

**AUDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS
PELA COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS DA AR***

28 DE OUTUBRO DE 2022

09H00

Assunto: **Proposta de Lei do OE para o Ano de 2023**

I. INTERVENÇÃO DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL, JOSÉ F.F. TAVARES

Senhor Presidente,

Senhoras e Senhores Deputados,

1. Gostaria de saudar V. Exas. no início desta nova audição e desejar as maiores felicidades, bem como manifestar a minha satisfação por estar nesta Comissão com a Senhora Juíza Conselheira Ana Leal Furtado, responsável no Tribunal por esta Área.

Permitam-me lembrar que o Tribunal de Contas, com espírito pedagógico e construtivo, elaborou o documento que designou por *No início de uma nova Legislatura, CONTRIBUTO para a melhoria da gestão pública e da sustentabilidade das finanças públicas*, o qual foi entregue a esta Assembleia da República e ao Governo, no início desta Legislatura (apresentar o documento).

* Delegação do Tribunal composta pelo Presidente do Tribunal de Contas, JOSÉ F.F. TAVARES e pela Juíza Conselheira ANA LEAL FURTADO.

Sempre considerei que as relações com a Assembleia da República são naturais, em linha, aliás, com o pensamento da Organização Mundial dos Tribunais de Contas (INTOSAI). Na verdade, o Tribunal de Contas é uma ***Instituição que está ao serviço dos cidadãos***, de que esta Assembleia é legítima representante.

2. Esta é a terceira vez que tem lugar a audição do Tribunal de Contas por esta Comissão especializada no âmbito do processo de aprovação da proposta do OE, resultante da nova LEO (aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), que no dia 1 de abril de 2020 entrou em vigor, à exceção da parte a que se refere à adoção do modelo de programas orçamentais, à criação da Entidade Contabilística do Estado e à certificação das contas do Estado pelo Tribunal.

Recordo, por isso, o teor do artigo 38.º, n.º 6, da LEO, segundo o qual o Tribunal de Contas é ouvido pela Assembleia da República, no âmbito da discussão da proposta de Lei do Orçamento do Estado, ***relativamente às recomendações constantes de pareceres do Tribunal sobre a Conta Geral do Estado***.

Congratulamo-nos, mais uma vez, com esta alteração legislativa aprovada pela Assembleia da República, uma vez que a mesma poderá

também contribuir qualitativamente para tornar efetivas as recomendações do Tribunal.

E aproveito para sublinhar a ***força intrínseca das recomendações***, pois, apontando caminhos, implicam ponderação e responsabilização. São ***contributos construtivos do Tribunal para a melhoria da gestão pública***.

Permito-me chamar a atenção para o facto de a maior parte das nossas recomendações neste domínio se refletir sobretudo ***na execução orçamental e na Conta Geral do Estado***. Na proposta de Lei de Orçamento do Estado apenas têm impacto as ***recomendações suscetíveis de serem traduzidas em normas legislativas***, condicionadoras de comportamentos futuros.

3. Assim, esta audição do Tribunal encontra-se legalmente delimitada, e bem, na medida em que tem lugar na fase de definição da política orçamental para o ano económico respetivo.

Naturalmente, ***não iremos pronunciar-nos sobre as opções político--legislativas*** consubstanciadas na proposta de Lei do OE para 2023. A ação do Tribunal iniciar-se-á no primeiro dia da sua execução.

A este propósito, aproveito para informar que o Tribunal vai aprovar esta tarde o seu Plano Estratégico 2023-2025, em cujo projeto foram

acolhidas as sugestões recebidas dos Senhores Deputados, colaboração que, em nome do Tribunal, muito agradeço. Foi para nós uma experiência que desejamos repetir. Neste processo de programação têm ponderação especial, além de ***muitas outras ações, o controlo dos fundos europeus, bem como os impactos das crises pandémica e resultante da invasão da Ucrânia nos vários domínios.***

Neste contexto dos fundos europeus, trabalharemos em estreita cooperação com os demais Tribunais de Contas da União Europeia, no âmbito do Comité de Contacto, a que atualmente presido.

