e combate à pobreza, que registaram um aumento de 542 M€ (6,8%), totalizando 8 450 M€, onde se incluíram também as verbas destinadas a financiar os apoios do Estado para mitigar o aumento dos preços da energia e dos bens alimentares (863 M€, cfr. Anexo C1) e para as receitas fiscais consignadas à SS que ascenderam a 1 652 M€ (+13,9%).

As transferências da AC abrangeram todos os sistemas e subsistemas, mas tiveram um maior enfoque no sistema de proteção social de cidadania (cfr. Gráfico 46), que apresentou uma subida de 3,7 p.p., refletindo simultaneamente uma menor necessidade de compensação do subsistema previdencial-repartição por políticas de apoio não contributivas e o aumento do financiamento dos subsistemas de proteção familiar e ação social, designadamente em reflexo das medidas de apoio a crianças e jovens e do aumento do abono de família, bem como das transferências para as IPSS.

Gráfico 46 – Esforço financeiro do Estado – OE – 2022-2023

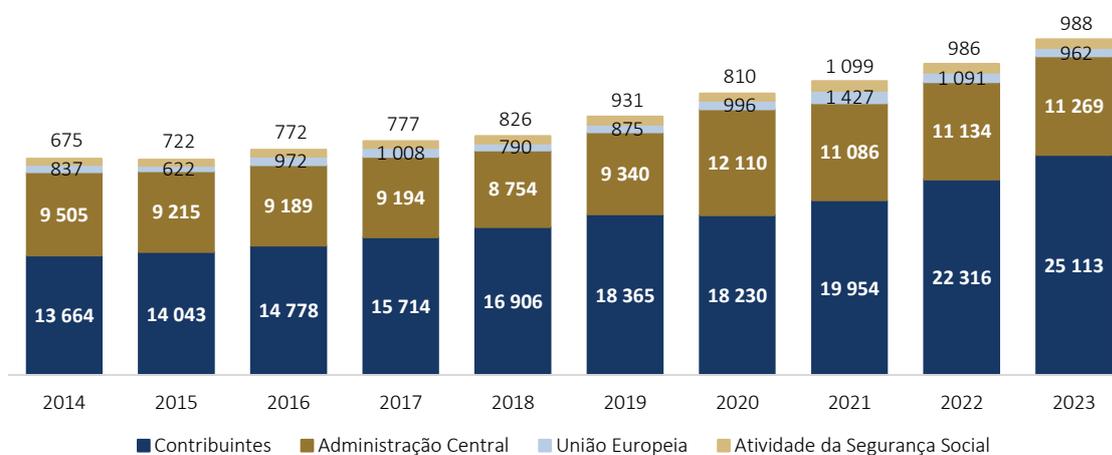
Fonte: CSS 2022.

Fonte: CGE 2023.

No que concerne às transferências da UE (962 M€¹), o decréscimo de 129 M€ (11,9%) justificou-se pelo decréscimo de 190 M€ nas receitas provenientes do FSE, parcialmente compensado pelo crescimento de 61 M€ nas verbas proveniente do PRR².

Em suma, a estrutura de financiamento do SSS mantém-se cada vez mais ancorada na receita de contribuições e quotizações (com um peso crescente), que representam 65,5% do total³. Por sua vez, as transferências provenientes da administração central (por via de transferências e de consignação de receitas fiscais) e a remanescente proveniente, entre outros, de fundos da UE e de receitas próprias da atividade da SS representam 28,8% e 5,7%, respetivamente.

Gráfico 47 – Estrutura do financiamento do sistema da SS – 2014-2023



Fonte: CSS 2014 a 2022 e CGE 2023.

3.2.2. Despesa

A despesa totalizou 55 633 M€, mais 27,7% do que em 2022. A despesa corrente constitui a maior fatia (58,9%; 32 759 M€), mais 4,3%⁴ face a 2022, e os restantes 22 875 M€ (41,1%) são despesas de capital⁵, estas com um acréscimo de 88,1% (cfr. Quadro 44).

¹ 230 M€ para o subsistema Ação Social e 732 M€ para o previdencial-repartição.

² As receitas provenientes do FEAC apresentaram um decréscimo de 1,9% (1 M€).

³ Receita efetiva.

⁴ Fruto da adoção do SNC-AP verificou-se que a despesa relativa a 165 M€ de retenções de dezembro só foi reconhecida no mês do pagamento (janeiro de 2024). Sem este efeito, a despesa corrente de 2023 teria aumentado 1 517 M€ (+4,8%).

⁵ Destas apenas 96 M€ constituem despesa efetiva.



Quadro 44 – Despesas por classificação económica – 2022-2023

(em milhões de euros)

Designação	2022	2023		Variação 2023/2022	
	CSS	OSS Final (b)	CGE	Valor	%
Despesas Correntes	31 407	34 713	32 759	1 351	4,3
Despesas com o pessoal	303	348	322	19	6,3
Aquisição de bens e serviços	91	213	97	6	6,7
Juros e outros encargos	7	9	6	-1	-11,5
Transferências correntes	30 046	32 415	31 497	1 451	4,8
Subsídios	950	1 713	831	-118	-12,5
Outras despesas correntes	11	15	6	-5	-47,5
Despesas Capital	12 159	29 932	22 875	10 716	88,1
Aquisição de bens de capital	46	102	51	5	11,6
Transferências de capital	6	52	44	38	624,6
Ativos financeiros	12 107	29 477	22 779	10 672	88,1
Passivos financeiros	0	300	0	0	-100,0
Despesa Total	43 566	64 645	55 633	12 067	27,7
Despesa Efetiva (a)	31 459	34 868	32 854	1 395	4,4

(a) Despesa efetiva = Despesa total deduzida dos ativos e passivos financeiros.

(b) Valores do OSS Final, com sustentação nas alterações orçamentais.

Fonte: CSS 2022, CGE 2023 e OSS final. Cálculos TC.

Destaca-se:

- ◆ O aumento de 1 451 M€ (4,8%) nas transferências correntes, influenciado pela evolução das transferências para as famílias (mais 1 365 M€, 5,2%), 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, 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 do choque geopolítico e as medidas de emergência tomadas na sequência dos grandes incêndios e inundações¹.

Apesar de não prevista no orçamento da SS², verificou-se estar incluída na rubrica “transferência corrente” a transferência de 34 M€ para a SCML destinada ao pagamento de “despesas extraordinárias incorridas devido ao aumento exponencial de pessoas acolhidas na resposta social Estrutura Residencial para Pessoas Idosas (ERPI)”, ocorrida durante os anos da crise sanitária (de abril de 2020 a novembro de 2022) “...tendo os custos da proteção das pessoas idosas e de prevenção de saúde pública sido suportados apenas pela SCML”³. Segundo o ISS, os valores foram apurados pela SCML (que remeteu uma lista nominativa), mas não foi possível confirmar, em sede deste Parecer, diversas situações, designadamente: i) se os valores identificados pela SCML foram validados pelo ISS; ii) se o referido aumento de pessoas acolhidas na resposta social ERPI⁴ e dos inerentes custos (suportados pela SCML) resultou das suas atribuições e do normal funcionamento das atividades sociais daquela entidade (incluindo protocolos com outras

¹ Portaria 48/2023, de 15/01 – Incêndios florestais no Parque Nacional da Serra da Estrela, ocorridos em agosto de 2022 e cheias e inundações, em dezembro de 2022 e janeiro de 2023 e RCM 136/2023, publicada em 03/11 – Incêndios rurais ocorridos em agosto de 2023 em Baiona (Odemira, Aljezur e Monchique) e Carrascal (Castelo Branco e Proença-a-Nova).

² O ISS e a SCML celebraram uma adenda ao protocolo que já vinha sendo aplicado desde 2019, homologada pela Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social em 09/08/2023, que previu o pagamento de uma comparticipação única correspondente às despesas apuradas, que ocorreu na sequência de uma alteração orçamental (Informação I-IGFSS/#DOC-DO/260067/2023, de 11/08).

³ De acordo com informação transmitida pelo ISS a 22/05.

⁴ De acordo com informação dos relatórios de contas da SCML o número de utentes em ERPI e de Processos Acompanhados com ERPI privadas foram diminuindo no período de 2020 a 2022, face a 2019.

entidades), uma vez que a SCML sempre teve ERPI não protocolados ou se foi em resposta a necessidades e solicitações da SS não contempladas em protocolo (p. ex. através da utilização de vagas de emergência); e iii) as razões pelas quais tais compromissos não foram satisfeitos em tempo oportuno, mas apenas decorridos mais de três anos. De salientar ainda que estes montantes não se encontravam relevados contabilisticamente nas contas do ISS nos anos referidos. Acresce que os termos da cooperação entre ambas as instituições, em vigor ao tempo dos factos, não abrangia a área de intervenção em causa, sendo que, com exceção da adenda extraordinária, continua a não prever para o futuro.

Em sede de contraditório, o MTSSS informou que *“Por despacho da Senhora Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social foi remetido ao Senhor Inspetor-Geral do MTSSS o Relatório de Gestão e Contas da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa referente ao exercício de 2023...”*, de 25/05/2024, e que, em 06/08/2024, o *“...Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP determinou uma averiguação interna sobre a transferência de 34 M€ para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa de cujos resultados daremos conta ao Tribunal de Contas...”*.

- ◆ A despesa com ativos financeiros (22 779 M€¹) aumentou 10 672 M€ e traduz, em larga medida (83,7%), os investimentos financeiros efetuados pelo FEFSS (19 057 M€) no âmbito da gestão da sua carteira, sendo que, em 2023, se verificou um crescimento expressivo desta despesa no sistema previdencial-repartição.

Numa análise da despesa por natureza, constatou-se que 93,8% da despesa efetiva² se destinou ao pagamento de prestações sociais (30 818 M€, mais 1 431 M€) e a formação profissional e políticas ativas de emprego (1 629 M€, menos 58 M€), tal como discriminado no Quadro 45.

Nas prestações sociais, destacam-se as despesas com pensões e complementos, que ascenderam a 20 973 M€, mais 836 M€ (4,2%) face a 2022, refletindo quer um conjunto de medidas do ano³, quer o aumento do número de beneficiários (mais 30 950 beneficiários/pensões)⁴, 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).

O valor da despesa com pensões e complementos em 2023 está influenciado por:

- ◆ 648 M€⁵ do complemento excecional (e não repetível) pago a pensionistas, em outubro de 2022, que se destinou, por um lado, a minimizar os efeitos da inflação no rendimento dos pensionistas ainda em 2022 e, por outro, a garantir que, em conjunto com o aumento de pensões aplicado em janeiro de 2023 se cumpriria a obrigação de atualização regular prevista na lei. Nestes termos, este complemento traduziu-se na antecipação de parte da atualização normal do valor das pensões a pagar em 2023 pelo que, sem esta decisão, constituiria despesa de 2023.

¹ A despesa está subavaliada em 148 M€ por depósitos a prazo do ISSA que não foram adequadamente registados como despesa de ativos financeiros.

² Em 2023, a despesa efetiva da SS totalizou 32 854 M€.

³ A reposição das atualizações anuais, com a aplicação de percentagens entre 3,89% e 4,83%, nos termos do art. 2.º da Portaria 24-B/2023, de 09/01, em cumprimento do art. 4.º da Lei 53-B/2006, de 29/12, e do art. 6.º da Lei 52/2007, de 31/08. Os aumentos extraordinários aplicados entre 2017 e 2022 cujos efeitos financeiros perduram em 2023 e anos futuros e a atualização intercalar de pensões a partir de julho de 2023 (DL 28/2023, de 28/04).

⁴ Estatísticas da SS – situação da base de dados em 31/12/2022 (extração a 04/07/2024).

⁵ DL 57-C/2022, de 06/09, na versão atual, que estabelece medidas excecionais de apoio às famílias para mitigação dos efeitos da inflação.



- ◆ 165 M€ por conta da alteração de referencial contabilístico, fazendo com que o valor correspondente às retenções efetuadas nestas prestações em dezembro de 2023 apenas tenha reflexo na despesa em janeiro de 2024.
- ◆ 3 M€ de despesa de 2022, que só foi paga em 2023, uma vez que a portaria com os coeficientes necessários à revalorização das remunerações consideradas no cálculo das pensões atribuídas em 2022 só foi publicada em 2023¹. Por tal motivo, os valores daquelas prestações foram sujeitos a correção em 2023, com efeitos retroativos a janeiro de 2022, procedimento que veio onerar a despesa de 2023.

Quadro 45 – Despesa em prestações sociais, formação e políticas ativas de emprego

(em milhões de euros)

Prestações Sociais, Formação e Políticas ativas de emprego	2022	2023	Variação homóloga	
			Valor	%
Prestações Sociais	29 387	30 818	1 431	4,9
Pensões e complementos, dos quais:	20 137	20 973	836	4,2
Sobrevivência	2 649	2 849	199	7,5
Invalidez	1 165	1 209	44	3,8
Velhice	14 318	15 523	1 205	8,4
Pensões do regime substitutivo Bancário (a)	408	395	-13	-3,3
Complemento excecional de pensão	648	5	-642	-99,2
Parcela de atualização extraordinária de pensões	896	935	39	4,4
Desemprego e Apoio ao Emprego, das quais:	1 277	1 357	80	6,2
Subsídio de Desemprego	1 001	1 066	64	6,4
Ação social, das quais:	2 536	2 749	212	8,4
Transf. e subsídios – Instituições sem fins lucrativos	2 074	2 206	132	6,4
Transf. e subsídios – Famílias	122	148	26	21,5
Subsídio e complemento de doença	809	882	73	9,0
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	8	18	10	131,3
Garantia infância	25	86	61	241,7
Abono de família	817	985	168	20,6
Rendimento Social de Inserção	339	332	-7	-2,1
Complemento Solidário para Idosos	199	235	36	18,1
Medidas Excecionais e Temporárias (COVID-19)	599	3	-596	-99,4
Medidas do choque geopolítico (b)	506	818	311	61,5
Apoio extraordinário famílias mais vulneráveis	368	347	-22	-5,9
Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais	122	3	-119	-97,7
Apoio extraordinário por pessoa dependente	17	0	-16	-99,5
Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens	0	199	199	n.a.
Apoio extraordinário à renda	0	269	269	n.a.
Parentalidade	717	802	85	11,8
Subsídio por morte	135	136	1	0,4
Deficiência	633	759	127	20,0
Outras despesas	649	685	35	5,4
Formação profissional e PAE	1 687	1 629	-58	-3,4
Políticas ativas de emprego	709	837	128	18,1
Transf. e Subsídios de Formação profissional	978	792	-186	-19,0
Despesa total	43 566	55 633	12 067	27,7
Despesa efetiva (c)	31 459	32 854	1 395	4,4

(a) Esta despesa distribui-se pelas várias eventualidades (velhice, invalidez e sobrevivência).

(b) Excluindo complemento excecional de pensão e transferências para as IPSS (2022 e 2023).

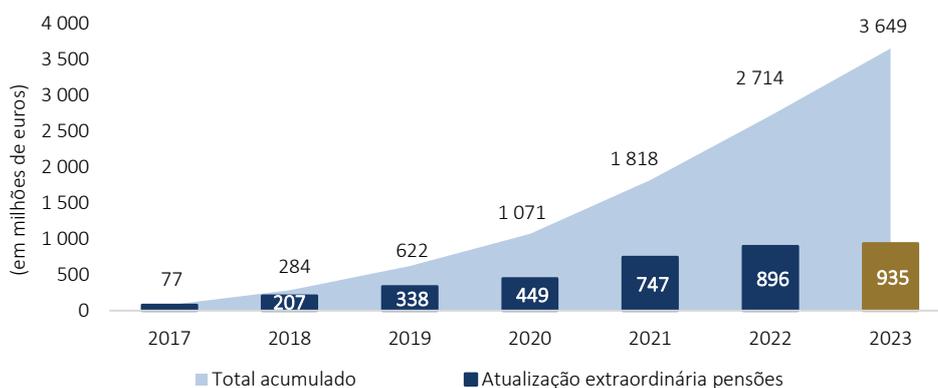
(c) Despesa efetiva = Despesa total deduzida dos ativos e passivos financeiros.

Fonte: CSS 2022 e CGE 2023.

¹ Portaria 24-C/2023, de 09/01.

De salientar que a medida de atualização extraordinária de pensões teve um impacto, em termos acumulados, de 3 649 M€ até 2023. Esta medida, que vigorou entre 2017 e 2022, continuará a gerar encargos ao longo da vida dos seus beneficiários sendo que, no ano de 2023, apresentou um crescimento, face a 2022, na ordem dos 39 M€ (cfr. Gráfico 48).

Gráfico 48 – Aumento extraordinário de pensões – 2017- 2023



Fonte: CSS 2017 a CSS 2022 e CGE2023. Cálculos TC.

Por sua vez, a despesa com as demais prestações sociais (9 845 M€) cresceu 6,4% face a 2022 e inclui um universo diversificado de finalidades. Os apoios concedidos para minimizar os efeitos da inflação decorrente do choque geopolítico, no total de 818 M€¹ (cfr. Anexo C1)², incluem medidas como a de apoio extraordinário às famílias mais vulneráveis (347 M€) e de apoio extraordinário às rendas (269 M€³, cfr. Caixa 9). Os apoios ao combate à pobreza e exclusão social incluem o rendimento social de inserção, cujo valor diminuiu 7 M€, e o complemento solidário para idosos, com um aumento de 36 M€.⁴

De salientar que, em 2023, a despesa com o apoio à parentalidade, à infância e juventude atingiu 1 270 M€, traduzindo as políticas de reforço continuado destas prestações⁵, em valor e alargamento do universo de beneficiários⁶. As prestações para crianças e jovens, no seu conjunto, aumentaram 50,9%, com destaque para o abono de família, que se expandiu 20,6% para 985 M€, e da garantia para a infância⁷, medida implementada faseadamente entre 2022 e 2023, que totalizou nos dois anos 111 M€ (86 M€ em 2023 e 25 M€ em 2022) e se

¹ Excluindo o complemento a pensionistas e os apoios extraordinários às entidades da economia social.

² Anexo C1 – Medidas excecionais e temporárias destinadas a mitigar os efeitos do Impacto Geopolítico: Apoio extraordinário às famílias mais vulneráveis (347 M€), apoio extraordinário às rendas (269 M€), complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens (199 M€), complemento excecional de pensão (5 M€), apoio para alimentação das pessoas mais carenciadas (13 M€) apoio extraordinário aos titulares de rendimentos e prestações sociais e por pessoa dependente (3 M€), apoio extraordinário a Instituições Particulares de Solidariedade Social (27 M€).

³ Despesa subavaliada em pelo menos 68 M€, pelo não pagamento em 2023 a 35 229 beneficiários e pelo não pagamento do valor referente a dezembro, despesa que transitou para 2024.

⁴ Medida: convergência do CSI para o limiar da pobreza.

⁵ Em 2023, o abono de família foi majorado para os agregados monoparentais em 50% para o 1.º escalão de rendimentos e em 42,5% para as crianças e jovens enquadrados entre os 2.º e 4.º escalões de rendimentos, com efeitos a partir de abril de 2023, mas com retroativos a janeiro na sequência da publicação da LOE 2023. Acresceu ainda uma prestação extraordinária de reforço ao abono de família de 15€ por beneficiário, paga trimestralmente, esta destinada a mitigar os efeitos da inflação.

⁶ Mais que compensando o efeito regressivo da população alvo que, não obstante o alargamento dos escalões, perdeu, entre 2022 e 2023, 26 736 indivíduos. Cfr. *Estatísticas da Segurança Social* – extração efetuada em 27/03/2023.

⁷ 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: i) uma prestação que complementa o abono de família; ii) 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; e iii) o Complemento garantia para a infância.



destinou ao combate à pobreza entre crianças e jovens inseridos em agregados familiares de baixos rendimentos. Destes apoios, 15,7% constituíram despesa de natureza extraordinária e temporária¹.

Por último, note-se que as prestações relativas ao subsídio de desemprego registaram um aumento de 6,4% para 1 066 M€, não obstante a redução de 6,4% no número de beneficiários. Estas prestações tiveram, em média, aumentos próximos dos 100€ entre 2017 e 2023², na sequência das políticas aplicadas para reforço dos rendimentos das famílias.

Não obstante a reduzida materialidade dos valores envolvidos, atenta a natureza de emergência dos apoios na sequência de grandes incêndios e inundações³, é de salientar a demora verificada na sua criação e atribuição, colocando em causa o propósito a atingir com os mesmos. Assim:

- ◆ Foram pagos, em 2023, cerca de 1 M€, referentes às situações de calamidade ocorridas em agosto de 2022, encontrando-se as demais situações ainda em avaliação⁴.
- ◆ Relativamente aos incêndios ocorridos em agosto de 2023⁵, os apoios foram criados apenas em novembro do mesmo ano, mas não foram ainda efetuados quaisquer pagamentos, uma vez que não foi ainda publicada a portaria para a definição dos requisitos.

Porém, e já em sede de contraditório, o MTSSS informou que “...foi pedida ao ISS, IP e ao IGFSS, IP a identificação de quais os apoios de emergência criados para mitigar os impactos de calamidades naturais que ainda se encontram em curso, para os quais devam ser criados os regulamentos necessários para o seu cabal cumprimento...”. Este procedimento é importante pois sinaliza a intenção de proceder à regulamentação em falta, no entanto, deverá também ter em consideração a demora na análise e concessão dos apoios já regulamentados.

3.2.3. Saldos da segurança social

Em 2023, a SS apresentou um saldo efetivo⁶ historicamente elevado de 5 477 M€, mais 34,6% face a 2022. Com exceção de 2020, nos últimos 10 anos tem-se verificado um aumento continuado deste saldo (cfr. Gráfico 49). Porém, os saldos apurados até 2017 foram financiados com transferências extraordinárias provenientes do OE. Já a partir de 2020, o crescimento destes saldos tem resultado, sobretudo, da evolução das receitas de contribuições e quotizações, possibilitando crescimentos da receita efetiva acima dos da despesa efetiva.

¹ Complemento extraordinário para crianças e jovens (199 M€).

² Cfr. *Estatísticas da Segurança Social* – extração efetuada em 27/03/2023.

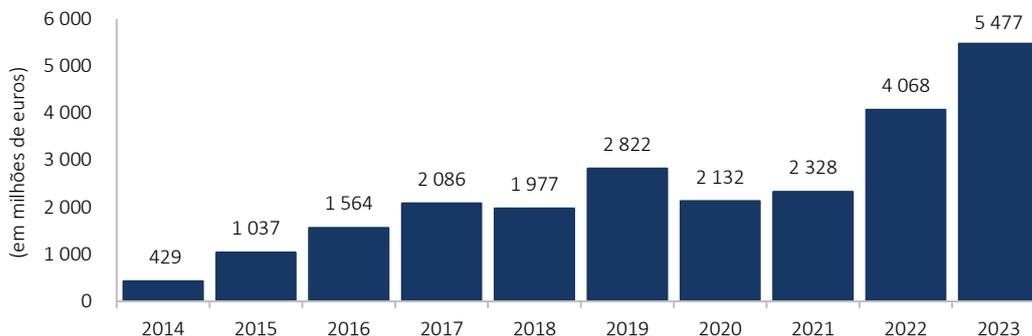
³ Portaria 48/2023, de 15/01 – Incêndios florestais no Parque Nacional da Serra da Estrela, ocorridos em agosto de 2022 e cheias e inundações, em dezembro de 2022 e janeiro de 2023 e RCM 136/2023, publicada em 03/11 – incêndios rurais ocorridos em agosto de 2023 em Baiona (Odemira, Aljezur e Monchique) e Carrascal (Castelo Branco e Proença-a-Nova).

⁴ Segundo informação prestada pelo IGFSS (Ofício S-IGFSS/300314/2024, de 05/04).

⁵ RCM 136/2023, publicada em 03/11 – incêndios rurais ocorridos em agosto de 2023 em Baiona (Odemira, Aljezur e Monchique) e Carrascal (Castelo Branco e Proença-a-Nova).

⁶ Sem atender aos saldos dos anos anteriores nem às receitas e despesas com ativos e passivos financeiros.

Gráfico 49 – Saldo anual efetivo do SSS – 2014-2023



Fonte: CSS 2013 a 2022 e CGE 2023. Cálculos TC.

Por sistemas e subsistemas, este saldo decompõe-se da seguinte forma:

- ◆ 5 464 M€ do sistema previdencial, na sua maior parte (92%) proveniente da componente capitalização e o restante da componente repartição. Note-se que o saldo da componente capitalização reflete o resultado das transferências do sistema previdencial-repartição (3 934 M€)¹, mas também a consignação de receitas fiscais ao FEFSS que, em 2023, totalizaram 623 M€. Relativamente às transferências para capitalização cabe relevar que, em 2023, foram transferidos 2 p.p. das quotizações arrecadadas no ano (1 500 M€), situação que não se verificava desde 2009. Embora a LBSS preveja tal transferência², salvaguardando a possibilidade de esta não ocorrer se a conjuntura económica ou a situação financeira do sistema previdencial justificadamente o não permitirem³, a sua concretização carece de uma decisão, designadamente sobre o montante a transferir. No passado, esta decisão encontrava-se respaldada em norma específica da LOE, o que não sucedeu em 2023, ano em que a operação foi sustentada por despacho de autorização do SESS a uma informação técnica de alteração orçamental do IGFSS.

Não se colocando em causa o mérito da transferência efetuada em 2023, considera-se que, atenta a obrigação prevista na LBSS e a significância destas operações, deve haver uma definição clara de a quem compete a decisão e dos procedimentos a adotar, todos os anos, quanto à apreciação da evolução da conjuntura económica e da situação financeira do sistema previdencial, que justifiquem a realização ou não da transferência, por forma a garantir que é uma decisão devidamente sustentada e em consonância com o pretendido na lei.

É, assim, um bom sinal a informação do MTSSS, em sede de contraditório, de que solicitou ao IGFSS que “...esclareça (...) e que remeta a este Gabinete cópia da proposta e despacho do Senhor Secretário de Estado da Segurança Social que autorizou a transferência de 1500 M€ para o FEFSS em 2023...”, no sentido em que evidencia a vontade de se inteirar dos procedimentos adotados, esperando-se que daí resulte uma clarificação e adequação dos procedimentos internos a adotar neste âmbito.

- ◆ 14 M€ do sistema de proteção social de cidadania para o qual contribuíram negativamente os saldos dos subsistemas de ação social e de proteção familiar em 48 M€ e 6 M€, respetivamente, e positivamente o subsistema de solidariedade com 68 M€.

No quadro seguinte apresenta-se a demonstração do apuramento dos saldos por sistemas, componentes e subsistemas.

¹ 2 434 M€ de saldos de anos anteriores e 1 500 M€ de quotizações cobradas em 2023 (2 p.p.), não tendo sido transferidos para capitalização os saldos restantes do financiamento das medidas extraordinárias e temporárias COVID 19 (37 M€).

² Entre 2 p.p. e 4 p.p., conforme n.º 1 do art. 91.º da LBSS.

³ N.º 3 do art. 91.º da LBSS.



Quadro 46 – 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. SEO inicial acumulado	3 468	1 183	7	86	540	0	5 285
1.1. Saldo de anos anteriores integrado	3 401	1 183	6	85	226	0	4 901
1.2. Saldo de anos anteriores não integrado	67	0	1	1	314	0	384
2. Receita do ano	26 807	18 055	2 357	4 934	2 935	404	55 494
2.1 Receita efetiva	26 807	5 034	2 357	4 934	2 736	404	42 273
2.2 Receita de ativos e passivos financeiros	0	13 021			199		13 221
3. Despesa do ano	30 057	19 066	2 363	4 866	2.818	404	59 575
3.1 Despesa efetiva	26 369	9	2 363	4 866	2 785	404	36 796
3.2 Despesa de ativos e passivos financeiros	3 688	19 057			34		22 779
4. SEO do ano (2)-(3)	-3 250	-1 011	-6	68	117	0	-4 081
5. SEO do ano com saldo integrado (4)+(1.1)	151	172	0	153	343	0	820
6. SEO final acumulado (4)+(1)	219	172	1	154	657	0	1 204
Saldo total efetivo do exercício de 2023	439	5 025	-6	68	-48	0	5 477

Fonte: CGE 2023. Cálculos TC. Valores não consolidados.

O detalhe do quadro permite (cfr. Anexo C2):

- ◆ 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). Em 2023, não se verificou a transferência de saldo do sistema de proteção social de cidadania para o sistema previdencial, prática que tem sido alvo de crítica por parte do Tribunal em pareceres anteriores, mas persiste a questão estrutural de 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.
- ◆ Identificar no sistema previdencial um saldo positivo que traduz um excedente orçamental, mas também uma política de investimento do FEFSS, uma vez que, enquanto em 2022 o FEFSS apresentava 1 180 M€ de depósitos à ordem (correspondente ao saldo transitado para 2023), em 2023 esse valor reduziu-se para 172 M€.
- ◆ Evidenciar o significativo impacto no saldo orçamental do sistema previdencial-repartição que passou de 3 468 M€, no final de 2022, para 219 M€ no final de 2023, de duas operações específicas: i) a transferência para capitalização de 2 p.p. das quotizações arrecadadas no ano; e ii) o aumento das aplicações financeiras em CEDIC (3 528 M€). Sem este impacto, o saldo acumulado no final do ano estaria em linha com o verificado no ano transato (5 247 M€; +1 599 M€, 43,8%).
- ◆ Por último, cabe referir que o SEO final acumulado total se encontra sobrestimado em 148 M€, valor referente a um depósito a prazo no mesmo montante, cuja constituição deveria ter sido classificado como despesa com ativos financeiros, mas foi incorretamente mantido como saldo.

O ISSA informou, em contraditório, que irá diligenciar pelo cumprimento do disposto no classificador de receitas e despesas, no que respeita à constituição e resgate de depósitos a prazo, em 2024.

Caixa 9 – Apoio extraordinário à renda

Uma política de âmbito e impacto nacional

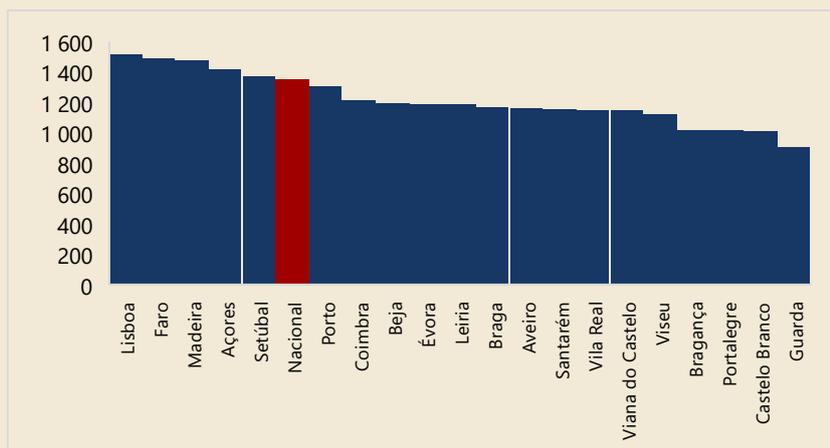
O apoio extraordinário à renda¹, é atribuído oficiosamente, ou seja, sem necessidade de qualquer iniciativa por parte dos beneficiários e com um teto máximo de 200€ mensais. Esta medida, criada em 2023 e integrada no pacote destinado a minimizar os efeitos da inflação nos orçamentos das famílias, visava garantir que a taxa de esforço com o pagamento da renda, suportada por famílias de menores rendimentos e rendimentos médios, não excedesse 35% do rendimento do agregado.

Em 2023, a medida abrangeu um universo de 258 661 beneficiários, envolvendo uma despesa pública de 350 M€ no ano² e refletindo um apoio anual médio de 1 351,87€ por beneficiário.

O exame desses dados permitiu concluir o seguinte:

- ◆ **Abrange todo o território nacional** – não obstante uma expressiva concentração dos apoios, em número de beneficiários e em valor do apoio, na área metropolitana de Lisboa³ e do Porto⁴, existem beneficiários da medida em todos os 308 municípios do país⁵. Os distritos de Lisboa e Faro, bem como as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, apresentam os valores médios de apoio anual por beneficiário mais altos do país, acima de 1 400€, sendo que apenas na Guarda esse valor está abaixo dos 1 000€.

Gráfico 50 – Valor médio de apoio anual por beneficiário por distrito



Fonte: AT, IHRU. Cálculos TC.

- ◆ **Abrange sobretudo cidadãos portugueses e de forma igual ambos os géneros** – sendo que 24,8% dos beneficiários têm nacionalidade estrangeira⁶ e 57,6% são do género feminino.
- ◆ **Abrange todas as faixas etárias** – verifica-se uma abrangência na idade dos beneficiários, com a maioria a concentrar-se entre os 35 e 50 anos (62,4%), mas havendo ainda uma percentagem significativa de jovens abaixo dos 35 anos (24,4%) e, em menor dimensão, de beneficiários com mais de 65 anos (13,2%).
- ◆ **25,1% dos apoios atingem o valor máximo de 200€** – verifica-se que 25,1% dos apoios apurados⁷ encontram-se no limiar máximo (200€ mensais) e uma percentagem relevante (17,5%) entre os 80€ e os 100€.

¹ DL 20-B/2023, de 22/03.

² O apoio começou a ser pago em junho de 2023, com retroativos a janeiro.

³ 40,7% e 45,0% do total nacional, respetivamente.

⁴ 19,9% e 19,3% do total nacional, respetivamente.

⁵ Os municípios com menor e maior número de beneficiários e de valor são o Corvo e Lisboa, respetivamente.

⁶ 26,4% do valor do apoio apurado.

⁷ O apoio resulta da diferença entre o valor da renda mensal devida e o valor resultante da taxa de esforço máxima de 35%, tendo como limite 200€ mensais.

Gráfico 51 – Distribuição de apoios por valor atribuído

Fonte: AT, IHRU. Cálculos TC.

O apuramento do valor dos apoios a conceder envolveu a articulação de três entidades

Podem beneficiar deste apoio os agregados familiares que, cumulativamente: a) tenham residência fiscal em Portugal; b) sejam titulares de contratos de arrendamento¹ de primeira habitação, celebrados até 15/03/2023; c) tenham um rendimento anual igual ou inferior ao limite máximo do sexto escalão do IRS (38 632€ em 2023); e d) tenham uma taxa de esforço igual ou superior a 35%².

Por forma a facilitar o apuramento automático do apoio, o legislador estipulou como fonte de informação (para o contrato e respetiva renda), a informação comunicada pelos senhorios à AT, aquando do registo do contrato e pagamento do respetivo imposto do selo. De igual forma, para efeito do rendimento anual, a informação relativa à última declaração de rendimentos e, subsidiariamente, nas situações em que tal não exista, a informação apurada pela SS relativa a pessoas singulares que tenham rendimentos mensais de trabalho declarados à segurança social ou sejam beneficiárias de um conjunto de prestações sociais³.

A AT é, deste modo, a entidade iniciadora do processo (com a identificação dos contratos e respetivos locatários, apuramento dos rendimentos anuais dos agregados, remetendo subsidiariamente para a SS, nos casos de inexistência de informação). A SS acrescenta a informação que disponha das pessoas singulares já sinalizadas pela AT e remete para o IHRU, que procede então ao cálculo do apoio⁴.

Este apuramento é efetuado anualmente, estando apenas prevista a comunicação mensal da cessação, anulação ou alteração por saída de locatário ou fim de contrato não renovável.

O regime legal com algumas lacunas, supridas à posteriori. Automatização e urgência sacrificam maior rigor.

O regime legal vigente para 2023 apresentava algumas lacunas que prejudicaram a adequada identificação dos beneficiários:

- ◆ não foram considerados para efeito do cálculo do rendimento anual do agregado os rendimentos não sujeitos a englobamento em sede de IRS, designadamente os sujeitos a taxa liberatória, permitindo, por exemplo, que detentores de rendimentos elevados, designadamente de capital, pudessem beneficiar deste apoio;
- ◆ não foram considerados para efeito do cálculo do rendimento anual do agregado outros tipos de rendimentos como os relativos a bolsas de investigação, seguros voluntários, pensões e outras prestações sociais atribuídas e pagas por outras entidades que não a SS;
- ◆ não foram previstas formas de intervenção das pessoas singulares que, por alguma razão, pudessem não cumprir algum requisito formal (como seja a não declaração do contrato de arrendamento à AT, ou o valor da renda declarado não ser o efetivo), mas que reuniam as condições para beneficiarem do apoio.

¹ Ou de subarrendamento, devidamente registados junto AT.

² Ou seja, a percentagem do seu rendimento anual afeta aos encargos anuais de pagamento das rendas seja igual ou superior a 35%.

³ Pensões de velhice, sobrevivência, invalidez ou pensões sociais; Prestações de desemprego; Prestações de parentalidade; Subsídios de doença e doença profissional, com período de atribuição não inferior a um mês; Rendimento social de inserção; Prestação social para a inclusão; Complemento solidário para idosos; e Subsídio de apoio ao cuidador informal principal.

⁴ Abatendo ao valor calculado eventuais outros apoios à renda já por este concedidos (n.º 4 do art. 6.º do DL 20-B/2023, de 22/03).

Estas situações foram, entretanto, supridas com a alteração efetuada em novembro de 2023¹, mas que não modificou o apuramento de 2023, vigorando apenas para 2024 e anos seguintes.

Foi também dado algum enfoque na urgência da implementação, colocando pressão nas entidades para um apuramento e processamento expedito. De facto, o apoio foi aprovado a 22/03/2023, estabelecendo-se um prazo de 30 dias úteis² para o início dos processamentos, o que levantou desafios às entidades envolvidas, não só ao nível dos controlos necessários, mas também da própria identificação do universo a cobrir. Em particular, a Segurança Social viu-se confrontada com a obrigação de pagamento, sem que estivesse assegurada a existência de informação nos seus sistemas que o permitisse, nomeadamente a existência de IBAN associado ao beneficiário. Este facto, justificou, em grande medida, que 35 229 beneficiários não tenham recebido o apoio.

O modelo evidencia riscos e fragilidades

O exame efetuado³ permitiu identificar desconformidades e outras situações, designadamente: i) 35 229 beneficiários a quem o apoio foi atribuído mas não foi pago⁴; ii) não pagamento dos valores referentes a dezembro de 2023⁵ iii) 32 locatários não residentes em território nacional beneficiaram deste apoio⁶; iv) um beneficiário cujo valor pago não é consistente com o valor atribuído⁷; v) beneficiários menores de idade, alguns de apenas 4 anos, 9 beneficiários com menos de 10 anos e 17 beneficiários entre os 10 e os 18 anos); e vi) 2 867 residentes não habituais beneficiaram deste apoio.

Neste contexto, e não obstante as melhorias introduzidas pela nova legislação, a análise aqui refletida aponta para a existência de riscos ao nível da operacionalização da medida:

- ◆ A delimitação do universo de beneficiários é feita apenas anualmente, não havendo atualizações previstas face a alterações de informação⁸, podendo originar o pagamento de apoios que já não sejam devidos atentas as alterações ocorridas, bem como excluir do apoio situações que surjam posteriormente.
- ◆ A utilização dos rendimentos do ano n-2, declarados no ano n-1, para apoios a vigorar no ano n, introduz um elevado desfasamento temporal em que a situação financeira dos locatários pode ter sofrido alterações significativas. Podendo servir de referência, deveria haver norma de ajustamento por forma a não beneficiar nem prejudicar beneficiários cuja situação financeira se tenha alterado, entretanto.
- ◆ A utilização do valor da renda declarada aquando do registo do contrato introduz distorções, sobretudo em contratos mais antigos, uma vez que essa renda não reflete os aumentos que possam, entretanto, ter ocorrido. Embora atualmente os beneficiários possam aduzir nova informação, isso não altera que o apuramento inicial é feito com informação que poderá estar desatualizada e para a qual existe melhor fonte de informação, como sejam os recibos de renda emitidos pelos senhorios.
- ◆ A informação referente ao registo dos contratos está dependente de uma ação do senhorio, que poderá não a cumprir ou não a fazer atempadamente, como seja o caso de informar da cessação do contrato. Também aqui haveria vantagem de introdução de validação adicional com o cruzamento dos recibos e declarações de rendas dos senhorios, por forma a melhor garantir que os contratos se encontram efetivos à data do apoio.
- ◆ A informação do agregado é declarativa, não sendo alvo de validação específica.
- ◆ O conceito de agregado é díspar consoante a entidade apuradora. No caso da AT, são considerados os

¹ DL 103-B/2023, de 09/11.

² Art. 12.º do DL 20-B/2023, de 22/03.

³ Exame realizado à totalidade do universo dos beneficiários com base na informação disponibilizada pelas entidades envolvidas.

⁴ Por motivos diversos, mas sobretudo pela inexistência de IBAN.

⁵ O IGFSS informou que “...o pagamento do apoio extraordinário à renda está a ser efetuado por referência ao mês anterior”.

⁶ Em contraditório, a AT referiu que “É feita referência ao pagamento do apoio a não residentes, mas não se consegue perceber se estão em causa beneficiários identificados pela AT ou em que momento se verificou a alteração no estatuto de residência em relação à data de atribuição do apoio”. Esclarece-se que a identificação de “Residente Estrangeiro (Sim ou Não)”, por beneficiário e por contrato de arrendamento, foi efetuada pela própria AT, que remeteu essa informação a 17/06/2024, na sequência de pedido do Tribunal para caracterização dos beneficiários do apoio à data em que a AT efetuou a recolha de informação que disponibilizou ao IHRU.

⁷ O valor do apoio foi alvo de compensação manual, o que contraria o princípio do orçamento bruto.

⁸ Está apenas prevista a comunicação mensal da cessação, anulação ou alteração por saída de locatário ou fim de contrato não renovável.

rendimentos do agregado familiar tal como se encontra definido no n.º 4 do art. 13.º, do Código do IRS (os ascendentes não integram o agregado para efeitos de IRS), já no caso da SS são considerados todos os elementos ativos, registados no agregado familiar (à data do apuramento dos rendimentos) no sistema de informação da SS.

- ◆ Inexistência de controlo relativo à situação de partilha informal de habitação. Assim, seria benéfico para a determinação do universo a existência de possibilidade de tal validação, designadamente através da identificação de todas as pessoas que apresentem residência fiscal no imóvel alvo de apuramento (e que não constem do registo do contrato de arrendamento), com compromisso do próprio beneficiário.
- ◆ Inexistência de controlo relativo à idade dos beneficiários. Verificaram-se 26 situações de beneficiários menores de idades que sinalizam a necessidade de reforço de procedimentos de validação e/ou a confirmação por parte do beneficiário, designadamente quanto à existência de laços de família entre o beneficiário e o senhorio do imóvel.
- ◆ De forma geral, e apesar de afetar o carácter oficioso do apuramento do apoio, o mesmo beneficiaria em termos de rigor de uma maior participação e compromisso dos beneficiários (em vez da aceitação tácita), para confirmar a veracidade, à data da atribuição do apoio, da situação apresentada pelas entidades envolvidas.

O acima exposto é demonstrativo da necessidade de implementação de controlos e validações adicionais, bem como do reforço da articulação entre as entidades envolvidas, por forma a garantir uma correta identificação dos beneficiários do apoio, a exatidão no cálculo do apoio a atribuir e a correção dos pagamentos.

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2021, no âmbito da CSS:

Recomendações PCGE 2021	Ações tomadas/Progressos
Recomendação 26 Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que o Conselho Consultivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social emita o parecer sobre a conta consolidada da segurança social em tempo útil, com vista à sua disponibilização aquando da prestação de contas ao Tribunal.	O parecer relativo à CSS de 2022 foi entregue ao Tribunal a tempo da aprovação do PCGE 2022, tendo a recomendação sido considerada implementada. Ainda não foi disponibilizado ao Tribunal o parecer sobre a CSS 2023.
Recomendação 42 (Rec. 24 – PCGE 2022) 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, pelo que foi reiterada no presente Parecer (Recomendação 27).

3.3. Demonstrações financeiras

A CGE 2023, contrariamente aos anos anteriores não inclui as DF consolidadas para o perímetro da SS (cfr. Parte A – Ponto 1). Neste ponto utilizaram-se, assim, os valores (agregados) constantes das DF das 12 entidades do perímetro da SS, tal como reportados nas contas individuais de cada uma das respetivas entidades. Esta análise permite apreciar as principais componentes das DF, comparando com o reporte do ano anterior, bem como o cumprimento de recomendações formuladas nesta sede.

3.3.1. Investimentos

Os investimentos da SS, no seu conjunto, cresceram 3,8% em 2023 (em termos brutos), totalizando 1 105 M€ (514 M€ em termos líquidos) (cfr. Quadro 47).

Quadro 47 – Investimentos – 2022-2023

(em milhares de euros)

Investimentos	Total		Variação 2023/2022	
	31/12/2022 (a)	31/12/2023	Valor	%
Investimentos financeiros	35 553	28 945	-6 608	-18,6
Imparidades acumuladas	-3 046	-3 040	-6	-0,2
Subtotal líquido	32 506	25 905	-6 602	-20,3
Propriedades de investimento	213 815	212 032	-1 783	-0,8
Depreciações acumuladas	-178	-200	22	12,3
Subtotal líquido	213 638	211 833	-1 805	-0,8
Ativos fixos tangíveis	489 904	498 070	8 165	1,7
<i>dos quais bens imóveis</i>	285 133	291 685	6 551	2,3
<i>dos quais bens móveis</i>	204 771	206 385	1 614	0,8
Depreciações acumuladas	-311 541	-321 538	-9 997	3,2
Subtotal líquido	178 364	176 532	-1 831	-1,0
Ativos intangíveis	284 353	306 677	22 324	7,9
Amortizações acumuladas	-244 579	-265 606	-21 027	8,6
Subtotal líquido	39 774	41 071	1 298	3,3
Investimentos em curso	40 764	58 909	18 144	44,5
<i>dos quais AFT – imóveis</i>	(b) 1 755	1 917	162	9,2
<i>dos quais AFT – móveis</i>	0	3 088	3 088	-
<i>dos quais AI</i>	39 009	53 904	14 895	38,2
Total bruto	1 064 390	1 104 633	40 244	3,8
Total líquido	505 046	514 250	9 204	1,8

(a) Os valores a 31/12/2022 correspondem aos valores do saldo inicial de 2023, traduzindo já os ajustamentos decorrentes da transição para o SNC-AP.

(b) Inclui 761 m€ que o IGFSS tinha erradamente classificado como propriedades de investimento em curso.

Fonte: E-contas e SIF. Cálculos TC, com base na agregação dos valores constantes das contas individuais das entidades que integram o perímetro de consolidação da SS.

Investimentos financeiros

O valor dos investimentos financeiros diminuiu em cerca de 7 M€ (18,6%) totalizando 29 M€ (em termos brutos) e são essencialmente detidos pelo IGFSS (23 M€) e pelo FEFSS (6 M€). O decréscimo reflete, sobretudo, a redução de 5 M€ ocorrida no IGFSS¹, em parte resultado da execução de garantias concedidas². Note-se que, para a recuperação dos valores em dívida, foram acionados acordos de garantia de pagamentos celebrados entre as instituições devedoras e o IGFSS³ e interpostas ações no Tribunal e no Ministério Público. Contudo, para cinco destas instituições devedoras, ainda não foram recuperados quaisquer valores em dívida.

¹ Refletindo o decréscimo verificado em dois depósitos a prazo, no valor de 19 M€ em 2023, 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. O valor total das garantias ascendeu a 62,5 M€ e o prazo inicialmente estabelecido pelos protocolos assinados em 15/06/2012 foi de sete anos (até 2019). Este prazo foi alargado para 10,5 anos (até 2023), através do 1.º aditamento a cada um dos acordos iniciais, e para 15,5 anos (até 2028), mediante o 2.º aditamento (Cfr. PCGE 2016, pp. 268 e 269).

² Foram executadas cerca de 2 M€. Onze instituições beneficiárias das linhas de crédito deixaram de cumprir as suas obrigações (duas em 2015, 160 m€; duas em 2016, 604 m€; três em 2017, 391 m€; duas em 2018, 126 m€; uma em 2020, 370 m€ e uma em 2022, 58 m€).

³ Entre 2015 e 2023 foram recuperados cerca de 562 m€ através de acordos prestacionais. As ações introduzidas nos Tribunais e no Ministério Público ainda se encontram a decorrer, não tendo até 31/12/2023 sido recuperado qualquer valor em dívida.

Imóveis

Os imóveis encontram-se registados, consoante a sua utilização, em propriedades de investimento (PI), quando detidos para a obtenção de rendas ou valorização de capital¹, ou ativos fixos tangíveis (AFT)². As PI respeitam ao IGFSS, ao FEFSS, ao ISSA, ao ISSM, ao FGS e ao FESSPBC, e o seu valor ascende a 212 M€. Por sua vez, os AFT, correspondentes a terrenos e recursos naturais e a edifícios e outras construções, ascendem a 292 M€ em termos brutos³ e incluem os prédios rústicos e urbanos e respetivos terrenos onde estejam a operar serviços, as frações habitacionais de renda social e os edifícios cedidos a terceiros de forma gratuita.

Sobre o reconhecimento e mensuração dos imóveis de acordo com o SNC-AP, do exame efetuado, verificaram-se erros e omissões e situações que, para efeitos de consolidação, requerem um tratamento de uniformização e homogeneização (cfr. Anexo C3). As principais situações a destacar dizem respeito a: imóveis não relevados nas demonstrações financeiras; adoção de diferentes políticas contabilísticas na mensuração das PI; necessidade de reclassificação e remensuração de PI que se encontram ocupadas por outras entidades do perímetro de consolidação da SS; e não alteração da vida útil dos edifícios e outras construções, de acordo com o previsto no SNC-AP.

Ao nível dos registos dos imóveis, o exame efetuado⁴ mostrou que, em 2023, se mantêm fragilidades, ainda que, relativamente à maior parte das situações, as entidades e a tutela tenham afirmado, em anos anteriores, que as mesmas seriam supridas com a transição para o SNC-AP, designadamente:

- ◆ Em 61 imóveis verificam-se questões na regularização da titularidade⁵, designadamente por falta de elementos cadastrais ou incorreções nos existentes. São propriedade do ISSA dois imóveis que se encontram registados como património da Região Autónoma dos Açores⁶.
- ◆ Em 87 imóveis (3,1% dos imóveis constituídos por terreno e edificado), o valor do terreno não se encontra segregado do valor do edificado⁷, sobrevalorizando as contas nas quais se relevam os edifícios e outras construções e subvalorizando as que registam o valor dos terrenos e recursos naturais, potenciando, ao

¹ De acordo com a NCP 8 as PI podem ser terrenos ou edifícios (ou parte), detidos (pelo proprietário ou pelo locatário segundo uma locação financeira) para obtenção de rendas ou para valorização do capital, ou ambos, e que não sejam para: usar na produção ou fornecimento de bens ou serviços ou para fins administrativos; ou vender no decurso normal das operações.

² Os Ativos Fixos Tangíveis são, de acordo com a NCP 5 – Ativos Fixos Tangíveis, os bens com substância física detidos para uso na produção ou fornecimento de bens ou serviços, para aluguer a terceiros, ou para fins administrativos, que se espera que sejam usados durante mais do que um período de relato. De acordo com a mesma norma, o custo de um bem do ativo fixo tangível deve ser reconhecido como ativo se, e apenas se, for provável que fluirão para a entidade benefícios económicos futuros ou potencial de serviço associados ao bem e se o custo ou o justo valor do bem puder ser mensurado com fiabilidade. Resulta do primeiro critério de reconhecimento, que fluam benefícios económicos futuros ou potencial de serviço. Esta referência ao potencial de serviço surge para atender às particularidades dos ativos no âmbito das entidades públicas, onde nem sempre se verifica uma contrapartida monetária.

³ Não incluindo os investimentos em curso.

⁴ Com base também em informação recolhida junto das entidades da SS e tratada pelo Tribunal.

⁵ 12 imóveis do IGFSS, 30 no ISS, 3 no ISSA e 16 no ISSM.

⁶ No âmbito do PCGE 2022, o ISSA sinalizou que o imóvel sito na Rua Dr. Galvão de Carvalho, n.º 46, Rabo de Peixe, fazia parte do património do ISSA. Porém, em 2023, não se verificou qualquer correção e, ainda, se detetou que o terreno do imóvel Edifício da SS da Horta está registado no património da RAA, enquanto o edificado está registado no património do ISSA. Em contraditório, o ISSA vem confirmar a titularidade dos referidos imóveis, no entanto, nada refere quanto às correções a efetuar ao nível do seu registo contabilístico.

⁷ 50 no ISSM (em 10 imóveis em que o valor do terreno não se encontra segregado do valor do edificado, este encontra-se implantado em propriedade alheia), 31 no ISS (em 11 imóveis em que o valor do terreno não se encontra segregado do valor do edificado, este encontra-se implantado em propriedade alheia), 3 no ISSA e 3 no FESSPBC.

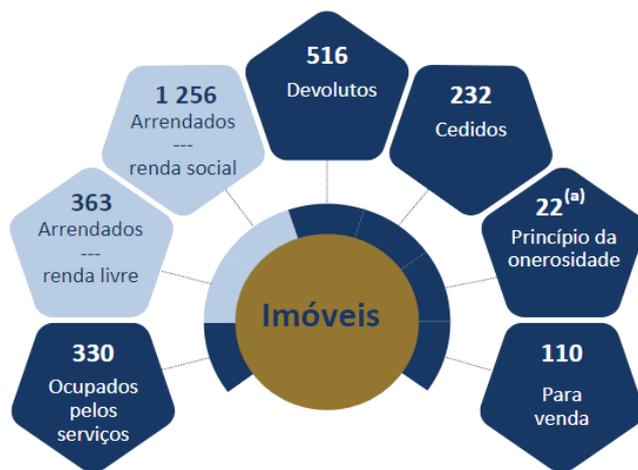
mesmo tempo, a possibilidade de erro no valor das depreciações acumuladas, quando o cálculo incida sobre a parcela relativa ao terreno¹, afetando os gastos e o valor líquido do ativo.

- ◆ A prática de utilização de números de imobilizado próprios para o registo de obras de beneficiação (em 45 situações, no valor de 1,6 M€) não é a mais adequada, podendo afetar o valor das depreciações, 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.

Relativamente ao património imobiliário da SS, identificou-se o seguinte (cfr. Anexo C4):

- ◆ Era constituído por 3 063 imóveis², disperso por 208 municípios do continente e ilhas, valorizados em 376 M€³.
- ◆ 185 imóveis (constituídos por terrenos e edificados), que correspondem a 6,0% do total, estavam registados por valores inferiores a 10 m€, uma apreciável melhoria face a 2022, beneficiando da implementação do SNC-AP e da possibilidade de mensuração pelo Valor Patrimonial Tributário (VPT) quando não exista informação fiável e atualizada sobre o custo dos imóveis, contribuindo assim para uma imagem mais verdadeira sobre o património imobiliário detido.
- ◆ Quanto à ocupação e principais finalidades dos imóveis, identificam-se as principais situações (cfr. Figura 13).

Figura 13 – Caracterização do património imobiliário da segurança social – ocupação e principais finalidades



(a) Difere do número de imóveis referido no ponto 3.3.8 do princípio da onerosidade por se verificar que existem quatro imóveis não relevados contabilisticamente.

Fonte: Informação disponibilizada pelo IGFSS, ISS, ISSA, ISSM, FEFSS, FGS e FESSPBC. Cálculos TC.

A existência de 516 imóveis devolutos sinaliza dificuldades na sua gestão e traduz-se em capital não aproveitado. Alguns destes imóveis implicaram despesa na sua aquisição ou construção (nove deles foram adquiridos pela SS)

¹ Nota 8 do Classificador Complementar 2, que determina que o valor do terreno não está sujeito a depreciação.

² 3 098 números de imobilizado em que 45 desses números respeitam a obras de beneficiação realizadas nos edificados e 10 imóveis não têm número de imobilizado.

³ Líquidos das depreciações acumuladas e 504 M€ brutos. Relativamente aos dados fornecidos pelo ISSA, foram desconsiderados os imóveis propriedade da RAA, no valor de 1 143 845,40€.



ou o abdicar de receita, uma vez que 148 destes imóveis foram obtidos através de dação em cumprimento¹, introduzindo um custo de oportunidade que deverá ser considerado aquando da tomada de decisão, ponderando a utilidade para a atividade da SS ou a valorização de capital e a capacidade/facilidade de venda².

Desta forma, tal como o Tribunal tem vindo a identificar, verificam-se fragilidades no controlo e 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. A análise das contas da SS encontra-se, assim, prejudicada por estar em causa a integridade e completude dos registos que garantam uma imagem verdadeira e apropriada das demonstrações financeiras, tendo sido adotadas políticas contabilísticas ao nível do reconhecimento e mensuração que não são consentâneas com o previsto no SNC-AP (cfr. Anexo C4).

Bens móveis

Os bens móveis, incluídos nos AFT, no montante bruto de 206 M€, aos quais acrescem 3 M€ em curso, são bens que, face à sua mobilidade, requerem particular controlo. Na sequência do exame efetuado³, verificou-se que, em 2023, se mantém a existência de erros e omissões (cfr. Anexo C5) que se traduzem designadamente na: i) incorreta e incompleta localização dos bens⁴; ii) existência de registos por grupo e não individualmente; e iii) incorreta classificação como bens móveis.

De referir ainda a falta de uniformidade e incorreta atribuição de vida útil no âmbito do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE)⁵, para os bens adquiridos antes de 2023 (que já haviam sido sinalizados em pareceres anteriores e que foram migrados para o novo sistema sem alteração), e do Classificador Complementar 2 – Cadastro e vidas úteis dos ativos fixos tangíveis, intangíveis e propriedades de investimento (CC2)⁶ para os bens adquiridos em 2023, com impacto nas depreciações acumuladas e do ano e, conseqüentemente, no ativo, resultados do período e património líquido.

¹ 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.

² Em contraditório, o IGFSS refere que, a partir de 2017, para a aceitação da dação de móveis ou imóveis, para pagamento de dívidas por parte dos contribuintes, é elaborada uma informação a submeter ao conselho diretivo, na qual deve constar uma análise de sensibilidade, risco, atratividade do imóvel e encargos futuros com a sua manutenção, bem como a quantificação e a possibilidade de existência de menos valias futuras. Os imóveis recebidos em dação em cumprimento, em data anterior a 2017, foram avaliados para determinar o seu valor; os que são de segmento habitacional encontram-se em processo de reabilitação para arrendamento e para os de segmento não habitacional estão a ser efetuadas diligências com vista à sua venda.

³ Com base na informação constante do SIF – Módulo AA – Gestão do imobilizado, sendo a análise prejudicada pelo facto de o IGFSS não utilizar este módulo para registo dos seus ativos.

⁴ O ISS, em contraditório, refere, que dada a dimensão e dispersão dos bens existentes nos diferentes Centros Distritais, a que acresce a escassez de recursos humanos, ainda não foi possível concluir o processo de reconciliação física e contabilística de todos os bens registados em S4HANA, e que procedem à monitorização mensal e acompanhamento de todos os bens adquiridos, através da extração regular de um relatório do S4HANA, garantindo assim, que em cada ano económico esteja garantida a inventariação dos bens adquiridos. O II, no mesmo âmbito, salienta que “Foi dada continuidade ao processo de atualização dos campos de localização ao nível da morada, com recuperação dos bens incorporados em anos anteriores” e que “Serão desenvolvidos os mecanismos necessários à atualização da localização (morada) de todos os bens adquiridos em 2023, até ao final de 2024”.

⁵ Portaria 671/2000, de 17/04.

⁶ Constante do ponto 7 anexo III, do DL 192/2015, de 11/09.

Ativos intangíveis

Os ativos intangíveis (AI) ascenderam¹, em termos brutos, a 307 M€ e respeitam, essencialmente, a *software* e sistemas de informação, na quase totalidade na posse do II (306 M€; 99,9%).

De salientar que, no âmbito da transição para o SNC-AP, se verificou a reclassificação de um valor significativo de AFT para AI, por parte do II (39 M€ de um total de 49 M€, em termos líquidos), sendo que no SNC-AP, tal como sucedia no POCISSSS, quando o *software* integra um AFT, como é o caso do sistema operativo de um computador, deverá ser incluído no AFT; apenas quando o *software* não faz parte integrante do respetivo *hardware* é que deverá ser tratado como um ativo intangível. De facto, o SNC-AP restringe a possibilidade de reconhecimento de ativos intangíveis exigindo identificabilidade, controlo e existência de benefícios económicos futuros ou potencial de serviço para se poder reconhecer o mesmo. Assim sendo, não seria esperada esta reclassificação, sendo mais expectável o desreconhecimento de ativos intangíveis admitidos no POCISSSS. Os 54 M€ de AI em curso referem-se na totalidade a investimentos do II.

3.3.2. Inventários

Os inventários ascendiam em 2023 a mais de 5 M€ e evidenciam um crescimento de 1,7% face a 2022 (cfr. Quadro 48). Segundo a NCP 10, os inventários das entidades públicas são constituídos por bens para revenda, produtos acabados ou trabalhos em curso, bem como materiais e consumíveis aguardando uso no processo de produção e bens comprados ou produzidos por uma entidade, para distribuir a terceiros gratuitamente ou por um valor simbólico. Da análise efetuada, verificou-se que foram contabilizados como inventários os bens tratados como economato (relevados em existências no âmbito do POCISSSS²) e que, embora sejam bens inventariáveis, não são necessariamente inventários, não se aplicando o previsto na NCP 10.

Quadro 48 – Inventários – 2022-2023

(em milhares de euros)

Inventários	ISS		IGFSS		ISSA		Total		Variação	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	Valor	%
Inventários	5 308	5 386	21	30	60	67	5 388	5 482	94	1,7
Total	5 308	5 386	21	30	60	67	5 388	5 482	94	1,7

Fonte: E-contas e SIF. Cálculo TC, com base na agregação dos valores constantes das contas individuais que fazem parte do perímetro de consolidação.

3.3.3. Dívida (contas a receber)

O valor agregado das contas a receber aumentou 13,6% face a 2022, totalizando 19 913 M€ (em termos brutos e 8 833 M€ em termos líquidos) (cfr. Quadro 49).

¹ Não incluindo os investimentos em curso.

² No âmbito do POCISSSS estavam relevados como existências vestuário e calçado, material de escritório, impressos, material de higiene e limpeza.



Quadro 49 – Contas a receber – Valores agregados – 2022-2023

(em milhões de euros)

Contas a receber	2022		2023		Variação	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido	Bruta	Líquida
Contribuintes	13 889	5 524	13 768	5 200	-120	-324
Clientes	1 824	39	1 862	78	38	39
Devedores por prestações sociais a repor	767	164	778	149	11	-15
Devedores por transferências e subsídios não reembolsáveis obtidos	223	223	253	253	31	31
Utentes	4	0	5	0	0	0
Outras contas a receber	829	735	3 248	3 153	2 418	2 418
Total	17 536	6 684	19 913	8 833	2 377	2 148

Fonte: E-contas e SIF. Cálculos TC, com base na agregação dos valores constantes das contas individuais das entidades que integram o perímetro de consolidação. Os valores a 31/12/2022 correspondem aos valores do saldo inicial de 2023, traduzindo já os ajustamentos decorrentes da transição para o SNC-AP.

3.3.3.1. Dívida de contribuintes

Verificou-se que a dívida refletida na conta de contribuintes continua, em 2023, a padecer de erros e omissões, nomeadamente: impossibilidade de validação da informação existente no SIF e nos sistemas de contas correntes, o que inviabiliza o controlo no 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 perdas por imparidades (cfr. Anexo C6).

A dívida de contribuintes à segurança social – que é a parcela mais significativa das contas a receber – consta em dois subsistemas de informação - o GC (Gestão de Contribuintes) e o SEF (Sistema de Execução Fiscal) - nos quais se encontram individualmente registados os movimentos de conta corrente (que apresenta, no essencial, as importâncias devidas e os pagamentos efetuados pelos contribuintes) e os procedimentos e valores associados a eventuais processos executivos, respetivamente. A evolução, entre 2020 e 2023, dos créditos da SS registados nos mencionados sistemas de informação consta do Quadro 50:

Quadro 50 – Contas a receber - Contribuintes – 2020-2023

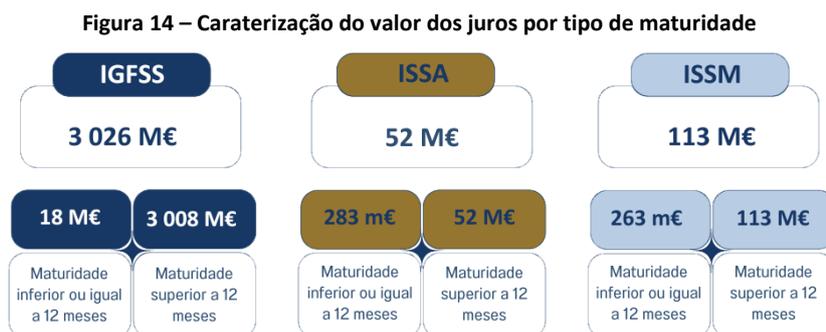
(em milhões de euros)

Tipo de dívida	Total				Variação 2023/2022	
	2020	2021	2022	2023	Valor	%
Gestão de contribuintes						
Contribuições e quotizações da entidade empregadora	1 355	1 540	2 879	4 042	1 162	40,4
Quotizações de trabalhador independente	826	844	853	548	-305	-35,8
Contribuições do regime de segurança social de inscrição facultativa	153	163	1 728	181	-1 547	-89,5
Juros	262	275	555	901	345	62,1
Coimas e custas	25	6	6	31	25	414,8
Subtotal bruto GC	2 621	2 828	6 022	5 702	-320	-5,3
Sistema de execuções fiscais						
Contribuições entidade empregadora	5 096	5 038	5 260	5 366	106	2,0
Quotizações da entidade empregadora	1 866	1 850	1 954	2 013	58	3,0
Quotizações de Trabalhador Independente	721	679	645	656	11	1,8
Outras	20	21	31	32	1	4,0
Subtotal bruto SEF	7 704	7 588	7 890	8 066	177	2,2
Total bruto	10 325	10 417	13 911	13 768	-143	-1,0
Perdas por imparidades acumuladas	-5 871	-5 891	-8 365	-8 569	204	2,4
Total líquido	4 454	4 526	5 547	5 200	-347	-6,3

Fonte: E-contas e SIF. Cálculos TC, com base na agregação dos valores constantes das contas individuais das entidades que integram o perímetro de consolidação.

O valor bruto das contribuições e quotizações em dívida nos dois subsistemas era, no final de 2023, 13 768 M€ (-143 M€), em resultado da redução na dívida residente em GC (-320 M€; 5,3%) e do aumento da dívida em execução fiscal (+177 M€; +2,2%).

Parte daquelas dívidas respeitam a juros de mora apurados relativamente a processos em execução fiscal, os quais foram objeto de relevação contabilística, pela primeira vez, no exercício económico de 2022. Em 2023, foram contabilizados 3 191 M€ (+10,0%) em termos brutos, tal como discriminado na Figura 14.



Fonte: Mapa 3.4 A-B Dados de suporte aos mapas de escalonamento de dívida de contribuintes em sede de SEF.

De notar, contudo, que só foram relevados juros vencidos de dívidas participadas a execução fiscal (58,6% das dívidas de contribuintes), continuando a não serem relevados juros relativos a 41,4% destas dívidas, no valor de 5 702 M€. Desta forma, continua a não ser integralmente cumprido o princípio da especialização dos exercícios ou do acréscimo, tal como previsto no SNC-AP, subvalorizando o valor da dívida relevado nessas demonstrações, na exata medida do valor desses juros, pondo em causa a sua fiabilidade¹.

Em contraditório, o IGFSS refere que o valor dos “...juros de mora calculados e não pagos em SEF está relevado contabilisticamente desde 2022”. Não obstante o referido pelo IGFSS, salienta-se que a dívida não participada a SEF, no montante de 5 702 M€ (41,4% da dívida total), não está a ser alvo de contabilização dos respetivos juros de mora.

Dívida em cobrança duvidosa

Quanto aos créditos sobre contribuintes classificados como cobrança duvidosa (cfr. Quadro 51), verificou-se que totalizaram 8 766 M€ e representam 63,7% (+249 M€; 2,9%, face a 2022) da dívida total de contribuintes em termos brutos, estando provisionados em 97,7% (8 569 M€) (98,2% em 2022, atingindo 8 365 M€), refletindo, para além da sua antiguidade, o risco de incobrabilidade². A maioria destas dívidas (92%, 8 066 M€³) encontrava-se em processo executivo (SEF⁴).

¹ Em contraditório, o IGFSS salienta que “Enquanto não estiver assegurada a identificação nominativa da dívida relevada em SIF, alinhada com o que consta do Sistema de Gestão de Contribuintes (GC), entendemos que não se encontram reunidas as condições que permitam um apuramento rigoroso e consequentemente a sua relevação no balanço”.

² 88,7% da dívida tem antiguidade superior a dois anos estando, por isso, provisionada a 100%. Existem valores em dívida desde 1976.

³ 7 677 M€ (392 915 devedores) de dívidas ao IGFSS, 252 M€ (11 622 devedores) de dívidas ao ISSM e 137 M€ (7 724 devedores) de dívidas ao ISSA.

⁴ A arrecadação da dívida em cobrança coerciva, por falta de pagamento pelos contribuintes, de contribuições, quotizações, coimas, juros e outras dívidas, cabe às Secções de Processo Executivo (SPE), nos termos do DL 42/2001, de 09/02.

Quadro 51 – Contribuintes em cobrança duvidosa – 2022-2023

(em milhares de euros)

Em cobrança duvidosa	Total				Total	Variação 2023/2022	
	IGFSS	ISSM	ISSA	FESSPAC		Valor	%
Dívida contribuições e quotizações	5 812 990	218 828	97 708	42	6 129 567	17 571	0,3
Juros	2 475 261	103 885	41 008	0	2 620 154	231 416	9,7
Outras dívidas	14 280	1 364	797	0	16 441	496	3,1
Total líquido	8 302 531	324 077	139 512	42	8 766 162	249 483	2,9

Fonte: E-contas e SIF. Cálculos TC, com base na agregação dos valores constantes das contas individuais das entidades que integram o perímetro de consolidação.

Sobre a dívida que se encontra em processo executivo (cfr. Anexo C7), destaca-se:

- ◆ A ordenação, em função da antiguidade, evidencia a elevada vetustez dos créditos da segurança social e denota as dificuldades na cobrança, com 88,7% da dívida existente em 31/12/2023 a ter mais de 24 meses.
- ◆ Em 2023, a dívida ativa representa 75,2% do total (+2,5 p.p. que em 2022), ascendendo a 6 061 M€. A dívida ativa, sem o efeito das cobranças em 2023 (81 M€), aumentou 414 M€ (7,2%) face a 2022. Já a dívida suspensa passou de 2 155 M€ em 2022 para 1 999 M€ em 2023 (-156 M€; 7,2%).
- ◆ Em 16,2% destas dívidas, no valor de 1 306 M€, os respetivos devedores entraram em processo de falência¹ ou de insolvência² e 570 M€ (7,1%) respeitam a planos oficiosos de pagamento em prestações³.

Figura 15 – Desagregação da dívida em SEF por tipo de dívidas

Fonte: Mapa 3.0-2023-Mapa de escalonamento de dívida de contribuintes em sede de SEF. Cálculos TC.

Figura 16 – Desagregação da dívida em SEF por entidades devedoras

O exame efetuado à dívida em SEF permitiu verificar o seguinte:

¹ A declaração de falência obsta à instauração ou ao prosseguimento de qualquer ação executiva contra o falido; porém, se houver outros executados, a execução prossegue contra estes (n.º 3 do art. 154.º do DL 315/98, de 20/10).

