



CAPÍTULO X

*Fluxos Financeiros entre o
Orçamento do Estado e o Sector
Público Empresarial*



X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O OE E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

10.1 – Considerações gerais

A alínea d) do n.º 1 do art.º 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, estabelece que o Tribunal de Contas, no parecer sobre a Conta Geral do Estado, deve apreciar "os fluxos financeiros entre o OE e o sector empresarial do Estado, nomeadamente quanto ao destino legal das receitas de privatizações".

A análise feita no presente Parecer circunscreve-se aos fluxos evidenciados como tal na CGE, e de outros que, não o estando, se dispõe de informação resultante de acções de controlo efectuadas no âmbito da concessão de apoios, da aplicação do produto de empréstimos e da dívida garantida, bem como de solicitações pontuais a diversas entidades em relação às quais se apurou terem efectuado transferências a favor de empresas pertencentes ao SPE.

Refira-se por último, que, em virtude de o Governo não ter incluído mais uma vez na Proposta de Lei n.º 105/VIII (Orçamento do Estado para 2002) o relatório sobre as "transferências orçamentais para as empresas públicas (...)" ao contrário do disposto na alínea c) do n.º 2, do art.º 13.º, da LEOE então em vigor (Lei n.º 6/91), não foi possível avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos, por inexistência de informação neste domínio.

10.2 – Fluxos financeiros do subsector Estado para o SPE

10.2.1 – Fluxos evidenciados na CGE

A Conta Geral do Estado, no Mapa Anexo n.º 8, evidencia como transferências para entidades do SPE as despesas classificadas nos agrupamentos económicos 05 – "Subsídios", 08 – "Transferências de capital" e 09 – "Activos financeiros", nas seguintes rubricas de classificação económica:

Quadro X.1 – Transferências para entidades do SPE

(em milhares de euros)

Código de classif. econ.	Classificação das despesas	Valor
	Despesas correntes	493 150,2
05.00.00	Subsídios	493 150,2
05.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	235 443,6
05.02.01	Inst. monetárias públicas, equiparadas ou participadas	257 706,6
	Despesas de capital	1 051 909,3
08.00.00	Transferências de capital	154 060,7
08.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	154 060,7
09.00.00	Activos financeiros	897 848,6
09.01.00	Aumentos de capital	897 848,6
	Total	1 545 059,5

Fonte: CGE/2002

Como se ilustra no quadro anterior, o valor global das transferências do Estado para o SPE evidenciadas na CGE é de €1.545.059,5 milhares, embora, como se verá adiante, nos pontos específicos relativos aos subsídios, se tenha verificado que algumas dessas transferências não se destinaram a entidades do SPE.

10.2.1.1 – Subsídios

As entidades beneficiárias das transferências evidenciadas na CGE, a título de subsídios, para empresas públicas, equiparadas ou participadas (€493.150.152), constam do quadro seguinte:

Quadro X.2 – Subsídios para entidades do SPE

(em euros)

Classif. econ.	Serviço processador	Natureza dos fluxos	Empresas beneficiárias	Valor
05.01.01	Direcção-Geral do Tesouro	Ind. Compensatória	RTP	(a) 91 393 995
			LUSA	(a) 12 957 580
			CARRIS	(a) 16 807 635
			STCP	(a) 7 085 044
			CP	(a) 10 318 207
			METRO	(a) 6 485 730
			REFER	(a) 14 807 389
			TAP	(a) 20 603 569
			SATA	(a) 13 807 400
			SOFLUSA	(a) 2 864 708
TRANSTEJO	(a) 2 864 708			
		Subtotal	199 995 965	
	Sub. à construção naval	Estaleiros Navais de Viana Castelo	11 645 991	
	Auxílios CECA	Siderurgia Nacional	19 322 352	
		Subtotal	30 968 343	
			(b) 230 964 308	
05.01.01	Instituto da Comunicação Social	Expedição publicações periódicas (porte-pago)	Correios de Portugal	4 393 478
			Subtotal	(c) 4 393 478
05.01.01	Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura	Promoção e divulgação de acções relativas à pesca	Fesmina-Empresa Pública de Animação de Olhão	10 994
			Subtotal	(d) 10 994
05.01.01	Instituto Português de Artes e do Espectáculo	Promoção e realização do Sintra Festival	Sintra-Quórum	74 820
			Subtotal	(e) 74 820
		Total 05.01.01		235 443 600
05.02.01	Direcção-Geral do Tesouro	Bonificação de juros	Caixa Geral de Depósitos	236 897 710
		Bonificação de juros	Banco Nacional Ultramarino	14 569 357
		Bonificação de juros	IPE-Inv. e Participações do Estado	35 307
		Bonificação de juros	Entidade não pertencentes ao SPE	18 306
		Compensação de juros	Caixa Geral de Depósitos	6 117 464
		Compensação de juros	Banco Nacional Ultramarino	68 408
		Total 05.02.01		(f) 257 706 552
		Total Subsídios		493 150 152

(a) Verbas atribuídas pela RCM n.º 118/02, publicada no DR n.º 228, I Série-B, de 2 de Outubro.

(b) Valores contabilizados no Cap.º 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do M. Finanças, com a cl. ec. 05.01.01.

(c) Valor contabilizado no Cap.º 08/Div.01 – "Instituto da Comunicação Social" dos EGN, com a cl. ec. 05.01.01.

(d) Valor contabilizado no Cap.º 50/Div.12 – "Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura", do M. da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas com a cl. ec. 05.01.01.

(e) Valores contabilizados no Cap.º 01/Div.15 – "Instituto Português das Artes do Espectáculo", do M. da Cultura, com a cl. ec. 05.01.01.

