



## 8. BENEFÍCIOS FISCAIS, SUBSÍDIOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO

### 8.1. Benefícios Fiscais

No Relatório e Parecer sobre a CGE o Tribunal examina os apoios concedidos através dos benefícios fiscais<sup>1</sup> (BF). Ao atribuir BF o Estado renuncia à receita que seria obtida caso fosse aplicado o regime de tributação-regra de cada imposto a factos ou a contribuintes a ele sujeitos. Essa receita cessante é designada por Despesa Fiscal (DF), prevista no OE por imperativo constitucional<sup>2</sup> e relevada na CGE de acordo com o Classificador dos BF (CBF)<sup>3</sup>.

A apreciação do Tribunal sobre a DF relevada na CGE<sup>4</sup> decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer que envolveram a formulação de questionários e exame das respostas dos serviços responsáveis, a revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte e o exame de uma amostra representativa das operações de quantificação da DF. Do exame efetuado resulta que:

- ◆ A DF relevada na CGE de 2015 (€ 2.162 M) supera em 12,6% a de 2014 (€ 1.920 M) devido ao aumento de € 126 M em IRS, de € 78 M em ISP e de € 47 M em IS – *vide 8.1.1.*
- ◆ A CGE não releva toda a DF quantificada pela AT omitindo € 34 M em IRC – *vide 8.1.1.*
- ◆ A CGE releva € 379 M de DF em IS proveniente de três verbas da Tabela Geral do IS (TGIS)<sup>5</sup>. Porém, foram ainda declarados € 117.855 M, por operações e atos isentos relativos às restantes verbas da TGIS, sem quantificação de DF pela AT, alegadamente por insuficiências do sistema de informação e controlo desse imposto. Acresce que a DF potencial resultante da aplicação das taxas mínimas previstas na TGIS aos montantes declarados ascende a € 115 M – *vide 8.1.2.*
- ◆ A informação disponível sobre os BF e a sua inventariação continuam insuficientes e, para a DF de 2015, não foram aprovadas as fontes de informação, a metodologia e os procedimentos de quantificação e de controlo da DF, afetando a sua quantificação integral e fiável – *vide 8.1.2.*
- ◆ A elevada concentração da DF em IRC reforça a necessidade de reavaliação dos respetivos BF para confirmação, formal e transparente, de que realizam os interesses públicos extrafiscais que determinaram a sua atribuição – *vide 8.1.3.*
- ◆ As deficiências detetadas nos sistemas e nos procedimentos de controlo da receita cessante afetam a integralidade e a fiabilidade da informação relativa aos BF, mantendo o Tribunal reservas sobre a DF relevada na CGE, manifestamente subavaliada – *vide 8.1.4.*
- ◆ A falta de um sistema de informação e controlo integrado e centralizado sobre os contratos de concessão de BF ao investimento e o deficiente exercício das competências legais das entidades públicas envolvidas afeta negativamente o impacto económico esperado – *vide 8.1.5.*

<sup>1</sup> Nos termos do art. 2.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) aprovado pelo Decreto-Lei 215/89, de 01/07: “Consideram-se benefícios fiscais as medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem”.

<sup>2</sup> Nos termos do art. 106.º da Constituição da República Portuguesa.

<sup>3</sup> O CBF foi aprovado pela Deliberação 1447/2007, do Conselho Superior de Estatística, publicada em 27/07.

<sup>4</sup> Tendo por referência os regimes de tributação de cada imposto, a LGT, o EBF, a LEO, os OE de 2013 a 2015, os resultados da última reavaliação dos BF (em 2005) e referenciais internacionais neste domínio.

<sup>5</sup> A TGIS prevê 34 verbas suscetíveis de isenção.

A falta de informação sobre parte dos BF – *vide 8.1.1* – a subavaliação da DF pela AT e a sua inadequada relevação na CGE, em suma, a subsistência das principais deficiências detetadas pelo Tribunal (e objeto recorrente das suas recomendações), constituem limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores envolvidos.

### 8.1.1. Subavaliação da despesa fiscal na CGE

A evolução da DF relevada nas CGE de 2013 a 2015 consta do quadro e do gráfico seguintes:

**Quadro 66 – Evolução da despesa fiscal**

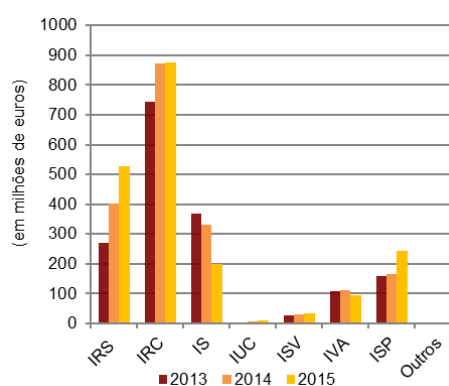
(em milhões de euros)

Imposto	Valor			Evolução		
	2013	2014	2015	2014/13	2015/14	2015/13
IRS	269	402	528	133	126	259
IRC	745	872	877	127	5	132
IS	370	332	379	-38	47	9
IUC		7	8	7	1	8
ISV	26	29	32	3	3	6
IVA	109	112	94	3	-18	-15
ISP	158	164	242	6	78	84
IABA+IT	2	2	2	0	0	0
<b>Total</b>	<b>1 678</b>	<b>1 920</b>	<b>2 162</b>	<b>241</b>	<b>242</b>	<b>483</b>

A DF em IRS e em IRC quantificada no ano é relativa ao exercício anterior.

Fonte: CGE.

**Gráfico 16 – Evolução da despesa fiscal**



A DF relevada na CGE de 2015<sup>1</sup> (€ 2.162 M<sup>2</sup>) supera a de 2014<sup>3</sup> em 12,6% (€ 242 M). Para tal concorre o registo, pela primeira vez, da DF em IRC por “*dedução por lucros retidos e reinvestidos*”<sup>4</sup> (€ 47 M).

Porém, a CGE continua sem relevar toda a DF quantificada pela AT. Concretamente, € 34 M em IRC por “*reinvestimento dos valores de realização*” que o Tribunal tem concluído fundamentada e reiteradamente ser um BF<sup>5</sup>. Além disso, por insuficiência de informação sobre os BF utilizados pelos contribuintes e por falta de metodologia para a quantificação da DF aprovada pela AT<sup>6</sup> ainda continua por quantificar e relevar a DF seguinte:

<sup>1</sup> DF de 154 BF (18 em IRS, 49 em IRC, 8 em IVA, 13 em IUC, 34 em IS, 19 em ISV, 10 em ISP, 2 em IABA e 1 em IT).

<sup>2</sup> Após terem sido considerados os elementos revistos da CGE de 2015 que, não obstante corrigirem a omissão de € 178 M na DF em IS, apenas foram comunicados ao Tribunal em 11/11/2016 e publicados no portal da DGO em 14/11/2016.

<sup>3</sup> A evolução reporta-se, com as limitações assinaladas, à DF relevada na CGE, dependendo a apreciação dessa evolução de efetiva e integral relevação da DF na CGE.

<sup>4</sup> O regime desta dedução está previsto nos art. 27.º a 34.º do Código Fiscal do Investimento (CFI) aprovado pelo DL 162/2014, de 31/12.

<sup>5</sup> Em contraditório, a AT tem alegado que o “*reinvestimento dos valores de realização*” e o “*regime de tributação especial pelo grupo de sociedades*” não integram o conceito de BF. Remete-se, pois, para a fundamentação expressa pelo Tribunal em Pareceres anteriores – *vide* Relatório de Auditoria 24/2015-2.ª Secção (páginas 62 e 63) e, também, 8.1.6. e 8.1.1 dos Pareceres sobre as CGE de 2011 e de 2012.

<sup>6</sup> Só em 26/10/2016 o Ministério das Finanças enviou ao Tribunal o “Manual de Quantificação da Despesa Fiscal” aprovado pela AT, sendo a sua aplicação à DF, a partir de 2016, suscetível de oportuno exame.



- ◆ Em IRC, por BF à “dedução de prejuízos fiscais”<sup>1</sup> e ao “regime de tributação especial pelo grupo de sociedades”<sup>2</sup> e, em IRS, por BF aos “arrendatários de imóveis de fundos de investimento”<sup>3</sup>.
- ◆ Em IS, por operações e atos isentos enquadrados em 31 verbas da TGIS com taxas de imposto diferenciadas<sup>4</sup>. A DF potencial resultante da aplicação das taxas mínimas previstas na TGIS aos montantes declarados ascende a € 115 M.
- ◆ Em IVA, por isenções e operações sujeitas a taxa reduzida ou intermédia<sup>5</sup>.

A subavaliação da DF na CGE, por omissão de montantes conhecidos, é material e a ela acrescem valores indeterminados, também relevantes, suscitando reservas os primeiros e reparos os segundos.

## 8.1.2. Insuficiente quantificação da despesa fiscal

### 8.1.2.1. Impostos sobre o Rendimento

A DF em IRS relevada na CGE (€ 528 M) aumentou € 126 M (31,3%) dos quais € 80 M (133,4%) na DF por BF aos sujeitos passivos abrangidos pelo regime de tributação dos “Residentes não habituais”<sup>6</sup> e € 40 M (16,0%) na DF por BF a “pessoas com deficiência” (€ 292 M e 55,2% da DF do imposto).