4. Aproveito esta oportunidade para referir que, tal como prevê a LEO, no corrente ano de 2022, a CGE foi apresentada pelo Governo até ao dia 15 de maio e que o Parecer do Tribunal de Contas foi aprovado até ao dia 30 de setembro, e entregue a esta Assembleia imediatamente, isto é, antes da apresentação da proposta de Orçamento para o ano de 2023.

Este é um marco muito significativo com a qual nos congratulamos pela sua concretização. Aguardamos a sua apresentação a esta Comissão a seu tempo.

5. Sendo o Tribunal de Contas o órgão de soberania responsável por fiscalizar a legalidade e a regularidade financeiras, bem como a boa

gestão das operações subjacentes à execução orçamental, para efeitos, designadamente, da emissão de um juízo sobre a CGE, compreende-se que o legislador pretenda que este Órgão seja ouvido sobre as recomendações que nessa sede dirigiu, com o objetivo de melhorar, aperfeiçoar ou até corrigir aspetos concretos da gestão pública.

Esta Área de fiscalização está a cargo da 2.^a Secção do Tribunal de Contas, sendo a Senhora Juíza Conselheira Ana Leal Furtado responsável pela elaboração do Parecer sobre a CGE.

6. Antes de, com a permissão do Senhor Presidente, passar a palavra à Senhora Conselheira, gostaria de, relativamente à Proposta de Lei, referir o seguinte:

6.1. Estão contempladas algumas situações em que a Administração Pública incorre em responsabilidade financeira por violação das normas previstas (v.g. no art.º 5.º, n.º 12), o que nos parece uma boa solução;

6.2. Estão também consagrados nesta Proposta de Lei alguns casos de isenção de fiscalização prévia – art.ºs. 106.º (Jornada Mundial da Juventude), 123.º (contratos-programa na área da saúde) e 147.º (acontecimentos imprevisíveis, como incêndios...).

Ponho à consideração desta Assembleia a conveniência de todos os casos de isenção contemplados serem remetidos ao Tribunal, no prazo de 30 dias após o início da sua execução, para efeitos de eventual fiscalização concomitante e sucessiva, de acordo com os critérios de programação definidos pelo Tribunal. Seria uma mensagem positiva, que apenas está consagrada no art.º 106.º, relativamente à Jornada Mundial da Juventude de 2023.

Aproveito para clarificar uma ideia por vezes disseminada de que o visto do Tribunal de Contas faz demorar a atividade da administração pública, sendo muitas vezes um obstáculo. Pois bem: em média, o Tribunal decide os processos de fiscalização prévia em 12 dias; por outro lado, os casos de recusa de visto são inferiores a 1% dos processos entrados no Tribunal (2000 a 4000 processos, nos últimos anos). Devemos aqui sublinhar a grande dimensão pedagógica, construtiva e dissuasora da ação preventiva do Tribunal, que hoje começa a ser alargada por esse mundo fora!

6.3. Registamos também as normas dos artºs. 74.º e 145.º, relativas à prestação de contas e ao SNC-AP, bem como a referência à Entidade Contabilística Estado, a que a Senhora Conselheira se referirá.

6.4. Propomos que no art.º 106.º, n.º 2, se refira, pela positiva, a fundamentação que deve ser observada. É que o princípio da fundamentação é uma trave-mestra da nossa ordem jurídica administrativa, consagrado no art.º 268.º da Constituição da República.

Senhor Presidente

Senhoras e Senhores Deputados

A crise pandémica que vivemos desde 2020 e os seus efeitos económicos, financeiros e sociais e agora a nova crise resultante da situação na Ucrânia e os seus efeitos demonstram que vivemos num mundo frágil e de alto risco, com ameaças globais a exigir união de esforços e atuações conjuntas.

Os Tribunais de Contas devem fazer a sua parte no que respeita à boa aplicação dos recursos públicos, tendo em vista contribuir para a minimização dos efeitos negativos das crises que enfrentamos.

7. E, sem mais delongas, passaria a palavra, Senhor Presidente, à Senhora Conselheira Ana Leal Furtado, que irá centrar a sua intervenção nas recomendações anteriormente formuladas no Parecer sobre a CGE, em que o Tribunal regista um esforço de seguimento dessas recomendações, conforme a Senhora Juíza Conselheira irá expor.

Nessas nossas recomendações registamos com agrado a referência no Relatório que acompanha a proposta de Orçamento, pág. 288, de que, no ano de 2023, será revisto o atual modelo de financiamento das Instituições de Ensino Superior.