(f) Valores contabilizados no Cap.º 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do M. Finanças, com a cl. ec. 05.02.01.

Fonte: CGE/2002 e elementos fornecidos pela DGO, DGT, ICS, IPAE e DGPA.

Das verbas constantes do quadro anterior, processadas por conta da rubrica de classificação económica 05.01.01 – "Subsídios/Empresas públicas, equiparadas ou participadas", no valor de €235,4 milhões, a maior parte (85,0%) foi atribuída pela RCM n.º 118/02, publicada no DR n.º 228, I Série-B, de 2 de Outubro, que distribuiu pelas empresas do sector da comunicação social e dos transportes, prestadoras de serviços públicos, e nessa qualidade beneficiárias dessas verbas, o valor global de €200,0 milhões.

A maioria dos restantes subsídios processados por conta da rubrica anteriormente mencionada, foram atribuídos às mesmas empresas que deles tinham beneficiado nos anos anteriores – Estaleiros Navais



de Viana do Castelo, Siderurgia Nacional e Correios de Portugal, com excepção dos concedidos pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura e pelo Instituto Português de Artes e do Espectáculo.

No que respeita aos subsídios evidenciados na CGE como destinados ao SPE financeiro (€257.706.552), apenas €257.688.246 constituem transferências para entidades do sector público empresarial, visando compensá-las de encargos a que ficaram obrigadas (bonificações e compensações de juros). Os restantes €18.306 foram, segundo listagens remetidas pela Direcção-Geral do Tesouro, processados a favor de entidades não pertencentes ao SPE, situação que, embora tenha já sido objecto de reparo pelo Tribunal em Pareceres anteriores, ainda não foi corrigida pela DGT. Assim, o valor evidenciado na CGE a título de subsídios para entidades do sector público empresarial (€493.150.151), está sobreavaliado em €18.306.

Os referidos pagamentos processados pela Direcção-Geral do Tesouro a entidades não pertencentes ao SPE, por conta da rubrica de classificação económica 05.02.01 – “Subsídios/Instituições monetárias públicas, equiparadas ou participadas”, contrariam o disposto nos artigos 7.º e 8.º da Lei n.º 6/91 (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, então em vigor), quanto à especificação das despesas públicas que deve obedecer, entre outros, ao código da classificação económica.

A Direcção-Geral do Tesouro, na sua resposta, refere que a situação “(...) já foi regularizada no OE de 2003, (...)”.

10.2.1.2 – Transferências de capital

As transferências de capital para empresas públicas e participadas evidenciadas na CGE, no valor de €154 060 653, encontram-se evidenciadas no quadro seguinte:

Quadro X.3 – Transferências de capital para entidades do SPE

(em euros)

Entidades	PIDDAC					Orçamento de funcionamento	Total
	M. Equipamento Social		MADRP	Min. Cidades Ord. Território e Ambiente		M. Cultura	
	GEP	DGTT	DGPA	DGA	I. Resíduos	Secretaria-Geral	
APA	2 486 776						2 486 776
APDL	248 197						248 197
APL	828 610						828 610
APS	1 995 192						1 995 192
APSS	1 716 044						1 716 044
Carris		2 281 172					2 281 172
CP	16 686 969						16 686 969
DOCAPESCA			25 293				25 293
EXMIN				796 317			796 317
Metro de Lisboa	35 132 400						35 132 400
Metro do Mondego	1 800 407						1 800 407
Metro do Porto	17 740 017						17 740 017
REFER	64 991 591						64 991 591
RESIDOURO					862 063		862 063
Casa da Música/ Porto 2001						249 399	249 399
SOFLUSA	3 317 000						3 317 000
STCP		11 873					11 873
RAVE	2 891 333						2 891 333
Total	149 834 536	2 293 045	25 293	796 317	862 063	249 399	154 060 653

Fonte: DGO, DGTT, GEP, DGPA, Instituto do Ambiente, Instituto dos Resíduos e Secretaria-Geral do Ministério da Cultura.

Como se pode observar, as transferências para as entidades do SPE referem-se, em grande parte, a verbas do PIDDAC, destinadas à realização de investimentos do plano a cargo dessas entidades, que na sua maioria pertencem ao sector dos transportes, identificando-se no quadro seguinte os respectivos Programas do PIDDAC por conta dos quais foram processadas.

Quadro X.4 – Transferências de verbas do PIDDAC

(em euros)

Entidade Processadora	Empresas beneficiárias	Programas do PIDDAC	Valor
GEP	APA	Construção de Infraestruturas Marítimo-Portuárias e equipamentos	2 486 776
	APDL	Desenvolvimento do Porto de Leixões	248 197
	APL	Acessibilidades ao Porto de Lisboa	792 274
		Reordenamento do Porto de Lisboa	36 336
	APS	Acessibilidades, infraestruturas e instalações portuárias do Porto de Sines	1 995 192
	APSS	Desenvolvimento dos Portos de Setúbal e Sesimbra	1 716 044
	CP	Material circulante	16 686 969
	ML	Empreendimento Campo Grande - Odivelas	23 453 477
		Empreendimento Alameda/S. Sebastião	1 969 065
		Empreendimento Baixa-Chiado/Sta. Apolónia	9 376 157
		Empreendimento Gare do Oriente-Aeroporto	333 701
	MM	Metropolitano ligeiro do Mondego	1 800 408
	MP	Sistema do Metro Ligeiro do AMP e obras complementares	17 740 017
	REFER	Rede Ferroviária Nacional - Geral	46 418 672
		Rede Ferroviária Nacional - Área Metropolitana de Lisboa	14 913 937
		Rede Ferroviária Nacional - Área Metropolitana do Porto	2 992 787
		Multimodalidade	416 195
Reforço estrutural da Ponte 25 de Abril		250 000	
SOFLUSA	Renovação da frota	3 317 000	
RAVE	Rede Ferroviária Nacional – Alta velocidade	2 891 332	
Subtotal			149 834 536
DGTT	CARRIS	Estudos de enquadramento e desenvolvimento do sistema de transportes	559 483
		Melhoria da qualidade e segurança dos sistemas e serviços de transportes públicos	1 721 689
	STCP	Redução do impacto ambiental, transportes públicos rodoviários	11 873
Subtotal			2 293 045
DGPA	DOCAPESCA	Apoio à melhoria da qualidade e valorização dos produtos da pesca	25 293
Subtotal			25 293
D.G. Ambiente	EXMIN	Apoio à sustentabilidade ambiental das actividades económicas	796 317
Subtotal			796 317
Instituto dos Resíduos	RESIDOURO	Apoio à construção de sistemas intermunicipais de gestão de resíduos	862 063
Subtotal			862 063
Total PIDDAC			153 811 254