A criação dos BF em IRS à “Poupança de longo prazo” e aos “Trabalhadores deslocados no estrangeiro”<sup>7</sup> sem medidas destinadas à cobertura da respetiva receita cessante não cumpriu a lei<sup>8</sup> e vai reduzir a receita do imposto (a partir de 2016), não contribuindo para a consolidação orçamental<sup>9</sup>. O regime fiscal relativo ao “Mecenato cultural” passou a estar expressamente previsto no EBF<sup>10</sup>.

No âmbito da reforma da fiscalidade ambiental<sup>11</sup> (*Reforma da Fiscalidade Verde*) foram criados BF relativos ao “apoio ao transporte rodoviário de passageiros e mercadorias”<sup>12</sup>, a “despesas com sistemas de car-sharing e bike-sharing”<sup>13</sup>, a “despesas com frotas de velocípedes”<sup>14</sup> e “incentivos fiscais à atividade silvícola”<sup>15</sup>.

<sup>1</sup> Nos termos do art. 52.º do Código do IRC (CIRC).

<sup>2</sup> Nos termos do art. 69.º do CIRC, na redação que vigorou até 2013 - vide 8.1.1. do Parecer sobre a CGE de 2012 e § 23 do Relatório 19/2014-2.ª Secção.

<sup>3</sup> Nos termos do Regime Jurídico dos Fundos de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional (FIIAH), aprovado pelo art. 102.º da LOE para 2009.

<sup>4</sup> Foram declarados € 117.855 M de operações e atos isentos previstos nas verbas 2 a 27.2. da TGIS.

<sup>5</sup> Caso das operações isentas previstas nos n.ºs 15 e 30 do art. 9.º do CIVA e das operações com finalidade extrafiscal sujeitas a taxa reduzida ou intermédia (v.g. verbas 1.9, 2.14, 2.17 da Lista I e 1.10, 2.5 e 2.6 da Lista II do CIVA).

<sup>6</sup> O regime jurídico dos *Residentes não habituais* foi criado pelo Decreto-Lei 249/2009, de 23/09.

<sup>7</sup> A Lei 82-E/2014, de 31/12, aditou ao EBF os art. 20.º-A e 39.º-A, que respeitam, respetivamente, ao “Incentivo à poupança de longo prazo” e aos “Trabalhadores deslocados no estrangeiro.”

<sup>8</sup> Nos termos da alínea v) do n.º 1 do art. 37.º da LEO.

<sup>9</sup> Em 2015 foram ainda criados BF em sede de ISV - Isenção para as famílias numerosas (Lei 68/2015, de 8/7) - e em sede de IUC, pela LOE para 2015 (art. 214.º a 216.º).

<sup>10</sup> O art. 218.º da LOE para 2015 aditou ao EBF o art. 62.º-B relativo ao “Mecenato cultural”, para efeitos do IRC.

<sup>11</sup> A reforma da tributação ambiental foi aprovada pela Lei 82-D/2014, de 31/12.

<sup>12</sup> Nos termos do art. 59.º-A do EBF (IRS e IRC).

<sup>13</sup> Nos termos do art. 59.º-B do EBF (IRS e IRC).

<sup>14</sup> Nos termos do art. 59.º-C do EBF - IRC.

<sup>15</sup> Nos termos do art. 59.º-D do EBF - IRS.

Visando a neutralidade fiscal dessa reforma, para 2015, foi estimado que o aumento da DF em € 17,5 M e a diminuição da receita do IRS em € 148 M seriam compensados pelo aumento de € 165,5 M de receita fiscal com as restantes medidas a tomar neste âmbito. Porém, apesar da criação dos BF ter sido acompanhada por medidas destinadas à cobertura da respetiva receita cessante (como determina a LEO), parte da receita prevista não veio a ser obtida<sup>1</sup>.

Acresce que a DF varia em função da atividade económica e da ação dos contribuintes beneficiários, não existindo limites quantitativos ou outra restrição orçamental para o respetivo valor, característica que reforça a necessidade do controlo da DF face ao risco de afetar materialmente a respetiva execução orçamental e a equidade do sistema fiscal.

A DF em IRC relevada na CGE (€ 876 M) apenas aumentou € 5 M (0,5%) com destaque para o acréscimo na DF por BF relativos a “fundos de pensões e equiparáveis”<sup>2</sup> (em € 152 M) e ao *Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI)*<sup>3</sup> (em € 65 M) e para a redução da DF relativa ao *Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento (CFEI)* (em € 149 M) e a revogação do BF a sociedades gestoras de participações sociais, empresas de capital de risco e investidores de capital de risco (menos € 50 M).

O CFEI visou o incentivo ao investimento produtivo (dedução à coleta do IRC de 20 % das despesas de investimento em ativos afetos à exploração, efetuadas entre 01/06/2013 e 31/12/2013, com o montante máximo de € 5 M por sujeito passivo). Apesar da sua redução em 2015, a respetiva DF ainda foi a quinta maior da DF em IRC (com € 69 M)<sup>4</sup> relevada na CGE – *vide 8.1.3*. Uma auditoria da IGF<sup>5</sup> detetou fragilidades e insuficiências no controlo e apuramento da DF desse BF por parte da AT e concluiu que o sistema de informação para o controlo do CFEI não assegura o apuramento rigoroso da DF deste BF.

Verificou-se ainda a redução de € 16 M na DF por BF *ao Investimento Contratual (Grandes Projetos de Investimento)* apesar da entrada em vigor de um novo Código Fiscal do Investimento<sup>6</sup> que visou, com a atribuição destes BF, a promoção da competitividade da economia portuguesa e um contexto fiscal mais favorável ao investimento.

Em 2015 foi quantificada a DF do BF em IRC criado em 2014 através da *Dedução por lucros retidos e reinvestidos (DLRR)*<sup>7</sup> verificando-se que gerou a sexta maior DF em IRC relevada na CGE (€ 47 M) – *vide 8.1.3*.

A DF em IRC por “isenções definitivas” (€ 45 M) diminuiu 8,5%. Contudo, subsiste a indevida quantificação de isenções de rendimentos não sujeitos a IRC<sup>8</sup> (€ 23 M e 51,1% dessa DF)<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> Exemplo disso é a contribuição sobre sacos plásticos leves (€ 1,3 M) não ter atingido sequer 5% do previsto (€ 34 M).

<sup>2</sup> Para tal aumento concorre a exigência da entrega da declaração modelo 22 do IRC para os sujeitos passivos desses Fundos visto que anteriormente estavam dispensados de o fazer. Este BF encontra-se previsto no art. 16.º, n.º 1, do EBF.

<sup>3</sup> Nos termos do novo CFI, quanto ao regime do RFAI, foi alterado o limite da dedução à coleta de 25% para 50%.

<sup>4</sup> Este BF foi criado pela Lei 49/2013, de 16/07 e vigorou apenas nesse ano.

<sup>5</sup> Relatório 2016/762 da IGF.

<sup>6</sup> Diploma legal que alterou, nomeadamente, o limite máximo do crédito de imposto em IRC (de 20% para 25% dos investimentos elegíveis).

<sup>7</sup> Nos termos dos art. 27.º a 34.º do CFI.

<sup>8</sup> Rendimentos provenientes de quotas e de subsídios não sujeitos a IRC foram declarados como rendimentos isentos com o código 049 “Outras Isenções Definitivas” no campo 304 do anexo D da modelo 22 em IRC.

<sup>9</sup> Vide § 76 do Relatório de Auditoria 24/2015-2.ª Secção.



A falta de fiabilidade da DF por isenções em IRC e a insuficiência dos procedimentos de controlo da sua quantificação faz sublinhar que, sendo a DF em IRC quantificada com base nos montantes declarados pelos contribuintes importa, face à sua relevância, intensificar os controlos inspetivos e/ou implementar outros mecanismos (v.g. *cruzamentos de dados*) para confirmar a veracidade dos elementos declarativos, definindo, assim, procedimentos de controlo para deteção e correção tempestiva de erros<sup>1</sup>.

Além das omissões reportadas, relativas à falta de quantificação e de relevação na CGE – *vide 8.1.1.* – o método de cálculo utilizado na quantificação da DF em IRC continua a excluir os BF anualmente declarados por contribuintes com prejuízos fiscais<sup>2</sup>, deficiência que concorre para a subavaliação da DF.

Em contraditório, a AT alega que a quantificação desta DF “*não está ainda a ser efetuada face à elevada complexidade e ao acréscimo de custos associados*”.

Ora, a CGE deve conter todos os elementos “*adequados a uma prestação clara e completa das contas públicas*”<sup>3</sup> e “*sempre que o julgar necessário, pode a administração fiscal exigir dos interessados os elementos necessários para o cálculo da receita que deixa de cobrar-se por efeito das situações de não sujeição tributária*”<sup>4</sup>.

### 8.1.2.2. Imposto do Selo

A DF em IS aumentou € 47 M (14,3%) devido ao acréscimo de € 51 M (19,9%) na DF do BF por “*Aquisição gratuita de bens, incluindo usucapião*” que representa 81,6% (€ 309 M) da DF do imposto relevada (€ 379 M).

Com a reforma da fiscalidade verde foi criado o incentivo fiscal à atividade silvícola (já referido em sede de IRS e IRC) consubstanciado numa isenção do IS<sup>5</sup>.

Porém, a DF em IS continua subavaliada visto que os sujeitos passivos declaram outras operações e atos isentos (€ 117.855 M<sup>6</sup>) cuja DF não foi quantificada nem relevada na CGE. Essa omissão é responsabilidade da AT porquanto ao não exigir a discriminação das isenções declaradas pelas correspondentes verbas da TGIS<sup>7</sup>, não possibilita a determinação da taxa aplicável e o cálculo do imposto que seria devido na ausência de norma de isenção<sup>8</sup>. A omissão é materialmente relevante visto que, da mera aplicação das taxas mínimas da TGIS às operações e aos atos isentos declarados (€ 117.855 M), resulta uma DF potencial de € 115 M.

