



10. OPERAÇÕES DE TESOURARIA

No Relatório e Parecer sobre a CGE o Tribunal aprecia a movimentação de fundos públicos por operações de tesouraria, designadamente à luz das normas da LEO e demais legislação relativa à administração financeira do Estado¹.

A LEO estabelece os princípios a que se encontra sujeita a execução do OE, entre os quais os da universalidade, anualidade e especificação. Este último concretiza-se pela aplicação dos códigos de classificação das receitas e despesas públicas² que elencam, *inter alia*, os diversos tipos de operações extraorçamentais. A aplicação desses códigos é, pois, extensiva à totalidade dos fluxos financeiros movimentados pelos serviços e fundos da administração central (SFAC) obrigando à contabilização, em operações extraorçamentais, dos fluxos financeiros que não tenham natureza orçamental.

O regime da tesouraria do Estado³ (RTE) estabelece que:

- ◆ a atividade da tesouraria do Estado compreende a movimentação de fundos públicos em execução do OE e por operações específicas do Tesouro (OET) sendo esses movimentos, “designados, em geral, por operações de tesouraria”, geridos globalmente⁴ e registados na contabilidade do Tesouro (CT) pelo IGCP.⁵
- ◆ a detenção e a movimentação de disponibilidades por SFAC processa-se através de contas do Tesouro (princípio da unidade de tesouraria).⁶

O relatório da CGE de 2015⁷ refere que a “atividade da tesouraria do Estado é um importante instrumento de suporte à gestão dos fundos públicos e à otimização da gestão da liquidez”. Esse relatório inclui os resultados da monitorização efetuada pela DGO ao cumprimento do princípio da unidade de tesouraria por SFAC (sem instituições do ensino superior nem entidades dispensadas ou que não reportaram dados), segundo os quais apenas 0,7% (€ 43 M) dos depósitos e aplicações financeiras (€ 6.182 M) no final de 2015 se encontrava fora do Tesouro, em incumprimento. O relatório refere-se, ainda, à centralização de fundos no Tesouro com base nos montantes reportados pelo IGCP relativamente aos depósitos e aplicações de entidades públicas existentes no final de 2013, 2014 e 2015. E conclui que “tem-se assistido a uma evolução positiva dos valores à ordem e aplicações dessas instituições no IGCP (...) cujos valores se cifram acima dos 11 mil milhões de euros”.

Ora, os valores acima referidos não correspondem às disponibilidades dos SFAC cujos fluxos financeiros integram, por lei, a atividade da tesouraria do Estado e, como tal, deveriam ser integralmente registados na CT. A falta de informação sobre parte desses fluxos, a subavaliação recorrente do incumprimento da unidade de tesouraria, a incompleta relevação das operações de tesouraria na CGE e a falta de acolhimento das recomendações do Tribunal nesta matéria constituem limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores envolvidos.

¹ Nos termos do art. 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

² Aprovados pelo Decreto-Lei 26/2002, de 14/02.

³ Aprovado pelo Decreto-Lei 191/99, de 05/06.

⁴ Exceto os relativos à segurança social que dispõe de uma tesouraria única, nos termos do n.º 5 do art. 1.º do RTE.

⁵ Nos termos do art. 1.º do RTE.

⁶ Nos termos do art. 2.º do RTE.

⁷ Volume I – Tomo I - III.4.2. Tesouraria do Estado (páginas 165 a 174).

10.1. Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado

A apreciação do Tribunal desenvolvida nos pontos seguintes decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer, os quais envolveram revisões analíticas da CT, revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte e, em certos casos, a revisão dos movimentos contabilísticos¹.

10.1.1. Limitações da Conta dos Fluxos Financeiros

A CGE deve incluir a conta dos fluxos financeiros do Estado (CFFE)². Ora, a CFFE assume especial importância, enquanto se mantiver [na CGE] a falta dos balanços e das demonstrações de resultados dos SFAC³, pois deve comportar a integralidade dos fluxos financeiros desses serviços fazendo a necessária distinção entre a execução orçamental e a restante movimentação, a relevar como operações extraorçamentais. A CFFE deve ainda distinguir os serviços integrados dos SFA e as receitas e despesas efetivas das não efetivas, discriminando os respetivos resultados efetivos.

Na verdade, só deveriam ficar relevados em OET os fundos movimentados pelo IGCP no exercício da função de “gestor da tesouraria”⁴ e por entidades não pertencentes à administração central (segurança social, administração regional e local, sector empresarial do Estado, União Europeia e outras).

Assim construída, a CFFE desempenharia o papel central que lhe cabe na sistemática verificação da consistência dos valores inscritos nos mapas referentes à execução orçamental e à situação de tesouraria.

Porém, a exemplo do sucedido em exercícios anteriores, a CGE de 2015 apenas compreende a conta dos fluxos financeiros dos serviços integrados do Estado⁵ (CFFSIE) e esta encontra-se afetada por duas sérias limitações que a impedem de ser uma verdadeira CFFE. A primeira decorre do desrespeito das normas do RTE que tornam obrigatório o registo integral dos fluxos financeiros dos SFAC na CT. A segunda decorre da indevida inclusão em OET de uma parte dos fluxos financeiros dos serviços integrados (SI) e da totalidade dos fluxos financeiros dos SFA registados na CT.

O quadro seguinte foi elaborado com base na CFFSIE apresentada nas CGE de 2014 e 2015, à qual se acrescentaram linhas sem valores (células sombreadas) relativas às receitas e despesas dos SFA, pondo assim em relevo a informação que falta discriminar para esse mapa poder ser tomado como a CFFE referida na LEO. Por sua vez, excluíram-se da receita e da despesa efetiva dos SI não só as verbas de passivos financeiros mas, também, as de ativos financeiros e de transferências intrasectoriais.

¹ Os quais, nos termos do n.º 2 do art. 40.º do RTE, estão sujeitos às normas contabilísticas das operações de tesouraria aprovadas pela Portaria 994/99, de 05/11.

² Nos termos do n.º 1 do art. 75.º da LEO.

³ Nos termos do n.º 6 do art. 75.º da LEO a apresentação desses mapas apenas será obrigatória quando todos os SFAC tiverem adotado o POCP.

⁴ Nos termos do art. 7.º do Decreto-Lei 273/2007, de 30/07, a gestão da tesouraria do Estado é exercida desde 01/09/2007 pelo IGCP que sucedeu à DGTF nas atribuições relativas a essa gestão, bem como nos contratos vigentes e em todos os procedimentos pendentes relativos a tais atribuições.

⁵ CGE de 2014 e de 2015 – Volume I Tomo III – Mapas Contabilísticos Gerais – Fluxos Financeiros – Mapa XXXIII.



lisa
A. T. L.
H.

Quadro 92 – Conta dos Fluxos Financeiros

(em milhões de euros)

Referência	Designação	2014	2015
1	Entrada – Saldo Inicial	15 546	16 072
2	RSI – Receita Efetiva	41 216	41 329
3	RSI – Receita Não Efetiva	102 385	94 799
4	RSI – Receita Extraorçamental	4 022	3 276
5 = 2 + 3 + 4	Entrada – RSI	147 623	139 405
6	RSFA – Receita Efetiva		
7	RSFA – Receita Não Efetiva		
8	RSFA – Receita Extraorçamental		
9 = 6 + 7 + 8	Entrada – RSFA		
10	Entrada – OET	737 148	828 558
11 = 1 + 5 + 9 + 10	Entrada Total	900 318	984 035
12	DSI – Despesa Efetiva	50 221	48 841
13	DSI – Despesa Não Efetiva	93 381	87 296
14	DSI – Despesa Extraorçamental	4 022	3 268
15 = 12 + 13 + 14	Saída – DSI	147 623	139 405
16	DSFA – Despesa Efetiva		
17	DSFA – Despesa Não Efetiva		
18	DSFA – Despesa Extraorçamental		
19 = 16 + 17 + 18	Saída – DSFA		
20	Saída – OET	736 623	830 743
21	Saída – Saldo Final	16 072	13 886
22 = 15 + 19 + 20 + 21	Saída Total	900 318	984 035

23 = 2 – 12	Resultado Efetivo dos SI	-9 005	-7 511
24 = 6 – 16	Resultado Efetivo dos SFA		

Fonte: CGE de 2014 a 2015 – Mapas Contabilísticos Gerais – Fluxos Financeiros – Mapa XXXIII.

O quadro mostra que o mapa apresentado na CGE é, na realidade, mais abrangente do que a CFFSIE pois inclui em OET fluxos financeiros de outras entidades. Na verdade, trata-se da conta dos fluxos financeiros registados na CT faltando-lhe, para constituir a aludida CFFE, os fluxos financeiros dos SFAC não registados na CT e a discriminação dos fluxos financeiros dos SI e dos SFA incluídos em OET como receitas (RSI e RSFA) e despesas (DSI e DSFA) desses serviços.

Tais deficiências, ao desrespeitarem normas legais, princípios orçamentais (universalidade, anualidade e especificação) e, ainda, o princípio da unidade de tesouraria, têm motivado reservas do Tribunal expressas nos Pareceres sobre a CGE relativamente a operações de tesouraria e execução orçamental¹.

Um exemplo da inconsistência gerada por essas irregularidades é a execução orçamental da RTP (€ 237 M) sem correspondência na respetiva conta na Tesouro². Tal divergência decorre da indevida omissão na CT dos fluxos financeiros da RTP apesar da sua principal receita provir do Estado através da consignação do produto da contribuição para o audiovisual (€ 173 M em 2015) – vide 3.2.2.2. e 3.2.6.1.

¹ São materiais por natureza as diferenças entre o universo financeiro da CFFE (demonstração de fluxos de caixa) e o da execução orçamental (demonstração de resultados) que, em contabilidade de caixa, não deveriam existir.

² A conta da RTP na CT apenas regista € 54 m de saldo inicial e a saída de € 12 m daí resultando o saldo final de € 42 m.

