



PARECER SOBRE  
A CONTA GERAL DO ESTADO

2017



TRIBUNAL DE  
CONTAS

## ÍNDICE

SUMÁRIO.....	I
JUÍZO SOBRE A CONTA.....	1
INTRODUÇÃO.....	6
PARTE I – O ORÇAMENTO E A CONTA GERAL DO ESTADO.....	8
1. A REFORMA EM CURSO.....	8
1.1. Aspetos fundamentais da reforma.....	8
1.2. Implementação da LEO e do SNC-AP.....	11
1.3. Programas orçamentais.....	13
1.3.1. Programas orçamentais no âmbito da LEO.....	14
1.3.2. Programas orçamentais na CGE 2017.....	15
1.3.3. Ciclos da orçamentação por programas de funções económicas.....	16
2. O PROCESSO ORÇAMENTAL.....	19
2.1. A programação orçamental.....	19
2.2. O cenário orçamental e os valores verificados.....	20
2.3. Alterações orçamentais.....	23
2.3.1. Administração central.....	23
2.3.2. Segurança social.....	25
3. A CONTA GERAL DO ESTADO.....	27
3.1. Receitas e despesas consolidadas da Administração Central e da Segurança Social....	27
3.2. Conta da Administração Central.....	31
3.2.1. Universo.....	31
3.2.2. Receita consolidada.....	32
3.2.2.1. Receita fiscal.....	33
3.2.2.2. Receita não fiscal.....	36
3.2.2.3. Deficiências na contabilização da receita.....	38
3.2.2.4. Receita por cobrar – dívida em cobrança coerciva.....	40
3.2.2.5. Receita proveniente do combate à fraude e à evasão fiscais e aduaneiras	44
3.2.3. Despesa consolidada.....	47
3.2.3.1. Despesa consolidada, por classificação económica.....	47
3.2.3.2. Despesa consolidada, por programa orçamental.....	50
3.2.3.3. Quadro Plurianual de Programação Orçamental.....	51
3.2.3.4. Pagamentos em atraso de bens e serviços.....	54
3.2.3.5. Créditos especiais com contrapartida em RNAP.....	55

3.2.4.	Saldo orçamental da conta consolidada da administração central.....	57
3.2.5.	Receitas e despesas que não integram a conta consolidada.....	58
3.2.6.	Fluxos financeiros.....	60
3.2.6.1.	Fluxos financeiros com a União Europeia.....	60
3.2.6.2.	Fluxos Financeiros com o Sector Público Empresarial.....	67
3.2.6.3.	Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais.....	70
3.2.7.	Dívida Pública.....	74
3.2.7.1.	Dívida financeira.....	74
3.2.7.2.	Dívida não financeira.....	84
3.2.8.	Património Financeiro.....	89
3.2.8.1.	Património financeiro dos Serviços Integrados.....	90
3.2.8.2.	Património financeiro dos Serviços e Fundos Autónomos.....	97
3.2.9.	Património Imobiliário.....	100
3.2.9.1.	Inventário.....	100
3.2.9.2.	Operações imobiliárias de 2017.....	101
3.2.9.3.	Princípio da Onerosidade.....	103
3.2.10.	Operações de tesouraria.....	105
3.2.10.1.	Fluxos financeiros na tesouraria do Estado.....	105
3.2.10.2.	Unidade de tesouraria do Estado.....	109
3.2.11.	Observações – violação de princípios, omissões e erros.....	118
3.2.11.1.	Universo.....	118
3.2.11.2.	Receita e Despesa.....	118
3.2.11.3.	Fluxos financeiros.....	120
3.2.11.4.	Dívida pública.....	121
3.2.11.5.	Património financeiro.....	124
3.2.11.6.	Património imobiliário.....	125
3.2.11.7.	Unidade da tesouraria do Estado.....	126
3.3.	Conta da Segurança Social.....	128
3.3.1.	Universo.....	128
3.3.2.	Execução orçamental.....	129
3.3.2.1.	Receita.....	129
3.3.2.2.	Despesa.....	131
3.3.2.3.	Execução orçamental por sistemas.....	134
3.3.2.4.	Saldos de execução efetiva e acumulado.....	135
3.3.3.	Balanço e Demonstração de resultados.....	137
3.3.3.1.	Balanço.....	137
3.3.3.2.	Demonstração de resultados.....	145
3.3.4.	Observações – violação de princípios, omissões, erros.....	146

4.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	164
4.1.	Conclusões.....	164
4.1.1.	A reforma em curso .....	164
4.1.2.	O processo orçamental .....	165
4.1.3.	A Conta Geral do Estado .....	166
4.1.3.1.	Receitas e despesas consolidadas da administração central e da segurança social .....	166
4.1.3.2.	Conta da Administração Central.....	166
4.1.3.3.	Conta da Segurança Social.....	169
4.2.	Recomendações .....	170
4.2.1.	Processo orçamental .....	170
4.2.2.	Conta da Administração Central.....	170
4.2.3.	Conta da Segurança Social.....	176
	PARTE II – SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS.....	184
1.	AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL NO CONTEXTO DO TRATADO ORÇAMENTAL .....	184
1.1.	Saldo orçamental: para efeitos do PDE e em contabilidade pública.....	186
1.2.	Dívida Pública na ótica de Maastricht .....	187
2.	PENSÕES .....	190
2.1.	Universo.....	190
2.2.	Despesa com pensões .....	193
2.3.	Financiamento da despesa com pensões .....	195
2.4.	Situação dos Fundos de Pensões transferidos para a CGA .....	197
3.	PATRIMÓNIO FINANCEIRO DO FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL.....	199
3.1.	Desempenho do FEFSS.....	199
3.2.	A carteira do FEFSS.....	202
3.2.1.	Composição da carteira.....	202
3.2.2.	Rendibilidade e risco.....	204
3.3.	Análise da estratégia e resultados .....	205
4.	APOIOS PÚBLICOS.....	207
4.1.	Apoios públicos ao Sector Financeiro.....	207
4.1.1.	Apoios concedidos de 2008 a 2017 .....	207
4.1.2.	Apoios concedidos em 2017 .....	209
4.1.3.	Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN.....	211
4.2.	Apoios públicos a entidades fora do perímetro orçamental .....	212
4.3.	Benefícios fiscais .....	217
4.3.1.	Evolução da despesa fiscal relevada na CGE .....	218
4.3.2.	Deficiências na relevação da despesa fiscal.....	221

5.	RESPONSABILIDADES CONTINGENTES .....	223
5.1.	Garantias do Estado .....	224
5.1.1.	Garantias a operações de financiamento .....	225
5.1.2.	Garantias a seguros de crédito e similares.....	229
5.1.3.	Receitas e despesas associadas às garantias .....	230
5.2.	Passivos contingentes decorrentes das medidas de resolução .....	233
5.2.1.	Mecanismo de capitalização contingente.....	233
5.2.2.	Outras responsabilidades contingentes .....	234
5.3.	Parcerias Público-Privadas e Outras Concessões .....	235
5.3.1.	Objeto do exame .....	235
5.3.2.	Resultado do exame .....	237
6.	ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS .....	239
7.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	243
7.1.	Conclusões .....	243
7.2.	Recomendações .....	245
	PARTE III – SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES .....	246
1.	RECOMENDAÇÕES ACOLHIDAS .....	246
2.	RECOMENDAÇÕES NÃO ACOLHIDAS .....	247
2.1.	Administração Central .....	248
2.2.	Segurança Social.....	250
	DECISÃO.....	255
	SIGLAS E ABREVIATURAS .....	257
	FICHA TÉCNICA .....	262
	ANEXO – RESPOSTAS DAS ENTIDADES .....	263