<sup>1</sup> Vide “Manual de Boas Práticas na Medição de Gastos Tributários”, Centro Interamericano da Administrações Tributárias – CIAT (2011), Capítulo 1, Ponto 8.

<sup>2</sup> Os BF devem ser considerados, para efeitos de quantificação da DF, no ano em que o contribuinte apura lucro tributável, na medida em que aumentam o valor dos prejuízos fiscais dedutíveis com a subsequente diminuição do imposto liquidado. Porém, no ano em que sejam deduzidos prejuízos fiscais deve considerar-se, também, o efeito dos BF que concorreram para os prejuízos fiscais deduzidos e quantificada a respetiva DF.

<sup>3</sup> Nos termos do n.º 7 do art. 76.º da LEO.

<sup>4</sup> Nos termos do n.º 3 do art. 4.º do EBF.

<sup>5</sup> Nos termos dos n.ºs 2 e 3 do art. 59.º-D, aditado ao EBF pela Lei 82-D/2014, Isenção relativa à verba 1.1 da TGIS.

<sup>6</sup> Fonte: Declaração anual de informação contabilística e fiscal (Anexo Q) apresentada à AT pelos sujeitos passivos.

<sup>7</sup> Verbas a que correspondem diferentes taxas de tributação.

<sup>8</sup> A LOE para 2014 alterou o art. 52.º do CIS para: “os sujeitos passivos (...) são obrigados a apresentar anualmente declaração discriminativa do imposto do selo liquidado e do valor das operações e dos atos realizados isentos deste imposto, segundo a verba aplicável da tabela, preferencialmente por via eletrónica”.

Face ao quadro legal e à importância da quantificação da DF em IS, o Tribunal reitera a necessidade de a AT “promover a correta aplicação da legislação e das decisões administrativas relacionadas com as suas atribuições e propor as medidas de carácter normativo, técnico e organizacional que se revelem adequadas”<sup>1</sup>, bem como de fundamentar adequadamente as suas opções técnicas.

A AT deve discriminar a DF em IS por natureza e função, aquando da inventariação dos respetivos BF, à semelhança do procedimento aplicado para os impostos sobre o rendimento com base em formulários (Anexo H em IRS e Anexo D em IRC) com estrutura idêntica ao Anexo Q da declaração anual.

Em contraditório, a AT alega “que tecnicamente não é curial efetuar comparações entre o Anexo Q e os Anexos H, exigível em sede de IRS, e D em IRC”.

Ora, exigindo a lei aos sujeitos passivos a declaração anual do valor tributável das operações e factos isentos de imposto do selo com a indicação das verbas da TGIS (Anexo Q) cabe à AT promover todas as iniciativas pertinentes no sentido de serem ultrapassadas as atuais insuficiências da informação em exercícios futuros, para obter a discriminação da DF em IS, por natureza e por função. Com efeito, as deficiências detetadas nos sistemas de informação e controlo da DF em IS continuam a constituir-se como verdadeiras limitações à sua rigorosa quantificação e suscitam a pertinência da tomada das ações corretivas necessárias por parte da AT para que essa DF passe a ser devidamente quantificada e relevada no Orçamento de Estado e na Conta Geral do Estado.

### 8.1.2.3. Imposto sobre o Valor Acrescentado

A DF em IVA (€ 94 M) provém, sobretudo, de isenções às “forças armadas e de segurança (€ 34 M) e a “instituições particulares de solidariedade social” (€ 25 M) que operam por restituição de imposto, correspondendo, respetivamente, a 35,7% e 26,7% da DF deste imposto.

A DF em IVA continua subavaliada na medida em que não é quantificada a despesa relativa a todas as operações isentas (v.g. nas operações internas, importações, exportações e transportes internacionais) ou sujeitas a taxa reduzida ou intermédia que visam prosseguir finalidades extrafiscais (v.g. sal, transporte de passageiros, alojamento hoteleiro, vinhos, máquinas agrícolas e espetáculos culturais)<sup>2</sup>.

Em contraditório, a AT alega que “nem todas as isenções são efetivamente despesa fiscal”, o que vem reforçar a importância da completa e rigorosa inventariação dos BF, distinguindo os que são DF dos que são desagravamentos fiscais estruturais. Alega ainda que “foi aprovado um Manual de quantificação da despesa fiscal que acolhe uma metodologia para o cálculo da despesa fiscal inerente às taxas reduzidas” já “utilizada na quantificação da despesa fiscal de IVA, reportada para efeitos do Orçamento de Estado de 2017”. Como referido, só em 26/10/2016 o Ministério das Finanças enviou esse Manual ao Tribunal, sendo a sua aplicação à DF, a partir de 2016, suscetível de oportuno exame.

Para a DF de 2015 permaneceu por realizar a inventariação dos BF e os estudos técnicos necessários para proceder à rigorosa definição das fontes de informação e dos métodos de cálculo da DF em IVA.

---

<sup>1</sup> Nos termos da alínea d) do n.º 2 do art. 14.º do Decreto-Lei 117/2011, de 15/12, e da alínea e) do n.º 2 do art. 2.º do Decreto-Lei 118/2011, de 15/12.

<sup>2</sup> Designadamente as operações isentas previstas nos n.ºs 15 e 30 do art. 9.º, nos art. 13.º e 14.º e operações com finalidades extrafiscais sujeitas a taxa reduzida ou intermédia (v.g. verbas 1.9, 2.14, 2.17 da Lista I e verbas 1.10, 2.5 e 2.6 da Lista II do CIVA).



### 8.1.3. Concentração da despesa fiscal em IRC

A DF em IRC continua concentrada num reduzido número de benefícios e beneficiários.

Quadro 67 – Principais benefícios da despesa fiscal em IRC

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	DF	% DF no Total	DF dos DMB	% DF dos DMB
Fundos de pensões e equiparáveis e outros fundos isentos definitivamente	205	23,3	173	84,6
Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI)	145	16,5	62	42,9
Pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social	140	15,9	2	1,1
Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE)	103	11,7	27	25,8
Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento (CFEI)	69	7,9	8	12,1
Dedução por lucros retidos e reinvestidos pelas PME (DLRR)	47	5,4	3	5,6
Outras Isenções Definitivas	45	5,2	45	98,4
<b>Subtotal da DF em IRC</b>	<b>753</b>	<b>85,9</b>	<b>319</b>	<b>42,3</b>
<b>Total da DF em IRC</b>	<b>877</b>	<b>100,0</b>		

DMB – Dez Maiores Beneficiários.

Fonte: AT.

Os sete BF identificados no quadro anterior originaram € 753 M de DF (86% da DF do imposto), dos quais € 319 M (42%) respeitam aos dez maiores beneficiários (com maior DF por BF). Os BF em IRC atribuídos no âmbito de “fundos de pensões e equiparáveis e outros fundos isentos definitivamente”, do “RFAI” e a “pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social” representam 56% (€ 489 M) da DF em IRC. Da DF por “outras isenções definitivas”, 98% (€ 45 M) respeita aos seus dez maiores beneficiários.

A elevada concentração da DF em IRC suscita a necessidade de reavaliação dos respetivos BF para confirmação, formal e transparente, de que realizam os interesses públicos extrafiscais que determinaram a sua atribuição<sup>1</sup>. Com efeito, a concessão de BF só é justificável desde que vise relevantes motivos económicos ou de justiça social claramente definidos e quantificados.

Cabe ainda sublinhar que a manutenção de BF em IRC que operam por dedução à matéria coletável conduz a vantagens fiscais tanto maiores quanto maior é o rendimento do sujeito passivo<sup>2</sup> pondo em causa a equidade desses benefícios<sup>3</sup>. A recomendação do Tribunal para o Governo rever o regime legal dos BF que operam por dedução à matéria coletável de IRC persiste sem ser acolhida<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Reavaliação “cuja análise deverá ser feita em termos de avaliar a eficácia económico-financeira dos benefícios fiscais, em si mesmos, e no confronto com outras medidas alternativas de intervenção pública, designadamente, mediante o confronto com a eficácia das despesas diretas (subsídios, subvenções e outras participações).” – Vide Nuno Sá Gomes, “Teoria Geral dos Benefícios Fiscais”, Título I, Ponto 1-IV.

<sup>2</sup> Posição também expressa no relatório do Grupo de Trabalho para a avaliação dos BF (Despacho 130/97-XIII, do Ministro das Finanças).

<sup>3</sup> A principal crítica conceptual às deduções à matéria coletável é a falta de equidade fiscal que originam (*upside-down effect*) beneficiando, quase exclusivamente, os contribuintes com maiores rendimentos – Vide Stanley S. Surrey and Paul R. McDaniel, “Tax Expenditures”, Harvard University Press, 1985.

<sup>4</sup> A mais recente é a Recomendação 4 do Relatório de Auditoria 19/2014-2.ª Secção.

O objetivo orçamental da redução do défice público, a elevada concentração da DF em IRC, o tempo já decorrido desde a última reavaliação dos BF (em 2005) e os demais aspetos enunciados conduzem o Tribunal a reiterar a necessidade de se dispor de uma nova reavaliação<sup>1</sup>.