10.1.2. Limitações do Balanço da Tesouraria do Estado

Com base nos balanços da tesouraria¹ e em informação complementar prestada pelo IGCP sobre os organismos titulares das contas no Tesouro foi elaborado o quadro seguinte:

Quadro 93 – Balanço da Tesouraria do Estado

(em milhões de euros)

Referência	Designação	31/12/2014	31/12/2015
1 = Soma de 2 a 6	Disponibilidades e Aplicações	13 886	8 991
2	Depósitos no Banco de Portugal	7 830	5 593
3	Outros Depósitos no País	180	210
4	Depósitos no Estrangeiro	4	5
5	Caixas do Tesouro	370	66
6	Aplicações	5 503	3 117
7 = Soma de 8 a 12	Terceiros	759	2 025
8	Devedores – IGCP – Antecipação de Fundos (UE)	759	2 025
9	Devedores – IGCP – Antecipação de Receita	-	-
10	Devedores – IGCP – Valores a regularizar	-	-
11	Devedores – SFAC – Valores a regularizar	-	-
12 = 1 + 7	Ativo	14 645	11 016
13 = Soma de 14 a 20	Terceiros	14 640	11 010
14	Credores – IGCP – Valores a regularizar	-	-
15	Credores – IGCP – Produto de Empréstimos	7 025	4 090
16	Credores – SFAC – Regiões Autónomas	110	97
17	Credores – SFAC – Autarquias	314	311
18	Outros Devedores e Credores – SFAC	6 314	5 968
19	Credores – União Europeia	15	220
20	Outros Devedores e Credores	862	325
21	Resultados de Operações Financeiras	5	6
22 = 13 + 21	Passivo	14 645	11 016

Fonte: CGE de 2014 a 2015 – Elementos informativos diversos – Balanço da Tesouraria do Estado.

Cabe sublinhar liminarmente que as limitações apontadas à Conta dos Fluxos Financeiros afetam igualmente o Balanço da Tesouraria do Estado que não releva, como deveria, os saldos de todas as contas dos SFAC (visto que parte dessas contas é indevidamente omitida da CT por ser movimentada fora do Tesouro) nem nas contas apropriadas (de execução do OE, através de operações orçamentais ou extraorçamentais) mas em contas de terceiros (de OET).

Em contraditório, o IGCP alega: “As finalidades da Contabilidade do Tesouro indicadas no artigo 35.º do RTE apontam no sentido de a mesma refletir, tão-somente, as entradas e saídas de fundos na tesouraria do Estado, ou seja, em contas bancárias do IGCP”. E reafirma “que os valores que os organismos públicos movimentam na banca comercial, em incumprimento do artigo 2.º, e em sentido lato em incumprimento integral do instituído pelo RTE, não transitam pela tesouraria do Estado, mas sim pela tesouraria do Banco onde esses fundos públicos estão depositados, logo, não podem ser relevados na Contabilidade do Tesouro”.

Do entendimento do IGCP decorreria um duplo conceito de Estado (administração central) refletido na CGE: o aplicável à execução do Orçamento e o aplicável à Tesouraria. Não é natural que mais de € 3 mil milhões de receitas constem da execução orçamental mas não da CT – vide 10.1.3. – como resultado do entendimento do IGCP.

¹ CGE de 2014 e 2015 – Volume II – Tomo 1 – Elementos informativos diversos – Balanço da Tesouraria (Mapa 47).



luis
A. T. L.
H.

Porém, nos termos legais (art. 1.º do RTE), a atividade da tesouraria do Estado compreende a movimentação de fundos públicos em execução do OE e através de OET, cabendo ao IGCP a correspondente relevação na CT. Essa atividade abrange, pois, **todos os fundos públicos em execução do OE** e a movimentação de contas tanto no Tesouro como noutras instituições financeiras.

O Tribunal tem sublinhado¹ que o cumprimento da lei quanto à relevação na CT da totalidade dos fundos movimentados por serviços da administração central suscita a necessidade de serem tomadas todas as iniciativas pertinentes, por parte das entidades responsáveis, para integrar na contabilidade da tesouraria do Estado as contas desses serviços fora do Tesouro considerando, por exemplo, a cotitularidade dessas contas pelo IGCP. Essa necessidade fica patente quando é o próprio IGCP a reconhecer que não dispõe de informação sobre montantes que deveriam estar sob gestão da tesouraria do Estado.

Da prática contabilística do IGCP resulta o reiterado incumprimento da lei e uma limitação importante para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os fundos públicos movimentados em execução do OE e por OET (o caso da RTP antes referido é disso exemplo claro). Assim, o MF continua a reportar montantes relevantes de receitas cobradas e de despesas pagas por serviços da administração central que não inclui no que deveria ser a respetiva demonstração de fluxos de caixa. O Tribunal reitera o juízo crítico que lhe suscita esse procedimento, irregular e inadequado.

A violação de normas legais relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património, bem como o incumprimento das recomendações do Tribunal de Contas constituem infrações financeiras previstas e sancionadas no art. 65.º, n.º 1, alíneas d) e j) da Lei 98/97, de 26/08, republicada pela Lei 20/2015, de 09/03.

Além de se repetir este juízo crítico ao IGCP referindo a violação de normas legais (visto competir-lhe o controlo e a contabilização dos fundos movimentados na tesouraria do Estado, nos termos do art. 36.º do RTE), sublinha-se ainda que as incorreções em causa subsistem, não só à revelia das conclusões e recomendações do Tribunal como em contraste flagrante com as consequências gravosas que o Estado impõe aos cidadãos e às empresas em matéria de incumprimento de obrigações contabilísticas.

O IGCP também alega *“que a responsabilidade pela relevação da receita e da despesa dos SFAC deverá ser imputada aos mesmos ou ao organismo que centraliza essa informação (DGO), não devendo utilizar-se a CT para esse efeito. Deverá ter-se presente que os organismos em causa utilizam as contas bancárias residentes no IGCP, no âmbito da sua gestão orçamental e financeira, mas a contabilização dos fluxos financeiros que nelas ocorrem e a consequente relevação e reporte são da sua responsabilidade”*.

O IGCP tem reiterado este seu entendimento não obstante os fluxos financeiros dos SFAC poderem e deverem ser integralmente relevados na CT, como receita ou despesa, bastando para o efeito integrar todas as contas desses serviços na mesma classe, sem ter de alterar números de identificação bancária mas apenas códigos contabilísticos. A discriminação das entradas (receita) e das saídas (despesa) de fundos dessas contas, por natureza orçamental ou extraorçamental e por classificação económica, continuaria a ser assegurada pelos serviços titulares dessas contas mas ficaria, também, assegurada a reconciliação da receita e da despesa de cada serviço com as correspondentes entradas e saídas de fundos nas contas das quais seja titular. Da prática contabilística do IGCP resulta o reiterado incumprimento da lei e uma limitação importante para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os fundos públicos movimentados em execução do OE e por OET.

¹ Nos Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de 2011 a 2014, bem como nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado desde a de 2010.

Com as limitações referidas, o quadro anterior mostra que o saldo das disponibilidades e aplicações (€ 8.991 M) diminuiu € 4.895 M (-35,3%) com destaque:

- ◆ para a redução de € 2.386 M (-43,4%) nas aplicações do Estado em bancos nacionais em virtude da diminuição dos depósitos a prazo (€ 3.181 M)¹ ter superado o aumento de € 795 M nos depósitos à ordem. O seu saldo final (€ 3.117 M) representava 76% do produto de empréstimos não utilizado (€ 4.090 M)².
- ◆ Para o decréscimo de € 2.237 M (-28,6%) nos depósitos no Banco de Portugal devido à redução de € 2.500 M (-100%) no fundo de suporte à recapitalização do sistema bancário previsto no PAEF atenuada pelo aumento no conjunto das demais contas do PAEF (€ 263 M). O seu saldo final perfaz € 5.593 M (62% do saldo total).

Para a redução de € 4.895 M (-35,3%) no saldo das contas de terceiros e das de resultados de operações financeiras concorrem, sobretudo a redução de € 2.936 M (-41,8%) no saldo credor do produto de empréstimos não utilizado e o aumento de € 1.267 M (167%) no saldo devedor resultante da antecipação de fundos a financiar pelo orçamento da União Europeia (a favor de beneficiários nacionais).

Atente-se a que, no final de 2015, o saldo das contas dos SFAC (€ 6.376 M) refletido no quadro anterior inclui € 2.966 M relativos a contas que excedem os correspondentes saldos relevados nos Mapas V a IX da CGE (não há diferença entre a RSI e a DSI registadas no Mapa XXXIII da CGE), com destaque para a AT (€ 801 M), a DGTF (€ 645 M) e o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (€ 476 M). Divergências desta dimensão evidenciam bem a necessidade e a urgência de relevar a totalidade dos fluxos financeiros desses serviços nos referidos mapas contabilísticos gerais da CGE (que deveriam estar suportados pelos dados registados nos sistemas de contabilização orçamental). Com efeito, a atual deficiente contabilização constitui uma limitação importante que exime uma parte substancial dos fundos movimentados ao controlo e responsabilização legalmente determinados para receitas e despesas, impede a sua reconciliação com as correspondentes entradas e saídas de fundos registadas quer na CT, quer nas contas de gerência dos SFAC e não impede a omissão de operações, nem a indevida inclusão de operações orçamentais em operações extraorçamentais.

Os saldos devedores resultantes da antecipação de fundos a financiar pelo orçamento da União Europeia (a favor de beneficiários nacionais) atingiam € 2.025 M no final de 2015, mais 167% do que no final de 2014 (€ 759 M). Nos termos do RTE, as OET que estão na origem desses saldos devem ser regularizadas até ao final da execução orçamental das receitas do mesmo ano económico, da entidade beneficiária da antecipação³. As sucessivas LOE têm adiado essa regularização devido à norma do RTE⁴ que permite regularizar, para além do respetivo ano económico, as OET relativas a situações consagradas nas LOE. Porém, isso não só contraria o princípio da substância sobre a forma a que o registo das OET está sujeito⁵ como as normas que autorizem a realização de adiantamentos de fundos por operações de tesouraria, prevendo a sua regularização orçamental em anos económicos posteriores ao da respetiva efetivação, contrariam o RTE e desrespeitam os princípios da anualidade e da universalidade consagrados na LEO.

¹ Destacam-se as do BCP em € 1.777 M (-100%) e da CGD em € 1.070 M (-81,1%).

² Do produto de empréstimos só é transferido para RSI (não efetiva) o montante estritamente necessário para igualar os valores finais acumulados nas contas de RSI e de DSI. Essa igualdade gera saldo nulo nas contas de execução do OE e saldos globais idênticos entre contas de disponibilidades e aplicações e contas de terceiros e de resultados de operações financeiras. A movimentação destas últimas contas é a registada como OET no primeiro quadro do presente ponto.

³ Nos termos do art. 32.º, n.º 1, alínea b), do RTE.

⁴ Nos termos do art. 30.º, n.º 1, alínea e), do RTE.

⁵ Nos termos da Parte I, n.º 2.4, das normas contabilísticas das operações de tesouraria.