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I. 1 – Entidades que, em 2018, não estão a aplicar o SNC-AP.....	12
Quadro I. 2 – Síntese dos resultados obtidos por cada PO, tal como descritos na CGE.....	16
Quadro I. 3 – Previsão orçamental, revisão e valores verificados (em contabilidade nacional).....	21
Quadro I. 4 – Previsão orçamental, revisão e valores verificados das AP (em contabilidade pública).....	22
Quadro I. 5 – Conta da Administração Central – alterações orçamentais.....	24
Quadro I. 6 – Conta da Segurança Social – alterações orçamentais.....	25
Quadro I. 7 – Conta consolidada da AC e da SS – 2016-2017.....	27
Quadro I. 8 – Impacto dos ativos e passivos financeiros a considerar – 2016-2017.....	28
Quadro I. 9 – Receita consolidada da administração central – 2016-2017.....	32
Quadro I. 10 – Receita fiscal – 2016-2017.....	33
Quadro I. 11 – Receita não fiscal – 2016-2017.....	36
Quadro I. 12 – Ciclo da dívida em cobrança coerciva.....	40
Quadro I. 13 – Cobrança coerciva.....	41
Quadro I. 14 – Ciclo da receita fiscal por combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras.....	44
Quadro I. 15 – Concretização de medidas do Plano Estratégico CFEFA – 2015-2017.....	46
Quadro I. 16 – Despesa consolidada da AC por classificação económica – 2016-2017.....	47
Quadro I. 17 – Despesa efetiva consolidada por programa orçamental.....	50
Quadro I. 18 – Despesa efetiva financiada por receitas gerais.....	53
Quadro I. 19 – Operações não abrangidas na conta consolidada da AC.....	58
Quadro I. 20 – Transferências para a UE – Divergências apuradas.....	61
Quadro I. 21 – Transferências da UE – Divergências apuradas.....	62
Quadro I. 22 – Resumo dos fluxos entre a administração central e o SPE.....	67
Quadro I. 23 – Fluxos para o SPE.....	68
Quadro I. 24 – Empresas beneficiárias de empréstimos, aumentos de capital e indemnizações compensatórias.....	69
Quadro I. 25 – Fluxos financeiros com origem no SPE.....	70
Quadro I. 26 – Fluxos financeiros com a Administração Regional e Local.....	70
Quadro I. 27 – Fluxos financeiros para as Regiões Autónomas – 2016-2017.....	71
Quadro I. 28 – Fluxos financeiros destinados à Administração Local.....	72
Quadro I. 29 – Dívida financeira consolidada (excluindo derivados).....	74
Quadro I. 30 – Evolução da dívida representada por derivados financeiros.....	75
Quadro I. 31 – Valor nominal do <i>stock</i> da dívida pública (SI).....	75
Quadro I. 32 – <i>Stock</i> da dívida em valor nominal na posse de entidades da AC e da SS.....	76
Quadro I. 33 – Fluxos financeiros associados ao serviço da dívida.....	79
Quadro I. 34 – Dívida financeira não consolidada (SFA).....	80
Quadro I. 35 – Financiamento da amortização da dívida consolidada (SFA).....	82
Quadro I. 36 – Fluxos financeiros associados ao serviço da dívida não consolidada (SFA).....	83
Quadro I. 37 – Evolução da dívida representada por derivados financeiros (SFA).....	84
Quadro I. 38 – Dívida não financeira da administração central.....	85
Quadro I. 39 – Dívida não financeira de EPR.....	87
Quadro I. 40 – Divergências na dívida não financeira (amostra).....	88

Quadro I. 41 – Património financeiro consolidado .....	89
Quadro I. 42 – Carteira de ativos financeiros (SI) .....	91
Quadro I. 43 – Principais empréstimos contratados pela DGTF .....	92
Quadro I. 44 – Alterações aos empréstimos ocorridas em 2017 .....	93
Quadro I. 45 – Principais participações no capital social e estatutário.....	94
Quadro I. 46 – Património financeiro não consolidado (SFA) .....	97
Quadro I. 47 – Receita e despesa com ativos financeiros (SFA).....	99
Quadro I. 48 – Receita obtida com operações imobiliárias.....	101
Quadro I. 49 – Receita da venda de bens de investimento por tipo de entidade.....	102
Quadro I. 50 – Despesa com operações imobiliárias.....	103
Quadro I. 51 – Princípio da Onerosidade – 2014-2017 – Valor anual devido, cobrado e em dívida .....	104
Quadro I. 52 – Conta dos Fluxos Financeiros (SI) – 2016-2017 .....	106
Quadro I. 53 – Balanço da tesouraria do Estado – 2016-2017 .....	107
Quadro I. 54 – Disponibilidades de OSUTE .....	110
Quadro I. 55 – Incumprimento da UTE .....	111
Quadro I. 56 – Incumprimento da UTE por IES .....	111
Quadro I. 57 – OSUTE dispensados do cumprimento da UTE.....	112
Quadro I. 58 – Rendimentos auferidos fora da tesouraria do Estado e entregues em 2017 .....	113
Quadro I. 59 – Receitas por classificação económica – 2016-2017.....	129
Quadro I. 60 – Receitas por origem – 2016-2017 .....	131
Quadro I. 61 – Despesas por classificação económica – 2016-2017.....	131
Quadro I. 62 – Despesa por aplicações – 2016-2017 .....	132
Quadro I. 63 – Saldos de execução orçamental por sistemas.....	136
Quadro I. 64 – Balanço da segurança social – 2016-2017 .....	138
Quadro I. 65 – Imobilizado – 2016-2017 .....	139
Quadro I. 66 – Dívida de terceiros – 2016-2017 .....	140
Quadro I. 67 – Disponibilidades – 2016-2017 .....	143
Quadro I. 68 – Documentos por reconciliar – 2015-2017 .....	143
Quadro I. 69 – Subvalorização de saldos em disponibilidades (IGFSS e ISS).....	144
Quadro I. 70 – Demonstração de resultados – 2016-2017 .....	145
Quadro II. 1 – Regras relativas à vertente preventiva do PEC .....	185
Quadro II. 2 – Passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional .....	186
Quadro II. 3 – Dívida direta do Estado e dívida de Maastricht – 2016-2017.....	188
Quadro II. 4 – Despesa com pensões e complementos – 2013-2017.....	194
Quadro II. 5 – Financiamento da despesa com Pensões (valores consolidados) – 2013-2017.....	195
Quadro II. 6 – Financiamento do sistema previdencial - repartição – 2013-2017.....	195
Quadro II. 7 – Financiamento do sistema não contributivo – 2013-2017.....	196
Quadro II. 8 – Financiamento do sistema regimes especiais – 2013-2017.....	196
Quadro II. 9 – Financiamento da CGA – 2013-2017.....	196
Quadro II. 10 – Reservas dos Fundos de Pensões – CGA.....	197
Quadro II. 11 – Esforço financeiro do Estado/CGA por Fundo de pensões – 2011-2017.....	198
Quadro II. 12 – Variação do valor da carteira do FEFSS – 2015-2017 .....	201

Quadro II. 13 – Fluxos com o Sector Financeiro Nacional (por tipo e entidade beneficiária) – 2008-2017.....	208
Quadro II. 14 – Fluxos com o Sector Financeiro Nacional (por tipo e entidade beneficiária) .....	209
Quadro II. 15 – Apoios Públicos ao Sistema Financeiro – 2008-2017 (por tipo de apoio).....	210
Quadro II. 16 – Saldo das receitas e despesas referentes ao BPN a 31/12/2017.....	212
Quadro II. 17 – Apoios por finalidades e origem do financiamento.....	213
Quadro II. 18 – Apoios por grandes concedentes e beneficiários.....	214
Quadro II. 19 – Evolução da despesa fiscal – 2015-2017 .....	218
Quadro II. 20 – Principais benefícios da despesa fiscal em IRC.....	220
Quadro II. 21 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas .....	224
Quadro II. 22 – Responsabilidades do Estado no final do ano – por beneficiário.....	225
Quadro II. 23 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado.....	227
Quadro II. 24 – Carteira por tipo de operação e por banco aderente .....	228
Quadro II. 25 – Responsabilidades de SFA por garantias pessoais prestadas.....	228
Quadro II. 26 – Responsabilidades do Estado no final do ano – por produto.....	229
Quadro II. 27 – Apólices emitidas em 2017 com garantia do Estado.....	229
Quadro II. 28 – Balanço entre receita e despesa associada às garantias.....	230
Quadro II. 29 – FCGM – Níveis de sinistralidade.....	231
Quadro II. 30 – Principais instrumentos relativos às alterações climáticas .....	239
Quadro II. 31 – Impostos e taxas com relevância ambiental (2017, valores provisórios, INE).....	241
Quadro II. 32 – Despesas em ambiente da administração central em valor (2016) .....	242
Quadro III. 1 – Recomendações formuladas e acolhidas por tipologia.....	246