Fonte: DGO, DGTT, DGPA, Instituto dos Resíduos, Instituto do Ambiente e GEP.

As transferências para as administrações portuárias, foram objecto de análise junto do Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP) do Ministério das Obras Públicas Transportes e Habitação.

No decorrer da auditoria no GEP, verificou-se existirem transferências co-financiadas pelos fundos comunitários para os mesmos programas/projectos, pelo que a acção foi complementada junto da Intervenção Operacional de Acessibilidades e Transportes (IOAT), a fim de serem comparados os procedimentos instituídos na transferência de verbas orçamentais (pelo GEP) e comunitárias (pela IOAT).

Os elementos referenciados no quadro seguinte foram fornecidos pelo GEP, e constam do relatório de execução anual.



Quadro X.5 – Transferências para as administrações portuárias

(em euros)

Entidade	Programa/projecto	Execução financeira		
		GEP	IOAT	IOP
Administração do Porto de Aveiro (APA)	Construção de infraestruturas marítimo-portuárias e equipamentos	2 486 776	3 359 977	-
	Ampliação do Terminal Norte do Porto de Aveiro	2 486 776	3 359 977	-
Administração dos Portos do Douro e Leixões (APDL)	Desenvolvimento do Porto de Leixões	248 197	438 323	-
	Via Interna de Ligação do Porto de Leixões à Via Regional	248 197	438 323	-
Administração do Porto de Lisboa (APL)	Acessibilidades ao Porto de Lisboa	792 274	-	-
	Nó Rodoferroviário de Alcântara	563 641	-	-
	Acessibilidades ao Porto de Lisboa	178 753	-	-
	Estabelecimento do Canal de acesso ao Porto de Lisboa e definição/regularização de canais e fundeadouros	49 880	-	-
	Reordenamento do Porto de Lisboa	36 336	-	-
Remodelação dos terminais portuários	36 336	-	-	
Administração do Porto de Sines (APS)	Acessibilidades, infraestruturas e instalações portuárias do Porto de Sines	1 995 192	14 281 964	-
	Ampliação do molhe Leste do Porto de Sines	1 995 192	14 281 964	-
Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra (APSS)	Desenvolvimento dos Portos de Setúbal e Sesimbra	1 716 044	-	100 874
	Ampliação da Doca de Pesca do Porto de Setúbal	948 044	-	(b) 100 874
	Ordenamento do Porto de Sesimbra	748 000	-	0
	Frente Ribeirinha	(a) 20 000	-	0
Total		7 292 439	18 080 264	100 874

(a) Foi repostado o montante de € 17 620, nos cofres do Estado, através de guia de reposição, em 22 de Janeiro de 2003, em virtude de só terem sido utilizados € 2 380.

(b) Montante referido no relatório anual de execução do GEP.

Fonte: GEP e IOAT

a) Administração do Porto de Aveiro (APA)

Programa: “Construção de Infraestruturas Marítimo Portuárias e equipamentos”

Projecto: “Ampliação do Terminal Norte do Porto de Aveiro”

O projecto em referência compreendeu 3 empreitadas:

- ◇ Prolongamento em 250m do Cais do Terminal Norte e Construção do Cais de Serviços;
- ◇ Construção do Terminal de Granéis Líquidos do Porto de Aveiro;
- ◇ Construção do Terminal Roll-in – Roll-off do Porto de Aveiro.

O pagamento à APA, com verbas do Cap. 50, no montante de €2.486.776, foi efectuado na sequência do pedido apresentado pela empresa.

O montante pago em 2002 pela IOAT, no âmbito do FEDER, foi de €3.359.977 distribuído do seguinte modo:

Quadro X.6 – Transferência de verbas comunitárias para a APA

(em euros)

Projectos/Ações	Despesa apresentada	Financiamento comunitário (39%)
	820 473,90	319 984,82
Ampliação do Terminal Norte do Porto de Aveiro/Prolongamento em 250m do Cais do Terminal e Construção do Cais de Serviços (acção 1)	619 273,73	241 516,75
	1 169 049,14	455 929,16
	1 204 702,65	469 834,03
Subtotal	3 813 499,12	1 487 264,76
	834 495,92	325 453,41
Ampliação do Terminal Norte do Porto de Aveiro/Construção do Terminal Ro-Ro do Porto de Aveiro (acção 3)	827 394,34	322 683,79
	1 536 401,13	599 196,44
	1 603 534,53	625 378,47
Subtotal	4 801 825,92	1 872 712,11
Total	8 615 325,04	3 359 976,87

b) Administração dos Portos do Douro e Leixões (APDL)

Programa: “Desenvolvimento do Porto de Leixões”

Projecto: “Via Interna de Ligação do Porto de Leixões à Via Regional”

O pagamento efectuado à APDL, por conta do Cap. 50, no montante de €248.197, decorreu do pedido de verbas efectuado pela empresa.