10.1.3. Subsistência de deficiências por corrigir

Do exame efetuado aos fluxos financeiros na tesouraria do Estado conclui-se que uma parte relevante da atividade na tesouraria do Estado continua a ser movimentada fora do Tesouro (por dispensa ou por incumprimento do princípio da unidade de tesouraria) e sem ser registada na respetiva contabilidade em desrespeito da lei. Tal irregularidade retira à conta dos fluxos financeiros apresentada na CGE a utilidade para o controlo que decorreria da existência de uma verdadeira CFFE, sobretudo enquanto permanecer a falta de balanços e demonstrações de resultados dos SFAC.

Acresce que os fluxos movimentados por SI mas indevidamente registados em OET continuam omissos dos sistemas que suportam a contabilização orçamental, enquanto os movimentados por SFA, em contas no Tesouro, são registados em OET por montantes que excedem significativamente os registados nesses sistemas. Em consequência, verbas relevantes não são objeto do controlo e da responsabilização legalmente determinados para a execução orçamental dos SFAC.

Ora, nos termos legais, a atividade da tesouraria do Estado engloba a totalidade dos fluxos financeiros do Estado (administração central) e, por isso, abrange a movimentação de contas tanto no Tesouro como noutras instituições financeiras. O Tribunal tem sublinhado que o cumprimento da lei quanto à relevação na CT da totalidade dos fundos movimentados por serviços da administração central suscita a necessidade de serem tomadas todas as iniciativas pertinentes, por parte das entidades responsáveis, para integrar na tesouraria do Estado as contas desses serviços fora do Tesouro considerando, por exemplo, a cotitularidade dessas contas pelo IGCP.

A referida necessidade fica especialmente patente quando é o próprio IGCP a reconhecer que não dispõe de informação sobre montantes que deveriam estar sob gestão da tesouraria do Estado. Existem saldos finais da execução orçamental afetos a SFAC cuja movimentação não passou por contas do Tesouro, como os da Caixa Seguros de Saúde (€ 1.325 M), do Fundo de Garantia de Depósitos (€ 679 M) e do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo (€ 72 M), ou apenas passou parcialmente, como os do IAPMEI (sem € 455 M), do Instituto de Turismo de Portugal (sem € 289 M), da Infraestruturas de Portugal (sem € 230 M) e do Fundo de Resolução (sem € 225 M).

Por sua vez, os fluxos financeiros dos SFAC registados em OET poderiam e deveriam ser integralmente relevados na CT, como receita ou despesa, bastando para o efeito, a integração por parte do IGCP de todas as contas desses serviços na mesma classe, sem ter de alterar números de identificação bancária mas apenas códigos contabilísticos. A discriminação das entradas (receita) e das saídas (despesa) de fundos dessas contas, por natureza orçamental ou extraorçamental e por classificação económica, continuaria a ser assegurada pelos serviços titulares dessas contas mas ficaria, também, assegurada a reconciliação da receita e da despesa de cada serviço com as correspondentes entradas e saídas de fundos nas contas das quais seja titular.

Assim, não tendo sido tomadas medidas para aplicar os procedimentos recomendados nem outros suscetíveis de suprir as deficiências em causa, o Tribunal reitera as recomendações efetuadas no PCGE de 2014¹ na secção correspondente deste Parecer. Como referido, tais deficiências constituem limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores envolvidos.

¹ Recomendações 51 e 52 – PCGE/2014.

10.2. Unidade da Tesouraria do Estado

A Unidade da Tesouraria do Estado (UTE) visa otimizar a utilização dos dinheiros públicos ao determinar a sua centralização e manutenção no Tesouro, nos termos legais¹. No quadro de uma gestão integrada da tesouraria e da dívida pública, com o propósito de reduzir as necessidades e o custo do financiamento do Estado, os SFAC (SI e SFA com EPR) e as empresas públicas não financeiras (EP) constituem o universo dos organismos sujeitos à UTE (OSUTE) em 2015².

A apreciação do Tribunal sobre o cumprimento da UTE decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer, os quais envolveram revisões analíticas, formulação de questionários e o exame das respostas dos serviços responsáveis, a revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte e o exame de contas dos OSUTE. Do exame efetuado (desenvolvido nos pontos seguintes) resulta, em síntese, que:

- ◆ Não obstante referir que a “Unidade de Tesouraria do Estado assume (...) um papel muito relevante na otimização da gestão dos recursos financeiros disponíveis”, o relatório da CGE de 2015 reporta montantes parciais, inconsistentes ou incorretos sobre as disponibilidades no Tesouro e fora do Tesouro, bem como sobre os rendimentos obtidos em incumprimento da UTE – *vide 10.2.2*.
- ◆ Desde logo tais montantes não abrangem todos os OSUTE pois subsistem múltiplas entidades sem informação reportada (com destaque para as empresas públicas que não sejam EPR) e não são reportados os montantes relativos às entidades dispensadas – *vide 10.2.1, 10.2.5 e 10.2.6*.
- ◆ Através do exame da informação registada nos pertinentes sistemas da DGO e da DGTF e em contas de OSUTE detetaram-se € 304 M de disponibilidades fora do Tesouro no final de 2015 (para além dos € 217 M de OSUTE expressamente dispensados), € 2 M de rendimentos auferidos nesse ano em incumprimento da UTE (apenas 0,1% entregue ao Estado) e saldos médios das disponibilidades fora do Tesouro (por incumprimento ou dispensa da UTE) de € 516 M.
- ◆ Em 2015 os OSUTE apresentaram 151 pedidos de dispensa, mais 103 (221,3%) do que em 2014, tendo sido dispensadas mais 55 entidades (148,6%) – *vide 10.2.6*.
- ◆ Por deficiências e limitações do respetivo sistema de informação e controlo, o MF continua a não assegurar a relevação integral e fiável das disponibilidades dos OSUTE fora do Tesouro e dos respetivos rendimentos, nem a entrega tempestiva ao Estado desses rendimentos.
- ◆ O IGCP continua a desconhecer a totalidade dos dinheiros públicos fora do Tesouro apesar da relevância dessa informação para a gestão integrada da tesouraria do Estado e da dívida pública (sua principal atribuição) e da obrigação legal (que também lhe diz respeito) de registar, integralmente, na contabilidade do Tesouro, os fluxos financeiros movimentados por SFAC.

¹ Nos termos do RTE, do n.º 5 do art. 2.º da LEO, do art. 125.º da LOE e do art. 43.º do DLEO, ambos para 2015, do art. 115.º da Lei 62/2007, de 10/09 (que aprova o regime jurídico das Instituições do Ensino Superior) e do art. 28.º do Decreto-Lei 133/2013, de 03/10 (que estabelece os princípios e regras aplicáveis ao sector público empresarial).

² Os SFAC (com EPR) integram o Sector Público Administrativo. As EP integram o Sector Empresarial do Estado.



10.2.1. Limitações dos sistemas de informação e controlo

Os OSUTE estão obrigados a fazer prova da execução da UTE (aplicação do princípio da unidade de tesouraria na Tesouraria do Estado). Os SFAC cumprem essa obrigação através do registo trimestral nos serviços *on-line* (SOL) da DGO¹, a qual deve propor a aplicação de sanção em caso de incumprimento, a decidir pelo membro do Governo responsável pela área das finanças².

A CGE refere que a DGO procedeu à “(...) monitorização do cumprimento deste princípio [UTE] através da elaboração de relatórios internos trimestrais baseados na informação reportada pelas entidades”. Na sequência do relatório do 2.º trimestre de 2015 foi desencadeado o processo sancionatório e as respetivas sanções autorizadas³. Porém, essas sanções não vieram a ser aplicadas pela DGO.

A informação sobre a UTE reportada na CGE resulta de dados provisórios prestados pelos SFAC à DGO⁴ e difere, com frequência, da inscrita nas respetivas demonstrações financeiras⁵. A inconsistência dos montantes reportados (entre CGE, SOL e contas dos SFAC) revela insuficiências do sistema de controlo do cumprimento da UTE que afetam a fiabilidade e a utilidade dessa informação.

As EP estão obrigadas a fazer prova da execução da UTE através do registo trimestral no Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira (SIRIEF) da DGTF⁶. Não obstante a necessidade dessa informação para controlar o cumprimento da UTE no Sector Empresarial do Estado (SEE), a DGTF persiste no entendimento de que o controlo das empresas indiretamente participadas pelo Estado cabe às empresas que exercem a função acionista, o que configura uma inadequada interpretação do quadro legal e das responsabilidades legalmente previstas no âmbito desse controlo.

Nos termos legais⁷, compete à DGTF o acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector público, administrativo e empresarial⁸. O Sector Público Empresarial (SPE) compreende o SEE, neste se integrando as empresas públicas, não procedendo o legislador, no âmbito da norma atributiva das competências de controlo, a qualquer diferenciação em razão da natureza da participação. Assim, não cabe à DGTF distinguir onde o legislador não o fez. Para efeito do cumprimento da UTE pelas Empresas Públicas não financeiras (EP), o atual regime legal do SEE não distingue entre EP participadas direta e indiretamente pelo Estado estando todas, independentemente da natureza direta ou indireta da participação que o Estado nelas detenha, sujeitas a essa obrigação⁹.

¹ Nos termos do n.º 1 do art. 43.º do DLEO para 2015 os OSUTE são obrigados “(...) a fazer prova da execução do princípio da unidade de tesouraria através do registo trimestral, nos serviços online da DGO, do saldo bancário registado no final de cada um dos três meses anteriores dos depósitos e aplicações financeiras junto da IGCP, EPE, e das instituições bancárias, e respetivas receitas próprias arrecadadas, bem como das disponibilidades e aplicações mantidas na banca comercial e respetivos rendimentos auferidos”.

² Nos termos do n.º 3 do art. 43.º do DLEO para 2015.

³ Pelo Despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (SEAO), de 25/11/2015 (relativo à Nota da DGO que, em 02/10/2015, propôs as sanções a aplicar): “Concordo com o teor e conclusões constantes da presente informação. Dê-se cumprimento às disposições legais aplicáveis às entidades que se encontrem em incumprimento. Dê-se conhecimento ao Gabinete da Senhora Secretária de Estado do Tesouro e à IGF.”

⁴ Entre 5 e 19/01/2016 foi reportada no SOL, por 384 entidades, informação sobre o cumprimento da UTE, existindo ainda 42 entidades registadas que não reportaram informação.

⁵ As contas são remetidas ao Tribunal até ao dia 30 de abril do ano seguinte, nos termos do n.º 4 do art. 52.º da Lei 98/97, de 26/08, republicada pela Lei 20/2015, de 09/03.

⁶ Nos termos do Decreto-Lei 133/2013, de 03/10.

⁷ Nos termos do n.º 1 e do n.º 2, alínea f) do art. 2.º do Decreto-Lei 156/2012, de 18/07.

⁸ Na aceção do n.º 1 do art. 2.º do Decreto-Lei 133/2013.