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico I. 1 – Ciclo por Programa Orçamental .....	17
Gráfico I. 2 – Desvios entre os valores verificados e as previsões da receita da AC e SS, em contabilidade pública.....	22
Gráfico I. 3 – Desvios entre os valores verificados e as previsões da despesa da AC e SS, em contabilidade pública.....	22
Gráfico I. 4 – Conta consolidada da AC e SS – variação 2016-2017.....	27
Gráfico I. 5 – Origem e aplicação das receitas consolidadas da AC e SS .....	29
Gráfico I. 6 – Variação da receita consolidada da administração central .....	32
Gráfico I. 7 – Evolução e distribuição da dívida em cobrança coerciva .....	42
Gráfico I. 8 – Aquisição de bens de capital na AC – 2012-2017 .....	49
Gráfico I. 9 – Aquisição de bens de capital, exceto concessões: orçamento, execução e taxa de execução.....	49
Gráfico I. 10 – QPPO do XXI Governo Constitucional, propostas de atualização e revisões anuais .....	52
Gráfico I. 11 – Evolução da despesa financiada por receitas gerais, por agrupamento de programas.....	54
Gráfico I. 12 – Evolução mensal da aquisição de bens e serviços – 2015-2017.....	55
Gráfico I. 13 – Utilização das RNAP para reforço do orçamento da despesa (SI) – 2014-2017 .....	56
Gráfico I. 14 – Lei de Programação Militar: execução CGE versus MDN .....	56
Gráfico I. 15 – Evolução da receita e da despesa efetiva e do saldo da AC – 2013-2017 .....	57
Gráfico I. 16 – Fluxos financeiros entre Portugal e a UE – 2015-2017 .....	60

Gráfico I. 17 – Fluxos financeiros recebidos da União Europeia em 2017 (PT 2020) .....	64
Gráfico I. 18 – Execução financeira acumulada do Portugal 2020.....	65
Gráfico I. 19 – Evolução dos Fluxos financeiros para as Regiões Autónomas – 2013-2017 .....	71
Gráfico I. 20 – Evolução dos Fluxos financeiros para as Autarquias Locais – 2013-2017 .....	73
Gráfico I. 21 – Detentores da dívida em dezembro 2017 .....	76
Gráfico I. 22 – Detentores da dívida transacionável em dezembro 2017.....	76
Gráfico I. 23 – Previsão das maturidades da dívida de médio e longo prazo .....	78
Gráfico I. 24 – Ativos financeiros do Estado em entidades dentro e fora da AC.....	90
Gráfico I. 25 – Receita e despesa efetiva por sistemas.....	134
Gráfico I. 26 – Saldo anual efetivo – 2008-2017.....	137
Gráfico II. 1 – Efeito dos ajustamentos na passagem do saldo CP para CN (% PIB) – 2014-2019.....	187
Gráfico II. 2 – Contributos para a variação da dívida de Maastricht – 2014-2019 .....	189
Gráfico II. 3 – Evolução da dívida de Maastricht – 2014-2019.....	189
Gráfico II. 4 – Beneficiários de pensões/número de pensões.....	191
Gráfico II. 5 – Efeito das políticas de retenção na vida ativa .....	192
Gráfico II. 6 – Idade média dos novos beneficiários de pensões de velhice do SSS.....	192
Gráfico II. 7 – Duração média da carreira contributiva dos beneficiários da SS.....	192
Gráfico II. 8 – Idade média à data da aposentação dos beneficiários do RPSC.....	193
Gráfico II. 9 – Duração média da carreira contributiva dos beneficiários do RPSC.....	193
Gráfico II. 10 – Índice de dependência dos beneficiários passivos do SSS .....	193
Gráfico II. 11 – Índice de dependência dos beneficiários passivos do RPSC.....	193
Gráfico II. 12 – Esforço financeiro do Estado/CGA com fundos de pensões com reservas extintas .....	198
Gráfico II. 13 – Valorização do FEFSS – 2007-2017 .....	200
Gráfico II. 14 – Composição carteira do FEFSS – 2016-2017 .....	202
Gráfico II. 15 – Limites à composição da carteira .....	203
Gráfico II. 16 – Rendibilidade e dimensão das componentes da carteira.....	204
Gráfico II. 17 – Rendibilidade e Risco .....	205
Gráfico II. 18 – Cobertura das Pensões pelo FEFSS .....	206
Gráfico II. 19 – Valor dos apoios em % das necessidades de financiamento da CGE – 2008-2017.....	208
Gráfico II. 20 – Garantias Pessoais do Estado ao Sistema Financeiro – 2008-2017 – Responsabilidades efetivas.....	211
Gráfico II. 21 – Apoios concedidos a entidades fora do perímetro orçamental: finalidades e n.º de beneficiários .....	215
Gráfico II. 22 – Distribuição da despesa fiscal.....	218
Gráfico II. 23 – Evolução das responsabilidades do Estado.....	226
Gráfico II. 24 – Universo de PPP e Outras Concessões controlado pela UTAP em 2017 .....	236
Gráfico III. 1 – Situação das recomendações .....	246



## SUMÁRIO

O Parecer sobre a Conta Geral do Estado, emitido pelo Tribunal de Contas, aprecia a atividade financeira do Estado de 2017, abrangendo as contas de 500 entidades orçamentais que integram a administração central, apresentadas em contabilidade orçamental e suportadas por diferentes sistemas contabilísticos, bem como as contas de 10 entidades que integram a segurança social apresentadas, também, em base patrimonial.

O Parecer inclui um Juízo sobre a legalidade e correção financeira dos valores reportados na Conta Geral do Estado e 60 recomendações formuladas ao Governo, no sentido de serem supridas as deficiências que afetam o processo orçamental, a fiabilidade das demonstrações orçamentais, financeiras e dos elementos patrimoniais, os sistemas de controlo e a informação e transparência da Conta.

Estas recomendações resultam, na sua maioria, de deficiências com carácter estrutural que se espera virem a ser ultrapassadas ao longo da concretização da reforma das finanças públicas.

O acréscimo da informação na Conta fornecido pelas demonstrações financeiras é reconhecido como potenciador de uma melhor gestão das finanças públicas. O Tribunal mantém assim a ênfase na necessidade de acelerar o processo de implementação desta reforma, com destaque para a plena aplicação do SNC-AP e operacionalização da Entidade Contabilística Estado.

Ao longo deste Parecer são também identificadas as melhorias na Conta de 2017, muitas delas resultado do acolhimento de cerca de 55% das recomendações emitidas nos pareceres anteriores, sendo de assinalar os progressos nos procedimentos de consolidação, na contabilização da receita fiscal, no registo dos fluxos financeiros das entidades da administração central, na contabilização pela segurança social das contribuições e quotizações, na informação relativa à despesa total financiada por fundos europeus e na quantificação da despesa fiscal.

## SUMMARY

The Opinion on the General State Account, issued by the Court of Accounts, assesses the 2017 General Government finances, covering the budget execution of 500 central government budgetary entities compiled on a cash basis and supported by different accounting systems, as well as the accounts of 10 social security entities also presented on an accrual basis.

The document includes an opinion on the legality and financial correction of the amounts reported in the General State Account and 60 recommendations to the Government in order to eliminate deficiencies that affect the budgetary process, the reliability and transparency of the budgetary and financial statements, the internal control systems and the overall information of the account.

Most of recommendations result from structural deficiencies, which are expected to be overcome in the course of the implementation of the public finances reform.