II. INTERVENÇÃO DA JUÍZA CONSELHEIRA ANA LEAL FURTADO

Senhor Presidente,

Senhoras e Senhores Deputados,

A importância de melhorar o reporte financeiro do Estado não tem sido um assunto esquecido. Mesmo apesar da magnitude dos acontecimentos – como a pandemia e a guerra – nesta proposta de OE23 verificam-se desde logo melhorias em termos da sistematização da informação. Também se olharmos para o historial dos últimos anos, não tem sido identificado como principal constrangimento a falta de recursos financeiros nestas matérias. Vejam-se as nossas auditorias sobre esta temática e recentemente o PRR que incluiu 160 ME destinados a financiar projetos no âmbito da reforma

das finanças públicas. O problema, é não se estar a avançar nem suficientemente depressa, nem a ir suficientemente longe. As recomendações emitidas no final de setembro no Parecer sobre a CGE, umas de caráter mais estrutural e outras mais de curto prazo, apontam todas para um patamar elevado no caminho a seguir e implicam melhorias na informação não só do ponto de vista da sua sistematização mas, e essencialmente, do ponto de vista estrutural, tal como tentarei sintetizar.

O ano de 2023 é um ano especial a este respeito. Refiro-me às metas que a LEO define para o próximo ano: i) a inclusão da Entidade Contabilística Estado (ECE) no OE2023; ii) a apresentação na CGE2023 de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, incluindo a ECE; a certificação da CGE 2023 pelo Tribunal de Contas (em 2024); iii) o incremento do processo de implementação da orçamentação por programas, a concluir em 2024.

Procurando então fazer a ponte entre as recomendações do Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2021 (49) e a Proposta de OE para 2023, destaco sete aspetos, ficando naturalmente disponível para as vossas questões.

1. **Em primeiro lugar o reporte** que nos foi dado quer na CGE2021, quer no OE2023, continua na sua essência, estruturalmente pouco diferente do de há 20 anos atrás. Porém, parece-nos ser possível retirar deste OE um compromisso com a reforma em curso.

Refiro-me à inclusão, pela primeira vez, de um mapa relativo à Entidade Contabilística do Estado e à inclusão de três programas orçamentais piloto. Se é certo que a sua inclusão é desde logo um sinal positivo, ainda mais pertinentes e prioritárias se tornam as recomendações que neste âmbito foram emitidas no Parecer sobre a CGE, para que as reservas manifestadas possam ser eliminadas e o caminho prossiga a bom ritmo:

Sobre a ECE, a informação reportada, de natureza unicamente orçamental, corresponde na generalidade a informação que deriva de outros mapas, e não inclui nova informação, designadamente a de natureza patrimonial. É certo que este é um primeiro exercício como o próprio ROE reconhece. Porém o mesmo encontra-se ainda bastante longe dos objetivos previstos na LEO uma vez que não cumpre a função para que a ECE foi criada: a de evidenciar a posição financeira do Estado, refletindo o património do Estado, os seus direitos e obrigações. Note-se que só estas DF permitirão a elaboração de uma Conta Geral do Estado com demonstrações financeiras consolidadas, e só assim poderá a CGE ser objeto de certificação pelo Tribunal tal como manda a LEO.

Quanto à orçamentação por programas, o Parecer aponta não se encontrar ainda aprovado o decreto-lei de regulamentação e de

definição das especificações sobre os programas orçamentais, apesar de já ter decorrido mais de um ano desde a data limite para a sua aprovação. Esta regulamentação é essencial para uma construção mais abrangente dos programas orçamentais. De facto, os três programas agora incluídos - “Programa Desenvolvimento Sustentável da Economia do Mar”, o “Programa Orçamental Competitividade e Sustentabilidade do Turismo da Atividade Turística” e o “Programa orçamental Regulação das Atividades Económicas” - com uma dotação orçamental de 421 M€ cobrem apenas 12,4% da despesa total do PO Economia e Mar. Ora uma vez que a orçamentação por programas pretende permitir uma apreciação dos resultados das políticas face aos valores orçamentados e às metas que se prevê atingir, o trabalho aqui iniciado é da maior relevância, se aprofundado e tornado mais abrangente.