⁹ Nos termos do n.º 7 do art. 125.º da LOE para 2015 em articulação com o art. 28.º do Decreto-Lei 133/2013.

Em contraditório, a DGTF alega “*que o acompanhamento da UTE ao nível das empresas públicas indiretamente detidas pelo Estado se enquadra no exercício da função acionista desempenhada pelas empresas-mãe, através dos respetivos órgãos de administração, pelo que a verificação do cumprimento do princípio da UTE competirá à entidade detentora da participação e não diretamente ao Estado, através da DGTF*”.

Ora, continuando sem obter prova do cumprimento da UTE pelas EP indiretamente participadas, em inobservância dos princípios e regras orçamentais e da lei especial¹ que obriga, inclusivamente as EP dispensadas, a prestarem a informação pertinente, falta à DGTF informação que lhe cabe obter para realizar um controlo eficaz e reportar, adequadamente, o cumprimento da UTE nos seus Relatórios sobre o SPE².

A CGE reporta € 43 M³ de disponibilidades fora do Tesouro no final de 2015 e € 49 m⁴ de rendimentos auferidos em incumprimento da UTE não entregues ao Estado. Ora, essa informação não abrange todos os OSUTE, sobretudo as EP que não sejam EPR. Além disso, o recurso a informação comunicada pelos próprios OSUTE (sem conter dados rigorosos sobre as suas disponibilidades fora do Tesouro) constitui uma efetiva limitação ao exercício das competências da DGO e da DGTF para controlo do cumprimento da UTE e ao da própria competência do IGCP para gestão da tesouraria do Estado.

Como adiante se concretiza, os registos do MF (IGCP, DGO e DGTF) revelam inconsistências com os correspondentes valores inscritos nas contas dos OSUTE, denotando insuficiências dos respetivos sistemas de informação e de controlo. As divergências detetadas evidenciam a necessidade de emitir instruções precisas quanto ao âmbito (excedentes e disponibilidades de tesouraria ou investimentos financeiros) e natureza (saldos contabilísticos ou extratos bancários) dos valores a reportar sobre a UTE, para assegurar a uniformidade e consistência dos respetivos registos.

O valor dos fundos públicos fora do Tesouro continua sem ser conhecido com rigor e, por isso, a ser incorretamente relevado na CGE, apesar de se revelar indispensável para o controlo do cumprimento da UTE pela DGO e pela DGTF e para a adequada gestão integrada da tesouraria do Estado e da dívida pública pelo IGCP. Face às limitações identificadas e ao reiterado incumprimento da UTE por OSUTE é importante que o MF (através da DGTF, da DGO e da IGF) desenvolva um controlo financeiro e de legalidade eficaz neste domínio. A ação coordenada desses serviços é necessária para o cumprimento da UTE que o controlo externo do Tribunal de Contas deve verificar⁵.

10.2.2. Disponibilidades e rendimentos relevantes fora do Tesouro

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por OSUTE, através do exame dos dados registados nos sistemas da DGO e da DGTF (com as limitações referidas) e em contas de OSUTE⁶, encontra-se sintetizada no quadro seguinte.

¹ Nos termos do art. 28.º do Decreto-Lei 133/2013.

² Relatórios anuais e trimestrais divulgados no sítio da DGTF na *Internet*.

³ Quadro 85 – “Incumprimento da UTE por Ministério” (página 171, CGE – Volume I – Tomo I).

⁴ Quadro 84 – “Entidades em situação de incumprimento mais representativas” (página 170, CGE – Volume I – Tomo I).

⁵ Nos termos do n.º 3 do art. 11.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei 98/97, de 26/08) “(...) as ações de controlo do Tribunal inserem-se num sistema de controlo, tanto nacional como comunitário, em cuja estrutura de funcionamento têm relevo os órgãos e departamentos de controlo interno (...)”.

⁶ Critérios de seleção: materialidade das disponibilidades fora do Tesouro, incumprimento do dever de informação ou correção relevante de valores. Foram examinadas contas de 2 SI, 1 SFA, 5 EPR e 4 EP.



Handwritten signature

Quadro 94 – Disponibilidades e Rendimentos de OSUTE

(em milhares de euros)

OSUTE	Disponibilidades em 31/12/2015				Saldos médios fora do Tesouro	Rendimentos em 2015	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro		Auferidos	Entregues
SI - Serviços Integrados	908 761	9 203	917 964	1,0	6 288	0	0
SFA - Serviços e Fundos Autónomos sem EPR e IES	5 439 337	2 625	5 441 963	0,0	8 689	0	0
EPR - Entidades Públicas Reclassificadas	615 765	26 095	641 860	4,1	37 464	1 148	2
IES - Instituições do Ensino Superior	222 229	246 621	468 850	52,6	248 918	447	0
Subtotal – SFAC	7 186 093	284 544	7 470 637	3,8	301 360	1 196	2
EP participadas diretamente pelo Estado (sem EPR)	107 859	19 812	127 671	15,5	21 871	195	0
Total – OSUTE	7 293 952	304 356	7 598 308	4,0	323 231	1 790	2
OSUTE dispensados do cumprimento da UTE	2 268 215	217 053	2 485 268	8,7	192 849	500	37

Fonte: DGO, DGTF e Contas de OSUTE.

No final de 2015 os OSUTE (não dispensados do cumprimento da UTE) detinham fora do Tesouro € 304 M (4,0%) das disponibilidades reportadas (havendo, por outro lado, € 217 M detidos por OSUTE dispensados) e tinham auferido, nesse ano, € 1.790 m de rendimentos em incumprimento da UTE (apenas 0,1% entregue ao Estado).

A responsabilidade pela gestão¹ da receita do Estado decorrente da entrega dos juros auferidos em incumprimento da UTE² obriga a DGO, nos termos legais, a assegurar a liquidação dessa receita e a zelar pela sua cobrança no exercício orçamental em que tais juros forem auferidos recorrendo, se necessário, a cobrança coerciva, à semelhança de quaisquer outras dívidas ao Estado³ de quaisquer outros sujeitos de direito. Ora, em 2015 como em anos anteriores, só se verificou a cobrança de juros entregues voluntariamente pois, mesmo sem ter sido entregue a quase totalidade dos juros, não houve recurso a cobrança coerciva. Ao não aplicar as medidas que legalmente lhe são exigíveis para liquidar e cobrar essa receita a DGO, enquanto entidade gestora (administradora) da mesma⁴, renuncia infundadamente à sua competência, desrespeitando o princípio da irrenunciabilidade da competência⁵.

10.2.3. Incumprimento da UTE por Serviços Integrados (SI)

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por SI, através do exame dos dados registados no sistema da DGO (com as limitações referidas) e em contas de SI, encontra-se sintetizada no quadro seguinte que identifica, somente, os SI com disponibilidades fora do Tesouro superiores a € 1 M⁶.

¹ A responsabilidade da DGO pela gestão da referida receita do Estado é uma decorrência direta e funcionalmente adequada da sua responsabilidade legal pelo controlo dessa receita.

² Competência legal conferida à DGO, nos termos do n.º 7 do art. 43.º do DLEO de 2015.

³ Nos termos do art. 148.º do CPPT.

⁴ Nos termos do n.º 4 e do n.º 7 do art. 43.º do DLEO de 2015.

⁵ Nos termos do n.º 1 do art. 36.º do Decreto-Lei 4/2015, de 07/01 (aprova o novo Código de Procedimento Administrativo), a “(...) competência é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável e inalienável (...)”.

⁶ Limite de materialidade que abrange 95,1% das disponibilidades fora do Tesouro reportadas por SI (95,8% após exame). O quadro agrega dados de 107 SI (2 dos quais por exame às contas) excluindo os dos 14 SI com dispensa da UTE.

Quadro 95 – Disponibilidades e Rendimentos de Serviços Integrados

(em milhares de euros)

Serviços Integrados	Disponibilidades em 31/12/2015				Rendimentos em 2015	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
IRN - Instituto dos Registos e do Notariado, IP	21 009	7 388	28 398	26,0	0	0
ANSR - Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária	9 428	1 429	10 857	13,2	0	0
Subtotal	30 437	8 817	39 255	22,5	0	0
Restantes 105 SI com informação obtida	878 323	385	878 709	0,0	0	0
Total	908 761	9 203	917 963	1,0	0	0

Fonte: DGO e Contas de SI.

No final de 2015 os SI detinham fora do Tesouro € 9 M (1,0%) das disponibilidades reportadas, 95,8% dos quais pelos SI identificados no quadro, mostrando uma elevada concentração dos montantes em incumprimento da UTE. Das divergências detetadas no sistema da DGO face às contas, destaca-se o IRN com € 1 270 m (-17,2%) a menos fora do Tesouro e € 7 718 m (-36,2%) a menos no Tesouro.

10.2.4. Incumprimento da UTE por Serviços e Fundos Autónomos (SFA)

As entidades incluídas na administração central no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais consideram-se integradas nesse sector como SFA¹, independentemente da sua natureza e forma.

10.2.4.1. Serviços e Fundos Autónomos (exceto EPR e IES)

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por SFA (exceto EPR e IES²), através do exame dos dados registados no sistema da DGO (com as limitações referidas) e em contas de SFA, encontra-se sintetizada no quadro seguinte que identifica, somente, os SFA com disponibilidades fora do Tesouro superiores a € 1 M³.

Quadro 96 – Disponibilidades e Rendimentos de SFA

(em milhares de euros)

Serviços e Fundos Autónomos	Disponibilidades em 31/12/2015				Rendimentos em 2015	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
ApDC - Agência para o Desenvolvimento e Coesão	1 051 688	1 624	1 053 312	0,2	0	0
Subtotal	1 051 688	1 624	1 053 312	0,2	0	0
Restantes 87 SFA com informação obtida	4 387 649	1 001	4 388 651	0,0	0	0
Total	5 439 337	2 625	5 441 963	0,0	0	0

Fonte: DGO e Contas de SFA.

¹ Nos termos do n.º 5 do art. 2.º da LEO.

² Atendendo à sua especificidade e regime jurídico face aos restantes SFA, as entidades públicas reclassificadas (EPR) e as instituições do ensino superior (IES) serão objeto de apreciação autónoma – vide 10.2.4.2 e 10.2.4.3.

³ Limite de materialidade que abrange 61,9% das disponibilidades fora do Tesouro reportadas por SFA (61,9% após exame). O quadro agrega dados de 88 SFA (1 dos quais por exame às contas), excluindo os dos 27 SFA com dispensa da UTE. A DGO considerou a «Escola Portuguesa de Moçambique – Centro de Ensino e Língua Portuguesa» (criada pelo Decreto-Lei 241/99, de 25/06, alterado pelo Decreto-Lei 47/2009, de 23/02 e Decreto-Lei 211/2015 de 29/09) em situação de incumprimento da UTE quando, essa entidade, circunscrevendo a sua atividade ao ensino básico e secundário (não superior), se encontra dispensada do cumprimento da UTE, conforme dispõe a alínea a) do n.º 5 do 43.º do DLEO 2015.