#### 8.1.4. Inadequada relevação da despesa fiscal

A DF é referida no Relatório do OE, estimada no OE (mapa XXI)<sup>2</sup> e relevada na CGE (mapa 42). Porém, continua por relevar de forma completa e apropriada, desde logo, por não serem identificados todos os BF acompanhados da sua justificação económica e social, como a LEO determina<sup>3</sup>. Subsiste, também, a inconsistência entre a previsão da DF no Relatório do OE (€ 7.846 M) e a inscrita no mapa XXI do OE (€ 1.312 M). A DF em IUC foi prevista no Relatório do OE (€ 7 M) mas não consta do respetivo mapa XXI, sendo relevada na CGE de 2015 (€ 8 M)<sup>4</sup>.

A AT reconhece que a diferença de critérios na quantificação da DF entre OE e CGE conduz a resultados divergentes e a constrangimentos na sua comparação, sendo necessário uniformizar procedimentos através de um manual de quantificação da despesa fiscal<sup>5</sup>.

A informação relativa à DF continua a não estar organizada segundo o mesmo critério nos documentos acima referidos (diferentes discriminações e denominações). Em IRS, ISP, IT, IABA e IS, a DF é relevada no mapa XXI do OE de forma agregada com indicação genérica do BF. Em IRC é indicada por tipo/modalidade técnica. Em IVA e ISV, é relevada por referência à norma ou ao diploma legal que prevê o respetivo BF<sup>6</sup>. Apesar das melhorias evidenciadas na relevação da DF na CGE – a DF em IRC passou a ser desagregada por BF – a DF em ISV mantém-se relevada de forma agregada com indicação genérica do BF (v.g. “*outros benefícios*” representam 7,1% (€ 2 M) da DF desse imposto).

As deficiências da informação orçamental sobre a DF também se verificam na previsão do aumento de € 61 M no Relatório do OE para 2015<sup>7</sup>: a DF relevada na CGE em 2014 foi de € 1.920 M e a prevista no mapa XXI do OE para 2015 de € 1.312 M (menos 31,6%) e, por sua vez, a DF relevada na CGE de 2015 foi de € 2.162 M, mais 12,6% face a 2014.

A inconsistência da informação sobre a DF, sobretudo entre relatórios e respetivas leis do OE, em incumprimento da LEO<sup>8</sup>, inviabiliza a comparação entre a DF orçamentada e a efetivamente realizada, que o PCGE deve comportar<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> Vide pontos 4.4.1, 6 e Recomendação 7 do Relatório de Auditoria n.º 19/2014-2.ª Secção.

<sup>2</sup> A LEO determina, ainda, a inclusão na LOE de um mapa orçamental sobre “*Receitas tributárias cessantes dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e da segurança social*” – art. 32.º

<sup>3</sup> Nos termos da alínea t) do n.º 1 do art. 37.º da LEO.

<sup>4</sup> A DF em IUC já é apresentada no mapa XXI que integra a Lei 7-A/2016, de 30/03 (OE 2016).

<sup>5</sup> Só em 26/10/2016 o Ministério das Finanças enviou ao Tribunal o “Manual de Quantificação da Despesa Fiscal” aprovado pela AT, sendo a sua aplicação à DF, a partir de 2016, suscetível de oportuno exame.

<sup>6</sup> O Mapa XXI que integra a Lei 7-A/2016, de 30/03 (OE 2016) já apresenta a DF por BF e respetiva disposição legal.

<sup>7</sup> Os Relatórios do OE de 2012 a 2015 não observam o disposto na LEO por não conterem a apresentação e a justificação da DF inscrita nos mapas da LOE, nem atenderem a que “*as variáveis utilizadas nas previsões macroeconómicas e orçamentais constantes do relatório devem ter presente os resultados dos anteriores desempenhos em matéria de previsões e os cenários de risco pertinentes*” - vide alínea g) do art. 36.º da LEO.

<sup>8</sup> Visto que, nos termos da LEO, o Relatório do OE contém a apresentação e justificação da política orçamental proposta (n.º 1 do art. 36.º) que é expressa nos mapas orçamentais que integram a respetiva LOE.

<sup>9</sup> Nos termos do art. 41.º da Lei 98/97, de 26/08.





luis  
A. T. L.  
H.

Para assegurar essa comparabilidade é necessário que a DF<sup>1</sup> apenas contenha a previsão e a estimativa das receitas cessantes em virtude de BF (desagravamentos fiscais excecionais) sem lhes adicionar perdas de receita provenientes de desagravamentos fiscais estruturais<sup>2</sup>.

Em contraditório a AT reconheceu que *“estas divergências, conduzem, naturalmente, a que não seja possível comparar diretamente os valores constantes no Relatório do OE, no mapa XXI do OE e na CGE”*.

O CBF, criado com o objetivo de identificar os BF e caracterizar e discriminar a respetiva DF<sup>3</sup>, ainda não foi revisto (apesar de se prever a sua atualização anual) de forma a considerar a sistematização dos BF constante do EBF, incluindo todas as tipologias, modalidades e funções da DF. Essa falta de atualização torna-o um instrumento inadequado para classificar de forma transparente e uniforme a DF, impedindo a sua quantificação rigorosa e o seu controlo eficaz, face ao atual sistema fiscal. Neste contexto, o MF refere<sup>4</sup> que a sistematização e inventariação dos BF no âmbito do manual de quantificação da despesa fiscal *“servirá de base a uma proposta de atualização do Classificador de Benefícios Fiscais”*.

A DF que não foi discriminada por *“função/finalidade”* sendo imputada à rubrica residual *“Outros”* da função *“Assuntos económicos”* relevada na CGE de 2015 (€ 267 M) cresceu 51,6 % (€ 91 M) face a 2014. Em contraditório a AT salienta *“as já reconhecidas limitações do atual Classificador da Despesa Fiscal”* que *“extravasam o âmbito das competências da AT, conduzindo à integração nas sub-rubricas “outros” de um conjunto alargado de BF que apesar de terem a DF individualmente calculada, não têm rubrica específica no classificador”*. Subsistem ainda montantes elevados de DF por discriminar (31,5% em IRS e 20,2% em ISV), o que prejudica a apreciação da eficiência e eficácia dos BF na prossecução dos objetivos extrafiscais que determinaram a sua atribuição<sup>5</sup>.

Os princípios e regras orçamentais constantes da LEO (v.g. unidade e universalidade, não compensação e especificação) obrigam à relevação no OE e na CGE de todas as receitas do Estado, incluindo a dedução das receitas cessantes em virtude de BF (DF). A relevação da DF pela AT evidencia apenas o valor líquido da receita tributária, não permitindo conhecer as parcelas da operação que lhe deram origem – a receita fiscal bruta e a DF.

A transparência das contas públicas no domínio da receita cessante por BF depende da integral relevação e adequada discriminação da DF no OE e na CGE. Ora, a contabilização das receitas do Estado compete às respetivas entidades administradoras que, nos termos legais, são responsáveis por registar as tempestivamente as operações contabilísticas no Sistema de Gestão de Receitas (SGR).

Porém, apesar de a AT ser a entidade administradora das receitas fiscais, não regista a receita cessante por BF no SGR (exceto a DF em IVA que opera por restituição de imposto), nem dispõe de sistema de informação contabilístico que assegure tal registo, prejudicando a relevação integral, fiável e tempestiva daquela perda de receita no OE e na CGE. O MF reportou que a adequada articulação entre a DGO e a AT, para assegurar a integral relevação e apropriada discriminação da DF no OE, no SGR e na CGE, continuava a ser *“matéria em análise”*, não referindo nem os termos nem o cronograma desse estudo<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Vide *“Portugal Fiscal Transparency Evaluations”*, Fundo Monetário Internacional – Relatório do País n.º 14/306.

<sup>2</sup> Vide 8.1.5. do Parecer sobre a CGE de 2012.

<sup>3</sup> Vide Deliberação 1447/2007 do Conselho Superior de Estatística, de 27/07.

<sup>4</sup> Resposta do MF, de 14/4/2016, sobre o acolhimento da Recomendação 5 do Relatório de Auditoria 19/2014-2.ª Secção.

<sup>5</sup> O OE não comporta a justificação económica e social dos BF prevista na alínea t) do n.º 1 do art. 37.º da LEO.

<sup>6</sup> Resposta do MF, de 12/10/2016, sobre o acolhimento da Recomendação 6 do Relatório de Auditoria 24/2015-2.ª Secção.

### 8.1.5. Deficiente controlo dos benefícios fiscais contratuais ao investimento

O regime dos benefícios fiscais contratuais ao investimento (BFCI) encontra-se regulado no Código Fiscal do Investimento (CFI)<sup>1</sup> que unificou o procedimento aplicável à contratualização dos BF a atribuir às empresas que promovam projetos de investimento.

A atribuição de BFCI visa fundamentalmente a promoção da competitividade da economia portuguesa e a manutenção de um contexto fiscal mais favorável ao investimento, permitindo, cumulativamente, um crédito em IRC, a isenção ou redução de IMI e de IMT e, ainda, a isenção de IS, calculado pela aplicação de uma percentagem máxima de 25% sobre as aplicações relevantes do projeto efetivamente realizadas.

Com o CFI foi criado um organismo para “*unificar e simplificar todo o procedimento associado à concessão, acompanhamento, renegociação e resolução dos contratos envolvidos*”, denominado por Conselho de Coordenação dos Incentivos Fiscais ao Investimento (doravante Conselho e antes CICIFI).

O CFI confere ao Conselho competências de coordenação dos procedimentos associados à concessão, acompanhamento, renegociação e resolução dos BFCI. Contudo, subsiste a falta de um sistema de informação, integrado e centralizado, sobre todas as candidaturas e contratos de concessão de BFCI, o que configura uma limitação à apreciação da integralidade, integridade e fiabilidade dos diferentes sistemas de informação e controlo implementados pelas entidades gestoras (AICEP/IAPMEI).