2. **Ainda relativamente à reforma em curso**, saliento a necessidade de, como recomendado pelo Tribunal, ser apresentado um plano detalhado que inclua as etapas de implementação, as metas e os produtos intermédios. Ora sobre este plano, e sobre o caminho a seguir desde logo em 2023, também nada se diz nesta proposta de OE.

E as recomendações do Parecer sobre a CGE2021 são bastante completas e explícitas sobre a prioridade a dar a esta matéria. A

recomendação 1, recomenda ao Ministro das Finanças que apresente um plano detalhado sobre a implementação da LEO. Nas recomendações 17 e 18 recomenda-se que, ao nível do património imobiliário, se concretize o inventário geral dos imóveis do Estado, cuja conclusão esteve prevista para 2012, bem como a sua valorização adequada. Quanto à legislação, saliento a necessidade de revisão do regime da tesouraria do Estado (recomendação 19), mas também a necessidade da regulamentação da tesouraria única da SS (recomendação 40 e, curiosamente, a mais antiga do PCGE, desde o PCGE 2004). Relativamente à CSS, destaco ainda um conjunto de 4 de recomendações (da 29 à 32) que refletem uma parte importante das reservas sobre a CSS e que em última análise são fatores de risco para a sustentabilidade das finanças públicas.

- 3. Um terceiro aspeto sobre a prestação de contas das entidades públicas no referencial contabilístico SNC-AP.** Nesta Proposta do OE mantém-se uma norma (artigo 145.º, n.º 2)¹ que continua a permitir a prestação de contas das entidades públicas no referencial contabilístico que não o SNC-AP aprovado em 2015. Ora esta regra conduz à

¹ A prestação de contas relativa ao ano de 2022 das entidades pertencentes às administrações públicas sujeitas ao SNC-AP, incluindo as entidades públicas reclassificadas, com exceção das entidades do subsetor da administração local, pode ser efetuada no mesmo referencial contabilístico prestado relativamente às contas do ano de 2021.

coexistência de regimes contabilísticos diferentes. Desta forma condiciona também a consolidação de contas e a apresentação de contas consolidadas na CGE de 2023. A este respeito o Parecer dá conta que na prestação de contas de 2021, já só cerca de 30% das entidades não prestaram contas em SNC-AP (incluindo-se as 11 entidades da segurança social). Neste contexto, ser a própria LOE a incentivar atrasos nesta implementação não vai de encontro à necessidade de acelerar estes processos. Recordo aqui que o Tribunal tem sistematicamente no Juízo do Parecer sobre a Conta Geral do Estado incluído uma limitação de âmbito devido à ausência de balanço e demonstração de resultados da administração central.

- 4. Em quarto lugar, sobre a operacionalidade das normas definidas nesta sede.** Refiro-me à norma de afetação de parte da receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (art.165º). Desde 2020 que o Tribunal tem recomendado a sua simplificação dada a inexecutabilidade da norma ao prever várias taxas. Dada esta inoperacionalidade da norma, na prática o que se verificou foi o Governo ter optado por determinar à AT a utilização da taxa única de 21%, em vez de proceder à necessária alteração da norma.

Acresce que também ao nível da consignação da receita do IRS ao FEFSS (art.165º), o valor a afetar ao Fundo resulta de uma forma complexa e com base em cálculos que a Autoridade Tributária e Aduaneira terá de

efetuar considerando a informação das declarações de IRS o que dificulta em muito a respetiva operacionalização e cria riscos acrescidos.

Chamo assim a vossa atenção para a necessidade de se assegurar que as normas de consignação de receitas a determinadas entidades/atividades sejam exequíveis e que não se traduzam em procedimentos morosos e de apuramento complexo para as entidades envolvidas.

5. **Um quinto aspeto a salientar prende-se com a transparência da informação sobre a despesa fiscal.** Têm-se registado alguns progressos que vão de encontro a algumas das nossas recomendações. É o caso da fundamentação sobre novos benefícios fiscais desde logo na atual proposta (sobre os novos BF “Incentivo fiscal à valorização salarial” e “incentivo à capitalização de empresas”). No entanto, e sobre o valor de perda de receita fiscal por BF, o Parecer sobre a CGE21 dá conta de que dos 336 BF em vigor, a CGE quantifica a DF relativa apenas ao universo dos 186 BF considerados no OE 2021 (12 mil ME).