O montante pago pela IOAT, no âmbito do FEDER, foi de €438.323, conforme consta do quadro seguinte:

Quadro X.7 – Transferência de verbas comunitárias para a APDL

(em euros)

Projecto	Despesa apresentada	Financiamento comunitário (45%)
Via Interna de Ligação do Porto de Leixões à Via Regional	377 017,23	169 657,75
	597 034,07	268 665,33
Total	974 051,30	438 323,08

c) Administração do Porto de Lisboa (APL)

Programa: “Acessibilidades ao Porto de Lisboa”

Projecto: “Nó Rodoferroviário de Alcântara”

“Acessibilidades ao Porto de Lisboa”

“Estabelecimento do Canal de acesso ao Porto de Lisboa e definição/regularização de canais e fundeadouros”

Programa: “Reordenamento do Porto de Lisboa”

Projecto: “Remodelação dos terminais portuários”

As transferências de verbas orçamentais para a APL, no valor total de €828 610, foram realizadas na sequência de vários pedidos efectuados pela empresa, conforme se explicita de seguida:



Quadro X.8 – Transferência de verbas orçamentais para a APL

(em euros)

Programa	Projectos	Pagamentos
Acessibilidades ao Porto de Lisboa	Nó Rodoferroviário de Alcântara	524 605
		39 036
	Subtotal	563 641
	Acessibilidades ao Porto de Lisboa	17 029
		51 692
		110 032
	Subtotal	178 753
Estabelecimento do Canal de acesso ao Porto de Lisboa e definição/regularização de canais e fundeadouros		10 175
		27 729
		11 976
	Subtotal	49 880
	Total	792 274
Reordenamento do Porto de Lisboa	Remodelação dos terminais portuários	36 336
	Subtotal	36 336
	Total geral	828 610

Para os programas em apreço, não houve quaisquer transferências de verbas comunitárias.

d) Administração do Porto de Sines (APS)

Programa: “Acessibilidades, infraestruturas e instalações portuárias do Porto de Sines”

Projecto: “Ampliação do molhe Leste do Porto de Sines”

O pagamento efectuado à APS, por conta do Cap. 50, foi de €1.995.192, na sequência do solicitado pela empresa.

O montante pago em 2002 pela IOAT, no âmbito do FEDER, foi de €14.281.964 conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro X.9 – Transferência de verbas comunitárias para a APS

(em euros)

Projecto	Despesa apresentada	Financiamento comunitário (40%)
Ampliação do Molhe Leste do Porto de Sines	1 877 696,75	751 078,70
	2 706 007,00	1 082 402,80
	353 940,13	141 576,05
	2 516 913,58	1 006 765,43
	2 417 564,23	967 025,69
	3 208 951,53	1 283 580,61
	3 321 854,50	1 328 741,80
	9 003 556,13	3 601 422,45
	5 513 796,80	2 205 518,72
	183 423,60	73 369,44
	2 456 506,45	982 602,58
	2 144 700,35	857 880,14
	Total	35 704 911,03

e) Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra (APSS)

Programa: “Desenvolvimento dos Portos de Setúbal e Sesimbra”

Projecto: “Ampliação da Doca de Pesca do Porto de Setúbal”

“Ordenamento do Porto de Sesimbra”

“Frente Ribeirinha”

As transferências de verbas orçamentais para a APSS, totalizando €1.716.044, decorreram de vários pedidos apresentados pela empresa, conforme se explicita de seguida:

Quadro X.10 – Transferência de verbas orçamentais para a APSS

(em euros)

Programa	Projectos	1ª solicitação de fundos	Transferência processada pelo GEP	2ª solicitação de fundos	Transferência processada pelo GEP	Total
Desenvolvimento dos Portos de Setúbal e Sesimbra	Ampliação da Doca de Pesca do Porto de Setúbal	269 928	474 022	4 002 738	473 825	947 847
	Ordenamento do Porto de Sesimbra	366 887	374 000	690 749	374 197	748 197
	Frente Ribeirinha	2 380	10 000	0	10 000	(a) 20 000
Total		639 195	858 022	4 693 487	858 022	1 716 044

(a) Dos € 20.000 transferidos para a APSS, no âmbito do projecto “Frente Ribeirinha”, só foram utilizados €2.380. Os restantes € 17.620, foram repostos nos cofres do Estado pela entidade, através de guia de reposição não abatida nos pagamentos, em 22 de Janeiro de 2003.

Como se evidencia no quadro, as verbas transferidas pelo GEP para a APSS referente ao 1º pedido de pagamento (€855.022) foram superiores ao solicitado pela entidade (€639.195).

Relativamente à 2ª solicitação de fundos, na listagem de documentos de despesa remetida pela APSS, verificou-se que o projecto “Frente Ribeirinha” não apresentava qualquer execução, o que não impediu o GEP de transferir mais €10.000 para o projecto em causa, tendo a entidade, posteriormente, em Janeiro de 2003, repostado a verba não utilizada.

O financiamento comunitário deste programa processa-se no quadro da Intervenção Operacional das Pescas, a qual não foi objecto da auditoria. Refira-se, no entanto, que de acordo com os elementos fornecidos pelo GEP, o projecto “Ampliação da Doca de Pesca do Porto de Setúbal” beneficiou, em 2002, de um financiamento comunitário no valor de €100.874.

