

9. PATRIMÓNIO DO ESTADO

9.1. Património Financeiro

No presente ponto procede-se à análise e apuramento, em valor nominal¹, do património financeiro dos subsectores dos SI e dos SFA, constituído por: créditos (empréstimos, execução de garantias e outros), participações em capital social e estatutário (em EPE) e ainda outros ativos financeiros (participações em organizações internacionais, unidades de participação, prestações acessórias de capital, obrigações e títulos de dívida pública). A carteira destes ativos não consta da CGE e o apuramento aqui apresentado resulta da informação prestada ao Tribunal pelas diversas entidades, em cumprimento das Instruções 1/2008-2.^a Secção, bem como de informação adicional solicitada. No caso dos SI, foi ainda realizada uma ação externa junto da DGTF, principal gestora da carteira dos ativos do Estado.

Decorrentes das variações das carteiras no ano, foram ainda analisados os fluxos financeiros de receita e de despesa e as variações sem fluxo financeiro, mas que implicassem alterações no valor dos créditos. Relativamente a estas operações foi possível averiguar sobre a fiabilidade da informação e a sua coerência, através da análise paralela com a informação disponível na CGE. A análise foi efetuada por subsector: SI e SFA, incluindo este as EPR.

Para o apuramento das participações em capital social ou estatutário, nos termos da lei, apenas foram considerados os aumentos ou reduções de capital e as extinções de entidades cujo registo ocorreu até 31/12/2015. Desta forma, reitera-se, a urgência do registo de todos os atos a isso obrigados por lei, não só para a segurança jurídica e publicidade do património financeiro do Estado, mas também para que as correspondentes despesa e receita anuais coincidam com os movimentos da carteira.

A comparabilidade com a informação constante do anterior PCGE encontra-se fortemente condicionada por vários fatores; entrada de novas entidades e novos ativos e por alterações/ajustamentos realizados aos valores do ano anterior, quer pelos próprios SFA, quer internamente pelos Serviços do Tribunal².

Em 2015, 12 serviços integrados indicaram ao Tribunal deter ativos financeiros: a DGTF, que administra, quase integralmente, o património financeiro deste subsector, a Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Regional (DGADR)³, e mais 10 entidades⁴ que detinham apenas pequenas carteiras de títulos de dívida pública (quase exclusivamente certificados de renda perpétua).

Quanto aos ativos reportados pela DGTF, a informação foi prestada por 3 direções de serviços⁵, em 11 Modelos⁶ utilizando, por vezes, critérios distintos, o que dificulta o apuramento do património financeiro

¹ No caso das unidades de participação em fundos de investimento foram utilizados valores de cotação. Contudo, no caso dos Fundos de Capital de Risco e nos FRIE, como aquela informação não é disponibilizada pela Comissão de Mercado de Valores Mobiliários, utilizou-se os valores indicados pelos organismos, que em regra respeitam ao valor de aquisição/custo. No caso das ações que não têm valor nominal foi utilizado o valor de cotação. Nos certificados de renda perpétua, e por a grande maioria desconhecer o valor nominal, foi utilizado o valor indicado pelo IGCP.

² Em função de informação superveniente.

³ Apenas detém a participação do Estado (19%) junto do Centro Operativo de Tecnologia de Regadio

⁴ Academia de Ciências de Lisboa (ACL), Direção-Geral da Educação (DGE), Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), Marinha, Exército, Direção-Geral da Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP), Academia Portuguesa da História (APH), Direção Regional de Agricultura e Pescas do Norte (DRAPN), Academia Nacional de Belas-Artes e Escola Secundária Marquês de Pombal.

⁵ Direção de Serviços de Participações do Estado (DSPE), Direção de Serviços de Apoios Financeiros (DSAF) e Direção de Serviços de Recuperações Financeiras (DSRF).

⁶ Modelos 1 e 6 da DSPE; 1, 3 e 4 da DSAF; e 1, 3, 4, 5 e 6 da DSRF (esta enviou 2 exemplares diferentes do Modelo 6).



gerido por esta entidade. Por exemplo detetaram-se em 2015 receitas correntes e de capital¹, no valor global de € 709 m, obtidas pela DGTF mas cujos ativos não constam do Modelo adequado, por a DSRF entender que não tem que reportar os créditos cuja gestão e cobrança está cometida ao IHRU e à CGD, enquanto que a DSAF reportou situações, como os empréstimos EQ-QREN e o Crédito Par, que também são geridos por outras entidades (Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP, respetivamente). Inversamente, detetaram-se casos que empolam o património financeiro reportado, nomeadamente créditos duplicados² e outros manifestamente impossíveis de recuperar³, situações que carecem de urgente solução e também que, de futuro, a DGTF reporte a informação de acordo com as Instruções deste Tribunal, usando um só Modelo para cada tipo de ativo e com uniformidade de critérios.

Em sede de contraditório, a DGTF referiu que não está “...vinculada a reportar a referida informação, sem prejuízo de, relativamente a alguns casos, entender ir mais além do que é exigido”. Contudo, entende este Tribunal que os ativos em questão pertencem ao património financeiro do Estado, competindo à DGTF assegurar a sua gestão integrada⁴, bem como proceder ao registo dos respetivos fluxos financeiros (despesas e receitas). Quanto à uniformização de critérios e correta utilização dos Modelos, a DGTF comprometeu-se a diligenciar nesse sentido.

No que respeita aos SFA, não é possível assegurar que o valor do património financeiro apresentado neste ponto integre a totalidade do património deste subsector, não só por estar limitado à informação prestada pelos organismos, como também, no caso de novas EPR (42), ao registo de fluxos financeiros em rubricas de ativos financeiros ou à titularidade de dívida pública, nomeadamente de CEDIC. Prestaram informação sobre o património financeiro 96 SFA⁵ e 58 EPR.

Os fundos geridos pelo BdP (Fundos de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, de Resolução e de Garantia de Depósitos foram integrados em 2015 no perímetro da administração central na qualidade de novas EPR. Contudo, na senda dos Pareceres anteriores e pelas razões ali apontadas⁶ a sua análise manteve-se na categoria dos SFA. Quanto à TAP - Transportes Aéreos SGPS, SA, que integrou o perímetro da administração central em 2015 como uma EPR, não foi incluída na análise, em virtude de em novembro desse ano, e com a conclusão do processo de privatização, ter passado a integrar o sector privado.

Os limites fixados para a concessão de empréstimos e realização de outras operações de crédito ativas pelos SI e SFA, nos valores de, respetivamente, € 3.500 M e de € 1.239 M, nos termos do art. 120.º da LOE 2015⁷ foram respeitados em ambos os sectores.

9.1.1. Património financeiro dos serviços integrados

O quadro seguinte apresenta, por tipo de ativo, o valor nominal do património financeiro não consolidado dos SI, em 31/12/2014 (€ 66.790 M) e 31/12/2015 (€ 70.458 M). O aumento (€ 3.668 M)

¹ Na CGE 2015, nas classificações económicas: 04.02.01, 05.01.02, 11.06.01 e 11.06.10.

² Os montantes do empréstimo à Comissão dos Desalojados (reportado no Modelo 3 da DSRF) correspondem a créditos EX/CIFRE (reportados no Modelo 5 da DSRF). Ver Parecer de anos anteriores ponto 9.1.1.

³ Como é o caso das obrigações ultramarinas no valor de € 2,1 M, reportadas no Modelo 3 da DSPE.

⁴ Cfr. n.º 1 do art. 2.º do DL 156/2012, de 18/07 (lei orgânica da DGTF).

⁵ Embora fosse reportada informação pelas Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento e de Material de Engenharia, não foi considerada em virtude de ambas terem sido extintas no início de 2015. As suas carteiras eram apenas compostas por ações na sociedade Ribeira d’Atalaia, sociedade que passou a integrar o perímetro da administração Central em 2015, tendo também ela sido liquidada em fevereiro de 2015.

⁶ Cfr. ponto 9.1, do Parecer sobre a CGE 2013.

⁷ Alterado pela Lei 159-E/2015, de 30/12.

resulta em particular dos empréstimos concedidos a várias EPR e de aumentos de capital social e estatutário, realizados pela DGTF.

Quadro 75 – Carteira de ativos financeiros dos SI

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Valor nominal		Variação	
	31/12/2014	31/12/2015	Valor	%
Créditos				
Por empréstimos (a)	22 230	23 694	1 464	6,6
<i>dos quais concedidos a SFA e EPR</i>	17 123	18 431	1 308	7,6
Por execução de garantias (a)	983	952	-31	-3,1
<i>das quais concedidos a SFA e EPR</i>	365	350	-15	-4,1
Sobre entidades extintas e outros (b)	232	224	-8	-3,7
<i>das quais SFA e EPR</i>	2	2	0	0,0
Participações				
Societárias (a)	13 610	14 783	1 173	8,6
<i>das quais em SFA ou EPR</i>	9 062	7 579	-1.484	-16,4
EPE (a)	6 378	7 358	980	15,4
<i>das quais em SFA ou EPR</i>	6 352	7 332	980	15,4
Outros ativos financeiros				
Organizações financeiras internacionais	20 688	20 777	89	0,4
Unidades de participação (c)	827	827	0	0,0
<i>das quais em SFA ou EPR</i>	329	329	0	0,0
Prestações acessórias de capital (a)	65	65	0	-0,1
<i>das quais em SFA ou EPR</i>	35	35	0	0,0
Obrigações e títulos de dívida pública (d)	1 778	1 778	0	0,0
<i>das quais títulos da dívida pública</i>	1	1	0	-0,9
Total não consolidado	66 790	70 458	3.668	5,5

(a) os valores apresentados no PCGE 2014 foram ajustados (nomeadamente quanto a capitais registados).

(b) diverge dos valores apresentados no PCGE 2014 em virtude da introdução, pela DGTF, de correções nos valores dos créditos anteriormente reportados.

(c) inclui títulos de participação do IHRU, Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Margueira Capital (em liquidação) e capital do Fundo de Salvaguarda do Património Cultural realizado pela DGTF.

(d) inclui obrigações subscritas pelo Estado no âmbito do processo de recapitalização da banca com fundos públicos e títulos da dívida pública.

Fonte: DGTF, DGADR, ACL, DGE, DGEstE, Marinha, Exército, DGRSP, APH, DRAPN, Academia Nacional de Belas-Artes e Escola Secundária Marquês de Pombal.

Ocorreram em 2015 situações que, sem gerarem qualquer tipo de fluxo, contribuíram globalmente para a diminuição dos créditos dos SI. Estas situações constam dos mapas 4 a 8 da CGE e respeitam a: no mapa 4, créditos satisfeitos por dação em pagamento¹ ou por compensação (€ 88,6 M); no mapa 5, créditos objeto de consolidação, alienação, conversão em capital² ou qualquer outra forma de consolidação (€ 6,1 M); no mapa 6, créditos extintos por confusão (€ 0,2 M); no mapa 7, créditos extintos por prescrição (€ 3,6 M)³; e no mapa 8, créditos anulados por força de decisão judicial ou por perdão (€ 26 M)⁴.

¹ Dações em pagamento da ParqueExpo, no valor global de € 67,2 M (€ 27,9 M para liquidação parcial do empréstimo e € 39,3 M para pagamento de créditos por execução de garantias), e à Europarque € 21,4 M para pagamento de créditos por execução de garantias, valores que abateram ao montante por recuperar, na sequência de acordo extrajudicial.

² Nestes casos o património financeiro não diminui, há apenas uma substituição de um tipo de ativo por outro.

³ Como foi o caso do crédito prescrito sobre a Fábrica de Tecidos Moreirense no valor de € 1,4 M.

⁴ Às Repúblicas de Moçambique (USD 26,5 M) e de São Tomé e Príncipe (USD 1,4 M).



A Secretaria-Geral do Ministério das Finanças não reportou, nem no âmbito das Instruções 1/2008-2.ª Secção, nem para efeitos da CGE, a extinção por confusão, do crédito que detinha sobre a ex-Manutenção Militar, no valor de € 17.831.992,99¹.

Créditos por empréstimos

Em 31/12/2015 o valor dos créditos por empréstimos era de € 23.694 M, superior ao do ano anterior em € 1.464 M (+6,6%), essencialmente devido à concessão de novos empréstimos a SFA incluindo EPR, para colmatar necessidades de financiamento² destes, resultantes em boa parte dos elevados encargos com o serviço da dívida. Os novos contratos celebrados pela DGTF foram, na sua maioria, com entidades que atualmente integram o subsector dos SFA (quadro seguinte).

Quadro 76 – Empréstimos contratados em 2015 pela DGTF

(em milhões de euros)

Entidades	EPR		Montante		
	S	N	Contratual	Utilizado	Por utilizar
Metro Porto, SA (3 empréstimos)	X		549,0	549,0	0,0
Fundo de Resolução (Empréstimo Banif)	X		489,0	489,0	0,0
Parvalorem, SA	X		285,3	285,3	0,0
Parups, SA	X		83,7	83,7	0,0
Parparticipadas, SGPS, SA (2 empréstimos)	X		39,5	39,5	0,0
Parque Escolar, EPE	X		22,5	22,5	0,0
Transtejo – Transportes Tejo, SA	X		15,7	11,7	4,0
Empréstimos Fundo de Apoio Municipal		X	13,4	13,4	0,0
Município de Alfândega da Fé		X	0,5	0,5	0,0
Município do Cartaxo		X	4,8	4,8	0,0
Município da Nazaré		X	7,6	7,6	0,0
Município de Santa Comba Dão		X	0,5	0,2	0,0
STCP, SA (3 empréstimos)		X	12,1	12,1	0,0
São Tomé e Príncipe (projetos de energia)		X	11,9	10,4	1,5
Empordef, SGPS, SA (a)	X		1,2	1,2	0,0
Total			1 523,3	1 517,8	5,5

(a) Em 2015 deu-se início à liquidação da Empordef, pelo que o vencimento deste empréstimo está previsto para 31/12/2017 ou até ao fim do processo de liquidação, consoante o que ocorrer primeiro.

Fonte: DGTF.

Os novos empréstimos, celebrados com 14 entidades, totalizaram € 1.523,3 M (€ 8.675,1 M em 2014) e foram utilizados € 1.517,8 M. A esta despesa acresceram utilizações de empréstimos contratados em anos anteriores, pelo que o total da despesa orçamental com empréstimos, na CGE, ascende a € 1.875 M³. Destacam-se, pelos montantes, os concedidos à Metro do Porto, SA de € 549 M, ao Fundo de Resolução (Empréstimo Banif⁴) de € 489 M e à Parvalorem, SA de € 285,3 M, os quais, no seu conjunto (€ 1.323,3 M) representam 86,9% do total. Os contratos de empréstimo FAM, celebrados com vários municípios no montante de € 13,4 M, foram utilizados totalmente. A esta despesa acresceram

¹ Este passivo da extinta Manutenção Militar (SFA) foi assumido pelo Estado – alínea b) do n.º 1 e n.º 2 do art. 6.º do Decreto-Lei 11/2015, de 26/01.

² Exceto o concedido ao Fundo de Resolução.

³ Como se apresenta no Quadro 77 – Receita e despesa com ativos financeiros 2015, cl. Ec. 09.06.

⁴ Celebrado a 31/12/2015 e com vencimento a 30/12/2020. No final de 2015 foi também decidido o financiamento do Banif pelo aumento do capital social em € 1.766 M e pela conversão em capital dos CoCo's no valor global de € 129,9 M (€ 125 M mais os juros), situação analisada mais à frente.

€ 19,2 M correspondentes a utilizações em 2015 de contratos celebrados em anos anteriores ao abrigo de vários programas de apoio, totalizando a despesa de € 32,6 M.

O empréstimo de € 11,9 M à República de São Tomé e Príncipe destina-se a financiar projetos para instalação da rede elétrica no país, levados a cabo por empresas portuguesas (os fornecedores), as quais, conforme o contrato, recebem as quantias devidas diretamente do Estado português em nome daquela República. As utilizações terminam em 31/12/2017 e o reembolso ocorrerá em 50 prestações semestrais, a realizar entre 2030 e 2056.

