



Tribunal de Contas

PARTE B

A CONTA GERAL DO ESTADO



luis...
R.
AF
A

2. ORÇAMENTO DO ESTADO – ALTERAÇÕES

As alterações orçamentais na receita e na despesa da administração central (SI e SFA), excluindo *transferências (correntes e de capital) e rendimentos de propriedade/juros* entre esses serviços, constam do quadro seguinte segundo a classificação económica e a sua natureza.

Quadro B. 1 – Administração central – alterações de natureza económica

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações			Total das alterações		Orçamento final
		Dotação provisional	Créditos especiais	Outras	(valor)	(%)	
		(SI+SFA)	(SI)	(SI+SFA)			
Receitas correntes	60 271	-	202	1 144	1 346	2,2	61 617
Receita fiscal	41 521	-	2	233	235	0,6	41 757
Impostos diretos	17 913	-	-	23	23	0,1	17 936
Impostos indiretos	23 608	-	2	210	212	0,9	23 821
Contribuições p/ Segurança Social, CGA e ADSE	4 641	-	-	90	90	1,9	4 731
Transferências correntes	2 518	-	15	320	335	13,3	2 853
Outras receitas correntes	11 591	-	185	501	686	5,9	12 277
Receitas de capital	1 494	-	259	150	409	27,4	1 902
Venda de bens de investimento	334	-	-	22	22	6,6	355
Transferências de capital	917	-	1	138	139	15,1	1 056
Outras receitas de capital	243	-	0	-10	-10	-4,0	233
Saldo da gerência anterior (SI)	-	-	258	-	258	-	258
Receita efetiva	61 765	-	461	1 294	1 755	2,8	63 520
Ativos financeiros	4 692	-	-	196	196	5,4	4 888
Passivos financeiros	92 242	-	-	56	56	0,1	92 298
Saldo da gerência anterior (SFA)	87	-	-	7 077	7 077	8 158,0	7 164
Receita total	158 786	-	461	8 624	9 084	5,8	167 870
Despesas correntes	64 962	-239	401	1 959	2 121	3,3	67 083
Despesas com pessoal	15 690	262	178	281	721	4,6	16 411
Remunerações certas e permanentes	11 585	208	93	-81	221	1,9	11 806
Abonos variáveis ou eventuais	881	-	19	48	67	7,6	948
Segurança social	3 224	54	66	314	434	13,5	3 658
Aquisição de bens e serviços correntes	13 091	-	116	1 593	1 709	13,1	14 800
Juros e outros encargos	8 120	-	0	74	74	0,9	8 194
Transferências correntes	25 382	-	41	362	403	1,6	25 784
Subsídios	735	-	-	-16	-16	-2,2	719
Outras despesas correntes (inclui a dotação provisional)	1 944	-502	67	-335	-770	-39,6	1 174
Despesas de capital	4 440	-	109	163	272	6,1	4 712
Aquisição de bens de capital	3 167	-	102	209	311	9,8	3 478
Transferências de capital	1 149	-	3	-24	-22	-1,9	1 127
Outras despesas de capital	124	-	4	-22	-18	-14,2	107
Despesa efetiva	69 402	-239	510	2 122	2 393	3,4	71 795
Ativos financeiros	8 928	-	-	494	494	5,5	9 422
Passivos financeiros	80 106	-	-	354	354	0,4	80 459
Despesa total	158 435	-239	510	2 970	3 241	2,0	161 676
Saldo efetivo	-7 637	239	-50	-828	-638	8,4	-8 275

Nota: Por se excluir as *transferências del/para* serviços da administração central, no quadro: *i)* a receita de créditos especiais (€ 461 M) é inferior à despesa (€ 510 M), quando totalizou € 583 M (dos quais € 122 M de *transferências* de serviços da administração central); *ii)* na dotação provisional, os reforços são inferiores às anulações, em € 239 M, valor que reforçou dotações de *transferências* para serviços da administração central.

Fontes: SIGO e SGR – Sistemas de informação orçamental, Mapa I da Lei 7-A/2016, de 30/03 e Quadro 48 – Alterações orçamentais da administração central.

Os orçamentos iniciais¹ da receita efetiva (€ 61.765 M) e da despesa efetiva (€ 69.402 M) foram aumentados, respetivamente, em € 1.755 M (2,8%) e € 2.393 M (3,4%), agravando o défice em € 638 M (8,4%), em resultado da abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo e das alterações dos orçamentos privativos dos SFA.

Na abertura de créditos especiais dos serviços integrados destaca-se o reforço das dotações para *despesas com pessoal* [€ 178 M, dos Ministérios das Finanças (€ 77 M), da Justiça (€ 54 M) e da Administração Interna (€ 40 M)], *aquisição de bens e serviços correntes* (€ 116 M, dos quais € 52 M da Autoridade Tributária e Aduaneira) e *aquisição de bens de capital* (€ 102 M, dos quais € 81 M do Ministério da Defesa Nacional). Essas alterações tiveram contrapartida em receita sobretudo de *saldos da gerência anterior* (€ 258 M) e outras receitas correntes (€ 185 M)

A “dotação provisional”, com a classificação económica *outras despesas correntes*, destinada a despesas imprevisíveis e inadiáveis, foi totalmente utilizada (€ 502 M) no reforço de dotações suborçamentadas, destinando-se 52,3% ao reforço das *despesas com pessoal* (€ 262 M, essencialmente nos estabelecimentos de ensino não superior) e transferido o restante para *serviços autónomos*², o que evidencia, mais uma vez, a sua utilização indevida e a inobservância do princípio da especificação.

Incumprido este princípio, a “reserva orçamental” com a classificação económica *outras despesas correntes*, em cada ministério, inicialmente de € 152 M, foi também largamente utilizada (€ 65 M) no reforço de outras classes de despesa, designadamente, as *despesas com pessoal* que, no total da administração central, aumentaram € 721 M.

De salientar que, para suportar a reversão da redução remuneratória o OE incluiu no Ministério das Finanças uma “dotação centralizada” (€ 447 M), a repartir pelos diferentes ministérios de acordo com as respetivas necessidades de execução (utilizados € 338 M). Embora adequadamente classificada em *despesas com pessoal*, contrariou o princípio da especificação por orgânica, uma vez que as correspondentes dotações dos ministérios foram suborçamentadas.

De notar o elevado montante do *saldo da gerência anterior* dos SFA, € 7.077 M, que não figuram nos orçamentos iniciais e são integrados durante a execução orçamental, designadamente no IAPMEI (€ 497 M), Infraestruturas de Portugal (€ 414 M), ACSS (€ 333 M) e no Instituto do Turismo de Portugal (€ 325 M).

¹ Orçamento de Estado para 2016, aprovado pela Lei 7-A/2016, de 30/3, que entrou em vigor a 1 de abril.

² Totalizando € 239 M, com destaque para a ACSS (€ 120 M, para regularização de pagamentos em atraso de entidades do SNS) e o IFAP (€ 101 M, para regularização de responsabilidades decorrentes de correções financeiras aplicadas pela Comissão Europeia no âmbito das ajudas FEAGA e FEADER).



3. A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (CGE)

3.1 Síntese da CGE

Neste ponto resume-se a execução orçamental evidenciada na CGE de 2016 discriminada no mapa XXIII – *conta consolidada da administração central e da segurança social* (art. 75.º, n.º 2 da LEO). Para efeito deste ponto releva também o relatório da CGE.

O Tribunal examina e aprecia a execução orçamental nos pontos referentes à receita (3.2), à despesa (3.3) e à consolidação (3.4).

Quadro B. 2 – Execução orçamental da administração central

(em milhões de euros)

Receitas	2015 CGE	2016		Despesas	2015 CGE	2016	
		Orçamento final	CGE			Orçamento final	CGE
Receitas correntes	53 951	61 617	55 077	Despesas correntes	57 592	67 083	59 090
Impostos diretos	18 265	17 936	17 772	Despesas com pessoal	15 218	16 411	15 837
IRS	12 709	12 406	12 231	Aquisição de bens e serviços	8 533	14 800	8 541
IRC	5 254	5 202	5 239	Juros e outros encargos	7 769	8 194	7 974
Outros	302	328	303	Transferências correntes	24 639	25 784	25 299
Impostos indiretos	21 858	23 821	23 324	Administração local	2 603	2 692	2 675
IVA	14 859	15 326	15 098	Segurança social	9 028	8 978	8 971
ISP	913	3 612	3 447	Famílias	10 183	10 536	10 353
Imposto do selo	1 338	1 376	1 394	Resto do Mundo	1 964	2 189	2 027
Imposto consumo tabaco	1 213	1 514	1 515	Outras	861	1 389	1 273
Outros	3 535	1 992	1 869	Subsídios	739	719	641
Contrib. seg social, CGA, ADSE	4 601	4 731	4 696	Outras despesas correntes	609	1 174	768
Transferências correntes	2 396	2 853	2 496	Diferenças de conciliação	84	-	31
Outras receitas correntes	6 702	12 277	6 717	Despesas de capital	4 027	4 712	3 645
Diferenças de conciliação	129	-	72	Investimento	2 764	3 478	2 515
Receitas de capital	1 331	1 902	1 279	Transferências de capital	1 182	1 127	1 007
Venda de bens de investimento	195	355	200	Adm. regional e local	681	358	354
Transferências de capital	1 031	1 056	946	Outras transf. de capital	500	769	653
Outras receitas de capital	86	491	132	Outras despesas capital	81	107	94
Diferenças de conciliação	19	-	-	Diferenças de conciliação	-	-	29
Receita efetiva	55 282	63 520	56 356	Despesa efetiva	61 619	71 795	62 735
Ativos financeiros	6 453	4 888	3 807	Ativos financeiros	12 768	9 422	5 844
Passivos financeiros	80 101	92 298	66 578	Passivos financeiros	66 420	80 459	57 602
Total	141 836	160 706	126 740	Total	140 807	161 676	126 181

Nota: No orçamento são consolidadas as transferências correntes e de capital e os rendimentos de propriedade/juros entre entidades da administração central. Na execução são consolidadas, também, a venda/aquisição de serviços de saúde entre entidades do Programa Saúde.

Fonte: CGE de cada ano (Mapa XXIII) e Quadro 48 – Alterações orçamentais da administração central.

No relatório da CGE a execução da administração central (AC) mereceu várias considerações analíticas, das quais se destacam:

A receita efetiva aumentou 1,9% face à execução orçamental de 2015, correspondendo a um acréscimo de 1.073,7 M€, essencialmente pela variação de 6,7% nos Impostos indiretos e a nível inferior, nas Transferências correntes (4,2%) e nas Contribuições para a segurança social, CGA e ADSE (2,1%). Em sentido inverso, destaque para as diminuições de 8,3% nas Transferências de capital e de 2,7% nos Impostos diretos.

- ◆ *A redução nos Impostos diretos (-2,7%, -492,8 M€) foi influenciada pela cobrança do IRS (-478,2 M€), decorrente das alterações na lei da reforma do IRS, com impacto no aumento dos reembolsos, e das alterações na retenção da sobretaxa.*
- ◆ *Na subida nos Impostos indiretos (6,7%, 1.465,7 M€) relevaram principalmente as variações no ISP (633,7 M€), no IT (302,3 M€) e no IVA (239,3 M€) que representaram em conjunto 80,1% do acréscimo em causa. O crescimento no ISP foi justificado essencialmente pelo aumento das taxas e do consumo de combustíveis, bem como dos valores cobrados em janeiro decorrentes da possibilidade concedida de pagamento até ao dia 4 de janeiro de obrigações cuja data limite coincidissem com o dia 31 de dezembro de 2015 (tolerância de ponto), sem quaisquer acréscimos ou penalidades. Esta também a principal justificação para a melhoria na execução do IT. Quanto ao IVA, aponta-se a melhoria da atividade económica, que só não teve um impacto mais positivo devido à redução das taxas aplicáveis à restauração.*
- ◆ *Nas Contribuições para a segurança social, a CGA e a ADSE (2,1%, 94,8 M€), foi determinante o aumento na receita da CGA (73,5 M€) devido ao acréscimo das quotas dos subscritores e da contribuição das entidades decorrente da extinção da redução remuneratória na administração pública, de forma progressiva durante o ano.*
- ◆ *Nas Transferências correntes o aumento (4,2%, 100,4 M€) foi suportado pelas transferências de entidades externas às administrações públicas. Com efeito, a mudança de critério na contabilização das transferências da UE, de pedidos de pagamento a reembolso das ajudas FEADER-PDR 2020 [a contabilização em 2016 foi realizada em rubricas orçamentais, contrariamente ao verificado em 2015, maioritariamente em rubricas extraorçamentais], resultou no aumento de 290 M€ na execução orçamental do IFAP. Em sentido contrário, realce-se o nível da cobrança da EDIA, que se consubstanciou numa redução de 121 M€, em resultado do encerramento da vigência do QREN e do facto de o programa Portugal 2020 ter ainda evidenciado reduzida execução nesta entidade.*
- ◆ *Nas Transferências de capital (-8,3%, -85,5 M€) é de relevar o decréscimo nas transferências da UE para a Infraestruturas de Portugal (-163,6 M€), decorrente do encerramento do QREN, e da reduzida expressão do Portugal 2020 na execução orçamental de 2016.*

A despesa efetiva cresceu 1,8% (1.116,3 M€), face a 2015, determinada pelos seguintes aumentos:

- ◆ *Despesas com pessoal (4,1%, 618,8 M€), principalmente devido à medida de reversão progressiva da redução remuneratória; influenciada ainda pelo pagamento, em 2016, de encargos com contribuições para os sistemas de proteção social com vencimentos em dezembro/2015 relativas ao programa Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar.*
- ◆ *Transferências correntes e de capital (1,9%, 485,2 M€), destacando-se: a concessão de apoios à agricultura e pesca pelo IFAP no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural 2020 [em 2015, € 500 M€ foram registados em rubricas extraorçamentais]; a entrega das contribuições para o Fundo Único de Resolução Bancária ao abrigo do Mecanismo Único de Resolução Bancária; o pagamento das contragarantias executadas pelas sociedades de garantia mútua, da responsabilidade do Fundo de Contragarantia Mútuo; o acréscimo da contribuição para o orçamento da UE no seguimento de novas regras no Sistema de Recursos Próprios da União; e o maior valor transferido pelas escolas para os municípios no âmbito da descentralização de competências. Em sentido contrário, destaca-se o decréscimo das transferências no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social na componente associada à transferência extraordinária para compensação do défice da Segurança Social.*
- ◆ *Juros e outros encargos (2,6%, 205,1 M€), em resultado do aumento do stock de OT e de certificados de aforro e do tesouro, parcialmente compensado pela redução dos encargos decorrente das amortizações dos empréstimos contraídos junto do FMI.*
- ◆ *Outras despesas correntes e de capital (24,9%, 171,8 M€), decorrente da evolução com a ação social escolar nas escolas do ensino básico e secundário e da regularização de responsabilidades das correções*



financeiras pela Comissão no âmbito das ajudas FEAGA e FEADER relativas ao Programa de Desenvolvimento Rural 2007-2013.

Em sentido inverso, decresceram os seguintes agregados de despesa:

- ◆ *Investimento (-9,0%, -249 M€) – influenciado por um conjunto de efeitos de base observados em 2015, nomeadamente: a concentração do investimento pela EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA, no período de financiamento correspondente ao Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) 2007-2013; a construção do Túnel do Marão, a cargo da Infraestruturas de Portugal, SA, também nesse ano; e a intensificação da execução de empreitadas de escolas que beneficiaram de cofinanciamento, sobretudo no segundo semestre de 2015, a cargo da Parque Escolar, EPE. Os encargos com concessões e subconcessões rodoviárias, a cargo da Infraestruturas de Portugal, SA, contrariam esta tendência;*
- ◆ *Subsídios (-13,3%, -98 M€) – pela evolução dos apoios às políticas ativas de emprego, da responsabilidade do Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, influenciada pelo decréscimo da taxa de desemprego.*

A despesa não efetiva (ativos e passivos financeiros) diminuiu 19,9% (15.738,8 M€), influenciada pelas seguintes variações:

- ◆ *Passivos financeiros (-13,3%, -8.814,4 M€), resultado do menor volume de amortizações de CEDIC subscritos pelos serviços autónomos, da menor amortização do empréstimo concedido pelo FMI ao abrigo do PAEF e da redução da amortização de OT. Estes decréscimos foram parcialmente atenuados com o crescimento dos encargos com colaterais de operações de financiamento.*
- ◆ *Ativos financeiros (-54,2%, -6.924,4 M€), explicado por diversos efeitos de base em 2015, nomeadamente, a aplicação de medidas de resolução ao Banif, a redução de aplicações em títulos de dívida pública de países da zona euro pelo Fundo de Garantia de Depósitos, as dotações de capital destinadas à Infraestruturas de Portugal e à CP, e o empréstimo concedido à Região Autónoma da Madeira no âmbito do PAEF-RAM.*

3.2. Receita da Administração Central

No Relatório e Parecer sobre a CGE o Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado no domínio das receitas examinando, designadamente, o cumprimento da LEO e demais legislação relativa à atividade financeira e comparando as receitas orçamentadas com as efetivamente realizadas¹. É dada especial importância ao controlo das receitas quanto à sua legalidade (com ênfase na aplicação dos princípios orçamentais), correção financeira e adequada contabilização. No âmbito deste Parecer, as ações efetuadas para realizar tal controlo centraram-se na:

- ◆ Receita consolidada da administração central – *vide* 3.2.1.
- ◆ Receita fiscal complementada com observações específicas sobre despesa fiscal (receita cessante por benefícios fiscais) e dívida fiscal (em cobrança coerciva ou resultante da ação inspetiva e, em particular, do combate à fraude e à evasão) incluindo a abrangida pelo programa especial de redução do endividamento ao Estado – *vide* 3.2.2. a 3.2.5.
- ◆ Receita não fiscal – *vide* 3.2.6.
- ◆ Receita por cobrar – *vide* 3.2.7.

A apreciação do Tribunal decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer que envolveram revisões analíticas, formulação de questionários e apreciação das respostas dos serviços responsáveis, revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte e, em certos casos com materialidade financeira, o exame de operações contabilísticas.

3.2.1. Receita Consolidada

3.2.1.1. Objeto do Exame

A receita da administração central² inclui a do subsector Estado e a dos serviços e fundos autónomos (SFA)³. Na CGE de 2016, a receita do subsector Estado totaliza € 112.381 M⁴, entre receitas orçamentais (€ 109.245 M) e extraorçamentais (€ 3.136 M), e a dos SFA perfaz € 48.835 M de receitas orçamentais⁵.

A receita do subsector Estado foi registada no SGR por 113 entidades. A dos SFA foi reportada no SIGO por 356 SFA, incluindo 155 entidades públicas reclassificadas (EPR).

¹ Art. 41.º da LOPTC.

² A informação reportada na CGE sobre a receita da administração central tem por base: para a receita do subsector Estado, o Sistema Central de Receitas (SCR) que agrega a informação registada no Sistema de Gestão de Receitas (SGR) de âmbito local e, para a receita dos SFA, o Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

³ Nos termos do n.º 5 do art. 2.º da LEO, incluem-se nos SFA, desde 2012, as entidades públicas reclassificadas.

⁴ Volume I – Tomo III – Mapa I – Receita dos Serviços Integrados, por classificação económica.

⁵ Volume I – Tomo III – Mapa VI – Receita dos SFA, por classificação económica. Os mapas contabilísticos gerais não incluem receitas extraorçamentais dos SFA, nem sequer as inscritas no Mapa 31 do Volume II – Tomo X e XI (€ 6.792 M).



No primeiro trimestre de 2016 vigoraram o OE 2015¹ e o correspondente DLEO uma vez que o OE 2016 só entrou em vigor em 31 de março².

O Quadro B. 3 evidencia os principais agregados da receita consolidada da administração central e compara a execução de 2015 com a prevista no OE 2016. Além da receita efetiva, contém ainda as receitas objeto de consolidação, o saldo da gerência anterior dos SFA (com EPR) e as receitas de ativos financeiros, de passivos financeiros e de operações extraorçamentais, relevantes para o controlo da receita total.

A receita consolidada da administração central (€ 56.596 M) aumenta € 1.069 M (1,9%) devido, sobretudo, ao acréscimo da receita fiscal em € 973 M (2,4%) e das outras receitas em € 105 M (30,2%). A receita fiscal representa 72,6% da receita efetiva, mais 0,4 p.p. em relação a 2015.

Quadro B. 3 – Receita da Administração Central – Principais Agregados

(em milhões de euros)

Receita	2015 Execução	2016				
		OE final (b)	Execução	Variação		Taxa execução
				Valor	%	
Receitas Correntes	53 847	56 532	54 863	1 016	1,9	97,0
Receitas Fiscais	40 123	41 757	41 096	973	2,4	98,4
Impostos Diretos	18 265	17 936	17 772	-493	-2,7	99,1
Impostos Indiretos	21 858	23 821	23 324	1 466	6,7	97,9
Receitas Correntes Não Fiscais	13 724	14 775	13 767	43	0,3	93,2
Receitas de Capital	1 331	1 646	1 279	-53	-4,0	77,7
Outras Receitas	349	715	454	105	30,2	63,5
Receita Efetiva (a)	55 528	58 893	56 596	1 069	1,9	96,1
Transf. correntes da adm.central	15 776	18 165	17 748	1 972	12,5	97,7
Transf. de capital da adm.central	462	975	849	387	83,9	87,0
Juros pagos por SFA à adm.central	196	199	157	-40	-20,3	78,7
VSSOTE de entidades do SNS	4 383	4 699	4 699	316	7,2	100,0
Transferências de capital do FRDP	0	600	542	542	-	90,3
Saldo da Gerência Anterior dos SFA	5 799	7 164	7 106	1 307	22,5	99,2
Ativos Financeiros	6 453	4 888	3 807	-2 646	-41,0	77,9
Passivos Financeiros	80 101	92 298	66 578	-13 524	-16,9	72,1
Receita Orçamental	168 697	187 881	158 080	-10 617	-6,3	84,1
Operações Extraorçamentais	11 861	8 202	9 928	-1 933	-16,3	121,0
Receita Total	180 558	196 082	168 008	-12 550	-7,0	85,7

(a) Excluíram-se da receita efetiva as transferências correntes e de capital entre entidades da administração central (evitando duplicações), os € 4.699 M obtidos por vendas de serviços de saúde e outros trabalhos especializados (VSSOTE) de entidades do Serviço Nacional de Saúde (SNS) à Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) (operações assimiláveis a transferências intrassectoriais dos SFA) e os juros pagos por SFA a entidades da administração central. Em 2010, o Estado transferiu para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) € 1.500 M (para que o FRDP adquirisse Bilhetes do Tesouro, utilizados como colateral em operações de financiamento) e que foram, no exame da execução desse ano, excluídos da receita efetiva (vide Quadro 10 do PCGE 2010). Em 2016, o FRDP devolveu parte desse montante (€ 542 M) que igualmente se exclui da receita efetiva.

(b) O orçamento final corresponde ao OE inicial (Mapa I do OE 2016) com as alterações orçamentais da competência do Governo efetuadas através de créditos especiais. Não houve alterações orçamentais da competência da Assembleia da República.

Nas alterações orçamentais autorizadas pelo Governo com impacto na receita (€ 461 M) destaca-se a abertura de créditos especiais com contrapartida em receita de saldos da gerência anterior (€ 258 M) e de outras receitas correntes (€ 185 M).

Fonte: SGR e SIGO de 2015 e 2016.

¹ Nos termos do art. 12.º-H da LEO.

² Lei 7-A/2016, de 30/03.

3.2.1.2. Resultado do Exame

Em matéria de correção financeira, o Tribunal tem formulado reservas sobre a fiabilidade dos valores inscritos na CGE. Tal como em anos anteriores, o exame da contabilização das receitas da administração central inscritas na CGE 2016 pôs em evidência casos relevantes de desrespeito de princípios orçamentais, incumprimento de disposições legais que regulam a execução e contabilização das receitas e deficiências dos sistemas de contabilização e controlo.

Os principais casos de incumprimento de princípios orçamentais (abordados nos pontos seguintes) constam do Quadro B. 4.

Quadro B. 4 – Principais casos de deficiente contabilização por incumprimento de princípios orçamentais

(em milhões de euros)

Princípios	Âmbito	Situações	Valor
Anualidade, Unidade e Universalidade, Não compensação, Não consignação e Especificação	Receita Orçamental	Contribuição de Serviço Rodoviário afeta à Infraestruturas de Portugal	163
		Receita Fiscal afeta à Segurança Social	219
		Contribuição para o Audiovisual afeta à RTP	176
		Receita Fiscal afeta à Administração Central do Sistema de Saúde	108
		Receita Fiscal afeta ao Instituto de Turismo de Portugal	112
		Receita Fiscal afeta ao Instituto Nacional de Emergência Médica	99
		Receita afeta ao Fundo de Estabilização Tributário	40
		Receita Fiscal afeta a outros serviços da administração central	355
	Subtotal - Receita Orçamental	1 272	
	Receita Extraorçamental ¹	Receita de serviços da administração central não registada na CGE	3 463
		Subtotal - Receita Extraorçamental	3 463
	Total	4 735	

Fonte: SGR, SIGO, CT e CGE 2016.

Na CGE 2016 subsistem deficiências que já foram objeto de recomendações reiteradas pelo Tribunal:

- ◆ Incumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado (em vigor desde 2001) e consequente desresponsabilização das entidades administradoras.
- ◆ Omissão de receitas do Estado no respetivo sistema de contabilização orçamental (SGR) e sua indevida contabilização como receitas próprias de outras entidades públicas.
- ◆ Deficiente identificação das entidades intervenientes na contabilização das receitas do Estado e das entidades que constituem o universo dos SFA.
- ◆ Omissão de parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por entidades da administração central nos sistemas que suportam os mapas contabilísticos gerais da Conta.

¹ A receita extraorçamental relevada no quadro corresponde ao valor dos saldos das contas das entidades da administração central que excedem os correspondentes saldos relevados nos mapas contabilísticos gerais da CGE.



Incumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado

O regime de contabilização das receitas do Estado (RCRE)¹ estabelece “níveis de atuação e responsabilidade dos serviços e organismos integrados da administração central que asseguram ou coordenam a liquidação e contabilização das receitas do Estado”. Destacam-se as principais normas desse regime:

- ◆ A contabilização das receitas do Estado é da responsabilidade das entidades administradoras dessas receitas (EAR), serviços integrados que asseguram ou coordenam a liquidação de uma ou mais receitas e zelam pela sua cobrança².
- ◆ Compete às EAR prestar a informação relativa a todos os movimentos contabilísticos, por dia, por natureza da receita e unidade contabilística, de acordo com os circuitos e os suportes de informação indicados pela DGO³. Nas EAR existe um responsável pela contabilização dos factos registados, pela respetiva qualidade, fiabilidade e segurança, assim como pelo envio dessa informação para as respetivas entidades competentes⁴.
- ◆ Quando nas EAR existirem sistemas próprios de administração das receitas, estes deverão assegurar a interligação com o sistema fornecido pela DGO⁵.
- ◆ A intervenção dos serviços cobradores com funções de caixa do Tesouro (como o IGCP) na contabilização das receitas cessa com a transição das respetivas EAR para o RCRE⁶.
- ◆ Essa transição é efetivada através de despacho conjunto dos Ministros da tutela e das Finanças, sob proposta da DGO, à medida que essas entidades reúnam as condições adequadas para administrarem as respetivas receitas⁷.

Ora, subsiste o incumprimento de normas fundamentais do RCRE pois:

- ◆ Ainda não foi emitido qualquer despacho de transição para o RCRE apesar de as receitas do Estado de 2016 terem sido contabilizadas no SGR por 113 entidades. A DGO não faz depender a disponibilização do SGR da prévia emissão, para cada entidade, do respetivo despacho de transição nem da nomeação formal do responsável pela contabilização.

O Tribunal recomendou ao Governo⁸ que procedesse, para cada exercício orçamental, à identificação formal de todas as entidades administradoras de receitas, especificando as receitas administradas sob a sua responsabilidade direta. Essa informação, para o exercício de 2016 só foi divulgada pela DGO em abril, faltam-lhe 15 entidades que registaram receita no SGR e subsistem receitas que, só devendo ter uma EAR, foram contabilizadas por mais do que uma entidade. Ora, para essa identificação ser útil terá de ser conhecida no início de cada exercício orçamental, incluir todas as entidades intervenientes na contabilização e ter sido validada cada intervenção como efetivamente correspondente à função de EAR.

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

² Art. 1.º, n.º 2, e art. 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei 301/99.

³ Art. 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei 301/99.

⁴ Art. 3.º, n.º 1, das Normas aprovadas pela Portaria 1122/2000.

⁵ Art. 3.º, n.º 3, das Normas aprovadas pela Portaria 1122/2000.

⁶ Artigos 6.º e 8.º do Decreto-Lei 301/99.

⁷ N.º 3 da Portaria 1122/2000.

⁸ Vide Recomendações 5 – PCGE 2011, 7 – PCGE 2012, 7 – PCGE 2013, 6 – PCGE 2014 e 6 – PCGE 2015.

- ◆ Mantém-se a falta de interligação dos sistemas próprios das EAR com o SGR não estando, por isso, assegurada a consistência da informação apresentada na CGE com a residente nesses sistemas próprios, para além de inviabilizar o cumprimento de outras normas do regime, como a prestação diária da informação, com maior impacto na receita fiscal, deficiência que tem sido objeto de apreciação crítica pelo Tribunal e dado origem à formulação de recomendações em anteriores Pareceres¹ – *vide* 3.2.2.2.
- ◆ A intervenção dos serviços cobradores com funções de caixa do Tesouro (como o IGCP e a AT), prevista como transitória no RCRE² continua a manter-se na contabilização das receitas. Tal intervenção limita-se a fazer refletir no SGR: no caso do IGCP, as transferências efetuadas por outras entidades para receita do Estado e, no caso da AT, as entregas de receita do Estado nos serviços de finanças. Acresce que desresponsabiliza as EAR pela contabilização dessas receitas e prejudica a qualidade da informação prestada, porque se limita ao registo de operações de autoliquidação e cobrança, sem validar os valores cobrados como correspondentes a efetivas e concretas operações de liquidação.

Omissão de receitas do Estado

Subsiste a omissão de receitas do Estado no SGR e a sua indevida contabilização como receitas próprias de outras entidades públicas. Apesar de a LEO impor a universalidade e a não compensação de receitas e despesas bem como a não consignação do produto das receitas à cobertura de determinadas despesas³ verifica-se a prática frequente da indevida dedução, às receitas do Estado, das verbas consignadas e da omissão, nas despesas do Estado, das transferências dessas verbas para as respetivas entidades beneficiárias. Acresce ainda a contabilização indevida, pelas entidades beneficiárias, das verbas recebidas como receitas que não administram e, por isso, não podem validar nem certificar.

Sublinha-se que, para além da consequente falta de transparência da gestão orçamental, a lei não é cumprida sempre que as receitas do Estado sejam contabilizadas por outras entidades que não as respetivas entidades administradoras. Estas deficiências são notórias na contabilização da receita fiscal pois, apesar da administração dessa receita competir à AT, em 2016, outras entidades (incluindo EPR) contabilizaram € 1.272 M de receita fiscal – *vide* 3.2.2.2.

Deficiente identificação das entidades

O controlo eficaz das contas públicas inclui verificar que a execução do OE é integralmente reportada, o que pressupõe, *inter alia*, a certificação do universo das entidades da administração central. Subsiste a omissão na CGE, e no OE, de entidades que, apesar das suas características particulares, a lei qualifica como SFA, dotando-as de autonomia administrativa e financeira. São os casos de: Sistema de Indemnização aos Investidores, Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores, Fundo de Capital e Quase Capital⁴ e Fundo de Dívida e Garantias⁵. Estas omissões desrespeitam os princípios da unidade e da universalidade.

¹ *Vide* Recomendações 2–PCGE 2010, 3–PCGE 2011, 6–PCGE 2012, 6–PCGE 2013, 7–PCGE 2014 e 7–PCGE 2015.

² Artigos 6.º e 8.º do Decreto-Lei 301/99.

³ Artigos 5.º a 7.º da LEO.

⁴ Criado pelo Decreto-Lei 225/2015, de 09/10.

⁵ Criado pelo Decreto-Lei 226/2015, de 09/10.



Verifica-se, ainda, a indevida classificação, como EPR, do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, do Fundo de Garantia de Depósitos e do Fundo de Resolução, por integrarem a lista dos SFA do Sector Institucional das Administrações Públicas do INE. Ora, como o Tribunal tem salientado de forma recorrente¹, a classificação é indevida porquanto estas entidades são SFA da administração central do Estado, independente e previamente à classificação atribuída pelo INE.

Fluxos financeiros não relevados

Subsiste a omissão de parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por entidades da administração central nos sistemas que suportam os mapas contabilísticos gerais da CGE.

A reconciliação da receita constante no SGR e no SIGO com as entradas de fundos na tesouraria do Estado é, nos termos legais, integral e não parcial visto incluir receitas extraorçamentais. Porém, o Quadro B. 4 mostra que parte substancial dos fluxos financeiros (€ 3.463 M) recebidos por entidades da administração central não consta nos pertinentes mapas contabilísticos gerais da CGE.

Uma divergência desta dimensão evidencia a necessidade e a urgência de relevar a totalidade dos fluxos financeiros dessas entidades nos sistemas que suportam a CGE pois essa omissão, para além de desrespeitar os princípios orçamentais:

- ◆ exige uma parte substancial dos fundos recebidos ao controlo e responsabilização legalmente determinados para as receitas (orçamentais e extraorçamentais);
- ◆ inviabiliza a reconciliação das receitas com as correspondentes entradas de fundos registadas quer na contabilidade da tesouraria do Estado, quer nas contas dos serviços.

Para corrigir estas deficiências o Tribunal recomenda, desde 2009, o registo integral dos fluxos financeiros das entidades da administração central nos sistemas de contabilização orçamental, classificando em operações extraorçamentais a parte não relevada em operações orçamentais². Não obstante, tais deficiências persistem em 2016 nas receitas fiscal (*vide* 3.2.2.2.) e não fiscal (*vide* 3.2.6.2.).

3.2.2. Receita Fiscal

3.2.2.1. Objeto do Exame

A receita fiscal (€ 41.096 M) aumenta € 973 M (2,4%) pelo efeito conjugado do acréscimo de € 1.466 M (6,7%) nos *impostos indiretos* e da quebra de € 493 M (-2,7%) nos *impostos diretos*.

¹ PCGE 2013, 2014 e 2015, bem como Relatórios de acompanhamento da execução orçamental 4/2014, 3/2015, 4/2015, 3/2016, 4/2016 e 3/2017 relativos ao período de janeiro de 2014 a dezembro de 2016.

² Recomendações: 11 – PCGE/2009, 43 – PCGE 2010, 46 – PCGE 2011, 42 e 43 – PCGE 2012, 48 e 49 – PCGE 2013, 52 e 53 – PCGE 2014 e 51 e 52 – PCGE 2015.

Quadro B. 5 – Receita da Administração Central – Receita Fiscal

(em milhões de euros)

Receita	2015	2016				
	Execução	OE final	Execução	Variação valor	Variação %	Taxa execução
Impostos Diretos	18 265	17 936	17 772	-493	-2,7	99,1
Imp. sobre o Rend. das Pessoas Singulares (IRS)	12 709	12 406	12 231	-478	-3,8	98,6
Imp. sobre o Rend. das Pessoas Coletivas (IRC)	5 254	5 202	5 239	-16	-0,3	100,7
Outros	302	328	303	1	0,4	92,4
Impostos Indiretos	21 858	23 821	23 324	1 466	6,7	97,9
Imp. sobre os Prod. Petrolíferos e Energéticos (ISP)	2 813	3 612	3 447	634	22,5	95,4
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	14 859	15 326	15 098	239	1,6	98,5
Imposto sobre Veículos (ISV)	573	661	672	98	17,2	101,7
Imposto de Consumo sobre o Tabaco (IT)	1 213	1 514	1 515	302	24,9	100,1
Imp. sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	183	187	194	11	5,9	103,6
Imposto do Selo (IS)	1 338	1 376	1 394	57	4,2	101,4
Imposto Único de Circulação (IUC)	285	311	310	24	8,6	99,5
Outros	594	834	694	100	16,9	83,2
Receita Fiscal	40 123	41 757	41 096	973	2,4	98,4

Fonte: SGR/SIGO.

Pelo impacto na evolução da receita fiscal de 2015 para 2016, salientam-se as situações seguintes:

- ◆ A cobrança, em 04/01/2016, de € 150 M de impostos (€ 121 M de ISP e € 29 M de IT) com prazo de pagamento até 31/12/2015, por encerramento, neste dia, dos serviços da AT devido a tolerância de ponto¹.
- ◆ A cobrança de € 444 M de dívidas fiscais², ao abrigo do regime excecional de regularização de dívidas de natureza fiscal e de dívidas de natureza contributiva à segurança social, também designado por Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES)³, que estabeleceu um conjunto de medidas excecionais e temporárias⁴ de regularização dessas dívidas através do seu pagamento integral ou em prestações.

A receita do IRS (€ 12.231 M) diminuiu € 478 M (-3,8%) como resultado do aumento de € 345 M nos reembolsos e restituições (deduzidos à cobrança) e do decréscimo de € 133 M na cobrança. O aumento das verbas reembolsadas decorre de alterações introduzidas com a reforma do IRS⁵, casos da substituição do quociente conjugal pelo quociente familiar, da subida da dedução fixa por dependente e do aumento dos limites máximos das deduções à coleta relativas às despesas de educação e de saúde. A redução verificada na cobrança resulta do efeito conjugado:

¹ Resolução do Conselho de Ministros 96/2015.

² Valores respeitantes a receita do Estado, pelo que apenas inclui a receita relativa ao Continente.

³ Aprovado pelo Decreto-Lei 67/2016, de 03/11.

⁴ Vigoraram para as adesões efetuadas de 04/11/2016 a 23/12/2016 e envolveram a anulação dos juros de mora, dos juros compensatórios e das custas processuais bem como a atenuação das coimas (*vide* 3.2.5).

⁵ Lei 82-E/2014, de 31/12 e Decreto-Lei 5/2016, de 08/02.



- ◆ da redução de € 347 M na sobretaxa¹ e de € 211 M nas retenções sobre rendimentos de capitais (juros de depósitos e outros rendimentos);
- ◆ do aumento de € 424 M nas retenções na fonte sobre rendimentos do trabalho dependente e de pensões².

A receita do IRC (€ 5.239 M) diminuiu € 16 M (-0,3%) como resultado do aumento de € 195 M nos reembolsos e restituições (deduzidos à cobrança) exceder o acréscimo de € 179 M na cobrança. Para o aumento das verbas reembolsadas em 2016 concorre o efeito base da redução anormal dos reembolsos pagos em 2015 resultante da introdução, na regulamentação dos pedidos de reembolso, de condições mais exigentes para a sua concretização³. Para o aumento da cobrança concorre:

- ◆ o acréscimo dos € 291 M obtidos ao abrigo do PERES e dos € 105 M obtidos ao abrigo do regime de reavaliação do ativo fixo tangível⁴;
- ◆ o impacto da redução da taxa de IRC de 23% para 21% em 2015 (com reflexo na receita de 2016) e a reforma do regime de tributação dos organismos de investimento coletivo⁵ desde 30/06/2015 cujo regime transitório implicou cobrar ainda em 2015 valores que seriam devidos em 2016.

A receita do IVA (€ 15.098 M) aumenta € 239 M (1,6%) como resultado do acréscimo de € 602 M na cobrança ter sido atenuado pelo acréscimo de € 363 M nos reembolsos e restituições (deduzidos à cobrança). Para o aumento das verbas reembolsadas em 2016 também concorre o efeito base da redução anormal dos reembolsos pagos em 2015⁶ (situação similar à do IRC). No aumento da cobrança avultam os acréscimos de € 482 M (2,7%) relativo a autoliquidações e de € 66 M na cobrança coerciva.

A receita do ISP (€ 3.447 M) aumenta € 634 M (22,5%) devido ao aumento das taxas unitárias do imposto⁷ e à atualização do valor adicional sobre as emissões de CO₂ para 2016⁸ (mais € 50 M obtidos). A CSR, mesmo sem ter sido agravada em 2016⁹, aumenta € 70 M (10,8%).

¹ Lei 159-D/2015, de 30/12, que estabelece para 2016 a extinção da sobretaxa de IRS para os rendimentos até € 7.070 e a progressividade da sobretaxa entre 1% e 3% para os rendimentos até € 80.000. Para os rendimentos superiores a esse montante, a sobretaxa mantém-se nos 3%.

² Para o aumento das retenções na fonte do trabalho dependente concorre a reversão da redução remuneratória da função pública. Nos termos da Lei 159-A/2015, de 30/12, a redução remuneratória foi progressivamente eliminada ao longo de 2016, com reversões trimestrais de 40% a partir de 1 de janeiro, 60% a partir de 1 de abril, 80% a partir de 1 de junho e a eliminação completa da redução remuneratória a partir de 1 de outubro.

³ Despacho Normativo 7-A/2015, de 30/04, da Ministra de Estado e das Finanças, que entrou em vigor a 01/05/2015.

⁴ O Decreto-Lei 66/2016, de 03/11, estabelece um regime facultativo de reavaliação do ativo fixo tangível e propriedades de investimento de acordo com as normas contabilísticas aplicáveis, designadamente, para reforço de capitais próprios. Para o efeito, sujeita-se a reserva de reavaliação fiscal a uma tributação autónoma especial e, em contrapartida, permite-se, aos sujeitos passivos abrangidos, a dedução fiscal dos acréscimos de depreciação dos ativos objeto de reavaliação. A reavaliação fiscal produzirá efeitos em termos de depreciações, a partir do exercício de 2018.

⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei 7/2015, de 13/01.

⁶ Despacho Normativo 17/2014, de 26/12, do SEAF, que alterou e republicou o Despacho Normativo 18-A/2010, de 01/07.

⁷ Portaria 24-A/2016, de 10/02, que consubstancia um agravamento fiscal de 6 cêntimos/litro no imposto aplicável à gasolina sem chumbo e ao gasóleo rodoviário e de 3 cêntimos/litro no imposto aplicável ao gasóleo colorido. Posteriormente, a Portaria 136-A/2016, de 12/05 procedeu à atualização da taxa unitária do ISP, reduzindo em 1 cêntimo/litro as gasolinas e gasóleo simples. A Portaria 291-A/2016, de 16/11 procedeu a nova atualização da taxa unitária do ISP diminuindo 1 cêntimo/litro para o gasóleo.

