



Tribunal de Contas

SUMÁRIO



SUMÁRIO

1. O Tribunal de Contas emite o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016, 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 da administração central [serviços integrados (SI) e serviços e fundos autónomos (SFA), incluindo estes as designadas entidades públicas reclassificadas (EPR)] e a conta da Segurança Social. As contas da administração central são apresentadas apenas em contabilidade orçamental. A conta da Segurança Social é apresentada, também, em base patrimonial. A CGE continua a não comportar um balanço e uma demonstração de resultados da administração central, sendo as demonstrações financeiras que apresenta suportadas por diferentes sistemas contabilísticos em vigor. Neste contexto, o Tribunal exprime a sua opinião em termos não completamente coincidentes com o modelo previsto nas Normas Internacionais de Auditoria.
3. A verificação das contas assenta em trabalhos preparatórios realizados pelo Tribunal junto das entidades executoras, designadamente no Ministério das Finanças e no Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, e em auditorias realizadas a áreas específicas da gestão e execução orçamentais.

Implementação do SNC-AP e da ECE

4. A aplicação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) foi adiada por um ano, para 01/01/2018, mas mantém-se o objetivo de elaborar as demonstrações financeiras previsionais do OE para 2019 e as respetivas demonstrações financeiras na CGE.

SUMMARY

1. The Court of Accounts hereby issues its Opinion on the General State Account and the Social Security Account for the year 2016, within the deadline set by law.
2. The opinion refers to the 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 comprise a balance sheet and an income statement of central government, whereas 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 International Standards on Auditing.
3. The examination of the accounts is based upon preparatory work carried out by the Court in the departments responsible for budget implementation, namely in the Ministry of Finance and in the Ministry of Labour, Solidarity and Social Security, and upon audits directed at specific areas of budget management and execution.

System of Accounting Standards for Public Administrations (SNC-AP) and State Accounting Entity (ECE)

4. The application of the Accounting Standards System for Public Administrations (SNC-AP) was postponed by one year to 01/01/2018, even though maintaining the aim of preparing the projected financial statements for the 2019 State Budget and the related financial statements in the General State Account. Constraints found in the implementation of

Verificam-se constrangimentos na implementação do SNC-AP e da Entidade Contabilística Estado (ECE) que exigem o reforço de ações, de forma a cumprir atempadamente as obrigações decorrentes da lei, nomeadamente, ao nível do desenvolvimento do quadro legal, da conceção e desenvolvimento dos sistemas de informação, da preparação e emissão de orientações para o tratamento e harmonização de políticas contabilísticas, e do início da aplicação do SNC-AP por algumas entidades.

the SNC-AP and of the State Accounting Entity require the strengthening of ongoing actions, in order to comply in a timely manner with the obligations arising from the law, namely: the development of the legal framework, the design and development of IT systems, the preparation and issuance of guidelines for addressing and harmonizing accounting policies, and the start of SNC-AP implementation by some entities.

Enquadramento Macroeconómico e Orçamental

Macroeconomic and Budgetary Framework

5. No Relatório do OE 2016 subsistem insuficiências relativamente à informação sobre a relação dos pressupostos macroeconómicos com a orçamentação das receitas e despesas públicas. O Relatório da CGE 2016 não apresentou os impactos, de forma quantificada, das medidas de consolidação orçamental.

5. The Report on the 2016 State Budget maintains shortcomings concerning information on the relationship between the macroeconomic assumptions and the budgeting of public revenue and expenditure. The Report on the 2016 General State Account does not quantify the impact of fiscal consolidation measures.

Conta Geral do Estado – Administração Central

General State Account – Central Government

6. O OE inicialmente aprovado pela Assembleia da República foi significativamente alterado ao longo do ano, tendo a receita efetiva aumentado € 1.755 M e a despesa efetiva € 2.393 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. The State Budget initially adopted by Parliament was substantially amended throughout the year, resulting in an effective increase of EUR 1.8 billion in revenue and EUR 2.4 billion in expenditure. The provisional appropriation was again mainly used to reinforce underestimated appropriations rather than to meet unforeseeable and unavoidable expenditure, as decreed by law.

7. A receita consolidada da administração central (€ 56.596 M) aumentou 1,9% (€ 1.069 M), impulsionada pelo acréscimo de 2,4% (€ 973 M) nas receitas fiscais (€ 41.096 M) e de 2,1% (€ 95 M) nas contribuições sociais (€ 4.696 M). Os impostos indiretos registaram um acréscimo de 6,7% (€ 1.466 M) e os diretos uma quebra de 2,7% (€ 493 M). A evolução positiva da receita fiscal beneficiou da cobrança de € 444 M ao abrigo do Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado

7. The central government consolidated revenue (EUR 56.6 billion) increased by 1,9% (EUR 1,7 billion), driven by a 2,4% (EUR 973 million) increase in tax revenue (EUR 41.1 billion) and 2.1% (EUR 95 million) in social contributions (EUR 4.7 billion). Indirect tax revenues increased by 6.7% (EUR 1.5 billion) and direct tax revenues decreased by 2.7% (EUR 493 million). The tax revenue increase benefited from the collection of EUR 444 million under the Special Program for Reducing



(PERES) e de € 150 M de impostos de 2015 arrecadados em 2016. O aumento das contribuições sociais decorre do acréscimo de 1,8% (€ 73 M) na receita da CGA e de 2,9% (€ 16 M) na receita da ADSE.