No que respeita aos empréstimos concedidos em anos anteriores, a DGTF recebeu € 526,3 M para amortização de capital em dívida e € 256,2 M a título de juros, valor que não inclui os juros pagos pela Grécia no valor de € 8,6 M¹. Do valor amortizado, € 352,1 M (66,9%) respeitam à Metro do Porto, a qual também pagou de juros € 43,8 M (17,1%). Realça-se que o Fundo de Resolução pagou à DGTF, por conta do empréstimo de 2014 (Novo Banco), € 124,3 M de juros (48,5% do total). Foram ainda convertidos em capital social € 6,1 M² de juros relativos a empréstimos concedidos e vencidos no ano.

A Região Autónoma da Madeira, no âmbito do PAEF de 2012, utilizou € 319,3 M tendo esgotado o montante contratualizado de € 1.500 M.

No que respeita aos empréstimos EQ-QREN, que foram reportados pela DGTF e também pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP, mas apenas considerados no património da DGTF³, verificou-se que os valores não são coincidentes. As divergências poderão estar relacionadas com a data do reporte da informação ou com a sua interpretação, uma vez que o reporte da DGTF tem por base a informação que lhe é fornecida pela Agência, ficando por apurar o real crédito do Estado sobre terceiros e o valor já disponibilizado pela DGTF à Agência, mas ainda por utilizar.

Quanto ao empréstimo à Parque Expo, com vencimento em setembro de 2016, verificou-se a dação dos imóveis Oceanário de Lisboa e Pavilhão de Portugal no valor global de € 67,2 M, sendo € 27,6 M afeto ao reembolso antecipado de capital e € 0,3 M ao pagamento de juros vencidos no ano⁴, pelo que o capital vincendo baixou de € 149,6 M (31/12/2014) para € 122,0 M (31/12/2015).

Nos empréstimos em que são devedoras a Infraestruturas de Portugal⁵ e a Metropolitano de Lisboa, o capital em dívida de, respetivamente, € 4.715,8 M e € 1.206,3 M, não sofreu qualquer alteração em 2015, tanto mais que os vencimentos do serviço da dívida respetivo foram prorrogados (sem custos adicionais) de 30/11/2015 para 31/05/2016, pelo Despacho do SEATF de 24/02/2016⁶.

Por fim, são também de realçar situações referidas em anteriores Pareceres e sem qualquer evolução em 2015:

¹ Ver ponto 4.1.1.2 deste Parecer.

² € 3,2 M da EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva SA, e € 2,8 M da STCP- Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA.

³ Por ser esta a entidade que disponibiliza os valores mutuados e regista também a respetiva despesa/receita orçamental.

⁴ Esta dação permitiu, também, a redução dos créditos por execução de garantias, como analisado mais à frente.

⁵ Empréstimos originariamente concedidos à Refer e à Estradas de Portugal.

⁶ Os efeitos deste despacho de 2016 foram retroagidos à data dos vencimentos que ocorreram em 2015, não tendo sido indicado qualquer valor como vencido e não pago no final de 2015.



- ◆ As operações de dação em cumprimento realizadas em 2014, relativas à Metropolitano de Lisboa e à Transtejo, em que permanece sem registo a transferência do Terminal Fluvial do Cais do Sodré para o património do Estado.
- ◆ O empréstimo de € 150 M concedido à RTP em 2010 e cujo prazo da amortização já havia sido prorrogado até 31/12/2015, continuando em estudo a proposta de dação do arquivo histórico da empresa pelo valor do empréstimo.
- ◆ Os empréstimos concedidos à Viana Polis, que se encontram totalmente vencidos¹, continuam a ser objeto de análise relativamente à pretensão da empresa de conversão desses créditos em capital social.
- ◆ Os contratos celebrados com os Estaleiros Navais de Viana do Castelo² com capital e juros vencidos no valor de € 47,9 M e de € 3,1 M, respetivamente³.

Créditos por execução de garantias

No final de 2015, o valor por recuperar em resultado de créditos por execuções de garantias era de € 952 M. Sobre as recuperações no ano (Fundo de Contragarantia Mútuo, Europarque - Centro Económico e Cultural e a já referida à Parque Expo) ver ponto 4.2.1.

Créditos sobre entidades extintas e outros

Os créditos geridos pela DGTF que lhe foram transmitidos na sequência da extinção de entidades públicas voltaram a diminuir em 2015 e apresentavam o valor nominal global de € 223,6 M no final do ano (em final de 2014 era de € 232 M). Dos montantes recebidos pelo Estado, realçam-se os pagamentos feitos pela República Popular de Angola, de € 30,3 M, pela Silopor, SA, de € 3 M, e pelo IAPMEI, quanto ao crédito sobre o ex-GAS - Gabinete da Área de Sines no valor de € 1,4 M.

Participações societárias

No âmbito das medidas de reestruturação do SEE, continuou o processo de aumento de capital social das empresas detidas pelo Estado, com a atribuição de dotações de capital ou a conversão de créditos do Estado em capital, num total de € 2.881,7 M aprovados durante o ano, com uma despesa de € 2.875,7 M⁴ e € 135,1 M em conversão de créditos e obrigações. Para além dos aumentos de capital, foram também pagas despesas relativas a capital já subscrito em anos anteriores mas ainda não realizado, não alterando, por isso, o valor dos ativos financeiros do Estado, sendo € 295 M relativos à Parpública-Participações Públicas, (SGPS), SA, e € 2,5 M à Portugal Venture Capital Initiative, SA.

¹ Com exceção da parte da dívida já assumida pelo Município de Viana do Castelo, com termo em 31/12/2026, os contratos tinham como prazos de vencimento o final de 2011 e 2012, todos prorrogados até 31/12/2013.

² Os prazos de vencimento eram 29/12/2010, 31/12/2011 e 03/02/2017, desconhecendo-se qualquer alteração.

³ Em janeiro de 2015 a Comissão Europeia veio dizer que os financiamentos feitos à ENVC deviam ser devolvidos pela empresa porque não estavam de acordo com as regras definidas quanto a apoios de Estado.

⁴ Destacando-se o Banif, a Infraestruturas de Portugal e a Carris com a despesa de € 1.766 M, de € 539,5 M e de € 116 M, respetivamente.

Considerando o critério legal¹, o valor nominal global apurado das participações societárias do Estado em 31/12/2015 era de € 14.783,2 M, mais € 1.173,5 M do que no ano anterior (€ 13.609,8 M).

Consideraram-se os seguintes aumentos do capital social realizados no ano no valor global de € 952,8 M: dois, no valor de € 403 M da Infraestruturas de Portugal, SA; dois da EP - Estradas de Portugal, SA, no valor global de € 377,7 M²; um da Carris, no valor de € 109,2 M; um da Parparticipadas, SGPS, SA de € 52,5 M (que se destinou, tal como no ano anterior, à realização de um aumento do capital social do Banco Efisa, SA); dois da Edia, no valor global de € 9,0 M; e dois da Transtejo, no valor global de € 1,4 M.

Por não terem sido registados no ano, não foram considerados aumentos de capital social no valor global de € 2.048,3 M, dos quais € 1.895,9 M respeitam ao Banif³, com a despesa de € 1.766 M⁴ e € 129,9 M⁵ de conversão de CoCo's (considerando-se apenas a participação no valor de € 700 M para apuramento do património financeiro), e os restantes € 152,4 M à Infraestruturas de Portugal (€ 136,5 M), à Carris (€ 6,8 M), à Edia (€ 7,1 M) e à Sofid (€ 2,0 M)⁶.

No âmbito da reestruturação das participações do Estado destaca-se a criação da IP - Infraestruturas de Portugal, SA, que absorveu a Estradas de Portugal, SA e a Refer, EPE, com o capital social inicial de € 2.555,8 M⁷. À data desta operação, o capital social registado da Estradas de Portugal era de € 2.372 M e o capital estatutário da REFER era de € 2.186 M.

O valor global das participações societárias engloba € 367,9 M relativos ao capital de um conjunto de empresas em processo de liquidação⁸, incluindo, a partir de 2015, a Empordef - Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, SA, com o capital social de € 174,3 M, o que se manterá até ao registo do encerramento dos respetivos processos.

Em sede de contraditório, a DGTF comprometeu-se a “(...) diligenciar relativamente a tudo a que tiver ao seu alcance e de acordo com o que for superiormente definido, no sentido da conclusão rápida dos processos de liquidação”.

Em 2015, verificou-se o registo do encerramento da liquidação de algumas entidades, que correspondeu a uma perda de património para o Estado no valor nominal de € 8,3 M: EDAB - Empresa do Desenvolvimento do Aeroporto de Beja, SA, € 3,3 M⁹ (82,5%); ENI - Gestão de Planos Sociais, SA, € 0,2 M (100%); Martins & Rebelo- Indústrias Lácteas e Alimentares, SA, € 4,7 M (37,3%); e SIEV - Sistema de Identificação Eletrónica de Veículos, SA, € 0,1 M (100%).

Registou-se a entrada de participações sociais, por abandono a favor do Estado, no valor de € 14.182,99 e a compra, pelo montante simbólico de € 1, da totalidade do capital social da MOBLE., SA, sociedade

¹ Apenas foram considerados os movimentos cujo registo ocorreu até 31/12/2015.

² Antes da incorporação na IP – Infraestruturas de Portugal.

³ A Comissão Europeia comunicou em 21/12/2015 que autorizava toda a operação de apoio realizada pelo Estado ao Banif.

⁴ Despesa prevista no art. 259.º-A, da LOE 2015 (na versão dada pela Lei 159-E/2015, de 30/12).

⁵ € 125 M acrescidos dos juros vencidos, valores indicados em nota anterior.

⁶ Curiosamente, o aumento da participação do Estado no capital da Sofid foi precedido de uma redução do valor dessa mesma participação de € 6 M para € 5,4 M.

⁷ Cfr. DL 91/2015, de 29/05.

⁸ Quanto à extinção destas entidades, em sede de contraditório, a DGTF comprometeu-se a “(...) diligenciar relativamente a tudo a que estiver nesse sentido”.

⁹ Capital social repartido entre 7 entidades, no montante de € 4 M.



que gere a rede pública de mobilidade elétrica, com o valor nominal de € 50.000. Ocorreu ainda a venda da posição do Estado na sociedade Estrela, SGPS, SA, pelo montante de € 13.500¹.

No que respeita às receitas das participações societárias, obtiveram-se dividendos no valor de € 5,6 M², não incluindo recebidos do Banco de Portugal (€ 191,0 M).

Participações em entidades públicas empresariais

No ano em análise, várias EPE voltaram a apresentar-se perante a DGTF com necessidades de financiamento para colmatarem os seus défices de exploração, nomeadamente os que resultam do seu serviço de dívida. Mais uma vez, os aumentos de capital foram uma solução para essas entidades reduzindo, significativamente, o seu endividamento junto da banca e do Tesouro. O total desta despesa foi de € 1.622,1 M, salientando-se a da CP e da Refer³, de € 683,5 M e de € 700 M, respetivamente, as quais, somadas, representaram 85,3% do total da despesa.

A evolução da carteira de participações em EPE em 2015 resultou, fundamentalmente, do registo de operações de aumento de capital, quer das aprovadas no ano, quer das aprovadas em anos anteriores e da já referida transformação da Refer em sociedade anónima. Para além disso, houve apenas a criação da empresa MM - Gestão Partilhada, EPE⁴, com o capital estatutário de € 3 M. Sem qualquer influência no valor do património, alterou-se a denominação do Centro Hospitalar do Alto Ave, EPE, para Hospital da Senhora da Oliveira Guimarães, EPE⁵.

Relativamente às operações de aumento de capital estatutário das entidades ligadas ao sector da saúde, que se destinaram à regularização de dívidas e a apoiar investimentos cofinanciados por fundos comunitários, e ascenderam a € 49,3 M⁶, ficaram por registar € 5 M, sendo € 2 M do Centro Hospitalar de São João, EPE e € 3 M do Centro Hospitalar do Porto, EPE. Quanto ao aumento aprovado no ano da Metropolitano de Lisboa, EPE, com a despesa de € 189,3 M, o mesmo não foi registado pelo que não foi aqui considerado. Relativamente a anos anteriores, continuam por registar aumentos no valor global de € 19,6 M relativos à Unidade Local de Saúde da Guarda, EPE⁷ (€ 12,7 M) e à Unidade Local de Saúde do Litoral Alentejo, EPE (€ 6,9 M). Assim, o valor global por registar em 31/12/2015 era de € 213,8 M.

Das receitas do Estado auferidas pelas participações em EPE, destaca-se a remuneração do capital estatutário de € 4,8 M paga pela empresa Navegação Aérea de Portugal – NAV Portugal, EPE.

¹ Tratou-se de uma alienação potestativa, regulada no art. 490.º do CSC e no art. 196.º do Código dos Valores Mobiliários, aprovada pelo Despacho 1731/15-SET, de 01/10. A participação do Estado tinha o valor nominal de € 187.

² Destes, destacam-se os que foram pagos pela APDL-Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, SA e pela APS-Administração do Porto de Sines e do Algarve, SA de, respetivamente, € 1,9 M e € 2,8 M

³ Antes da transformação em sociedade anónima (IP – Infraestruturas de Portugal).

⁴ Pelo DL 11/2015, de 26/01.

⁵ Por desafetação do estabelecimento correspondente ao Hospital de São José – Fafe, que foi objeto de devolução à Misericórdia de Fafe, mediante acordo de cooperação celebrado ao abrigo do DL 138/2013, de 09/10.

⁶ Resultaram da aplicação do Despacho conjunto do SET e SES, de 23/03/2015 e do Despacho 10.314-B/2015, de 15/09.

⁷ Os mapas da DGTF de 2014 e de 2015 divergem, mas apurou-se que em 2015 o capital estatutário registado era € 13,9 M e ainda não o de € 26,6 M, que resulta dos aumentos aprovados em 2014.

Organizações internacionais

Quanto às participações do Estado junto de entidades financeiras internacionais, em 2015 verificaram-se os seguintes movimentos de realização de capital, no montante global de € 20,7 M, todas por utilização de verbas do Cap. 60:

- ◆ no BEI (Banco Europeu de Investimento)¹ de € 19,6 M, sendo o total subscrito pelo Estado português de € 1.899,2 M, estando realizado apenas € 169,4 M;
- ◆ no BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento)² de € 0,2 M, sendo o total subscrito pelo Estado português de € 62,6 M;
- ◆ e no BAD (Banco Africano de Desenvolvimento)³ de € 0,9 M, sendo o total subscrito pelo Estado português de € 178,5 M.

O Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), junto do qual o Estado continua a deter o capital subscrito de € 17.564,4 M, mantém o maior peso face às demais posições de Portugal em entidades financeiras internacionais.

Assim, no final de 2015, o valor de ativos financeiros em organizações internacionais (capitais subscritos) era de € 20.777 M, que compara com € 20.688 M em 31/12/2014⁴.

Unidades de participação

Quanto às unidades de participação, assume particular relevo a participação do Estado no capital do Fundo de Apoio Municipal de € 325 M⁵. Este ano foi feita a despesa de € 46,4 M para a realização das duas primeiras parcelas do capital inicial. O Estado foi também chamado a realizar € 0,8 M do capital do FCR – Fundo de Recuperação, estando no final de 2015 já realizado € 48,4 M, numa participação de € 60 M.

O Estado detinha no capital do FCR Portugal Ventures Grandes Projetos de Investimento € 6,2 M. Em 2015, por cisão daquele, foi criado o FCR Portugal Global Ventures I ficando assim distribuída a participação do Estado: € 4,5 M no primeiro e € 1,7 M no segundo⁶.

Entre as situações que se encontram por resolver, salienta-se a do Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Margueira Capital (em liquidação) com o valor de € 224,5 M e ao qual pertencem os terrenos do antigo estaleiro da Lisnave, em Almada.

¹ RCM 28/2013, de 08/05.

² RCM 25/2012, de 14/03.

³ RCM 9/2011, de 27/01.

⁴ Parte desta evolução resulta de variações cambiais.

⁵ O total do capital do FAM é de € 650 M pelo que a totalidade dos municípios portugueses detém a outra metade.

⁶ Não foi esclarecida a oportunidade e o interesse destas operações. Lembra-se que ao longo dos anos têm sido criados vários fundos deste tipo e realizadas fusões ou cisões entre eles, verificando-se uma rendibilidade baixa ou mesmo negativa, e consequente redução do valor das participações do Estado, como aconteceu já, nomeadamente, com o FCR Portugal Ventures Valor 2, que em 2014 representou uma perda para o Estado de cerca de € 15 M.



Prestações acessórias de capital

O montante global das prestações suplementares e acessórias de capital ascendeu a € 64,6 M.