Dá-se também conta de que em 2021 a despesa fiscal por benefícios fiscais se manteve próxima do ano anterior essencialmente porque 103 benefícios fiscais saíram desse universo e passaram a desagravamentos fiscais estruturais, com um impacto avaliado em 931 M€.

Independentemente da bondade dos ajustamentos, o Tribunal assinala que tanto os benefícios fiscais como os desagravamentos fiscais estruturais originam perda de receita, e que devem ambos ser objeto de quantificação e divulgação na CGE (recomendação 48). Recomenda ainda a avaliação sistemática a todos e a cada um dos BF (recomendação 46).

6. **Sobre o grau de execução dos valores orçamentados no OE:** o Tribunal tem assinalado o facto de recorrentemente se verificar, por um lado, a receita fiscal e as contribuições excederem o previsto, e por outro e em sentido contrário, o conjunto das restantes receitas correntes e das receitas de capital ficarem aquém do previsto. Em 2021 as receitas fiscais e as contribuições sociais foram cerca de 3 mil ME acima do inicialmente previsto; as receitas de capital e as outras receitas correntes foram cerca de 3 mil ME abaixo do previsto. Do lado da despesa, retirando as transferências correntes, também todas as restantes rubricas da despesa ficaram abaixo do previsto (num total de cerca de menos 4 mil ME, e com especial destaque para as despesas de investimento na Administração Central cujo valor não executado em 2021 ascendeu a mais de 2300 milhões de euros (40%). E daí permitam-me reler uma das mensagens do nosso Parecer, porque explicita a natureza destes desvios: *“Sem prejuízo da incerteza subjacente a qualquer previsão, os desvios aqui identificados revelam fragilidades... ao nível da orçamentação das áreas da cobrança de receitas de*

impostos e de contribuições sociais, da execução dos fundos europeus e da venda de bens e serviços correntes e bens de investimento; o desvio apurado nas outras despesas correntes resulta de procedimentos de registo, em especial, a inscrição da dotação provisional e das dotações setoriais de natureza comum de programas orçamentais”.

7. **Finalmente** e sobre os instrumentos de gestão orçamental como a dotação provisional ou as dotações centralizadas criadas no orçamento do Ministério das Finanças – que, nos últimos anos têm servido para reforçar verbas da Educação e da Saúde, colmatando a suborçamentação desses orçamentos – o Parecer sinaliza que estes contrariam o princípio da especificação e reduzem a utilidade da especificação da despesa por programas. Acrescem ainda as verbas inscritas no orçamento do Ministério das Finanças para capitalização dos estabelecimentos de saúde EPE. Em três anos, de 2019 a 2021, o orçamento do Ministério das Finanças reforçou em 3.2 mil M€ o da Saúde e em 1.2 mil M€ o da Educação. E entre 2020 e 2021 os pesos que estes reforços assumiram nas despesas da Saúde e da Educação (valor dos PO) aumentaram 2 p.p (de 7% para 9%).

Como julgo resultar claro de todos estes aspetos elencado, a credibilidade da reforma iniciada em 2011 depende materialmente das melhorias a operacionalizar em 2023. E estas incluem, de forma generica, a informação

em base de acréscimo (patrimonial), o alinhamento da informação orçamental com a de resultados e demonstrações financeiras do Estado. Esta informação permitirá conhecer a situação financeira líquida do Estado (de que forma o valor dos seus ativos - por exemplo, os imóveis e as infraestruturas – se relacionam com o valor dos seus passivos – designadamente as responsabilidades assumidas através de dívidas (financeira, não financeira) e outras responsabilidades como as contingentes). Sem esta informação a perspetiva dada pelos valores da CGE (e naturalmente também do OE) é parcial e limita a fundamentação de decisões que minimizem os riscos e assegurem a equidade intergeracional.

Os contributos têm de vir de múltiplos quadrantes. Até a inclusão no debate do OE da apreciação do Tribunal sobre o último reporte das contas do Estado, neste caso o referente a 2021, é um passo útil neste caminho, e o Tribunal de Contas incorpora-a também como uma responsabilidade acrescida.

Muito obrigada pela vossa atenção.