² A declaração de insolvência determina a suspensão de quaisquer diligências executivas ou providenciais requeridas pelos credores da insolvência que atinjam os bens integrantes da massa insolvente e obsta à instauração ou prosseguimento de qualquer ação executiva intentada pelos credores da insolvência; porém, se houver outros executados, a execução prossegue contra estes (n.º 1 do art. 88.º do DL 53/2004, de 18/03).

³ N.º 6 do art. 198.º-A e n.º 8 do art. 199.º, ambos do DL 433/1999, de 26/10.

- ◆ 8 060 M€ respeitam a dívidas de entidade privadas e 6 M€¹ a créditos sobre 205 entidades públicas²;
- ◆ Quase dois terços destas dívidas referem-se a contribuições da entidade empregadora e um quarto a quotizações (a não entrega à segurança social destas reflete-se mais tarde no cálculo das pensões dos sujeitos a quem se deduziu do salário as quotizações sobre as remunerações efetivamente pagas e que estão na base destas dívidas). De referir que nos termos da lei,³ é crime de abuso de confiança contra a segurança social, quando as entidades empregadoras deduzam, ao valor das remunerações devidas a trabalhadores e membros dos órgãos sociais, o montante das contribuições e não o entreguem, total ou parcialmente, às instituições da segurança social.

Relativamente à antiguidade, 77,9% (6 281 M€) tem uma antiguidade superior a cinco anos (prazo legal para a prescrição de dívidas à segurança social); 59,7% (4 819 M€) tem uma antiguidade superior a 10 anos, refletindo, para além da sua antiguidade, o risco de incobrabilidade; e 9,4% (760 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;

- ◆ 13,6% (1 099 M€) estava associada a planos prestacionais, menos 202 M€ (-15,5%) face a 2022;
- ◆ 17,5% (1 413 M€) era relativa a contribuintes com dívidas superiores a 1 M€⁴.

Relativamente à participação das dívidas, em 2023, foram participadas dívidas no montante de 722 M€⁵, +27,2% do que em 2022. Constata-se, no entanto, que estas não se referem apenas ao ano de 2023, incluindo dívidas de anos anteriores (cerca de 20,0%), algumas com bastante antiguidade⁶.

Em 2023, prescreveram dívidas de contribuintes no montante de 173 M€⁷ (+73 M€, 72,4%, face a 2022) relativas a contribuições da entidade empregadora (95 M€), a quotizações de trabalhador independente (43 M€) e a quotizações da entidade empregadora (35 M€) e foram anuladas dívidas prescritas em anos anteriores no montante de mais de 1 M€⁸, menos 96,4% face a 2022.

Sobre a cobrança de valores em dívida através de execução fiscal, destaca-se que, dos 9 588 M€ que se encontravam participados em 2023, apenas 3,4% foi recuperado, no montante de 324 M€, 81 M€ em processos ainda em SEF e 242 M€ relativos a processos instaurados em 2023 e em anos anteriores que se extinguiram por recebimentos ou por as dívidas terem sido anuladas. O tratamento da informação permitiu ainda concluir que, dos processos instaurados em 2023 no valor de 979 M€, apenas foram cobrados 154 M€ (15,8%) (cfr. Anexo C8).

¹ 1 M€ com maturidade inferior ou igual a 12 meses e 5 M€ com maturidade superior a 12 meses.

² 3 M€ ao IGFSS (195 entidades), 3 M€ ao ISSA (5 entidades) e 186 m€ ao ISSM (5 entidades).

³ Art. 107.º do RGIT.

⁴ 636 contribuintes com dívidas superiores a 1 M€ (incluindo 6 com dívidas superiores a 10 M€ e 3 com dívidas superiores a 15 M€).

⁵ 702 M€ (120 604 devedores) de dívidas participadas pelo IGFSS, 11 M€ (1 727 devedores) de dívidas participadas pelo ISSA e 9 M€ (2 098 devedores) de dívidas participadas pelo ISSM.

⁶ A celeridade e eficiência na instauração dos processos é uma condição essencial para a eficácia na cobrança, com a capacidade de cobrança a diminuir, conforme evidenciado anteriormente, quanto maior a antiguidade da dívida.

⁷ 169 M€ de dívidas ao IGFSS, 3 M€ de dívidas ao ISSA e 1 M€ de dívidas ao ISSM.

⁸ Sem considerar coimas e custas. Dívida que tinha sido prescrita nos anos de 2008 (64,8 m€), 2009 (223,1 m€), 2010 (149,3 m€), 2011 (167,2 m€), 2012 (31,7 m€), 2013 (99,8 m€), 2014 (102,0 m€), 2015 (22,3 m€), 2016 (55,7 m€), 2017 (13,3 m€), 2018 (54,2 m€), 2019 (88,0 m€), 2020 (54,0 m€), 2021 (112,7 m€) e 2022 (259,7 m€).

3.3.3.2. Dívida de clientes

Em 2023, as dívidas de clientes, que se concentram no Fundo de Garantia Salarial (FGS) (1 420 M€¹) e no Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores (FGADM) (441 M€) aumentaram 2,1% e ascenderam a 1 862 M€ (em termos brutos e 78 M€ líquido de imparidades acumuladas). Estas imparidades (95,8% do valor da dívida) refletem a natureza destes fundos² e a elevada incobabilidade das dívidas. Apesar das ações desenvolvidas em 2023³, 75,9% da dívida ao FGADM (335 M€) não está abrangida por qualquer acordo nem em execução fiscal⁴.

A dívida refletida na conta de clientes continua, em 2023, afetada de erros e omissões, designadamente por não registo da sua incobabilidade, mantendo relevadas nas demonstrações financeiras dívidas para as quais não há qualquer possibilidade de recuperação (cfr. Anexo C9).

Em contraditório, o IGFSS refere que, no âmbito do PRR, foi constituído um grupo de trabalho para estudar a revisão do sistema informático que suporta o FGS e que a falta de registo por entidade empregadora é um dos problemas em análise, que se prevê solucionar no final de 2024/2025. E ainda, que, a dívida do FGADM é registada de forma agregada no SIF por interface com o SICCC, sendo que o registo da dívida incobrável será objeto de contabilização em articulação com o II.

3.3.3.3. Prestações sociais a repor

Os créditos sobre beneficiários por dívidas de prestações sociais (por pagamentos indevidos) ascenderam a 778 M€ (+11 M€, 1,4% face a 2022), estando 641 M€ (82,4%) classificados como dívidas de cobrança duvidosa e quase integralmente (98,1%) relevados como perdas por imparidades acumuladas, refletindo a antiguidade da dívida. No que se refere à fase da dívida, verificou-se que:

- ◆ 640 M€ (82,3%) da dívida continua a não estar participada a execução fiscal nem enquadrada em planos prestacionais de cobrança voluntária, o que compromete a sua cobrança;
- ◆ 98 M€ (12,6%) estavam participados a execução fiscal⁵ – em 2023 foram participadas a execução fiscal 24 M€, envolvendo 45 353 beneficiários, o que, face a 2022, representou um decréscimo de 26,4% em valor (9 M€) e 12,2% em número (6 293 beneficiários);
- ◆ 44 M€ (5,7%) respeitam a planos prestacionais de cobrança voluntária.

A dívida de prestações sociais a repor continua a padecer de erros e omissões, designadamente:

¹ Sobre este montante foram registadas perdas por imparidades no valor de 1 381 M€, o que corresponde a 97,3% do valor em dívida. A dívida das entidades empregadoras com maturidade inferior a seis meses não foi considerada de cobrança duvidosa, contrariamente ao efetuado em anos anteriores. Esta alteração à forma de estimar as perdas por imparidades, segundo o FGS, teve em conta o volume anual de cobranças.

² 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 Estado, através do FGADM, assegura os alimentos devidos a menores, quando a pessoa judicialmente obrigada a o fazer não satisfizer as quantias em dívida e o alimentado não tenha rendimento líquido superior ao salário mínimo nacional, nem beneficie nessa medida de rendimentos de outrem a cuja guarda se encontre.

³ Contudo, em 2023, foram participadas dívidas de 20 982 devedores, num total de 87 M€ (2 505 devedores; 14 M€, em 2022).

⁴ 22,5% (99 M€) participada em execução fiscal e 1,5% em acordos prestacionais voluntários (7 M€). 22 M€ correspondiam a acordos prestacionais executivos.

⁵ 25,9% (25 M€) desta dívida estava incluída em planos prestacionais executivos.

- ◆ Subsiste um desvio entre o saldo relevado nas demonstrações financeiras (SIF) e o existente nas contas correntes (SICC), que ascende a 91 M€¹ (menos 10 M€, 9,7%)², o que põe em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras, que se encontram sobrevalorizadas³.
- ◆ O valor das perdas por imparidades acumuladas sobre 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 constituídas⁴.

De referir que a CLC do ISS foi emitida com escusa de opinião, tendo para isso contribuído o facto do apuramento das dívidas referentes a prestações sociais a repor contabilizado no Sistema Integrado de Conta Corrente (SICC)⁵ divergir do apurado no Sistema de Informação Financeira (SIF), que é consideravelmente superior ao de SICC, constando da referida CLC o seguinte: *“Atendendo às recomendações do Tribunal de Contas nesta matéria e à consistência nos critérios adotados, manteve-se, também no exercício económico de 2023, o mesmo método de contabilização, assegurando-se os seguintes procedimentos: Cálculo das provisões com base em SICC; Apuramento do diferencial entre SICC e SIF, de modo a constituir uma provisão extraordinária do valor em débito, que não tem suporte aplicacional em SICC e que se encontra apenas refletido em SIF (...). Pelo facto de haver dois sistemas não integrados de registo de movimentos e de não existir uma base apropriada de cálculo de provisões para cobrança duvidosa constituídas no exercício e acumuladas, na conta de “dívidas de prestações a repor”, o que pode ter impacto significativo quer nos ativos e património líquido quer no resultado líquido do exercício”.*

¹ O Anexo às demonstrações financeiras consolidadas não divulga o valor do desvio existente entre os dois sistemas (SIF e SICC). De acordo com a informação prestada, no ISS o valor do saldo de SIF era superior ao de SICC em cerca de 91,4 M€ e no ISSA e no ISSM o valor do saldo do SIF era inferior ao de SICC em cerca de 158,1 m€ e 54,6 m€, respetivamente.

² O II e o ISS, em contraditório, informaram que, decorrente da estabilização do novo sistema de informação financeira, foram retomados os trabalhos para a implementação do programa de compensação, requisito essencial para a realização do acerto entre SICC e SIF e o desenvolvimento do programa que irá permitir operacionalizar contabilisticamente o nivelamento dos referidos saldos (ambos a desenvolver pelo II). O II refere, ainda, que para concluir esta operação, será necessário proceder às operações de nivelamento da informação anterior a 2021 e que prevê a sua conclusão durante o 1.º semestre de 2025.

³ Recomendações: 33-PCGE 2022, 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 março de 2024 que *“Com a estabilização do novo sistema de informação financeira, será, novamente, diligenciado pelo ISS, IP junto do II, IP a retoma dos trabalhos para a implementação do programa de compensação, a desenvolver pelo II, IP requisito essencial para a realização do acerto entre SICC e SIF”.*

⁴ Cfr. recomendações formuladas em sede de PCGE desde 2013 (a última no PCGE 2022 - Recomendação34). O SESS, em março de 2024, no âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas em pareceres anteriores, e o ISS no contraditório referem que *“A constituição de provisões para cobrança duvidosa proveniente de dívida de pensões indevidamente pagas, (...) está dependente do desenvolvimento do SIP e respetivo lançamento dos movimentos nas contas correntes dos pensionistas através de SICC. Com este procedimento, (...) será possível aplicar a mesma metodologia para as dívidas de Pensões”.* O ISS refere ainda que se aguardam os desenvolvimentos necessários sendo um projeto de grande relevo a desenvolver com a máxima prioridade possível pelo ISS e o II. O II, por sua vez, salienta que ainda é necessário proceder à gestão e processamento de todas as pensões e respetiva migração (fases que se encontram em planeamento e calendarização) e que, apenas nesse momento, serão ultrapassadas as limitações que obstam à correta constituição de provisões.

⁵ A divergência referida resulta, nomeadamente, da utilização de diversos critérios contabilísticos, da migração de dados das distintas aplicações dos Centros Distritais.



3.3.3.4. Devedores por transferências e subsídios não reembolsáveis obtidos

A conta de devedores por transferências e subsídios não reembolsáveis ascendia a 253 M€, mais 31 M€ (13,7%) do que em 2022, refletindo essencialmente 126 M€ que entidades da segurança social têm a receber do IGFSS para pagamento de valores de prestações sociais já vencidas e um conjunto de dívidas com bastante antiguidade (algumas com mais de 40 anos)¹, que ascendem a 120 M€², as quais têm vindo a ser objeto de acompanhamento pelo Tribunal, sendo que 90 M€ estão relevados nas DF do ISS e 30 M€ nas DF do IGFSS.

Nos PCGE 2021 e 2022³, o Tribunal recomendou que a tutela interviesse na avaliação destas situações, com vista a concluir se as dívidas continuam a ser exigíveis, de modo que as DF reflitam de forma verdadeira e apropriada os valores efetivamente em dívida, que constituem ativos da SS. Apesar disso, a situação não se alterou.

De salientar que a CLC do ISS foi emitida com escusa de opinião tendo para isso contribuído o facto de no conjunto destas dívidas estar relevada uma dívida de 89 M€ do Ministério da Saúde proveniente da ex-Caixa de Previdência dos TLP, argumentando que *“Os devedores por transferências correntes – Administração Central, compreendem o montante de 88,652 M€ referente à integração do ISS, I. P. da “Ex-Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto” (TLP) no ano de 2012, permanecendo inalterado desde então. Este saldo corresponde ao valor da dívida da ARS contabilizada na caixa de previdência dos TLP, entretanto integrado nas contas do ISS, IP. Tal situação tem vindo a ser reportada no parecer da conta do Tribunal de Contas, sendo que esta matéria se encontra a ser acompanhada pela Tutela para se proceder à respetiva regularização. A ARS não reconhece esta dívida. Dada esta limitação, não nos podemos pronunciar sobre a adequação deste saldo”*.

¹ O ISS, em contraditório, sublinha a complexidade da resolução das referidas dívidas *“...nomeadamente, a questão do reconhecimento por parte do Ministério da Saúde do valor de 88,652M€ contabilizado no ISS, IP por integração da Ex-Caixa de Previdência dos TLP. Não obstante, encontra-se em curso os desenvolvimentos aplicacionais para a operacionalização da Medida Simplex que permitirá avançar com o apuramento dos valores das despesas de saúde dos beneficiários de Doenças Profissionais e, desta forma, diligenciar junto do Ministério da Saúde os procedimentos com vista a ultrapassar as questões ainda pendentes para a efetivação de um encontro de contas”*. Já o IGFSS refere que propôs norma habilitante à resolução das dívidas com antiguidade significativa, no entanto, a mesma ainda não foi considerada na LOE e no DLEO de 2024, tendo voltado a propor a mesma norma para a proposta de articulado da LOE de 2025.

² Dívidas do Ministério da Saúde (MS): sobre esta dívida proveniente da ex-Caixa de Previdência dos TLP (88,7 M€) e da dívida da ARS Centro (1,4 M€), o ISS informou, em junho de 2024, que se mantêm ainda os constrangimentos que não permitem a validação das faturas dos beneficiários de doença profissional, no âmbito do reembolso da comparticipação da responsabilidade do ISS pelo MS, e que *“A operacionalização da Medida Simplex preconizada para desmaterialização do processo de validação de faturas entre os organismos é que irá permitir avançar com o apuramento dos valores que irão servir de base à regularização dos encargos, com as despesas de saúde dos beneficiários que passaram para a responsabilidade do OE. O projeto encontra-se em fase de testes e em validação pelos intervenientes quanto à proposta de habilitação legal”*. Dívida no âmbito das Misericórdias (0,4 M€): o IGFSS informou que *“...propôs uma norma para constar no Orçamento do Estado de 2023 e 2024 e no Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2024, com o objetivo de se proceder à sua regularização, não tendo a proposta sido acolhida”*. Dívida do Ministério da Defesa (MD), no valor de 20 M€: sobre esta dívida o IGFSS refere que foi enviado um ofício ao referido ministério em 23/04/2023, e que não obteve resposta a esse ofício. Dívida da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela (6 M€): o IGFSS refere que, em 2021, voltou a reiterar o pedido de regularização, não tendo obtido qualquer resposta. Dívida da Direção Regional do Trabalho e Qualificação da Região Autónoma dos Açores (2 M€): o IGFSS informou que foi remetido ofício em 03/05/2024, não tendo à data obtido qualquer resposta. – Dívidas relacionadas com adiantamentos do OSS para ações de formação profissional c/ suporte no FSE – DAFSE (2,3 M€): o IGFSS informou que efetuou recentemente novo pedido de ponto de situação à Agência para o Desenvolvimento e Coesão, sem resposta até à data.

³ Recomendações 36-PCGE 2021 e 35-PCGE 2022.

3.3.4. Meios financeiros líquidos

Os meios financeiros líquidos, que incluem títulos negociáveis, na sua maioria títulos de dívida pública, depósitos à ordem e caixa, totalizaram 38 614 M€¹, sendo 77,2% detidos pelo FEFSS. Em 2023, verificou-se não só um aumento destes montantes (+6 962 M€², +22,0%) relativamente a 2022, mas também uma recomposição, com a significativa redução de depósitos (seja no IGCP ou na banca comercial) e o aumento dos restantes ativos financeiros (cfr. Quadro 52).

Nesta alteração, destaca-se o aumento da dívida pública nacional na posse das entidades (23 653 M€), mais 7 872 M€ (49,9%) face a 2022. Deste montante, 16 184 M€ encontrava-se detido pelo FEFSS (+4 343 M€; 36,7%), 7 335 M€ (+3 494 M€; 91,0%) pelo IGFSS e 134 M€ (+34 M€; 33,9%) pelo FSS, a 31/12/2023, sendo uma parte significativa relativa a aplicações em CEDIC efetuadas no final do ano (4 335 M€ e 34 M€, respetivamente)³.

Quadro 52 – Meios financeiros líquidos – 2022-2023

(em milhões de euros)

Meios Financeiros Líquidos	Valor		Variação 2023/2022	
	2022 (a)	2023	Valor	%
Caixa	1	0	-1	-71,7
Depósitos à ordem no tesouro	4 369	735	-3 634	-83,2
Depósitos bancários à ordem	1 374	772	-602	-43,8
Depósitos bancários a prazo	123	0	-123	-100,0
Ativos financeiros detidos para negociação	19 560	27 081	7 522	38,5
<i>dos quais: dívida pública nacional</i>	9 556	13 628	4 072	42,6
Outros ativos financeiros (integralmente dívida pública nacional/CEDIC)	6 225	10 025	3 800	61,0
Total	31 652	38 614	6 962	22,0

(a) Os valores de 2022 (em POCISSSS) foram reclassificados, por forma a permitir a comparabilidade com 2023.

Fonte: SIF e E-contas. Cálculos TC.

No exame efetuado⁴ identificou-se:

- ◆ 21 M€ de aplicações do ISS em CEDIC que não surgiram refletidas nos seus meios financeiros líquidos. De acordo com a informação do IGCP, trata-se de verbas PRR. Não obstante na contabilidade orçamental as receitas por utilizar no final do ano do PRR deverem ficar como extraorçamentais até à sua utilização, na contabilidade financeira esses depósitos, ou neste caso aplicações, deverão estar devidamente refletidas. Esta situação subvaloriza os meios financeiros líquidos da entidade e distorce a sua posição financeira.
- ◆ Fragilidades ao nível das reconciliações bancárias, designadamente a existência de 20 039 documentos por reconciliar, a que corresponde um volume financeiro significativo (4 026 M€) (cfr. Anexo C10). Em grande medida são documentos do próprio ano (3 756 M€), o que impede a relevação nas

¹ Verifica-se uma subvalorização de 21 M€, por ausência de registo dos montantes de aplicações em CEDIC do ISS.

² Resulta do efeito líquido das vendas, compras e variações de justo valor das ações (+2 406 M€) e da dívida pública (+8 971 M€) (FEFSS +5 442 M€, IGFSS +3 494 M€ e FSS +34 M€), conjugado com a redução nos depósitos bancários à ordem no tesouro (-3 634 M€), nos depósitos bancários (-725 M€) e em outras aplicações de tesouraria (-55 M€), nomeadamente em derivados (-51 M€) e em fundos de investimento (-5 M€).

³ Nos termos do Despacho 12553/2023, de 14/11, do Ministro das Finanças, que previa a aplicação de disponibilidades financeiras de várias entidades do setor público administrativo em CEDIC, com maturidade de 02/01/2024, visando a cobertura das necessidades de financiamento do Estado e otimização da gestão dos fundos públicos.

⁴ Através do cruzamento da informação constante das contas individuais das entidades com a informação remetida pelo IGCP referente às aplicações em CEDIC.

demonstrações financeiras de valores disponíveis nas contas bancárias e origina uma subvalorização do saldo de disponibilidades e de execução orçamental, podendo inclusive conduzir a saldos contabilísticos negativos¹.

Os valores a regularizar, segundo o IGFSS, respeitam, sobretudo, a movimentos que, embora relativos a 2023, só apareceram refletidos em extrato bancário durante o mês de janeiro de 2024 e, segundo o ISS, ficaram a dever-se a um aumento dos créditos nas contas bancárias e a dificuldades criadas pela necessidade de definição contabilística e funcional dos lançamentos no novo normativo contabilístico e no novo sistema de informação financeira.

De referir que o DLEO 2023, veio incluir *“as entidades da segurança social”* no modelo de gestão de tesouraria, o que implica que estas *“...comunicam ao IGCP, E.P.E., até ao dia 2 de dezembro, os montantes totais de disponibilidades (...), ficando sujeitos a autorização prévia do IGCP, E.P.E, os montantes depositados, ou aplicados, em contas fora do IGCP, E.P.E”*². Porém, verificou-se que, apenas o IGFSS manteve a prática de colaboração com o IGCP³. As restantes entidades da SS entenderam, considerando as atribuições do IGFSS na gestão da tesouraria única do sistema de segurança social⁴, que a norma não se lhes aplicava⁵.

Recomenda-se assim que o Governo não só explicita quais as entidades sujeitas a este mecanismo – que, entretanto, já se encontra replicado no DLEO 2024 nos mesmos moldes – como também providencie a realização de uma avaliação à forma de operacionalização desta norma (definindo, designadamente, se a interação com o IGCP deverá ser efetuada diretamente por cada uma das entidades ou ser centralizada no IGFSS). Esta avaliação deverá ter em consideração a necessária articulação com as atribuições já cometidas ao IGFSS, uma vez que lhe cabe a otimização *“...da gestão dos recursos financeiros do sistema de segurança social”* e desempenhar *“...as funções de tesouraria única do sistema de segurança social”*⁶. Convém também referir que permanece 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 IGFSS⁷.

Em contraditório, o MEF e o IGCP consideram que a referida interação deve ser realizada de forma centralizada, uma vez que reduz o risco de a informação não ser consolidada entre as várias instituições e possibilita uma interação mais eficaz e mais produtiva.

¹ Em 2023, a síntese de reconciliação bancária do IGFSS apresenta 4 contas bancárias com saldo contabilístico negativo no total de 2,1 M€.

² N.º 3 do art. 90.º do DLEO 2023.

³ Não tendo, no entanto, havido articulação particularizada relativamente a cada um dos Fundos sob a gestão do IGFSS. Em 2024, o IGFSS informou o IGCP que *“As verbas dos fundos destinam-se a pagar prestações, competindo ao IGFSS garantir o pagamento das prestações a que se destinam. Esse pagamento só pode ser efetuado através do banco de apoio para o efeito contratado, pois tem contratualizado os ficheiros de retorno a SICCP das prestações não pagas.”*, pelo que consideram *“...que não é possível prosseguir a missão com as disponibilidades dos Fundos no IGCP.”*, mas que passarão *“...a reportar as disponibilidades dos Fundos na Banca Comercial, anualmente ao IGCP, por ofício”*.

⁴ Nos termos do art. 56.º da LEO, designadamente os n.ºs 1, 3 e 7 e da alínea b) do n.º 5 do art. 3.º do DL 84/2012, de 30/03.

⁵ O IGFSS informou que, no que concerne ao FEFSS, *“...a aplicação do disposto no n.º 3 do artigo 90.º do DLEO 2023 comprometeria manifestamente o respetivo funcionamento, pela contradição com a política de investimento e objetivos do FEFSS.”* e que *“...os valores depositados em contas bancárias do Fundo não correspondem a “disponibilidades e aplicações de tesouraria disponíveis” no sentido mencionado na norma citada, antes correspondendo a uma classe de ativos na qual o Fundo se encontra investido.”*, estabelecendo o diploma orgânico do FEFSS que *“...atendendo ao regime de gestão em capitalização, as disponibilidades financeiras de curto prazo do FEFSS não estão sujeitas ao regime de tesouraria única”*.

⁶ Nos termos do art. 56.º da LEO, em especial dos n.ºs 1, 3 e 7, e das alíneas a) e b) do n.º 5 do art. 3.º do DL 84/2012, de 30/03.

⁷ Estas observações têm sido objeto de recomendações por parte do Tribunal em pareceres anteriores. Em contraditório, o IGFSS informou que tem apresentado propostas à Tutela, quer quanto à regulamentação do enquadramento e funcionamento da tesouraria única da SS, quer quanto à portaria com a composição e os limites das aplicações de capital.

3.3.5. Património líquido

Do património líquido agregado, no montante de 45 447 M€, cuja constituição pode ser observada no Quadro 53 destaca-se a componente Património/Capital, no valor de 21 446 M€ (mais 4 558 M€, 27,0%, face a 2022), pertencendo 93,1% ao FEFSS (19 963 M€). Já os resultados transitados diminuíram 191 M€ (-0,9%) e representam 44,7% do património líquido.

Quadro 53 – Património líquido – 2022-2023

(em milhões de euros)

Património líquido	2022	2023	Variação		Peso 2023
			Valor	%	
Património/Capital	16 888	21 446	4 558	27,0	47,2
Reservas	1 165	1 163	-2	-0,2	2,6
Resultados transitados	20 526	20 335	-191	-0,9	44,7
Outras variações no património líquido	118	-2 296	-2 413	-2 049,3	-5,1
Resultado líquido do período	-2 358	4 798	7 156	303,5	10,6
Total	36 339	45 447	9 107	25,1	100,0

Fonte: E-contas e SIF. Cálculos TC, com base na agregação dos valores constantes das contas individuais das entidades que integram o perímetro de consolidação da SS.

Da análise efetuada às regularizações ao património decorrentes da implementação do SNC-AP¹, e que o valorizaram em 2023 em 85 M€, constatou-se que 84 M€ correspondem ao IGFSS e 1 M€ ao ISSA.²

O valor das outras variações no património líquido reflete, essencialmente, o impacto da transferência do saldo de anos anteriores do subsistema previdencial repartição para o de capitalização, no valor de 2 434 M€.

Verificou-se, pela primeira vez, a especialização do rendimento das liquidações de receita de janeiro referentes às remunerações de dezembro do ano anterior, provocando um duplo impacto no património líquido, com o reconhecimento em resultados transitados de 2 076 M€³ das liquidações de janeiro de 2023 e de 2 279 M€ no resultado líquido do período das liquidações de janeiro de 2024.

Ao nível do património, verifica-se ausência de regulamentação de uma parte do financiamento do FGS, designadamente a relativa à comparticipação do Estado e, ainda, que o Fundo continua a não ter património próprio (contrariando a Diretiva 2008/94/CE), sendo a sua constituição difícil devido ao facto de os saldos de gerência gerados pelas receitas atribuídas ao Fundo reverterem para o OSS⁴, não se encontrando assim a legislação nacional em linha com a legislação da UE no que à constituição de património diz respeito⁵.

¹ Relevados na conta “564 – Ajustamentos de transição para o SNC-AP”.

² Essa valorização do património decorreu do facto de o IGFSS e o ISSA (ainda que apenas parcialmente) relevarem a atualização de valores de imóveis classificados em ativos fixos tangíveis e propriedades de investimento ao VPT e, ainda, do reajustamento/recálculo das respetivas depreciações do ano e acumuladas, tendo por base os períodos de vida útil definidas no CC2 (Classificador Complementar 2 - CC2 (capítulo 7 do anexo III do PCM, constante do DL 192/2015, de 11/09)). O IGFSS mensurou a quase totalidade dos seus imóveis ao VPT (exceto 1). O ISSA mensurou 17 dos seus imóveis ao VPT.

³ 2 003 M€ no IGFSS, 34 M€ no ISSA e 39 M€ no ISSM. De referir que se detetou a falta de harmonização por parte da utilização da conta de resultados transitados. O IGFSS procedeu ao registo do movimento em análise na conta 562 – Regularizações aos resultados transitados, enquanto o ISSA e o ISSM utilizaram diretamente a conta de 56 - Resultados transitados.

⁴ N.º 3 do art. 14.º do Regime do FGS. Cfr. recomendações em sede de PCGE desde 2013 (a última no PCGE 2022 – Recomendação 39). 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.

⁵ O IGFSS, em contraditório, refere que a proposta de portaria que fixa os termos do financiamento do FGS foi submetida à Tutela.



3.3.6. Passivo

O passivo agregado aumentou 192 M€ (8,3%) face a 2022, totalizando 2 521 M€, sendo 2 436 M€ a parte correspondente ao passivo corrente (96,6% do passivo total) e 85 M€ (3,4%)¹ a relativa ao passivo não corrente (cfr. Quadro 54).

Quadro 54 – Passivo – 2022-2023

(em milhões de euros)

Passivo	2022	2023	Variação		Peso 2023
			Valor	%	
Passivo não corrente	60	85	25	41,3	3,4
Provisões	60	85	25	41,3	99,9
Outras contas a pagar	0	0	0	0,0	0,1
Passivo corrente	2 268	2 436	167	7,4	96,6
Credores por transferências e subsídios não reembolsáveis	245	275	30	12,1	11,3
Fornecedores	12	7	-6	-46,5	0,3
Estado e outros entes públicos	159	176	16	10,1	7,2
Fornecedores de investimentos	1	1	0	88,0	0,0
Outras contas a pagar	795	928	133	16,8	38,1
Diferimentos	1 039	1 018	-21	-2,0	41,8
Passivos financeiros detidos para negociação	17	32	15	88,5	1,3
Total do Passivo	2 329	2 521	192	8,3	100

Fonte: E-contas e SIF. Cálculos TC, com base na agregação dos valores constantes das contas individuais das entidades que integram o perímetro de consolidação da SS.

O quadro anterior permite, ainda, concluir o seguinte:

- ◆ O passivo não corrente engloba, quase exclusivamente, as provisões², sendo que o ISS é responsável por 97,5% (83 M€; +24 M€ e +41,4% face a 2022), destacando-se as situações com maior probabilidade de gerar uma saída de recursos do Instituto as ações administrativas (59 M€) e as impugnações judiciais (24 M€).
- ◆ No passivo corrente:
 - ◇ A conta patrimonial mais significativa, em 2023, respeita aos diferimentos, os quais representam em termos agregados 1 018 M€ (41,8%).
 - ◇ As responsabilidades com terceiros agregadas, relevadas em outras contas a pagar, ascenderam a 928 M€ (+133 M€, +16,8% face a 2022), em reflexo sobretudo da atividade do ISS (+135 M€; +47,7%), do IGFSS (+28 M€; +7,2%) e do FEFSS (-33 M€; -30,7%). Respeitam, essencialmente, a credores por prestações sociais em prescrição³, por prestações a pagar⁴ e por remunerações a pagar. Neste

¹ Relevados: no ISS 83 M€ (mais 24 M€; 41,4%); no IGFSS 805 m€ (menos 18 m€; -2,2%); no II 750 m€ (mais 81 m€; +12,2%); no FGS 531 m€ e no IGFCSS 61 m€.

² Para fazer face a obrigações presentes (legais ou construtivas), como resultado de um acontecimento passado em que é provável que seja exigido um exfluxo de recursos.

³ Valores de prestações sociais devolvidos à segurança social colocadas a pagamento aos beneficiários. A sua origem advém de todas as situações em que os beneficiários, por constrangimentos associados ao meio de pagamento, tais como a “conta bancária inválida” e “conta encerrada” ou “morada incorreta” e “morada insuficiente”, não recebem a sua prestação social.

⁴ O saldo das prestações sociais a pagar refere-se a processamentos de prestações sociais cujo correspondente pagamento ainda não ocorreu (ciclo da despesa), que ocorrem, essencialmente, por regras próprias do processo de pagamento das prestações sociais, já que o pagamento de processamentos inferiores a 5,00€ ficam retidos, sendo apenas liquidados e pagos quando se verificarem outros processamentos ao beneficiário e que cumulativamente ultrapassem os 5,00€.

âmbito, importa referir que o ISS não procedeu ao registo dos montantes não pagos em 2023 relativos à medida de apoio extraordinário à renda, que se estimam em cerca de 68 M€, subavaliando o passivo e os gastos do período.

- ◇ Os passivos contabilizados em credores por transferências e subsídios não reembolsáveis, no montante de 275 M€, registaram um aumento de 30 M€ (12,1%) e respeitam, em mais de metade, à dívida do IGFSS ao Ministério da Agricultura no valor de 138 M€ e ainda, valores a transferir pelo IGFSS para outras entidades da segurança social, nomeadamente para pagamento de prestações sociais já vencidas no valor de 126 M€.
- ◇ As responsabilidades para com o Estado aumentaram 16 M€ (10,1%), alcançando 176 M€, sendo, essencialmente, devidas à retenção de impostos sobre rendimentos e a contribuições para os sistemas de proteção social e subsistemas de saúde, no valor de 168 M€ e de 8 M€, respetivamente.

Constata-se que as demonstrações financeiras individuais das instituições que integram o perímetro da segurança social, continuam a não refletir 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.

De salientar que o novo referencial contabilístico SNC-AP densifica o conceito de transferências com e sem condições e o impacto contabilístico das mesmas, esperando-se que, com a sua adoção, as entidades tivessem procedido à correção de situações detetadas como incorretas ou omissas no anterior normativo contabilístico, facto que não aconteceu em 2023. De facto, de entre as inúmeras prestações sociais atribuídas pela SS, haverá certamente prestações sujeitas a condições, com a necessidade de cumprimento de requisitos (seja da situação ou de recursos do beneficiário), justificando o reconhecimento do passivo apenas à medida que as condições forem sendo cumpridas; no entanto existem outras, como é o caso das pensões de velhice e de invalidez, que já não estão sujeitas a condições e cujos passivos deveriam ser integralmente reconhecidos aquando da atribuição do direito às mesmas.

Em contraditório, o IGFSS refere que *“Atendendo à especificidade do Sistema Público de Pensões, bem como a gestão de prioridades que teve de ser efetuada para garantir a implementação do novo sistema de informação financeira, este tema ainda carece de uma análise mais aprofundada”*.

Enfatiza-se que a não relevação destes passivos compromete a obtenção de uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira da segurança social afetando, igualmente, a sustentação e transparência do impacto de decisões tomadas neste âmbito.

3.3.7. Acréscimos e diferimentos

Os gastos e rendimentos a reconhecer ascenderam, em 2023, respetivamente a 1 M€ e a 1 018 M€. Da análise efetuada, verificou-se que os rendimentos a reconhecer respeitam sobretudo ao reconhecimento de transferências e saldos de programas relativos a fundos consignados ao financiamento de ações de formação



profissional e de projetos sociais com suporte no OE e no FSE e a outros programas com receita consignada, nomeadamente receita dos jogos sociais e juros vincendos¹ (cfr. Quadro 55).

Quadro 55 – Acréscimos e diferimentos – 2022-2023

(em milhares de euros)

Acréscimos e diferimentos	Total	
	2022	2023
Acréscimo de rendimentos	196 731	2 503 776
Gastos a reconhecer	1 415	1 168
Total	198 145	2 504 944
Acréscimo de gastos	203 449	231 886
Rendimentos a reconhecer	1 039 350	1 018 215
Total	1 242 800	1 250 101

Fonte: E-contas e SIF. Cálculos TC, com base na agregação dos valores constantes das contas individuais das entidades que integram o perímetro de consolidação da SS.

Os acréscimos de rendimentos alcançaram a 2 504 M€, dos quais 2 279 M€ se reportam à especialização do rendimento das liquidações de receita de janeiro de 2024 referentes às remunerações de dezembro de 2023. Já os acréscimos de gastos totalizam 232 M€², sendo 43 M€ relativos a remunerações e 175 M€ a transferências a efetuar do IGFSS para outras entidades da segurança social (cfr. Quadro 55).

Mantêm-se questões no que concerne à adequada especialização de rendimentos e gastos, designadamente quanto à receita da UE e ao adequado reconhecimento de direitos e obrigações decorrentes do pagamento de prestações sociais e respetivos direitos conexos, nomeadamente as transferências do OE. O ISS não apresenta registado como rendimentos a reconhecer os montantes de receitas por utilizar no âmbito dos Projetos PRR, que ascendem a 17 M€.

3.3.8. Princípio da onerosidade

Desde 2019 que as LOE³ têm vindo a determinar que, até à celebração do respetivo contrato de arrendamento, às entidades públicas ocupantes dos imóveis propriedade do IGFSS deve ser cobrada uma contrapartida financeira de acordo com o princípio da onerosidade⁴. Neste contexto e ao longo deste período, apenas três

¹ Com destaque para: receita dos jogos sociais 649 M€; Programa PT2020-AFP 180 M€; PT2030-AFP 47 M€; transferências do FSE 34 M€; Programa para expansão da rede pré-escolar 19 M€; juros vincendos 20 M€; Programa Operacional - Apoio às Pessoas mais Carenciadas - CPN 22 M€; Programa Educação para a Saúde 19 M€; PIDDAC-OE 14 M€; QREN – linhas de crédito 7 M€.

² Respeitam: 177 M€ ao IGFSS (1,4 M€ de pagamento de férias e subsídio de férias, 337 m€ de encargos sociais e 565 m€ referentes a outros acréscimos de gastos e ainda 175 M€ de valores a transferir para outras entidades da segurança social); 42 M€ ao ISS (25 M€ de a pagamento de férias e subsídio de férias, 7 M€ referem-se a encargos sociais e, ainda, 10 M€ em que se destaca: i) 3,8 M€ de pagamentos no âmbito do Fundo Europeu de Auxílio às pessoas Carenciadas; ii) 3,8 M€ no âmbito do programa de Emergência Alimentar; e iii) 1,2 M€ que respeitam a apoios sociais no âmbito da Unidade Média de Duração e Reabilitação (UMDR); 6 M€ ao ISSM (2,6 M€ de pagamento de férias e subsídio de férias, 776 m€ de encargos sociais e 1,6 M€ de pagamentos no âmbito da alimentação de utentes dos estabelecimentos de apoio social); 4 M€ ao II (2,6 M€ de pagamento de férias e subsídio de férias, 836 m€ de encargos sociais e 548 m€ relativos a outros pagamentos); 2 M€ ao ISSA (1,8 M€ de pagamento de férias e subsídio de férias, 421,5 m€ de encargos sociais e 44,5 m€ relativos a transferências para entidades do perímetro de consolidação); e 1 M€ do IGFSS (178,6 m€ de pagamento de férias e subsídio de férias, 42,4 m€ de encargos sociais e 262,4 m€ de transferências para entidades do perímetro e 35,7 m€ de outros encargos).

³ No n.º 4 dos arts. 124.º, 139.º, 148.º, 119.º e 92.º das LOE 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023, respetivamente.

⁴ 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).

entidades procederam ao pagamento das contrapartidas financeiras previstas na lei¹, tendo sido celebrados apenas dois contratos de arrendamento² e desocupados três imóveis³, os quais entregues ao IGFSS.

No final de 2023, o princípio estava a ser aplicado a 26 imóveis ocupados por oito entidades⁴. Em 2023 foram recebidos apenas 8 m€ (pagos pelo ISS), mantendo-se a dívida acumulada nos últimos cinco anos em valores muito elevados (27 M€). O aumento do valor em dívida reflete também o aumento do número de imóveis afetos a este princípio. Em 2023, foram lançadas prestações em dívida de seis novos imóveis (1 M€)⁵ (cfr. Quadro 56).

Quadro 56 – Princípio da onerosidade – valores cobrados e em dívida a 31/12/2023

(em milhares de euros)

Princípio da onerosidade relativo a	Valor cobrado (2019-2023)			Valor em dívida em 31/12/2023 (a)		
	Capital	Juros	Total	Capital	Juros	Total
2019	118	0	119	4 547	27	4 574
2020	105	2	106	4 535	230	4 765
2021	22	0	22	5 054	444	5 498
2022	19	0	19	5 054	670	5 724
2023	8	0	8	4 966	1 178	6 144
Total	272	2	274	24 157	2 549	26 705

(a) Os valores em dívida relativos a 2019, 2020, 2021 e 2022 aumentaram quando comparados com o PCGE 2022, conforme referido no texto.

Fonte: SAP4HANA e IGFSS. Cálculos TC.

Do valor em dívida no final de 2023, 70,4% (18,8 M€) é referente a imóveis ocupados pelas entidades da saúde e 22,2% (5,9 M€) a um imóvel ocupado pela CP. Nenhuma das dívidas é de fácil cobrança, uma vez que, no primeiro caso, se verifica uma divergência de entendimento quanto à aplicação do princípio⁶ e, no segundo caso, existe um litígio judicial sobre a propriedade em causa, prejudicando, em ambos os casos, o registo simétrico da obrigação de pagamento e do direito de recebimento⁷. Acresce ainda a falta de participação destas dívidas a execução fiscal, justificada pelo IGFSS por insuficiências na parametrização dos sistemas informáticos⁸.

¹ ISS, FOR-MAR e Junta de Freguesia de Armação de Pêra.

² FOR-MAR, que procedeu ao pagamento da contrapartida por aplicação do princípio da onerosidade até 2021, tendo nesse ano celebrado contrato de arrendamento e a Unidade Local do Nordeste EPE, que não fez qualquer pagamento deste princípio e celebrou contrato de arrendamento em 2023.

³ A Junta de Freguesia de Armação de Pêra e o ISS procederam ao pagamento da contrapartida por aplicação do princípio da onerosidade até à entrega dos imóveis que ocorreu em 2020 e 2022, respetivamente. A ARS LVT não procedeu ao pagamento e entregou um imóvel em 2023.

⁴ Imóveis por entidade: ARS Centro (2); ARS LVT (10); ARS Norte (9); CP (1); GNR (1); IGFEJ (1); ISS (1); e SCM Lisboa (1).

⁵ E foram corrigidos valores em dívida (296 m€) e os respetivos juros (26 m€) por alteração da área ocupada de 3 imóveis.

⁶ A Secretaria-Geral do Ministério da Saúde emitiu um parecer concluindo que o princípio da onerosidade não se aplicaria a imóveis afetos a estabelecimentos de saúde, que mereceu a concordância do Ministro da Saúde (Despacho de 14/11/2023). No entanto, o IGFSS veio discordar de tal entendimento (conforme email enviado ao GSESS de 11/12/2023) e, em sede de contraditório, veio reforçar que, no seu entendimento, não houve “...qualquer alteração legislativa que implicasse novo enquadramento da utilização dos mesmos pelos estabelecimentos de saúde e que os excecionasse desse pagamento, ...”, alegando ainda que “...as entidades sob tutela do Ministério da Saúde não se pronunciaram relativamente à celebração do contrato de arrendamento que legitime a utilização dos imóveis, à exceção da ULS Nordeste EPE”.

⁷ No caso das entidades da saúde, em conformidade com o despacho do Ministro da Saúde, não poderão as mesmas reconhecer a obrigação de pagamento, criando uma necessidade urgente de uniformização de entendimento do âmbito da aplicação da norma no seio das administrações públicas.

⁸ Embora com data prevista para a entrada em produção até ao final de 2024. Considerando os atrasos que se têm verificado e o reduzido número de devedores, a participação destas dívidas poderia ser efetuada de forma manual.



As receitas provenientes da aplicação deste princípio são destinadas ao FEFSS¹. Em 2023 foram transferidos 28 m€ (8 m€ recebidos em 2023 e os restantes 20 m€ de anos anteriores). Refira-se que a transferência, em 2023, de 29 imóveis da SS² para as respetivas autarquias locais (no valor de 2,4 M€) afetou, não só o valor do património da SS, como a receita a transferir para o FEFSS por aplicação do princípio da onerosidade (a que mais de metade desses imóveis estaria sujeita)³ ou que poderia advir da alienação deste património⁴.

Note-se que o universo de imóveis passíveis de sujeição ao princípio da onerosidade tem uma variabilidade significativa ao longo do tempo, que resulta também do facto do património imobiliário do ISS que não se encontre afeto à utilização pelos seus serviços ou como equipamento social poder, a todo o momento, ser transferido para o IGFSS, gerando dificuldades na gestão do processo (cfr. Anexo C11).

No âmbito das verificações⁵ efetuadas em sede deste Parecer a um conjunto de imóveis da SS⁶ foram identificadas fragilidades de registo e controlo, designadamente:

- ◆ A existência de 21 imóveis⁷ não relevados contabilisticamente. Ora, esta omissão tem implicações, quer ao nível da subvalorização do património da CSS (cfr. ponto 3.3.1.), quer ao nível da contabilização dos rendimentos financeiros resultantes do princípio da onerosidade quando aplicável. Verificou-se que o direito às contrapartidas foi registado na contabilidade do IGFSS no caso de quatro imóveis, sem a contabilização do respetivo imóvel⁸. Muito embora o IGFSS justifique que os imóveis não foram reconhecidos porque não cumpriam as condições exigíveis para efeitos de reconhecimento e mensuração fiável, é certo que a adoção do SNC-AP⁹ confere a possibilidade de mensuração pelo Valor Patrimonial Tributário (VPT) quando não exista informação fiável e atualizada sobre o custo e que questões relativas ao controlo e à probabilidade de fluir para a entidade benefícios económicos futuros ou potencial de serviço afetariam tanto o ativo fixo tangível (reconhecimento do imóvel), como o ativo financeiro (reconhecimento das contrapartidas a receber).
- ◆ Dificuldades várias no processo de verificação e regularização da titularidade dos imóveis alvo da aplicação do princípio da onerosidade prejudicam a celebração dos próprios contratos e atrasam o processo de cobrança das contrapartidas devidas, originando inclusive correções significativas de valores devidos em anos anteriores.

¹ Determinado no n.º 1 dos arts. 148.º, 119.º e 92.º das LOE 2021, 2022 e 2023, respetivamente.

² Imóveis propriedade e património das Casas do Povo, que não se encontrem afetos exclusivamente a fins de SS, sejam transferidos para as respetivas autarquias locais.

³ 18 imóveis no valor de 1,3 M€ que foram temporariamente dispensados da aplicação deste princípio por despacho SESS, no âmbito do n.º 6 do art. 119.º da LOE 2022.

⁴ Art. 92.º da LOE 2023. Reconhece-se que o processo de alienação de imóveis por parte do IGFSS se encontra limitado. De facto, desde janeiro de 2021, e conforme mencionado em pareceres anteriores, o IGFSS encontra-se a aguardar a prolação do despacho do Primeiro-Ministro para a alienação de um imóvel à SCML.

⁵ Designadamente ao nível do cumprimento do n.º 1 do art. 4.º do DL 112/2004, de 13/05, que determina que o património imobiliário do ISS que não se encontre afeto à utilização pelos seus serviços ou como equipamento social seja transferido para o IGFSS, relativamente a imóveis ocupados por entidades públicas.

⁶ Em 2023: 39 imóveis do IGFSS e 30 imóveis do ISS, 24 alvo de pedido de informação ao ISS e 6 detetados no Despacho 3096/2024, de 22/03.

⁷ 6 imóveis do IGFSS, dos quais 4 têm prestações em dívida do princípio da onerosidade e 15 imóveis do ISS em processo de transferência para as autarquias locais. Em contraditório, o IGFSS informou que, no decorrer do ano de 2024, procedeu ao registo de três desses imóveis.

⁸ A relevação dos rendimentos e dos ativos financeiros resultantes do princípio da onerosidade referentes a imóveis não registados na contabilidade do IGFSS, apesar de terem subjacente a detenção/propriedade do imóvel que esteja a ser ocupado, origina também uma incoerência contabilística.

⁹ Manual de Implementação do SNC-AP - 2.ª versão.

- ◆ Atrasos superiores a um ano na notificação à entidade ocupante do imóvel sobre a contrapartida devida pela aplicação do princípio da onerosidade¹.

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2021, no âmbito das Demonstrações Financeiras:

Recomendações PCGE 2021	Ações tomadas/Progressos
<p>Recomendação 27 (Rec. 27 – PCGE 2022)</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:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 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. 	<p>As entidades encontram-se em diferentes estágios e o processo continua não concluído. As ações tomadas foram designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> – O ISS concluiu o processo de inventariação e a respetiva reconciliação físico-contabilística dos bens móveis existentes nos edifícios do distrito de Lisboa, faltando realizar o mesmo nos edifícios afetos aos Centros Distritais. Com a adoção do SNC-AP e do novo SIF foi realizado um trabalho de uniformização na atribuição do período de vida útil. – O ISSA deu continuidade aos trabalhos de pesquisa e sinalização de bens com vista à sua correta gestão e à inexistência de bens sem localização, contudo a dispersão geográfica tem causado constrangimentos. – O ISSM está a inserir a localização de alguns bens, dado que a migração do anterior sistema de informação para o novo SIF não transportou, em alguns casos, os dados relativos à localização. <p>Verifica-se, assim, que têm vindo a ser tomadas ações relevantes, mas que a recomendação encontra-se apenas parcialmente implementada, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 32).</p>
<p>Recomendação 28 (Rec. 28 – PCGE 2022)</p> <p>Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança 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).</p>	<p>No IGFSS foi finalizado o processo de migração dos imóveis para o novo SIF, com base no novo valor (VPT), vidas úteis e amortizações acumuladas, havendo, no entanto, imóveis que não estão reconhecidos nas contas ou registados com valor zero. De igual forma, os imóveis transferidos do ISS apenas são reconhecidos após a sua regularização registal, o que não é uma política contabilística consentânea com o SNC-AP.</p> <p>O ISS adotou o critério de mensuração do custo (valores já existentes) para a transferência para o novo sistema de informação, persistindo a existência de imóveis não reconhecidos nas contas, bem como a não segregação dos valores dos terrenos. O ISSA refere que foi efetuada a regularização do valor contabilístico de diversos imóveis pelo VPT, prevendo que no final do ano de 2024 a recomendação esteja implementada.</p> <p>Apesar de o ISSM referir que o processo de desagregação do valor do terreno em relação ao total do imóvel está concluído, verifica-se a existência de imóveis em que tal não foi efetuado.</p> <p>Verifica-se assim, que têm vindo a ser tomadas ações relevantes, mas que a recomendação encontra-se apenas parcialmente implementada, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 31).</p>
<p>Recomendação 29 (Rec. 29 – PCGE 2022)</p> <p>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.</p>	<p>No âmbito do acompanhamento das recomendações, o SESS informou que, ao nível da cobrança coerciva e dos acordos, já é possível identificar por devedor os valores em dívida e que, relativamente à dívida em conta corrente, foram realizadas reuniões entre o IGFSS, ISS e o II no sentido de se definirem regras de reconciliação entre os dados do Sistema de Informação Financeira e a conta corrente de Gestão de Contribuições (GC).</p> <p>No entanto, a dívida refletida na conta de contribuintes continua, em 2023, a padecer de erros e omissões. Deste modo, a recomendação encontra-se apenas parcialmente implementada pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 33).</p>

¹ O IGFSS notificou, pela primeira vez, entre 27 e 28 de dezembro de 2023 e a 25 de janeiro de 2024, três entidades, relativamente a seis imóveis, tendo reconhecido logo em 2023 1,3 M€ referentes à contrapartida por aplicação do princípio de 2019 a 2023 desses mesmos imóveis. Em sede de contraditório, o IGFSS alega que notificou as entidades com valores reportados a 2019 por se ter verificado a ocupação dos imóveis desde essa data. No entanto, a primeira notificação da aplicação do princípio da onerosidade serve para que as entidades saibam que o imóvel que ocupam está sujeito a esse princípio, até porque podem desconhecer que o mesmo é propriedade do IGFSS, e nesse sentido, decidirem se entregam o imóvel, se procedem ao pagamento das contrapartidas legalmente previstas ou, ainda, se celebram contrato de arrendamento com o IGFSS.



Recomendações PCGE 2021	Ações tomadas/Progressos
Recomendação 30 Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que sejam avaliados os requisitos de extração de informação do sistema de execuções fiscais para efeitos de encerramento de contas, com vista a evitar a classificação indevida de dívidas de cobrança duvidosa de contribuintes.	Os requisitos foram alterados em 2022 para abarcar esta matéria. Deste modo, a recomendação encontra-se implementada, não tendo por isso sido reiterada.
Recomendação 31 (Rec. 30 – PCGE 2022) 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 do Sistema da Solidariedade e de Segurança Social seja integralmente cumprido, no que respeita aos juros vencidos devido a atrasos no pagamento de contribuições e quotizações	Em 2023 manteve-se o procedimento iniciado em 2022 de relevar contabilisticamente o valor dos juros de mora calculados e não pagos em Sistema de Execuções Fiscais, não se tendo registado progressos quanto ao apuramento dos juros referentes às restantes dívidas. Verifica-se, assim, que em 2023 não foram tomadas ações relevantes e a recomendação mantém-se apenas parcialmente implementada pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 34).
Recomendação 32 (Rec. 31 – PCGE 2022) 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 âmbito do acompanhamento das recomendações, foi informado 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. Face aos trabalhos desenvolvidos no âmbito dos projetos de implementação do SNC-AP, não foi possível, ainda, avançar com a concretização do levantamento de requisitos funcionais e tecnológicos, com vista a implementar a recomendação. Deste modo, a recomendação encontra-se parcialmente implementada, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 35).
Recomendação 33 (Rec. 32 – PCGE 2022) 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 âmbito do acompanhamento das recomendações, foi informado que, no caso do FGS, continua a não existir sistema informático para as contas correntes dos devedores (entidade empregadora). Logo, não é possível registar a incobrabilidade, dada a inexistência de apuramento do valor da dívida a anular. Por sua vez, a dívida ao FGADM participada e considerada incobrável ainda não é apurada. Deste modo, a recomendação encontra-se parcialmente implementada, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 36).
Recomendação 34 (Rec. 33 – PCGE 2022) 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).	No âmbito do acompanhamento das recomendações, foi informado que, no ano 2023, ano da entrada em produtivo do SAP4HANA e do SNC-AP, não foi possível acomodar a execução das operações do nivelamento, que se espera implementar em 2024. Deste modo, a recomendação encontra-se por implementar, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 37).
Recomendação 35 (Rec. 34 – PCGE 2022) 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.	No âmbito do acompanhamento das recomendações, foi informado que o acatamento da recomendação está dependente do desenvolvimento do Sistema Integrado de Pensões (SIP) que, apesar dos avanços tidos de 2020 a 2023, ainda está em curso e do respetivo lançamento dos movimentos nas contas correntes dos pensionistas. Deste modo, a recomendação encontra-se apenas parcialmente implementada, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 38).
Recomendação 36 (Rec. 35 – PCGE 2022) Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de avaliar as situações que carecem 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.	No âmbito do acompanhamento das recomendações, foi informado que têm sido efetuadas diligências junto das entidades públicas devedoras, no entanto as dívidas não têm sido regularizadas por falta de resposta da entidade devedora ou porque esta manifesta uma posição diferente. Verifica-se, assim, que não obstante as ações desenvolvidas, não houve progressos na resolução da situação. Deste modo, a recomendação encontra-se por implementar, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 39).
Recomendação 37 (Rec. 36 – PCGE 2022) 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. Os critérios de agrupamento foram adaptados ao SNC-AP e ao novo Sistema de Informação Financeira. O programa que visa proceder à regularização automática dos valores por reconciliar aguarda desenvolvimentos informáticos. Verifica-se assim, que têm vindo a ser tomadas ações relevantes, mas que, dado o exposto, a recomendação encontra-se apenas parcialmente implementada, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 40).

Recomendações PCGE 2021	Ações tomadas/Progressos
<p>Recomendação 38 Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que os critérios para a constituição de provisões para riscos e encargos e a sua anulação cumpram o princípio da não compensação estabelecida no Plano Oficial de Contas das Instituições do Sistema da Solidariedade e de Segurança Social e permitam uma maior transparência sobre as necessidades da sua constituição e de anulação das situações que já não se justificam.</p>	<p>Os critérios foram revistos, sendo que, aquando da análise da CSS de 2022 já não se verificou a questão. Deste modo, a recomendação encontra-se implementada, não tendo por isso sido reiterada.</p>
<p>Recomendação 39 Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de serem implementados procedimentos para assegurar que as demonstrações financeiras relevem de forma verdadeira e apropriada as dívidas do princípio da onerosidade, quer quanto ao capital, quer quanto os juros vencidos.</p>	<p>A dívida relativa às contrapartidas por aplicação do princípio da onerosidade, quer capital, quer juros, encontra-se refletida nas demonstrações financeiras sem questões significativas. O cálculo dos juros ainda é efetuado manualmente, estando prevista a implementação até final de 2024 de um processo automático de envio de notificação e respetivo cálculo dos juros. Dado o exposto, a recomendação está implementada, o que justifica que a mesma já não tenha sido reiterada no PCGE 2022.</p>
<p>Recomendação 40 (Rec. 37 – PCGE 2022) 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.</p>	<p>No âmbito do acompanhamento das recomendações do PCGE 2021, nada foi referido quanto a esta recomendação. No entanto, no processo de acompanhamento das recomendações constantes do PCGE 2020, foi referido que tinha sido elaborada uma nova versão do projeto de diploma e que essa se encontrava a ser trabalhada na área governativa da segurança social. A regulamentação em causa não foi publicada em 2023, nem até à data em 2024. Desde modo, a recomendação encontra-se por implementar, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 42).</p>
<p>Recomendação 41 (Rec. 38 – PCGE 2022) 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.</p>	<p>No âmbito do acompanhamento das recomendações do PCGE 2021, nada foi referido. No entanto, no processo de acompanhamento das recomendações constantes do PCGE 2020, foi transmitido que tinha sido elaborada nova versão do projeto de diploma, que se encontrava a ser trabalhada na área governativa da segurança social. A regulamentação em causa não foi publicada em 2023, nem até à data em 2024. Desde modo, a recomendação encontra-se por implementar, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 43).</p>
<p>Recomendação 43 (Rec. 39 – PCGE 2022) 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.</p>	<p>No âmbito do acompanhamento das recomendações do PCGE 2021, não se obteve resposta quanto à implementação desta recomendação. Contudo, no acompanhamento das recomendações constantes do PCGE 2020, foi referido que uma nova versão do projeto de portaria se encontrava a ser trabalhada na área governativa da segurança social. A regulamentação em causa não foi publicada em 2023, nem até à data em 2024. Desde modo, a recomendação encontra-se por implementar, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 44).</p>
<p>Recomendação 45 (Rec. 40 – PCGE 2022) Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que a divulgação exigida pelo Plano Oficial de Contas das Instituições do Sistema da Solidariedade e de Segurança Social seja efetuada de forma correta, designadamente quanto à especialização de exercícios.</p>	<p>No âmbito do acompanhamento das recomendações do PCGE 2021, foi informado que nas demonstrações financeiras de 2023, já com o novo referencial contabilístico, se iria proceder à correta divulgação. No entanto, verificou-se que a divulgação das demonstrações financeiras individuais continua a não referir o desadequado cumprimento da especialização do exercício, designadamente quanto aos juros da dívida não participada a execução fiscal. Desde modo, a recomendação encontra-se por implementar, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 46).</p>

3.4. Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) é um instrumento essencial para a promoção da sustentabilidade da segurança social. Foi constituído em 1989¹, com o objetivo de constituir reservas que assegurem a cobertura das despesas previsíveis com pensões do sistema previdencial, por um período mínimo de 2 anos.

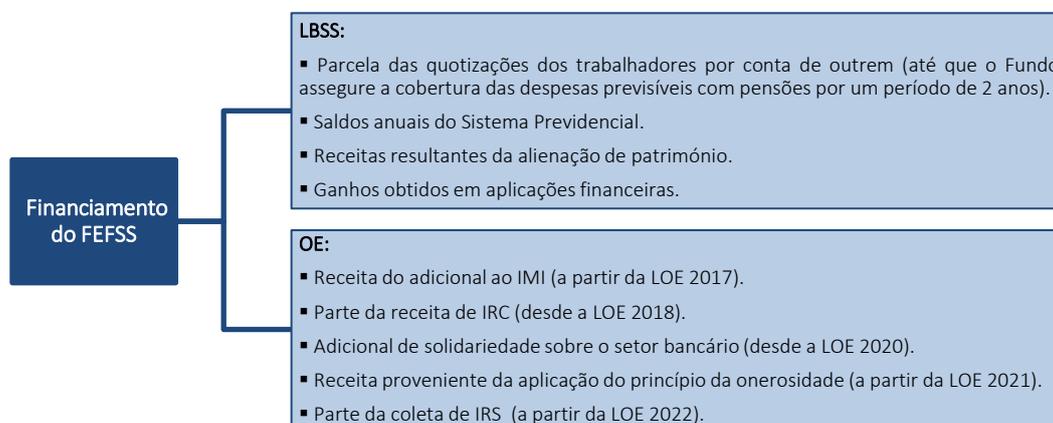
¹ Com uma dotação inicial de 216 M€, sendo um património autónomo gerido pelo IGFCSS, em regime de capitalização.

No final de 2023, o valor do FEFSS ascendia a 29 830 M€, mais 6 838 M€ (29,7%) do que no ano anterior, consistindo este no maior aumento desde a sua criação. Para esta evolução contribuíram, sobretudo, as entradas de capital (4 558 M€) e um resultado particularmente positivo da gestão da carteira (2 281 M€). Neste contexto, o Fundo assume uma taxa de cobertura das pensões do sistema-previdencial de 172,3%, ou seja, um valor suficiente para satisfazer 20,7 meses dos encargos com estas pensões (17,3 meses em 2022).

3.4.1. Financiamento do FEFSS

O financiamento do FEFSS, no âmbito do previsto na Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) e das disposições anuais em sede de Lei do Orçamento do Estado, designadamente por via de consignação de receitas, tem sido assegurado por fontes de financiamento diversas ao longo do tempo (cfr. Figura 17).

Figura 17 – Fontes de Financiamento do FEFSS



Fonte: LBSS e LOE de 2017 a 2023.

Em 2023, as entradas de capital no Fundo ascenderam a 4 558 M€ (mais 1 477 M€ do que em 2022):

- ◆ 2 434 M€ da transferência do saldo anual do sistema previdencial-repartição (2 601 M€ em 2022)¹;
- ◆ 1 500 M€ respeitantes a uma parcela das quotizações dos trabalhadores² (a última transferência neste âmbito foi efetuada em 2009);
- ◆ 623 M€ de receitas fiscais consignadas (479 M€ em 2022) relativos a parte da receita do IRC (440 M€)³, a receita do AIMI (145 M€) e a adicional de solidariedade sobre o setor bancário (38 M€)⁴;
- ◆ 0,5 M€ da alienação de imóveis (0,7 M€ em 2022) e 0,03 M€ de rendimentos do património.⁵

De notar que, relativamente às receitas fiscais consignadas, os montantes transferidos em 2023 correspondem aos valores previstos em sede de OE, mas não coincidem com os montantes que resultam das receitas

¹ N.º 2 do art. 91.º da LBSS (Lei 4/2007, de 16/01).

² N.º 1 do art. 91.º da LBSS (Lei 4/2007, de 16/01).

³ Art. 233.º da LOE 2023 (Lei 24-D/2022, de 30/12).

⁴ Art. 258.º da LOE 2023 (Lei 24-D/2022, de 30/12).

⁵ Inclui 0,2 M€ de saldos de anos anteriores de imóveis e 0,02 M€ de saldos de anos anteriores de rendimentos patrimoniais.

efetivamente cobradas no ano (apuradas pela AT¹). Essa diferença totalizou 146 M€, tal como evidenciado no Quadro 57.

Quadro 57 – Receitas fiscais consignadas 2023: 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	145	145	126	145	-19
IRC	440	440	605	440	165
ASSB	38	38	39	38	1
IRS	0	0	0	0	0
Total	623	623	770	623	146

Fonte: AT-SGR, DGO, IGFCSS. Cálculos TC.

As normas legais que preveem a consignação destes impostos ao FEFSS, apenas no caso do IRC estabelecem um mecanismo de acerto entre anos, pelo que nos demais devem ser transferidos para o FEFSS os montantes efetivamente arrecadados, o que não se verificou. Assim, no que respeita ao adicional de solidariedade sobre o setor bancário, ficou por transferir 1 M€², já no caso do AIMI, o valor transferido excedeu em 19 M€³ o montante arrecadado.

Os desvios entre os montantes a transferir e os efetivamente transferidos têm-se verificado ao longo dos anos conforme Quadro 58.

Quadro 58 – Receitas fiscais consignadas 2017-2023: 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	996	996	905	948	-43
IRC	1 917	1 917	1 787	1 526	261
ASSB	138	138	144	139	5
IRS	0	0	0	0	0
Total	3 051	3 051	2 837	2 613	224

Nota: Inclui os valores de AIMI e IRC que em 2021, excepcionalmente, devido aos efeitos da pandemia de COVID-19, foram consignados ao equilíbrio financeiro do sistema previdencial-repartição (art. 148.º e n.ºs 2 e 5 do art. 376.º da Lei 75-B/2020, de 31/12).

Fonte: AT-SGR, DGO, IGFCSS. Cálculos TC.

Note-se que, no que concerne a parte da coleta de IRS consignada ao Fundo, o art. 280.º da LOE 2022 determinou que a alteração ao Código do IRS, que dava origem à receita a consignar ao FEFSS, só se aplicaria a rendimentos auferidos a partir de 01/01/2023, cuja liquidação é apenas efetuada em 2024⁴. Assim, a consignação desta receita prevista pela LOE 2023 (art. 226.º) não é passível de ser cumprida.

Relativamente à consignação de parte da receita de IRC, persiste a falta de clareza da norma e as inconsistências que obstaculizam a respetiva aplicação e potenciam erros no seu apuramento⁵. Confrontado com esta situação

¹ E como tal registadas no Sistema de Gestão de Receitas (SGR).

² Em 2022 já tinha ficado por transferir um valor de 4 M€, totalizando nos dois anos 5 M€ transferidos a menos.

³ Em 2022 já tinha sido transferido um valor de 21 M€ acima do arrecadado, totalizando nos dois anos 40 M€ a mais.

⁴ 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.

⁵ Entre 2018 e 2020 estes erros originaram um desvio negativo para o FEFSS, de cerca de 50,8 M€, cfr. ponto 3 da Parte II dos PCGE 2018 (p. 212), 2019 (pp. 179 e 180) e 2020 (pp. 206 a 208).

o SEAAF determinou a consideração de uma única taxa, em oposição ao estipulado na lei (um conjunto diversificado de taxas), não tendo ainda sido acolhido o recomendado no Parecer sobre a CGE e promovida qualquer iniciativa de correção e simplificação da norma que, todos os anos, é replicada na LOE.

A persistência destas situações evidencia as fragilidades que se mantêm na operacionalização da consignação de receitas fiscais ao FEFSS resultado 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).

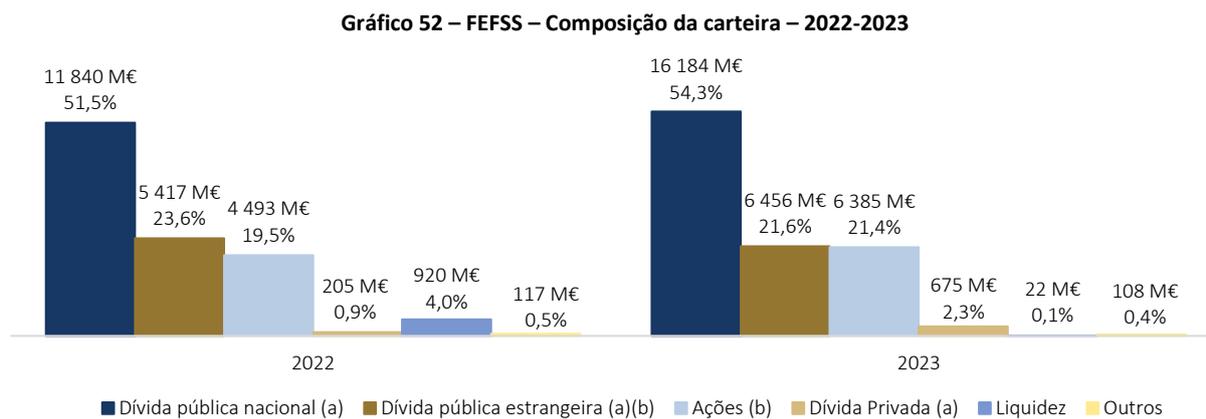
3.4.2. Carteira do Fundo – composição, valorização, rendibilidade e risco

3.4.2.1. Composição

O regulamento do FEFSS estabelece regras quanto à composição da carteira definindo apenas limites máximos para os investimentos em determinadas classes de ativos, à exceção da dívida pública portuguesa, para a qual está também definido um limite mínimo de 50%¹.

Neste contexto, a carteira do Fundo é composta, na sua maioria, por dívida pública nacional, por dívida pública estrangeira e por ações. Em 2023, é de destacar o aumento do peso da dívida pública nacional², que passou a representar 54,3% do total (face a 51,5% em 2022), compensado pela diminuição do peso da dívida pública estrangeira e da liquidez. Em termos absolutos, verificaram-se aumentos em quase todas as componentes do Fundo: 4 343 M€ (36,7%) nos investimentos em dívida pública portuguesa, 1 893 M€ (42,1%) na carteira de títulos de rendimento variável (ações), 1 039 M€ (19,2%) na carteira de dívida pública estrangeira e 470 M€ (229,5%) na de dívida privada; em sentido inverso, a liquidez reduziu 898 M€ (97,6%).

O gráfico seguinte explicita a composição da carteira em 2022 e 2023.



(a) Inclui juros corridos.

(b) Inclui futuros e valias potenciais de forwards afetas à cobertura de posições.

Fonte: Informação do IGFCSS 2023. Cálculos TC.

¹ Al. a) do n.º 3 do art. 4.º da Portaria 1273/2004, de 07/10.

² Incluem-se CEDIC e Bilhetes do Tesouro.

Refira-se que o valor da reserva estratégica¹ (5,9 M€) que é, desde 2019, composta por investimentos relativos a 3 subfundos imobiliários² integrados no Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado, diminuiu 18,5% face a 2022, sobretudo em reflexo da desvalorização de 21,3% do subfundo imo-residências, desvalorizando significativamente o peso desta componente no total da carteira.

Todos os limites máximos e mínimos foram cumpridos no final do ano, mas no caso do limite mínimo para a dívida pública nacional tal não ocorreu ao longo do ano³. Segundo o IGFCSS⁴, o montante de entradas de capital concentrado em dezembro de 2022 e janeiro de 2023, mais de 1,2 mil milhões e 2 mil milhões, respetivamente (a que acrescem entradas adicionais, amortizações e cupões de dívida pública portuguesa ao longo de 2023), não era possível ser investido de imediato em obrigações do tesouro⁵ sem custos muito significativos para o FEFSS, havendo a necessidade de ponderação entre tal imperativo legal e o cumprimento de objetivos e princípios igualmente estabelecidos na Portaria, como assegurar a obtenção a médio prazo da maximização dos valores dos investimentos, salvaguardando as melhores condições de estabilidade e liquidez⁶.