Indebtedness to the State and EUR 150 million from 2015 taxes collected in 2016. The increase in social contributions is due to an increase of 1.8% (EUR 73 million) in CGA (Civil Servants Pension Scheme) revenue and 2.9% (EUR 16 million) in ADSE (Civil Servants Health System) revenue.

8. A CGE continua 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, situações que permitem omissões materiais e a manutenção de autonomia financeira a entidades que, indevidamente registam receitas do Estado como receitas próprias. São disso exemplos a contribuição para o audiovisual entregue à RTP e outros impostos indevidamente contabilizados por serviços e fundos autónomos (v.g.: resultados de exploração de apostas mútuas, lotarias e imposto sobre o jogo).
 9. A CGE continua sem apresentar resultados específicos do combate à fraude e à evasão fiscais. Segundo a informação prestada ao Tribunal pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), a receita em questão totalizou € 491 M, mais € 252 M (105,4%) face a 2015.
 10. A despesa consolidada da administração central atingiu € 64.272 M (incluindo parte da despesa com ativos financeiros e a despesa com passivos financeiros das Parvalorem, Parups e Parparticipadas). Excluindo a despesa com ativos e com passivos considerada, cifrou-se em € 62.976 M, mais € 1.111 M do que em 2015. Destacam-se as transferências correntes e de capital e os subsídios (€ 27.007 M, 42,9% do total) e as despesas com pessoal (€ 15.837 M, 25,1% do total).
 11. Os aumentos mais significativos ocorreram nas despesas com pessoal (€ 619 M, influenciados pela reversão da redução remuneratória) e nos juros e outros encargos (€ 191 M) As maiores reduções verificaram-
8. The General State Account continues to observe relevant cases of non-compliance with budgetary principles and legal provisions ruling revenue collection and accounting, as well as shortcomings in control and accounting systems. These allow for material omissions and the maintenance of financial autonomy for entities that, unduly, record state revenues as their own revenues. Examples of this are the audio-visual contribution awarded to RTP (Public Broadcasting Corporation) and other taxes improperly accounted for by autonomous services and funds (e.g., mutual betting, lotteries and gambling taxes).
 9. The General State Account presents no quantitative outcomes on the fight against fraud and tax evasion. According to information provided to the Court by the Tax and Customs Authority, the revenue in question totalled EUR 491 million, EUR 252 million (105.4%) more than in 2015.
 10. The central government consolidated expenditure (including part of the expenditure on financial assets and liabilities of Parvalorem, Parups and Parparticipadas) was EUR 64.3 billion. Excluding these financial assets and liabilities, it amounted to EUR 63 billion, EUR 1.1 billion more than in 2015. Main expenditures were current and capital transfers and subsidies (EUR 27 billion, 42.9% of total) and staff costs (EUR 15.8 billion, 25.1% of the total).
 11. Major increases occurred in staff costs (EUR 619 million, influenced by the reversal of salary cuts) and in interest and other charges (EUR 191 million). The main reduction took place in capital goods

se na aquisição de bens de capital (€ 242 M, com destaque para a quebra em € 151 M nas despesas da Infraestruturas de Portugal).

acquisition (EUR 242 million), mainly due to the decrease of EUR 151 million in the expenditure of Infraestruturas de Portugal (public rail and road infrastructures company).