The additional information in the Account provided by financial statements is recognised to promote public financial management. Therefore, the Court stresses the importance of accelerating the reform process, in particular with respect to the full implementation of the SNC-AP and the operationalization of the State Accounting Entity.

Throughout this document, there is also the identification of the improvements verified in the 2017 Account, many of them as a result of the implementation of around 55% of the recommendations issued in previous opinions. In particular there have been progresses in the consolidation procedures, accounting of tax revenues, record of central government entities financial flows, accounting of social security contributions, and on the information related to the total expenditure financed by European funds and on tax expenditure measurement.

## Orçamento e Conta Geral do Estado

## Budget and General State Account

1. A Conta Geral do Estado continua a evidenciar situações de desrespeito de princípios orçamentais, incumprimento de disposições legais que regulam a execução orçamental e insuficiências dos sistemas de contabilização e controlo e, nesse sentido, o Tribunal emite um Juízo com reservas e ênfases.
  2. Da análise dos vários documentos do processo orçamental – Programa de Estabilidade, Grandes Opções do Plano, Relatórios do Orçamento do Estado e Conta – não é possível concluir pela sua coerência e articulação. Acresce que a inexistência de regras comuns de consolidação impede a apresentação na Conta de comparações consistentes entre o orçamento (inicial e final) e a execução.
  3. A orçamentação por programas carece de desenvolvimentos significativos quanto à definição de indicadores de medida, avaliação e apresentação dos seus resultados. Para o conjunto dos programas de funções económicas, o exame específico do Tribunal concluiu terem sido observadas apenas metade das condições necessárias à concretização dos respetivos ciclos de orçamentação.
  4. Ao longo do ano o Governo, no exercício das suas competências, autorizou alterações orçamentais que no total agravaram o défice previsto da administração central em 972 M€ e melhoraram o saldo excedentário da segurança social em 781 M€. Na administração central as captivações foram de 507 M€, menos 49,4% face a 2016.
  5. A receita e a despesa consolidada da administração central e da segurança social, excluindo ativos e passivos financeiros, totalizaram 74 240 M€ e 77 087 M€, respetivamente.
1. The General State Account continues to present cases of non-compliance with the budgetary principles, disregard of legal budgetary provisions and weaknesses in the accounting and control systems. In that sense, the Court issues an opinion with misstatements and emphasis of matter.
  2. From the analysis of the documents within the budgetary procedure (the Stability Programme, Great Options Plan and Budget and Account reports), it is not possible to account for the consistency and articulation between them. Additionally, the lack of common rules on consolidation procedures prevents the presentation in the Account of consistent comparisons between the budget (initial and final) and execution.
  3. Performance budgeting lacks significant developments in the definition of indicators and results assessment. For the whole of the economic functions programmes, the Court's specific examination concluded that only half of the necessary conditions for the implementation of the respective budgeting cycles have been achieved.
  4. Through the year, the Government within its competences authorised appropriations modifications, which altogether worsened the central government expected deficit at EUR 972 million and improved the Social Security surplus at EUR 781 million. In central government, the captivations amounted to EUR 507 million, 49.4% lower than in 2016.
  5. Consolidated revenue and expenditure of central government and social security (excluding the revenue and expenditure related to financial assets and liabilities) amounted to EUR 74.2 billion and EUR 77.1 billion respectively.

O défice foi de 2 847 M€, representando uma redução de 40,9% face a 2016 por efeito do acréscimo da receita (três vezes superior ao da despesa). De salientar o aumento das receitas

The deficit amounted to EUR 2.8 billion, less 40.9% than in 2016 as a result of increase in revenues (three times more than in the expenditures), mainly due to the growth of tax



- fiscais (4,4%, 1 827 M€), das contribuições para a segurança social e para a Caixa Geral de Aposentações (4,5%, 853 M€) e a redução das despesas com aquisição de bens de capital (7,9%, 200 M€).
6. As despesas com aquisição de bens de capital da administração central representaram 3,7% do total da despesa. O investimento em infraestruturas e equipamentos (medido pela despesa com a aquisição de bens de capital, excluindo concessões), mantendo a tendência global decrescente, representou apenas 49,4% do valor de 2012 e 50,2% do orçamentado em 2017. Esta reduzida taxa de realização compromete a confiança deste indicador nos orçamentos futuros.
  7. Foi excluído do processo de consolidação das receitas e despesas da administração central um conjunto de operações de ativos e de passivos financeiros que, na sua maioria e pela sua natureza, não entram para o cálculo do défice, mas têm impacto na dívida (designadamente, 2 500 M€ de despesa orçamental com a recapitalização da Caixa Geral de Depósitos e 440 M€ de despesa com passivos financeiros das sociedades-veículo do ex-Banco Português de Negócios).
  8. A Conta continua sem apresentar a receita resultante do combate à fraude e à evasão fiscais e aduaneiras (238 M€) e os valores reportados no relatório elaborado pelo Governo sobre a matéria utilizam indicadores inadequados para quantificar os resultados específicos deste combate.
  9. A dívida pública consolidada aumentou 546 M€, totalizando 235 729 M€, e gerou 6 663 M€ de encargos com juros. Em termos não consolidados, a dívida do subsector dos serviços integrados aumentou 1 950 M€ (0,8%), fixando-se em 238 232 M€, e a dos serviços e fundos autónomos reduziu-se em 1 617 M€ (4,3%), fixando-se em 36 015 M€, valor que continua omissa na Conta.
  10. A dívida não financeira da administração central ascendeu a 3 357 M€, mais 515 M€ do que em
- revenues (4.4%, EUR 1.8 billion) and in Social Security and Civil Servants Pension Scheme contributions (4.5%, EUR 853 million) and to the decrease of expenditure on purchases of capital goods (7.9%, EUR 200 million).
6. Purchases of capital goods in central government represented 3.7% of total expenditure. Infrastructure and equipment investment (measured by expenditure on purchases of capital goods, excluding concession expenditures), maintaining the overall downward trend, represented only 49.4% of 2012 value and 50.2% of 2017 budget forecast. This low achievement rate compromises this indicator's confidence in future budgets.
  7. The consolidation process of central government revenues and expenditures excluded a set of financial assets and liabilities. Most of them by its nature do not enter into the deficit compilation but have an impact on the debt (namely, EUR 2.5 billion of budgetary expenditure with the recapitalisation of Caixa Geral de Depósitos and EUR 440 million of expenditure on financial liabilities of the ex- Banco Português de Negócios' special purpose vehicle companies).
  8. The Account remains without presenting the tax revenue outcome from fight against tax and customs fraud and evasion (EUR 238 million) and the data included in the report prepared by the Government on this matter use inadequate indicators to quantify the specific results of this fight.
  9. Consolidated public debt increased by EUR 546 million to a total of EUR 235.7 billion and generated EUR 6.7 billion of interest payments. Non-consolidated debt of integrated services increased by EUR 2 billion (0.8%) to a total of EUR 238.2 billion while that of autonomous services and funds decreased by EUR 1.6 billion (4.3%) to a total of EUR 36 billion. The latter is missing in the Account.
  10. Central government non-financial debt was EUR 3.4 billion, an increase of EUR 515 million

2016, embora o reporte na Conta tenha excluído o valor referente às entidades públicas reclassificadas e a parte significativa do SNS (2 576 M€).

11. Os pagamentos em atraso na aquisição de bens e serviços aumentaram 80,6% para 872 M€ tendo as entidades do Ministério da Saúde sido responsáveis por 96,8% desse total (844 M€).

12. O saldo das disponibilidades e aplicações constantes do balanço da tesouraria do Estado ascendeu a 10 938 M€, menos 2 029 M€ (15,6%) do que em 2016.

No final de 2017, encontravam-se, pelo menos, 374 M€ de disponibilidades fora da tesouraria do Estado, em incumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado.

