



Tribunal de Contas

**Parecer sobre
a Conta Geral do Estado
de 2015**





Tribunal de Contas



SUMÁRIO





*luis
R. T. L.
H.*

SUMÁRIO

1. O Tribunal de Contas emite o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, incluindo a da Segurança Social, dentro do prazo fixado na lei.
2. O Parecer incide sobre a Conta Geral do Estado, que inclui as contas do sector público administrativo da administração central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos, incluindo estes as designadas EPR) e a conta da Segurança Social. As contas da Administração Central são apresentadas apenas em contabilidade orçamental. As contas da Segurança Social são apresentadas, também, em base patrimonial. A CGE continua a não comportar um balanço e uma demonstração de resultados da Administração Central do Estado, sendo as demonstrações financeiras que apresenta suportadas por diferentes sistemas contabilísticos em vigor. Neste contexto, o Tribunal exprime a sua opinião em termos que não podem ser completamente coincidentes com o modelo previsto pelas Normas Internacionais de Auditoria.
3. A verificação das contas assenta em trabalhos preparatórios realizados pelo Tribunal, ao longo do ano, junto das entidades executoras, designadamente no Ministério das Finanças e no Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, e em auditorias (financeiras e orientadas) realizadas a áreas específicas da gestão e execução orçamentais.

Enquadramento Macroeconómico e Orçamental

4. O Relatório do OE 2015, o Programa de Estabilidade 2015/2019 e a CGE não apresentam informação suficiente sobre os pressupostos de base macroeconómica e a sua relação com a orçamentação/execução das receitas e despesas públicas. A CGE não quantifica os impactos das medidas de consolidação orçamental.

SUMMARY

1. The Court of Accounts hereby issues its Opinion on the General State Account and the Social Security Account for the year 2015, within the deadline set by law.
2. The opinion refers to General State Account, which includes the accounts of central government (integrated services and autonomous services and funds, including the so called reclassified public entities) and the social security accounts. Central government accounts are presented only on a cash basis. Social security accounts are presented both on cash and on accrual basis. The General State Account still does not include a balance sheet and an income statement of central government. The financial statements included in the account are supported by the different accounting systems in use. In this context, the Court's opinion is presented in terms that may not fully coincide with the International Standards on Auditing model.
3. The examination of the accounts is based upon preparatory work carried out by the Court through the year in the departments responsible for implementing the budget, such as the Ministry of Finance and the Ministry of Labour, Solidarity and Social Security, and upon audits (whether financial or oriented) addressing specific areas of budget management and execution.

Macroeconomic and Budgetary Framework

4. The Report on the 2015 State Budget, the Stability Programme for 2015/2019 and the General State Account do not provide enough information on the underlying macroeconomic assumptions and their relationship with the budgeting/execution of public revenue and expenditure. The General State Account does not quantify the impact of fiscal consolidation measures.

Conta Geral do Estado – Administração Central

5. O OE inicialmente aprovado pela Assembleia da República foi significativamente alterado ao longo do ano, tendo a receita efetiva aumentado € 1.242 M e a despesa efetiva € 2.437 M. A dotação provisional voltou a ser predominantemente utilizada para reforçar dotações suborçamentadas e não para fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis, como determina a lei.
6. A receita contabilizada da administração central depois de consolidada (€ 55.528 M) aumenta 3,3% (€ 1.758 M) influenciada pelo acréscimo de 4,9% (€ 1.859 M) nas receitas fiscais (€ 40.123 M) e pelo decréscimo de 19,4% (€ 1.107 M) nas contribuições para a CGA e ADSE (€ 4.601 M). A evolução da receita fiscal resulta, sobretudo, dos acréscimos de 7,4% no IVA (€ 1.022 M) e de 15,4% no IRC (€ 701 M) para os quais concorrem, por um lado, o aumento da cobrança e, por outro, a diminuição dos reembolsos. A redução das contribuições decorre do decréscimo de 20,6% na receita da CGA (€ 1.033 M).
7. O exame das receitas da administração central inscritas na CGE voltou a evidenciar casos relevantes de desrespeito de princípios orçamentais, incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e insuficiências dos sistemas de contabilização e controlo (que permitem omissões materiais e autonomia financeira a entidades que, indevidamente, registam receitas do Estado como receitas próprias). Com efeito, persistem em 2015 as principais deficiências detetadas pelo Tribunal que constituem limitações importantes para o exame e formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores contabilizados. As contribuições de serviço rodoviário (entregue à Infraestruturas de Portugal), para o audiovisual (entregue à RTP) e sobre a indústria farmacêutica (entregue à Administração Central do Sistema de Saúde)

General State Account – Central Government

5. The State Budget initially approved by Parliament was substantially amended throughout the year: effective revenue increase of EUR 1.2 billion and effective expenditure of EUR 2.4 billion. The provisional appropriation was again used mainly to reinforce underestimated budget appropriations rather than to meet unforeseeable and unavoidable expenditure, as determined by law.
6. The central government consolidated revenue (EUR 55.5 billion) increased by 3.3% (EUR 1.8 billion), driven by a 4.9% increase (EUR 1.9 billion) in tax revenue (EUR 40.1 billion) and a decrease of 19.4% (EUR 1.1 billion) in the public servants' pension and health schemes contributions (EUR 4.6 billion). The tax revenue increase is mainly due to a 7.4% increase in VAT (EUR 1.0 billion) and a 15.4% corporate income tax increase (EUR 701 million), due to increased collection and to a reduction of tax refunds. The contributions decrease was mainly due to a 20.6% reduction in the civil servants' pension scheme revenue (EUR 1.0 billion).
7. The examination of central government revenue accounted for in the General State Account has once more shown relevant cases of non-compliance with budgetary principles and legal provisions ruling revenue collection and accounting, as well as of shortcomings in the control and accounting systems (resulting in material omissions in the State Account while allowing for financial autonomy for entities unduly registering them as their own revenues). In fact, the main shortcomings identified by the Court, which are important limitations to the examination and formulation of an audit opinion on the amounts recorded, persist in 2015. The road service contribution (paid to Infraestruturas de Portugal), the audio-visual contribution (paid to Rádio e Televisão de Portugal) and the pharmaceutical industry contribution (paid to the Central Administration of the Health System) continue as examples of