Esta situação é indicativa dos desafios que se colocam à gestão do FEFSS e da necessidade de adequação da política de investimento do mesmo. De facto, o regulamento de gestão do FEFSS foi aprovado em 2004⁷, tendo em 2013, no período de assistência financeira, o Governo determinado a substituição dos ativos em outros Estados da OCDE por dívida pública nacional, até ao limite de 90%, determinando igualmente que esta política de investimento fosse reavaliada até final de 2015⁸, o que não sucedeu. Tem-se, no entanto, verificado, a partir de 2016, uma redução da exposição à dívida pública nacional, aproximando-se mais do limiar mínimo, não obstante o aumento verificado em 2023.

Neste sentido, o Tribunal tem recomendado⁹ a reavaliação da referida Portaria¹⁰, 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 Fundo.

3.4.2.2. Valorização

Em 2023, o valor do FEFSS atingiu 29 830 M€, mais 29,7% do que no ano anterior, o maior aumento nos últimos 20 anos. O aumento do valor acrescentado pela gestão, explicado pelo impacto das componentes de rendimentos e de valias potenciais, contribuiu 79% para o acréscimo de rentabilidade verificado face a 2022, sendo que os restantes 21% advieram do reforço das entradas de capital, sobretudo pela transferência de uma parcela das quotizações dos trabalhadores, conforme evidenciado no Quadro 59. De salientar que, as entradas de capital ocorridas em 2022 e 2023 representam 38% do total das efetuadas desde 1989, um enorme contributo em apenas dois anos.

¹ 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 (art. 6.º da Portaria 1273/2004, de 07/10).

² Fundos sob gestão da FUNDIESTAMO – Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário, SA: Imomadalenha (750 000 Unidades de Participação – UP), Imoaveiro (152 379 UP) e Imoresidências (6 222 857 UP).

³ A dívida pública nacional apresentou um peso nos 3 primeiros trimestres de 44,4%, 47,6% e 49,5%, respetivamente.

⁴ Cfr. informação disponibilizada pelo IGFCSS, em 30/10/2023.

⁵ De acordo com o IGFCSS, o investimento em CEDIC ou BT, como alternativa às OT, não é financeiramente atrativo.

⁶ Cfr. n.º 1 do art. 5.º da Portaria 1273/2004, de 07/10.

⁷ Portaria 1273/2004, de 7/10.

⁸ Arts. 1.º e 2.º da Portaria 216-A/2013, de 02/07.

⁹ Cfr. Recomendação 46-PCGE 2020, p. 282 e Recomendação 44-PCGE 2022, p. 210.

¹⁰ O SESS informou a 02/06/2023 que a reavaliação da portaria continua em curso.



O índice de rotação da carteira foi de 1,42, ou seja, o volume de transações ocorridas em 2023 correspondeu a pouco menos de uma vez e meia o valor médio da carteira gerida ao longo do ano, um valor ligeiramente inferior ao verificado em 2022 (1,48), mas ainda acima dos valores de anos anteriores¹, evidenciando uma gestão mais ativa na gestão dos investimentos, com a recomposição dos mesmos.

Quadro 59 – Variação do valor da carteira do FEFSS – 2019-2023

(em milhões de euros)

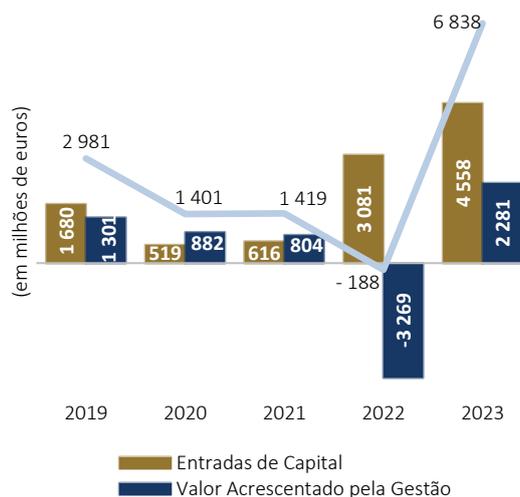
Descrição	2019	2020	2021	2022	2023
Entradas de capital (a)	1 680	519	616	3 081	4 558
Saldo do previdencial	1 300	0	581	2 601	2 434
Parcela das quotizações dos trabalhadores					1 500
Receitas fiscais consignadas	322	519	34	479	623
Alienação e rendimentos patrimoniais	58	0	1	1	1
Valor acrescentado pela gestão (b)	1 301	882	804	-3 269	2 281
Rendimentos	333	725	220	51	535
Mercado monetário líquido	33	16	39	18	38
Valias realizadas	126	70	229	-264	-198
Juro corrido	-36	-24	-36	-69	41
Variação das valias potenciais	845	95	351	-3 005	1 866
Total	2 981	1 401	1 419	-188	6 838

(a) Dotações provenientes do IGFCSS e do OE.

(b) Resultados da gestão dos ativos da carteira, que incluem as dotações entradas ao longo do ano.

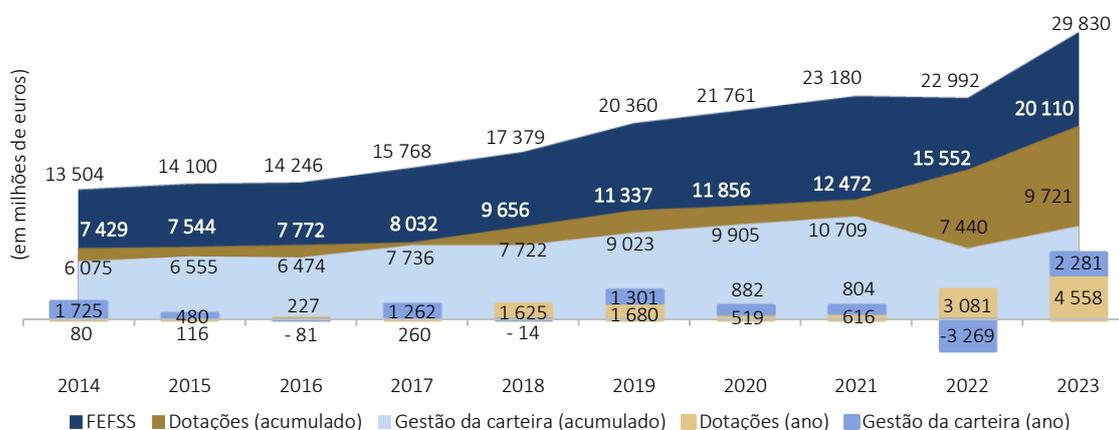
Fonte: IGFCSS. Cálculos TC.

Gráfico 53 – Contributos para o valor da carteira do FEFSS – 2019-2023



Não se tem verificado, nos últimos cinco anos (cfr. Gráfico 53), um padrão homogéneo ou previsível nas entradas de capital do Fundo (nas suas diversas componentes), bem como estabilidade no contributo do valor acrescentado pela gestão, designadamente quanto às mais-valias potenciais², originando algum nível de incerteza sobre a evolução das várias componentes que geram valor para o FEFSS ao longo do tempo. Em termos acumulados, a evidência é semelhante (cfr. Gráfico 54).

Gráfico 54 – Valorização do FEFSS – 2014-2023



Fonte: IGFCSS. Cálculos TC.

¹ Muito acima do apurado em 2021, 2020, 2019 e 2018 (0,89, 0,83, 1,23 e 0,87, respetivamente).

² 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.

Note-se que o aumento do valor do FEFSS em 6 838 M€ (29,7%), totalizando 29 830 M€, foi superior ao aumento da despesa com pensões do sistema previdencial (8,6%). Assim, a taxa de cobertura das pensões pelo Fundo passou para 172,3% (144,3% em 2022), retomando a tendência de crescimento que tinha sido interrompida em 2022 (cfr. Gráfico 55).

Gráfico 55 – FEFSS – Taxa de Cobertura das Pensões – 2014-2023



Fonte: CSS e IGFCCS. Cálculos TC.

3.4.2.3. Rendibilidade e risco

A taxa de rendibilidade do Fundo recuperou em 2023 (cfr. Gráfico 56), tendo apresentado a segunda maior taxa de crescimento nos últimos 10 anos e um nível de risco 1,3 p.p. abaixo do verificado no ano anterior. Em 2023 a taxa de rendibilidade global do FEFSS foi de 9,10%, um acréscimo de 22,14 p.p. face a 2022, muito acima da rendibilidade média anual desde a sua criação (3,77%¹).

Gráfico 56 – FEFSS – Rendibilidade e risco – 2014-2023



Nota: 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.

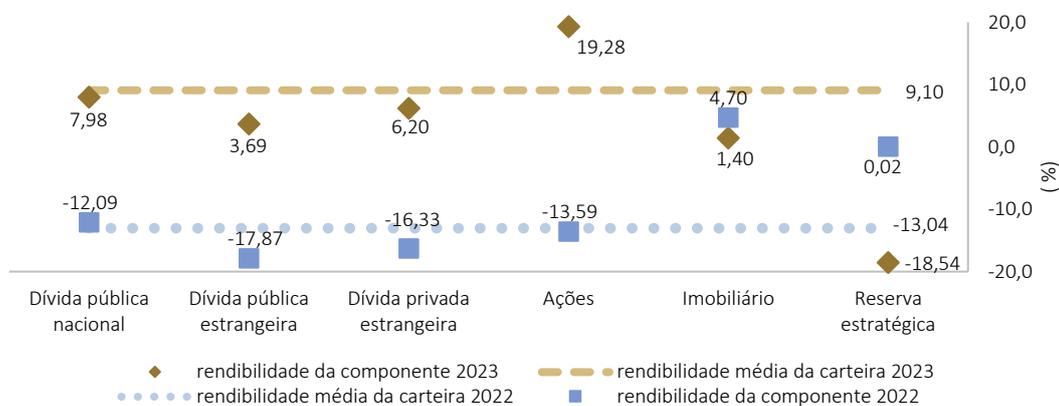
Fonte: IGFCCS. Cálculos TC.

A evolução e o comportamento das diferentes classes de ativos que compõem o Fundo refletiram as condições económico financeiras do ano, verificando-se ao longo do ano um atenuar do risco de inflação e a interrupção, no último trimestre do ano, do ciclo de aumento das taxas de juro de referência por parte dos bancos centrais.

¹ 1989 a 2023.

Este desempenho positivo refletiu-se em todas as componentes da carteira (cfr. Gráfico 57), com exceção da reserva estratégica, que passaram de rendibilidades negativas em 2022, para positivas em 2023. A componente de carteira mais rentável foi a das ações¹, a única que superou a rentabilidade média da carteira.

Gráfico 57 – FEFSS – Rendibilidade das componentes da carteira – 2022-2023



Fonte: IGFCSS – Relatório e Contas 2023 do FEFSS.

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2021, no âmbito do FEFSS:

Recomendações PCGE 2021	Ações tomadas/Progressos
Recomendação 44 (Rec. 42 – PCGE 2022) Recomenda-se ao Governo que promova a revisão da norma que determina a afetação ao FEFSS de parte da receita de IRC, no sentido de assegurar a sua clareza e exequibilidade, quanto às taxas a considerar, e que equacione a sua simplificação, designadamente através da eliminação da parcela do adiantamento.	Não foram tomadas ações que permitam corrigir as situações detetadas, sendo a norma replicada sem alterações nas sucessivas leis do OE. Dado o exposto, a recomendação está por implementar, o que justifica que a mesma seja reiterada no presente Parecer (Recomendação 49).

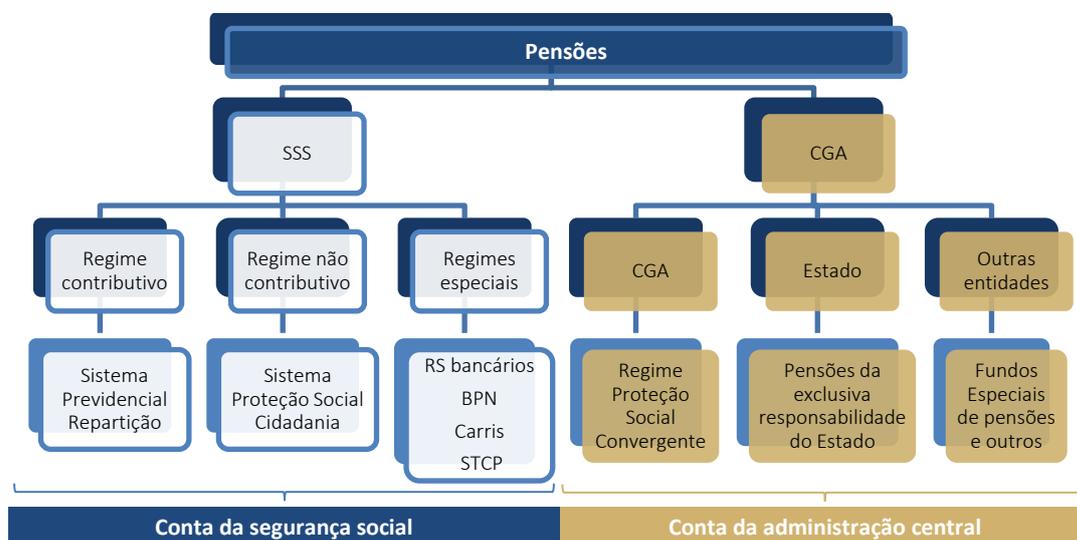
¹ A subida mais significativa ocorreu no mercado dos Estados Unidos da América, de -17,43% para 22,38%, seguida do mercado Zona Euro, excluindo Portugal, de -9,04% para 22,82%.

4. RESPONSABILIDADES, FINANCIAMENTOS E APOIOS PÚBLICOS

4.1. Pensões

O universo analisado é o das prestações sociais destinadas a substituir os rendimentos do trabalho perdidos por invalidez¹, velhice² e sobrevivência. Abrange todos os cidadãos residentes³ e inclui os diferentes sistemas integrados quer no SSS, quer no Regime de Proteção Social Convergente (RPSC), gerido pela CGA (entidade que não integra o perímetro da CSS, mas sim a Conta da AC) (cfr. Figura 18).

Figura 18 – Sistema público de pensões em Portugal



Fonte: LBSS e Estatuto da Aposentação, ambos na redação atual.

A gestão deste universo assenta nos princípios de repartição da riqueza e de reforço da função redistributiva do Estado. Estes princípios sustentam que o financiamento das pensões seja assegurado por via de duas dimensões: i) as contribuições da população ativa empregada e das respetivas entidades empregadoras, para os regimes contributivos⁴, e ii) receitas do Estado, para os regimes não contributivos (que visam assegurar benefícios àqueles que não tenham contribuído para o sistema ou que o tenham feito parcialmente)⁵. Acresce ainda os princípios da sustentabilidade financeira e o da equidade intergeracional, enquanto balizadores das políticas para o setor.

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 Art. 6.º da Lei 4/2007, de 16/01 (LBSS) (princípio da universalidade).

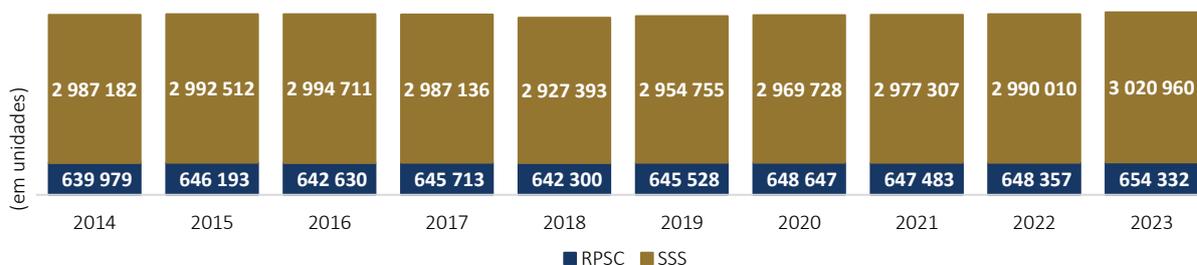
⁴ Art. 54.º da LBSS que prevê, no âmbito do princípio da contributividade, que o sistema previdencial deve “*ser fundamentalmente autofinanciado*”.

⁵ Através do sistema de proteção social de cidadania – subsistemas de solidariedade e proteção familiar.

4.1.1. Universo

No final de 2023, encontravam-se em pagamento¹ 3 675 292 pensões, 82,2% da responsabilidade do SSS² e 17,8% sob administração da CGA (cfr. Gráfico 58).

Gráfico 58 – Universo de pensões

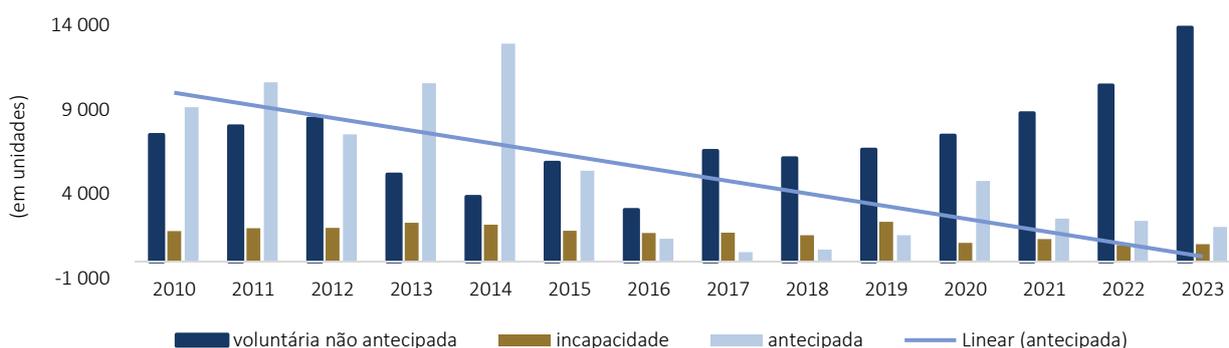


Fonte: Estatísticas da SS (dados extraídos a 04/07/2024) e dados fornecidos pela CGA.

O acréscimo de 1,3%, entre 2014 e 2023, verificado no universo das pensões reflete o impacto da pressão demográfica, bem como as medidas de política aplicadas ao longo da década: entre 2013 e 2018, reduziram-se os incentivos ao acesso a pensões de velhice em idades precoces³. Já desde 2019, fazem-se sentir os efeitos das medidas de flexibilidade da idade de acesso às pensões de velhice, cujo impacto tem sido mitigado, em parte, pelo acréscimo de saídas do sistema em consequência do aumento da mortalidade nas faixas etárias mais elevadas associada à crise pandémica⁴.

O impacto das políticas relativas às reformas antecipadas não foi idêntico nos dois sistemas de prestações sociais, sendo particularmente acentuado no universo de pensões gerido pela CGA, onde se verificou um pico de reformas antecipadas em 2013 e 2014, em reação às novas regras de pensões, com uma quebra subsequente, voltando a verificar-se um novo aumento em 2019 e 2020, na sequência da flexibilização então introduzida, seguindo-se um relativo estabilizar nos anos seguintes (cfr. Gráfico 59).

Gráfico 59 – Efeito das políticas de retenção na vida ativa no universo das novas pensões de velhice – CGA – 2010-2023



Nota: Verificaram-se alterações aos dados de 2020, 2021 e 2022, uma vez que os relatórios e contas relativos a 2023 bem como os, entretanto aprovados referentes a 2021 e 2022, apresentam informação significativamente diferente das versões provisórias que tinham sido disponibilizadas ao Tribunal nesses anos.

Fonte: Contas CGA – 2010-2023.

¹ Relativamente ao SSS, por inexistência de dados fiáveis e por simplificação da análise, considerou-se que a cada pensão correspondeu um beneficiário passivo (pensionista) daquele sistema.

² Peso por eventualidade: velhice (70,1%), sobrevivência (24,5%) e invalidez (5,4%).

³ Carreiras contributivas mais longas e idades mais tardias de acesso a estas prestações, bem como redução nos valores das pensões.

⁴ 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.

Já no SSS, os efeitos destas políticas não tiveram um impacto tão acentuado, tendo-se verificado menores oscilações durante o mesmo período. Em 2023, 5,3% do total das pensões de velhice em pagamento foram atribuídas antecipadamente refletindo, desde 2019, uma diminuição em termos absolutos do número de reformas antecipadas em pagamento.

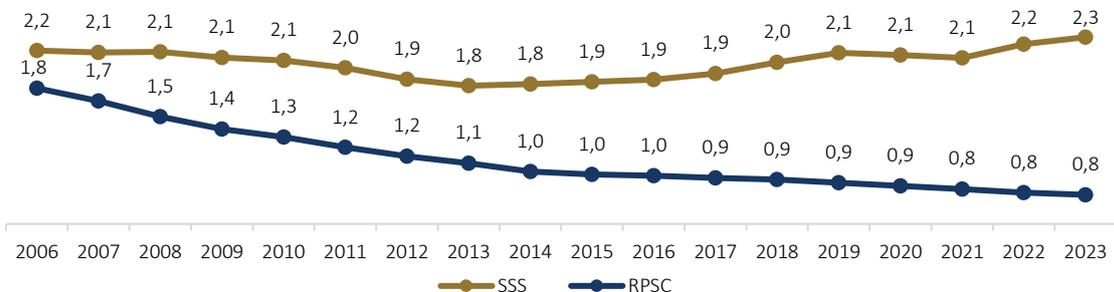
Gráfico 60 – Efeito das políticas de retenção na vida ativa no universo das novas pensões de velhice – SSS – 2010-2023



Fonte: PORDATA – Valor de referência a 16/07/2024.

Em termos da sustentabilidade do sistema, medida pela relação entre o número de beneficiários ativos (contribuintes) e o de beneficiários passivos (beneficiários das pensões no presente) – índice de dependência – verifica-se que, em 2023, se atingiu, no SSS, um valor de 2,3 (o mais elevado desde 2006), reflexo do número crescente de trabalhadores inscritos¹ (+4,3%), em resultado da evolução positiva do mercado de trabalho e da relativa estabilidade do universo de pensionistas (que, em 2023, cresceu 1,0%²) (cfr. Gráfico 61).

Gráfico 61 – Índice de dependência dos beneficiários passivos – 2006-2023



Fonte: PORDATA, estatísticas da SS e da CGA. Cálculos TC.

Já no RPSC, este índice, não tendo expressão na avaliação da capacidade de autofinanciamento deste regime, não evidenciou, apesar de tudo, recuos desde 2021, mantendo a sua trajetória de redução a médio prazo, resultado da sua condição de sistema fechado (desde 2006), a consequente diminuição do número de contribuintes ativos (-48,6% desde 2006)³ e um aumento do número de pensionistas (29,5% no mesmo período). Já os demais indicadores de sustentabilidade mantiveram-se consistentes com a evolução do universo.⁴

¹ 5 005 984 em 2022 e 5 222 872 em 2023 – PORDATA – 23/04/2024. Para este aumento também contribuiu a integração dos trabalhadores em funções públicas, contratados a partir de 01/01/2006.

² Mesmo assim o dobro da média verificada entre 2019 e 2022.

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 380 060 no final de 2023, ano em que, 49,0% dos trabalhadores em funções públicas pertenciam ao RGSS.

⁴ Idade média de acesso à pensão de aposentação: 66,1 anos (65,2 anos, em 2022); idade média à data do óbito: 81,9 anos (81,6 anos, em 2022); duração média da pensão: 22,2 anos (21,8 anos, em 2022); duração média da carreira contributiva: 33,9 anos (sem alteração face a 2022).

4.1.2. Despesa com pensões

Em 2023, a despesa com pensões e complementos totalizou 32 009 M€, dos quais 65,5% (20 973 M€) integraram o SSS e 34,5% (11 036 M€) o RPSC. Face a 2022, a despesa com pensões aumentou 4,3%, refletindo a atualização de pensões em janeiro e o aumento intercalar de pensões pago em junho. Considerando, o complemento excecional referente à parte da atualização regular de pensões de 2023 que foi pago em 2022 (antecipação de despesa no montante de 987 M€), a despesa com pensões e complementos aumentou 11,0% relativamente a 2022.

Nos últimos cinco anos, a despesa com pensões cresceu, em média 3,8% ao ano (cfr. Quadro 60). Para esta evolução contribuiu, para além do ocorrido em 2023, os efeitos de medidas de reposição de rendimentos das famílias que vinham sendo tomadas desde 2016, com destaque para: i) a reposição da regra de atualização de pensões¹, acrescida de um aumento extraordinário² 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); iv) introdução (em 2019) de um novo complemento extraordinário para pensionistas de novas pensões de mínimos³; e v) atribuição, em 2022 de um complemento excecional a pensionistas (prestação única) destinado a mitigar os efeitos da inflação sobre os bens alimentares essenciais⁴.

Quadro 60 – Despesa com pensões e complementos – 2019-2023

(em milhões de euros)

Designação	2019	2020	2021	2022	2023	2023/2022 %	TCMA 2019/2023 %
Despesa com pensões (a)	27 235	27 922	28 188	28 818	31 057	7,8	3,3
Atualização extraordinária de pensões (SSS)	326	427	717	856	881	2,9	28,2
Complemento extraordinário de pensões (SS) (b)	12	22	30	40	54	37,1	46,1
Complemento excecional a pensionista (SS+CGA) (c)				987	16	-98,4	n.a.
Total da despesa com pensões	27 573	28 371	28 935	30 701	32 009	4,3	3,8

(a) Inclui as pensões de velhice, 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, 31/12 (LOE 2019).

(c) DL 57-C/2022, 06/09.

Fonte: CSS 2019 a 2022 e CGE 2023; Relatório e Contas da CGA 2019 a 2023.

4.1.3. Financiamento

A despesa com pensões e complementos foi financiada, essencialmente, por dois tipos de receitas: as provenientes de contribuições e quotizações (65,8%) e as transferências do OE (32,5%) (cfr. Gráfico 62).

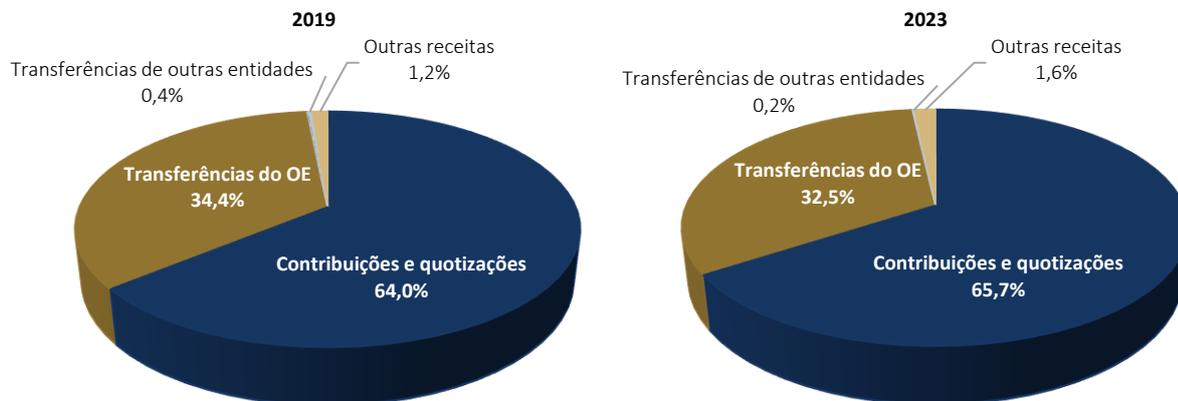
¹ DL 254-B/2015, de 31/12.

² Art. 63.º da Lei 15/2022, de 27/06 e Decreto Regulamentar 2/2022, de 07/07.

³ Criado pelo DL 118/2018, de 27/12 e atualizado anualmente nos termos do art. 4.º.

⁴ DL 57-C/2022, de 06/09.

Gráfico 62 – Financiamento da despesa com pensões – 2019 e 2023



Fonte: CSS 2019, CGE 2023 e dados fornecidos pela CGA 2019 e 2023. Cálculos TC.

Nos últimos cinco anos, a receita de contribuições e quotizações cresceu e, por isso, financiou uma percentagem maior da despesa com pensões, com as transferências do OE a recuarem 1,9 p.p. em 2023, face a 2022. De notar que, mesmo assim, foram as transferências do OE a acomodarem 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 61 – Financiamento da despesa com pensões – 2019-2023

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento	2019	2020	2021	2022	2023	Varição 2023/2022 %
Contribuições e quotizações, das quais:	17 648	17 793	18 940	19 310	21 043	9,0
SS	13 986	14 054	15 085	15 751	17 123	8,7
CGA	3 662	3 738	3 855	3 559	3 920	10,1
Transferências do OE, das quais:	9 494	9 990	9 548	10 575	10 403	-1,6
SS	4 234	4 580	4 167	4 751	4 229	-11,0
CGA	5 260	5 410	5 380	5 825	6 174	6,0
Transferências de outras entidades	109	113	114	116	53	-54,0
Outras receitas (a)	322	476	333	699	509	-27,2
Despesa com pensões (b)	27 573	28 371	28 935	30 701	32 009	4,3

(a) CGA – Inclui reembolso de aplicações financeiras.

(b) Valores consolidados: o valor total das pensões corresponde ao somatório dos valores pagos pela SS e pela CGA.

Fonte: CSS 2019 a 2022 e CGE 2023 e dados fornecidos pela CGA.

O financiamento das despesas com pensões, através de contribuições ou pelo OE, depende do sistema a que se destina:

- ◆ O **sistema previdencial-repartição** concentra a maior fatia da despesa com pensões que é financiada essencialmente por receitas contributivas (97,9%)¹ (cfr. Quadro 62).

¹ Com um financiamento de apenas 0,9% com origem no OE para compensar a perda de receita pela aplicação de políticas de isenção/redução de taxas contributivas (receitas cessantes) e para suportar o remanescente do complemento excepcional a pensionistas.



Quadro 62 – Financiamento do sistema previdencial – repartição (contributivo) – 2019-2023

(em milhões de euros)

Financiamento	2019	2020	2021	2022	2023
Contribuições e quotizações (a)	13 986	14 054	15 085	15 751	17 123
Transferências do OE	161	584	216	671	166
Receitas cessantes (a)	161	584	216	161	162
Complemento excecional a pensionista				511	4
Transferências da CGA (b)	171	176	180	189	206
Outras receitas (c)		147			
Despesa com pensões (d)	14 317	14 961	15 481	16 611	17 495

(a) Cálculos TC. As receitas provenientes de contribuições e quotizações e receitas cessantes foram expurgadas dos valores destinados ao financiamento das prestações sociais imediatas e de outras despesas.

(b) Para financiamento da quota-parte das pensões unificadas pagas pela SS, mas cujo encargo pertence à CGA, entre outras.

(c) Utilização de parte do saldo do sistema previdencial-repartição para financiamento de pensões.

(d) Valores não consolidados.

Fonte: CSS 2019 a 2022 e CGE 2023.

- ◆ O **sistema de proteção social de cidadania** (na parte que respeita aos subsistemas de solidariedade e de proteção familiar) foi financiado, dada a sua natureza não contributiva, na totalidade pelo Estado (cfr. Quadro 63).

Quadro 63 – Financiamento do sistema de proteção social de cidadania (não contributivo) – 2019-2023

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento	2019	2020	2021	2022	2023
Transferência do OE	3 434	3 377	3 361	3 477	3 488
Receitas fiscais consignadas (a)	193	184	169	194	179
Despesa com pensões	3 627	3 561	3 530	3 671	3 668

(a) Apenas o subsistema de proteção familiar é financiado por receita fiscais consignadas. Para efeitos desta análise, esta receita foi expurgada dos valores destinados ao financiamento de outras prestações e despesa pagas pelo subsistema.

Fonte: CSS 2019 a 2022 e CGE2023.

- ◆ No **sistema de regimes especiais**, os encargos com pensões são maioritariamente suportados pelo OE (cfr. Quadro 64). Integram este sistema: i) o regime substitutivo do setor bancário¹, responsável por 97,9% 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 do Fundo de Pensões, integrado e gerido pela CGA²; iii) os complementos de pensão dos trabalhadores da CARRIS, totalmente financiados pelo OE³, 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) suportados por transferências da CGA de verbas provenientes do respetivo fundo de 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.

² DL 88/2012, de 11/04, e DL 145/2014, de 08/10.

³ DL 95/2017, de 10/08, na sua redação atual.

Quadro 64 – Financiamento do sistema de regimes especiais – 2019-2023

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento	2019	2020	2021	2022	2023
Transf. do OE - Regime substitutivo bancário	447	435	422	409	395
Transf. da CGA - BPN (reserva), Carris (OE) e STCP (reserva)	9	9	8	8	9
Adiantamento da SS (STCP) (a)		0,2			
Despesa com pensões	456	444	430	417	404

(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 2019 a 2022 e CGE 2023.

- ◆ O **RPSC (CGA)**, fruto da condição fechada do sistema é crescentemente financiado 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, com um peso tendencialmente decrescente das contribuições e quotizações (cfr. ponto 4.1.4). Beneficia ainda marginalmente, de financiamento proveniente de outras entidades, das quais se destacam as transferências da SS para financiamento das pensões da sua responsabilidade (cfr. Quadro 65).

Quadro 65 – Financiamento do Regime de Proteção Social Convergente (CGA) – 2019-2023

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento (a)	2019	2020	2021	2022	2023
Contribuições e quotizações	3 662	3 738	3 855	3 559	3 920
Dotações do OE	5 260	5 410	5 380	5 825	6 174
<i>das quais: para financiamento de défice</i>	<i>4 892</i>	<i>5 016</i>	<i>5 077</i>	<i>5 055</i>	<i>5 718</i>
Comparticipação da SS (b)	545	551	552	562	594
Comparticipação de Outras Entidades	109	113	114	116	53
Outras receitas	322	329	333	699	509
Despesa com pensões (c)	9 897	10 140	10 234	10 761	11 251

(a) Valores fornecidos pela CGA.

(b) Para financiamento da quota-parte das pensões unificadas pagas pela CGA, mas cujo encargo pertence à SS.

(c) Valores não consolidados.

Fonte: CGA.

4.1.4. Posição dos fundos de pensões integrados na CGA

A CGA possui um universo diversificado de Fundos sob sua gestão, na sua maioria, referentes a fundos de pensões de antigas empresas públicas, que foram transferidos para CGA, tendo a última adição ocorrido precisamente em 2023 com a transferência do Fundo de Pensões do Pessoal da CGD¹, uma das operações com grande impacto no saldo orçamental² do ano (+3 018 M€).

De referir que, dos 19 fundos de pensões (com reservas próprias constituídas para suportar encargos), na sequência da transferência de responsabilidades com pensões para administração da CGA, apenas 13 ainda dispunham de reservas, no final de 2023. No decorrer do ano, extinguiram-se as reservas de dois fundos (RDP I e RDP II), juntando-se a quatro fundos cujas reservas se tinham extinguido entre 2011 e 2014 (CTT, BNU, Macau

¹ Nos termos do DL 14/2023, de 24/02.

² Em contabilidade pública.

e INDEP)¹, passando as inerentes responsabilidades a ser suportadas por verbas provenientes de receitas próprias da CGA e/ou do OE², no total de 183 M€, em 2023, e um valor acumulado de 2 021 M€, desde 2011. A título ilustrativo, refira-se que a reserva inicial destes seis fundos, aquando da sua integração na CGA, era de 1 279 M€, evidenciando uma operação claramente desfavorável para o Estado, conforme se evidencia no Gráfico 63.

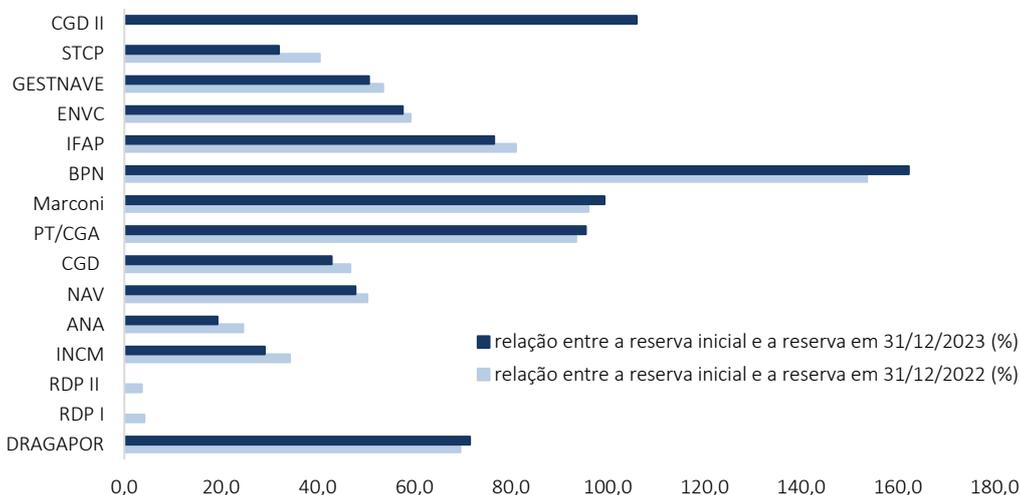
Gráfico 63 – Financiamento do pagamento de pensões nos fundos de pensões cujas reservas se extinguiram



Fonte: CGA.

O Gráfico 64 evidencia a evolução das reservas especiais da CGA entre 2022 e 2023, em relação ao valor da reserva inicial. Em 2023, apenas quatro fundos (BPN, Marconi, PT e Dragapor) evidenciaram variações positivas do seu valor, ou seja, geraram rendimento suficiente para cobrir os seus encargos e ainda crescer valor à reserva. Nos demais, verificou-se o inverso, com os encargos do ano a excederem os rendimentos e havendo necessidade de consumir reservas de capital para os cobrir, sendo que, em cinco deles, já se consumiu mais de metade da reserva inicial.

Gráfico 64 – Evolução das reservas dos fundos de pensões integrados na CGA – 2022-2023



Fonte: Contas CGA 2022 e 2023 e informação disponibilizada pela CGA. Cálculos TC.

¹ A CGA suportou ainda os encargos com complementos de pensão dos ex-militares por conta do ex-Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas transferido em 2014, para o qual não chegou a ser constituída qualquer reserva dado que a verba transferida para a CGA (2,4 M€), com vista à satisfação dos encargos deste fundo, se esgotou no decurso desse mesmo ano. Em média o encargo com este grupo de beneficiários ronda os 22 M€/ano. Em 2023 foram gastos cerca de 18 M€.

² A propósito desta matéria, o TC no relatório de auditoria às transferências para a CGA dos fundos de pensões (Relatório 40/2005 - 2.ª Secção – Auditoria Orientada às Transferências para a Caixa Geral de Aposentações das Responsabilidades com Pensões do Pessoal dos CTT, RDP, CGD, ANA, NAV Portugal e INCM) sublinhou que o efeito positivo imediato que se sentiria nas finanças públicas do país com as transferências de fundos de pensões das empresas de capitais públicos para a CGA, daria lugar, no futuro, a um resultado negativo, que se sentiria por um longo período de tempo (cfr. p. 6 do referido relatório).

Excluindo o Fundo CGD II, transferido em 2023, os outros 14 Fundos, que ainda tinham reservas no início do ano, foram transferidos para a CGA com uma reserva inicial de 6 143 M€, sendo que no final de 2023 as reservas ascendiam a 4 184 M€ (-1 960 M€, -31,9% face à inicial e -55 M€, -1,3% face a 2022).

Em termos da evolução futura do valor destas reservas, esta é pressionada pela diferença entre as responsabilidades (pensões e prestações sociais), que tendem a ser crescentes, e os recursos obtidos para fazer face a essas responsabilidades (quotizações, contribuições e rendimentos gerados pelas respetivas carteiras), que tendem a diminuir (quer por via da redução dos correspondentes beneficiários ativos, quer pela dificuldade em gerar valor). Desta forma, não só competirá ao Estado suportar o financiamento da despesa com pensões dos seis fundos cuja reserva já foi esgotada como, a manter-se a tendência de redução do valor das reservas que se tem verificado na maioria dos fundos, aumentarão os encargos a assumir pelo Estado.

4.2. Fluxos financeiros com a União Europeia

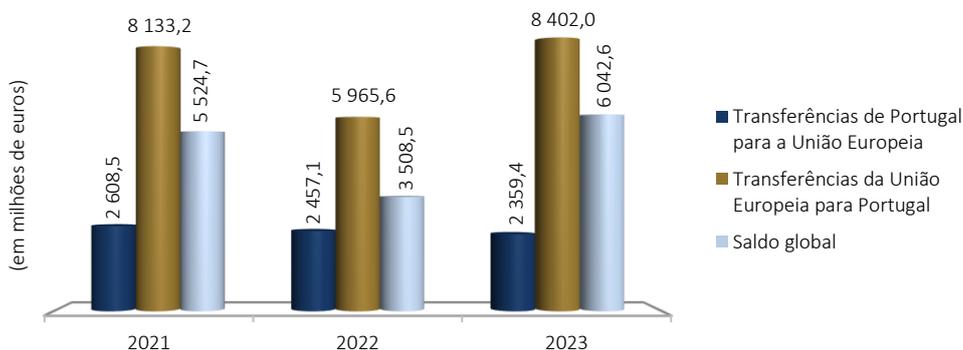
No PCGE, o TC deve apreciar os fluxos financeiros com a UE, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos.

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 (MRR) 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 do RCGE 2023 (Quadro 3.50.).

Gráfico 65 – Fluxos financeiros entre Portugal e a UE – 2020-2022



Fonte: TC.

O “Saldo global” dos Fluxos financeiros entre Portugal e a UE aumentou em 2 534,1 M€ (+72,2%), face ao ano anterior, devido, essencialmente, ao acréscimo dos fluxos financeiros provenientes da UE, de 2 436,4 M€ (+40,8%).

O acréscimo registado nas transferências para Portugal resulta, essencialmente, do aumento significativo dos fluxos financeiros provenientes do MRR, face a 2022. De facto, em 2023, da parcela subvenção, foram

transferidos 3 757,2 M€ (3 586,1 M€ relativos ao 2.º e à maioria dos 3.º e 4.º pedidos de pagamento à CE e 171,1 M€ relativos ao pré-financiamento do REPowerEU).

4.2.2 Fluxos financeiros para a União Europeia

Os valores constantes da CGE 2023, relativos aos fluxos financeiros para a UE que constituem a contribuição de Portugal para o financiamento do orçamento da UE (Quadro Q.3.50 do RCGE), foram objeto de verificação pelos serviços do Tribunal junto da DGO, não existindo quaisquer divergências, conforme demonstra o quadro seguinte:

Quadro 66 – Transferências para a UE

(em milhões de euros)

Designação	CGE	Valor apurado	Diferença
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)
Transferências de Portugal para a UE	2 359,4	2 359,4	0
+ Direitos Aduaneiros	315,5	315,5	0
+ Recurso Próprio IVA	375,1	375,1	0
+ Recurso Próprio Rendimento Nacional Bruto	1 520,6	1 520,6	0
+ Recurso Próprio Plásticos	194,5	194,5	0
+ Redução Rendimento Nacional Bruto da Áustria, Dinamarca, Alemanha, Países Baixos e Suécia	125,9	125,9	0
+ Ajustamentos IVA e Rendimento Nacional Bruto de anos anteriores	16,2	16,2	0
– Restituições e reembolsos (a)	109,6	109,6	0
– Despesas de cobrança de Direitos Aduaneiros (b)	78,9	78,9	0

(a) Inclui correções respeitantes a anos anteriores (RPT e CF).

(b) Despesa de cobrança dos direitos aduaneiros, incluindo acertos realizados.

Fonte: CGE 2023 e DGO.

Em 2023, as transferências para a UE foram inferiores em 98 M€ (-4%), face a 2022, para o que contribuiu, essencialmente, a diminuição dos Direitos Aduaneiros, de 44,4 M€ (-12,3%), e do Recurso Próprio Rendimento Nacional Bruto (RP RNB), de 47,4 M€ (-3%). As transferências continuaram a respeitar maioritariamente ao RP RNB (cerca de 64% do total das transferências), mas evidenciam uma tendência decrescente desde 2021. Por outro lado, os Recursos Próprios IVA, Plásticos e Redução RNB da Áustria Dinamarca, Alemanha, Países Baixos e Suécia têm vindo a registar aumentos das suas contribuições. Registam-se, ainda, pagamentos a título dos Ajustamentos IVA e RNB de anos anteriores, que não haviam ocorrido em 2022.

No decurso das verificações realizadas, observou-se ainda que:

- ◆ Existiam 22 processos pendentes de Recursos Próprios Tradicionais (RPT) não cobrados, totalizando 98 M€. Deste valor, foram efetuados pagamentos condicionais por Portugal no âmbito de 11 processos, no montante de 74,7 M€, entre 2014 e 2022. Em 2023, estes não ocorreram. A AT prevê a possibilidade de pagamentos acrescidos a título de juros, em relação a todos os processos, que podem atingir valores avultados;
- ◆ À semelhança dos três anos anteriores, não ocorreram recuperações pelo IFAP de qualquer valor da dívida, incluindo juros, de um operador, relativa a “Quotizações sobre o açúcar e isoglucose”, que ascendia a cerca de 1,2 M€, em abril de 2022. Acresce que, desde 2022, não foram desenvolvidas quaisquer diligências sobre esta matéria.

4.2.3 Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

a) Reflexo das transferências da União Europeia na CGE

Os elementos constantes da CGE 2023, 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 Q.3.50, apuraram-se diferenças que se evidenciam no quadro seguinte:

Quadro 67 – Transferências da UE

(em milhões de euros)

Designação	Valores			Notas
	CGE (1)	Apurado (2)	Diferença (3)=(1)-(2)	
Transferências da UE para Portugal	8 396,6	8 402,0	-5,4	
PT 2020	2 514,6	2 514,6	0,0	
+ FEDER	840,7	840,7	0,0	
+ FSE	660,6	660,6	0,0	
+ Fundo de Coesão	447,4	447,4	0,0	
+ FEADER	501,9	501,9	0,0	
+ IFOP/FEP/FEAMP	72,2	72,2	0,0	
- Restituições e reembolsos	-8,4	-8,4	0,0	
FEAC	23,1	23,1	0,0	
+ FEAC	23,1	23,1	0,0	
FEOGA-Garantia/FEAGA	842,6	842,6	0,0	
+ FEOGA-Garantia/FEAGA	884,8	884,8	0,0	
- Restituições e reembolsos	-42,3	-42,3	0,0	
Next Generation EU (MRR e REACT e FTJ) – Subvenções	4 285,4	4 285,4	0,0	
+ MRR - Mecanismo de Recuperação e Resiliência	3 757,2	3 757,2	0,0	
+ Desenvolvimento Rural	104,2	104,2	0,0	
+ React-EU	424,0	424,0	0,0	
PT 2030	267,8	245,0	22,8	
+ FEDER	133,1	133,1	0,0	
+ FSE+	77,8	77,8	0,0	
+ Fundo de Coesão	31,1	31,1	0,0	
+ FEADER	22,8	0,0	22,8	(a)
+ FEAMPA	2,0	2,0	0,0	
+ Fundo para uma Transição Justa	1,1	1,1	0,0	
- Restituições e reembolsos	0,0	0,0	0,0	
FEOGA-Garantia/FEAGA (PP 2021-2027)	0,9	0,0	0,9	
+ FEAGA	0,9	0,0	0,9	(b)
PEPAC 2023-2027	0,0	23,7	-23,7	
+ FEAGA	0,0	0,9	-0,9	(b)
+ FEADER	0,0	22,8	-22,8	(a)
Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração	3,5	3,5	0,0	
+ FAMI	3,5	3,5	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	-44,6	-44,6	0,0	
Programas de Ação e Iniciativa Comunitária	503,0	508,4	-5,4	
+ PAIC	503,0	508,4	-5,4	(c)
Diversos	0,4	0,4	0,0	
+ Diversos	0,4	0,4	0,0	

(a), (b) Divergências resultantes da agregação utilizada na apresentação dos dados na CGE.

(c) Divergência resultante das validações efetuadas.

A variação de valores apurados apresenta pequenas diferenças, em alguns itens, devido a arredondamentos.

Fonte: CGE 2023, IGCP, DGO, AD&C, IFAP e beneficiários de transferências diretas da CE.

Verificou-se uma diferença global de -5,4 M€ entre os valores reportados na CGE e os apurados na sequência dos procedimentos de validação desenvolvidos, como se evidencia no quadro anterior com a letra c). O saldo da diferença apurada em 2023, que tem origem no item PAIC, é inferior ao observado no ano anterior (-17,2 M€).

Existem ainda divergências parcelares identificadas, sem influência na diferença global, que resultam da agregação, efetuada na CGE, no PT 2030, dos itens FEADER e FEAGA (diferenças assinaladas com as notas (a) e (b) no quadro anterior). Apesar de pertencem ao período de programação 2023-2027, estes itens não fazem parte do PT 2030, mas do PEPAC, pelo que deverão ser apresentados de forma autónoma¹.

Tendo em conta a diferença global registada, continua a considerar-se necessária uma maior articulação entre a DGO e os beneficiários de transferências diretas de fundos europeus, para um correto apuramento dos fluxos financeiros recebidos da UE.

A CGE 2023, no Quadro A44. “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 3 500,7 M€ (2%) da despesa total consolidada da administração central foi financiada por fundos europeus². A este valor, acrescem 412,8 M€ de financiamento relativo ao FSE, apenas refletidos na CSS³.

Embora os dados constantes do referido Quadro A44. e, quanto ao FSE, do Quadro CSS2, não sejam totalmente comparáveis com os dados oriundos das Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras, uma vez que estes últimos correspondem a despesa validada⁴ 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, permanecem divergências acentuadas em alguns fundos, nomeadamente no FEDER (-1 116,9 M€), FEAGA (-487,8 M€), FSE (-337,3 M€) e Fundo de Coesão (-236,1 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 decorrer de 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 A44. passou, em 2023, a apresentar autonomamente o item correspondente ao PRR, tal como havia sido recomendado pelo Tribunal. O valor registado em 2023, de 1 828,3 M€, corresponde ao montante mais elevado de despesa financiada com origem em fundos europeus. De assinalar, no entanto,

¹ No âmbito do contraditório, e de acordo com a informação prestada pelo Ministro de Estado e das Finanças e pela DGO, a agregação do FEADER e FEAGA sob o título PEPAC 2023-2027 será vertida na CGE 2024.

² Despesa total consolidada da Administração Central – 161 081,3 M€.

³ É no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (integrado na CSS) que estão refletidos todos os pagamentos do FSE. O Quadro CSS2 – “Execução orçamental da Conta da Segurança Social” evidencia o valor global dos pagamentos do FSE, de 723,6 M€ (412,8 M€, apenas refletidos na CSS e 310,8 M€, refletidos tanto nas contas da AC como na CSS).

⁴ Despesa considerada elegível pelas Autoridades de Gestão dos diversos Programas Operacionais que pode não estar totalmente reembolsada aos beneficiários.

que este apuramento contempla a despesa considerada na *Medida 102 – Plano de Recuperação e Resiliência*, a qual inclui, de forma incorreta, fontes de financiamento europeu para além das relacionadas com o MRR.

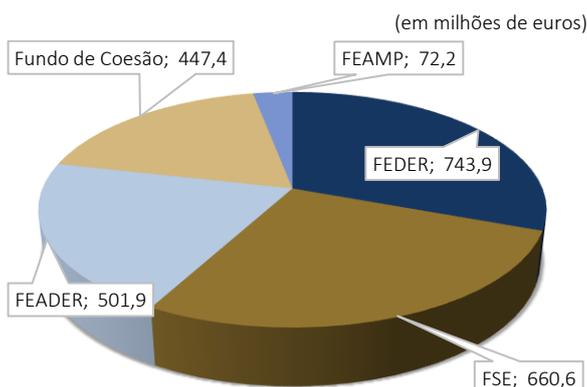
Relativamente à REACT-EU, apesar de as verbas deverem ser relevadas orçamentalmente através de fonte de financiamento específica, o valor registado na CGE 2023 apresenta, também, uma diferença de -95,6 M€, face ao valor da despesa validada.

Esta situação deveria ter sido 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, no REACT-FSE e no Desenvolvimento Rural, conforme anteriormente recomendado pelo Tribunal.

b) Fluxos relativos ao Período de Programação 2014-2020

Em 2023, ocorreram transferências da UE destinadas ao Portugal 2020 no valor de 2 426,1 M€, com a seguinte distribuição:

Gráfico 66 – Fluxos financeiros recebidos da União Europeia em 2023 (PT 2020)



Fonte: AD&C e IFAP.

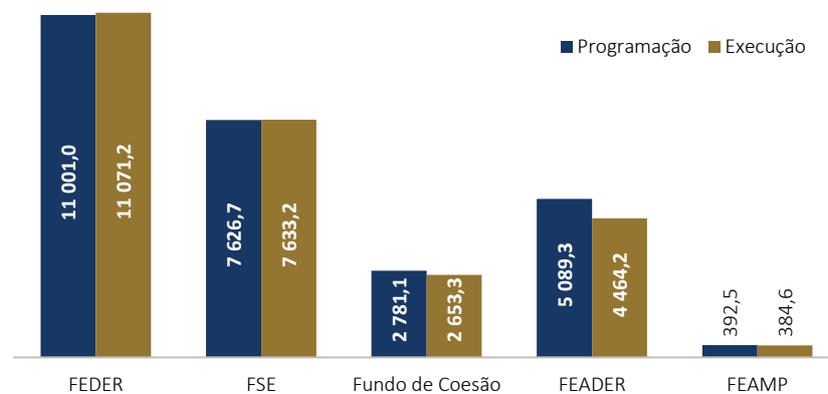
No ano de 2023, continuou a verificar-se um aceleração dos níveis de compromisso dos FEEI e um acréscimo na execução de todos os Programas Operacionais. A taxa de execução acumulada, no final de 2023, era superior em 13,7 pp, face ao ano anterior¹. Em dez anos, foi executado 97,5% do montante global de financiamento europeu (26 890,5 M€).

O gráfico seguinte compara a despesa comunitária programada com a executada, por Fundos Europeus Estruturais e de Investimento:

¹ Em 2022 a taxa de execução do Portugal 2020 foi de 83,8%.

Gráfico 67– Execução financeira acumulada do Portugal 2020

(em milhões de euros)



Fonte: AD&C e IFAP.

No final de 2023, a despesa comunitária validada, no âmbito do FEDER e do FSE, ultrapassava a programada. Contudo, estavam por executar/validar cerca de 760,7 M€ (625,1 M€ do FEADER; 127,8 M€ do Fundo de Coesão; e 7,9 M€ do FEAMP), tendo-se apurado junto da AD&C e da Comissão de Coordenação Nacional do FEADER que estas verbas deverão ser absorvidas na sua totalidade, estando, desta forma, mitigado o risco de perda de fundos neste quadro financeiro.

c) Fluxos relativos ao PRR

O ano 2023 corresponde ao terceiro ano de execução do Plano de Recuperação e Resiliência. Aprovado inicialmente com uma dotação de 16,6 mil M€¹, 13,9 mil M€ sob a forma de subvenções, e 2,7 mil M€ de empréstimos em condições favoráveis², este Plano foi, entretanto, objeto de reprogramação³. A dotação global foi aumentada para 22,2 mil M€, 16,3 mil M€ sob a forma de subvenções e 5,9 mil M€ sob a forma de empréstimos, ambos provenientes do MRR⁴.

A verba adicionada para subvenções (2,4 mil M€) inclui:

- ◆ Cerca de 1,6 mil M€, decorrentes da atualização do montante de subvenções, ao abrigo do n.º 2 art. 18.º do Regulamento MRR;
- ◆ 785 M€, relativos ao REPowerEU, dos quais 703,4 M€ ao abrigo do art. 21.º A do Regulamento, e 81,4 M€ relativos à dotação não utilizada da Reserva de Ajustamento ao Brexit (Brexit Adjustment Reserve – BAR), ao abrigo do n.º 2 do art. 21.º B do Regulamento.

¹ Anexo revisto da Decisão de Execução do Conselho relativa à aprovação da avaliação do PRR.

² Acordo de financiamento – empréstimos.

³ Concretizada através do Anexo revisto da Decisão de Execução do Conselho, com base na proposta da Comissão COM(2023) 555 final ([pdf \(europa.eu\)](#)), de 9 de outubro de 2023.

⁴ Cfr. [Regulamento \(UE\) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho](#), de 12/02, que cria o MRR e Decisão de Execução do Conselho relativa à aprovação da avaliação do PRR de Portugal, de 07/07/2021. O pedido de reprogramação do PRR nacional, submetido à CE, em 26/05/2023, foi justificado com as transformações ocorridas na economia global, e em particular a nível nacional, nomeadamente: i) a elevada taxa de inflação registada em 2022; ii) as perturbações da cadeia de abastecimento causadas pela guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, que tornaram os investimentos mais dispendiosos e provocaram atrasos; e iii) a revisão em alta da dotação máxima das subvenções do MRR, que passou de 13,9 mil M€ para 15,5 mil M€. Esta revisão resulta da atualização, em junho de 2022, da chave de repartição das subvenções do MRR (cfr. [2022_06_30 update maximum financial contribution RRF grants.pdf \(europa.eu\)](#)).

A revisão do PRR veio aumentar o número de componentes temáticas que passaram a 22¹, o número de medidas aumentou para 167 (44 reformas e 123 investimentos) e o total de marcos e metas acordados passou a ser de 463, conforme se apresenta no quadro seguinte:

Quadro 68 – Revisão do PRR

Componentes / Medidas / Marcos e Metas e Financiamento			
PRR	Inicial	Atualizado	Reforço
Data	Julho 2021	Outubro 2023	
Componentes	20	22	2
Medidas			
<i>Reformas</i>	37	44	7
<i>Investimentos</i>	83	123	40
Marcos e Metas	341	463	122
Financiamento (M€)			
<i>Subvenções</i>	13 907	16 325	2 418
<i>Empréstimos</i>	2 699	5 891	3 192
Total	16 606	22 216	5 610

Fonte: Decisões de Execução, Acordos de Financiamento e Anexo 1.5 – Lista de Reformas (PRR Inicial).

Até ao final de 2023, a CE tinha transferido para Portugal 7 772,4 M€ (6 118,6 M€ referentes à parcela subvenção e 1 653,8 M€ à parcela empréstimo), o que correspondia a 35% da dotação global acordada com a UE². Destas transferências, as ocorridas em 2023 ascenderam a 4 451,1 M€: 3 757,2 M€ da parcela subvenção (dos quais, 171,1 M€ relativos ao pré-financiamento do Capítulo REPowerEU) e 694,0 M€ da parcela empréstimo.

No final de 2023, o nível de contratualização dos investimentos entre a EMRP e os beneficiários diretos (BD) e beneficiários intermediários (BI) era de 83%³. O montante de pagamentos ordenados pela EMRP aos BI e BD, ascendia a 4 459,0 M€ (2 892,7 M€ – pré-financiamento; 35% do total pago e 1 566,9 M€ – reembolso de despesas), dos quais 1 717,6 M€ correspondentes a pagamentos efetuados no ano de 2023⁴. Contudo:

- ◆ Do valor disponibilizado pela CE a Portugal (7 772,4 M€), apenas 47% (3 637,0 M€) havia sido pago aos BD e aos BF, 1 004,2 M€ e 2 632,8 M€, respetivamente;
- ◆ O valor disponibilizado aos BD e BF representava ainda 16% da dotação total.

A comparação das ordens de pagamento emitidas e pagas aos BD e BI com os pagamentos efetuados aos BD e pelos BI aos BF (considerando os valores em trânsito), revela uma divergência de 73,7 M€, resultante de pagamentos efetuados pelos BI aos BF em montantes superiores aos disponibilizados pela EMRP⁵.

¹ Foram adicionadas as componentes “C21 – REPowerEU” e “C22 – Auditoria e Controlo”, esta última relacionada com melhorias a introduzir no acompanhamento e execução do PRR, não contendo qualquer dotação financeira associada.

² Detalhadamente: 37% das subvenções e 28% de empréstimos.

³ A Decisão de Execução do Conselho que altera o PRR português foi aprovada em 09/10/2023 e, no final do ano, estava por contratualizar 3 728,6 M€.

⁴ Apesar da EMRP ter emitido mais uma Ordem de Pagamento, no valor de 4,0 M€, paga em 2024.

⁵ A EMRP refere que estes pagamentos são realizados, por vezes, com origem em fundos próprios dos BI.



Em sede de contraditório, a EMRP vem sublinhar que “...os aludidos pagamentos são posteriormente ressarcidos pela EMRP, em sede de Pedido de Pagamento”. Não obstante esses montantes serem objeto de ressarcimento futuro, facto é que, à data de 31/12/2023, o MRR ainda não os havia cofinanciado, não devendo, por isso, influenciar a execução do Mecanismo, sob pena de inflacionar a sua taxa de execução.

Por outro lado, o valor do investimento aprovado, reportado pela EMRP, a 31/12/2023, excedia em 2 066,7 M€ o valor contratualizado dos investimentos/subinvestimentos subjacentes. Assim, o investimento aprovado àquela data ascendia a 13 866,1 M€ (ao invés de 15 932,7 M€), o que representava 62% da dotação total, e não 72%, como divulgado. Para efeitos de monitorização, estas situações devem ser revistas de forma a garantir a fiabilidade dos dados no acompanhamento do grau de execução do MRR e respetiva divulgação.

No que respeita à execução orçamental da despesa do PRR registada na CGE 2023, apurou-se o valor 1 751,4 M€¹, sendo a acumulada de 2 792,9 M€² (despesa consolidada). O detalhe da execução é apresentado no quadro seguinte.

Quadro 69 – Despesa financiada com origem no MRR

(em milhões de euros)

Despesa orçamental com origem no MRR	2023	Acumulado
Despesa SI	147,5	398,1
Despesa SFA	1 535,4	2 272,7
Despesa CSS	68,5	122,1
Total	1 751,4	2 792,9

Fonte: SIGO “SI Despesa” e “SFA Despesa”, valores consolidados e CSS.

Embora referidos apenas às entidades integradas no perímetro da CGE³, estes valores traduzem um nível de execução orçamental, até 31/12/2023, de apenas 18,6% da dotação contratualizada entre a EMRP e os beneficiários diretos e intermediários do mesmo perímetro^{4,5}. O nível de execução, embora tenha crescido 10,6 pontos percentuais relativamente a 2022⁶, considera-se baixo, uma vez que no final do ano já estavam decorridos três anos do período de execução do MRR, o qual deve ser integralmente cumprido até agosto de 2026. Apesar de o valor a desembolsar pela CE ser baseado no cumprimento de marcos e metas, o grau de execução física dos investimentos nas várias componentes deve acompanhar o seu grau de execução financeira. Assim, a aceleração da execução financeira dos investimentos é essencial, para evitar um cenário crítico no que toca ao cumprimento dos marcos e metas fixados nos futuros pedidos de desembolso à CE.

¹ Medida 102 e as seguintes FF: 483 – Plano de Recuperação e Resiliência-Subvenções; 48A – Saldos de Plano de Recuperação e Resiliência – Subvenções; 48B – PRR – com origem em beneficiários intermédios externos à administração central; 717 – Plano de Recuperação e Resiliência – Empréstimos; 718 – Saldos de Plano de Recuperação e Resiliência – Empréstimos.

² Do qual 71,4 M€ em 2021 e 970,1 M€ em 2022 (cfr. PCGE 2021 e de 2022).

³ Entidades pertencentes à administração central e à segurança social.

⁴ O nível de execução orçamental de 2023 foi calculado comparando a despesa orçamental acumulada do PRR com o montante dos investimentos contratualizados entre a EMRP e os beneficiários diretos e intermediários integrados no perímetro da CGE (2 792,9 M€/15 034,3 M€). O total é também afetado pelo aumento resultante da reprogramação aprovada pela UE em 2023, com um reforço de 5 610 M€.

⁵ No PCGE 2022 foi referido um nível de execução orçamental de 19% face ao valor estimado no cronograma de execução financeira para o período em questão. No entanto, na sequência da reprogramação do PRR, não foi acordado com a CE novo cronograma de execução financeira plurianual, o que inviabilizou o cálculo do indicador para 2023 da mesma forma.

⁶ Recalculando o nível de execução orçamental de 2022 de acordo com o critério usado em 2023, a mesma seria no final desse ano de 8%. Refira-se que, no final de 2022, a reprogramação aprovada pela UE ainda não havia ocorrido.

Para a apreciação da consistência dos registos relativos aos fluxos financeiros do PRR, foram analisados os dados relativos a 58 entidades beneficiárias diretas ou intermediárias, com execução de investimentos, pertencentes ao perímetro da CGE. Observou-se que, dos 1 717,6 M€ ordenados e pagos pela EMRP, em 2023, 1 611,8 M€ respeitavam a beneficiários da administração central e da segurança social. No entanto, esta verba não se encontrava integralmente evidenciada na 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, 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:

- ◆ O não nivelamento do valor da receita orçamental pelo montante da despesa orçamental do ano;
- ◆ O não reconhecimento, em receita extraorçamental, das verbas recebidas por ordem da EMRP e ainda não aplicadas em despesa orçamental;
- ◆ A inscrição da *FF 483 – Plano de Recuperação e Resiliência-Subvenções* em outra Medida que não a 102, relativa à execução do PRR.

Assim, à semelhança do referido nos PCGE 2021 e 2022, continua a concluir-se que os registos contabilísticos refletidos na CGE 2023 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.

Relativamente à divulgação de informação de execução do PRR, a CGE 2023 passou a integrar um novo Quadro¹ relativo à despesa efetiva do PRR, que procede ao apuramento, por programa orçamental, das despesas efetivas relativa à parcela de subvenção. Verifica-se que este apuramento, não obstante incluir a Medida 102, abrange fontes de financiamento que vão para além das do PRR, o que afeta a fiabilidade da informação.

Verificou-se ainda que, desde fevereiro de 2024, a “*Síntese da Execução Orçamental*” integra informação sobre a execução do PRR, produzindo mais elementos informativos sobre esta matéria. No entanto, tal informação não substitui a determinação legal de que a DGO “*elabora trimestralmente um relatório com a análise sistemática da execução orçamental e monitorização das operações de gestão orçamental*”², o que, à semelhança dos anos anteriores, continuou a não se verificar.

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

A execução global da iniciativa REACT-EU – Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa, em Portugal, no final de 2023, era de 82%, sendo o PO COMPETE o que se destacava em volume financeiro. Já relativamente ao reforço do Desenvolvimento Rural (FEADER), apurava-se uma taxa de execução global mais baixa (60%), apesar do nível de compromisso se situar nos 105%. O fluxo financeiro REACT-EU em 2023 foi de 424,0 M€ (201,9 M€ FEDER e 222,0 M€ FSE) e o fluxo relativo ao Desenvolvimento Rural correspondeu a 104,2 M€.

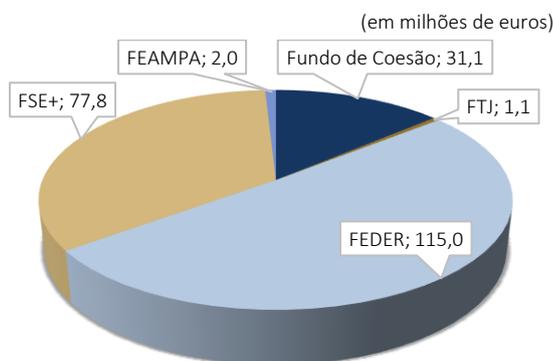
¹ Quadro 4.4. Plano de Recuperação e Resiliência: Por Programa Orçamental.

² Cfr. art. 17.º do DL 53-B/2021, de 23/06.

e) Fluxos relativos ao Período de Programação 2021-2027

Para o Portugal 2030 estão programados 22 995 M€, tendo, em 2023, sido efetuadas transferências da UE, a título de pré-financiamento, no valor de 226,9 M€, com a seguinte distribuição:

Gráfico 68 – Fluxos financeiros recebidos da União Europeia relativos ao PT 2030



Fonte: AD&C e IFAP.

Com uma despesa validada que ascendeu a 413,2 M€, a taxa de execução do Portugal 2030, no final de 2023, era de 1,8% e a taxa de compromisso um pouco superior (3,4%).

Conforme já referido pelo Tribunal¹, os baixos níveis de execução dos QFP têm natureza recorrente, e a reduzida execução do PT 2030, no ano de 2023, assim o demonstra, mas agora com riscos acrescidos potenciados por um contexto atual exigente:

- ◆ PT 2020, a encerrar até 15/02/2025 (permitindo a submissão de pedidos de pagamento até 31/07/2025), incluindo os reforços de dotações da REACT-EU;
- ◆ o PRR, a ser executado até agosto de 2026: com investimentos, metas e marcos complexos, com um cronograma exigente e com uma taxa de execução reduzida;
- ◆ os Programas de Desenvolvimento Rural, com execução até final de 2025²;
- ◆ o arranque do Plano Estratégico da Política Agrícola Comum (PEPAC).

Considerando o arranque tardio deste período de programação e a sua concomitância com a execução extraordinária de verbas provenientes do PRR, com as dificuldades acrescidas que esta execução conjunta gera nas entidades gestoras e nos próprios beneficiários, torna-se premente promover o aceleramento da execução da generalidade dos Programas do PT 2030.

f) Plano Estratégico da Política Agrícola Comum (PEPAC)

O PEPAC para Portugal, no período 2023-2027, no valor de 6 712,9 M€, integra as medidas de apoio para se alcançarem os objetivos específicos da UE para a Política Agrícola Comum (PAC) e materializa os instrumentos da PAC através do fundo de intervenção anual – FEAGA (3 859,5 M€) e do fundo de intervenção plurianual – FEADER (2 853,4 M€), efetuando pagamentos diretos de medidas setoriais das frutas e hortícolas, da vinha e da apicultura e de instrumentos de desenvolvimento rural.

¹ Cfr. Relatório 12/2021 - 2.ª Secção – Auditoria ao Portugal 2020.

² PDR do Continente, dos Açores (PRORURAL) e da Madeira (PRODERAM).

Em 2023, os fluxos financeiros oriundos da UE, no âmbito do FEAGA, ascenderam a 0,9 M€ e do FEADER a 22,8 M€, e este último a título de pré-financiamento.

g) Outros fluxos

Os fluxos financeiros oriundos da UE no âmbito do FEAGA (PP 2014-2020) ascenderam, em 2023, a 884,8 M€, dos quais 880,9 M€ para os mercados agrícolas e 3,9 M€ para a gestão centralizada das medidas veterinárias. A execução financeira deste fundo evidenciou pagamentos no montante de 507,3 M€, tendo ocorrido, no mesmo período, devoluções no valor de cerca de 4 M€. De acordo com a informação sobre a campanha de 2023, na execução do FEAGA destacaram-se os pagamentos relacionados com o Apoio ao Rendimento para garantir a sustentabilidade (192,3 M€, 38%), com o POSEI e ilhas menores do mar Egeu – pagamentos diretos¹ (72,9 M€, 14%) e com o Apoio associado ao rendimento (69,6 M€, 14%).

Foram ainda recebidos fluxos financeiros relativos aos períodos de programação 2014-2020 e 2021-2027, provenientes do FEDER, relativos aos Programas de Cooperação Territorial Europeia (96,8 M€ e 18,1 M€, respetivamente) do FEAC 2014-2020 (23,1 M€) e do FAMI 2021-2027 (3,5 M€).

No âmbito dos Programas de Ação de Iniciativa Comunitária, foi apurado o valor de 508,4 M€, ou seja, um valor superior em 5,4 M€ ao refletido na CGE (503,0 M€).