Obrigações e títulos de dívida pública

Quanto aos CoCo's, o Estado detinha, em final de 2015, uma carteira igual à do final do ano anterior, no valor de € 1.775,0 M (€ 750 M emitidos pelo BCP, € 125 M pelo Banif e € 900 M pela CGD). Por conta destes contratos, o Estado recebeu € 161,3 M de juros (€ 12,1 M do Banif, € 67,8 M do BCP e € 81,4 M da CGD).

No caso do Banif, e como já atrás referido, foi decidida a conversão do CoCo's, na posse do Estado, em capital social pelo valor global de € 129 M (€ 125 M acrescidos dos juros vencidos).

Por fim, no que respeita aos títulos de dívida pública, apurou-se que em valor nominal, em 31/12/2015, os SI detinham consolidados no montante de € 145 m, distribuídos por 3 entidades, e certificados de renda perpétua no valor de € 546 m, distribuídos por 10 entidades. Contudo, 96% dos consolidados e 89%¹ dos certificados de renda perpétua estão na posse da DGTF. Estes títulos constam do *stock* da dívida pública² e, em grande parte dos casos, o IGCP desconhece a sua atual titularidade, uma vez que não lhe foi comunicado, designadamente pela DGTF, a integração dos títulos nas respetivas carteiras³. Questiona-se a razão da manutenção daqueles títulos na posse dos SI, dado que o Estado está simultaneamente numa posição credora e devedora, e a permanência dos títulos nessas carteiras acarreta outros encargos (comissões e custos administrativos), por vezes, mais elevados do que o rendimento auferido por cada entidade, podendo ser salvaguardas as condições dos doadores⁴.

Em suma, o património financeiro dos SI, em 31/12/2015 ascendia a € 70.458 M, dos quais 48% são créditos sobre entidades dos subsectores dos SI e dos SFA (inclui EPR). Em 2015, à semelhança dos anos anteriores, o crescimento registado na carteira de ativos financeiros dos SI resultou, no essencial, de aumentos de capital e de empréstimos concedidos a entidades que integram o perímetro das administrações públicas.

9.1.1.1. Fluxos financeiros: receitas e despesas orçamentais dos SI

O OE 2015 previa receitas de ativos financeiros no valor de € 516,9 M⁵ e rendimentos da propriedade no valor de € 622,9 M⁶. Na CGE, a execução foi, respetivamente, de € 549 M⁷ (106,2%) e de € 630,6 M (101,2%). As despesas com ativos financeiros apresentam uma taxa de execução superior ao Orçamento inicial, de 118,5%.

¹ Inclui o certificado de renda perpétua cujo rendimento é anualmente transferido para a DGRSP, mas cuja titularidade é da DGTF.

² Cfr. ponto 4.1.1.3. deste Parecer.

³ Quer no que respeita aos bens abandonados a favor do Estado (caso da DGTF) quer no que respeita a legados.

⁴ A razão de haver 10 entidades dos SI com pequenas carteiras de títulos de dívida pública prende-se com legados cujos rendimentos estão consignados, designadamente, à atribuição de prémios escolares ou outras situações concretas.

⁵ 11 – Ativos financeiros.

⁶ 05 – Rendimentos da Propriedade, excluindo rendas – grupo 10.

⁷ Montante que não engloba o valor negativo referido na nota de rodapé (b) do Quadro 77.

O quadro seguinte evidencia os valores do OE inicial, os da execução e os respetivos graus de execução, por grupo da classificação económica da receita e por subagrupamento da despesa.

Quadro 77 – Receita e despesa com ativos financeiros 2015
– Comparação da previsão inicial (OE) com a execução (CGE)

(em euros)

Classificação Económica	OE inicial	CGE	Grau de execução (%)
Receita – 11 – Ativos financeiros (a)	516 890 053,00	548 956 278,99	106,2
06 – Empréstimos a médio e longo prazos	501 680 059,00	524 392 552,30	104,5
07 – Recuperação de créditos garantidos	15 190 998,00	24 397 629,31	160,6
10 – Alienação de partes sociais de empresas (b)	0,00	-429 435,69	-
11 – Outros ativos financeiros	18 996,00	595 533,07	3 135,0
Receita – 05 – Rendimentos da propriedade (c)	622 931 372,00	630 616 161,28	101,2
01 – Juros sociedades não financeiras	15 000,00	9 341 581,68	62 277,2
02 – Juros sociedades financeiras	268 309 922,00	161 362 295,82	60,1
03 – Juros adm. Públicas	99 875 730,00	239 736 325,22	240,0
04 – Juros – Instituições sem fins lucrativos	0,00	7 750,44	-
05 – Juros famílias	120 000,00	159 844,88	133,2
06 – Juros Resto do Mundo	5 202 709,00	18 597 038,78	357,4
07 – Dividendos e particip. lucros de soc. e quase soc. n/ financeiras	8 599 450,00	10 412 270,09	121,1
08 – Dividendos e participações lucros de soc. financeiras (d)	240 000 000,00	190 999 054,37	79,6
09 – Participações nos lucros das Administrações	808 561,00	0,00	0,0
Despesa – 09 – Ativos financeiros	5 724 775 261,00	6 786 555 076,84	118,5
05 – Empréstimos de curto prazo	10 000 000,00	0,00	0,0
06 – Empréstimos a m/ longo prazo	2 732 981 336,00	1 874 694 394,45	68,6
07 – Ações e outras participações	2 845 096 713,00	4 795 234 788,30	168,5
08 – Unidades de participação	47 038 779,00	47 178 993,96	100,3
09 – Outros ativos financeiros	89 658 433,00	69 446 900,13	77,5

(a) Só estão considerados os capítulos das classificações económicas com execução orçamental nos SI.

(b) Valor que resulta da receita (€ 13.500) da sociedade Estrela, SGPS, SA e de um movimento realizado pela DGO (€ -442.935,69).

(c) Excluindo rendas.

(d) Dividendos do Banco de Portugal, contudo esta entidade não integra a carteira de ativos dos SI apresentada no ponto 9.1.1.1 deste Parecer.

O valor da receita cobrada (CGE) foi superior à previsão inicial do OE em € 32 M nos ativos financeiros e em € 7,7 M nos rendimentos da propriedade¹, já a despesa foi superior em € 1.061,8 M.

Na execução das receitas² é de salientar que, em cumprimento da recomendação do Tribunal, no final de 2015, o IGCP procedeu à entrega dos juros obtidos, € 8,6 M, com o empréstimo concedido à Grécia corrigindo assim uma situação de desorçamentação ocorrida em anos anteriores.

Nas despesas relacionadas com os ativos financeiros, destaca-se a despesa do subagrupamento “07 - ações e outras participações” com uma taxa de execução bastante superior ao orçamentado inicialmente, em resultado, sobretudo, do montante destinado ao aumento de capital do Banif e da verba para a realização de capital da Parpública³.

¹ Excluindo rendas.

² Capítulo 05 – Rendimento da propriedade, grupo 06 – Juros – Resto do mundo, 02 – União Europeia – Países membros.

³ Sobre estas situações ver ponto anterior deste capítulo.



lisy.
Q. T. L.
A.

A análise realizada aos elementos de informação obtidos junto das diversas entidades permitiu identificar na CGE 2015 um conjunto de erros, omissões e incorreções relativos aos fluxos de receita e de despesa associadas à carteira de ativos financeiros dos SI:

- ◆ Foi erradamente classificada em 05.03.01, pelo Exército, o capital que resultou do resgate de um Certificado de Renda Perpétua, no valor de € 7.260,64, que deveria ter sido inscrito em 11.03.03 – Administração pública – administração central – Estado, estando, assim, as receitas com ativos financeiros subvalorizadas e os rendimentos de propriedade sobrevalorizados.
- ◆ Por lapso da DGTF, a receita classificada em 11.06.06 está empolada em € 4.210.
- ◆ A DGTF e a Academia das Ciências de Lisboa inscreveram na classificação económica “05.02.01 – Bancos e outras instituições financeiras” rendimentos provenientes de títulos de dívida pública, no valor de € 4.440,32 e de € 528,24, respetivamente, sendo a correta “05.03.01 – Administração central -Estado”.
- ◆ Não foi possível identificar na CGE, capítulo da receita “05- Rendimentos da propriedade”, os rendimentos obtidos com títulos de dívida pública, no valor global de € 22.834,62, reportados ao Tribunal¹, pelas seguintes entidades: Academia Portuguesa da História (€ 505,20), Escola Secundária Marquês do Pombal (€ 340,24)², Academia Nacional das Belas Artes de Lisboa (€ 221,04)³, Direção-Regional da Agricultura e Pescas do Norte (€ 292,92)⁴ e, ainda, parte dos juros recebidos pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares⁵ (€ 103,08). O rendimento obtido pela Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais⁶ e pela Marinha, no valor de € 21.266,40 e de € 105,74, respetivamente, não consta da CGE.
- ◆ Foram erradamente classificadas⁷, em 09.09.16⁸, as despesas com fundos geridos por algumas das instituições financeiras internacionais, no valor de € 11.970.239,34, face à natureza dos ditos fundos, não incluídos no património financeiro do Estado, e tratando-se de transferências para as quais não existe qualquer previsão de retorno, não se mostra correta a classificação utilizada, que empola a despesa com ativos financeiros. A classificação correta seria “08.09.03 – Transferências de capital - Países terceiros e organizações internacionais”.

Em suma, globalmente, na CGE a despesa dos SI com ativos financeiros (09) está sobrevalorizada em € 11.970.239,34⁹. No que respeita à receita de ativos financeiros (11) está subvalorizada em € 3.050,64 e a de rendimentos da propriedade (05) em € 15.573,80. A errada classificação da receita com juros ou a sua omissão na CGE inviabiliza a adequada consolidação dos juros da dívida pública e viola a LEO¹⁰ que determina que as receitas devem ser especificadas de acordo com a classificação económica.

¹ Instruções 1/2008, 2.ª Secção

² De acordo com a informação recebida da entidade (Instruções 1/2008), esta receita está inscrita em 06.01.06.

³ De acordo com a informação recebida da entidade (Instruções 1/2008), esta receita está inscrita em 06.01.05.

⁴ De acordo com a informação recebida da entidade (Instruções 1/2008), esta receita está inscrita em 07.02.99.

⁵ Certificados de Rendimentos Perpétuos (n.ºs 329 e 3036), cuja receita foi classificada em 08.01.99.

⁶ De acordo com a informação da entidade recebida em setembro de 2016, a receita de 2012, 2013, 2014 e 2015 foi entregue em 2016.

⁷ Sobre este assunto ver também ponto 3.3 – Despesa da administração central, deste Parecer.

⁸ Em 2014, a DGTF alterou a forma de classificar estas despesas e o INE, em termos de contas nacionais, reclassificou-as como transferências de capital. Ver Parecer sobre a CGE 2014, ponto 9.1.1. Património financeiro dos SI.

⁹ Em consequência, estão subvalorizadas no mesmo montante as transferências de capital.

¹⁰ Art. 8.º da LEO, princípio da especificação.

No âmbito do contraditório, o Exército reconheceu o erro de classificação. Também a Direção-Regional da Agricultura e Pescas do Norte e a Marinha reconheceram o uso de errada classificação e referiram que irão alterar o procedimento. A Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais esclareceu que procedeu, em 2016, ao registo, liquidação e cobrança dos juros e que “*se encontra em preparação (...) o processo tendente à venda dos Certificados de Renda Perpétua*”. A Academia Portuguesa da História e a Escola Secundária Marquês de Pombal confirmam o registo da receita noutras classificações.

A DGTF, na sua resposta, confirmou o lapso que empola a receita em € 4.210, referindo que foi corrigido em 2016. Reconheceu ainda o uso errado da classificação 05.02.01 e informou que, de futuro, utilizará a classificação correta. Quanto às transferências para as instituições financeiras internacionais, a DGTF referiu que, em sede de preparação da LOE 2017, apresentou a proposta para adoção da classificação 08.09.03, conforme orientação deste Tribunal.

A Academia das Ciências de Lisboa, a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares e Academia Nacional das Belas Artes de Lisboa, não se pronunciaram.

A DGO, no contraditório, veio dizer que “*irá analisar os casos e promover a respetiva comunicação às entidades, procurando contribuir para que as situações descritas sejam evitadas*”.

O Ministro das Finanças, como resposta, remete para o ofício da DGTF.

9.1.1.2. Carteira consolidada de ativos financeiros dos SI

O quadro a seguir apresentado reflete o valor do património financeiro consolidado do subsector que registou em 2015 um aumento de € 2.877 M (8,6%), em consequência sobretudo do acréscimo registado nas participações societárias.

Quadro 78 – Património financeiro consolidado dos serviços integrados

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Valor Nominal (a)		Variação	
	31/12/2014	31/12/2015	Valor	%
Créditos				
Por empréstimos	5 107	5 263	156	3,1
Por execução de garantias	618	602	-16	-2,6
Sobre entidades extintas e outros	230	222	-8	-3,5
Participações				
Societárias	4 548	7 204	2 656	58,4
EPE	26	26	0	0,0
Outros ativos financeiros				
Organizações financeiras internacionais	20 688	20 777	89	0,4
Unidades de participação	498	498	0	0,0
Prestações acessórias de capital	30	30	0	0,0
Obrigações e títulos de dívida pública	1 777	1 777	0	0,0
Total consolidado	33 522	36 399	2 877	8,6

(a) Correspondem aos valores do Quadro 75 deduzidos dos valores aí também indicados como respeitando a SFA/EPR e a títulos de dívida pública.

Fonte: Formulários das Instruções 1/2008-2.ª Secção

Recorda-se que apenas foram consideradas as participações sociais cujos movimentos (aumentos de capital, conclusão dos processos de liquidação, etc.) se encontram registados nas Conservatórias do



*luis
R. T. L.*

Registo Comercial (CRC), requisito de eficácia perante terceiros. Se o critério adotado fosse o da despesa realizada, os valores do quadro seriam diferentes pois vários movimentos, nomeadamente aumentos de capital em numerário, aguardam o respetivo registo.

9.1.2. Património financeiro dos serviços e fundos autónomos

a) Carteira de ativos financeiros dos SFA

O património financeiro¹ dos SFA analisado neste ponto, integra 154 SFA dos quais, 58 são EPR, e ascendia no final de 2015 a € 30.611 M, representando o dos SFA cerca de 70% e o das EPR 30 %. Em termos de composição as duas carteiras de ativos são bastante diferenciadas; nos SFA destacam-se os títulos de dívida pública, representando 49% do valor da carteira e nas EPR as participações societárias e os créditos transmitidos, que em conjunto representam 69%.

Quadro 79 – Evolução do património financeiro não consolidado dos SFA/EPR

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Valor nominal em		Variação		Rendimentos
	31/12/2014 (a)	31/12/2015	Total	%	
Títulos de Dívida Pública (b)	11 575	11 037	-538	-4,7	315,3
Obrigações do tesouro	4 787	5 025	238	5,0	208,3
SFA	4 786	5 024	238	5,0	208,2
EPR	1	1	0	-28,6	0,1
Bilhetes do tesouro	1 591	1 044	-547	-34,4	4,6
SFA	1 591	1 044	-547	-34,4	4,6
Aplicações CEDIC/CEDIM	4 088	4 120	32	0,8	19,0
SFA	3 560	3 535	-25	-0,7	17,5
EPR	528	585	57	10,8	1,5
Outros	1 109	849	-261	-23,5	83,4
SFA	1 109	849	-261	-23,5	83,4
EPR	0	0	0	14,0	0,0
Créditos	7 963	7 680	-283	-3,6	35,4
por empréstimos	4 732	4 383	-349	-7,4	29,1
SFA	3 415	3 287	-128	-3,8	6,3
EPR	1 317	1 096	-221	-16,8	22,8
por execução de garantias	2	1	-1	-59,3	0,0
SFA	2	1	-1	-59,3	0,0
por transmissão	3 229	3 296	67	2,1	6,3
SFA	6	6	0	-1,7	0,0
EPR	3 223	3 290	67	2,1	6,3
Participações	8 017	8 047	30	0,4	82,0
Societárias	7 987	8 017	30	0,4	82,0
SFA	5 028	5 025	-3	-0,1	3,2
EPR	2 959	2 992	33	1,1	78,8
Não societárias	30	29	0	-0,4	0,0
SFA	23	23	0	1,7	0,0
EPR	7	6	-1	-7,4	0,0
Outros ativos financeiros	4 591	3 848	-743	-16,2	7,7
Unidades de participação	2 591	2 386	-204	-7,9	0,1
SFA	1 897	1 762	-135	-7,1	0,1

(...)