13. O saldo dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia foi de 2 234 M€, registando um aumento de 758 M€ face a 2016, devido ao acréscimo de 19,3% dos fluxos provenientes da União Europeia (3 820 M€, mais 618 M€) e à redução de 8,1% dos transferidos por Portugal (1 586 M€, menos 140 M€). No final de 2017, quarto ano do atual período de programação 2014-2020, e apesar da aceleração dos níveis de execução anual, a taxa de execução média acumulada do Portugal 2020 era de apenas 22,1%, significando níveis muito baixos de execução.

14. O saldo dos fluxos financeiros com o sector público empresarial foi -5 978 M€, devido em particular às operações de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos (3 944 M€) e dos hospitais empresarializados (500 M€), às despesas com empresas públicas de transportes e de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias (1 868 M€), aos empréstimos às sociedades-veículo do ex-BPN (424 M€) e ao aumento de capital da Parpública (348 M€).

15. Os fluxos financeiros para as regiões autónomas ascenderam a 835 M€ (481 M€ para os Açores e 354 M€ para a Madeira) e a 3 540 M€ para as autarquias locais.

compared with 2016. The Account does not consider EUR 2.6 billion of non-financial debt incurred by reclassified public entities and by a considerable part of the National Health Service.

11. Arrears from goods and services purchases increased by 80.6% to a total of EUR 872 million. Public entities within the Health Ministry accounted for 96.8% of that amount (EUR 844 million).

12. By the end of 2017 Treasury cash balances amounted to EUR 10.9 billion, EUR 2 billion (15.6%) less than a year before.

At least EUR 374 million of cash balances were kept outside the Treasury, which was a violation of the centralized cash management rule.

13. Cashflows between Portugal and the European Union resulted in a balance of EUR 2.2 billion to Portugal. Compared to 2016 an increase of EUR 758 million was identified resulting from a 19.3% increase in the flows from the European Union (EUR 3.8 billion, EUR 618 million plus) and a decrease of 8.1% in the flows from Portugal (EUR 1.6 billion, minus EUR 140 million). By the end of 2017, fourth year of the present 2014-2020 programme, its accumulated average rate of execution was only 22.1%, a very low rate even though the annual rates have been increasing.

14. Cashflows between central government and state owned enterprises resulted in a balance of EUR 6 billion to the latter. The main transactions influencing this amount were: capital outflows to Caixa Geral de Depósitos (EUR 3.9 billion) and to hospitals (EUR 500 million), transfers to public transports, roads and railways infrastructures enterprises (EUR 1.9 billion), loans to ex-BPN (EUR 424 million) and capital outflows to Parpública (EUR 348 million).

15. Cash transfers to the autonomous regions amounted to EUR 835 million (EUR 481 million to Açores and EUR 354 million to Madeira) and to EUR 3.5 billion to local governments.



16. A receita total da segurança social ascendeu a 31 952 M€ e a despesa total a 29 369 M€. Na receita, destacam-se as contribuições, no montante de 15 714 M€, que aumentaram 936 M€ (6,3%) face a 2016. Na despesa, relevam as prestações sociais, no valor de 22 724 M€, com um aumento de 401 M€ (1,8%).
16. Total social security expenditure amounted to EUR 32 billion and total revenue to EUR 29.4 billion. The main component of revenue was employers and workers contributions, EUR 15.7 billion, with an increase of EUR 936 millions (6.3%) when compared to 2016; the main component of expenditure was social benefits, EUR 22.7 billion, with an increase of EUR 401 million (1.8%).

17. A receita e a despesa da segurança social continuam a evidenciar erros devido à omissão do registo de receita depositada em contas bancárias e à manutenção do registo em despesa de pagamentos de prestações sociais que não se concretizaram. Em 2017, verificou-se ainda despesa materialmente relevante registada em classificação económica residual, não refletindo adequadamente a natureza da despesa paga.
17. As in previous years the total revenue and expenditure of social security is inaccurate due to the exclusion of some revenue items kept in bank deposit accounts and to the inclusion of some payments that were not actually made. In 2017 the Account also shows materially significant items recorded as residual expenditure whereby its real nature becomes unknown.

Detetaram-se erros na atribuição de pensões que resultaram, sobretudo, de falhas no sistema de controlo manual e, em situações específicas, de erros nas fórmulas de cálculo inseridas na aplicação informática de pensões.

Pensions granting procedures were found to produce some miscalculations mainly due to flaws in the manual control system as well as to unappropriated formulas used by the pension's information system in specific cases.

18. O saldo de execução efetiva do exercício foi de 2 086 M€, sendo o do sistema previdencial-repartição o mais relevante, no valor de 1 197 M€. Este sistema beneficiou de uma transferência extraordinária do Orçamento do Estado para financiamento do défice (430 M€) e de transferências do sistema de proteção social de cidadania (380 M€), financiado também pelo Orçamento do Estado.
18. The balance of effective execution of the financial year was EUR 2.1 billion, with the balance of the previdential system-pay-as-you-go regime being the more relevant (EUR 1.2 billion). This system received an extraordinary transfer from the State budget in order to finance the social insurance system deficit (EUR 430 million) and transfers from the social assistance subsystem (EUR 380 million), also financed by the State budget.

19. O balanço da segurança social releva um total de 34 194 M€ no ativo bruto e um total de 26 024 M€ no ativo líquido e nos fundos próprios e passivo. Face a 2016, estes montantes registaram uma variação positiva de 10,5% e de 13,6%, respetivamente.
19. Gross assets of the Social Security balance sheet totals EUR 34.2 billion while net assets, own funds and liabilities amounted to EUR 26 billion. Compared to 2016, these amounts increased 10.5% and 13.6%, respectively.

As disponibilidades no valor de 20 782 M€ tiveram uma evolução positiva face a 2016 de 18,5%, destacando-se os montantes investidos em dívida pública (13 105 M€). Os fundos próprios eram maioritariamente constituídos por património (15 563 M€), dos quais 90,5% constituem património do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

Cash and cash equivalents amounted to EUR 20.8 billion more 18.5% than in 2016 and with particularly relevance the amounts invested in public debt (EUR 13.1 billion). The own funds were mainly composed by assets (EUR 15.6 billion), of which 90.5% of the Social Security Financial Stabilisation Fund.

No passivo (1 523 M€) relevam as contas destinadas à especialização de exercícios, sendo os proveitos diferidos de 1 187 M€ constituídos, sobretudo, por saldos destinados a ações de formação profissional e a outros programas (1 165 M€).

O total dos proveitos ascendeu a 32 123 M€, com um acréscimo de 1 893 M€, tendo contribuído para este resultado o aumento das contribuições para a segurança social e o aumento das mais-valias potenciais na valorização dos ativos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. Por sua vez, o total dos custos de 29 219 M€ decresceu 202 M€, pela redução das menos-valias potenciais dos ativos financeiros do Fundo, apesar do aumento de 323 M€ nos encargos com as prestações sociais para 20 340 M€.

O resultado líquido de 2 905 M€ aumentou 258,7% (2 095 M€), proporcionado pelos resultados operacionais, financeiros e extraordinários, com maior contributo dos financeiros, com origem na valorização ao justo valor dos ativos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

In the liabilities side (EUR 1.5 billion), the main features were the accrual accounts, and the deferred income of EUR 1.2 billion that were mainly constituted by resources for vocational training activities and other programs (EUR 1.2 billion).

The total income amounted to EUR 32.1 billion, with an increase of EUR 1.9 billion, in result of the increase in social security contributions and in capital gains valuation of the assets of the Financial Stabilisation Fund for Social security. The total costs of EUR 29.2 billion decreased EUR 202 million, due to the reduction of potential capital losses on the Fund's financial assets, despite the increase of EUR 323 million in the costs related to social benefits to EUR 20.3 billion.

The net income of EUR 2.9 billion increased by 258.7% (EUR 2.1 billion), provided by the operational, financial and extraordinary results, mainly the financial results, arising from the assets fair value valuation of the Financial Stabilisation Fund for Social Security.