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2021, no âmbito dos fluxos financeiros com a União Europeia:

Recomendações PCGE 2021	Ações tomadas/Progressos
Recomendação 7 (Rec. 47 – PCGE 2022) 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.	Foram tomadas ações no sentido do recomendado pelo Tribunal, designadamente, através de instruções estabelecidas nas Circulares da DGO, no sentido de os organismos intermediários de fluxos financeiros provenientes da União Europeia procederem ao registo da receita/despesa como extraorçamental. No entanto, continuam a verificar-se diferenças significativas entre a execução dos fundos europeus constantes na CGE e a informação reportada pelas respetivas Autoridades de Certificação. Assim a recomendação encontra-se apenas parcialmente implementada, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 53).
Recomendação 8 (Rec. 50 – PCGE 2022) 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.	Foram tomadas ações no sentido do recomendado pelo Tribunal, designadamente, através da implementação de um conjunto de instruções de execução orçamental estabelecidas nas Circulares da DGO, com o objetivo de assegurar a relevação das verbas do Plano de Recuperação e Resiliência. Porém, a CGE continua a não refletir de forma adequada estas verbas. Assim, a recomendação encontra-se apenas parcialmente implementada, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 56).
Recomendação 14 (Rec. 49 – PCGE 2022) Recomenda-se ao Governo a promoção do aceleração da generalidade dos Programas do PT2020 de forma a evitar perdas de fundos europeus, mas sem que os sistemas de controlo desses Programas sejam enfraquecidos e que os procedimentos de <i>compliance</i> sejam postergados.	Foram tomadas medidas de aceleração da execução e de minimização do risco de não absorção de fundos no sentido do recomendado pelo Tribunal, designadamente através da implementação da bolsa de recuperação ou de mecanismos de overbooking e do reforço do acompanhamento dos projetos por parte das Autoridades de Gestão e dos Organismos Intermédios. Contudo, no final do ano de 2023, as verbas do PT2020 não estavam totalmente validadas. Não obstante a recomendação se encontrar quase integralmente implementada, reformulou-se a mesma no presente Parecer, com enfoque nos procedimentos de validação (Recomendação 55).

¹ O Programa de Opções Específicas para fazer face ao Afastamento e à Insularidade (POSEI) apoia as regiões ultraperiféricas da UE. A capacidade de desenvolvimento destas regiões remotas é fortemente limitada por fatores como a sua insularidade, pequena dimensão, relevo e condições climáticas difíceis, bem como a dependência de um pequeno número de produtos. O nome POSEI vem do acrónimo francês «Programme d'Options Spécifiques à l'Éloignement et l'Insularité».



Recomendações PCGE 2021	Ações tomadas/Progressos
<p>Recomendação 15 (Rec. 51 – PCGE 2022) 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, dado que a execução física e respetivo cumprimento dos marcos e metas acompanha, em regra, a execução financeira.</p>	<p>Independentemente de terem sido já pagos 4 pedidos de desembolso e da transferência de verbas da União Europeia estar associada à concretização dos marcos e metas, toma-se premente a aceleração financeira dos investimentos do PRR já que a execução financeira deste instrumento é ainda muito reduzida. Assim, a recomendação é reiterada no presente Parecer (Recomendação 57).</p>
<p>Recomendação 20 (Rec. 46 – PCGE 2022) Recomenda-se ao Ministro das Finanças que zele para que a Direção-Geral do Orçamento promova a qualidade da prestação de informação pelas entidades beneficiárias de transferências diretas de fundos europeus.</p>	<p>Verificaram-se melhorias nos instrumentos de reporte dos fluxos financeiros relacionados com os Programas de Ação de Iniciativa Comunitária, nomeadamente no que respeita à automatização de recolha de informação, bem como uma maior articulação com o IGCP, através da disponibilização de informação mais detalhada em situações específicas. Apesar disso, continuam a verificar-se divergências entre os valores apresentados na CGE e os apurados pelo Tribunal. Assim, a recomendação encontra-se apenas parcialmente implementada, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 52).</p>

4.3. Financiamento pelo Estado

4.3.1. Financiamento do setor empresarial do Estado

Em 2023, o financiamento líquido do setor empresarial do Estado¹ totalizou 4 418 M€, menos 13 M€ do que em 2022. Para este decréscimo contribuiu a redução da despesa com dotações de capital e outros ativos financeiros (-134 M€) e empréstimos a médio e longo prazos (-56 M€), ainda que quase totalmente compensada pela quebra (em 179 M€) de rendimentos proveniente de dividendos e participações nos lucros (cfr. Quadro 70).

Quadro 70 – Financiamento líquido da administração central ao SEE – 2022-2023

(em milhões de euros)

Classificação económica	2022	2023	Variação
1 – Receitas provenientes do SEE	641	464	-177
Juros	-	2	1
Dividendos e participações nos lucros	620	441	-179
Transferências	20	7	-13
Unidades de participação	1	-	-1
Reposições não abatidas	-	13	13
2 – Despesas destinadas ao SEE	5 072	4 881	-191
Transferências e subsídios	1 823	1 823	-
Empréstimos a médio e longo prazos (líquidos de reembolsos)	117	61	-56
Dotações de capital e outros ativos financeiros	3 131	2 997	-134
3 – Financiamento Líquido do SEE (2-1)	4 431	4 418	-13

Nota: Empréstimos a médio e longo prazos (318 M€ concedidos e 257 M€ reembolsados).

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

¹ Inclui as entidades públicas empresariais (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) e as e as empresas públicas (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), nas quais as entidades da AC detêm maior participação relativa.

As receitas recebidas pela AC das entidades do SEE totalizaram 464 M€¹, na sua maioria (84,1%) na forma de dividendos. Em 2023, destaca-se a redução dos dividendos recebidos do Banco de Portugal (188 M€, -123 M€) e da CGD² (202 M€, -97 M€).

Por sua vez, nas despesas³ destinadas ao SEE, as diminuições das dotações de capital e outros ativos financeiros refletem o efeito de, contrariamente ao ano anterior, não terem existido os fluxos destinados ao grupo TAP e ao Banco Português de Fomento.

Relativamente aos instrumentos de financiamento (cfr. Anexo D1), destaca-se:

- ◆ As dotações de capital (através de ações e outras participações) constituem o principal instrumento de financiamento (61,4%), tendo sido utilizado, essencialmente, para cobertura de prejuízos, serviço da dívida e investimentos. Totalizaram 2 997 M€⁴ (-134 M€ face a 2022), cerca de metade (47,9%) atribuído à Infraestruturas de Portugal (1 435 M€) e 36,7% aos estabelecimentos de saúde EPE (1 098 M€)⁵, sendo também de assinalar os valores destinados à Metro do Porto (224 M€) e à EDIA (64 M€).

De referir ainda os aumentos de capital da CP que, além de 54 M€ em numerário, também recebeu 1 919 M€, em espécie, por conversão em capital de empréstimos concedidos pelo Estado (e respetivos juros).

- ◆ As transferências (1 517 M€) incluem os montantes entregues à Infraestruturas de Portugal da receita de contribuição do serviço rodoviário (626 M€⁶, -25 M€ do que em 2022), à Rádio e Televisão de Portugal (RTP) da receita relativa à contribuição para o audiovisual (191 M€, +4 M€ do que em 2022) e à Párpública 213 M€, dos quais 203 M€, no âmbito do processo de privatização da Efacec.

¹ Não inclui 2 M€ de transferências registadas pela AT como provenientes de empresas públicas (CE 10.01.01 – Transferências de capital/Soc. e Q. Soc. não financeiras – Públicas), quando essas entidades pertencem ao setor financeiro e são privadas. A AT, em contraditório, referiu que “...O registo destes valores decorre dos elementos constantes nas guias de Receita do Estado, que são processadas pelas diversas Entidades, e apresentadas para pagamento nos serviços locais de AT, sendo (...) o acompanhamento destes registos no SGR” efetuado pela DGO.

² Não tendo em consideração a distribuição de dividendos em espécie, relativos à transferência da propriedade do edifício da sede da CGD para o Estado, avaliada em 361 M€. Em contraditório, o MEF e a DGTF vieram informar que “o montante de 76 M€ retido pela CGD a título de IRC relativo ao dividendo em espécie foi deduzido ao dividendo em numerário sobre o qual foi igualmente retido IRC, justificando, por isso, grande parte da redução de 97 M€ face ao ano de 2022”. Este esclarecimento demonstrou que o valor registado na execução orçamental corresponde ao dividendo em numerário abatido das retenções na fonte efetuadas, em incumprimento do princípio do orçamento bruto, prática que subavaliou em 150 M€ (74 M€ relativos ao IRC retido do dividendo pago em numerário e 76 M€ relativos ao IRC retido do dividendo pago em espécie) os rendimentos da propriedade e as outras despesas correntes (nas quais devem ser registadas as despesas com impostos e taxas) – atendendo à similaridade, cfr. instruções da DGO relativas à retenção na fonte de juros de aplicações financeiras (ponto 97 da Circular 1407, de 01/08/2022 – preparação do OE 2023).

³ Refira-se que a ACSS, relativamente ao registo das transferências destinadas a EPR, no valor de 27 M€, utilizou incorretamente a classificação 080101 – Transferências capital/Soc. e Q. Soc. não financeiras – Públicas quando deveria ter utilizado a classificação 080306 – Transferências capital/Administração central – SFA. Este erro, apesar de não ter impacto no apuramento dos fluxos com o SEE, uma vez que as duas classificações económicas são consideradas para o efeito, afeta outros aspetos da correção da CGE, designadamente não permitindo a consolidação destes valores, uma vez que com o erro a verba foi registada como destinada a entidades fora do perímetro da CGE.

⁴ Valor retificado após apreciação do contraditório do MEF e da DGTF. Porém, o total referido por estas entidades (2 972 M€) inclui 10 M€ relativos à participação no Fundo de Fundos para a Internacionalização que, por ter a natureza de SFA, não integra o SEE. Por outro lado, o valor indicado pelo Tribunal engloba participações geridas por outras entidades (para além da DGTF), nomeadamente o Turismo de Portugal e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

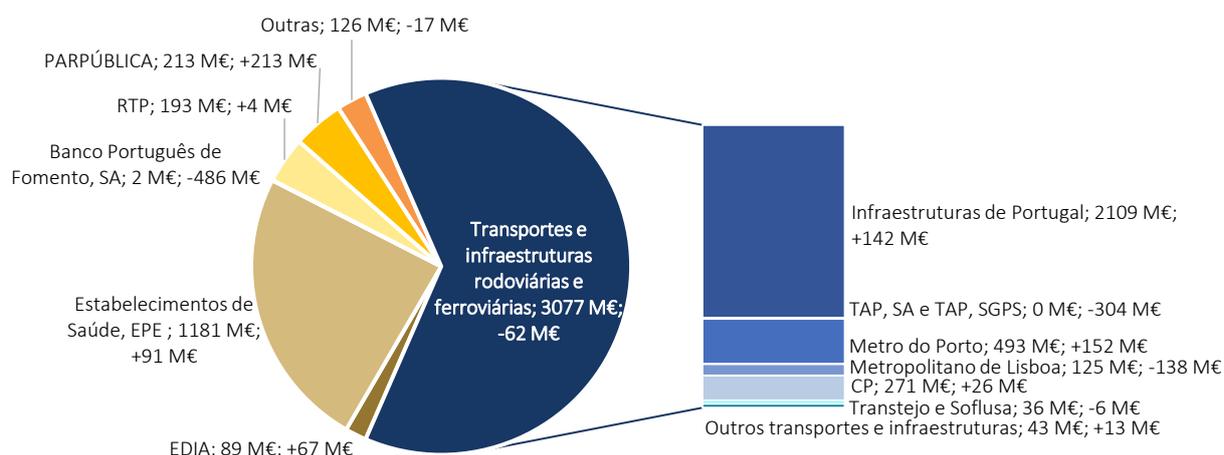
⁵ Com dotações a título de outros ativos financeiros, para a cobertura de prejuízos, que ascenderam a 550 M€ e a título de aumentos de capital estatutário, 548 M€.

⁶ O valor cobrado ascendeu a 690 M€ (cfr. ponto 2.2.1), sendo normal algum desfasamento entre a arrecadação da receita consignada e a sua entrega.

- ◆ Os empréstimos a médio e longo prazos, líquidos de reembolsos¹, ascenderam a 61 M€ (117 M€, em 2022), evidenciando-se os concedidos: à Metro do Porto (227 M€ para a atividade financeira), Construção Pública (38 M€ para a atividade financeira) e EDIA (24 M€ para financiar o aumento do custo de energia). Nos reembolsos destacam-se a Parvalorem e a Construção Pública, que devolveram ao Estado (através da DGTF) 90 M€ e 61 M€, respetivamente, bem como a AICEP, que devolveu 72 M€ à AD&C.
- ◆ As indemnizações compensatórias somaram 307 M€² (-94 M€ do que em 2022), destacando-se as concedidas à CP (187 M€³), ao SIRESP (26 M€) e à Infraestruturas de Portugal (23 M€).

Por empresa, constatou-se que as empresas públicas de transportes e de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias continuam a ser as principais beneficiárias, com 3 077 M€ (3 139 M€, em 2022), conforme evidencia o Gráfico 69, com destaque para a Infraestruturas de Portugal, que recebeu 68,5% destes fluxos (+142 M€ do que em 2022).

Gráfico 69 – Principais empresas destinatárias – 2023 e variação face a 2022



Fonte: SIGO e serviço processadores. Elaboração TC.

Ao nível do reporte, verificam-se fragilidades na especificação das classificações económicas utilizadas, uma vez que se mantêm as lacunas 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, contrariamente ao que acontece no caso das sociedades não financeiras. Na receita de ativos financeiros, o classificador também não distingue as que provêm do SEE e certas classificações económicas (e.g. outras despesas correntes) não preveem a especificação setorial. Em contraditório, o MEF informou 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”.

¹ As despesas com empréstimos concedidos totalizaram 318 M€ e os reembolsos 257 M€.

² Atribuídas pelas RCM 19/2023 de 13/02, 65/2023, de 03/07, e 116/2023, de 03/10.

³ Verificou-se uma sobrevalorização de +1 M€ face aos valores reportados no Quadro 3.31 “Indemnizações compensatórias / Compensações financeiras” tendo a CP informado, em 04/07/2024, que os valores foram reportados para a CGE antes do encerramento das contas.

Também a informação constante do RCGE sobre esta matéria¹ continua a estar incompleta por abranger apenas o reporte dos fluxos recebidos e pagos pela DGTF, não incluindo os de outras entidades da AC. Por outro lado, excede o âmbito pretendido por incluir fluxos com outras empresas públicas (da administração local e regional), empresas privadas e fundos com autonomia administrativa e financeira², revelando uma identificação deficiente do universo abrangido.

Acresce que a não divulgação de uma lista permanentemente atualizada das entidades que integram este setor, incluindo as datas das entradas e saídas ao longo do ano³, dificulta a transparência da informação sobre este universo e a identificação, pelas próprias entidades, dos fluxos financeiros que têm com o SEE.

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2021, no âmbito do financiamento do SEE:

A apreciação do estado de implementação destas recomendações (Recomendações 10 e 11), dado o seu impacto transversal, consta do ponto 1.2.

4.3.2. Apoios públicos – subsídios e transferências a entidades não pertencentes à administração pública

Em 2023 os apoios não reembolsáveis concedidos por organismos da AC totalizaram 4 664 M€, 5,7% da despesa da AC e menos 21,6% do que em 2022.

Este universo de apoios concedidos a entidades não pertencentes à administração pública e registados sob a forma de subsídios e transferências compreende um número bastante alargado e diversificado de situações, quer quanto às entidades concedentes e beneficiárias (singulares e coletivas) dos setores privado, cooperativo e social, quer pela multiplicidade de finalidades a que se destinam. Estes apoios são não reembolsáveis e são financiados pelo OE e por receitas próprias (3 028 M€; 64,9%) e através de financiamento europeu⁴ (1 636 M€; 35,1%).

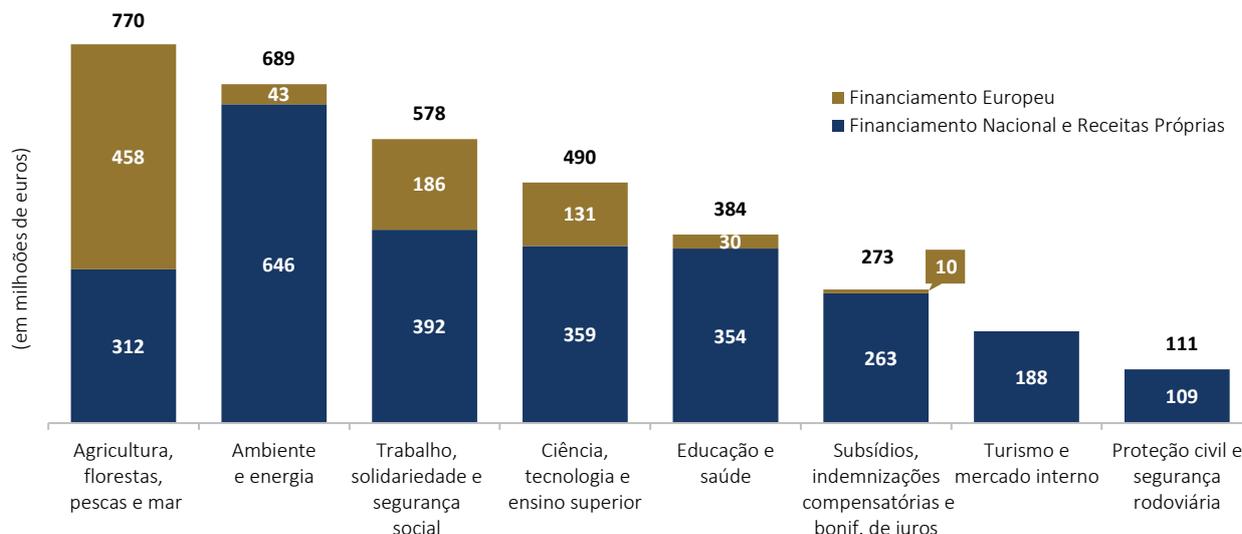
A área da Agricultura, Florestas, Pescas e Mar manteve a tradicional posição preponderante (770 M€; 16,5%), bem como do financiamento europeu (458 M€). Seguiram-se as áreas do Ambiente e Energia (689 M€; 14,8%), Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (578 M€) (cfr. Gráfico 70).

¹ Ponto 3.1.1.2.2 – Transferências entre o Estado e o Setor Empresarial do Estado, abrangendo sob este título outros fluxos (dividendos, dotações de capital e empréstimos).

² RCGE, designadamente, 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). Os Quadros 3.28 (Despesas com indemnizações compensatórias) e 3.31 (Indemnizações compensatórias/ compensações financeiras) têm natureza distinta, apresentando as indemnizações compensatórias recebidas por empresas públicas, incluindo entidades que não pertencem à AC.

³ De referir que a lista divulgada pela UTAM, para além de não identificar as mudanças de universo que ocorrem ao longo do ano, também não inclui, de forma integral, entidades do SEE detidas/participadas por entidades da administração indireta ou por outras empresas públicas (por exemplo as empresas Geral Lazarim – Compra, Venda e Exploração de Imóveis, SA, detida a 100% pelo IAPMEI, e Brick and Sand, Sociedade Imobiliária, SA, detida a 100% pela Parvalorem). Em contraditório, o MEF refere que “As alterações ocorridas no universo das participações diretas detidas pelo Estado são, habitualmente, objeto de divulgação no Relatório que acompanha o Orçamento do Estado”. A informação divulgada nos ROE 2023 e 2024 não abrange todo o SEE, uma vez que se limita a assinalar alterações nas participações geridas pela DGTF, sem indicação concreta das datas em que ocorreram. Porém, para contabilizar corretamente, os serviços carecem de informação completa e permanentemente atualizada sobre a composição do SEE e não da situação relatada no ROE, em regra, relativa a meados do ano anterior.

⁴ Sobre a despesa financiada por fundos europeus, cfr. ponto 4.2. Fluxos financeiros com a União Europeia.

Gráfico 70 – Apoios concedidos por principais finalidades e origem do financiamento – 2023

Nota: Ambiente e energia, inclui ordenamento do território, conservação da natureza e das florestas e EEA Grants (financiamento da Islândia, Liechtenstein e Noruega, com o objetivo de reduzir as disparidades sociais e económicas na Europa). O Turismo inclui lazer, alojamento e restauração.

Fonte: SIGO 2023. Cálculos TC.

Quase metade do agregado “Subsídios, Indemnizações Compensatórias e Bonificação de Juros” (273 M€) diz respeito a despesa com o subsídio social de mobilidade (SSM), cuja dotação inicial de 90 M€ foi reforçada, fixando-se a sua execução em 114 M€ e cuja caracterização é detalhada na Caixa 10. Contempla também as medidas relacionadas com a crise habitacional que se agravou em 2023, nomeadamente os apoios à habitação (77 M€ pagos pela DGTF e pelo Ministério da Habitação) e bonificação de juros (46 M€ pela DGTF).

A natureza não reembolsável e diversificada destes apoios exige um escrutínio rigoroso. Deverá passar pela transparência da respetiva atribuição, designadamente quanto à fundamentação legal e finalidades que visam atingir, tendo em conta os princípios da proporcionalidade e da sustentabilidade das finanças públicas. Para além disso, devem estar previstos legalmente e instituídos mecanismos de controlo que mitiguem os riscos de atribuição indevida ou de não afetação às finalidades que se visa atingir.

Porém, continua a verificar-se que, por um lado, as bases legais que fundamentam a atribuição dos apoios individuais são múltiplas e com critérios diversificados, não favorecendo critérios claros e objetivos quanto à sua concessão e, por outro lado, a Lei 64/2013 prevê diversas situações de exclusão da obrigação de publicitação¹. A IGF informou que, em 2020, apresentou ao então MEF uma proposta de anteprojeto legislativo com vista a:

- ◆ promover a aprovação de regime jurídico que defina os princípios gerais para a atribuição de subvenções e benefícios públicos, reforçando os critérios de objetividade, de interesse público, de prevenção de riscos, de cumprimento dos objetivos de consolidação orçamental e de avaliação de resultados;
- ◆ aperfeiçoar a Lei 64/2013, incluindo o estabelecimento da obrigação dos beneficiários divulgarem as subvenções públicas recebidas.

¹ Como por exemplo as que sejam inferiores, por ano, a uma anualização da retribuição mínima mensal garantida e ainda outras situações (independentemente do valor) como os subsídios, subvenções, bonificações, ajudas, incentivos ou donativos cuja decisão de atribuição se restrinja à mera verificação objetiva dos pressupostos legais.

Acresce que o universo da publicitação não é coincidente com o abordado no PCGE¹. Também a informação relativa à execução orçamental apresenta limitações associadas aos classificadores, não permitindo, nomeadamente, identificar as finalidades. Em contraditório, a IGF também salienta “...que o conceito de subvenções e benefícios públicos da Lei n.º 64/2013 é diferente do conceito do apoio financeiro considerado para efeitos da CGE (inclui nomeadamente benefícios em que não existe fluxo monetário), pelo que nem sempre é possível a reconciliação de valores, nomeadamente com os pagamentos das rubricas da despesa dos agrupamentos de classificação económica «04 – transferências correntes», «05 – subsídios» e «08 – transferências de capital»...”.

Estas condicionantes refletem-se em reportes diversificados sobre os apoios: o reporte na CGE, o que resulta da informação prestada ao Tribunal pelas entidades concedentes e a informação veiculada pela IGF (ao nível, quer da classificação económica e dos valores apurados, quer da classificação institucional dos beneficiários e das entidades concedentes).

Também a IGF², nas suas funções de acompanhamento e controlo da obrigatoriedade de publicidade e reporte da informação legalmente exigida sobre a atribuição dos apoios, tem apontado irregularidades³, nomeadamente: não reporte das subvenções concedidas; ausência de fundamento legal ou regulamentar para a sua atribuição; duplo financiamento; protocolos/contratos/acordos com prazo de vigência alargado (entre seis anos a sem limite fixado) quando, face à sua natureza excecional, as subvenções deveriam ter vigência temporal limitada e ser periodicamente reavaliadas; e entidades concedentes que nem sequer celebram contrato escrito.

A IGF informou, em contraditório, que, na sequência dos resultados de ações⁴, tem efetuado diversas propostas ao Governo, destacando-se: i) a inclusão das subvenções e dos benefícios públicos no processo de revisão da despesa pública (já confirmada para o processo do OE 2025); ii) a avaliação pela PlanAPP⁵ da implementação das políticas públicas visadas pelas subvenções; iii) a inclusão na prestação de contas das entidades públicas de um relatório contendo a avaliação dos resultados alcançados com as subvenções públicas; e iv) a definição, como critério de elegibilidade das subvenções, da inexistência de duplo financiamento (nacional e europeu).

4.3.2.1. Evolução

Nos três últimos anos, as medidas extraordinárias de apoio às famílias no âmbito da pandemia (2021) e no âmbito das pressões geopolíticas (2022) foram responsáveis por grande parte do crescimento dos valores destas rubricas de despesa. Em 2021, foram relevantes os apoios ao emprego e à retoma da atividade económica face ao contexto criado pela pandemia de COVID-19. Em 2022, os apoios às famílias e empresas face às pressões inflacionistas e dos preços da energia decorrentes do choque geopolítico e do acentuado aumento das taxas de

¹ A lei que regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela administração pública a particulares (Lei 64/2013, de 27/08) apresenta um âmbito mais alargado quanto ao tipo de apoio, incluindo a título de subvenção pública a cedência de bens do património público. Quanto ao universo dos concedentes, abrange a administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, empresas do setor empresarial do Estado e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais, entidades administrativas independentes, entidades reguladoras, fundações públicas de direito público e de direito privado, outras pessoas coletivas da administração autónoma, demais pessoas coletivas públicas e, ainda, outras entidades públicas, bem como as entidades que tenham sido incluídas no setor das administrações públicas no âmbito do SEC 2010, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional.

² O controlo das subvenções e benefícios públicos foi atribuído à IGF, que organiza e divulga a informação através da publicação de uma listagem (art. 4.º da Lei 64/2013, de 27/08).

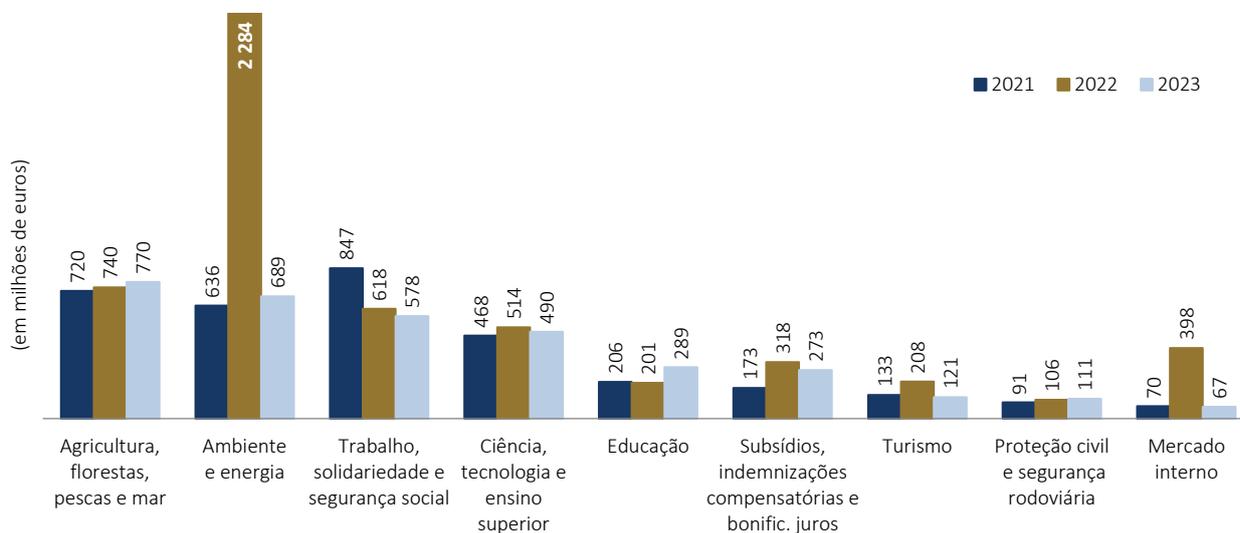
³ CGE 2023, Volume I, Tomo II, Relatório do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, p. 10.

⁴ Ações transversais no domínio das subvenções públicas, em cumprimento das obrigações legais que lhe estão cometidas, em especial pela Lei 64/2013, de 27/08.

⁵ Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública.

juízo conduziram a um aumento dos apoios às áreas do Ambiente e Energia, Mercado Interno, Subsídios e Indemnizações Compensatórias. Em 2023 este efeito foi atenuado¹ (cfr. Gráfico 71).

Gráfico 71 – Apoios concedidos por finalidades – 2021-2023



Nota: Ambiente e energia inclui ordenamento do território, conservação da natureza e das florestas. O Turismo inclui lazer, alojamento, restauração.

Fonte: PCGE 2021 e 2022; SIGO 2023. Cálculos TC.

4.3.2.2. Finalidades, entidades concedentes e beneficiários

Do total de apoios concedidos (4 664 M€), foi recolhida informação junto de uma amostra das 14 principais entidades concedentes, com um valor de apoios estimado em 3 841 M€ (82,4% do total), a que acrescem ainda 860 M€ pagos através de operações extraorçamentais. Estes apoios cobrem um universo de mais de trezentos mil beneficiários, com finalidades distintas que vão desde a agricultura, florestas, pescas e mar; intervenções na área do ambiente, energia, ordenamento do território, conservação da natureza e das florestas; proteção civil e segurança rodoviária; na área do trabalho, solidariedade, segurança social; dirigidos à ciência, tecnologia, ensino superior e educação; para além de subsídios, indemnizações compensatórias a famílias e empresas, bonificações de juros e apoios à habitação; e ainda intervenções na área da economia, nomeadamente ao turismo, lazer, alojamento, restauração e mercado interno (cfr. Quadro 71).

¹ De referir a sobrevalorização da verba alocada em 2022 ao Sistema Nacional de Gás (dos 1 000 M€ transferidos para o Gestor Técnico Global do Sistema Nacional de Gás, foram devolvidos ao Estado 700 M€ em 2023).

Quadro 71 – Apoios 2023 – Principais entidades concedentes

(em milhões de euros)

Entidades	Subsídios, Transferências correntes e de capital	Extra orçamento	N.º de Beneficiários (a)
Total	3 841	860	
Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI)	710	179	5 495
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP)	685	568	221 042
Fundo Ambiental (FA)	630		17 146
Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)	521		(b) 52 267
Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT)	245		8 719
Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF)	231		(c)
Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE)	204		519
Direção-Geral do Ensino Superior (DGES)	158		(c)
Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC)	111		(c)
Turismo de Portugal (TP)	105	113	2 999
Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM)	64		414
Gestão Administrativa e Financeira da Cultura (GAFC)	62		54
Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ)	60		4 706
Direção-Geral de Administração Escolar (DGAE)	55		341

(a) Estimativa aproximada baseada na informação prestada pelas entidades concedentes.

(b) O vasto número de beneficiários não inclui o número de formandos, que não foi possível quantificar.

(c) Número de beneficiários não disponibilizado ou não completo.

Fonte: SIGO e informação prestada pelas entidades.

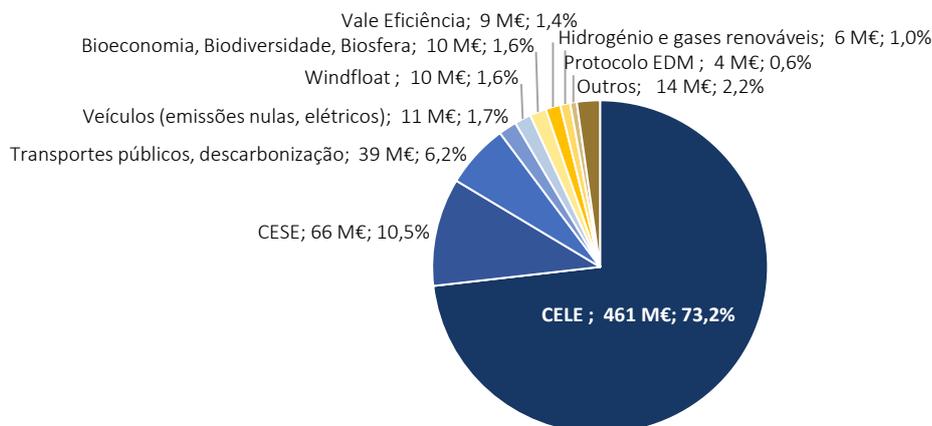
Na área da **Agricultura**, os apoios foram maioritariamente concedidos pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP) (1 253 M€¹) e abrangeram um universo estimado em mais de duzentos e vinte mil beneficiários. Estes apoios refletem as medidas excecionais de compensação ao acréscimo dos custos de produção da atividade agrícola e pecuária, bem como do aumento do preço dos combustíveis no setor agrícola e dos custos da eletricidade nas atividades de produção, armazenagem, conservação e comercialização de produtos agrícolas e pecuários². O financiamento europeu foi preponderante, 79,6% do total através do FEAGA (502 M€; 40,1%) e do FEADER (495 M€; 39,5%).

Na área do **Ambiente**, o Fundo Ambiental (FA) concedeu apoios que totalizaram 630 M€, distribuídos por um universo de mais de dezassete mil beneficiários, entre os quais a SU Eletricidade, SA, com mais de metade do total dos apoios (439 M€; 69,7%), para aplicação no desconto das tarifas do setor energético e promoção da utilização de energias renováveis. Estes apoios incluem as transferências no âmbito do Comércio Europeu de Licenças de Emissão (461 M€; 73,2%); a afetação do produto estimado da contribuição sobre o setor energético (CESE)³ (66 M€; 10,5%); e o apoio ao setor dos transportes públicos e respetiva descarbonização (39 M€; 6,2%) (cfr. Gráfico 72).

¹ Incluindo despesas extraorçamentais de 568 M€.

² Conforme estabelecido nas Portarias 120-A/2023 e 120-B/2023, ambas de 11/05.

³ Em conformidade com o Despacho 11035/2023, de 27/10.

Gráfico 72 – Finalidades dos apoios concedidos pelo Fundo Ambiental – 2023

Nota: Windfloat- parque eólico marítimo flutuante; Vale Eficiência-programa do Fundo Ambiental que atribui vales a famílias em situação de carência energética e economicamente vulneráveis; EDM-Empresa de Desenvolvimento Mineiro, cujo protocolo visa o aproveitamento de antigas áreas mineiras para produção de energia elétrica a partir de fontes renováveis.

Fonte: Fundo Ambiental. Cálculos TC.

Para promoção da **Economia** do país incluem-se apoios que totalizaram (860 M€) e dirigiram-se nomeadamente ao Turismo, (121 M€) e ao Mercado Interno e a outras finalidades (739 M€). Das principais entidades concedentes, destacam-se:

- ◆ A **Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI)** concedeu 889 M€¹. Os incentivos abrangeram um vasto universo de empresas e particulares, a mais de cinco mil e quatrocentos beneficiários, atribuídos maioritariamente no âmbito do PRR (643 M€). Salientam-se os incentivos de outros fundos europeus PT2020 (163 M€) e do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) (13 M€). Foram ainda atribuídos os incentivos Apoiar Gás associados ao impacto do choque geopolítico (52 M€) e alguns incentivos COVID-19 (10 M€). À semelhança dos anos anteriores, o evento Web Summit beneficiou de apoios (5 M€ em 2023).
- ◆ Os apoios concedidos pelo **Turismo de Portugal (TP)** (218 M€)² abrangeram um universo estimado em cerca de três mil beneficiários. Evidenciaram-se as transferências legalmente devidas a federações, ligas e clubes ao abrigo do Regime Jurídico dos Jogos e Apostas Online (90 M€; 41,3%). Os restantes apoios distribuíram-se por diversas finalidades, nomeadamente ações de promoção e animação regional (22 M€), incentivos a empresas (16 M€), eventos de interesse turístico (8 M€), apoios a congressos/meeting industry (5 M€) e obras de interesse turístico (5 M€).

Na área do **Trabalho, Solidariedade e Segurança Social** (578 M€), evidenciaram-se os apoios concedidos pelo **Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)** (521 M€), abrangendo mais de cinquenta e dois mil beneficiários, de que se destacam:

- ◆ Os dirigidos à inserção ou reinserção na vida ativa (240 M€; 46,1%) e à formação profissional (146 M€; 28,0%), nos quais se incluem apoios à integração da pessoa com deficiência (36 M€).

¹ Dos quais 179 M€ registados como operações extraorçamentais.

² Incluindo operações extraorçamentais de 113 M€. Consideraram-se as verbas registadas no SIGO do imposto de jogo (92 M€) e dos fundos europeus e da contrapartida pública nacional (21 M€).

- ◆ Os financiados pelo PRR (113 M€; 21,7%), que integraram o compromisso emprego sustentável, medida de carácter excecional e transitório que concede à entidade empregadora um apoio financeiro à contratação sem termo de desempregados inscritos no IEFP (102 M€) e a formação e requalificação na área digital (11 M€).

Os apoios na área da **Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**, estimados em 490 M€, incluem os serviços gerais de apoio à área da ciência, tecnologia e ensino superior (245 M€), bolsas de estudo da ação social no ensino superior (148 M€), estabelecimentos de ensino superior e serviços de apoio (88 M€) e projetos (9 M€), concedidos maioritariamente pelas entidades:

- ◆ **Fundação para a Ciência e Tecnologia** (245 M€) abrangendo um universo superior a oito mil e setecentos beneficiários, entre instituições e particulares. Os principais apoios destinaram-se sobretudo a bolsas de investigação (119 M€; 48,6%) e o restante a um conjunto de finalidades direcionadas ao emprego científico (35 M€); à promoção da produção científica, desenvolvimento tecnológico e inovação (30 M€); à rede nacional de instituições científicas e infraestruturas de investigação de interesse estratégico (26 M€) e à cooperação e parcerias internacionais (10 M€).
- ◆ **Direção-Geral do Ensino Superior (DGES)** (158 M€) relativos, sobretudo, a bolsas de estudo (148 M€; 93,7%), maioritariamente a estudantes carenciados (132 M€; 83,5%) e estudantes com necessidades educativas especiais (2 M€). Os incentivos foram concedidos a um vasto universo de beneficiários, a título individual e coletivo, com os maiores valores atribuídos à Universidade Católica Portuguesa (4 M€) e à COFAC – Cooperativa de Formação (3 M€).

Na **Educação e Desporto** (356 M€), salientam-se os apoios concedidos pelas seguintes entidades:

- ◆ **Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE)** (204 M€), abrangendo um universo estimado em mais de quinhentos beneficiários. Os apoios foram maioritariamente dirigidos ao ensino profissional (104 M€; 51,0%), ensino artístico especializado (74 M€; 36,3%), ensino profissional (55 M€; 27,0%) e à educação especial (19 M€; 9,3%).
- ◆ **Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE)** (55 M€) atribuídos, na sua maioria, às redes de ensino privado, cooperativo e solidário (51 M€; 92,7%) e educação pré-escolar (3 M€). Num universo de trezentos e quarenta beneficiários, os incentivos foram concedidos, sobretudo, através de contratos de associação celebrados com escolas particulares, situadas em zonas carenciadas de escolas públicas (42 M€; 76,4%); de contratos de condições especiais a famílias economicamente menos favorecidas, para frequência de escolas particulares sem contratos de associação (9 M€; 16,4%); e de contratos de desenvolvimento da educação pré-escolar (3 M€).
- ◆ **Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ)** (60 M€), destinados a atividades desportivas (33 M€; 55,0%), a diversas atividades dirigidas à juventude (9 M€) e ao programa de preparação para os jogos olímpicos (8 M€ incluindo paralímpicos e surdolímpicos). Os incentivos foram concedidos a mais de quatro mil e setecentos beneficiários (individuais e coletivos), sobretudo através do Comité Olímpico de Portugal, Federações, Associações e Fundações das diversas modalidades desportivas e particulares.

Na área da **Proteção Civil e Segurança Rodoviária**, a **Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC)** (111 M€), os valores mais significativos destinaram-se ao Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (49 M€), ao financiamento das Associações Humanitárias de Bombeiros (31 M€) e às Equipas de

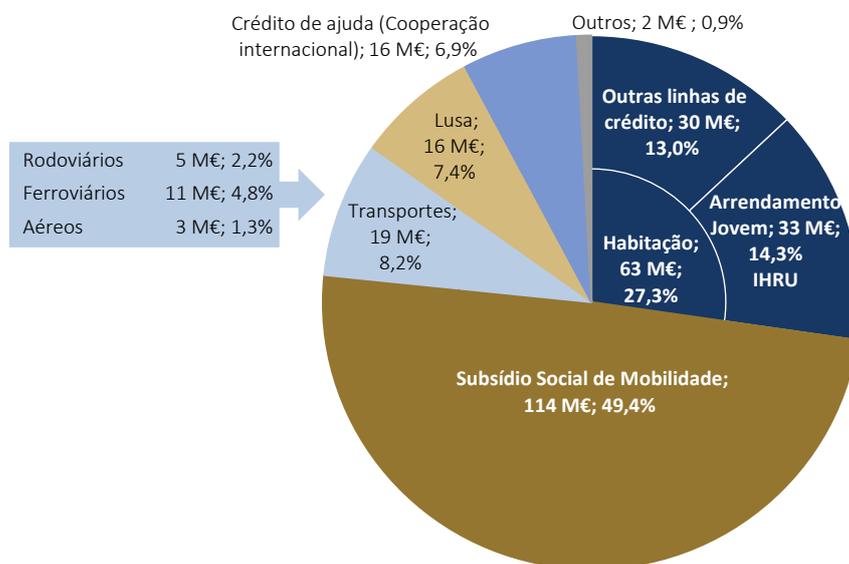
Intervenção Permanente (27 M€). Refira-se que, do total, a ANEPC considera uma parte (77 M€) como apoios reembolsáveis.

Na área de **Intervenção na Área dos Cuidados de Saúde** (95 M€) destaca-se o **Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM)**, que concedeu apoios (64 M€) a um universo estimado em quatrocentos beneficiários, maioritariamente a Bombeiros Voluntários e respetivas Associações (60 M€; 63,2%) e a delegações da Cruz Vermelha Portuguesa (4 M€).

A área da **Cultura** encontra-se dispersa entre múltiplas entidades. Destacam-se com o valor mais significativo os transferidos através da **Gestão Administrativa e Financeira da Cultura (GAFC)** (62 M€), com 59 M€ atribuídos pela Direção-Geral das Artes ao abrigo do programa de apoio sustentado a estruturas profissionais com atividade continuada¹ (42 M€; 67,7%); apoios a projetos (10 M€); apoios à programação da Rede de Teatros e Cineteatros Portugueses-RTCP (10 M€); e às orquestras regionais (2 M€).

No agregado **Subsídios, indemnizações compensatórias e bonificação de Juros** (231 M€), executado pela DGTF através das despesas excecionais do Ministério das Finanças, evidenciam-se o subsídio social de mobilidade (114 M€²; 49,4%; cfr. Caixa 10) e os apoios à habitação (63 M€; 27,3%). Os restantes valores distribuíram-se como ilustrado no Gráfico 73.

Gráfico 73 – Finalidades dos apoios concedidos pela DGTF – 2023



Fonte: DGTF.

¹ DL 103/2017, de 24/08.

² Corresponde ao montante efetivamente pago pela DGTF aos CTT em 2023 (inclui valores ainda respeitantes a viagens de 2022 e não inclui o SSM devido a todas as viagens de 2023, dado que uma parte é apenas paga já em 2024). Por essa razão, este valor não é idêntico ao do Gráfico 74 para 2023, que diz respeito ao SSM devido por viagens efetuadas no ano.

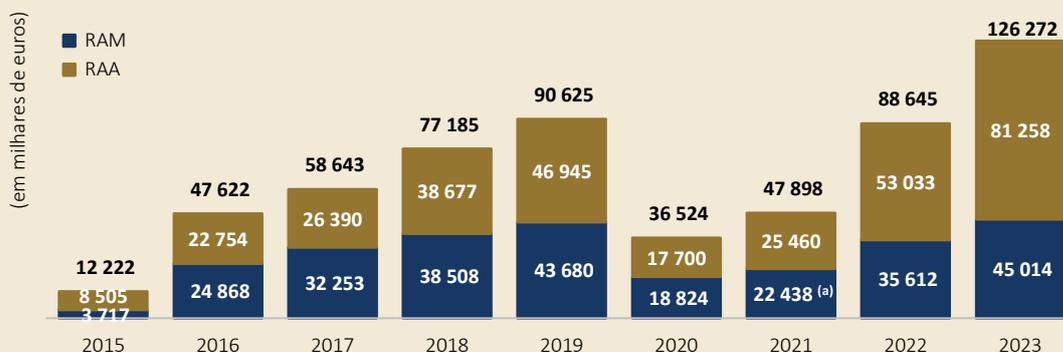
Caixa 10 – Subsídio Social de Mobilidade

1. Um custo unitário crescente

O subsídio social de mobilidade (SSM) está em vigor desde 2015¹. Enquadrado por objetivos de coesão social e territorial e integralmente suportado pelo OE², o SSM consiste no reembolso de uma parte do custo das viagens a residentes nas Regiões Autónomas dos Açores (RAA) ou da Madeira (RAM) e a estudantes (até 26 anos) em deslocação entre as regiões autónomas e entre estas e o Continente.

A evolução dos valores globais ao longo dos anos reflete o aumento gradual dos montantes atribuídos, desde a entrada em vigor do atual regime do SSM em 2015, com exceção dos anos de 2020 e 2021 devido à significativa redução do número de viagens decorrente da pandemia de COVID-19. A normalização da procura pela retoma da atividade económica observa-se a partir de 2022, registando-se em 2023 o maior aumento desde a criação do subsídio, especialmente na RAA, cujo valor representou 64,4% (81 M€) do valor total (126 M€)³.

Gráfico 74 – Montantes do subsídio social de mobilidade pagos pelo Estado



Notas: (a) Este valor só foi pago à RAM em 2022.

Valores certificados pela IGF entre 2015 e 2022 (valor de 2023 ainda não certificado).

Fonte: IGF. Cálculos TC.

O aumento dos encargos do Estado com o SSM resulta, não só do aumento do número de viagens, mas também do aumento sustentado do seu custo unitário (subsídio por beneficiário). Desde 2015, o SSM por beneficiário aumentou 98,6% na RAM e 131,1% na RAA, conforme evidencia o gráfico seguinte, o que se explica, em grande medida, pelo facto de o regime legal em vigor não incentivar a procura de viagens mais económicas, como se explicita mais adiante.

Gráfico 75 – Subsídio social de mobilidade por beneficiário – 2015-2023



Fonte: IGF. Cálculos TC.

¹ Já depois do exercício do contraditório, em 26 de setembro, foi publicada a Portaria 234/2024/1, que veio alterar o modo de apuramento do SSM para as viagens entre o Continente e a RAA e entre esta e a RAM.

² A despesa é financiada através de verbas previstas no OE, pelo que a DGTF, em nome do Estado, assegura a transferência dos respetivos valores, mediante dotação orçamental inscrita para o efeito, nos termos e prazos estabelecidos com os CTT.

³ Ao valor do SSM acresce ainda a taxa de serviço paga aos CTT que, em 2023, ascendeu a 1,4 M€.



De acordo com o modelo estabelecido, os beneficiários adquirem a passagem aérea (junto das transportadoras aéreas ou das agências de viagens domiciliadas em Portugal) procedendo ao pagamento do custo total do bilhete. Após a realização da viagem, os beneficiários solicitam o subsídio aos CTT, enquanto entidade contratualizada pelo Governo para proceder ao respetivo pagamento, mediante a apresentação da documentação legalmente exigida¹.

2. Uma regulamentação diferente para cada uma das regiões

A regulamentação do SSM foi definida em 2015: o DL 41/2015, de 24/03, para as viagens de e para a RAA, e o DL 134/2015, de 24/07, para as viagens de e para a RAM. No caso da RAM, o regime foi revisto pela Lei 105/2019, de 06/09, porém, dadas as profundas alterações introduzidas, não chegaria a ser operacionalizado aplicando-se, desde março de 2022 (DL 28/2022, de 24/03), um regime transitório que mantém, em grande medida, as regras do diploma de 2015².

3. O custo elegível com valor máximo apenas na RAM

O passageiro tem direito ao SSM sempre que o custo elegível seja superior ao valor de referência definido legalmente. Em 2023, esses valores eram:

Tipo de passageiro	Açores e Continente	Madeira e Continente	Entre Açores e Madeira
Residente	134,00€	86,00€	119,00€
Estudante	99,00€	65,00€	89,00€

O custo elegível corresponde ao somatório da tarifa aérea, da taxa aeroportuária, da sobretaxa de combustível³ e da taxa de emissão do bilhete⁴. No caso das viagens de e para a RAM está previsto um limite máximo de 400€ para o custo elegível, enquanto no modelo para a RAA não há qualquer limite para o custo elegível e, conseqüentemente, para o SSM. O custo elegível depende do valor das componentes acima referidas:

- ◆ A fixação das tarifas aéreas pelas transportadoras ocorre em regime de liberdade concorrencial, devendo indicar todos os impostos, encargos, sobretaxas e taxas aplicáveis⁵.
- ◆ A taxa de emissão do bilhete pode variar de acordo com o país de venda, o canal de emissão e de venda (telefone, agência, internet), a classe e o tipo de voo (voos de curta, média ou longa distâncias). De notar que uma das alterações ao regime de atribuição do SSM na RAM na Lei 105/2019, de 06/09 (ainda não aplicado), é a definição, para efeitos do custo elegível, de um valor máximo para a taxa de emissão do bilhete (30€).
- ◆ O valor das taxas aeroportuárias, taxa de segurança, sobretaxa de combustível e a taxa de emissão do bilhete decorrem de recomendações da *International Air Transport Association (IATA)* ou de imposições legais, sendo que:
 - ◇ As taxas aeroportuárias são fixadas pela ANA (após aprovação da ANAC), dependendo nomeadamente do aeroporto, da dimensão do avião, do tempo de estacionamento, do serviço a passageiros.
 - ◇ A sobretaxa de combustível é aplicada pelas transportadoras aéreas.
 - ◇ A taxa de segurança por passageiro embarcado é fixada por portaria⁶.

¹ Os art. 7.º do DL 41/2015, de 24/03, e 9.º do DL 28/2022, de 24/03, referem, nomeadamente: documento comprovativo da identidade do beneficiário (cartão de cidadão, bilhete de identidade ou passaporte); cartão de contribuinte que permita comprovar o domicílio fiscal; cartões de embarque; fatura comprovativa da compra do bilhete, devendo conter informação desagregada sobre as diversas componentes do custo elegível.

² O DL 50/2024, de 13/08, veio prorrogar o regime transitório até 31/03/2025.

³ Cfr. art. 2.º do DL 41/2015, de 24/03, e do DL 28/2022, de 24/03.

⁴ Desde que respeite a lugares em classe económica, excluindo económica sem restrições ou tarifa equivalente. Excluem-se produtos e serviços de natureza opcional, nomeadamente bagagem de porão, quando esta tenha natureza opcional, excesso de bagagem, marcação de lugares, *check-in*, embarque prioritário, seguros de viagem, comissões bancárias, bem como outros encargos incorridos após o momento de aquisição do bilhete.

⁵ Cfr. art. 22.º do Reg. (CE)1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24/09/2008.

⁶ Até 2022 estava fixada em 1,94€. Em 09/02/2022, foi alterada para 2,95€. Em 12/09/2022, para 3,54€. Em agosto de 2023, foi fixada em 1,80€.

4. Controlos ao nível da elegibilidade dos beneficiários e não tanto sobre os montantes

De acordo com os regimes vigentes, todos os anos, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e a Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC) devem proceder à avaliação do SSM¹, no âmbito das respetivas competências²:

- ◆ À IGF compete a fiscalização do cumprimento das disposições legais por parte da entidade prestadora do serviço de pagamento, abrangendo as operações económicas, financeiras e fiscais, podendo também proceder a verificações seletivas em relação a bilhetes de viagens e correspondentes faturas³.
- ◆ À ANAC compete a monitorização do custo elegível, a defesa e promoção da concorrência, a identificação de comportamentos suscetíveis de distorcer a concorrência nos mercados dos serviços aéreos, a avaliação do grau de concentração no mercado e a prática de tarifas e encargos sobre o preço do bilhete excessivamente elevados, suscetíveis de criar distorções na atribuição do subsídio⁴.

Aos CTT compete um controlo, no momento do pagamento, sendo responsáveis pela verificação da documentação comprovativa da elegibilidade dos beneficiários⁵.

Já a fiscalização do cumprimento do exercício da atividade das agências de viagens e turismo compete à ASAE, sem prejuízo das competências atribuídas a outras entidades, incluindo as respetivas administrações regionais⁶.

No início de 2024, a IGF procedeu a verificações adicionais, efetuando um controlo cruzado a um conjunto de bilhetes relativamente aos preços praticados pelas transportadoras aéreas SATA e TAP e aos constantes das faturas emitidas por agências de viagens e outros intermediários, tendo apurado que os valores desses intermediários para efeitos do pagamento do SSM eram substancialmente superiores aos praticados por aquelas transportadoras⁷.

5. O atual modelo evidencia fragilidades e riscos

Ainda que possam ser reforçados alguns aspetos relacionados com o controlo da atribuição do SSM, é de salientar a necessidade de proceder à revisão do regime legal, uma vez que as regras vigentes têm evidenciado riscos vários e conduziram ao aumento do custo unitário deste subsídio. Destacam-se as seguintes fragilidades, algumas delas apontadas de forma recorrente nas avaliações anuais elaboradas pela IGF e pela ANAC:

- ◆ Não existem motivos de mercado ou de concorrência que justifiquem a adoção de modelos diferenciados para as duas regiões autónomas.
- ◆ Não estando definido um limite para o custo elegível (como sucede no caso das viagens de e para a RAA)⁸ ou para o subsídio a suportar pelo Estado, os beneficiários não têm qualquer incentivo em adquirir passagens aéreas mais económicas.
- ◆ Não existindo limite para a taxa de emissão do bilhete, não há incentivo para que as transportadoras e agências de viagens pratiquem valores mais baixos.
- ◆ O cartão de embarque é assumido como comprovativo suficiente da realização da viagem quando, pelo facto de ser emitido antecipadamente, não comprova efetivamente que esta se efetuou.

¹ RAM (n.º 2 do art. 17.º do DL 28/2022, de 24/03) e RAA (n.º 2 do art. 13.º do DL 41/2015, de 24/03).

² Cfr. art. 11.º do DL 41/2015, de 24/03, e art. 13.º do DL 28/2022, de 24/03.

³ A IGF afirma proceder a estas verificações adicionais, quando viável, informando que, quando são reportadas situações suscetíveis de indiciar a ocorrência de irregularidades (suspeitas de alegadas fraudes ou falsificação de documentos), são as mesmas comunicadas de imediato às entidades com competência de investigação criminal (cfr. ofício 2098-2024, de 04/06).

⁴ Cfr. art. 12.º do DL 41/2015 e art. 14.º do DL 28/2022, de 24/03. Para a monitorização do custo elegível, devem as transportadoras aéreas, sempre que solicitado, informar a ANAC sobre: a estrutura tarifária e as respetivas condições de aplicação; os encargos adicionais ao preço do bilhete, designadamente a taxa de emissão do bilhete e a sobretaxa de combustível; e os pressupostos comerciais e económicos subjacentes à fixação do preço dos referidos encargos.

⁵ Não lhe sendo devido pelo Estado qualquer reembolso por pagamentos feitos indevidamente ou com base em documentação incompleta ou incorreta (cfr. n.º 2 do art. 5.º do DL 41/2015 e n.º 2 do art. 7.º do DL 28/2022).

⁶ DL 17/2018 de 08/03, transpondo a Diretiva (UE) 2015/2302.

⁷ Cfr. ofício da IGF 2098-2024, de 04/06.

⁸ Apenas para as viagens entre o continente e a RAM e entre esta e a RAA, o regime legal define um valor máximo para o custo elegível de 400€. Neste sentido, enquanto no caso de viagens de e para a Madeira o SSM será, no máximo, 335€, nas viagens de e para os Açores não há um limite para o SSM a suportar pelo Estado.



- ◆ Apesar das suas práticas comerciais poderem influenciar de forma significativa o valor do subsídio, a verificação da regularidade da tarifa e das taxas de todas as faturas emitidas por agências de viagens mostra-se, na generalidade, inviável, conforme apontado pela IGF¹:
 - ◇ A regulamentação admite que sejam apresentadas faturas emitidas por intermediários (agências de viagens ou outros), sem a exigência de documento comprovativo do valor detalhado pago às transportadoras, pelo que aqueles podem registar nas respetivas faturas montantes superiores aos cobrados pelas companhias aéreas, sem que tal seja detetado/comprovado².
 - ◇ A deteção de situações de distorção implicaria a verificação exaustiva de todas as faturas emitidas (cerca de 60% por agências), acompanhadas do documento comprovativo do valor cobrado pela transportadora (o que implicaria uma alteração legislativa). Ou, em alternativa, o cruzamento dessas faturas com os valores cobrados pelas transportadoras, cujo procedimento de controlo a IGF considera inviável, pelo número elevado de viagens registadas, quer para as companhias aéreas (sobretudo as *lowcost*), que não têm capacidade de fornecer os elementos necessários à efetivação de tal controlo, quer para a IGF, tendo em conta o volume de trabalho que tal envolveria.

Recomenda-se, assim, a revisão da regulamentação atualmente em vigor³.

4.3.2.3. Divulgação da informação

A Lei 64/2013 obriga à publicitação e reporte de informação sobre os apoios concedidos pela administração pública, com a divulgação dos beneficiários, tipo e montantes atribuídos. Porém, confrontando os diferentes instrumentos de reporte, pelas entidades concedentes e entidades beneficiárias, na CGE e na listagem de subvenções e benefícios públicos compilada pela IGF, subsistem diferentes abordagens, âmbitos e critérios aplicados na classificação dos apoios, variando em grande medida em função do tipo de prestação e do universo de entidades abrangidas. Estas discrepâncias conduzem a disparidades nos valores reportados, o que tem condicionado a qualidade da informação.

A informação prestada ao Tribunal por uma amostra das maiores entidades concedentes (evidenciada no ponto 4.3.2.2), 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 extraorçamentais;
- ◆ valores inferiores, por a entidade não considerar como apoios a totalidade da despesa registada nas rubricas de transferências e subsídios – por exemplo, o caso da ANEPC que considera que, do total registado no SIGO (111 M€), 77 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 diferenciados na classificação dos apoios, que conduzem a discrepâncias nos reportes sobre estas verbas.

¹ Cfr. Ofício IGF 2098-2024, de 04/06.

² Cfr. alínea b) do art. 2.º e alínea b) do n.º 1 do art. 7.º do DL 41/2015 e alínea b), i), do art. 2.º e alínea b) do n.º 1 do art. 9.º do DL 28/2022.

³ Foi criado um grupo de trabalho que visa o estudo, a análise e a revisão do modelo do SSM e que deverá concluir os seus trabalhos até 15/09/2024, com a entrega ao Governo de um relatório final do qual conste as recomendações relativas ao modelo a adotar (Despacho 7613/2024 do MEF, a 31/05/2024, e do Ministro das Infraestruturas e Habitação, a 05/06/2024).

Para além destas divergências, há a salientar o facto de a informação sobre estes apoios divulgada na CGE, também não ser clara, uma vez que o Quadro A37 – Transferências e subsídios para entidades não integradas no setor da Administração Central¹ não corresponde à informação divulgada nos Mapas 26 – Montante global das transferências e dos subsídios para entidades privadas exteriores ao setor público e 27 – Montante global das indemnizações pagas a entidades privadas exteriores ao setor público. O MEF e a DGO esclarecem que as “...*aparentes divergências (...) decorrem de diferentes óticas de apuramento e fontes de informação*”. Ora, essas diferentes óticas não são explicitadas nos referidos mapas, prejudicando a transparência da informação e a utilidade dos mesmos, aspeto que reforça 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 2023, o saldo entre as receitas e as despesas associadas aos apoios públicos² ao setor financeiro³ foi favorável ao Estado (294 M€), tal como também já verificado em 2022 (165 M€).

A receita totalizou 315 M€ (173 M€ em 2022) e resulta, sobretudo, de parte dos dividendos entregues pela CGD (165 M€)⁴ e da amortização parcial do empréstimo realizada pela Parvalorem (96 M€). A despesa totalizou 21 M€ (8 M€ em 2022) e ficou a dever-se, na quase na totalidade, a despesas relativas à reprivatização do BPN (20 M€), como se apresenta no quadro seguinte.

Quadro 72 – Apoios públicos ao setor financeiro – 2023

Total das receitas		315 M€	Total das despesas		21 M€
Ações			Outros		
<i>parte dos dividendos entregues pela CGD</i>	165 M€		<i>despesas com a reprivatização do BPN (a)</i>	20 M€	
<i>dividendos entregues pela Oitante</i>	50 M€				
Empréstimos			Empréstimos		
<i>amortização efetuada pela Parvalorem</i>	96 M€		<i>empréstimo ao FRC</i>	1 M€	
Recuperação de Créditos garantidos					
<i>BPP</i>	3 M€				
Outras receitas					
<i>com a reprivatização do BPN</i>	0,2 M€				

(a) O Estado tem suportado (através do Cap. 60 – Despesas Excepcionais) despesas com o processo de reprivatização do BPN, em resultado do contrato de venda do BPN que, designadamente, obriga o Estado a suportar indemnizações resultantes de decisões dos tribunais.

Fonte: Instrução 1/2008 - 2.ª Secção; DGTF; CGE 2023. Cálculos TC.

¹ Por lapso, o quadro apresenta como título “Transferências e subsídios da Administração Central para entidades públicas empresarias”.

² Apoios concedidos pelo Estado, desde o início da crise financeira de 2007/2008, sob a forma de aquisição de participações de capital e de obrigações, concessão de empréstimos, transferência de verbas para absorção de prejuízos, ou prestação de garantias pelo 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.

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 Para este efeito, a parte dos dividendos aqui incluída (165 M€) corresponde à proporção entre o valor dos aumentos de capital efetuados pelo Estado desde 2008 (menos reduções) e o total do capital da CGD. Em 2023, a CGD entregou ao Estado dividendos no valor global de 563 M€, sendo que parte destes dividendos foram em espécie e respeitam à transmissão para o Estado do direito de propriedade do edifício sede da CGD (Cfr. ponto 4.3.1 deste Parecer).



Ao longo de todo o período (2008-2023), 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€¹, com 62,7% deste montante, despendido entre 2012-2016. Nos últimos anos, observa-se uma tendência de redução destas despesas, mantendo-se, contudo, um saldo global desfavorável para o Estado de 21 590 M€ (cfr. Quadro 73).

Quadro 73 – Saldo dos apoios públicos ao setor financeiro – 2008-2023

(em milhões de euros)

Períodos	CGD	BCP	BES/NB	BPI	BPN	BPP	BANIF	Outros	Total
2008-2011	-1 842	34	33	0	-136	-544	11	3	-2 440
2012-2016	-1 193	177	-4 647	167	-3 567	-117	-2 989	2	-12 167
2017-2020	-2 474	708	-3 246	0	-2 546	330	0	0	-7 228
2021-2023	266	0	-432	0,4	293	68	51	0	246
Total	-5 243	919	-8 293	168	-5 956	-263	-2 927	5	-21 590

Fonte: Instruções 1/2008 - 2.ª Secção, DGTF, FGD, SII, CGE e PCGE. Cálculos TC.

As operações realizadas ao longo do período traduziram-se em ativos financeiros para o Estado, num valor nominal de 11 063 M€ (em 31/12/2023), que corresponde a cerca de metade dos encargos líquidos suportados (21 590 M€). Face ao ano anterior, verifica-se uma valorização de 649 M€ no total dos ativos (cfr. Quadro 74).

Quadro 74 – Apoios públicos ao setor financeiro – por tipo de instrumento – em 31/12/2022 e 31/12/2023

(em milhões de euros)

Tipo de instrumento financeiro associado aos Apoios	Ativos em 31/12/2022	Ativos em 31/12/2023	Variação	
			Valor	%
Ações	4 906	5 654	747	15,2
Empréstimos	5 313	5 218	-95	-1,8
Garantias	195	192	-3	-1,6
CoCos	0	0	0	-
Mecanismo capital contingente / absorção de prejuízos	0	0	0	-
Total	10 414	11 063	649	6,2

Fonte: Instrução 1/2008 - 2.ª Secção, DGTF, FGD, SII, CGE e PCGE. Cálculos TC.

A valorização das ações (+747 M€) reflete o aumento de capital de 682 M€ da CGD, por conversão de direitos em ações, no âmbito do regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos (REAIID)². A variação remanescente (66 M€) reflete o impacto do aumento de capital, também no âmbito do REAID, nas participações detidas pelo Estado e pelo FdR no capital social do NB³.

¹ Cfr. Pareceres CGE anteriores, designadamente, Gráfico 49 – Apoios públicos ao setor financeiro, despesas e receitas – 2008-2021, do ponto 4.2. do PCGE 2021.

² Aprovado pela Lei 61/2014, de 26/08. A CGD aderiu ao REIAD, na sequência do apuramento de um resultado líquido negativo no exercício de 2016, pelo que os ativos por impostos diferidos convertidos em créditos tributários foram objeto de reembolso à CGD, o que implicou, nos termos do regime, uma redução de 682 M€ em reservas livres e a constituição de direitos de conversão do mesmo montante a atribuir ao Estado. Em 20/03/2023, a CGD efetuou o aumento do capital social de 682 M€ e a emissão de 136 314 152 novas ações, com valor nominal unitário de 5€, por via da incorporação de reservas decorrentes de igual número de direitos de conversão, emitidos a favor do Estado (acionista único). Decorrente desta conversão, o capital social da CGD passou de 3 844 M€ para 4 526 M€ (o que corresponde a 905 142 899 ações, mantendo-se o seu valor nominal inalterado).

³ Em 2023, o NB registou um aumento de capital por efeito da conversão de créditos fiscais que haviam sido atribuídos ao Estado. Esta conversão conduziu ao aumento da participação para 11,9% 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 31/12/2023, a participação do FdR no NB encontrava-se reduzida de 19,3% para 13,0%, por forma a manter a participação de 75% do acionista privado. Cfr. ponto 2.6.1. deste Parecer.

No que respeita aos empréstimos, a variação resulta do pagamento de uma parcela de 90 M€ e de uma dação em pagamento, no valor de 6 M€¹, afeta a amortização parcial, realizados pela Parvalorem. Por fim, há a assinalar a recuperação de créditos garantidos ao BPP, no valor de 3 M€.

4.4. Benefícios fiscais

Os benefícios fiscais (BF) são um importante instrumento de política pública abrangendo um número diversificado de áreas como sejam o investimento, a área social – proteção das famílias, apoio às pessoas com deficiência – o ambiente, a habitação, a cultura, a educação, os transportes, a saúde e a poupança. No entanto, podem agravar os riscos para as finanças públicas, se tornarem o sistema fiscal mais complexo e menos transparente e se os seus custos não se traduzirem em benefícios efetivos. Ao nível da contabilização, os BF diferem da despesa pública porque induzem a uma menor arrecadação de receita, em vez de consumirem a receita dos impostos depois de cobrados.

Assim, porque a utilização de BF origina uma despesa fiscal (DF) correspondente à receita que seria obtida caso fosse aplicado o regime de tributação-regra, é preciso assegurar a sua correta quantificação, de forma a permitir, 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 que permita verificar a sua eficácia e a atualidade dos pressupostos que justificaram a sua criação.

Acresce que a DF é, de acordo com a LEO², também uma matéria relevante para a verificação do cumprimento do princípio da equidade intergeracional, o que implica uma apreciação da incidência orçamental da DF num quadro plurianual para efeitos de avaliação do seu impacto nas gerações futuras.

4.4.1. Universo

A CGE 2023 reporta 15 056 M€ de DF relativa a apenas 202 BF, não apresentando o valor da DF dos restantes 101 BF ativos³. É, por exemplo, o caso da DF resultante de reduções da taxa autónoma de IRS aplicada a contratos de arrendamento para habitação permanente, da isenção de IVA de diversas atividades⁴ e do regime especial de isenção⁵, da isenção da tributação autónoma em IRC dos veículos movidos exclusivamente a energia elétrica ou ainda da isenção do IS nos contratos enquadrados no programa de apoio ao arrendamento. (cfr. Quadro 75).

¹ Autorizada por Despacho do Ministro das Finanças, de 22/02/2023.

² Alínea h) do n.º 3 do art. 13.º da LEO.

³ De acordo com a informação disponibilizada pela AT. Abrange, para além dos BF em vigor, os revogados que continuam a gerar DF, por ainda não se terem extinguido os respetivos direitos. Neste número não se incluem os desagravamentos fiscais estruturais (DFE). Estes têm caráter tendencialmente permanente e justificam-se, designadamente, por razões intrínsecas ao sistema fiscal como o combate à fraude ou evitar a dupla tributação.

⁴ Designadamente prestações de serviços efetuadas aos respetivos promotores por atores, chefes de orquestra, músicos e outros artistas, desportistas e artistas tauromáquicos, por cooperativas, que não sendo de produção agrícola, desenvolvam atividade de prestação de serviços aos seus associados agricultores, por empresas funerárias e de cremação, e as transmissões de bens acessórios e por intérprete de língua gestual portuguesa (art. 9.º do CIVA).

⁵ Aplicável a sujeitos passivos com volume de negócios até 15 000€, entre outras condições (art. 53.º do CIVA).

**Quadro 75 – Universo de benefícios fiscais e despesa fiscal quantificada em 2023**

Imposto	N.º de BF em vigor	BF com DF quantificada		Valor DF (em M€)
		Número	%	
IVA	25	10	40,0	9 210
IRS	74	26	35,1	2 066
IRC (a)	83	71	85,5	1 620
IS	62	44	71,0	1 293
ISP	15	11	73,3	438
ISV	22	22	100,0	363
IABA	16	12	75,0	50
IUC	6	6	100,0	16
Total	303	202	66,7	15 056

(a) Os Mapas da CGE incluem indevidamente, em IRC, a despesa fiscal relativa a derramas municipais, sendo que o respetivo valor (45 M€) deveria estar imputado ao setor da Administração Local.

Fonte: AT. Cálculos TC.

Neste âmbito, a AT refere, relativamente ao apuramento da DF de alguns BF, a necessidade de implementação de soluções informáticas (que permitam efetuar a reliquidação do imposto) e a indisponibilidade de certa informação. Ora, as boas práticas recomendam que aquando da criação de cada BF deva estar, desde logo, salvaguardada a existência de metodologias que permitam quantificar e avaliar os respetivos impactos.

Como se tem verificado no passado, a quase totalidade da DF em IVA que se encontra quantificada (98,6%) diz respeito às taxas reduzida e intermédia em sede do IVA (9 078 M€)¹. Excluindo esse montante², obtém-se um valor de DF de cerca de 6 mil M€³, cujas finalidades⁴ incluem especialmente o apoio à economia (61,2%) e às famílias (34,6%), mas também outras como sejam o combate à fraude e evasão fiscal, a proteção do ambiente e ao nível da defesa (cfr. Quadro 76).

Quadro 76 – Principais benefícios fiscais e despesa fiscal, classificados por finalidade, em 2023

Finalidade do benefício	Imposto	Valor da despesa fiscal (em M€)	N.º de benefícios
Apoio à Economia		3 223	13
Residentes não habituais em território português	IRS	1 297	1
Incentivos ao investimento	IRC e IS	646	6
Investigação e desenvolvimento empresarial	IRC	632	1
Apoio à Indústria – na aquisição de produtos petrolíferos e veículos de mercadorias	ISP e ISV	595	4
Apoio a pessoas coletivas de navegação marítima e aérea	IRC	53	1
Apoio às famílias		1 821	7
Famílias – Isenção nas heranças e outras transmissões	IS	630	1
Proteção Social – Proteção às pessoas com deficiência	IRS	504	2
Famílias – Seguros Vida	IS	339	1
Apoio à Habitação – Juros cobrados por empréstimos para habitação própria	IS	137	1
Proteção Social – Pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social	IRC	124	1
Poupança – Fundos de Pensões, Regime Público de Capitalização e PPR	IRS	87	1

(...)

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 As taxas reduzida e intermédia aplicam-se a um conjunto diversificado de bens e serviços, determinada de forma casuística ao longo dos anos, e não está disponível informação que permita distinguir o valor associado às diferentes finalidades.