¹ No valor deste património incluem-se as participações detidas em sociedades e associações em processo de liquidação e de insolvência.

(...)

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Valor nominal em		Variação		Rendimentos
	31/12/2014 (a)	31/12/2015	Total	%	
EPR	693	624	-69	-10,0	0,0
Obrigações	1 223	703	-520	-42,5	3,0
SFA	1 059	507	-551	-52,1	2,2
EPR	164	196	32	19,4	0,8
Prestações acessórias e suplementos de capital	48	210	162	337,3	0,0
SFA	37	45	8	22,7	0,0
EPR	11	165	154	1 350,6	0,0
Depósitos a prazo	475	333	-141	-29,8	4,7
SFA	178	136	-42	-23,5	1,8
EPR	297	198	-100	-33,5	2,9
Participações em fundos não titulados	255	215	-40	-15,5	0,0
SFA	255	215	-40	-15,5	0,0
TOTAL SFA (1)	22 944	21 458	-1 486	-6,5	327,4
TOTAL EPR (2)	9 201	9 153	-48	-0,5	113,1
TOTAL (1+2)	32 145	30 611	-1 534	-4,8	440,5

(a) Valores ajustados incluindo os dos novos SFA e EPR que integram o perímetro em 2015 e reportaram fluxos em ativos financeiros.

(b) Os valores apresentados não tem correspondência total com os apresentados no Ponto 4.1 dadas as diferentes metodologias utilizadas.

Fonte: Informação prestada pelos SFA/EPR no âmbito das Instruções 1/2008-2.ª Secção

O património financeiro estava concentrado nas carteiras do Fundo de Resolução, do IAPMEI, da Parvalorem e da Parpública que, no final do ano, representavam 49% do valor global deste subsector.

A informação prestada pela Fundação Luso Americana para o Desenvolvimento (FLAD) apresenta a maioria dos ativos valorizada ao justo valor. Relativamente às ações e fundos de investimentos nacionais foi realizado internamente um ajustamento aos valores declarados, que consistiu na conversão para o valor nominal dos títulos, sobre os quais se dispunha de informação ou, quando este não exista, para o valor de cotação, como determinam as Instruções, mas quanto aos restantes títulos não. A carteira da Fundação era composta por obrigações, ações e fundos de investimento estrangeiros. Assim a análise efetuada contém as reservas inerentes a esta situação.

Em termos globais, a carteira de ativos financeiros registou um decréscimo de € 1.534 M (-4,8%), sendo € 1 486 M nos SFA e € 48 M nas EPR, tendo gerado rendimentos no valor de € 440,5 M, provenientes, maioritariamente, da carteira de títulos de dívida pública dos SFA, em particular das obrigações do tesouro.

O património financeiro dos SFA diminui por efeito conjugado dos decréscimos nas carteiras de:

- ◆ Títulos de dívida pública (€ -595 M): com origem principal na carteira do FRDP e em particular no facto de ter ocorrido a amortização de bilhetes do tesouro que atingiram a sua maturidade e que não foram substituídos por outros.
- ◆ Obrigações (€ -551 M): com particular relevância para a redução ocorrida na carteira do FGD (€ -549 M), em consequência do desinvestimento realizado nos títulos de dívida pública da República de França e do Reino Belga e das obrigações da European Financial Stability Facility (EFSF) e do European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM).



Nas EPR, a variação mais significativa ocorreu na carteira da Wolfpart, com origem na conversão de parte dos suprimentos concedidos à Caixa Imobiliária, SA em prestações acessórias de capital (ou seja, diminuíram os créditos e aumentaram as prestações acessórias e suplementares, sem alteração do total da carteira).

Embora a variação registada em 2015 na carteira dos créditos transmitidos à Parvalorem não seja significativa, é importante realçar os movimentos, face à representatividade dessa carteira no valor global do património das EPR, apresentando-se para o efeito o quadro seguinte.

Quadro 80 – Variação registada em 2015 na carteira de créditos da Parvalorem

(em milhões de euros)

Capital em 31/12/2014	3 175,2	Juros em 31/12/2014	47,6
Reembolsos	-18,0	Recebimentos	-6,3
Aquisições	38,2	Conversão de juros por reestruturações	-25,8
Reestruturações de créditos	94,6	Juro especializado	1,4
Dação	-17,8	Utilização de juros	-1,0
Write Off's	-10,5	Cash flow reclassificado	-6,3
Diferenças cambiais	16,6		
Outros	2,4		
Capital em 31/12/2015	3 280,7	Juros em 31/12/2015	9,6

Fonte: Informação prestada pela Parvalorem.

Constata-se, assim, uma variação positiva de € 67 M, para a qual contribuíram as reestruturações de créditos (€ 94,6 M) onde se inclui a conversão de juros em capital (€ 25,8 M). Os recebimentos resultaram, essencialmente, de amortização de capital e de juros no valor global de € 31 M.

No que respeita a créditos por empréstimos, regista-se que no âmbito da medida de resolução ao Banif o Fundo de Resolução prestou a este banco um apoio financeiro¹ no valor de € 489 M². Todavia o valor deste crédito não foi incluído na análise, uma vez que o próprio Fundo reconheceu, através da constituição de uma imparidade total, que a possibilidade da sua recuperação era muito remota³. Não obstante o mesmo não estar integrado no património, será acompanhado nos PCGE seguintes, em matéria de fluxos financeiros que possam vir a ocorrer.

b) Variações na carteira de ativos sem fluxos financeiros

Ao nível das variações que implicaram a diminuição do valor dos créditos dos SFA, mas que não envolveram qualquer fluxo financeiro, verificou-se que não constavam da CGE as situações de:

- ◆ Créditos extintos na sequência do processo de fusão da Sagestamo na Parública no valor de € 353 M (mapa 6 – créditos extintos por confusão). Em contraditório, a Parública confirma a extinção do crédito no âmbito do processo de fusão, informando ainda que ocorreu a “(...) *transferência global do património, ativos e passivos, tendo o crédito que a Sagestamo detinha na sua*

¹ Para a concretização deste apoio o Fundo de Resolução contraiu um empréstimo junto à DGTF, a qual detém e reconhece este crédito perante o Fundo.

² Despesa contabilizada em *ativos* financeiros, o que teria implícita a recuperação deste valor.

³ O valor contabilístico deste crédito era no final do ano de zero.

participada Estamo-Participações Imobiliárias, S.A., no montante de 355 M, passado a incluir o ativo da Parpública”.

- ◆ Anulação dos suprimentos concedidos à sociedade TOBIS Portuguesa, SA pelo Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA), através de dação em pagamento no valor de € 4 M (mapa 4 – créditos satisfeitos por dação)¹. Em contraditório o ICA refere que “*não havendo nenhum fluxo monetário, apenas um aumento de bens, esta anulação não foi registada/inscrita no capítulo 11 da receita e não foi inscrita no mapa 8 como «créditos satisfeitos por dação em pagamento»*”. O Instituto deverá ter em conta que os mapas 4 a 8 da CGE servem precisamente para identificar os créditos cuja extinção não origina fluxos monetários.
- ◆ Anulação de suprimentos concedidos pelo Turismo de Portugal ao Centro Português de Design², por via da extinção deste, no valor de € 0,1 M, (mapa 8 - créditos anulados). Na sua resposta, o Turismo de Portugal apenas informou que em sede de prestação de informação ao TC comunicou essa anulação.
- ◆ Créditos extintos por prescrição pelos Serviços de Ação Social da Universidade Nova de Lisboa no valor de € 4 m (mapa 7 - créditos extintos por prescrição). Em contraditório, esclarecem que não reportaram à DGO por desconhecimento desse dever.
- ◆ Anulação de apoios reembolsáveis (empréstimos) pelos Serviços Sociais da Administração Pública, no valor de € 7 m (mapa 8 - créditos anulados), por prescrição invocada pelo próprio ou pela AT em processos de execução fiscal e, em outros processos, ponderados os valores reduzidos em dívida numa relação custo/benefício.

No que concerne ao valor de (€ 148 M) do mapa 8 da CGE (créditos anulados por decisão judicial ou por qualquer outra razão) diverge das anulações comunicadas ao TC por oito SFA, no montante global de € 273 M, em consequência de:

- ◆ O IAPMEI, em vez de reportar o valor dos prémios de realização (€ 251 M), comunicou à DGO o valor dos reembolsos recebidos no âmbito do POE/PRIME e do QREN deduzido do valor pago por reembolsos recebidos em excesso após atribuição de prémios (€ 126 M). Acionado o contraditório o IAPMEI não respondeu.
- ◆ A Parvalorem reportou anulações no valor de € 9,7 M, que difere do apresentado ao TC (€ 10,5 M) por via de ajustamentos realizados em data posterior à comunicação realizada à DGO. Em contraditório a Parvalorem confirma o relatado.

Na sua resposta, a DGO, refere que irá analisar os casos e comunicar aos serviços no sentido de que no futuro estas situações sejam evitadas.

9.1.2.1. Fluxos financeiros: receitas e despesas orçamentais dos SFA

Os fluxos financeiros considerados neste ponto respeitam às receitas e despesas relacionadas com ativos financeiros resultantes da informação remetida e da constante da CGE, sem qualquer consolidação entre entidades pertencentes ao mesmo sector.

¹ Neste mapa e também no mapa 8 o ICA inscreveu erradamente a receita de reembolsos de empréstimos cobrada.

² O Centro Português de Design embora extinto, encontra-se ainda em fase de liquidação. Outras entidades credoras públicas não procederam em 2015 à anulação dos seus suprimentos a esse Centro.



A respeito dos fluxos da FLAD importa referir que foram tomados os valores constantes da CGE, uma vez que os que integravam o mapa das Instruções foram obtidos por diferença entre o valor do final e o do início do ano, não se traduzindo estas variações em reais fluxos financeiros.

a) Receitas

As receitas de *ativos financeiros* foram orçamentadas em € 5.328 M, tendo sido cobradas € 5.904 M, correspondente a uma execução de cerca de 111%. Na análise comparativa entre os valores da CGE e os apurados através da informação enviada no âmbito das Instruções continuam a verificar-se alguns desvios, os quais se encontram identificados no quadro seguinte.

Quadro 81 – Confronto entre as receitas da CGE 2015 e as apuradas através das Instruções

(em milhares de euros)

Rubricas de Classificação Económica	CGE	Instruções 1/2008	Diferenças	Justificações para as diferenças registadas
11 – Ativos financeiros	5 904 121	5 889 309	-14 812	
02 – Títulos a curto prazo	654 934	648 873	-6 061	A diferença foi justificada com a inscrição pelo IPO Coimbra do saldo da gerência anterior em receitas de <i>ativos financeiros</i> .
03 – Títulos a M/L prazo	702 582	702 582	0	
05 – Empréstimos a curto prazo	28 806	20 042	-8 764	A diferença de € 5.700 m foi justificada com a inscrição pelo IPO Lisboa do saldo da gerência anterior como receitas de ativos financeiros e a restante com a errada contabilização de receitas de juros da CP nessa rubrica.
06 – Empréstimos de M/L prazos	287 623	287 638	15	A diferença respeita ao Instituto de Ação Social das Forças Armadas, não tendo sido apurada qualquer justificação para a mesma.
08 – Ações e outras participações	2 040	2 040	0	
09 – Unidades de participação	9 348	9 348	0	-
10 – Alienação de partes sociais	26 522	26 522	0	
11 – Outros ativos financeiros	4 192 266	4 192 264	-2	A diferença registada respeita às receitas decorrentes do resgate de unidades de participação do Fundo de Compensação do Trabalho nas carteiras do Centro Hospitalar do Alto Ave e de Leira e Pombal, as quais não foram comunicadas nos termos das Instruções.

Fonte CGE 2015 e mapas das Instruções 1/2008-2.ª Secção

Destas diferenças salientam-se as seguintes, que causaram uma sobrevalorização das receitas de *ativos financeiros* em € 15 M:

- ◆ IPO's de Coimbra e de Lisboa: a receita proveniente de saldos da gerência anterior (€ 12 M) foi incorretamente contabilizada em *ativos financeiros*;
- ◆ CP: os juros recebidos de suprimentos (€ 3 M) foram incorretamente contabilizados em *ativos financeiros* em vez de no capítulo *rendimentos de propriedade*.

Em sede de contraditório, apenas os IPO's responderam. O IPO de Coimbra referiu que estando "(...) em curso a execução do Plano de Investimentos para o qual a Instituição detinha os capitais próprios depositados em CEDIC's (...)", procedeu em 2015 ao resgate desses títulos, utilizando para efeito a rubrica de *ativos financeiros*. O IPO Lisboa referiu que o valor de € 5,7 M se encontrava em saldo de gerência no final de 2014 e que segundo orientação da DGO o mesmo foi inscrito em *ativos financeiros*, embora se destinasse a financiar investimentos na aquisição de dois aceleradores lineares. O TdC considera que não estando este valor aplicado em ativos financeiros não existe justificação para a inscrição nessa rubrica.

Para além dos desvios constantes do quadro, foram também identificados erros na classificação de algumas receitas decorrentes de operações relacionadas com *ativos financeiros* que, por terem sido registadas noutras classificações económicas da receita, ou estarem omissas, causaram uma subvalorização das receitas inscritas na CGE e naquele capítulo. Estas situações foram registadas nas carteiras seguintes e totalizaram € 85 M.

- ◆ IAPMEI: continuaram a ser contabilizadas no capítulo *Transferências de capital* as receitas provenientes dos reembolsos dos incentivos reembolsáveis concedidos no âmbito de programas comunitários anteriores ao QCA III e do Fundo de Desenvolvimento Empresarial no valor de € 1 M, contrariamente às recomendações do Tribunal, e também dos reembolsos dos créditos transmitidos ao IAPMEI no valor de € 70 m. Esta contabilização deriva da classificação atribuída aos pagamentos em períodos anteriores dos incentivos como *transferências de capital*, considerando o IAPMEI que deverá ser mantida a mesma natureza aquando do recebimento desses reembolsos. O TC considera que não se deverá persistir no erro. No que respeita aos incentivos de natureza reembolsável do QCA III e posteriores, o IAPMEI já adotou, na íntegra, a recomendação do Tribunal. Por outro lado, a mais valia obtida com a liquidação das associações PIS- Parque Industrial de Sines e FORINO – Associação para a Escola de Novas Tecnologias foi incorretamente contabilizada no capítulo *Venda de bens de investimento*.
- ◆ Fundo de Estabilização Aduaneiro: a receita relativa ao resgate das aplicações CEDIC, no valor de € 7 M, foi contabilizada na conta de gerência em *ativos financeiros*, estando omissa na CGE. O Fundo não se pronunciou.
- ◆ Parups: as receitas relativas à amortização e alienação de ativos financeiros, designadamente de obrigações e de fundos de investimento, no valor total de € 31 M continuaram a ser erradamente contabilizadas no capítulo *Venda de bens de investimento*, tendo a Parups informado no anterior Parecer que em 2015 procederia à classificação destas receitas na rubrica de *ativos financeiros*, o que não sucedeu. Na sua resposta, a Parups/Parvalorem informou que em 2015 foram realizadas algumas correções.
- ◆ Parvalorem: as receitas relativas à amortização das obrigações de caixa subordinadas “BPN 2005” no valor de € 0,1 M foram erradamente contabilizadas no capítulo *Venda de bens de investimento*.
- ◆ Empordef: as receitas decorrentes da amortização do empréstimo aos Estaleiros Navais de Viana do Castelo no valor de € 1 M foram erradamente contabilizadas em *outras receitas correntes*. Em contraditório a Empordef não se pronunciou.
- ◆ Sagestamo/Parpública: parte da receita de amortização do suprimento concedido pela Sagestamo à Estamo, no valor de € 45 M, integrou a execução orçamental da Sagestamo¹, tendo sido erradamente contabilizada como *passivos financeiros*². Na sua resposta, a Parpública confirma a situação descrita.

¹ Embora fosse objeto de fusão com a Parpública, teve execução orçamental durante o primeiro semestre de 2015.

