

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2024

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 2024, 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), facto que impossibilitou a certificação da Conta pelo Tribunal. O Juízo inclui reservas e ênfases que fundamentam a formulação de 69 recomendações. Destas, oito são específicas do ano e visam melhorias, designadamente ao nível: do processo de conversão dos títulos físicos de certificados de aforro, pelo impacto nas famílias; da Conta da SS quanto ao processo de consolidação, políticas contabilísticas de grupo e contabilidade de gestão; da implementação da Agenda 2030, com a aprovação do Roteiro Nacional para o Desenvolvimento Sustentável 2030.

A Conta integrou, pela primeira vez, as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas da SS, nos termos do novo referencial contabilístico (SNC-AP). De referir os progressos na especialização do rendimento, na inventariação e na valorização do património. Porém, o balanço consolidado não traduziu a verdadeira posição financeira da SS, por não incluir o passivo relativo à atribuição do direito aos beneficiários das pensões a pagamento, prejudicando a informação de suporte às decisões que venham a ser tomadas em relação às pensões e ao reporte do respetivo impacto.

Os progressos na implementação da Reforma das Finanças Públicas não permitem ainda conhecer o património do Estado, a totalidade dos rendimentos e gastos e fundamentar as escolhas políticas e de gestão. O cumprimento da LEO e a implementação das recomendações são essenciais para proporcionar uma imagem verdadeira e apropriada da execução orçamental, da posição financeira e dos fluxos de caixa.



Conta Geral do Estado de 2024

A Conta de 2024 apresentou um saldo de -601 M€ (-0,2% do PIB) que resultou do défice da AC (6 137 M€), em grande medida compensado pelo saldo positivo da SS (5 536 M€). A despesa aumentou 10 312 M€ face a 2023, excedendo em mais de quatro vezes o aumento da receita (2 340 M€), a qual desacelerou face a anos anteriores.

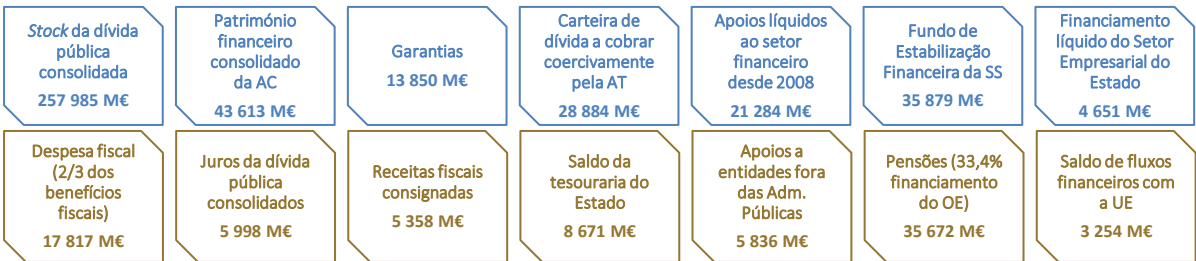
Os aumentos na despesa abrangeram quase todas as componentes, sendo de destacar: 4 703 M€ (12,4%) em pensões e prestações sociais diretas, 1 672 M€ (8,1%) nas despesas com pessoal (essencialmente nas áreas da saúde e da educação) e 798 M€ (6,0%) com a aquisição de bens e serviços (sobretudo nas áreas da defesa e da saúde). Apesar de ter vindo a crescer desde 2020, a despesa com habitação ascendeu apenas a dois terços do previsto no Orçamento para 2024, tendo atingido 868 M€.

Ao abrigo do PRR e até final de 2024, foram desembolsados a favor de Portugal 11 396 M€, 51% da dotação global acordada com a UE, tendo sido pagos aos beneficiários (diretos e finais) 6 273 M€.

A dívida pública consolidada manteve-se elevada – 257 985 M€, mais 8 178 M€ (3,3%) face a 2023 – e existem riscos quanto ao cumprimento dos compromissos para a sua redução, designadamente, pelo valor elevado da dívida a refinanciar no período de 2026 a 2028 (65 mil M€).



Principais resultados do exame efetuado pelo Tribunal de Contas no Parecer



Limitação de âmbito

Ausência de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas conjuntas da administração central e da segurança social, que limita a apreciação da posição financeira do Estado.

Reservas e ênfases

Receitas e despesas consolidadas

Processo de consolidação incompleto por não eliminar todos os fluxos materialmente relevantes entre entidades do perímetro.