Handwritten signature

subsistem como exemplos de omissão de receitas do Estado por serem contabilizadas diretamente pelas entidades às quais o respetivo produto está consignado (€ 1.697 M em 2015).

8. A CGE continua sem apresentar resultados quantitativos do combate à fraude e à evasão fiscais e o Relatório que, nesse âmbito, o Governo apresentou à Assembleia da República não discrimina os valores das liquidações adicionais e das coletas recuperadas por imposto, como exigido pela lei. Não é, pois, possível concluir sobre os resultados desse combate nem sobre a receita fiscal dele decorrente. Porém, a AT passou a prestar informação ao Tribunal segundo a qual a receita fiscal em questão totaliza € 239 M em 2015 (mais € 60 M e 33,8% do que em 2014).
9. O processo de implementação da Entidade Contabilística Estado, não obstante constituir um elemento essencial para concretizar, a partir de 12/09/2018, o modelo definido pela nova LEO, não se encontra definido nem integralmente calendarizado. Acresce que o projeto piloto em curso – que não comporta todas as operações contabilísticas que integrarão a ECE – regista já um atraso significativo. Atrasos na implementação da ECE põem em risco a elaboração do balanço e da demonstração de resultados da administração central do Estado, prevista para a CGE de 2019, nos termos da nova LEO.
10. A despesa consolidada da administração central, incluindo os ativos e passivos financeiros considerados, foi de € 65.754 M. A comparabilidade da despesa face ao ano anterior é substancialmente afetada, sobretudo pela diferença entre os perímetros considerados (em 2015 foram incluídas no perímetro orçamental 95 novas EPR).
11. Na contabilização da despesa verificaram-se situações de desrespeito dos princípios da

omission of State revenue because they are directly accounted for by the entities to which these revenues are allocated (EUR 1.7 billion in 2015).

8. The General State Account presents no quantitative outcomes of the fight against fraud and tax evasion, and the report on this particular subject submitted by Government to Parliament does not discriminate, by tax, the additional amounts liquidated and those collected, as required by law. Therefore, it is neither possible to conclude on the results of this fight nor on the resulting tax revenue. However, the Tax and Customs Administration provided information to the Court reporting that the tax revenue in question amounts to EUR 239 million in 2015 (EUR 60 million, 33.8% more than in 2014).
9. The implementation process of the State Accounting Entity, despite being an essential element of the model defined by the new Budgetary Framework Law due to be fully enforced by 12 September 2018, is not yet defined and fully scheduled. In addition, the current pilot project - which does not include all the accounting operations that will be part of this Entity - is already significantly behind schedule. Delays in the implementation of the State Accounting Entity jeopardize the timely preparation of the balance sheet and income statement of central government, planned for the General State Account of 2019, in accordance with the new Budgetary Framework Law.
10. Central government consolidated expenditure, including relevant financial assets and liabilities expenditures, amounted to EUR 65.8 billion. The comparability with the previous year of the expenditure is substantially affected mainly by the difference between the budget perimeters (in 2015, 95 new public entities were included in the budget).
11. In expenditure accounting procedures there were cases of non-compliance with the

anualidade (contabilização como despesa paga de transferências para contas bancárias dos próprios serviços destinadas a serem utilizadas no ano seguinte), da universalidade (a CGE não integra a despesa de todos os serviços e entidades públicas), da especificação (erradas classificações de despesas, estas a motivar correções efetuadas pelo Tribunal com impacto no total da despesa efetiva e no saldo), da não compensação (despesas contabilizadas por valores líquidos, ou seja, deduzidas de receitas de natureza semelhante) e do cabimento prévio (pagamentos sem que existisse dotação disponível na correspondente rubrica de despesa).

12. Apesar das limitações à comparabilidade antes referidas, dentro de um universo comparável, a despesa consolidada da administração central registou uma diminuição de € 4.855 M face a 2014, em resultado maioritariamente do decréscimo da despesa: em *ativos financeiros* [€-3.846 M, por efeito das resoluções bancárias (€ 2.255 M no Banif em 2015 e € 3.900 M no Novo Banco em 2014), da redução nos empréstimos e dotações de capital às novas EPR (€-907 M) e da diminuição nos empréstimos a empresas públicas não reclassificadas (€-747 M)]; em *transferências correntes* (€-434 M, em particular para a segurança social €-402 M); e em *despesas com pessoal* (€-363 M, em especial pela não continuação do programa de rescisões por mútuo acordo). Já a despesa com *aquisição de bens de capital* aumentou em € 352 M (dos quais € 177 M em concessões rodoviárias e € 130 M com a conclusão do túnel do Marão).
13. A execução dos Programas Orçamentais, 15 no total, não é avaliada e quantificada segundo indicadores previamente fixados.
14. Os valores inicialmente fixados no Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) para cada um dos programas orçamentais, que são vinculativos para o ano em questão, foram sucessivamente alterados para mais; na execução, em cinco PO foram

principles of annuality (fund transfers to bank accounts allocated to be used only in the following year accounted for as expenditure of the current year), universality (the General State Account does not include the expenditure of all public services and agencies) specification (incorrectly classified expenditure, which imply corrections by the Court, with impact on the total of the effective expenditure and on the balance), non-compensation (expenditure recognized on a net basis, i.e., after deduction of revenues of a similar nature) and of the respect for the appropriations limits (payments with no appropriations available in the corresponding budgetary expenditure item).