⁸ Portaria 420-B/2015, de 31/12, aumentou em 0,004 cêntimos/litro para a generalidade dos combustíveis sujeitos a ISP.

⁹ A última atualização da CSR ocorreu com o OE 2015 (Lei 82-B/2014, de 31/12).

A receita do IS (€ 1.394 M) aumenta € 57 M (4,2%) em resultado do acréscimo de cobrança em € 25 M (16,4%) nas aquisições de imóveis, de € 9 M (13,8%)¹ nas transmissões gratuitas, de € 7 M (0,7%)² nas entregas através de guias de multi imposto e de € 7 M em execução fiscal.

A receita do IT (€ 1.515 M) aumenta € 302 M (24,9%) por atualização das taxas de imposto introduzidas pelo OE 2016³ e pelo crescimento da introdução de produtos de tabaco ao consumo decorrente da não entrada em vigor do OE no início do ano. Com efeito, o regime legal limita essa introdução, entre 01/09 e 31/12, para impedir a criação de stocks excedentários com o intuito de evitar a aplicação de novas taxas de imposto que ocorre normalmente com a publicação do OE de cada ano⁴. A publicação do OE 2016 em 30/03 fez a introdução ao consumo de produtos de tabaco⁵ crescer 110% no primeiro trimestre de 2016 (não abrangido pelo referido período de limitação) face ao período homólogo de 2015.

A receita do ISV (€ 672 M) aumenta € 98 M (17,2%) acompanhando a tendência de recuperação de venda de veículos automóveis. Segundo a Associação Automóvel de Portugal (ACAP)⁶, o mercado de veículos automóveis cresceu 15,8%, tendo sido comercializados mais 34 mil veículos do que em 2015.

Para o aumento de € 100 M nos outros impostos indiretos concorrem os acréscimos provenientes de lotarias, imposto do jogo e impostos indiretos diversos, mais € 29 M (26,7%), € 23 M (19,7%) e € 37 M (40,0%), respetivamente. Nas lotarias, destaca-se a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), com mais € 14 M (23,7%) e a Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS), com mais € 9 M (28,4%). Para o aumento do imposto do jogo avulta o Turismo de Portugal com mais € 21 M (23,6%). No caso dos impostos indiretos diversos, a SCML regista mais € 20 M (€ 1 M em 2015), a ACSS mais € 8 M (€ 91 m em 2015) e o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) mais € 9 M (€ 91 M em 2015).

Já a receita da *contribuição especial da indústria farmacêutica* (€ 14 M), incluída nos *impostos diversos sobre o consumo*, passou a ser corretamente registada em 2016 como receita do Estado⁷, pela AT, quando em 2015 tinha sido indevidamente contabilizada como imposto, pela ACSS.

3.2.2.2. Resultado do Exame

Em 2016, a receita fiscal contabilizada representa 72,6% da receita consolidada da administração central pelo que as deficiências na sua contabilização têm significativo impacto no rigor e fiabilidade da CGE. Apesar da correção importante da contabilização da receita do ISP, mantêm-se deficiências referidas em Pareceres anteriores: a falta de interligação dos sistemas da AT ao SGR, a omissão de impostos na receita do Estado e a omissão de fluxos financeiros relativos a receita fiscal extraorçamental.

¹ Informação divulgada pela AT no Portal das Finanças.

² Esta variação resulta, por um lado, do aumento do imposto cobrado relativamente a seguros, operações financeiras e organismos de investimento coletivo em € 14 M (4,6%), € 7 M (1,4%) e € 6 M (273,6%), respetivamente e, por outro, da diminuição do IS relativo a jogos e garantias de obrigações, no valor € 9 M (-4,8%) e € 8 M (-16,3%) respetivamente.

³ Nos termos do art. 157.º resulta um agravamento de 7 cêntimos por maço de tabaco.

⁴ Vide art. 106.º, n.º 1 do Código dos Impostos Especiais de Consumo, na redação dada pela Lei 82-B/2014, de 31/12.

⁵ Dados estatísticos de introduções no consumo de produtos sujeitos a IT divulgados pela AT.

⁶ Disponível em <http://www.acap.pt/>.

⁷ Nos termos do art. 197.º do OE 2016.



Falta de interligação dos sistemas da AT com o SGR

Continua por estabelecer a interligação dos sistemas próprios da AT com o SGR determinada pelo RCRE em vigor (desde 2001). Essa falta de interligação, como o Tribunal tem assinalado, inviabiliza o cumprimento de outras normas do regime, como as relativas à prestação diária da informação¹, e não garante a consistência entre a receita contabilizada no SGR e a informação dos sistemas próprios da AT.

Omissão de impostos na receita do Estado

Apesar de a administração da receita fiscal competir à AT, outras entidades (incluindo EPR) ainda contabilizaram, em 2016, € 1.272 M de impostos que deveriam ter sido registados no SGR pela AT. Trata-se de situações em que o produto da receita (ou parte dele) está afeto a outras entidades que contabilizam indevidamente as verbas recebidas (prévia e indevidamente deduzidas à receita do Estado) como impostos apesar de não serem (ou não lhes competir ser) a entidade administradora dessa receita nem terem (ou não lhes competir ter) intervenção na sua liquidação e cobrança.

A receita fiscal é devida ao Estado, na medida em que este é o sujeito ativo da respetiva relação jurídica tributária, pelo que os princípios constitucionais e legais da unidade e da universalidade impõem a inscrição da previsão da sua cobrança, como receita do Estado, no OE de cada ano. Acresce que um dos princípios da execução orçamental determina que nenhuma receita possa ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, sem que, cumulativamente, tenha sido objeto de correta inscrição orçamental e adequada classificação². Assim, essas verbas devem ser integralmente registadas pela AT como receita do Estado e a consequente transferência para outras entidades deve constar da despesa do Estado.

Com a entrada em vigor do OE 2016, a contabilização de impostos cujo produto (ou parte dele) estava afeto a SFA (incluindo EPR) foi alterada em conformidade com o recomendado pelo Tribunal³. Até 30/03/2016 vigorou o orçamento transitório, tendo sido as verbas ainda transferidas sem registo orçamental para as entidades beneficiárias e nestas contabilizadas como impostos. A alteração efetuada corrigiu a maior parte dessas situações através da contabilização dos impostos, pela AT, e o registo orçamental das subsequentes transferências. Pela primeira vez, a AT registou na receita do Estado:

- ◆ a contribuição de serviço rodoviário (CSR)⁴ afeta à Infraestruturas de Portugal⁵ – € 556 M;
- ◆ a parte do produto do ISP consignada ao Fundo Português de Carbono (FPC) e ao Fundo Florestal Permanente (FFP) – € 19 M e € 16 M, respetivamente;
- ◆ a parte da receita cobrada pela AT afeta ao Fundo de Estabilização Tributário (FET) – € 44 M⁶.

¹ A DGO continua a admitir, excecionalmente, que a AT proceda à contabilização mensal (Circular Série A 1373).

² Nos termos do n.º 3 do art. 42.º da LEO.

³ Vide Recomendações mais recentes 4 – PCGE 2011, 5 – PCGE 2012, 5 – PCGE 2013, 5 – PCGE 2014 e 5 – PCGE 2015.

⁴ O art. 204.º do OE 2016 procede à alteração do art. 6.º da Lei 55/2007, de 31/08, que regula o financiamento da rede rodoviária nacional a cargo da Estradas de Portugal (atual IdP), que passa a ter a seguinte redação: «Artigo 6.º [...] Sem prejuízo do disposto no artigo anterior, o produto da contribuição de serviço rodoviário é transferido do orçamento do subsector Estado para a Infraestruturas de Portugal, SA, constituindo sua receita própria.»

⁵ A CSR criada pela Lei 55/2007, de 31/05, para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal (atual Infraestruturas de Portugal), veio substituir parte da receita de ISP. Esta substituição decorre do disposto no art. 7.º da referida lei que determina a fixação das taxas de ISP de forma a “garantir a neutralidade fiscal e o não agravamento do preço de venda dos combustíveis em consequência da criação desta Contribuição”.

⁶ A que acrescem € 2,5 M de receita corrente não fiscal.

A parte da receita do ISP (€ 10 M) afeta ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP), após ter sido registada adequadamente pela AT, foi indevidamente deduzida à receita do Estado, como restituição, para ser entregue ao IFAP que, também, registou indevidamente a verba recebida como ISP. A utilização da restituição para entregar a verba ao IFAP, como o Tribunal já assinalou em situações análogas, é um procedimento contabilístico inadequado por omitir receita e despesa do Estado, em desrespeito dos princípios orçamentais da universalidade e da não compensação. Apesar das alterações verificadas na contabilização e antes referidas, em 2016 ainda subsiste receita fiscal (€ 1.272 M) não contabilizada pela AT mas por outras entidades:

- ◆ € 254 M respeitantes ao primeiro trimestre de 2016 (durante o qual vigorou o OE transitório e se manteve o procedimento anterior) foram ainda contabilizados indevidamente como impostos¹.
- ◆ € 624 M correspondentes a impostos indevidamente contabilizados por SFA (incluindo EPR), com destaque para € 200 M registados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), € 112 M pelo Turismo de Portugal (TP), € 108 M pela ACSS e € 99 M pelo Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM).
- ◆ € 219 M correspondentes a impostos indevidamente contabilizados pela Segurança Social.
- ◆ € 176 M relativos à contribuição para o audiovisual (CAV), afeta à Rádio e Televisão de Portugal (RTP) e por esta entidade registada como receita de *taxas sobre a energia*, apesar de se tratar efetivamente de um imposto visto não constituir a contraprestação de um serviço². Assim, como qualquer receita fiscal e não obstante o seu produto estar consignado à RTP, a CAV é uma receita do Estado a registar pela AT e a transferência para a RTP deve constar da despesa do Estado.

Como o OE 2016 determinou que a receita da CAV fosse transferida do orçamento do subsector Estado³, o orçamento da RTP não previa receita de *taxas sobre a energia* mas essa transferência do Estado. Porém, a contabilização da CAV manteve-se inalterada, não cumprindo o disposto na LOE. Só em 2017, a CAV passou a ser registada como imposto pela AT e a transferência para a RTP a ser registada na despesa do Estado⁴.

À semelhança do que sucedeu em 2015, ficou também por corrigir a contabilização da contribuição sobre os sacos de plástico leve (CSPL)⁵, tendo a AT apenas registado no SGR a parte da cobrança que constitui receita do Estado e, por indicação da DGO, transferido a verba afeta a outras entidades sem qualquer registo, cabendo a essas entidades a sua contabilização⁶. O Tribunal reitera que também o procedimento de contabilização da CSPL deve ser corrigido pois o registo de receitas por entidades que não são as respetivas administradoras viola o disposto no RCRE. Em contraditório, a DGO continua a alegar que a CSPL é um caso diferente porque a lei que a cria procede “(...) *expressamente, ab initio à afetação da receita cobrada por diferentes entidades, uma das quais o Estado*”.

¹ Este valor não coincide com o das deduções à receita do Estado (€ 214 M) no primeiro trimestre de 2016 porque as verbas afetas a essas entidades são transferidas no mês seguinte ao das deduções.

² Vide Acórdãos 354/98 e 307/99 do Tribunal Constitucional.

³ O art. 198.º do OE 2016 altera o n.º 2 do art. 6.º da Lei que aprova o modelo de financiamento do serviço público de radiodifusão e de televisão (Lei 30/2003, de 22/08).

⁴ Para o efeito, a DGO criou uma rubrica própria para a CAV: “0201990299 - Contribuição sobre o audiovisual (CAV)” incluída nos Impostos Indiretos - Impostos diversos sobre o consumo.

⁵ Criada pelo art. 30.º da Lei 82-D/2014, de 31/12.

⁶ O art. 44.º da Lei 82-D/2014, de 31/12, determina a afetação de acordo com as seguintes percentagens: 75% para o Estado, 13,5% para o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade, 8,5% para a Agência Portuguesa do Ambiente, 2% para a AT e 1% para a Inspeção-Geral dos Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e da Agricultura e do Mar.



A CSPL é um imposto e, assim, uma receita fiscal devida ao Estado que é o sujeito ativo da respetiva relação jurídica tributária. A afetação de parte do seu produto a outras entidades não desobriga a entidade administradora (AT) da responsabilidade pela sua integral liquidação, cobrança e contabilização (no SGR) devendo essa afetação ser registada como transferência na despesa do Estado.

Omissão de fluxos financeiros relativos a receita fiscal extraorçamental

O registo de receita extraorçamental no SGR tem sido limitado a *reposições abatidas nos pagamentos* e excessos de multi imposto a restituir aos contribuintes, por intervenção da própria DGO, à revelia de normas legais e de recomendações do Tribunal¹. Assim, e de forma recorrente, a AT continua a não contabilizar a receita fiscal extraorçamental relativa a impostos das regiões autónomas (RA) e dos municípios² cujo impacto na receita dos principais impostos (IRS, IVA, IRC, ISP e ainda IUC³ pela não contabilização de 44% da sua receita⁴) consta do Quadro B. 6.

Quadro B. 6 – Omissão de fluxos financeiros na contabilização da receita dos principais impostos

(em milhões de euros)

Receita Extraorçamental	IRS	IRC	IVA	IUC	ISP	Total
Receita das Regiões Autónomas	401	476	679	8	132	1 696
Receita dos Municípios	0	274	0	239	0	513
Total	401	750	679	247	132	2 209

Fonte: Fonte: AT - Tabelas mensais de contabilização, SGR e CT.

Estes fluxos continuam por registar em receita extraorçamental, bem como os das verbas transferidas para a administração regional e local, em despesa extraorçamental. A sua não contabilização pela AT decorre do entendimento da DGO, sancionado pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (SEAO)⁵, que tais receitas “*devem ser refletidas na contabilidade das Regiões Autónomas e não na CGE, pelo que a sua entrega deve ser processada com recurso a operações de tesouraria*” e “*os sistemas que suportam a CGE são sistemas de cariz apenas orçamental, tanto do lado da receita como do lado da despesa, não permitindo evidenciar nesta o registo de receitas e despesas extraorçamentais, nem os montantes a cobrar e a entregar às RA no final de cada ano*”. O Tribunal reitera que tal posição não tem sustento na lei pois:

- ♦ o cumprimento do princípio da especificação previsto na LEO concretiza-se pela aplicação dos códigos de classificação das receitas e das despesas públicas⁶, os quais incluem as operações extraorçamentais, sendo extensiva à totalidade dos fluxos financeiros movimentados, obrigando ao registo, em operações extraorçamentais, dos fluxos que não sejam de operações orçamentais;
- ♦ estas operações extraorçamentais suportam a cobrança de receitas fiscais (que compete à AT validar e registar como EAR) e a entrega das verbas devidas completando, de forma verdadeira e apropriada, o seu registo na contabilidade de RA e municípios (como receitas orçamentais).

¹ Recomendações 43-PCGE 2010, 46-PCGE 2011, 43-PCGE 2012, 5 e 48-PCGE 2013, 8-PCGE 2014 e 8-PCGE 2015.

² A apreciação do Tribunal decorre da evidência recolhida na AT, da sua reconciliação com a contabilidade do Tesouro (CT), bem como da revisão analítica dos dados contabilísticos através do confronto dos valores registados no SGR com os das tabelas mensais de suporte à contabilização e, destes, com a informação mensal do GFF da AT.

³ Nos termos do n.º 1 do art. 3.º da Lei 22-A/2007, de 29/06, que aprovou o Código do IUC.

⁴ A receita de IUC contabilizada no SGR ascendeu a € 310 M.

⁵ Despacho de 13/10/2014.

⁶ Aprovados pelo Decreto-Lei 26/2002, de 14/02.

Em contraditório, a AT reitera que a não contabilização dessas verbas decorre do entendimento da DGO sobre esta matéria que se encontra sancionado pelo SEAO. Em contraditório, a DGO alega que os sistemas já permitem esses registos para 2017, de acordo com as instruções para preparação do correspondente OE. Importa salientar, desde já, que não foram previstas para 2017, nas operações extraorçamentais, classificações económicas específicas para registo dos impostos a entregar às regiões autónomas e às autarquias e que, até ao final de outubro desse ano, não foram registadas as operações extraorçamentais em causa.

3.2.3. Despesa Fiscal

O exame da receita fiscal, para a sua total e completa compreensão, deve ter em conta a apreciação específica da despesa fiscal (receita cessante por benefícios fiscais) constante do ponto 8.1. para o qual se remete. Aqui apenas se sublinha que a relevação da despesa fiscal na CGE de 2016 (€ 2.538 M) não é integral nem fiável continuando à margem da contabilidade orçamental e manifestamente subavaliada.

3.2.4. Dívida Fiscal

Aspeto importante no exame da receita fiscal, e por isso a merecer uma apreciação específica, é a dívida fiscal (impostos liquidados por cobrar ou anular) em cobrança coerciva (por incumprimento do prazo de cobrança voluntária) ou resultante da ação inspetiva e, em particular, do combate à fraude e à evasão (atividade que visa assegurar o cumprimento das obrigações fiscais).

3.2.4.1. Dívida em Cobrança Coerciva

O ciclo da dívida em cobrança coerciva (DCC) no ano de 2016 consta do quadro seguinte¹.

Quadro B. 7 – Ciclo da Dívida em Cobrança Coerciva (DCC)

(em milhões de euros)

Situação	Dívida	IRC	IRS	IVA	Outra	Total
Saldo Inicial (SI)	Ativa	1 558	933	2 506	2 198	7 195
	Suspensa	3 453	720	2 770	1 404	8 348
	Incobrável (declarada em falhas)	457	452	1 461	746	3 116
	Dívida transitada do ano anterior	5 468	2 105	6 738	4 348	18 659
Aumento (A)	Instaurada e outros aumentos	742	545	1 204	980	3 471
DCC = SI + A		6 210	2 650	7 942	5 328	22 130
Redução (R)	Cobrada	443	330	326	370	1 470
	Anulada	300	130	340	160	930
	Prescrita	175	102	512	250	1 039
Saldo Final (SF)	Ativa	1 549	862	2 397	2 106	6 914
	Suspensa	3 263	789	2 887	1 625	8 563
	Incobrável (declarada em falhas)	480	436	1 480	817	3 213
	Dívida a transitar para o ano seguinte (DCC – R)	5 292	2 088	6 763	4 548	18 691

Fonte: AT.

¹ A DCC abrange dívida não fiscal e dívida extraorçamental incluídas no quadro em “Outra”.

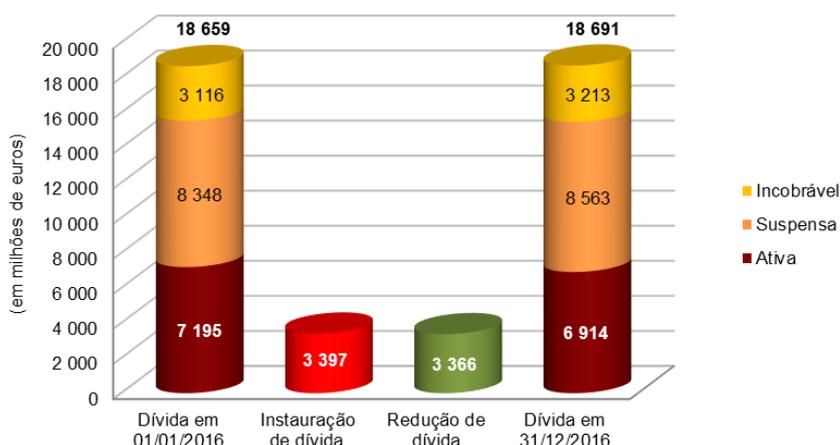


A informação sobre o ciclo da DCC constante do quadro e reportada pela AT concorre para suprir a falta de informação sobre a evolução da dívida fiscal na CGE de 2016 cujo relatório apenas reporta valores sobre a sua redução por cobrança coerciva (€ 1.307 M), anulação (€ 843 M) ou prescrição (€ 777 M)¹.

Da DCC reportada pela AT para 2016 (€ 22.130 M²) apenas foi cobrada 6,6% (€ 1.470 M), anulada 4,2% (€ 930 M) e prescrita 4,7% (€ 1.039 M). No final do ano permanecia em dívida 84,5% (€ 18.691 M), da qual apenas 37% se encontrava ativa, estando 46% suspensa e 17% incobrável.

O gráfico seguinte ilustra, para 2016, a evolução e a distribuição da DCC. O saldo em dívida apenas aumenta 0,2% (€ 32 M) mas a parte da dívida suspensa e incobrável³, devido a litígio ou à falta de património dos devedores para garantir o seu pagamento, aumenta 2,7% (€ 312 M)⁴ enquanto a parte da dívida ativa diminui 3,9% (€ 281 M).

Gráfico B. 1 – Evolução e distribuição da dívida em cobrança coerciva



A redução da DCC continua a não ser reportada de forma consistente pela AT⁵, no SGR e na CGE. O quadro seguinte evidencia as diferenças em 2016⁶.

¹ Vide Volume I – Tomo I – III.2.1.1.2.3. Extinções de Créditos Fiscais (páginas 65 a 67).

² Dívida transitada do ano anterior (84,3%) e dívida instaurada no ano (15,7%).

³ A dívida suspensa aumenta 2,6% (€ 215 M) e a incobrável 3,1% (€ 97 M).

⁴ Passa de 61,4% para 63% (€ 11.776 M) do total, correspondendo 45,8% a dívida suspensa e 17,2% a incobrável. Por sua vez, as situações de insolvência de contribuintes devedores (€ 3.629 M e 42,3%) e de oposição à execução (€ 3.607 M e 42,2%) constituem 84,5% da dívida suspensa.

⁵ Ao Tribunal e no Relatório de Atividades da AT – 2016 (página 28).

⁶ Em contraditório, a AT alega que a “diferença existente tem justificação no facto de na CGE os valores contabilizados são apenas das dívidas fiscais enquanto no Parecer para o TC os valores obtidos são totais independentemente do tributo ou proveniência” o que “implica um valor sempre superior”. Porém, esta situação não explica todas as diferenças evidenciadas no quadro, como é o caso da cobrança coerciva de receita orçamental reportada pela AT (€ 1.289 M) face à registada no SGR (€ 1.264 M).

Quadro B. 8 – Redução de dívida

(em milhões de euros)

Operação	AT	SGR	CGE	Diferença AT – SGR	Diferença AT – CGE
Cobrança Coerciva	1 470	1.264	1 307	206	163
Anulação	930	51 059	843	- 50 129	87
Prescrição	1 039	631	777	407	262
Total	3 439	52 954	2 927	- 49 515	512

Fonte: AT, SGR e CGE.

Tomando como exemplo a cobrança coerciva (CC) reportada pela AT (€ 1.289 M de receita orçamental e € 181 M de extraorçamental), apenas 86% foi registado no SGR (€ 1.264 M de receita orçamental). Porém, o relatório da CGE reporta € 1.307 M¹ de CC de dívida fiscal que inclui receita extraorçamental (impostos municipais) sem a distinguir da orçamental. Para a dívida fiscal anulada² ou prescrita também se verificam diferenças por explicar nos valores reportados por AT, no SGR e na CGE.

Importa, também, assinalar que, não obstante o aumento verificado em 2016 (48,8%), a CC representa apenas 2,5% da cobrança registada pela AT (CAT) no SGR, como se discrimina no quadro seguinte.

Quadro B. 9 – Receita cobrada pela AT

(em milhões de euros)

Receita	Cobrança Voluntária		Cobrança Coerciva		Cobrança da AT – CAT		CC / CAT (%)	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
IRS	14 647	14 404	235	271	14 881	14 675	1,6	1,8
IRC	5 600	5 955	135	409	5 735	6 364	2,4	6,4
IVA	18 503	18 272	240	298	18 743	18 570	1,3	1,6
Outras	6 617	10 026	239	287	6 857	10 313	3,5	2,8
Total	45 367	48 658	849	1 264	46 217	49 922	1,8	2,5

Fonte: SGR.

O acréscimo da CC (48,8%), face ao da cobrança voluntária (7,3%), é devido ao impacto do Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES), em particular, na CC de IRC que aumenta 202,5% (€ 273 M). Da CC reportada pela AT, 30,2% respeitam a IRC e, destes, 60,6% a pagamentos efetuados ao abrigo do PERES.

Por outro lado, à semelhança de anos anteriores, a CC do IVA representa apenas 8,8% da respetiva DCC enquanto 49,3% da dívida prescrita, 46,1% da dívida incobrável e 36,2% da dívida total em 31/12/2016 respeitam a IVA sem serem reportadas as razões dessa incobrabilidade.

¹ Volume I – Tomo I – III.2.1.1.2.3. Exinções de Créditos Fiscais – Quadro 36 (página 66).

² As operações registadas no SGR incluem € 50.413 M de uma DCC de IRS, após lapso em autoliquidação (digitação do NIF com duas casas decimais em vez da importância a pagar) e consequente anulação sem que na CGE (e na informação reportada ao Tribunal) essa DCC seja considerada e explicada. Em contraditório, a AT alega que na “*fórmula de extração de dados procurou-se retirar uma anulação de um processo instaurado, por erro grosseiro, no valor de € 50.412.595.800,00*” e que na “*gestão diária, não introduzimos o valor nem na instauração nem na respetiva anulação apenas por decisão gestonária para não criar um desvio anormal, e futuramente não identificável, nos mapas do ano de 2016*”. Ora, em vez de omitida da CGE e da informação reportada ao Tribunal, a instauração e consequente anulação de um processo, por “*erro grosseiro*”, deveria ter sido explicada mais ainda por ter gerado um “*desvio anormal*” admitido pelos sistemas de gestão e controlo da AT.



A anulação de dívida reportada na CGE¹ decorre, sobretudo, de declarações fiscais de substituição apresentadas pelos contribuintes (56,4%). Porém, o valor anulado aumenta 97,8% face a 2015 (mais € 426 M) sem serem reportadas razões para essa evolução.

Continuando a marcação de penhoras a ser um instrumento eficaz para a CC de dívidas, em 2016 foram marcadas 3.968.620² penhoras e, destas, concretizadas 322.951 (8,1%). Como resultado foram depositados € 208 M e, destes, € 150 M (72,1%) foram afetos a processos de execução fiscal, sendo os “Créditos” os ativos mais frequentemente penhorados e de maior valor.

Por sua vez, as 12.344 vendas marcadas em 2016 representam apenas 25% das marcadas em 2015 (49.363), o que se deve, sobretudo, à alteração verificada no regime legal³. Das vendas marcadas foram concretizadas 4.291 que geraram, em 2016, depósitos de € 85 M, dos quais € 80 M (95,2%) foram provenientes da venda de “Imóveis”. Porém, à semelhança dos anos anteriores, apenas € 6 M (6,7%) foram imputados à respetiva CC. A ineficácia da venda deste tipo de bem penhorado está associada, com frequência, à gradação de créditos que envolvem instituições financeiras devido às garantias reais de que estas últimas são, em regra, titulares.

Neste âmbito continuam por implementar recomendações⁴ do Tribunal que visam a defesa da legalidade e dos direitos dos contribuintes como é o caso do registo da fundamentação da escolha do bem penhorado. A AT alega que a lei não obriga a fundamentar mas a que penhora comece por recair nos bens com valor pecuniário de mais fácil realização, mais adequados ao valor do crédito e previsivelmente suficientes para pagar a dívida⁵. Ora, a falta dessa fundamentação não cumpre a lei pois, tendo o processo de execução fiscal natureza judicial, a penhora configura um ato materialmente administrativo⁶.

Em contraditório a AT reitera que “o sistema não deixa de assegurar o respeito integral pelas regras de competência, na medida em que aos Chefes de Finanças cabe a validação «manual» do cumprimento dos princípios legais vigentes na efetivação das penhoras”. Ora, essa intervenção dos chefes de finanças não dispensa a AT de fundamentar, adequadamente, perante os contribuintes, a escolha do bem a penhorar.

Persiste por fixar um prazo legal para a redução e o levantamento de penhoras em caso de erro. A AT reitera as alegações efetuadas em anos anteriores, referindo que a fixação de um prazo legal poderia ter um efeito contrário ao pretendido, dado que o levantamento ou a redução das penhoras poderia, nesse caso, ser efetuado apenas no último dia do prazo legal. Ora, fixar um prazo curto salvaguardaria os direitos dos contribuintes, mesmo que a redução ou o levantamento da penhora ocorresse no último dia.

Sobre o ressarcimento dos contribuintes em caso de penhoras indevidas, a AT continua a alegar que se encontra implementada no SIPE (Sistema Informático de Penhoras Eletrónicas) uma funcionalidade destinada a automatizar o registo dos pedidos de levantamento de penhora e que foi implementado o SGAC (Sistema de Gestão e Aplicação de Créditos) para promover a correção de cobranças indevidas e a célere restituição dos montantes aos respetivos titulares, logo que verificada a irregularidade.

¹ Volume I – Tomo I – III.2.1.1.2.3. Extinções de Créditos Fiscais – Quadro 37 (página 66).

² Vide Relatório de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras – 2016 (página 153).

³ Lei 13/2016, de 23/05, que altera o Código de Procedimento e de Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei 433/99, de 26/10, e a Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei 398/98, de 17/12, que protege a casa de morada de família no âmbito de processos de execução fiscal. Este diploma legal é aplicável aos processos de execução fiscal iniciados após a sua entrada em vigor e aos que se encontravam pendentes a essa data, ou seja, em 24/05/2016.

⁴ Dirigidas à AT no Relatório de Auditoria 25/2011-2.^a Secção.

⁵ Nos termos dos artigos 217.º e 219.º do CPPT.

⁶ Nos termos do n.º 3 do art. 268.º da CRP.

Ora, implementar sistemas informáticos não garante, por si só, a salvaguarda dos direitos dos contribuintes, sendo também necessário um quadro normativo com prazos e sanções em caso de incumprimento.

Em contraditório a AT reconhece que continuam a ocorrer “*situações, não o podemos negar, em que os prazos, sobretudo de restituição de valores irregularmente penhorados, se estendem para além do obviamente desejável, mas tal não invalida, nem pode minorar, os importantes ganhos de celeridade nesta matéria*”.

Continuam por publicar instruções definindo as condições a observar e a fundamentação exigida para o adiamento da abertura de propostas de compra de bens penhorados¹.

Em 424 dos 803 casos reportados pela AT a 2016 não se indicam motivos concretos, mas apenas denominações genéricas (“*Cumprimento de formalidades legais*”, “*Teor do despacho*”), para fundamentar o adiamento cuja duração mais frequente é de 15 dias, mas em 9 casos excede 100.

Estas situações ilustram que a falta dessas instruções constitui um obstáculo à harmonização dos respetivos processos de decisão no quadro do respeito pelos princípios da igualdade e da justiça a que os órgãos de execução fiscal estão legalmente vinculados.

Em contraditório, a AT alega que os três casos passíveis de adiar a abertura das propostas de compra “*se encontram legalmente estabelecidos e delimitados*”. Todavia, subsiste a ocorrência de adiamentos sem serem apresentados motivos concretos, mas formulações vagas e genéricas.

3.2.4.2. Dívida Fiscal por Ação Inspetiva

A apreciação² específica da dívida fiscal resultante da atividade da inspeção tributária e aduaneira (ITA)³ visa complementar o exame da receita fiscal e suprir a falta de informação sobre a evolução dessa dívida e a receita que gera, na CGE de 2016.

São autonomizados os resultados da intervenção da UGC⁴, atenta a importância da receita gerada pelos designados grandes contribuintes (GC)⁵.

O ciclo da dívida fiscal por ação inspetiva (DAFI) gerada pela ITA em 2015 e 2016 e respetiva variação (em %), bem como da gerada pela UGC (em valor e % da ITA para 2016) consta do quadro seguinte.

¹ Recomendação dirigida à AT no Relatório de Auditoria 48/2009-2.ª Secção.

² Decorrente da evidência recolhida nos trabalhos realizados para o presente PCGE que envolveram a obtenção de dados da AT, o exame das respostas às questões colocadas, dos resultados da ITA, dos planos e dos relatórios de atividades da AT, da ITA e da Unidade dos Grandes Contribuintes (UGC), bem como dos registos do SGR e dos dados estatísticos extraídos do Sistema Integrado de Informação da Inspeção Tributária (SII IT).

³ Cometida à AT nos termos do art. 2.º, n.º 2, alínea b) e h), do Decreto-Lei 118/2011, de 15/12.

⁴ A Portaria 320-A/2011, de 30/12, fixa as competências da UGC inserida na estrutura orgânica da AT para enfrentar a complexidade das questões sobre os grandes contribuintes.

⁵ A Portaria 107/2013, de 15/03, estabelece os critérios de seleção dos contribuintes cuja situação tributária deva ser acompanhada pela UGC, para o período de 2013 a 2016. A Portaria 130/2016, em vigor desde 11/05, revogou a Portaria 107/2013, sem que nos relatórios de atividades da ITA e da UGC refiram as implicações disso na atividade operacional da UGC.



Lisboa,
Q.
R.
A

Quadro B. 10 – Ciclo da Dívida Fiscal por Ação Inspeciva (DFAI)

(em milhões de euros)

Dívida Fiscal	ITA			UGC	UGC
	2015	2016	2016/15	2016	ITA
Saldo Inicial (SI)	7 824	8 507	8,7%	2 696	31,7%
Liquidação (L)	1 074	916	-14,7%	188	20,5%
DFAI = SI + L	8 898	9 423	5,9%	2 884	30,6%
Anulação (A)	211	359	70,1%	221	61,5%
Anulação / DFAI	2,4%	3,8%		7,7%	
Cobrança (C)	180	500	177,8%	269	53,9%
Cobrança / DFAI	2,0%	5,3%		9,3%	
Saldo Final (SF) = DFAI - A - C	8 507	8 564	0,7%	2 394	28,0%
SF / DFAI	95,6%	90,9%		83,0%	
Variação do Saldo (SF - SI)	683	57	-91,7%	-302	
(SF - SI) / SI	8,7%	0,7%		-11,2%	
Reembolsos e Restituições (RR)	16	15	-8,7%	3	20,0%
Receita Fiscal = C - RR	163	485	196,6%	266	55,0%

Fonte: AT.

Da DFAI reportada pela AT para 2016 (€ 9.423 M)¹ apenas foi cobrada 5,3% (€ 500 M) e anulada 3,8% (€ 359 M). No final do ano permanecia em dívida 90,9% (€ 8.564 M).

A receita fiscal obtida por ação inspetiva (RFAI) aumenta € 322 M (196,6%) devido ao impacto do PERES, sobretudo na receita relativa à UGC (€ 266 M), representando esta 55,0% da total. Com este impacto a RFAI aumenta para 5,1% da DFAI (da qual 30,6% é relativa à UGC). Mesmo com a subida excepcional da cobrança (€ 320 M) e da anulação (€ 148 M), além da descida da liquidação (€ 158 M), volta a acumular-se dívida fiscal em 2016 (mais € 57 M).

Adianta-se já que o PERES teve um impacto na RFAI de € 334 M (68,9%) e na receita com origem na UGC de € 229 M (86,2%) – *vide em 3.2.5.* a apreciação específica às condições especiais de adesão e aos benefícios associados ao PERES.

Além disso, dez dos GC foram responsáveis por 44,2% (€ 214 M) da RFAI, tendo € 199 M sido pagos ao abrigo do PERES (75,5% da receita fiscal relativa à UGC). Porém, € 187 M (93,9%) estão em contencioso, administrativo e judicial, existindo, portanto, risco de restituição de valores relevantes, com juros, em caso de decisão desfavorável ao Estado.

Acresce que 51,5% da DFAI anulada (€ 359 M) corresponde às dez operações de maior montante e que a primeira dessas anulou € 125 M de IRC a um GC, o que equivale a 34,8% da DFAI anulada e a 56,4% da dívida fiscal anulada pela UGC.

A concentração da DFAI num reduzido número de devedores (que, em regra, contestam as correções efetuadas pela AT), como os dados reportados sobre a cobrança ao abrigo do PERES e sobre a anulação ilustram, revela falta de eficácia da ação inspetiva, sobretudo quando se trata de contribuintes acompanhados no cumprimento das obrigações fiscais pela UGC (criada para reduzir os custos de contexto e os riscos de incumprimento e de contencioso).

¹ Dívida transitada do ano anterior (90,3%) e dívida liquidada no ano (9,7%).

Importa, também, conhecer e corrigir as deficiências subjacentes à instauração de DFAI objeto de litígio, sobretudo a que for objeto de decisões judiciais desfavoráveis, para aumentar a eficácia da ação inspetiva, melhorar a qualidade da informação sobre a RFAI e reportar esse acréscimo de receita no OE e na CGE para conferir maior rigor e transparência à previsão e à execução da receita fiscal.

Ora, apesar dos progressos efetuados pela AT para reportar ao Tribunal informação detalhada sobre o ciclo da DFAI¹, os instrumentos de planeamento e gestão da atividade da ação inspetiva para 2016, bem como os resultados apresentados, continuam expressos em “valor de correções”² (receita potencial e não liquidada), concretamente, € 1.339 M como meta a atingir e € 1.599 M como executado, quando o correspondente ciclo da DFAI regista € 916 M liquidados e € 485 M de RFAI, apenas 57% e 31% da “receita potencial” executada, respetivamente.

O contributo da atividade da ITA e, em particular, da UGC para a receita fiscal (RF) deve incluir a receita com origem em regularizações voluntárias (RV) à matéria coletável e de imposto em falta, por contribuintes alvo de procedimentos de inspeção e de revisão. Porém a liquidação que gera essa receita não é incluída no ciclo da DFAI. Assim, também foi examinada a informação prestada pela AT sobre a RF proveniente de RV de imposto em falta, subsistindo a falta de informação sobre a RF proveniente de RV à matéria coletável.

A discriminação, por imposto, do contributo da RFAI com RV para a receita fiscal de 2016, bem como a especificação da parte relativa à UGC, consta do quadro seguinte.

Quadro B. 11 – Receita Fiscal por Ação Inspetiva com Regularizações Voluntárias³

(em milhões de euros)

Imposto	RF (a)			RFAI com RV								
	Total	GC	GC (%)	ITA					UGC			
				RFAI	RV	Total	ITA (%)	%	RFAI	RV	Total	UGC/ITA (%)
IRS	12 215	2 867	23,5	52	25	77	0,6	12,5	5	0	5	5,9
IRC	5 230	1 810	34,6	356	13	369	7,1	59,9	239	2	241	65,4
IVA	15 082	5 611	37,2	66	91	157	1,0	25,6	16	4	20	13,0
IS	1 394	731	52,4	11	2	13	0,9	2,0	7	0	7	57,2
Outros	6 322	4 556	72,1	0	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0,0
Total – 2016	40 243	15 575	38,7	485	131	616	1,5	100,0	266	7	273	44,3
Total – 2015	38 850	15 198	39,1	163	125	288	0,7		48	n/d	48	16,7
2015/2016 (%)	3,6	2,5	-	197,5	4,8	113,8	-		454,8	-	469,4	-

(a) Receita Fiscal registada no SGR / Relatórios de Atividades da ITA e UGC – 2016.

Fonte: AT.

A RFAI com RV (€ 616 M) representa 1,5% da RF (0,7% em 2015), 44,3% provém da UGC (€ 273 M), 59,9% é relativa a IRC (€ 369 M) e 25,6% a IVA (€ 157 M). O acréscimo face a 2015, 113,8% (€ 328 M) no total e 469,4% (€ 225 M) quanto à UGC é devido aos resultados obtidos com o PERES.

¹ Sobre as operações de liquidação, anulação, cobrança, reembolso/restituição e os saldos inicial e final em dívida.

² Calculado pela aplicação de um “coeficiente de conversão” ou “taxa teórica” de 20% sobre o valor das correções e regularizações voluntárias da matéria coletável/rendimento tributável de impostos sobre o rendimento e de 4% para os outros impostos, acrescido das correções e regularizações voluntárias de imposto em falta. Sobre as limitações da utilização desta percentagem vide Pareceres sobre a CGE de 2012 e seguintes.

³ Receita (cobrança deduzida de reembolsos e restituições) com origem em procedimentos de inspeção e de revisão (RFAI) e receita com origem em regularizações voluntárias (RV) de imposto em falta, por iniciativa de contribuintes alvo de procedimentos de inspeção e de revisão.



Do exame realizado resultam as conclusões específicas seguintes:

- ◆ Falta de rigor e de transparência pela não especificação, na CGE de 2016, da RFAI (€ 485 M) e do ciclo da DFAI (€ 9.423 M) que a gera, bem como pela não definição prévia, no correspondente OE, das respetivas metas a atingir.
- ◆ Deficiente apresentação dos resultados da ação inspetiva através do “valor de correções” (receita potencial e não liquidada) em vez da RFAI e do seu peso relativo na DFAI e na RF, prejudicando a avaliação da qualidade, eficiência e eficácia dos recursos afetos e procedimentos aplicados.
- ◆ Reduzido contributo da ITA para a RF (1,5%) e, em particular, da UGC para a RF relativa aos GC (1,8%), mesmo com o impacto excecional do PERES (68,9% da RFAI da ITA e 86,2% da RFAI da UGC).
- ◆ Falta de eficácia da ação inspetiva¹.

3.2.4.3. Dívida Fiscal por Combate à Fraude e à Evasão

A apreciação específica da dívida fiscal resultante do combate à fraude e à evasão visa complementar o exame da receita fiscal e suprir a falta de informação sobre a evolução dessa dívida e a receita que gera, na CGE de 2016. Com efeito, a CGE continua sem apresentar resultados quantitativos do combate à fraude e à evasão fiscais e o Relatório que, nesse âmbito, o Governo apresentou à Assembleia da República não discrimina os valores das liquidações adicionais e das coletas recuperadas por imposto como exigido pela lei². Essa falta de informação não tem permitido concluir sobre a evolução desse combate nem sobre a receita fiscal daí decorrente.

Em contraditório, a AT alega: “As ações desencadeadas pelo SII IT são quantificadas de acordo com um sistema de códigos de atividade e não por normas específicas” o que torna “impraticável quantificar e interligar os resultados das ações inspetivas com as normas específicas dos diplomas legais, considerando ainda que uma correção pode resultar de um articulado de normas jurídicas”. Ora, não só a apresentação dos resultados quantitativos do combate à fraude e à evasão é uma exigência legal, como é a própria AT que presta informação ao Tribunal sobre o ciclo da respetiva dívida incluindo a receita gerada por essa dívida.