20. A Conta Geral do Estado continua a evidenciar significativos e frequentes erros de contabilização da despesa e da receita, na sua maioria, devido à desatualização do classificador que não se encontra adaptado a determinadas operações relativas às entidades públicas reclassificadas, como os aumentos de capital (1 716 M€).
21. Subsistem omissões relevantes ao nível da maioria dos elementos patrimoniais na Conta da administração central: (i) a carteira de ativos financeiros da administração central (98 277 M€); (ii) o inventário e valorização do património imobiliário; e (iii) o *stock* da dívida em cobrança coerciva (dívida fiscal e outras a cobrar pela Autoridade Tributária e Aduaneira) que atingiu 19 446 M€, mais 755 M€ do que em 2016, sendo que apenas 31,7% correspondiam a dívida ativa.
22. Na conta da segurança social, o balanço e a

20. The General State Account continues to expose significant and frequent accounting errors in expenditure and revenue. Mostly due to the outdated of the economic classifier which is not adapted to certain transactions related to reclassified public entities such as those related to capital increases (EUR 1.7 billion).
21. There are still relevant omissions with respect to the majority of assets in the Central Government account; (i) portfolio of financial assets (EUR 98.3 billion); (ii) inventory and valuation of real estate assets; and (iii) debt in coercive collection (tax debts and others to be collected by the Tax and Customs Authority) reached EUR 19.4 billion, plus EUR 755 million than in 2016 – only 31.7% corresponding to active debt.
22. In the social security account, the balance sheet



demonstração de resultados encontram-se afetados por erros e omissões (sobretudo quanto à dívida de terceiros e imobilizado) e por constrangimentos resultantes de limitações das aplicações informáticas.

and the income statement are affected by inaccuracies (especially regarding the accounting records related to fixed assets and accounts receivable) and by constraints resulting from information systems' limitations.

### Sustentabilidade das finanças públicas

### Sustainability of public finances

O Tribunal salienta a existência de riscos para a sustentabilidade das finanças públicas portuguesas que vão para além dos valores da execução orçamental do ano.

The Court points out risks to the sustainability of Portuguese public finances that exceed the budget execution of the year.

23. No primeiro ano em que Portugal passou a estar sujeito à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, apesar do cumprimento da regra do saldo orçamental, da dívida e do ajustamento estrutural, registou-se um desvio negativo na taxa de crescimento da despesa pública (ajustada). Para além disso, embora o cenário para a evolução do rácio da dívida de Maastricht relativamente ao PIB aponte para a sua redução em 2018 e 2019 devido, principalmente, à perspetiva de excedentes primários e de crescimento do PIB nominal verifica-se que a dívida em termos nominais continuou a aumentar em 2017 (de 240 963 M€ para 242 804 M€) e existem fatores de risco como a elevada exposição externa e o possível aumento das taxas de juro.
24. A despesa com pensões e complementos ascendeu a 26 000 M€ (16 485 M€ pagos pela segurança social e 9 515 M€ pela Caixa Geral de Aposentações), mais 1,4% do que em 2016. As pensões foram, essencialmente, financiadas por receitas de quotizações dos beneficiários ativos e contribuições das entidades empregadoras (15 999 M€), bem como por transferências do Orçamento do Estado (9 724 M€).
25. Em 2017, foram concedidos significativos montantes de apoios públicos, dos quais relevam os concedidos ao sector financeiro (2 937 M€), a diversas entidades públicas e privadas fora do perímetro orçamental (2 592 M€) e a título de benefícios fiscais (cuja despesa fiscal quantificada na Conta Geral do Estado ascendeu a 10 557 M€).

23. In the first year that Portugal became subject to the preventive arm of the Stability and Growth Pact, there was a negative deviation in the public expenditure growth rate (adjusted), even though the compliance with the budget balance, debt and structural adjustment rules. Although the scenario for the evolution of the gross public debt-to-GDP ratio points to its reduction in 2018 and 2019, mainly due to primary budget surpluses and high nominal GDP growth, the debt in nominal terms continued to increase in 2017 (from EUR 241 billion to EUR 242.8 billion). There are also risk factors for debt such as the high external exposure and the possible increase in interest rates.
24. Expenditure on pensions and supplements amounted to EUR 26 billion (EUR 16.5 billion paid by the Social Security System and EUR 9.5 billion by the Civil Servants Pension Scheme), more 1.4% than in 2016. The pensions were mainly financed by revenues from employers and worker's contributions (EUR 16 billion) and by transfers from the State Budget (EUR 9.7 billion).
25. In 2017, significant amounts of State aid were granted, mainly to the financial sector (EUR 2.9 billion), to several public and private entities outside the State Budget perimeter (EUR 2.6 billion) and as of tax benefits (the tax expenditure in the General State Account reached to EUR 10.6 billion).

26. Em 2017, o saldo das receitas e despesas orçamentais decorrentes da nacionalização e reprivatização do Banco Português de Negócios e da constituição e funcionamento das sociedades-veículo Parups, Parvalorem e Parparticipadas ascendeu a -437 M€ (-4 095 M€ desde 2011).
27. As responsabilidades contingentes por garantias do Estado têm vindo a decrescer desde 2013. No final de 2017, correspondiam a 21 546 M€, registando-se um decréscimo de 3 059 M€ (12,4%) face a 2016. Para esta tendência tem contribuído a concessão de empréstimos ou dotações de capital pelo Estado às entidades públicas reclassificadas.
28. As responsabilidades contingentes resultantes das medidas de resolução aplicadas ao sector financeiro poderão ter impactos significativos nas finanças públicas. De facto, aos 4 953 M€ de empréstimos concedidos pelo Estado ainda por reembolsar, poderão crescer até 3 890 M€ de financiamento do Estado através do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco e um conjunto de outras responsabilidades cujos encargos não são ainda quantificáveis.
29. A Conta Geral do Estado reporta 1 632 M€ de encargos públicos líquidos com parcerias público-privadas (1 722 M€ em 2016 e 10 282 M€ de 2011 a 2017), porém limita-se apenas a 32 parcerias, num universo de, pelo menos, mais 59 contratos de concessão. No Relatório do Orçamento 2018, os encargos líquidos do sector público com as parcerias entre 2018 e 2042 é estimado em 12 362 M€, representando as parcerias no sector rodoviário 83% deste montante e 69% dos estimados para 2017 (1 714 M€).
30. O Orçamento e a Conta Geral do Estado não permitem identificar e avaliar as receitas e despesas públicas associadas à política climática, apesar dos efeitos adversos que os fenómenos climáticos podem ter nas finanças públicas e de terem sido adotados vários instrumentos de estratégia neste domínio.
26. In 2017, the net balance of revenues and expenditures resulting from nationalization and reprivatization of Banco Português de Negócios and from the establishment and operation of special purpose vehicle companies Parups, Parvalorem and Parparticipadas amounted to EUR -437 million (EUR -4.1 billion since 2011).
27. Contingent liabilities for State guarantees have been decreasing since 2013. At the end of 2017 corresponded to EUR 21.5 billion, representing a decrease of EUR 3.1 billion (12.4%) compared to 2016. The loans granted or the capital transfers by the State to the reclassified public entities are the main reasons for this decrease.
28. Contingent liabilities resulting from the resolution measures applied to the financial sector are expected to have significant impacts on public finances. In fact, to the EUR 5 billion of State loans still to be repaid, may increase EUR 3.9 billion of the State financing arising from the Novo Banco contingent capital mechanism and from other liabilities that are not yet quantified.
29. The General State Account reports EUR 1.6 billion of net public charges with public-private partnerships (EUR 1.7 billion in 2016 and EUR 10.3 billion from 2011 to 2017), but is limited to only 32 partnerships, in a universe of at least 59 more concession contracts. In the 2018 State Budget Report, the public sector net charges with partnerships between 2018 and 2042 are estimated at EUR 12.4 billion, with road sector partnerships accounting for 83% and 69% of the estimated for 2017 (EUR 1.7 billion).
30. The State Budget and the General State Account do not allow the identification and assessment of the revenues and expenditures associated with the climate policy, even though the adverse effects of the climate phenomena on public finances and the adoption of several strategy instruments in this field.