*Liim.
Q. T. L.
H.*

No final de 2015 os SFA detinham fora do Tesouro € 3 M das disponibilidades reportadas, dos quais € 2 M (61,9%) respeitavam ao SFA identificado no quadro anterior, evidenciando uma elevada concentração dos montantes em incumprimento da UTE.

Em contraditório, a DGO refere que a ApDC justifica o incumprimento da UTE pela celebração de um protocolo institucional tendo a “*minuta (...) sido revista e aprovada pela Senhora Secretária de Estado do Tesouro em 18/05/2015*”. Ora, esse protocolo não substitui o procedimento tipificado e legalmente previsto de dispensa de cumprimento da UTE relativamente aos serviços bancários que, não sendo prestados pelo IGCP, seja necessário contratualizar na banca comercial.

10.2.4.2. Entidades Públicas Reclassificadas (EPR)

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por EPR¹, através do exame dos dados registados no sistema da DGO (com as limitações referidas) e em contas de EPR, está sintetizada no quadro seguinte que identifica, somente, as EPR com disponibilidades fora do Tesouro superiores a € 1 M².

Quadro 97 – Disponibilidades e Rendimentos de EPR

(em milhares de euros)

Entidades Públicas Reclassificadas	Disponibilidades em 31/12/2015				Rendimentos em 2015	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
PARVALOREM, SA	35 864	7 328	43 192	17,0	584	0
Fundação das Universidades Portuguesas	0	4 759	4 759	100,0	111	0
Fundação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa	348	4 351	4 698	92,6	3	2
PARUPS, SA	9 520	3 071	12 591	24,4	386	0
ENATUR - Empresa Nacional de Turismo, SA	0	1 416	1 416	100,0	0	0
AICEP - Agência para o Investim. e Comércio Externo de Portugal, EPE	178 299	1 153	179 452	0,6	0	0
Subtotal	224.031	22.078	246.109	9,0	1.084	2
Restantes 62 EPR com informação obtida	391.734	4.017	395.751	1,0	64	0
Total	615.765	26.095	641.860	4,1	1.148	2

Fonte: DGO e Contas de EPR.

No final de 2015 as EPR³ detinham fora do Tesouro € 26 M (4,1%) das disponibilidades reportadas, dos quais € 22 M (84,6%) respeitavam às EPR identificadas no quadro anterior, mostrando uma elevada concentração dos montantes em incumprimento da UTE. Por sua vez, foram entregues € 2 m⁴ de rendimentos auferidos (€ 1.148 m). Das divergências detetadas no sistema da DGO face às contas, destacam-se € 2.352 m (76,6%) da «Parups» e € 1.013 m (13,8%) da «Parvalorem», a mais, fora do Tesouro.

¹ Limite de materialidade que abrange 86,4% das disponibilidades reportadas fora do Tesouro. O quadro agrega dados de 68 EPR (5 dos quais por exame às contas), excluindo os das 33 EPR com dispensa da UTE.

² Limite de materialidade que abrange 86,4% das disponibilidades reportadas fora do Tesouro. O quadro agrega dados de 68 EPR (5 dos quais por exame às contas), excluindo os das 33 EPR com dispensa da UTE.

³ O exame não abrange as 54 EPR de regime simplificado constantes do Anexo I ao DLEO 2015 por falta de informação no sistema da DGO visto não lhes serem aplicáveis as regras relativas à UTE nos termos do art. 20.º do mesmo diploma. Note-se, porém, que só o saldo orçamental de uma dessas EPR (Caixa Seguros de Saúde) ascende a € 1.325 M.

⁴ Em contraditório, a DGO apresentou comprovativos da entrega de rendimentos (€ 2.182,45) pela Fundação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa.

10.2.4.3. Instituições do Ensino Superior (IES)

A situação das disponibilidades e aplicações detidas no final de 2015 por 90 IES, através do exame dos dados registados no sistema da DGO (com as limitações referidas), consta do quadro seguinte.

Quadro 98 – Disponibilidades e Aplicações de IES

(em milhares de euros)

Fundos de IES	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro
Disponibilidades	165 616	241 374	406 990	59,3
Aplicações financeiras	56 613	5 247	61 860	8,5
Total	222 229	246 621	468 850	52,6

Fonte: DGO.

No final de 2015 as IES detinham fora do Tesouro € 247 M (52,6%) dos fundos reportados (€ 469 M). Face ao regime jurídico aplicável¹ detetaram-se as situações de incumprimento seguintes:

Quadro 99 – IES em incumprimento da UTE em 31/12/2015

(em milhares de euros)

Instituições do Ensino Superior	Saldo de dotações do OE em 31/12/2015	Dotações do OE fora do Tesouro	% Dotações do OE fora do Tesouro	Aplicações indevidas fora do Tesouro	% Aplicações indevidas fora do Tesouro	Rendimentos	
						Auferidos	Entregues
UNL - Faculdade de Ciências e Tecnologia				1	75,0		
UP – Universidade do Porto Fundação				471	72,6	399	0
IPS - Instituto Politécnico de Setúbal	5 663	2 662	47,0			48	0
UL - Universidade de Lisboa - Reitoria	12 143	508	4,2			0	0
SAS - Instituto Politécnico de Setúbal	1 029	442	43,0				
UL - Faculdade de Medicina Veterinária (FMV)	450	241	53,5				
Total	19 286	3 854	20,0	472	72,6	447	0

Fonte: SOL e DGO.

No final de 2015, as IES identificadas encontravam-se em situação de incumprimento da UTE, quatro por deterem fora do Tesouro € 4 M (20,0 %) de dotações transferidas do OE e duas por deterem € 472 m de aplicações financeiras para além do limite legal. Por sua vez, os rendimentos auferidos (€ 447 m) não foram entregues ao Estado. Das divergências detetadas no sistema da DGO destacam-se € 214.826 e € 16.716 a mais no saldo da dotação do OE face às contas da UL-Reitoria e UL-FMV, respetivamente.

¹ As IES estão sujeitas à UTE, nos termos do art. 115.º da Lei 62/2007, devendo depositar no Tesouro as dotações transferidas do OE (incluindo o respetivo saldo) e, pelo menos, 75% do valor das aplicações financeiras.



10.2.5. Incumprimento da UTE por Empresas Públicas (EP)

Como referido, as EP estão obrigadas a fazer prova da execução da UTE através do registo trimestral no SIRIEF da DGTF mas esta entidade entende que o controlo das empresas indiretamente participadas pelo Estado cabe às empresas que exercem a função acionista. Segundo a DGTF são as empresas-mãe dos grupos que deverão transmitir às respetivas participadas o conjunto de obrigações legais que se encontram sujeitas, competindo-lhes, adicionalmente, assegurar a validação do cumprimento dessas obrigações por parte das respetivas participadas, o que configura uma inadequada interpretação do quadro legal e das responsabilidades legalmente previstas no âmbito desse controlo.

Falta informação à DGTF para realizar um controlo eficaz e reportar, adequadamente, o cumprimento da UTE nos seus Relatórios sobre o SPE, visto que continua sem obter informação sobre o cumprimento da UTE pelas EP indiretamente participadas, em inobservância dos princípios e regras orçamentais e da lei especial¹ que obriga, inclusivamente as EP dispensadas, a prestarem a informação pertinente.

Essa falta de informação limita o controlo realizado pela DGTF a uma parte das EP e não lhe permite conhecer o valor total das disponibilidades fora do Tesouro, nem das receitas devidas ao Estado até à entrega dos respetivos rendimentos, comprometendo assim a contabilização apropriada desses ativos e rendimentos². Ao não exercer o controlo que legalmente lhe é exigido, a DGTF renuncia infundadamente à sua competência, desrespeitando o princípio da irrenunciabilidade da competência³.

Em contraditório, a DGTF alega que não se lhe encontram *“adstritas quaisquer competências no domínio do controlo”*, competindo-lhe sim *“exercer a função acionista das participações diretas do Estado, efetuando a verificação do cumprimento da UTE aquando da análise dos respetivos Relatórios de Gestão e Contas, reportando superiormente as conclusões dessa apreciação e propondo a emissão de recomendações ao órgão de administração tendente ao respetivo cumprimento integral”*, pelo que entende que *“não se encontra a desrespeitar o princípio da irrenunciabilidade da competência”*.

Ora, compete à DGTF *“assegurar o estudo, preparação e acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector público empresarial”* e *“aferir o cumprimento dos deveres especiais de informação que lhe incumbem, o respeito das determinações legais e regulamentares”*⁴, cabendo-lhe tomar as iniciativas pertinentes no sentido de passar a dispor dos meios necessários ao exercício das suas competências legais no domínio da UTE, inclusive no que se refere às EP participadas indiretamente pelo Estado.

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por EPR, através do exame dos dados registados no sistema da DGTF (com as limitações referidas) e em contas de EP, está sintetizada no quadro seguinte que identifica todas as EP com disponibilidades fora do Tesouro.

¹ Nos termos do art. 28.º do Decreto-Lei 133/2013.

² Vide Relatório de Auditoria n.º 15/2013-2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

³ Nos termos do n.º 1 do art. 36.º do Decreto-Lei 4/2015, de 07/01 (aprova o novo Código de Procedimento Administrativo), a *“(…) competência é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável e inalienável (...)”*.

⁴ Nos termos do art. 2.º do Decreto-Lei 156/2012, de 18/07, e do art. 2.º da Portaria n.º 229/2013, de 18/07.

Quadro 100 – Disponibilidades e Rendimentos de EP

(em milhares de euros)

Empresas Públicas	Disponibilidades em 31/12/2015				Rendimentos em 2015	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
Portugal Capital Ventures – Sociedade de Capital de Risco, SA	2	13 002	13 004	100,0	195	0
Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA	4 949	3 781	8 730	43,3	0	0
Navegação Aérea de Portugal - NAV Portugal, EPE	71 127	1 977	73 104	2,7	0	0
FRME-Fundo para a Revitalização e Mod. Tecido Emp., SGPS, SA	625	941	1 566	60,1	0	0
EDM - Empresa de Desenvolvimento Mineiro, SGPS, SA	28 707	57	28 764	0,2	0	0
Teatro Nacional D. Maria II EPE	2 450	54	2 504	2,2	0	0
Total	107 859	19 812	127 671	15,5	195	0

Fonte: DGTF e Contas de EP.