12. Os Programas PO 12 – Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (€ 19.513 M), PO 13 – Saúde (€ 9.881 M) e PO 05 – Gestão da Dívida Pública (€ 7.381 M) registaram os montantes mais significativos de despesa, e no conjunto representam 58% da despesa. Não é possível uma avaliação dos resultados da execução orçamental uma vez que não foram definidos no OE, nem objetivos, nem indicadores para as medidas de cada um dos 18 programas.
12. The major expenditure amounts, accounting for 58% of the total, were registered on Budget Programs 12 – Employment, Solidarity and Social Security (EUR 19.5 billion), 13 - Health (EUR 9.9 billion) and 05 – Public Debt Management (EUR 7.4 billion). It is not possible to evaluate the performance of budget programs since the State Budget had no objectives nor indicators for the measures included in each of the 18 programs.
- 13 Na contabilização da despesa verificaram-se situações de desrespeito dos princípios da 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) e da especificação (despesas incorretamente classificadas, com impacto no total da despesa efetiva e no saldo). A correção da despesa consolidada, ao nível dos programas orçamentais foi também afetada por lapsos na identificação de transferências entre entidades do mesmo programa.
13. In expenditure accounting procedures, the Court found cases of non-compliance with the budgetary 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) and specification (incorrectly classified expenditure, with impact on the amount of effective expenditure and on the balance). The accuracy of consolidated expenditure at budgetary programs level was also affected by flaws in selecting all transfers between entities of the same program
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; a própria Lei do Orçamento do Estado não respeitou os limites do QPPO aprovados na mesma data. Estes procedimentos pervertem o efeito disciplinador que o QPPO deveria ter nas finanças públicas.
14. Amounts initially set for each of the budget programs in the Multiannual Framework of Budget Programming, which are binding for the year in question, were successively increased; the State Budget Law itself did not respect the limits of the Framework that were adopted on the same date. These procedures prevent the disciplining effect on public finances, which was the main purpose of the Multiannual Framework of Budget Programming.
15. Em 2016 os principais instrumentos de financiamento foram as Obrigações do Tesouro (taxa fixa e variável) e a dívida de retalho (Certificados de Aforro e Certificados
15. In 2016, fixed interest rate bonds and retail debt (Savings Certificates and Treasury Certificates Savings Plus) were the main sources of financing. The debt of the



do Tesouro). A dívida dos empréstimos obtidos por via do Programa de Assistência Económica e Financeira sofreu uma redução de € 4.496 M em resultado da amortização parcial antecipada do empréstimo do Fundo Monetário Internacional.

Economic and Financial Assistance Programme loans dropped by EUR 4.5 billion due to an early partial repayment of the International Monetary Fund loan.

16. A CGE (mapa XXIX) continua a não incluir a dívida dos SFA (onde se integram as EPR), bem como a dívida representada por derivados e locações financeiras.
16. 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 financial derivatives and leasing contracts.
17. O Tribunal apurou que o valor nominal da dívida consolidada do Estado (SI, SFA e SS) era de € 234.573 M em 31/12/2016, mais € 9.472 M (4,2%) do que em 31/12/2015. A dívida consolidada e os respetivos encargos não foram apresentados na CGE. Foram pagos € 8.011 M de juros e € 131 M com outros encargos da dívida pública. Ao nível dos SFA, assinalam-se omissões e numerosas incorreções de classificação económica, com particular relevância no âmbito das EPR. De entre as incorreções avultam as relativas à classificação da receita proveniente de aumentos de capital de EPR, considerada na CGE como receita de passivos financeiros.
17. The Court estimates that on 31 December 2016 the nominal value of the outstanding State consolidated debt (integrated services, autonomous services and funds and social security) was EUR 234.6 billion, EUR 9.5 billion (4,2%) more than on 31 December 2015. The consolidated debt and related charges were not presented in the General State Account. Interest in the amount of EUR 8 billion and EUR 131 million of other debt charges were paid in 2016. At the level of autonomous services and funds, there are omissions and numerous economic misclassifications, mainly in the sector of reclassified public entities, particularly the cases where revenue from equity capital increases was considered in the General State Account as loan income.
18. Ao longo do ano de 2016, o Estado manteve na Tesouraria um saldo médio de € 12.378 M (em boa parte resultante da emissão de dívida), cujo custo líquido atingiu € 182 M.
18. During 2016 the Treasury kept an average cash balance of EUR 12.4 billion, (largely resulting from debt issuance) with a net cost of around EUR 182 million.
19. Foram concedidas garantias pessoais do Estado a operações de financiamento no total de € 872 M, envolvendo o Fundo de Resolução e o Fundo de Contragarantia Mútuo. No final do ano, as responsabilidades por garantias a financiamentos totalizavam € 23.339 M, incluindo € 2.283 M prestadas por SFA, e € 948 M de seguros de crédito e similares, reduzindo-se em € 1.761 M (-7%) face ao ano anterior. As responsabilidades que constam da CGE encontram-se subavaliadas em cerca de € 2.258 M, por não incluírem a maior parte das garantias
19. In 2016, the State issued EUR 872 million of new guarantees for borrowing operations, involving the Resolution Fund and the Mutual Counter-Guarantee Fund. By the end of the year, liabilities concerning such guarantees reached EUR 23.3 billion, including EUR 2.3 billion issued by autonomous services and funds, and EUR 948 million for credit insurance and similar operations, a reduction of EUR 1.8 billion (-7%) over the previous year. Liabilities included in the General State Account are undervalued by approximately

prestadas por SFA. Foram pagos € 58 M em execução de garantias.

EUR 2.3 billion, since they do not include most of the guarantees provided by autonomous services and funds. Because of collateral enforcement, EUR 58 million were paid.