## Juízo sobre a Conta

O Tribunal de Contas “emite um juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas”, nos termos da sua Lei de Organização e Processo (artigo 41.º, n.º 2). O juízo formulado não é, ainda, completamente coincidente com o modelo previsto nas Normas Internacionais de Auditoria uma vez que a presente Conta Geral do Estado, devido à não aplicação integral do POCP e planos sectoriais, passados mais de vinte anos, continua a não comportar o balanço e demonstração de resultados da administração central e a informação orçamental e financeira que apresenta é ainda suportada por diferentes sistemas contabilísticos não integrados.

A Lei de Enquadramento Orçamental de 2015, após o adiamento por dois anos, determina que a Conta Geral do Estado de 2021 inclua demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, preparadas de acordo com o SNC-AP, que entrou em vigor, com exceções, a 01/01/2018. O Tribunal manifesta preocupação pelos atrasos verificados e evidencia constrangimentos e riscos que poderão pôr em causa a elaboração das referidas demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas nos prazos definidos pela Lei. Paralelamente emite recomendações que vão no sentido da eliminação de muitas das fragilidades detetadas.

### A) Conta da Administração Central

A Conta da Administração Central está afetada por erros materialmente relevantes pelo que se formula uma limitação de âmbito e as reservas e ênfases seguintes.

#### Limitação de âmbito

- ◆ A Conta Geral do Estado não apresenta o balanço e demonstração de resultados da administração central, ainda que parcelares.

#### Reservas

##### Correção financeira

- ◆ A Conta Geral do Estado não inclui a receita e a despesa de nove entidades da administração central, o que subvaloriza a receita e a despesa global.
- ◆ Classificação económica incorreta de um conjunto elevado de operações de receita e despesa (*v.g.*, da Conta constam 29 M€ de juros da dívida pública pagos a entidades da administração central, quando estas receberam 526 M€, inviabilizando a sua consolidação).
- ◆ As receitas e despesas relativas às operações imobiliárias estão afetadas por erros e por falta de validação (306 M€).
- ◆ O *stock* da dívida pública omite a dos SFA, incluindo EPR (36 015 M€).
- ◆ A carteira de ativos financeiros da administração central não consta da Conta (98 277 M€).

- ◆ Falta de inventário do património imobiliário e sua devida valorização.
- ◆ As disponibilidades fora da tesouraria do Estado em incumprimento do princípio da unidade de tesouraria ascendiam a, pelo menos, 374 M€.
- ◆ Subavaliação da despesa fiscal (por benefícios fiscais) de 53 M€ em IRC e estimada em 680 M€ em IS, além de despesa fiscal por quantificar.

## Ênfases

### Legalidade

- ◆ Os princípios da anualidade, da unidade e da universalidade, da não compensação, da não consignação, da especificação, do cabimento prévio e da unidade de tesouraria não são observados em todas as situações em que o devem ser.
- ◆ Permanece por aplicar a reforma da contabilização das receitas estando em falta a ligação dos sistemas próprios ao de contabilização orçamental.
- ◆ A execução dos 18 programas orçamentais não é avaliada com base em indicadores previamente fixados.

### Correção financeira

- ◆ Foram excluídos do processo de consolidação das receitas e despesas da administração central os ativos financeiros de médio e longo prazos, suscetíveis de alterar o património financeiro líquido.
- ◆ Omissão de 956 M€ nas receitas do Estado (sobretudo impostos) contabilizados diretamente pelas entidades às quais o respetivo produto está consignado (*v.g.* segurança social).
- ◆ A composição da carteira de dívida em cobrança coerciva não é evidenciada, apesar da sua materialidade (19 446 M€).
- ◆ Os valores fixados no Quadro Plurianual de Programação Orçamental, para cada um dos programas orçamentais, foram objeto de sucessivas alterações, reduzindo o seu efeito como instrumento de disciplina das finanças públicas.
- ◆ Omissão da dívida não financeira das EPR e de parte significativa do SNS (2 576 M€).
- ◆ Deficiências e desatualização do classificador económico das receitas e despesas que não prevê operações específicas, em particular das EPR (*v.g.* a contabilização indevida dos aumentos de capital sobrevalorizou a receita de passivos financeiros em 1 716 M€).
- ◆ Não relevação como receita extraorçamental de parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por entidades da administração central (3 973 M€).
- ◆ Carece de maior rigor a informação sobre os fluxos financeiros oriundos da União Europeia e sobre a execução orçamental financiada por esses recursos.

## B) Conta da Segurança Social

A Conta da Segurança Social está afetada por erros materialmente relevantes pelo que se formulam as reservas e ênfases seguintes.

### Reservas

#### Legalidade

- ◆ No cálculo de pensões verificou-se a aplicação de fórmulas de cálculo, em incumprimento de disposições legais:
  - ◇ da Lei 90/2009, de 31/08, nos casos em que o cálculo do valor da pensão de invalidez especial é superior a 12 vezes o IAS;
  - ◇ do DL 220/2006, de 06/06, nos casos de pensões antecipadas provenientes de situações de desemprego de longa duração, com cessação de contrato por acordo.
- ◆ Incumprimento do DL 42/2001, de 09/02, por ausência de instauração de processos executivos relativos a todas as dívidas provenientes de: reembolsos de importâncias pagas por prestações de alimentos devidos a menores e por prestações de desemprego; contraordenações aplicadas a beneficiários e a estabelecimentos sem fins lucrativos; e rendas de imóveis.
- ◆ Incumprimento do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado, relativamente ao cálculo de amortizações de imóveis incluídos na amostra.

#### Correção financeira

##### Conta Execução Orçamental:

- ◆ A despesa de prestações sociais inclui, indevidamente, pelo menos 6 M€ de pagamentos não concretizados.
- ◆ A omissão de receita do ano e de anos anteriores subvaloriza o saldo orçamental em 6 M€.

##### Balanço e Demonstração de Resultados:

- ◆ Impossibilidade de reconciliação do saldo relevado no balanço com o saldo das contas correntes de contribuintes, o que impossibilita identificar os contribuintes aos quais respeita a dívida de 2 186 M€.
- ◆ Incumprimento do princípio da especialização do exercício de juros vencidos até 31/12/2017 relativos a dívida contributiva – estima-se uma subvalorização na dívida de contribuintes de 462 M€ e de 2 578 M€, para a dívida a seis anos e para toda a dívida (1976 a 2017), respetivamente.
- ◆ Impossibilidade de validação do valor relevado nas demonstrações financeiras relativo a imóveis, por inexistência de documentação comprovativa em, pelo menos, 65,3% do valor da amostra e por incorreções nas amortizações que afetam o valor líquido dos imóveis.
- ◆ O saldo da dívida de prestações sociais relevado no balanço é superior, em 91 M€, ao que consta nas contas correntes de beneficiários.

- ◆ Subvalorização dos proveitos extraordinários em, pelo menos, 105 M€, relativos a juros vencidos em 2017 e não cobrados, respeitantes a dívida contributiva constituída a partir de 2012.
- ◆ Subvalorização dos custos extraordinários em, pelo menos, 15 M€, por ausência de registo de prescrições em 2017.
- ◆ Subvalorização do saldo de disponibilidades em 12 M€.
- ◆ As provisões do exercício e acumuladas estão subvalorizadas, por não incluírem dívida não participada a execução fiscal, e sobrevalorizadas, por incluírem dívida que já está paga ou está a ser regularizada por via de acordo prestacional.
- ◆ Subvalorização dos custos operacionais e proveitos extraordinários, na exata medida das provisões não constituídas nem revertidas, por incumprimento do princípio da não compensação no registo de prescrições, de anulação de prescrições e de cobrança de dívida com provisões constituídas.