No final de 2015 as EP detinham € 20 M de disponibilidades reportadas fora do Tesouro e, nesse ano, auferiram € 195 m de rendimentos que não foram entregues ao Estado.

O não reconhecimento contabilístico, como receita devida ao Estado, dos rendimentos auferidos em incumprimento da UTE, afeta as contas das EP ficando, designadamente, por contabilizar a obrigação do seu pagamento ao Estado. Para evitar essa omissão contabilística e a correspondente irregularidade, a DGTF deve assegurar que os relatórios e contas discriminem as disponibilidades fora do Tesouro, os rendimentos dessas disponibilidades e os montantes devidos/entregues ao Estado sobre os quais também deve incidir a certificação legal das contas¹. A DGTF deve ainda aperfeiçoar a informação sobre o cumprimento da UTE, através da emissão de instruções relativas à prestação de contas.

Em 2015, apesar da DGTF, em sede de aprovação de contas, ter analisado as contas das EP quanto ao cumprimento da UTE e emitido recomendações aos conselhos de administração dessas empresas, as correspondentes contas continuaram a ser aprovadas apesar de não relevarem, como receita devida ao Estado, os valores dos rendimentos obtidos em incumprimento da UTE.

Por essa irregularidade são responsáveis os órgãos de gestão e de fiscalização das EP e a DGTF, enquanto entidade que examina essas contas no domínio do acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira².

Em contraditório, a DGTF alega “*que faz fé na informação prestada pelo conselho de administração no âmbito das respetivas competências, a qual é complementada com a respetiva Certificação Legal de Contas e o correspondente parecer do órgão de fiscalização*”.

¹ Nos termos do art. 44.º do Decreto-Lei 487/99, de 16/11, “*a certificação legal das contas exprime a opinião do revisor oficial de contas de que as demonstrações financeiras apresentam ou não, de forma verdadeira e apropriada, a posição financeira da empresa ou de outra entidade, bem como os resultados das suas operações, relativamente à data e ao período a que as mesmas se referem*”. Em contraditório, a DGTF anuncia: “*No âmbito das orientações a enviar às empresas públicas para a elaboração dos relatórios e contas respeitantes ao exercício de 2016, a DGTF irá solicitar que sejam discriminados os rendimentos das disponibilidades fora do Tesouro e os montantes devidos/entregues ao Estado sobre os quais também deve incidir a certificação legal de contas*”. Os resultados desta iniciativa são suscetíveis de oportuno exame pelo Tribunal.

² Nos termos do art. 2.º do Decreto-Lei 156/2012, de 18/07.



10.2.6. Dispensa do cumprimento da UTE

O cumprimento da UTE por OSUTE pode ser anualmente dispensado em situações excecionais reconhecidas por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças e, no caso de EP, precedendo parecer do IGCP, mediante autorização do titular da função acionista¹. Para o efeito, deve ser quantificada uma estimativa do montante envolvido². A situação dos OSUTE dispensados desse cumprimento em 2015 consta do quadro seguinte³.

Quadro 101 – OSUTE dispensados do cumprimento da UTE

(em milhares de euros)

OSUTE		Disponibilidades em 31/12/2015				Rendimentos em 2015	
		No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
SI	14	95 012	5 988	100 999	5,9	12	12
SFA	27	1 595 941	17 007	1 612 948	1,1	42	1
EPR	33	372 404	127 018	499 422	25,4	446	24
EP	9	129 046	27 987	157 032	17,8		
EP Indireta	9	75 813	39 054	114 867	34,0		
Total	92	2 268 215	217 053	2 485 268	8,7	500	37

Fonte: IGCP, DGTF, DGO.

Os 92 OSUTE dispensados do cumprimento da UTE com informação reportada detinham € 217 M de disponibilidades fora do Tesouro no final de 2015 e, nesse ano, auferiram € 500 m de rendimentos. A CGE reporta apenas 71 entidades dispensadas e € 153 M de disponibilidades fora do Tesouro visto que não contém informação sobre as empresas públicas dispensadas.

Para 46 dos 151 pedidos de dispensa da UTE em 2015⁴ a decisão foi proferida no último mês desse ano ou já em 2016⁵ com prejuízo da eficácia do procedimento e da boa gestão dos dinheiros públicos. Para ser eficaz (em vez de retroativa) tal decisão deveria ser tomada no início do ano de incidência e a dilação temporal após a apresentação do pedido de dispensa não deveria exceder um mês. Não obstante, verificou-se uma redução do prazo médio (51 dias em 2015, quando em 2014 foi superior a três meses).

Pela primeira vez, em 2015, os pareceres do IGCP começaram a identificar produtos e serviços bancários compreendidos na dispensa a conceder, o que não aconteceu nos pareceres dos anos anteriores.

Apenas 20% (30 em 151) dos pedidos de dispensa continham a estimativa do montante envolvido requerido pelo DLEO⁶. Tal omissão prejudica o controlo das disponibilidades fora do Tesouro, devendo o IGCP emitir pareceres sobre pedidos de dispensa com essa estimativa, abstendo-se da prática de insuficiente instrução desses pedidos.

¹ Nos termos do n.º 4 do art. 125.º da LOE, do n.º 5 do art. 43.º do DLEO, ambos para 2015, e do n.º 3 do art. 28.º do Decreto-Lei 133/2013, de 03/10.

² Exigência introduzida pelo disposto no art. 15.º, n.º 5, alínea b) do DLEO para 2014 e mantida no DLEO para 2015.

³ Incluindo a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (dispensada nos termos da alínea c) do n.º 5 do art. 43.º do DLEO para 2015) e excluindo as EP participadas indiretamente pelo Estado por falta de informação no SIRIEF, como referido.

⁴ Dos 151 pedidos, 92 tiveram decisão favorável e 59 desfavorável.

⁵ Incluindo 33 despachos em dezembro de 2015 e 13 já proferidos em 2016.

⁶ Nos termos da alínea b) do n.º 5 do art.º 43.º do DLEO.

A decisão sobre a maior parte dos pedidos configura-se como autorização de dispensa parcial, visto o IGCP, nos seus pareceres, não propor a autorização da dispensa de serviços bancários cuja prestação assegure. Apesar de correta, é necessário assegurar a verificação prática e objetiva de cada dispensa parcial, face à maior dificuldade que esta opção acarreta no controlo do cumprimento da UTE.

Apesar da ANACOM ter obtido em 2015 dispensa parcial da UTE manteve rendimentos auferidos em incumprimento da UTE (€ 3.801 m em 2012, € 2.796 m em 2013 e € 2.208 m em 2014). Não obstante a posição do Tribunal¹, a ANACOM entregou, através da aplicação dos resultados líquidos de 2014, € 3.597 m² para receita geral do Estado por obtenção de rendimentos em incumprimento da UTE, subsistindo ainda montantes por entregar³.

Apesar da CGA ter obtido em 2015 dispensa parcial da UTE manteve rendimentos auferidos em incumprimento da UTE (€ 28 M em 2013 e € 20 M em 2014)⁴, para os quais, a DGO, em 2015, efetuou *“diligências no sentido do esclarecimento da posição da CGA (...). O esclarecimento da situação foi sancionado superiormente em setembro de 2015, tendo sido dado conhecimento à entidade”*⁵. Ora, quanto aos rendimentos obtidos por via desses incumprimentos, cujos montantes constituem receita geral do Estado, a DGO estava – e está – obrigada a providenciar pela sua liquidação e cobrança, se necessário por via coerciva. Ao não o fazer, renuncia infundadamente à sua competência de entidade gestora e administradora dessa receita, desrespeitando o princípio da irrenunciabilidade da competência.

10.2.7. Subsistência de deficiências por corrigir

A revisão do RTE no sentido da sua atualização e do aprofundamento da UTE continua por realizar. Reitera-se a necessidade de um quadro normativo uniforme, atual e estável que reforce o cumprimento da UTE e que evite a dispersão de normas sobre o regime e as sucessivas alterações à aplicação do princípio da unidade de tesouraria por leis do orçamento e diplomas de execução orçamental.

O IGCP e a DGTF continuam a não conhecer todos os OSUTE, a totalidade dos dinheiros públicos fora do Tesouro e dos rendimentos auferidos e devidos ao Estado, apesar da relevância dessa informação para o exercício dos poderes de tutela, para a aprovação das contas e das competências de promoção da UTE e para a gestão integrada da tesouraria e da dívida pública pelo IGCP.

A DGTF continua sem precisar os critérios de apuramento e relevação (no SIRIEF e nas contas das EP) das disponibilidades fora do Tesouro, dos rendimentos obtidos em situação de incumprimento, das receitas devidas e das receitas entregues ao Estado, com vista a um controlo eficaz – *vide 10.2.1*.

Em contraditório, a DGTF alega não resultar do quadro legal a *“obrigatoriedade de lhe serem apresentadas pelas empresas públicas as disponibilidades fora do Tesouro, os rendimentos obtidos em situação de incumprimento, as receitas devidas e as receitas entregues ao Estado (...) sendo só obrigatória a prestação de informação, à DGTF, pelas empresas públicas não financeiras excecionadas pelo titular da função acionista, sobre os montantes e as entidades em que se encontram aplicadas as disponibilidades de tesouraria e aplicações financeiras”*.

¹ Vide Ponto 10.2.4.1 do PCGE 2014.

² Nos termos da Portaria 21/2016, de 9/02, assim distribuídos: € 570 m de 2012, € 314 m de 2013 e € 2.712 m de 2014.

³ Saldo por entregar € 5.712 m (€ 3.231 m de 2012 e € 2.481 m de 2013).

⁴ Vide Ponto 10.2.4.1 do PCGE 2014.

⁵ Ofício da DGO em 04/05/2016.



lison.
Q. T. L.
H.

A UTE é aplicável a todo o sector empresarial do Estado (EP participadas direta e indiretamente pelo Estado) e o exercício da tutela financeira pela DGTF abrange todo o universo das EP. Acresce que as empresas públicas estão submetidas ao integral cumprimento dos deveres especiais de prestação de informação legalmente previstos, para além de outros que venham a ser exigidos¹ (quadro normativo que obriga todas as EP a prestar informação), não fazendo sentido que as EP excecionadas tenham de prestar informação sobre os montantes detidos fora do Tesouro e as EP não excecionadas não tenham.

