

## Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2023

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

**O Tribunal de Contas emite o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2023, incluindo a da Segurança Social, com um juízo de não conformidade com a Lei de Enquadramento Orçamental, por não integrar demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas da administração central (AC) e da segurança social (SS), o que também impossibilitou a certificação da Conta pelo Tribunal.**

Os atrasos na implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) continuam a não permitir complementar a contabilidade orçamental com informação financeira e de gestão. O Ministério das Finanças aponta para uma implementação gradual e faseada da Lei, o que torna necessária a adequação dos prazos legalmente definidos e já ultrapassados.

O Juízo inclui ainda reservas e ênfases e foram formuladas 67 recomendações ao Governo e à Assembleia da República que visam melhorias, designadamente quanto: i) à implementação da reforma das finanças públicas; ii) ao reporte de informação sobre as medidas de política orçamental; iii) à inclusão de informação completa sobre a dívida pública, a tesouraria, o património financeiro e imobiliário e os fluxos financeiros com a UE; iv) ao cumprimento de regras contabilísticas e princípios orçamentais; e v) ao reconhecimento contabilístico de todos os ativos e passivos da SS.

O cumprimento da LEO e a implementação das recomendações formuladas pelo Tribunal são indispensáveis para prosseguir com o rumo pretendido para uma Conta mais completa, mais avançada e orientada para os resultados e para a transparência.



### Conta Geral do Estado de 2023

A Conta de 2023 apresentou um excedente orçamental de 7 371 M€, invertendo a tendência deficitária dos últimos anos, em resultado do aumento significativo da receita, principalmente da receita fiscal (6 763 M€) e das contribuições para a SS e CGA (2 848 M€). Excluindo o efeito de duas operações excecionais – a transferência do Fundo de Pensões do Pessoal da CGD (3 018 M€) e a devolução ao Estado de parte do valor transferido em 2022 para apoio ao Sistema Nacional de Gás (700 M€) – o excedente seria metade do verificado (e integralmente da SS). A utilização de excedentes está limitada a certas finalidades, no caso de 2023, ao pagamento de pensões futuras.

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 áreas da saúde e da educação) e 772 M€ (6,1%) na aquisição de bens e serviços.

#### Distribuição da receita e da despesa da AC e SS

Transferências e subsídios 8 046 M€	Excedente orçamental 7 371 M€
Outras receitas 11 350 M€	Investimento 4 255 M€
Contribuições sociais 29 312 M€	Juros e outros encargos 6 492 M€
Receita fiscal 59 877 M€	Aquisição de bens e serviços 13 324 M€
<b>Receita 108 585 M€</b>	Transferências, subsídios e outras despesas 18 688 M€
	Despesas com pessoal 20 606 M€
	Pensões e outras prestações sociais 37 850 M€
	<b>Despesa 101 214 M€</b>

### Principais resultados do exame efetuado pelo Tribunal de Contas

Stock de dívida pública consolidada 247 212 M€	Património financeiro consolidado da AC 45 204 M€	Garantias 16 741 M€	Carteira de dívida a cobrar coercivamente pela AT 26 758 M€	Apoios líquidos ao setor financeiro desde 2008 21 590 M€	Fundo de Estabilização Financeira da SS 29 830 M€	Execução acumulada do PRR 2 793 M€
Despesa fiscal (2/3 dos benefícios fiscais) 15 056 M€	Juros da dívida pública consolidados 5 974 M€	Receitas fiscais consignadas 4 985 M€	Saldo da tesouraria do Estado 8 103 M€	Apoios a entidades fora das Adm. Públicas 4 664 M€	Pensões (32,5% financiamento do OE) 32 009 M€	Saldo de fluxos financeiros com a UE 6 043 M€

## Limitação de âmbito

Ausência de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas da administração central e da segurança social, que limita a apreciação do desempenho financeiro.

## Reservas

### Receitas e despesas consolidadas

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

### Administração central

Subvalorização da receita e despesa por não incluir a execução orçamental de 6 entidades, pela dedução indevida de 159 M€ à receita fiscal (147 M€ relativos a encargos de liquidação e cobrança da Autoridade Tributária e Aduaneira e 12 M€ a apoios sociais pagos por abate à receita de IRS) e pelo registo incorreto de dividendos pelo valor líquido (pelo menos, 150 M€).