Em suma, em relação a todos os pagamentos processados em 2002 pelo GEP a favor das administrações portuárias, os mesmos foram efectuados na sequência dos pedidos efectuados pelas empresas, os quais eram acompanhados apenas de listagens de documentos de despesa, sem os respectivos comprovativos, que permitissem ao GEP analisar a natureza da despesa objecto de comparticipação e a sua relação com o respectivo programa/projecto do PIDDAC. Esta situação distingue-se dos procedimentos adoptados em relação aos financiamentos comunitários, processados pela IOAT, que estavam suportados em cópias das facturas/recibos remetidos pelas empresas, onde tinha sido apostado carimbo com a identificação dos vários financiamentos.

Acresce ainda o facto de, tal como já referido, se ter verificado que o GEP, numa situação, transferiu um valor superior ao solicitado e, noutra, transferiu verbas para um projecto que não apresentava qualquer execução, o que representa deficiente análise dos pedidos efectuados pelas entidades beneficiárias.



No decorrer da auditoria, verificou-se ainda a inexistência de qualquer acompanhamento por parte do GEP da execução física dos projectos, embora, nos termos da sua lei orgânica (alínea e) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 311/2000, de 2 de Dezembro), tenha por atribuição “*proceder ao acompanhamento da execução física e financeira dos programas e projectos de investimento financiados por capitais públicos*”.

Face à situação relatada que evidencia um deficiente controlo da aplicação de recursos públicos sob a sua gestão, recomenda-se ao GEP que institua procedimentos no sentido de ser exercido um efectivo acompanhamento e controlo da execução física e financeira dos programas/projectos de investimento, cujo financiamento está a seu cargo.

O Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Obras Públicas Transportes e Habitação, na sua resposta, refere não “(...) *cabem ao GEP uma função fiscalizadora da vertente física dos projectos no sentido que lhe é atribuído (...)*”, o que não se compreende dado essa atribuição estar consignada na sua lei orgânica. Aliás, sendo o GEP a entidade processadora das verbas orçamentais para financiamento de projectos de investimento, deverá zelar pela correcta aplicação dos recursos orçamentais.

10.2.1.3 – Aumentos de capital

Na Conta Geral do Estado de 2002, está contabilizada no Cap. 60 - “Despesas Excepcionais”, do orçamento do M. das Finanças, na rubrica 09.01.00-Activos Financeiros/Aumentos de Capital, despesa no montante de €897.838 milhares, destinada à realização do capital das 31 sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, resultantes da transformação de hospitais públicos em empresas. Esse montante só foi no entanto disponibilizado em Fevereiro e Março de 2003, estando até essa data depositado no Tesouro, na conta “Saldos do Capítulo 60 do OE/2002”.

Está igualmente classificada na rubrica 09.01.00-Activos Financeiros/Aumentos de Capital, despesa no montante de €10,6 milhares, processada pelo então Instituto de Arte Contemporânea e destinada ao Centro Português de Design. Esta despesa está indevidamente classificada, uma vez que aquele Centro não tem natureza empresarial.

O Instituto das Artes, na sua resposta, refere que devido à dificuldade de encontrar a rubrica adequada, “(...) *foram telefonicamente solicitados esclarecimentos junto da 1.ª Delegação da DGO, bem como da Direcção Geral do Orçamento – serviço de classificação de despesas, embora com tímida convicção, as sugestões dadas, recaíram na rubrica 09.01.00-Activos Financeiros/Aumentos de Capital*”.

10.2.2 – Operações não evidenciadas na CGE

Para além dos fluxos acima referidos, foram autorizadas, durante o ano 2002, outras operações relacionadas com entidades do SPE, que não têm expressão na conta de execução orçamental, no montante de €47,7 milhões, dado terem sido pagas, ilegalmente, por operações específicas do Tesouro, conforme já se fez referência no ponto 6.6.

Tais operações referem-se a regularização de responsabilidades, previstas no artigo 60.º da Lei do Orçamento para 2002, a seguir identificadas e analisadas no ponto 6.6.4:

Quadro X.11 – Regularização de responsabilidades

(em euros)

Entidades	Valor
CP-Caminhos de Ferro Portugueses	24 602 478
CRCB-Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau	4 331
CTT-Correios de Portugal	11 448 458
EDP-Electricidade de Portugal	10 726 220
EPDP-Empresa Pública do Diário Popular	831 528
ENDAC-Empresa Nacional de Desenvolvimento Agrícola e Cingético	39 290
CTT (Fundo de Pensões)	22 094 050
Portugal Frankfurt	20 346
Total	69 766 701

Fonte: DGT

Outras operações não evidenciadas de forma directa na conta de execução orçamental do subsector Estado respeitam às "novas aplicações de capital no sector produtivo" com parte do produto das receitas provenientes das reprivatizações e que constituíram fluxos para as seguintes entidades do SPE, já objecto de análise no ponto 7.4.

Quadro X.12 – Aumentos de capital

(em milhares de euros)

Entidades	Valor
Aumentos de capital estatutário	
Metropolitano de Lisboa	5 000,0
REFER – Rede Ferroviária Nacional	48 817,9
Subtotal	53 817,9
Aumentos de capital social	
AveiroPólis	855,0
BejaPólis	1 258,8
BragançaPólis	538,7
CacémPólis	2 812,5
CARRIS – Companhia Carris de Ferro de Lisboa	24 338,2
ChavesPólis	112,2
CoimbraPólis	900,0
CostaPólis	3 780,0
CTT – Correios de Portugal	59 331,0
EDAB – Empresa de Desenvolvimento do Aeroporto de Beja	1 450,0
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra – Estruturas do Alqueva	20 000,0
GaiaPólis	1 733,4
GESTNAVE – Prestação de Serviços Industriais	15 512,0
LeiriaPólis	1 125,0
Parque EXPO 98	74 819,7
Polis Albufeira	2 295,0
Polis Castelo Branco	882,0
Polis Covilhã	1 377,4
Polis Guarda	2 598,8
Polis Matosinhos	600,0
Polis Vila do Conde	720,0
Polis Vila Real	697,5
PortalegrePólis	134,7
SetúbalPólis	957,5
SilvesPólis	74,8
STCP – Sociedade de Transportes Colectivos do Porto	3 149,0
TomarPólis	145,9
TRANSTEJO – Transportes do Tejo	9 226,6
ViseuPólis	2 880,0
Subtotal	234 305,7
Total	288 123,6

Fonte: FRDP



Foram também concedidas garantias a operações de crédito realizadas pelas seguintes entidades do SPE, no valor global de €976,1 milhões, que foram analisadas no ponto 6.8.