² Cfr. ponto 4.1.2.



b) Despesas

Foram orçamentadas despesas com ativos financeiros no valor de € 6.038 M, sendo realizadas € 5.982 M, o correspondente a uma execução de 99 %. Foram detetados desvios entre os valores da CGE e os apurados através da informação remetida ao TdC, retratados no quadro seguinte.

Quadro 82 – Confronto entre as despesas da CGE 2015 e as apuradas através das Instruções

(em milhares de euros)

Rubricas de Classificação Económica	CGE	Instruções 1/2008	Diferenças	Justificações para as diferenças registadas
09 – Ativos financeiros	5 981 835	5 875 574	-106 261	
01 – Depósitos, certif. de depósito e poupança	5 600	5 600	0	
02 – Títulos a curto prazo	867 932	867 932	0	
03 – Títulos a M/L prazo	370 138	370 125	-13	A diferença registada está relacionada com a classificação como ativos financeiros das despesas relacionadas com os custos da administração das contas.
05 – Empréstimos a curto prazo	20 694	20 694	0	-
06 – Empréstimos de M/L prazos	506 056	417 763	-88 293	A diferença de € 70.600,5 m respeita à errada classificação de um pagamento de um suprimento na rubrica de ativos financeiros quando deveria ter sido registado como passivos financeiros. A restante diferença respeita às despesas realizadas pela TAP, SGPS que não foi objeto de análise em termos de stock do património financeiro.
07 – Ações e outras participações	14 088	14 088	0	-
08 – Unidades de participação	90 649	90 649	0	-
09 – Outros ativos financeiros	4 106 678	4 088 723	-17 955	A diferença registada está relacionada com a classificação errada da despesa associada à aquisição de um imóvel como ativos financeiros.

Fonte: CGE 2015 e mapas das Instruções 1/2008-2.ª Secção

Das diferenças apontadas são de destacar as seguintes inscrições indevidas na rubrica de *ativos financeiros* causando uma sobrevalorização de € 89 M:

- ◆ FGA: a inscrição da despesa associada à compra de um imóvel como *ativos financeiros*, quando deveria ter sido inscrita no capítulo *Aquisição de bens de capital*.
- ◆ Estamo: classificação das despesas associadas à amortização de um empréstimo como *ativos financeiros*, a qual deveria ter sido inscrita como *passivos financeiros*¹.

Em contraditório o FGA informa que a classificação adotada teve a ver com a sua contabilização “(...) em POCP como investimentos financeiros na conta 414 – Investimentos em Imóveis”, uma vez que se “(...) tratou de um investimento financeiro (...) e não de uma aquisição para ser utilizada na produção de bens e serviços”. Objetivamente tratou-se da aquisição de um imóvel, esta operação, segundo o classificador económico da despesa, não é contabilizável em *Ativos financeiros*, mas sim, repete-se, em *Aquisições de bens de capital*. A Estamo, na sua resposta, confirmou a situação descrita por interpretação errada do tipo de despesa registada.

Para além dos desvios referidos foram identificadas situações de omissão e de classificação de despesas associadas a ativos financeiros noutros agrupamentos da despesa que provocaram uma subvalorização da rubrica de *ativos financeiros* e totalizaram o valor de € 1 M:

¹ Cfr. ponto 4.1.2.

- ◆ Empordef: omitiu a despesa relacionada com a concessão de suprimentos a empresas do grupo.
- ◆ Parpública: inscreveu a despesa relacionada com a concessão de um suprimento como *passivos financeiros*¹. Na sua resposta, a Parpública confirma a situação descrita.
- ◆ Centro Hospitalar de Lisboa Central (CHLC), Arsenal do Alfeite, Hospital Garcia da Orta, Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) e Comissão do Mercado de Valores Mobiliários: registaram as despesas associadas à subscrição de unidades de participação do Fundo de Compensação do Trabalho²(FCT) como *despesas com o pessoal*.

No exercício do contraditório, os organismos referem que:

- ◇ CHLC, ERSE e Hospital Garcia de Orta – a classificação da referida despesa foi realizada tendo como referência a circular informativa 19/2015 da ACSS. Esta Circular contém apenas instruções de contabilização relativas ao Fundo de Garantia de Compensação do Trabalho, embora o seu título (assunto) e o primeiro parágrafo identifiquem o FCT, o que pode ter induzido em erro.
- ◇ Arsenal do Alfeite - reconheceu que o valor das entregas ao FCT “(...) *deveria ter sido classificado como despesa de capital, Ativo Financeiro (09) (...)*”.
- ◇ Comissão de Mercado de Valores Mobiliários – na ótica do sistema de normalização contabilística entende que estas despesas estão associadas a um investimento financeiro; mas na ótica da despesa pública entende que as despesas associadas ao FCT devem ser tratadas como despesas com pessoal. Não é, porém, o que resulta do classificador para despesas desta natureza.

As diferenças apuradas em matéria de despesa e de receita com *ativos financeiros* continuam a revelar falta de rigor por parte de alguns SFA e EPR, através da inscrição dessas operações financeiras em outras rubricas de classificação económica que não a de *ativos financeiros* e também pela inadequada classificação dentro do respetivo capítulo/agrupamento, ou seja por espécie de ativo e por tipo de entidade envolvida na operação.

Relativamente às aplicações em CEDIC e em outros títulos de dívida pública, continuam-se a verificar contabilizações diferenciadas por parte dos SFA e também das EPR em matéria de receitas e despesas, reforçando-se por isso a necessidade da emissão por parte da DGO de orientações genéricas relativas a estes ativos, uma vez que o procedimento adotado (envio de esclarecimentos individualizados aos organismos) não está a ser eficaz. Para o efeito, essas orientações, e em conformidade com o que foi feito para a classificação dos juros, deverão ser divulgadas nas circulares da DGO “Instruções complementares ao Decreto-Lei de Execução Orçamental”.

É de salientar ainda que grande parte dos SFA contabilizou as receitas de juros pelo valor líquido e por vezes noutras rubricas que não a adequada.

Relativamente este assunto, a DGO não se pronunciou.

¹ Cfr. ponto 4.1.2.

² Relativamente às entidades do Serviço Nacional de Saúde e ao registo orçamental destas participações foi emitida uma circular informativa pela ACSS decorrente de instruções da DGO.



9.1.2.2. Carteira consolidada de ativos financeiros dos SFA

Para efeitos de consolidação do património financeiro dos SFA procedeu-se à exclusão das carteiras:

- ◆ Dos títulos de dívida pública nacional, o que nos SFA provocou um grande impacto na composição da respetiva carteira;
- ◆ Dos créditos por empréstimos concedidos e por sub-rogação, entre entidades que integram este subsector (não existem operações com entidades pertencentes ao subsector dos SI).

O quadro a seguir reflete o valor do património financeiro consolidado do subsector que registou em 2015 uma diminuição de € 932M (-4,7%), para o qual contribuíram decisivamente a evolução nas carteiras do FGD e do IAPMEI. Constatou-se que no final do ano e após a consolidação, o património do subsector passou a ter uma repartição mais equilibrada entre os SFA e as EPR representando, respetivamente, 58% e 42%.

Quadro 83 – Evolução do património financeiro consolidado subsector dos SFA

(em milhões de euros)

Património Financeiro Consolidado	Valor nominal em		Variação	
	31/12/2014 (a)	31/12/2015	Total	%
Património financeiro não consolidado do qual:	32 145	30 611	-1 534	-4,8
SFA (1)	22 944	21 458	-1 486	-5,4
EPR (2)	9 201	9 153	-48	-4,1
Créditos por empréstimos entre o mesmo subsector				
SFA (3)	23	21	-2	-9,8
EPR (4)	521	460	-61	-11,8
Créditos por sub-rogação entre o mesmo subsector				
SFA (5)	1	0	-1	-99,2
Títulos de Dívida Pública				
SFA (6)	11 046	10 451	-595	-5,4
EPR (7)	529	586	57	10,7
Património financeiro consolidado do qual:				
SFA (8) = (1)-(3)-(5)-(6)	11 875	10 986	-889	-7,5
EPR (9) = (2)-(4)-(7)	8 150	8 107	-43	-0,5
Património financeiro consolidado do subsector	20 025	19 093	-932	-4,7

(a) Universo comparável (cfr. nota (a) do Quadro 79).

Fonte: Informação prestada pelos SFA incluindo EPR

9.1.3. Património financeiro consolidado dos SI e SFA

Em termos globais, o património financeiro consolidado cresceu, de 2014 para 2015, cerca de € 1.943 M (3,6 %), em particular devido ao aumento registado no património financeiro dos SI, uma vez que o dos SFA diminuiu em cerca de € 932 M, conforme evidenciado no quadro seguinte.

Quadro 84 – Património Financeiro Consolidado – Evolução Global em 2015

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	31/12/2014			31/12/2015			Variação	
	SI	SFA (a)	Total	SI	SFA	Total	Valor	%
Créditos	5 955	7 418	13 373	6 087	7 199	13 286	-87	-0,7
Participações	4 574	8 017	12 591	7 230	8 047	15 276	2 685	21,3
Outros ativos financeiros	22 993	4 591	27 585	23 082	3 848	26 930	-655	-2,4
Total consolidado	33 522	20 026	53 549	36 399	19 094	55 492	1 943	3,6

(a) Universo comparável (cfr. nota (a) do Quadro 79)

Fonte: Informação prestada nos termos das Instruções 1/2008-2.ª Secção

9.1.4. Aplicação das receitas das privatizações

Em 2015 houve a venda de 95% do capital social da Empresa Geral do Fomento, SA, detida pelo grupo Águas de Portugal, SGPS, SA à SUMA Tratamento, SA, pelo valor de € 154 M, e de parte da TAP – Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, SA, pela Parpública à Atlantic Gateway pelo valor de € 10 M¹. Contudo, o FRDP não recebeu qualquer valor relativo a processos de privatização.

A venda da posição do Estado na sociedade Estrela, SGPS (€ 13.500², valor superior ao certificado pelo ROC), ocorreu na sequência do Despacho 1731/15-SET, de 01/10, o qual determinou que aquela receita seria afetada ao FRDP, apesar de não ter sido resultante duma reprivatização.

Quanto ao património do FRDP – Privatizações, que no início de 2015 era de € 24 M, o montante de € 21,4 M foi consignado a aumentos de capital e € 2,4 M a amortizações e anulações de dívida pública. Em 2015, as aplicações totalizaram € 3,3 M e foram utilizadas na compra e subsequente anulação de consolidados e certificados de renda perpétua.

Em 2015, à semelhança dos últimos dois anos, o Estado não transferiu para a Parpública qualquer participação da sua carteira, de forma a compensar a sua dívida para com esta empresa, na sequência da aplicação do n.º 3 do art. 9º do Decreto-Lei 209/2000, de 02/09.

¹ Montante que não entrou nos cofres do Estado até 31/12/2015. A concretização da venda levou à transmissão para a Atlantic Gateway de 915.000 ações escriturais, nominativas, representativas de 61% do capital da TAP, permanecendo os restantes 39% na carteira da Parpública. O consórcio que adquiria capitalizava a empresa com € 338 M e pagava € 10 M à Parpública.

² Receita da Parpública com a classificação económica 11.10.01.01.03.



lison.
 Q. T. L.
 H.

CAIXA 5 – SALDO DAS RECEITAS E DAS DESPESAS ORÇAMENTAIS RELATIVAS AO BPN

1. No final de 2015 o saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais decorrentes da nacionalização e reprivatização do BPN e da constituição e funcionamento das sociedades-veículo Parvalorem, Parups e Parparticipadas¹ ascendia a € -3.241 M² resultado dos saldos parciais de € -736 M de 2011³, € -966 M de 2012, € -468 M de 2013, de € -477 M de 2014 e de € -594 M em 2015.

Quadro 85 – Saldo das receitas e despesas referentes ao BPN – 31/12/2015

(em milhões de euros)

	2011/2012	2013	2014	2015	Total
RECEITA	213	138	222	88	661
Serviços Integrados	54	0	0	0	54
Ativos financeiros - Alienação do BPN	40				40
Cobrança de taxas de garantia BPN, BIC e Parparticipadas (a)	14	0	0	0	14
SFA (Parvalorem, Parups e, em 2015, Parparticipadas)(b)	159	138	222	88	607
Rendimentos da propriedade	29	38	15	12	94
Vendas de bens e serviços e outras receitas	8	6	23	14	53
Venda de bens de investimento		21	57	31	108
Ativos financeiros (receita obtida com ativos financeiros do BPN)	122	73	127	30	353
DESPESA	1 915	606	699	682	3 902
Serviços Integrados (Cap. 60 - DGTF) (b)	756	23	57	12	847
Ativos financeiros - prestação de capital ao BPN	600				600
Ativos financeiros - aumento de capital da Parparticipadas			38	0	38
Ativos financeiros - execução de garantias	147				147
Outras despesas correntes - com a reprivatização do BPN	9	23	19	12	63
SFA (Parvalorem, Parups e, em 2015, Parparticipadas)	1 159	583	642	670	3 055
Despesas com pessoal	14	15	19	12	60
Aquisição de bens e serviços	62	17	11	12	102
Juros e outros encargos (a)	235	150	139	113	637
Ativos financeiros	443	0	20	55	518
Passivos financeiros	400	397	451	478	1 726
Outras despesas	5	3	2	2	13
Saldo	-1 702	-468	-477	-594	-3 241
Saldo acumulado		-2 170	-2 647	-3 241	

(a) Não inclui, na receita dos SI e na despesa dos SFA, as comissões de garantia pagas ao Estado pela Parvalorem e pela Parups e, em 2015, pela Parparticipadas (€ 14 M em 2012, € 8 M em 2013, € 8 M em 2014 e € 7 M em 2015).

(b) Não inclui empréstimos do Estado à Parvalorem e à Parups e, em 2015, também à Parparticipadas, classificados por estas entidades em receita de *passivos financeiros/empréstimos a médio e longo prazos* do Estado e na despesa dos serviços integrados em *ativos financeiros de empréstimos a médio e longo prazos* a SFA (€ 1.033 M em 2012, € 510 M em 2013, € 489 M em 2014 e € 369 M em 2015). Em 2015, não inclui o aumento de capital da Parparticipadas efetuado pelo Estado (€ 53 M).

Obs: Os valores do quadro apresentam a versão consolidada das receitas e despesas do Estado com a Parvalorem, a Parups e, a partir de 2015, a Parparticipadas, perspetiva diferente da apresentada na Caixa 6 – Apoios públicos ao sector financeiro, em que estas sociedades veículo são consideradas como entidades financeiras apoiadas, beneficiárias de empréstimos recebidos do Estado (€ 2.440 M), que não foram totalmente utilizados até 31/12/2015.

Fonte: CGE 2011, CGE 2012, CGE 2013, CGE 2014, CGE 2015 e DGTF.

¹ Reclassificada no sector das administrações públicas apenas no OE 2015, pelo que nos anos anteriores tem, no Quadro 85, tratamento diferenciado da Parvalorem e da Parups.

² Observa-se que, sem os *ativos e passivos financeiros* aqui incluídos pelos motivos anteriormente explicitados, se obteria um saldo de € -528 M.

³ Operações realizadas em 2012, por conta de verbas do OE 2011.

2. No final de 2015 a Parvalorem, a Parups e a Parparticipadas apresentavam capitais próprios negativos de € -2.201 M¹, encargos que poderão vir a ser suportados pelo Estado no futuro. Se somados aos encargos já suportados, refletidos no saldo global, totalizavam então € -5.441 M, a que irão acrescer resultados negativos de exercícios seguintes².
3. Em 2015, além da despesa referente a passivos financeiros e juros (sobretudo amortização de empréstimos à CGD e respetivos encargos), constituíram principais operações explicativas dos valores do quadro:
 - ◇ Em *venda de bens de investimento*, a receita (líquida) obtida com a dissolução do Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Imoglobal (€ 28 M). Na dissolução, foi retido € 45 M a favor da sociedade gestora do Fundo para pagamento da comissão de gestão, impostos, taxas e despesas diversas, o que mostra que elevadas despesas (e receitas) decorrentes da nacionalização e reprivatização do BPN e da constituição e funcionamento das sociedades-veículo não estão especificadas pelo valor bruto efetivo.
 - ◇ Em despesa de *ativos financeiros*, € 52 M do aumento de capital realizado pela Parparticipadas no Banco Efisa, com vista à venda das suas ações³. Para o efeito, a Parparticipadas recebeu um aumento de capital do Estado no mesmo montante, verba que permitiu ao Banco Efisa o reembolso, ao BIC, de duas linhas de crédito concedidas pelo BPN⁴. Adicionalmente, também se nota que, tendo o BPN sido vendido ao BIC, em 2012, pelo preço de € 40 M, os pagamentos da DGTF ao BIC em resultado de cláusulas do contrato respetivo atingiam já € 63 M no final de 2015 (“outras despesas correntes com a reprivatização do BPN”).
4. Em 31/12/2015, as garantias prestadas pelo Estado às sociedades veículo do ex-BPN totalizavam € 3.098 M, a empréstimos da CGD, menos € 439 M do que no final de 2014, pelas amortizações efetuadas no ano.