Os resultados relevantes que constam do Relatório de 2016, em matéria de liquidações e cobranças, respeitam aos montantes da cobrança coerciva de RF (€ 1.307 M), da cobrança resultante de processos de contraordenação concluídos em 2016 (€ 231 M) e da emissão de notas de cobrança de IRC na sequência de correções da inspeção tributária (€ 435 M).

Ora, a cobrança coerciva é de dívidas não pagas por cobrança voluntária, as coimas não são coletas recuperadas e a emissão de notas de cobrança corresponde a valores liquidados e não cobrados. Não sendo os montantes reportados apenas imputáveis ao referido combate continua por cumprir a exigência legal de explicitar os seus resultados.

¹ Em contraditório, a AT alega que devem concorrer para a avaliação da eficácia “os fatores que fazem com que as correções resultantes de uma ação inspetiva não tenham o correspondente reflexo na liquidação do imposto”, especificando as correções que não cobrem o prejuízo do ano ou aquelas em que ao lucro tributável são deduzidos prejuízos de anos anteriores. Porém, dos sistemas de informação da ITA e da AT (e dos respetivos instrumentos de planeamento e gestão) não foi reportada ao Tribunal qualquer informação quantitativa ou de avaliação desses fatores.

² Nos termos do art. 64.º-B da Lei Geral Tributária.

Do Relatório também consta o grau de implementação das 109 medidas previstas no Plano Estratégico de Combate à Fraude e à Evasão Fiscais e Aduaneiras para o triénio 2015-2017 sendo reportado: 55 (50,5%) medidas concluídas, 38 (34,9%) em curso e 16 (14,7%) não iniciadas. Porém, a informação prestada neste âmbito pela AT regista menos 30 medidas em curso (porque ainda não iniciadas), identifica 16 medidas concluídas antes de 2015 (pelo que não deveriam ter integrado o Plano) e apenas apresenta medição de impactos para 17 das restantes medidas concretizadas.

Da informação prestada pela AT ao Tribunal também consta o ciclo da dívida fiscal por combate à fraude e à evasão (DFCFE) em 2016 cuja receita fiscal totaliza € 491 M (mais € 252 M e 105,4% face a 2015) e representa 8% da DFCFE que o quadro seguinte desagrega em quatro partes (IRS, IRC, IVA e Outra). Esta informação confirma a incorreção da constante do Relatório acima referida e criticada.

Quadro B. 12 – Ciclo da Dívida Fiscal por Combate à Fraude e à Evasão (DFCFE)

(em milhões de euros)

Dívida Fiscal	IRS	IRC	IVA	Outra	Total
Saldo Inicial (SI)	934	3 639	368	272	5 213
Liquidação (L)	121	427	340	42	930
DFCFE = SI + L	1 055	4 066	708	314	6 143
Anulação (A)	48	250	16	20	334
Anulação / DFCFE	4,6%	6,1%	2,3%	6,3%	5,4%
Cobrança (C)	63	361	35	32	491
Cobrança / DFCFE	5,9%	8,9%	5,0%	10,3%	8,0%
Saldo Final (SF) = DFCFE - A - C	944	3.455	657	262	5.319
SF / DFCFE	89,5%	85,0%	92,8%	83,4%	86,6%
Variação do Saldo (SF – SI)	10	-184	289	-10	105
(SF – SI) / SI	1,1%	-5,0%	78,5%	-3,7%	2,0%
Reembolsos e Restituições (RR)					
Receita Fiscal = C – RR	63	361	35	32	491

Fonte: AT / Liquidações com origem na Inspeção e na Gestão Tributárias desde 2005.

Da DFCFE reportada pela AT para 2016 (€ 6.143 M)¹ apenas foi cobrada 8,0% (€ 491 M) e anulada 5,4% (€ 334 M). No final do ano permanecia em dívida 86,6% (€ 5.319 M).

Constituindo o combate à fraude e à evasão um elemento importante (embora não exclusivo) da ação inspetiva, os ciclos das respetivas dívidas evidenciam estrutura similar traduzida por receitas inferiores a 10% das dívidas e saldos superiores a 85%, mesmo com o impacto do PERES. A subsistência desta estrutura revela a existência de um núcleo importante de dívida fiscal comum ao referido combate, à ação inspetiva que o concretiza, à fase de cobrança coerciva para a qual evolui e, em regra, ao subjacente contencioso (entre devedores e administração tributária) que o prolonga.

A AT prestou ainda informação específica sobre as correções com origem na derrogação administrativa do sigilo bancário que geraram € 32 M de impostos em falta (€ 3 M em IRS, € 5 M em IRC, € 24 M em IVA) e sobre as correções devido a manifestações de fortuna que só geraram € 553 m de impostos em falta (€ 541 m em IRS e € 12 m em IVA).

¹ Dívida transitada do ano anterior (84,9%) e dívida liquidada no ano (5,1%).



Para não especificar a receita fiscal obtida por combate à fraude e à evasão, no SGR (que suporta a CGE), a AT alega que nem o regime legal aplicável à contabilização da receita do Estado o exige, nem dispõe de um sistema de informação com um desenvolvimento detalhado de caracterização das liquidações que permita tal especificação. Ora, mesmo assim, a AT reportou o ciclo da dívida fiscal que gera a receita em causa e registou no SGR € 2 M de IRS relativo a rendimentos abrangidos pela designada diretiva da poupança¹.

A AT também reportou dados obtidos através de mecanismos de troca de informações entre Estados relativos a rendimentos de poupança pagos por operadores económicos a residentes noutra Estado. Ora, esses mecanismos são suscetíveis de levar os destinatários a adotarem formas jurídicas distintas, tais como sociedades fictícias ou o registo dos ativos em nome de residentes locais, para evitar a tributação no Estado onde são residentes. A atuação sobre essas realidades complexas da fiscalidade internacional exige um controlo adequado e eficaz da efetiva tributação dos ativos financeiros localizados no estrangeiro (sempre que verificados os pressupostos legais).

Porém, a informação prestada pela AT sobre ativos localizados no estrangeiro e pertencentes a residentes em Portugal continua a resumir-se aos dados comunicados através de instrumentos jurídicos em vigor², não tendo reportado diligências para detetar outros ativos no estrangeiro (devido à existência de entidades fiduciárias ou de sociedades cujos proprietários não estejam identificados), nem para controlar a atividade efetuada no estrangeiro pelas instituições de crédito e pelas sociedades financeiras sediadas em Portugal com vista a apurar a existência de ativos detidos por residentes em Portugal não declarados.

3.2.5. Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado

O regime excecional de regularização de dívidas de natureza fiscal e de dívidas de natureza contributiva à segurança social, também designado por Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES)³, estabeleceu um conjunto de medidas excecionais e temporárias de regularização dessas dívidas através do seu pagamento integral ou em prestações e teve como objetivo incentivar os contribuintes a pagar dívidas cujo prazo legal de cobrança já tivesse sido ultrapassado.

A CGE de 2016 reporta € 443 M de receita fiscal obtida ao abrigo do PERES⁴.

As condições especiais previstas no PERES abrangeram dívidas fiscais liquidadas até 04/11/2016 com facto tributário verificado até 31/12/2015 e prazo legal de cobrança terminado até 31/05/2016.

¹ Diretiva 2003/48/CE do Conselho, de 03/06, transposta pelo Decreto-Lei 62/2005, de 11/03, e revogada, desde 01/01/2016, pela Diretiva (UE) 2015/2060 do Conselho, de 10/11 – O IRS de 2016 registado pela AT é relativo a rendimentos obtidos antes desse ano. A AT reportou ao Tribunal ter recebido informação, ao abrigo desta diretiva, sobre € 346 M de rendimentos obtidos em 2015 com ativos localizados no estrangeiro detidos por residentes nacionais.

² A AT recebeu informação ao abrigo da Diretiva da Poupança, da Diretiva da Cooperação Administrativa em matéria fiscal (Diretiva 2011/16/UE, transposta para a ordem jurídica interna pelo Decreto-Lei 61/2013, de 10/05) e das Convenções para evitar a Dupla Tributação (CDT). Mas não foram realizados controlos fiscais com administrações tributárias de outros países ao abrigo da Convenção relativa à Assistência Administrativa Mútua em Matéria Fiscal (CAAMMF), aprovada pela Resolução da Assembleia da República 80/2014, de 16/09.

³ Aprovado pelo Decreto-Lei 67/2016, de 03/11.

⁴ Volume I – Tomo I – Quadro 32 (página 59).

O período de adesão vigorou de 04/11/2016 a 23/12/2016¹, tendo os devedores aderentes que incluir todas as suas dívidas na situação descrita (à exceção das dívidas com execução legalmente suspensa cuja exclusão era possível) e podendo optar pelo seu pagamento integral ou em prestações, com a anulação, no primeiro caso, ou a redução, no segundo caso, dos respetivos juros de mora, juros compensatórios e custas processuais, beneficiando ainda, no primeiro caso, da atenuação das coimas.

Optar pelo segundo caso implicava acumular as dívidas no mesmo plano prestacional, pagar 8% do seu valor até 23/12/2016 e pagar o restante em prestações mensais desde janeiro de 2017 (com três prestações vencidas por pagar o devedor volta à situação a que estaria obrigado se não tivesse aderido ao PERES).

Verificou-se a adesão ao PERES de 65.273 contribuintes com € 1.148 M de dívidas de natureza fiscal².

A opção pelo pagamento integral (após dedução dos respetivos benefícios) recaiu sobre 46,4% (€ 532 M) e gerou € 388 M de receita e a perda de € 144 M (por anulação de juros e de custas) e de € 11 M (por redução de coimas).

A opção pelo pagamento em prestações recaiu sobre os 53,6% (€ 616 M) restantes e gerou, em 2016, € 56 M de receita e a perda de € 0,5 M (por redução de juros e custas).

O impacto do PERES em 2016, para IRS, IRC, IVA e outra Receita do Estado consta do quadro seguinte.

Quadro B. 13 – Impacto do PERES na Receita do Estado de 2016

(em milhões de euros)

Extinção de Dívida	IRS	IRC	IVA	Outra	Total
Por Cobrança – Receita	52	291	87	14	444
Por Anulação – Perda de Receita	-	-	-	155	155

Fonte: AT.

Através do PERES, em 2016, foi extinta dívida no montante de € 599 M, € 444 M (74,1%) por cobrança de receita do Estado e € 155 M (25,9%) por anulação (perda de receita do Estado).

A opção pelo pagamento integral gerou 87,4% da receita obtida e 99,7% da perda de receita.

A receita de IRC representa 66,5% da receita obtida e 94,8% da relativa à opção pelo pagamento integral.

Só dez contribuintes pagaram € 199 M (44,8% da receita obtida) e beneficiaram da anulação de € 78 M (50,5% da perda de receita), porém, € 187 M (93,9%) pagos estão em contencioso, existindo, portanto, risco de restituição de valores relevantes, com juros, em caso de decisão desfavorável ao Estado.

¹ O prazo inicial (até 20/12/2016) foi prolongado em 3 dias, por Despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

² Valores respeitantes a receita do Estado (não inclui receita das Regiões Autónomas).



3.2.6. Receita Não Fiscal

3.2.6.1. Objeto do Exame

A receita efetiva não fiscal (€ 15.500 M) aumenta € 96 M (0,5%) em resultado do acréscimo de € 105 M (30,2%) nas outras receitas e de € 43 M (0,3%) nas receitas correntes não fiscais atenuado pela redução de € 53 M (-4,0%) nas *receitas de capital*.

Receitas efetivas

O aumento de € 43 M (0,3%) nas receitas correntes não fiscais resulta do aumento de € 109 M (4,5%) nas *transferências correntes* e de € 95 M (2,1%) nas *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE*, a par da redução de € 130 M (-14,0%) nos *rendimentos da propriedade* e de € 31 M nas demais receitas.

Quadro B. 14 – Receita consolidada da Administração Central – Receitas correntes não fiscais

(em milhões de euros)

Receita	2015	2016				
	Execução	OE final	Execução	Variação valor	Variação %	Taxa execução
Contrib. para a SS, CGA e ADSE	4 601	4 731	4 696	95	2,1	99,3
Taxas, Multas e Outras Penalidades	2 873	2 787	2 851	-22	-0,8	102,3
Rendimentos da Propriedade	928	1 006	798	-130	-14,0	79,3
Transferências Correntes	2 410	2 882	2 519	109	4,5	87,4
Venda de Bens e Serviços Correntes	2 358	2 628	2 315	-43	-1,8	88,1
Outras Receitas Correntes	554	741	589	34	6,2	79,4
Receitas Correntes Não Fiscais	13 724	14 775	13 767	43	0,3	93,2

Fonte: SGR e SIGO de 2015 e 2016.

Para o aumento das *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE* em € 95 M (2,1%) concorre:

- ♦ o acréscimo de € 73 M (1,8%), na receita da CGA, proveniente das quotas dos subscritores (€ 29 M) e das contribuições das entidades (€ 72 M), face à eliminação progressiva da redução remuneratória dos vencimentos da função pública durante 2016, atenuado pela redução da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES)¹ (€ 11 M), das compensações por pagamento de pensões e outras prestações (€ 16 M) e do número de subscritores²;
- ♦ o acréscimo de € 16 M (2,9%), na receita da ADSE, oriundo das contribuições dos beneficiários titulares (€ 18 M), face à eliminação progressiva da redução remuneratória dos vencimentos da função pública durante 2016³ e apesar da redução de 2,5% no número de beneficiários.

¹ A Lei 159-B/2015, de 30/12, estabelece para o ano de 2016 a redução da CES aplicável às pensões, subvenções e outras prestações pecuniárias de idêntica natureza, prevista no art. 79.º do OE 2015.

² A CGA tornou-se um sistema fechado deixando de proceder à inscrição de subscritores (art. 2.º da Lei 60/2005, de 29/12), tendo o número de subscritores descido 2,0% entre 2015 e 2016 (Relatório de Gestão de 31/08 a 31/12/2016).

³ A alínea e) do art. 260.º do OE 2015 revogou o art. 47.º-A do Decreto-Lei 118/83, de 25/02, que regulamentava a contribuição da ADSE da entidade patronal ou equiparada. Não obstante, em 2016 foram ainda registadas contribuições dessas entidades resultantes de acertos e pagamentos em atraso (Relatório de Atividades 2016 da ADSE).

Para a diminuição das *taxas, multas e outras penalidades* em € 22 M (-0,8%) concorre:

- ◆ o aumento das *taxas diversas* em € 62 M (7,8%) e das portagens da IdP em € 21 M (6,6%);
- ◆ a redução das *coimas e penalidades por contraordenações tributárias* da AT em € 47 M (-24,5%)¹, das *multas e coimas por infrações ao Código da Estrada* aplicadas pela GNR em € 7 M (-36,2%) e pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária em € 5 M (-9,4%), das *taxas moderadoras* na área da saúde² em € 21 M (-11,9%), das *taxas de justiça* em € 12 M (-8,4%) e das *taxas de registo comercial* em € 9 M (-10,3%).

Para a diminuição dos *rendimentos da propriedade* em € 130 M (-14,0%) concorre a redução de € 104 M nos juros e de € 44 M nos dividendos pagos pelo Banco de Portugal (BdP) ao Estado (€ 147 M)³. Para a quebra nos juros releva o decréscimo dos juros de instrumentos de capital contingente (*coco bonds*) em € 48 M (-29,8%)⁴ (devido ao não pagamento, por parte da CGD, dos € 45 M de juros vencidos em 30/12/2016 e convertidos em capital social no âmbito do processo de recapitalização do banco)⁵ e dos juros entregues por SFA, em € 31 M (-18,2%)⁶, com destaque para a redução dos juros pagos pelo Fundo de Resolução em € 26 M (-20,9%).

Para o aumento das *transferências correntes* em € 109 M (4,5%) concorre o:

- ◆ acréscimo de € 143 M (24,5%) nas *transferências correntes* da UE, para o qual concorrem os € 290 M (274,8%) transferidos para o IFAP, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020, com registo orçamental⁷ e, em sentido contrário, da redução de € 121 M (-87,9%) nas transferidas para a EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA;
- ◆ decréscimo de € 32 M (-2,0%) nas *transferências correntes da segurança social*, devido à redução de € 55 M nos subsídios atribuídos ao Instituto de Emprego e Formação Profissional, IP, para apoio à formação profissional, atenuada pelo aumento das verbas transferidas para a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares e para a AT, em € 11 M e € 7 M, respetivamente.

Para a diminuição da *venda de bens e serviços correntes* em € 43 M (-1,8%) concorre:

- ◆ a redução da *venda de serviços* em € 66 M e de *rendas* da ESTAMO, SA, em € 24 M;

¹ Também por efeito dos benefícios concedidos aos pagamentos efetuados no âmbito do PERES – *vide 3.2.4*.

² O art. 112.º do OE 2016 dispôs que o Governo promovesse a redução do valor das *taxas moderadoras* até ao limite de 25% do seu valor total, o que veio a ser concretizado através da Portaria 64-C/2016 (Finanças e Saúde), de 31/03. A título exemplificativo, a taxa moderadora aplicável a consultas de medicina geral e familiar diminuiu 10%, de € 5,0 para € 4,5.

³ Menos € 93 M do que o previsto (€ 240 M) e € 39 M aquém do referido a propósito do Relatório de Atividade e Contas de 2016 (€ 186 M) em comunicado do Banco de Portugal de 22-05-2017.

⁴ Em 2016 o Estado recebeu € 113 M de juros de instrumentos de capital contingente (BCP: € 71 M e CGD: € 42 M).

⁵ De acordo com o Relatório de Gestão 2016 da CGD, o aumento do capital social pelo valor em dívida dos instrumentos de capital contingente (*coco bonds*) subscritos pelo Estado com o valor nominal de € 900 M, acrescido dos juros vencidos e não pagos desde o último cupão até 04/01/2017, no valor de € 45 M, consubstancia uma das várias operações que concretiza a recapitalização da entidade.

⁶ Em 2016 o Estado recebeu € 141 M de juros pagos por SFA, com destaque para os pagos pelo Fundo de Resolução (€ 98 M), Metro do Porto (€ 40 M) e Parque Escolar (€ 2 M).

⁷ Ponto 65 da Circular Série A 1379 da DGO. A receita de fluxos financeiros da UE em 2015 foi essencialmente registada como extraorçamental por se tratar de verbas destinadas a cobrir despesa com financiamento 100% comunitário.



- ♦ o aumento da *venda de bens* em € 42 M¹, que reflete o impacto da contabilização em 2016, pela primeira vez, da receita entregue pelas escolas (€ 59 M) relativa à venda de *produtos alimentares e bebidas* e o decréscimo de € 24 M na receita do FPC obtida com leilões de licenças de emissões de gases com efeito estufa².

As *receitas de capital* diminuem € 53 M (-4,0%), pelo efeito conjugado da redução de € 104 M (-9,9%) nas *transferências de capital* e do acréscimo de € 46 M (53,3%) nas *outras receitas de capital* e de € 6 M (2,9%) na *venda de bens de investimento*.

Quadro B. 15 – Receita consolidada da Administração Central – Receitas de capital

(em milhões de euros)

Receita	2015	2016				
	Execução	OE final	Execução	Variação valor	Variação %	Taxa execução
Venda de Bens de Investimento	195	355	200	6	2,9	56,4
Transferências de Capital	1 050	1 057	946	-104	-9,9	89,5
Outras Receitas de Capital	86	233	132	46	53,3	56,7
Receitas de Capital	1 331	1 646	1 279	-53	-4,0	77,7

Fonte: SGR e SIGO de 2015 e 2016.

Na *venda de bens de investimento*, há que salientar os € 43 M³ obtidos por via da alienação pelo Estado Português de 12 aeronaves F-16 à República da Roménia⁴ e os € 81 M obtidos pela ESTAMO com a venda de *edifícios*. A baixa taxa de execução (56,4%) resulta da não concretização do programa de alienações do património da SCML⁵ (com receita prevista de € 69 M).

Para a redução das *transferências de capital* em € 104 M (-9,9%) concorre:

- ♦ o efeito base (menos € 46 M) da transferência, em 2015, do Fundo de Pensões dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo e de parte do Fundo de Pensões da Gestnave para a CGA⁶;
- ♦ a diminuição das *transferências de capital* da UE para a IdP em € 164 M⁷ e para a Agência Portuguesa do Ambiente em € 14 M;

¹ Que atenuou a inexistência de receita de *ventas de bens* da EMPORDEF – Engenharia Naval, SA, no âmbito do contrato de construção de dois navios asfalteiros, com previsão de cobrança de € 52 M (ROE 2016, página 76).

² Atribuídas ao abrigo do regime CELE – Comercio Europeu de Licenças de Emissão (Decreto-Lei 38/2013, de 15/03).

³ Força Aérea (€ 19 M) e Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (€ 24 M).

⁴ Autorizada pela Resolução do Conselho de Ministros 55/2013, de 21/08.

⁵ ROE 2016, página 77.

⁶ O Decreto-Lei 62/2015, de 23/04, determinou a transferência para a CGA das responsabilidades, designadamente, com os complementos de pensão de reforma, por velhice ou invalidez dos antigos trabalhadores da Gestnave - Serviços Industriais e dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo (ENVC), prevendo para tal a transferência para a CGA da totalidade do património do Fundo de Pensões dos ENVC e parte do património do Fundo de Pensões da Gestnave.

⁷ Para tal decréscimo concorre o efeito base dos € 156 M de fundos comunitários recebidos em 2015 para a construção da autoestrada Transmontana (Relatório e Contas 2015 da IdP).

- ♦ o acréscimo das transferências para a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP (AD&C) em € 97 M¹ e para o IAPMEI em € 82 M.

As *outras receitas de capital*, registam uma taxa de execução de 56,7%, devido à não concretização das concessões da IP Telecom e da SILOPOR – Empresa de Silos Portuários, SA², com as quais se previa obter € 130 M³. Apesar disso, apresentam uma variação positiva de € 46 M (53,3%), influenciada pela entrada do Fundo de Contragarantia Mútuo⁴ no perímetro orçamental, cuja receita de € 92 M de devoluções de recuperações de capital (pelas contragarantias executadas) por parte das Sociedades de Garantia Mútua atenuou a redução de € 19 M na receita registada pela DGTF (que em 2015 incluiu € 10 M obtidos com a concessão do Oceanário de Lisboa).

As *reposições não abatidas nos pagamentos* aumentam € 90 M com destaque para o acréscimo de € 79 M na receita proveniente de reembolsos relativos a transferências de Portugal para o Orçamento da UE⁵.

Receitas não efetivas

Apesar de não integrarem a receita efetiva foram também examinadas, dada a sua materialidade, as receitas provenientes de ativos e de passivos financeiros, os saldos da gerência anterior e as receitas de operações extraorçamentais.

A receita de *ativos financeiros* diminui € 2.646 M (-41,0%) pelo efeito conjugado da redução de € 2.448 M na receita de *outros ativos financeiros*⁶ detidos pelo Fundo de Garantia de Depósitos (FGD) e do acréscimo de € 361 M na receita do Estado por amortizações de *empréstimos a médio e longo prazos*, sobretudo de SFA.

A receita com *passivos financeiros* diminui € 13.524 M (-16,9%) devido à quebra de € 11.550 M (-15,4%) na receita obtida pelo Estado com a emissão de dívida pública, com destaque para o decréscimo de € 6.544 M na receita obtida com subscrições de *títulos de curto prazo* pelos SFA. Há também a redução de € 1.029 M (-34,9%) na receita obtida através das dotações de capital concedidas pelo Estado às EPR (que as contabilizam como passivos financeiros) que, a par dos *empréstimos a médio e longo prazos*, constituem formas de financiamento pelo Estado, como evidencia o quadro seguinte.

¹ O significativo acréscimo de *transferências de capital* da UE para a AD&C que ocorreu em 2016 (€ 1 M em 2015 e € 97 M em 2016) deve-se ao facto de a entidade ter assumido a qualidade de entidade participante no Fundo de Capital e Quase Capital e no Fundo de Dívida e Garantia, na parte correspondente à componente de financiamento suportada pelos programas operacionais do Continente nesses Fundos (*vide* Despacho 13728-E/2015, de 02/09, publicado no Diário da Republica, 2.ª Serie, de 25/11/2015), *vide* Relatório de Gestão 2016 da AD&C.

² O ROE 2016 refere as concessões (páginas 76 e 77). A sua não concretização é confirmada no ROE 2017, página 30.

³ € 90 M da concessão da IP Telecom (operador de telecomunicações e de serviços integrada no grupo IdP), a arrecadar pela IdP e € 40 M da concessão da SILOPOR, a arrecadar pelo Estado.

⁴ Mapa V do OE 2016.

⁵ De acordo com o Projeto de Orçamento Retificativo 8/2015, da UE (Capítulo 14), o recurso da UE baseado no RNB dos Estados-Membros consubstancia um recurso “complementar”, destinado a fornecer as receitas necessárias à cobertura, num exercício determinado, das despesas que excedam a quantia cobrada graças aos recursos próprios tradicionais, aos pagamentos baseados no IVA e a outras receitas. Nos termos do referido Projeto, a taxa a aplicar ao RNB dos Estados-Membros para o exercício orçamental de 2015 foi revista em baixa, dando lugar a reembolsos, que no caso Português ascenderam a € 114 M, entregues por *reposições não abatidas nos pagamentos* já no exercício orçamental de 2016.

⁶ Designadamente, títulos de dívida pública emitidos por países da Área do Euro (Relatório e Contas 2016 do FGD).



Quadro B. 16 – Receita da Administração Central – Financiamento do Estado às EPR

(em milhões de euros)

EPR	Empréstimos MLP		Dotações de Capital		Variação homóloga – Execução			
	2015	2016	2015	2016	Empréstimos MLP		Dotações de Capital	
					Valor	(%)	Valor	(%)
Metro do Porto	549	558	-	-	9	1,5	-	-
Parvalorem	285	334	-	-	48	17,0	-	-
Parups	84	92	-	-	8	9,4	-	-
Parque Escolar	23	a) 84	-	-	62	275,5	-	-
Parpública	-	b) 30	295	b) 260	30	-	-35	-11,8
Transtejo	12	4	1	12	-7	-63,5	11	764,1
Infraestruturas de Portugal	-	-	1.617	950	-	-	-667	-41,3
Metropolitano de Lisboa	-	-	189	358	-	-	169	89,4
Fundo de Resolução	489	0	-	-	-489	-	-	-
Parque Expo, 98	a) 5	0	-	-	-5	-	-	-
Empordef	1	0	-	-	-1	-	-	-
CP - Comboios de Portugal	-	-	683	176	-	-	-508	-74,3
SPMS - Serv. Partilhados do Min. Saúde	-	-	0	20	-	-	20	-
Fundo de Apoio Municipal	-	-	0	a) 93	-	-	93	-
Parparticipadas	-	-	c) 92	d) 16	-	-	-76	-82,2
Hospitais EPE	-	-	49	a) 3	-	-	-46	-93,9
EDIA	-	-	18	a) 27	-	-	10	56,7
Total	1 448	1 101	2 945	1 916	-346	-23,9	-1 029	-34,9

a) Na despesa: Parque Escolar (€ 85 M), Fundo de Apoio Municipal (€ 46 M), EDIA (€ 22 M), Parque Expo 98 (€ 0 M) e Hospitais EPE (€ 0 M).

b) Na despesa, estas operações foram integralmente registadas como dotações de capital (€ 290 M).

c) Na despesa, parte do valor encontra-se registado em empréstimos a médio e longo prazos (€ 40 M).

d) Na despesa, esta operação foi integralmente registada como empréstimos a médio e longo prazos.

Fonte: SIGO/SFA - Os valores correspondem ao reporte da execução orçamental da receita no SIGO não sendo, nos casos assinalados, integralmente coincidentes com a execução orçamental da despesa.

Dos empréstimos a médio e longo prazos (€ 1.101 M) avultam os concedidos à Metro do Porto (€ 558 M), à Parvalorem (€ 334 M), à Parups (€ 92 M) e à Parque Escolar (€ 84 M). Para o decréscimo de € 346 M (-23,9%) nesses empréstimos concorre o efeito base do empréstimo concedido em 2015 ao FdR (€ 489 M) no âmbito do apoio financeiro da medida de resolução aplicada ao BANIF. Nas dotações de capital, avultam as relativas à IdP (€ 950 M), ao Metropolitano de Lisboa (€ 358 M) e à Parpública (€ 260 M). O decréscimo de € 1.029 M (-34,9%) nessas dotações decorre, essencialmente, da redução das dotações de capital da IdP¹ e da CP, em € 667 M e € 508 M, respetivamente. Refira-se, ainda, como forma de financiamento do Estado às EPR, a conversão em capital social dos montantes devidos em 2016 pela amortização de capital (€ 454 M) e juros (€ 107 M) dos créditos do Estado, designadamente: CP (€ 479 M), Transtejo (€ 47 M) e EDIA (€ 35 M).

O acréscimo de € 1.307 M (22,5%) no saldo da gerência anterior resulta, sobretudo, do aumento do saldo da Parcaixa (€ 700 M), do FGD (€ 558 M) e da IdP (€ 267 M) que supera a quebra verificada nos saldos da Caixa Seguros e Saúde (€ 332 M) e do IFAP (€ 127 M).

A receita de operações extraorçamentais reportada no SGR (€ 3.136 M) resulta, praticamente, das reposições abatidas nos pagamentos registadas pelo IGCP (€ 3.112 M) no âmbito da gestão da dívida pública (quando a previsão de instrumentos de dívida pública a pagar é superior ao valor pago origina a devolução do remanescente ao Estado). Por sua vez, a receita de operações extraorçamentais reportada no SIGO (€ 6.792 M) foi apenas registada por 44 dos 356 SFA.

¹ A IdP resulta da incorporação por fusão da EP - Estradas de Portugal (EP) na Rede Ferroviária Nacional - REFER, nos termos do Decreto-Lei 91/2015, de 29/05. Os dados de 2015 incluem a execução orçamental da EP até à fusão.

3.2.6.2. Resultado do Exame

O exame da receita não fiscal é condicionado pela informação dos SFA ser reportada no SIGO por valores mensais acumulados, sem autonomizar as operações nem identificar devidamente o mês a que respeitam os valores contabilizados. Além disso, fica evidente que subsistem por contabilizar operações subjacentes aos fluxos financeiros de muitas entidades quando 97,4% da receita extraorçamental é registado por apenas duas entidades: a AD&C (€ 5.665 M) e o IFAP (€ 951 M) que são intermediárias dos fluxos financeiros recebidos da EU e, em regra, registados como *operações extraorçamentais*.

Ora, omitir a contabilização de operações subjacentes aos fluxos financeiros de cada entidade impede o controlo apropriado dessa movimentação em sede de execução orçamental e respeitar os princípios orçamentais da universalidade e da especificação obriga a aplicar o código de classificação das receitas públicas à totalidade dos fluxos financeiros recebidos por todos os serviços da administração central. Para corrigir essas deficiências o Tribunal recomenda, desde 2009, o registo integral desses fluxos financeiros nos sistemas de contabilização orçamental, classificando em *operações extraorçamentais* a parte não relevada em operações orçamentais¹. Porém, tais deficiências persistem em 2016 nas receitas fiscal (*vide* 3.2.2.2.) e não fiscal (*vide* 3.2.6.2.).

No PCGE 2014, o Tribunal reportou que as inconsistências entre a informação do SIGO e a dos sistemas contabilísticos locais dos SFA se deviam à obrigação de prever as *operações extraorçamentais* para as poder reportar no SIGO. Recomendou, por isso, à DGO que eliminasse os constrangimentos técnicos dos sistemas de informação pois a imposição dessa regra, que não atende à natureza específica das *operações extraorçamentais*, obsta à total relevação no SIGO dos fluxos financeiros movimentados. Porém, na preparação do OE para 2017, a DGO exigiu a inscrição orçamental (na receita e na despesa) das *operações extraorçamentais*² gerando, deste modo, inconsistências com os sistemas contabilísticos locais, tanto atualmente (segundo as regras do POCP e POC sectoriais) como no futuro, visto colidir com o SNC-AP que determina um tratamento diferenciado para estas receitas (despesas) ao não prever as correspondentes contas de previsões (dotações) iniciais e corrigidas.

A DGO alega, já em 2017, que³ “*dada a génese dos sistemas de informação orçamental, o procedimento contabilístico a dispensar às operações extraorçamentais está abrangido pelo processo aplicável às restantes previsões e dotações orçamentais. A criação de condições diferenciadoras implica uma análise cuidada das suas implicações e a definição de procedimentos orçamentais, bem como a redefinição de requisitos para os sistemas de informação*”. Ora, os requisitos dos sistemas de informação não podem obstar ao tratamento diferenciado das *operações extraorçamentais* determinado pelos referenciais contabilísticos (POCP e SNC-AP). Em contraditório, o MF e a DGO referem estar “*em fase de implementação um conjunto de alterações ao SIGO-SFA que visam permitir o reporte das rubricas extraorçamentais, no decurso da execução, sem que seja exigida a existência prévia de previsão / dotação (obrigando a realização de alterações orçamentais), por forma a eliminar os constrangimentos referenciados pelo Tribunal.*”

Reitera-se que a incompleta relevação das operações extraorçamentais limita, objetivamente, o controlo da execução orçamental reportada na CGE visto que a contabilidade orçamental não regista a totalidade dos fluxos financeiros dos organismos da administração central (como deveria) cujo valor permanece, nessa sede, desconhecido e, nessa medida, parcialmente insuscetível de exame.

¹ Recomendações: 11 – PCGE 2009, 43 – PCGE 2010, 46 – PCGE 2011, 42 e 43 – PCGE 2012, 48 e 49 – PCGE 2013, 52 e 53 – PCGE 2014 e 51 e 52 – PCGE 2015.

² Ponto 19 da Circular Série A 1384 da DGO.

³ Contraditório da DGO ao Relatório n.º 3/2017-AEOAC-2.ª Secção – Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central – janeiro a dezembro de 2016, aprovado em 25/05 e disponível em www.tcontas.pt.



3.2.7. Receita por cobrar

3.2.7.1. Objeto do exame

O relatório da CGE refere-se às receitas do Estado por cobrar no final de 2016 (€ 13.770 M) como “*um saldo contabilístico que traduz as dívidas ao Estado (representado pelos serviços integrados) em resultado da execução da receita*”¹. Porém, apenas quatro entidades apresentam saldos de liquidação e a quase totalidade do respetivo valor corresponde aos saldos de liquidação da AT².

3.2.7.2. Resultado do exame

No relatório da CGE 2016 subsiste o tipo de informação reportado pelo Tribunal no PCGE 2015 como inconsistente por não corresponder às “receitas por cobrar” nem traduzir as dívidas ao Estado, pois:

- ◆ A generalidade das entidades administradoras da receita do Estado apenas regista liquidações no SGR com a respetiva cobrança, não evidenciando, por essa razão, saldo de receitas por cobrar. É o caso da DGTF com as contrapartidas devidas por implementação do princípio da onerosidade já liquidadas e não pagas (€ 26,3 M), não dando origem a qualquer registo no SGR.
- ◆ O saldo de liquidação da receita administrada pela AT e registada no SGR (a que se refere a CGE) continua manifestamente subavaliado faltando registar no SGR as liquidações de impostos abolidos ou não informatizados³ e sendo o saldo das liquidações registadas que, no final do ano, se encontravam em execução fiscal (€ 11.740 M) muito inferior ao valor por cobrar em execução fiscal a 31/12/2016 (€ 18.691 M) reportado pela própria AT ao Tribunal (*vide 3.2.3.1.*).
- ◆ A autoliquidação também implica registar liquidação e cobrança com a mesma data-valor (operação a que recorrem IGCP, DGO e, em certos casos a AT, como refere o Relatório da CGE). O RCRE prevê em norma transitória⁴ a intervenção dos serviços cobradores (com funções de caixas do Tesouro, como o IGCP e a AT) na contabilização das receitas até as respetivas entidades administradoras cumprirem as condições do regime para serem reconhecidas como tal. Essa intervenção reflete no SGR: no caso do IGCP, as transferências de outras entidades para receita do Estado e, no caso da AT, as entregas de receita do Estado nos serviços de finanças. Assim, não gera um saldo de receitas por cobrar, pois limita-se ao registo da autoliquidação e da cobrança, na data em que esta ocorre. Ora, apesar do RCRE estar em vigor desde 2001 e do SGR ter sido utilizado por 113 entidades, a intervenção, ao abrigo dessa norma transitória, é ainda significativa tendo o IGCP, nessa qualidade, refletido no SGR cobranças (e, simultaneamente, autoliquidações) no valor de € 3.877 M, bem superior ao registado em 2015 (€ 2.612 M)⁵.

¹ Volume I – Tomo 1 – III.2.1.1.6. Receitas Liquidadas por Cobrar no Final de 2016. O saldo no final do período resulta das dívidas que transitaram do período anterior, acrescidas das liquidações ocorridas no período, abatidas das anulações de liquidação e extinções de créditos equivalentes, bem como da cobrança bruta do período em análise. Trata-se de liquidações emitidas e que ainda não foram objeto de cobrança, anulação ou extinção.

² Relativamente aos outros três serviços apura-se um saldo de liquidação de apenas € 682.

³ Como é exemplo a contribuição especial devida pela valorização de imóveis decorrente da construção da nova Ponte Vasco da Gama, cujo regulamento foi aprovado pelo Decreto-Lei 51/95, de 20/03.

⁴ Nos termos dos art. 6.º e 8.º do Decreto-Lei 301/99.

⁵ O valor registado pela AT é substancialmente menor, ainda que não seja possível isolar essas cobranças, dado que a AT regista as cobranças recebidas nessa qualidade no balcão “0020 – Receita Diversa” conjuntamente com receitas que administra (como cobranças fora do circuito DUC efetuadas pelos serviços locais de finanças, relativas a impostos abolidos ou não informatizados). A receita total registada pela AT no referido balcão ascende, em 2016, a € 278 M.

Em contraditório, a DGO alega que o documento único de cobrança (DUC) “(...) do SGR não visa responder à questão dos saldos por cobrar, que, de facto, apenas tem expressão no caso da AT, em que os registos contabilísticos não decorrem da emissão e pagamento de DUC do SGR.” acrescentando que optou por implementar no SGR “(...) um prazo de cobrança dos DUC de 60 dias, após os quais os mesmos são anulados automaticamente pelo sistema originando registos de "Anulação de liquidação", minorando as situações de DUC pendentes que ficam esquecidos pelos serviços.”

Cada DUC emitido deve ser objeto de registo, em liquidação, no SGR para relevar, em cada momento, o valor já liquidado que se encontra por cobrar. O procedimento implementado, de anulação da liquidação gerada por determinado DUC caso não seja cobrado no prazo de 60 dias, impede a adequada relevação dos montantes liquidados e não cobrados.



CAIXA 2 – ATIVIDADE DOS FUNDOS DE ESTABILIZAÇÃO TRIBUTÁRIO E ADUANEIRO

O Tribunal auditou a atividade, em 2015, do Fundo de Estabilização Tributário (FET) e do Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA)¹, dois fundos autónomos não personalizados e essencialmente destinados a financiar os encargos com suplementos remuneratórios atribuídos a trabalhadores da AT². Tal auditoria concorreu para o Tribunal, no Juízo sobre a CGE desse ano constante do seu Parecer, expressar uma reserva pela omissão de receitas do Estado contabilizadas diretamente pelas entidades às quais o respetivo produto está consignado (FET e FEA incluídos) e uma ênfase pela omissão de disponibilidades dos organismos da administração central nos saldos da contabilidade orçamental, destacando o FET (€ 105 M de saldo com € 1.079 M de disponibilidades).

Para verificar se as deficiências reportadas já se encontravam corrigidas, foi examinada a receita (que inclui o saldo da gerência anterior) e a despesa dos dois Fundos reportada na CGE de 2016 e refletida nos quadros seguintes, bem como as respetivas contas. Foram também examinadas as respostas ao questionário sobre o acolhimento das recomendações.

Quadro B. 17 – Receita e Despesa do FET na CGE de 2016

(em milhares de euros)

Receita	Valor	Despesa	Valor
Impostos Diretos	24 555	Transferências Correntes	71 325
Impostos Indiretos	15 872	Outras Despesas Correntes	930
Taxas, Multas e Outras Penalidades	21 335	Ativos Financeiros	121 325
Rendimentos da Propriedade	3 719		
Transferências Correntes	38 378		
Venda de Bens e Serviços Correntes	9 275		
Saldo da gerência anterior	104 939		
Total	218 073	Total	193 580

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

Quadro B. 18 – Receita e Despesa do FEA na CGE de 2016

(em milhares de euros)

Receita	Valor	Despesa	Valor
Taxas, Multas e Outras Penalidades	3 075	Transferências Correntes	12 130
Rendimentos da Propriedade	185	Outras Despesas Correntes	46
Venda de Bens e Serviços Correntes	1 693		
Saldo da gerência anterior	84 415		
Total	89 368	Total	12 176

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

O exame revelou que, no essencial, essas deficiências subsistem, estando as contas do FET e do FEA (fluxos de caixa) e os pertinentes mapas da CGE de 2016 ainda materialmente afetados por erros, como os quadros e as observações seguintes evidenciam.

¹ Entretanto verificou-se a fusão do FEA no FET, nos termos do Decreto-Lei 113/2017, de 07/09.