Quadro X.13 – Concessão de garantias pessoais

(em milhares de euros)

Entidades	Montantes garantidos	
	Ordem interna	Ordem externa
ANAM-Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira		47 400,0
IGA-Investimentos e Gestão da Água		18 000,0
Metro do Porto	97 222,2	243 930,1
Metropolitano de Lisboa	105 555,6	80 000,0
REFER – Rede Ferroviária Nacional		330 000,0
STCP-Soc.de Transportes Colectivos do Porto		54 000,0
Total	202 777,8	773 330,1

Relativamente às garantias pessoais prestadas pelo Estado a entidades do SPE, embora no momento em que são concedidas não gerem fluxos financeiros para essas empresas, elas constituem uma forma de apoio, e nessa medida foram incluídas no quadro seguinte que retrata a evolução dos fluxos financeiros e das garantias prestadas relativas a este sector.

Quadro X.14 – Variação dos fluxos financeiros e das garantias prestadas

(em milhões de euros)

	2001	2002	Variação	
			Valor	Percentual
Subsídios e indemnizações compensatórias	362,2	493,2	+ 131,0	+ 36,1
Transferências de capital	179,1	154,1	- 25,0	- 14,0
Regularização de responsabilidades	285,3	69,8	- 215,5	- 75,5
Dotações de capital ^(a)	596,1	288,1	- 308,0	- 51,7
Subtotal	1 422,7	1 005,2	- 417,5	- 29,3
Concessão de garantias pessoais	1 394,1	976,1	- 418,0	- 30,0
Total	2 816,8	1 981,3	- 835,5	- 29,7

(a) Aplicações com o produto das receitas das reprivatizações. Não se incluiu em 2002 o valor constante da CGE, €897,8 milhões, destinado aos hospitais transformados em empresas, por a transferência só ter ocorrido em 2003.

Verifica-se, assim, que houve uma diminuição dos fluxos financeiros na ordem dos 417,5 milhões de euros (-29,3%), tendo contribuído para tal as transferências de capital (-14,0%), a regularização de responsabilidades (-75,5%) e as dotações de capital (-51,7%). Apenas os subsídios e indemnizações compensatórias registaram um acréscimo (36,1%).

Em termos de garantias prestadas, registou-se um decréscimo de 30,0%, passando de 1.394,1 para 976,1 milhões de euros.

10.3 – Fluxos financeiros do SPE para o subsector Estado

As receitas orçamentais provenientes do sector público empresarial, e identificadas como tal na CGE, constam do quadro seguinte:

Quadro X.15 – Receitas com origem no SPE evidenciadas na CGE

(em euros)

	Sociedades não financeiras	Instituições monetárias	Empresas de seguros	Total
Juros	58 188	3 019 035		3 077 223
Dividendos e participação nos lucros	(a) 141 988 713	305 205 682	(b) 8 507	447 202 902
Transferências correntes	75	16 585	3 364	20 024
Transferências de capital	46 896 600	10 335	39 707	46 946 642
Empréstimos a curto prazo	2 000 000			2 000 000
Empréstimos a médio e longo prazos	3 332 751	3 913		3 336 664
Alienação de partes sociais de empresas	406 726 830			406 726 830
Total	601 003 157	308 255 550	51 578	909 310 285

(a) Diverge do valor apurado pelos serviços do Tribunal, por não incluir os dividendos da EDP (€54.560.355,64) e da REN (€3.784.370,85), contabilizados como "Dividendos e participações nos lucros de sociedades e quase sociedades não financeiras/Empresas privadas"

(b) A informação prestada pela IGF e pela DGT não menciona este valor. Após esclarecimentos da DGO, conclui-se que o mesmo resultou de erros de registos efectuados por várias Direcções de Finanças.

Fonte: CGE/2002

Os "Dividendos e participação nos lucros" de sociedades não financeiras e financeiras, apurados pelos serviços do Tribunal, respeitam às seguintes entidades:

Quadro X.16 – Dividendos e participação nos lucros

(em milhares de euros)

Entidades	Dividendos	Participação nos lucros	Total
Sociedades não financeiras			
ANA – Aeroportos e Navegação Aérea	4 149,9		4 149,9
EDP - Electricidade de Portugal	54 560,4		54 560,4
Galp Energia	11 268,9		11 268,9
IPE – Investimentos e Participações Empresariais	118 685,5		118 685,5
NAV – Navegação Aérea de Portugal		2 060,8	2 060,8
PARPÚBLICA-Participações Sociais	5 823,6		5 823,6
REN - Rede Eléctrica Nacional	3 784,4		3 784,4
Subtotal	198 272,7	2 060,8	200 333,5
Instituições de crédito			
Banco de Portugal		38 698,6	38 698,6
Caixa Geral de Depósitos	266 507,1		266 507,1
Subtotal	266 507,1	38 698,6	305 205,7
Total	(a) 464 779,8	40 759,4	505 539,2

(a) Diverge do valor constante do ponto 7.2.2.8.4, por não incluir os dividendos da SONAGI, PT e Companhia Portuguesa Rádio Marconi, no valor global de € 147,6 milhares, uma vez que estas empresas não pertencem ao SPE.