12. Despite the above-mentioned comparability limitations, the central government consolidated expenditure decreased by EUR 4.9 billion compared to 2014, as a result of expenditure decreases on financial assets EUR -3.8 billion, due to the banking resolutions (EUR 2.3 billion on Banif in 2015 and EUR 3.9 billion on Novo Banco in 2014), of the reduction in loans and capital injections to the new reclassified public entities (EUR -907 million) and of decrease in loans to non-reclassified public companies (EUR -747 million); in current transfers (EUR -434 million, in particular for social security EUR -402 million); and staff costs (EUR -363 million, in particular due to the end of the mutual agreement termination programme). Expenditure on the acquisition of capital goods increased by EUR 352 million (of which EUR 177 million for road concessions and EUR 130 million for completion of the Marão tunnel).
13. The implementation of the Budget Programmes, 15 in total, is not evaluated and quantified according to previously established indicators.
14. The amounts initially set for each of the budget programs in the Multiannual Budget Programming Framework, which are binding for the year in question, were successively increased; the revised limits of five of the implemented programmes were exceeded.



Handwritten signature

excedidos os limites revistos. Este procedimento retira ao QPPO todo o efeito disciplinador das finanças públicas, propósito que esteve na génese da sua estatuição.

This way of proceeding prevents the disciplining effect on public finances, which was the purpose of the Multiannual Budget Programming Framework.

15. O POCP continua a não ser plenamente aplicado nos estabelecimentos de educação e ensino não superior. Em 2015 foi aprovado um novo sistema contabilístico para a Administração Pública, o SNC-AP, a aplicar por todas as entidades em 1 de janeiro de 2017. Esta data foi já adiada para 1 de janeiro de 2018. Porém, as informações recolhidas junto do Ministério das Finanças e das entidades executoras evidenciam riscos que não permitem garantir que esta última data seja cumprida. O adiamento da implementação do SNC-AP poderá pôr em risco a elaboração do balanço e da demonstração de resultados da Administração Central do Estado, prevista para a CGE de 2019, nos termos da nova LEO.
16. Em 2015 o principal instrumento de financiamento foram as Obrigações do Tesouro; também a dívida de retalho (Certificados de Aforro e Certificados do Tesouro Poupança Mais) contribuiu para o financiamento líquido do ano. A dívida dos empréstimos obtidos por via do Programa de Assistência Económica e Financeira sofreu uma redução em resultado da amortização parcial antecipada do empréstimo do Fundo Monetário Internacional.
17. A CGE (Mapa XXIX) continua a não incluir a dívida dos SFA (onde se integram as EPR) e a dívida representada por derivados e locações financeiras.
18. Feitas as correções devidas, o Tribunal apurou que: o valor nominal da dívida consolidada do Estado (serviços integrados, serviços e fundos autónomos e segurança social) era de € 225.264 M em 31/12/2015, mais € 6.336 M (2,9%) do que em 31/12/2014; foram pagos juros no montante de € 7.917 M e com outros encargos da dívida
15. The Official Public Accounting Plan is still not fully implemented by non-university level schools. In 2015, new accounting standards for public administration were approved to be applied by all entities as of 1 January 2017. This date has already been postponed to 1 January 2018. However, the information collected from the Ministry of Finance and from the executing agencies shows risks that this new date will not be respected. The postponement of the implementation of the new accounting system may jeopardize the timely preparation of the Central Government balance sheet and income statement scheduled for the 2019 General State Account by the new Budgetary Framework Law.
16. In 2015, fixed rate Treasury bonds were the main source of financing through debt; retail debt (Savings Certificates and Treasury Certificates Savings Plus) also contributed to the net financing. The debt corresponding to the Economic and Financial Assistance Programme loans decreased as a result of early partial reimbursements of the International Monetary Fund loan.
17. The General State Account (Map XXIX) still does not present data on the outstanding debt of autonomous services and funds (which include the reclassified public entities) nor on the debt arising from derivatives and leasing contracts.
18. After the necessary corrections, the Court came to the conclusion that: on 31 December 2015 the nominal value of the outstanding State consolidated debt (integrated services, autonomous services and funds and social security) amounted to EUR 225.3 billion, EUR 6.3 billion (2.9%) more than on 31 December 2014; interest in the amount of

pública € 118 M. Com particular incidência nas novas EPR, a CGE apresenta numerosas incorreções de classificação económica, omissões e compensações de receita e despesa com passivos financeiros que conduziram à subvalorização dos respetivos montantes. O justo valor dos contratos de derivados financeiros relativos a seis empresas, com destaque para a Metropolitano de Lisboa e a Metro do Porto, aumentou € 133 M (8,5%) passando a €-1.439 M em 31/12/2015, continuando suspensos os pagamentos associados a um conjunto de operações em contencioso das quais, em caso de desfecho desfavorável dos litígios, resultará uma despesa significativa.