Contabilização irregular dos montantes recebidos em 2023 para financiamento de despesa enquadrável no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

Omissão da dívida do subsector dos serviços e fundos autónomos no *stock* da dívida pública.

Informação incompleta sobre a carteira de ativos financeiros.

Ausência de inventário do património imobiliário.

Fragilidades na relevação de operações extraorçamentais.

Ausência de quantificação da despesa fiscal para 101 benefícios fiscais e sobrevalorização da despesa fiscal em 45 M€ relativa a derramas municipais.

### Segurança social

Sobrestimação do saldo orçamental global em 148 M€ por não reconhecimento na despesa da constituição de um depósito a prazo.

Subavaliação em 68 M€ da despesa referente ao apoio extraordinário à renda (269 M€) (pelo não pagamento em 2023 a 35 229 beneficiários e transição para 2024 do valor da despesa referente a dezembro).

Nota: A Conta de 2023 não incluiu as demonstrações financeiras consolidadas da SS, por dificuldades na transição para o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), o que limitou a análise.

## Recomendações

### Administração central e segurança social

Assegurar a inclusão no Relatório do OE e na CGE de informação completa, detalhada e consistente sobre as medidas de política.

Acelerar a execução do PRR e do Portugal 2030 para cumprimento do calendário e concretização dos desembolsos da Comissão Europeia.

### Administração central

Rever o classificador económico das receitas e das despesas de forma a permitir a relevação das operações específicas das entidades públicas reclassificadas e suprimir a sua versão simplificada.

Assegurar a correta contabilização dos apoios concedidos.

Rever a orçamentação e contabilização dos fluxos financeiros indevidamente deduzidos à receita fiscal, para cumprir o princípio da não compensação.

Incluir na CGE informação sobre o *stock* da dívida consolidada, a carteira de ativos financeiros e o património imobiliário.

Concluir o inventário dos imóveis do Estado.

Rever o quadro normativo da tesouraria do Estado de forma a reforçar o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

Assegurar a adequada inventariação dos benefícios fiscais e melhorar os procedimentos de controlo da despesa fiscal com vista à sua correta atribuição e relevação integral na CGE.

Providenciar que a CGE contenha a análise do risco orçamental associado às garantias prestadas.

Assegurar a correta delimitação e divulgação dos universos do setor empresarial do Estado e das parcerias público-privadas e outras concessões e a qualidade da informação divulgada na CGE.

### Segurança social

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

Possibilitar a verificação dos valores em dívida por contribuinte, com indicação da antiguidade e desagregados por cobrança voluntária ou coerciva.

Assegurar o cumprimento da especialização dos exercícios, designadamente nos juros vencidos.

Registar como incobráveis as dívidas de clientes sem possibilidade de recuperação.

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

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

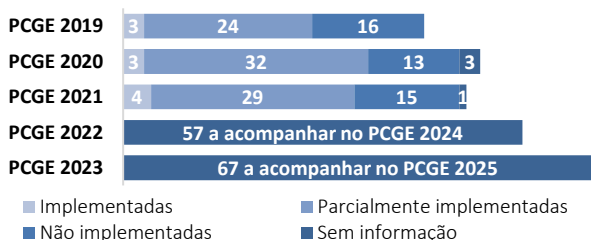
Rever as regras aplicáveis à estratégia de investimento do Fundo de Estabilização Financeira da SS, visando otimizar a relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos.

Criar e regulamentar atempadamente medidas de apoio de emergência.

Rever o regime extraordinário de apoio à renda, assegurando um sistema de controlo adequado.

Esclarecer o âmbito de aplicação do princípio da onerosidade aos imóveis do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

## Seguimento das recomendações



Quanto às recomendações do PCGE 2021, verificaram-se alguns progressos, designadamente no reporte da dívida pública e dos fluxos financeiros com a UE e, na SS, quanto à contabilização da dívida de contribuintes e à aplicação do acréscimo.

Mantêm-se situações que justificam reiterar as recomendações, designadamente algumas de natureza estrutural, como as relativas a sistemas de informação, à reforma das finanças públicas e à aprovação/revisão de regimes jurídicos.