Em sede de contraditório, a Parvalorem referiu nada ter a alterar ou corrigir relativamente às receitas e despesas das PAR, tendo a resposta do Ministro das Finanças validado, também, as referentes aos serviços integrados (DGTF).

¹ Excluindo do passivo o montante dos empréstimos do Estado (€ 2.440 M) por a despesa por eles financiada já ter sido considerada no saldo acumulado. Os balanços da Parups e da Parparticipadas são os das respetivas contas consolidadas remetidas ao Tribunal.

² Foram de € -297 M em 2014 e de € -391 M em 2015.

³ Em 05/10/2015, foi celebrado contrato promessa de compra e venda das ações com a PIVOT, SGPS, estando a alienação prevista para 2016.

⁴ Estas linhas de crédito foram excluídas do balanço de alienação do BPN e o respetivo plano de reembolso consta do acordo quadro e do contrato de venda entre o Estado e o Banco BIC.



9.2. Património Imobiliário

No relatório e Parecer sobre a CGE o Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado no domínio do seu património, designadamente no que se refere ao inventário e balanço e às alterações patrimoniais ocorridas no exercício. No que concerne às receitas e despesas originadas por essas alterações (por exemplo, as provenientes da alienação e aquisição de bens imóveis), cabe ainda ao Tribunal verificar o cumprimento da LEO e demais legislação relativa à administração financeira do Estado¹.

Ora, na CGE de 2015:

- ◆ Continuam a não constar nem o inventário nem o balanço do Estado – *vide 9.2.1.*
- ◆ O relatório da CGE de 2015 não reporta e não explica, como em anos anteriores, parte importante (96%) das variações patrimoniais ocorridas no ano. Cingir a apreciação do património imobiliário às operações imobiliárias conduzidas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) carece de fundamento e compromete a utilidade da informação prestada.
- ◆ A receita contabilizada como obtida em 2015 com operações imobiliárias (€ 124 M) é superior à reportada no relatório da CGE² (€ 21 M) e está afetada por erros (€ 1 M) e outras deficiências – *vide 9.2.2.*

A despesa contabilizada como paga em 2015 com operações imobiliárias (€ 404 M) é muito superior à reportada no relatório da CGE (€ 3 M) e está afetada por erros (€ 88 M) e outras deficiências – *vide 9.2.2.*

- ◆ Quanto à implementação do princípio da onerosidade (PO), subsistem elevados montantes por cobrar relativos a contrapartidas vencidas devidas pelos serviços ocupantes de imóveis sujeitos ao PO. Em 31/12/2015 estavam por pagar € 10,9 M relativos a 2014 e 2015, 48% dos valores devidos – *vide 9.2.3.*

As conclusões acima decorrem da evidência recolhida nas ações de controlo realizadas para o presente PCGE que envolveram: revisões analíticas, revisão de ficheiros de dados e sua reconciliação com mapas de suporte, revisão das operações contabilísticas³ e exame de registos do Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE)⁴. Essas ações incluíram a atualização das conclusões do exame à atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP), objeto de um relatório – *vide 9.2.4.*

A inexistência de inventário do património e de balanço do Estado, a falta de informação sobre as variações patrimoniais no relatório da CGE, as deficiências recorrentes na contabilização das receitas e despesas relativas ao património imobiliário, as inconsistências entre o relatório e os valores contabilizados, em suma, a subsistência das principais deficiências que têm sido detetadas pelo Tribunal (e objeto recorrente das suas recomendações) constituem limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião sobre os valores envolvidos.

¹ Nos termos do art. 41.º n.º 1 alínea c) da LOPTC.

² Volume I – III. Situação Financeira das Administrações Públicas – III.5. Património Imobiliário Público.

³ Operações identificadas no art. 1.º das normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas aprovadas pela Portaria 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28/07.

⁴ O SIIE é um sistema desmaterializado de prestação e atualização permanente da informação relativa aos imóveis. Gerido pela DGTF, este sistema foi concebido para a concretização do inventário.

9.2.1. Inventário e Balanço

9.2.1.1. Objeto do exame

A LEO¹ determina que a CGE inclui o relatório e os mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial dos serviços e fundos da administração central. O Tribunal tem sublinhado que o facto de a LEO também estabelecer que esses mapas apenas serão obrigatórios quando todas as entidades tiverem adotado o POCP não justifica a falta de informação consolidada e consistente na CGE (em número e valor de imóveis), sobre o inventário do património imobiliário, bem como sobre as correspondentes variações patrimoniais ocorridas durante o ano².

Apesar disso, continua em falta o inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos não obstante ser, desde 2007, obrigação legal da DGTF³ apresentar esse inventário anualmente, para servir de base à elaboração dos balanços que devem acompanhar a CGE. Assim, a informação sobre o inventário na Conta de 2015 cinge-se à apresentação, no relatório da CGE⁴, de dados globais⁵ relativos aos registos constantes do SIIE⁶ segundo os quais:

- ◆ O SIIE apresenta 23.830 registos de imóveis (inseridos por 247 entidades).
- ◆ São 21.098 os registos completos (15.761 relativos ao edificado e 5.337 a terrenos) considerando, como tal, os que contenham dados sobre o proprietário, o ocupante e a respetiva situação geral (tipo de ocupação, áreas, valores de rendas).

Ora, tal informação, de carácter global e sem a valorização dos imóveis, é claramente insuficiente para refletir, de forma verdadeira e apropriada, a situação do património imobiliário do Estado e dos institutos públicos. Com as limitações identificadas, foram examinados os registos do SIIE, por referência a 31/12/2015, e os relatórios trimestrais que a DGTF elabora e divulga (no seu portal na internet) sobre a informação registada nesse sistema, visando habilitar o Tribunal a emitir uma opinião sobre a informação reportada no relatório da CGE.

9.2.1.2. Resultado do exame

Sublinha-se que, não obstante o juízo crítico recorrente formulado pelo Tribunal em anteriores Pareceres⁷, a DGTF manteve o critério de considerar completos⁸ registos que não têm elementos fundamentais para o pleno conhecimento dos imóveis (v.g. valor patrimonial e situação registral).

¹ Nos termos dos art. 73.º, n.º 4, e 75.º.

² Pareceres sobre as CGE 2010 (pág. 224), de 2011 (pág. 242), de 2012 (pág. 257) e de 2014 (pág. 236).

³ Nos termos dos art. 118.º e 119.º do Decreto-Lei 280/2007, de 07/08.

⁴ Volume I – III. Situação Financeira das Administrações Públicas – III.5. Património Imobiliário Público.

⁵ Tendo por referência o programa de gestão do património imobiliário (PGPI) e o programa de inventariação (PI) aprovados para o período 2009-2012.

⁶ O SIIE é um sistema desmaterializado de prestação e atualização permanente da informação relativa aos imóveis. Gerido pela DGTF, este sistema foi concebido para a concretização do inventário.

⁷ Pareceres sobre as CGE 2012 (página 261), de 2013 (página 231) e de 2014 (página 237).

⁸ Para um registo de imóveis ser considerado completo basta conter dados sobre o proprietário, o ocupante e a respetiva situação geral (tipo de ocupação, áreas, valores de renda). Com as alterações introduzidas no SIIE, em 2012, também passaram a considerar-se completos os registos sem dados sobre ocupantes reportados a imóveis do Estado devolutos ou a imóveis de entidades privadas disponíveis.



Handwritten signature

A falta do valor patrimonial (VP)¹ nos registos do SIIIE compromete, por si só, o cumprimento da lei quanto à elaboração do inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos.

A DGTF tem alegado a dificuldade das entidades em dispor da totalidade da informação sobre os imóveis ocupados para manter o referido critério. Ora, tal alegação evidencia a necessidade de suprir a falta de qualidade da informação residente no SIIIE mas não fundamenta a aplicação de um procedimento que conduz a conclusões erróneas sobre a completude dessa informação. Na realidade, verifica-se que os registos do SIIIE (em funcionamento desde fevereiro de 2009) continuam a apresentar lacunas e deficiências que colocam em causa a fiabilidade e a utilidade dessa informação. No final de 2015:

- ◆ Apenas 36,1% dos imóveis classificados no SIIIE, como património da administração central, apresentavam registo de VP no valor global de € 7.011,6 M. Este valor inclui 458 registos com VP inferior a € 1 e outros cujo VP carece de confirmação².
- ◆ Apenas 4.535 (26,7%) dos 17.013 imóveis classificados no SIIIE como património da administração central dispunham de informação completa sobre o registo matricial.

O relatório da CGE não apresenta nem explica a variação dos registos no SIIIE verificada pelo exame realizado e refletida no quadro seguinte.

Quadro 86 – Evolução dos registos no SIIIE

Registos		2014	Variação	2015
Completos	Edificado	15 849	-88	15 761
	Terrenos	2 050	3 287	5 337
	Total	17 899	3 199	21 098
Incompletos	Edificado	539	1 785	2 324
	Terrenos	310	98	408
	Total	849	1 883	2 732
Total		18 748	5 082	23 830

Fonte: SIIIE e relatórios das CGE de 2014 e de 2015.

O aumento de 5.082³ registos de imóveis ficou a dever-se, em grande parte, ao registo de 3.445 terrenos do Estado afetos à Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR). Relativamente ao património edificado, mesmo considerando o critério pouco exigente da DGTF, o número de registos incompletos aumentou, sobretudo devido aos 1.786 imóveis registados pela Infraestruturas de Portugal (IdP)⁴, SA, e aos 107 imóveis registados pela Agência Portuguesa do Ambiente, IP, aos quais faltavam, entre outros elementos, a indicação da titularidade dos imóveis. Em 2015, o acesso ao SIIIE foi disponibilizado às entidades do Sector Empresarial do Estado (SEE) pois, nos termos legais, quando estas administrem bens do domínio público do Estado, devem fornecer à DGTF os elementos necessários para a elaboração e atualização do inventário geral⁵. Porém, os registos incompletos da IdP não permitem confirmar tratar-se efetivamente de imóveis do domínio público.

¹ Valor patrimonial é o valor atribuído ao imóvel nos termos do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI) e inscrito na matriz predial urbana ou rústica da freguesia onde se localiza esse imóvel.

² Designadamente: 4 frações com valor patrimonial de € 223,0 M, € 174,9 M, € 157,3 M e € 157,2 M (SIIIE 24212, 19704, 24210 e 24211, respetivamente) e um prédio urbano com valor patrimonial de € 1.870,4 M (SIIIE 23335).

³ Em 2015, no SIIIE foram ainda abatidos 214 registos (que se mantêm em histórico) e eliminados definitivamente 758.

⁴ A IdP resulta da incorporação, por fusão, da EP - Estradas de Portugal na Rede Ferroviária Nacional - REFER, nos termos do Decreto-Lei 91/2015, de 29/05. Assim, consideram-se registos da IdP os efetuados originalmente pela REFER no SIIIE durante o 2.º trimestre de 2015.

⁵ Conforme o disposto no art. 117.º do Decreto-Lei 280/2007 de 07/08.

Instituir procedimentos de controlo da informação é essencial para assegurar a fiabilidade dos registos do SIIE. Compete à DGTF, em articulação com as unidades de gestão patrimonial, o acompanhamento e controlo da prestação e atualização de informação pelas entidades no SIIE, bem como a certificação dos dados inseridos. A DGTF refere-se à introdução das práticas de verificar e atualizar os dados no SIIE alegando que “(...) *essas práticas consubstanciam tarefas de análise e processamento efetivos da documentação e informação existentes nos processos dos imóveis, em suporte papel, única base instrumental da atual gestão patrimonial, ou na análise pontual de informação dos imóveis, para diferentes fins, oriunda do SIIE ou de outras fontes, tendo em vista a permanente consolidação e validação de informação no SIIE, dando-se adequado ênfase à propriedade dos imóveis.*” Ora, o exame da informação do SIIE, disponibilizada pela própria DGTF, demonstra que esse controlo é insuficiente na medida em que se verificam inconsistências importantes, designadamente no que à propriedade dos imóveis diz respeito:

- ◆ 19 imóveis cujo proprietário é um serviço integrado¹;
- ◆ 1.481 imóveis cujo proprietário é um serviço ou fundo autónomo (pertencente à administração indireta do Estado) mas cujo campo “classificação de propriedade”, identifica o imóvel como “administração direta do Estado”².

Segundo a DGTF, a informação institucional das entidades provém “(...) *do SIOE (Sistema de Informação da Organização do Estado), base de dados gerida pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, em concreto no separador referente à informação geral sobre as entidades, sendo tal informação refletida, na exata medida em que surge no SIOE, no campo “Classificação de Propriedade”.*”

Ora, o campo do SIOE referido pela DGTF contém uma informação genérica do âmbito da atividade da entidade, insuficiente para caracterizar o tipo de entidade e determinar se integra a administração direta ou indireta do Estado. As vantagens em registar no SIIE informação proveniente de outros sistemas (como a atualização automática dos dados) dependem da sua fiabilidade. Para as 1.481 situações referidas, verifica-se que os dados utilizados geraram inconsistências nos registos do SIIE e erros na interpretação da informação.

O RPIP faz depender a concretização dos objetivos de coordenação e gestão patrimonial da existência de um PI realizado com base num PGPI³ (ambos os programas são plurianuais devendo o PGPI ter a duração de 4 anos⁴). Para o período 2009-2012⁵, foram aprovados o PGPI e o PI, tendo sido definido para a inventariação como meta uma execução de 100% no final de 2012⁶.

¹ Do disposto no regime do património imobiliário público (RPIP) e no regime da administração financeira do Estado (RAFE) decorre que os serviços integrados não dispõem de património próprio. Com efeito, os regimes em causa apenas preveem que o Estado e institutos públicos sejam titulares do direito propriedade sobre imóveis – *vide* art. 1.º, n.º 1, alínea b) e 31.º do Decreto-Lei 280/2007, de 07/08, e art. 3.º, 46.º e 47.º do Decreto-Lei 155/92, de 28/07, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis 275-A/93, de 09/08, 113/95, de 25/05, Lei 10-B/96, de 23/06, Decreto-Lei 190/96, de 09/10, Lei 55-B/2004, de 30/12, Decretos-Leis 29-A/2011, de 01/03 e 83-C/2013, de 31/12.

² Serviços Sociais da GNR (1.314 imóveis), os Serviços Sociais da PSP (143 imóveis), o Cofre de Previdência da PSP (7 imóveis), a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (10 imóveis) ou a Autoridade Nacional de Proteção Civil (7 imóveis).

³ Art. 112.º do Decreto-Lei 280/2007, de 7/8.

⁴ Art. 113.º n.º 2 e 114.º n.º 3 do Decreto-Lei 280/2007, de 7/8.

⁵ Aprovados através da RCM 162/2008, de 24/10 e da Portaria 95/2009, de 29/10, respetivamente.

⁶ O PGPI assentava em instrumentos definidos por referência a eixos de atuação: inventariação, regularização jurídica de imóveis, regime de utilização, programa de ocupação, conservação e reabilitação e gestão do domínio público.



Com os resultados do exame efetuado fica evidente que (como tem sido assinalado nos sucessivos PCGE) a inventariação de imóveis do Estado e dos institutos públicos permanece incompleta e que a informação relativa ao inventário não é fiável. Deste modo, dando cumprimento ao disposto no RPIP, o Governo deve promover a atualização desses programas (PGPI e PI) com as ações necessárias à conclusão do inventário e os procedimentos necessários à sua permanente atualização, refletindo as variações patrimoniais que ocorram em cada ano.

Esses programas são tanto mais relevantes quanto é certo que a identificação do património imobiliário do Estado e a sua adequada valorização são elementos fundamentais para a concretização do modelo a implementar no quadro da nova LEO. Refira-se que a Entidade Contabilística Estado (ECE), constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado, integrará, designadamente, o respetivo património imobiliário – *vide Caixa 2*.