EUR 7.9 billion and EUR 118 million of other debt charges were paid in 2015. Mainly in the case of the new reclassified public entities, the General State Account has numerous misclassifications, omissions and compensation of income and expenditure related to debt, which led to the understatement of the corresponding amounts. The fair value of financial derivative contracts for six companies, in particular Metropolitano de Lisboa and Metro do Porto, increased by EUR 133 million (8.5%) to EUR -1.4 billion on 31 December 2015. Payments relating to a number of transactions in litigation are still suspended which, in the event of an unfavourable outcome, will result in significant expenditure.

19. Ao longo do ano de 2015, o Estado manteve na Tesouraria um saldo médio de € 13.856 M (em boa parte resultante da emissão de dívida), cujo custo líquido atingiu € 210 M.

19. During 2015 the Treasury has kept an average cash balance of EUR 13.9 billion (largely resulting from debt issuance) with a net cost of around EUR 210 million.

20. Em 2015 foram concedidas garantias pessoais do Estado a operações de financiamento no total de € 412 M todas ao abrigo do regime geral. No final de 2015, as responsabilidades por garantias ascendiam a € 25.047 M, repartidas por garantias a operações de financiamento (€ 24.086) e por seguros de crédito e similares (€ 961 M), tendo-se registado uma redução de € 1.292 M, (-5%) face ao ano anterior. Foram pagos € 39 M em execução de garantias.

20. In 2015, EUR 412 million of State guarantees were issued for borrowing operations, all under the general legal framework. By the end of the year, liabilities concerning such guarantees reached EUR 25.0 billion, (EUR 24.1 billion for borrowing operations and EUR 961 million for credit insurance and similar operations), a reduction over the previous year (EUR 1.3 billion, -5%). As a result of collateral enforcement, EUR 39 million were paid.

21. O relatório da CGE apenas evidencia a dívida não financeira no final de 2015 dos subsectores dos SI e dos SFA (sem EPR) e parte do SNS. Porém, esses dados também não são rigorosos no que respeita aos valores que servem de base ao seu apuramento. Em 31/12/2015 a dívida a fornecedores externos das entidades do SNS, incluindo hospitais empresarializados, era cerca de € 1.765 M e a dívida de “passivos não financeiros” das EPR (excluindo as do SNS) de € 205 M.

21. The report on the General State Account, only presents the non-financial debt at the end of 2015 of the integrated services and autonomous funds and services (not including reclassified public entities) subsectors and part of the National Health Service. On 31 December 2015, debt to external suppliers of the National Health Service, including incorporated public hospitals, was approximately EUR 1.8 billion and the non-financial liabilities of reclassified public entities (excluding those belonging to the National Health Service) of EUR 205 million.



22. A Conta Geral do Estado continua a não evidenciar com rigor os recursos comunitários transferidos para Portugal. A utilização dos fundos europeus em 2015 permite concluir que a fase final de execução dos Programas Operacionais cofinanciados do período 2007-2014 decorreu em níveis adequados, mas que a execução dos programas do período 2014-2020 apresenta níveis muito baixos, com exceção dos programas da área do desenvolvimento rural e dos financiados pelo Fundo Social Europeu.
22. The General State Account still doesn't accurately record the EU funds transferred to Portugal. In 2015, the use of European funds leads to the conclusion that the final stage of implementation of the co-financed operational programmes for the period 2007-2014 took place in a normal way but the 2014-2020 programmes have very low implementation levels, with the exception of the rural development programmes and of those financed by the European Social Fund.
23. A CGE não reflete de forma fidedigna, completa e agregada os fluxos financeiros destinados às regiões autónomas e às autarquias locais, não constando dos mapas da Conta os empréstimos a médio e longo prazos e as operações extraorçamentais. O Tribunal apurou que os fluxos financeiros para as regiões autónomas atingiram € 1.057 M (€ 637 M para a Madeira e € 420 M para os Açores) e para as autarquias locais € 3.414 M.
23. The General State Account does not show, in a true, complete and aggregate way, the financial flows to autonomous regions and local government entities. It doesn't include medium and long term loans and the out of budget transactions in its statements. The Court found that the financial flows reached EUR 1.1 billion to autonomous regions (EUR 637 million to Madeira and EUR 420 million to the Azores) and EUR 3.4 billion to local government entities.
24. A despesa fiscal relevada na CGE (€ 2.162 M) continua subavaliada, desde logo, pela omissão de € 34 M em IRC. Para além disso, não foi quantificada despesa relevante, incluindo a relativa a operações e atos isentos de imposto do selo declarados por sujeitos passivos (€ 117.855 M). O resultado da mera aplicação das taxas mínimas previstas na tabela geral desse imposto aos montantes declarados ascende a € 115 M. A falta de informação sobre parte dos benefícios fiscais, a subavaliação recorrente da despesa fiscal pela AT e a sua insuficiente relevação na CGE constituem limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores envolvidos.
24. The tax expenditure reported in the General State Account (EUR 2.2 billion) is still understated, due to the omission of EUR 34 million in Corporate Income Tax to begin with. Furthermore, in certain cases relevant expenditure was not quantified, namely relating to transactions and acts exempt from stamp duty as declared by taxpayers (EUR 117.9 billion). The result of a mere application of the minimum rate of stamp duty to the declared amounts adds up to EUR 115 million. The lack of information on some of the tax benefits, the recurrent understatement of tax expenditure by the Tax and Customs Administration and its insufficient recording in the General State Account are important limitations on the reviewing and issuance of an audit opinion on the concerned amounts.
25. Em 2015, a administração central pagou em apoios financeiros € 2.624 M (4,0% da despesa consolidada), € 2.555 M ao sector privado e € 69 M ao sector público.
25. In 2015, subsidies paid by central government amounted to EUR 2.6 billion (4% of its consolidated expenditure), EUR 2.6 billion to the private sector and EUR 69 million to the public sector.