Fonte: DGT e IGF

O valor da "Alienação de partes sociais de empresas" distribui-se da seguinte forma:



Quadro X.17 – Receitas das privatizações

(em euros)

Entidades	Montante apurado
CIMPOR e REN - Saldo transitado de 2001	69 357,4
PARPÚBLICA - Dividendos	132 386,4
Portugal Telecom	204 983,0
Total	406 726,8

Fonte: FRDP

Relativamente aos restantes fluxos de receita, não foi possível obter informação detalhada.

Embora com reservas, dadas as limitações de informação tal como já foi referido, apresenta-se no quadro seguinte a variação das receitas orçamentais com origem no SPE, face ao ano anterior.

Quadro X.18 – Variação das receitas com origem no SPE

(em milhares de euros)

	2001	2002	Variação	
			Valor	Percentual
Juros	4 217,3	3 077,2	- 1 140,1	- 27,0
Dividendos e participação nos lucros	248 307,4	505 539,2	+ 257 231,8	+ 103,6
Transferências correntes	1 337,3	20,0	- 1 317,3	- 98,5
Transferências de capital	354,6	46 946,6	+ 46 592,0	+ 13 139,3
Empréstimos a curto prazo	0	2 000,0	+ 2 000,0	-
Empréstimos a médio e longo prazos	3 381,8	3 336,7	- 45,1	- 1,3
Alienação de partes sociais de empresas	414 589,4	406 726,8	- 7 862,6	- 1,9
Total	672 187,8	967 646,5	+ 295 458,7	+ 44,0

Da análise do quadro anterior verifica-se ter havido um aumento da receita (€295,5 milhões), tendo contribuído para tal o aumento das receitas provenientes dos dividendos e participação nos lucros (€257,2 milhões), das transferências de capital (€46,6 milhões) e da amortização de empréstimos a curto prazo (€2,0 milhões).

10.4 – Fluxos financeiros dos serviços e fundos autónomos para o SPE

10.4.1 – Fluxos evidenciados na CGE

A Conta Geral do Estado, no Mapa 3.12 – "Despesas globais dos serviços e fundos autónomos, segundo a classificação económica" evidencia os seguintes fluxos dos SFA para o SPE, classificados nos agrupamentos económicos 05 – "Subsídios" e 08 – "Transferências de capital".

Quadro X.19 – Transferências dos SFA para o SPE

(em milhares de euros)

Código de class. econ.	Classificação das despesas	Valor
	Despesas correntes	
05 00 00	Subsídios	3 046,7
05.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	2 820,4
05.02.01	Inst. monetárias públicas, equiparadas ou participadas	226,3
	Despesas de capital	
08.00.00	Transferências de capital	42 598,5
08.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	42 598,5
	Total	45 645,2

Fonte: CGE/02

No entanto, do total dos fluxos classificados na CGE como tendo sido processados pelos SFA a favor de entidades do SPE, no valor de €45,6 milhões, apurou-se que cerca de €1,9 milhões não se destinaram a empresas pertencentes ao sector público empresarial, conforme se retrata no quadro seguinte:



Quadro X.20 – Transferências dos SFA para o SPE, por entidade

(em euros)

Cód. cl. Econ.	Serviço processador	Entidade beneficiária	Valor
05.01.01	Instituto Português de Museus	STCP-Soc. de Transportes Colectivos do Porto	20 700
		EPAL-Empresa Pública das Águas Livres	7 500
	Fundação para a Ciência e Tecnologia	Agência de Inovação	2 061 060
	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	Entidades não pertencentes ao SPE	731 115
Total 05.01.01			2 820 375
05.02.01	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte	Caixa Geral de Depósitos	56 545
		Entidades não pertencentes ao SPE	89 252
	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo	Caixa Geral de Depósitos	55 534
		Entidades não pertencentes ao SPE	6 313
	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo	Caixa Geral de Depósitos	6 037
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve	Caixa Geral de Depósitos	12 630	
Total 05.02.01			226 311
08.01.01	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	Entidades não pertencentes ao SPE	990 095
		REN-Rede Eléctrica Nacional	199 506
		OGMA-Ind.Aeronáutica de Portugal	1 646
	Instituto da Conservação da Natureza	Soc. Parques de Sintra-Monte da Lua	889 406
	Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional	EDIA-Emp. Desenv. Infra-estruturas do Alqueva	7 500 000
	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas	LOTAÇOR, Serviço Açoreano	3 669 026
		EDIA-Emp. Desenv. Infra-estruturas do Alqueva	14 482 679
	Centro de Formação Profissional para o Sector das Pescas	Entidades não pertencentes ao SPE	9 718
		DOCAPESCA	24 520
	Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	ENATUR-Empresa Nacional de Turismo	2 343 042
	Centro de Educação e Formação Profissional Integrada	Entidades não pertencentes ao SPE	83 633
	Instituto Português de Museus	STCP-Soc. de Transportes Colectivos do Porto	9 950
	Instituto Português do Património Arquitectónico	Soc. Parques de Sintra-Monte da Lua	312 031
	Fundação para a Ciência e Tecnologia	Agência de Inovação	2 080 522
		Outro	(a) 2 713
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo	EDIA-Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva	10 000 000	
Total 08.01.01			42 598 487
Total dos fluxos			45 645 173

(a) Este montante refere-se à diferença entre o valor constante da CGE (€ 2.083.235) e o indicado pela FCT (€ 2.080.522). Segundo a DGO, o valor da CGE é o que consta da conta de gerência que a FCT lhe enviou, o que é contrariado pela Fundação, pelo que não foi possível esclarecer totalmente a divergência em causa, embora o valor indicado pela FCT coincida com o que consta da sua conta de gerência remetida ao Tribunal.