³ Com DF quantificada e superior a 50 M€ em 2023.

⁴ As designações das finalidades, no geral, têm por referência legal as adotadas no Classificador dos Benefícios Fiscais – cuja estrutura refere: “Função da despesa fiscal - obrigação extra-fiscal” - critério também adotado na elaboração da CGE e no reporte da AT.

(...)

Finalidade do benefício	Imposto	Valor da despesa fiscal (em M€)	N.º de benefícios
Outros		221	3
Combate à evasão fiscal – IVA suportado em faturas comunicadas à AT	IRS	99	1
Proteção do Ambiente – Automóveis ligeiros de passageiros com motores híbridos <i>plug-in</i>	ISV	69	1
Defesa – Isenção às forças armadas e forças e serviços de segurança	IVA	54	1
Subtotal		5 266	23
Finalidades diversas – BF com DF inferior a 50 M€		712	177
Total		5 978	200

Fonte: AT (despesa fiscal). Classificação e agregação, elaboração própria.

Considerando a DF dos BF com mais de 50 M€ de DF (Quadro 76), verifica-se que um quarto é relativa ao regime fiscal dos residentes não habituais (RNH) em território português (1 297 M€ em IRS).¹ Cerca de outro quarto desta DF pertence ao conjunto de incentivos ao investimento nas empresas e à investigação e desenvolvimento empresarial, nos quais se incluem designadamente o SIFIDE - Sistema de Incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial (632 M€), o RFAI - Regime fiscal de apoio ao investimento (244 M€), o DLRR – Regime de Dedução por lucros retidos e reinvestidos (120 M€), o CFEI II – Crédito fiscal extraordinário ao investimento (79 M€) e o IFR – Incentivo Fiscal à Recuperação (63 M€), permitindo deduções em IRC² e isenções em IS. No apoio às famílias (que representa 34,6%), destaca-se o impacto da isenção de IS nas heranças e outras transmissões entre cônjuges, unidos de facto, descendentes e ascendentes (630 M€), bem como da proteção das pessoas com deficiência através da isenção de rendimentos e deduções à coleta específicas para estes contribuintes, em IRS (504 M€). Por último, ao nível do combate à evasão fiscal refira-se a DF, em IRS, do IVA suportado em faturas comunicadas à AT (99 M€), que resulta da inclusão do NIF dos contribuintes singulares nas faturas.

4.4.2. Novidades do ano

Os objetivos das medidas associadas aos BF mais relevantes do ano de 2023³ refletem prioridades de política do Governo e centraram-se nas áreas tradicionais – na proteção das empresas, no reforço dos rendimentos das famílias, no fomento do investimento e na inovação, na criação de emprego em várias regiões do país, na promoção do acesso à habitação – embora com especificidades nos anos recentes, designadamente ao nível dos apoios extraordinários para fazer face à situação geopolítica e ao aumento dos preços (cfr. Figura 19)⁴.

¹ Apesar de ter sido revogado pela alínea b) do art. 317.º da LOE 2024, prevê-se que a DF continue a apresentar valores elevados nos próximos anos. O regime dos RNH continua a ser aplicável aos sujeitos passivos que: a 01/01/2024 já se encontrem inscritos como RNH (até esgotar os 10 anos após essa inscrição); a 31/12/2023, reúnam as condições para qualificação como residente para efeitos fiscais; se torne residente para efeitos fiscais até 31/12/2024 e declare para efeitos da sua inscrição como RNH dispor de um conjunto de elementos exigidos na lei – art. 236.º da LOE 2024 (disposição transitória no âmbito do IRS).

² Efetuar os investimentos elegíveis permitirá reduzir o valor sujeito a imposto ou o imposto a pagar.

³ A DF da maioria destes benefícios só será apurada em 2024.

⁴ As principais alterações a BF em 2023, bem como as respetivas referências legais constam do Anexo D2.

Figura 19 – Principais alterações a benefícios fiscais em 2023**Apoio à economia**

- ◆ Investimento:
 - ◇ Incentivos à capitalização com o novo regime fiscal de incentivo à capitalização das empresas (micro, pequena, média empresa ou de pequena-média capitalização), que visou fundir e simplificar os regimes fiscais da Dedução por lucros retidos e reinvestidos e a Remuneração convencional do capital social, BF revogados pela LOE 2023 e o regime do incentivo fiscal à aquisição de participações sociais de *start-up*.
 - ◇ Redução das taxas de IRC para lucros tributáveis até 50 M€ de PME, bem como empresas de pequena-média capitalização.
- ◆ Coesão territorial – BF dirigidos aos territórios do interior:
 - ◇ Taxa reduzida de IRC para empresas micro, pequenas ou médias empresas ou de pequena-média capitalização.
 - ◇ Reforço do Regime fiscal de apoio ao investimento – RFAI.
- ◆ Reforço do Sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial – SIFIDE II.

Apoio às famílias

- ◆ Novo incentivo fiscal à valorização salarial, para promover o aumento dos rendimentos dos trabalhadores.
- ◆ Alargamento do IRS Jovem.

Apoio à habitação

- ◆ Incentivos ao arrendamento (habitacional a custos acessíveis e alojamento estudantil) e à venda de imóveis ao Estado.
- ◆ Redução da taxa liberatória de IRS aplicável aos rendimentos do arrendamento e aplicação de taxas reduzidas de IVA nas empreitadas de construção de imóveis de habitações económicas ou a custos controlados e nas empreitadas de reabilitação de edifícios em áreas de reabilitação urbana.
- ◆ Isenções dos rendimentos prediais de contratos de arrendamento permanente em imóveis anteriormente afetos a alojamento local, e no imposto do selo na modificação de mútuos dos créditos à habitação.

Medidas para mitigação do choque geopolítico e do aumento extraordinário dos preços

- ◆ Apoios extraordinários aos encargos suportados pelas empresas com eletricidade, gás e com gastos de produção agrícola.
- ◆ Redução do IVA no fornecimento de eletricidade, bem como isenções nesse imposto (taxa zero – IVA Zero), quanto a determinados bens, quando usados para atividades de produção agrícola, e relativamente a certos produtos alimentares.

Fonte: LOE 2024; Lei 17/2023, de 14/04; Lei 21/2023, de 25/05; Lei 56/2023, de 06/10; Lei 10-A/2022, de 28/04 e Lei 19/2022, de 21/10. Análise TC.

Para além das medidas constantes da Figura 19, foram ainda introduzidas alterações a BF que envolveram, designadamente, a manutenção dos benefícios relativos aos donativos concedidos à Fundação JMJ – Lisboa 2023, a sujeição do BF mecenato cultural à regra geral de caducidade dos BF e a prorrogação por mais cinco anos dos BF relativos à propriedade intelectual e ao mecenato científico.

4.4.3. Reporte e quantificação

Reporte

O reforço da transparência e da divulgação de informação especificamente relativa aos apoios concedidos ao abrigo do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), tem sido um objetivo previsto em sede da própria LOE. De facto, tanto a LOE 2022 como a LOE 2023¹ (e também a LOE 2024) vieram dispor que o Governo criaria uma secção específica sobre esta matéria no Portal Mais Transparência, uma plataforma que visa permitir aos cidadãos consultarem a informação disponibilizada pelo Estado de uma forma mais acessível, não tendo esse objetivo sido ainda concretizado².

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 encontra-se limitada a cerca de dois terços dos BF em vigor – como foi já referido, dos 303 identificados pela AT, apenas é quantificada a despesa relativa a 202.
- ◆ Ausência de quantificação da DF relativa aos benefícios que concorreram para a formação de prejuízos fiscais que os sujeitos passivos, em cada ano, deduzem ao lucro tributável³.
- ◆ Não inclusão na DF de IRC, da perda de receita relativa ao benefício "Reinvestimento dos valores de realização", por ser incorretamente considerado pela AT como despesa fiscal estrutural – DFE (65 M€ em 2023, 41 M€ em 2022, 23 M€ em 2021, 55 M€ em 2020 e 72 M€ em 2019)⁴.
- ◆ Incoerências de reporte: apesar de a CGE referir, segundo informação do MF, uma redução da receita de 266 M€⁵ como resultado da medida "IVAZero-produtos alimentares", este valor não foi considerado na quantificação da DF, tendo a AT referido que não dispõe de informação para quantificar este BF.
- ◆ O Classificador dos Benefícios Fiscais continua por atualizar, o que limita a sua utilidade: no que respeita à função, continuam a ser imputados valores elevados na rubrica residual "outros assuntos económicos" – 11 606 M€ em 2023, ou seja, 77,1% da DF total. A diminuição que se verifica face ao ano anterior (em que totalizou 13 564 M€ e 82,5% da DF total, interrompendo a tendência crescente que se verificava⁶) resulta de ajustamentos introduzidos no apuramento da DF por aplicação das taxas reduzida e intermédia de IVA e não de uma melhor especificação da DF.
- ◆ Não quantificação da DF dos BF relativos às medidas da Lei 56/2023, no âmbito da habitação, tendo a AT referido que não é quantificada por ser necessário projeto Informático para efetuar reliquidação ou por só haver DF a quantificar em 2024.

¹ Art. 204.º.

² O MF informou, em 08/03/2024, que se preveem desenvolvimentos nesse âmbito ao longo de 2024.

³ Em contraditório, o MEF e a AT remeteram para as observações de anos anteriores, nas quais referiram designadamente a elevada complexidade e o acréscimo de custos do cálculo da respetiva despesa fiscal.

⁴ Em contraditório, o MEF e a AT remeteram para a fundamentação apresentada em anos anteriores de que se trata de um DFE, que cai no âmbito da tributação-regra. Como o Tribunal tem referido, desde 2015, 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.

⁵ RCGE 2023 – Quadro 3.5. Execução das medidas adotadas no âmbito do impacto do choque geopolítico, p. 83.

⁶ 9 208 M€ em 2021 (74,8% da DF total) e 8 823 M€ em 2020 (68,7% da DF total).



- ◆ O Mapa da CGE inclui indevidamente a DF relativa a derramas municipais, sendo que o respetivo valor (45 M€) deveria estar imputado ao setor da Administração Local, pelo que os mapas da DF da Conta estão sobreavaliados¹.
- ◆ Os Mapas da CGE continuam a não apresentar os valores de perda de receita resultante de todos os desagravamentos fiscais estruturais².

Comparando com a previsão feita em sede de OE, constata-se que, relativamente a alguns BF, a DF apurada é significativamente superior à estimativa (cfr. Quadro 77).

Quadro 77 – Estimativas OE vs Despesa fiscal CGE 2023 (diferenças mais significativas)

(em milhões de euros)

Benefício fiscal	Mapa 10 – OE 2023	CGE 2023	Diferença CGE – OE	Var. %
IRC – Sistema de Incentivos fiscais em investigação e desenv. empresarial II (SIFIDE)	481	632	152	31,6
IRC – Incentivo Fiscal à Recuperação (IFR)		63	63	-
IRS – Pessoas com deficiência	448	504	57	12,7
IRC – Majorações dos gastos referentes a consumos de eletricidade e gás natural		41	41	-
IRS – Jovem	15	30	15	100,0
IRC – Entidades de navegação marítima e aérea	24	53	29	116,9
IRC – Majorações dos gastos referentes ao regime extraordinário de apoio a encargos suportados na produção agrícola		13	13	-
IRC – Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento II (CFEI)	189	79	-110	-58,4
IVA – Diferencial de taxas (intermédia e reduzida)	10 284	9 078	-1 206	-11,7

(a) Embora o BF não tenha sido objeto de quantificação no Mapa 10 do OE, foi quantificado no ROE no âmbito da descrição das principais políticas públicas.

Fonte: LOE 2023, CGE 2023 e AT. Cálculos TC.

Verifica-se que a DF relativa ao SIFIDE (em IRC) e ao regime fiscal das pessoas com deficiência (em IRS), apresentam desvios de 31,6% e 12,7%, respetivamente. Destaca-se também o desvio ao nível do IRS Jovem, com uma execução que corresponde ao dobro dos 15 M€ que o Governo indicou como custo da medida para 2023 no ROE, apesar do universo de contribuintes que beneficiaram (56 750 contribuintes) ter ficado muito aquém dos 100 000 previstos³. De salientar ainda três BF em IRC⁴, que foram quantificados pela primeira vez em 2023. Para a redução da DF relativa ao Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento, a AT aponta uma diminuição de beneficiários por este BF ter caducado. Por sua vez, a diferença significativa relativamente ao IVA, deve-se a uma alteração do método de quantificação (cfr. ponto seguinte).

Quantificação

A CGE 2023 reporta uma DF que totaliza 15 056 M€, menos 1 385 M€ (-8,4%) do que em 2022. Esta redução traduz, por um lado, a descida da DF associada ao diferencial de taxas de IVA (-1 963 M€) e, em sentido oposto, o aumento de 18,3% da DF de IRC (+251 M€) e de 41,3% da DF de ISP (+128 M€). Ao nível da estrutura, verifica-se a manutenção do peso muito significativo da DF de BF em sede de IVA (61,2%), seguindo-se a dos BF de IRS (13,7%), de IRC (10,8%) e de IS (8,6%) (cfr. Quadro 78).

¹ Mapa 10 (receitas tributárias cessantes dos subsectores da Administração Central e da Segurança Social), Quadro 3.19 Despesa Fiscal, p. 105 do RCGE e os quadros Anexos A1, A2, A6, A7 e A8.

² Abrange apenas os que anteriormente eram considerados BF (cfr. PCGE 2021).

³ Adicionando os dados relativos às regiões autónomas, a situação é idêntica: 31 M€ para 58 246 contribuintes.

⁴ Incentivo Fiscal à Recuperação, Majorações dos gastos referentes a consumos de eletricidade e gás natural e Majorações dos gastos referentes ao regime extraordinário de apoio a encargos suportados na produção agrícola.

Quadro 78 – Despesa fiscal – 2022-2023

(em milhões de euros)

Imposto	Valor		Estrutura 2023 %	Variação 2022-2023	
	2022	2023		Valor	%
IVA	11 154	9 210	61,2	-1 944	-17,4
IRS	2 025	2 066	13,7	41	2,0
IRC (a)	1 369	1 620	10,8	251	18,3
IS	1 225	1 293	8,6	67	5,5
ISP	310	438	2,9	128	41,1
ISV	290	363	2,4	74	25,4
IABA+IT	53	50	0,3	-3	-5,2
IUC	15	16	0,1	1	8,6
Total	16 441	15 056	100,0	-1 385	-8,4

(a) Os Mapas da CGE incluem indevidamente, em IRC, a DF relativa a derramas municipais, sendo que o respetivo valor (45 M€) deveria estar imputado ao setor da Administração Local.

Fonte: CGE 2022 e 2023 e AT. Cálculos TC.

Destaca-se:

- ◆ A **DF em sede de IVA** resultante das taxas reduzida e intermédia¹ (9 210 M€) representa 98,6% do total da DF deste imposto. Em 2023, o seu valor diminuiu (1 944 M€), segundo a AT, devido à introdução de um “procedimento de incremento da fiabilidade dos dados”².
- ◆ A **DF em IRS** inclui 26 BF e totalizou 2 066 M€, mais 41 M€³ do que em 2022. Neste universo, cinco BF representam 96,2%:
 - ◇ A DF respeitante aos “residentes não habituais”⁴ totalizou 1 297 M€ e constitui 62,8% da DF do imposto, sendo a segunda mais elevada de 2023 (só ultrapassada pela DF em sede de IVA). Face a 2022, e apesar do aumento de RNH inscritos (114 645, +54,4%), a DF decresceu 63 M€ (-4,7%), (cfr. Gráfico 76).

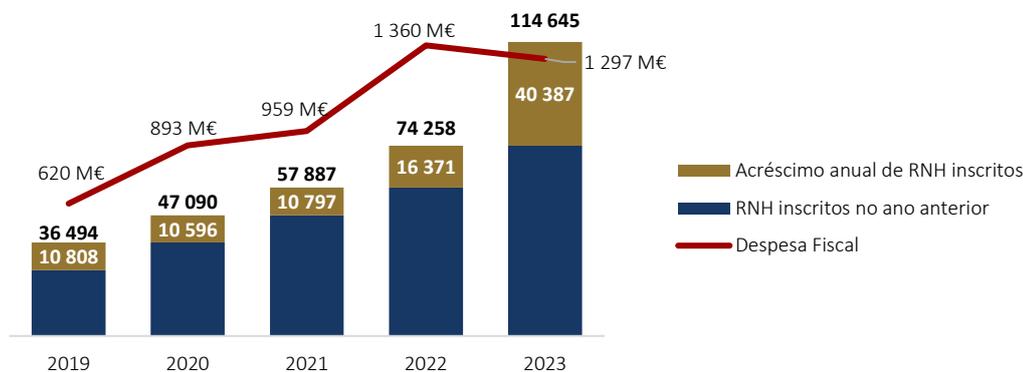
¹ Diferença entre o IVA a entregar ao Estado caso se aplicasse a taxa normal e o que é apurado utilizando as taxas preferenciais (reduzida e intermédia), corrigido do fator correspondente aos consumos intermédios.

² De acordo com a AT, este procedimento consiste numa apreciação casuística das regularizações de valor igual ou superior a 10 M€, materialidade adotada tendo em consideração o custo do procedimento face ao impacto da omissão ou distorção nas avaliações e/ou decisões dos utilizadores da informação.

³ Por sua vez, a receita cessante por DFE (deduções à coleta) quantificada pela AT (3 500 M€) diminuiu 268 M€ (-7,1%), essencialmente pela diminuição de 199 M€ (-12,7%) nas “Despesas gerais dos agregados familiares” (que representa 39,2% das deduções) e de 70 M€ (-6,8%) nas deduções dos “Dependentes” (que representa 27,5% das deduções à coleta).

⁴ 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, como ilustra o Gráfico 76. De notar que esta DF é apurada pelo método da “reliquidação” (cfr. ponto 5.3.1 do PCGE 2018), considerando-se a diferença entre o valor pago e o valor que seria pago se esses contribuintes fossem residentes sem usufruir do regime, sujeitando os rendimentos auferidos no estrangeiro à metodologia de cálculo da DF aplicada a residentes. Os elevados montantes desses rendimentos implicam valores significativos de DF, mas que não correspondem integralmente a uma efetiva perda de receita para o Estado.

Gráfico 76 – Residentes não habituais inscritos e despesa fiscal – 2019-2023



Fonte: Dados AT. Elaboração TC.

Em 2023, a DF deste benefício foi apurada com base em 36 664 declarações¹. De referir que as 50 declarações relativamente às quais seapura DF mais elevada (0,14% do total) representam 20,2% da DF deste benefício.

- ◇ A DF relativa a “Pessoas com deficiência” (504 M€), a segunda maior em IRS (representa 24,4%), aumentou 47 M€ (10,3%) face a 2022; 75,6% respeita a deduções à coleta e 24,4% a isenções.
- ◇ A DF relativa ao BF do “IVA suportado em faturas comunicadas à AT” incrementou 24 M€ (32,6%) e representa 4,8% da DF em IRS, tendo atingido 99 M€.
- ◇ A DF referente a “Fundos de Pensões, Regime Público de Capitalização e PPR”² manteve-se estável, nos 87 M€, sendo o quarto BF mais representativo (4,2% da DF em IRS).
- ◆ **A DF em IS** aumentou 67 M€ (5,5%), tendo atingido 1 293 M€. Este aumento está relacionado com a isenção relativa a “Juros cobrados por empréstimos para habitação própria” (137 M€), que aumentou 100 M€ (+271,3%) e que passou a representar 10,6% de toda a DF de IS. De destacar, em sentido contrário, a redução da DF relativa a “Prémios e comissões relativos a seguros do ramo Vida” (-11,6%), em 44 M€, continuando este BF a ser o segundo mais importante (339 M€, com um peso relativo de 26,2%). De referir que o BF relativo à isenção a “Cônjuge ou unido de facto, descendentes e ascendentes, nas transmissões gratuitas sujeitas à verba 1.2 da tabela geral de que são beneficiários” continua a ser o mais importante, representando 48,8% (630 M€) do total da DF apurada deste imposto.
- ◆ **A DF em IRC** (1 620 M€) aumentou 251 M€ (18,3%), em reflexo também da quantificação, pela primeira vez, da DF associada a 3 novos BF. O SIFIDE continua a ser o BF mais relevante, representando 39,0% da DF deste imposto e teve em 2023 uma subida de 158 M€ (33,3%). No universo dos 3 novos BF com DF quantificada, inclui-se o “Incentivo Fiscal à Recuperação (IFR)”, no valor de 63 M€ que, tendo sido criado pela LOE 2022, é já o sexto benefício com maior DF em IRC. Verificou-se ainda uma diminuição de 108 M€ da DF relativa ao “Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento II (CFEI II)”.

Verifica-se também que a DF em IRC continua concentrada num reduzido número de 6 benefícios (77,9% da DF) (cfr. Quadro 79).

¹ De um total de 41 528 declarações entregues, uma vez que relativamente a algumas declarações a DF é nula.

² Arts. 16.º, 17.º e 21.º do EBF.

Quadro 79 – Principais benefícios da despesa fiscal em IRC

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	2022	2023		Variação 2022/2023	
		DF	Estrutura %	Valor	%
Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE)	474	632	39,0	158	33,3
Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI)	214	244	15,0	30	13,8
Pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social	118	124	7,6	5	4,6
Dedução por lucros retidos e reinvestidos pelas PME (DLRR)	94	120	7,4	26	27,7
Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento II (CFEI II)	187	79	4,9	-108	-57,9
Incentivo Fiscal à Recuperação (IFR)	0	63	3,9	63	-
Subtotal	1 087	1 261	77,9	174	16,0
Total	1 369	1 620	100,0	251	18,3

Fonte: AT. Cálculos TC.

- ◆ A **DF em ISV** (363 M€) aumentou 74 M€ (25,4%), em reflexo do acréscimo em 30 M€ (78,0%) da DF relativa a “Automóveis ligeiros de passageiros com motores híbridos plug-in”. Note-se que desta DF 62,9% (229 M€) diz respeito a um único BF – “Automóveis ligeiros de mercadorias, de caixa aberta, fechada ou sem caixa, com lotação máxima de três lugares, incluindo o do condutor”, cujo valor também aumentou (+35 M€).
- ◆ A **DF em ISP** (438 M€) aumentou 128 M€ (41,1%), na sua maioria devido ao aumento de 135 M€ (179,9%) na DF relativa aos “Produtos petrolíferos e energéticos que sejam utilizados na produção de eletricidade e cogeração”, ficando este a representar 48,1% do total da DF deste imposto. A subida em ISP foi ainda influenciada pelo aumento da DF com o “Reembolso parcial para o gasóleo profissional suportado pelas empresas de transporte de mercadorias”, que passou de 66 M€ em 2022 para 84 M€ em 2023 (+27,8%). Em sentido contrário, cabe destacar a diminuição de 28 M€ (-52,8%) da DF relacionada com “Biocombustíveis e gases de origem renovável”.

4.4.4. Avaliação e controlo

Avaliação

Para o devido acompanhamento e avaliação dos BF é necessária a definição de uma programação anual, com objetivos e metodologias que permitam uma monitorização completa, mas também uma seleção periódica de BF a avaliar. Esta avaliação deverá ocorrer de forma regular e sistemática – garantindo um adequado ciclo de cobertura dos BF vigentes, com base em critérios estabelecidos, como o respetivo prazo de caducidade, a antiguidade do benefício e a DF gerada – para decidir sobre a respetiva manutenção, alteração, ou revogação, em função do seu custo/benefício, com vista a concluir sobre a atualidade dos objetivos extrafiscais e da respetiva eficácia.

Ao nível da avaliação, verifica-se que o relatório anual sobre BF a remeter à Assembleia da República não tem sido acompanhado da análise quantitativa dos BF concedidos com a identificação e avaliação discriminada dos custos e dos resultados efetivamente obtidos face aos objetivos inerentes à sua criação¹. Também não existe evidência de avaliações realizadas aos BF que caducaram em 2023² e não foi concretizada pelo Governo a

¹ Art. 15.º-A do EBF. Acresce que a informação desse relatório, tal como o Tribunal tem vindo a referir, não é comparável com a informação divulgada na CGE, dado abranger um universo mais vasto (administrações públicas) e seguir uma ótica diferente no apuramento da DF.

² Despacho do SEAF 254/2023 - XXIII que se refere à avaliação ex post dos BF cuja caducidade ocorra em ou até 31/12/2024.



autorização legislativa da AR¹, para revogação expressa dos BF que tivessem caducado, nos termos da regra geral de caducidade dos BF².

Assinala-se a criação em 2024 da Unidade Técnica de Avaliação de Políticas Tributárias e Aduaneiras (U-TAX), prevista desde 2020, competindo-lhe assegurar a avaliação das políticas públicas em matérias tributária e aduaneira e, em especial, acompanhar a criação, monitorização e avaliação sistemática dos BF novos e existentes, no quadro da avaliação de impacto das políticas acima referidas. Também competirá a esta Unidade Técnica a preparação, em articulação com outras unidades orgânicas da AT, do relatório sobre BF e DF a remeter anualmente à Assembleia da República³. De notar que o início dos trabalhos e atividades desta Unidade Técnica está ainda dependente da contratação de consultores especializados, como referido pelo MF⁴.

Controlo

Cabe à AT efetuar o controlo da liquidação dos impostos, incluindo a verificação dos pressupostos de atribuição de BF e das obrigações a que estão sujeitos os beneficiários. Esse controlo inclui a verificação da situação tributária dos contribuintes, já que a usufruição de BF depende do cumprimento por estes das respetivas obrigações fiscais, designadamente a do pagamento dos impostos⁵. Quando se verifique uma situação de dívida tributária, os BF automáticos⁶ deixam de produzir efeitos (no ano em que o sujeito passivo tenha deixado de efetuar o pagamento de qualquer imposto)⁷.

No caso do regime aplicável aos RNH, que é um BF automático, aquele controlo não tem sido efetuado, pelo que, mesmo tendo dívidas, os sujeitos passivos continuam a beneficiar das taxas de tributação reduzidas previstas no regime. Em 31/12/2023, verificou-se que existiam 93 contribuintes⁸ enquadrados no regime dos RNH, por conseguinte a usufruir do respetivo BF, mas com processos de execução fiscal por dívidas de impostos (no valor de 17 M€, dos quais 99,8% declarados em falhas por a AT ter considerado que não havia condições para cobrar a dívida⁹), aos quais não foi aplicada a suspensão do BF.

A AT, para justificar a ausência de procedimentos de controlo do BF RNH, quando os contribuintes têm dívidas fiscais, alega que este regime não consubstancia um BF no estrito sentido que lhe é consagrado nos n.ºs 1 e 2 do art. 2.º do EBF, ou seja, “...medidas de caráter excecional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem (...) assumindo este regime uma natureza

¹ Lei 20/2023, de 17/05, que alterou o regime de vários BF, constantes de códigos tributários e do EBF.

² Informação de 08/03/2024 (cfr. n.º 3 do Despacho do SEAF 254/2023). Os BF caducam cinco anos após a sua criação, regra geral. No âmbito da avaliação de BF, e tal como referido no ponto 4.4.2., a LOE 2023 revogou os BF Remuneração convencional do capital social e Dedução por lucros retidos e reinvestidos – ver Anexo D2.

³ A U-TAX foi criada pelo DL 19/2024, de 02/02, que alterou, designadamente, o art. 2.º do DL 118/2011, de 15/12, que aprova a estrutura orgânica da AT, e aditou os arts. 13.º-A e 13.º-B, que estabelecem as respetivas competências (arts. 2.º e 4.º). O diploma criador da U-TAX foi recentemente alterado pelo DL 40/2024, de 07/06, destacando-se a norma que atribui competência à AT para a divulgação, no portal das finanças, das avaliações dos BF novos e existentes – n.º 5 do art. 13.º-A.

⁴ Informação de 08/03/2024. A U-TAX é dotada de autonomia técnica e profissional, prevendo-se a designação de consultores especializados para o exercício das respetivas funções – n.º 4 do art. 13.º-A e art. 13.º-B do DL 19/2024. De referir que, até 01/07/2024, não constava da Bolsa de Emprego Público qualquer processo de recrutamento.

⁵ No âmbito deste controlo (existência de dívidas fiscais), em 2023, foi gerado 1 M€ de acréscimo à coleta dos contribuintes em IRS (cfr. Quadro 23 do Relatório sobre o Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras de 2023).

⁶ Sendo um BF automático (ou seja, porque resulta direta e imediatamente da lei), aplicam-se, por expressa remissão do n.º 6 do art. 14.º do EBF, as condições cumulativas previstas nas alíneas a) e b) do n.º 5 do mesmo artigo para os benefícios dependentes de reconhecimento.

⁷ Caso se mantenha a situação de incumprimento e essa dívida não tenha sido objeto de reclamação, impugnação ou oposição, com a prestação de garantia idónea, quando exigível.

⁸ De um total de 39 909 contribuintes (RNH) considerados no cálculo da DF em 2023.

⁹ Esta situação ocorre quando não é possível localizar rendimentos ou bens penhoráveis associados ao contribuinte.

especial e não excecional”, considerando ainda que, por essa razão, a sua base jurídica está assente apenas no Código do IRS e não no EBF. Para além de salientar o enquadramento sistemático, a AT invoca o próprio regime em si, “*inscrição prévia como RNH e aquisição do direito à tributação por determinado regime durante 10 anos*”¹.

Em contraditório, o MEF e a AT reiteraram a interpretação que o regime dos RNH tem caráter especial e não excecional, ainda que possa comportar “*...uma vertente extrafiscal...*”. Confirmam assim que “*...as taxas especiais atualmente previstas no artigo 72.º do CIRS não têm sido consideradas pela AT como benefícios fiscais, nos termos do artigo 2.º do EBF...*”. Porém, é este próprio artigo a configurar a excecionalidade como um desvio da tributação-regra com fundamento em interesses públicos extrafiscais relevantes². E são estes³ que justificam o desagravamento da tributação dos RNH através da aplicação das referidas taxas do art. 72.º. Aliás, é a própria orientação da Diretora-Geral da AT, que identifica as normas previstas no Código do IRS sobre o regime dos RNH como “*...medidas excecionais de desagravamento da tributação...*”⁴.

Quanto aos demais argumentos invocados, refira-se que: i) a informação divulgada pelo Ministério das Finanças e pela AT tem classificado a redução das taxas aplicável aos RNH como um BF⁵; ii) muitos outros BF estão apenas previstos no Código do IRS e não no EBF, dos quais alguns têm um período de vigência que já ultrapassa os 10 anos⁶; e iii) diversos BF previstos no Código do IRS e não no EBF são objeto de controlo específico pela AT, do qual resulta a suspensão dos seus efeitos aquando da existência de dívidas fiscais por parte dos respetivos beneficiários, como sucede com os BF “Programa Regressar”, “IRS Jovem” ou alguns concedidos a pessoas com deficiência⁷. Ora, a não aplicação destes procedimentos de controlo aos RNH gera uma situação de tratamento desigual entre os contribuintes, permitindo que estes continuem a usufruir de BF mesmo com dívidas fiscais. Deve, assim, a AT rever os procedimentos de controlo, por forma a assegurar o cumprimento do que a lei estabelece quanto à não produção de efeitos dos BF dos contribuintes com dívidas fiscais (art. 14.º do EBF).

No âmbito do controlo, a AT tem também vindo a proceder à recuperação dos benefícios auferidos indevidamente por “Entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira”⁸, na sequência de situações de

¹ Informação da AT, de 28/06/2024.

² Tal desvio não é justificado por razões fiscais (meramente técnicas, inerentes ao próprio sistema de tributação). Sobre o conceito de BF, nomeadamente o de se traduzir numa medida de caráter excecional, cfr. Centro de Arbitragem Administrativa-CAAD, Decisão Arbitral relativa ao Proc. 223/2017-T, *IRC - benefícios fiscais para efeitos do artigo 92.º do CIRC – acréscimos de reintegrações e amortizações resultantes de reavaliação fiscal efetuada ao abrigo de legislação fiscal*, p. 46.

³ No caso presente, designadamente, o incentivo à captação de recursos humanos qualificados para o mercado português (cfr. estudo “*Os benefícios fiscais em Portugal, – conceitos, metodologia e prática*”, maio 2019).

⁴ Circular 4/2019, de 08/10, sobre o regime fiscal dos residentes não habituais.

⁵ Designadamente, pela AT, no Manual de Quantificação da DF (desde a primeira versão deste documento em 2016) e, pelo Ministério das Finanças com a inclusão da DF associada ao regime dos RNH na CGE e no Relatório sobre a Despesa Fiscal que anualmente apresenta à Assembleia da República.

⁶ Por exemplo, isenções relativas a seguros de vida e fundos de pensões ou a veículos elétricos.

⁷ Encontram-se sujeitos a este controlo (para efeitos de confirmar, aquando da liquidação, se a situação tributária do contribuinte se encontra regularizada) os BF previstos no código do IRS com: **Programa Regressar** – regime fiscal dirigido a ex-residentes, criado com o objetivo de apoiar as intenções de regresso a Portugal de cidadãos que tenham emigrado, previsto no art. 12.º-A do CIRS, que permite a exclusão de tributação de rendimentos do trabalho dependente, empresariais e profissionais, durante cinco anos, para aquele que se torne residente fiscal em Portugal em 2024, 2025 e 2026; o **IRS Jovem** – visa facilitar a integração dos jovens no mercado de trabalho e incentivar os jovens qualificados a permanecer em Portugal, regime fiscal constante do art. 12.º-B do CIRS, que prevê uma isenção parcial para os rendimentos de trabalho dependente e independente, durante cinco anos, do sujeito passivo que tenha entre 18 e 26 anos; e alguns **BF concedidos a pessoas com deficiência** – condição à qual foi associado um conjunto de benefícios previstos nos arts. 56.º-A e 87.º do CIRS, que se traduzem, respetivamente, numa isenção parcial dos rendimentos e em deduções à coleta, verificando-se que apenas é controlado pela AT, para efeito do art. 14.º do EBF, o BF que opera por isenção.

⁸ Cfr. arts. 36.º e 36.º-A do EBF, cuja DF não integra a CGE por ser imputada à RAM.



desconformidade detetadas pela Comissão Europeia¹, num montante estimado de 839 M€ (relativo a 302 contribuintes e 1013 liquidações, para o horizonte temporal 2009/2022)². Porém, destes, 9 M€ relativos a 83 liquidações, são considerados não recuperáveis³. Das restantes 930 liquidações: 177 ainda estão por emitir (273 M€), 44 aguardam processamento e notificação do contribuinte (32 M€) e das 709 já liquidadas e em que o contribuinte já foi notificado, de um valor estimado de montante a recuperar de 525 M€, foram emitidas liquidações no valor de 515 M€. Relativamente a estas liquidações, os contribuintes procederam ao pagamento de 66 M€ (12,8%) e até 29/05/2024 a AT já procedeu à emissão de 492 certidões de dívidas relativas a liquidações não pagas.

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2021, no âmbito dos benefícios fiscais:

Recomendações PCGE 2021	Ações tomadas/Progressos
Recomendação 46 (Rec. 55 e 56 – PCGE 2022) Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure: <ul style="list-style-type: none">– a adequada fundamentação da criação de benefícios fiscais, inventariação e classificação dos que se encontram em vigor;– a sua avaliação sistemática, com base na definição de critérios de seleção dos benefícios fiscais a avaliar, para além da caducidade, verificando a atualidade dos pressupostos que determinaram a sua criação e a sua eficácia;– a implementação de procedimentos de controlo da despesa fiscal com vista à sua relevação integral na Conta Geral do Estado.	Foram tomadas ações no sentido do recomendado pelo Tribunal, designadamente: <ul style="list-style-type: none">– Simplificação do sistema dos benefícios fiscais relativamente aos incentivos à capitalização das empresas.– Revogação de BF que se entendeu não merecerem um tratamento fiscal especial, bem como de BF prejudiciais ao ambiente– Criação da Unidade Técnica de Avaliação Tributária e Aduaneira (U-TAX), como estrutura permanente de apoio técnico na criação, monitorização e revisão de BF. Apesar disso, a recomendação encontra-se apenas parcialmente implementada, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendações 62 e 63).
Recomendação 48 Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a divulgação na Conta Geral do Estado da perda de receita resultante dos desagravamentos fiscais estruturais relevantes, incluindo os que deixem de ser considerados benefícios fiscais.	Continuam apenas a ser apresentados na CGE os valores de perda de receita referentes aos desagravamentos fiscais estruturais que eram BF até 2020. Assim, a recomendação encontra-se apenas parcialmente implementada, pelo que é reiterada no presente Parecer (Recomendação 64).

4.5. Garantias públicas

As garantias públicas são concedidas maioritariamente pelo Estado, através da DGTF, e pelo FCGM, e, ainda, por outras pessoas coletivas de direito público, estas últimas, incidindo principalmente sobre financiamentos e seguros de crédito.

A concessão de garantias reveste particular importância, na medida em que todas as garantias prestadas a entidades fora do perímetro orçamental constituem responsabilidades contingentes que, a serem executadas, têm impacto na despesa, na dívida e, conseqüentemente, na sustentabilidade das finanças públicas⁴. Apesar disso, o RCGE 2023 não comporta uma análise do risco orçamental associado a eventuais execuções de garantias. Acresce que, quanto aos valores, o RCGE identifica o *stock* da dívida garantida pelo Estado e as garantias

¹ 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.

² Informação recebida a 26/04/2023 e a 12/06/2023.

³ Na sequência do deferimento das alegações dos contribuintes no exercício do direito de audição prévia (informação da AT de 18/04/2024).

⁴ 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.

concedidas pelo FCGM, mas não apresenta a totalidade das garantias concedidas por outras entidades¹ e, por sua vez, no Mapa 25², o valor indicado para as garantias concedidas pelos SFA é nulo.

No âmbito do contraditório, o MEF referiu que *“Será dada continuidade às diligências no sentido de melhorar o reporte desta informação, com reforçado nível de detalhe (...) sem prejuízo de se diligenciar no sentido de (...) se continuar a procurar atender à melhoria da análise do risco orçamental associado a eventuais situações de execução dessas responsabilidades, conforme recomendação apresentada”*.

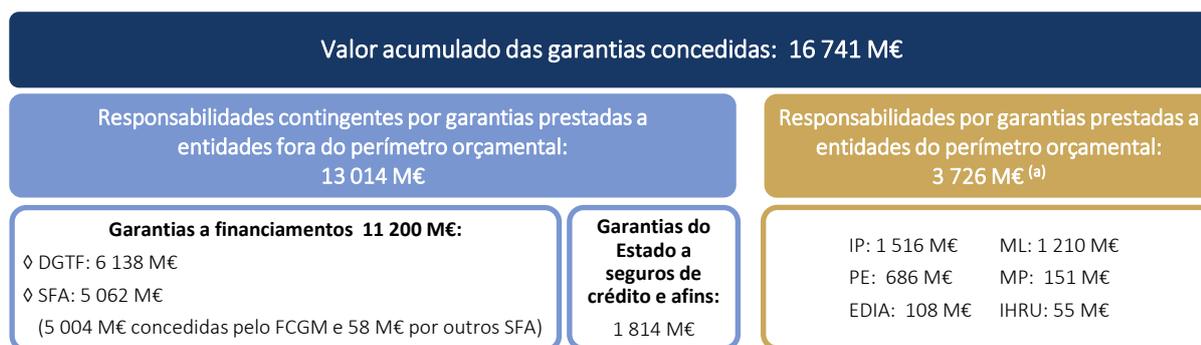
A LOE estabelece anualmente limites para a concessão de garantias³, todavia o RCGE 2023 é omissivo no que respeita à demonstração do cumprimento destes limites (cfr. Anexo D3).

Em 2023, o Estado (através da DGTF) fez pagamentos por execução de garantias e de acionamento de seguros no valor de 144 M€ (37 M€ em 2022), pelo que, embora o peso no valor garantido seja reduzido, vem acentuar a tendência de crescimento destas despesas (cfr. ponto 4.5.2.).

4.5.1. Responsabilidades acumuladas por garantias

Em termos acumulados, no final de 2023, as garantias concedidas totalizavam 16 741 M€, das quais 77,7% correspondem a responsabilidades contingentes por garantias prestadas a entidades fora do perímetro orçamental e 22,3% correspondem a garantias concedidas a entidades do perímetro orçamental. Acrescem a estas 1 784 M€ (1 901 M€ em 2022) de garantias concedidas pelo Estado ao FCGM⁴, no âmbito do sistema nacional de garantia mútua (cfr. Figura 20).

Figura 20 – Garantias acumuladas a 31/12/2023



(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 Quadro 2.20 – Garantias concedidas por outras entidades: posição em 31 de dezembro de 2023, p. 67.

² Volume II, Tomo I.

³ Art. 106.º da LOE 2023.

⁴ 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.



4.5.2. Garantias concedidas no ano

Em 2023, verifica-se uma redução de 2 200 M€ destas responsabilidades, no essencial explicada pelo decréscimo de 2 246 M€ nas garantias concedidas pelo FCGM, em reflexo dos movimentos associados às Linhas COVID-19, das quais se destacam as “Apoio à economia COVID-19” e “Capitalizar 2018 – COVID-19”, com reduções de 1 413 M€ e de 330 M€, respetivamente.

Quadro 80 – Garantias concedidas – posição global em 2022-2023

(em milhões de euros)

Garantias concedidas	31/12/2022	31/12/2023	Variação	
			Valor	%
Garantias do Estado (DGTF)	11 983	11 649	-334	-2,8
... a outras entidades do perímetro da CGE (FCGM, IP, ML, PE, MP, EDIA, IHRU e IAPMEI) (a)	5 978	5 511	-468	-7,8
... a outras entidades públicas: Águas Portugal, EPAL	1 048	960	-87	-8,3
... à RAM	2 735	2 922	186	6,8
... no âmbito de cooperação internacional (SURE, Assistência à Ucrânia e outras internacionais)	2 127	2 115	-11	-0,5
... a outras entidades nacionais	95	141	45	47,6
Garantias prestadas por SFA / EPR e SS	7 300	5 062	-2 238	-30,7
... concedidas pelo FCGM a outras entidades (fora do perímetro da CGE)	7 250	5 004	-2 246	-31,0
<i>das quais, associadas a linhas COVID</i>	5 449	3 478	-1 971	-36,2
... concedidas pelos SFA/EPR e SS a outras entidades (fora do perímetro da CGE) ^(b)	50	58	8	16,0
Garantias do Estado (DGTF) a seguros de crédito à exportação e ao investimento	1 442	1 814	372	25,8
Total	20 725	18 525	-2 200	-10,6
Garantias do Estado ao FCGM	1 901	1 784	-117	-6,1
Total líquido de contragarantias	18 824	16 741	-2 084	-11,1

(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 1 do Ponto 4.5.1 deste Parecer e Figura 2 do ponto 4.5.2 do PCGE 2022.

Fonte: DGTF, BPF e Inquérito a SFA. Cálculos TC.

No final de 2023, **as garantias prestadas pelo Estado** a financiamentos totalizavam 11 649 M€¹ (-334 M€ que em 2022): 6 138 M€ a entidades fora do perímetro, 3 726 M€ a entidades do perímetro e 1 784 M€ ao FCGM, sendo de destacar:

- ◆ As responsabilidades assumidas, 47,3% respeitavam a entidades da AC², totalizando 5 511 M€ (5 978 M€ em 2022).
- ◆ Foram autorizadas, em 2023, novas garantias³, no valor global de 446 M€⁴, cujos beneficiários são a Região Autónoma da Madeira (RAM) (300 M€), a Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo (APDL) (60 M€), a Assistência UE à Ucrânia (55 M€) e o remanescente, cerca de 32 M€⁵, ao FCGM.
- ◆ Face a 2022, para além do efeito das amortizações efetuadas por várias entidades do perímetro da CGE

¹ A que correspondiam responsabilidades efetivas de 10 969 M€. 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 Sobre a dívida das entidades da AC, ver ponto 2.5. deste Parecer.

³ Ao abrigo da Lei 112/97, de 16/09 – Regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas coletivas de direito público.

⁴ No final de 2023, o correspondente valor das responsabilidades efetivas era 399 M€.

⁵ Autorizada pelo Despacho 1004/2023, de 30/12, do Ministro das Finanças. Esta garantia foi concedida em 2023, mas o despacho é de final de 2022. Cfr. PCGE 2022, ponto 4.5.2.

(468 M€), com destaque para a IP¹ e FCGM², salienta-se o aumento de 186 M€ da RAM, associado a operações de refinanciamento e consolidação da dívida daquela região (300 M€ de novas responsabilidades por dois novos empréstimos garantidos pelo Estado e 114 M€ de amortizações).

As **garantias prestadas por outras entidades do perímetro da CGE** (SFA/EPR e segurança social), no final de 2023, perfaziam 5 062 M€³, sendo de destacar que:

- ◆ A quase totalidade deste montante refere-se a garantias concedidas pelo FCGM (5 004 M€), associadas a 70 linhas de crédito, mais duas linhas de crédito que no ano anterior: “Linha Aumento de Custos de Produção” e “Linha Setor Social”.
- ◆ Desde 2020 têm particular relevância as 16 linhas criadas no âmbito dos apoios COVID-19⁴, com o valor garantido de 3 478 M€, menos 1 971 M€ do que no ano anterior devido às amortizações registadas neste âmbito.
- ◆ O aumento das contragarantias executadas, associadas às linhas COVID-19, de 58 M€ para 92 M€⁵.
- ◆ A concessão de 58 M€ de garantias pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (42 M€) e pelo FAM (16 M€).

As **responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito à exportação e ao investimento**, em 31/12/2023, totalizavam 1 814 M€ (cfr. Quadro 81).

Quadro 81 – Responsabilidades do Estado por garantias a seguros de crédito – 2022-2023

(em milhões de euros)

Produto	31/12/2022	31/12/2023	Variação	
			Valor	%
Seguro de créditos financeiros	530	456	-74	-14,0
Seguro de créditos	82	224	142	172,3
Seguro de investimento	4	4	0	0,0
Seguro-caução	151	141	-10	-6,6
Subtotal	768	825	58	7,5
Linhas de seguro de crédito de curto-prazo ^(a)	422	0	-422	-100,0
Garantia ao abrigo da Convenção Portugal-Angola	253	989	736	290,8
Total	1 442	1 814	371	25,7

(a) Valor de 2022 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 2022, cfr. PCGE 2021 e 2022 ponto 4.5.2.

Fonte: DGTF.

- ◆ Em 2023, a componente mais significativa continua a ser a dos seguros de créditos financeiros de médio e longo prazo, que representa 55,3% deste total e, por países, a maior exposição continua a ser a de Angola (55,7%), sendo este o país que justifica a variação positiva destas responsabilidades.
- ◆ Às responsabilidades por garantias de seguro sob gestão da seguradora COSEC acrescem 989 M€ de garantias sob gestão do BPF, que inclui o valor relativo a uma operação de exportação (créditos

¹ Face a 2022, diminuiu 159 M€.

² Face a 2022, diminuiu 116 M€.

³ Como já referido, o Mapa 25 da CGE não apresenta valores para as garantias dos SFA.

⁴ As linhas associadas à crise pandémica encontram-se todas encerradas.

⁵ O total das contragarantias executadas foi de 116 M€.



financeiros) para Angola¹, no montante de 253 M€, à qual acresceram em 2023 novas responsabilidades em resultado de terem sido autorizadas pelo Estado garantias no montante de 736 M€. No final de 2022, acresciam ainda as responsabilidades de curto prazo no âmbito da OCDE, no montante de 422 M€, que se extinguíram em 2023.

4.5.3. Pagamentos por execução de garantias e acionamento de seguros

Anualmente, o Estado tem sido chamado a efetuar pagamentos relativos a execução de garantias prestadas, bem como de indemnizações por responsabilidades assumidas. Embora o peso destas despesas seja reduzido, quando comparado com as correspondentes responsabilidades, em 2023, houve um crescimento expressivo das execuções das garantias destinadas a assegurar as responsabilidades de capital do FCGM pelas contragarantias prestadas às sociedades de garantia mútua, que totalizaram 141 M€ (35 M€ em 2022).

Já as indemnizações por sinistros em seguros de crédito, sobre os quais o Estado efetuou pagamentos no total de 2 M€ (valor idêntico ao de anos anteriores), 95,2% (2 M€) ocorreram no âmbito da “Facilidade para países fora da OCDE”².

Quadro 82 – Despesa por execução de garantias e de acionamento de seguros – 2019-2023

(em milhões de euros)

	2019	2020	2021	2022	2023
Pan-European Guarantee Fund (EGF)				0	1
Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM)	30	6	12	35	141
Fundo de recuperação de Créditos ^(a)		76			
Países terceiros	1				
Acionamento de seguros (indemnizações)	1	2	2	2	2
Total	32	84	14	37	144

(a) Fundo de Recuperação de Crédito (FRC) dos investidores não qualificados titulares de papel comercial da ESI e Rio Forte (habitualmente designados por “lesados do BES”) – cfr. PCGE 2020, ponto 5.1.3.

Fonte: DGTf.

Sobre as recomendações formuladas no PCGE 2021, no âmbito das garantias:

Recomendações PCGE 2021	Ações tomadas/Progressos
Recomendação 49 (Rec. 57 – PCGE 2022) Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Conta Geral do Estado contenha informação completa sobre o risco inerente às garantias, nomeadamente sobre as perdas esperadas pelo seu acionamento e respetivo impacto orçamental futuro, e inclua informação sobre as garantias prestadas por serviços e fundos autónomos.	Não se observaram alterações pelo que a recomendação continua por implementar, sendo reiterada no presente Parecer (Recomendação 66).

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).

² Criada em 2008 e disponibilizada através da COSEC para cobertura de riscos de natureza comercial e política em países fora da OCDE, Turquia e México.

4.6. Parcerias Público-Privadas e outras concessões

O regime jurídico das Parcerias Público-Privadas (PPP)¹ determina que a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP): i) elabore e submeta à apreciação do membro do Governo responsável pela área das finanças, até ao dia 20 do mês subsequente de cada trimestre, um relatório sobre a situação dos encargos estimados e assumidos pelo setor público, complementado pelos elementos que julgar relevantes relacionados com os contratos PPP e processos em execução; ii) publicite no seu sítio, com carácter obrigatório, os relatórios trimestrais, depois de aprovados; e iii) proceda ao registo dos encargos financeiros estimados e assumidos, através de uma base de dados, com acesso em tempo real por parte da DGO e DGTF.²

Verificou-se que o boletim relativo ao último trimestre de 2023 foi publicado no sítio da UTAP apenas em maio de 2024³, ainda assim dando cumprimento ao dever de transparência exigida nesta matéria. Por sua vez, a UTAP não dispõe de um sistema de registo dos encargos financeiros dos contratos reportados e, em consequência, apresenta as limitações que daí advêm, como a inexistência de um adequado tratamento e visibilidade oportuna sobre as matérias relevantes relacionadas com a execução contratual, o armazenamento e capacidade de disponibilizar dados históricos, assim como assegurar o seu acesso em tempo real à DGO e DGTF.

4.6.1. Universo reportado

O universo de contratos de PPP referido no RCGE 2023⁴, com referência a 31/12/2023, incluiu 40 parcerias, distribuídas por seis setores de atividade: setor rodoviário (21), setor da saúde (9), setor portuário (4), setor ferroviário (3), setor aeroportuário (2) e outros serviços – Oceanário (1) (cfr. Quadro 83).

Quadro 83 – Universo de PPP por setor de atividade

(em número de PPP)

Setor	2020	2021	Δ (2020/21)	2022	Δ (2021/22)	2023	Δ (2022/23)	Peso %
Rodoviário	21	21	0	21	0	21	0	58,3
Saúde (a)	8	8	0	8	0	9	1	25,0
Ferrovário	3	3	0	3	0	3	0	8,3
Aeroportuário	2	2	0	2	0	2	0	5,6
Oceanário	0	1	1	1	0	1	0	2,8
Subtotal	34	35	1	35	0	36	1	100,0
Portuário	4	4	0	4	0	4	0	-
Total	38	39	1	39	0	40	1	-

(a) Considera quatro contratos terminados entre 2019 e 2022 de PPP com Entidades Gestoras dos Estabelecimentos [Hospital de Braga, Hospital de Vila Franca de Xira, Hospital de Loures e Hospital de Cascais (parceria de 2008)], por estarem ainda pendentes litígios e pagamentos relacionados com as respetivas execuções. Em janeiro de 2023, entrou em vigor um novo contrato cujo objeto é a gestão e prestação de cuidados de saúde no Hospital de Cascais.

Fonte: UTAP, Boletins trimestrais e UTAO, Avaliação das PPP. Cálculos TC.

¹ DL 111/2012, de 23/05, que institui as normas gerais de intervenção do Estado na definição, concessão, preparação, lançamento, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas.

² Cfr. n.ºs 1, 2 e 3 do art. 26.º e da alínea b) do art. 33.º do DL 111/2012, de 23/05.

³ O relatório foi submetido para aprovação em março de 2024, tendo ocorrido a cessação de funções do XXIII Governo Constitucional a 02/04/2024. Não obstante, sobre o desajustamento dos prazos de publicitação dos boletins, a UTAP argumentou (cfr. comunicação 9/2021, ponto 5, reiterada nas comunicações 15/022 e 06/2024) que tem vindo a indicar junto da tutela que a atual redação do art. 26.º do DL 111/2012 se encontra “...desajustada daquela que é a realidade e efetiva capacidade de geração/registo, agregação, análise e explicitação dos dados de execução referentes aos encargos assumidos em cada trimestre (ou seja, da “situação [de execução] dos encargos [previamente] estimados e assumidos” e, por consequência, da efetiva capacidade de cumprimento do prazo para elaboração e submissão do relatório”.

⁴ CGE 2023, Volume I, Tomo I, pp. 51 a 60 e 68 a 72.



A informação sobre os encargos/receitas constante do RCGE 2023 abrange 36 parcerias, uma vez que as parcerias do setor portuário¹ foram excluídas, dado que os parceiros públicos (concedentes) não integram o setor institucional das AP no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC2010). O RCGE 2023 apenas contempla informação relativa a PPP objeto de reporte pela UTAP², não integrando dados sobre outras concessões, incluindo subconcessões.

Relativamente à completude deste universo, reitera-se o exposto nos anteriores PCGE³, uma vez que também o RCGE 2023 não reporta qualquer informação sobre os contratos de concessão de serviço público: i) no âmbito do Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP)⁴; ii) relativo ao Serviço Postal Universal (SPU), em que os Correios de Portugal, SA são a entidade concessionária⁵; e iii) de transporte de eletricidade, transporte de gás natural, distribuição de gás natural, receção, armazenamento e regaseificação de gás natural liquefeito, armazenamento subterrâneo de gás natural e energia das ondas⁶. Estas concessões (SIRESP, SPU e REN) ilustram a falta de informação integral, clara e transparente sobre PPP e outras concessões, ficando por reportar na CGE a despesa paga pelos concedentes e as receitas recebidas no âmbito dos contratos.

Em contraditório, a UTAP reconheceu existir *“um mapeamento deste universo de contratos que (...) ainda não conseguiu empreender, sabendo de antemão que haverá mais PPP do que aquelas que “herdou” e do que as que atualmente reporta, mas não dispendo atualmente de meios humanos e técnicos para assumir e desenvolver esse projeto em toda a sua plenitude e com todas as consequências que daí possam advir...”*. Porém, esclarece que não é da sua responsabilidade *“...certificar ou acompanhar o universo de contratos excluídos da aplicação do Decreto-Lei n.º 111/2012 (sejam ou não concessões ou subconcessões); o que não quer dizer naturalmente que os mesmos não sejam, ou não devam ser, objeto de acompanhamento e reporte financeiro, ou figurar ou ser analisados nos documentos dos orçamentos do Estado”*.

Ainda sobre esta indefinição, a UTAP alegou, partilhando a mesma posição do Ministro de Estado e das Finanças, que o universo de contratos qualificados como PPP e que estão incluídos no âmbito de aplicação do DL 111/2012, de 23/05 – sobre o qual incidem as obrigações de reporte da UTAP – *“nunca poderá ser absolutamente estático”*, acrescentando ainda que não detém atribuições próprias legais em matéria de processo orçamental.

Em suma, a CGE 2023 ainda não contém informação personalizada e individualizada sobre PPP e outras concessões, permanecendo por identificar e certificar a sua completude, no limite, de todas as PPP e outras concessões que suportam a Conta por força da aplicação do princípio da plenitude.

¹ Porto de Douro e Leixões (Terminal de contentores de Leixões e Terminal de Carga de Leixões); Porto de Lisboa (Terminal de Contentores de Alcântara); e Porto de Sines (Terminal de Contentores de Sines XXI).

² A informação que consta no RCGE é remetida pela UTAP criada pelo DL 111/2012, de 23/05, com a natureza de entidade administrativa e dotada de autonomia administrativa, na dependência direta do membro do governo responsável pela área das finanças.

³ Cfr. PCGE 2021, p. 236.

⁴ Após 01/07/2021, a SIRESP, SA, empresa de capitais integralmente públicos, inserida no setor empresarial do Estado, passou a desenvolver a sua atividade de acordo com o DL 81-A/2019, de 17/06, e a atividade de gestão, operação e manutenção da rede SIRESP *“passa a ser explorada, em regime de concessão de serviço público, pela SIRESP, S.A.”* – cfr. n.º 2 do art. 3.º, com as alterações operadas por força do DL 34-B/2021, de 14/05, e do DL 8/2022, de 10/01. Ainda em 2022 foram adjudicados contratos da rede SIRESP, para 5 anos, com o valor global de 75 M€ – cfr. relatório e contas de 2023 da SIRESP, SA.

⁵ Desde 2000 e até 31/12/2028.

⁶ Contratos celebrados entre o Estado Português e a REN – Rede Elétrica Nacional, SA – cfr. Relatório 6/2023 - 2.ª S – Empreendimento de obras públicas, disponível em www.tcontas.pt.

4.6.2. Encargos líquidos

Execução orçamental

Os encargos líquidos¹ com PPP reportados no RCGE 2023 ascendem a 1 255 M€, menos 7,4% (101 M€) do que os divulgados no RCGE 2022 e menos 1,5% (19 M€) do que o previsto no ROE 2023² (cfr. Quadro 84). O setor rodoviário apresenta o maior peso relativo, quer em número de contratos (58,3%), quer nos encargos líquidos da execução orçamental das PPP (85,9%).

Quadro 84 – Encargos com PPP: execução versus orçamento 2022 e 2023

(em milhões de euros)

Parcerias	Previsão 2022/2023			Execução 2022/2023			2022 (Δ RCGE / ROE)		2023 (Δ RCGE / ROE)	
	ROE 2022	Δ	ROE 2023	RCGE 2022	Δ	RCGE 2023	Valor	%	Valor	%
Rodoviário	1 241	-179	1 062	1 137	-58	1 078	-104	-8,4	16	1,5
Encargos Brutos	1 500	-86	1 414	1 464	-22	1 442	-37	-2,4	28	2,0
Receitas	259	93	352	327	37	364	68	26,2	12	3,3
Saúde	148	8	156	163	-36	126	15	10,1	-30	-18,9
Ferroviário	55	3	58	58	3	61	3	6,0	3	5,3
Aeroportuário	-		0	-	-8	-8	-		-8	2 811,7
Encargos Brutos	-		-	-		-	-		-	-
Receitas	-		0	-	8	8	-		8	2 811,7
Oceanário	-2	0	-2	-2	-1	-3	0	-4,4	0	21,4
Encargos Brutos	-		-	-		-	-		-	-
Receitas	2	0	2	2	1	3	0	-4,4	0	21,4
Receita (R)	261	93	354	329	46	375	68	26,0	21	5,8
Despesa (D)	1 703	-75	1 628	1 685	-55	1 630	-18	-1,1	2	0,1
Resultado (R-D)	1 442	-168	1 274	1 356	-101	1 255	-86	-6,0	-19	-1,5

Fonte: ROE 2022, ROE 2023, RCGE 2022 (Volume I, Tomo I) e RCGE 2023 (Volume I, Tomo I). Cálculos TC.

Face ao ano anterior, apenas no **setor ferroviário (61 M€)** se verificou um acréscimo da despesa de 5,4% (3 M€), em virtude, sobretudo, do pagamento à Fertagus (Concessão Eixo Norte/Sul)³ do acerto global de 2022 (2,5 M€). Note-se que em termos globais, a Subconcessão Metro do Porto representa 83,5% (51,1 M€) dos encargos líquidos do setor. Nos restantes setores, registou-se um decréscimo dos encargos para o Estado, designadamente:

- ◆ Os encargos líquidos do **setor rodoviário** (1 078 M€) tiveram um decréscimo de 5,1% (58 M€) justificado pela diminuição dos encargos brutos em 22 M€ (1,5%), decorrente de aspetos contratuais⁴, e pelo aumento das receitas em 37 M€ (11,2%), em resultado do crescimento do tráfego associado à atualização

¹ A UTAP considera: encargos líquidos – a diferença entre os encargos brutos e as receitas diretas da titularidade do parceiro público; encargos brutos – todos os pagamentos efetuados pelo respetivo parceiro público, designadamente remunerações e compensações contratuais, e também pagamentos relativos a processos de reposição do equilíbrio financeiro.

² Esta situação é consequência, sobretudo, dos encargos líquidos do setor da saúde terem tido uma execução inferior ao orçamentado em 30 M€ (-18,9%), situação inversa à ocorrida por força do aumento dos encargos líquidos relativos aos setores rodoviário (+16 M€) e ferroviário (+3 M€). De realçar a receita proveniente do setor aeroportuário (8 M€), que superou o montante previsto (291 m€).

³ Contrato de concessão da exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros no eixo ferroviário Norte-Sul.

⁴ A variação decorre da evolução, contratualmente prevista, nomeadamente a diminuição nos pagamentos por disponibilidade às subconcessões (-132 M€), cujo efeito foi parcialmente mitigado pelo aumento dos pagamentos por disponibilidade nas concessões (46 M€).



tarifária anual. O nível de cobertura das despesas pelas receitas passou de 22,3%, em 2022, para 25,2%, em 2023. Realça-se que o encargo “Compensações/Reposições do equilíbrio financeiro (REF)” registou um aumento de 498,3% (20 M€) face a 2022 e de 50,6% (8 M€) em relação ao valor orçamentado.

- ◆ Os encargos com as parcerias da **saúde** (126 M€) registaram uma diminuição de 22,3% (36 M€) devido, essencialmente, ao efeito dos pagamentos em resultado de decisões arbitrais e acertos contratuais ocorridos em 2022, nomeadamente às EGEst Loures e EGEst Braga.
- ◆ No **setor aeroportuário**, os pagamentos efetuados pela concessionária ANA – Aeroportos de Portugal, SA, com referência ao regime de partilha de receitas contratualmente previsto¹, tiveram início em 2023 e totalizaram 8,5 M€.
- ◆ No âmbito da concessionária do **Oceanário**, a receita ascendeu a 3 M€, valor superior em 40,3% face a 2022 (1,8 M€) e 21,4% (450 m€) do montante estimado (2 M€). O incremento decorre da atualização da componente fixa prevista contratualmente e da componente variável associada ao aumento do número de visitantes².

Importa acrescentar que se mantém³ a necessidade do tratamento contabilístico dos contratos de PPP e outras concessões ser consistente com os padrões nacionais e internacionais, bem como a necessidade de implementação integral das normas contabilísticas do SNC-AP⁴ derivadas da IPSAS 32 – “*service concession arrangements*”.

Sistema de informação

O sistema de reporte subjacente à CGE - o Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) – não permite identificar integralmente os fluxos de receita e despesa associados às PPP do Estado e outras concessões. As medidas orçamentais criadas para o efeito abrangem apenas duas áreas, a saúde e os transportes e comunicações, cujos valores não são coincidentes com os que constam do RCGE 2023 (cfr. Anexo D4).

Em contraditório, a DGO informou que “*a componente das Parcerias Público-Privadas (PPP) e Outras Concessões que consta do relatório da CGE 2023 (...) são da exclusiva responsabilidade da UTAP, tendo em conta as respetivas atribuições e responsabilidades e igualmente a natureza e ótica da informação que é apropriada e utilizada por essa entidade, a qual será detentora igualmente de elementos contratuais de que a DGO não dispõe*”. Acrescentou ainda que “*...A informação respeitante à execução orçamental residente no SIGO ao dispor da DGO, reflete apenas fluxos orçamentais realizados no ano*”, não tendo apresentado qualquer documento que demonstre a conciliação entre os valores relativos a PPP e outras concessões registados nos sistemas de gestão orçamental e no RCGE.

¹ Cfr. Contrato de Concessão celebrado entre o Estado Português e a ANA e CGE 2021/2022/2023. O modelo de remuneração contratualizado com a concessionária assenta nas receitas provenientes da prestação de atividades e serviços aeroportuários, de atividades comerciais ou outras relativas à atividade de gestão, que a concessionária se encontra contratualmente obrigada a partilhar com o concedente apenas a partir do 11.º ano da concessão.

² A concessionária do Oceanário é remunerada pelo produto das receitas de bilhética e de exploração comercial das atividades concessionadas. A receita do parceiro público resulta do pagamento pela concessionária de uma remuneração fixa mensal e de uma componente variável calculada com base nas receitas do ano anterior.

³ Reiterando o exposto no PCGE 2021, pp. 230 e 231. Considerando também as observações constantes do Relatório 14/2021 - 2.ª Secção – Auditoria à implementação da LEO e do SNC-AP – seguimento de recomendações, disponível em www.tcontas.pt.

⁴ Nomeadamente a NCP 4 – Acordos de concessão de serviços: concedente.

Por sua vez, a UTAP para o acompanhamento das PPP e outras concessões utiliza os ficheiros de folhas de cálculo Excel, com informação que recebe das entidades¹ sobre a execução financeira, relativa aos setores rodoviário, ferroviário, saúde, aeroportuário e oceanário e respetivos contratos, e aos vários momentos/trimestres².

Refira-se que são “...as entidades públicas gestoras dos contratos responsáveis pela elaboração das estimativas orçamentais (...) [que] inscrevem diretamente nos sistemas e interfaces para efeitos da elaboração das propostas de Orçamento do Estado e, por outro, disponibilizam à UTAP a sua projeção plurianual”. A UTAP procede apenas à compilação, análise e ajustamentos dos dados, de modo a disponibilizar os seus contributos para efeitos de elaboração do ROE e RCGE, não sendo efetuados procedimentos de confirmação, cruzamento e/ou validação da informação disponibilizada pelas entidades gestoras/parceiros públicos dos contratos³, designadamente através de métodos de amostragem.

Em contraditório, a UTAP reconhece que não está a ser assegurado à DGTF e DGO acesso a essa base de dados e ao acervo documental, admitindo a possibilidade de “adquirindo software informático adequado (...) poder ser dado acesso “partilhado” à pasta que contém essa informação”. A UTAP e o Ministro de Estado e das Finanças informaram que “Essa base de dados [se] encontra em arquivo informático digitalizado (nos servidores/bastidores da UTAP/Ministério das Finanças), contendo todos os dados desde 2012 à presente data”.

4.6.3. Responsabilidades contingentes e encargos plurianuais

Em 2023, o valor total de contingências relativas a litígios em curso e pretensões compensatórias já formuladas, que são objeto de acompanhamento e reporte pela UTAP⁴, ascendeu a 1 176 M€ (992 M€, em 2022) (cfr. Quadro 85).

Quadro 85 – Contingências com PPP

(em milhões de euros)

Setor	RCGE 2022	RCGE 2023
Rodoviário	523	672
Ferrovário	195	204
Saúde	60	86
Aeroportuário	214	214
Total	992	1 176

Fonte: RCGE 2022 e RCGE 2023. Cálculos TC.

Estas contingências prendem-se, sobretudo, com pedidos de reposição de equilíbrio financeiro efetuados pelas concessionárias e com processos judiciais/arbitrais, devido a litígios em matéria contratual (designadamente, multas contratuais aplicadas pelo concedente pelo não cumprimento das obrigações de serviço público)⁵.

¹ Dados apresentados pelas entidades gestoras dos contratos de PPP com distintos formatos e critérios.

² A base de dados considerada para efeitos do acompanhamento dos “riscos e contingências” é estruturada e desagregada nos mesmos moldes (cfr. Comunicação UTAP 006/2024).

³ Cfr. comunicação UTAP 006/2024 e comunicação por correio eletrónico de 08/08/2024.

⁴ Nos termos e para os efeitos previstos no art. 27.º do DL 111/2012, de 23/05.

⁵ O RCGE 2023 reporta também a contingência resultante do contrato de parceria do Oceanário (de 2021), envolvendo um pedido de prorrogação do prazo contratual, com fundamento no impacto da pandemia.

Uma previsão dos encargos líquidos futuros com as PPP¹, entre 2023 e 2062, consta no RCGE 2023 (tal como no ROE 2023 e no ROE 2024²) a qual aponta para uma diminuição progressiva dos mesmos. Essa previsão assenta, essencialmente, na expectativa de obtenção de receitas provenientes dos contratos de concessão da ANA e do Oceanário, assim como no decréscimo esperado dos pagamentos relativos aos últimos anos de vigência dos contratos, associado ao fim do prazo de algumas das parcerias em vigor (cfr. Anexo D4).

Aproximando-se o termo da vigência de alguns dos contratos em vigor torna-se de considerável importância o acompanhamento da situação dos respetivos ativos e o reporte de riscos com impactos orçamentais e eventuais encargos futuros. Considerando também que o universo das PPP e outras concessões é dinâmico, no quadro do princípio da equidade intergeracional³, a divulgação deveria incluir informação sobre novas PPP, em fase de lançamento e com impacto nas previsões a longo prazo, designadamente hospitais, construção e instalação de cabos submarinos e a linha ferroviária de alta velocidade.

¹ A previsão dos encargos plurianuais não considera as estimativas de resolução de processos litigiosos.

² Os encargos inscritos no ROE 2024 não incluem os pagamentos referentes à contratualização da PPP para a conceção, construção, manutenção e financiamento do Hospital de Lisboa Oriental, sendo expectável que o contrato, celebrado a 02/02/2024, venha a entrar em execução ainda em 2024.

³ Cfr. art. 13.º da LEO.

D. Recomendações

1. RECOMENDAÇÕES – PARECER SOBRE A CGE 2023

1.1. O processo orçamental

No contexto do processo orçamental subsistem fragilidades na articulação e coerência entre os documentos de planeamento, de previsão orçamental e de reporte da execução. O Relatório da CGE 2023 apresenta a execução de apenas parte das medidas fixadas no ROE 2023 e no PE 2023-2027, por indisponibilidade de informação, o que constitui um retrocesso face ao ano anterior. (Cfr. ponto B.1.)

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:

1. Assegure a inclusão no Relatório do Orçamento do Estado e na Conta Geral do Estado de informação completa, detalhada e consistente sobre cada uma das medidas de política identificadas no Programa de Estabilidade e nas Grandes Opções.
2. Providencie pela inclusão no Relatório da Conta Geral do Estado de um reporte completo e fiável sobre a execução de cada medida de política orçamental, bem como dos resultados alcançados com a medida de revisão da despesa.

1.2. Conta da administração central

Universo

Verificou-se na CGE a omissão de quatro entidades da administração central, em incumprimento dos princípios da unidade e da universalidade. Outras quatro entidades foram incorretamente inscritas como entidades públicas reclassificadas. (Cfr. ponto C.1.1.)

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:

3. Assegure a inclusão, no Orçamento e na Conta, em cada ano, de todas as entidades previstas na Lei de Enquadramento Orçamental, devidamente classificadas.
4. Assegure que os serviços e fundos autónomos da administração central não sejam indevidamente considerados no Orçamento do Estado e na Conta como entidades públicas reclassificadas.

Receitas e despesas consolidadas

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.)

5. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a utilização generalizada do classificador económico das receitas e despesas na sua versão integral, suprimindo a versão simplificada.