² Vide Relatório de Auditoria n.º 04/2017-2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

Quadro B. 19 – Erros nos Fluxos de Caixa do FET

(em milhares de euros)

Fluxos de Caixa (FC)	Registos	Erros	Identificação do Erro
Saldo Orçamental da Gerência Anterior	104 939	23 997	1 - Omissão (CGE e FC)
Saldo Extraorçamental da Gerência Anterior	950 000	950 000	2 - Omissão (CGE) / Especificação (FC)
Receita Orçamental	48 161	48 161	3 - Excesso (CGE e FC)
	64 972	22 076	4 - Especificação (CGE e FC)
Receita Extraorçamental	2 247 720	2 247 720	5 - Excesso (FC)
Despesa Orçamental	193 580	121 325	6 - Excesso (CGE e FC)
Despesa Extraorçamental	2 126 395	2 126 395	7 - Excesso (FC)
Saldo Orçamental para a Gerência Seguinte	24 492	24 164	8 - Excesso (CGE e FC)
Saldo Extraorçamental para a Gerência Seguinte	1 071 325	1 071 325	9 - Omissão (CGE) / Especificação (FC)

Quadro B. 20 – Erros nos Fluxos de Caixa do FEA

(em milhares de euros)

Fluxos de Caixa (FC)	Registos	Erros	Identificação de Erro
Saldo Orçamental da Gerência Anterior	295		
Saldo Extraorçamental da Gerência Anterior	84 120	84 120	10 - Especificação (FC)
Receita Orçamental	4 953	4 953	11 - Especificação (CGE e FC)
	8 096	8 096	12 - Excesso (FC)
Receita Extraorçamental	108 874	108 874	13 - Excesso (FC)
Despesa Orçamental	12 176		
Despesa Extraorçamental	116 970	166 970	14 - Excesso (FC)
Saldo Orçamental para a Gerência Seguinte	1 168		
Saldo Extraorçamental para a Gerência Seguinte	76 024	76 024	15 - Especificação (FC)

- ◆ Só parcialmente foi retificada (e só para o FET) a deficiente e inapropriada contabilização (erros 1, 3, 4, 8 e 11) da parte das receitas do Estado consignadas aos Fundos (uma prática excecional e transitória nos termos da própria lei), bem como das despesas do Estado que estes financiam. Sublinha-se, sobretudo, o indevido registo, como receitas de 2016, de € 24 M recebidos pelo FET em 2015 e de € 24 M não recebidos pelo FET até 31/12/2016.
- ◆ Continua por uniformizar o regime de pessoal, carreiras e estatuto remuneratório (incluindo suplementos) dos trabalhadores da AT.
- ◆ Não foi eliminada a afetação desnecessária dos recursos financeiros do Estado (corrigidos os saldos do FET e do FEA, verifica-se apenas a redução global de € 15 M, para € 1.149 M).
- ◆ Subsiste a inconsistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas por omissão dos equivalentes de caixa (CEDIC) do FET na CGE (erros 2 e 9), da sua incorreta especificação, como saldo extraorçamental, nos fluxos de caixa do FET e do FEA (erros 2, 9, 10 e 15) e da sua indevida inclusão em receita e/ou despesa (erros 5, 6, 7, 12, 13 e 14). Esta deficiência continua patente entre o saldo do FET na CGE (€ 24 M) e as suas disponibilidades (€ 1.072 M).

Em contraditório, a DGO e a AT alegam que, com a entrada em vigor do OE para 2016 (no final do primeiro trimestre desse ano), foram estabelecidas as condições necessárias para regularizar a contabilização das receitas do Estado consignadas ao Fundo.

Ora, como os quadros ilustram e as contas do FET e do FEA até 07/09/2017 (já entregues ao Tribunal devido à fusão do FEA no FET) confirmam, a maior parte dessas receitas continua sem ser registada em transferências do Estado.



Também em contraditório, o MF e a AT alegam que a inconsistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas, por omissão dos equivalentes de caixa (CEDIC), decorre das instruções constantes das Circulares Série A n.º 1379, de 18/12/2015, e n.º 1387, de 03/08/2017.

Sobre esta questão refere-se que a mesma ficará resolvida com a entrada em vigor e plena aplicação do SNC-AP, o que está legalmente previsto para 01/01/2018. A demonstração dos fluxos de caixa passará a evidenciar no saldo, também, os equivalentes de caixa.

3.3. Despesa da administração central

A CGE 2016 apresenta a despesa paga pelos SI e pelos SFA em mapas agregados por classificação orgânica, funcional e económica¹, em mapas que cruzam estas classificações², podendo também abranger outros classificadores³, e em mapas comparativos com a despesa registada no ano anterior⁴. O Relatório da CGE analisa a despesa da administração central no seu conjunto e a execução orçamental por programas.

Nos pontos seguintes examina-se a execução da despesa por classificação económica (face ao orçamento e ao ano anterior) e por programas; o quadro plurianual de programação orçamental; e a fiabilidade e comparabilidade dos valores. A este exame estão subjacentes os princípios orçamentais da LEO, em particular os da unidade e universalidade, da especificação, da anualidade e da transparência.

3.3.1. Despesa por classificação económica

O quadro seguinte evidencia a despesa consolidada da administração central: *i*) a inscrita na CGE (dotação disponível e execução); *ii*) a considerada no presente Parecer (ajustamentos metodológicos em relação aos valores da CGE e execução considerada); e *iii*) a variação face à execução de 2015. As diferenças metodológicas, em relação à CGE, são:

- ◆ Na “despesa efetiva”, sem *ativos e passivos financeiros* (vide a correspondente linha A do quadro seguinte), a CGE consolida (elimina) *transferências (correntes e de capital)* e *juros* classificados como pagos entre entidades da administração central, bem como a *aquisição de bens e serviços* entre entidades do programa Saúde. Eventuais montantes que não tenham correspondência na receita são reclassificados, com uma classificação económica distinta, em “diferenças de consolidação”. Neste Parecer são consolidadas as *transferências*, nos *juros*, apenas os pagos por SFA a entidades da administração central⁵ e, no programa Saúde, apenas as aquisições da ACSS a entidades do SNS. As divergências verificadas com a receita correspondente são mantidas na respetiva classificação económica⁶;
- ◆ Adicionalmente, considerou-se a despesa em certos *ativos financeiros* de médio e longo prazos⁷ e os *passivos financeiros* das Parups, Parvalorem e Parparticipadas relativos a reembolsos de empréstimos da CGD referentes ao BPN (cfr. Caixa BPN).

¹ Mapas II a IV e VII a IX.

² Mapas 19 a 21 e 28 a 30.

³ Designadamente, os mapas 22 e 31.

⁴ Mapas 13 a 18 e 26 a 27.

⁵ A CGE não apresenta informação fiável sobre o pagamento de juros dos serviços integrados a outras entidades da administração central: a despesa dos SI é de € 30 M, quando, só a CGA reportou ao Tribunal ter recebido € 188 M relativos a juros de títulos da dívida pública.

⁶ Sobre o processo de consolidação, cfr. ponto 14.2.

⁷ *Empréstimos a médio e longo prazos, ações e outras participações, unidades de participação e outros ativos financeiros*, dos serviços integrados e de SFA não EPR, exceto os que tenham como beneficiário outra entidade da administração central.



Tribunal de Contas

luis...
R.
A

Quadro B. 21 – Despesa face ao orçamento e evolução face ao ano anterior (2015-2016), por classificação económica

(em milhões de euros)

Classificação Económica	PCGE 2015	CGE 2016			PCGE 2016		Variação 2016/15	
	Execução consolidada (1)	Dotação disponível (2)	Taxa de execução (3)=(4)/(2)	Execução consolidada (4)	Ajustam. Metodologia (5)	Execução consolidada (6)=(4)+(5)	Valor (7)=(6)-(1)	% (8)=(7)/(1)*100
Despesas correntes, exceto a) a c)	57 837	61 300	96,4	59 090	241	59 331	1 493	2,6
01 - Despesas com pessoal, das quais:	15 218	16 250	97,5	15 837	0	15 837	619	4,1
Remunerações certas e permanentes, das quais:	11 028	11 670	97,4	11 365		11 365	337	3,1
Pessoal dos quadros	7 423	7 859	97,2	7 635		7 635	212	2,9
Pessoal contratado a termo	534	622	95,9	597		597	62	11,6
Abonos variáveis ou eventuais	847	939	97,8	919		919	72	8,5
Segurança social, das quais:	3 344	3 641	97,6	3 553		3 553	210	6,3
Contribuições para a segurança social	2 646	2 889	98,0	2 830		2 830	185	7,0
02 - Aquisição de bens e serviços, exceto a)	8 739	9 343	91,4	8 541	206	8 746	7	0,1
03 - Juros e outros encargos, exceto b), dos quais	7 817	8 192	97,3	7 974	34	8 008	191	2,4
Juros da dívida pública	7 433	7 866	98,1	7 715	34	7 750	316	4,3
Outros juros	282	174	73,2	127		127	-155	-54,9
04 - Transferências correntes, exceto c), das quais para:	24 715	25 781	98,1	25 299	31	25 330	616	2,5
Regiões autónomas	0	362	97,9	355		355	354	
Famílias	10 183	10 536	98,3	10 353		10 353	169	1,7
05 – Subsídios	739	719	89,2	641		641	-98	-13,3
06 - Outras Despesas Correntes, das quais:	609	951	80,8	768		768	159	26,1
Estabelecim. de Educação e Ensinos Básico e Secundário	271	420	91,1	383		383	112	41,5
Divergências de consolidação		63		31	-31	0		
Despesas de capital, exceto d) a h)	4 027	4 736	77,0	3 645		3 645	-382	-9,5
07 - Aquisição de Bens de Capital, das quais:	2 764	3 436	73,2	2 515		2 515	-249	-9,0
Infraestruturas de Portugal - PPP	1 297	1 946	86,6	1 686		1 686	389	30,0
Infraestr. de Portugal - construção, requalif. e conservação	164	25	58,7	15		15	-149	-90,9
EDIA	172	45	68,1	31		31	-141	-82,1
Parque Escolar	121	89	39,2	35		35	-86	-71,1
Entidades do Ministério do Ambiente	132	121	44,3	54		54	-78	-59,3
Entidades do Min. da Ciência, Tec. e Ensino Superior	156	196	41,6	81		81	-75	-47,9
08 - Transferências de Capital, exceto d), das quais para:	1 182	1 117	90,2	1 007	29	1 036	-146	-12,3
Regiões autónomas	467	142	100,0	142		142	-325	-69,6
Instituições da UE pagas pelo Fundo de Resolução	0	149	n.a	145		145	145	-
11 - Outras despesas de capital	81	100	93,3	94		94	13	15,8
Divergências de consolidação		82		29	-29	0		
A - Despesa sem ativos nem passivos financeiros	61 864	66 036	95,0	62 735	241	62 976	1 111	1,8
B - Ativos financeiros, excepto e) a h), dos quais:	3 410				912	912	-2 498	-73,2
Capitalização do BANIF	2 255						-2 255	-100,0
Empréstimo de médio e longo prazo à RAM	319						-319	-100,0
Empréstimo de MLP do IAPMEI a empresas privadas	266				388	388	122	46,1
C - Passivos fin Parvalorem, Parups, Parparticipadas	478				384	384	-94	-19,7
D – Ativos e passivos financeiros considerados (A+B+C)	65 752	66 036	95,0	62 735	1 537	64 272	-1 480	-2,3
E - Despesas excluídas	96 117	114 774	76,4	87 681	-1 537	86 144	-9 973	-10,4
a) Consolidação de despesas no programa Saúde	4 383	4 905	100,0	4 906	-207	4 699	316	7,2
b) Consolidação de juros	196	241	75,4	182	-25	157	-40	-20,3
c) Consolidação de transferências correntes	15 776	18 173	97,7	17 757	-9	17 748	1 972	12,5
d) Consolidação de transferências de capital	462	1 576	88,2	1 391		1 391	929	201,3
e) Ativos financeiros de EPR	3 686	2 118	64,4	1 364		1 364	-2 323	-63,0
f) Ativos fin em depósitos, equiv, títulos e em emprést. CP	1 238	1 414	42,3	598		598	-640	-51,7
g) Ativos financeiros em empréstimos de ML prazos	1 482	3 208	52,3	1 678	-590	1 088	-393	-26,6
h) Dotações de capital, participações e outros ativos fin.	2 952	2 680	82,2	2 204	-323	1 881	-1 071	-36,3
i) Passivos Financeiros	65 942	80 459	71,6	57 602	-384	57 218	-8 724	-13,2
TOTAL DA DESPESA	161 869	180 809	83,2	150 416	0	150 416	-11 453	-7,1

Fonte: SIGO - Sistema de Informação para a Gestão Orçamental.

No ponto 3.3.4 identifica-se um conjunto de situações que afetam a correção dos dados apresentados na CGE.

3.3.1.1. Execução face ao orçamento

A despesa consolidada evidenciada na CGE, sem *ativos* nem *passivos financeiros*, cifrou-se em € 62.735 M (vd. linha A, coluna 4, do quadro anterior), o que representou 95,0% da dotação disponível (orçamento final, deduzido de cativos¹).

As taxas de execução, por agrupamento económico, ultrapassaram os 90,0% nas *despesas com pessoal, transferências, aquisição de bens e serviços e juros e outros encargos*. A *aquisição de bens de capital* registou a taxa mais baixa, 73,2%, com € 921 M não utilizados. Para este resultado contribuíram de forma mais significativa a Infraestruturas de Portugal (não utilizou € 317 M, dos quais € 260 M no âmbito das PPP) e os estabelecimentos de ensino superior e respetivos serviços de apoio, incluindo EPR (que, no final do ano dispunham ainda de € 111 M de dotação neste agrupamento de despesa).

3.3.1.2. Execução face ao ano anterior

A despesa consolidada sem *ativos* nem *passivos financeiros*, considerando diferenças de metodologia em relação à CGE, totalizou € 62.976 M, um aumento de € 1.111 M (1,8%) face ao ano anterior, impulsionado pelo verificado nas despesas correntes em € 1.493 M (2,6%) e pela redução das despesas de capital em € 382 M (-9,5%).

Os principais **aumentos de despesa** ocorreram nos seguintes agrupamentos:

Despesas com pessoal – crescimento de € 619 M (4,1%), passando para € 15.837 M, salientando-se o aumento das *remunerações certas e permanentes* (€ 337 M)², e da *segurança social* (€ 210 M, dos quais € 185 M em contribuições). Por ministério registaram-se maiores aumentos na Educação (€ 238 M)³ e na Saúde (€ 206 M, sendo as instituições do SNS responsáveis por € 201 M).

Transferências correntes – subida de € 616 M (2,5%), totalizando € 25.330 M, com destaque para as destinadas às administrações regionais, ao abrigo da repartição de solidariedade, que ascenderam a € 354 M em 2016 (em 2015 foram processadas como *transferências de capital*, no montante de € 352 M) e para as pagas pelo IFAP às *famílias*, que aumentaram € 221 M.

Juros e outros encargos – aumento de € 191 M, totalizando € 8.008 M (cfr. ponto 4.1).

Outras despesas correntes – um crescimento de € 159 M (26,1%), totalizando € 768 M, sendo de assinalar o aumento das processadas pelo Ministério da Educação, em € 120 M, dos quais € 112 M registados na orgânica Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário.

¹ Os cativos, nas dotações de despesa efetiva consolidada, totalizaram € 1.005 M (1,5% do total), com destaque para € 552 M na *aquisição de bens e serviços* e € 223 M nas *outras despesas correntes*.

² Para o que contribuiu a reversão, faseada, da redução remuneratória (Leis 75/2014, de 12/9, e 159-A/2015, de 30/9, art. 2.º).

³ Dos quais € 234 M no Programa Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar, que resultou, em parte, do adiamento, para 2016, de pagamentos relativos a encargos com contribuições para os sistemas de proteção social.



As maiores diminuições **de despesa** verificaram-se nos seguintes agrupamentos:

Aquisição de bens de capital (investimento) – com uma redução de € 249 M (-9,0%), ascendendo a € 2.515 M, com destaque para a quebra das despesas da Infraestruturas de Portugal com construção, requalificação e conservação periódica de vias (€ 149 M, contrabalançados com o aumento da despesa com concessões em € 389 M) e da EDIA (em € 141 M, essencialmente em construções diversas). Assinalam-se também as reduções de despesa registadas pelo conjunto dos serviços dos Ministérios da Educação (€ 88 M), do Ambiente (€ 78 M), da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€ 75 M) e da Saúde (€ 47 M).

Transferências de capital – diminuição de € 146 M (-12,3%), fixando-se nos € 1.036 M, com destaque para as destinadas às administrações regionais, ao abrigo da repartição de solidariedade (€ 352 M em 2015) que, no corrente ano, foram pagas por *transferências correntes* (€ 354 M). Em sentido inverso, salientam-se as transferências, de 2016, do Fundo de Resolução para a União Europeia – Instituições (€ 145 M), relativas às contribuições das instituições financeiras para o Fundo Único de Resolução.

Já quanto aos *ativos financeiros* considerados verificou-se uma redução de € 2.498 M (-73,2%), ascendendo a € 912 M, com destaque para operações que ocorreram em 2015, sem correspondência em 2016, que abrangem a capitalização do Banif (€ 2.255 M) e os *empréstimos de médio e longo prazos* concedidos à Região Autónoma da Madeira (€ 319 M). Em sentido inverso, aumentaram os *empréstimos de médio e longo prazos* concedidos pelo IAPMEI a empresas privadas (€ 122 M).

A despesa em *passivos financeiros* considerados, referente a amortizações pela Parvalorem, Parups e Parparticipadas de empréstimos concedidos pela CGD no âmbito da privatização do BPN, diminuiu € 94 M (-19,7%), ascendendo a € 384 M.

Incluindo o impacto dos *ativos e passivos financeiros* considerados e as diferenças metodológicas, a despesa totalizou € 64.272 M.

3.3.2. Despesa por programas

O quadro seguinte mostra, por programa orçamental¹, a despesa consolidada, excluindo *ativos e passivos financeiros*, paga pelos serviços da administração central e a sua distribuição pelas classificações económicas com maior volume de despesa (parte A). Na linha “C – Despesa consolidada” são excluídos os montantes da linha “B – transferências e juros consolidados entre programas”.

¹ Em 2016, conforme em anos anteriores, a cada ministério correspondeu um programa orçamental, exceto no das Finanças (PO04 e PO05).

Quadro B. 22 – Despesa consolidada da administração central por programa orçamental e agrupamentos de despesa

(em milhões de euros)

Programa orçamental	Despesa paga		01 Despesas com pessoal	02 Aquisição de bens e serviços	03 Juros	04, 05, 08 Transfe- rências e subsídios	06, 07, 11 Outras
	Valor	Estr (%)					
A – Despesa sem ativos e passivos financeiros, transferências, juros dentro do programa ou aquisições da ACSS a entidades do SNS	63 170	100,0	15 837	8 746	8 051	27 158	3 377
PO01 - Órgãos de soberania	3 180	5,0	116	26	0	3 032	6
PO02 - Governação	130	0,2	79	27	0	16	8
PO03 - Representação externa	354	0,6	182	44	0	104	24
PO04 - Finanças	3 533	5,6	551	213	276	2 356	137
PO05 - Gestão da dívida pública	7 381	11,7	0	0	7 380	0	1
PO06 - Defesa	1 952	3,1	1 248	438	0	24	242
PO07 - Segurança interna	1 966	3,1	1 607	221	0	103	36
PO08 - Justiça	1 391	2,2	1 062	269	0	26	34
PO09 - Cultura	411	0,7	144	186	3	58	20
PO10 - Ciência, tecnologia e ensino superior	2 180	3,5	1 301	286	0	491	102
PO11 - Ensino Básico e secundário e administração escolar	6 127	9,7	4 628	107	23	835	534
PO12 - Trabalho, solidariedade e segurança social	19 513	30,9	369	232	1	18 864	47
PO13 - Saúde	9 881	15,6	3 763	5 902	10	63	143
PO14 - Planeamento e infraestruturas	2 909	4,6	335	487	178	119	1 790
PO15 - Economia	497	0,8	117	88	1	258	35
PO16 - Ambiente	598	0,9	141	134	173	84	68
PO17 - Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e Mar	1 116	1,8	171	78	6	715	146
PO18 - Mar	51	0,1	25	9	0	11	5
B – Transferências e juros consolidados entre programas	194				43	151	
C – Despesa da AC consolidada sem ativos ou passivos (A-B)	62 976		15 837	8 746	8 008	27 007	3 377
Estrutura da despesa (%)	100,0		25,1	13,9	12,7	42,9	5,4

Fonte: SIGO - sistema de informação para a gestão orçamental.

Em cada programa destaca-se:

O **PO12 – Trabalho, solidariedade e segurança social** gastou € 19.513 M (30,9% do total), do qual € 18.864 M relativos a *transferências correntes, de capital e subsídios* (€ 9.641 M¹ de pagamentos às famílias, € 8.800 M² à *segurança social* e € 251 M³ a *sociedades e quase sociedades não financeiras*); € 369 M a *despesas com pessoal* (dos quais € 138 M pagos pelo IEF, € 117 M pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa) e € 232 M a *aquisição de bens e serviços* (dos quais € 97 M pagos pelo IEF e € 62 M pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa).

O **PO13 – Saúde** apresentou € 9.881 M de despesa (15,6% do total), com relevo para € 5.902 M na *aquisição de bens e serviços* (dos quais € 5.303 M pagos por entidades do SNS⁴ e € 487 M pela ADSE⁵) e € 3.763 M nas *despesas com pessoal* (dos quais € 3.646 M pagos por entidades do SNS).

¹ Deste montante, € 9.524 M foram pagos pela CGA relativos a pensões e abonos e € 78 M pelo IEF.

² Dos quais € 7.401 M pagos ao abrigo da Lei de bases, € 774 M, relativos ao IVA social e € 478 M relativos às pensões dos bancários, bem como € 145 M pagos pela CGA para pensões e outros abonos da sua responsabilidade processados pela segurança social aos beneficiários finais.

³ Dos quais € 248 M pagos pelo IEF, destinando-se € 223 M a empresas privadas.

⁴ Salientam-se € 1.889 M na aquisição de serviços de saúde, € 1.351 M na aquisição de *produtos vendidos nas farmácias*, € 1.092 M em *produtos químicos e farmacêuticos* e € 366 M em *material de consumo clínico*.

⁵ € 485 M na *aquisição de outros serviços de saúde*.



O **PO05 – Gestão da dívida pública** utilizou € 7.381 M (11,7% do total), do qual € 7.380 M em *juros e outros encargos*.

Os **PO11 – Ensino básico e secundário e administração escolar** e **PO10 – Ciência, tecnologia e ensino superior** gastaram, no seu conjunto, € 8.307 M (13,2% do total), sendo de destacar € 5.929 M em *despesas com pessoal* (dos quais, € 4.531 M na orgânica Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário e € 1.285 M nos estabelecimentos de ensino superior e serviços de apoio, incluindo as universidades fundação); € 1.326 M em *transferências correntes, de capital e subsídios* (dos quais € 327 M pagos a famílias¹, € 321 M à administração local², € 263 M a sociedades e quase sociedades não financeiras privadas³, € 173 M a instituições sem fins lucrativos⁴ e € 159 M à segurança social⁵); € 636 M de outras despesas (€ 433 M e € 77 M nas rubricas residuais de *outras despesas correntes e de capital*, respetivamente⁶ e € 125 M em *aquisição de bens de capital*⁷); e € 394 M em *aquisição de bens e serviços* (dos quais € 271 M pagos pelos estabelecimentos de ensino superior e serviços de apoio, incluindo as universidades fundação, e € 52 M pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares).

Os **PO06 – Defesa**, **PO07 – Segurança interna** e **PO08 – Justiça** utilizaram € 5.309 M no seu conjunto (8,4% da despesa), sendo de salientar as *despesas com pessoal*, a *aquisição de bens e serviços correntes*, e a *aquisição de bens de capital*, que totalizaram € 3.917 M⁸, € 928 M⁹ e € 269 M¹⁰, respetivamente.

Os **PO01 - Órgãos de soberania** **PO02 – Governação** e **PO03 – Representação externa** apresentaram, no seu conjunto, € 3.664 M de despesa (5,8% do total), especialmente com *transferências correntes, de capital e subsídios*, que ascenderam a € 3.152 M (dos quais € 2.518 M para a administração local¹¹, € 496 M para a administração regional¹² e € 87 M para o resto do mundo¹³) e em *despesas com pessoal*, que ascenderam a € 377 M (€ 122 M pagas pela Gestão Administrativa e Financeira do Orçamento do MNE, que inclui as remunerações dos serviços externos do ministério, € 45 M pela Assembleia da República, € 33 M pelo Instituto Camões, € 28 M pelo Instituto Nacional de Estatística e € 23 M pela AICEP).

¹ Os principais pagadores foram a Direção-Geral do Ensino Superior € 131 M, a Fundação para a Ciência e Tecnologia € 102 M e os estabelecimentos de ensino superior e serviços de apoio, incluindo as universidades fundação € 77 M.

² Destacam-se os pagamentos de € 216 M pela orgânica Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário e € 105 M pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares.

³ Deste montante, € 145 M foram pagos pela Direção-Geral de Administração Escolar e € 115 M pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares.

⁴ Inclui € 77 M pagos pela Fundação para a Ciência e Tecnologia e € 49 M pelo Instituto Português do Desporto e da Juventude.

⁵ € 129 M pelo Instituto de Gestão Financeira da Educação e € 30 M pela orgânica Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário.

⁶ Destes montantes € 383 M e € 77 M, respetivamente, foram registados na orgânica Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário, correspondendo a transferências para as contas bancárias das escolas, por conta das quais estas procedem posteriormente a pagamentos a terceiros.

⁷ Destacam-se € 63 M pagos pelos estabelecimentos de ensino superior e serviços de apoio, incluindo as universidades fundação e € 35 M pagos pela Parque Escolar, essencialmente, no âmbito do Programa de modernização do parque escolar.

⁸ Pagos pelos três ramos das Forças Armadas (€ 1.044 M), pela GNR (€ 827 M), pela PSP (€ 705 M) e pela Direção-Geral da Administração da Justiça (€ 480 M), pelo Instituto dos Registos e do Notariado (€ 191 M) e pela Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (€ 184 M).

⁹ Foram responsáveis pelo maior volume de aquisições os três ramos das Forças Armadas (€ 254 M), o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (€ 107 M) e a Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (€ 95 M).

¹⁰ € 187 M pagos pelos três ramos das Forças Armadas.

¹¹ Destacam-se € 1.748 M no âmbito do fundo de equilíbrio financeiro, € 399 M na participação dos municípios no IRS, € 189 M no fundo de financiamento das freguesias e € 163 M no fundo social municipal.

¹² € 354 M a título de repartição de solidariedade e € 142 M do fundo de coesão.

¹³ Dos quais € 72 M em contribuições e quotizações para organizações internacionais.

O **PO04 – Finanças** utilizou € 3.533 M (5,6% do total), dos quais € 2.356 M em *transferências correntes, de capital e subsídios* (destes, para o *resto do mundo/União Europeia/instituições* € 2.035 M¹, para *famílias* € 105 M², para *sociedades financeiras* € 84 M³ e para *sociedades e quase sociedades não financeiras* € 63 M⁴), € 551 M em *despesas com pessoal* (€ 447 M pagos apenas pela Autoridade Tributária e Aduaneira), € 276 M em *juros e outros encargos* (com € 171 M pagos pela Parpública e € 95 M pelas sociedades veículo criadas no âmbito da nacionalização e reprivatização do BPN) e € 213 M em *aquisição de bens e serviços* (mais de metade, € 120 M, pagos pela Autoridade Tributária e Aduaneira).

Os **PO14 – Planeamento e infraestruturas** e **PO15 – Economia** utilizaram € 3.407 M (5,4% do total), dos quais € 1.787 M em *aquisição de bens de capital* (€ 1.758 M pagos pela Infraestruturas de Portugal, destacando-se os *investimentos* de € 1.686 M em PPP na área dos transportes e comunicações e de € 44 M em transportes ferroviários), € 575 M em *aquisição de bens e serviços* (€ 468 M em atividades ou projetos ligados aos transportes⁵) € 452 M em *despesas com pessoal* (dos quais € 114 M pagos pela Infraestruturas de Portugal e € 107 M pela CP), € 377 M em *transferências correntes, de capital e subsídios* (dos quais € 143 M para entidades da administração central⁶, € 92 M a *sociedades e quase sociedades não financeiras*⁷ e € 76 M a *sociedades financeiras*⁸) e € 178 M em *juros e outros encargos* (€ 133 M pagos pela Infraestruturas de Portugal e € 40 M pela CP).

Os **PO16 – Ambiente, PO17 – Agricultura, florestas, desenvolvimento do território e mar** e **PO18 – Mar** gastaram € 1.765 M (2,8% do total), destacando-se as despesas com *transferências correntes, de capital e subsídios*, que ascenderam a € 810 M. Foram transferidos € 388 M para *famílias* (€ 379 M pelo IFAP⁹), € 320 M para *sociedades e quase sociedades não financeiras* (€ 253 M pelo IFAP¹⁰ e € 60 M pelo Fundo Português do Carbono¹¹) e € 61 M para *instituições sem fins lucrativos* (€ 48 M pelo IFAP). As *despesas com pessoal* totalizaram € 337 M (dos quais € 82 M em EPR de transportes e € 48 M nas direções regionais de agricultura e pescas), a *aquisição de bens e serviços* € 221 M (dos quais € 110 M em EPR de transportes), as *outras despesas correntes* € 121 M (dos quais € 101 pagos pelos IFAP) e a *aquisição de bens de capital* a € 94 M (dos quais € 37 M pagos por EPR de transportes e € 31 M pela EDIA).

O **PO09 – Cultura** utilizou € 411 M (0,7% do total), salientando-se a *aquisição de bens e serviços* (€ 186 M, dos quais € 156 M pagos pela RTP) e as *despesas com pessoal* (€ 144 M, dos quais € 73 M pagos pela RTP).

¹ € 1.883 M relativos a recursos próprios comunitários, e € 145 M correspondendo às contribuições das instituições financeiras para o Fundo Único de Resolução.

² Destacam-se € 47 M relativos ao subsídio social de mobilidade e € 24 M pagos pelo Fundo de Garantia Automóvel e o Fundo de Acidentes de Trabalho.

³ € 48 M relativos a bonificações no crédito à habitação e € 30 M pagos pelo Fundo de Acidentes de Trabalho a *companhias de seguros e fundos de pensões*.

⁴ € 43 M pagos a empresas de transportes públicas e privadas.

⁵ € 191 M em transportes ferroviários, € 74 M na conservação da rede ferroviária, € 71 na conservação da rede rodoviária, € 61 M em infraestruturas de transporte e € 40 M em infraestruturas da rede viária.

⁶ Destacam-se as transferências da Autoridade Nacional das Comunicações para o Estado (€ 31 M) e da Autoridade Nacional de Aviação Civil para o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (€ 19 M) e PSP (€ 16 M).

⁷ Dos quais € 65 M pagos pelo IAPMEI.

⁸ Essencialmente pagos pelo Fundo de Contragarantia Mútuo.

⁹ Dos quais € 333 M no Programa de desenvolvimento rural 2014-2020 e € 41 M no âmbito da atividade Produção agrícola (culturas anuais e permanentes, exceto viticultura).

¹⁰ € 196 M no Programa de desenvolvimento rural 2014-2020, € 27 M no PROMAR (Programa operacional da pesca 2007-2013) e € 26 M no âmbito da atividade Produção agrícola (culturas anuais e permanentes, exceto viticultura).

¹¹ Relativos a atividades de Proteção do ambiente e gestão de recursos naturais, ar, água e solos.



Segundo a LEO, um programa orçamental inclui as despesas correspondentes a um conjunto de medidas que concorrem para a concretização de objetivos específicos relativos a políticas públicas, integrando necessariamente um conjunto de indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização.

O Relatório da CGE quanto à execução dos programas (págs. 175 a 266) foca-se especialmente na descrição dos recursos financeiros utilizados, apresentando as despesas por agrupamento de classificação económica e a identificação das classificações económicas com maior peso na despesa¹. Apenas quatro dos 18 programas orçamentais apresentam os resultados obtidos, partindo dos objetivos, indicadores e medidas de política económica², que não foram previamente definidos no Relatório do OE. Quanto aos outros, num informa quanto aos recursos utilizados³, em quatro menciona apenas objetivos ou orientações políticas⁴ e em nove descreve as atividades executadas, sem identificar indicadores de medida ou quantificar o seu cumprimento.

Constata-se que a orçamentação por programas, visando focar a discussão do orçamento e da sua execução nos resultados obtidos com os recursos utilizados, mediante a avaliação do cumprimento de indicadores relevantes, carece ainda de desenvolvimentos significativos.

3.3.3. O quadro plurianual de programação orçamental

A LEO, visando a disciplina das finanças públicas e o cumprimento dos compromissos de coordenação das políticas económicas e orçamentais assumidos com a UE, incorporou o Pacto Orçamental e introduziu o princípio da plurianualidade⁵, abrangendo a aprovação de um quadro plurianual de programação orçamental (QPPO), alinhado com as Grandes Opções do Plano e com o Plano de Estabilidade e Crescimento.

A proposta do QPPO foi apresentada em simultâneo com a primeira proposta de lei do OE após a tomada de posse do Governo⁶, sendo o mesmo aprovado pela Lei 7-C/2016, de 30/3. Porém, dos elementos previstos na LEO, apresenta apenas os limites da despesa da administração central financiada por receitas gerais e, contrariando a LEO (lei de valor reforçado), atribui caráter indicativo aos limites de despesa de 2017 a 2019 e determina que os limites de despesa por programa e área podem ser modificados em virtude de alterações orçamentais⁷.

O QPPO deveria conter também⁸:

- ♦ Uma descrição das políticas previstas a médio prazo com impacto nas finanças das administrações públicas, distribuídas pelas rubricas mais relevantes em termos de despesas e

¹ A informação, mais ou menos detalhada, prestada no âmbito de cada programa, varia, abrangendo, designadamente: identificação das principais despesas, por serviço pagador, principais grupos recebedores ou tipo de despesa (18); despesa por medidas (17); informações quanto às receitas obtidas (4).

² PO02 – Governação; PO09 – Cultura; PO12 – Trabalho, solidariedade e segurança social; PO14 – Planeamento e Infraestruturas.

³ PO01 – Órgãos de soberania.

⁴ PO05 – Gestão da dívida pública, PO06 – Defesa, PO08 - Justiça e PO15 – Economia.

⁵ Cfr. 5.ª, 7.ª e 8.ª revisões, operadas pelas Leis n.º 22/2011, de 20/5, n.º 37/2013, de 14/6, e n.º 41/2014, de 10/7.

⁶ Em cumprimento do art. 12.º-D da LEO.

⁷ Segundo a LEO os limites da despesa são vinculativos para cada programa orçamental no primeiro ano, para cada agrupamento de programas no segundo ano e para o conjunto dos programas nos terceiro e quarto anos seguintes.

⁸ Cfr. art. 12.º-D da LEO.

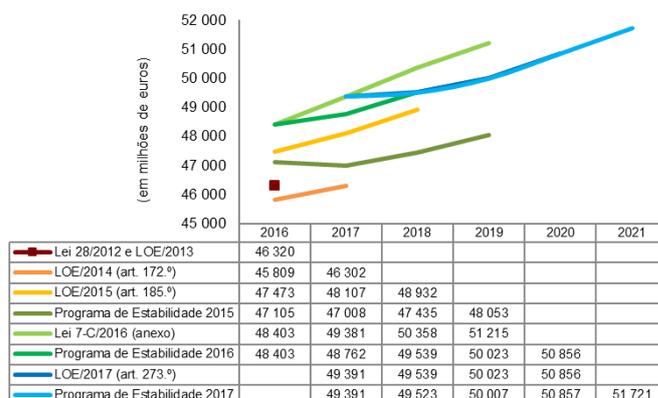
receitas, revelando a forma como é realizado o ajustamento aos objetivos orçamentais a médio prazo em comparação com as projeções baseadas em políticas invariantes;

- ◆ Uma avaliação do modo como, atendendo ao seu impacto direto a longo prazo sobre as finanças das administrações públicas, as políticas previstas poderão afetar a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas;
- ◆ Projeções de receitas gerais e próprias dos organismos da administração central e do subsector da segurança social para os quatro anos seguintes.

Refira-se que parte destes elementos constam do Programa de Estabilidade 2016-2020, apresentado no mês seguinte (abril/2016), que inclui uma previsão para a conta das administrações públicas em percentagem do PIB para aquele horizonte temporal e uma tabela com a projeção da receita e despesa totais com políticas invariantes, bem como análises de sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo.

O QPPO 2016/2019, aprovado na Lei 7-C/2016, reviu os limites de despesa anteriormente aprovados para os anos 2016 a 2018, em violação da parte final do n.º 5 do art. 12.º-D da LEO, conforme se evidencia no gráfico seguinte.

Gráfico B. 2 – Revisões do quadro plurianual de programação orçamental



Fonte: Documentos mencionados na legenda.

A Lei 7-C/2016 alargou os limites de despesa do QPPO que, para o horizonte temporal 2017-2019, foram logo reduzidos no programa de estabilidade 2016-2019, apresentado à UE em abril de 2016¹.

As sucessivas revisões dos limites vinculativos do QPPO (incluindo variações significativas no espaço de um mês), além de contrários à LEO, indiciam fragilidades no processo da sua fixação, que devem ser colmatadas, de forma a assegurar o cumprimento dos objetivos do QPPO, designadamente, de confinar as decisões políticas dos órgãos legislativo e executivo e de se constituir como um indicador fiável da gestão orçamental, tornando-se num efetivo instrumento de disciplina das finanças públicas.

Em contraditório, o Ministro das Finanças e a DGO referem que LEO permite a revisão anual dos valores do QPPO. Ora, as alterações permitidas pela LEO são as que cabem nas margens das vinculações impostas no n.º 5 do art. 12.º-D. A possibilidade de revisão anual dos valores referida pelo Ministro das

¹ Em 2017, repete-se a fórmula, aumentando os limites na revisão do QPPO no âmbito da LOE, de 28/12/2016, para logo de seguida, para os anos 2018 e 2019, os reduzir no Programa de Estabilidade apresentado em abril de 2017.



Tribunal de Contas

luis...
R.
AF
A

Finanças e pela DGO são admitidas pela nova LEO, mas apenas em circunstâncias excecionais (art. 35.º, n.ºs 3 e 6). Só deste modo se assegura a eficácia disciplinadora das finanças públicas, que é o principal propósito do Quadro Plurianual das Despesas Públicas. Porém, este novo regime só é aplicável a partir de setembro de 2018 (n.º 2 do art.º 8.º da Lei 151/2015).

O quadro seguinte mostra os sucessivos valores aprovados para o QPPO do ano 2016, bem como os desvios verificados no OE aprovado e na execução orçamental ajustada¹ face aos limites fixados na Lei 7-C/2016.

Quadro B. 23 – QPPO 2016 – previsão, revisões, execução e desvio

(em milhões de euros)

Despesa coberta por receitas gerais	Limites			OE (dotações de despesa)	Desvio OE	Execução CGE	Execução CGE ajustada	Desvio face à Lei 7-C/2016	
	Lei 28/2012 OE/2013	OE/2014	OE/2015						Lei 7-C/2016
Soberania			4 226	4 571	4 590	-19	4 364	4 540	31
P001 - Órgãos de soberania				3 159	3 178	-19	3 167	3 167	-8
P002 - Governação				110	110		99	99	11
P003 - Representação Externa				285	285		267	267	18
P008 - Justiça				742	742		739	739	3
P009 - Cultura				275	275		91	(b) 267	8
Segurança			3 334	3 335	3 335		3 243	3 243	92
P006 - Defesa				1 722	1 722		1 635	1 635	87
P007 - Segurança Interna				1 613	1 613		1 608	1 608	5
Social			28 338	28 035	28 069	-34	28 725	28 725	-690
P010 - Ciência Tecnologia e Ensino Superior				1 397	1 397		1 415	1 415	-18
P011 - Ensino Básico e Secund. e Admin. Escolar				5 081	5 081		5 510	5 510	-429
P012 - Trabalho, Solidariedade e Seg. Social				13 586	13 620	-34	13 601	13 601	-15
P013 - Saúde				7 971	7 971		8 200	8 200	-229
Económica			11 574	(a) 11 513	(a) 11 613	-100	11 080	11 257	256
P004 - Finanças e Administração Pública				(a) 2 592	(a) 2 642		2 393	2 393	199
P005 - Gestão da Dívida Pública				7 546	7 546		7 379	7 379	167
P014 - Planeamento e Infraestruturas				762	762		614	(c) 777	-15
P015 - Economia				202	252	-50	236	236	-34
P016 - Ambiente				80	80		62	(d) 72	8
P017 - Agricult., Florestas, Desenv. Rural e Mar				295	295		368	(e) 372	-77
P018 - Mar				36	36		28	28	8
Total da Despesa, exceto:	46 320	45 809	47 473	47 454	47 607	-153	47 412	47 766	-312
Dotação provisional				502	502		-	-	502
Dotação Centralizada - Reversão Remuneratória				447	447		-	-	447
Total da Despesa	46 320	45 809	47 473	48 403	48 556	-153	47 412	47 766	637

- a) Não inclui a dotação provisional, nem a dotação centralizada.
b) Inclui € 176 M relativos à entrega da Contribuição para o Audiovisual à Rádio Televisão Portuguesa.
c) Inclui € 163 M relativos à entrega da Contribuição de Serviço Rodoviário à Infraestruturas de Portugal.
d) Inclui € 10 M relativos à consignação do ISP ao Fundo Português do Carbono.
e) Inclui € 5 M relativos à consignação do ISP ao Fundo Florestal Permanente.

Fonte: Para os limites os diplomas legais referidos, para o OE e a execução o SIGO.

¹ Manteve-se o ajustamento efetuado no Quadro 112 do Relatório da CGE, por traduzir melhor a despesa da administração central financiada por receitas gerais: em 2016 alguns SFA (incluindo EPR) foram beneficiários de receitas gerais consignadas, que lhes foram transferidas através de despesa extraorçamental dos serviços integrados, sendo inscritas nos orçamentos privativos como receitas próprias. Na coluna CGE ajustada estes montantes foram acrescidos às despesas financiadas por receitas gerais. Refira-se que o OE 2016 previa que estas verbas fossem inscritas como receitas gerais, no Orçamento dos serviços integrados, e transferidas para os SFA. Cfr. ponto 2.1.2.1 do Relatório n.º 3/2017-AEOAC – “Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central – janeiro a dezembro de 2016”.

Constata-se que a Assembleia da República autorizou no OE 2016 dotações de despesa financiadas por receitas gerais que excedem em € 153 M os limites de despesa fixados no QPPO aprovado na mesma data, evidenciando uma vez mais a incapacidade do QPPO, ainda que revisto, constranger a despesa pública.

O PO04 – Finanças e Administração Pública, inclui a dotação provisional e a nova dotação centralizada, (destinada ao financiamento da reversão remuneratória), utilizadas no reforço das dotações dos restantes programas orçamentais, cuja natureza não se ajusta à sua inclusão num dos atuais Programas Orçamentais, como o Tribunal vem salientando¹. Por esta razão e porque o assunto foi resolvido na nova LEO, foram aquelas dotações destacadas do referido PO04.

Comparando a execução ajustada com o QPPO aprovado na Lei 7-C/2016, verifica-se que os limites impostos não foram cumpridos em oito dos 18 programas (PO01 – Órgãos de soberania, PO10 – Ciência e ensino superior, PO11 – Ensino básico e secundário e administração escolar, PO12 – Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, PO13 – Saúde, PO14 – Planeamento e Infraestruturas, PO15 – Economia e PO17 – Agricultura, Florestas, Desenvolvimento Rural e Mar), embora o total da despesa financiada por receitas gerais tenha ficado abaixo da previsão.