Em contraditório, a DGTF alega que a utilização do critério para considerar os registos completos, se deve “*por um lado, à consciência, sentida desde sempre, da dificuldade na obtenção destes dados, sobretudo por parte das entidades públicas meramente ocupantes dos imóveis e por outro, à efetiva complexidade da regularização jurídica do significativo património do Estado, no quadro da evolução negativa dos recursos humanos disponíveis e capacitados para fazer face a essa tarefa*”.

Sobre o processo de regularização jurídica dos imóveis da titularidade do Estado, a DGTF refere que o mesmo “*assume uma natureza extremamente complexa e morosa*” em resultado da limitação de recursos humanos mas também devido ao número significativo de imóveis e à necessária articulação da intervenção de diferentes entidades. Considera a DGTF que “*a lacuna observada relativamente ao inventário geral dos bens do Estado e dos institutos públicos ultrapassa a eficácia do SIE, e, por conseguinte, da própria inventariação do património imobiliário público, relacionando-se antes com a dinâmica inerente à tarefa de regularização jurídica dos bens do Estado*”.

Quanto à obtenção e tratamento do valor patrimonial dos imóveis, a DGTF considera que “*não possui manifestamente recursos suficientes e adequados, em número e em preparação técnica, designadamente para poder processar, analisar e tratar toda a informação recolhida sobre o valor patrimonial dos imóveis em que o Estado, ou com outras designações equivalentes (...) figure como titular, bastando atentar que existem mais de 38.000 matrizes em nome do Estado Português, o que pode certamente não corresponder a uma verdadeira e real titularidade para todos os imóveis, necessitando por isso de uma aferição casuística*”.

Ainda relativamente à valorização dos imóveis, a DGTF refere que “*tem vindo a ser ponderada entre a DGTF e a DGO, no âmbito do projeto de implementação da Entidade Contabilística “Estado” (ECE) uma solução que passe pela adoção do Valor Patrimonial Tributário (VPT) como modalidade preferencial de valorização do património imobiliário público de natureza urbana, e em sede de balanço inicial, em linha aliás com o preceituado no novo Sistema de Normalização Contabilística já em vigor para a Administração Pública (SNC-AP), que recomenda o uso do VPT em caso de não ter havido aquisição onerosa do móvel*”.

As questões suscitadas pela DGTF reforçam a necessidade de o Governo promover a atualização do PGPI e do PI, no sentido de assegurar a adoção de uma abordagem estratégica e integrada dos diferentes eixos de atuação (designadamente inventariação e regularização jurídica) e o contributo das diferentes entidades com intervenção no processo. Acresce que, também relativamente à adoção do SNC-AP, a definição do PI constitui um elemento essencial uma vez que, conforme dispõe o RPIP, um dos objetivos do PI é contribuir para a integral execução do SNC-AP¹.

¹ Nos termos do n.º 2 do art. 114.º do DL 280/2007, de 07/08, conjugado com o n.º 2 do art. 17.º do DL 192/2015, de 11/09, que aprovou o SNC-AP.

9.2.2. Operações Imobiliárias

9.2.2.1. Objeto do exame

Em 2015, foram contabilizados na CGE como relativos a operações imobiliárias:

- ◆ € 124 M como receita obtida através da alienação de património imobiliário;
- ◆ € 404 M como despesa incorrida com património imobiliário.

O Tribunal tem vindo a recomendar a implementação de um sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado e dos institutos públicos que registe e mantenha os dados do inventário geral no final de cada ano mas, também, os dados relativos à totalidade das variações patrimoniais ocorridas em cada ano, as quais não se limitam às operações de alienação e de aquisição de imóveis.

Subsistindo a falta desse sistema, procedeu-se a revisões analíticas, revisão de ficheiros informáticos de dados e a sua reconciliação com mapas de suporte e revisão das respetivas operações contabilísticas¹ registadas no Sistema de Gestão de Receitas (SGR) e no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) e com a informação prestada pela DGTF.

9.2.2.2. Resultado do exame

Dos € 124 M contabilizados como receita obtida, o relatório da Conta apenas reporta € 20 M (16,3%) recebidos com a alienação de património imobiliário promovida pela DGTF. E dos € 404 M contabilizados como despesa incorrida, o relatório da Conta apenas reporta € 3 M (0,7%) pagos para aquisição de património imobiliário promovida pela DGTF.

O relatório da CGE de 2015 continua assim (como em anos anteriores) sem reportar nem explicar parte importante (96%) das variações patrimoniais ocorridas no exercício.

Cingir a apreciação do património imobiliário às operações imobiliárias conduzidas pela DGTF carece de fundamento e coloca em causa a utilidade da informação prestada. Nesse sentido, o Tribunal recomendou anteriormente que o Governo, através da DGO, assegurasse que a informação reportada no relatório da CGE sobre o património imobiliário fosse integral (abrangendo a totalidade das variações patrimoniais) e consistente com a execução orçamental relativa a operações imobiliárias registada pelos organismos da administração central nessa Conta².

Em contraditório, a DGO refere que *“Efetivamente, o ponto “III.5. Património Imobiliário Público” do Relatório da CGE 2015, da responsabilidade da DGTF, só refere a receita aquela entidade”* acrescentando que *“no ponto “III.1.1.4. Receita não fiscal” é feita a referência às outras receitas mais significativas registadas neste capítulo da receita, embora não se apresentando uma análise com um nível de detalhe similar ao que a DGTF exhibe na administração das suas receitas”*. Ora, o relatório da CGE deve explicar com o detalhe necessário as operações imobiliárias efetuadas pelas entidades que integram a administração central do Estado e contabilizadas nos mapas contabilísticos gerais da Conta, independentemente de as operações serem, ou não, da responsabilidade da DGTF.

¹ Operações identificadas no art. 1.º das normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas aprovadas pela Portaria 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28/07.

² Recomendação 50 do PCGE 2014.



Handwritten signature

Os quadros seguintes sintetizam os resultados do exame realizado refletindo as diferenças entre os valores relativos a operações imobiliárias efetivamente contabilizados e os reportados no relatório da CGE.

Na parte inicial (até ao subtotal contabilizado na CGE de 2015) os quadros discriminam as receitas obtidas e as despesas pagas em 2015, por situação regular ou irregular, classificada como tal em função dos erros (deficiências com impacto em valores contabilizados nos mapas da CGE) e demais deficiências detetadas (v.g. montantes por validar visto estarem omissos do relatório da CGE).

Na parte final (após o referido subtotal), os quadros indicam as correções aos valores contabilizados na CGE e o total da receita/despesa de 2015 resultante dessas correções.

Quadro 87 – Receita obtida em 2015 com operações imobiliárias

(em milhares de euros)

Receita	Situação	Mapas CGE	Relatório CGE	Erro	Deficiência
Por validar	Irregular	102 859	-		Sim
Do Estado contabilizada pela DGTF	Regular	19 519	19 519	Não	Não
Do Estado não contabilizada pela DGTF	Irregular	948	-	Não	Sim
De outras Entidades contabilizado por essas entidades	Regular	662	662	Não	Não
Omitida - Espécie e Permuta	Irregular	-	566	Sim	Sim
Receita contabilizada na CGE de 2015	Subtotal	123 988	20 747		
Se validada	Correção	-	102 859		
Do Estado - Espécie e Permuta	Correção	566			
Do Estado a contabilizar pela DGTF	Correção	-	948		
Receita de 2015	Total	124 554	124 554		

Fontes: CGE, SGR, SIGO e DGTF

Quadro 88 – Despesa paga em 2015 com operações imobiliárias

(em milhares de euros)

Despesa	Situação	Mapas CGE	Relatório CGE	Erro	Deficiência
Por validar - Aquisição	Irregular	16 152	-		Sim
Por validar - Construção	Irregular	178 487	-		Sim
Por validar - Conservação / Reparação	Irregular	101 306	-		Sim
Por validar - Outras	Irregular	104 806	-		Sim
Do Estado - Aquisição	Regular	1 210	1 210	Não	Não
De Institutos Públicos - Aquisição	Regular	1 790	1 790	Não	Não
Omitida – Espécie e Permuta	Irregular	-	-	Sim	Sim
Omitida – Dação em cumprimento de dívida	Irregular	-	-	Sim	Sim
Despesa contabilizada na CGE de 2015	Subtotal	403 751	3 000		
Se validada	Correção	-	400 751		
Omitida – Dação em cumprimento de dívida	Correção	88 585	88 585		
Omitida – Espécie e Permuta	Correção	566	566		
Despesa de 2015	Total	492 902	492 902		

Fontes: CGE, SGR, SIGO e DGTF

Destaca-se que 82,6% das receitas e 81,3% das despesas que constam nos mapas da CGE como relativas a operações imobiliárias não foram validadas pelo MF¹. O exame suscita as observações seguintes:

¹ Pela intervenção da DGTF e da DGO no quadro de procedimentos de controlo interno apropriados cuja adoção o Tribunal vem recomendando desde 2009 – Recomendações 6 a 8 do Relatório de Auditoria 40/2009-2.ª Secção.

- ◆ Nas receitas, 83,3% dos valores contabilizados apresentam deficiências, 99,1% (€ 103 M) estão por validar e 0,9% (€ 1 M) não foram registados pela DGTF mas por outras entidades, em incumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado (RCRE)¹. Nas despesas, como referido, 81,3% (€ 401 M) dos valores contabilizados estão por validar.
- ◆ As receitas e as despesas contabilizadas não incluem os montantes das transações de imóveis através de pagamentos em espécie e por permuta (€ 0,6 M), omissão com impacto nos valores contabilizados em 2015 e que desrespeita os princípios da universalidade e da anualidade.
- ◆ Não teve relevação contabilística nos mapas da CGE a entrega ao Estado de cinco imóveis por dação em pagamento, para regularização de passivos, no valor global de € 88,6 M: Edifício do Oceanário (€ 11,6 M), Edifício de apoio ao Oceanário (€ 1,4 M), Pavilhão de Portugal (€ 43 M), Praça Cerimonial (€ 11,2 M) e Complexo Europarque (€ 21,4 M).

Regista-se, como positivo, a alteração da contabilização da receita obtida por alienação de imóveis realizada pela DGTF que, como recomendado pelo Tribunal², passou a assegurar, como entidade administradora dessa receita, a relevação como receita do Estado da totalidade do produto da alienação³, independentemente da posterior afetação de parte desse produto a outras entidades.

Esta alteração constitui um progresso no sentido do cumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado⁴ ainda que careça de desenvolvimento. A receita proveniente da alienação de imóveis do património dos institutos públicos deve ser registada no SGR pela DGTF como receita extraorçamental e entregue às entidades alienantes para estas registarem na sua contabilidade o valor integral da venda. Se parte desse valor for afeto à DGTF ou ao FRCP é a entidade alienante que a deve entregar e registar como despesa. Em contraditório, a DGTF informou que na proposta do OE 2017 incluiu como receita extraorçamental, a previsão de cobrança relativa às alienações de imóveis da propriedade dos institutos públicos e, como despesa extraorçamental, a transferência para as respetivas entidades do produto da venda. Estas alterações são suscetíveis de oportuna apreciação pelo Tribunal.

9.2.3. Princípio da Onerosidade

9.2.3.1. Objeto do exame

O relatório da CGE descreve o processo de implementação do princípio da onerosidade (PO) em 2015 e apresenta em quadros, por ministério, os valores pagos e por pagar relativos às contrapartidas devidas por aplicação do PO em 2014 e 2015, bem como a afetação das verbas recebidas, evidenciando que:

- ◆ Em 2015 foram pagas contrapartidas no valor total de € 9,5 M (€ 1,9 M e € 7,6 M com referência ao PO de 2014 e de 2015, respetivamente).

¹ Decreto-Lei 301/99, de 05/08, e Portaria 1122/2000, de 28/07.

² Recomendação 10 do Relatório de Auditoria 12/2016-2.ª Secção, que reitera recomendações anteriores no mesmo sentido.

³ Ainda assim, verificaram-se quatro situações em que outras entidades procederam indevidamente ao registo no SGR de receita de alienações de imóveis do Estado, no total de € 0,9 M, sendo que 82% desse valor dizia respeito a operações realizadas em anos anteriores a 2015 (antes da DGTF ter alterado os procedimentos quanto à transferência das verbas afetas a outras entidades).

⁴ Decreto-Lei 301/99, de 05/08 e da Portaria 1122/2000, de 28/07.



- ◆ Em 31/12/2015, faltavam pagar € 10,9 M (€ 3,2 M e € 7,6 M com referência ao PO de 2014 e de 2015, respetivamente).
- ◆ Da receita obtida em 2015 (€ 9,5 M) € 7,1 M (75%) foram afetos ao FRCP, € 1,9 M (20%) a receita do Estado e € 0,5 M (5%) à DGTF.

9.2.3.2. Resultados do exame

O RPIP¹ consagrou em 2007 o PO ao determinar: “O espaço ocupado nos bens imóveis do Estado deve ser avaliado e sujeito a contrapartida” que “pode assumir a forma de compensação financeira a pagar pelo serviço ou organismo utilizador”², no sentido de aumentar a racionalidade e a eficiência económico-financeira da ocupação dos imóveis do Estado. Em 2008, o PGPI³ teve o PO como um dos eixos e preconizou a sua gradual implementação. O Regulamento do PO⁴, apenas aprovado em 2012, estabeleceu que a contrapartida pela ocupação dos imóveis era devida, desde janeiro de 2013, para as áreas⁵ registadas no SIIE até 31/12/2012. Apesar disso, em 2013, o pagamento de contrapartidas pela ocupação cingiu-se a organismos do MF⁶ (como sucedia desde 2010) adiando para 2014 a implementação do PO nos termos regulamentados.

O Regulamento do PO definiu que a liquidação da contrapartida é mensal, sendo o pagamento efetuado trimestralmente (até ao dia 15 do último mês do respetivo trimestre), através das secretarias gerais, por transferência para a DGTF⁷. Apesar disso, o prazo de pagamento foi sendo sucessivamente alargado:

- ◆ A LOE de 2014 veio diferir esse prazo, determinando que, naquele ano, os pagamentos deveriam ocorrer 90 dias após a comunicação das ocupações pela DGTF⁸ (que ocorreu em 12/09/2014).
- ◆ Pela LOE de 2015, a DGTF ficou autorizada a liquidar e cobrar as contrapartidas devidas em 2014 e cujo pagamento não tivesse ocorrido até 31/12/2014⁹.
- ◆ Pelo DLEO de 2016, a DGTF ficou autorizada a liquidar e cobrar as contrapartidas devidas em 2014 e 2015 e cujo pagamento não tivesse ocorrido até 31/12/2015¹⁰.

No entanto, como se evidencia no quadro seguinte, a 30/09/2016, ainda se encontravam em dívida € 3 M de contrapartidas relativas a 2014 e € 7,2 M relativos a 2015, 45,5% do valor total devido (em 31/12/2015, tal como consta do relatório da CGE, faltavam pagar 48,1%).

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei 280/2007, de 07/08, alterado pelas LOE de 2011 a 2014 e pelo DLEO de 2013.

² Art. 4.º do Decreto-Lei 280/2007 de 07/08.

³ Aprovado pela Resolução Conselho de Ministros 162/2008, de 24/10.

⁴ Portaria 278/2012, de 14/09.

⁵ Nos termos do art. 5.º do regulamento do PO, para efeitos do cálculo da contrapartida a área relevante é a área bruta efetivamente ocupada e registada no SIIE no primeiro mês de cada trimestre.

⁶ A aplicação do PO ficou circunscrita aos organismos do MF ocupantes de espaços no edifício-sede no Terreiro do Paço tendo o valor sido definido por despacho do SET, em consonância com o procedimento adotado desde 2010.

⁷ Art. 6.º do Regulamento do PO. O valor fixado é de €1/m² e de € 2/m² para as contrapartidas relativas a 2014 e a 2015, respetivamente, nos termos do art. 4.º.

⁸ Nos termos do n.º 1 do art. 10.º da LOE para 2014 (Lei 83-C/2013 de 31/12).

⁹ Art. 10.º, n.º 1, da LOE para 2015 (Lei 82-B/2014, de 31/12).

¹⁰ Nos termos do n.º 1 do art. 81.º do DLEO de 2016 (Decreto-Lei 18/2016, de 13/04).