Quanto às situações de incumprimento da UTE identificadas pelo Tribunal², continuam por entregar ao Estado rendimentos obtidos em anos anteriores cuja situação consta do quadro seguinte:

Quadro 102 – Rendimentos auferidos e rendimentos entregues ao Estado

(em milhares de euros)

Ano	Auferidos	Entregues	% Entregue
2011	63 894	4 287	6,7
2012	18 573	6 152	33,1
2013	5 567	1 553	27,9
2014	24 714	3 505	14,2
2015	1.790	2	0,1
Total	114.539	15.500	13,5

Fonte: DGO, DGTF, Relatório de Auditoria n.º 15/2013 e Contas de OSUTE.

Apenas 13,5% dos rendimentos auferidos entre 2011 e 2015 foram entregues ao Estado³, refletindo a ineficácia do controlo da UTE pelo MF e, em especial, a falta de aplicação de sanções e de intervenção da tutela financeira aquando da aprovação das contas dos OSUTE, na medida em que não relevam, como tal, verbas que constituem receitas gerais do Estado (em dívida), nos termos da LOE.

Ao MF (através da DGTF e DGO) compete controlar o cumprimento da UTE pelos OSUTE, identificar os incumpridores e reportar oportunamente essa informação à Tutela.

O exercício ineficaz dessa competência tem, *inter alia*, como consequência que as entidades devedoras de receitas do Estado por incumprimento da UTE sejam tratadas de forma favorável face aos restantes devedores de receitas do Estado, não tendo essas dívidas vindo a ser contabilizadas adequadamente nem sujeitas aos procedimentos de cobrança aplicáveis nos termos legais.

Não exercendo o controlo do cumprimento da UTE, nos termos legais, as entidades públicas referidas desrespeitam a irrenunciabilidade das suas competências, contribuindo, assim, para a falta de rigor no apuramento das disponibilidades e aplicações fora do Tesouro e respetivos rendimentos auferidos.

¹ Nos termos do n.º 2 do art. 44.º do Decreto-Lei 133/2013.

² Vide Relatórios de Auditoria n.º 34/2010 e n.º 15/2013-2.ª Secção e Pareceres sobre a CGE de 2011 a 2014 (ponto 10.2) disponíveis em www.tcontas.pt.

³ E ainda só foram entregues 5,4% (€ 171 m) dos rendimentos auferidos em 2009 por EPE (€ 3,1 M) e identificados pelo Tribunal no Relatório de Auditoria n.º 34/2010-2.ª Secção.

10.3. Atividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro

A atual orgânica do Ministério das Finanças (MF)¹ integra o Fundo de Estabilização Tributário (FET) e o Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA)². Trata-se de dois fundos autónomos não personalizados, essencialmente destinados a financiar os encargos com suplementos remuneratórios atribuídos a trabalhadores da AT.

No Juízo sobre a Conta constante do PCGE 2014, o Tribunal emitiu uma reserva pela omissão de receitas do Estado contabilizadas diretamente pelas entidades (FET e FEA incluídos) às quais o respetivo produto está consignado, bem como uma ênfase pela omissão de disponibilidades dos organismos da administração central nos saldos da contabilidade orçamental, entre os quais se destaca o FET (€ 20 M de saldo com € 1.059 M de disponibilidades). Não obstante o Tribunal ter reiterado e reforçado, nesse PCGE, posições críticas formuladas a CGE de anos anteriores, as deficiências e irregularidades do FET e do FEA não foram corrigidas em 2015, revelando o exame das contas prestadas por esses Fundos:

- ◆ Omissão nas receitas do Estado da parte consignada aos Fundos por ser entregue diretamente pelas respetivas entidades administradoras (quase totalmente pela AT) através de transferências extraorçamentais não registadas. O respeito pelos princípios orçamentais obriga à inclusão desses montantes nas receitas do Estado (visto integrarem liquidações e cobranças dessas receitas) e só posteriormente, no momento próprio, à sua entrega aos Fundos mas através de transferências orçamentais registadas nas despesas do Estado.
- ◆ Omissão de uma conta bancária do FET no Tesouro e indevida titularidade da AT da conta bancária no Tesouro através da qual o FEA movimenta as disponibilidades.
- ◆ Entrega ao FET de 5% de cada cobrança coerciva de impostos (receita do Estado) logo que obtida, não obstante tal percentagem apenas ser fixada no ano seguinte.
- ◆ Não reconciliação entre os fluxos financeiros recebidos e os contabilizados como receita do FET.
- ◆ Indevida afetação ao FEA de 50% do produto de coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT.
- ◆ Receitas classificadas como impostos, taxas, coimas e serviços prestados que, na verdade, correspondem a verbas recebidas por transferências (aliás também irregulares visto serem extraorçamentais quando deveriam ser orçamentais) das respetivas entidades administradoras dessas receitas, em desrespeito do princípio orçamental da especificação.
- ◆ Indevida relevação, na execução orçamental, da diferença entre valores de resgate e subscrição de aplicações financeiras, em CEDIC, passíveis de mobilização quase imediata que, por integrarem o conceito de equivalentes de caixa, devem fazer parte do saldo orçamental. Indevida relevação dessas aplicações na execução e no saldo extraorçamental ficando o saldo orçamental do FET indevidamente deduzido do valor aplicado (€ 105 M de saldo com € 1.079 M de disponibilidades, das quais € 950 M de CEDIC).

¹ Estabelecida pelo Decreto-Lei 117/2011, de 15/12.

² Nos termos da alínea b) do art. 33.º do Decreto-Lei 117/2011 que manteve em vigor os art. 22.º e 23.º do Decreto-Lei 47/2005, de 24/02, por via da não revogação do disposto no n.º 4 do art. 37.º do Decreto-Lei 205/2006, de 27/10.



Tribunal de Contas

lison.
Q. T. L.
H.

Em suma, a contabilização financeira dos Fundos é deficiente e inapropriada por não ser conforme aos princípios e regras orçamentais¹ nem ser transparente.

Se o fosse, como deveria, mostraria que os Fundos apenas veiculam a consignação de receitas do Estado para pagamento de despesas do Estado (com os trabalhadores da AT). As operações de receita e despesa e as disponibilidades em 2015 estão, no seu conjunto, materialmente afetadas por erros. Por conseguinte, a opinião sobre a sua legalidade, regularidade e correção financeira é, também, desfavorável.

A subsistência das deficiências e irregularidades reportadas aos Fundos e à AT em anteriores PCGE levou à realização de trabalhos de auditoria que confirmam que tais incorreções subsistiram em 2015, à revelia das anteriores conclusões e recomendações do Tribunal e em contraste flagrante com as consequências gravosas que o Estado impõe aos cidadãos e às empresas em matéria de incumprimento de obrigações tributárias e contabilísticas.

Em contraditório, o MF e a AT reportam a implementação, em 2016, de um conjunto de alterações no sentido de corrigir parte importante das deficiências identificadas (como a parte da receita do Estado consignada ao FET ter passado a ser contabilizada como tal, a sua transferência ter passado a ser registada nas despesas do Estado e a conta bancária do FET omissa da prestação de contas ter sido encerrada em 07/10/2016). Tais alterações têm vocação para ser objeto de oportuno exame pelo Tribunal.

¹ Unidade e universalidade, anualidade, não compensação, não consignação e especificação, nos termos dos art. 9.º e 14.º a 17.º da LEO aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09.

CAIXA 6 – ATIVIDADE DO FUNDO DE RESOLUÇÃO

O Fundo de Resolução (FdR)¹ foi criado em 2012 com a natureza de pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira. Contudo, só em 2015 constou do OE mas classificado como EPR, por integrar a lista dos SFA do Sector Institucional das Administrações Públicas do INE. Ora, a classificação é indevida porquanto o FdR é um SFA da administração central do Estado, independentemente da classificação atribuída pelo INE². Acresce que o FdR foi considerado uma EPR de regime simplificado³, ficando assim apenas sujeito a um regime de reporte trimestral da informação sobre a execução orçamental e dispensado do cumprimento de outras obrigações, incluindo o da unidade da tesouraria do Estado.

O FdR tem por objeto prestar apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução adotadas pelo Banco de Portugal (BdP).

As medidas de resolução poderão ser aplicadas quando uma instituição de crédito não cumpra, ou esteja em sério risco de não cumprir, os requisitos para a manutenção da autorização para o exercício da sua atividade, se a aplicação de tais medidas for considerada como indispensável para a prossecução de pelo menos uma das seguintes finalidades: assegurar a continuidade da prestação dos serviços financeiros essenciais; acautelar o risco sistémico; salvaguardar os interesses dos contribuintes e do erário público bem como a confiança dos depositantes. O BdP aplicou as seguintes medidas de resolução:

- ◆ Em agosto de 2014, ao Banco Espírito Santo (BES) que consistiu na transferência da generalidade da atividade para um banco de transição: o Novo Banco (NB). No âmbito desta medida, o FdR procedeu à realização da totalidade do capital social do NB (€ 4.900 M).
- ◆ Em dezembro de 2015, ao Banco Internacional do Funchal (Banif) que consistiu em transferir um conjunto selecionado de ativos do banco (composto essencialmente por ativos imobiliários, créditos em incumprimento e participações financeiras) para um veículo de gestão de ativos, denominado Oitante e na alienação ao Banco Santander Totta de direitos e obrigações (que constituem ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob gestão). No âmbito deste processo, o FdR:
 - ◇ Disponibilizou € 489 M para absorção de prejuízos do Banif – relativamente a este crédito, o FdR reconheceu uma imparidade do mesmo valor por ser considerada remota a probabilidade da sua recuperação.
 - ◇ Procedeu à subscrição e realização⁴ do capital social da Oitante (€ 0,05 M).
 - ◇ Concedeu uma garantia às obrigações emitidas pela Oitante (€ 746 M) para assegurar a satisfação das obrigações do veículo de gestão de ativos. Da correspondente deliberação do BdP consta: *“Por razões de superior interesse público e urgência imperiosa, o Estado Português prestará uma contragarantia à garantia prestada pelo Fundo de Resolução”*⁵.

O quadro seguinte evidencia as principais receitas e despesas do FdR entre 2013 e 2015:

¹ O regime do FdR consta do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (Decreto-Lei 298/92, de 31/12, alterado e republicado pelos seguintes diplomas: Decreto-Lei 31-A/2012, de 10/02, Lei 23-A/2015, de 26/03, Decreto-Lei 89/2015, de 29/05, Leis 66/2015, de 06/07, e 16/2015, de 24/02, Decretos-Leis 140/2015, de 31/07, 118/2015, de 31/08, 190/2015, de 10/09 e 20/2016, de 20/04) e do respetivo Regulamento (Portaria 420/2012, de 21/12).

² PCGE 2013 e 2014 e Relatórios de acompanhamento da execução orçamental 4/2014, 3/2015, 4/2015 e 3/2016, relativos ao período de janeiro de 2014 a dezembro de 2015.