O Ministro das Finanças e a DGO, em contraditório, referem que: “(...) considerando o efeito dos reforços com contrapartida na dotação provisional e na dotação centralizada, todos os Programas apresentaram níveis de despesa inferiores aos limites, com exceção dos Programas P001 – Órgãos de Soberania, P012 – Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e P015 – Economia, o que se ficou a dever ao facto das alterações introduzidas na Assembleia da República ao Orçamento do Estado para 2016, não terem sido vertidas na Lei n.º 7-C/2016”.

O Tribunal tem vindo a assinalar que “dotação provisional”, destinada a despesas imprevisíveis e inadiáveis tem sido utilizada no reforço de dotações suborçamentadas, designadamente *despesas com pessoal* (cfr. ponto 2). Assim, o desempenho de cada programa deve ser aferido exclusivamente face aos limites fixados no QPPO, pois só assim constituirá um indicador fiável da disciplina orçamental.

3.3.4. Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental – Irregularidades

3.3.4.1. Universalidade da despesa

O princípio da universalidade consagrado na LEO² e na CRP determina que a CGE deve abranger todas as despesas dos SI e dos SFA (incluindo EPR), o que não se verificou em 2016, por a Conta não incluir a receita e a despesa de quatro entidades³ (cfr. ponto 3.2.3), nem € 0,8 M de operações da Empordef e do Fundo Português do Carbono⁴. A DGO deve zelar pela inclusão de todas as entidades pertencentes à administração central no Orçamento do Estado e na subsequente execução orçamental. A sua exclusão afeta o rigor da CGE, não estando identificado o montante global em que a despesa está subavaliada.

¹ Pareceres sobre as CGE de 2013, 2014 e 2015.

² Art. 9.º da nova LEO.

³ Sistema de Indemnização aos Investidores, Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores, Fundo de Capital e Quase Capital e Fundo de Dívida e Garantias.

⁴ Sobre estas omissões cfr. ponto 9.1.2.



3.3.4.2. Anualidade da despesa

A LEO estabelece o princípio da anualidade do orçamento, devendo a correspondente execução incluir todos os recebimentos e pagamentos que ocorram durante o ano económico. Em 2016, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão registou € 4 M, em *ativos financeiros* relativos a empréstimos cuja concessão e respetivo pagamento, por via extraorçamental, ocorreu em 2015¹.

A anualidade pressupõe também a liquidação e pagamento dos encargos assumidos durante a vigência do orçamento, sem prejuízo do enquadramento plurianual de programação orçamental. Do incumprimento deste princípio decorrem pagamentos em atraso e práticas que implicam sobrevalorização e subavaliação da despesa paga, como se descreve nos subpontos seguintes.

3.3.4.2.1. Contas a pagar e pagamentos em atraso

A CGE evidencia os “pagamentos efetuados”², o que abrange o pagamento de dívidas de anos anteriores e exclui a despesa por pagar no final do ano. O Relatório da CGE complementa esta informação com quadros que identificam a despesa por pagar de parte dos serviços da administração central³, que, no final de 2016, ascendia a € 370 M (quadros 85 a 87), menos € 48 M do que no final de 2015, dos quais € 22 M nas contas a pagar do SNS. Porém, a fiabilidade e integralidade destes dados não está assegurada (cfr. Ponto 4.3).

Os pagamentos em atraso⁴ da administração central, evidenciados no quadro 81 do Relatório da CGE, ascendem a € 580 M⁵, mais € 95 M do que no ano anterior⁶, destacando-se o aumento de € 93 M nos hospitais EPE. O atraso nos pagamentos tem consequências financeiras para o Estado (juros de mora), económicas e financeiras para os fornecedores do Estado e também custos sociais. Assim, é indispensável assegurar o pagamento das faturas durante o seu período de vencimento, desde que cumpridos os pressupostos legais para o pagamento da despesa.

¹ Na sua resposta, a DGO indica que esta situação se refere a *juros e outros encargos*, porém a Agência para o Desenvolvimento e Coesão confirma tratar-se de *ativos financeiros*.

² Designadamente, nos mapas II a IV, VII a IX, XV a XVII, XX, XXI, XXIII do Volume I, mapas 13 a 21, 26 a 31, 35 a 37, 43 a 44 e 53 a 62 do Volume II da CGE.

³ Estes quadros não incluem dados relativos a SFA/EPR, nem a SFA classificados fora das administrações públicas pelo INE (situação do Instituto Nacional da Propriedade Industrial, que reportou € 0,1 M de contas a pagar e de quatro entidades que não finalizaram o reporte da informação: Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, Fundo de Acidentes de Trabalho e Fundo de Garantia Automóvel).

⁴ Segundo o enquadramento da Lei dos compromissos e pagamentos em atraso, faturas por pagar há mais de 90 dias após ter terminado o seu prazo de pagamento.

⁵ Inclui o subsector da saúde, os hospitais EPE e as entidades públicas reclassificadas, que são apresentadas em linhas distintas no quadro da CGE. Este valor não se confunde com o montante da dívida não financeira apurado pelo TC e que se evidencia no ponto 9 deste Parecer (para o qual se remete), dada a diferente natureza e o universo de entidades abrangidas.

⁶ Informação reportada no SIGO por serviços integrados e SFA, exceto EPR e subsector da saúde, que são compilados pela ACSS e pela DGTF, respetivamente.

3.3.4.2.2. Sobrevalorização da despesa paga

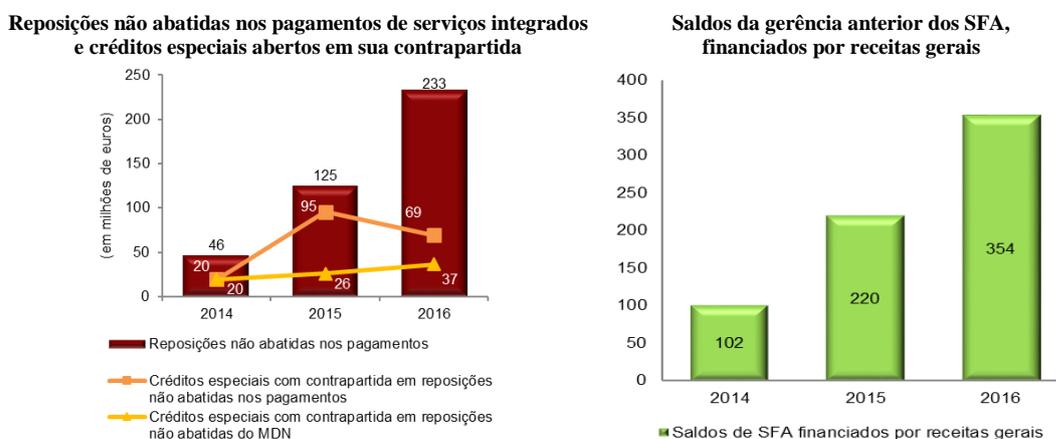
A despesa paga registada na CGE pelos SI abrange, para além dos pagamentos a terceiros, as transferências de verbas para contas bancárias dos próprios organismos¹, para contas de operações específicas do Tesouro² e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira. Em 2016, continuaram a ser efetuadas transferências de verbas para contas de organismos dotados apenas de autonomia administrativa, caso dos três ramos das Forças Armadas e do Estado-Maior General, dos estabelecimentos de ensino básico e secundário e dos serviços externos do MNE, neste caso, justificado pela localização geográfica.

Transferência de verbas, reposições não abatidas nos pagamentos e saldos de gerência

Registaram-se, ainda, transferências de verbas orçamentais para as contas dos organismos para permitir a sua transição para o ano seguinte, através da abertura de créditos especiais³, ou como saldo de gerência em posse do serviço (SFA). Estas verbas constam da CGE como “pagamentos efetuados”, mas não foram utilizadas no ano económico em que foram requisitadas.

Os gráficos seguintes apresentam a evolução das *reposições não abatidas nos pagamentos* dos SI, destacando as que deram origem a créditos especiais, e dos *saldos da gerência anterior* dos SFA, financiados por receitas gerais.

Gráfico B. 3 – Reposições não abatidas nos pagamentos e saldos de gerência anterior



Fonte: DGO: mapas I, 10-A da CGE e SIGO.

As reposições não abatidas nos pagamentos dos SI registadas na CGE 2016 ascenderam a € 233 M, continuando a não distinguir as que resultam de pagamentos orçamentais indevidos ocorridos em anos anteriores, das relativas a reposição de saldos. Daquele montante deram origem à abertura de créditos especiais € 69 M, evidenciando que 29,7% das verbas transferidas em excesso para os serviços (e

¹ Incluindo as suas contas no Tesouro com essa natureza, designadamente para constituição e reforço dos fundos de maneiio.

² Caso das verbas orçamentais afetas à gestão da dívida pública, geridas pelo IGCP (€ 66 M em 2016) e de verbas inscritas no Cap. 60 – “Despesas excepcionais” do MF, geridas pela DGTF (€ 48 M, utilizados até 15/02/2017). Estas verbas só dão origem a pagamentos a terceiros no(s) ano(s) seguintes.

³ As verbas são contabilizadas na receita do ano seguinte como *reposições não abatidas nos pagamentos* e permitem o correspondente aumento das dotações de despesa.



registadas na CGE como “pagamentos efetuados”) visava reforçar as dotações orçamentais do ano seguinte.

Em contraditório, a DGO informa que “(...) alterou o classificador económico da receita para 2017 quanto ao Capítulo 15 – Reposições não abatidas nos pagamentos, prevendo sub-artigos próprios para receitas consignadas de saldos de Escolas, para receitas gerais de saldos de Escolas, para receitas gerais entregues por SFA's e para receitas gerais de saldos de dotações da LPM”, matéria que continuará a ser acompanhada pelo Tribunal.

No ano em apreço as reposições não abatidas nos pagamentos permitiram essencialmente reforçar a dotação de despesa das orgânicas do MDN (em € 37 M) e dos Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário (em € 32 M).

Os saldos da gerência anterior dos SFA, financiados por receitas gerais, que em 2016 ascenderam a € 354 M, correspondem a verbas que, em anos anteriores foram transferidas dos SI para os SFA, sem que tenham sido utilizadas, quando os decretos de execução orçamental estipulam que as verbas requisitadas devem ser justificadas “com base na previsão de pagamentos para o próprio mês”¹.

Até 31/08/2017, a receita de reposições não abatidas nos pagamentos dos SI ascendeu a € 204 M e a de saldos da gerência anterior de SFA financiados por receitas gerais a € 224 M², montantes que respeitarão essencialmente a verbas pagas em 2016, correspondendo a uma sobrevalorização da despesa.

Contabilizar verbas orçamentais não utilizadas como “pagamentos efetuados” conduz à sobrevalorização da despesa dos SI e da receita orçamental do ano seguinte, através de reposições não abatidas nos pagamentos ou do acréscimo nos saldos de gerência dos SFA e constitui uma violação dos princípios da anualidade e da transparência.

3.3.4.3. Especificação da despesa

A despesa da administração central classificada em rubricas residuais (06 – Outras despesas correntes e 11 – Outras despesas de capital), em 2016, totalizou € 862 M (0,6% do total da despesa), mais de metade (€ 490 M) foi registada por serviços do Ministério da Educação (correspondendo a 7,6% da despesa do Ministério), € 111 M pelo Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural (7,7%), e € 75 M pelo Ministério das Finanças (0,1%). Os valores mais elevados foram registados nas orgânicas Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário (€ 460 M correspondendo a 8,7% das respetivas despesas), IFAP (€ 104 M, 12,6%), Despesas Excepcionais (€ 47 M, 1,4%) e Parque Escolar (€ 28 M, 11,7%), o que indicia um insuficiente cumprimento do princípio da especificação³, devendo ser utilizada a classificação económica adequada à natureza de cada despesa.

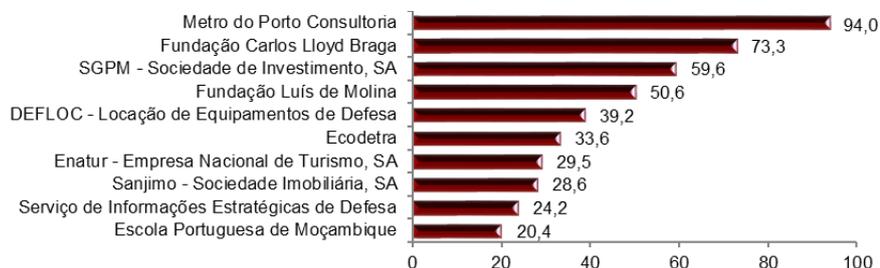
No gráfico seguinte identificam-se os 10 serviços com mais de 20% da despesa classificada nas rubricas residuais *outras despesas correntes* e/ou *de capital*.

¹ Cfr. n.º 4 do art. 13.º do Decreto-Lei de execução orçamental.

² Cfr. Síntese da Execução Orçamental – julho/2016 e Sistema de Informação para a Gestão Orçamental.

³ Art. 17.º da nova LEO.

Gráfico B. 4 – Serviços/ orgânicas com o peso das outras despesas correntes e de capital na despesa total superior a 20%



Fonte: SIGO.

A DGO, em contraditório, refere ter emitido orientações e prestado esclarecimentos aos serviços, procurando minimizar a utilização de rubricas de classificação económica residuais.

No âmbito da análise da correção da despesa nas áreas da dívida pública e dos apoios financeiros foram detetados erros na especificação económica de despesas, que se resumem no quadro seguinte.

Quadro B. 24 – Erros detetados na especificação da classificação económica

(em milhões de euros)

Classificação económica		Montante	Fundamentação
Utilizada	Corrigida		
03 – Juros e outros encargos (03.03/06)	03 – Juros e outros encargos (03.01/02/03/05)	137	Várias situações de reclassificação de despesa ao nível do subagrupamento, com destaque para € 108 M de juros classificados pelo Metropolitano de Lisboa como 03.05 – outros juros, quando deveria ser 03.01 – juros da dívida pública (cfr. Ponto 4.1.2)
04 – Transferências correntes	05 – Subsídios	78	Pagamento de indemnizações compensatórias pela Gestão Administrativa e Financeira da Cultura (€ 15 M à OPART e € 4 M ao TNSJ), pelo IMT (€ 2 M à CP e €50 M à Infraestruturas de Portugal) e pela Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente (€ 3 M à Metro do Porto, € 2 M ao Metropolitano de Lisboa, € 1 M à Soflusa e € 1 M à Transtejo) (1)
	09 – Ativos financeiros	76	€ 43 M em execução de garantias (cfr. Ponto 4.2) e € 32 M relativos a novas aplicações em depósitos a prazo, pelo Fundo de Contragarantia Mútuo (cfr Ponto 9.1.2.3)
05 – Subsídios (05.01.01/07)	05 – Subsídios (05.03.03)	2	Pagamento de subsídios a EPR classificados na 05.01.01 - sociedades e quase sociedades não financeiras/ públicas, que deveriam ser classificadas como 05.03.03 – administração central/ serviços e fundos autónomos (cfr. Ponto 6)
06 – Outras despesas correntes	04 – Transferências correntes	10	Pagamento pela Secretaria-Geral do MDN à CP, correspondendo a 2/3 da dedução concedida ao preço dos bilhetes dos militares (cfr. Ponto 6)
	05 – Subsídios	2	Abrange subsídios à exploração pagos pela Secretaria-Geral do MDN à IDD – Indústrias de Defesa Nacional e apoios pagos pelo IEFP a diversas empresas públicas, algumas das quais reclassificadas (cfr. Ponto 6)
09 – Ativos financeiros	04 – Transferências correntes	5	Dotação do Fundo de Inovação, Tecnologia e Economia Circular pelo IAPMEI (cfr. Ponto 9.1.2.3)
	08 – Transferências de capital	18	Transferências para países terceiros e organizações internacionais que não configuram ativos financeiros (cfr. Ponto 9.1.1.2))
10 – Passivos financeiros (10.03/05/06/07)	02 – Aquisição de bens e serviços	3	Pagamento de dívida a fornecedores da SPMS (cfr Ponto 4.1.2)
	10 – Passivos financeiros (10.03/05/06)	289	Abrange várias situações de reclassificação de despesa ao nível do subagrupamento, com destaque para € 136 M pagos pelo Fundo de Resolução pela classificação 10.07 – outros passivos financeiros, que se referem a um empréstimo, devendo ser registados na 10.06 – empréstimos a médio e longo prazos (cfr. Ponto 4.1.2)
	12 – Operações extraorçamentais	1	Devolução de uma caução pela Parups (cfr. Ponto 4.1.2)
11 – Outras despesas de capital	09 – Ativos financeiros	3	Entrega ao Estado, pelo Fundo de Contragarantia Mútuo, de recuperações de créditos garantidos (cfr. Ponto 4.2)
Outras correções		2	Outros erros identificados nos pontos 4.1.1.2, 4.1.2, 6 e 9.1.2.3)
Total		624	

(1) O classificador económico da despesa estabelece que devem ser registados como subsídios "(...) os fluxos financeiros não reembolsáveis do Estado para as empresas públicas (equiparadas ou participadas) e empresas privadas, destinadas ao seu equilíbrio financeiro e à garantia, relativamente ao produto da sua atividade, de níveis de preços inferiores aos respetivos custos de produção". A título de exemplo, o classificador refere explicitamente os "(...) apoios financeiros à exploração de empresas de transporte, tarifas e subvenção de equilíbrio, as compensações financeiras no âmbito do apoio do Estado a serviços de transporte de natureza social (...)".

Fonte: DGTC.



O Ministro das Finanças, em contraditório, informa que o procedimento relativo às transferências para países terceiros e organizações internacionais “(...) foi já alterado, no âmbito do OE/2017”.

A maioria dos erros detetados continua a ocorrer em operações registadas por EPR ou operações atípicas às atividades dos serviços, que apontam para a necessidade de um maior acompanhamento deste conjunto de entidades e também das operações não usuais, especialmente se atingirem valores materialmente relevantes.

3.3.4.4. Comparabilidade da despesa ao longo do tempo

Nos últimos anos, três fatores têm dificultado a comparabilidade da despesa com prejuízo para a análise da sua evolução: *i*) instabilidade no perímetro dos serviços abrangidos pela Conta (foi especialmente relevante em 2015), *ii*) alteração dos critérios contabilísticos e *iii*) valores provisórios de execução orçamental. Em 2016, a reestruturação orgânica, resultante do XXI Governo Constitucional veio também dificultar a comparação entre ministérios e programas.

Em matéria de critérios contabilísticos destacam-se as verbas transferidas para as regiões autónomas a título de repartição de solidariedade, registadas, em 2015, como *transferências de capital* e, em 2016, como *transferências correntes*.

Mantém-se a inconsistência assinalada desde o PCGE 2014 quanto ao pagamento de indemnizações compensatórias por conta do programa orçamental/ministério onde a entidade recebedora está integrada, enquanto as indemnizações para entidades não reclassificadas nas administrações públicas continuam a ser asseguradas pelo PO04 – Finanças, embora se refiram a transportes e comunicações, das áreas do PO16 – Ambiente, a infraestruturas, do PO14 – Planeamento e Infraestruturas, ou atividades culturais, do PO09 – Cultura. Note-se, também, que as indemnizações pagas a EPR são classificadas como *transferências correntes* e as pagas a entidades fora do perímetro das administrações públicas são pagas como *subsídios*¹, não se encontrando fundamento legal para esta dualidade de critérios.

A CGE 2016 apresenta os mapas com a comparação da despesa dos SI por ministério e capítulo, face ao ano anterior². A fiabilidade destes mapas, depende da correta afetação da despesa de 2015, tendo em conta as reestruturações orgânicas ocorridas. O quadro seguinte apresenta as incorreções identificadas.

¹ Numa perspetiva de despesa consolidada da administração central, apenas se consideram as despesas pagas para fora do perímetro, classificadas como subsídios.

² Mapas “15 – Despesas sem receita consignada, nos serviços integrados, comparadas com as do ano económico anterior” e “17 – Despesas com receita consignada, nos serviços integrados, comparadas com as do ano económico anterior”, do Tomo 1 do Volume II.

Quadro B. 25 – Erros na reclassificação da despesa de 2015, para efeitos da sua comparação com a despesa de 2016

Mapa do Volume II	Sigla do Ministério/Cap.		Valor a corrigir (€)	Fundamentação
	A somar	A diminuir		
Mapa 15	MPI / Serviços das Áreas das Infraestruturas	EGE / Administração Local	623 015	Transferências do OE para as Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto, que integram a administração local. Dada a missão destas entidades, a área governativa adequada é a do Ministério do Planeamento e Infraestruturas. Adicionalmente, a reafetação efetuada pela DGO não manteve a separação entre despesas de funcionamento e projetos (€ 91.106 estavam afetos a projetos em 2015).
	MPI / Projetos		91 106	
	MCES / Estabelecimentos de Ensino Superior e Serviços de Apoio	MNE / Cooperação, Língua e Relações Externas	2 673 851	Despesas do Instituto de Investigação Científica e Tropical, serviço extinto por fusão sendo as suas atribuições integradas na Universidade de Lisboa (exceto as relativas ao arquivo histórico ultramarino, afetas à Direção-Geral do Livro, Arquivos e Bibliotecas).
	MPI / Serviços da Área das Infraestruturas	MA / Serviços Gerais de Apoio, Estudo, Coordenação e Controlo	37 791 241	Despesas com indemnizações compensatórias pagas, em 2015, pela Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Economia à CP e à REFER (entretanto integrada na Infraestruturas de Portugal). Em 2016 estas entidades foram integradas no Ministério do Planeamento e Infraestruturas e as respetivas indemnizações compensatórias asseguradas pelo IMT.

Fonte: CGE 2016, SIGO e leis orgânicas dos serviços.

Os erros identificados no quadro anterior, uma vez que existe uma ligação direta entre programa orçamental e ministério, afetam também a fiabilidade do Quadro 111 – Evolução da despesa consolidada da Administração Central do Relatório da CGE, que compara a execução de cada programa orçamental com a registada no ano anterior. A reafetação de serviços entre programas obriga também a rever as despesas (designadamente transferências) que devem ser consolidadas dentro de cada programa. Assim, os dados de 2015 daquele quadro apresentam as seguintes incorreções:

Quadro B. 26 – Incorreções na despesa por Programa de 2015, para efeitos da sua comparação com a despesa de 2016

(em milhões de euros)

Programa Orçamental (2016)	Despesas de 2015 (CGE)	Correções	Fundamento ⁽¹⁾
PO01 – Órgãos de soberania	3 138	-9	€ -8 M de transferências entre entidades do Programa, não identificadas pela DGO; € -1 M, relativo às transferências do OE para as Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto, afetas (e consolidadas no PO14, que comporta a execução do orçamento privativo destes SFA).
PO02 – Governação	133	-1	€ -1 M de transferências entre entidades do Programa, não identificadas pela DGO.
PO03 – Representação externa	382	-4	€ -3 M relativos ao Instituto de Investigação Científica e Tropical (extinto por fusão sendo as suas atribuições essencialmente integradas na Universidade de Lisboa que, em 2016, pertence ao PO10) ⁽²⁾ ; € -1 M de transferências entre entidades do Programa, não identificadas pela DGO.
PO04 – Finanças	3 303	52	A DGO consolidou no PO04 – Finanças transferências e juros pagos por entidades do PO05 – Gestão da Dívida Pública: € 48 M de juros pagos pelos Encargos da Dívida; € 4 M de transferências correntes pagas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública.
PO10 – Ciência, tecnologia e ensino superior	2 214	6	€ 3 M relativos ao Instituto de Investigação Científica e Tropical ⁽³⁾ ; € 3 M relativos a transferências para o Laboratório Internacional de Nanotecnologia incorretamente consolidadas no âmbito deste Programa (esta entidade, em 2016, pertence ao PO15 – Economia).
PO16 – Ambiente	741	-38	€ -38 M relativos a indemnizações compensatórias pagas em 2015 pela Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Economia à REFER (agora Infraestruturas de Portugal) e à CP que, em 2016 passaram a ser pagas pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, integrado no PO14 – Planeamento e infraestruturas.

(1) Parte das divergências são relativas a transferências entre entidades do mesmo programa orçamental que não foram consolidadas pela DGO. O detalhe relativo a estes montantes consta do ponto 3.3.2 do PCGE 2016.

(2) A despesa registada no orçamento privativo desta entidade foram consideradas no PO10 e não foram consolidadas (eliminadas) as transferências das entidades consideradas no PO03 tendo o instituto por beneficiário.

(3) Inclui a despesa registada no orçamento privativo desta entidade e exclui as transferências de que foi beneficiário, efetuadas por outras entidades do PO10.

Fonte: CGE 2016, SIGO.



3.3.4.5. Observações ao conteúdo de alguns mapas e quadros da CGE

A CGE 2016, no mapa XV – Despesas correspondentes a programas da administração central, apresenta a despesa de cada programa (não consolidada) e o “total geral consolidado”, o qual exclui apenas as transferências para entidades da administração central, quando deveria excluir todas as operações materialmente relevantes que ocorreram entre os serviços do universo abrangido¹. O mesmo ocorre nos mapas XVI – Repartição regionalizada dos programas e medidas e “Elementos informativos sobre os programas orçamentais”².

Os quadros 110 e 111 do Relatório da CGE apresentam, também, a despesa consolidada por programa³, na qual não se incluem ativos e passivos financeiros, nem juros e transferências para outros serviços da administração central inscritos no mesmo programa, nem pagamentos efetuados por entidades do programa saúde a outras entidades do mesmo programa, num conjunto pré-estabelecido de classificações de despesa⁴. O mesmo sucede no quadro 46 que apresenta a evolução da despesa consolidada por classificação económica.

Relativamente à despesa de 2016 evidenciada nestes mapas, foram identificadas no SIGO algumas transferências entre entidades do mesmo programa orçamental que não foram consolidadas pela DGO⁵, conforme se apresenta no quadro seguinte (Quadros 110 e 111 do Relatório):

Quadro B. 27 – Transferências para entidades do mesmo programa que não foram consolidadas

(em milhões de euros)

Programa Orçamental	Despesas de 2016 (CGE)	Correções	Fundamento
PO01 – Órgãos de soberania	3 192	-12	transferências do Orçamento do Estado para a Assembleia da República € 5 M; para a Presidência da República € 6 M; para o Tribunal Constitucional € 1 M
PO02 – Governação	131	-1	€ -1 M de transferências entre entidades da Gestão Administrativa e Financeira da PCM
PO03 – Representação externa	355	-2	€ -2 M de transferências entre entidades da Gestão Administrativa e Financeira do Orçamento do MNE

Fonte: CGE 2016, SIGO.

Esta situação afeta os quadros subsequentes do Relatório da CGE, nos quais se evidencia a despesa de cada programa orçamental, com destaque para os quadros 119, 122 e 127, que apresentam a despesa destes programas por classificação económica.

A DGO, em contraditório, refere que quando a “(...) informação não está adequadamente identificada, esses fluxos não são considerados na consolidação intra-programa orçamental, o que justifica as diferenças apuradas pelo Tribunal”.

¹ Caso dos empréstimos concedidos a SFA que ascendem a € 2.000 M.

² Apresentado no final do Volume II, tomo 1.

³ O quadro 110 apresenta o orçamento e a execução de 2016, por programa, e o quadro 111 a evolução da despesa por programa face ao ano anterior.

⁴ Aquisição de bens: 02.01.09 – produtos químicos e farmacêuticos, 02.01.10 produtos vendidos nas farmácias e 02.01.11 – material de consumo clínico; aquisição de serviços; 02.02.20 – outros trabalhos especializados, 02.02.22 – serviços de saúde, 02.02.23 – outros serviços de saúde e 02.02.25 – outros serviços.

⁵ A DGO utiliza uma base de dados auxiliar para identificar as entidades pagadoras e beneficiárias de transferências. Nessa base de dados os beneficiários destas verbas não estavam identificados.

Os mapas 53 a 62¹, incluídos num ponto com a designação “Desenvolvimento e elementos informativos do mapa XVI”, abrangem apenas a despesa incluída em projetos, sem relação direta com os valores daquele mapa. Esta despesa com projetos exclui apenas a transferência de fundos que os SFA solicitaram ao OE, mas mantém as transferências inscritas na despesa de SI destinadas a SFA ou a outros SI (€ 5 M), todas as transferências de SFA (€ 110 M), bem como os passivos financeiros (€ 492 M). Esta mesma informação é sintetizada no quadro 113 do Relatório da CGE. Estes mapas não incluem € 12 M de despesa em projetos, conforme se resume no quadro seguinte.

Quadro B. 28 – Despesa em projetos que não foi incluída nos mapas 53 a 62 da CGE

(em euros)

Entidade	Programa Orçamental				Total
	001	010	013	014	
Centro Hospitalar do Porto			4 991 883		4 991 883
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve				1 957 708	1 957 708
Hospital do Espírito Santo, de Évora			987 716		987 716
Instituto Politécnico de Setúbal		9 267			9 267
Instituto Português de Oncologia – Lisboa			3 518 434		3 518 434
Instituto Português de Oncologia – Porto			44 077		44 077
Presidência da República	573 696				573 696
Total	573 696	9 267	9 542 110	1 957 708	12 082 781

Fonte: CGE/2016; SIGO

¹ Cfr. Volume II, tomo 1 da CGE/2015.



3.4. Consolidação da administração central

3.4.1. Consolidação

A CGE de 2016, no Mapa XXIII, excluindo ativos e passivos financeiros¹, evidencia como valores consolidados os seguintes:

– Receita.....	€ 56.356 M
– Despesa	€ 62.735 M
– Saldo global.....	€ – 6.379 M

Porém, o Tribunal apura outros valores, apresentados no quadro infra, por:

- Considerar na consolidação, pelas razões constantes no ponto 14.2., valores inferiores para os juros e para a aquisição de serviços de saúde, do que resultou um valor superior para a receita e para a despesa, sem alterar o saldo global;
- À semelhança de anos anteriores, se excluam as operações classificadas como passivos financeiros² e se considerarem as classificadas como ativos financeiros de médio e longo prazo. Na realidade, não é correto considerar que todas as receitas e todas as despesas classificadas, segundo o classificador económico da receita e da despesa pública³, como ativos financeiros, são insuscetíveis de alterar definitivamente o património financeiro líquido do Estado. É o caso de receitas e despesas relativas a operações financeiras de médio e longo prazo. Considerar tais receitas e despesas confere maior rigor e transparência aos documentos de prestação de contas referentes à execução orçamental. Esta diferença metodológica reflete-se significativamente no montante global das receitas, das despesas e do saldo (negativo), neste caso maiores do que os evidenciados na CGE.

Quadro B. 29 – Receitas, despesas e saldo global da AC (2016)

(milhões de euros)

	Excluindo todos os ativos e passivos financeiros (1)	Com ativos e passivos financeiros considerados (2)
Receita	56 596	57 140
Despesa	62 976	64 272
Saldo global	-6 379	-7 132

(1) Consolidadas as transferências, os juros pagos por SFA a entidades da administração central e a aquisição de serviços de saúde pela ACSS – cfr. Parte A do Quadro 1 do ponto 14.1 e ponto 14.2.

(2) Inclui despesas de ativos e passivos financeiros considerados – cfr. Parte B do Quadro 1 do ponto 14.1.

¹ Visto a DGO, com base numa interpretação estritamente literal do art. 9.º, n.ºs 2, 3, e 4 da LEO, excluir toda a receita e toda a despesa classificada como ativos e passivos financeiros.

² Exceto as da Parvalorem, Parups e Parparticipadas, pelas razões constantes do ponto 3.3.

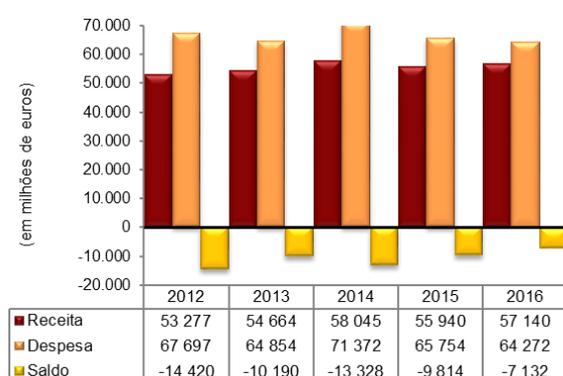
³ Aprovado pelo Decreto-Lei 26/2002, de 14/2.

Os montantes em causa foram apurados na ótica da contabilidade pública, por aplicação dos critérios referidos e objeto de consolidação, nos termos descritos nos pontos 14.1 e 14.2, para os quais se remete e que inserem as respostas do Ministro das Finanças e da DGO, em contraditório, quanto aos *ativos financeiros* e à consolidação.

3.4.2. Evolução

Os gráficos e quadros seguintes mostram a evolução das receitas, despesas e do saldo global (apurado na ótica da contabilidade pública, incluindo *ativos* e *passivos financeiros* a considerar), da conta consolidada da administração central, para o período 2012-2016.

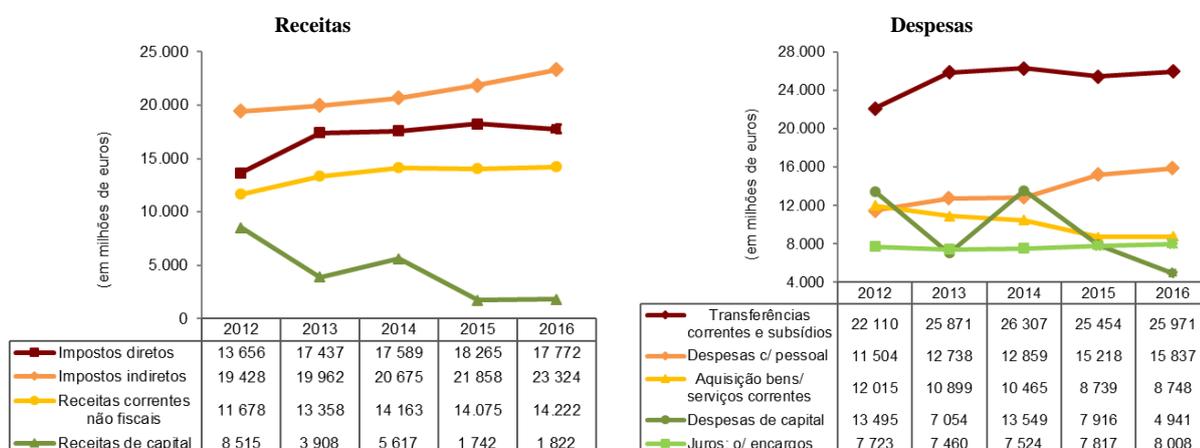
Gráfico B. 5 – Evolução das receitas, despesas e saldo da administração central (2012-2016)



Fontes: Conta Geral do Estado 2012-2016.

Entre 2012 e 2016, assistiu-se ao aumento das receitas e à diminuição das despesas (incluindo *ativos* e *passivos financeiros* a considerar). A evolução dos principais agregados da receita e da despesa consta dos gráficos seguintes.

Gráfico B. 6 – Evolução dos principais agregados da receita e da despesa da administração central (2012-2016)



Fontes: Conta Geral do Estado de 2012 a 2016, SGR, SIGO e Parecer sobre a CGE do ano respetivo (cfr. Quadro D.1 do ponto 14).



A carga fiscal voltou a aumentar, atingindo € 41.096 M (71,9% do total), mais 24,2% do que em 2012 (quando representava 62,1%), mantendo-se como o principal fator de crescimento das receitas. As receitas correntes não fiscais também atingem o valor máximo do período (€ 14.222 M, 24,9% do total), mais 21,8% do que em 2012 (quando equivaliam a 21,9%). A recuperação das receitas de capital (€ 1.822 M, 3,2% do total) face a 2015 (quando atingiram o valor mínimo do período) não evita a redução de 78,6% desde 2012 (quando valiam 16,0%) com a quebra de receitas extraordinárias¹ e das amortizações de capital contingente (CoCos) recebidas em 2014².

Ao nível da despesa, entre 2012 e 2016, verifica-se um crescimento: de 27% nas despesas com pessoal (também devido ao efeito da entrada no perímetro orçamental de novas EPR, em particular em 2015 dos hospitais empresarializados); de 15% nas transferências correntes e subsídios; e de 4% nos juros e outros encargos. Pelo contrário, as despesas com aquisições de bens e serviços registaram um decréscimo de 37%³ e as despesas de capital reduziram-se em 173%, sobretudo devido às variações nas despesas de ativos financeiros considerados⁴.

As razões explicativas para as variações registadas entre 2015 e 2016 encontram-se nos pontos 3.2 e 3.3, para os quais se remete. A comparabilidade da receita e da despesa é influenciada por alterações nos procedimentos de contabilização e por alterações de universo, designadamente pela integração de EPR, mais significativa em 2015.

¹ Nomeadamente as privatizações da EDP, REN e BPN (€ 2.208 M), Fundo de Pensões do Sector Bancário (€ 2.687 M) e contrato de concessão da ANA - Aeroportos de Portugal, SA (€ 800 M).

² No montante de € 3.295 M realizadas pelo BCP (€ 2.250 M), BPI (€ 920 M) e BANIF (€ 125 M).

³ As verbas da ACSS de aquisição de bens e serviços passaram a consolidar com as receitas dos hospitais empresarializados, diminuindo a despesa da administração central com aquela classificação económica.

⁴ Por exemplo: em 2014, € 3.900 M do empréstimo ao Fundo de Resolução no âmbito do BES e € 2.283 M do empréstimo à CP; em 2015, € 2.255 M da resolução do Banif. A capitalização da CGD, inicialmente prevista para 2016, foi adiada para o ano seguinte (€ 3.000 M).

4. DÍVIDA PÚBLICA

4.1. Dívida Financeira

Neste ponto procede-se à análise da composição e evolução da dívida pública em 2016 (em valor nominal no que toca a empréstimos, títulos e locações financeiras e ao justo valor para os derivados financeiros) e dos fluxos de receita e despesa que lhes estão associados. Esta análise é feita por tipo de instrumento e por entidade gestora de dívida, no caso das que integram o subsector dos SFA. São, ainda, analisados os mapas da CGE mais relevantes em matéria de dívida pública e apura-se o *stock* da dívida pública direta consolidada do Estado. Por último, apresenta-se a dívida notificada no contexto do PDE (dívida de Maastricht).

4.1.1. Dívida direta dos SI

4.1.1.1. *Stock* nominal da dívida

Com informação obtida junto do IGCP, apurou-se o valor nominal do *stock* da dívida não consolidado que no final de 2016 ascendia a € 236.282,4 M, sendo superior ao final de 2015 em € 9.919,7 M, o que representa um aumento de 4,4%. No quadro seguinte apresentam-se os valores apurados, bem como os correspondentes valores da CGE.

Quadro B. 30 – Valor nominal do *stock* da dívida pública (SI)

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal CGE – Mapa XXIX		Valor nominal apurado		Diferenças apuradas	
	01/01/2016	31/12/2016	01/01/2016	31/12/2016	01/01/2016	31/12/2016
Dívida de médio e longo prazo	203 735,6	213 844,1	203 735,6	213 844,1	0,0	0,0
Empréstimos (PAEF, BEI e Casa do Douro)	73 575,2	69 070,7	73 575,2	69 070,7	0,0	0,0
Títulos (OT, OTRV, CEDIM, CT, CA e outros)	130 160,4	144 773,4	130 160,4	144 773,4	0,0	0,0
Dívida de curto prazo	22 627,2	22 438,7	22 627,0	22 438,3	0,1	0,5
Títulos (BT ^{a)} , CEDIC)	20 521,3	20 330,6	20 521,2	20 330,1	0,1	0,5
Outros: Contas-margem ^{b)}	2 105,9	2 108,1	2 105,9	2 108,1	0,0	0,0
Total dívida direta não consolidada ^{c)}	226 362,8	236 282,8	226 362,6	236 282,4	0,1	0,5

a) No caso dos BT, títulos emitidos a desconto, o valor considerado no *stock* da dívida é o valor descontado, embora o mapa XXIX não o refira.

b) As contas-margem estão designadas no mapa XXIX como: CALL-ACCOUNT, CALL-ACCOUNT-CAPITALIZE e CALL-ACCOUNT-MONTHLY.

c) Valor nominal sem o efeito da cobertura de derivados.

Fonte: IGCP e CGE 2016.

Como se verifica, no mapa XXIX, o *stock* da dívida em 01/01/2016 está sobrevalorizado em € 0,1 M, por incluir na dívida de curto prazo receitas de juros obtidas em 2015 na emissão de BT¹, no valor de € 139.498,99. Estas receitas foram indevidamente contabilizadas como passivos financeiros e acrescidas ao *stock* da dívida². Pela mesma razão em 31/12/2016 o *stock* está sobrevalorizado em € 450.133,80.

No exercício do contraditório o IGCP veio alegar que a “*sobrevalorização do stock da dívida, no início e no final de 2016 (...) resulta do Tribunal “ ter considerado que os fluxos financeiros associados aos Bilhetes do*

¹ Emissões de bilhetes do Tesouro (BT) com taxas de juro negativas.

² Ver também ponto 4.1.1.2 deste Parecer.



Tesouro, emitidos num cenário de taxas de juro negativas, devem ser contabilisticamente relevados com base em procedimentos diferentes daqueles que o IGCP tem vindo a utilizar nas emissões com taxas de juro positivas e sobre as quais não existiu, no passado, qualquer reparo por parte do Tribunal de Contas.

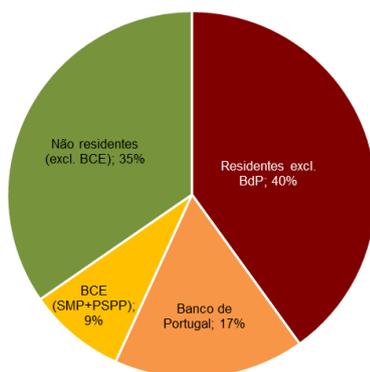
Num cenário em que as taxas de juro associadas à emissão de Bilhetes do Tesouro passaram a ser negativas, por questões de consistência, o IGCP manteve os mesmos procedimentos contabilísticos. A diferença, face ao contexto anterior (taxas de juro positivas) reside no facto de existir, na data de amortização dos títulos, uma receita de juros (que é deduzida ao encargo com juros da dívida pública) em detrimento de uma despesa dessa natureza.”