26. Entre 2008 e 2015 foram concedidos apoios públicos ao sector financeiro cujos fluxos líquidos atingiram no final do período €-14.348 M.
27. O património financeiro consolidado do Estado (SI e SFA, incluindo EPR) em 31/12/2015 cifrava-se em € 55.492 M, com especial destaque para o aumento das participações sociais detidas pelo subsector dos serviços integrados, o qual resultou, fundamentalmente, de aumentos de capital e da transformação da Refer em sociedade anónima.
28. No final de 2015, o saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais decorrentes da nacionalização e reprivatização do BPN e da constituição e funcionamento das sociedades-veículo Parups e Parvalorem e Parparticipadas ascendia a €-3.241 M. Estas sociedades apresentavam capitais próprios negativos que totalizavam € 2.201 M (excluindo do passivo € 2.440 M de empréstimos do Estado) e beneficiavam de € 3.098 M de garantias prestadas pelo Estado.
- Em 2015 a resolução do Banif (criação da Oitante e capitalização do Banif) acarretou despesa pública no montante de € 2.255 M e beneficiou de uma garantia/contragarantia a uma emissão de obrigações no valor de € 746 M
29. Para além de subsistir a falta do inventário e duma valorização adequada dos imóveis, a informação sobre o património constante da CGE continua a ser inconsistente e a estar afetada por deficiências. O relatório da Conta é manifestamente insuficiente para esclarecer, como deveria, as receitas (€ 124 M) e as despesas (€ 404 M) contabilizadas relativas às operações imobiliárias realizadas por organismos da administração central, as quais estão afetadas por erros (€ 89 M) e por falta de validação (€ 504 M).
26. Between 2008 and 2015, the net flows of state aid granted to the financial sector, reached EUR -14.3 billion.
27. At the end of 2015, the State consolidated financial assets (integrated services and autonomous services and funds, including reclassified public entities) amounted to EUR 55.5 billion, with emphasis on the increase of shareholdings owned by the integrated services subsector, which was mainly due to equity capital increases and to the conversion of Refer into a public limited company.
28. By the end of 2015 the net balance of revenue and expenditure resulting from nationalization and privatization of Banco Português de Negócios and from the establishment and operation of the special purpose vehicles Parups, Parvalorem and Parparticipadas, amounted to EUR -3.2 billion. Together, these companies had negative equity in the amount of EUR 2.2 billion (excluding liabilities of EUR 2.4 billion from state loans) and benefited from EUR 3.1 billion of state guarantees.
- In 2015, the Banif resolution (creation of OITANTE and capitalization of Banif) resulted in public expenditure of EUR 2.3 billion and also a guarantee/counter-guarantee to an issuance of bonds amounting to EUR 746 million.
29. In addition to the recurrent absence of an inventory and of the appropriate valuation of own assets, the information in the General State Account about state owned real estate is persistently inconsistent and affected by flaws. In fact, the report on the General State Account is clearly insufficient to confirm, as it should, the revenue (EUR 124 million) and the expenditure (EUR 404 million) resulting from real estate transactions carried out by central government departments, which are affected by errors (EUR 89 million) and by lack of validation (EUR 504 million).



lison.
Q. T. L.
A.

30. A conta dos fluxos financeiros não desempenha o papel que lhe cabe no controlo das contas do Estado ao não comportar a totalidade dos movimentos dos organismos da administração central (€ 3.275 M detetados em falta). Com efeito, uma parte relevante das disponibilidades financeiras dos organismos da administração central e das empresas públicas (com saldos médios de € 516 M e muitas entidades sem informação reportada) continua a ser movimentada fora do Tesouro, não sendo registada na contabilidade da tesouraria. Além disso, a generalidade dos juros auferidos em incumprimento da unidade de tesouraria não foi entregue ao Estado (€ 2 M).

30. The financial flows account does not play the role it should in the control of the State's financial statements since it does not include all the cash-flows of central government bodies (EUR 3.3 billion found missing). In fact, a significant portion of the cash resources of central government agencies and public companies (with an average balance of EUR 516 million and no reported information for many entities) is being kept and managed outside the Treasury and is not recorded in the Treasury's cash accounts. Besides, most of the interests received in violation of the Treasury's central system were not paid to the state (EUR 2 million).

Conta da Segurança Social

Social Security Account

31. A receita total arrecadada ascendeu a € 34.666 M, 66,1% do previsto, menos 9,7% que em 2014. O total da receita efetiva foi de € 24.602 M (menos 0,3% que em 2014), destacando-se as provenientes de contribuições e quotizações (€ 14.043 M), e de transferências correntes (€ 9.651 M), que integram a transferência extraordinária para financiamento do défice do sistema previdencial – repartição. A despesa total atingiu € 33.095 M, 63,0% do previsto, menos 11,8% que em 2014, e a despesa total efetiva foi de € 23.565 M (menos 2,8% que em 2014), sendo as despesas com pensões (€ 15.753 M) e desemprego e apoio ao emprego (€ 1.761 M) as mais significativas no âmbito das despesas efetivas. O saldo de execução orçamental foi de € 1.183 M, permitindo um acréscimo de 62,0% no saldo acumulado, em linha com o registado em 2014. O saldo de execução efetiva foi de € 1.037 M.