#### Controlo Interno

- ◆ Ausência de informação integral sobre a localização dos bens móveis, impedindo a realização de um efetivo controlo físico.
- ◆ Ausência de informação relevante relativa a imóveis que justifique o valor relevado nas demonstrações financeiras e inexistência de procedimentos de controlo que evitem ou corrijam:
  - ◇ valores incorretamente incluídos em parcelas de terreno de imóveis provenientes de imobilizado em curso;
  - ◇ a incidência do cálculo das amortizações sobre o valor das parcelas de terreno dos imóveis.
- ◆ No âmbito do processo de cálculo e atribuição de pensões:
  - ◇ Inexistência de orientações técnicas que assegurem a adoção de procedimentos uniformes no tratamento da informação necessária ao cálculo rigoroso do valor das pensões.
  - ◇ Inexistência de encontro de contas no momento do primeiro pagamento da pensão social, dando origem a pagamentos indevidos nos casos em que os beneficiários se encontravam a receber outras prestações sociais.
  - ◇ Inexistência da obrigatoriedade de emissão prévia do despacho autorizador para processamento de pensões sociais, aumentando os riscos de ocorrência de fraude.
  - ◇ Insuficientes procedimentos de controlo quando ocorrem alterações ao valor das remunerações incluídas em pensões já atribuídas ou no âmbito da atualização de pensões.

## Ênfases

### Legalidade

- ◆ Incumprimento da legislação comunitária quanto à constituição de património próprio e ausência de regulamentação de legislação nacional para parte do financiamento do Fundo de Garantia Salarial.
- ◆ Aplicação de fundos pelo IGFSS, em depósitos bancários na banca comercial, em incumprimento do disposto no DLEO.
- ◆ Inexistência de diploma regulador da tesouraria única da segurança social.
- ◆ Existência de discrepâncias no quadro do financiamento, designadamente no que respeita à componente capitalização do sistema previdencial.
- ◆ A conta do ISSM não foi objeto de certificação legal de contas.

### Controlo Interno

- ◆ Incumprimento das orientações técnicas emitidas pelo Conselho Diretivo do ISS sobre a organização dos processos físicos.
- ◆ Falta de rigor na informação prestada aos beneficiários de pensões de invalidez ao abrigo da Lei 90/2009.

## Introdução

O Tribunal de Contas emite o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2017 (PCGE 2017) em conformidade com as atribuições e competências estabelecidas na Constituição da República Portuguesa<sup>1</sup>, na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>2</sup> e na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)<sup>3</sup>.

A Conta Geral do Estado (CGE), elaborada e apresentada pelo Governo, foi remetida ao Tribunal em 30/06/2018. Note-se que segundo a LEO, os prazos de entrega da CGE ao Tribunal bem com a emissão do respetivo parecer sofrem alterações: a CGE 2021 deverá ser entregue a 15/05/2022 e o Parecer sobre a CGE e a respetiva certificação serão emitidos até 30/09/2022.

O Parecer incide sobre a CGE, que abrange as contas da administração central (AC) apresentadas em contabilidade orçamental e suportadas por diferentes sistemas contabilísticos, e a da segurança social (SS) apresentada, também, em base patrimonial.

O Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património e pronuncia-se sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas, a economia, a eficiência e a eficácia da gestão e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno. Neste Parecer são emitidas 60 recomendações ao Governo, 19 delas este ano pela primeira vez, com vista a serem supridas as deficiências que afetam os domínios do processo orçamental, da fiabilidade das demonstrações orçamentais e dos elementos patrimoniais, dos sistemas de gestão e controlo e da informação e transparência da Conta.

Este Parecer formula um Juízo sobre a CGE 2017 e encontra-se estruturado em três partes<sup>4</sup>.

- ◆ **A Parte I – O Orçamento e a Conta Geral do Estado** visa as contas do ano de 2017 da AC e da SS. Apresentam-se os resultados dos exames realizados à conta da AC e à conta da SS, bem como o apuramento de elementos patrimoniais em falta, nomeadamente a dívida (financeira e não financeira) e o património financeiro. No exame efetuado, detetaram-se deficiências e situações que configuram erros, omissões e violação de princípios orçamentais e contabilísticos, que originaram 57 recomendações ao Governo. A **Parte I** inclui ainda uma análise à reforma em curso das finanças públicas, em particular ao processo de implementação da LEO e do SNC-AP e à orçamentação por programas e uma análise ao processo orçamental do ano (quanto aos documentos de programação produzidos, aos valores orçamentados e desvios face ao verificado e às alterações orçamentais que ocorreram aos valores fixados no OE).
- ◆ **A Parte II – Sustentabilidade das finanças públicas** trata um conjunto de temas selecionados, por constituírem fatores de risco para a sustentabilidade das finanças públicas: (i) a evolução do saldo orçamental e da dívida pública (uma visão no contexto das regras do Tratado Orçamental), (ii) as

<sup>1</sup> Art. 214.º.

<sup>2</sup> Cfr. art. 41.º da Lei 98/97, de 26/08, alterada pelas Leis 87-B/98, de 31/12, 1/2001, de 04/01, 55-B/2004, de 30/09, 48/2006, de 29/08, 35/2007, de 13/08, 3-B/2010, de 28/04, 61/2011, de 07/12, 2/2012, de 06/01, e 20/2015, de 09/03.

<sup>3</sup> Lei 91/2001, de 20/08, com as sucessivas alterações, a última introduzida pela Lei 41/2014, de 10/07; revogada pela Lei 151/2015, de 11/09, alterada pelas leis 2/2018, de 20/01 e 37/2018, de 07/08, a qual prevê a aplicação diferida da maioria do seu articulado para 01/04/2020.

<sup>4</sup> Em regra, os valores são apresentados nos quadros em milhões de euros, podendo, por isso, os totais não coincidir com a soma das parcelas; as percentagens encontram-se arredondadas à décima. A abreviação dos montantes efetua-se do seguinte modo: milhões de euros – xx M€; milhares de euros – xx m€.

pensões em 2017 (valor da despesa e o seu financiamento), (iii) a situação do património financeiro do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, (iv) os apoios públicos concedidos ao sector financeiro, às entidades fora do perímetro orçamental e através de benefícios fiscais, (v) as responsabilidades contingentes como as garantias do Estado, os passivos contingentes decorrentes das medidas de resolução e as PPP e outras concessões e, por último (v) as alterações climáticas como risco reconhecido para a sustentabilidade das finanças públicas. Neste contexto, são emitidas 3 recomendações.

- ◆ A Parte III – Seguimento das recomendações sintetiza a apreciação do Tribunal relativamente ao acolhimento das recomendações formuladas no âmbito do PCGE 2015.

Em anexo, identificam-se as entidades ouvidas, as matérias em causa, indica-se se apresentaram ou não alegações e incluem-se as respostas integrais.

O documento suporta-se nos resultados das ações de controlo e das auditorias realizadas de acordo com os métodos e técnicas constantes dos Manuais de Auditoria do Tribunal e as normas internacionais (ISSAI – *International Standards of Supreme Audit Institutions*). Os procedimentos adotados incluíram, nomeadamente, o exame documental, a revisão analítica dos dados constantes dos sistemas que suportam a execução orçamental, o seu confronto com os documentos de prestação de contas das entidades e a informação resultante das respostas a questionários e das remetidas ao abrigo de instruções específicas.

Nos termos e para os efeitos previstos no art. 13.º da LOPTC, o anteprojeto do Parecer foi enviado aos responsáveis das entidades para pronunciamento sobre o teor do mesmo e as alegações apresentadas foram tidas em conta na fixação do texto final do Parecer.

### Principais condicionantes

A CGE não comporta, ainda, um balanço e uma demonstração de resultados da administração central do Estado, não permitindo que o Tribunal exprima a sua opinião em termos completamente coincidentes com o modelo previsto pelas Normas Internacionais de Auditoria. Este modelo pressupõe a implementação de um sistema contabilístico que possibilite o registo integrado das operações orçamentais, patrimoniais e financeiras do Estado, conforme previsto na nova lei de enquadramento orçamental (LEO) e no sistema de normalização contabilística para as administrações públicas (SNC-AP)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Aprovado pelo DL 192/2015, de 11/09, com produção de efeitos a 01/01/2017, adiado para 01/01/2018 (DL 85/2016, de 21/12). O SNC-AP acolhe o normativo internacional expresso nas IPSAS – *International Public Sector Accounting Standards* e substitui o plano oficial de contabilidade pública (POCP) e os planos de contas sectoriais.