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. O classificador também não permite distinguir os fluxos com as entidades do setor empresarial do Estado. (Cfr. pontos 2.5.4., 2.6.2. e 4.3.1.)

6. 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.
 - das operações com o setor empresarial do Estado.

Reflexo do choque geopolítico na execução orçamental

O Governo em vários dos apoios criados tem determinado o seu pagamento por abate à receita de IRS, em incumprimento dos princípios da especificação e da não compensação. (Cfr. ponto C.1.3.)

7. Recomenda-se ao Governo que promova a revisão do Decreto-Lei 134/2023, de 28/12, e da Portaria 55/2023, de 01/03, de modo a assegurar a correta contabilização (em despesa e não como abate à receita), dos apoios criados – o prémio salarial de valorização das qualificações no mercado de trabalho e o complemento garantia para a infância – e que, em casos semelhantes, não seja utilizado o procedimento de abate à receita, de modo a assegurar a adequada contabilização dos valores pagos em despesa.

Receita

Em 2023, verificou-se a subavaliação da receita em 159 M€, pondo em causa o cumprimento do princípio da não compensação, por terem sido deduzidos indevidamente à receita fiscal: i) 133 M€ de receitas próprias da AT registadas como reembolso de IVA, IRS e IRC e 14 M€ como abate à receita; e ii) 12 M€ relativos a apoios sociais pagos por abate à receita de IRS. (Cfr. ponto C.2.2.1.)

8. Recomenda-se ao Ministro das Finanças a revisão da orçamentação e contabilização dos fluxos financeiros indevidamente deduzidos à receita fiscal, de forma a assegurar o cumprimento do princípio da não compensação.

Despesa

Os pagamentos em atraso mantiveram a tendência de anos anteriores, de subida até novembro (mês em que atingiram 1 054 M€), decrescendo acentuadamente no último mês do ano (228 M€ em dezembro). A manutenção dos pagamentos em atraso em valores elevados durante 11 meses do ano prejudica as condições negociais com os fornecedores e sujeita o Estado a juros de mora. Por outro lado, as dotações de capital das unidades de saúde local EPE, para regularização de dívidas vencidas, evidenciam a suborçamentação do Programa Saúde. (Cfr. ponto C.2.3.4.)

9. Recomenda-se ao Ministro das Finanças a revisão do modelo de financiamento da área da saúde, visando assegurar a disponibilização de dotações adequadas ao longo do ano, de modo a promover a responsabilização dos decisores e a eliminar os pagamentos em atraso.

Receitas e despesas não efetivas e extraorçamentais

Os valores contabilizados em operações extraorçamentais não traduzem a realidade da tesouraria, encontrando-se em falta valores materialmente relevantes, dado que os sistemas de informação centrais não permitem o reporte da despesa extraorçamental dos SI. (Cfr. ponto C.2.4.)

10. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a criação das condições técnicas que permitam o reporte, aos sistemas centrais, de todas as receitas e despesas extraorçamentais contabilizadas nas contas individuais das entidades.

Subsistem situações de arrecadação de receita para entrega a terceiros, sem identificação formal da entidade responsável por autorizar a despesa extraorçamental e assegurar o respetivo registo contabilístico. (Cfr. ponto C.2.4.)

11. 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 aos municípios.

Dívida pública financeira

A dívida pública continua a ser apresentada na CGE de forma incompleta por omitir a dívida do subsetor dos SFA e as receitas e despesas associadas ao serviço da dívida não são integralmente consolidadas. (Cfr. ponto C.2.5.)

12. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a inclusão na Conta Geral do Estado do *stock* da dívida dos serviços e fundos autónomos, da dívida consolidada do universo das entidades que a integram, bem como das receitas e despesas consolidadas associadas ao serviço da dívida.

Da CGE 2023 constam indevidamente como pagos 55 M€, relativos a Certificados de Aforro e do Tesouro vencidos e não pagos. Aquele valor foi requisitado ao OE e mantém-se à guarda do IGCP, por não ter conseguido efetivar o seu pagamento. (Cfr. ponto C.2.5.4.)

13. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública evidencie, nos respetivos mapas da Conta Geral do Estado, todos valores requisitados ao Orçamento do Estado, relativos a Certificados de Aforro e do Tesouro, vencidos e não pagos, até ao seu efetivo pagamento aos titulares ou até à prescrição a favor do Fundo de Regularização da Dívida Pública.

A CGE 2023 apresenta, relativamente à dívida direta, um quadro designado “Derivados financeiros” que contém informação incompleta e pouco clara, por apresentar instrumentos que englobam coberturas de capital e juro, sem a necessária desagregação ou explicação, e não apresenta o justo valor dos instrumentos em causa. Acresce

que a CGE não apresenta a correspondente informação para as operações de derivados financeiros dos SFA. (Cfr. ponto 2.5.1.)

14. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Conta Geral do Estado evidencie todas as operações relativas a derivados financeiros, incluindo as contratadas por serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas, de forma completa.

Património financeiro

O RCGE continua a não apresentar de forma completa e transparente a carteira de ativos financeiros das entidades da AC. (Cfr. ponto C.2.6.)

15. 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.)

16. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que, com vista a uma gestão mais eficiente da carteira do Estado sob gestão da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, promova a identificação de todos os ativos, incluindo aqueles cuja manutenção não se justifique, e que sejam tomadas todas as medidas necessárias a concluir, rapidamente, os processos em curso de dissolução e liquidação de empresas.

Património imobiliário

Subsiste a falta do inventário dos imóveis e a sua adequada valorização, cuja conclusão esteve prevista para 2012, elementos essenciais às demonstrações financeiras que devem, nos termos da LEO, integrar a CGE. (Cfr. ponto C.2.7.)

17. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a implementação do novo Sistema de Informação e Gestão do Património Imobiliário Público e a conclusão do inventário do património imobiliário público.

Continuam por aprovar o Programa de Gestão do Património Imobiliário e o Programa de Inventariação (os últimos aprovados abrangiam o período 2009-2012), expressamente previstos no regime jurídico do património imobiliário público, instrumentos essenciais para uma abordagem estratégica e integrada da gestão do património imobiliário público nas suas diferentes vertentes, como seja o inventário, a regularização jurídica e a ocupação. (Cfr. ponto C.2.7.)

18. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova a atualização do Programa de Gestão do Património Imobiliário e do Programa de Inventariação, como instrumentos de uma abordagem estratégica e integrada da gestão do património imobiliário público nas suas diferentes vertentes.

O Relatório da CGE não inclui informação relativa à totalidade das despesas e receitas de operações imobiliárias das entidades do perímetro orçamental e não permite conciliar a informação com a registada pelas entidades na execução orçamental, designadamente por subsistirem erros e omissões significativas. (Cfr. ponto C.2.7.2.)

19. 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 que seja consistente com a execução orçamental relativa a operações imobiliárias registadas por todas as entidades da administração central nessa Conta, incluindo a das entidades públicas reclassificadas.

Continua a não ser cumprido o princípio orçamental da anualidade no que respeita às operações do património imobiliário público. (Cfr. ponto C.2.7.2.)

20. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure, em cumprimento do princípio da anualidade, que a contabilização da receita do Estado abranja a totalidade dos valores recebidos das contrapartidas relativas à aplicação do princípio da onerosidade e das operações imobiliárias, no ano em que estas ocorrem.

Operações de tesouraria

Verificaram-se inconsistências entre a informação enviada pelo IGCP ao Tribunal relativamente às entidades titulares de contas no Tesouro e o Mapa 20 da CGE, que discrimina os movimentos e saldos das contas dessas entidades, o que compromete a transparência da informação e altera os saldos de tesouraria dos vários subsetores divulgados na CGE (no Mapa 20 e no balanço da tesouraria do Estado). (Cfr. ponto C.2.8.1.)

21. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova a consistência entre a informação relativa às entidades titulares de contas na Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP e a relativa aos movimentos e saldos das contas na tesouraria do Estado (designadamente quanto ao subsetor que cada entidade integra) divulgada na Conta Geral do Estado.

Unidade 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 de tesouraria do Estado, a adequada consistência entre os diferentes sistemas por forma a garantir a fiabilidade da informação.

1.3. Conta da segurança social

Demonstrações orçamentais

Em 2023, o ISSA não registou na despesa de ativos financeiros 148 M€ de depósitos a prazo, sobreavaliando o saldo orçamental nesse montante. (Cfr. ponto C.3.2.)

24. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que assegure que as entidades tuteladas cumpram o disposto no classificador económico de receitas e despesas públicas, designadamente no que concerne à constituição e resgate de depósitos a prazo.

Em 2023, foram criados diversos apoios de emergência, para mitigar os impactos de incêndios e inundações ocorridas em 2022 e 2023. No entanto, apenas foram pagos cerca de 1 M€, referentes às situações de calamidade ocorridas em agosto de 2022, encontrando-se as situações referentes às cheias e inundações de dezembro de 2022 e janeiro de 2023 ainda em avaliação e o apoio para os incêndios, de agosto de 2023, ainda a aguardar regulamentação. (Cfr. ponto C.3.2.)

25. Recomenda-se ao Governo que a criação e a regulamentação de medidas de apoio de emergência, sobretudo quando visam fazer face a despesas necessárias à subsistência das famílias ou à aquisição de bens imediatos e inadiáveis, seja atempada, efetiva e adequada às situações garantindo a eficácia e eficiência das medidas.

Em 2023, foram transferidos para o FEFSS 2 p.p. das quotizações arrecadadas no ano (1 500 M€), situação que não se verificava desde 2009, sendo que essas transferências anteriores se encontravam respaldadas em norma da LOE, o que não sucedeu em 2023, ano em que a operação foi sustentada por despacho de autorização do SESS exarado numa informação técnica de alteração orçamental do IGFSS. (Cfr. ponto C.3.2.)

26. Recomenda-se ao Governo que, atenta a obrigação prevista no art. 91.º da LBSS e a necessidade de acautelar, na decisão de proceder ou não à transferência para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, a evolução da conjuntura económica e da situação financeira do sistema previdencial, clarifique a quem compete a decisão e defina os procedimentos a adotar, por forma a garantir que todos os anos a decisão é sustentada por elementos suficientes e em consonância com o pretendido na Lei.

Apesar das reiteradas recomendações, persistem 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 e o facto de em 2023 não ter havido lugar a transferências do sistema de proteção social cidadania para o sistema previdencial, as referidas discrepâncias não foram ultrapassadas. Entre 2012 e 2022, o sistema previdencial beneficiou de 2 284 M€ de financiamento adicional, proveniente do OE, por via do sistema de proteção social de cidadania. (Cfr. ponto C.3.2.)

27. 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.

O formato do apoio extraordinário à renda (DL 20-B/2023, de 22/03) e a respetiva operacionalização, não obstante as melhorias introduzidas, evidenciam riscos pelo que há a necessidade de implementação de controlos e validações adicionais, bem como de reforço da articulação entre as entidades envolvidas, por forma a garantir uma correta identificação dos beneficiários do apoio, a exatidão no cálculo do apoio a atribuir e a correção dos pagamentos. (Cfr. Caixa 9)

28. Recomenda-se ao Governo que reveja o regime extraordinário de apoio à renda e assegure um sistema de controlo adequado, que salvaguarde a boa aplicação dos dinheiros públicos e que garanta que os apoios sejam direcionados a quem deles precisa.

Demonstrações financeiras

Mantém-se, nos devedores por transferências e subsídios não reembolsáveis obtidos, um conjunto de dívidas com bastante antiguidade (algumas com mais de 40 anos), que ascendem a 120 M€, bem como dívidas significativas no âmbito do princípio da onerosidade, para as quais não foram registadas imparidades por os devedores serem entidades públicas. (Cfr. ponto 3.3.1.)

29. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie a adoção de uma política de testes de imparidade consentânea com o SNC-AP, a aplicar pelas entidades que integram o perímetro da conta da segurança social às diferentes classes de ativos.

Apesar de o SNC-AP introduzir a obrigação de considerar como referência as vidas úteis previstas no CC2 do PCM, para os edifícios e outras construções, apenas o IGFSS e o FESSPBC cumprem integralmente tal determinação, o que afeta a correção do ativo e do património líquido e do resultado do período, quer em termos das DF das demais entidades, quer em termos da conta consolidada de 2023. (Cfr. ponto C.3.3.1.)

30. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam aplicadas as vidas úteis previstas no Classificador Complementar 2 a todos os edifícios e outras construções do património da segurança social, por forma a assegurar que as demonstrações financeiras relevem de forma verdadeira e apropriada o seu valor líquido.

Mantém-se fragilidades no controlo e nos registos contabilísticos associados aos imóveis, bem como factos que concorrem para a inexatidão das demonstrações financeiras da SS, tendo sido adotadas políticas contabilísticas, ao nível do reconhecimento e mensuração, que não são consentâneas com o previsto no SNC-AP, com o não reconhecimento de imóveis e outros registados com valor zero. (Cfr. ponto C.3.3.1.)

31. 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.



Apenas 73,6% dos bens móveis apresentam localização completa. Persistem erros no cálculo das depreciações e situações incorretamente classificadas como bens móveis. (Cfr. ponto C.3.3.1.)

32. 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 móveis através da identificação da sua localização;
 - as depreciações sejam realizadas de acordo com a legislação aplicável.

Continuam a verificar-se erros e omissões na dívida refletida na conta de contribuintes, 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.3.3.3.1.)

33. 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 2023, foram relevados juros vencidos sobre dívidas de contribuintes, no valor de 3 191 M€, indo ao encontro do recomendado pelo Tribunal, 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.3.3.3.1.)

34. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que a especialização dos exercícios prevista no SNC-AP seja integralmente cumprida, designadamente no que respeita aos juros vencidos devidos por atrasos no pagamento de contribuições e quotizações.

Nas dívidas de cobrança duvidosa apenas é considerada a dívida participada a execução fiscal, não havendo sustentação no referencial contabilístico para excluir a restante dívida, alguma com antiguidade significativa, o que prejudica o cumprimento das características qualitativas como a prudência e a fiabilidade das demonstrações financeiras ao não serem constituídas as respetivas perdas por imparidades. (Cfr. ponto C.3.3.3.1.)

35. 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/imparidades para cobrança duvidosa.

Sobrevalorização no balanço das dívidas de clientes, em valor não quantificável, por inclusão de dívidas para as quais já não há qualquer possibilidade de recuperação, sem que se proceda ao registo da sua incobrabilidade, designadamente as dívidas ao FGS e ao FGADM. Acresce que a inexistência de contas correntes por devedor no FGS dificulta o controlo destas dívidas. (Cfr. ponto C.3.3.3.2.)

36. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie a implementação de procedimentos que possibilitem o controlo das dívidas por devedor e o 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 2023, ascende a 91 M€, o que põe em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras, que se encontram sobrevalorizadas. (Cfr. ponto C.3.3.3.3.)

37. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie pela conclusão dos procedimentos necessários 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).

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.3.3.3.3.)

38. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie para que o novo Sistema de Informação de Pensões seja concluído, de modo a ultrapassar as limitações do atual sistema e, assim, permitir a constituição de provisões para cobrança duvidosa proveniente de dívida de pensões indevidamente pagas com identificação do beneficiário, do valor e do mês e ano referência a que respeita a dívida.

Nas demonstrações financeiras do IGFSS e do ISS permanecem dívidas com antiguidade significativa (algumas com mais de 40 anos) que, apesar das diligências realizadas, 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. (Cfr. ponto C.3.3.3.4.)

39. 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, por forma a que as demonstrações financeiras reflitam de forma verdadeira e apropriada os ativos da segurança social.

Mantêm-se valores significativos de documentos por reconciliar, tanto em número (20 039), como em volume financeiro (4 026 M€), em especial os do próprio ano (3 756 M€), impedindo a relevação nas demonstrações financeiras de valores disponíveis nas contas bancárias, subvalorizando o saldo de disponibilidades e de execução orçamental, podendo conduzir a saldos contabilísticos negativos. (Cfr. ponto C.3.3.4.)

40. 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.

À exceção do IGFSS, as entidades da segurança social consideraram que o art. 90.º do DLEO, relativo ao modelo de gestão de tesouraria, não as abrangia, incidindo exclusivamente sobre o IGFSS, dadas as suas competências



de gestão da tesouraria única da SS, e que nem seria passível de aplicação aos fundos da segurança social. (Cfr. ponto C.3.3.4.)

41. Recomenda-se ao Governo que clarifique o âmbito de aplicação do modelo de gestão de tesouraria (previsto nos arts. 90.º dos Decretos-Leis de Execução Orçamental de 2023 e 2024) e avalie a sua operacionalização definindo, designadamente, se a interação com a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP deverá ser efetuada diretamente por cada uma das entidades ou ser centralizada no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, considerando a necessária articulação ao nível da gestão da tesouraria única do sistema de segurança social.

Mantém-se por publicar a regulamentação do enquadramento e funcionamento da tesouraria única da SS, apesar das recomendações do Tribunal em pareceres anteriores. (Cfr. ponto C.3.3.4.)

42. 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.

Mantém-se por publicar 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.3.3.4.)

43. Recomenda-se aos Ministros do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e das Finanças 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 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 2008/94/CE), sendo de difícil constituição, atento o facto de os saldos de gerência gerados pelas receitas atribuídas ao Fundo reverterem para o OSS. (Cfr. ponto C.3.3.5.)

44. Recomenda-se aos Ministros do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e das Finanças que assegurem a publicação da portaria que venha 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.

As demonstrações financeiras individuais das entidades que integram o perímetro da conta da segurança social não refletem 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. A não relevação destes passivos compromete a obtenção de uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira da segurança social afetando, igualmente, a sustentação e transparência do impacto de decisões tomadas neste âmbito. (Cfr. ponto C.3.3.6.)

45. 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.

A divulgação das demonstrações financeiras individuais continua a não referir as limitações ao cumprimento da especialização do exercício, designadamente as referentes aos juros da dívida não participada a execução fiscal, podendo induzir em erro os seus utilizadores. (Cfr. ponto C.3.3.3.)

46. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que as divulgações constantes do anexo às demonstrações financeiras sejam fidedignas, designadamente quanto à especialização de exercícios.

As normas legais que preveem a obrigatoriedade de pagamento do princípio da onerosidade por parte das entidades públicas que ocupem imóveis do IGFSS têm levado a diferenças de entendimento relativamente à sua aplicação a imóveis ocupados por estabelecimentos de saúde. Em 2023, o Ministro da Saúde sancionou o entendimento de que o princípio não se aplicaria a imóveis afetos a estabelecimentos de saúde, sustentando o não pagamento das respetivas contrapartidas por parte das entidades da Saúde que, de acordo com o despacho, não reconhecem qualquer obrigação a pagar, mantendo, por sua vez, o IGFSS o registo do direito a receber, que já ascende a 18,8 M€. (Cfr. ponto C.3.3.8.)

47. Recomenda-se ao Governo que proceda à clarificação do âmbito de aplicação do princípio da onerosidade aos imóveis propriedade do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (designadamente quanto à aplicação do n.º 2 do art. 2.º da Portaria 278/2012, de 14/09), essencial à uniformização do entendimento no seio da Administração Pública.

Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

As normas legais que preveem a consignação de receitas de impostos ao FEFSS, apenas no caso do IRC estabelecem um mecanismo de acerto entre anos, pelo que nos demais devem ser transferidos para o FEFSS os montantes efetivamente arrecadados, o que não se verificou. (Cfr. ponto C.3.4.1.)

48. Recomenda-se ao Governo que proceda à correção dos desvios entre os montantes a transferir e os efetivamente transferidos do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis e do Adicional de solidariedade sobre o setor bancário e assegure que, anualmente, passem a ser transferidos para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social os montantes efetivamente arrecadados.

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 2024). (Cfr. ponto C.3.4.1.)

49. 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 2023 veio, no seu art. 226.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 LOE 2022, aos rendimentos gerados a partir de 1 de



janeiro de 2023 e, conseqüentemente, objeto de liquidação em 2024, resultando na impossibilidade de cumprimento da consignação prevista. (Cfr. ponto C.3.4.1.)

50. 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 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.)

51. 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.

1.4. Responsabilidades, financiamentos e apoios públicos

Fluxos financeiros com a União Europeia

Apesar do cumprimento generalizado do dever de informação sobre os montantes recebidos diretamente da UE pelas entidades sujeitas à disciplina orçamental, continuam a verificar-se divergências nos valores reportados. (Cfr. ponto 4.2.3)

52. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova a qualidade da prestação de informação pelas entidades 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. ponto C.4.2.3.)

53. 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 continua a não se apresentar adequadamente desagregada por fundo/instrumento financeiro. (Cfr. ponto C.4.2.3.)

54. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que diligencie pela desagregação da despesa por origem de fundos, de forma a autonomizar a financiada pelos fundos /instrumentos financeiros europeus.

A despesa validada do Portugal 2020 era de 26 206,5 M€, registando-se uma taxa de execução acumulada de 97,5%. As verbas relacionadas com o Fundo de Coesão, o FEADER e o FEAMP não se evidenciavam totalmente validadas/executadas. (Cfr. ponto C.4.2.3.)

55. Recomenda-se ao Governo a promoção do cumprimento dos prazos de validação da despesa do Fundo de Coesão, do FEADER e do FEAMP, relativos ao Portugal 2020, de forma a evitar a perda de fundos europeus.

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. ponto C.4.2.3.)

56. 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 orçamental acumulada da despesa do PRR mantém-se baixa, face ao período de execução decorrido. A despesa consolidada registada na CGE foi de 2 792,9 M€, tendo a do ano de 2023 sido de 1 751,4 M€, o que representa uma execução orçamental acumulada de apenas 18,6% da dotação contratualizada entre a EMRP e os beneficiários diretos e intermediários integrados no perímetro da CGE. (Cfr. ponto C.4.2.3.)

57. Recomenda-se ao Governo a promoção do aceleração da execução do Plano de Recuperação e Resiliência, com vista ao cumprimento do calendário e concretização dos desembolsos da Comissão Europeia.

A taxa de execução do Portugal 2030, no final de 2023, de apenas 1,8%, era incipiente. A despesa programada para este Acordo de Parceria ascende a 22 995 M€ e a validada, no final de 2023, era de 413,2 M€. (Cfr. ponto C.4.2.3.)

58. Recomenda-se ao Governo a promoção do aceleração da generalidade dos Programas do Portugal 2030.

Financiamento pelo Estado

O RCGE nas operações com o SEE 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 com o Estado, através da DGTF. (Cfr. ponto C.4.3.1.)

59. 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.

As entidades da AC têm evidenciado dificuldades em identificar as operações efetuadas com entidades do setor empresarial do Estado, por desconhcerem a sua composição. (Cfr. ponto C.4.3.1.)

60. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova a divulgação e atualização sistemática da lista de entidades que integram o setor empresarial do Estado, incluindo as datas de entrada e de saída dessas entidades deste setor.

Verificam-se fragilidades e riscos na definição e atribuição do SSM. O modelo atual tem conduzido a um exponencial aumento dos encargos do Estado: pelo comportamento dos beneficiários que não têm qualquer incentivo em procurar tarifas mais económicas e pelo facto de o regime legal não prevenir adequadamente práticas comerciais que empolam injustificadamente os preços das viagens e, conseqüentemente, do SSM (principalmente no caso das viagens de e para a RAA, por não existir um limite máximo ao custo elegível) e de não existir, para esse efeito, limite à taxa de emissão do bilhete. (Cfr. Caixa 10)

61. Recomenda-se ao Governo que proceda à revisão do regime legal do Subsídio Social de Mobilidade, o qual deverá incentivar a procura de tarifas mais económicas por parte dos beneficiários impondo, nomeadamente, um limite máximo para o custo elegível, de modo a minimizar os encargos para o Estado, mantendo os objetivos de coesão social e territorial que o subsídio prossegue.

Benefícios fiscais

A quantificação da DF por benefícios fiscais relevada na CGE (15 056 M€) encontra-se limitada a cerca de dois terços dos benefícios fiscais em vigor – dos 303 identificados pela AT, apenas é quantificada a despesa relativa a 202. (Cfr. ponto C.4.4.)

62. 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.

No quadro do acompanhamento e avaliação de BF, assinala-se a criação da U-TAX, estrutura permanente com a missão de prestar apoio técnico na criação, monitorização e avaliação regular e sistemática dos benefícios fiscais novos e existentes, bem como de preparar, em articulação com outras unidades orgânicas da AT, o relatório sobre benefícios fiscais e despesa fiscal a remeter anualmente à Assembleia da República. (Cfr. ponto C.4.4.)

63. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a afetação dos meios adequados ao cumprimento pela Unidade Técnica de Avaliação de Políticas Tributárias e Aduaneiras das funções que lhe foram atribuídas no âmbito dos benefícios fiscais, de modo a melhorar a explicitação dos objetivos extrafiscais dos benefícios, bem como a definir e a implementar uma metodologia de avaliação dos benefícios fiscais vigentes, para qual a completude e transparência da quantificação da despesa fiscal é um elemento essencial.

Os Mapas da CGE continuam a não apresentar os valores de perda de receita resultante de todos os desagrvamentos fiscais estruturais. (Cfr. ponto C.4.4.)

64. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a divulgação na Conta Geral do Estado da perda de receita resultante de todos os desagrvamentos fiscais estruturais relevantes.

Os procedimentos de controlo aplicados pela AT na liquidação do IRS, no caso dos contribuintes abrangidos pelo regime dos RNH, não incluem a verificação da sua situação tributária, pelo que podem ter dívidas fiscais e continuar a usufruir dos benefícios fiscais deste regime, o que contraria o estabelecido no EBF. (Cfr. ponto C.4.4.)

65. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova a revisão dos procedimentos de controlo dos benefícios fiscais, por forma a assegurar que os mesmos não produzam efeitos para os contribuintes com dívidas fiscais, conforme determina o art. 14.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

Garantias públicas

A Conta 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.)

66. 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.

Parcerias público-privadas e outras concessões

No âmbito das parcerias público-privadas e outras concessões, subsistem insuficiências na identificação do universo, na validação da informação prestada pelos parceiros públicos e privados, no acompanhamento pelas entidades envolvidas, bem como no reporte orçamental. (Cfr. ponto C.4.6.)

67. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:
- Assegure as condições para que o universo de PPP e outras concessões seja certificado.
 - Providencie para que a informação reportada na Conta Geral do Estado seja coerente com os sistemas de informação que a suportam, nomeadamente dotando a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos dos meios adequados à validação da informação prestada pelos parceiros públicos e privados.
 - Diligencie no sentido de implementação de procedimentos para que a publicação dos relatórios trimestrais de PPP seja efetuada no prazo adequado e oportuno à sua divulgação e transparência.
 - Providencie para que a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos passe a dispor de um sistema de registo, com informação atualizada, dos encargos financeiros dos contratos reportados e assegure o seu acesso em tempo real, às Direções-Gerais do Tesouro e Finanças e do Orçamento, em observância do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei 111/2012, de 23/05.

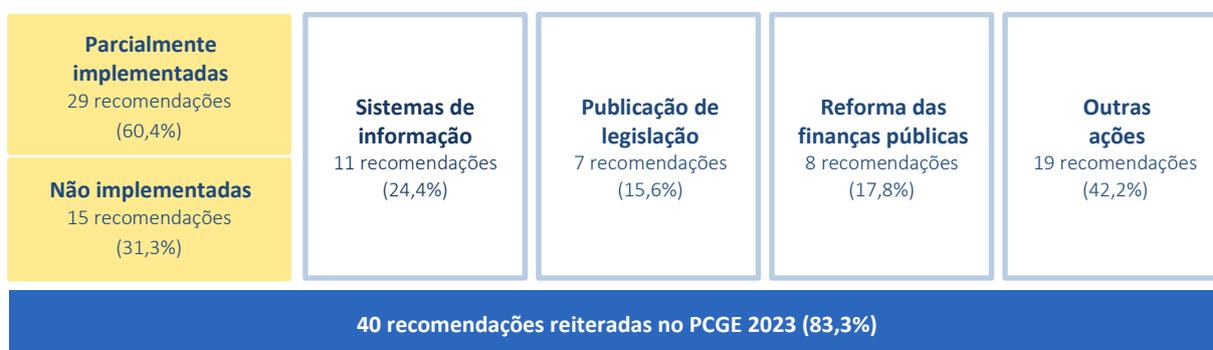
2. SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES – PARECER SOBRE A CGE 2021

Relativamente às 48 recomendações¹ formuladas no PCGE 2021 à Assembleia da República e ao Governo, verificam-se progressos no sentido da implementação de 33 recomendações (4 totalmente implementadas e 29 parcialmente) sendo, no entanto, de assinalar a ausência de desenvolvimentos em 15 recomendações (cfr. Figura 21).

Figura 21 – Situação das recomendações emitidas no PCGE 2021



ÂMBITO DAS AÇÕES NECESSÁRIAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES



(a) A apreciação da implementação de cada uma das recomendações consta dos respetivos pontos do Parecer, em função das matérias tratadas, exceto a Recomendação 1-PCGE 2021, cujo seguimento é efetuado no âmbito da auditoria "A reforma das finanças públicas com financiamento PRR – 2023", considerada como parcialmente acolhida.

Nota: uma das recomendações envolve sistemas de informação e a publicação de legislação.

A implementação de quatro recomendações resultou de melhorias no reporte na CGE da informação relativa à dívida pública e na SS da alteração dos requisitos de extração de informação do sistema de execuções fiscais para efeitos de encerramento de contas, com vista a evitar a classificação indevida de dívidas de cobrança duvidosa de contribuintes, e de uma revisão dos critérios para a constituição e anulação de provisões para riscos e encargos, por forma a cumprir o princípio da não compensação e a conferir uma maior transparência relativa à constituição e anulação das mesmas.

Verificaram-se ainda progressos no contexto das recomendações parcialmente implementadas, designadamente as melhorias: i) no registo das receitas dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário no Sistema de Gestão de Receitas (443 M€), que passaram a ser contabilizadas por cada entidade e não de forma global; ii) nos instrumentos de reporte dos fluxos financeiros relacionados com os Programas de Ação de Iniciativa Comunitária, nomeadamente no que respeita à automatização de recolha de informação, bem como uma maior articulação com o IGCP, através da disponibilização de informação mais detalhada em situações específicas; e iii) ao nível do acréscimo na SS, com a especialização do rendimento das liquidações de receita de janeiro referentes às remunerações de dezembro do ano anterior.

¹ A Recomendação 47-PCGE 2021 não foi objeto de acompanhamento.

No caso da SS, a implementação das recomendações foi prejudicada pela atipicidade do ano de 2023, fruto da conjugação da transição para o SNC-AP e da entrada em produção do novo sistema de informação financeira. Acresce que nas contas individuais não se verificou uma adoção integral do referencial nem uma aplicação homogénea. Por sua vez, no âmbito da AC registaram-se poucos progressos que refletem, em particular os atrasos na implementação da Reforma da LEO, que também têm inibido a adaptação dos sistemas de informação, por se aguardar a sua substituição/desenvolvimento.

Dado o exposto, as situações que fundamentaram a formulação das recomendações mantêm-se na sua maioria, justificando que 40 (83,3%) sejam reiteradas no presente Parecer. Destas, 21 recomendações são de natureza estrutural devido à complexidade e ao tempo necessário para a sua implementação, como é o caso das que envolvem alterações ou novos sistemas de informação ou que dependem da concretização da reforma das finanças públicas, da intervenção de várias entidades e da revisão de regimes jurídicos.

No entanto, 19 recomendações têm uma natureza não estrutural e, embora não evidenciem um grau de complexidade que dificulte a sua implementação no curto prazo, permanecem por cumprir. É o caso das relativas à inclusão de todas as entidades que integram o perímetro da AC e a correta identificação do regime financeiro que lhes é aplicável e à revisão da norma que regulamenta a afetação de parte da receita do IRC ao FEFSS que, apesar de não ser exequível, se tem vindo a manter inalterada nas sucessivas LOE.

Relativamente às recomendações reiteradas, é ainda de assinalar que:

- ◆ 19 decorrem de aspetos que se prendem com normas e práticas contabilísticas, nomeadamente a revisão do classificador económico, que continua a não permitir a adequada especificação de um conjunto relevante de operações, ou a atribuição e disponibilização de dotações adequadas ao longo do ano, de modo a eliminar os pagamentos em atraso;
- ◆ 12 focam melhorias importantes ao nível dos sistemas de gestão e controlo, destacando-se as que visam, na AC, a conclusão do inventário do património imobiliário e, na SS, a definição do quadro aplicável à unidade de tesouraria;
- ◆ 9 visam suprir lacunas e fragilidades ao nível do reporte da informação, como sejam as relacionadas com a carteira de ativos financeiros, o *stock* da dívida pública e as operações imobiliárias da AC.

Finalmente, é de referir que o MF e o MTSSS consideraram algumas recomendações totalmente implementadas, sem que tenham sido tomadas quaisquer medidas ou em que as ações tomadas e os progressos registados são insuficientes. Esta posição prejudica a adoção, pelo menos no curto prazo, de medidas para colmatar as deficiências que fundamentaram a formulação dessas recomendações. Este é o caso das relativas à indevida inclusão como EPR no OE e na CGE de SFA da AC, à inclusão na CGE da dívida das entidades que integram o perímetro da Conta para além da dívida direta, bem como da informação sobre o risco inerente às garantias prestadas e à divulgação das limitações quanto à especialização do exercício pelas entidades da SS.



DECISÃO

Em sessão do Plenário Geral, os Juízes do Tribunal de Contas deliberam, nos termos da alínea f) do n.º 1 do art. 74.º e da alínea a) do art. 75.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovar o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2023.

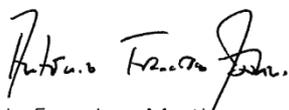
Lisboa, Sala das Sessões do Tribunal de Contas, em 27 de setembro de 2024



José Fernandes Farinha Tavares, Presidente

Ana Furtado

Ana Margarida Leal Furtado, Relatora e Coordenadora



António Francisco Martins



Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria



Paulo Jorge Nogueira da Costa



Maria Cristina Flora Santos



Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes



Paulo Heliodoro Pereira Gouveia



José António Mouraz Lopes

Maria de Fátima Mata-Mouros de Aragão Soares Homem

Nuno Miguel Pereira Ribeiro Coelho

António Manuel Fonseca da Silva

Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes

Luís Filipe Cracel Viana

Mário António Mendes Serrano

José Manuel Gonçalves Santos Quelhas

Votou favoravelmente mas não assinou por ter participado na Sessão por videoconferência

Luís Miguel Delgado Paredes Pestana Vasconcelos

Votou favoravelmente mas não assinou por ter participado na Sessão por videoconferência

Sofia Ilda Moura de Mesquita da Cruz David

Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita

FUI PRESENTE

Vitor Francisco da Cruz Melo



Anexos

A. O PROCESSO ORÇAMENTAL

A1. Execução das medidas de política orçamental no RCGE 2023 vs previsão no ROE 2023/PE 2023-2027

Quadro A 1 – Execução das medidas de política orçamental no RCGE 2023 vs previsão no ROE 2023 / PE 2023-2027
(contabilidade nacional)

(em milhões de euros)

MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL		Previsão OE 2023/ PE 2023-2027	Execução RCGE 2023	Desvio execução vs previsão
Receita		-24	114	138
Aumento das despesas com pessoal ^(a)		202	202	0
Aumento das pensões		157	188	31
Aumento das deduções no IRS a partir do 2.º filho ^(a)		-10	-10	0
Incentivo ao autoconsumo/venda de excedente de produção de energias renováveis à rede ^(a)		-5	-5	0
Incentivo fiscal à recuperação		-150	-63	87
Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes, rações e alimentação animal		-60	-55	5
Redução do IVA da eletricidade ^(a)		-67	-67	0
Transição para o mercado regulado gás ^(a)		-60	-60	0
Isenção das taxas moderadoras		-31	-16	15
Despesa		5 220	4 949	-271
INVARIANTES	Progressões e promoções ^(a)	284	284	0
	Aumento da Remuneração Mensal Mínima Garantida para 761,58€ ^(a)	118	118	0
	Contratações em curso ^(a)	110	110	0
	Pensões (aumento pensão média e entradas vs saídas; atualização regular pensões)	1 427	1 710	283
	Atualização do indexante de apoios sociais (IAS)	155	173	18
	Aumento do abono de família e alteração de escalões	66	74	9
	Garantia infância	53	86	33
	Complemento garantia infância ^(c)	30	4	-26
	Aumento de lugares na RNCCI	43	67	24
	Gratuidade das creches (ano letivo 2022/2023)	40	113	73
	Investimentos estruturantes	457	264	-193
	Entrega material militar	172	141	-31
	Lei de Programação Militar	20	20	0
	Lei de Programação de Infraestruturas da Administração Interna	64	28	-37
	Consumos intermédios	1 078	674	-404
	Juros devidos pelas administrações públicas	1 197	1 087	-110
	Transferência para o Orçamento da UE	-93	-4	90
Impacto no saldo		-5 245	-4 836	409
Receita		-382	-382	0
MEDIDAS DE POLÍTICA	Valorização salarial de 52,11€, com mínimo de 2% e alterações a carreiras ^(a)	338	338	0
	Adicional da valorização salarial a 1% ^{(a) (b)}	95	95	0
	Aumento limiar de isenção do subsídio de refeição (4,77€ -> 5,2€) ^(a)	-88	-88	0
	Aumento limiar de isenção do aumento extra do subsídio de refeição (5,2€ -> 6€) ^{(a) (b)}	-163	-163	0
	Aumento das pensões	61	61	0
	Atualização dos escalões a 5,1% ^(a)	-300	-300	0
	Reforma do Mínimo de existência ^(a)	-200	-200	0
	Redução transversal das taxas ^(a)	-200	-200	0
	Alargamento do IRS jovem ^(a)	-15	-15	0

(em milhões de euros)

MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL		Previsão OE 2023/ PE 2023-2027	Execução RCGE 2023	Desvio execução vs previsão
	Atualização escalões IRS – correção SMN e dependentes (a) (b)	-50	-50	0
	Atualização das taxas de IUC, ISV, IABA, IT, IMT a 4% (a)	134	134	0
	Fim gradual das isenções de ISP (a)	5	5	0
	Despesa	1 748	1 824	76
	Valorização salarial de 52,11€, com mínimo de 2% (a)	620	620	0
	Valorização salarial – aumento extra 1% (a) (b)	245	245	0
	Alterações a carreiras (a)	221	221	0
	Aumento do subsídio de alimentação (4,77€ -> 5,2€) (a)	77	77	0
	Aumento extra do subsídio de alimentação (5,2€ -> 6€) (a) (b)	143	143	0
	Aumento intercalar das pensões (b)	500	553	53
	Reforço complemento solidário para idosos	53	50	-3
	Gratuidade das creches (reforço em 2023)	20	41	21
	Apoio a estudantes do ensino superior deslocados	10	15	5
	Revisão de despesa (a)	-141	-141	0
	Impacto no saldo	-2 131	-2 207	-76
	Receita	-2 168	-1 696	471
	Aumento das pensões	6	1	-4
	Redução de retenções na fonte para apoiar encargos de habitação (a)	-250	-250	0
	IVA zero alimentar (b)	-410	-323	87
	Redução do ISP	-1 458	-1 073	385
	Gasóleo e gás profissional para transporte público de passageiros (a)	-25	-25	0
	Apoio extraordinário aos custos com combustíveis na agricultura	-30	-27	3
	Despesa	1 329	1 445	116
	Complemento excecional a pensionistas do setor bancário	50	11	-39
	Complemento excecional de pensão (medida de 2022)		5	5
	Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens (b)	201	199	-2
	Apoio extraordinário às famílias mais vulneráveis (b)	379	347	-33
	Apoio extraordinário à renda (b)	250	269	19
	Bonificação de juros (b)	200	2	-198
	Manutenção do preço dos passes e tarifas	66	50	-16
	Apoio extraordinário a instituições particulares de solidariedade social		27	27
	Apoio para alimentação das famílias mais carenciadas		13	13
	Apoio extraordinário às famílias (medida 2022)		6	6
	Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais (medida de 2022)		3	3
	Redução das tarifas de acesso às redes na eletricidade		200	200
	Regime transitório de estabilização de preços do gás		76	76
	Apoio extraordinário ao gás natural		53	53
	Apoios a setores de produção agrícola e pescas (b)	183	236	53
	Apoio a projetos de produção de energia renovável e armazenamento de eletricidade		12	12
	Outros encargos		8	8
	Receita de fundos europeus		70	70
	Impacto no saldo	-3 497	-3 142	355
	Despesa	574	1 299	725
	IP Indemnização	236	0	-236
	Conversão de ativos por impostos diferidos em crédito tributário	120	117	-3
	Decisão Judicial “Barragem do Fridão”	218	228	10
	Perdas adicionais Parvalorem		916	916
	Decisões judiciais ANACOM		39	39
	Impacto no saldo	-574	-1 299	-725
	Impacto total no saldo	-11 446	-11 484	-38

(a) Impacto final não disponível dado que a execução no RCGE é igual à previsão no ROE/PE.

(b) Medida de política apresentada na PE 2023-2027.

(c) Execução considerada em medidas invariantes, em paralelo com a previsão, pelo que os subtotais e saldos diferem dos constantes do Quadro 2.4 do RCGE 2023.

Fonte: MF, ROE 2023 (Quadros 3.2, 3.3 e Al.1, pp. 108, 109 e 362) e RCGE 2023 (Quadros 2.3 e 2.4, pp. 14 e 15). Cálculos TC.



B. CONTA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

B1. Erros na quantificação de fluxos financeiros com as autarquias locais

O Quadro B 1 quantifica os lapsos detetados na identificação dos fluxos financeiros com as autarquias locais constantes dos Quadros 3.48 – “Fluxos financeiros com a Administração Local” e 3.49 “Fluxos financeiros destinados à Administração Local: operações extraorçamentais” do RCGE, que resultam essencialmente de:

- ◆ Erros de classificação económica – o serviço processador da receita (ou da despesa) registou a operação numa classificação que agrega transações com a administração local, sem que a entidade pagadora (ou recebedora) pertença a esse setor;
- ◆ Não integração da informação constante dos sistemas centrais nos quadros (despesa com juros da dívida pública classificados como pagos a entidades da administração local), lapso reconhecido em contraditório pelo MEF e pela DGO;
- ◆ Os sistemas de informação centrais não dispõem da desagregação da informação que permita a sua identificação (reposições não abatidas nos pagamentos, receita extraorçamental).

Quadro B 1 – Erros detetados na identificação de fluxos financeiros com as autarquias locais

	(em euros)
Receita orçamental sobreavaliada no quadro da CGE pelo efeito conjunto de	39 563 761,84
Incluir transferências que não foram pagas por entidades da AL (ACSS recebeu da DGAL)	41 288 030,65
Não incluir reposições não abatidas nos pagamentos, registadas pelas seguintes entidades	1 724 268,81
Fundo Ambiental	757 796,62
Turismo de Portugal	489 608,94
IFAP	403 930,71
IEFP	66 286,57
INEM	6 210,00
Universidade de Aveiro	435,97
Despesa orçamental subavaliada pelo efeito conjunto de	100 977,13
Incluir pagamentos a entidades que não integram a AL (a)	1 013 603,39
O Fundo Ambiental pagou ao TNSJ	702 627,26
Agência Nacional Erasmus+ pagou à Cruz Vermelha Portuguesa	120 823,50
Fundo para o Serviço Público de Transportes pagou à CP, ao IMT, à Universidade de Coimbra e ao Agrupamento de Escolas Infante D. Pedro	121 649,50
DGRDN pagou ao IMT	68 503,13
Não incluir juros da dívida pública pagos a entidades da AL	912 626,26
Receita extraorçamental subavaliada por não ser identificada nos sistemas centrais, registada por	14 461 164,34
AD&C	13 526 071,67
IFAP	935 092,67
Despesa extraorçamental sobreavaliada por incluir verbas orçamentais	2 723 721,81
AD&C	2 723 721,81

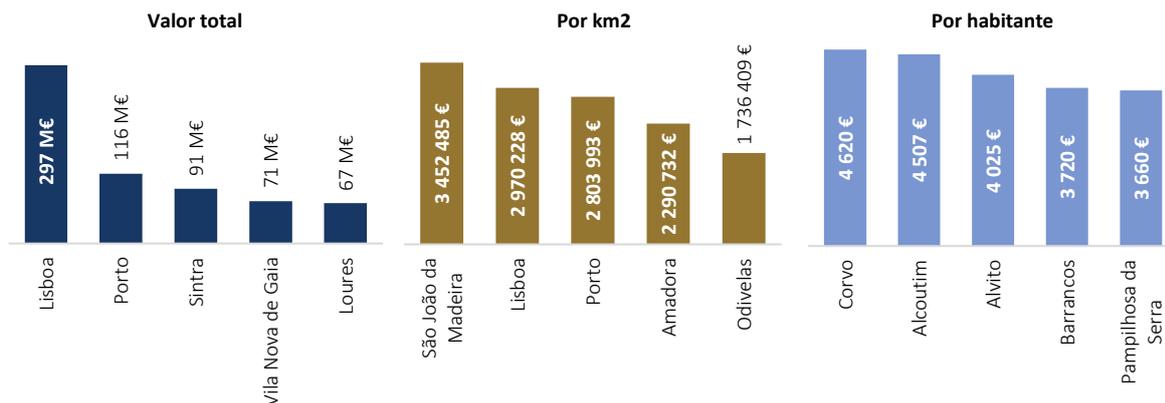
(a) Em contraditório, o Fundo Ambiental, o IMT e a DGRDN confirmaram que se tratou de lapsos na classificação económica e o primeiro acrescentou que, no âmbito dos trabalhos de prestação de contas iria reclassificar esta despesa.

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

B2. Fluxos com autarquias locais por município (grandes e pequenos recebedores)

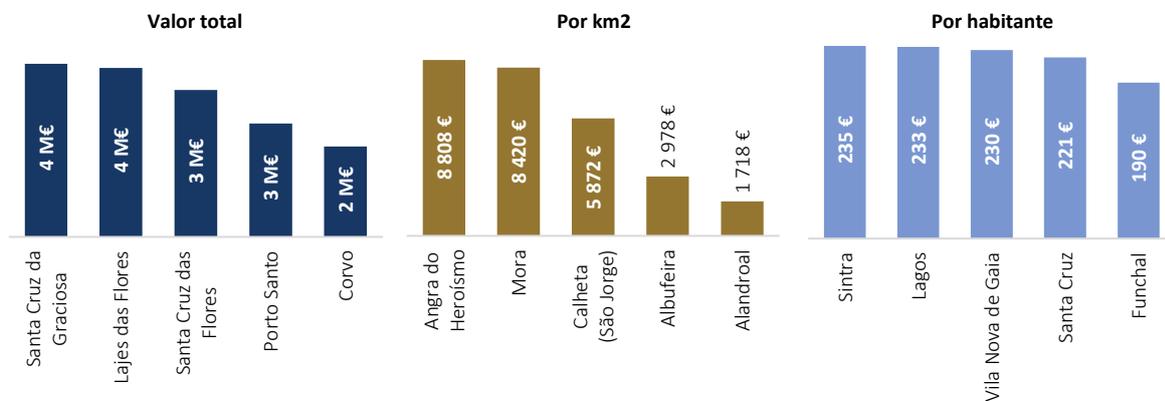
Os dados deste ponto abrangem cerca de 98% do esforço financeiro com as autarquias locais e resultam da identificação das entidades locais beneficiárias desses fluxos e respetiva afetação ao município a que pertencem¹.

Gráfico B 1 – Recebedores de maior volume de fluxos financeiros



Fonte: Serviços processadores de fluxos para as autarquias locais.

Gráfico B 2 – Recebedores de menor volume de fluxos financeiros



Fonte: Serviços processadores de fluxos para as autarquias locais.

B3. Regime de contabilização das receitas

O regime de contabilização das receitas do Estado (RCRE)², em vigor há 24 anos, visava estabelecer as bases de atuação das diversas entidades intervenientes no circuito de gestão das receitas, definir os níveis de responsabilidade e de uniformização dos procedimentos, determinando que a contabilização deve ser assegurada diretamente pelas próprias entidades administradoras. O cumprimento integral deste regime é ainda mais importante face aos desenvolvimentos decorrentes da implementação da LEO 2015, como a criação da ECE (e neste contexto, a importância de uma identificação clara das entidades que atuam como agentes do Estado,

¹ Não foi solicitada informação para financiamentos de valor reduzido, nem foram alocadas verbas destinadas a entidades supraconcelhias (por exemplo comunidades intermunicipais).

² Definido pelo DL 301/99, de 05/08 e regulamentado pela Portaria 1 122/2000, de 28/07.

pelo facto de lhes caber administrar receitas do Estado¹, parte fundamental da ECE) e a implementação do modelo de gestão e controlo de tesouraria.

Porém do exame realizado, verifica-se que o RCRE nunca foi integralmente cumprido, porquanto:

- ◆ Não existe despacho de transição relativamente às entidades que passaram a dispor do SGR, bem como de nomeação formal do responsável pela contabilização da receita.

Em contraditório, o MEF e a DGO referiram que “...está em causa o disposto no n.º 3 da Portaria n.º 1122/2000, de 28 de julho, cujo efeito prático perde oportunidade dado o disposto no artigo 31.º do DLEO2023 (...), vem referenciar que os serviços sem autonomia financeira devem relevar a sua receita orçamental no SGR”. Porém, o art. 31.º do DLEO 2023 só vem confirmar que os serviços sem autonomia financeira devem relevar a sua receita orçamental no SGR, enquanto o n.º 3 da referida Portaria exige averiguar se esses serviços reúnem condições para a transição, o que só pode ser objeto de apreciação casuística e justifica a necessidade do despacho de transição.

- ◆ A lista das entidades administradoras de receitas do Estado (EARE) publicada pela DGO só identifica, no início do exercício orçamental, as entidades administradoras que inscrevem previsões de receita e vai incluindo trimestralmente novas entidades, à medida que reportam execução, quando estas deveriam constar também da lista inicial, se lhes compete por lei a administração e contabilização de uma receita do Estado.
- ◆ Subsiste a falta de interligação dos sistemas próprios das EARE ao SGR – com destaque para os sistemas da AT, dado o peso da receita contabilizada por esta entidade.
- ◆ Continua a manter-se a intervenção dos serviços cobradores com funções de caixa do Tesouro (como o IGCP e a AT), prevista como transitória no RCRE, na contabilização das receitas designadamente pela necessidade de reporte de receita do Estado por entidades que não possuem SGR (como os SFA ou as autarquias). Neste ponto, destaca-se o progresso verificado com a disseminação do SGR pelos estabelecimentos de educação dos ensinos básico e secundário em 2023.
- ◆ Ao nível da execução orçamental de 2023, foram contabilizados 724 M€ em impostos por entidades da AC e 235 M€ pela SS², sem que estas entidades sejam formalmente EARE. Estão em causa receitas relacionadas com os jogos sociais do Estado concessionados à SCML e com o imposto do jogo e imposto do jogo *online* cobrados pelo Turismo de Portugal³. Esta situação resulta do facto de vários diplomas atribuírem funções de liquidação e coordenação destas receitas às referidas entidades sem que tivesse havido uma articulação destes diplomas com o RCRE.

¹ Uma vez que se mantém o conceito de entidade administradora na LEO 2015, nos termos do n.º 4 do seu art. 49.º.

² Para além da SS, as entidades que contabilizam valores mais relevantes destas receitas como impostos são: Turismo de Portugal (295 M€), SCML (192 M€), ACSS (117 M€), IPDJ (75 M€), Fundo de Fomento Cultural (26 M€) e Autoridade Nacional de Proteção Civil (17 M€).

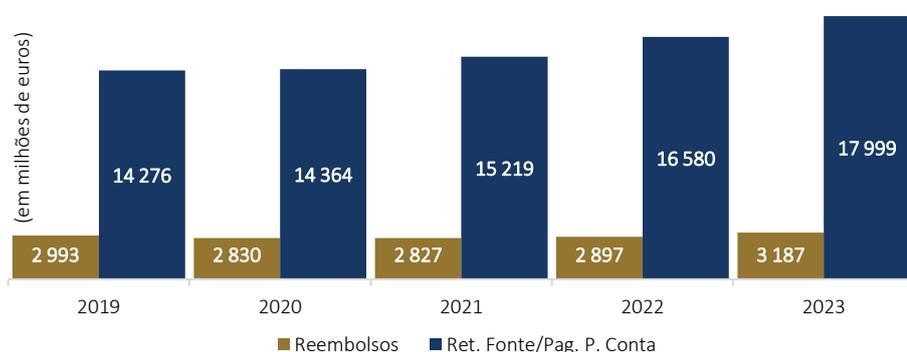
³ Estas receitas da SCML e Turismo de Portugal estão classificadas em outros impostos indiretos.

B4. 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 2019 a 2023 (Gráfico B 3), verifica-se:

- ◆ As retenções na fonte e os pagamentos por conta representam, em média, 86,8% da cobrança de IRS² e a sua componente mais significativa são as retenções na fonte sobre os rendimentos do trabalho. Registaram 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 a partir de 2022, atingindo 13 002 M€ em 2023, mais 8,1% que no ano anterior (12 023 M€), explicado pelo aumento do emprego, massa salarial e valorizações remuneratórias.
- ◆ Os reembolsos traduzem um excesso de cobrança que, em 2019, ascendia a 21,8% das retenções e dos pagamentos por conta efetuados no ano anterior, peso que tem vindo a diminuir chegando aos 19,0% em 2022, mas que subiu novamente em 2023, para os 19,3%. Desta evolução, conclui-se que os ajustamentos introduzidos nas tabelas de retenção não conduziram ainda à diminuição dos reembolsos, sendo de notar que os mais recentes foram aplicados a partir de julho de 2023, pelo que o seu impacto nos reembolsos só se fará sentir a partir de 2024³.

Gráfico B 3 – Evolução das componentes do IRS entre 2019 e 2023



Nota: 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 da 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 85,5% de contributo pelas retenções na fonte e de 1,2% para os pagamentos por conta.

³ Os reembolsos a efetuados num dado ano corrigem o excesso de cobrança do ano anterior.



B5. Receitas fiscais consignadas

Quadro B 2 – Receitas fiscais consignadas por entidades destinatárias – 2021-2023

(em milhões de euros)

Impostos e entidades destinatárias	2021	2022	2023
Impostos cobrados pela AT	3 401	3 515	4 005
IRS	496	495	530
Municípios – participação variável no IRS	475	480	511
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	9	0	1
Fundo de Estabilização Tributário – consignação de até 5% da cobrança coerciva	12	15	18
IRC	343	401	631
Camões, I.P - Consignação de receita de IRC			20
Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social – consignação de 2 p.p. das taxas de IRC	337	394	605
Fundo de Estabilização Tributário – consignação de até 5% da cobrança coerciva	5	7	6
Impostos diretos diversos	476	480	497
Fundo de Resolução – contribuição do setor bancário	187	204	215
Fundo de Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético – contribuição extraordinária do setor energético	131	110	113
Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social – adicional ao IMI	124	127	126
Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social – adicional sobre o setor bancário	34	38	39
A distribuir (Lei 24-B/2022, de 30/12) – Contrib. de solidariedade temporária do setor de distribuição alimentar			5
IVA	998	1 039	1 119
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social – IVA Social	915	970	1 028
Municípios – Participação na receita do IVA	57	42	61
Turismo de Portugal – IVA Turismo	14	14	16
Fundo de Estabilização Tributário – consignação de até 5% das cobranças coercivas	11	13	13
ISP	820	819	940
Infraestruturas de Portugal – contribuição do serviço rodoviário	615	609	690
Fundo Ambiental (financiamento do PART e outras consignações)	165	200	240
Fundo Florestal Permanente – adicional às taxas de imposto	25		
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	10	10	10
Fundo de Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético	5		
IABA	48	56	59
Serviço Nacional de Saúde – IABA sobre bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes	48	56	59
Impostos indiretos diversos	222	225	229
Rádio e Televisão de Portugal – contribuição sobre o audiovisual	184	187	191
Serviço Nacional de Saúde – contribuição extraordinária dos fornecedores do SNS de dispositivos médicos	20	19	18
Administração Central do Sistema de Saúde – contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica	17	18	18
Fundo de Estabilização Tributário – consignação de até 5% das cobranças coercivas	1	1	1
Impostos cobrados por outras entidades (SCML, Turismo de Portugal)	796	873	981
Lotarias, resultados de exploração de apostas mútuas e outros impostos indiretos (SCML)	588	631	621
Segurança social	194	211	205
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	185	198	192
Administração Central do Sistema de Saúde	96	104	103
Instituto Português do Desporto e Juventude	59	56	61
Outras entidades (a)	56	61	59
Imposto do jogo (Turismo de Portugal)	208	242	360
Turismo de Portugal	164	203	295
Segurança social	18	19	30
Outras entidades (b)	26	20	35
Total	4 198	4 388	4 985

(a) Fundo de Fomento Cultural (20 M€ em 2021 e 2022 e 22 M€ em 2023), Autoridade Nacional de Proteção Civil (16 M€ em 2021, 18 M€ em 2022 e 17 M€ em 2023), Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (6 M€ em 2021, 2022 e 2023), organismos do Ministério da Educação (5 M€ em 2021 e 12 M€ em 2022 e 9 M€ em 2023) e Organismos da Presidência de Conselhos de Ministros (4 M€ em 2021, 2022 e 2023) e Fundo de Salvaguarda do Património Cultural (5 M€ em 2021, 3 M€ em 2022 e 1 M€ em 2023).

(b) Fundo de Fomento Cultural (2 M€ em 2021, 3 M€ em 2022 e 4 M€ em 2023), Instituto Português de Desporto e Juventude (10 M€ em 2021, 8 M€ em 2022 e 13 M€ em 2023), Administração Central do Sistema de Saúde (11 M€ em 2021, 7 M€ em 2022 e 14 M€ em 2023), organismos do Ministério da Economia e Mar (1 M€ em 2023), Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna (2 M€ em 2021, 2022 e 2023) e organismos do Ministério da Saúde (1 M€ em 2023).

Fonte: SGR, CGE 2021 a 2023 (Quadro A 30 – Receitas gerais consignadas a outras entidades contabilizadas pela AT) e SIGO. Cálculos TC.

B6. Receita não fiscal – principais entidades

Quadro B 3 – Receita não fiscal – principais entidades

(em milhões de euros)

Entidades	2022	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 2023	Variação 2022/2023
						UE	Outras			
Caixa-Geral de Aposentações, IP	4 576	4 051	13	0	1		3 615		7 681	3 105
Autoridade Tributária e Aduaneira	1 269		311	366	311	8	2	1	999	-270
Instit. do Emp. e Formação Profissional	1 066		1	0	45	170	774	0	990	-76
Fundo Ambiental	873		113	745	6	57	0		921	48
Ensino Superior e Serviços de Ação Social	863		379	146	36	305	42	2	910	47
Ag. de Gest. da Tes. e da Dívida Pública	79		13	0	839		0		852	773
Infraestruturas de Portugal	717		403	133	10	267		9	822	106
IAPMEI – Agência para a Comp. e Inovação	158		7	8	19	775	1	0	809	651
Inst.de Prot. e Assistência na Doença – ADSE	757	5	0	800	0				805	48
Entidades do SNS	527		176	131	87	219	64	3	681	154
Direção Geral do Tesouro e Finanças	966		4	47	571		1	6	628	-338
Inst. de Fin. da Agricultura e Pescas	575		0	0	31	469	34		534	-41
Estab. de Ed. e Ensinos Básico e Secundário	137		1	59	208	22	117	0	408	271
Instit. Gestão Fin. e Equipamentos da Justiça	387		343	0	36	11	0	0	390	3
Instituto dos Registos e do Notariado	385		360	0	0	5		0	365	-20
CP – Comboios de Portugal	315		0	293	11	0		0	305	-10
Metro do Porto	120		19	67	91	103	1	3	285	165
Fundo de Garantia de Depósitos	12		4		2		253		260	248
Fundo de Resolução	242				51		161		213	-29
Metropolitano de Lisboa	178			137	4	40	0		181	3
Instit. da Hab. e da Reabilitação Urbana	48			13	4	157		0	175	126
Parpública – Participações Públicas	65			0	161				161	96
Autoridade Nacional das Comunicações	131		132			0	0	0	132	1
Parque Escolar	21			112	17	0			129	108
Fundo de Acidentes de Trabalho	115		126		0		2		129	14
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	105		116	8	1	2			127	22
Outros	3 724	142	1 051	794	508	716	277	182	3 670	-54
Total	18 410	4 198	3 573	3 861	3 051	3 326	5 345	206	23 560	5 150

Fonte: SGR e SIGO. Cálculos TC.



B7. Taxas não identificadas – principais entidades

Quadro B 4 – Taxas não identificadas – principais entidades

(em milhões de euros)

Designação do Serviço	Receita
Instituto Nacional de Emergência Médica, IP	151
Fundo de Acidentes de Trabalho	121
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	115
INFARMED – Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde	68
Fundo Ambiental	54
Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil	50
Fundo para as Relações Internacionais	29
Fundo de Garantia Automóvel	29
Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões	21
Instituto Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP	21
Instituto Nacional da Propriedade Industrial	20
Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais	16
Direção-Geral de Alimentação e Veterinária	15
Agência para a Energia	13
Marinha	13
Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna	11
Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos	10
Total	760

Nota: Os serviços contabilizaram estas taxas na rubrica 0401999978 – Receitas Próprias – Outras taxas diversas, 0401999978 – Receitas de Impostos – Outras taxas diversas e uma entidade na rubrica 040199B0C0 – Taxas Diversas - Outras.

Existem ainda 94 entidades com receita nas duas primeiras rubricas acima referidas, totalizando 98 M€.

Fonte: SGR e SIGO Cálculos TC.

B8. Regimes de apoio ao contribuinte para regularização de dívidas na fase de pagamento voluntário

A lei prevê duas modalidades de cobrança das dívidas tributárias, o pagamento voluntário, que é aquele que o contribuinte efetua dentro do prazo¹, e a cobrança coerciva². Com vista a assegurar o pagamento de impostos sem recurso à cobrança coerciva, a lei tem instituído regimes e mecanismos de pagamento que visam facilitar o cumprimento voluntário de obrigações fiscais pelo contribuinte³, cabendo à AT colaborar e informar o contribuinte sobre os seus direitos e obrigações, contribuindo desse modo para a promoção e apoio ao cumprimento e regularização das dívidas tributárias, designadamente na fase de pagamento voluntário⁴.

¹ N.º 1 do art. 84.º do CPPT (que se refere ao pagamento voluntário dos impostos e demais prestações tributárias). Na fase de cobrança voluntária (durante o prazo de pagamento voluntário) a lei permite que possam ser efetuados pelo contribuinte pagamentos parciais, que não podem ser inferiores a um determinado montante (metade da unidade de conta, salvo quando se trate do pagamento do remanescente em dívida) – n.ºs 2 e 3 do art. 84.º do CPPT.

² Art. 78.º do CPPT.

³ Constitui obrigação principal do sujeito passivo o pagamento da dívida tributária (n.º 1 do art. 31.º da Lei Geral Tributária) e, do lado da entidade de direito público, existe o direito de exigir o cumprimento de prestações tributárias, e de cobrar impostos, função atribuída, essencialmente, à AT (cfr., designadamente, n.º 3 do art. 103.º da Constituição da República Portuguesa, n.ºs 2 e 3 do art. 1.º e alínea a) do n.º 2 do art. 8.º da LGT, e alínea a) do n.º 1 do art. 10.º do CPPT).

⁴ Arts. 55.º e 59.º da LGT, que respeitam, respetivamente, aos princípios do procedimento tributário e ao princípio da colaboração mútua – entre a administração tributária e os contribuintes existe um dever de colaboração recíproco.

De entre alguns exemplos de medidas recentes, refira-se:

- ◆ Relativamente ao pagamento de impostos em prestações, a aprovação de um regime de pagamento em prestações na fase pré-executiva (entre o final do prazo de pagamento voluntário e a instauração do processo de execução fiscal)¹, prevendo a lei as seguintes possibilidades:
 - ◇ Regime regra² de até 36 prestações, que abrange dívidas de IRS, IRC, IVA, IMT e IUC, e que deve ser pedido pelo contribuinte por via eletrónica, até 15 dias após o termo do prazo para pagamento voluntário, e que envolve a prestação de garantia, à exceção de planos até 12 prestações e dívidas de valor reduzido (até 5 000€ para pessoas singulares e até 10 000€ para pessoas coletivas).
 - ◇ Pagamento em prestações a título oficioso³, ou seja, planos prestacionais criados automaticamente pela AT, sem necessidade de prestação de garantia, desde que a dívida se encontre em fase de cobrança voluntária, seja de valor reduzido e não tenha sido apresentado pedido de pagamento nos termos do regime regra. Esta medida visou apoiar os *“contribuintes que, teoricamente, terão menos apoio técnico externo para os ajudar a conhecer e encontrar soluções para garantir o cumprimento das suas obrigações fiscais, libertando ainda os cidadãos e a administração de procedimentos burocráticos, para solicitação desses planos e procedimentos de autorização”*⁴.
- ◆ A extinção de prestações tributárias por compensação com créditos de natureza tributária, criando uma “conta-corrente” entre os contribuintes e o Estado⁵, que se aplica às retenções na fonte, tributações autónomas e respetivos reembolsos, relativamente a vários impostos⁶, a pedido do contribuinte, que indica os créditos e dívidas objeto dessa compensação⁷. A AT tem 10 dias para responder, havendo lugar a deferimento tácito e concessão do pedido de compensação, caso não seja proferida decisão⁸.
- ◆ Flexibilização intra-anual do pagamento do IVA em até 3 prestações mensais⁹, para sujeitos passivos que tenham a sua situação tributária e contributiva regularizada, sem necessidade de prestação de garantia nem cobrança de juros ou penalidades.

¹ Aprovado pelo DL 125/2021, de 30/12, que alterou, designadamente, o regime de pagamento em prestações de tributos nas fases pré-executiva e executiva, tendo revogado a parte relativa ao pagamento em prestações constante do DL 492/88, de 30/12 (que regulamentava a cobrança e as formas de reembolso do IRS e IRC) - art. 18.º. O diploma referido entrou em vigor em 01/07/2022.

² Arts. 2.º a 8.º do DL 125/2021, de 30/12.

³ Arts. 9.º a 12.º do DL 125/2021, de 30/12.

⁴ Preâmbulo do DL 125/2021.

⁵ Aprovado pela Lei 3/2022, de 04/01, tendo entrado em vigor a 01/07/2022 (art. 6.º).

⁶ N.º 1 do art. 1.º da Lei 3/2022, relativamente ao IRS, IRC, IVA, IEC, IMI, Adicional ao IMI, IMT, IS, IUC e ISV. O art. 90.º do CPPT já prevê a compensação no caso de existência de dívidas tributárias com créditos tributários por iniciativa do contribuinte, mas com esta lei passa a poder ser utilizado para créditos tributários que ainda não estão em fase de execução fiscal – o pedido pode ser apresentado a partir do momento da liquidação e até à extinção do processo de execução fiscal – n.º 2 do art. 1.º e n.º 2 do art. 3.º.

⁷ Arts. 2.º, 3.º e n.º 3 do art. 4.º – a AT efetua a compensação, extinguindo a obrigação (e o processo de execução fiscal, se a dívida estiver nessa fase) quando o montante do crédito for suficiente e constituindo um pagamento parcial, quando inferior.

⁸ A AT pode, no prazo de um ano contado da data em que foi requerida a compensação tacitamente diferida, intentar ação judicial visando a declaração da sua ineficácia, por não estarem verificados os respetivos pressupostos (art. 5.º).

⁹ Regime previsto no art. 16.º-C do DL 125/2021, de 30/12, aditado pelo art. 6.º do DL 85/2022, de 21/12 (que introduz, designadamente, medidas de flexibilização de diversas obrigações declarativas, de pagamento e de faturação, tendo alterado o DL 125/2021), em vigor a partir de 01/01/2023 (art. 9.º). De notar que não permite transferir obrigações de pagamento entre anos económicos.

**B9. Despesa por classificação económica****Quadro B 5 – Despesa consolidada da AC por classificação económica – 2022-2023**

(em milhões de euros)

Classificação económica	2022		2023		Variação	
	Total	%	Total	%	Valor	%
Despesa corrente	72 996	92,5	74 422	91,5	1 426	2,0
Despesas com pessoal	19 017	24,1	20 284	24,9	1 267	6,7
Aquisição de bens e serviços	12 461	15,8	13 227	16,3	765	6,1
Juros e outros encargos	6 398	8,1	6 564	8,1	166	2,6
Transferências correntes	33 215	42,1	32 558	40,0	-657	-2,0
Subsídios	883	1,1	885	1,1	2	0,2
Outras despesas correntes	968	1,2	669	0,8	-299	-30,9
Diferenças de consolidação	54	0,1	234	0,3	180	334,7
Despesa de capital	5 920	7,5	6 887	8,5	967	16,3
Investimento	3 877	4,9	4 204	5,2	327	8,4
Transferências de capital	1 639	2,1	2 264	2,8	625	38,1
Outras despesas de capital	330	0,4	293	0,4	-37	-11,1
Diferenças de consolidação	74	0,1	125	0,2	51	69,3
Despesa efetiva	78 916	100,0	81 308	100,0	2 393	3,0

Fonte: SIGO, CGE 2023 e 2022. Cálculos TC (exclui todas as receitas e despesas classificadas em ativos e passivos financeiros e operações extraorçamentais).

B10. Erros de especificação na despesa

Parpública - Participações Públicas (SGPS), SA (25 M€): despesa orçamental relativa a pagamento de dividendos processada a título de outras despesas de capital quando tem a natureza de despesa corrente. Em contraditório, a Parpública reconhece a inadequada especificação da operação, referindo que tomou “...*devida nota para situações futuras*”.

B11. Despesa efetiva consolidada por programa orçamental

Quadro B 6 – Despesa efetiva consolidada por programa orçamental – 2023

(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	426	277	7	22 557	46	11	23 324	28,4
PO14 – Saúde	5 948	8 281	8	134	394	47	(a) 14 811	18,0
PO12 – Ensino básico e sec. e admin. escolar	5 354	616	14	562	57	35	6 638	8,1
PO08 – Gestão da dívida pública		0	6 373			5	6 378	7,8
PO01 – Órgãos de soberania	323	37	0	5 223	9	1	5 594	6,8
PO07 – Finanças	591	249	18	3 548	48	155	4 610	5,6
PO16 – Infraestruturas e habitação	405	654	116	315	2 188	78	3 756	4,6
PO11 – Ciência, tecnologia e ensino superior	1 741	449	0	641	225	30	3 086	3,8
PO05 – Segurança interna	2 007	227	0	153	61	6	2 455	3,0
PO04 – Defesa	1 187	560	1	60	501	12	2 321	2,8
PO15 – Ambiente e ação climática	250	220	79	1 128	465	52	2 195	2,7
PO02 – Governação	228	776	19	166	27	405	(b) 1 620	2,0
PO06 – Justiça	1 126	378	0	18	39	7	1 569	1,9
PO09 – Economia e Mar	110	87	2	1 237	25	12	1 473	1,8
PO17 – Agricultura e alimentação	183	155	10	795	50	63	1 255	1,5
PO10 – Cultura	181	193	4	136	36	6	(c) 558	0,7
PO03 – Representação externa	224	68	0	191	33	36	552	0,7
Subtotal (antes da consolidação entre programas)	20 284	13 227	6 652	36 865	4 204	962	(d) 82 194	100,0
Consolidação entre programas (a deduzir)			88	1 158			1 246	
Diferenças de conciliação (a somar)		6	-99	453			360	
Despesa efetiva consolidada	20 284	13 232	6 465	36 161	4 204	962	81 308	

- (a) Menos 1 M€ do que o valor inscrito no Quadro 4.1 da CGE 2023 devido à consolidação de transferências da Direção Executiva do Serviço Nacional de Saúde (serviço de transferências) para o respetivo SFA.
- (b) Menos 1 M€ do que o valor inscrito no Quadro 4.1 da CGE 2023 devido à consolidação de transferências: da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (serviço de transferências) para o respetivo SFA; da Gestão Administrativa e Financeira da PCM para orgânicas da mesma entidade; e da Direção-Geral da Administração e Emprego Público para orgânicas da mesma entidade.
- (c) Menos 4 M€ do que o valor inscrito no Quadro 4.1 da CGE 2023 devido à consolidação de transferências identificadas da Gestão Administrativa e Financeira da Cultura para orgânicas da mesma entidade.
- (d) No total menos 6 M€ do que o valor inscrito no Quadro 4.1 da CGE 2023 devido à consolidação de transferências identificadas nas alíneas a) a c). Em contraditório, o MEF justifica as divergências por "...falta de identificação adequada, pelas entidades executoras, da entidade contraparte, o que impediu a afetação dos montantes em causa ao programa a que respeitam...". Porém, a análise integrada dos ficheiros da despesa e da consolidação permite concluir que se trata de transferências entre entidades do mesmo programa orçamental, sendo necessário melhorar a consistência da informação prestada.