31. The total revenue collected by the social security system amounted to EUR 34.7 billion, 66.1% of the budget estimate, 9.7% less than in 2014. The total effective revenue was EUR 24.6 billion (0.3% less than in 2014), the most important sources being employers and worker's contributions (EUR 14.0 billion) and current transfers (EUR 9.7 billion) which include the extraordinary transfer from central government in order to finance the social insurance system deficit. Total expenditure reached EUR 33.1 billion, 63% of the budget estimate, 11.8% less than in 2014, and the effective total expenditure was EUR 23.6 billion (2.8% less than in 2014). The most relevant effective expenditure items were pensions (EUR 15.8 billion), unemployment benefits and employment support measures (EUR 1.8 billion). The balance of budget execution was EUR 1.2 billion, resulting in a 62% increase in the accumulated balance, in line with what had happened in 2014. The balance of effective revenue and expenditure was EUR 1.0 billion.

32. Mais de metade da receita proveniente de contribuições e quotizações foi contabilizada com recurso a uma tabela de imputação, não sendo integralmente garantida a sua afetação real de acordo com a respetiva origem.

32. More than half of the social security contributions revenue was classified for accounting purposes on the basis of a table of allocation, a procedure that does not fully

- ensure the allocation of contributions in accordance with their respective sources.
33. No immobilizado continua a verificar-se no SIF a ausência de informação integral sobre a localização dos bens móveis, impedindo a realização de um efetivo controlo físico. Regista-se a impossibilidade de validação do valor da maioria dos itens de uma amostra de imóveis. Relativamente a esta e a uma amostra de imóveis alienados, transferidos e cedidos no decurso de 2015, verifica-se a existência de incorreções nas contas de immobilizado e de amortizações, em virtude, designadamente, de registo em duplicado do mesmo imóvel; incorreções no registo de abate de imóveis já alienados ou cedidos; inclusão na parcela do terreno dos imóveis de valores provenientes de immobilizado em curso; cálculo de amortizações sobre a parcela do valor dos terrenos; e incorreta atribuição de vida útil aos imóveis. Numa amostra de imóveis alienados em 2015, mais de metade eram provenientes de dações em cumprimento e o valor das respetivas vendas ficou-se por 37,1% do valor das referidas dações. Os despachos autorizadores das dações não contêm menção quer à utilidade dos bens para o exercício da atividade da segurança social quer à possibilidade da sua alienação por um valor próximo do acordado para as dações, aspetos essenciais para a aferição do interesse público na aceitação daquelas.
34. As dívidas de terceiros ascendem, em termos brutos, a € 12.405 M, com destaque para os créditos sobre “*Contribuintes*” e “*Clientes*”, representando, respetivamente, 76,6% e 10,9% do total. As dívidas de cobrança duvidosa representam 44,7% do total, situando-se as respetivas provisões em € 5.300 M. Mantêm-se as reservas quanto à fiabilidade dos valores relevados no balanço relativos à dívida de contribuintes, uma vez que não se revela possível validá-los através do cruzamento com os valores registados nas contas correntes dos contribuintes (GC e SEF); registam-se deficiências na constituição de provisões para dívida contributiva e incumprimento do princípio da
33. In fixed assets there is still a lack of full information on the location of movable property in the Financial Information System, preventing effective physical control procedures. It was impossible to confirm the value of most items in a sample of real estate. In this sample and in a sample of properties sold, transferred and assigned during the course of 2015, there were errors in the property, plant and equipment and depreciation accounts, due, in particular, to duplicated registration of the same property; inaccuracies in the write-offs deriving from properties already sold or assigned; inclusion of the cost of fixed assets in progress in the land parcel of real estate; depreciation of the land parcel of the property’s value; and incorrect attribution of useful life to real estate. In a sample of real estate items sold in 2015, more than half had been acquired through payment in kind deeds and the value of these sales was 37.1% of the value of said deeds. The authorizations for the transfers do not mention either the usefulness of the assets for social security activities or the possibility of their disposal at a value close to that agreed for the deeds, essential aspects for the assessment of the public interest in accepting those assets.
34. Accounts receivable amount in gross terms to EUR 12.4 billion, mostly regarding claims on taxpayers and clients, representing, respectively, 76.6% and 10.9% of total. Bad debts represent approximately 44.7% of this total, the corresponding provisions amounting to EUR 5.3 billion. Reservations about the reliability of the amounts shown in the balance sheet relating to the contributors’ debt remain unchanged, since it is not possible to validate them by cross-checking with the amounts recorded in the contributors’ current accounts (Management of Contributors and Contributions Foreclosures systems); shortcomings in the recording of provisions for contributors debts



luis
A. T. L.
H.

especialização do exercício relativamente aos juros vencidos até 31/12/2015, que ascendem, se considerado o período de 1976 a 2015, a € 2.019 M.

were detected as well as non-compliance with the principle of accrual for interest accrued up to 31 December 2015, which add up to EUR 2.0 billion, if the time span from 1976 to 2015 is considered.