Com efeito, da atualização do exame sobre as deficiências dos sistemas de informação e controlo dos contratos de concessão de BF ao investimento<sup>2</sup> (deficiências que motivaram as observações formuladas nos anteriores PCGE) conclui-se o seguinte:

- ◆ Inexistência de um sistema de informação e controlo integrado e centralizado sobre os contratos de concessão de BF ao investimento.
- ◆ Falta de integralidade, integridade e fiabilidade dos sistemas de informação e controlo dos BFCI em uso nas entidades gestoras (AICEP/IAPMEI).
- ◆ Deficiente exercício das competências do Conselho e das restantes entidades envolvidas (fixadas no CFI e nos regimes legais aplicáveis), bem como do cumprimento das respetivas disposições em matéria de apreciação dos processos de candidatura, formalização, controlo e fiscalização de contratos fiscais associados a projetos de investimento.
- ◆ Insuficiência e desatualização de normas emanadas pelo Conselho que permitam garantir a uniformidade, celeridade, eficiência e eficácia dos procedimentos a desenvolver por todas as entidades envolvidas no processo de concessão de BFCI.
- ◆ Falta de informação sobre a anulação dos BFCI em contratos resolvidos, bem como do registo da respetiva receita fiscal não arrecadada e dos juros compensatórios decorrente de BFCI efetivamente utilizados.
- ◆ Inexistência de um controlo sistemático e articulado dos processos de candidatura e dos contratos de BFCI celebrados.

---

<sup>1</sup> O CFI aprovado pelo Decreto-Lei 249/2009, de 23/09, e republicado pelo Decreto-Lei 82/2013, de 17/06, foi revogado em 05/11/2014 pelo Decreto-Lei 162/2014, de 31/10, que aprovou um novo CFI.

<sup>2</sup> Os trabalhos envolveram a formulação de questionários e exame das respostas dos serviços responsáveis, tendo sido examinada informação prestada pela AT, pelo Conselho, pela AICEP e pelo IAPMEI.



*Handwritten signature*

Foram examinados 202 contratos de concessão de BFCI (€ 929 M) correspondentes aos contratos em vigor, no final de 2015, acrescidos daqueles que findaram<sup>1</sup> ou foram resolvidos<sup>2</sup> desde 2010<sup>3</sup>. A situação dos contratos, os respetivos montantes de BFCI contratualizados e as ações de controlo realizadas para avaliação do «Grau do Cumprimento dos Objetivos Contratuais» (GCC) constam do quadro seguinte.

**Quadro 68 – Situação dos contratos de concessão de Benefícios Fiscais ao Investimento**

(em milhões de euros)

Ano do Contrato	Situação dos Contratos no final de 2015								Avaliações do GCC em 2015			
	EM VIGOR		FINDO		RESOLVIDO		Total		Conselho	AICEP	IAPMEI	Total
	Nº	Limite de BF	Nº	Limite de BF	Nº	Limite de BF	Nº	Limite de BF	Nº	Nº	Nº	
≤ 2009 (*)	17	355,3	42	229,6	23	109,7	82	694,6	12	8	-	20
2010	23	41,5	8	7,2	4	7,3	35	56,0	3	-	1	4
2011	10	11,2	-	-	1	0,6	11	11,8	-	2	-	2
2012	17	34,0	10	8,4	1	1,7	28	44,1	2	-	-	2
2013	29	67,7	-	-	-	-	29	67,7	-	-	-	-
2014	16	47,9	1	7,0	-	-	17	54,8	-	-	-	-
2015	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>112</b>	<b>557,5</b>	<b>61</b>	<b>252,2</b>	<b>29</b>	<b>119,2</b>	<b>202</b>	<b>928,9</b>	<b>17</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>28</b>
% Total	55	60	30	27	15	13	100	100	61	36	3	100

(\*) Contratos celebrados em ano anterior a 2010 e em vigor a 01/01/2010.

Fonte: Conselho, AICEP e IAPMEI.

No final do ano de 2015, 55% dos contratos apreciados e 60% dos BFCI concedidos correspondiam a contratos em vigor (112 contratos que atribuíram € 558 M de BF).

Acresce que o Conselho, desde 2010, deliberou sobre a extinção da relação contratual relativa a 90 contratos (€ 371 M de BF), 29 dos quais (€ 119 M) contratos “resolvidos” por incumprimento atempado das obrigações fiscais e contributivas, visto não terem sido cumpridos os objetivos e condições estabelecidos no contrato ou terem sido prestadas informações falsas. Em 2015 foram concluídas 28 ações de acompanhamento e controlo dos contratos de BFCI, das quais 17 foram realizadas pelo Conselho, 10 pela AICEP e 1 pelo IAPMEI. Destas ações, 18 correspondem à avaliação final dos contratos (quando atingido o respetivo prazo de fim dos BFCI ou a efetiva utilização do total dos BFCI contratualizados) e as restantes à avaliação do GCC (na vigência dos mesmos). A inexistência de normas específicas, aprovadas pelo Conselho, que regulem os procedimentos para a avaliação dos contratos, nomeadamente quanto à iniciativa da avaliação e momento em que ocorre, aos meios de comprovação da informação prestada pelos promotores e ao prazo para a aprovação do respetivo relatório pelo Conselho, concorre para o reduzido número de avaliações efetuadas, a avaliação extemporânea (inexistência de avaliação nos anos de medição em contrato ou muito após essa data, incluindo a data de fim do contrato) e a inexistência dos respetivos relatórios de avaliação, sendo estes substituídos por “decisão do Conselho/parecer de audição fiscal” (anexo à ata da reunião do Conselho)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> A situação “Findo” aplica-se a um contrato que já não está ativo porque se atingiu o período ou os objetivos contratados.

<sup>2</sup> A situação “Resolvido” aplica-se a um contrato que já não está ativo porque não foram cumpridas atempadamente as obrigações fiscais e contributivas ou não foram cumpridos os objetivos e condições estabelecidos no contrato ou, ainda, por terem sido prestadas informações falsas (nos termos do art. 10.º do CFI).

<sup>3</sup> O universo de contratos examinados corresponde ao período de exercício de funções dos membros do Conselho (desde 2010), independentemente do regime legal aplicável à data da respetiva celebração do contrato.

<sup>4</sup> Como consta do quadro anterior, 20 das 28 avaliações realizadas em 2015 respeitaram a contratos celebrados até 2009.

Quanto aos contratos “resolvidos” e aos procedimentos de controlo destinados a assegurar os efeitos<sup>1</sup> decorrentes dessa resolução, designadamente quanto à obrigação de pagamento das importâncias correspondentes às receitas não arrecadadas, acrescidas de juros compensatórios<sup>2</sup>, conclui-se que, para além da inexistência de informação completa e fiável sobre os montantes dos BFCI efetivamente utilizados por cada contrato e por imposto, também não são discriminados os respetivos registos da liquidação e cobrança da receita fiscal e dos juros compensatórios. Acresce que a AT, no âmbito do controlo dos BFCI, não realizou ações específicas visando liquidar e cobrar as importâncias correspondentes às receitas fiscais devidas (por contratos resolvidos)<sup>3</sup> nem instituiu procedimentos para cumprir esse objetivo, pelo que continua a faltar um controlo sistemático e tempestivo desses contratos.

Visando apreciar o impacto do novo CFI e o apuramento dos constrangimentos subjacentes à ausência de contratos celebrados em 2015, os sistemas de informação e controlo dos BFCI foram, também, objeto de exame quanto ao cumprimento dos procedimentos e dos prazos legais<sup>4</sup> para apreciação dos respetivos processos de candidatura. Com base na informação prestada foram formalizadas 44 candidaturas até 31/12/2015. Em 30/06/2016 32 (73%) candidaturas encontravam-se “em análise” (em média, há 245 dias úteis<sup>5</sup>), 23 sem qualquer registo processual e 9 a aguardar a decisão final do Conselho. O Conselho pronunciou-se sobre 7 candidaturas (16%), tendo decidido pela não elegibilidade de 3 e aprovado as restantes 4. Registou-se ainda a desistência, por parte dos promotores, de 5 candidaturas (11%) sem qualquer registo processual (em média, essas desistências ocorreram 136 dias úteis após a apresentação das respetivas candidaturas).

Ora, o prazo fixado no CFI para a submissão dos processos para decisão final do Conselho é de 40 dias úteis contados da data de apresentação das candidaturas, suspendendo-se sempre que se aguarde por esclarecimentos (que não deverão exceder os 10 dias úteis sob pena de se considerar haver desistência do procedimento) e ou resposta a consultas setoriais (também de 10 dias úteis). Uma vez submetido ao Conselho um processo de candidatura a BF, este tem um prazo de 60 dias úteis para se pronunciar, que será suspenso caso solicite esclarecimentos adicionais às entidades gestoras.

Verifica-se, assim, que os prazos fixados no CFI para a apreciação dos processos de candidatura a BF não estão a ser respeitados o que afeta negativamente o impacto do CFI no incentivo ao investimento e à criação de emprego.

Em contraditório, o Conselho alega que *“não é possível deixar de atender à complementaridade que, de facto, em geral existe entre benefícios fiscais e incentivos de natureza financeira (...) que constitui uma das principais razões para a criação do CCIFI”* e também que *“os prazos consagrados na legislação aplicável não são compatíveis com a tramitação que se tem que efetuar para controlar o limite de auxílios regionais e para assegurar que o projeto se encontra adequadamente financiado”*.