³ Anexo I do DLEO 2015 (Decreto-Lei 36/2015, de 09/03).

⁴ Concretizada em fevereiro de 2016.

⁵ Pela contragarantia do Estado, o FdR ficou obrigado ao pagamento de 0,8% ao ano sobre o capital garantido (Despacho 867/2016, do Ministro das Finanças, publicado em 19/01/2016, que autoriza e define as condições da contragarantia).



luis
R. T. L.
H.

Quadro 103 – Principais receitas e despesas

(em milhões de euros)

	2013	2014	2015	Total	Estrutura (%)
Receitas, das quais	153	4 981	931	6 065	100
Empréstimos do Estado		3 900	489	4 389	72
Empréstimos das entidades participantes		700		700	12
Produto da contribuição sobre o sector bancário (CSB)		287	170	457	8
Contribuições periódicas	55	35	162	252	4
Outros ativos financeiros	97	55	74	226	4
Saldo da gerência anterior	0	3	36	39	1
Despesas, das quais	150	4 945	706	5 801	100
Ativos financeiros - Medidas de resolução		4 900	489	5 389	93
Juros pagos ao Estado		30	124	154	3
Outros ativos financeiros	150	15	93	258	4

Fonte: SIGO 2015, Mapa dos fluxos financeiros 2015 e 2014, Demonstração de fluxos de caixa 2013.

O FdR prossegue uma atividade nova que resulta da aplicação, pela primeira vez em Portugal, do mecanismo de resolução, tendo assegurado o apoio financeiro à medida de resolução do BES numa fase muito inicial da sua atividade sem deter, autonomamente, os recursos necessários. A insuficiente capitalização do FdR foi agravada, em 2015, pelo apoio financeiro à medida de resolução aplicada ao Banif.

Para suportar as medidas de resolução aplicadas pelo BdP, o FdR recorreu ao empréstimo de € 4.389 M pelo Estado (€ 3 900 M e € 489 M para as medidas aplicadas ao BES e ao Banif, respetivamente) e de € 700 M por entidades contribuintes do Fundo.

O Ministério das Finanças considerou que o financiamento do FdR através da imposição de contribuições especiais às entidades participantes “*poderia gerar um impacto materialmente negativo na situação de liquidez e solvabilidade das Instituições participantes sob pena de com isso se provocar efeitos de contágio, em contradição com a finalidade da aplicação de medidas de resolução*”¹. Ora, não obstante as medidas de resolução visarem “*salvaguardar os interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário*”², sublinha-se que 80% dos meios financeiros do FdR foram atribuídos pelo Estado (como evidencia o Quadro 103). Para além dos empréstimos concedidos, a afetação do produto de um imposto (a CSB) traduz-se numa transferência do Estado com a finalidade de dotar o FdR dos meios necessários para assegurar o apoio às medidas aplicadas pelo BdP.

Deste modo, a capacidade do FdR para fazer face às responsabilidades já assumidas – designadamente os empréstimos contraídos (€ 5.089 M) maioritariamente junto do Estado – depende em grande medida da concretização da venda do NB que deverá ocorrer até agosto de 2017. Este prazo enquadra-se na prorrogação de um ano obtida junto da Comissão Europeia, visto ainda decorrer o processo de relançamento da venda do NB iniciado a 15/01/2016³. Em comunicado de 04/11/2016, último dia do prazo para apresentar propostas aos dois procedimentos de venda do NB com cadernos de encargos divulgados em abril desse ano (Venda Estratégica e Venda em Mercado)⁴, o BdP informou terem sido apresentadas cinco propostas.

Em 28/09/2016, o FdR informou ter acordado com o Estado uma revisão das condições dos empréstimos, que prevê a extensão da maturidade e a redefinição das taxas de juro para data e por valores ainda não fixados. Segundo o FdR, essa revisão permitirá “*assegurar a sustentabilidade financeira do Fundo de Resolução, garantir o pagamento integral das suas responsabilidades e conferir estabilidade ao esforço contributivo que recai sobre o setor bancário, sem necessidade de serem cobradas contribuições extraordinárias*.”⁵.

Relativamente à sustentabilidade do Fundo, para além das responsabilidades que decorrem dos empréstimos, há ainda a considerar as responsabilidades eventuais que têm sido objeto de divulgação pelo FdR nos respetivos relatórios e contas:

- ◆ Contingências relativas a processos judiciais em que o FdR é réu ou contrainteresado – estes processos envolvem, nomeadamente, pedidos de anulação de medidas de resolução aplicadas pelo BdP, de condenação ao pagamento de reembolsos e de indemnizações, bem como de notificações para interrupção de prescrição de prazos para restituição de montantes a investidores do BES.
- ◆ Responsabilidades associadas à garantia prestada pelo FdR sobre as obrigações emitidas pela Oitante, na eventualidade de esta incumprir as obrigações emergentes das obrigações emitidas⁶.
- ◆ Responsabilidades que possam decorrer do princípio de que nenhum credor da instituição de crédito sob resolução poderá assumir um prejuízo maior do que aquele que assumiria caso essa instituição tivesse entrado em liquidação⁷.
- ◆ Compensações financeiras para neutralizar efeitos negativos de decisões futuras, determinadas judicialmente, decorrentes do processo de resolução das quais resultem responsabilidades ou contingências para o NB, que não tenham sido tomadas em consideração no montante do capital com que foi inicialmente dotado⁸.

Finalmente, nos termos do Regulamento do Mecanismo Único de Resolução (MUR), o Conselho Único de Resolução (CUR) passou a exercer, diretamente, a função de resolução relativamente a todas as instituições ou grupos sujeitos à supervisão direta do BCE⁹.

Assim, com efeitos a partir de 01/01/2016, para as instituições ou grupos abrangidos pelo MUR deixa de ser possível o recurso ao FdR para efeitos de financiamento de eventuais medidas de resolução¹⁰. Estas alterações também terão impacto nas receitas do FdR, desde 2016, devido ao acordo de todos os Estados-Membros¹¹ em transferir as contribuições cobradas às instituições participantes para o Fundo Único de Resolução (FUR).

¹ Despacho 867/2016 do Ministro das Finanças.

² Alínea c) do n.º 1 do art. 145.º-C do RGICSF.

³ Em 15/09/2015, o BdP interrompeu o processo de venda iniciado em 2014, por entender que este tinha sido condicionado por importantes fatores de incerteza e que os termos e as condições das três propostas apresentadas não eram satisfatórios.

⁴ A Venda Estratégica foi definida como um procedimento de alienação direta e competitiva do NB direcionado a investidores que sejam (ou detenham participações acionistas qualificadas em) instituições de crédito ou empresas de seguros e a Venda em Mercado como um procedimento que pode passar pela colocação de ações do NB dirigida a investidores institucionais e/ou pela oferta de distribuição de ações a *Cornerstone Investors*.

⁵ Comunicado sobre as medidas de garantia da sustentabilidade e equilíbrio financeiro do FdR de 28/09/2016.

⁶ O FdR solicitou, em 23/12/2015, a concessão de uma contragarantia do Estado à garantia prestada por si ao empréstimo obrigacionista emitido pela Oitante no valor de € 746 M. Pela concessão da contragarantia, o FdR ficou obrigado às condições previstas no Despacho 867/2016, do Ministro das Finanças.

⁷ Nos termos da alínea f) do n.º 1 do art. 145.º-AA do RGICSF.

⁸ Deliberação e comunicado do BdP de 29/12/2015.

⁹ E também de todos os grupos com filiais em outros Estados-Membros que participam na União Bancária, ainda que não sejam sujeitos à supervisão direta do BCE, nos termos do Regulamento (UE) 806/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15/07/2014.

¹⁰ Embora o FdR continue a ter por objeto o financiamento de medidas de resolução aplicadas pelo BdP, nos termos do RGICSF, o âmbito das instituições potencialmente abrangidas foi significativamente reduzido com a entrada em vigor do Regulamento MUR ficando, na prática, circunscrito às sociedades financeiras de corretagem que não se encontrem sujeitas a supervisão em base consolidada de empresa-mãe realizada pelo BCE, às instituições financeiras e companhias financeiras previstas no n.º 1 do art. 152.º do RGICSF, também quando não se encontrem sujeitas a supervisão em base consolidada da empresa-mãe realizada pelo BCE, e às sucursais de instituições não comunitárias estabelecidas em Portugal, nos termos do disposto no art. 153.º do RGICSF.

¹¹ Resolução da Assembleia da República 129/2015, de 03/09, que aprova o Acordo Relativo à Transferência e Mutualização das Contribuições para o FUR, assinado em Bruxelas, em 21/05/2014.



lison.
Q-766
H

Deste modo, o financiamento do FdR dependerá, em grande medida, da CSB recebida através do Estado e das receitas que possam resultar dos ativos que detém.

Em contraditório, o FdR alega que *“as medidas acordadas com o Governo e com os bancos visam assegurar que o Fundo de Resolução terá capacidade para cumprir integralmente as suas obrigações com base nas suas receitas regulares, e independentemente, entre outras contingências, do valor pelo qual é concretizada a venda do Novo Banco. Este objetivo será assegurado através da extensão do prazo de vencimento dos empréstimos obtidos (...) em termos que permitam que as receitas regulares do Fundo de Resolução sejam suficientes para que aqueles empréstimos sejam reembolsados”*.

Nota-se que ainda não foram formalmente fixados os termos da revisão dos contratos de empréstimo desconhecendo-se, designadamente, o mecanismo para a extensão dos prazos de vencimento a que se refere o FdR.

Sublinha-se que a criação do MUR reduziu as receitas regulares do FdR, por via do compromisso de entregar parte importante das contribuições ao FUR¹. Deste modo, com base nos dados de 2015, as receitas regulares a que alude o FdR representam 4% do valor dos empréstimos a reembolsar².

¹ O acordo intergovernamental de transferência de contribuições para o FUR prevê que qualquer montante desembolsado pelo fundo de resolução nacional antes da data da sua aplicação, em relação a medidas de resolução no seu território, seja deduzido às contribuições que tinham que ser transferidas até 31/01/2016. Deste modo, a receita das contribuições cobradas no ano de 2015 (€ 131 M) junto das instituições abrangidas não foi transferida para o FUR, tendo sido utilizada para o reembolso parcial antecipado ao Estado do empréstimo de € 489 M, contraído no âmbito do apoio financeiro à medida do Banif.

² Receitas: CSB (€ 170 M) e contribuições das entidades participantes que não se destinam ao FUR (€ 32 M). O valor dos empréstimos por reembolsar corresponde ao valor em dívida a 31/12/2015 (€ 5.089 M), deduzido do reembolso parcial antecipado ao Estado efetuado já em 2016 (€ 131 M).