Quadro 89 – Princípio da Onerosidade em 2014 e em 2015 – Valor anual devido e valores em dívida

(em euros)

Ministério	Princípio da Onerosidade – 2014				Princípio da Onerosidade – 2015		
	Valor Anual Devido	Valor em Dívida a 31/12/2014	Valor em Dívida a 31/12/2015	Valor em Dívida a 30/09/2016	Valor Anual Devido	Valor em Dívida a 31/12/2015	Valor em Dívida a 30/09/2016
MAI	409 920	409 920	409 920	394 992	848 058	553 974	531 582
MAM	2 042 244	2 042 244	1 616 064	1 616 064	4 827 816	4 314 468	4 297 788
MAOTE	301 512	301 512	301 512	301 512	604 224	604 224	604 224
MDN	571 284	571 284	374 352	374 352	1 024 512	240 072	240 072
ME	229 284	0	0	0	650 202	283 392	263 304
MEC	406 884	0	0	0	746 136	54 210	0
MF	1 149 216	607 356	0	0	2 387 052	468 192	258 078
MJ	94 920	0	0	0	335 952	12 300	0
MNE	509 076	262 224	0	0	875 454	85 002	85 002
MS	125 256	108 030	53 352	53 352	170 472	19 884	18 384
MSESS	945 312	570 552	403 308	202 490	1 576 578	630 120	592 776
PCM	556 308	240 660	77 712	77 712	1 158 624	350 040	350 040
Total	7 341 216	5 113 782	3 236 220	3 020 474	15 205 080	7 615 878	7 241 250

Fonte: DGTF, relatório da CGE 2014 e relatório da CGE 2015.

O DLEO 2016 prevê que o não cumprimento das contrapartidas possa determinar a suspensão de contratos de financiamento que beneficiem da comparticipação do FRCP, bem como, em casos de especial gravidade, de outros contratos de financiamento em vigor no âmbito do respetivo ministério que beneficiem daquela comparticipação¹.

Contudo, ao alargar o prazo para pagamento das contrapartidas até ao final de 2016, o DLEO adiou, por mais um ano, a verificação de situações de incumprimento penalizando as entidades cumpridoras face às incumpridoras (que não pagam as respetivas contrapartidas nem os seus responsáveis são sancionados por isso) e comprometeu o alcançar do objetivo de maior eficiência que se visava atingir.

Da receita de 2015 (€ 9,5 M) foram afetos € 7,1 M (75%) ao FRCP, € 1,9 M (20%) a receita do Estado e € 0,5 M (5%) à DGTF, conforme o disposto no Regulamento do PO e nos Despachos da SET².

Na contabilização das contrapartidas recebidas, persistem as deficiências já assinaladas pelo Tribunal³ pois a DGTF continuou a omitir do SGR a parte afeta ao FRCP e a entregar a respetiva verba por transferência extraorçamental não registada e o FRCP continuou a registar no SIGO essas verbas como *Venda de Bens e Serviços Correntes – Rendas – Edifícios*. Acresce que, em junho de 2014, a DGO emitiu uma nota técnica⁴ sobre a contabilização relativa ao PO que contraria o disposto no regime de contabilização das receitas do Estado e as recomendações que o Tribunal tem formulado nesta matéria.

Ora, o Tribunal – como para todas as receitas do património imobiliário – tem recomendado à DGTF que assumira integralmente a sua responsabilidade de entidade administradora da receita do PO, a qual deve ser integral e tempestivamente contabilizada no SGR, como receita do Estado, enquanto as verbas afetas ao FRCP (e à própria DGTF) devem ser contabilizadas como despesa do Estado e entregues através de transferências orçamentais.

¹ Por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças (n.º 3 do art. 81.º do DLEO 2016).

² Art. 7.º do Regulamento do PO e Despachos 674/15-SET e 675/15-SET, ambos de 07/05.

³ Relatório de Auditoria 9/2014-2.ª Secção e Relatório de Auditoria 12/2016-2.ª Secção.

⁴ “Princípio da onerosidade - Processo e contabilização orçamental e financeira em digrafia”.



No que respeita ao FRCP, sendo as contrapartidas devidas pela ocupação de imóveis do Estado (e não do património privativo do Fundo), essas verbas correspondem a transferências do Estado que visam dotar o FRCP dos meios financeiros de que carece para a prossecução das suas funções e devem ser registadas como transferências do Estado. Em contraditório, a DGTF informou que na proposta do OE 2017 já incluiu a afetação de receita ao FRCP por despesa orçamental, procedimento que é suscetível de futura apreciação pelo Tribunal.

Já em 2016, o Regulamento do PO¹ foi alterado de forma significativa, determinando que:

- ◆ As contrapartidas passam a ser liquidadas e pagas semestralmente pelos serviços até ao dia 10 do último mês do respetivo semestre (eliminando-se a intervenção das secretarias-gerais);
- ◆ O pagamento passa a ser efetuado por documento único de cobrança (DUC)² que identifica o montante da contrapartida devida e os meios de pagamento;
- ◆ A receita proveniente das contrapartidas será afeta em 50% ao FRCP, em 5% à DGTF e em 45% a receita geral do Estado.

O Tribunal faz notar que da introdução do DUC deverá resultar, por um lado, um ganho de eficácia da DGTF na gestão e controlo dos recebimentos (substituindo o controlo efetuado através da recolha de informação em ficheiros informáticos) e, por outro, a adequada relevação contabilística no SGR não só das cobranças, mas também das liquidações e, por essa via, determinar, em cada momento, a receita que se encontra por cobrar.

9.2.4. Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial

9.2.4.1. Objeto do exame

O relatório da CGE refere a afetação ao FRCP de parte das receitas relativas ao património imobiliário do Estado e dos institutos públicos. O quadro seguinte evidencia a execução orçamental do Fundo reportada no SIGO e refletida na Conta³.

Quadro 90 – Receitas e despesas do FRCP em 2015

(em milhares de euros)

Receita	Valor	Despesa	Valor
Rendimentos da Propriedade	268,2	Transferências Correntes	763,1
Venda de Bens e Serviços Correntes	6 378,4	Outras Despesas Correntes	65,6
Transferências de Capital	236,7	Transferências de Capital	2 568,6
Outras Receitas de Capital	10,5		
Saldo da gerência anterior	1 823,7		
Total	8 717,5	Total	3 397,2

Fonte: SIGO e CGE – Volume II – Tomo X (Mapa 31)

¹ Portaria 222-A/2016, de 12/08.

² O DUC é constituído pelo conjunto normalizado da informação relevante para pagamento, a qual é objeto de recolha, transmissão e tratamento entre os sistemas envolvidos na gestão das cobranças do Estado.

³ Constam do Mapa 31 – Discriminação das receitas e despesas dos SFA- MF (Vol. II – Tomo X).

9.2.4.2. Resultados do exame

A evolução da situação financeira do Fundo em 2015, evidenciada nas suas Contas e nos pertinentes mapas da CGE mostra que, no essencial, se mantiveram as condicionantes e deficiências já identificadas pelo Tribunal relativamente à atividade do FRCP desde a sua criação em 2009¹:

- ◆ Na auditoria à atividade do FRCP de 2009 a 2012², o Tribunal detetou deficiências relevantes ao nível da contabilização e em matéria de prestação de contas e assinalou o contributo diminuto do Fundo no financiamento da reabilitação e conservação dos imóveis do Estado.
- ◆ A falta de resultados, constatada através dos trabalhos preparatórios do PGCE de 2013, motivou a realização de nova auditoria à atividade do FRCP³ para verificar a correção das deficiências no ano de 2014, tendo-se concluído que, no essencial, subsistiam as insuficiências detetadas em matéria de prestação de contas, de contabilização das operações e de gestão das candidaturas.

Em 2015, o FRCP celebrou 16 novos contratos para o financiamento de € 3,6 M (menos oito contratos e € 0,9 M do que em 2014), e nove aditamentos a contratos celebrados em anos anteriores. No final de 2015, permaneciam por celebrar sete contratos referentes a candidaturas aprovadas em 2015 e 15 relativamente a candidaturas aprovadas em anos anteriores.

De 2010 a 2015 foram pagos € 10,1 M de participações (€ 3,3 M⁴ em 2015), apenas 18,2% das disponibilidades (que no final de 2015 ascendiam a € 45,1 M). Esta situação também se deve à falta de disponibilidade orçamental das entidades ocupantes para pagar a parte da despesa que lhes cabe nas obras que, por isso, não submetem candidaturas ou não prosseguem candidaturas já aprovadas.

A receita de 2015 consistiu⁵, essencialmente, na afetação de € 6,3 M resultantes da aplicação do PO (incluindo € 579,1 m afetos em 2014, mas transferidos em 2015) e de € 236,7 m provenientes da alienação de imóveis, além de € 262,2 m de juros de aplicações financeiras.

Em 2015, no que respeita ao produto da alienação de imóveis do Estado, a DGTF adotou o procedimento recomendado pelo Tribunal, passando a registar como despesa do Estado (transferências de capital), a parte afeta a outras entidades, permitindo ao FRCP registar corretamente a verba recebida como transferências do Estado. Contudo, a contabilização orçamental do Fundo continua a ser deficiente e inapropriada, contrariando princípios e regras orçamentais e o RCRE, no que respeita:

- ◆ À parte que lhe é afeta da receita resultante das rendas e da implementação do PO, pois o FRCP continuou a registar tais verbas como rendas dado que a DGTF continuou a entregar essas verbas por transferências extraorçamentais não relevadas.

¹ O FRCP tem a natureza de património autónomo sem personalidade jurídica, dotado de autonomia administrativa e financeira, e por objeto financiar, a fundo perdido, operações de recuperação, reconstrução, ampliação, adaptação, reabilitação e conservação dos imóveis da propriedade do Estado (Decreto-Lei 24/2009, de 21/01, com as alterações introduzidas pelo art. 170.º da LOE de 2013). O Regulamento de Gestão foi aprovado pela Portaria 293/2009, de 24/03.

² Relatório de Auditoria 9/2014-2.ª Secção – Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial – disponível em www.tcontas.pt.

³ Relatório de Auditoria 12/2016-2.ª Secção – Auditoria de seguimento - Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial em 2013 e 2014 – disponível em www.tcontas.pt.

⁴ Registadas como transferências correntes e de capital: € 2,6 M (contratos de 2015) e €0,8 M (contratos de anos anteriores).

⁵ A receita de rendimentos de propriedade inclui € 5,9 m de receita do arrendamento de terrenos e da constituição do direito de superfície e a de rendas inclui € 100,8 m de receita de arrendamento de prédios urbanos.



Ora, sendo as verbas devidas pela ocupação de imóveis do Estado e não património privativo do Fundo, correspondem a transferências do Estado devendo ser registadas como tal.

Em contraditório, o FRCP informou que na proposta do OE 2017, procedeu à inscrição da receita proveniente de rendas e da alienação de imóveis no sentido recomendado pelo Tribunal (como transferências). Esta alteração é suscetível de oportuna apreciação pelo Tribunal.

- ◆ Ao montante (€ 39,8 M) aplicado em certificados especiais de dívida pública de curto prazo (CEDIC) que continua indevidamente excluído do saldo orçamental, impedindo a consistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas. Para esta deficiência, concorreu a comunicação, pela DGO¹, de procedimentos sobre a contabilização das aplicações em CEDIC que obstam à relevação integral, nos fluxos de caixa, dos saldos de disponibilidades inscritos no balanço. O Tribunal recomendou² – ao MF e à DGO – a adoção de procedimentos de contabilização que assegurem a verificação sistemática da consistência do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) nos documentos de prestação de contas.

As Contas do FRCP e os pertinentes mapas da CGE de 2015 estão materialmente afetados por erros, como fica patente com a necessária correção dos fluxos de caixa indicada no quadro abaixo.

Quadro 91 – Correção da Demonstração dos Fluxos de Caixa

(em milhares de euros)

Fluxos de Caixa	DFC - Conta FRCP	Deficiência detetada	DFC - Corrigida
Saldo da Gerência Anterior	1 823,7	39 828,3	41 652,0
Receitas	6 893,8	0,0	6 893,8
Despesas	3 397,2	0,0	3 397,2
Saldo para a Gerência Seguinte	5 320,2	39 828,3	45 148,6

Fonte: CGE e Contas do FRCP de 2015.

Em contraditório a DGO, sobre a indevida exclusão do saldo orçamental do montante aplicado em CEDIC, reitera posições anteriormente assumidas e informa ter instruído os serviços “no sentido da contabilização, em despesa e receita orçamental, da subscrição e reembolsos (respetivamente) de CEDIC”³.

A DGO fundamenta a sua posição na natureza dos CEDIC como “aplicações financeiras de prazo inferior a um ano”, conforme “preconiza de forma clara” o classificador económico de receitas e despesas públicas⁴ e na necessidade de “assegurar o cumprimento dos princípios da universalidade do Orçamento do Estado, o qual deve conter todas as receitas e despesas – assegurando que, desta forma, as verbas aplicadas tenham clara evidência orçamental –, e da regularidade financeira na cobrança de receita e na realização de despesa, que se traduz, designadamente, na existência de inscrição orçamental e de adequada classificação, a que acresce o correspondente cabimento, no caso da despesa”. O Tribunal reitera que o procedimento definido pela DGO para contabilizar, em despesa, as subscrições e, em receita, os reembolsos dos CEDIC obsta à relevação integral, nos fluxos de caixa, dos saldos de disponibilidades inscritos no balanço, inconsistência patente nos documentos de prestação de contas do FRCP (no final de 2015, o saldo de disponibilidades registado no balanço é de € 45 milhões quando o resultante dos fluxos de caixa é de € 5 M).

¹ Nomeadamente que a subscrição de títulos relativa a novas aquisições tem expressão orçamental em despesa como ativos financeiros e que as aplicações financeiras vencidas e não renovadas dentro do mesmo ano económico devem ser registadas no ano do reembolso como receita de ativos financeiros.

² Recomendações 2 e 13 do Relatório de Auditoria 12/2016-2.ª Secção.

³ Vide Instruções para preparação do OE 2016 – Circular Série A 1379, pontos 70 e 72, e Instruções para preparação do OE 2017 – Circular Série A 1384, ponto 84.

⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei 26/2002, de 14/02.

O Tribunal formulou uma posição clara sublinhando a necessidade de assegurar a consistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas, tendo recomendado procedimentos de contabilização, nesse sentido, desde 2014¹.

Ora, os procedimentos definidos pelas instruções da DGO não acolhem o recomendado pelo Tribunal muito embora o SNC-AP² determine que o saldo da demonstração de fluxos de caixa integra caixa e equivalentes de caixa. A transição para o SNC-AP deverá assegurar a verificação sistemática do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) nos documentos de prestação de contas. Neste sentido sublinha-se que o próprio preâmbulo do Decreto-Lei 192/2015 (que aprova o SNC-AP) refere o seguinte: *“(...) a normalização contabilística em Portugal para o setor público encontra-se atualmente desatualizada, fragmentada e inconsistente. Esta situação resulta, por um lado, do avanço do Sistema de Normalização Contabilística (SNC), no sentido da adoção de normas adaptadas das normas internacionais de contabilidade (IAS/IFRS) e, por outro, da manutenção de um sistema contabilístico no setor público que é baseado em normas nacionais, entretanto revogadas como o Plano Oficial de Contabilidade (...) Esta fragmentação constitui um problema sério de inconsistência técnica, dado que afeta a eficiência na consolidação de contas no setor público e acarreta muitos ajustamentos que não são desejáveis e que questionam a fiabilidade da informação em sede da sua integração. Este problema é sentido em todo o setor público, com particular incidência em entidades como a Direção-Geral do Orçamento (...) que têm de agregar informação produzida com base em sistemas de informação orçamental e financeira que são inconsistentes (...)”*.

¹ Vide PCGE 2014, página 74, onde esta recomendação foi assinalada face à omissão de € 1.023 milhões (aplicados em CEDIC) no saldo, em contabilidade orçamental, do FET. Nesse Parecer o Tribunal reforça a sua posição com uma recomendação ao Governo, através da DGO (Recomendação 12, na página 396) e com a primeira ênfase no Juízo sobre a Conta da Administração Central (na página 437). Posteriormente, o Tribunal dirigiu também uma recomendação ao Ministro das Finanças, no Relatório de Auditoria 12/2016.

² Aprovado pelo Decreto-Lei 192/2015, de 11/09.