O legislador fixou requisitos (condições de elegibilidade) e prazos muito concretos para a sua verificação pelas diversas entidades competentes. Estas têm de estar em posição de justificar as decisões que tomam e os prazos em que o fazem – caso a caso e como adequado aos objetivos de desenvolvimento económico que prosseguem. Cabe a essas entidades promover as eventuais alterações legislativas relativamente aos prazos que a lei lhes fixa. Ao Tribunal cumpre apreciar o respetivo desempenho.

---

<sup>1</sup> Nos termos do n.º 1 do art. 21.º do CFI.

<sup>2</sup> Nos termos do art. 35.º da LGT.

<sup>3</sup> No caso de não ter havido pagamento voluntário, nos termos do n.º 2 do art. 21.º do CFI.

<sup>4</sup> Nos termos do art. 15.º do CFI.

<sup>5</sup> Apesar de não terem sido pedidos esclarecimentos aos promotores nem terem sido consultadas entidades setoriais, só foram submetidas pelas entidades gestoras a decisão final do Conselho, em média, 105 dias úteis após a data de candidatura.



luis  
R. T. L.  
H.

## 8.2. Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis

Os apoios financeiros não reembolsáveis pagos nos três últimos anos, pela administração central (serviços integrados e SFA excluindo a CGA), a entidades não pertencentes ao sector público administrativo, correspondentes às classificações económicas *subsídios* e *transferências correntes e de capital*, constam do quadro seguinte:

Quadro 69 – Apoios financeiros não reembolsáveis (2013-2015)

(em milhões de euros)

Sectoros destinatários	2013	2014	2015	Δ 2014/2015	
				Valor	%
Empresas públicas (excluindo as EPR)	384	227	69	-158	-69,5
Empresas privadas	905	1 068	999	-68	-6,4
Bancos (*)	83	80	63	-16	-20,6
Companhias de seguros	34	44	37	-7	-16,0
Instituições sem fins lucrativos (ISFL)	715	704	665	-40	-5,6
Famílias (**) (excluindo transf. da CGA)	1 079	955	791	-165	-17,3
<b>Total dos apoios</b>	<b>3 200</b>	<b>3 078</b>	<b>2 624</b>	<b>-454</b>	<b>-14,8</b>
<i>Total da despesa da Administração Central</i>	<i>64 854</i>	<i>71 372</i>	<i>65 754</i>		
<i>Total dos Apoios/Total da Despesa (%)</i>	<i>4,9</i>	<i>4,3</i>	<i>4,0</i>		

(\*) Sobretudo bonificações de juros à habitação própria. Por não considerar a despesa em *ativos financeiros*, não inclui apoios ao setor financeiro [em 2013, € 950 M (líquido da recompra de CoCos no próprio ano) da capitalização do Banif; em 2014, € 3.900 M, do empréstimo ao Fundo de Resolução (a que acrescem € 1.000 M de outros recursos do Fundo) para a resolução do BES; em 2015, € 2.255 M para a resolução do Banif].

(\*\*) Inclui empresários em nome individual.

Nota – No quadro:

- Em "empresas públicas" são consideradas apenas as não-EPR – cfr. ponto 6 sobre os fluxos com o setor público empresarial, incluindo as EPR. Em 2014, por não consubstanciar apoio financeiro, não inclui a entrega da contribuição sobre o sector bancário cobrada pelo Estado (€ 287 M) ao Fundo de Resolução, que passou a integrar o subsector dos SFA em 2015. Por não considerar *ativos financeiros*, não inclui aumentos de capital e empréstimos a empresas públicas - cfr. ponto 6 do PCGE do ano respetivo.
- Em "famílias", por não consubstanciar apoios financeiros, não inclui as transferências da CGA (pensões e outros abonos) nos montantes de € 9.214 M (em 2013), € 9.343 M (2014) e € 9.522 (2015).

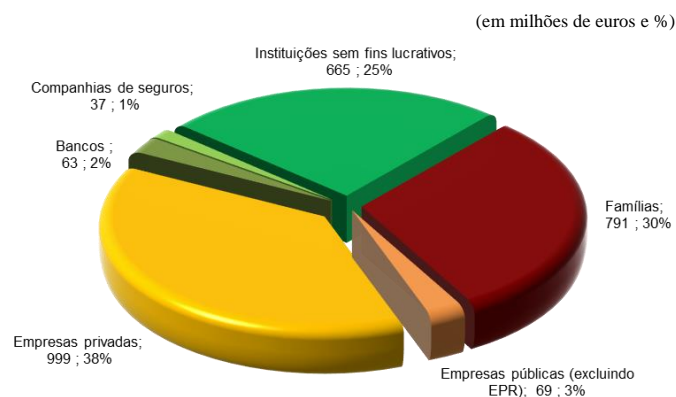
Fonte: Sistema de informação e gestão orçamental (SIGO).

Em 2015, esses apoios totalizaram € 2.624 M, menos € 454 M (14,8%) que no ano anterior. A redução verificou-se essencialmente nos apoios contabilizados pelo IFAP, menos € 414 M (46,2%), quer devido à diminuição das verbas recebidas da União Europeia resultante do encerramento do Quadro Comunitário 2007-2013, quer pelo facto de verbas recebidas por conta do novo Quadro 2014-2020 (PDR 2020) terem sido registadas em operações extraorçamentais, neste primeiro ano, tal como os pagamentos a beneficiários. A este propósito, o Relatório da CGE 2015 refere: “A grande maioria da execução do corrente ano teve uma taxa de comparticipação comunitária de 100%, tendo em conta o facto do regulamento do FEADER estabelecer a comparticipação total para os primeiros 500 milhões de euros (verba esgotada no mês de dezembro)”<sup>1</sup>. Porém, este argumento de natureza meramente quantitativa, que é o facto de os primeiros projetos até ao montante acumulado de € 500 M serem financiados a 100% por fundos comunitários, não é suficientemente consistente para que aquelas verbas provenientes de dinheiros comunitários sejam registadas à margem do OE e da CGE.

<sup>1</sup> Acrescentando que: “No quadro comunitário anterior” [tais verbas não eram registadas em operações extraorçamentais porque] “a comparticipação comunitária não era total, encontrando-se o IFAP a executar políticas públicas nacionais cofinanciadas, implicando, enquanto organismo intermediário dos fluxos financeiros para entidades fora das Administrações Públicas, o registo em receita e despesa efetiva (ponto 2 do n.º 70 da Circular 1376, série A, da DGO, de 18/07/2014 – preparação do OE 2015).

Esses apoios representaram 4,0% da despesa consolidada da administração central<sup>1</sup> e tiveram a seguinte distribuição por sector beneficiário:

**Gráfico 17 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros em 2015**



Fonte: Sistema de informação e gestão orçamental (SIGO).

Por classificação económica e por sector institucional, os apoios financeiros da administração central tiveram a seguinte distribuição em 2015:

**Quadro 70 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por classificação económica (2015)**

(em milhões de euros)

Sector / Classificação Económica	Subsídios	Transferências correntes	Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas (excluindo as EPR)	37	18	14	69	2,6%
Empresas privadas	374	435	191	999	38,1%
Bancos	61	2	-	63	2,4%
Companhias de seguros	-	37	-	37	1,4%
Instituições sem fins lucrativos	168	369	128	665	25,3%
Famílias (*) (excluindo transf. da CGA)	661	661	70	791	30,1%
<b>Total dos apoios</b>	<b>699</b>	<b>1 522</b>	<b>403</b>	<b>2 624</b>	<b>100,0%</b>
<b>(%)</b>	<b>26,6</b>	<b>58,0</b>	<b>15,4</b>	<b>100,0</b>	

(\*) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Sistema de informação e gestão orçamental (SIGO).

Na despesa em apoios financeiros não reembolsáveis, a maior parte foi concedida a título de *transferências correntes* (58,0%), seguindo-se *subsídios* (26,6%) e *transferências de capital* (15,4%). A sua atribuição concentrou-se em três Ministérios, que representaram 71,5% do total: Educação e Ciência € 767 M (29,2%); Solidariedade, Emprego e Segurança Social € 600 M (22,9%); Agricultura e do Mar € 508 M (19,4%). Os serviços integrados executaram € 713 M (27,2%) e os SFA € 1.911 M (72,8%), identificando-se no quadro seguinte as principais entidades pagadoras.

<sup>1</sup> Cfr. ponto 3.4.