Entende-se, porém, que a situação atual (taxas de juros negativas) é distinta da situação anterior, na medida em que é geradora de uma receita de juros, situação que não ocorria anteriormente. A LEO obriga que esta receita seja abatida à despesa da mesma natureza¹, pelo que a opção do IGCP de empolar os passivos financeiros na data de emissão - empolando ficticiamente o *stock* da dívida – e, posteriormente na data da amortização empolar a despesa de passivos financeiros, com verbas que são utilizadas no pagamento de despesa corrente (juros), não respeita a LEO e desvirtua os valores da Conta, designadamente o *stock* dos bilhetes do Tesouro, apresentado no mapa XXIX da CGE.

Em acolhimento da recomendação deste Tribunal, a CGE 2016 apresenta o *stock* da dívida em moeda estrangeira², no qual são apresentadas por instrumento, os *stocks*, iniciais e finais, as emissões e as amortizações nas divisas originais. Em 2016 não se realizaram emissões em moeda estrangeira, mas foram totalmente amortizados dois instrumentos, no valor de GBP 116,6 M, bem como foram realizadas amortizações antecipadas³ do empréstimo do FMI. Desta forma, em 31/12/2016 a dívida em moeda estrangeira, representada nas divisas originais, apresentava o valor nominal de: DSE⁴ 12.802,5 M, USD 4.500 M e NOK 860 M, cujo contravalor em euros correspondia, globalmente, a € 20.691 M (8,8% do *stock* da dívida em 31/12/2016).

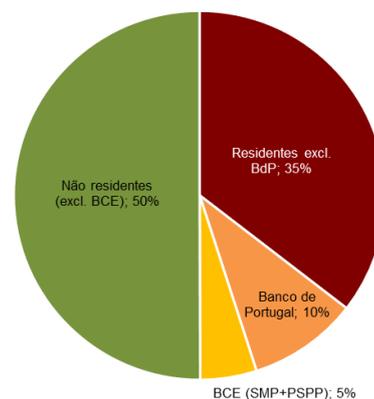
Em 31/12/2016 cerca de 55% do total da dívida direta do Estado era detida por entidades externas – situação para a qual contribuem fortemente os empréstimos do PAEF⁵ – (50% por não residentes e 5% pelo BCE).

Gráfico B. 7 – Detentores da dívida em dezembro 2016



Fonte: IGCP.

Gráfico B. 8 – Detentores da dívida transacionável em dezembro 2016



¹ Ver ponto seguinte deste Parecer.

² *Stock* apresentado em quadro anexo ao mapa XXIX.

³ Sobre estas amortizações ver ponto 4.1.1.4 deste Parecer.

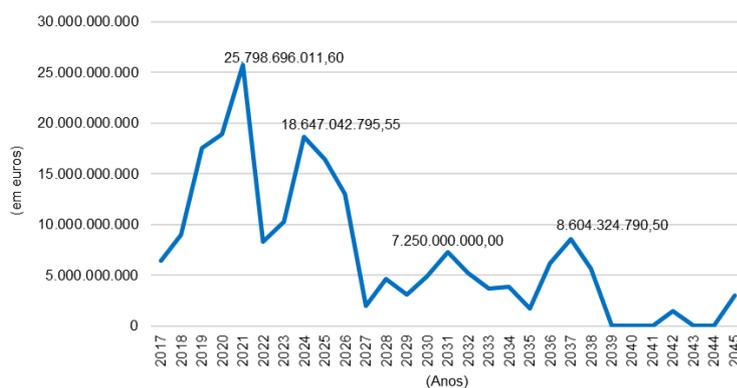
⁴ Cabaz de moedas composto por USD, EUR, GBP, JPY e, desde outubro de 2016, CNY.

⁵ Em 31/12/2016 os empréstimos do PAEF representavam 29% do *stock* da dívida e globalmente ascendiam a € 67.956 M.

De acordo com informação do IGCP, considerando apenas a dívida transacionável em 31/12/2016, cerca de 40% dos títulos estavam na posse de entidades residentes, 17% no BdP e 9% no BCE (ao abrigo dos programas de aquisição de títulos de dívida soberana¹). Os títulos na posse do BdP juntamente com os na posse do BCE perfazem 26% (que compara com 19% em 31/12/2015), verificando-se, assim, em 2016, um aumento do peso dos bancos centrais como detentores da dívida pública portuguesa.

Como se pode observar no quadro anterior, a dívida de médio e longo prazo, em 31/12/2016, correspondia a 91% do total da dívida direta não consolidada, cifrando-se em € 213.844 M. De acordo com informação do IGCP e como o gráfico² seguinte evidencia, a dívida de médio e longo prazo no final de 2016 tinha maturidades³ compreendidas entre 2017⁴ e 2045⁵ (um horizonte temporal de 29 anos) e 2021 seria o ano com maior concentração de vencimentos, com necessidades de refinanciamento no valor de € 25.799 M, das quais 17% para amortização de CEDIM e Certificados de Aforro/Tesouro (€ 4.329 M)⁶, 17% para pagamento ao FMI (€ 4.280 M) e, a maior fatia, 67% para a amortização de dívida titulada⁷ (€ 17.190 M). Em 31/12/2016, previa-se que em 2024 as necessidades de refinanciamento de dívida fossem de € 18.647 M, para amortização de OT (€ 12.076 M) e da BND USD15Out2024 (€ 4.269 M). Estavam ainda previstas em 2025 vencimentos no montante de € 16.398M, relativos, designadamente, ao FEEF (€ 3.525 M) e a OT (€ 11.893 M).

Gráfico B. 9 – Maturidade da dívida de m/l prazo



Fonte: CGE 2016 e IGCP.

Para além da dívida resultante de empréstimos e títulos, em 2016, existiam também contratos de derivados financeiros. O mapa XXIX, da CGE, apresenta o efeito cambial de cobertura de derivados (líquido) no *stock* da dívida (SI), no início e no final do ano, de € -2.423,7 M e de € -2.361,6 M, respetivamente. Considerando este efeito no *stock* da dívida apurado, em 31/12/2015 a dívida (SI)

¹ Ao abrigo dos programas *Securities Market Programme (SMP)* e *Public Sector Purchase Programme (PSPP)*.

² Só inclui dívida de médio e longo prazo e, no que respeita ao empréstimo do MEEF, pressupõe que Portugal não venha a ter de pagar qualquer montante antes de 2026 (Ver ponto 4.1.1.4 deste Parecer). Por não terem maturidade definida, não inclui: certificados de aforro, séries A e B, com valor nominal em 31/12/2016 de € 8.104 M; nem títulos consolidados e Certificados de Renda perpétua, com valor nominal muito residual (€ 11,6 M em 31/12/2016).

³ A análise incide sobre o *stock* da dívida de médio e longo prazo, em 31/12/2016, mas, salienta-se, anualmente são realizadas várias operações de gestão da dívida que alteram o perfil da maturidade dos instrumentos, como são exemplos as trocas de títulos de OT, as recompras, as amortizações antecipadas de empréstimos, etc.

⁴ Vencimento da OT4.35 16Out2017, no valor de € 6.443 M.

⁵ Vencimento da OT4.10 15Fev2045, no valor de € 3.000 M.

⁶ Deste valor € 5,2 M corresponde a CEDIM, € 4.293 M a CT/CTPM e € 30,3 M a CA.

⁷ OT (€ 13.640 M), OTRV (€ 3.450 M) e FRN EUR (€ 100 M).



totalizava € 223.939 M passando para € 233.921 M no final de 2016. A CGE 2016 apresenta¹ também os valores a pagar e a receber no início e no final de 2016, por tipo de derivado financeiro.

O quadro seguinte evidencia o justo valor dos instrumentos derivados (SI) no final de 2015 e 2016.

Quadro B. 31 – Evolução da dívida representada por derivados financeiros (SI)

(em milhões de euros)

Designação	Justo valor		Variação	
	Em 31/12/2015	Em 31/12/2016	Total	%
<i>Cross currency interest rate swaps</i>	2 463	2 061	-402	-16,3
<i>Swaptions</i>	-139	-189	-50	35,9
<i>Interest rate swaps</i>	170	109	-60	-35,6
Outros	59	125	66	112,3
Total	2 552	2 106	-446	-17,5

Fonte: IGCP.

Avaliados ao justo valor, os contratos de derivados passaram de € 2.552 M em 31/12/2015 para € 2.106 M em 31/12/2016, isto é, o valor de mercado desta carteira diminuiu € 446 M, no essencial, devido à variação do valor dos *Cross currency interest rate swaps* (€-402 M).

Para a variação da carteira de derivados contribuíram vários fatores, designadamente: a desvalorização da libra, após o referendo para a saída do Reino Unido da UE, que reduziu o valor dos *cross-currency swaps* associados à cobertura de libras; os cancelamentos de *cross-currency swaps*, realizados no âmbito dos pagamentos antecipados ao FMI; a alteração do cabaz² de DSE do FMI, que obrigou a um ajustamento das coberturas cambiais, neste contexto foram anuladas operações nas moedas cujo peso no cabaz foi reduzido (como dólares norte-americanos e libras) e executados vários *forwards* cambiais para a cobertura do *renminbi*.

4.1.1.2. Fluxos financeiros: receitas e despesas orçamentais

A receita resultante da emissão de dívida, ou produto da emissão de empréstimos, é apresentada na CGE sob diferentes óticas e valores. Nos mapas I e 12 encontra-se a receita de passivos financeiros utilizada na execução orçamental de 2016, € 63.332,4 M³, nos mapas XXVIII e 50 o produto de emissão de dívida em 2016, € 66.020 M, e no mapa XXIX o valor nominal das emissões do ano, € 65.453 M. Conjugando estes dados conclui-se que, em 2016, foi emitida dívida com o valor nominal de € 65.453 M que gerou uma receita, líquida de mais e menos valias, de € 65.773 M⁴. Acrescentando a este montante os € 275 M recebidos⁵ do MEEF e FEEF e os € 74,7 M do produto das emissões de CA e CT de 2015 que só deram entrada na tesouraria do Estado em 2016 e deduzindo € 102,6 M do produto das emissões de 2016 destes mesmos títulos só deram entrada na tesouraria em 2017 (receita de 2017), apura-se o valor de

¹ Quadro anexo ao mapa XXIX da CGE.

² O *renminbi*, moeda chinesa, foi introduzido no cabaz de moedas do FMI em 01/10/2016.

³ Valor que resulta de emissões de dívida pública de 2015 (€ 4.089,7 M) e de emissões de 2016 (€ 59.242,7 M).

⁴ Produto das emissões realizadas em 2016 (mapa 50), incluindo o valor das emissões de 2016 que só dá entrada na tesouraria do Estado em 2017, e excluindo o valor das emissões de 2015 (receita de 2015) que deu entrada na tesouraria do Estado em 2016.

⁵ Sobre estes valores ver também ponto 4.1.1.4 – Empréstimos do PAEF, deste Parecer.

€ 66.020 M registado no mapa XXVIII da CGE. Deste montante, € 59.243 M foram utilizados para equilibrar a Conta dos SI, e o remanescente, € 6.777 M, transitou em saldo¹ para 2017.

Também a despesa associada à gestão da dívida (amortizações, juros e outros encargos correntes) consta na CGE em diversos mapas, utilizando conceitos subjacentes nem sempre idênticos pelo que os valores são, por vezes, diferentes.

No que respeita às amortizações, na CGE, o mapa XXIX apresenta como valor nominal da dívida amortizada € 55.656 M, os mapas IV, 13 e 52 registam amortizações de € 55.606 M. Conjugando os dados destes mapas conclui-se que o custo das amortizações foi de € 55.932 M e que no seu pagamento foram utilizadas verbas requisitadas ao OE, € 55.606 M, e verbas resultantes de ganhos obtidos na gestão de derivados financeiros, € 326 M, que, nos termos da LEO², não estão registados na CGE, embora sejam indicadas no mapa 52. Foi ainda anulada³ dívida (valores abatidos ao *stock* da dívida), no valor nominal de € 240 m, com um custo de € 238 m, registado na CGE como despesa de passivos financeiros no subsector dos SFA⁴.

Relativamente aos juros, o mapa 13 regista € 7.278 M e o mapa 51 regista € 7.425 M. Conjugando os dados inscritos nestes mapas conclui-se que os juros das operações de financiamento e de gestão de derivados financeiros foram, respetivamente, de € 7.644 M e € - 219 M⁵ e, desta forma, a despesa com os juros foi de € 7.425 M. No seu pagamento o IGCP utilizou verbas do OE inscritas na CGE como juros da dívida (€ 7.278 M), bem como verbas que resultam de ganhos de aplicações de tesouraria⁶ (€ 4 M⁷), juros devolvidos pelo MEEF⁸ (€ 5 M) e juros corridos⁹ recebidos na emissão de OT (€ 138 M¹⁰) e ainda verbas provenientes do FRDP relativos à reconstituição de títulos (€ 0,3 M¹¹).

Por fim, os mapas 13 e 48 registam como “Outros encargos correntes da dívida” € 101 M¹² (em 2015 fora € 67 M), respeitantes a comissões e a despesas gerais de gestão.

No que respeita aos fluxos financeiros, de receita e de despesa, associados à gestão da dívida pública dos SI, a análise realizada permitiu identificar na CGE um conjunto de erros, omissões e incorreções:

- ◆ Nos títulos emitidos a desconto, BT, verificou-se que quando as emissões se realizam a taxas de juro negativas¹³, o IGCP não distingue o fluxo de capital recebido (produto) do fluxo de juros

¹ Cfr. CGE, mapa XXVIII – Aplicação do Produto de empréstimos em 2016. Ver também ponto 4.1.4 deste Parecer.

² Compensação prevista na LEO art. 15.º da Lei 151/2015, de 11/9.

³ Cfr. mapa XXIX, coluna das anulações.

⁴ Dívida anulada (títulos Consolidados e Certificados de Renda Perpétua) com verbas provenientes do FRDP, nos termos do Decreto-Lei 453/88, de 13/12, e da Lei 11/90, de 05/04, e inscritos, no subsector dos SFA.

⁵ O resultado líquido das operações de derivados financeiros foi de € 213,5 M e o das contas-margem de € 5,4 M. Nos termos da LEO, estas receitas constituem exceção ao princípio da não compensação, devendo ser abatidas à despesa.

⁶ Compensação prevista na LEO, art. 15.º da Lei 151/2015, de 11/09.

⁷ Valores identificados na alínea m) do mapa 51 da CGE 2016.

⁸ Sobre estes juros ver ponto 4.1.1.4 – Empréstimos do PAEF, deste relato.

⁹ Juros pagos antecipadamente pelos subscritores de empréstimos em colocação.

¹⁰ O valor total recebido como juros corridos em 2016, na emissão de OT, foi de € 204 M, deste montante, € 66 M ficou na posse do IGCP por corresponder a juros com vencimento no ano seguinte.

¹¹ Valor referente à capitalização de CA e CTPM reconstituídos, cuja despesa foi inscrita em orçamentos de anos anteriores. Cfr. alínea l) do mapa 51.

¹² Este valor inclui € 11,1 M relativos à comissão de gestão atribuída anualmente ao IGCP, que no ano em apreço ascendia a € 22,67 M (Despacho n.º 771/12 - SEATF, de 27/7), e em 2015 fora de € 21,7 M.

¹³ Situação que resulta num recebimento, que nos termos da LEO, art. 15.º, n.º 3, alínea ii), por ser uma receita de juros associada à emissão de dívida pública, deve ser abatida às despesas da mesma natureza.



recebidos, classificando, na data da emissão, as receitas obtidas com juros como se tratassem também do produto de emissão, quando efetivamente não o são.

Em resultado deste procedimento, o produto dos empréstimos públicos (receita de passivos financeiros), em 2016, está sobrevalorizado em € 625.878,09.

Também a despesa com passivos financeiros está sobrevalorizada em € 315.243,26 porque, na maturidade destes títulos, o IGCP requisita ao OE, como passivos financeiros, o valor dos juros recebidos na data da emissão e utiliza-o no pagamento de despesa com juros.

Estes procedimentos são pouco transparentes, uma vez que os juros negativos recebidos na emissão de BT (receitas) não estão indicados na CGE¹, e a contabilização destas receitas como passivos financeiros desvirtua os valores da Conta e viola a LOE.

- ◆ Devido a um lapso na classificação de um fluxo de capital de um instrumento derivado, uma despesa no valor de € 3.500,00 foi afeta ao agrupamento 03 – “juros e outros encargos”, em vez de ser ao agrupamento 10 – “Passivos financeiros”.

Em sede do contraditório, o IGCP referiu que o montante em causa assume “*um valor material muito pouco relevante para constar num Parecer sobre a CGE, quando verificamos que estamos perante um orçamento que apresenta uma execução anual que ascende a € 62.985.191.124,43*”.

- ◆ A amortização dos instrumentos designados, no mapa XXIX, por GBP20MAY2016ISIN760 e por BND GBP20MAY2016ISIN653, de valor nominal, respetivamente, de GBP 50.000.000 e de GBP 66.640.000 apresentam naquele mapa, respetivamente, o contravalor em euros de € 61.973.227,57 e de € 82.597.917,70. Porém, usando as taxas de câmbio dos dias das operações, os valores apurados são, respetivamente, de € 64.528.618,44 e de € 86.003.742,66.

De acordo com explicação do IGCP², os contravalores em euros das amortizações, apresentados no mapa XXIX, foram calculados com as taxas de câmbio da data de emissão, e não a da operação em causa (amortização). Contudo, no mesmo mapa foi utilizado outro critério para as amortizações do empréstimo do FMI, nas quais foram corretamente usadas as taxas de câmbio das datas de amortização, evidenciando assim o efetivo contravalor em euros.

Na verdade, só o uso da taxa de câmbio dos dias das operações é que permite, no ano da amortização, a comparação entre o mapa XXIX (valor nominal) e o mapa 52 (custo efetivo) e só desta forma é que é assegurado o uso do mesmo critério para todos os instrumentos de dívida, em moeda euro ou em moeda não euro³.

Na sua resposta o IGCP informou “*que a elaboração do mapa XXIX para o ano 2017 contemplará a recomendação do Tribunal de Contas no sentido de apresentar o contravalor em euros das amortizações de empréstimos em moeda estrangeira, calculado com base na taxa de câmbio do BCE da data da amortização em detrimento da existente na data da emissão*”.

- ◆ Em 2016, o FEEF devolveu a *prepaid margin* retida em 2011 acrescida dos juros obtidos no investimento realizado com o valor retido. Esta receita de juros, € 37.480.192,61, foi usada no pagamento de juros vencidos no ano. Todavia, o mapa 51 não evidencia este valor, como faz com outras situações idênticas, apresentando neste caso, para o empréstimo do FEEF⁴ juros no

¹ Por comparação, os juros corridos recebidos na emissão de OT estão claramente identificados no mapa 51 da CGE, quer quanto aos recebimentos quer quanto aos pagamentos.

² Explicação prestada em sede do contraditório do PCGE 2015, ponto 4.1.1.2, e reiterada no âmbito da ação preparatória do PCGE 2016, realizada junto do IGCP.

³ De salientar, por exemplo, em 2016, foi amortizada a OT 4.20OUT2016 que no mapa XXIX apresenta como valor nominal amortizado de € 4.396.125.000 e no mapa 52 o valor de custo da amortização de € 4.403.640.917,25.

⁴ Empréstimo identificado nos mapas XXIX e 51 da CGE 2016 como *Loan-Facility-Floating-EFSF*.

valor de € 299.297.848,72, quando os juros foram € 336.778.041,33, e no seu pagamento foram utilizadas verbas requisitadas ao OE (€ 299.297.848,72) e o valor recebido (€ 37.480.192,61).

- ◆ Os juros da dívida consolidada, € 233 m, foram integralmente inscritos na classificação económica “03.01.03” e os juros dos Certificados de Renda Perpétua (CRP), € 98 m, foram integralmente inscritos na “03.01.06”. Em ambas as situações não foi feita a adequada desagregação ao nível da rubrica da despesa¹, inviabilizando assim a correta imputação destas despesas aos respetivos sectores institucionais detentores dos títulos².

Na sua resposta, o IGCP reiterou o que referiu em Pareceres de anos anteriores, explicando que *“a aplicação informática que suporta a gestão destes títulos não possui a classificação dos seus titulares (...) situação que condiciona o apuramento dos juros por classificação económica e a consequente relevação nas respetivas classificações económicas”*, acrescentando que *“os valores em causa não são materialmente relevantes pelo que não se justifica o investimento numa nova aplicação”*. Assim, a situação mantém-se em 2016.

Em suma, a CGE 2016 contem erros, como a errada classificação de receitas de juros como passivos financeiros, e algumas deficiências, como o uso de classificações económicas que não identificam corretamente o sector económico dos detentores da dívida, bem como alguns dos seus mapas (XXIX, 50 e 51) não refletem com transparência os fluxos (receita/despesa) associados a alguns instrumentos de dívida, observando-se a existência de vários critérios no mesmo mapa e a ausência de notas explicativas³.

De acordo com o exposto anteriormente no subsector dos SI, o produto das emissões de 2016 foi de € 66.019,5 M (na CGE, mapa 50 e XXVIII, sobrevalorizado em € 0,63 M). A despesa com amortizações foi de € 55.605,7 M (na CGE, mapa 13 e 52, sobrevalorizado em € 0,3 M), com juros foi de € 7.278 M e com outros encargos correntes da dívida foi de € 101 M.

4.1.1.3. Stock consolidado da dívida

O quadro seguinte apresenta o apuramento realizado para a dívida não consolidada, o valor dos títulos de dívida pública na posse de entidades dos SI, dos SFA e da SS, e a dívida consolidada⁴ do subsector dos SI, no final de 2016 e no ano anterior, bem como a respetiva evolução.

¹ Prevista no Classificador de receitas e despesas públicas, Decreto-Lei 26/2002, de 14/02.

² No âmbito do contraditório do PCGE 2014, ponto 4.1.1.2, o IGCP referiu que 80% dos títulos Consolidados encontram-se sobre custódia dos bancos, inviabilizando o apuramento do sector institucional no qual se inserem os seus detentores.

³ Observa-se a ausência de notas explicativas no “Mapa 51 – Encargos de juros da dívida pública”, nos casos dos BT e do FEEF, e no “Mapa 50 – Movimento relativo ao Produto dos empréstimos Públicos”, no caso do MEEF e do FEEF.

⁴ O apuramento da dívida consolidada é realizado com base na informação reportada pelas entidades (SI, SFA e SS) no âmbito das Instruções do Tribunal 1/2008 – 2.ª Secção. Desta informação constam os ativos financeiros (designadamente títulos de dívida), bem como o respetivo rendimento. Sobre os juros dos títulos da dívida pública auferidos pelos SI e SFA ver ponto 9.1. deste Parecer.



luis
Q.
R.
A

Quadro B. 32 – Stock da dívida consolidada em valor nominal (SI)

(em milhões de euros)

Designação	Em 31/12/2015	Em 31/12/2016	Variação	
			Total	%
Dívida não consolidada (1)	226 362,6	236 282,4	9 919,7	4,4
Títulos na posse do Estado (2) ^{a)}	20 757,1	19 978,7	-778,4	-3,7
Títulos na posse SI	0,7	0,7	0,0	2,8
Títulos na posse SFA	11 217,2	10 120,3	-1 096,9	-9,8
Títulos na posse SS	9 539,2	9 857,8	318,5	3,3
Total consolidado (SI) (1)-(2)	205 605,5	216 303,6	10 698,1	5,2

a) Valores reportados ao Tribunal por entidades dos SI, dos SFA e da SS, que não foram auditados. Em algumas situações, foram confrontados com dados do IGCP. Valores diferentes do PGCE 2015 em resultado da alteração do universo dos SFA e de correções realizadas.

Fonte: IGCP e reporte no âmbito das Instruções do Tribunal 1/2008-2.ª Secção.

A dívida consolidada (SI) em 2016 aumentou 5,2%, quando comparada com o final do ano anterior, totalizando € 216.304 M. Paralelamente, os títulos da dívida pública na posse do Estado diminuiram 3,7%, cifrando-se em € 19.979 M. Esta variação resulta da diminuição dos títulos na posse dos SFA¹ (-9,8 %), parcialmente compensada com o aumento dos títulos na posse da SS (+3,3%).

Em 31/12/2016, o valor nominal dos títulos de dívida pública na posse dos SFA ascendia a € 10.120,3 M, dos quais 50% correspondia a OT², 32% a CEDIC, 12% a BT, 6% a MTN³, 0,2% a CEDIM e o remanescente, com um peso residual, a Consolidados e a CRP⁴. Na mesma data os títulos na posse da SS ascendiam a € 9.858 M, deste valor, 87% corresponde a OT⁵ e o remanescente a CEDIC⁶. O valor nominal dos títulos na posse do subsector dos SI, em 31/12/2016, era de € 715 m, dos quais 21% correspondiam a Consolidados e 79% a CRP⁷.

Os Consolidados e os CRP, no seu conjunto, têm um peso diminuto no *stock* da dívida⁸, apenas € 11,6 M em 31/12/2016, € 9,4 M de Consolidados (dos quais cerca de 5% estava na posse do Estado, SI+SFA+SS) e € 2,2 M de CRP, dos quais cerca de 45% pertencia ao Estado.

Nos 3 subsectores, há entidades com títulos de valor nominal muito reduzido e com rendimentos muito baixos. Há também casos em que o IGCP desconhece o atual detentor dos títulos, como é o caso dos títulos abandonados a favor do Estado⁹. A manutenção destes títulos na carteira do Estado, em especial na posse dos SI, acarreta encargos (comissões e custos administrativos associados à gestão dos títulos¹⁰),

¹ CEDIM, *Medium Term Notes* (MTN) e CEDIC. Ver também ponto 9.1.2. deste Parecer.

² Em 31/12/2016, o valor nominal das OT na posse do SFA ascendia a € 5.110 M, do qual 92% pertencia à CGA.

³ Títulos designados no mapa XXIX por Bond EUR 17OUT2022, que estão integralmente na posse da CGA (€ 619,5 M).

⁴ No que respeita aos CRP na posse dos SFA, tendo presente a informação obtida junto do IGCP, há entidades que embora sejam titulares de CRP não reportaram informação ao Tribunal e por isso não foram consideradas neste apuramento. Por outro lado, e em sentido contrário, há entidades a declarar títulos Consolidados ao Tribunal, como são exemplos a CP – Comboios de Portugal e o Fundo de Acidentes de Trabalho, e, por isso, foram consideradas no apuramento realizado, embora não constem da informação prestada pelo IGCP. Ver ponto 9.1.2 deste Parecer.

⁵ Títulos na posse do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

⁶ No subsector da SS há ainda entidades com títulos Consolidados e CRP, de valor muito residual. Em 31/12/2016, os valores destes títulos ascendiam globalmente a € 0,2 M.

⁷ Ver ponto 9.1.1.1. deste Parecer.

⁸ O equivalente a apenas 0,005% do valor nominal da dívida pública (SI) não consolidada.

⁹ Ver ponto 9.1.1.1. deste Parecer.

¹⁰ Os Consolidados estão registados na Central de Valores Mobiliários, gerida pela Interbolsa. Anualmente o IGCP paga comissões a esta central, relativas a estes títulos.

por vezes mais elevados do que o rendimento auferido pela entidade credora, situação que deverá ser reconsiderada dando seguimento à recomendação do Tribunal de anos anteriores nesse sentido.

Em sede de contraditório, o IGCP referiu que “*concorda com o entendimento do Tribunal de Contas, de que a gestão dos Consolidados e dos Certificados de Renda Perpétua é geradora de custos financeiros e operacionais que não são compatíveis com a representatividade desses instrumentos de dívida.*” Acrescentando que em 2016 deu início a um projeto que visa “*promover a venda de Certificados de Renda Perpétua junto dos detentores e que conduziu à sua redução. Em 2017, esse projeto foi alargado aos Consolidados na posse de entidades coletivas, prevendo-se que o impacto no stock da dívida (redução) seja superior ao de 2016*”.

4.1.1.4. Dívida consolidada por instrumentos

No quadro seguinte apresenta-se o valor nominal da dívida consolidada, apurada por instrumento, bem como a sua evolução face ao ano anterior.

Quadro B. 33 – Dívida consolidada por tipo de instrumento (SI)

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2015		31/12/2016		Variação	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)	Total	%
Dívida de médio e longo prazo	189 817,2	92,3	199 558,1	92,3	9 740,9	5,1
<i>Empréstimos</i>	73 575,2	35,8	69 070,7	31,9	-4 504,5	-6,1
Empréstimos PAEF						
MEEF	24 300,0	11,8	24 300,0	11,2	0,0	0,0
FEEF	27 328,3	13,3	27 328,3	12,6	0,0	0,0
FMI	20 827,1	10,1	16 327,5	7,5	-4 499,6	-21,6
Outros (BEI e Assunção -Casa do Douro)	1 119,8	0,5	1 114,9	0,5	-4,9	-0,4
<i>Títulos</i>	116 242,0	56,5	130 487,4	60,3	14 245,4	12,3
OTRV	0,0	0,0	3 449,7	1,6	3 449,7	-
OT	90 813,2	44,2	96 436,1	44,6	5 622,8	6,2
CEDIM	115,3	0,1	57,5	0,0	-57,8	-50,1
CT	7 926,5	3,9	11 281,2	5,2	3 354,7	42,3
CA	12 793,5	6,2	12 921,9	6,0	128,5	1,0
Outros	4 583,0	2,2	6 330,8	2,9	1 747,8	38,1
Consolidados e CRP	10,5	0,0	10,1	0,0	-0,4	-3,5
Dívida de curto prazo	15 788,4	7,7	16 745,5	7,7	957,2	6,1
<i>Títulos</i>	13 682,5	6,7	14 637,4	6,8	954,9	7,0
BT	13 339,7	6,5	13 962,0	6,5	622,2	4,7
CEDIC	342,8	0,2	675,4	0,3	332,6	97,0
<i>Conta margem</i>	2 105,9	1,0	2 108,1	1,0	2,3	0,1
Total consolidado	205 605,5	100,0	216 303,6	100,0	10 698,1	5,2

Fonte: IGCP e reporte no âmbito das Instruções do Tribunal 1/2008-2.ª Secção.

De seguida faz-se a análise da evolução da dívida pública (SI), em valores consolidados, destacando apenas os instrumentos de financiamento mais representativos.



Dívida de médio e longo prazo

A dívida consolidada de médio e longo prazo ascendia a € 199.558 M, em 31/12/2016, registando um aumento de € 9.741 M. À semelhança de 2015, os empréstimos do PAEF sofreram uma redução, perdendo peso no *stock* da dívida, em resultado da amortização parcial antecipada do empréstimo do FMI. Ao contrário, a dívida titulada aumentou o peso no *stock* da dívida, em resultado das emissões de OT e OTRV.

Empréstimos do PAEF

Os empréstimos do PAEF¹, concedidos pelas instituições internacionais: Facilidade Europeia de Estabilidade Financeira (FEEF), Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF) e FMI, em 31/12/2016, globalmente ascendiam a € 67.956 M, valor que compara com € 72.455 M, em 31/12/2015.

Em 2016, o Estado Português voltou a proceder à amortização parcial antecipada do empréstimo do FMI, aproveitando a possibilidade de financiamento a taxas de juro mais baixas, através de outros instrumentos de dívida e de o FMI não impor penalidades ao reembolso antecipado. Assim, foram realizados pagamentos em fevereiro, novembro e dezembro de, respetivamente, DSE 1.583 M, DSE 1.621 e DSE 356 M, o que perfaz DSE 3.560 M (o equivalente a € 4.496 M). Estes reembolsos incidiram sobre amortizações de capital que originalmente estavam previstas para 2018 e 2019. Em 31/12/2016, a dívida ao FMI totalizava DSE 12.802,5 (o equivalente a € 16.327 M). Em 2016 a Conta regista juros pagos ao FMI de € 629 M (em 2015 fora € 861,1 M).

Os empréstimos concedidos pelo MEEF e pelo FEEF, no ano em apreço, não tiveram qualquer variação dos valores em dívida, assim, em 31/12/2016, ascendiam, respetivamente, a € 24.300 M e a € 27.328 M.

No que respeita ao MEEF foi efetuada a extensão da maturidade² da tranche vencida em 2016, que resultou na substituição da transação inicial por 3 novas transações com um preço diferente, dando lugar ao recebimento de capital, em termos globais, de € 10,4 M³. Por se tratar duma receita obtida na reemissão do financiamento foi contabilizada como produto de empréstimos públicos. Esta operação deu também origem ao recebimento de juros corridos no valor de € 5 M⁴. A CGE 2016 regista juros pagos ao MEEF de € 697 M (em 2015 fora € 684,5 M) e comissões pagas no valor de € 10 M.

Também foi devolvida a *prepaid margin*, retida em 2011, pelo FEEF (€ 264,3 M⁵), por se tratar do reembolso de parte do empréstimo retido na data da emissão, foi contabilizado como produto de empréstimos públicos. Conjuntamente foi devolvida uma receita de juros, de € 37 M⁶ (remuneração do investimento realizado com o valor retido). A CGE 2016 regista juros pagos ao FEEF de € 524 M⁷ (em 2015 fora € 574 M), bem como comissões no valor de € 5,9 M (em 2015 fora € 2,1 M).

¹ Sobre esta matéria ver PCGE de 2011 a 2014, ponto 4.1.1.

² Conforme decidido no ECOFIN de 21/06/2013, a maturidade média dos empréstimos será estendida por um prazo de 7 anos, passando de 12,5 para 19,5 anos perto da maturidade dos empréstimos.

³ Este valor não tem impacto no *stock* da dívida, por se tratar de mais-valias na contratação de nova dívida por parte do MEEF, não havendo alteração do valor nominal da tranche substituída. A receita consta do mapa 50 da CGE 2016, como produto dos empréstimos do ano, mas sem qualquer nota explicativa. Ver ponto 4.1.1.2 deste Parecer.

⁴ Valor identificado na alínea b) do mapa 51 da CGE 2016.

⁵ Sem impacto no *stock* da dívida, por não haver alteração do valor nominal do respetivo empréstimo. Consta da CGE, mapa 50 (Produto de empréstimos), mas sem qualquer nota explicativa. Ver ponto 4.1.1.2 deste Parecer.

⁶ Valor usado no pagamento de juros, omisso no mapa 51 da CGE 2016, como se explica no ponto 4.1.1.2. deste Parecer.

⁷ Deste valor € 224,8 M respeitam ao *Loan Facility-EFSF* e € 299,3 M respeitam ao *Loan Facility-Floating-EFSF*. Ver também ponto 4.1.1.2 deste Parecer.

Títulos de médio e longo prazo

Na dívida titulada de médio e longo prazo destacam-se as OT que, no final de 2016, atingiam € 96.436 M e representavam 44,6% do total da dívida pública consolidada, observando-se um aumento de € 5.623 M (+6,2%). Destaca-se ainda a emissão, no início de 2016, do instrumento designado no mapa XXIX da CGE por BNDEUR25Fev2026, no valor de € 1.766 M, que ocorreu na sequência da recapitalização do Banif (final de 2015), tratando-se de uma emissão a 10 anos com taxa de 3,3%.

Obrigações de Tesouro

Em 2016, as emissões de OT em valor nominal não consolidado ascenderam a € 16.403 M. Foram realizadas emissões via sindicato, com o lançamento de uma nova linha a 10 anos, e reabertas outras duas linhas¹, via leilão. Realizou-se ainda uma operação de troca² de títulos de OT com maturidades próximas, entre 2017 e 2019, com valor nominal global de € 1.012 M, por títulos³ com maturidades em 2025 e 2037, com valor nominal global de € 1.066 M. Globalmente as emissões do ano geraram mais valias no valor de € 320 M⁴ e foram pagas comissões de emissão no valor de € 9,75 M.

Para além dos títulos recebidos por troca e da amortização das OT com vencimento no ano⁵, outros houve que foram amortizados antecipadamente⁶, no valor nominal global de € 3.002 M. Globalmente o custo das amortizações de OT, em 2016, foi superior ao respetivo valor nominal em € 249 M.

Em suma, em 2016, o custo das amortizações de OT ascendeu a € 10.440 M e o valor recebido nas emissões realizadas no ano foi de € 16.723 M, o que gerou um produto de emissões líquidas positivas no valor de € 6.283 M. Contudo, o *stock* da dívida representada por OT, em valores nominais não consolidados, registou um aumento de € 6.212 M, efeito justificado com as mais-valias obtidas nas emissões. Desta forma, em 31/12/2016, a dívida em valor nominal não consolidado representada por OT totalizava € 110.076 M. A CGE regista o pagamento de juros de OT no valor global de € 4.759 M⁷ (em 2015 fora € 4.235 M) e de outros encargos de € 9,8 M (em 2015 fora € 20,4 M).

Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável (OTRV)

Com o objetivo de dinamizar o mercado da dívida pública portuguesa, diversificando e alargando o conjunto de instrumentos financeiros, em 2016 foram lançadas as OTRV, emitidas com prazo de 5 anos e uma taxa de juro variável⁸. Foram emitidas três séries, em maio, agosto e novembro, respetivamente no valor nominal de € 750 M, € 1.200 M e de € 1500 M, o que perfaz o valor global de € 3.450 M. A CGE regista ainda comissões de emissão no valor de € 31 M e juros no valor de € 8,4 M.

¹ A nova OT 2,875Jul2026 e reabertura da OT 2,20Out2022 e da OT 4,1Fev2045.

² Envolvendo as OT4,35Out2017, OT 4,45Jun2018 e OT4,75Jun2019.

³ Envolvendo as OT2,875Out2025 e 4,1Abr2037.

⁴ As emissões das OT: 2,20Out2022, 2,875Jul2026 e 4,1Fev2045, geraram menos-valias de valor global de € 153 M. As emissões das OT: 3,85Abr2021, 4,95Out2023, 2,875Out2025, 3,875Fev2030 e 4,1Abr2037 geraram mais-valias € 473 M, o que globalmente gera uma receita em 2016 com mais valias na emissão no valor € 320 M (cfr. mapa 50 CGE).

⁵ OT 6,40 Fev2016 (€ 2.088 M) e a OT 4,20 Out2016 (€ 4.396 M).

⁶ Recompras de títulos das OT: OT4,20Out2016, OT4,35Out2017, OT4,45jun2018 e OT4,75Jun2019.

⁷ Dos quais € 76,8 M respeitam a juros corridos recebidos em 2015 e € 138 M de juros corridos recebidos em 2016.

⁸ Taxa de juro variável, indexada à Euribor a 6 meses adicionada de um *spread*. O investidor tem sempre assegurada uma taxa de juro mínima igual ao *spread*.



Dívida de retalho (Certificados de aforro e do Tesouro)

No que respeita à dívida de retalho (CA e CT), em 2016 manteve-se a tendência de crescimento, com um contributo de € 3.483 M para o financiamento do ano (em 2015 fora de € 3.531 M).

O *stock* dos CA (séries A, B, C e D) aumentou cerca de € 128,5 M, cifrando-se em € 12.922 M em 31/12/2016, em resultado de emissões no valor de € 782 M¹ e amortizações de € 654 M. A CGE regista o pagamento de € 365 M de juros deste instrumento (€ 373 M em 2015). Por sua vez, os CT, com emissão suspensa desde 2012, deram um contributo líquido negativo para o financiamento do ano (€-9 M), devido às amortizações ocorridas, tendo sido pagos juros no montante de € 226 M. Por seu turno, os CTPM contribuíram positivamente para o financiamento do ano (+€ 3.364 M), em resultado do elevado valor das emissões (€ 3.479 M) e diminutas amortizações (€ 115 M), com o pagamento de juros no valor de € 201 M. A CGE regista ainda € 29 M de outros encargos correntes, relativos a CA e CT.

Dívida de curto prazo

Em 2016, o *stock* consolidado da dívida de curto prazo² aumentou € 957 M (6%), totalizando € 16.745,5 M em 31/12/2016. Desde 2015³ que a dívida direta inclui as contrapartidas recebidas no âmbito dos contratos⁴ de derivados financeiros para cobertura de risco de taxa de juro e cambial, seguindo o critério adotado pelas autoridades estatísticas para a dívida de Maastricht. Em 31/12/2016, o valor das contas-margem⁵ era de € 2.108 M⁶, superior em € 2 M ao do ano anterior.

Embora as contas-margem só em 2015 passaram a estar refletidas no *stock* da dívida, os juros pagos por estes recebimentos são desde 2011 contabilizados como juros da dívida pública e refletidos anualmente nos respetivos mapas da CGE. No ano em apreço o Estado Português recebeu juros (“pagou juros negativos”) no valor de € 5 M (em 2015 fora € 2 M).

A dívida titulada de curto prazo, representada por CEDIC, em valor nominal consolidado, cresceu 97%, passando de € 342,8 M em 31/12/2015 para € 675,4 M em 31/12/2016. Na CGE, em valores nominais não consolidados, as emissões ascenderam a € 15.064 M, as amortizações a € 15.368 M e os juros pagos a € 14 M.

O *stock* consolidado apurado de BT, em 31/12/2016, ascendia a € 13.962 M, superior em € 622 M ao valor de 2015.

Em 2016, de acordo com o valor não consolidado apurado, foram realizadas emissões de BT com diversas maturidades, no montante global de € 18.656 M⁷ e amortizações de € 18.543 M⁸. Desta forma,

¹ Inclui capitalização de juros no valor de € 270 M. Valores identificados no mapa XXIX, alíneas c) a f).

² Engloba contas-margem, CEDIC e BT.

³ Ver PCGE 2015, ponto 4.1.1.4.

⁴ Contratos regulados pela *Internacional Swaps and Derivatives Association/Credit Support Annex* (ISDA/CSA).

⁵ Estes recebimentos têm por objetivo cobrir o risco de *default* das contrapartes nos derivados negociados ao abrigo dos contratos ISDA/CSA e dependem do valor de mercado dos derivados.

⁶ O *stock* das contas-margem depende da evolução diária do valor de mercado dos derivados, que por sua vez está diretamente relacionada com a volatilidade das taxas de câmbio e de juro.

⁷ Valor descontado não consolidado apurado difere da CGE que inclui juros negativos recebidos na emissão, ver ponto 4.1.1.2 deste Parecer.

⁸ Difere da CGE 2016 que inclui juros negativos. Ver ponto 4.1.1.2 deste Parecer.

no final de 2016, o *stock* de BT apurado totalizava a € 15.135 M¹ (+€ 113 M do que no final do ano anterior). A CGE regista juros pagos de BT no valor de € 9 M.