20. O relatório da CGE apenas evidencia a dívida não financeira no final de 2016 dos subsectores dos SI, parte dos SFA (porque não inclui as EPR) e parte do Serviço Nacional de Saúde (SNS). Porém, esses dados não são rigorosos no que respeita aos valores que servem de base ao seu apuramento. Em 31/12/2016 a dívida a fornecedores externos das entidades do SNS, incluindo hospitais empresarializados, era cerca de € 1.841 M e a dívida de “passivos não financeiros” das EPR (excluindo as do SNS) de € 199 M.

20. The Report on the General State Account only presents the non-financial debt at the end of 2016 of the integrated services and autonomous services and funds (but without reclassified public entities) subsectors and part of the National Health Service. On 31 December 2016, 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) were EUR 199 million.

21. A CGE regista progressos significativos na identificação dos recursos comunitários transferidos para Portugal e no reflexo dos fundos europeus na execução orçamental.

21. The General State Account shows significant progress in identifying the European Union funds transferred to Portugal and reflecting those funds in budget execution.

A utilização dos fundos europeus em 2016 permite concluir que a fase final dos Programas Operacionais cofinanciados do período de programação 2007-2013 decorreu de forma regular, mas 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.

The use of EU funds in 2016 shows that the final stage of implementation of the co-financed operational programmes for the period 2007-2013 took place in a regular way, but the 2014-2020 programmes execution have very low implementation levels, with the exception of the rural development programmes and those financed by the European Social Fund.

22. A CGE não reflete, ainda, de forma fidedigna, completa e agregada os fluxos financeiros destinados às autarquias locais, omitindo os empréstimos a médio e longo prazos e a totalidade das operações extraorçamentais. O Tribunal apurou que os fluxos financeiros para as regiões autónomas atingiram € 863 M (€ 450 M para a Madeira e € 413 M para os Açores) e para as autarquias locais € 3.252 M.

22. The General State Account still does not show, in a true, complete and aggregate way, financial flows to autonomous regions and local government, as it doesn't record medium and long term loans and the out of budget transactions in its statements. The Court found that financial flows to autonomous regions reached EUR 863 million (EUR 450 million to Madeira and EUR 413 million to the Azores) and to local government EUR 3.3 billion.

23. A despesa fiscal (receita cessante por benefícios fiscais) relevada na CGE (€ 2.538 M) continua subavaliada. Estão

23. The tax expenditure reported in the General State Account (EUR 2.5 billion) is still undervalued. About EUR 60 million in



omissos de € 60 M em IRC e parte dos € 5.795 M em IVA relevados como receita cessante por desagravamentos fiscais estruturais. Não foi quantificada despesa fiscal relativa a operações e atos isentos de imposto do selo declarados por sujeitos passivos no montante de € 67.051 M, em que a simples aplicação das taxas mínimas previstas na tabela geral aos montantes declarados apura o valor de € 89 M.

24. Em 2016, a administração central pagou em apoios financeiros € 2.684 M (4,2% da despesa consolidada), € 2.636 M ao sector privado e € 48 M ao sector público.
25. Entre 2008 e 2016 foram concedidos apoios públicos ao sector financeiro cujos fluxos líquidos atingiram, no final do período, € -14.606 M.

O Fundo de Resolução promoveu a revisão das condições dos empréstimos concedidos pelo Estado (€ 4.389 M) e por entidades participantes do Fundo (€ 700 M) no que respeita a prazos de vencimento e taxas de juro. Apesar dos prazos de vencimento terem sido alargados em mais de 25 anos, os contratos continuam a prever o ajustamento desses prazos em função das receitas a receber ou das responsabilidades adicionais decorrentes das medidas de resolução aplicadas.

26. O património financeiro consolidado do Estado (SI e SFA, incluindo EPR) em 31/12/2016 cifrava-se em € 59.054 M, mais € 3.562 M do que em 2015, em consequência, sobretudo, do aumento do valor das participações sociais do sector dos SI.
27. O saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais decorrentes da nacionalização e reprivatização do BPN e da constituição e funcionamento das sociedades-veículo Parups, Parvalorem e Parparticipadas ascendeu, no final de 2016, a € -3.658 M. Estas sociedades apresentavam capitais próprios negativos que totalizavam

corporate income tax and part of the EUR 5.8 billion recorded as outgoing VAT revenue due to structural tax relief, have been omitted. Furthermore, relevant tax expenditure was not quantified, namely relating to acts and transactions exempt from stamp duty declared by taxpayers in the amount of EUR 67.1 billion. Applying the minimum rate of stamp duty to these amounts adds up to EUR 89 million.

24. In 2016, subsidies paid by central government amounted to EUR 2.7 billion (4, 2% of its consolidated expenditure), EUR 2.6 billion to the private sector and EUR 48 million to the public sector.
25. Between 2008 and 2016, the net flows of State aid granted to the financial sector reached EUR -14.6 billion.