## Quadro 71 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por entidade pagadora

(em milhões euros)

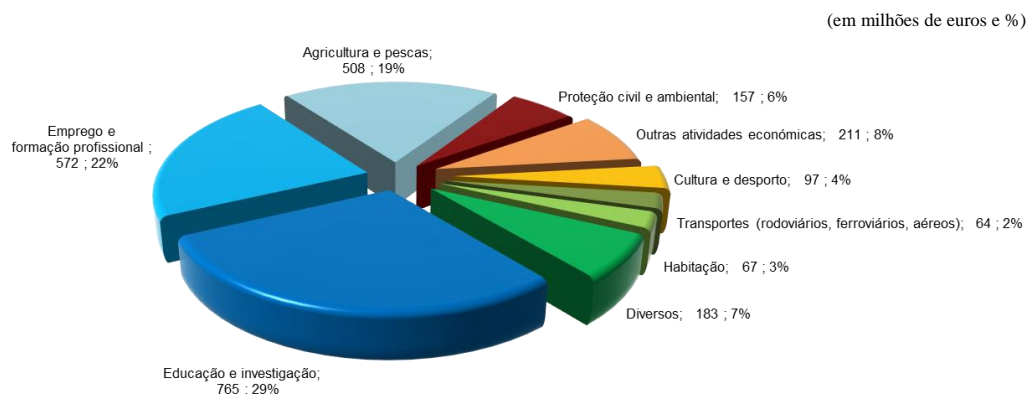
Serviços Integrados		Serviços e Fundos Autónomos		Total
<b>Empresas públicas</b>	<b>45</b>	<b>Empresas públicas</b>	<b>24</b>	<b>69</b>
DGTF – Comunicação social (Lusa)	13	IGFEJ	22	
DGTF – Transportes aéreos (SATA)	11	IFAP	5	
DGTF – Transportes rodoviários (Carris e STCP)	6	Fundação para a Ciência e Tecnologia	3	
DGTF – Espetáculos culturais (TNDM II)	4	Outros	7	
Outros	11			
<b>Empresas privadas</b>	<b>280</b>	<b>Empresas privadas</b>	<b>720</b>	<b>999</b>
Ministério da Educação – Ensino privado, cooperativo, profissional	247	IEFP	318	
DGTF – Transportes ferroviários	9	IFAP	223	
DGTF – Transportes rodoviários	8	Fundo Português de Carbono	79	
Outros	16	IAPMEI	51	
		AICEP	15	
		Instituto do Cinema e do Audiovisual	12	
		Instituto de Turismo	9	
		Outros	9	
<b>Bancos</b>	<b>60</b>	<b>Bancos</b>	<b>3</b>	<b>63</b>
DGTF – Bonificação e compensação de juros	59	IEFP	3	
DGTF – Outros	1			
<b>Companhias de seguros e fundos de pensões</b>	<b>-</b>	<b>Companhias de seguros e fundos de pensões</b>	<b>37</b>	<b>37</b>
		Fundo de Acidentes de Trabalho	31	
		IFAP	6	
<b>Instituições sem fins lucrativos</b>	<b>67</b>	<b>Instituições sem fins lucrativos</b>	<b>598</b>	<b>665</b>
Ministério da Educação e Ciência	28	IEFP	129	
PCM – Secretaria Geral e serviços da área da cultura	16	IFAP	102	
Outros	23	Autoridade Nacional de Proteção Civil	77	
		Fundação para a Ciência e Tecnologia	76	
		Instituto Português do Desporto e Juventude	46	
		Instituto Nacional de Emergência Médica	30	
		Instituto de Turismo	28	
		Assembleia da República	23	
		IAPMEI	18	
		Fundo de Fomento Cultural	14	
		Camões – Instituto da Cooperação e da Língua	6	
		Outros	47	
<b>Famílias</b>	<b>261</b>	<b>Famílias</b>	<b>529</b>	<b>791</b>
Ministério da Educação e Ciência – Ensino superior	140	IFAP	145	
Ministério da Educação e Ciência – Ensino não superior	65	Fundação para a Ciência e a Tecnologia	111	
DGTF – Subsídio de mobilidade	15	IEFP	107	
Ministério das Finanças – Arrendamento urbano	13	Universidades e serviços de ação social	78	
Outros	28	Fundos Acidentes de Trabalho e Garantia Automóvel	23	
		SCM de Lisboa	22	
		Centros de formação profissional	14	
		Outros	29	
<b>Subtotal</b>	<b>713</b>	<b>Subtotal</b>	<b>1 911</b>	<b>2 624</b>

Nos serviços integrados destacam-se os apoios atribuídos pelo Ministério da Educação e Ciência a empresas do ensino privado e cooperativo (€ 247 M) e a famílias (€ 295 M).

No subsector dos SFA sobressaem o IEFP (€ 558 M), o IFAP (€ 482 M), a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 190 M), a Autoridade Nacional de Proteção Civil (€ 77 M), o Fundo Português de Carbono (€ 79 M), o IAPMEI (€ 71 M) e o Instituto Português do Desporto e Juventude (€ 47 M), que, em conjunto, concederam 78,8% dos apoios pagos por este subsector.

O gráfico seguinte evidencia as áreas destinatárias de apoios financeiros, em 2015:

**Gráfico 18 – Distribuição dos apoios financeiros por áreas – 2015**



Fonte: Sistema de informação e gestão orçamental (SIGO).

Em 2015, a principal área beneficiária de apoios foi a “educação e investigação” com € 765 M (29,2%) [onde se destacam os apoios no âmbito dos estabelecimentos de ensino não superior, serviços auxiliares de ensino (€ 479 M) e os atribuídos pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 190 M)]. Seguiu-se o “emprego e formação profissional” com € 572 M (21,8%), pagos sobretudo pelo IEFP (€ 558 M). A área da “agricultura e pescas”, habitualmente beneficiária de maiores montantes, baixou de € 918 M (29,9% do total), em 2014, para € 508 M (19,3%), em 2015, essencialmente pela redução verificada no IFAP, pelo motivo anteriormente referido.

\*

Nos termos da Lei 64/2014, de 27/08<sup>1</sup> (art. 4.º) a generalidade dos apoios financeiros referidos neste ponto, pagos em 2015, bem como outros benefícios, deveria ter sido objeto de publicitação no sítio na Internet da IGF<sup>2</sup>, até finais de fevereiro de 2016, o que não se verificou.

Ouvido em contraditório, o Ministro das Finanças não se pronunciou sobre esta matéria.

<sup>1</sup> Regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares.

<sup>2</sup> Através de listagem, anual, com indicação da entidade concedente, identificação do beneficiário, do montante transferido ou do benefício auferido, da data da decisão, da sua finalidade e do fundamento legal. A obrigatoriedade de publicitação não inclui: subvenções de carácter social (como as prestações do sistema de segurança social e as bolsas de estudo); subsídios, subvenções, ajudas, incentivos ou donativos cuja decisão de atribuição se restrinja à mera verificação objetiva dos pressupostos legais; resultantes de contratos ao abrigo do Código dos Contratos Públicos.



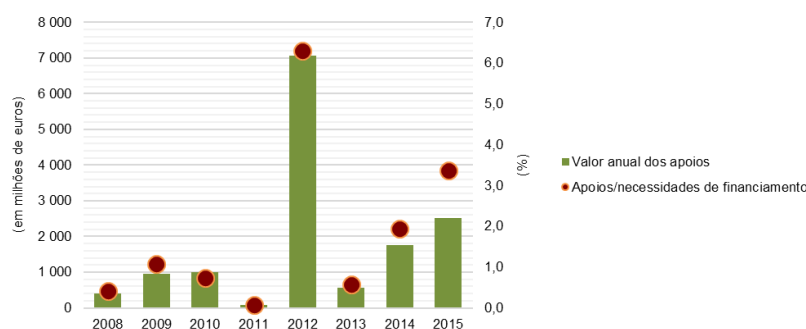


*Handwritten signature*

### CAIXA 4 – APOIOS PÚBLICOS AO SECTOR FINANCEIRO

O esforço financeiro resultante das intervenções públicas, destinadas a apoiar o sistema financeiro nacional no seguimento da crise financeira internacional, iniciada em 2007, constituiu um encargo elevado para o erário público num contexto de finanças públicas deficitárias. O peso desse encargo variou de ano para ano entre um mínimo de 0,1% das necessidades de financiamento da CGE em 2011 e um máximo de 6,3% em 2012, como se mostra no gráfico 1. Em 2015, o peso foi de 3,4%.

**Gráfico 19 – Valor dos apoios em % das necessidades de financiamento da CGE 2008-2015**



O âmbito da presente análise<sup>1</sup> é o dos fluxos entre as entidades públicas que concederam apoios (a DGTF, o Fundo de Garantia de Depósitos (FGD), o do Sistema de Indemnização aos Investidores (SII) e o Fundo de Resolução (FR)) e os bancos beneficiários, neles se incluindo as sociedades veículo resultantes do desmembramento do BPN e da resolução do Banif.

A generalidade dos valores aqui utilizados, constam deste e de anteriores Pareceres do Tribunal e apontam para que em termos brutos, no período 2008-2015, as despesas públicas com sector financeiro atingiram € 20.365,5 M (11% do PIB de 2015), tendo por sua vez gerado receitas no montante de € 6.018,0M (3% do PIB de 2015). Nesse período os fluxos líquidos para o sector financeiro atingiram € -14.347,5 M (8% do PIB de 2015).

**Quadro 72 – Fluxos com o Sector Financeiro Nacional - 2008-2015 (por tipo e entidade beneficiária)**

(em milhões de euros)

Instrumentos	CGD	BCP	BES/NB	BPI	BPN (a)	BPP	Banif (b)	Outros (c)	Total
<b>Receitas de capital (1)</b>	<b>0,0</b>	<b>2 250,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1 500,0</b>	<b>40,0</b>	<b>0,0</b>	<b>275,0</b>	<b>0,0</b>	<b>4 065,0</b>
CoCos		2 250,0		1 500,0			275,0		4 025,0
Ações					40,0				40,0
<b>Despesas de capital (2)</b>	<b>3 600,0</b>	<b>3 000,0</b>	<b>4 900,0</b>	<b>1 500,0</b>	<b>3 277,3</b>	<b>451,0</b>	<b>3 355,1</b>	<b>0,0</b>	<b>20 083,4</b>
Empréstimos					2 440,4		489,0		2 929,4
CoCos	900,0	3 000,0		1 500,0			400,0		5 800,0
Ações	2 700,0		4 900,0		690,0		2 466,1		10 756,1
Garantias					146,9	451,0			597,9
Saldo de capital (3)=(1)-(2)	-3 600,0	- 750,0	-4 900,0	0,0	-3 237,4	- 451,0	- 3 080,1	0,0	-16 018,4
<b>Receitas correntes (4)</b>	<b>523,0</b>	<b>839,9</b>	<b>250,6</b>	<b>167,5</b>	<b>51,0</b>	<b>14,2</b>	<b>102,0</b>	<b>4,8</b>	<b>1 953,0</b>
CoCos	273,1	622,3		167,5			52,00		1 114,8
Ações	69,8	11,4							81,1
Garantias	180,2	206,3	250,6		51,0	14,2	50,0	4,8	757,1

(...)