35. Foram constituídas *Provisões para riscos e encargos* com pensões futuras, no valor € 5 M, alegadamente ao abrigo da IPSAS 25 e da NCP 19 do SNC-AP, normas que não se revelam aplicáveis ao caso concreto.
36. O valor do resultado líquido do exercício não é fiável, porquanto sofre o impacto das incorreções na contabilização de operações relativas a imobilizado e do incumprimento do princípio da especialização dos exercícios, referidas nos precedentes pontos.
37. A despesa com pensões e complementos paga pelo SSS totalizou € 15.753 M. Desta, 77,9% destinou-se a fazer face aos encargos com pensões de velhice. O número total de pensões atribuídas e pagas pelo SSS atingiu 2.992.512. O financiamento da despesa com pensões do sistema previdencial foi reforçado em € 818 M por via da transferência extraordinária do OE. De uma ação de verificação a pensões sociais e a pensões antecipadas, constatou-se: deficiente organização dos processos, denotando falhas na salvaguarda da documentação, o que inviabiliza o controlo das operações; ausência de aplicação uniforme pelos centros distritais do ISS do Manual de Normas e Procedimentos das Pensões do Regime não Contributivo; o deferimento de atribuição de pensões por quem tem competência é posterior ao deferimento nas aplicações informáticas e consequente processamento informático das prestações e, por vezes, mesmo à notificação do deferimento da pensão ao beneficiário; inexistência de procedimentos periódicos de reavaliação da condição de recursos e das situações em que a manutenção da pensão ou do seu valor depende da verificação duma condição; ausência de integral fiabilidade da informação residente nas bases de dados, em virtude de migrações deficientes, com
35. Provisions of EUR 5 million for risks and charges on future pensions were recorded, allegedly under IPSAS 25 and public accounting standard 19. However, those standards do not apply in this case.
36. Net income disclosed on the Social Security Account is unreliable, as it is affected by inaccuracies in the accounting records relating to fixed assets and non-compliance with the accrual principle, mentioned in the preceding paragraphs.
37. Expenditure on pensions and supplements paid by the Social Security System totalled EUR 15.8 billion. 77.9% of this expenditure was used on old-age pensions. The total number of pensions granted and paid by the Social Security System reached 2 992 512. The financing of the social insurance system expenditure was reinforced by an extraordinary transfer of EUR 818 million from the State Budget. An audit on welfare and early retirement pensions concluded the following: deficient organisation of the files, with shortcomings in the safeguarding of the documents, thus making operations control impossible; absence of uniform application by the district centres of the Social Security Institute of the Manual of Norms and Procedures of Pensions of the Non-Contributory Regime; in many cases, pensions were granted by the competent officials only after their electronic deferment and inherent processing of the benefits, and sometimes even after the notification of the deferral to the beneficiary; absence of periodic procedures for reassessing the income requirements and other requirements on which the continuation of pensions or their value is dependant; lack of reliable information residing in databases due to poor migration of data, with potential impact on the amount of pensions granted.

impacto potencial nos valores das pensões atribuídas.

38. A despesa com prestações de desemprego foi de € 1.761 M e destinou-se, em 73,7%, a fazer face a encargos com subsídio de desemprego. No triénio iniciado em 2013, período em que o mercado de trabalho começou a apresentar alguma recuperação, todos os indicadores evidenciam uma diminuição (n.º de desempregados e n.º de prestações de desemprego atribuídas e pagas), o mesmo acontecendo em termos homólogos. No quinquénio em análise (2011/2015), apenas em 2012 e 2013 se verificaram necessidades de financiamento das prestações de desemprego suportadas pelo sistema previdencial-repartição, as quais totalizaram € 516 M, compensadas pelos excedentes verificados nos restantes anos de 2011 a 2015.
39. O FEFSS valorizou 4,4% (€ 596 M), representando € 14.100 M no final de 2015, tendo progredido de 4,0% do PIB, em 2006, para 7,9%, em 2015. Neste ano, o investimento em dívida garantida pelo Estado português aumentou 8,7% (€ 877 M), para 78,1% da carteira, apresentando um valor de mercado € 1.452 M acima do valor de reembolso. A carteira está a 12 p.p. do máximo de 90% em dívida pública portuguesa. Manteve-se a tendência de concentração de investimentos, que acarreta dependência e aumento do risco. Em 2015, obteve-se a rentabilidade mais baixa dos últimos quatro anos (3,6%), fruto da menor rentabilidade da dívida pública nacional (2,6%). Desde a sua criação, o FEFSS apresenta uma rentabilidade média anual de 5,05%, que sobe para 6,86% nos últimos cinco anos. No final de 2015, o valor do FEFSS equivalia a 119,2% da despesa com pensões do Sistema Previdencial, o que permitiria suportar 14,3 meses, aquém do objetivo de dois anos subjacente à sua criação. Algumas componentes não vêm sendo sujeitas a uma gestão ativa, gerando menos valias substanciais dissolvidas no desempenho global, como a Reserva Estratégica que, mesmo descontando os
38. Expenditure with unemployment benefits amounted to EUR 1.8 billion, 73.7% of which to cover costs of unemployment subsidy. In the three-year period starting in 2013, when the labour market started to show some recovery, all indicators show a decrease (number of unemployed persons and of unemployment benefits granted and paid), the same being observed on a year-on-year basis. During the five-year reviewed period (2011/2015), the need to finance the unemployment benefits supported by the social insurance system occurred only in 2012 and 2013, totalling EUR 516 million, compensated by surpluses in the remaining years.
39. The value of the Social Security Financial Stabilization Fund increased by 4.4% to EUR 14.1 billion by the end of 2015 having progressed from 4% of GDP in 2006 to 7.9% in 2015. In this year the investment in debt guaranteed by the Portuguese State increased by 8.7% (EUR 877 million), reaching 78.1% of the portfolio, with a market value of EUR 1.5 billion above redemption value. The portfolio stands at 12 pp below the limit of 90% for Portuguese public debt. The trend for concentration of investments was kept, entailing dependence and increased risk. In 2015 the lowest yield of the last four years was attained (3.6%), as a result of the lower yield of the national public debt (2.6%). Since its inception, the FEFSS has an annual average return of 5.05%, which rises to 6.86% in the last five years. At the end of 2015, the Fund amounted to 119.2% of pension expenditure in the social insurance system, which would allow it to finance 14.3 months of pensions, below the two-year target underlying its creation. Some components are not subject to active management, generating substantial losses incorporated in the overall performance, such as the Strategic Reserve which, even including the income generated, leaves a loss