The Resolution Fund was able to review the conditions of the loans granted by the State (EUR 4.4 billion) and the entities participating in the Fund (EUR 700 million) in terms of maturities and interest rates. Although the maturity dates were extended by more than 25 years, the contracts still foresee the adjustment of these dates based on revenue to be received or additional liabilities resulting from resolution measures.

26. By the end of 2016, the State consolidated financial assets (integrated services and autonomous services and funds, including reclassified public entities) amounted to EUR 59.1 billion, EUR 3.6 billion more than in 2015, as a result of increased value of shareholdings owned by Integrated Services.
27. By the end of 2016 the net balance of revenue and expenditure resulting from nationalization and privatization of Banco Português de Negócios and from the establishment and operation of special purpose vehicle companies Parups, Parvalorem and Parparticipadas, amounted to EUR -3.7 billion. Together, these companies

€ 2.033 M (excluindo do passivo € 2.875 M de empréstimos do Estado) e beneficiavam de € 2.714 M de garantias prestadas pelo Estado.

28. Subsistem a falta de inventário e da valorização adequada dos imóveis. A informação sobre o património constante da CGE continua inconsistente e permanece afetada por várias deficiências: o Relatório da Conta é manifestamente insuficiente para confirmar a contabilização, nos respetivos mapas, das receitas obtidas (€ 115 M) e das despesas pagas (€ 207 M) com operações imobiliárias realizadas por organismos da administração central; estas operações estão afetadas por erros (€ 3 M) e, sobretudo, por falta de validação (€ 270 M).

29. A conta dos fluxos financeiros não comporta a totalidade dos movimentos dos organismos da administração central (€ 3.474 M das receitas reportadas na execução orçamental não constam da contabilidade da tesouraria). Com efeito, parte relevante das disponibilidades financeiras dos organismos da administração central e das empresas públicas (com saldos médios de € 569 M e muitas entidades sem informação reportada) continua a ser movimentada fora do Tesouro, não sendo registada na contabilidade da tesouraria. Parte dos juros (€ 99 M, 86%) auferidos, desde 2011, em incumprimento da unidade de tesouraria ainda não foi entregue ao Estado.

Conta da Segurança Social

30. Para dois dos institutos que integram o perímetro de consolidação da segurança social não foi emitida certificação legal de contas e para três as certificações legais de contas foram emitidas com opiniões de reserva. Compete ao Conselho Consultivo do IGFSS emitir parecer sobre o orçamento e a conta da segurança social, órgão que ainda não foi nomeado, pelo que se encontra prejudicado o exercício destas competências.

had negative equity in the amount of EUR 2 billion (excluding liabilities of EUR 2.9 billion from State loans) and benefited from EUR 2.7 billion of State guarantees.

28. The absence of a properly valued State owned real estate inventory persists. The information in the General State Account about State owned real estate is persistently inconsistent and affected by flaws. The Report on the General State Account is clearly insufficient to confirm, as it should, the revenue (EUR 115 million) and the expenditure (EUR 207 million) resulting from real estate transactions carried out by central government departments. These transactions are affected by errors (EUR 3 million) and, especially, by lack of validation (EUR 270 million).

29. The financial flows account does not include all central government bodies' transactions (EUR 3.5 billion of the revenue reported in the budget execution are not included in the treasury accounts). In fact, a significant portion of central government agencies and public companies cash resources (with an average balance of EUR 569 million and no data from many entities) is being kept and managed outside the Treasury and is not recorded in the Treasury's cash accounts. Besides, most of interest earned since 2011 in violation of the Treasury's central system was not surrendered to the State (EUR 99 million, 86%).

Social Security Account

30. No statutory certification of accounts was issued for two of the agencies that are part of the social security consolidation perimeter, and for three others statutory certifications were issued with reservations. It is incumbent upon the Consultative Council of the Institute of Financial Management of Social Security to issue an opinion on the budget and the social security account, but the members of that Council have yet to be appointed, which hinders the issuance of that opinion.