Fonte: DGO, IAPMEI, IFT, FORPESCAS, IFADAP, IPM, ICN, IPPAR, CCDR Alentejo, CCDR Algarve, CCDR Norte, CCDR Lisboa e Vale do Tejo, CEFPI, DGDR, e Fundação para a Ciência e Tecnologia.

O Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, na sua resposta, informa que o processamento indevido das transferências nas rubricas de classificação económica “(...) explica-se pelo facto de, no ano de 2002, o Instituto não possuir listagens das entidades pertencentes ao Sector Público Empresarial, as quais foram oportunamente solicitadas à Direcção Geral do Orçamento, por forma a evitar lapsos na contabilização de transferências”.

O Centro de Formação Profissional para o Sector das Pescas, na sua resposta, limita-se a confirmar os montantes indicados no quadro anterior.

O Centro de Educação e Formação Profissional Integrada, na sua resposta, refere que “(...) no decorrer do ano transacto, foi efectuada a rectificação da classificação económica relativamente às transferências de

Estado não pertencentes ao SPE no Orçamento Ordinário de 2003, conforme o Decreto Lei nº 26/2003 de 14 de Fevereiro de 2002, não tendo sido possível regularizar tal situação no Orçamento Ordinário de 2002, devido ao facto de estar aprovado à data”.

Accionado o contraditório, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo e a Fundação para a Ciência e Tecnologia, não responderam.

10.4.2 – Outros fluxos

Através da análise das listagens dos subsídios concedidos, publicados no DR, II Série, ao abrigo da Lei nº 26/94, de 19 de Agosto, verificou-se que diversos serviços e fundos autónomos processaram outras transferências para entidades do SPE. Assim, foi solicitada àqueles organismos informação sobre essas transferências, as quais constam do quadro seguinte:

Quadro X.21 – Outras transferências para entidades do SPE

(em euros)

Organismo processador	Código de classificação económica	Entidade beneficiária	Valor
Gabinete de Relações Internacionais da Ciência e do Ensino Superior	05.01.02-Subsídios/Sociedades e quase sociedades não financeiras /Empresas privadas	Agência de Inovação	222 512
Total 05.01.02			222 512
Instituto Financiamento e Apoio ao Turismo	07.01.04-Aquisição de bens de capital/Investimentos/Construções diversas	Empresa Municipal Figueira Grande Turismo	521 934
		Soc. Gestora Autódromo Fernanda Pires Silva	225 883
		Desenvolvimento Turístico da Costa do Estoril	2 219 754
Total 07.01.04			2 967 571
Instituto de Emprego e Formação Profissional	08.01.02-Transferências de capital/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Empresas privadas	ANA-Aeroportos de Portugal	7 477
		ENATUR-Empresa Nacional de Turismo	137 406
		EDP-Electricidade de Portugal	74 879
		Imprensa Nacional Casa da Moeda	14 176
		TAP-Transportes Aéreos Portugueses	4 233
		REFER-Rede Ferroviária Nacional	226 004
		CP-Caminhos de Ferro Portugueses	626 072
Total 08.01.02			1 090 247
Total dos subsídios			4 280 330

Fonte: GRICES, IFT e IEFP.

O IFT no âmbito do Parecer da CGE/2001 já foi questionado sobre despesas idênticas classificadas no agrupamento 07, tendo-se proposto adoptar o procedimento sugerido pelo Tribunal sobre esta matéria no ano de 2003.

O Instituto de Turismo de Portugal (ex-IFT), na sua resposta, reconfirma “(...) *que as transferências de capital para as empresas que integram SPE passaram a estar concentradas na rubrica 08.01.01, desde o início do ano 2003*”.

O Instituto de Emprego e Formação Profissional, na sua resposta, refere que “(...) *só a partir de 2003 inclusivé é possível proceder ao enquadramento das transferências para o SPE, na rubrica adequada, em virtude de o classificador adoptado por este Instituto não o permitir*”, o que não se compreende uma vez que o classificador existente deveria ser aplicado pelo Instituto.



Accionado o contraditório, o Gabinete de Relações Internacionais da Ciência e do Ensino Superior não respondeu.

Em suma, as transferências efectuadas pelas entidades identificadas anteriormente, no valor global de €4,3 milhões, foram processadas por conta de rubricas de classificação económica não relacionadas com o sector público empresarial e, por consequência, não se encontram evidenciadas na Conta Geral do Estado como fluxos para o SPE.

Esse procedimento contraria o disposto nos artigos 7.º e 8.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, então em vigor), quanto à especificação das despesas públicas que deve obedecer, entre outros, ao código da classificação económica.

Assim, no que respeita aos fundos e serviços autónomos, a Conta evidencia fluxos, no valor de €1,9 milhões, como sendo destinados ao SPE, que não o são na realidade e, por outro lado, não inclui muitos dos fluxos que, de facto, ocorreram, o que conduz a que não se disponha de informação fidedigna e sistematizada sobre os sectores institucionais (público ou privado) beneficiários das transferências efectuadas pela administração pública.

Relativamente às receitas, embora conste da Conta Geral do Estado, um mapa com a discriminação das receitas dos SFA, segundo a classificação económica, o seu grau de agregação não permite apurar as que têm origem no SPE, pelo que não é possível proceder a qualquer tipo de análise.

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, refere não lhe suscitar genericamente quaisquer comentários.

Tendo também sido ouvida, a Ministra das Finanças não se pronunciou.