rendimentos gerados, deixa um rasto de perdas de dezenas de milhões de euros. Face ao *benchmark* aprovado pela Tutela (funding ratio), o FEFSS apresentou um *excess return* positivo, de 1,62%. A concentração em títulos de dívida pública portuguesa não permite uma comparação credível com outros fundos da mesma natureza.

track of tens of millions of euros. Compared with the funding benchmark ratio approved by the Minister of Labour, Solidarity and Social Security, the Fund presented a positive excess return of 1.62%. The concentration on Portuguese government debt does not allow a credible comparison with other funds of a similar nature.

40. As receitas efetivas da CGA totalizaram € 9.724 M e as despesas efetivas situaram-se em € 9.692 M, destacando-se a despesa com pensões, que representou 98,1% daquelas e manteve uma tendência crescente continuada. A receita proveniente de quotas dos subscritores apenas cobriu 13,0% da despesa com pensões, indicador que tem vindo a degradar-se desde 2006, obrigando a um esforço financeiro acrescido por parte do Estado. As reservas referentes aos fundos de pensões das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA representavam, no final de 2015, 87,6% das iniciais. Entre 2011 e 2014, as reservas de 4 destes fundos esgotaram-se, passando as inerentes responsabilidades a ser suportadas por verbas provenientes de receitas próprias da CGA e/ou do Orçamento do Estado. Também os encargos com complementos de pensão pagos aos ex-militares por conta do ex-Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas se encontram na mesma situação. Entre 2011 e 2015 o esforço financeiro do Estado para fazer face a estes encargos foi de € 865 M.

40. The effective revenue and expenditure of the Civil Servants Pension Scheme amounted to around EUR 9.7 billion, with pension expenditure accounting for 98.1% and showing a continued growing trend. Revenue from contributions covered only 13% of spending on pensions, an indicator that has been deteriorating since 2006, forcing the State to make a greater financial effort. The reserves of the pension funds of State Owned Enterprises transferred to the Civil Servants Pension Scheme accounted, at the end of 2015, for 87.6% of their initial value. Between 2011 and 2014 the reserves of four of these funds came to an end, so their liabilities had to be funded by the Civil Servants Pension Scheme own revenue and/or by the State Budget. The cost of pension supplements paid to ex-servicemen on account of the former Pension Fund of the Armed Forces are also in the same situation. Between 2011 and 2015 the state's financial effort to cover these costs amounted to EUR 865 million.

Consolidação

41. Excluindo as receitas e despesas em ativos e passivos financeiros, da consolidação das contas da administração central e da segurança social resulta a receita de € 69.890 M, a despesa de € 75.251 M e o consequente saldo de € -5.361 M. Acrescendo os ativos e passivos financeiros da administração central a considerar, o défice aumenta para € 8.777 M.

Consolidation

41. Excluding all income and expenditure related to financial assets and liabilities, the consolidated account (integrated services, autonomous services and funds and social security), recorded revenue in the amount of EUR 69.9 billion and expenditure of EUR 75.3 billion, entailing, on a cash basis, a negative balance (deficit) of EUR 5.4 billion. However, adding the central government revenue and expenditure arising from financial assets and liabilities the deficit increases to EUR 8.8 billion.

Recomendações

42. 53,5% das recomendações formuladas no Parecer de 2013 à Assembleia da República e/ou ao Governo, foram acolhidas total ou parcialmente.
43. Neste Parecer formulam-se 98 recomendações, contributo deste Tribunal para a correção dos erros e deficiências assinalados e para a melhoria da fiabilidade e do rigor da CGE.

Juízo sobre a Conta¹

44. O Tribunal considera que a Conta da Administração Central está afetada por um conjunto de erros materialmente relevantes que determinaram a formulação de reservas, ênfases e uma limitação de âmbito.

O Tribunal considera também que a Conta da Segurança Social está afetada por erros materialmente relevantes, pelo que formula reservas no âmbito do controlo interno, da legalidade e da correção financeira.

¹ Este Juízo é emitido de acordo com a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

Recommendations

42. 53.5% of the Court of Accounts recommendations to Parliament and/or to Government in its 2013 Opinion were totally or partially adopted.
43. In the current Opinion 98 recommendations are made aiming to contribute to the correction of the errors and shortcomings detected and to improve the reliability and accuracy of the General State Account.

Opinion on the Account¹

44. Having found that the central administration account is affected by a set of materially relevant errors the Court formulates reservations, emphasis of matter and a scope limitation in its regard.

The Court considers that the social security account is also affected by materially relevant errors and therefore has reservations concerning internal control, legality and financial correction.

¹ This opinion is issued in accordance with the Court of Accounts Organization and Procedure Act.