31. A receita total ascendeu a € 31.973 M, 75,8% do previsto, menos 8,6% que em 2015. O total da receita efetiva foi de € 25.712 M (mais 4,5% que em 2015), destacando-se a proveniente de contribuições e quotizações (€ 14.778 M), e de transferências correntes (€ 9.941 M), que integram a transferência extraordinária para financiamento do défice do sistema previdencial - repartição (€ 650 M). As transferências do OE destinadas ao sistema de proteção social de cidadania têm vindo sistematicamente a revelar-se superiores ao necessário. O regime excecional de regularização de dívidas de natureza contributiva (PERES) permitiu arrecadar até final de 2016 € 52 M e associar a esta medida uma dispensa de juros de € 13 M. Os prazos de adesão e de pagamento foram alargados sem que tenha sido adotada a forma devida, o que importou num aumento de € 40 M na cobrança e de € 12 M em juros dispensados. Para os contribuintes que optaram pelo pagamento em prestações foram dispensados juros a 100% relativamente ao capital inicial de, pelo menos, 8% sobre o valor em dívida, contrariando o estabelecido no diploma legal.
32. A despesa total atingiu € 30.030 M, 73,8% do previsto, menos 9,3% que em 2015, e a despesa total efetiva foi de € 24.148 M (mais 2,5% que em 2015), sendo as despesas com pensões (€ 16.124 M) e as despesas com ação social (€ 1.727 M) as mais significativas no âmbito das despesas efetivas. O saldo de execução orçamental foi de € 818 M, permitindo um acréscimo de 26,5% no saldo acumulado. O saldo de execução efetiva foi de € 1.564 M, mais 50,8% que em 2015.
33. 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, em incumprimento do estabelecido no classificador económico das receitas públicas.
31. The total revenue collected by the social security system amounted to EUR 32 billion, 75.8% of the budget, and 8.6% less than in 2015. The total effective revenue was EUR 25.7 billion (4.5% more than in 2015), the major sources being employers and worker's contributions (EUR 14.8 billion) and current transfers (EUR 9.9 billion) which include the extraordinary transfer from central government in order to finance the social insurance system deficit (EUR 650 million). The transfers from the State Budget to the social welfare system have been consistently higher than necessary. The Special Program for Reducing Indebtedness to the State allowed for EUR 52 million to be collected until the end of 2016 and exemption from payment of interest in the amount of EUR 13 million. The deadlines for adhesion and payment set in this Program were extended, although without due form, which implied an increase of EUR 40 million in collection and EUR 12 million in discharged interest. For taxpayers who opted for payment in instalments, interest was waived at 100% for an initial capital of at least 8% of the amount owed, in disregard of the law.
32. Total expenditure reached EUR 30 billion, 73.8% of the budget estimate, 9.3% less than in 2015, and the effective total expenditure was EUR 24.2 billion (2.5% more than in 2015). The most relevant effective expenditure items were pensions (EUR 16.1 billion), and welfare benefits (EUR 1.7 billion). The balance of budget execution was EUR 818 million, resulting in a 26.5% increase in the accumulated balance. The balance of effective revenue and expenditure was EUR 1.6 billion, 50.8% more than in 2015.
33. The accounting of more than half of the social security contributions revenue was based on a table of allocation, a procedure that does not fully ensure the allocation of contributions in accordance with their respective sources and in breach of the public revenues classifier.

34. Em 2012 foram celebrados dois protocolos entre o MTSSS, a CNIS, a UM e a UMP para apoiar a atividade das entidades do setor social através da criação de duas linhas de crédito garantidas pelo MTSSS por via do IGFSS, com a constituição, por 7 anos de dois depósitos bancários junto da CEMG. Estes protocolos foram objeto de alterações, através de acordos, declarações ou aditamentos, relativas quer ao prazo quer à taxa de remuneração dos depósitos dados em garantia, as quais se consubstanciaram em condições menos vantajosas para a segurança social. Aderiram à medida 296 instituições e até 31/12/2016 foram executadas garantias devido a incumprimento por parte de 4 instituições.
34. In 2012, two protocols were signed between the Ministry of Labour, Solidarity and Social Security and three entities representing private social solidarity institutions aimed at supporting activities of social sector entities through two credit lines. Guarantees given by the Ministry took the form of two 7-year term bank deposits made by the Institute of Financial Management of Social Security with Montepio Geral bank. Amendments to these protocols by means of agreements, declarations or additions changed both the term and rate of remuneration of the above-mentioned deposits, resulting in less advantageous conditions for Social Security. Up to 31 December 2016 296 institutions had benefited from the credit lines and, due to non-compliance by 4 institutions, guarantees were foreclosed.
35. No imobilizado 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. Existem bens cujo período de vida útil já decorreu e ainda não estão totalmente amortizados, em virtude de deficiências na introdução de dados no sistema informático e de ausência de mecanismos de monitorização de inventários. Regista-se a impossibilidade de validação do valor da maioria dos itens de uma amostra de imóveis e a existência de incorreções nas contas de imobilizado e de amortizações, em virtude, designadamente, de: inclusão na parcela do terreno dos imóveis de valores com origem em benfeitorias inicialmente contabilizadas em imobilizado em curso; inexistência de registo de terreno com registo de titularidade a favor da segurança social; cálculo de amortizações sobre a parcela do valor dos terrenos; edifícios sem registo de amortizações desde 2002; e incorreta atribuição de vida útil aos imóveis.
35. In fixed assets, there still exists a lack of full information on the location of equipment in the Financial Information System, preventing effective physical control procedures. The useful life of some assets has already elapsed but they are not yet fully depreciated, due to deficiencies in information system data entry and absence of monitoring instruments. It is noted that the value of most items in a sample of real estate could not be validated. Inaccuracies were also found in the property and equipment and depreciation accounts, due, in particular, to: the undue inclusion of values regarding improvements in buildings in the land component of real estate properties; absence of accounting records in the balance sheet of properties already registered in favour of social security in the land registry; absence of depreciation of the land components of some real estate assets; buildings without depreciation records since 2002; and mistakes in the years of useful life assigned to some buildings.
36. As dívidas de terceiros ascendem, em termos brutos, a € 12.579 M, com destaque para os créditos sobre “Contribuintes” e “Clientes”, representando, respetivamente, 75,5% e 11,1% do total. As dívidas de cobrança duvidosa representam 61,8% do total,
36. Accounts receivable amount, in gross terms, to EUR 12.6 billion, mostly regarding claims on taxpayers and clients, representing, respectively, 75.5% and 11.1% of total. Bad debts represent approximately 61.8% of this total, the corresponding provisions