4.1.2. Dívida direta dos SFA

4.1.2.1. *Stock* nominal e fluxos financeiros

Em 2016, são 45 as entidades integrantes deste subsector com passivos financeiros tais como empréstimos, títulos, locações ou derivados financeiros. As mais significativas são empresas que foram reclassificadas como serviços autónomos e integradas no OE. Com base no inquérito efetuado, concluiu-se que o valor nominal do *stock* da dívida era de € 37.899,5 M em 31/12/2015 passando a € 36.585,0 M em 31/12/2016 (valores não consolidados), isto é, diminuiu € 1.314,5 M (3,5%).

Quadro B. 34 – Valor nominal do *stock* da dívida (SFA)

(em milhões de euros)

	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2015	Em 31/12/2016	Montante	%
Empréstimos	26 118,7	25 382,0	-736,7	-2,8
Títulos	11 511,0	10 949,9	-561,8	-4,9
Locação financeira	269,8	253,1	-16,7	-6,2
Total	37 899,5	36 585,0	-1 314,5	-3,5

Fonte: Inquérito aos SFA.

Para além da dívida resultante de créditos, títulos e locações financeiras, 6 entidades detinham contratos de derivados financeiros cujo justo valor passou de € -1.438,3 M em 31/12/2015 para € -1.399,4 M em 31/12/2016, isto é, aumentou € 38,9 M (2,7%), como se pode ver no quadro seguinte. As operações mais significativas registam-se na Metro do Porto e na Metropolitano de Lisboa. Parte delas estava em contencioso e não originaram despesas em 2016². Para 2016, apuraram-se despesas líquidas com juros no valor de € 46,0 M.

Quadro B. 35 – Evolução da dívida representada por derivados (SFA)

(em milhões de euros)

	Justo valor		Variação	
	Em 31/12/2015	Em 31/12/2016	Montante	%
CP	-1,3	0	1,3	100,0
Metro do Porto	-519,0	-503,6	15,4	3,0
Metropolitano de Lisboa	-736,5	-702,6	33,9	4,6
Parpública	-180,4	-192,7	-12,3	-6,8
Parvalorem	0,9	0,2	-0,8	-81,0
Transtejo	-2,0	-0,7	1,3	65,2
Total	-1 438,3	-1 399,4	38,9	2,7

Fonte: Inquérito aos SFA.

¹ Difere da CGE 2016. Ver ponto 4.1.1.1. deste Parecer.

² Em 2017, o Governo chegou a um acordo extrajudicial com o Banco Santander da execução do qual resultou a realização de despesas de montante significativo.



*
* *

O inquérito permitiu, ainda, apurar o valor das receitas e despesas associadas ao serviço da dívida, que diverge significativamente do apresentado na CGE 2016. Assim, as receitas de capital com passivos financeiros estão sobrevalorizadas em 64%, as despesas de capital estão subvalorizadas em 1,8% e as despesas correntes com o serviço da dívida estão subvalorizadas em 19%.

A diferença na receita de passivos financeiros (€ 2.067 M) resulta, sobretudo, de a receita dos SFA proveniente de aumentos de capital pelo Estado ter sido tratada como receita de passivos financeiros¹, embora esta rubrica apenas abranja “...receitas provenientes da emissão de obrigações e de empréstimos contraídos a curto e a médio e longo prazos”. Para além do classificador da receita ser claro na exclusão dos aumentos de capital da receita de passivos, a própria natureza da receita também não aponta no sentido da sua inclusão, porque o capital não se integra no passivo, mas antes nos recursos próprios da empresa. Acresce que se o capital fosse um passivo financeiro das entidades integradas no perímetro da Conta a dívida dos SFA estaria, assim, subvalorizada em montantes muito elevados pois todo o capital social/estatutário dessas entidades seria dívida pública. O tratamento contabilístico dado na CGE aos aumentos de capital resultou num empolamento da receita com passivos financeiros no valor de € 2.037,2 M. A restante diferença resulta de empréstimos e suprimentos concedidos que foram classificados como outros passivos financeiros (€ 19,9 M).

Ouvida em contraditório, a DGO reproduz as alegações produzidas no ano anterior, isto é, que ponderou a hipótese de “...utilização do capítulo de receita 13 – Outras receitas de capital para registar os aumentos de capital das EPR...” mas entendeu que “... esta opção não é isenta de inconvenientes, dado que a sua utilização faria com que ocorresse uma melhoria artificial do saldo global da administração central...” e conclui concordando com a necessidade de revisão do classificador económico, a qual, não tendo ainda ocorrido, implica que o problema continuará a verificar-se em 2017 e 2018. Assim sendo, reitera-se que o argumento das consequências no valor do saldo global da administração central não parece muito sustentável porque a classificação económica visa explicitar a natureza das operações e não assegurar um qualquer valor “natural” para o citado saldo. Por outro lado, a revisão do classificador que se julga conveniente e necessária é a que clarifique que estas receitas não são receitas de passivos.

A diferença na despesa com passivos financeiros (€ -36 M) resulta de várias omissões e de erros de classificação económica, como por exemplo: o pagamento de encargos com juros e de dívida a fornecedores foi classificado como despesas com passivos.

No caso da despesa corrente com juros e outros encargos, a diferença (€ -123,7 M) continua a ser principalmente resultante da utilização de rubricas de natureza residual, como sejam outros juros (€ 116,7 M) e outros encargos financeiros (€ 6,7 M), que assim ficam empoladas com volumes significativos de encargos da dívida pública e perdem na prática a sua natureza residual. Não se tratou, no entanto, de uma prática sistemática, isto é, acontece em algumas empresas e não noutras, tal como já tinha ocorrido em anos anteriores. Tal prática parece traduzir uma continuada falta de controlo por parte do Ministério das Finanças. Verificou-se, ainda, a incorreta inclusão em juros da dívida pública de € 2,6 M de encargos com juros de ativos financeiros (aplicações no Banco de Portugal com taxas de juro negativas efetuadas pelo Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo e pelo Fundo de Garantia de Depósitos).

¹ Em 2014 e 2015, verificou-se que este tipo de receita foi igualmente mal classificado em passivos financeiros.

Quadro B. 36 – Fluxos financeiros (SFA)

(em milhões de euros)

	Valor CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (1) - (2)	
			Montante	%
12. Passivos financeiros (receitas)	3 245,1	1 177,8	2 067,3	63,7
12.04 Derivados financeiros	0,0	0,0	0,0	0,0
12.05 Empréstimos a curto prazo	21,8	66,8	-45,0	-206,6
12.06 Empréstimos a médio e longo prazo	1 166,2	1 111,1	55,1	4,7
12.07 Outros passivos financeiros	2 057,1	0,0	2 057,1	100,0
10. Passivos financeiros (despesas)	1 996,3	2 032,2	-36,0	-1,8
10.03 Títulos a médio e longo prazo	567,8	561,3	6,5	48,9
10.05 Empréstimos a curto prazo	13,3	82,2	-68,8	-34,1
10.06 Empréstimos a médio e longo prazo	1 213,3	1 388,7	-175,4	-27,9
10.07 Outros passivos financeiros	201,8	0,0	201,8	100,0
03.01. Juros da dívida pública	627,9	731,6	-103,6	-16,5
03.02. Outros encargos correntes da dívida pública	10,8	29,8	-19,0	-176,2
03.03. Juros de locação financeira	0,1	1,2	-1,1	-879,0

Fonte: CGE 2016 e inquérito aos SFA.

A despesa corrente e de capital, associada ao serviço da dívida pública, está subvalorizada, por omissão, essencialmente por causa do tratamento dado ao serviço da dívida bancária contraída pela Defloc e pela Defaerloc para aquisição de material de defesa, posteriormente locado ao Ministério da Defesa. Os juros (€ 6,8 M), outros encargos correntes (€ 0,3 M) e amortizações (€ 40 M) desta dívida, que em 31/12/2016 ascendia a € 280 M, foram pagos à banca diretamente pelo Ministério da Defesa que os contabilizou como pagamento de rendas de locação (agrupamento 02), por força dos contratos de cessão de créditos, celebrados entre aquelas empresas, proprietárias do material de defesa locado, e os consórcios bancários financiadores da sua produção e aquisição. O correto seria que, para além do registo do pagamento das rendas, aquelas duas empresas contabilizassem como receita as rendas recebidas e como despesa o serviço da dívida bancária.

Por outro lado, a despesa de capital, associada ao serviço da dívida pública, está sobrevalorizada por força do tratamento dado ao pagamento da dívida a fornecedores dos Agrupamentos Complementares de Empresas (ACE) “Somos compras”, “Somos pessoas” e “Somos contas” que foram transmitidas para a Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, em execução do Decreto-Lei 209/2015, de 25/09. A dívida, não financeira na sua origem, foi paga por esta última entidade e a correspondente despesa (€ 3,1 M) está classificada na CGE como despesa de passivos financeiros, ou seja, amortizações de capital¹. Ora, a alteração do devedor não altera a natureza da dívida que, sendo originariamente não financeira, não passa, por força da transmissão, a sê-lo. Acresce que, na liquidação da dívida bancária daqueles ACE, os juros e outros encargos no valor de € 0,4 M foram, também, classificados como passivos financeiros pelo que este tipo de despesa está sobrevalorizado num total de € 3,5 M.

As principais diferenças apuradas nos fluxos de receita e despesa associados à gestão da dívida pública, apresentadas no quadro anterior, são:

i. Receitas de passivos financeiros:

- a. A receita com a classificação económica 12.05 “Passivos financeiros – empréstimos a curto prazo” integra indevidamente € 17 M de receitas da emissão de empréstimos de médio/longo

¹ A Serviços Partilhados do Ministério da Saúde informou ter sido a DGO quem indicou, telefonicamente, a rubrica a utilizar para esta despesa.



prazo (RTP), que devia ter sido classificada como 12.06 “*Passivos financeiros – empréstimos a médio e longo prazo*”, e omite € 62 M de receita de emissão de empréstimos de curto prazo (Parque Escolar) classificados como 12.06 “*Passivos financeiros – empréstimos a médio e longo prazo*”.

- b. A receita com a classificação económica 12.06 “*Passivos financeiros – empréstimos a médio e longo prazo*” integra indevidamente € 62 M de receita de empréstimos de curto prazo (Parque Escolar) e € 30 M de aumento de capital social da Parpública que deviam ter sido classificados como 13.01 “*Outras receitas de capital*”; omite receita de empréstimos de médio/longo prazo no valor de € 17 M (RTP) e receita de suprimentos e outros empréstimos de médio/longo prazo no valor de € 19,5 M (Parparticipadas e Sociedade Portuguesa de Empreendimentos), que foi classificada em 12.07 “*Passivos financeiros – outros passivos financeiros*”.
- c. A receita com a classificação económica 12.07 “*Passivos financeiros – outros passivos financeiros*” integra indevidamente receita de aumentos de capital recebidos (Comboios de Portugal, EDIA, Fundo de Apoio Municipal, Infraestruturas de Portugal, Parpública, Metropolitano de Lisboa, Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, Transtejo, Wolfparts e diversas do sector da saúde) num total de € 2.037,2 M, que deviam ter sido classificados como 13.01 “*Outras receitas de capital*”, e de suprimentos e outros empréstimos de longo prazo no valor de € 19,5 M (Parparticipadas e Sociedade Portuguesa de Empreendimentos).

ii. **Despesas com passivos financeiros:**

- a. A despesa com a classificação económica 10.03 “*Passivos financeiros – Títulos a médio e longo prazo*” omite € 6,8 M de despesa indevidamente classificada em 10.07 “*Passivos financeiros – Outros passivos financeiros*” (Parparticipadas) e € 7,7 M de despesa indevidamente classificada em 10.06 “*Empréstimos a médio e longo prazo*” (Metropolitano de Lisboa) e integra indevidamente despesa no valor de € 21 M que devia ser classificada em 10.06 “*Empréstimos a médio e longo prazo*” (Parpública).
- b. A despesa com a classificação económica 10.05 “*Passivos financeiros – Empréstimos de curto prazo*” omite pagamentos no valor de € 62 M (Parque Escolar) e de € 6,9 M (Sociedade Portuguesa de Empreendimentos), que foram indevidamente classificados em 10.06 “*Empréstimos a médio e longo prazo*” e 10.07 “*Passivos financeiros – Outros passivos financeiros*”, respetivamente;
- c. A despesa com a classificação económica 10.06 “*Empréstimos a médio e longo prazo*” integra indevidamente despesa no valor de € 62 M (Parque Escolar) e no valor de € 7,7 M (Metropolitano de Lisboa) que foram indevidamente classificados em 10.05 “*Passivos financeiros – Empréstimos de curto prazo*” e 10.03 “*Passivos financeiros – Títulos a médio e longo prazo*”, respetivamente, e omite despesa no valor de € 40 M de encargos com a amortização de empréstimos de longo prazo (Defloc e Defaerloc), despesa no valor de € 21 M de encargos de amortização de empréstimos de longo prazo (Parpública) que foram indevidamente classificados em 10.03 “*Passivos financeiros – Títulos a médio e longo prazo*”, e ainda despesa no valor de € 184,1 M indevidamente classificada em 10.07 “*Passivos financeiros – Outros passivos financeiros*” (Estamo, Fundo de Resolução, Parparticipadas, Sagescur e Serviços Partilhados do Ministério da Saúde).
- d. A despesa com a classificação económica 10.07 “*Passivos financeiros – Outros passivos financeiros*” integra indevidamente encargos no valor de € 6,8 M que deviam ter sido classificados em 10.03 “*Passivos financeiros – Títulos a médio e longo prazo*” (Parparticipadas), de € 6,9 M (Sociedade Portuguesa de Empreendimentos) que deviam ter sido classificados em 10.05 “*Passivos financeiros – Empréstimos de curto prazo*”, de € 184,1 M que deviam ter sido classificados em 10.6 “*Empréstimos a médio e longo prazo*” (Estamo, Fundo de Resolução, Parparticipadas, Sagescur e Serviços Partilhados do Ministério da Saúde), e de € 0,5 M que

deviam ter sido classificados em 12.02 “Operações extra orçamentais – outras operações de tesouraria” (Parups), bem como € 0,4 M que deveriam ter sido classificados em 03.01 “Juros e outros encargos - Juros da dívida pública” e € 3,1 M que deveriam ter sido classificados no agrupamento 2 – Aquisição de bens e serviços (Serviços Partilhados do Ministério da Saúde).

- iii. **Despesa com juros da dívida pública:** a despesa com a classificação económica 03.01 “Juros e outros encargos - Juros da dívida pública” integra indevidamente despesa com outros juros no valor de € 6,6 M (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, FGD e FGCAM) que deviam ser classificados em 03.05 “Juros e outros encargos – outros juros” e € 6,6 M de encargos que deveriam ter sido classificados em 03.02 “Juros e outros encargos – outros encargos correntes da dívida pública” (Parvalorem); e omite juros da dívida pública no valor de € 6,8 M (Defloc e Defaerloc) que estão omissos na CGE, juros no valor de € 109,7 M (GIL, Marina do Parque das Nações, Metropolitano de Lisboa e RTP) que estão classificados em 03.05 “Juros e outros encargos – outros juros”, de € 0,4 M que estão classificados em 10.07 “Passivos financeiros – Outros passivos financeiros” (SPMS) e de € 0,2 M que estão classificados em 02.02 “Aquisição de bens e serviços – Aquisição de serviços” (ENMC);
- iv. **Despesa com outros encargos correntes da dívida pública:** a despesa com a classificação económica 03.02 “Juros e outros encargos – outros encargos correntes da dívida pública” omite encargos desta natureza no valor de € 6,6 M (Parvalorem) que foram classificados na rubrica 03.01 “Juros e outros encargos - Juros da dívida pública”, no valor de € 12,3 M (CP, Edia, Metropolitano de Lisboa, Parque Escolar e Transtejo) que foram classificados nas rubricas 03.05 “Juros e outros encargos – outros juros” e 03.06 “Juros e outros encargos – outros encargos financeiros” e no valor de € 0,3 M (Defloc e Defaerloc) que estão omissos na CGE;
- v. **Despesa com juros de locação financeira:** a despesa com a classificação económica 03.03 “Juros e outros encargos - juros de locação financeira” omite encargos desta natureza no valor de € 1,3 M (RTP) que foram classificados em 03.05 “Juros e outros encargos – outros juros”.

Como consequência deste apuramento, os valores do total de receita constantes dos mapa V – Receitas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação orgânica, e mapa VI – Receitas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação económica, € 48.835 M, e os do total da despesa constantes dos mapa VII – Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação orgânica, mapa VIII – Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação funcional, e mapa IX – Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação económica, € 41.180 M, devem ser acrescidos em € 47,1 M.

As entidades identificadas neste subponto, ouvidas em contraditório, vieram alegar diversas limitações a que estiveram sujeitas por imposição da DGO, designadamente as decorrentes do chamado Regime Simplificado da Circular Série A n.º 1379 (preparação do OE2016) que impõe a classificação de todas as receitas de passivos em 12.07 - *Outros passivos financeiros* e de todas as despesas de passivos financeiros em 10.07 - *Outros passivos financeiros* (Fundo de Resolução, Parparticipadas e Sage secur), bem como a classificação da despesa com juros e outros encargos em 03.01 - *Juros da dívida pública* ou em 03.06 - *Outros encargos financeiros* (Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo e Fundo de Garantia de Depósitos¹). Alegaram, ainda, outras dificuldades, decorrentes da impossibilidade de efetuar alterações orçamentais no decurso da execução do OE2016, que conduziram à classificação incorreta de receitas e despesas associadas ao serviço da dívida pública (Parque Escolar e Wolfpart) e problemas transitados da execução do OE2015 (Fundo de Apoio Municipal).

¹ No caso destas entidades, a “simplificação” do classificador das despesas traduziu-se em que juros de ativos financeiros (depósitos junto do Banco de Portugal) figurem na CGE como juros de passivos financeiros.



Outras entidades alegaram que alguns dos erros de classificação apontados tiveram a anuência da DGO (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, CP, Infraestruturas de Portugal, Metropolitano de Lisboa, Parpública¹ e Serviços Partilhados do Ministério da Saúde²).

Por seu turno, a DGO respondeu que “A identificação de eventuais erros de classificação é geralmente detetada aquando da análise de um processo em concreto, pelo que sempre que é sinalizada uma incorreta classificação, a DGO alerta a entidade envolvida para a necessária correção.”

A persistência, ao longo de vários exercícios orçamentais, de um número significativo de erros de classificação económica e de omissões de contabilização de receitas e despesas que este Tribunal vem apontando, evidencia que a DGO, impondo por via de circular administrativa um regime dito simplificado, derroga o classificador das receitas e despesas públicas, induzindo a utilização de classificações residuais quando existem classificações apropriadas, e reduz a transparência da CGE³.

4.1.2.2. Stock consolidado e fluxos financeiros

Analisando os passivos das entidades que compõem o subsector dos SFA, verifica-se que existe um número significativo de casos em que o credor é uma entidade do mesmo subsector ou do subsector dos SI. Assim, o valor nominal da dívida entre SFA, que em 31/12/2015 ascendia a € 610,9 M, reduziu-se em € 91,1 M (14,9%) durante o exercício de 2016, em grande medida como resultado de variações nos saldos de empréstimos e suprimentos entre empresas do mesmo grupo. Destacam-se o reembolso de suprimentos pela Estamo e pela Sagesecur à Parpública, nos valores de € 94,3 M e de € 2,8 M, respetivamente, e os novos suprimentos efetuados pela Infraestruturas de Portugal à Gare Intermodal de Lisboa, € 10,5 M, e pela Parque Expo98 à Marina do Parque das Nações, € 20,2 M. Por sua vez, o valor nominal da dívida de SFA a entidades do subsector dos SI, designadamente a DGTF, que em 31/12/2015 era de € 17.792,4 M, não registou alteração significativa em 2016 (€ +3,2 M). No entanto, houve novos empréstimos do Estado a empresas ex-BPN (€ 434 M), à Metro do Porto (€ 122,1 M) e à Transtejo (€ 4,3 M), foram convertidos em capital social créditos do Estado sobre a CP (€ 380,5 M) e a EDIA (€ 31,5 M) e registaram-se reembolsos dos quais os mais significativos foram o do Fundo de Resolução (€ 136,1 M) e o da Parque Expo98 (€ 2,5 M).

Quadro B. 37 – Valor nominal do stock da dívida consolidada (SFA)

(em milhões de euros)

	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2015	Em 31/12/2016	Total	%
Empréstimos	7 715,5	7 066,6	-648,9	-8,4
Títulos	11 511,0	10 949,9	-561,1	-4,9
Locação financeira	269,4	253,1	-16,3	-6,1
Dívida consolidada dos SFA	19 495,8	18 269,6	-1 226,3	-6,3

Fonte: Inquérito aos SFA.

¹ A Parpública, na sua resposta, inclui troca de correspondência com a DGO na qual se aborda a recomendação do Tribunal sobre a classificação a dar à receita de aumentos de capital. Dela retira-se que as instruções transmitidas foram de continuar a classificar tais receitas em rubricas que não eram as consideradas corretas pelo Tribunal.

² Neste caso, a DGO alegou, em sede de contraditório, ter considerado que a dívida a fornecedores de bens e serviços estava bem classificada como dívida financeira, o que não merece a anuência deste Tribunal.

³ Situação que se mantém no OE2018 por força da Circular Série A n.º 1387 (preparação do OE2018).

Assim, o valor nominal consolidado¹ da dívida das entidades do subsector dos SFA a entidades exteriores diminuiu € 1.226,3 M (6,3%) em 2016, em resultado da diminuição de todos os tipos de dívida considerados, empréstimos (8,4%), títulos (4,9%) e locações financeiras (6,1%). A existência de operações entre entidades que integram o perímetro da CGE reflete-se não só no *stock* da dívida como ainda nos fluxos financeiros associados ao serviço da dívida: as receitas e despesas associadas à dívida consolidada diferem significativamente das associadas ao total da dívida, como se pode ver no quadro seguinte, o que reforça a necessidade de a CGE apresentar a informação sobre a dívida em termos consolidados (*stocks* e fluxos).

Quadro B. 38 – Fluxos financeiros consolidados (SFA)

(em milhões de euros)

	Fluxos financeiros apurados		Fluxos inscritos na CGE
	Consolidados	Não consolidados	Não consolidados
Receita de passivos (emissões)	55,8	1 177,8	3 245,1
Despesa de passivos (amortizações)	1 261,8	2 032,2	1 996,3
Juros da dívida	528,8	732,8	628,1

Fonte: Inquérito aos SFA e CGE 2016.

4.1.2.3. Dívida consolidada por instrumento e SFA

De seguida analisa-se a evolução da dívida consolidada dos SFA em 2016, destacando os instrumentos de financiamento mais representativos e as entidades que mais contribuíram para tal evolução. Das 31 entidades analisadas, as 6 com mais de € 1.000 M de passivos representam cerca de 80% do total (Comboios de Portugal, Infraestruturas de Portugal, Metropolitano de Lisboa, Metro do Porto, Parpública e Parvalorem) e, destas, as quatro do sector dos transportes representam cerca de 44% desses mesmos passivos.

Quadro B. 39 – Stock da dívida consolidada – principais SFA

(em milhões de euros)

	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2015	Em 31/12/2016	Montante	%
CP	1 246,5	1 128,8	-117,7	-9,4
Infraestruturas de Portugal	3 531,7	3 426,2	-105,5	-3,0
Metro do Porto	1 325,6	1 269,0	-56,6	-4,3
Metropolitano de Lisboa	2 517,4	2 280,8	-236,6	-9,4
Parpública	4 354,1	4 163,1	-191,0	-4,4
Parvalorem	2 591,3	2 289,7	-301,7	-11,6
Total	15 566,7	14 557,7	-1 009,0	-6,5

Fonte: Inquérito aos SFA.

O instrumento de dívida a que recorreram com maior frequência foi o empréstimo, predominantemente de médio e longo prazo, embora o seu peso na dívida total do subsector dos SFA, 39%, seja inferior ao dos títulos, 60%. 22 entidades tinham dívida resultante de empréstimos de médio e longo prazo no valor nominal global de € 7.191,5 M em 31/12/2015 (93% do total da dívida decorrente de empréstimos contraídos) e de € 6.561,9 M em 31/12/2016 [menos € 629,6 M (8,7%)], mantendo um peso semelhante.

¹ O facto de algumas empresas não serem detidas a 100% pelo Estado não se traduziu na redução proporcional da sua dívida, para efeitos de apuramento da dívida consolidada do Estado.



A dívida de médio e longo prazo resultante de empréstimos registou, em 2016, emissões no valor nominal de € 51 M (dos quais € 33 M relativos a empréstimos do BEI e CEB) e amortizações de € 680,6 M (dos quais € 331,6 M relativos a empréstimos do BEI e CEB). As maiores reduções do saldo em dívida verificam-se na CP (€ 117,7 M), na Infraestruturas de Portugal (€ 105,4 M) e na Metropolitano de Lisboa (€ 221,5 M).

Dez das entidades que compõem o subsector dos SFA detinham dívida representada por obrigações e papel comercial e o seu peso na dívida total do subsector era de cerca de 60%. Mais de 90% desta dívida é representada por obrigações de médio e longo prazo e o seu valor passou de € 10.511,0 M em 31/12/2015 para € 9.949,9 M em 31/12/2016, reduzindo-se em € 561,1 M (5,3%). Esta redução compreende, entre outras, amortização de obrigações emitidas pela Parpública (€ 170,0 M), pela Parvalorem (€ 301,7 M) e pela Parups (€ 74,9 M). Não foram efetuadas novas emissões.

O valor nominal da dívida resultante de operações de locação financeira, realizadas por sete das entidades que integravam o subsector dos SFA, reduziu-se em € 16,3 M (6,1%), sendo as principais reduções, € 7,3 M na Metropolitano de Lisboa, € 6,5 M na Metro do Porto, € 1,7 M na RTP e € 0,7 M nos SUCH.

4.1.3. Dívida direta consolidada do Estado

Procedendo à consolidação dos valores apurados nas respostas ao inquérito e às Instruções 1/2008-2.^a Secção, bem como da informação prestada pelo IGCP, verifica-se que o valor nominal da dívida consolidada do Estado passou de € 225.101,3 M em 31/12/2015 para € 234.573,2 M em 31/12/2016. Esta variação resulta de um aumento da dívida consolidada dos SI de € 10.698,1 M (5,2%) e de uma diminuição da dívida consolidada dos SFA de € 1.226,3 M (6,3%). Na medida em que esta análise incide sobre um universo da CGE diferente do da CGE 2015, os valores e a evolução aqui apresentados não são comparáveis com os indicados no PCGE 2015.

Quadro B. 40 – Valor nominal do stock da dívida consolidada do Estado

(em milhões de euros)

Stock	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2015	Em 31/12/2016	Total	%
Dívida consolidada dos SI (1)	205 605,5	216 303,6	10 698,1	5,2
Dívida consolidada dos SFA (2)	19 495,8	18 269,6	-1 226,3	-6,3
Dívida consolidada do Estado (1)+(2)	225 101,3	234 573,2	9 471,8	4,2

Fonte: CGE 2016, inquérito aos SFA, Instruções 1/2008-2.^a Secção, relativas ao património financeiro do Estado e IGCP.

No quadro 69 do Relatório da CGE (RCGE) procede-se ao apuramento do limite máximo de acréscimo de endividamento líquido global direto (€ 10.387 M) para efeitos de verificação do cumprimento do limite estabelecido pela LOE 2016¹ e no quadro 70 do RCGE procede-se à verificação do cumprimento de tal limite.

Verifica-se que os valores aí apresentados para o acréscimo de endividamento do Estado não são comparáveis com os apurados pelo Tribunal.

¹ LOE 2016, art. 93.º.

No caso dos SI, o valor apresentado na CGE¹, € 10.490 M, são calculados com base nos fluxos de receita e de despesa de passivos financeiros e, por isso, não são comparáveis com os valores apurados pelo Tribunal, cujo cálculo é realizado com base nos valores nominais do *stock* da dívida, também apresentados no mapa XXIX, em valor nominal, no início e no final do ano.

No caso dos SFA, o quadro 70 do RCGE apresenta o endividamento líquido de € -1.013 M, valor que difere do apurado pelo Tribunal (€ -1.226,3 M). Como a CGE não apresenta o *stock* da dívida das entidades que compõem o subsector nem sequer é possível verificar a origem da diferença.

Mais uma vez se reitera a relevância da publicitação na Conta da dívida dos SFA que, manifestamente, não é desconhecida da DGO e do IGCP e da explicitação dos conceitos utilizados pela LOE na fixação de limites à dívida pública.

No âmbito do contraditório o IGCP disse que *“partilha da opinião do Tribunal de Contas, de que seria útil proceder ao apuramento da dívida consolidada do Estado, i.e. a dívida consolidada de todas as entidades da Administração Central (SI e SFA). No entanto, reiteramos que o IGCP não possui competência nessa matéria, não dispondo de informação atualizada que lhe permita apurar esse saldo de forma completa e numa base consolidada”*.

4.1.4. Custo do financiamento antecipado

Ao longo dos últimos anos², na sua estratégia de financiamento³, o IGCP têm contemplado como um dos elementos principais *“a manutenção de um cash buffer elevado, que possa garantir 50% das necessidades de financiamento”* estimadas para o ano seguinte. Por sua vez, o relatório⁴ que acompanhava a proposta da LOE 2016, previa um saldo de financiamento para exercícios seguintes de € 4.293 M.

Em 2016, o financiamento por recurso à dívida pública ultrapassou as previsões do relatório que acompanhava a LOE e excedeu as necessidades orçamentais e de tesouraria, existindo, em 31/12/2016, um saldo de € 6.777 M na conta de operações de tesouraria denominada *“Produto de Empréstimos-2016”*⁵ (€ 4.089,7 M em 31/12/2015 e € 7.025,4 M em 31/12/2014). Observa-se, assim, um acréscimo de € 2.688 M em relação ao saldo existente em 31/12/2015, valor que se aproxima de saldos anteriores a 2015.

De acordo com informação do IGCP⁶, durante o ano de 2016, o Estado manteve saldos de tesouraria significativamente elevados, com um valor médio de depósitos de € 12.378 M (em 2015 fora de € 13.856 M e em 2014 de € 17.377 M), o qual teve um custo líquido⁷ de € 182 M, valor que compara com € 210 M, em 2015, e com € 342 M, em 2014.

Na sua resposta, o IGCP defende mais uma vez que *“tem procurado apresentar os argumentos que suportam a opção estratégica de manter saldos de Tesouraria relativamente elevados desde 2011, tendo também*

¹ Quadro 70 do RCGE 2016.

² Ver PCGE 2015 e 2014, ponto 4.1.4, e PCGE 2011 a 2013, ponto 4.1.5.

³ Estratégia definida e proposta, anualmente, no ponto 3 do *“Programa de Financiamento e Gestão da Dívida Pública Direta e das Disponibilidades”*, que em 2016 foi aprovado pelo Despacho 761/16 - SEATF, de 27 de julho.

⁴ Quadro III.4.4. Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado em 2016.

⁵ Cfr. CGE, mapa XXVIII - Aplicação do Produto de empréstimos em 2016.

⁶ Designadamente, no Relatório Anual 2016 da Agência da Tesouraria do Estado e da Dívida Pública.

⁷ Custo médio do financiamento do saldo de Tesouraria (OT + BT), € 186 M, deduzido dos juros recebidos de aplicações de Tesouraria (€ 4 M).



apresentado estimativas dos custos decorrentes desta opção, conforme também divulgado no seu Relatório anual de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública desde 2014, local que julgamos ser o mais adequado para a discussão das decisões de gestão da dívida, uma vez respeitados os limites impostos na Lei e nas Normas Orientadoras de Gestão da Dívida.”

Não obstante o IGCP divulgar os custos/benefícios da sua estratégia de pré-financiar no seu Relatório anual de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, os mesmos devem também ser apresentados de forma clara no Relatório da CGE.

4.1.5. Dívida de Maastricht

De acordo com a LEO¹, a dívida pública não deve exceder o valor de referência de 60% do PIB. O conceito inerente a este limite é o da dívida de Maastricht, um dos indicadores da monitorização fiscal no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). Em 2016, este rácio situou-se em 130,1%.

Com o encerramento do Procedimento de Défice Excessivo, que vigorou no período 2009-2016, Portugal transita para a vertente preventiva do PEC, ficando sujeito, entre outras condicionantes, à regra transitória² da dívida pública durante o período 2017-2019 (redução média de um vigésimo por ano do diferencial face ao valor de 60%).

Os princípios das contas nacionais e as especificações para efeitos do PDE subjacentes à dívida na ótica de Maastricht³ diferenciam-na da noção de dívida direta do Estado apresentada no Mapa XXIX da CGE e da dívida direta consolidada do Estado apurada no ponto 4.1.3., quantificadas no quadro seguinte.

Quadro B. 41 – Dívida direta do Estado e dívida das administrações públicas (Conceito de Maastricht) – 2016

	M €	% PIB
Dívida direta do Estado – stock nominal de dívida dos SI (a)	236 282,8	127,6
Dívida consolidada (SI + SFA) (b)	234 573,2	126,7
Dívida de Maastricht	240 957,9	130,1
Administração central	243 592,7	
Administração regional e local	10 524,0	
Fundos de segurança social	1,1	
Consolidação entre sectores	-13 159,9	

Notas: (a) Mapa XXIX da CGE; (b) Valor apurado pelo TC (valor nominal do stock da dívida consolidada dos SI e SFA, cfr. ponto 4.1.3).

Fonte: Mapa XXIX da CGE 2016 e Notificação de setembro 2017 do PDE.

A dívida direta do Estado, tal como consta na CGE, tem um âmbito mais restrito, limitando-se aos SI, e é avaliada ao valor nominal e não consolidada. A dívida consolidada de SI e SFA é apurada pelo TC (cfr. ponto 4.1.3). O critério da dívida de Maastricht diz respeito ao total do sector das administrações públicas, porém, além de integrar também a dívida da administração regional e local e dos fundos de

¹ Art 10.º-G.

² A aplicar durante 3 anos após a correção do défice excessivo, para os EM que em novembro de 2011 se encontravam em situação de PDE [Regulamento (UE) n.º 1177/2011 do Conselho de 8 de novembro de 2011].

³ A dívida de Maastricht é constituída pelo valor nominal da totalidade das responsabilidades brutas em curso no final do ano do sector administrações públicas com a exceção das responsabilidades cujos ativos financeiros correspondentes são detidos pelo mesmo sector das administrações públicas de acordo com as definições do Sistema Europeu de Contas Nacionais (SEC). Esta definição é complementada pelo Regulamento (CE) n.º 479/2009 do Conselho, de 25 de maio de 2009 alterado pelo Regulamento (UE) N.º 220/2014 da Comissão de 7 de março de 2014, relativo à aplicação do protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos anexo ao Tratado que institui a Comunidade Europeia.

segurança social, apresenta diferenças de universo que decorrem das regras do SEC¹. Em termos de instrumentos engloba as responsabilidades brutas em numerário e depósitos, títulos de dívida, e empréstimos, avaliados ao valor nominal, ou seja, ao valor facial dos passivos². É consolidada, refletindo os passivos face aos outros sectores da economia.

A utilização do conceito de dívida de Maastricht, no âmbito da LEO, vem reforçar a necessidade já reiterada no presente e em Pareceres anteriores, de a CGE incluir informação detalhada sobre o *stock* da dívida dos restantes sectores da administração pública e em particular sobre todas as entidades que compõem a administração central (cfr. ponto 4.1.3).

Relativamente ao aumento da dívida de Maastricht de 2015 para 2016 (€ 9.417,1 M em termos nominais), verifica-se que o maior contributo foi dado pela aquisição líquida de ativos financeiros, que em 2016 atingiu € 5.637,8 M, ultrapassando mesmo o contributo do défice (€ 3.665,2 M). Os restantes € 114,1 M, que explicam a variação total da dívida, reúnem os outros elementos que, para além da aquisição líquida de ativos financeiros, fazem parte do ajustamento défice-dívida, nomeadamente as transações nos passivos que não fazem parte da definição de dívida de Maastricht e os efeitos de valorização. Em 2016, a componente mais relevante da aquisição líquida de ativos financeiros foi o aumento do *stock* de depósitos da administração central, que se destinavam ao pré-financiamento da recapitalização da CGD, operação adiada para 2017.

*

O Ministro das Finanças, em contraditório, manifestou o interesse do seu Gabinete “*no controlo efetivo das transferências e dos fluxos financeiros (verificadas nas receitas e nas despesas orçamentais), bem como na identificação e respetiva correção de eventuais erros, omissões e incorreções*”, remetendo para a resposta da DGO.

¹ Por exemplo, o agregado “Dívida consolidada (SI + SFA)” engloba entidades que, de acordo com o SEC, não fazem parte do sector das administrações públicas, nomeadamente, os Fundos de Acidentes de Trabalho e Garantia Automóvel, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões e a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, que são classificadas no sector das sociedades financeiras.

² Para além das diferenças de universo, um dos principais fatores que diferenciam a dívida de Maastricht dos outros dois conceitos de dívida é a exclusão da capitalização acumulada dos juros dos certificados de aforro. Esta metodologia encontra-se em análise, podendo o Eurostat vir a determinar a sua integração na dívida de Maastricht. Em 2016, a capitalização acumulada dos juros dos certificados de aforro representa cerca de 2,3% do PIB.



4.2. Garantias do Estado

Este ponto examina as garantias concedidas pelo Estado a operações de financiamento e também as prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e de seguros de investimento.

a) Enquadramento

O regime jurídico das garantias pessoais do Estado a operações de financiamento resulta da Lei 112/97, de 16/9¹ (regime geral de concessão de garantias), da Lei 4/2006, de 21/2 (concessão de garantias no âmbito de operações de crédito de ajuda aos países destinatários da cooperação portuguesa) e da Lei 60-A/2008, de 20/10 (concessão extraordinária de garantias para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros)². A LOE, nos últimos anos, tem vindo a autorizar, especificamente, a concessão de garantias do Estado a determinadas operações, como são os casos das garantias ao Fundo de Contragarantia Mútuo e, mais recentemente, ao Fundo de Resolução.

O quadro legal dos seguros de crédito e similares com a garantia do Estado é estabelecido pelo Decreto-Lei 183/88, de 24/5, relativo aos seguros de crédito e caução, e pelo Decreto-Lei 295/2001, de 21/11, relativo ao seguro de investimento, alterados e republicados pelo Decreto-Lei 31/2007, de 14/2.

A emissão e gestão das garantias do Estado a operações de financiamento são efetuadas pela DGTF. Nos seguros de crédito e similares, a generalidade das operações é gerida pela COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, SA, sendo a concessão da garantia submetida à aprovação do Ministro das Finanças, sob proposta da DGTF. Outras pessoas coletivas de direito público podem também prestar garantias a financiamentos, no âmbito das suas atribuições.

b) Valores globais do ano

Em 2016 foram concedidas pela DGTF garantias a operações de financiamento, no montante total € 872,3 M e, no âmbito dos seguros de crédito e similares, foram assumidas responsabilidades em apólices emitidas pela COSEC, no montante total de € 277,6 M.

No final de 2016 as responsabilidades efetivas³ do Estado por garantias prestadas (DGTF) totalizavam cerca de € 22.004,2 M, englobando € 21.056,6 M de garantias a operações de financiamento e € 947,7 M a seguros de crédito e similares, registando-se uma redução face ao ano anterior no montante total de € 1.807,9 M (-8%), tal como evidenciado no quadro seguinte.

¹ Alterada pelas Leis 64/2012, de 20/12 e 82-B/2014, de 31/12.

² Esta Lei foi regulamentada pela Portaria 1219-A/2008, de 23/10, alterada pelas Portarias 946/2010, de 22/09, e 80/2012, de 27/03.

³ As responsabilidades efetivas correspondem aos montantes utilizados pelos beneficiários das garantias concedidas pelo Estado.

Quadro B. 42 – Responsabilidades efetivas do Estado por garantias prestadas

(em milhões de euros)

Responsabilidades efetivas	31/12/2015		31/12/2016		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias do Estado (DGTF) a:						
– Financiamentos	22 851	85	21 057	87	-1 794	-8
– Seguros de crédito e similares	961	4	948	4	-14	-1
Total	23 812	89	22 004	91	-1 808	-8
Garantias de SFA a financiamentos	2 236	9	2 283	9	47	2
Total geral	26 048	100	24 287	100	-1 761	-7

As garantias prestadas por SFA, incluindo EPR, totalizavam no final de 2016 cerca de € 2.282,9 M, aumentando € 46,9 M (2%) face ao ano anterior. Estes são já valores líquidos, deduzindo as contragarantias que o Estado (DGTF) também presta em algumas operações.

No total e em termos líquidos, as responsabilidades efetivas do Estado por garantias prestadas, incluindo SFA, ascendiam no final do ano a € 24.287,2 M, sendo que na CGE as responsabilidades estão subavaliadas em cerca de € 2.257,7 M, por não incluírem a maior parte das garantias prestadas por SFA.

4.2.1. Garantias a operações de financiamento

a) Novas garantias

Foram prestadas pelo Estado (DGTF) duas garantias pessoais, no montante total de € 872,3 M, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações.

Quadro B. 43 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2016

(em milhões de euros)

Entidade/ Operação	Despacho autorizador	Operação subjacente				
		Montante garantido	Mutuante/Subscriber	Mutuário / Emitente / Beneficiário	Prazo máximo (anos)	Finalidade
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	Desp. n.º 866/2016 de 31/12/2015 (DR, II, de 19/01/2016)	126	Vários	FCGM (beneficiário)	20	Cobertura de responsabilidades assumidas pelo FCGM a favor de micro, pequenas e médias empresas, ao abrigo das Linhas de crédito PME Crescimento 2015, de Apoio à Revitalização Empresarial, para Empresas com Processo de Internacionalização em Angola, de Capitalização Mezzanine Financing e Linha IFD (FD&G).
FdR – Fundo de Resolução	Desp. n.º 867/2016 de 31/12/2015 (DR, II, de 19/01/2016)	746	BANIF (inicialmente), sendo as obrigações transferidas para o Banco Santander Totta no âmbito do processo de resolução	Oitante, SA	10	Contragarantia do Estado à garantia prestada pelo FdR às obrigações emitidas pela Oitante, SA, e entregues ao BANIF, para pagamento do conjunto de ativos transferidos deste banco.
Total		872				



Ambas as garantias foram especificamente autorizadas pela LOE 2015, pelos n.ºs 4 e 8 do art. 127.^{o1}, respetivamente para o FCGM e FdR, apesar da sua formalização e entrada em vigor terem já ocorrido em 2016.