Fonte: CGE 2023 (Quadro 4.1), SIGO e DGO (ficheiros da consolidação). Cálculos TC (exclui todas as receitas e despesas classificadas em ativos e passivos financeiros e operações extraorçamentais).

B12. Limite máximo de acréscimo de endividamento

A LOE, anualmente, estabelece limites para o financiamento do Estado e gestão de dívida pública. Dos vários limites, a CGE apenas faz referência ao limite de endividamento líquido global direto. É essencial que, de futuro, todos os limites da LOE sejam demonstrados na Conta, na medida, em que são determinações da Assembleia da República que abrangem aspetos distintos da gestão e sustentabilidade da dívida, tais como as condições gerais do financiamento, a exposição cambial, os valores da dívida flutuante, compra em mercado e troca de títulos.

Limite de endividamento líquido global direto

Este é o único limite a que a CGE faz referência e, não estando em causa o seu cumprimento, salienta-se que a LOE (art. 110.º) fixou o limite de endividamento líquido global direto em 16 000 M€, podendo ser acrescido de 50,0% das amortizações da dívida fundada previstas para o ano seguinte e abatido do pré-financiamento realizado em 2022 (saldo transitado para 2023), fixando-o assim em 24 544 M€¹.

Para efeitos de demonstração do cumprimento deste limite, o Quadro 3.57 do RCGE 2023 apresenta um decréscimo do endividamento de 7 609 M€.

Porém, uma vez que a LOE 2023 estabelece que o apuramento da dívida deve ser feito numa base consolidada, a informação refletida no RCGE (Quadro 3.57) suscita as seguintes dúvidas:

- ◆ No caso da dívida direta: o acréscimo de endividamento líquido apresentado (7 463 M€) é calculado com base nos fluxos de receita e de despesa de passivos financeiros (ao valor de encaixe) e considera os fluxos de *swaps* associados. Ou seja, não foi realizado com base no efetivo endividamento do ano. Em 2023, o valor do endividamento (ao valor nominal) que resulta das operações realizadas é superior em 1 477 M€² aos respetivos fluxos líquidos usados naquele cálculo³. Àquele acréscimo (7 463 M€), a demonstração abate o endividamento líquido do Estado a outras entidades da administração central (8 596 M€). Contudo, a CGE não especifica como este apuramento foi realizado, nem apresenta a dívida e as entidades consideradas⁴.
- ◆ No caso da dívida dos SFA, embora seja apresentado o valor do acréscimo de endividamento líquido do ano (-943 M€), não permite a respetiva verificação por não especificar a forma como foi apurado, nem a que entidades respeita esta dívida⁵.

Como o Tribunal tem referido em Pareceres anteriores, para o apuramento do limite do endividamento líquido global direto, 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, Volume I, Tomo III da CGE), bem como o *stock* consolidado.

¹ Cfr. Quadro 3.56 do RCGE. Em 2022, o correspondente valor foi de 29 463 M€.

² Considerando apenas os valores da CGE (Mapa 15 – Movimento da dívida direta do Estado, o acréscimo do endividamento do ano foi de 8 941 M€, sem operações de derivados financeiros, e comparando com o valor usado no Quadro 3.54) do RCGE. Se expurgarmos os fluxos de capital de *swaps* desta demonstração do RCGE, a diferença entre usar o valor nominal ou o valor de encaixe é ainda maior, passando de 1 477 M€ para 2 048 M€.

³ O exemplo que melhor evidencia, em 2023, a diferença entre usar no cálculo do endividamento os valores nominais ou os de encaixe é o das OT. Em valor nominal, as emissões de OT totalizaram 13 294 M€, o correspondente valor de encaixe foi inferior em 2 001 M€ (o valor recebido foi 11 293 M€). Da mesma forma, em valor nominal, as amortizações de OT totalizaram 15 440 M€, o correspondente custo foi de 15 567 M€ (+127 M€) (cfr. ponto 2.5.4.).

⁴ No âmbito do contraditório, o MEF e o IGCP referem que “...o valor de EUR 8.596 milhões é apurado a partir da classificação económica da base de dados da receita e da despesa de passivos financeiros da DGO”.

⁵ Em contraditório, o MEF e o IGCP referem que o “...valor de EUR 943 milhões corresponde ao valor do endividamento líquido do subsector dos SFA (incluindo EPR) face a outros de acordo com a execução orçamental final de 2023 da DGO”.

A falta desta informação condiciona a verificação do efetivo cumprimento dos limites fixados pela Assembleia da República em cada OE. O MEF e o IGCP referem que este limite não pode ser “...verificado através da variação do valor nominal da dívida, porquanto essa possa sofrer alterações que não resultam de decisões do Governo ou do gestor de dívida e que distorcem o verdadeiro valor de acréscimo de endividamento efetivamente decidido”. O IGCP vem ainda reconhecer “...as limitações dos sistemas e o reporte de informação por parte do subsector dos SFA (com inclusão das EPR)” propondo “...uma reunião conjunta com o Ministério das Finanças de forma a se poder encontrar um compromisso entre as recomendações do Tribunal...” e as limitações assinaladas.

Limite para a contratação de empréstimos pelo IHRU

O limite para a contratação de empréstimos por parte do IHRU é definido no art. 111.º da LOE 2023 como sendo de 85 M€ para um período de 4 anos (2023-2026), o que constitui um afastamento da prática anterior de limites anuais (p.ex.: o art. 142.º da LOE 2022 que definiu um limite de 50 M€ para o ano). A monitorização do cumprimento deste limite plurianual no âmbito da CGE não deverá ser descurada. Note-se que o valor em 2023 de novos empréstimos foi já de 41 M€.

Limite do produto de emissão de dívida pública

A LOE 2023¹ autorizou o Governo a contrair empréstimos amortizáveis e a realizar outras operações de endividamento cujo produto de emissão, líquido de mais e menos valias, não excedesse, na globalidade, a soma dos valores dos limites de acréscimo de endividamento líquido global direto estabelecidos nos termos dos artigos 110.º e 117.º com o montante das amortizações e de outras operações de redução de dívida pública realizadas no ano. Trata-se de um limite aplicável a todos os subsectores.

A CGE e o respetivo Relatório não fazem referência ao cumprimento desta determinação da AR. O Tribunal solicitou ao IGCP que demonstrasse o cumprimento do limite. Na sua demonstração, o IGCP não apresenta o valor do produto das emissões do ano, nem apresenta o valor das amortizações e outras operações de redução de dívida, essenciais para a verificação do cumprimento deste limite.

Para que seja demonstrado o respeito por este limite, é necessário que de futuro a Conta apresente o valor do produto das emissões dos empréstimos públicos dos SFA e as respetivas amortizações, à semelhança do que já acontece para a dívida direta, a cargo do IGCP.

Restantes limites da LOE 2023 relativos à gestão da dívida pública

Foi, igualmente, solicitado ao IGCP que demonstrasse o cumprimento dos demais limites fixados pela AR, não havendo evidência de incumprimento.

¹ Alíneas a), b) e c) do n.º 1 do art. 113.º.



B13. Erros nos Mapas da CGE relativos ao património financeiro

Os mapas da CGE¹ que integram a informação prestada pelas entidades quanto aos diferentes tipos de anulação de créditos apresentam algumas inconsistências:

- ◆ O Mapa 29 é omissivo, quanto às conversões de créditos em capital da Efacec, da Conset e da Arco Ribeirinho, respetivamente nos valores de 209,5 M€, 9,6 M€ e 3,5 M€ realizadas pela Parpública e também quanto à extinção de créditos, detidos pela Transtejo na Soflusa, por confusão no valor de 7,3 M€. Em contraditório, o MEF e a Parpública referem que foi pedido parecer à Comissão de Normalização Contabilística sobre a questão do tratamento contabilístico a aplicar às conversões de créditos realizadas no quadro dos aumentos de capital da CONSEST e Arco Ribeirinho, tendo obtido a informação que *“...os aumentos de capital por conversão de créditos não originam fluxo orçamental”*. Ora, o que está em causa não é a contabilização do fluxo orçamental, mas sim a falta de comunicação à DGO dessas operações de conversão de créditos.
- ◆ Relativamente à Parvalorem, o Mapa 28 não compreende o registo de dações em pagamento (4,8 M€) mas inclui os valores relativos aos bens entregues para abate ao crédito, indevidamente sobrevalorizados pelas entregas realizadas aos devedores para efeito de graduação de créditos (1,4 M€); o Mapa 29 não inclui as anulações apuradas em período posterior ao reporte realizado à DGO (8,8 M€). Em contraditório, a Parvalorem indicou que *“...vai tomar as devidas diligências para antecipar o registo destes movimentos, evitando assim diferenças...”*, afirmação também confirmada pelo MEF.
- ◆ O Mapa 32 compreende todos os perdões de dívida efetuados pelo FCGM, mesmo nos casos em que as dívidas anuladas estejam refletidas em contas extraorçamentais, não constituindo dívida ao Fundo, mas sim à DGTF ou ao FEI. Em contraditório, o FCGM referiu *“...estas situações não são comunicadas pelo BPF à DGTF, sendo que esta obrigação de comunicação não se encontra prevista no mandato de recuperações de crédito celebrado entre a DGTF e o FCGM”* e ainda que, no caso de *“...registos de write-off, isso não inviabiliza que sejam devolvidas, à entidade garante, as verbas que venham a ser recuperadas em momento posterior.”*. Importa sinalizar que esta informação não sendo disponibilizada à DGTF, pode conduzir à sobrevalorização dos créditos no exato valor das anulações.

Relativamente às inconsistências detetadas sobre as anulações reportadas pelas entidades, a DGO apenas refere que a informação integrada nesses mapas foi transmitida nos seus serviços *online* pelas próprias entidades. Porém, o Tribunal assinala a necessidade de clarificar as instruções às entidades quanto à natureza da informação que deve ser reportada para que possa ser completa.

Relativamente à informação que integra a CGE² sobre as participações detidas pelas EPR, detetaram-se as seguintes situações:

- ◆ num total de 86 EPR gestoras de ativos financeiros, o Quadro releva apenas a informação de 13 EPR, encontrando-se omissas carteiras relevantes quanto à gestão de participações sociais, nomeadamente da Oitante, da SCML e da Estamo;

¹ Integram o Volume II, Tomo I, Mapas 28 “Créditos satisfeitos por dação em pagamento ou por compensação”, 29 “Créditos objeto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de consolidação” e 32 “Créditos anulados por força de decisão judicial ou por qualquer outra razão”.

² RCGE, Quadro 2.12 Participações detidas pelas empresas públicas reclassificadas em 2022 e 2023.

- ◆ falta de consistência entre a informação de 2023 e a que integrou a CGE 2022, designadamente no que respeita à carteira da AICEP e nalgumas participações da Parvalorem;
- ◆ informação incompleta quanto às participações sob gestão de EPR, designadamente da CP e da ML;
- ◆ saída da carteira do Fundo para a Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial¹, sem ter ainda ocorrido o encerramento da liquidação², tendo os seus acionistas, o IAPMEI e a DGTF, mantido a respetiva participação em carteira.

B14. Falta de harmonização na contabilização dos fluxos do património financeiro

Conforme mencionado no PCGE 2022, o Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social entendeu que o regime do FCT não é aplicável às relações de trabalho estabelecidas com os serviços da administração direta e indireta do Estado, tendo notificado várias entidades no sentido de estas anularem os contratos de trabalho ativos registados no FCT e solicitarem o reembolso dos contratos já cessados e não reembolsados. Todavia, constata-se que diversos SFA/EPR mantiveram o regime de entregas ao FCT, situação que pode resultar do desconhecimento da não aplicabilidade do regime do FCT.

Face à inexistência de orientações quanto à contabilização das devoluções e dos reembolsos desta participação, estas receitas têm sido registadas de forma diversa³, situação que prejudica a transparência e rigor das contas públicas.

A DGO entende que as despesas associadas ao FCT devem ser inscritas na rubrica 01.03.05. “Despesas com pessoal – Segurança Social – Contribuições para a segurança social”⁴, tal como as do Fundo de Garantia de Compensação do Trabalho (FGCT). Em contraditório, reiterou este entendimento e que o reembolso do FCT “...a reverter para a entidade empregadora ser, apenas, uma possibilidade.” e ainda que as entregas feitas “...são obrigatórias, pelo menos enquanto o valor da conta individualizada do trabalhador não atingir o limite de compensação a entregar...”. Ora, o Tribunal reitera que não é correta a utilização da mesma rubrica para a inscrição dessas despesas, atendendo à natureza distinta dos dois fundos: o FGCT é um fundo mutualista, com encargos obrigatórios que não são convertíveis em unidades de participação e o FCT é um fundo de capitalização, cujas entregas, não são obrigatórias⁵ e são aplicadas em unidades de participação, com possibilidade de recuperação/reembolso por parte da entidade empregadora, independentemente de pagar ou não a compensação ao trabalhador.

¹ Prestou informação sobre o património financeiro gerido em 2023, não tendo comunicado o encerramento da liquidação.

² Em março de 2023 foi aprovada a adoção de Deliberação Unânime por Escrito relativa à dissolução e entrada em liquidação do FRME.

³ Ocorreram registos de receita como, nomeadamente, “Transferências correntes”, “Venda de bens e serviços correntes”, “Outras receitas correntes” e “Ativos financeiros”.

⁴ A maioria das entidades efetuou o registo conforme as orientações da DGO.

⁵ Embora essas entregas continuem a ser realizadas pelos SFA/EPR, não constituem uma obrigação, conforme é reconhecido pelo IGFCCS.



B15. Erros de especificação do património financeiro

Erros ao nível da classificação de receita e despesa de ativos financeiros, destacando-se a contabilização:

- ◆ Pela Oitante e de forma reiterada das receitas obtidas com o reembolso/redução de capital de fundos de investimento imobiliário (4,5 M€ em 2023) na rubrica venda de bens de investimento, quando se trata de receitas decorrentes do resgate de unidades de participação de fundos de investimento e para as quais se encontra prevista uma rubrica específica no classificador económico da receita de ativos financeiros. Acresce ainda que o registo da verba como receita de bens de investimento também não é consistente com a registo na contabilidade financeira dessas unidades de participação em inventários. Em contraditório, a Oitante refere que este registo está em consistência com o registo contabilístico e com a aplicação do princípio da substância sobre a forma, alegando que “...tendo em conta que os ativos dos Fundos de Investimento Imobiliário (...) são compostos por imóveis sendo objetivo destes Fundos a sua alienação, à semelhança do objetivo definido para os ativos imobiliários detidos diretamente pela Oitante, não sendo objetivo (...) deter estes fundos para valorização ou rendimento.”. Esclarece-se que, como o Tribunal tem recorrentemente assinalado, o procedimento da Oitante é incorreto porque: i) o princípio da substância sobre a forma não se aplica à execução orçamental mas tão somente à contabilidade financeira; ii) o classificador das receitas e despesas é bastante claro quanto à contabilização do resgate de unidades de participação de fundos de investimento como receita de ativos financeiros; e iii) o registo das respetivas receitas como venda de bens de investimento também não é consistente com a contabilização em inventários, dado que o produto da alienação de “mercadorias” deveria de ser registado como venda de bens e serviços correntes. Finalmente, a Oitante, com este procedimento, afeta o saldo orçamental, ao contabilizar indevidamente como receita efetiva uma receita de ativos financeiros.
- ◆ Pelo IFAP e de forma reiterada das despesas relacionadas com o reforço da participação no *European Investment Fund-FoF*, como transferências de capital, no valor de 5 M€.
- ◆ Pela Parparticipadas da receita obtida com a liquidação do Banco Efisa, no valor de 4,9 M€, como outras receitas correntes quando se trata de uma receita resultante de uma participação financeira. Em contraditório o MEF e a Parparticipadas informaram a intenção de proceder “...à correção do registo deste tipo de receitas em situações futuras.”.
- ◆ Pela EAS da despesa de 0,6 M€ associada à subscrição de unidades de participação no Fundo de capital de Risco *Bluecrow Innovation Fund V* como aquisição de bens de capital.
- ◆ Pela ANI da receita proveniente de reembolso de empréstimos concedidos no âmbito das medidas da pandemia de COVID-19, no valor de 0,2 M€ como operações extraordinárias, tendo a entrega da verba sido inscrita como despesa com ativos financeiros.

Assinala-se, ainda, o Fundo de Dívida e Garantias que deduziu à despesa de ativos financeiros valores que deveriam ter sido registados como receita (0,5 M€ de juros de aplicações CEDIC e 0,3 M€ de outras receitas).

C. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

C1. Medidas excecionais e temporárias destinadas a mitigar os efeitos do choque geopolítico

Medidas de mitigação do choque geopolítico

Quadro C 1 – Financiamento das medidas de mitigação do impacto do choque geopolítico

(em milhões de euros)

Financiamento	Integração de Saldos		Total (OSS)
	OE	OE	
Apoio extraordinário famílias mais vulneráveis	10	363	373
Complemento excecional de pensão		5	5
Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais	18		18
Apoio extraordinário por pessoa dependente	2		2
Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens		200	200
Apoio para alimentação das famílias mais carenciadas		13	13
Apoio extraordinário à renda		273	273
Subtotal	30	855	884
Apoio extraordinário a Instituições Particulares de Solidariedade Social		27	81
Total	30	882	912

Fonte: IGFSS. Cálculos TC.

Quadro C 2 – Medidas de mitigação do impacto do choque geopolítico

(em milhões de euros)

	2022		2023	
	CSS	OSS final	CGE	Taxa exec. %
Receita efetiva por arrecadar				
Diferimento do pagamento de contribuições 2022 (DL 30-D/2022, de 18/04) (a)	3		0,1	
Total da Receita efetiva por arrecadar	3		0,1	
Despesa efetiva				
Apoio extraordinário famílias mais vulneráveis	368	379	347	91,4
Complemento excecional de pensão	648	5	5	99,9
Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais e Apoio extraordinário por pessoa dependente	138	22	3	13,1
Apoio extraordinário à renda		273	269	98,4
Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens		202	199	98,9
Apoio para alimentação das famílias mais carenciadas		20	13	64,8
Apoio extraordinário a Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)	155	31	27	88,5
Total Despesa Medidas de Impacto do Choque Geopolítico	1 310	931	863	92,7

(a) Até 31/12 foram cobrados 2,8 M€, ficando por cobrar 78 950,64€.

Fonte: CGE 2023 e ofício IGFSS IGFSS/30014/2024, de 05/03.

**Quadro C 3 – Medidas excecionais e temporárias com impacto na CSS 2023**

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, pago em 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.
	DL 21-A/2023, de 28/03 ²	30€ mensais por agregado familiar beneficiário da tarifa social de energia elétrica (TSEE). Têm também direito a este apoio as famílias que não sejam beneficiárias da TSEE, mas que pelo menos um dos membros do agregado familiar seja beneficiário de uma das prestações sociais mínimas. Apoio pago ao trimestre.
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 ³ , 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 excecional a pensionistas	DL 57-C/2022, de 06/09	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: 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. b) Complemento por dependência. c) Complemento por cônjuge a cargo. d) Complemento extraordinário de solidariedade. e) Complemento extraordinário de pensões de mínimos.
Apoio às famílias para pagamento da renda	DL 20-B/2023, de 22/03 ⁴	Apoio mensal, não reembolsável, correspondente a uma percentagem do valor da renda mensal fixado no contrato de arrendamento destinado a suportar a diferença entre o valor da renda mensal devida e o resultante da aplicação, ao rendimento médio mensal dos titulares do contrato de arrendamento ou subarrendamento, de uma taxa de esforço máxima de 35%. O montante mensal do apoio extraordinário à renda tem o limite máximo de 200€. Quando o montante do apoio for inferior a 20€, o pagamento é efetuado semestralmente.
Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens	DL 21-A/2023, de 28/03	15€ mensais por beneficiário, pago por trimestre. São considerados elegíveis para beneficiar deste apoio os titulares de abono de família para crianças e jovens, correspondentes aos 1.º, 2.º, 3.º ou 4.º escalões de rendimentos do agregado familiar.
Apoio para a alimentação das famílias mais carenciadas	Portaria 45-A/2023, de 10/02 e Portaria 133/2023, de 15/05	30€ pelo número de elementos que compõem o agregado familiar apoiado pelo Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (PO APMC). O subsídio é de atribuição mensal, até ao máximo de 2 meses.

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 Revoga os arts. 4.º a 8.º do DL 28-A/2022, de 25/03.

³ 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.

⁴ Alterado pela Lei 56/2023, de 06/10, e pelos DL 91/2023, de 11/10, 103-B/2023, de 09/11, e 43/2024, de 02/07. O art. 158.º do DL 17/2023, de 29/01, introduziu regras para o apuramento dos dados do apoio.

Medida	Diploma	Descrição
Apoio extraordinário a Instituições Particulares de Solidariedade Social (Sustentado no Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário para o Biénio 2023–2024)		Cláusulas Específicas – Área Estratégica 1. Segurança Social - Capítulo A - Acordos de Cooperação Cláusula I – comparticipação extraordinária do pagamento, no valor de 8 M€ para respostas sociais com Acordo de Serviço de Apoio Domiciliário (SAD), em função do n.º de lugares em acordo, a atribuir em setembro de 2023 . Cláusula III – comparticipação extraordinária no valor de 23 M€, a atribuir em dezembro 2023 , para mitigar os efeitos da inflação. Cláusula V – antecipação de 1,8 p.p. da atualização global prevista para 2024.

C2. Execução orçamental por sistemas e subsistemas

Quadro C 4 – Sistema de Proteção Social de Cidadania

(em milhares de euros e %)

Designação	Sistema de Proteção Social de Cidadania											
	Subsistema Solidariedade			Subsistema Proteção Familiar			Subsistema Ação Social			Total		
	Valor	Tx.Exec.	Tvh	Valor	Tx.Exec.	Tvh	Valor	Tx.Exec.	Tvh	Valor	Tx.Exec.	Tvh
Receitas Correntes	4 910 114	100,1	-6,9	2 340 723	98,7	30,5	2 717 211	83,4	6,8	9 968 047	94,6	3,7
Impostos Indiretos	-	-	-	0	n.a.	n.a.	235 009	104,3	2,1	235 009	104,3	2,1
Taxas, multas e outras penalidades	111	3 228,5	478,6	63	5 716,8	341,5	2 033	256,7	5,3	2 208	277,1	12,4
Rendimentos da propriedade	-	-	-	-	-	-	7 116	827,0	749,2	7 116	827,0	749,2
Transferências correntes	4 908 729	100,1	-6,9	2 340 660	98,8	30,5	2 452 439	81,3	7,0	9 701 828	94,3	3,7
Venda de bens e serviços correntes	-	-	-	-	-	-	20 177	146,7	10,2	20 177	146,7	10,2
Outras receitas correntes	1 274	55,5	42,1	0	0,0	-20,7	436	19,9	-26,0	1 710	29,8	15,0
Receitas de Capital	-	-	-	-	-	-	199 704	12,0	3 160,5	199 704	12,0	3 160,5
Transferências de capital	-	-	-	-	-	-	350	25,0	0,0	350	25,0	0,0
Ativos financeiros	-	-	-	-	-	-	199 354	11,9	3 352,1	199 354	11,9	3 352,1
Outras receitas de capital	-	-	-	-	-	-	0	0,0	n.a.	0	0,0	n.a.
Outras Receitas	108 951	102,1	-56,5	22 713	95,9	-74,7	244 351	100,0	-26,8	376 015	100,3	-44,2
Reposições não abatidas nos pagamentos	24 222	110,1	13,0	16 603	94,4	-3,1	18 539	99,8	-1,7	59 364	102,1	-5,9
Saldo da gerência anterior	84 729	-	-	6 110	-	-	225 812	100,0	-27,0	316 651	100,0	-48,2
Receita Total	5 019 065	100,1	-9,2	2 363 435	98,7	25,4	3 161 265	61,1	9,6	10 543 766	83,8	2,4
Receita Efetiva	4 934 336	100,1	-6,8	2 357 326	98,7	30,1	2 736 100	83,5	6,5	10 027 761	94,6	3,6
Despesas Correntes	4 864 077	97,1	-10,5	2 363 224	98,7	25,9	2 742 386	79,7	6,9	9 969 687	91,9	0,9
Despesas com pessoal	51 127	88,4	0,3	23 806	88,9	34,9	68 418	82,1	6,6	143 351	85,4	7,7
Aquisição de bens e serviços	9 802	63,7	-9,8	4 762	64,4	26,7	45 280	34,4	11,8	59 844	38,7	8,6
Juros e outros encargos	639	58,6	-30,4	310	59,2	-2,2	367	47,0	-21,3	1 317	54,9	-22,7
Transferências correntes	4 802 184	97,3	-10,6	2 334 188	98,9	25,8	2 554 598	86,5	7,6	9 690 970	94,6	0,9
Subsídios	137	94,0	-0,9	67	95,0	39,2	73 395	27,0	-14,1	73 598	27,0	-14,0
Outras despesas correntes	188	35,4	-26,1	91	35,8	2,7	327	42,5	-7,9	607	39,0	-13,5
Despesas de Capital	2 067	100,0	0,0	-	-	-	76 056	4,6	-27,2	78 123	4,7	-26,6
Aquisição de bens de capital	-	-	-	-	-	-	209	5,0	-67,5	209	5,0	-67,5
Transferências de capital	2 067	100,0	0,0	-	-	-	41 957	84,3	1 030,6	44 024	85,0	661,9
Ativos financeiros	-	-	-	-	-	-	33 890	2,2	n.a.	33 890	2,2	n.a.
Passivos Financeiros	-	-	-	-	-	-	0	0,0	n.a.	0	0,0	n.a.
Despesa Total	4 866 144	97,1	-10,5	2 363 224	98,7	25,9	2 818 442	55,2	6,2	10 047 810	80,3	0,6
Despesa Efetiva	4 866 144	97,1	-10,5	2 363 224	98,7	25,9	2 784 553	79,6	8,4	10 013 921	91,8	1,3
Saldo Global	152 921			211			342 823			495 955		
Saldo Efetivo	68 191			- 5 898			- 48 453			13 840		

Nota: As taxas de execução foram calculadas tendo em conta os valores do OSS Final, que tinham sustentação nas alterações orçamentais.

Fonte: CGE 2023.



Quadro C 5 – Sistema Previdencial

(em milhares de euros e %)

Designação	Sistema Previdencial								
	Repartição			Capitalização			Total		
	Execução	Tx. Exec.	Tvh	Execução	Tx. Exec.	Tvh	Execução	Tx. Exec.	Tvh
Receitas Correntes	26 633 568	101,0	8,8	1 096 828	97,3	9,9	27 730 396	100,9	8,9
Contribuições para a Segurança Social	25 113 371	103,8	12,5	-	-	-	25 113 371	103,8	12,5
Taxas, multas e outras penalidades	102 273	118,2	15,5	-	-	-	102 273	118,2	15,5
Rendimentos da propriedade	113 798	1 111,4	2 994,4	473 545	94,0	-8,7	587 343	114,2	12,5
Transferências correntes	1 268 205	62,9	-37,5	623 182	100,0	30,0	1 891 388	71,7	-24,6
Venda de bens e serviços correntes	27 974	60,9	-2,1	101	201,4	9,9	28 074	61,0	-2,1
Outras receitas correntes	7 946	87,0	12,1	-	-	-	7 946	87,0	12,1
Receitas de Capital	260	0,0	-81,5	16 955 928	71,5	42,3	16 956 188	58,9	42,3
Venda de bens de investimento	252	2,5	-67,9	231	132,6	100,0	483	4,7	-46,3
Transferências de capital	-	-	-	3 934 419	99,6	51,2	3 934 419	99,6	51,2
Ativos financeiros	8	0,0	n.a.	13 021 264	65,9	39,8	13 021 272	53,0	39,8
Passivos financeiros	0	0,0	n.a.	-	-	-	0	0,0	n.a.
Outras receitas de capital	0	0,0	n.a.	15	3 008,5	-	15	3 008,5	n.a.
Outras Receitas	3 574 446	101,5	20,2	1 185 784	100,2	309,8	4 760 230	101,2	45,8
Reposições não abatidas nos pagamentos	173 585	144,1	-32,6	2 694	336,6	365,0	176 279	145,4	-31,7
Saldo da gerência anterior	3 400 861	100,0	25,2	1 183 090	100,0	309,7	4 583 951	100,0	52,5
Receita Total	30 208 273	86,4	10,0	19 238 540	74,0	45,7	49 446 813	81,1	21,6
Receita Efetiva	26 807 404	101,2	8,4	5 034 187	99,1	39,8	31 841 591	100,9	12,4
Despesas Correntes	22 382 863	95,3	4,6	9 461	70,3	-6,2	22 392 324	95,3	4,6
Despesas com pessoal	176 676	99,5	5,1	1 555	80,0	1,5	178 231	99,3	5,1
Aquisição de bens e serviços	41 060	67,2	6,0	1 008	33,8	-45,7	42 068	65,7	3,6
Juros e outros encargos	2 249	66,7	-23,9	2 561	85,1	13,1	4 8106	75,4	-7,9
Transferências correntes	21 403 778	98,2	5,3	-	-	-	21 403 805	98,2	5,3
Subsídios	758 195	52,6	-12,3	-	-	-	758 195	52,6	-12,3
Outras despesas correntes	905	11,5	-84,8	4 310	78,3	-2,9	5 215	39,0	-49,7
Despesas de Capital	7 674 115	84,3	190,0	19 056 724	82,5	58,7	26 730 839	83,0	82,4
Aquisição de bens de capital	50 847	52,2	12,9	0	0,0	-100,0	50 847	51,9	12,8
Transferências de capital	3 934 868	99,6	51,2	-	-	-	3 934 868	99,6	51,2
Ativos financeiros	3 688 400	76,8	283 609 533,1	19 056 724	82,5	58,7	22 745 124	81,5	89,4
Passivos financeiros	0	0,0	n.a.	-	-	-	0	0,0	n.a.
Despesa Total	30 056 978	92,2	25,0	19 066 185	82,5	58,7	49 123 163	88,2	36,2
Despesa Efetiva	26 368 578	95,8	9,7	9 461	68,2	-6,9	26 378 039	95,8	9,7
Saldo Global	151 295			172 355			323 650		
Saldo Efetivo	438 826			5 024 726			5 463 552		

Nota: As taxas de execução foram calculadas tendo em conta os valores do OSS Final, que tinham sustentação nas alterações orçamentais.

Fonte: CGE 2023.

Quadro C 6 – Sistema dos Regimes Especiais

(em milhares de euros e %)

Designação	Sistema dos Regimes Especiais		
	Valor	Tx. Exec.	Tvh
Receitas Correntes	403 813	98,5	-3,1
Contribuições para a Segurança Social	-	-	-
Taxas, multas e outras penalidades	-	-	-
Rendimentos da propriedade	-	-	-
Transferências correntes	403 813	98,5	-3,1
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	403 813	98,5	-3,1
Receita Efetiva	403 813	98,5	-3,1
Despesas Correntes	403 800	98,5	-3,1
Despesas com pessoal	184	52,8	18,4
Aquisição de bens e serviços	-	n.a.	n.a.
Juros e outros encargos	-	-	-
Transferências correntes	403 616	98,6	-3,2
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	403 800	98,5	-3,1
Despesa Efetiva	403 800	98,5	-3,1
Saldo Global	13		
Saldo Efetivo	13		

Nota: As taxas de execução foram calculadas tendo em conta os valores do OSS Final, que tinham sustentação nas alterações orçamentais.

Fonte: CGE 2023.

C3. Reconhecimento e mensuração dos imóveis

Sobre o reconhecimento e mensuração dos imóveis de acordo com o SNC-AP, do exame efetuado, é de salientar o seguinte:



- ◆ 27 imóveis não se encontram relevados nas demonstrações financeiras¹ e 14 estão relevados por valor nulo². A não relevação contabilística dos imóveis e a relevação por valores nulos, não está de acordo com o preconizado no SNC-AP, suscita questões ao nível do controlo dos imóveis e subvaloriza o património da SS.
- ◆ As entidades adotaram diferentes políticas contabilísticas na mensuração das PI, o que implicará tratamento de homogeneização em sede de consolidação.

O SNC-AP estabelece que podem ser mensurados ao justo valor ou ao custo, sendo que na mensuração inicial pode ser utilizado o Valor Patrimonial Tributário (VPT)³. Este foi o procedimento adotado pelo IGFSS⁴ que atualizou todas as suas propriedades de investimento ao VPT e adotou a mensuração ao justo valor e pelo FEFSS, que já aplicava a mensuração ao justo valor e procede periodicamente, a cada dois anos, à reavaliação dos investimentos em imóveis com base em avaliações independentes. Já o ISSA, o ISSM, o FGS e o FESSPBC mantiveram a mensuração ao custo, não tendo recorrido à possibilidade de mensuração ao VPT.
- ◆ Algumas PI encontram-se ocupadas por outras entidades do perímetro de consolidação da SS, implicando, em sede de consolidação, a sua reclassificação como AFT, com o conseqüente ajustamento para o custo dos imóveis mensurados ao justo valor.
- ◆ Relativamente aos AFT (IGFSS, ISS, ISSA e ISSM)⁵, apenas o IGFSS e parcialmente o ISSA (em 17 dos seus 194 imóveis) usaram a prerrogativa permitida na transição de mensurar os referidos ativos ao VPT, que tinha por objetivo mitigar a subavaliação do património que é comum às entidades públicas, fruto da data e forma de aquisição de muitos dos imóveis. No IGFSS, a mensuração ao VPT aumentou o valor dos imóveis em 15,5 M€ e no ISSA valorizou os imóveis em 397 m€.
- ◆ Apenas o IGFSS procedeu à alteração da vida útil dos edifícios e outras construções que estão na sua posse⁶, apesar de o SNC-AP introduzir a obrigação de considerar como referência as vidas úteis que estão

¹ Foram identificados 6 imóveis no IGFSS e 21 imóveis no ISS. Em contraditório o ISS refere que “...o património imobiliário de que eram titulares os organismos extintos, incluindo ativos e passivos, foram automaticamente transferidos para o ISS, I.P., sem dependência de qualquer formalidade, pelo que, parte dos valores relevados nas demonstrações financeiras contém valores históricos, dos quais por vezes não é possível reconstituir, na totalidade, os respetivos suportes documentais dada a antiguidade dos factos”. No entanto, essa justificação apenas torna menos compreensível o facto do ISS não ter utilizado a prerrogativa de mensuração dos imóveis ao VPT, quando não existe informação fiável sobre o seu custo, de forma assegurar que as demonstrações financeiras relevem de forma adequada o valor dos mesmos. Refere ainda que “...procede ao registo contabilístico dos imóveis que estejam regularizados na Conservatória de Registo Predial”, mas essa política contabilística não tem respaldo no SNC-AP. Já o IGFSS salienta que à exceção de um imóvel em processo judicial, “...aplicou a relevação contabilística de acordo com as normas do SNC-AP com base na documentação existente, no decurso do corrente ano de 2024”.

² No ISS (seis imóveis constituídos por terreno e edificado e oito terrenos).

³ Conforme disposto no ponto 1.3.13 do Manual de Implementação do SNC-AP “...Na transição para o SNC-AP, quando não existir informação fiável e atualizada sobre o custo ou sobre o custo depreciado, estes podem ficar mensurados pelo seu valor patrimonial tributário (VPT), em substituição do justo valor”.

⁴ A mensuração ao VPT aumentou o valor dos imóveis em 68,5 M€. O IGFSS, refere na nota 8 do Anexo às Demonstrações Financeiras (ADF), que “Após o reconhecimento inicial, as propriedades de investimento serão mensuradas ao justo valor, de acordo com o valor de mercado obtido através de avaliação periódica, numa base quinzenal, ou seja, um quinto do acervo patrimonial por ano”. Foram mensurados ao VPT todas as PI à exceção do terreno urbano da Praia das Anjeiras, em Matosinhos, registado nas contas do IGFSS por 1,7 M€.

⁵ O IGFSS releva 59 M€, o ISS contabiliza 177 M€, o ISSA releva 28 M€ (mais 642 m€; 2,4%, face a 2022) e o ISSM contabiliza 27 M€ (mais 378 m€; 1,4%, face a 2022).

⁶ Os imóveis do FESSPBC já apresentavam vidas úteis compatíveis com o CC2.

previstas no Classificador Complementar 2 (CC2)¹, admitindo-se na transição, de forma extraordinária, a possibilidade de extensão da vida útil de AFT já totalmente depreciados, mas ainda em uso, com a consequente reversão de depreciações acumuladas dos mesmos².

O facto de o ISS, o ISSA (à exceção de 17 imóveis), o ISSM e o FGS não terem procedido a essa alteração afeta a correção do ativo e do património líquido e do resultado do período, quer em termos das DF das respetivas entidades, quer em termos da conta consolidada de 2023.³

- ◆ Dos 2 M€ de AFT em curso relacionados com imóveis (detidos pelo IGFSS, ISS, ISSA e ISSM), verifica-se que tanto o ISS⁴ como o ISSA⁵ apresentam como em curso obras que, dada a natureza e o tempo decorrido (desde 2019 e 2021), relativamente às quais se esperaria que o imobilizado em curso tivesse sido transferido para a respetiva conta de imobilizado por estar terminado, ou tivesse dado origem ao registo de imparidade por não estar.

C4. Bens imóveis

Com base na informação fornecida pelas entidades detentoras dos imóveis que constituem o património imobiliário da segurança social (IGFSS, ISS, ISSA, ISSM, FEFSS, FGS e FESSPBC), foi possível determinar o número de imóveis de cada entidade, sendo:

Quadro C 7 – N.º de imóveis por entidade a 31/12/2023

(em unidades)

Património Imobiliário	IGFSS	ISS	ISSA	ISSM	FEFSS	FGS	FESSPBC	Total
Propriedades de investimento:								
Terrenos e recursos naturais	835	0	111	0	2	10	0	958
Edifícios e outras construções	732	0	14	5	2	10	3	766
Sub-total	835	0	111	5	2	10	3	966
Ativos fixos tangíveis:								
Terrenos e recursos naturais	1 508	402	80	18	0	0	0	2 009
Edifícios e outras construções	1 508	421	75	57	0	0	0	2 062
Sub-total	1 508	443	83	63	0	0	0	2 097
Total	2 343	443	194	68	2	10	3	3 063

Nota: As linhas correspondentes aos Sub-totais e Totais correspondem ao número de imóveis, enquanto as restantes linhas correspondem a números de imobilizado, por ex: a um imóvel correspondem dois números de imobilizado, um para o terreno e um para o edificado, quando se trata de um terreno que tem implantado um edificado ou a um número de imobilizado quando o terreno não tem nenhum edificado implantado.

Fonte: Dados fornecidos pelas entidades e SIF. Cálculos TC.

¹ Do PCM, conforme o ponto 7 do anexo III ao DL 192/2015, de 11/09, devendo este ajustamento obedecer às instruções emanadas pela Comissão de Normalização Contabilística FAQ 44.

² FAQ 25 da CNC.

³ O ISS, em contraditório, refere que "...atendendo ao respetivo impacto desta avaliação nas Demonstrações Financeiras do ISS, IP, considerado de responsabilidade acrescida e que deve ter tempos de execução ajustados à dimensão do universo sujeito a sua verificação, não foi possível assegurar no exercício da migração dos dados, quer face ao cronograma do mesmo e do vasto universo de imobilizados que teriam que ser sujeitos a verificação/alteração prévia, quer face ao facto dos mesmos se referirem não só a unidades orgânicas centrais mas também a serviços desconcentrados, conforme estrutura do ISS, IP". Ora, importa referir que, não obstante a transição para o SNC-AP apenas se tenha efetivado em 2023, a mesma já vinha sendo preparada há algum tempo, tendo as entidades conhecimento da sua obrigação, pelo que se esperaria que nesse decurso de tempo se tivesse identificado os ajustamentos necessários a efetuar.

⁴ Fiscalização e obras de adaptação de frações a serviços.

⁵ Reconstrução de muro e obras num edifício. Em contraditório, o ISSA refere que a situação já se encontra regularizada, tendo procedido à transferência dos valores para o imobilizado definitivo.



Os valores do património imobiliário de cada entidade, são desdobrados da seguinte forma:

Quadro C 8 – Valores do património imobiliário a 31/12/2023

(em milhares de euros)

Património Imobiliário	IGFSS	ISS	ISSA	ISSM	FEFSS	FGS	FESSPBC	Total
Propriedades de investimento:								
Terrenos e recursos naturais	40 760	0	9 660	0	3 710	18	0	54 148
Edifícios e outras construções	83 368	0	1 314	15	73 116	53	19	157 885
Subtotal bruto	124 127	0	10 974	15	76 825	71	19	212 032
Depreciações acumuladas	0	0	-165	-4	0	-12	-17	-200
Subtotal líquido	124 127	0	10 809	11	76 825	59	2	211 833
Ativos fixos tangíveis:								
Terrenos e recursos naturais	14 700	23 389	8 083	809	0	0	0	46 981
Edifícios e outras construções	44 499	153 964	19 574	26 666	0	0	0	244 704
Subtotal bruto	59 199	177 354	27 657	27 475	0	0	0	291 685
Depreciações acumuladas	-37 309	-78 829	-5 415	-6 036	0	0	0	-127 589
Subtotal líquido	21 890	98 525	22 242	21 438	0	0	0	164 095
Total bruto	183 326	177 354	38 632	27 490	76 825	71	19	503 717
Total líquido	146 017	98 525	33 051	21 449	76 825	59	2	375 928

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:

- ◇ 2 827 são constituídos por uma parcela de terreno e um edificado (no valor de 475 M€ em valor bruto e 347 M€ em termos líquidos), dos quais 87 (3,1%) não têm segregado o valor da parcela de terreno do valor do edificado, prejudicando a imagem verdadeira e apropriada das contas que relevam os terrenos que estão subvalorizadas e das contas que registam os edificados que estão sobrevalorizadas¹.
- ◇ 39 permanecem sem valor patrimonial total ou parcial, dos quais 12, apesar de apresentarem número de imobilizado de terreno e edificado, não têm valor para o terreno (9) e não têm valor para o terreno e edificado (3), e 27 não têm valor nem número de imobilizado, quer para o edificado, quer para o terreno. Esta ausência de informação sobre o valor patrimonial coloca em causa a fiabilidade das contas e subvaloriza, em grande medida, o valor do património imobiliário da SS. Verificando-se que as entidades detentoras dos mesmos não aplicaram o previsto no ponto 1.3.13 do Manual de Implementação do SNC-AP que refere “...na transição para o SNC-AP, quando não existir informação fíável e atualizada sobre o custo ou sobre o custo depreciado, estes podem ficar mensurados pelo seu valor patrimonial tributário (VPT), em substituição do justo valor”.
- ◇ 61 apresentam questões de regularização da titularidade², designadamente por falta de elementos cadastrais ou incorreções nos existentes: a) 12 imóveis do IGFSS (em 9 encontra-se em curso o processo de regularização da titularidade); b) 30 imóveis do ISS (dos quais 7 encontram-se em processo de transferência para o IGFSS, 5 estão em fase de regularização patrimonial a favor do ISS e 7 o ISS não é dono do terreno onde está implantado o edifício); c) 16 imóveis do ISSM (8 dos edificados foram construídos em terreno do domínio privado da RAM, pelo então Centro de

¹ Em contraditório, o ISS refere que “...tem vindo a desenvolver um trabalho de análise às não conformidades e proposta de correções, de forma a assegurar que os cálculos das amortizações sejam realizados nos termos legalmente estabelecidos, de forma a permitir uma correta e integral inventariação contabilística dos imóveis, pelo que, vai proceder à sua regularização. Relativamente aos imóveis implantados em propriedade alheia apenas são relevados os valores respeitantes aos edifícios”. O ISSA, no mesmo âmbito, refere que a segregação do valor do terreno do valor do edificado já se encontra em curso.

² 10 não têm número de inventário atribuído nem valor.

Segurança Social da Madeira¹ e 3 imóveis em processo de regularização patrimonial); d) 3 imóveis do ISSA que aguardam a doação do imóvel.²

- ◇ 399 (13,0%) imóveis integraram o património da segurança social através da dação em cumprimento entre 1990 e 2023, relevados nas demonstrações financeiras por 46 M€ brutos e líquidos das depreciações acumuladas 44 M€ (9,2% do valor total dos imóveis), dos quais 165 (41,4%), respeitam a terrenos, no valor de 16 M€. Dos 234 imóveis constituídos por um edificado e um terreno, 101 encontram-se devolutos, a que acrescem mais 47 terrenos devolutos.
- ◇ 198 imóveis tiveram como origem a compra da parcela de terreno e/ou do edificado (144 M€, 28,6%), sendo que em 20 dos terrenos, os edificados foram construídos pela SS (25 M€). Dos 178 compostos por terreno e edificado, 9 encontram-se devolutos e 30 cedidos a outras entidades.
- ◇ 37 imóveis integraram o património da SS por via de doação, relevados pelo valor total de 27 M€³, sendo que em 22 dos terrenos, os edificados foram construídos pela SS (27 M€).
- ◇ 299 imóveis entraram na esfera do património através da extinção/incorporação de outras entidades, nos termos previstos na lei, e estão registados nas demonstrações financeiras por 88 M€.
- ◇ 13 imóveis, correspondentes a terrenos e/ou edificados, integraram o património da SS por via do direito de propriedade por usucapião, no valor bruto cerca de 10 M€, sendo que, em 3 terrenos, os edificados foram construídos pela SS, no valor de 836 m€.
- ◇ 11 imóveis resultaram de permuta dos terrenos e/ou edificados, sendo que em três casos o edificado foi construído pela SS.
- ◇ dois imóveis incorporaram o património do ISS através da forma jurídica legado. Estes imóveis encontram-se em processo de transferência para o IGFSS⁴, estando relevados contabilisticamente nas contas do ISS.
- ◆ Quanto à sua situação:
 - ◇ 1 621 imóveis arrendados: a) 365 no regime de renda livre, aplicando-se o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU); b) 1 256 em regime de renda social.
 - ◇ 516 imóveis encontram-se devolutos⁵, apurando-se relativamente a estes o seguinte: i) 40 destinam-se ao arrendamento; ii) 82 são para venda (27 em Compropriedade com a DGTf; 41 em processo de

¹ A regularização da situação matricial e registal dos imóveis envolve a intervenção da Direção Regional do Património, serviço a quem incumbe a administração do património imobiliário daquela entidade. No momento estão a decorrer procedimentos por iniciativa da Direção Regional do Património, nomeadamente levantamentos topográficos que permitirão avançar com a regularização da titularidade.

² Em contraditório, o IGFSS salienta que “...tem vindo a ser realizado um trabalho de regularização da situação registal e cadastral dos imóveis (...) Contudo, subsistem ainda algumas situações de maior complexidade (...) estando em curso a contratação de serviços externos para apoiar na realização de diligências nesta matéria”. O ISS no mesmo âmbito refere relativamente aos 30 imóveis identificados, que 5 já se encontram registados na Conservatória, e foi concluída a transferência de 1 imóvel para o IGFSS, bem como, a anulação do imobilizado do imóvel do edifício da ex-Caixa das Pescas. Informa ainda, quanto aos imóveis implantados em terrenos do Domínio Público Marítimo do Estado, que não foi possível proceder ao seu registo junto da Conservatória. O Tribunal reitera que, não obstante as dificuldades referidas pelo ISS, isso não consubstancia motivo para o não reconhecimento dos imóveis na sua contabilidade, não prevendo o SNC-AP a obrigatoriedade de apenas reconhecer os imóveis registados na conservatória, antes pelo contrário.

³ No ISSA, o valor das doações do edificado é de 187 928,12€.

⁴ Esta informação já tinha sido recolhida junto do ISS aquando da elaboração do PCGE 2022.

⁵ O IGFSS, em contraditório, refere que os imóveis que se encontram devolutos a 31/12/2023, encontram-se nas seguintes situações: “Em fase de procedimento de contratação pública para efeitos de reabilitação e conservação (...) com o objetivo (...) arrendamento. Em processo de avaliação (...) para determinação do valor de mercado para arrendamento ou venda. Aguardar a Prolação do Despacho do Senhor Primeiro-Ministro, nos termos do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 31/2022, de 9 de maio...”.



avaliação do valor do imóvel para posterior venda, 7 em processo de autorização para a venda); iii) 296 encontram-se devolutos por não reunirem condições de segurança para ocupação, sendo que 222 já se encontram em processo de reabilitação e 35 sinalizados para reabilitação; iv) para 18, está em curso o processo de transferência para o IGFSS; e v) encontra-se em avaliação se um imóvel tem características para o desenvolvimento de uma resposta social. Para os restantes, não foi devidamente especificada razão para se encontrarem devolutos, nem foi indicado o destino a dar a esses imóveis¹.

- ◇ a 22 está a ser aplicado o princípio da onerosidade².
- ◇ 330 estão a ser utilizados para a atividade operacional dos institutos, apurando-se que: a) 9 por parte do IGFSS em que: 6 estão corretamente relevados como AFT e 3 estão incorretamente classificados como PI; b) 271 estão a ser utilizados pelo ISS, para o exercício da sua atividade, (serviços locais do ISS e a serviços de ação social na forma de Estabelecimentos Integrados do ISS, em Gestão Direta³; c) 18 no ISSA (17 compostos por terreno e edificado e 1 por terreno), estão a ser objeto de utilização própria, sendo que em 3 se verifica uma ocupação parcial por parte de entidades públicas; d) 32 no ISSM, sendo 12 afetos à ação social.
- ◇ 232 imóveis estão cedidos a terceiros: a) 158 cedidos pelo ISS (dos quais 14 de forma gratuita, 132 através de acordos de gestão (10 a entidades públicas, 122 a IPSS) e 9 cedidos a entidades públicas com comparticipação nos encargos com as instalações); b) 50 cedidos pelo ISSA de forma gratuita (12 a entidades públicas e 38 a IPSS); c) 23 cedidos pelo ISSM (2 de forma gratuita ao Governo Regional da Madeira e 20 através de acordos de gestão (10 a entidades públicas e 10 a IPSS)); d) 1 cedido de forma gratuita⁴ pelo IGFSS ao Município de Gouveia.

C5. Bens móveis

Do exame efetuado à informação existente no SIF⁵, constataram-se as seguintes omissões e erros:

- ◆ Omissão de informação no inventário dos institutos sobre a localização de bens, num total de 1,5 M€⁶, 0,7% do volume financeiro bruto registado no balanço⁷. O apuramento está em linha com o registado no ano anterior (0,5% e 2,2 M€ em termos brutos)⁸ e reflete os trabalhos desenvolvidos nos últimos anos, indo ao encontro das recomendações formuladas em pareceres anteriores⁹, que se traduziram em registos informáticos mais completos e atempados, ao nível dos bens que se vão adquirindo, na

¹ Para 7 imóveis do IGFSS, apesar de na situação terem a indicação de que se encontram devolutos, nas observações referem que os imóveis estão ocupados indevidamente. Em contraditório, o IGFSS refere que a incoerência da informação fornecida ocorreu por lapso, dado o volume de dados inserido no ficheiro.

² Este valor difere do número de imóveis apurado no ponto 3.3.8. (26) uma vez que existem 4 imóveis que não se encontram registados contabilisticamente, mas está a ser cobrada a contrapartida financeira às entidades ocupantes desses imóveis.

³ Centros Infantis; Centros de Reabilitação; Equipamentos de Acolhimento Temporário; Centros de Educação Especial, etc.

⁴ No âmbito do n.º 6 do art. 119.º da Lei 12/2022, de 27/06.

⁵ Informação de cada entidade extraída do Módulo AA – Gestão do imobilizado.

⁶ Corresponde a 6 324 números de imobilizado (um número de imobilizado pode incluir vários bens). II: 602 m€, 5 273 números e ISSA 858 m€, 1 051 números.

⁷ Ativo bruto de 205,6 M€: contas 430 – Bens do domínio público, património histórico artístico, e cultural; 433 – Equipamento básico; 434 – Equipamento de transporte; 435 – Equipamento administrativo; 436 – Equipamentos biológicos e 437 – Outros ativos fixos tangíveis.

⁸ Corresponde a 5 953 números de imobilizado.

⁹ Recomendações: 27-PCGE 2022, 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.

recuperação de informação de bens adquiridos em anos anteriores¹ e ainda no abate de bens obsoletos.

- ◆ Inclusão de informação relativa à localização, mas não completa. 26,4% dos bens móveis, que refletem 21,3% do valor registado bruto, não apresentam localização completa, com morada e sala, informação essencial à imediata e expedita localização dos respetivos bens e a sua reconciliação físico-contabilística.
- ◆ Bens adquiridos no ano e que não dispõem de informação sobre localização². Verificou-se uma diminuição, quer ao nível do volume financeiro (1,5% em 2023³ e 4,9% em 2022), quer no número de bens (5,1% em 2023 e 14,5% em 2022)⁴, no entanto, 80,5% dos bens móveis, que refletem 80,1% do valor registado bruto, não apresentam localização completa, com morada e sala.
- ◆ Imobilizados registados em grupo em vez de serem registados individualmente⁵, em dissonância com o preconizado na nota 3 do CC2⁶, que refere “*Cada bem deve ser cadastrado e inventariado de per si, desde que constitua uma peça com funcionalidade autónoma e possa ser vendido individualmente*”. 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 imobilizado⁷.
- ◆ Continuam ainda a existir situações incorretamente classificadas como bens móveis⁸.
- ◆ Com a entrada em vigor do SNC-AP⁹, o CC2¹⁰ substituiu o CIBE – Cadastro e Inventário dos Bens do Estado, para os bens móveis adquiridos em 2023 e anos seguintes, mas podendo a vida útil definida nos termos do CIBE manter-se em vigor para os bens móveis anteriores a 2023. Numa análise aos períodos de vida útil atribuídos no âmbito dos dois classificadores, verificou-se:
 - ◇ Erros no cálculo das depreciações por falta de uniformidade e incorreta atribuição do período de vida útil nos termos do CIBE, em bens adquiridos antes de 2023, que já haviam sido sinalizados em pareceres anteriores e que foram migrados para o novo sistema sem alteração, com impacto nas depreciações do ano e acumuladas e no valor do ativo líquido.

¹ O IGFSS e o ISSM não têm bens por localizar.

² No II.

³ 0,3% em termos líquidos das depreciações acumuladas.

⁴ 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.

⁵ No ISS e no II.

⁶ Classificador Complementar 2 – Cadastro e vidas úteis dos ativos tangíveis, intangíveis e propriedades de investimento, publicado no DL 192/2015, de 11/09.

⁷ O ISS informou no contraditório ao PCGE 2022, que iria proceder às respetivas correções, no entanto a situação persiste, tendo referido em contraditório ao PCGE 2023 que irá identificar os imobilizados registados em grupo e proceder à sua regularização.

⁸ 45 números de imobilizado em que 21 (1 do IGFSS, 35 do ISS, 5 do II e 4 do ISSA) respeitam a ativos de obras e reparações. O ISS, em contraditório, sublinha que, já procedeu à sua análise, pelo que serão objeto de regularização contabilística no corrente exercício económico, o IGFSS salienta que “...*não tendo sido possível a regularização, em sede de migração (2023), já se encontra para ocorrer em 2024*” e o ISSA refere que os imobilizados que respeitam a obras e reparações serão alvo de processo de regularização no ano de 2024.

⁹ O SNC-AP contempla classificadores complementares a utilizar em diferentes operações, designadamente na identificação de entidades com as quais existem transações relativas a aplicações financeiras, empréstimos, transferências e subsídios (CC1), e na tipologia de bens e direitos, de cadastro e determinação das quantias das depreciações e amortizações (CC2), §5 do anexo III, do DL 192/2015, de 11/09.

¹⁰ Ponto 7 do anexo III, do DL 192/2015, de 11/09.



- ◇ Falta de uniformidade na atribuição dos períodos de vida útil¹ para os bens adquiridos em 2023, nos termos do CC2, situação que acarreta a atribuição de períodos de vida útil diferentes ao mesmo tipo de bem, com impacto na harmonização do conjunto destes bens relevados na CSS e no total das depreciações do ano e acumuladas, e consequentemente no valor do ativo líquido.
- ◇ Erros na atribuição do período de vida útil de bens classificados segundo o CC2 com vidas úteis diferentes, com impacto no valor das depreciações do ano e acumuladas e do ativo líquido.
- ◇ Subvalorização do valor das depreciações acumuladas referentes a 1 032² bens em que se verificou que o período de vida útil já se encontra ultrapassado, sem que o bem se encontre totalmente depreciado.

Quadro C 9 – Bens móveis

(em milhares de euros)

Conta	IGFSS		ISS		II		ISSM		ISSA		Total bruto	
	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor
430 Bens domi. públ., patr. hist, artístico e cultural	0	0	2	0	0	0	14	1	1	0	17	2
433 Equipamento básico	534	289	24 973	45 321	61 520	55 297	6 312	2 600	830	334	94 169	103 841
434 Equipamento de transporte	6	134	191	3 107	0	0	38	1 094	63	1 045	298	5 379
435 Equipamento administrativo	5 679	909	57 332	45 834	43 817	29 420	11 175	7 451	7 682	4 031	125 685	87 645
436 Equipamentos biológicos	0	0	19	10	0	0	0	0	0	0	19	10
437 Outros ativos fixos tangíveis	681	338	17 682	5 465	31	174	7 482	2 092	1 201	610	27 077	8 679
Total	6 900	1 670	100 199	99 737	105 368	84 891	25 021	13 238	9 777	6 020	247 265	205 555

Nota: No ISS saldo relevado no módulo FI é 8,8 m€ menor ao constante no módulo AA (-0,8 m€ na 433, -4,8 m€ na 435 e -3,1 m€ na 437).

Fonte: Módulo AA – Gestão de Imobilizado. Cálculos TC.

Quadro C 10 – Bens móveis sem localização

(em milhares de euros)

Conta	II		ISSA		Total bruto	
	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor
433 Equipamento básico	5 198	339	73	71	5 271	410
435 Equipamento administrativo	75	263	869	714	944	977
437 Outros ativos fixos tangíveis	0	0	109	73	109	73
Total	5 273	602	1 051	858	6 324	1 460

Fonte: Módulo AA – Gestão de Imobilizado. Cálculos TC.

¹ O ISS em contraditório refere que irá proceder à análise dos registos dos imobilizados e respetivas classes e promover a sua correção nos termos do CC2. Por sua vez, o IGFSS expõe que "...os prazos de vida útil (...) correspondem aos prazos (...) que se encontram parametrizados no Sistema de Informação Financeira, de acordo com a contabilização efetuada, atendendo à natureza do bem e ao tipo de utilização". Ora, não obstante o referido pelo IGFSS, os referidos prazos deverão atender ao previsto no CC2.

² 1 no IGFSS, 1 030 no ISS e 1 no II.

Quadro C 11 – Bens móveis com localização completa

(em milhares de euros)

Conta	IGFSS		ISS		II		ISSM		ISSA		Total bruto	
	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor
430 Bens domi. públ., patr. hist, artístico e cultural	0	0	2	0	0	0	14	1	1	0	17	2
433 Equipamento básico	534	289	24 933	45 243	6 651	24 885	5 398	1 969	594	173	38 110	72 559
434 Equipamento de transporte	6	134	191	3 107	0	0	38	1 094	63	1 045	298	5 379
435 Equipamento administrativo	5 679	909	57 307	41 062	43 285	28 579	8 000	2 996	4 597	2 221	118 868	75 767
436 Equipamentos biológicos	0	0	19	10	0	0	0	0	0	0	19	10
437 Outros ativos fixos tangíveis	681	338	17 678	5 463	13	167	5 866	1 726	544	361	24 782	8 055
Total	6 900	1 670	100 130	94 884	49 949	53 631	19 316	7 786	5 799	3 801	182 094	161 772

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 C 12 – Bens móveis adquiridos em 2023

(em milhares de euros)

Conta	IGFSS		ISS		II		ISSM		ISSA		Total bruto	
	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor
433 Equipamento básico	1	2	663	194	3 539	1 545	288	411	10	11	4 501	2 163
434 Equipamento de transporte	0	0	0	0	0	0	3	0	3	54	6	54
435 Equipamento administrativo	0	0	31	34	0	0	1 010	411	294	253	1 335	698
437 Outros ativos fixos tangíveis	22	4	179	103	0	0	39	29	28	16	268	151
Total	23	6	873	331	3 539	1 545	1 340	851	335	333	6 110	3 067

Fonte: Módulo AA – Gestão de Imobilizado. Cálculos TC.

Quadro C 13 – Bens móveis adquiridos em 2023 sem localização

(em milhares de euros)

Conta	II		Total bruto	
	N.º	Valor	N.º	Valor
433 Equipamento básico	310	46	310	46
Total	310	46	310	46

Fonte: Módulo AA – Gestão de Imobilizado. Cálculos TC.

Quadro C 14 – Bens móveis adquiridos em 2023 com localização completa

(em milhares de euros)

Conta	IGFSS		ISS		ISSA		Total	
	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor
433 Equipamento básico	1	2	630	192	10	11	641	205
435 Equipamento administrativo	0	0	31	34	291	251	322	285
437 Outros ativos fixos tangíveis	22	4	178	101	28	16	228	121
Total	23	6	839	328	329	277	1 191	611

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.



C6. 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 5 702 M€, 41,4% (6 022 M€ em 2022, representando 43,3%) do valor relevado no balanço como dívida de contribuintes³;
 - ◇ 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 exercícios⁴, o que também dificulta a desagregação da dívida de conta corrente em curto prazo,

¹ Recomendações: 29-PCGE 2022, 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, 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 março de 2024, no âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas em pareceres anteriores, informou que “A grande abrangência de extrações e operações de contabilização existentes que têm de ser reformuladas de forma a permitir uma melhor comparação entre sistemas”. E que “Foram realizadas reuniões entre o IGFSS, IP, ISS, IP e o II, IP no sentido de se definir regras de reconciliação entre os dados no Sistema de Informação Financeira e a conta corrente de Gestão de Contribuintes (GC). Neste seguimento foi possível, com base nas extrações informáticas, reconciliar a dívida com o balancete, para o período compreendido entre janeiro a dezembro de 2023”. Refere-se, ainda, “Continuação das reuniões de trabalho com vista à reconciliação dos valores anuais” refere por último que “Em 2024 prevê-se implementar as operações de GC na framework assente na nova versão do SIF em S4Hana. A nova metodologia assenta em três fatores: revisão dos processos de extração de SEF – Sistema de Execuções Fiscais, GC – Gestão de Contribuições, SICC – Sistema Integrado de Conta Corrente, CI – Conta Integrada para envio de informação a SID – Sistema Integrado de Dívida (passo 1); Implementação em SID dos processos de receção de informação, agrupamento e envio para SIF por operações dentro de cada subsistema (passo 2); Implementação da contabilização de cada operação na nova framework em S4Hana (passo 3)”. Em contraditório, o II salienta que o processo de validação com recurso a cruzamento entre o SIF e o GC já foi iniciado em 2023 e que se prevê que esteja terminado para efeitos da CSS de 2024, isto é, no 1.º trimestre de 2025.

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 Em contraditório, o IGFSS refere que “...dívida residente em conta corrente, que se encontra em imparidade, 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”.

⁴ 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.

e médio e longo prazos, por falta de informação do sistema auxiliar GC¹.

O II, em contraditório, informou que está em curso, em 2024, a implementação da nova interface de GC, sendo um trabalho realizado de forma gradual que implica um grande esforço de revisão e de reimplantação, sendo que se espera que no final do primeiro ano civil de aplicação se consiga comparar com o SIF e identificar o que está e não está contabilizado, bem como o ano em que ocorreu a contabilização, sendo que este desenvolvimento não resolve, no entanto, as questões do passado, designadamente erros que possam ter ocorrido na migração de saldos em 2001/2002.

- ◆ Algumas contas destinadas ao registo de dívida proveniente de juros de mora² continuam a apresentar saldos credores (contranatura) que totalizam o montante de 21 M€³, 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 2023 o valor de anulações de dívida já prescrita em anos anteriores foi de 1,5 M€, 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 prescritos⁴.
- ◆ 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 não havendo sustentação no referencial contabilístico para a exclusão dessa análise da dívida não participada a SEF, alguma com antiguidade significativa, prejudicando o cumprimento das características qualitativas como a prudência e a fiabilidade das demonstrações financeiras ao não serem constituídas as respetivas perdas por imparidades acumuladas⁵.

¹ 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. O Plano de contas multidimensional previsto no SNC-AP, contempla as contas 21311 – Contribuintes – Realizável até 12 meses e 21312 – Contribuintes – Realizável a mais de 12 meses, contudo, estas contas, não apresentam saldos.

² 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).

³ Conta 213411 – Contribuintes c/c – Juros de mora – Regime dos trabalhadores independentes e do regime de segurança social de inscrição facultativa: IGFSS: 20,4 M€ e ISSM: 691,2 m€

⁴ 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.

⁵ Recomendações: 31-PCGE 2022, 32-PCGE 2021, 32-PCGE 2020, 29-PCGE 2019, 35-PCGE 2018 e 39-PCGE 2017. Em contraditório o II refere, que, em 2025 poderá avançar com a concretização do levantamento de requisitos, com vista à classificação como dívida em cobrança duvidosa de toda a dívida que se encontre nessa situação.

C7. Dívidas de contribuintes em execução fiscal

Apresenta-se a informação relativa à dívida em SEF, por antiguidade (cfr. Quadro C 15) e por estado da dívida (cfr. Quadro C 16):

Quadro C 15 – Antiguidade da dívida em SEF – 2020-2023

(em milhões de euros)

Antiguidade	Total				Variação 2022/2023	
	2020	2021	2022	2023	Valor	%
Dívida até 6 meses	56	51	108	204	96	89,2
6 meses<Dívida<=12 meses	174	95	222	276	55	24,7
12 meses<Dívida<=18 meses	210	106	194	232	37	19,3
18 meses<Dívida<=24 meses	182	155	175	199	24	13,5
Dívida>24 meses	7 082	7 181	7 191	7 156	-35	-0,5
Total líquido	7 704	7 588	7 890	8 066	177	2,2

Fonte: Mapa 3.0 - Mapa de escalonamento de dívida de contribuintes em sede de SEF, de 2020 a 2023.

Quadro C 16 – Estado da dívida em SEF sem organismos públicos – 2022-2023

(em milhões de euros)

Dívida em SEF	2022				2023				Variação 2022/2023		Peso em 2023
	IGFSS	ISSA	ISSM	Total	IGFSS	ISSA	ISSM	Total	Valor	%	
Ativa	5 408	99	223	5 729	5 743	100	218	6 061	332	5,8	75,2
Suspensa	2 086	35	34	2 155	1 931	34	34	1 999	-156	-7,2	24,8
Declaração de Falência/Insolvência	1 448	23	18	1 489	1 267	22	18	1 306	-183	-12,3	16,2
Plano Prestacional	510	11	13	534	546	11	13	570	36	6,7	7,1
Contencioso	42	0	0	42	28	0	0	28	-14	-32,7	0,3
Processo Especial de Revitalização de Empresas	31	0	1	32	33	1	1	34	2	6,6	0,4
Processo Recuperação Empresa	24	0	0	24	21	0	0	21	-3	-13,1	0,3
Ação Judicial	17	0	0	18	22	0	1	23	5	27,7	0,3
Processo Extra - Judicial de Conciliação	7	0	1	8	7	0	2	8	1	7,7	0,1
Pedido Apoio Judicial	6	0	0	6	6	0	0	6	0	3,8	0,1
Sistema Recuperação Empresas Via Extrajudicial	3	0	0	3	3	0	0	3	0	0,0	0,0
Total	7 494	133	256	7 883	7 674	134	252	8 060	177	2,2	100

Fonte: Mapa 10.3 NOP – 2022 – Mapa de caracterização da dívida em execução fiscal, por zona geográfica e tipo de suspensão – Sem Organismos Públicos e Mapa 10.3 NOP – 2023 – Mapa de caracterização da dívida em execução fiscal, por zona geográfica e tipo de suspensão – Sem Organismos Públicos.

C8. Cobrança de dívidas de contribuintes

Em 2023 foram arrecadados 324 M€ de dívida participada a SEF, apresentando-se por entidade (cfr. Quadro C 17) e por ano de instauração do processo (cfr. Quadro C 18):

Quadro C 17 – Cobrança de valores participados a SEF em 2023

(em milhões de euros)

Dívida em SEF em 31/12/2023	Dívida		Dívida cobrada em 2023	
	Participada a SEF	Em SEF a 31/12/2023	Valor	%
IGFSS	8 315	7 677	77	0,9
ISSM	259	252	2	0,7
ISSA	148	137	2	1,6
Subtotal	8 722	8 066	81	0,9
Dívida extinta em 2023	Participada a SEF		Valor	%
IGFSS	823		229	27,9
ISSM	20		9	43,4
ISSA	23		5	20,3
Subtotal	866		242	27,9
Total	9 588		324	3,4

Fonte: IGFSS, ISSA e ISSM.

Quadro C 18 – Valores instaurados por ano e cobrança de valores participados a SEF – 2023

(em milhares de euros)

Ano de instauração	Valor instaurado	Dívida cobrada em 2023	
		Valor	%
2001 a 2009	2 783 058	3 305	0,1
2010	722 994	1 752	0,2
2011	696 767	2 941	0,4
2012	604 619	2 698	0,4
2013	470 857	4 036	0,9
2014	436 128	6 813	1,6
2015	381 615	6 472	1,7
2016	355 378	5 857	1,6
2017	327 143	6 790	2,1
2018	345 849	10 306	3,0
2019	346 027	13 847	4,0
2020	256 013	16 454	6,4
2021	198 436	12 968	6,5
2022	683 623	75 234	11,0
2023	979 463	154 373	15,8
Total	9 587 969	323 848	3,4

Fonte: IGFSS, ISSA e ISSM.

Sobre as cobranças, focando a análise nos processos ainda em SEF no final de 2023, refere-se o seguinte:

- ◆ Encontram-se participadas dívidas desde 1976 até 2023, no entanto, 93,7% das cobranças efetuadas referem-se a dívidas com até 10 anos de antiguidade, 44,2% a dívidas com uma antiguidade de até dois anos e 17,7% respeitam a dívidas do próprio ano, ilustrando a incobrabilidade das dívidas com maior antiguidade.
- ◆ Apenas 81 M€¹, correspondente a 0,9% da dívida participada a SEF, foram cobrados.