situando-se as respetivas provisões em € 7.775 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 especialização do exercício relativamente aos juros vencidos até 31/12/2016, que ascendem, se considerado o período de 1976 a 2016, a € 2.072 M.

37. Em 2016, o ISSA efetuou um ajustamento ao valor da dívida de contribuintes por comparação entre o valor relevado no SIF e em GC. Porém, a metodologia adotada não acautelou aspetos relevantes.
38. O valor do resultado líquido do exercício não é fiável, porquanto não reflete o impacto das incorreções na contabilização de operações relativas a imobilizado e a dívidas de terceiros e do incumprimento do princípio da especialização dos exercícios.
39. A despesa com pensões e complementos paga pelo SSS totalizou € 16.124 M. Desta, 78,9% destinou-se a fazer face aos encargos com pensões de velhice. De uma ação de controlo à atribuição de pensões, verificou-se a ocorrência de erros nos períodos considerados para efeitos do seu cálculo, bem como a indevida aplicação às pensões atribuídas ao abrigo da Lei 90/2009, que institui um regime especial, de norma constante do regime geral vertido no Decreto-Lei 187/2007, o que é suscetível de diminuir indevidamente algumas pensões.
40. A despesa com prestações de desemprego foi de € 1.510 M e destinou-se, em 72,9%, a fazer face a encargos com subsídio de desemprego. No triénio iniciado em 2014, período em que o mercado de trabalho começou a apresentar alguma recuperação,

amounting to EUR 7.8 billion. Reservations about the reliability of the amounts shown in the balance sheet relating to contributors' debt remain unchanged, since it is not possible to validate those amounts by cross-checking with the amounts recorded in the contributors' current accounts (Management of Contributors and Contributions Foreclosures systems); there were shortcomings in the recording of provisions for contributors debts and non-compliance with the principle of accrual for interest accrued up to 31 December 2016, which adds up to EUR 2.1 billion, considering the time span from 1976 to 2016.

37. In 2016, the Azores Social Security Institute adjusted the value of contributors' debt by comparing the amount reported in the Financial Information System and in the Current Account Management System. However, the adopted methodology did not take into account relevant aspects.
38. 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 accounts receivable and to non-compliance with the accrual principle.
39. Expenditure on pensions and supplements paid by the Social Security System totalled EUR 16.1 billion, 78.9% of which refers to old-age pensions. An audit on the pension granting procedures has shown errors in the time periods taken into account for the purposes of calculating pensions and the improper application to pensions granted under Law 90/2009 (establishing a special scheme) of the general scheme defined by Decree-Law 187/2007, which is likely to unduly reduce the amount of some pensions.
40. Expenditure with unemployment benefits amounted to EUR 1.5 billion, of which 72.9% to cover costs of unemployment subsidy. In the three-year period starting in 2014, when the labour market started to show some recovery, all indicators show a decrease

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 (2012/2016), 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 2014 a 2016.

(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 review period (2012/2016), 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.

41. O FEFSS aumentou 1,0%, para € 14.246 M, equivalentes a 116,4% da despesa anual com pensões do sistema previdencial (suficiente para suportar 14 meses) e a 7,7% do PIB. A volatilidade baixou para 4,8% e a rotação da carteira para 0,835. As dotações atingiram € 227 M, pelo que o valor acrescentado pela gestão foi negativo. Apesar do reforço do montante aplicado em dívida garantida pelo Estado Português, o seu valor diminuiu 2,0% (€ 219 M) e o peso caiu para 75,8% da carteira, dada a diminuição no valor de mercado das OT (ainda assim, € 911 M acima do valor de reembolso). A taxa de rendibilidade foi negativa (-0,6%), influenciada pelo desempenho da carteira de dívida pública nacional (-1,7%). O Fundo apresenta uma rendibilidade média anual de 4,65%, que permitiu acumular € 6.474 M.