Administração central

Subvalorização da receita e despesa: i) por não incluir a execução orçamental de 5 entidades; ii) por deduções indevidas à receita fiscal; e iii) pelo registo incorreto de dividendos pelo valor líquido.

Subvalorização da receita por não se controlar, para todos os benefícios fiscais em IRS, a existência de dívidas fiscais dos contribuintes.

Subvalorização da receita em cobrança coerciva em 1 643 M€ por não incluir quatro processos de execução fiscal.

Contabilização irregular dos montantes recebidos em 2024 para financiamento de despesa enquadrável no 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 e valorização do património imobiliário.

Fragilidades na relevação de operações extraorçamentais.

Não quantificação da despesa fiscal para 104 benefícios fiscais.

Omissão de 77 M€ correspondentes a capital e juros de certificados de aforro e de Tesouro, vencidos e não pagos.

Sobrevalorização da despesa com ativos financeiros em 987 M€.

Segurança social

Não reconhecimento do passivo associado à atribuição do direito aos beneficiários das pensões a pagamento

Sobrevalorização da rubrica património/capital em 3 934 M€ (e respetivo efeito na contrapartida), no balanço consolidado, por falta de um procedimento de consolidação.

Falta de Demonstração Consolidada de Direitos e Obrigações por Natureza.

Falta de contabilidade de gestão.

Recomendações

Administração central e segurança social

Aprovar e promover o plano de implementação da Reforma das finanças públicas.

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 realização dos desembolsos da Comissão Europeia.

Administração central

Rever o classificador económico das receitas e das despesas.

Assegurar que não ocorrem deduções indevidas à receita fiscal e rever as leis que permitem o pagamento de apoios dessa forma.

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

Assegurar uma comunicação eficaz sobre o processo de conversão dos títulos físicos de certificados de aforro, que chegue às pessoas com menos acesso à informação e baixa literacia financeira.

Concluir o inventário e valorização 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, melhorar os procedimentos de controlo para a sua atribuição e garantir o apuramento integral da despesa fiscal a reaver na CGE.

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

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

Segurança social

Concluir a implementação do *software* de consolidação.

Desenvolver os mecanismos, ao nível do sistema de informação de suporte à contabilidade orçamental e financeira, que assegurem a consistência entre os subsistemas contabilísticos do SNC-AP.

Adotar políticas contabilísticas de grupo (perímetro de consolidação da SS).

Nas dívidas a receber de contribuintes, possibilitar a verificação do respetivo saldo contabilístico por devedor, com indicação da antiguidade e desagregado por cobrança voluntária ou coerciva.

Registar a incobrabilidade das dívidas de clientes para as quais não há qualquer possibilidade de recuperação.

Assegurar que as demonstrações financeiras reconheçam com fiabilidade todos os ativos detidos pela SS (incluindo as depreciações e eventuais imparidades) e que os inventários permitam uma reconciliação físico-contabilística.

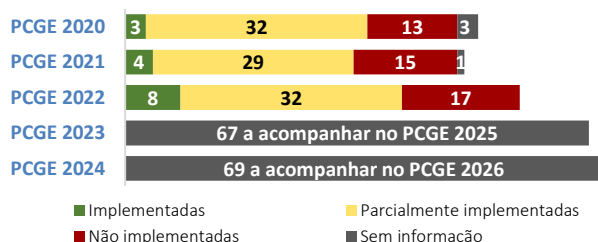
Garantir o cumprimento da especialização dos exercícios, nomeadamente nos juros vencidos.

Definir um plano de implementação da contabilidade de gestão.

Regulamentar a tesouraria única da SS e clarificar a articulação com o modelo de gestão de tesouraria operacionalizado pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, incluindo a prestação de informação por parte das entidades da SS.

Proceder à reavaliação da Portaria 216-A/2013, de 02/07, referente à estratégia de investimento do Fundo de Estabilização Financeira da SS, para otimizar a relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos.

Seguimento das recomendações



Quanto às recomendações do PCGE 2022, verificaram-se progressos, designadamente quanto ao reporte de informação na Conta, à revisão de procedimentos e à avaliação dos benefícios fiscais; na SS, destacam-se os progressos na adoção do SNC-AP.

Mantêm-se situações que justificam reiterar 49 recomendações, na sua maioria de natureza estrutural, como sejam as relativas a sistemas de informação, à reforma das finanças públicas e à aprovação/revisão de regimes jurídicos.