<sup>1</sup> Os valores aqui indicados para o BPN diferem dos apresentados na Caixa 5, que, ao considerar as sociedades veículo do BPN como integrantes do Estado, consolida os fluxos entre elas e a DGTF e apresenta os fluxos entre a CGD e aquelas sociedades.

(...)

(em milhões de euros)

Instrumentos	CGD	BCP	BES/NB	BPI	BPN (a)	BPP	Banif (b)	Outros (c)	Total
<b>Despesas correntes (5)</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	62,9	219,3	0,0	0,0	282,1
Ações					62,9				62,9
Garantias						219,3			219,3
Saldo corrente (6)=(4)-(5)	523,0	839,9	250,6	167,5	-11,9	-205,1	102,0	4,8	1 670,9
Total das receitas (7)=(1)+(4)	523,0	3 089,9	250,6	1 667,5	91,0	14,2	377,0	4,8	6 018,0
Total das despesas (8)=(2)+(5)	3 600,0	3 000,0	4 900,0	1 500,0	3 340,2	670,2	3 355,1	0,0	20 365,5
<b>Saldo Global (9)=\$((7)-(8))</b>	<b>-3 077,0</b>	<b>89,9</b>	<b>-4 649,4</b>	<b>167,5</b>	<b>-3 249,3</b>	<b>-656,1</b>	<b>-2 978,0</b>	<b>4,8</b>	<b>-14 347,5</b>

<b>Garantias: responsabilidades efetivas em 31/12/2015</b>			<b>3 500,0</b>		<b>3 097,8</b>		<b>746,0</b>		<b>7 343,8</b>
------------------------------------------------------------	--	--	----------------	--	----------------	--	--------------	--	----------------

(a) Inclui as sociedades veículo PARPARTICIPADAS, PARUPS e PARVALOREM.

(b) Banif, Banif Banco de Investimento e Oitante.

(c) Banco Invest, Banco Mais e Finantia.

Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE e PCGE.

As principais intervenções ocorridas no período 2008-2014 foram sumariadas no PCGE2014. Em 2015 (Quadro 73) os novos apoios públicos ao sistema financeiro tiveram origem na resolução do Banif (criação da Oitante e capitalização do Banif<sup>1</sup>, € 2.255,1 M, e garantia/contragarantia<sup>2</sup> prestada a uma emissão de obrigações, € 746 M) e em novos empréstimos às sociedades veículo do BPN, no valor de € 408,5 M. Foi ainda subscrito um aumento de capital da PARPARTICIPADAS no valor de € 52,5 M e, da execução da garantia aos subscritores de produtos de rendimento garantido do BPP, resultou uma despesa no valor de € 2,8 M. O saldo das receitas e despesas associadas às medidas de consolidação do sistema financeiro, em 2015, é de € -2.525,5 M.

#### Quadro 73 – Fluxos com o Sector Financeiro Nacional – 2015 (por tipo e entidade beneficiária)

(em milhões de euros)

Instrumentos	CGD	BCP	BES/NB	BPI	BPN (a)	BPP	Banif (b)	Outros (c)	Total
<b>Receitas de capital (1)</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Despesas de capital (2)</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	461,0	0,0	2 255,1	0,0	2 716,0
Empréstimos					408,5		489,0		897,5
Ações					52,5		1 766,1		1 818,6
Saldo de capital (3)=(1)-(2)	0,0	0,0	0,0	0,0	-461,0	0,0	-2 255,1	0,0	-2 716,0
<b>Receitas correntes (4)</b>	81,4	67,8	36,5	0,0	7,2	0,0	12,1	0,0	205,0
CoCos	81,4	67,8					12,1		161,3
Garantias			36,5		7,2				43,7
<b>Despesas correntes (5)</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	11,7	2,8	0,0	0,0	14,5
Ações					11,7				11,7
Garantias						2,8			2,8
Saldo corrente (6)= (4)-(5)	81,4	67,8	36,5	0,0	-4,5	-2,8	12,1	0,0	190,5
Total das receitas (7)=(1)+(4)	81,4	67,8	36,5	0,0	7,2	0,0	12,1	0,0	205,0
Total das despesas (8)=(2)+(5)	0,0	0,0	0,0	0,0	472,6	2,8	2 255,1	0,0	2 730,5
<b>Saldo Global (9)=\$((7)-(8))</b>	<b>81,4</b>	<b>67,8</b>	<b>36,5</b>	<b>0,0</b>	<b>-465,5</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2 243,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-2 525,5</b>
<b>Garantias: responsabilidades efetivas em 31/12/2015</b>			<b>3 500,0</b>		<b>3 097,8</b>		<b>746,0</b>		<b>7 343,8</b>

(a) Inclui as sociedades veículo PARPARTICIPADAS, PARUPS e PARVALOREM.

(b) Banif, Banif Banco de Investimento e Oitante.

(c) Banco Invest, Banco Mais e Finantia.

Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE e PCGE.

<sup>1</sup> A formalização do apoio do Estado ao Banif, no valor de € 1.766 M, sob a forma de aumento de capital, não foi formalizado em 2015 e por esse facto não foi considerado no património financeiro público, cfr ponto 9.1.1.1.

<sup>2</sup> A contragarantia do Estado ao FR foi formalizada apenas em 2016 cfr ponto 4.2.



*Handwritten signature*

No período 2008-2015, a aquisição de participações de capital e de obrigações, a concessão de empréstimos e a prestação de garantias originaram receitas e despesas de capital, respetivamente € 4.065,0 M e € 20.083,4 M, e estão associadas à constituição de património financeiro (valor nominal: € 15.458,6 M em 31/12/2015) e de dívida contingente (responsabilidades efetivas: € 7.343,8 M em 31/12/2015). O património financeiro gerou receitas e despesas correntes no valor de € 1.195,9 M e € 62,9 M, respetivamente, valores que no caso das garantias concedidas ascenderam a € 757,1 M e € 219,3 M. Os diversos tipos de apoio originaram encargos líquidos e patrimónios de valor nominal muito diferenciado como se apresenta no Quadro 74. As expectativas de recuperação dos montantes aplicados na aquisição destes ativos são, também, bastante distintas.

**Quadro 74 – Apoios Públicos ao Sistema Financeiro 2008-2015 (por tipo de apoio)**

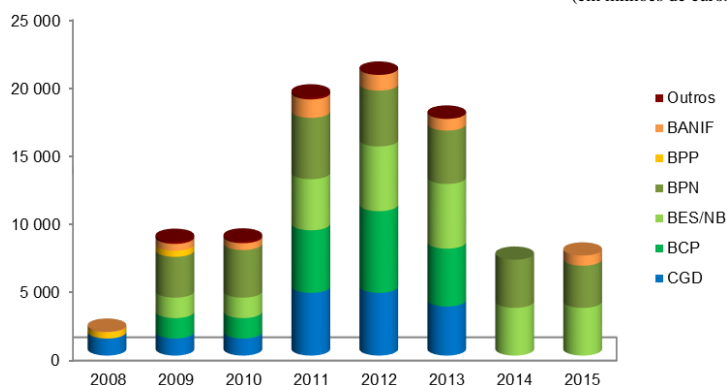
(em milhões de euros)

Tipos de apoios	Saldo global 2008-2015	Ativos em 31/12/2015
Empréstimos	-2 929,4	2 929,5
CoCos	-660,2	1 775,0
Ações	-10 697,8	10 156,2
Garantias	-60,0	597,9
<b>Total</b>	<b>-14 347,5</b>	<b>15 458,6</b>

No período em análise, as responsabilidades efetivas decorrentes de garantias pessoais do Estado, de que são beneficiárias as instituições do sistema financeiro, cresceram até 2012, atingindo um valor máximo de € 20.625 M e reduziram-se em 2013 e 2014, como se apresenta no gráfico seguinte. Em 2015, a redução das responsabilidades relativas às garantias prestadas às sociedades veículo do BPN não compensou totalmente as relativas às novas garantias prestadas à Oitante pelo que se verificou um ligeiro aumento. Em 31/12/2015, beneficiavam deste tipo de apoio o NB e as sociedades veículo do BPN e do Banif.

**Gráfico 20 – Garantias Pessoais do Estado ao Sistema Financeiro 2008-2015 – Responsabilidades efetivas**

(em milhões de euros)



Ouvido em sede de contraditório, o Ministro das Finanças, remetendo para o contributo do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Tesouro e Finanças, alega incorreções em alguns valores dos Quadros 72 e 74 que não merecem acolhimento. Assim, no Quadro 72 o valor de dividendos considerado não é a totalidade dos dividendos pagos pela CGD (€ 649 M) mas sim a parte correspondente aos aumentos de capital realizados no período em causa; a receita de € 11,4 M relativa ao BCP não resulta da subscrição de CoCos mas sim da tomada firme de ações; e no Quadro 74 os CoCos do Banif não são considerados convertidos em capital porque essa operação não estava, ainda, formalizada em 31/12/2015.