41. The value of the Social Security Financial Stabilization Fund increased by 1% to EUR 14.2 billion, equivalent to 116.4% of annual expenditure with social insurance system pensions (enough to cover 14 months) and 7.7% of GDP. Volatility dropped to 4.8% and portfolio turnover to 0.835. The capital inflows amounted to EUR 227 million, so the value added by management was negative. Despite increased investment in Portuguese Sovereign debt, its value decreased by 2.0% (EUR 219 million) and its weight fell to 75.8% of the portfolio, given the decrease in the market value of Treasury Bonds (even so, EUR 911 million above redemption value). The yield was negative (-0.6%), influenced by the performance of the Portuguese Sovereign debt portfolio (-1.7%). The Fund has an average annual return of 4.65%, which allowed for the accumulation of EUR 6.5 billion.

42. Apenas a carteira constituída por dívida pública estrangeira e ações (19,7% do total) é gerida contra *benchmarks* (interno e da Tutela) e apresentou *excess returns* negativos, de 0,25% e 2,83%, respetivamente. Algumas premissas importantes surgem secundarizadas, como o compromisso entre risco e rendibilidade, a diversificação e a autonomia técnica. A transparência deve ser reforçada, nomeadamente nas componentes da carteira não sujeitas a uma gestão ativa, onde a Reserva Estratégica constitui um caso extremo de perda de valor. A informação disponível não possibilita uma adequada identificação dos impactos das decisões de

42. Only the portfolio consisting of foreign public debt and shares (19.7% of the total) is managed against two benchmarks (one internal and one fixed by the Ministry) and showed negative excess returns of 0.25% and 2.83%, respectively. Important assumptions were not given the adequate importance, such as the compromise between risk and return, portfolio diversification and technical autonomy. Transparency must be strengthened, particularly in the portfolio components not subject to active management, where the Strategic Reserve is an extreme case of value loss. The available information does not allow an adequate identification of the impact of management



gestão, não existindo um efetivo comparativo de desempenho ou dados que permitam avaliar o resultado das operações mais significativas.

43. As receitas efetivas da CGA totalizaram € 9.790 M e as despesas efetivas situaram-se em € 9.703 M, destacando-se a despesa com pensões, que representou 98,0% daquelas e manteve uma tendência crescente continuada. A receita proveniente de quotas dos subscritores apenas cobriu 13,3% 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 2016, 85,9% 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 2016 o esforço financeiro do Estado para fazer face a estes encargos foi de € 1.069 M.

Consolidação

44. A conta consolidada da administração central e da segurança social, excluindo as receitas e despesas em ativos e passivos financeiros, evidencia receita de € 72.080 M, despesa de € 76.895 M e o consequente saldo de € -4.815 M. Acrescendo os ativos e passivos financeiros da administração central a considerar, o défice aumenta para € 5.568 M.

decisions and there is no effective performance referential, or data, that allow evaluation of the most significant operations.

43. The effective revenue of the Civil Servants Pension Scheme amounted to EUR 9.79 billion, whereas the effective expenditure amounted to EUR 9.70 billion, with pension expenditure accounting for 98% and showing a continued growing trend. Revenue from contributions covered only 13.3% of pension expenditure, an indicator that has been deteriorating since 2006, forcing the State to an increased financial effort. The reserves of the pension funds of state owned enterprises transferred to the Civil Servants Pension Scheme accounted, at the end of 2016, for 85.9% of their initial value. Between 2011 and 2014 the reserves of four of these funds came to an end, so their liabilities have since been funded by the Civil Servants Pension Scheme own revenue and/or by the State Budget. The same occurs with the pension supplements paid to ex-servicemen on behalf of the former Pension Fund of the Armed Forces. Between 2011 and 2016, the state's financial effort to cover these costs was EUR 1.1 billion.

Consolidation

44. 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 of EUR 72.1 billion, expenditure of EUR 76.9 billion and a negative balance of EUR 4.8 billion. However, adding the central government revenue and expenditure arising from financial assets and liabilities the deficit increases to EUR 5.6 billion.

Recomendações

45. 63% das recomendações formuladas no Parecer de 2014 à Assembleia da República e/ou ao Governo, foram acolhidas total ou parcialmente.
46. Neste Parecer formulam-se 75 recomendações, contributo deste Tribunal para a correção dos erros e deficiências assinalados e para a melhoria da fiabilidade, do rigor e da transparência da CGE.

Juízo sobre a Conta¹

47. O Tribunal considera que a Conta da Administração Central está afetada por um conjunto de erros materialmente relevantes que determinaram a formulação de reservas e ênfases nos domínios dos sistemas contabilísticos, da legalidade e da correção financeira e de uma limitação de âmbito.

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

Recommendations

45. 63% of the Court of Accounts recommendations to Parliament and/or to the Government in its 2014 Opinion were totally or partially implemented.
46. This Opinion includes 75 recommendations, aiming to correct errors and shortcomings detected and to improve the reliability, accuracy and transparency of the General State Account.

Opinion on the Account¹

47. The Court finds that the central administration account is influenced by a set of materially relevant errors from which derive reservations and emphasis of matter with regard to accounting systems, legality and financial correction and a limitation of scope.

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

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

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