¹ 77 M€ pelo IGFSS (correspondendo 0,9% da dívida participada), 2 M€ pelo ISSM (0,7% da dívida participada) e 2 M€ pelo ISSA (1,6% da dívida participada)



- ◆ Mais de 50,0% da dívida recuperada (56,7%) respeita a dívidas cuja data de instauração dos respetivos processos ocorreu em 2022 e 2023 e 77,3% a dívidas cuja data de instauração dos processos ocorreu há cinco anos (cfr. Quadro C 19):

Quadro C 19 – Valor das cobranças – Dívida em SEF em 2023

(em milhares de euros)

Ano de instauração	Valor em SEF	Valor instaurado	Dívida cobrada em 2023	
			Valor	%
2001	31 709	33 945	30	0,1
2002	75 078	79 861	8	0,0
2003	79 054	83 873	61	0,1
2004	166 848	175 971	58	0,0
2005	155 606	167 928	56	0,0
2006	601 936	658 053	295	0,0
2007	273 104	305 533	142	0,1
2008	486 006	541 508	330	0,1
2009	533 138	591 458	428	0,1
2010	625 257	693 758	608	0,1
2011	602 286	655 396	1 046	0,2
2012	471 428	575 783	958	0,2
2013	424 530	441 986	1 325	0,3
2014	385 347	403 487	2 165	0,5
2015	338 273	354 435	2 360	0,7
2016	294 263	307 709	2 323	0,8
2017	286 102	300 426	2 730	0,9
2018	292 948	308 131	3 581	1,2
2019	292 926	310 991	5 854	1,9
2020	199 768	215 841	5 978	2,8
2021	162 059	174 352	4 904	2,8
2022	567 195	589 827	16 751	2,8
2023	721 531	752 311	29 442	3,9
Total	8 066 393	8 722 466	81 434	0,9

Fonte: IGFSS, ISSA e ISSM.

- ◆ Quanto à situação dos processos e respetiva dívida cobrada observa-se (cfr. Quadro C 20):
 - ◇ 52 M€, correspondente a 8,0% do valor participado são relativos a dívidas abrangidas por acordos prestacionais de regularização de dívidas em que tenha sido prestada garantia¹.
 - ◇ 28 M€, 0,4% do valor participado foram cobrados, através do pagamento normal dos DUC emitidos pelas seções de processo executivo;
 - ◇ 1 M€, 0,1% do valor participado foi cobrado sobre devedores que se encontram em processo de insolvência².

¹ Garantia idónea e suficiente, ou tenha sido atribuída isenção ou em que o valor em dívida, à data do deferimento do acordo para plano prestacional reúna as condições para atribuição de dispensa de garantia e enquanto as condições do acordo se mantiverem a ser cumpridas.

² A declaração de insolvência determina a suspensão de quaisquer diligências executivas ou providências requeridas pelos credores da insolvência que atinjam os bens integrantes da massa insolvente e obsta à instauração ou ao prosseguimento de qualquer ação executiva intentada pelos credores da insolvência, porém, se houver outros executados, a execução prossegue contra estes.

Quadro C 20 – Situação das dívidas objeto de cobranças – Dívida em SEF – 2023

(em milhares de euros)

Dívida ativa e suspensa por tipo de suspensão	Total da dívida em SEF	Total da dívida participada	Total cobrado	Taxa de cobrança
Ativa	6 064 748	6 462 519	28 127	0,4
Suspensa	2 001 646	2 259 947	53 307	2,4
Insolvência	1 225 616	1 399 420	1 046	0,1
Plano prestacional	572 542	645 373	51 759	8,0
Declaração de falência	80 895	83 528	26	0,0
Processo Especial de Revitalização de Empresas	34 178	36 486	358	1,0
Contencioso	27 650	30 992	101	0,3
Processo Recuperação Empresa	20 712	21 099	0	0,0
Ação judicial TI	11 492	11 841	4	0,0
Ação judicial	11 132	11 669	8	0,1
Processo Extra-Judicial de Conciliação	8 315	9 165	1	0,0
Pedido Apoio judicial	6 204	6 532	2	0,0
Sistema Recuperação Empresas Via Extrajudicial	2 561	3 480	0	0,0
Instauração de Inquérito Criminal	191	193	0	0,0
Processo Extraordinário Viabilização Empresas	158	169	2	1,1
Total	8 066 393	8 722 466	81 434	0,9

Fonte: IGFSS, ISSA e ISSM.

C9. 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)¹ e o Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores (FGADM)².

¹ 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.

² 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 2023 continuava a não existir sistema informático para as contas correntes dos devedores que permita 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. Em contraditório, o IGFSS refere que, no âmbito do PRR, foi constituído um grupo de trabalho para estudar a revisão do sistema informático que suporta o FGS e que a falta de registo por entidade empregadora é um dos problemas em análise, que se prevê solucionar no final de 2024/2025. E ainda, que a dívida do FGADM é registada de forma agregada no SIF por interface com o SICC, sendo que o registo da dívida incobrável será objeto de contabilização em articulação com o II.

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.

² Recomendações: 32-PCGE 2022 e 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 março 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”. Em contraditório, o II vem referir que, em 2023, foi iniciado um novo sistema de suporte ao negócio do FGS, com base numa articulação totalmente nova com o SICC, que tem por objetivo o registo das dívidas das entidades empregadoras perante o FGS, de forma a realizar processos de recuperação desta dívida, sendo que, para a implementação deste projeto é indispensável a colaboração do Ministério da Justiça, estando a ocorrer reuniões com o referido ministério prevendo a conclusão do novo projeto do FGS em 2025.

³ Ofício de 19/03/2024.

⁴ “A conta corrente dos beneficiários e devedores do Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores reside em SICC – Sistema Integrado de Conta Corrente. 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, é possível obter 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. 90.º da LOE 2023 “O Governo fica autorizado, através do membro do Governo responsável pela área da solidariedade e da segurança social, a proceder à anulação de créditos e débitos 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: 35-PCGE 2022, 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 2023, 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 2023 (...) estão elaborados em conformidade com o referencial contabilístico aplicável ao Fundo”.

C10. Meios financeiros líquidos

Os trabalhos realizados no procedimento de análise e acompanhamento dos meios financeiros líquidos da segurança social, permitiram identificar as seguintes situações:

- ◆ As reconciliações bancárias a 31/12/2023, evidenciaram que:
 - ◇ Em 56 contas bancárias do IGFSS e do ISS¹, os documentos por reconciliar ainda demonstravam valores significativos tanto em número (20 039)², como em volume financeiro (4 026 M€)³. Verificou-se, face a 2022, uma evolução positiva no número de documentos com uma redução de 49 194⁴ (-71,1%), mas significativamente negativa em valor por reconciliar, com um aumento de 2 816 M€⁵ (+232,7%).
 - ◇ Em termos de antiguidade: i) nos documentos com mais de um ano, a redução verificou-se quer em número (-76,0%, -45 371)⁶, quer quanto ao volume financeiro (-53,6%, -312 M€); ii) nos documentos do próprio ano, não obstante a redução no número de documentos (-39,9%, -3 823), verificou-se um aumento muito significativo no volume financeiro (498,3%, 3 128 M€)⁷.

Quadro C 21 – Documentos com movimentos por reconciliar – 2022-2023

(em milhões de euros)

Documentos por reconciliar	2022		2023		Peso relativo do valor %		Variação 2023/2022 %	
	N.º Doc.	Valor	N.º Doc.	Valor	2022	2023	N.º Doc.	Valor
Há mais de 1 ano	59 661	583	14 290	270	48,1	6,7	-76,0	-53,6
Do próprio ano	9 572	628	5 749	3 756	51,9	93,3	-39,9	498,3
Total	69 233	1 210	20 039	4 026	100,0	100,0	-71,1	232,7

Fonte: SIF. Cálculos TC.

- ◇ Do volume financeiro por reconciliar, 79,8% respeitam a uma única conta bancária titulada pelo IGFSS, no montante de 3 213 M€ (10 documentos por reconciliar com uma antiguidade superior a um ano, no valor de 6 m€, e 23 documentos do próprio ano, no montante de 3 213 M€).

¹ IGFSS (25 contas) e ISS (31 contas). Outras cinco entidades (II, ISSM, ISSA, FGS e FSS) também apresentavam alguns movimentos por reconciliar, mas são pouco significativos e com datas do próprio ano, sobretudo do final do ano e as restantes cinco entidades (FCE, FEPPAC, FEPPS, IGFSS e FEPPBC) não tinham movimentos por reconciliar em 31/12/2023.

² IGFSS (16 180 documentos) e ISS (3 859 documentos). Em contraditório, o IGFSS referiu que a existência de documentos por reconciliar de anos anteriores derivam de diversos constrangimentos relativos a erros das interfaces e de dificuldades de identificação de depósitos/transferências bancárias e que, apesar das várias diligências junto dos bancos, estes justificam que não podem facultar informações adicionais devido à proteção de dados. O II informou que o aumento significativo de documentos por reconciliar deve-se a uma alteração no sistema de controlo de recebimentos, com origem na referência multibanco e que, em 2022, foi implementada a extração dos valores em clarificação no subsistema que os controla, havendo necessidade de operacionalizar nas demais aplicações. Está em curso o desenvolvimento nas aplicações: Gestão de Contribuições (GC); Sistema de Execuções Fiscais (SEF); Sistema Integrado de Conta Corrente (SICC); Sistema Integrado de Dívida (SID); e Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF), sendo previsível a seu término no 2.º semestre de 2025.

³ IGFSS (4 013 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). O ISS, em contraditório, informou que, no decorrer do 1.º semestre de 2024, foi registada uma recuperação da contabilização dos movimentos quer em valor, quer em número de documentos por reconciliar.

⁴ No IGFSS menos 50 088 documentos e no ISS mais 894 documentos.

⁵ Mais 2 815 M€ no IGFSS e mais 0,7 M€ no ISS.

⁶ No IGFSS menos 45 866 documentos e no ISS mais 495 documentos.

⁷ No IGFSS mais 3 128 M€ e no ISS mais 114 m€. O crescimento do valor por reconciliar diz respeito a uma conta titulada pelo IGFSS junto do IGCP.

- ◇ 1 238 documentos por reconciliar, no valor de 2,5 M€¹, têm uma antiguidade superior a cinco anos.
- ◆ Os saldos e certidões bancárias, evidenciaram que:
 - ◇ Existem valores significativos de depósitos fora do IGCP, representando 51,2% do total dos depósitos conforme Quadro C 22, existindo entidades que detêm 100% das suas disponibilidades em instituições do sistema bancário (IGFCSS, ISSA, ISSM, FGS, FESSPB Casinos, FCE e FESSPAC). O IGFCSS informou que a quase totalidade se refere a valores do FCT e o ISSM que os valores refletem quase exclusivamente a receita arrecadada em dezembro de 2023.

Quadro C 22 – Depósitos bancários – 2023

(em euros)

Entidades	Outras instituições bancárias	IGCP
IGFSS	302 474 288	726 667 489
ISSA	204 944 139	0
FEFSS	172 152 459	357
ISSM	46 735 558	0
ISS	30 971 358	2 670 386
IGFCSS	5 708 395	0
FESSPAC	2 279 486	0
FESSPBC	2 200 401	0
FCE	2 175 521	0
FSS	1 078 201	3 765 503
FGS	1 052 519	0
II	24 413	2 371 702
Total	771 796 739	735 475 436

Fonte: SIF e E-contas.

- ◇ Analisadas as certidões bancárias verificou-se que, o ISSA detinha, no final de 2023, 148,2 M€ em depósitos a prazo, pese embora na prestação de contas tenha reportado apenas depósitos à ordem².

¹ No IGFSS 856 documentos, no valor de 1,7 M€, e no ISS 382 documentos, no montante de 767,5 m€.

² O ISSA alega que não pôde reportar o valor de depósitos a prazo devido às regras de validação do E-contas, quer relativas às reconciliações bancárias, quer entre as diferentes demonstrações orçamentais e financeiras, levando a que a solução para envio com sucesso da informação fosse a reclassificação dos valores da conta 13.1* para a 122*. De salientar que, estas são validações de coerência entre os diferentes mapas reportados no E-contas e esta situação só ocorre pelo facto de não ter sido registada como despesa de ativos financeiros a aplicação de valores em depósitos a prazo, em incumprimento do previsto no classificador constante do DL 26/2002, de 14/02.

Quadro C 23 – Meios financeiros líquidos – Por entidade – 2022-2023

(em milhões de euros)

	IGFSS	ISS	II	IGFCSS	ISSA	ISSM	FEFSS	FSS	FGS	FESSBC	FCE	FESSPAC	Ativo líquido agregado
2023	111 – Caixa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	121 – Depósitos à ordem no tesouro	727	3	2	0	0	0	4	0	0	0	0	735
	122 – Depósitos bancários à ordem	302	31	0	6	205	47	172	1	1	2	2	772
	1312 – Depósitos bancários a prazo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	142 – Instr. finan. detidos p/ negociação	0	0	0	0	0	0	27 081	0	0	0	0	27 081
	143 – Outros ativos financeiros	7 335	0	0	0	0	0	2 556	134	0	0	0	10 025
	Total	8 365	34	2	6	205	47	29 809	139	1	2	2	2
Peso %	21,7	0,1	0	0	0,5	0,1	77,2	0,4	0	0	0	0	100
2022 (a)	111 – Caixa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	121 – Depósitos à ordem no tesouro	3 731	32	2	0	0	575	30	0	0	0	0	4 369
	122 – Depósitos bancários à ordem	659	16	0	4	47	37	605	2	0	2	2	1 374
	1312 – Depósitos bancários a prazo	0	0	0	0	123	0	0	0	0	0	0	123
	142 – Instr. finan. detidos p/ negociação	0	0	0	0	0	0	19 560	0	0	0	0	19 560
	143 – Outros ativos financeiros	3 841	0	0	0	0	0	2 284	100	0	0	0	6 225
	Total	8 230	48	2	4	170	37	23 024	132	0	2	2	0
Peso %	26	0,2	0	0	0,5	0,1	72,7	0,4	0	0	0	0	100
Varição 2023/2022	134	-14	1	2	35	10	6 785	7	1	0	0	2	6 962
Varição %	1,6	-29,7	39,8	60,7	20,5	25,7	29,5	5	151,6	15,1	2,1	1 286,1	22

(a) Os valores POCISSSS de 2022 foram reclassificados, por forma a permitir a comparabilidade com 2023.

Fonte: SIF e E-contas. Cálculos TC.

C11. Princípio da onerosidade – transferência de imóveis

O exame efetuado a um conjunto de imóveis do ISS e do IGFSS¹, designadamente para aferir a aplicação do princípio da onerosidade permitiu identificar os seguintes riscos e fragilidades ao nível da transferência de imóveis para o IGFSS²:

- ◆ Dificuldades na identificação dos imóveis a transferir³ e da suscetibilidade de aplicação do princípio da onerosidade, sendo que a situação dos imóveis não é estática, carecendo assim de um acompanhamento sistemático que permita detetar alterações de uso e de registo dos mesmos. No PCGE 2022 tinham sido identificados 6 imóveis como passíveis de aplicação do princípio da onerosidade e 1 encontrava-se em análise e, em 2023, foram identificados mais 11 imóveis ocupados por entidades públicas. No entanto apenas nove são passíveis da aplicação do princípio:

¹ 39 imóveis do IGFSS e 30 imóveis do ISS, 24 alvo de pedido de informação ao ISS e 6 detetados no Despacho 3096/2024, de 22/03.

² 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 ocupados por entidades públicas, sejam sujeitos ao pagamento das contrapartidas do princípio da onerosidade até à celebração do contrato de arrendamento.

³ Em contraditório, o ISS informa que tem realizado reuniões regulares com o IGFSS com vista à identificação dos imóveis que não se encontram afetos à utilização pelos serviços ou como equipamento social, passíveis de serem transferidos para aquele Instituto no âmbito do art. 4.º do DL 112/2004, de 13/05.

Quadro C 24 – Situação dos imóveis em análise detidos pelo ISS

Situação dos imóveis	N.º Imóveis
Imóveis excluídos da aplicação do princípio da onerosidade	8
Em processo de transferência para as autarquias locais ^(a)	6
Acordo de comodato com a Fundação António Silva Leal	1
Imóvel funciona como equipamento social	1
Imóveis passíveis da aplicação do princípio da onerosidade	9
Aguarda emissão de auto de entrega para transferência do ISS para o IGFS	7
Tem auto de entrega, mas aguarda transferência contabilística dos imobilizados	2
Imóveis com situação em análise	1
Total	18

(a) N.º 10 do art.6.º da LOE 2023.

Fonte: SIF e ISS.

Para além destes imóveis, foram transferidos quatro imóveis, mas nenhum deles se encontra em situação de aplicação do princípio da onerosidade por estarem devolutos. Dos três imóveis cuja transferência estava em análise em 2022, 1 deles revelou-se estar ocupado por uma entidade pública¹ e foi-lhe aplicado o princípio da onerosidade e os outros dois foram transferidos para o IGFS e, posteriormente, para as respetivas autarquias locais.

- ◆ Morosidade nos processos de transferência e na sua efetivação, para a qual contribui o entendimento de haver a necessidade de os registos predial e da conservatória estarem regularizados antes do registo contabilístico da transferência.

¹ Imóvel ocupado pelo IGFEJ.

D. RESPONSABILIDADES, FINANCIAMENTOS E APOIOS PÚBLICOS

D1. Financiamento do setor empresarial do Estado – Empresas beneficiárias

Quadro D 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	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Empresas Públicas Reclassificadas (EPR)	140	61	2 556	2 991	385	290	1 139	1 442	4 220	4 784
Infraestruturas de Portugal	-	-	1 282	1 435	34	23	651	651	1 967	2 109
Estabelecimentos de saúde EPE	20	(d)20	1 054	(e)1 098	-	-	17	63	1 090	1 181
Metro do Porto	270	227	-	224	3	3	67	39	341	493
CP – Comboios de Portugal	60	-33	-	(f)54	179	187	6	63	245	271
Parública	-	-	-	-	-	-	-	213	-	213
RTP – Rádio e Televisão de Portugal	-	-	2	-	-	-	187	193	189	193
ML – Metropolitano de Lisboa	35	9	181	58	4	4	43	55	263	125
EDIA	14	24	8	64	-	-	-	1	22	89
Transtejo e Soflusa	-	-	-	-	16	16	26	19	42	36
Construção Pública, EPE (ex-Parque Escolar)	-83	-23	18	10	93	-	5	7	33	-6
Outras	(c)-177	-163	(c)12	48	(c)56	56	(c)137	138	28	80
Empresas Públicas não Reclassificadas (EpnR)	-22	-	575	6	17	17	283	75	852	98
CGD	-	-	-	-	-	-	10	18	10	18
Banco Português de Fomento	-	-	250	-	-	-	239	2	489	2
TAP e TAP, SGPS	-	-	304	-	-	-	-	-	304	-
Outras	-22	-	21	6	17	17	34	56	60	77
Total	117	61	3 131	2 997	401	307	1 422	1 517	5 072	4 881

(a) Líquidos de reembolsos.

(b) Aumentos de capital (2 080 M€ em 2022 e 2 429 M€ em 2023) e despesas a título de outros ativos financeiros (1 052 M€ em 2022 e 562 M€ em 2023).

(c) Os valores diferem dos constantes do PCGE 2022 por terem sido desagregados a EDIA e a Transtejo e Soflusa.

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

(e) Processados a título de aumentos de capital (548 M€) e outros ativos financeiros para cobertura de prejuízos (550 M€).

(f) Acresce um aumento de capital, em espécie, por conversão em capital de empréstimos concedidos pela DGTF (1 919 M€).

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

D2. Principais alterações a benefícios fiscais em 2023

Alterações	Referências Legais
Incentivo fiscal à valorização salarial, que visa promover o aumento dos rendimentos dos trabalhadores, bem como apoiar a recuperação das empresas	Art. 251.º da LOE 2023, que aditou ao EBF o art. 19.º-B. Este BF garante uma diminuição do IRC (e do IRS para sujeitos passivos com contabilidade organizada) para todas as empresas que acompanhem, através da contratação coletiva dinâmica, as valorizações salariais dos trabalhadores, prevendo-se que o número de beneficiados seja superior a 500 mil empresas, com um custo orçamental em 2023 de 75 M€ (impacto em 2024). O BF opera através de uma majoração em 50% de todos os encargos – remuneração fixa e contribuições para a Segurança Social, e cessa a sua vigência em 31/12/2026 (n.º 2 do art. 282.º da LOE 2023).
Regime fiscal de incentivo à capitalização das empresas, com vista a estimular o investimento através da capitalização, também relativamente a empresas que se qualificam como micro, pequena, média ou de pequena-média capitalização (<i>Small Mid Cap</i>)	Art. 251.º da LOE 2023, que aditou ao EBF o art. 43.º-D, depois modificado pela Lei 20/2023, de 17/05. Esta medida tem como objetivo a capitalização das empresas, e visou fundir e simplificar os regimes da Remuneração convencional do capital social e da Dedução por lucros retidos e reinvestidos, revogados pela LOE 2023 (alíneas c) e d) do art. 281.º), cujos regimes constavam, respetivamente, dos arts. 41.º A do EBF e 27.º a 34.º do Código Fiscal do Investimento (CFI), e possibilita a dedução ao lucro tributável em IRC de 4,5% (majorada em 0,5p.p. no caso de micro, pequena, média ou de pequena-média capitalização – <i>Small Mid Cap</i>) do montante dos aumentos líquidos dos capitais próprios das empresas efetuados após 01/01/2023, prevendo-se um custo orçamental anual de 120 M€ (impacto em 2024).



Alterações	Referências Legais
Alterações a BF que se destinam a apoiar o crescimento das PME e das empresas de pequena-média capitalização (<i>Small Mid Cap</i>)	Art. 227.º da LOE 2023 – alterações ao art. 87.º do Código do IRC (Taxas reduzidas de IRC). As empresas beneficiadas são cerca de 221 mil e prevê-se um custo orçamental anual de 60 M€ (impacto em 2024). Alargamento do âmbito de aplicação da taxa reduzida do IRC de 17% e aumento do valor dos lucros tributáveis de 25 M€ para 50 M€, passando a ser também aplicável às empresas qualificadas como pequena-média capitalização (<i>Small Mid Cap</i>).
Alargamento de BF aplicáveis aos territórios do interior, com vista a promover a coesão territorial, o emprego nessas regiões do país e beneficiar as empresas de menor dimensão (micro, pequena, média ou de pequena-média capitalização (<i>Small Mid Cap</i>))	Art. 250.º da LOE 2023 – altera o art. 41.º-B do EBF – BF aplicáveis aos territórios do interior e às Regiões Autónomas, prevendo-se que o número de beneficiários sejam cerca de 7 500 empresas e o custo orçamental anual de 10 M€ (impacto em 2024). Em IRC, aumento da matéria coletável para 50 000€ (anteriormente 25 000€), à qual se aplica a taxa reduzida de IRC de 12,5%, para as empresas em causa, alargando o seu âmbito de aplicação às <i>Small Mid Cap</i> que tenham atividade em territórios do interior; Em IRC, majoração, em 120%, dos encargos salariais das empresas com a criação líquida de postos de trabalho nos territórios do interior. Em IRS, majoração em 10% na dedução à coleta das despesas com educação e formação de estudantes que frequentem estabelecimentos de ensino situados em território do interior ou Regiões Autónomas, com elevação do valor para 1000€ (anteriormente 800€); Limite para a dedução dos encargos com imóveis, fixado em 502€ no CIRS, passa para 1 000€, durante três anos, quando transfiram a residência permanente para um território do interior.
Alterações ao Regime fiscal de apoio ao investimento (RFAI), com vista ao reforço e promoção do investimento produtivo, em certas regiões do país – Norte, Centro, Alentejo e Regiões Autónomas, melhorando a competitividade das empresas e a coesão territorial	Art. 253.º da LOE 2023 – altera o art. 23.º do CFI, relativo ao regime do RFAI. Esta medida opera através do aumento da dedução à coleta de IRC do respetivo período de tributação para 30% (anteriormente, 25%) relativamente ao investimento elegível até ao montante de 15 000 000€ nas regiões Norte, Centro, Alentejo e Regiões Autónomas, prevendo-se um custo orçamental anual de 25 M€ (impacto em 2024).
Alargamento do BF no âmbito do IRS Jovem, com o objetivo de aumentar as isenções aplicáveis aos rendimentos deste grupo de população	Art. 218.º da LOE, que altera o art. 12.º-B do Código do IRS. O número de beneficiados são cerca de 100 mil jovens por ano e prevê-se um custo orçamental em 2023 de 15 M€. Estabelece-se um aumento das percentagens das isenções aplicáveis aos rendimentos auferidos por jovens entre 18 e 26 anos (ou 30, no caso de doutoramento) com qualificações de nível 4 (curso profissional) ou superior, para 50% no primeiro ano, 40% no segundo, 30% no terceiro e quarto e 20% no último ano (anteriormente de 30% nos dois primeiros anos, 20% nos dois anos subsequentes e 10% no último ano).
Regime extraordinário de apoio a encargos suportados com eletricidade e gás, medida de apoio às empresas que visa mitigar os efeitos do aumento dos preços dos combustíveis e de outras matérias-primas nos respetivos gastos.	Art. 231.º da LOE 2023. Esta medida aplica-se em IRC, a todas as empresas, exceto as produtoras de energia e em IRS, aos sujeitos passivos com contabilidade organizada (categoria B); majoração, em 20% dos gastos e perdas com eletricidade e gás natural, para o período de tributação com início em ou após 01/01/2022, na parte que exceda os gastos e perdas suportados no período de tributação anterior. Este BF não pode ser cumulado com outros apoios ou incentivos de qualquer natureza relativamente aos mesmos gastos e perdas elegíveis.
Regime extraordinário de apoio a encargos suportados na produção agrícola, medida de apoio às empresas que visa mitigar os efeitos do aumento dos preços dos combustíveis e de outras matérias-primas nos respetivos gastos	Art. 232.º da LOE 2023. Com os mesmos objetivos da medida anterior, neste caso, possibilita-se, para 2022 e 2023, em IRC e IRS, a majoração em 40% dos gastos e perdas suportados com a aquisição de determinados bens, quando usados para atividades de produção agrícola, aplicável ao período de tributação que se inicie em ou após 01/01/2022. Este BF está sujeito às regras de auxílios de minimis.
Manutenção da redução do IVA no fornecimento de eletricidade, no âmbito das medidas para a mitigação do choque geopolítico	Lei 19/2022, de 21/10, que, designadamente, reduz o IVA no fornecimento de eletricidade – arts. 1.º e 4.º. Em 2023, manteve-se a redução transitória da taxa de IVA no fornecimento de eletricidade (verba 2.38 aditada à lista I anexa ao CIVA por esta lei, que produz efeitos entre 01/10/2022 e 31/12/2023). O ROE refere que beneficia mais de 5 milhões de consumidores e o custo orçamental em 2023 é de 90 M€.
Aplicação de isenção de IVA (taxa zero – IVA Zero), quanto a determinados bens, quando usados para atividades de produção agrícola, no âmbito das medidas excecionais e temporárias de resposta ao aumento dos preços dos combustíveis	Lei 10-A/2022, de 28/04 (art 4.º), que aprovou medidas excecionais e temporárias de resposta ao aumento dos preços dos combustíveis, e que vigorou até 31/12/2023 (art. 283.º da LOE 2023).
Aplicação de isenção de IVA a certos produtos alimentares – IVA Zero – como medida excecional e temporária de resposta ao aumento extraordinário dos preços dos bens alimentares	Lei 17/2023, de 14/04 – procede à aplicação transitória de uma isenção de IVA com direito à dedução (taxa zero) aos produtos alimentares do cabaz alimentar essencial saudável; a medida entrou em vigor a 18/04/2023 até 31/10/2023, e pela Lei 60-A/2023, de 31/10, foi prorrogada até 31/12/2023, e pela Lei 81/2023, de 28/12, até 04/01/2024).



Alterações	Referências Legais
Aplicação da taxa reduzida do IVA a certos bens e serviços, com finalidades várias	Art. 237.º da LOE, que adita verbas à lista I anexa ao Código do IVA, algumas de aplicação temporária. Verba 2.39 — Acesso à transmissão em direto de espetáculos e eventos de teatros, feiras, parques de diversões, concertos, museus, cinemas ou outros similares. 2.40 — Fornecimento e instalação de aquecedores de ambiente local a biomassa, que cumprem um conjunto de características técnicas. 2.41. Péletes e briquetes produzidos a partir de biomassa). As verbas 2.40 e 2.41, cessam a sua vigência em 30 de junho de 2025 (n.º 4 do art. 282.º da LOE 2023), Cfr. Declaração de Retificação à LOE 2023 7/2023, de 15/02.
Isenções em Imposto do Selo, relativamente aos mútuos para os créditos à habitação	Art. 242.º da LOE 2023 — Estabelecem-se isenções nos empréstimos para modificações aos contratos de crédito à habitação, que se aplicam aos factos tributários ocorridos entre 01/11/2022 e 31/12/2023.
Manutenção do regime dos benefícios dos donativos concedidos à Fundação JMJ Lisboa 2023, entidade incumbida legalmente de assegurar a preparação, organização e coordenação da Jornada Mundial da Juventude, realizada em 2023 em Lisboa	Art. 265.º da LOE 2023 — os donativos, em dinheiro ou em espécie, concedidos à Fundação JMJ — Lisboa 2023, são considerados gastos do período para efeitos de IRC e da categoria B do IRS, em valor correspondente a 140% do respetivo total. São dedutíveis à coleta do IRS do ano a que dizem respeito 30% dos donativos, em dinheiro ou em espécie, concedidos à entidade referida, por pessoas singulares residentes em território nacional, desde que não tenham sido contabilizados como gastos do período.
Sujeição do BF mecenato cultural à regra geral de caducidade constante do EBF	Lei 20/2023, de 17/05, que alterou o regime de vários benefícios fiscais, constantes de códigos tributários e do EBF, designadamente o n.º 3 do art. 3.º do EBF — art. 5.º.
Prorrogação por mais cinco anos dos BF relativos à propriedade intelectual e ao mecenato científico constantes do EBF.	Lei 20/2023, de 17/05, respetivamente, arts. 58.º e 62.º-A do EBF — art. 10.º.
Autorização ao Governo para revogar expressamente BF que tenham caducado nos termos do disposto no EBF	Lei 20/2023, de 17/05 — autorização por um ano a contar da data de entrada em vigor da referida lei (até 18/05/2024) relativamente aos BF que caducavam por terem decorrido cinco anos desde a sua criação (regra geral de caducidade de BF, n.º 1 do art.3.º do EBF) — art. 11.º.
Revogação de BF que se entendeu não merecerem um tratamento fiscal especial	Lei 20/2023, de 17/05. São revogados BF, designadamente em sede de ISV, de IRC, do EBF e do Código dos IEC (Impostos especiais sobre o consumo) — art. 13.º.
Enquadramento legal aplicável ao BF atribuído às start-ups e <i>scaleups</i>	Lei 21/2023, de 25/05, que estabeleceu o regime aplicável às <i>290start-ups</i> e <i>scaleups</i> , com a definição dos respetivos conceitos legais e o seu reconhecimento, e alterou o Código do IRS, o EBF e o CFI — arts. 2.º a 7.º.
Regime do incentivo fiscal à aquisição de participações sociais de <i>startups</i>	Lei 21/2023, de 25/05 — nova redação do art. 43.º-C do EBF — Incentivo fiscal à aquisição de participações sociais de <i>start-ups</i> , em IRS (são tributados em 50% os ganhos derivados de direitos sobre valores mobiliários destas empresas entregues a título de remuneração acessória aos seus trabalhadores) — art. 9.º.
Reforço do SIFIDE II, com o objetivo de continuar a promover e incentivar o investimento das empresas em I&D	Lei 21/2023, de 25/05 — Altera os arts. 37.º, 37.º-A e 38.º do CFI, relativos ao regime do SIFIDE — Sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial, em IRC — art. 10.º, designadamente, majoração em 120% (antes 110%) despesas que digam respeito a atividades de investigação e desenvolvimento associadas a projetos de conceção ecológica de produtos.
Aplicação de taxas especiais aos rendimentos prediais decorrentes de arrendamento habitacional	Lei 56/2023, de 06/10, que aprovou medidas no âmbito da habitação — altera o art. 72.º do Código do IRS, relativo a taxas especiais em IRS (a taxa aplicável desce de 28% para 25%) — art. 27.º.
Incentivos ao arrendamento habitacional a custos acessíveis e para alojamento estudantil e à venda de imóveis ao Estado	Art. 250.º da LOE 2023 — altera os n.ºs 27 e 28 do art. 71.º do EBF — isenção de tributação em IRS e em IRC, pelo período de duração dos respetivos contratos, dos rendimentos prediais obtidos no âmbito dos programas municipais de oferta para arrendamento habitacional a custos acessíveis e para alojamento estudantil — o BF passou a integrar os n.ºs 3 e 4 do art. 71.º-A ao EBF, aditado pelo art. 29.º da Lei 56/2023, de 06/10, que também: <ul style="list-style-type: none"> - cria um regime especial de tributação das mais valias na alienação de participações em fundos de investimento imobiliário e as sociedades de investimento imobiliário que operem de acordo com a legislação nacional, desde que pelo menos 75% dos seus ativos sejam bens imóveis afetos a arrendamento habitacional a custos acessíveis; - isenta de tributação em IRS e IRC os ganhos provenientes da alienação onerosa, ao Estado e outras entidades públicas, de imóveis para habitação e terrenos para construção.
Isenções dos rendimentos prediais decorrentes de contratos de arrendamento permanente em imóveis anteriormente afetos a alojamento local	Lei 56/2023, de 06/10 — adita o art. 74.º-A ao EBF — Transferência de imóveis de alojamento local para arrendamento, isentando de tributação em IRS e IRC os rendimentos prediais decorrentes de contratos de arrendamento para habitação permanente, desde que verificadas certas condições. A isenção prevista é aplicável aos rendimentos prediais obtidos até 31/12/2029 — art. 29.º.
Isenção de Imposto do Selo para contratos de arrendamento habitacional enquadrados no Programa de Apoio ao Arrendamento	Lei 56/2023, de 06/10 — alínea y) do n.º 1 do art. 7.º do Código do Imposto do Selo — art. 30.º.



Alterações	Referências Legais
Aplicação de taxas reduzidas em IVA nas empreitadas de construção de imóveis de habitações económicas ou a custos controlados e nas empreitadas de reabilitação de edifícios em áreas de reabilitação urbana	Lei 56/2023, de 06/10 – alterações das verbas 2.18 (empreitadas de construção ou reabilitação de imóveis de habitações económicas, habitações de custos controlados ou habitações para arrendamento acessível, desde que pelo menos 70% seja afeto a estes fins) e 2.23 (empreitadas de reabilitação de edifícios e as empreitadas de construção ou reabilitação de equipamentos de utilização coletiva de natureza pública, localizados em áreas de reabilitação urbana) da Lista I anexa ao CIVA, - art. 26.º.
Revogação de incentivos fiscais à reabilitação urbana	Lei 56/2023, de 06/10 – revogados incentivos previstos no art. 71.º do EBF – art. 28.º.

D3. Limites para a concessão de Garantias

A LOE 2023 estabeleceu limites para a concessão de garantias. O RCGE é omissivo na demonstração do cumprimento desta determinação. O Tribunal solicitou à DGTF que demonstrasse o cumprimento dos limites estabelecidos e, dos elementos recebidos, não há evidência de não terem sido respeitados.

O quadro seguinte sintetiza os limites fixados.

Quadro D 2 – Limites da LOE 2023 para a concessão de garantias

(em euros)

Limites do artigo 106.º	Valor
Limite máximo para Concessão de Garantias do Estado (fluxos líquidos anuais)	3 500 000 000
Operações de seguros, crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro e instrumentos de apoio à internacionalização e à exportação	1 250 000 000
Garantias ao FCGM	350 000 000
Garantias a outras pessoas coletivas de direito público (fluxos líquidos anuais)	1 000 000 000
Garantias do IGFSS	48 500 000
Garantias de carácter excepcional às Regiões Autónomas (RA)	Até ao limite de valor máximo equivalente a 10,0% da dívida total de cada RA (referente ao ano 2021)
Garantias de carácter excepcional ao Banco Africano de Desenvolvimento	Limite máximo da Lei 12/2022, de 27/06 e do Despacho 8425-A/2022, de 08/07
SOFID – Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento	15 000 000

D4. Parcerias público-privadas e outras concessões

Quadro D 3 – Informação registada no SIGO vs reporte do RCGE 2023

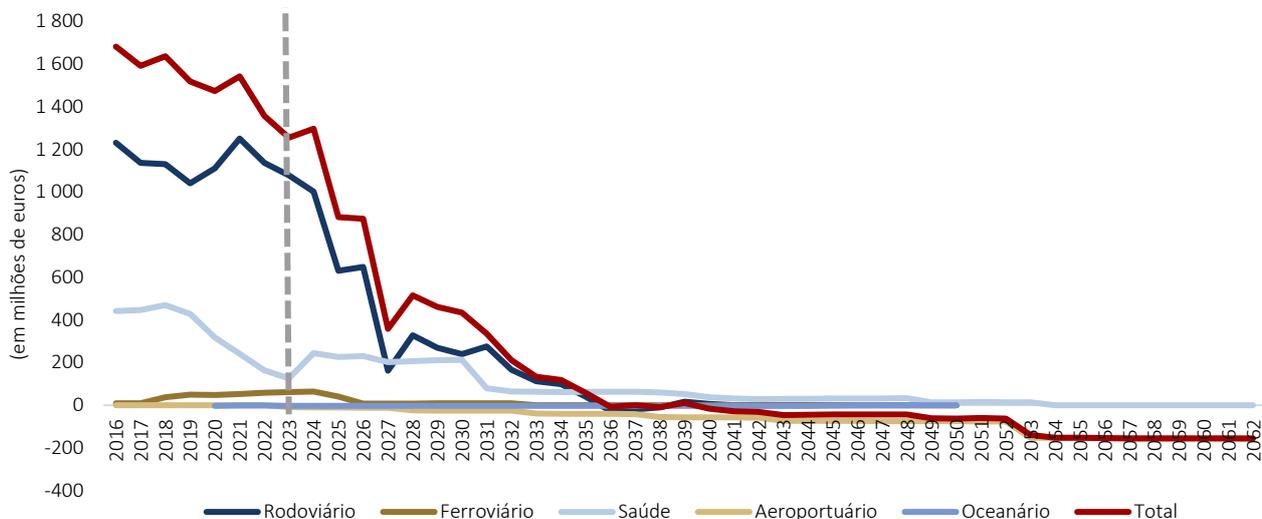
(em milhares de euros)

Medida	Saldo Orçamental / Encargos Líquidos				Δ (RCGE 2023 vs. SIGO)	
	SIGO	RCGE / BT – 4T 2023 – UTAP		Setor	Valor	
	Saldo Orçamental	Setor	Encargos Líquidos(a)			
Saúde – PPP	-125 953	Saúde	-126 356	Saúde	-403	
Transportes e Comunicações – PPP	-1 316 204	Rodoviário	-1 078 361	Transportes	-176 604	
		Ferrovário	-61 247			
		Aeroportuário	8 473	Oceanário	S/ Informação SIGO	
		Oceanário	2 550			
Saldo Orçamental – SIGO	-1 442 157	Encargos Líquidos RCGE	-1 254 940	Δ	-187 217	

(a) Os encargos líquidos resultam da diferença entre os encargos brutos e as receitas diretas da titularidade do parceiro público (cfr. Boletim PPP: 4.º Trimestre de 2023– UTAP)

Fonte: SIGO 2023; CGE; RCGE 2023 e Boletins trimestrais da UTAP, UTAO – Apreciação das PPP de 2023.

Gráfico D 1 – Previsão dos encargos plurianuais com as parcerias público-privadas



Nota: Valores de 2023 a preços correntes; Valores futuros a preços constantes.

Fonte: RCGE 2023 e UTAP.

A previsão da evolução dos encargos plurianuais líquidos com as PPP é tendencialmente decrescente, estimando-se a obtenção de lucro a partir de 2036. Os encargos e receitas estão maioritariamente concentrados no setor rodoviário, atingindo, em 2023, 88,5% (1 442 M€) dos encargos brutos e 97,1% (375 M€) das receitas brutas, seguido do setor da saúde na despesa com 7,8% (126 M€) e do setor do aeroportuário na receita com 2,3% (8 M€). Em termos globais, a receita bruta (375 M€) cobre apenas 23% dos encargos brutos (1 630 M€).

No setor rodoviário estima-se uma redução gradual dos encargos líquidos, a previsão de obtenção de lucro no período de 2036 a 2038 e alguns encargos entre 2039 e 2040, não se prevendo outros fluxos financeiros para os anos subsequentes. No setor ferroviário a previsão é de uma diminuição significativa dos encargos, por parte do parceiro público, em 2025 e 2026, estimando-se não existirem encargos a partir de 2033. Relativamente ao setor da saúde, o pressuposto é a ocorrência de um aumento de encargos em 2024, um decréscimo acentuado em 2031 e menos acentuado em 2039 e 2040, bem como a inexistência de encargos a partir de 2054.

A estimativa para os setores aeroportuário e Oceanário é não terem encargos líquidos, mas apenas a obtenção de receitas. No primeiro, a previsão é de um aumento progressivo das receitas até ao ano de 2052 e em 2053 um aumento de 100,0%, sofrendo pequenos incrementos até 2062. No segundo, a previsão é efetuada até ao ano de 2045 (não estando prevista a existência de fluxos financeiros para os anos seguintes), com uma receita anual, pouco oscilante, entre 2,5 M€ e 3 M€.



SIGLAS E ABREVIATURAS

AC	Administração central	CGA	Caixa Geral de Aposentações
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde	CGD	Caixa Geral de Depósitos
AD&C	Agência para o Desenvolvimento e Coesão	CGE	Conta Geral do Estado
AdP	Águas de Portugal	CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
ADSE	Instituto de Proteção e Assistência na Doença	CLC	Certificação Legal de Contas
AFT	Ativos Fixos Tangíveis	CONSEST	Consest – Promoção Imobiliária
AI	Ativos Intangíveis	COSEC	Companhia de Seguro de Créditos
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal	COVID	<i>Corona Virus Disease</i> (doença por corona vírus)
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis	CP	Comboios de Portugal
ANA	Aeroportos de Portugal	CPN	Comparticipação Pública Nacional
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil	CPPT	Código de Procedimento e de Processo Tributário
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações	CSI	Complemento Solidário para Idosos
ANEPC	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil	CSR	Contribuição do Serviço Rodoviário
ANI	Agência Nacional de Inovação	CSS	Conta da Segurança Social
AP	Administrações Públicas	CT	Certificados do Tesouro
AR	Assembleia da República	CTT	Correios de Portugal
ASSB	Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário	DCC	Documento Contabilístico de Cobrança
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira	DF	Despesa fiscal
BANIF	Banco Internacional do Funchal	DFE	Desagravamentos fiscais estruturais
BCE	Banco Central Europeu	DGADR	Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural
BD	Beneficiários Diretos	DGAE	Direção-Geral de Administração Escolar
BdP	Banco de Portugal	DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
BEI	Banco Europeu de Investimento	DGES	Direção Geral do Ensino Superior
BES	Banco Espírito Santo	DGO	Direção-Geral do Orçamento
BF	Beneficiário final (ponto 4.2 da Parte C)	DGPC	Direção-Geral do Património Cultural
BF	Benefício fiscal (ponto 4.4 da Parte C)	DGRDN	Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional
BI	Beneficiários intermediários	DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
BIORC	<i>Business Intelligence</i> do Orçamento	DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
BNU	Banco Nacional Ultramarino	DL	Decreto-Lei
BPF	Banco Português de Fomento	DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
BPN	Banco Português de Negócios	DLRR	Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos
BT	Bilhetes do Tesouro	DUC	Documento Único de Cobrança
CA	Certificados de Aforro	EARE	Entidades administradoras de receitas do Estado
CARRIS	Companhia Carris de Ferro de Lisboa	EAS	Empresa de Ambiente na Saúde
CC2	Classificador Complementar 2	EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
CCF	Associação Centro de Competências Ferroviário	ECE	Entidade Contabilística Estado
CE	Comissão Europeia	EDIA	Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo	EDM	Protocolo de avaliação da Escala de Desenvolvimento Motor
CEDIM	Certificados Especiais de Dívida de Médio e Longo Prazo	EEA Grants	Mecanismo Financeiro plurianual no Espaço Económico Europeu financiado pela Islândia, Liechtenstein e Noruega
CESE	Contribuição Extraordinária sobre o Setor Energético	EFACEC	Efacec – Power Solutions
CF	Contribuição Financeira		

EMRP	Estrutura de Missão Recuperar Portugal	FSM	Fundo Social Municipal
EP	Empresa Pública	FSS	Fundo de Socorro Social
EPE	Entidade Pública Empresarial	FTJ	Fundo para uma Transição Justa
EPNF	Empresas públicas não financeiras	GAFC	Gestão Administrativa e Financeira da Cultura
EPR	Entidade Pública Reclassificada	GC	Sistema de Gestão de Contribuições
ERD	Exercício de revisão da despesa	GNR	Guarda Nacional Republicana
ERPI	Estrutura Residencial para Pessoas Idosas	GPEARI	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças
ESFL	Entidades sem fins lucrativos	IABA	Imposto sobre o álcool, bebidas alcoólicas e bebidas adicionadas de açúcar e edulcorantes
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública	IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação
Estamo	Estamo – Participações Imobiliárias	IAS	Indexante dos Apoios Sociais
FA	Fundo Ambiental	ICNF	Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas
FAM	Fundo de Apoio Municipal	IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
FAMI	Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração	IES	Instituições de ensino superior
FAT	Fundo de Acidentes de Trabalho	IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
FC	Fundo de Coesão	IFI	Instituições Financeiras Internacionais
FCE	Fundo de Cobrança Executiva da Segurança Social	IFRRU	Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas
FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo	IFRS	Normas internacionais de Relatório Financeiro
FCT	Fundo de Compensação do Trabalho	IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
FdR	Fundo de Resolução	IGeFE	Instituto de Gestão Financeira da Educação
FEAC	Fundo Europeu de Apoio a Carenciados	IGF	Inspeção-Geral de Finanças
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural	IGFCSS	Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia	IGFEJ	Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas	IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
FEAMPA	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura	IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional	II	Instituto de Informática
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento	IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social	IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes
FEI	Fundo Europeu de Investimento	IMT	Imposto Municipal sobre transmissões
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola	INCM	Imprensa Nacional da Casa da Moeda
FEP	Fundo Europeu das Pescas	INDEP	Indústrias Nacionais de Defesa
FESSPAC	Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Área da Cultura	INE	Instituto Nacional de Estatística
FESSPBC	Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos	INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
FET	Fundo de Estabilização Tributária	IP	Infraestruturas de Portugal
FF	Fonte de Financiamento	IP	Instituto Público
FFD	Fundo de Financiamento da Descentralização	IPCA	Instituto Politécnico do Cávado e do Ave
FFD	Fundo de Financiamento da Descentralização	IPDJ	Instituto Português do Desporto e Juventude
FGADM	Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores	IPSAS	Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos	IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social
FGS	Fundo de Garantia Salarial	IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
FIEAE	Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas	IRN	Instituto dos Registos e do Notariado
FINOVA	Fundo de Apoio ao Financiamento e à Inovação	IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
FPPCGD	Fundo de Pensões do Pessoal da Caixa Geral de Depósitos	IS	Imposto do Selo
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública	ISP	Imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos
FSE	Fundo Social Europeu	ISS	Instituto da Segurança Social



ISSA	Instituto da Segurança Social dos Açores	PI	Programa de Inventariação
ISSM	Instituto da Segurança Social da Madeira	PI	Propriedades de Investimento
ISV	Imposto Sobre Veículos	PIB	Produto Interno Bruto
IT	Imposto de consumo sobre o tabaco	PlanAPP	Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública
IUC	Imposto Único de Circulação	PO	Programa Orçamental
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado	PO COMPETE	Programa Operacional Competitividade e Internacionalização
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social	POAPMC	Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental	POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
LOE	Lei do Orçamento do Estado	POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
M	Milhões	PP	Período de Programação
m	Milhares	PPP	Parcerias Público-Privadas
MDN	Ministério da Defesa Nacional	PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
MEE	Mecanismo Europeu de Estabilidade	PSP	Polícia de Segurança Pública
MEF	Ministro de Estado e das Finanças	PT	Portugal Telecom
MF	Ministério das Finanças	PT 2020	Acordo de Parceria entre Portugal e a CE 2014-2020
ML	Metropolitano de Lisboa	PT 2030	Acordo de Parceria entre Portugal e a CE 2021-2027
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros	QPDP	Quadro Plurianual das Despesas Públicas
MP	Metro do Porto	QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
MRR	Mecanismo de Recuperação e Resiliência	RAA	Região Autónoma dos Açores
MTN	Medium-Term Note	RAM	Região Autónoma da Madeira
MTSSS	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	RAP	Reposições abatidas nos pagamentos
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte	RCGE	Relatório da Conta Geral do Estado
NAV	Navegação Aérea de Portugal	RCM	Resolução do Conselho de Ministros
NB	Novo Banco	RCRE	Regime das entidades administradoras de receitas do Estado
NCP	Norma de Contabilidade Pública	RDP	Rádiodifusão Portuguesa
NIF	Número de Identificação Fiscal	REACT-EU	Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa
NORTREM	NORTREM – Aluguer de Material Ferroviário	REPID	Regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico	REN	Rede Elétrica Nacional
OE	Orçamento do Estado	RERD	Regime Excepcional de Regularização de Dívidas
OECD	<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i> (cfr. OCDE)	RFAI	Regime fiscal de apoio ao investimento
OSS	Orçamento da Segurança Social	RGSS	Regime Geral da Segurança Social
OT	Obrigações do Tesouro	RNB	Rendimento Nacional Bruto
OTRV	Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável	RNH	Residente Não Habitual
PAC	Política Agrícola Comum	ROE	Relatório do Orçamento do Estado
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira	RP	Recursos Próprios
PAIC	Programas de Ação de Iniciativa Comunitária	RPSC	Regime de Proteção Social Convergente
Parpública	Parpública – Participações Públicas	RPT	Recursos Próprios Tradicionais
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado	RTE	Regime da Tesouraria do Estado
PCM	Plano de Contas Multidimensional	RTP	Rádio e Televisão de Portugal
PDE	Procedimento dos Défices Excessivos	SA	Sociedade Anónima
PE	Programa de Estabilidade	SAGESECUR	Sociedade de Estudos, Desenvolvimento e Participação Em Projetos
PEPAC	Plano Estratégico da Política Agrícola Comum	SATA	Sociedade Açoriana de Transportes Aéreos
PERES	Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado		
PF	Programa de Financiamento		
PGPI	Programa de Gestão do Património Imobiliário		

SCML	Santa Casa de Misericórdia de Lisboa
SCR	Sistema Central de Receitas
SEAAF	Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais
SEC2010	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais
SEE	Setor Empresarial do Estado
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SEO	Síntese de execução orçamental
SEO	Secretária de Estado do Orçamento
SESS	Secretário de Estado da Segurança Social
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
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 Gestão do Património Imobiliário Público
SII	Sistema de Indemnização aos Investidores
SIIE	Sistema de Informação sobre os Imóveis do Estado
SIRESP	Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal
SIRIEF	Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira
SISEE	Sistema de Informação do Setor Empresarial do Estado
SNC	Sistema de Normalização Contabilística

SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SOFLUSA	Sociedade Fluvial de Transportes
SOL	Serviços On-line da DGO
SPU	Serviço Postal Universal
SS	Segurança Social
SSM	Subsídio Social de Mobilidade
SSS	Sistema de Segurança Social
STCP	Sociedade de Transportes Coletivos do Porto
SURE	<i>Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency</i> (Instrumento de apoio temporário para mitigar os riscos de desemprego em caso de emergência)
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TC	Tribunal de Contas
TCMA	Taxa de crescimento médio anual
TSE	Taxa Social de Energia
TSEE	Taxa Social de Energia Elétrica
UE	União Europeia
UL	Universidade de Lisboa
UniLEO	Unidade de Implementação da LEO
UTAM	Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos
U-TAX	Unidade Técnica de Avaliação de Políticas Tributárias e Aduaneiras
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, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Gisela Dias, Maria João Silveira, Maria Umbelina Pires, Marília Carrilho, 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 II

Juiz Conselheiro António M. Fonseca da Silva – responsável pela Caixa 1

**Departamento
de Auditoria
II**

Auditor-Coordenador: Telmo Mendes; **Auditora-Chefe:** Vera Figueiredo de Sá

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

Execução técnica: Joel Ribeiro

Área de Responsabilidade IV

Juiz Conselheiro Mário António Mendes Serrano – responsável ponto 4.6 da Parte C

**Departamento
de Auditoria
IV**

Auditor Coordenador: António Sousa; **Auditora-Chefe:** Maria da Luz Barreira

Execução técnica: Júlio de Matos e Maria Menezes

Área de Responsabilidade V

Juiz Conselheiro Luís Filipe Cracel Viana – responsável pela Caixa 3

**Departamento
de Auditoria
V**

Auditor Coordenador: José Carpinteiro

Execução técnica: Nuno Costa

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

Área de Responsabilidade IX

Juíza Conselheira Maria dos Anjos Capote – responsável pela Caixa 5

**Departamento
de Auditoria
IX**

Auditora Coordenadora: Helena Fernandes; **Coordenador de Equipa de Projeto / Execução técnica:** Luís Teiga Barros

Apoio informático geral

Departamento de Sistemas e Tecnologias de Informação

Diretor de Departamento: João Carlos Cardoso; **Chefe de Departamento:** João Paulo Amado

Técnicos: Ana França, Graças Vaz e Paula Fonseca

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Prestação de contas relativas a 2023	15
Quadro 2 – Prestação de contas relativas a 2023 em SNC-AP	16
Quadro 3 – Previsão orçamental, execução e desvios na conta consolidada da AC e SS de 2023 – contabilidade pública	20
Quadro 4 – Medidas de política orçamental no ROE 2023/PE 2023-2027 e a execução no RCGE 2023 – contabilidade nacional	24
Quadro 5 – Receitas e despesas consolidadas (AC e SS) – 2022-2023	33
Quadro 6 – Passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional	36
Quadro 7 – Reflexo orçamental das medidas de mitigação do choque geopolítico	39
Quadro 8 – Fluxos financeiros para as regiões autónomas – 2022-2023	42
Quadro 9 – Fluxos financeiros destinados à administração local – 2022-2023	44
Quadro 10 – Previsão e execução orçamental do FFD	47
Quadro 11 – Aceitação das competências	47
Quadro 12 – FFD por área e competências (dotação corrigida e pagamentos em 2023)	48
Quadro 13 – Alterações orçamentais consolidadas (AC)	51
Quadro 14 – Utilização da dotação provisional (AC)	52
Quadro 15 – Receita de impostos diretos – 2022-2023	56
Quadro 16 – Impostos indiretos – 2022-2023	57
Quadro 17 – Proveniência das receitas consignadas	59
Quadro 18 – Receita não fiscal – 2022-2023	62
Quadro 19 – Ciclo da dívida em cobrança coerciva	66
Quadro 20 – Processos declarados em falhas – dívida por tipo de contribuinte	68
Quadro 21 – Processos declarados em falhas – dívida por entidade emissora	68
Quadro 22 – Processos declarados em falhas – dívida por ano de instauração	69
Quadro 23 – Operações extraorçamentais registadas nos sistemas contabilísticos centrais	80
Quadro 24 – Receitas e despesas não efetivas	82
Quadro 25 – Dívida financeira consolidada e dívida financeira total	84
Quadro 26 – Dívida pública	85
Quadro 27 – Composição do <i>stock</i> da dívida pública direta (valor nominal) – 2022-2023	86
Quadro 28 – SFA – Dívida financeira não consolidada	90
Quadro 29 – Dívida financeira dos SFA – principais entidades – 2023	90
Quadro 30 – Fluxos financeiros associados à dívida direta	91
Quadro 31 – Fluxos financeiros associados à dívida não consolidada – SFA	92
Quadro 32 – Património financeiro da administração central – 2023-2022	93
Quadro 33 – Carteira de ativos financeiros do Estado – 2022-2023	94
Quadro 34 – Património financeiro não consolidado dos SFA – 2022-2023	98
Quadro 35 – Património financeiro da AC – principais fluxos financeiros – 2023	105
Quadro 36 – Receita com operações imobiliárias – 2023	110
Quadro 37 – Despesa com imóveis – 2023	112
Quadro 38 – Pagamento das contrapartidas do princípio da onerosidade – 2014-2023	113
Quadro 39 – Balanço da tesouraria do Estado – 2022-2023	116
Quadro 40 – Fundos fora do IGCP detidos por entidades com despacho de dispensa do cumprimento da UTE	123
Quadro 41 – Orçamento da Segurança Social – alterações orçamentais – 2023	127
Quadro 42 – Receitas por classificação económica – 2022-2023	129
Quadro 43 – Transferências da AC e da UE para a SS – 2022-2023	130
Quadro 44 – Despesas por classificação económica – 2022-2023	132
Quadro 45 – Despesa em prestações sociais, formação e políticas ativas de emprego	134
Quadro 46 – Saldos de execução orçamental por sistemas, componentes e subsistemas	138



Quadro 47 – Investimentos – 2022-2023.....	143
Quadro 48 – Inventários – 2022-2023.....	147
Quadro 49 – Contas a receber – Valores agregados – 2022-2023	148
Quadro 50 – Contas a receber - Contribuintes – 2020-2023	148
Quadro 51 – Contribuintes em cobrança duvidosa – 2022-2023.....	150
Quadro 52 – Meios financeiros líquidos – 2022-2023.....	155
Quadro 53 – Património líquido – 2022-2023	157
Quadro 54 – Passivo – 2022-2023	158
Quadro 55 – Acréscimos e diferimentos – 2022-2023	160
Quadro 56 – Princípio da onerosidade – valores cobrados e em dívida a 31/12/2023.....	161
Quadro 57 – Receitas fiscais consignadas 2023: valores orçamentados, valores apurados e valores transferidos.....	167
Quadro 58 – Receitas fiscais consignadas 2017-2023: valores orçamentados, valores apurados e valores transferidos	167
Quadro 59 – Variação do valor da carteira do FEFSS – 2019-2023	170
Quadro 60 – Despesa com pensões e complementos – 2019-2023	176
Quadro 61 – Financiamento da despesa com pensões – 2019-2023.....	178
Quadro 62 – Financiamento do sistema previdencial – repartição (contributivo) – 2019-2023	179
Quadro 63 – Financiamento do sistema de proteção social de cidadania (não contributivo) – 2019-2023.....	179
Quadro 64 – Financiamento do sistema de regimes especiais – 2019-2023	180
Quadro 65 – Financiamento do Regime de Proteção Social Convergente (CGA) – 2019-2023.....	180
Quadro 66 – Transferências para a UE	183
Quadro 67 – Transferências da UE	184
Quadro 68 – Revisão do PRR.....	188
Quadro 69 – Despesa financiada com origem no MRR	189
Quadro 70 – Financiamento líquido da administração central ao SEE – 2022-2023.....	193
Quadro 71 – Apoios 2023 – Principais entidades concedentes.....	200
Quadro 72 – Apoios públicos ao setor financeiro – 2023	208
Quadro 73 – Saldo dos apoios públicos ao setor financeiro – 2008-2023	209
Quadro 74 – Apoios públicos ao setor financeiro – por tipo de instrumento – em 31/12/2022 e 31/12/2023.....	209
Quadro 75 – Universo de benefícios fiscais e despesa fiscal quantificada em 2023	211
Quadro 76 – Principais benefícios fiscais e despesa fiscal, classificados por finalidade, em 2023	211
Quadro 77 – Estimativas OE vs Despesa fiscal CGE 2023 (diferenças mais significativas)	215
Quadro 78 – Despesa fiscal – 2022-2023	216
Quadro 79 – Principais benefícios da despesa fiscal em IRC.....	218
Quadro 80 – Garantias concedidas – posição global em 2022-2023	223
Quadro 81 – Responsabilidades do Estado por garantias a seguros de crédito – 2022-2023	224
Quadro 82 – Despesa por execução de garantias e de acionamento de seguros – 2019-2023	225
Quadro 83 – Universo de PPP por setor de atividade	226
Quadro 84 – Encargos com PPP: execução versus orçamento 2022 e 2023	228
Quadro 85 – Contingências com PPP	230
Quadro A 1 – Execução das medidas de política orçamental no RCGE 2023 vs previsão no ROE 2023 / PE 2023-2027 (contabilidade nacional).....	251
Quadro B 1 – Erros detetados na identificação de fluxos financeiros com as autarquias locais	253
Quadro B 2 – Receitas fiscais consignadas por entidades destinatárias – 2021-2023	257
Quadro B 3 – Receita não fiscal – principais entidades	258
Quadro B 4 – Taxas não identificadas – principais entidades	259
Quadro B 5 – Despesa consolidada da AC por classificação económica – 2022-2023	261

Quadro B 6 – Despesa efetiva consolidada por programa orçamental – 2023	262
Quadro C 1 – Financiamento das medidas de mitigação do impacto do choque geopolítico.....	268
Quadro C 2 – Medidas de mitigação do impacto do choque geopolítico	268
Quadro C 3 – Medidas excecionais e temporárias com impacto na CSS 2023.....	269
Quadro C 4 – Sistema de Proteção Social de Cidadania.....	270
Quadro C 5 – Sistema Previdencial.....	271
Quadro C 6 – Sistema dos Regimes Especiais.....	272
Quadro C 7 – N.º de imóveis por entidade a 31/12/2023	274
Quadro C 8 – Valores do património imobiliário a 31/12/2023	275
Quadro C 9 – Bens móveis	279
Quadro C 10 – Bens móveis sem localização	279
Quadro C 11 – Bens móveis com localização completa	280
Quadro C 12 – Bens móveis adquiridos em 2023.....	280
Quadro C 13 – Bens móveis adquiridos em 2023 sem localização.....	280
Quadro C 14 – Bens móveis adquiridos em 2023 com localização completa.....	280
Quadro C 15 – Antiguidade da dívida em SEF – 2020-2023	283
Quadro C 16 – Estado da dívida em SEF sem organismos públicos – 2022-2023	283
Quadro C 17 – Cobrança de valores participados a SEF em 2023.....	284
Quadro C 18 –Valores instaurados por ano e cobrança de valores participados a SEF – 2023.....	284
Quadro C 19 – Valor das cobranças – Dívida em SEF em 2023	285
Quadro C 20 – Situação das dívidas objeto de cobranças – Dívida em SEF – 2023.....	286
Quadro C 21 – Documentos com movimentos por reconciliar – 2022-2023	288
Quadro C 22 – Depósitos bancários – 2023.....	289
Quadro C 23 – Meios financeiros líquidos – Por entidade – 2022-2023.....	290
Quadro C 24 – Situação dos imóveis em análise detidos pelo ISS.....	291
Quadro D 1 – Empresas beneficiárias de empréstimos, dotações de capital, indemnizações compensatórias e outros fluxos.....	292
Quadro D 2 – Limites da LOE 2023 para a concessão de garantias.....	295
Quadro D 3 – Informação registada no SIGO vs reporte do RCGE 2023.....	295

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Desvios entre a execução e a previsão da receita da AC e SS de 2023 – em contabilidade pública.....	21
Gráfico 2 – Desvios entre a execução e a previsão da despesa da AC e SS de 2023 – em contabilidade pública.....	21
Gráfico 3 – Desvios entre a execução e a previsão da receita da AC e SS – em contabilidade pública – 2017-2023	23
Gráfico 4 – Desvios entre a execução e a previsão da despesa da AC e SS – em contabilidade pública – 2017-2023	23
Gráfico 5 – Saldo da AC e SS, da receita e da despesa efetiva – 2019-2023	32
Gráfico 6 – Origem e aplicação das receitas consolidadas da AC e SS – 2023 e variação face a 2022	34
Gráfico 7 – Fluxos financeiros com as regiões autónomas e com as autarquias locais – 2019-2023	41
Gráfico 8 – Fluxos financeiros para as regiões autónomas – 2019-2023.....	43
Gráfico 9 – Fluxos financeiros para as autarquias locais – 2019-2023.....	45
Gráfico 10 – Fluxos para as autarquias locais, por região	45
Gráfico 11 – Distribuição dos municípios por volume de fluxos financeiros recebidos.....	46
Gráfico 12 – Fluxos financeiros da Descentralização – 2021-2023	47
Gráfico 13 – Evolução dos pagamentos efetuados pelo orçamento do ME.....	49
Gráfico 14 – Peso da descentralização no financiamento corrente dos municípios.....	50



Gráfico 15 – Dotação provisional – 2019-2023 (AC).....	52
Gráfico 16 – Dotações centralizadas do MF – 2019-2023 (AC).....	53
Gráfico 17 – Cativeiros – 2019-2023 (AC).....	53
Gráfico 18 – Receita consolidada – 2023 e variação face a 2022.....	54
Gráfico 19 – Receita dos principais impostos diretos – 2019-2023.....	57
Gráfico 20 – Receita de outros impostos diretos– 2019-2023.....	57
Gráfico 21 – Receita dos principais impostos indiretos – 2019-2023.....	58
Gráfico 22 – Receita de outros impostos indiretos– 2019-2023.....	58
Gráfico 23 – Receitas fiscais consignadas: 2019-2023.....	59
Gráfico 24 – Destinatários das receitas fiscais consignadas – 2023 e variação face a 2022.....	60
Gráfico 25 – Componentes da carteira de dívida gerida pela AT – 2022-2023.....	65
Gráfico 26 – Composição da carteira por situação da dívida – 2016-2023.....	68
Gráfico 27 – Evolução da despesa consolidada da AC por classificação económica – 2022-2023.....	71
Gráfico 28 – Estrutura da despesa consolidada da AC em 2023.....	71
Gráfico 29 – Principais desvios das despesas de investimento face ao OE.....	73
Gráfico 30 – Distribuição da despesa consolidada por programa orçamental – 2023.....	74
Gráfico 31 – Despesas com habitação – 2019 a 2023.....	76
Gráfico 32 – Pagamentos em atraso – evolução mensal – 2023.....	78
Gráfico 33 – Pagamentos em atraso – 2015-2023.....	78
Gráfico 34 – Dotações de capital para regularização de dívidas vencidas e dívida vencida dos estabelecimentos de saúde EPE – final do ano 2022-2023.....	79
Gráfico 35 – Dívida em % PIB e em valor nominal – 2003-2023.....	85
Gráfico 36 – Principais instrumentos de financiamento em 2023.....	87
Gráfico 37 – Previsão das maturidades da dívida de médio e longo prazo.....	88
Gráfico 38 – Detentores da dívida transacionável – 2022-2023.....	89
Gráfico 39 – Custo da dívida direta do Estado (%).....	89
Gráfico 40 – Distribuição da carteira de participações do Estado em 2023.....	102
Gráfico 41 – Distribuição da carteira de participações da Parpública em 2023.....	103
Gráfico 42 – Despesa com imóveis – 2019-2023.....	113
Gráfico 43 – Rendas pagas relativas ao princípio da onerosidade, por Ministério – 2023.....	114
Gráfico 44 – Emissão e amortização mensal de CEDIC – dezembro de 2021 a janeiro de 2024.....	116
Gráfico 45 – Principais incumpridores da UTE (ex. IES), por tipo de entidade – 2023 e variação face a 2022.....	120
Gráfico 46 – Esforço financeiro do Estado – OE – 2022-2023.....	130
Gráfico 47 – Estrutura do financiamento do sistema da SS – 2014-2023.....	131
Gráfico 48 – Aumento extraordinário de pensões – 2017- 2023.....	135
Gráfico 49 – Saldo anual efetivo do SSS – 2014-2023.....	137
Gráfico 50 – Valor médio de apoio anual por beneficiário por distrito.....	139
Gráfico 51 – Distribuição de apoios por valor atribuído.....	140
Gráfico 52 – FEFSS – Composição da carteira – 2022-2023.....	169
Gráfico 53 – Contributos para o valor da carteira do FEFSS – 2019-2023.....	170
Gráfico 54 – Valorização do FEFSS – 2014-2023.....	171
Gráfico 55 – FEFSS – Taxa de Cobertura das Pensões – 2014-2023.....	171
Gráfico 56 – FEFSS – Rendibilidade e risco – 2014-2023.....	172
Gráfico 57 – FEFSS – Rendibilidade das componentes da carteira – 2022-2023.....	172
Gráfico 58 – Universo de pensões.....	174
Gráfico 59 – Efeito das políticas de retenção na vida ativa no universo das novas pensões de velhice– CGA – 2010-2023.....	174
Gráfico 60 – Efeito das políticas de retenção na vida ativa no universo das novas pensões de velhice– SSS – 2010-2023.....	175
Gráfico 61 – Índice de dependência dos beneficiários passivos – 2006-2023.....	175

Gráfico 62 – Financiamento da despesa com pensões – 2019 e 2023	178
Gráfico 63 – Financiamento do pagamento de pensões nos fundos de pensões cujas reservas se extinguiram	181
Gráfico 64 – Evolução das reservas dos fundos de pensões integrados na CGA– 2022-2023	181
Gráfico 65 – Fluxos financeiros entre Portugal e a UE – 2020-2022	182
Gráfico 66 – Fluxos financeiros recebidos da União Europeia em 2023 (PT 2020)	186
Gráfico 67– Execução financeira acumulada do Portugal 2020	187
Gráfico 68 – Fluxos financeiros recebidos da União Europeia relativos ao PT 2030	191
Gráfico 69 – Principais empresas destinatárias – 2023 e variação face a 2022	195
Gráfico 70 – Apoios concedidos por principais finalidades e origem do financiamento – 2023	197
Gráfico 71 – Apoios concedidos por finalidades – 2021-2023	199
Gráfico 72 – Finalidades dos apoios concedidos pelo Fundo Ambiental – 2023	201
Gráfico 73 – Finalidades dos apoios concedidos pela DGTF – 2023	203
Gráfico 74 – Montantes do subsídio social de mobilidade pagos pelo Estado	204
Gráfico 75 – Subsídio social de mobilidade por beneficiário – 2015-2023	204
Gráfico 76 – Residentes não habituais inscritos e despesa fiscal – 2019-2023	217
Gráfico B 1 – Recebedores de maior volume de fluxos financeiros	254
Gráfico B 2 – Recebedores de menor volume de fluxos financeiros	254
Gráfico B 3 – Evolução das componentes do IRS entre 2019 e 2023	256
Gráfico D 1 – Previsão dos encargos plurianuais com as parcerias público-privadas	296

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – POCISSSS vs SNC-AP	12
Figura 2 – Principais marcos da cronologia do processo orçamental de 2023	17
Figura 3 – Contributos para a previsão da receita e da despesa da AC e SS de 2023 – em contabilidade pública	21
Figura 4 – Ilustração das etapas de um processo de revisão da despesa	26
Figura 5 – Universo de entidades da conta da segurança social	29
Figura 6 – Caracterização da dívida incobrável	67
Figura 7 – Principais apoios à habitação concedidos em 2023	77
Figura 8 – Património financeiro do Estado – ativos e entidades mais representativas – 2023 e variação face a 2022	95
Figura 9 – Património financeiro dos SFA – ativos e entidades mais representativas – 2023 e variação face a 2022	99
Figura 10 – Sistemas e subsistemas da segurança social	125
Figura 11 – Principais reservas e ênfases	126
Figura 12 – Limitações no âmbito da consolidação orçamental	127
Figura 13 – Caracterização do património imobiliário da segurança social – ocupação e principais finalidades	145
Figura 14 – Caracterização do valor dos juros por tipo de maturidade	149
Figura 15 – Desagregação da dívida em SEF por tipo de dívidas	150
Figura 16 – Desagregação da dívida em SEF por entidades devedoras	150
Figura 17 – Fontes de Financiamento do FEFSS	166
Figura 18 – Sistema público de pensões em Portugal	173
Figura 19 – Principais alterações a benefícios fiscais em 2023	213
Figura 20 – Garantias acumuladas a 31/12/2023	222
Figura 21 – Situação das recomendações emitidas no PCGE 2021	247