A garantia ao FCGM, assim como as já concedidas em anos anteriores, destina-se a substituir parcialmente a dotação de capital que o Estado deveria realizar no Fundo por forma a manter a solvabilidade e o regular funcionamento do sistema de garantia mútua². Trata-se de uma garantia que se destina a ser executada, para reembolsar o Fundo pelas contragarantias que liquida.

A DGTF, na instrução deste processo, apesar de se tratar já da quarta garantia concedida ao FCGM, tendo uma quinta sido já autorizada pela LOE 2016, continua a aplicar supletivamente a Lei 112/97, de 16/9, enquadrando a garantia numa concessão de auxílio financeiro extraordinário, ao abrigo do art. 9.º, n.º 2, alínea d).

Por seu lado, a contragarantia do Estado ao FdR, no montante de € 746 M, insere-se no processo de resolução do BANIF, tendo as suas principais características sido já retratadas no PCGE 2015. Esta operação foi apenas formalizada em 15/02/2016, através de contrato celebrado entre o Estado e o FdR, não obstante a garantia prestada pelo FdR às obrigações da Oitante, SA, se tenha tornado efetiva desde a sua emissão em 22/12/2015.

No decorrer de 2016 foram ainda autorizadas duas alterações a garantias concedidas em anos anteriores, que não se traduziram em alterações ao montante das responsabilidades do Estado e constam do quadro seguinte.

Quadro B. 44 – Alterações a garantias de anos anteriores

(em milhões de euros)

Entidade beneficiária / Mutuante	Montante Garantido	Despacho autorizador da alteração	Motivo
Metropolitano de Lisboa, EPE / BEI	96	Desp. n.º 1008/2016, de 29/09/2016	Prorrogação do prazo da garantia para o prazo do empréstimo (até dezembro de 2021).
EDA – Eletricidade dos Açores, SA / BEI	30	Desp. n.º 1229/2016, de 22/11/2016	Prorrogação do prazo de utilização do empréstimo (até abril de 2017).

Fonte: DGTF.

Os referidos despachos de manutenção de garantia não foram publicados.

Ainda em 2016 foi autorizada a concessão de mais uma garantia ao FCGM, no montante de € 126,2 M, mas cuja formalização só ocorreu em 2017, elevando para cinco o total de garantias do Estado destinadas a fazer face às necessidades financeiras deste Fundo.

¹ Na redação da Lei 159-E/2015, de 30/12.

² É um sistema de génese público-privado e de cariz mutualista de apoio a PME, em que, no caso de incumprimento do mutuário, as sociedades de garantia mútua pagam as garantias que concedem às instituições de crédito e, seguidamente, o FCGM paga àquelas sociedades, automaticamente, parte da perda equivalente à contragarantia que presta.

b) Responsabilidades do Estado

No final de 2016 as responsabilidades acumuladas assumidas¹ pelo Estado (DGTF) por garantias pessoais prestadas a operações de financiamento totalizavam cerca de € 21.404,5 M, diminuindo € 2.681 M (-11%) face ao ano anterior, conforme se apresenta no quadro seguinte.

Quadro B. 45 – Responsabilidades acumuladas do Estado

(em milhões de euros)

Beneficiários	31/12/2015		31/12/2016		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias regime geral e outras	12 894	54	12 276	57	-619	-5
Região Autónoma da Madeira	1 187	5	1 156	5	-31	-3
EPR (a)	8 815	37	8 735	41	-358	-4
Outras entidades públicas	2 730	11	2 224	10	-229	-9
Outras garantias	162	1	161	1	-1	-1
Convenções de Lomé e de Cotonou	13	0	18	0	5	36
Linhas de crédito de ajuda	1 780	7	1 140	5	-640	-36
Garantias ao sistema financeiro	3 500	15	1 800	8	-1 700	-49
Garantia de carteira BEI	2 800	12	2 800	13	0	0
FdR	0	0	656	3	656	...
Sociedades veículo ex-BPN	3 098	13	2 714	13	-383	-12
Responsabilidades assumidas (total)	24 085	100	21 404	100	-2 681	-11
Responsabilidades efetivas (total)	22 851	100	21 057	100	-1 794	-8

(a) Não inclui as sociedades veículo do ex-BPN (Parvalorem, Parups e Parparticipadas), nem o Fundo de Resolução. Inclui o FCGM em ambos os anos.

Fonte:DGTF.

A redução das responsabilidades decorreu, essencialmente, das amortizações efetuadas pelos beneficiários, designadamente do Novo Banco (€ 1.700 M) e das sociedades veículo do ex-BPN (€ 383,4 M), assim como da correção das responsabilidades da maior parte das linhas de crédito de ajuda, tendo em conta os valores utilizados pelos países beneficiários, por ter expirado o prazo de utilização dessas linhas (menos € 640 M).

As responsabilidades assumidas por garantias prestadas à Região Autónoma da Madeira, a EPR e a outras entidades públicas, incluindo as sociedades veículo do ex-BPN e o FdR, representavam, no seu conjunto, cerca de 69% do total.

No que respeita às responsabilidades no âmbito das Convenções de Lomé e de Cotonou, os valores registados pela DGTF, e que constam da CGE, reportam-se apenas ao final do 1.º semestre de 2016, por a correspondente informação de suporte do BEI, relativa ao final do ano, não ter sido enviada em tempo útil. Por este motivo, as responsabilidades assumidas no final do ano encontram-se subavaliadas em cerca de € 5 M, ascendendo o total registado pela DGTF a € 21.399,3 M.

Por seu lado, as responsabilidades efetivas do Estado por garantias pessoais prestadas totalizavam no final de 2016 cerca de € 21.056,6 M, diminuindo € 1.794,2 M (-8%) face ao ano anterior. Porém, a DGTF registava responsabilidades efetivas no montante de € 21.053,6 M, encontrando-se subavaliadas

¹ As responsabilidades assumidas correspondem aos montantes garantidos pelo Estado, enquanto as efetivas são apuradas a partir das utilizações que os beneficiários efetuam daqueles montantes.



em € 2,9 M, pois não englobavam a totalidade das utilizações efetuadas pelo IHRU e a atividade relativa às Convenções de Lomé e de Cotonou do 2.º semestre do ano.

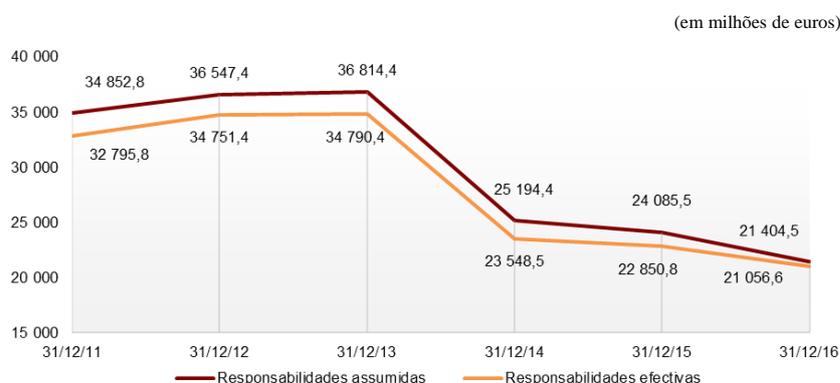
A DGTF registava ainda as responsabilidades que decorriam do empréstimo obrigacionista emitido em 2011 pelo Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF), no âmbito da assistência financeira acordada para a Irlanda e que Portugal também garantiu, pelo montante de € 131,2 M¹, cujo vencimento ocorreu em 18/07/2016 e que por isso deveria ser abatido à posição das responsabilidades do Estado por garantias prestadas.

Em contraditório, a DGTF informou que obteve a confirmação de que deixou de existir qualquer responsabilidade do Estado nesta operação e que a retirou em 2017 da posição das responsabilidades por garantias prestadas.

A diferença entre as responsabilidades assumidas e as efetivas (cerca de € 347,9 M), reduzindo-se significativamente neste ano com a correção das responsabilidades subjacentes às linhas de crédito de ajuda, decorre da utilização que algumas destas linhas ainda registavam (€ 1.043,1 M de utilizações num total de € 1.140 M de responsabilidades assumidas) e devido à utilização faseada por parte de alguns beneficiários do financiamento que dispõem junto do BEI ou do CEB.

A evolução das responsabilidades do Estado nos últimos anos foi a seguinte:

Gráfico B. 10 – Evolução das responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas



As responsabilidades do Estado por garantias prestadas têm vindo a reduzir-se nos últimos anos, após o aumento registado entre 2011 e 2013, relacionado com as garantias concedidas ao sistema financeiro.

Das responsabilidades referidas merecem destaque as seguintes.

i. Garantias ao sistema financeiro (Lei 60-A/2008)

As responsabilidades por garantias prestadas para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros (Lei 60-A/2008) estavam limitadas a três empréstimos obrigacionistas do Novo Banco.

¹ Responsabilidades efetivas, equivalendo a 100% da quota parte de capital garantido por Portugal. As responsabilidades assumidas correspondiam a 120% da quota parte de capital garantido, ou seja € 157,4 M.

Esses três financiamentos de € 1.000 M, € 1.000 M e € 1.500 M, emitidos originalmente pelo BES com o prazo de 3 anos, transitaram para o Novo Banco na sequência da medida de resolução aplicada pelo BdP em 2014, sendo por duas vezes prorrogado o prazo das emissões por mais um ano¹.

No decorrer de 2016 foram amortizados antecipadamente a totalidade do primeiro empréstimo e € 700 M do segundo, situando-se as responsabilidades no final do ano em € 1.800 M.

Segundo informação relativa já a 2017, o valor remanescente em dívida foi amortizado nas datas de vencimento dos dois restantes empréstimos obrigacionistas.

ii. Garantia de carteira BEI

Esta garantia assegura ou contra garante, até ao limite de € 2.800 M, o cumprimento das obrigações assumidas pelo BPI, BCP, Novo Banco (anterior BES) e CGD, enquanto garantes ou mutuários numa carteira de financiamentos concedidos e a conceder pelo BEI, no montante máximo de € 6.000 M. Abrange não só as garantias e financiamentos existentes à data da sua concessão, mas também operações futuras a contratar por aquelas instituições de crédito com o BEI, até ao limite correspondente à diferença entre € 6.000 M e as responsabilidades decorrentes das anteriores operações.

No decurso de 2016 foi incluída uma nova operação na carteira, no montante de € 10,3 M, relativa a um financiamento contratado pelo BCP.

As operações que integravam a carteira, tanto por tipo de operação como por banco aderente, eram as seguintes.

Quadro B. 46 – Carteira por tipo de operação e por banco aderente

(em milhões de euros)

Tipo de operação	31/12/2015	31/12/2016	Bancos	31/12/2015	31/12/2016
Garantias do BPI, BCP, Novo Banco e CGD	1 393	1 129	BPI	140	119
Financiamentos da CGD	257	121	BCP	1 334	1 280
Novas operações	1 585	1 579	Novo Banco	1 023	920
Total	3 235	2 829	CGD	738	510
Por utilizar (face ao limite de € 6 000 M)	2 765	3 171	Total	3 235	2 829

Fonte: DGTF/BEI.

Porém, e como já referido, a garantia do Estado apenas cobre responsabilidades até ao limite máximo acumulado de € 2.800 M.

A DGTF, em contraditório, relativamente ao montante por utilizar de € 3.171 M, refere que este está sobrevalorizado, por incluir a deduzir as amortizações que os beneficiários foram efetuando (o valor por utilizar será apenas de € 880 M). Este entendimento da DGTF, no entanto, não está consagrado em qualquer disposição, tendo, aliás, a Comissão Europeia, quando aprovou esta operação, considerado que se tratava de uma garantia em sistema de *revolving*, pelo que a DGTF deverá esclarecer esta questão junto do BEI.

¹ As datas de maturidade dos empréstimos foram prorrogadas para 23/12/2016, 6/1/2017 e 17/2/2017.



iii. Contragarantia ao Fundo de Resolução

Como atrás referido, a garantia do FdR às obrigações emitidas pela Oitante, SA, no montante de € 746 M, foi contragarantida pelo Estado em 15/02/2016.

Por despacho do Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das Finanças, de 21/03/2016¹, foi autorizada a manutenção da contragarantia do Estado face à alteração da periodicidade do pagamento do cupão das obrigações, passando de trimestral para semestral, mantendo-se inalterados os restantes termos e condições do financiamento.

Nos meses de novembro e dezembro de 2016, a Oitante, SA, procedeu a reembolsos antecipados parciais da emissão obrigacionista, no montante total de € 90 M, situando-se assim as responsabilidades no final do ano em € 656 M.

iv. Garantias às sociedades veículo do ex-BPN

As responsabilidades do Estado por estas garantias prestadas às emissões obrigacionistas e de papel comercial subscritas pela CGD, totalizavam € 2.714,4 M, assim distribuídas:

Quadro B. 47 – Dívida das Sociedades veículo do ex-BPN garantida pelo Estado

(em milhões de euros)

Sociedade veículo	Instrumento de dívida	31/12/2015	31/12/2016	Variação
Parvalorem	Obrigações	1 591	1 290	-302
Parvalorem	Papel comercial	1 000	1 000	0
Parups	Obrigações	465	390	-75
Parparticipadas	Obrigações	42	35	-7
Total		3 098	2 714	-383

A redução de dívida em € 383,4 M decorreu das amortizações efetuadas pelas sociedades, com recurso em grande medida a empréstimos concedidos pela DGTF².

c) Responsabilidades de outras pessoas coletivas de direito público

Além da DGTF, outras pessoas coletivas de direito público podem também conceder garantias pessoais a operações de financiamento.

Através de inquérito realizado pelo Tribunal de Contas no âmbito da dívida financeira dos SFA, foi solicitada informação a respeito de eventuais garantias pessoais prestadas por essas entidades, incluindo EPR, a financiamentos contraídos por terceiros³. Da informação recebida de 54 entidades apurou-se a existência das seguintes responsabilidades.

¹ Publicado no DR, II Série, de 04/04/2016.

² Estes empréstimos em 2016 corresponderam a cerca de 92% do serviço da dívida à CGD (€ 87,4 M de juros e € 383,4 M de amortizações).

³ Garantias concedidas através de aval, fiança, carta conforto, livrança (não inclui garantias bancárias e cauções).

Quadro B. 48 – Responsabilidades de SFA por garantias pessoais prestadas

(em milhões de euros)

Prestador da garantia	Beneficiário	Financiamento garantido	Responsabilidades efetivas		Variação
			31/12/2015	31/12/2016	
Parque Expo, SA	Marina Parque das Nações, SA	Empréstimo bancário	14	-	-14
FdR	Oitante, SA	Obrigações	746	656	-90
FAM – Fundo de Apoio Municipal	Município de Vila Real de Santo António	Empréstimos bancários	-	26	26
CP – Comboios de Portugal, EPE	EMEF, SA	Empréstimos bancários	3	2	-1
CP – Comboios de Portugal, EPE	CP Carga, SA	Empréstimos bancários	28	-	-28
SPGM – Sociedade de Investimento, SA	Diversos	Diversos	1	1	0
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	Diversos	Diversos	2 451	2 598	147
Total			3 242	3 283	40
Total (líquido)			2 236	2 283	47

Fonte. Inquérito do TdC.

Foram concedidas garantias pelo FAM ao Município de Vila Real de Santo António, até ao montante total de € 28,2 M no âmbito do Programa de Ajustamento Municipal estabelecido para a recuperação financeira do Município nos termos previstos na Lei 53/2014, de 25/8. Esta operação foi aprovada por Despacho do Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das Finanças, de 15/09/2016¹.

No que se refere ao FCGM, que integra pela primeira vez o perímetro orçamental, emitiu neste ano contragarantias no montante total de € 1.014,1 M, sendo que as amortizações efetuadas por beneficiários totalizaram € 823,1 M e os pagamentos em execução de contragarantias € 43,1 M, segundo informação prestada pelo Fundo. Estas operações não foram sujeitas à aprovação do Ministro das Finanças, uma vez que o FCGM dispõe de um regime especial para a concessão de contragarantias, afastando os requisitos previstos na Lei 112/97, de 16/9.

As responsabilidades da SPGM têm um carácter residual (€ 0,6 M), remontando à fase piloto do sistema nacional de garantia mútua, em que esta era a única entidade que emitia garantias. Tal deixou de verificar-se a partir de 2003, com o início de atividade das sociedades de garantia mútua.

No final do ano, o valor total líquido das responsabilidades dos SFA situava-se em € 2.282,9 M, por dedução das contragarantias que o Estado (DGTF) também prestava ao FdR (€ 656 M) e ao FCGM (€ 343,6 M de responsabilidades efetivas)².

Nos registos da DGTF e, conseqüentemente na CGE do ano em apreço, figuram apenas as responsabilidades relativas ao FAM, pelo montante de € 28,2 M (sendo que o capital em dívida no final de 2016 dos empréstimos garantidos pelo FAM se situava em € 25,8 M).

¹ Nos termos da Lei 112/97, de 16/09 e do DLEO 2016.

² As responsabilidades da SPGM de € 0,6 M são também contragarantidas pelo FCGM em € 0,3 M, pelo que foi também deduzido este valor. No que respeita ao ano de 2015, foi igualmente deduzida a contragarantia prestada ao FdR, por razões de comparabilidade entre anos.



Assim, as responsabilidades encontram-se subavaliadas na CGE em cerca de € 3.254,7 M, por não incluírem a maioria das garantias prestadas por SFA. Face ao valor total líquido apurado, a subavaliação ascende a € 2.254,8 M¹.

d) Pagamentos em execução de garantias

Em execução de garantias, o Estado efetuou pagamentos no montante de € 23,2 M, através do capítulo 60 do orçamento do Ministério das Finanças – *ativos financeiros*², e € 43,1 M através do orçamento do FCGM, discriminados no quadro seguinte.

Quadro B. 49 – Pagamentos do Estado em 2016 em execução de garantias

(em euros)

Mutuário/Emitente	Capital	Juros	Juros de mora e outros	Total
Pagamentos DGTF				
Europarque	1 020 269	528	-	1 020 797
FCGM	22 128 896	-	-	22 128 896
Casa do Douro	-	-	(a) 84 700	84 700
Convenções de Lomé e Cotonou	42 451	1 319	-	43 770
Total	23 191 616	1 847	84 700	23 278 163
Pagamentos FCGM				
	43 111 898	-	-	43 111 898
Total geral	66 303 514	1 847	84 700	66 390 061
Total geral (líquido)	44 174 618	1 847	84 700	44 261 165

(a) Prémio de seguro sobre os vinhos penhorados a favor do Estado.

Fonte: DGTF e FCGM.

O valor total líquido de € 44,3 M resulta da dedução dos € 22,1 M pagos pela DGTF ao FCGM, por constituírem também receita deste Fundo.

Na execução orçamental do FCGM, os pagamentos efetuados em execução de contragarantias, no montante total de € 43,1 M, foram incorretamente classificados como transferências correntes e deveriam ser registados em despesas com ativos financeiros³. De forma idêntica, as receitas do Fundo provenientes da execução da garantia do Estado deveriam ser registadas como receitas de ativos financeiros⁴.

A percentagem de execução de garantias face às responsabilidades efetivas do Estado, incluindo SFA e em termos líquidos, situava-se no final de 2016 em 0,2%.

¹ Na identificação que consta da CGE – mapa 1 dos elementos informativos comuns às Contas dos SI, SFA e SS, do Volume II, Tomo I, as garantias do FAM estão incorretamente incluídas no subsector Estado (SI), inexistindo garantias concedidas por SFA.

² Rubricas de classificação económica *Execução de garantias – Entidades privadas, Entidades públicas e Convenção de Lomé*.

³ As despesas foram registadas na rubrica *Transferências correntes – Bancos e outras instituições financeiras*, sendo esta situação corrigida em 2017.

⁴ Em 2016 não ocorreu ainda qualquer registo orçamental no FCGM, por a verba transferida pela DGTF (€ 22,1 M) só ter dado entrada no Fundo nos primeiros dias de 2017.

EUROPARQUE

Na sequência de acordo extrajudicial celebrado em 2015, o Decreto-Lei 46/2015, de 9/4 veio integrar o Complexo Europarque no domínio privado do Estado, através da sua dação em cumprimento para a regularização de parte da dívida da Europarque, sendo cedida a sua utilização ao Município de Santa Maria da Feira, pelo prazo de 50 anos. A dação foi efetuada pelo valor de € 21,4 M, ficando ainda por regularizar uma dívida ao Estado de € 6,8 M.

A essa dívida vieram acrescer os novos pagamentos efetuados em execução de garantia, em 2015 de € 2 M e em 2016 de € 1 M. Neste ano liquidaram-se as últimas prestações dos empréstimos garantidos. Existe hipoteca constituída a favor do Estado sobre 21 prédios urbanos da Europarque, como contragarantia do crédito do Estado, que no final de 2016 ascendia a cerca de € 9,8 M¹.

FCGM – Fundo de Contragarantia Mútua

O pagamento do Estado ao FCGM, efetuado no final do ano, abrangeu a garantia de € 215 M, concedida em 2012 e relativa às linhas de crédito PME Investe V, VI, VI Aditamento e PME Crescimento, assim como a garantia de € 100 M, concedida em 2014 relativa às linhas de crédito PME Crescimento 2013 e Caixa Capitalização, e ainda a garantia de € 80,7 M, concedida em 2015 relativa à linha de crédito PME Crescimento 2014.

Ao abrigo dos respetivos contratos de garantia, a SPGM, SA, na qualidade de sociedade gestora do FCGM, solicitou o reembolso de um montante total de € 22,1 M, referente às contragarantias liquidadas pelo Fundo entre 30 de setembro de 2015 e 30 de setembro de 2016, distribuído da seguinte forma.

Quadro B. 50 – Pagamentos ao FCGM em execução de garantias

(em milhões de euros)

Contratos de garantia do Estado	Pagamento 2016	Pagamentos desde 2012
€ 215 M, de 03/01/2012	13	126
€ 100 M, de 08/01/2014	7	13
€ 80,7 M, de 08/01/2015	2	2
Total	22	140

Desde 2012, primeiro ano de execução deste tipo de garantias, os reembolsos efetuados pelo Estado ao FCGM totalizam € 140,4 M, situando-se as responsabilidades assumidas no final de 2016 em € 381,7 M e as efetivas em € 343,6 M.

Note-se que as contragarantias liquidadas pelo FCGM às sociedades de garantia mútua desde início da vigência das referidas linhas de crédito representavam níveis médios de incumprimento ente 1,1% e 6,9%, assim discriminados².

¹ Pelos pagamentos realizados. Não engloba juros de mora, nem comissões de garantia em dívida.

² Valores acumulados até 31/12/2016.



luis
R.
A

Quadro B. 51 – FCGM – Nível de sinistralidade

(em milhões de euros)

Linhas de crédito	Contragarantias prestadas pelo FCGM	Contragarantias liquidadas pelo FCGM	Nível de sinistralidade
PME Investe V	394	32	8,2%
PME Investe VI	677	68	10,0%
PME Investe VI – Adit	336	21	6,3%
PME Crescimento	717	26	3,6%
Total	2 125	147	6,9%

PME Crescimento 2013	765	17	2,2%
Caixa Capitalização	0	0	-
Total	765	17	2,2%

PME Crescimento 2014	578	6	1,1%
Total	578	6	1,1%

Fonte: SPGM.

Na garantia de € 126,3 M concedida em 2016, não foi ainda solicitado ao Estado qualquer reembolso.

e) Comissões de garantia e recuperações de pagamentos

As comissões de garantia recebidas pelo Estado (DGTF) em 2016 totalizaram € 84,1 M, dos quais € 45,7 M de garantias ao sistema financeiro. Foram regularizadas as comissões de garantia que se encontravam em falta de pagamento no ano anterior.

O FCGM, pelas contragarantias que presta, recebeu comissões no montante de € 4,7 M, o que faz elevar para € 87,9 M o total de comissões recebidas, em termos líquidos¹.

Por seu lado, as recuperações de pagamentos efetuados em execução de garantias totalizaram € 5,5 M, decorrendo, essencialmente, das recuperações canalizadas pelo FCGM (€ 3,3 M)² e do registo neste ano de € 2,2 M relativos ao BPP, pela venda ocorrida em 2014 de um imóvel hipotecado a favor do Estado no âmbito da garantia concedida a este banco, que permaneciam por contabilizar pela DGTF.

As recuperações obtidas pelo FCGM ascenderam a € 10,7 M, que correspondem ao total das recuperações efetivas³. Na execução orçamental do FCGM, estas receitas foram incorretamente classificadas como *outras receitas de capital*⁴ e deveriam ser receitas com *ativos financeiros*, e as despesas do Fundo pelas recuperações entregues ao Estado (€ 3,3 M) também foram incorretamente classificadas em *outras despesas de capital*⁵ e deveriam ser registadas em despesas com *ativos financeiros*.

¹ Deduzindo também as comissões de garantia cobradas pelo Estado ao FCGM, que em 2016 totalizaram € 0,97 M. Na execução orçamental, as receitas do Fundo com comissões (€ 4,7 M) foram classificadas como vendas de bens e serviços correntes (rubrica de classificação económica 07.02.99).

² Foram ainda recebidos € 1.025 do FCGM, pelo cancelamento de execuções (de anos anteriores), que não foram contabilizados na receita.

³ Deduzindo os € 3,3 M de recuperações entregues pelo FCGM ao Estado e os € 2,2 M relativos ao BPP, já considerados no PCGE de 2014.

⁴ Rubrica - *Outras receitas de capital – Outras*.

⁵ Rubrica - *Outras despesas de capital – Diversas*.

Em contraditório, o FCGM considerou que as recuperações entregues ao Estado deverão ser antes registadas em despesas com passivos financeiros, uma vez que esta despesa se encontra relacionada com a receita com passivos financeiros que decorre do recebimento do aval do Estado por parte do Fundo.

Ao receber a contragarantia do Estado o FCGM não fica com qualquer passivo perante este, apenas lhe aliena parte dos ativos que tinha adquirido por força da execução da garantia. Salvo clausulado em contrário, quer em relação ao garante, quer em relação aos contra-garantes, ainda que sucessivos, o que existem são sempre ativos financeiros e nunca passivos que apenas existem no devedor originário, tal como aliás é confirmado pelos registos contabilísticos do FCGM, em que o recebimento do aval do Estado é feito por contrapartida dos créditos que constam da sua carteira (créditos executados) e não pela assunção de qualquer passivo.

Quanto à recuperação dos créditos executados, é promovida pelo FCGM, através da SPGM, recebendo o Fundo a totalidade dos valores recuperados, que deverão ser registados como receitas de *ativos financeiros*. A parte desse valor que respeitar a créditos transmitidos para o Estado, será entregue pelo Fundo através de despesa com *ativos financeiros*.

4.2.2. Garantias a seguros de crédito e similares

a) Responsabilidades assumidas

As responsabilidades assumidas pelo Estado com apólices emitidas pela COSEC totalizaram € 277,6 M, assim distribuídas:

Quadro B. 52 – Apólices de seguro garantidas em 2016

(em milhões de euros)

Produtos	N.º apólices	Montante
Seguro de créditos:		
Apólices globais	3	18
Apólices individuais	1	0
Facilidade países fora da OCDE	1 158	193
Seguro de créditos financeiros	1	10
Seguro-caução	25	56
Total		278

Fonte: COSEC.

A maior parte das operações respeitou a seguros de crédito de curto prazo, realizadas no âmbito da “Facilidade para países fora da OCDE”¹, com a emissão de 1.158 apólices no montante total de € 193,3 M. As utilizações de apólices globais² (€ 18 M), as operações de seguro-caução (€ 55,7 M) e as apólices de médio e longo prazo de seguro de créditos (€ 0,2 M) e de créditos financeiros (€ 10,4 M) perfizeram a restante atividade.

¹ Criada no final de 2008, com um *plafond* global de € 1.000 M, reforçado nos anos seguintes, sendo disponibilizada através da COSEC para cobertura de riscos de natureza comercial e política em países fora da OCDE, Turquia e México.

² Atas adicionais de risco político e extraordinário a apólices globais de seguro de crédito.



b) Responsabilidades acumuladas

A posição de final de ano das responsabilidades por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito e similares apresentou a seguinte evolução¹:

Quadro B. 53 – Responsabilidades do Estado no final de 2016

(em milhões de euros)

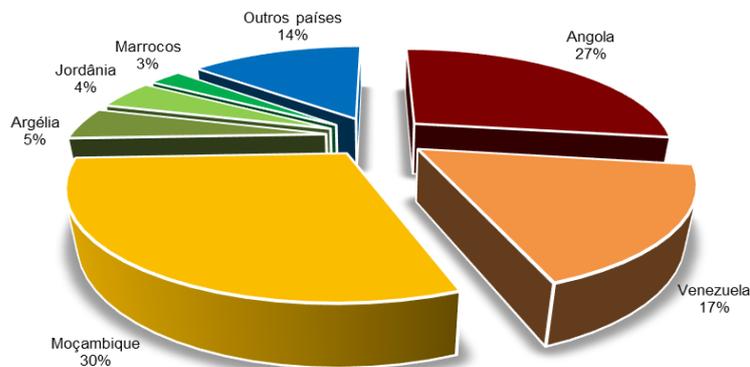
Produtos	31/12/2015		31/12/2016		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos	218	23	240	25	23	10
Seguro de créditos financeiros	698	73	613	65	-86	-12
Seguro de investimento	1	0	1	0	0	-25
Seguro-caução	44	5	94	10	49	112
Total	961	100	948	100	-14	-1

Fonte: COSEC.

As responsabilidades acumuladas no final de 2016 totalizavam cerca de € 947,7 M, diminuindo € 13,7 M (-1%) face ao ano anterior, por via, essencialmente, dos decréscimos verificados nos seguros de créditos financeiros. Este tipo de seguros, de médio e longo prazo, continuavam a representar a maior parte das responsabilidades do Estado, cerca de 65% do total.

O gráfico seguinte evidencia as responsabilidades no final de 2016, por países destinatários das exportações.

Gráfico B. 11 – Responsabilidades do Estado no final de 2016 por países



Fonte: COSEC.

A maior exposição do Estado verificava-se relativamente a Moçambique (30%) e Angola (27%), seguindo-se a Venezuela (16%).

¹ Corresponde ao valor acumulado das apólices emitidas, deduzido dos montantes das amortizações efetuadas e dos sinistros pagos.

c) Pagamentos em execução de garantias

No que respeita a indemnizações por sinistros decorrentes de riscos garantidos pelo Estado, foram efetuados pagamentos no total de € 12,6 M, através do Cap. 60 do orçamento do Ministério das Finanças – *ativos financeiros*¹, aumentando de forma significativa relativamente a anos anteriores.

A maior parte dos pagamentos (€ 12,4 M) respeitou a sinistros verificados no âmbito da Facilidade para países fora da OCDE, estando o seu acréscimo relacionado com um conjunto de sinistros ocorridos em Angola com um mesmo cliente, no montante de € 6 M.

d) Prémios de seguro e recuperações de pagamentos

Os prémios pagos pelos segurados e entregues nos cofres do Estado pela COSEC ascenderam a € 2,1 M, conforme informação da DGTF².

A despesa paga pelo Estado a título de comissão de gestão da COSEC³ e de outros encargos totalizou um montante de cerca de € 1,6 M⁴.

Quanto às recuperações de créditos do Estado ocorridas em 2016, ascenderam a € 25,9 M segundo informação prestada pela DGTF, respeitando quase a sua totalidade (€ 25,1 M) ao recebimento da oitava prestação de capital e décima segunda de juros previstas no acordo de reestruturação da dívida de Angola e o remanescente a valores recuperados através das seguradoras.

4.2.3. Apoio aos clientes de retorno absoluto do BPP

O art. 81.º da LOE 2010⁵ autorizou o Governo a garantir aos titulares de contas de retorno absoluto de investimento indireto garantido junto do BPP, que reunissem determinadas condições de elegibilidade, a recuperação de até € 250.000 por titular de conta das referidas aplicações. Em 2014 foi certificado pela IGF um valor a pagar pelo Estado de € 34,5 M, sendo posteriormente certificados mais € 2,6 M.

Em 2014 foram efetuados pagamentos de € 31,8 M, em 2015 cerca de € 2,8 M e em 2016 mais € 1,5 M, totalizando assim € 36,1 M as verbas despendidas pelo Estado com esta garantia.

¹ Rubrica– *Execução de garantias – Seguros*.

² A COSEC, em contraditório, refere que esse valor foi € 2,5 M.

³ A comissão da COSEC pela gestão dos riscos com garantia do Estado é estabelecida pelo Despacho conjunto de 14/10/1999 dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e Adjunto do Ministro da Economia e pelo Protocolo celebrado para a Facilidade de curto prazo para países fora da OCDE.

⁴ Rubrica de classificação económica – *Encargos com a administração de garantias* inscrita no Cap. 60 do orçamento do Ministério das Finanças – *Comissões e outros encargos*.

⁵ Na redação da Lei 3-B/2010, de 28/04.



4.2.4. Balanço entre receita e despesa orçamental associada às garantias

Os valores pagos em 2016 pelo Estado em execução de garantias e a título de comissão da COSEC e os recebidos em consequência de recuperações, comissões de garantia e prémios de seguros constam do quadro seguinte.

Quadro B. 54 – Balanço entre receita e despesa associada às garantias

(em milhões de euros)

Designação	Garantias a financiamentos	Garantias a seguros de crédito e similares	Clientes BPP	Total
Pagamentos em execução de garantias (1)	44	13	1	58
Comissão da COSEC (2)	-	2	-	2
Recuperações (3)	11	26	-	37
Comissões de garantia e Prémios de seguro (4)	88	2	-	90
Saldo (3)+(4)-(1)-(2)	55	13	-1	67

Fonte: DGTF e COSEC.

O saldo entre receitas e despesas foi positivo em € 67 M.

4.2.5. Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

Ao abrigo do n.º 1 do art. 87.º da LOE 2016, que fixou o limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado em € 3.000 M, não ocorreu qualquer autorização ou concessão de garantias.

Pelo n.º 3 do art. 87.º, que fixou em € 127 M o limite para concessão de garantias ao FCGM (a acrescer ao limite fixado no n.º 1), foi autorizada uma garantia no montante de € 126,2 M, mas só concretizada em 2017.

Por conta do n.º 4 do art. 87.º, que fixou em € 110 M o limite para a prestação de garantias por outras pessoas coletivas de direito público¹, foram concedidas garantias pelo Fundo de Apoio Municipal até ao montante de € 28,2 M. As prestadas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo, que passou a integrar em 2016 o perímetro orçamental, não foram previstas ou devidamente enquadradas em termos de limites orçamentais. As garantias prestadas, em termos de fluxos líquidos anuais, foram as seguintes:

Quadro B. 55 – Outras pessoas coletivas de direito público – Limite orçamental

(em milhões de euros)

SFA e Institutos públicos	Garantias	Deduções	Valor líquido
FAM – Fundo de Apoio Municipal	28	2	26
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	1 014	823	191
FdR – Fundo de Resolução	-	90	-90
Total	1 042	(a) 915	127

(a) Amortizações efetuadas pelos beneficiários.

Fonte: Inquérito do TdC e CGE.

¹ Em termos de fluxos líquidos anuais.

Incluindo o FCGM, este limite foi excedido em € 17 M.

A LOE estabelece, ainda, os seguintes limites para garantias:

- ◆ Art. 100.º – € 24.670 M para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilidade de liquidez nos mercados financeiros; neste âmbito, não ocorreu qualquer autorização ou concessão de garantias.
- ◆ Art. 87.º n.º 2 – € 1.000 M para a concessão de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento; o total das apólices de seguro garantidas em 2016 ascendeu a € 277,6 M, embora a DGTF tenha registado € 286 M na utilização daquele *plafond*¹, sendo que qualquer dos montantes considerados fica aquém do limite estabelecido.

Ouvido em contraditório, o Ministro das Finanças remeteu para a resposta apresentada pela DGTF. A COSEC informou não ter objeções a apresentar.

¹ Na afetação de operações ao limite orçamental, a DGTF utiliza um conjunto de critérios tendo por base as promessas de garantia e as garantias emitidas, fazendo com que os valores imputados em cada ano não coincidam com as responsabilidades assumidas (que ocorrem posteriormente com a emissão da apólice, se a operação se concretizar). No caso da Facilidade de curto prazo, imputou globalmente o seu montante no ano em que foi criada ou nos anos em que ocorreram posteriores reforços.



CAIXA 3 – CUSTOS PÚBLICOS ASSOCIADOS A LINHAS DE CRÉDITO COM GARANTIA MÚTUA (2008-2016)

O Tribunal está a realizar uma auditoria aos custos públicos associados a linhas de crédito com garantia mútua. Dos trabalhos realizados até ao momento é já possível concluir o que se segue.

Desde 2008 o Estado tem contratualizado, junto do sistema financeiro, linhas de crédito bonificadas e garantidas através do recurso ao Sistema Nacional de Garantia Mútua, de forma a melhorar as condições de financiamento das empresas, em especial PME. Até 2016, o crédito concedido às empresas através das principais linhas de crédito, as geridas pela PME Investimentos¹, atingiu € 15.338 M.

No mesmo período, a despesa pública associada a estas linhas, decorrente de bonificações da taxa de juro e da comissão de garantia, totalizou € 399 M e as dotações financeiras no capital do FCGM destinado a assegurar as contragarantias emitidas foram de € 418 M; acrescem € 118 M recebidos pelo FCGM em execução dos avales do Estado, concedidos desde 2011 em substituição parcial das dotações financeiras no capital. No final de 2016, as contragarantias vivas atingiam € 2.143 M (correspondendo a um risco vivo de € 2.710 M de garantias).

Em 31/12/2016, a PME Investimentos geria 18 linhas de crédito responsáveis por 82% das contragarantias vivas do FCGM². Os custos subjacentes às linhas de crédito são suportados pelo Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação³ (cuja gestão se encontra atribuída à PME Investimentos) com dotações financeiras efetuadas pelas entidades promotoras: o IAPMEI, o Turismo de Portugal e o IEFP.

Os financiamentos contratados no âmbito das linhas de crédito com garantia mútua envolvem quatro SGM⁴, sociedades financeiras de capital maioritariamente privado, que prestam garantias financeiras a favor das empresas, um mecanismo de resseguro público, o FCGM, que contragarante automática e obrigatoriamente as operações de garantia, e uma entidade que coordena o sistema e gere o FCGM, a SPGM - Sociedade de Investimentos⁵; o capital mutuado é disponibilizado pelas instituições de crédito aderentes.

Entre 2008 e 2016, as linhas de crédito tiveram uma utilização de 81% dos *plafonds* disponibilizados, cabendo às linhas Investe, as mais antigas, 53% dos desembolsos; destacam-se a PME Crescimento 2015 e a Investe VI (e reforço), respetivamente, com 16% e 15% dos desembolsos.

Quadro B. 56 – Execução das linhas de crédito a 31/12/2016

(em milhões de euros)

Ano	Linha de crédito	Plafond	Operações		
			Contratadas	Desembolsadas	Utilizações (%)
2008/2010	PME Investe (linhas I a VI aditamento)	8 925	8 187	8 104	91
2012/2015	PME Crescimento (linhas 2012 a 2015)	8 982	7 363	7 179	80
2010/16	Outras linhas específicas ⁽¹⁾	1 081	56	55	5
Total		18 988	15 606	15 338	81

(1) QREN Investe; Comércio Investe; Apoio à revitalização empresarial; Empresas com internacionalização em Angola; Apoio à revitalização do comércio de Albufeira; Linhas sem utilizações: Capitalização – Mezzanine Financing IFD 2015 e Apoio a empresas afetadas por incêndios.

Fonte: PME Investimentos.

¹ Sociedade financeira pública (detida por entidades públicas, maioritariamente o IAPMEI) que promove a dinamização e o alargamento da oferta de financiamento a empresas do sector não financeiro.

² Que totalizavam € 2.598 M (cfr. ponto 4.2.1 deste Parecer).

³ Fundo público criado pelo Decreto-Lei 175/2008, de 26/08, que intervém no apoio ao financiamento das PME através de instrumentos de dívida e de capital; em 2016, o capital era de € 1.016 M, sendo o IAPMEI detentor de 92%.

⁴ Três regionais (Norgarante, Garval e Lisgarante) e uma para o sector primário (Agrogarante), em que participam acionistas promotores (entidades públicas e entidades privadas) e acionistas beneficiários (empresas).

⁵ Sociedade financeira pública (em 2016, 99,2% detida por entidades públicas, maioritariamente o IAPMEI).

Os pagamentos efetuados de bonificações da taxa de juro (às instituições de crédito) e da comissão de garantia (às SGM) ascenderam a € 174 M (44%) e a € 224 M (56%), respetivamente; as linhas PME Investe representam 77% dos pagamentos. A estimativa dos pagamentos a realizar com as bonificações era de € 70 M.

Quadro B. 57 – Bonificações da taxa de juro e da comissão de garantia em 31/12/2016

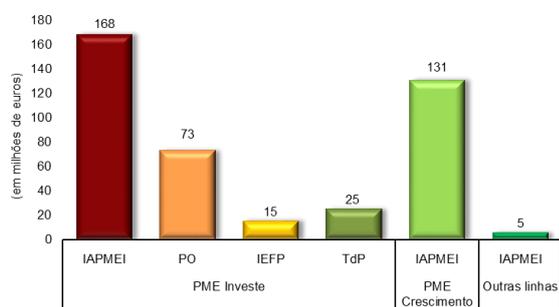
(em milhões de euros)

Linha de crédito	Pagamentos efetuados		
	Taxa de juro	Comissão de garantia	Total
PME Investe (linhas I a VI aditamento)	174	133	307
PME Crescimento (linhas 2012 a 2015)	0	91	91
Outras linhas específicas	0	1	1
Total	174	224	399

Fonte: PME Investimentos.

Até ao final de 2016, o FCGM emitiu 179.868 contragarantias no valor total de € 7.358 M, das quais 87.323 foram extintas por amortização, perfazendo € 3.209 M; as execuções e as recuperações ascenderam a € 325 M e a € 29 M, respetivamente. O FCGM recebe dotações das entidades promotoras das linhas e beneficia de avales do Estado, para fazer face às contragarantias emitidas que se estimam poder transformar-se em perdas efetivas¹.

Gráfico B. 12 – Dotações financeiras no capital do FCGM por entidade promotora – situação a 31/12/2016



As dotações realizadas foram deduzidas das reafetações e devoluções.

Fonte: PME Investimentos; SPGM- Sociedade de Investimentos, SA.

As dotações financeiras no capital alcançavam € 418 M, cabendo às linhas PME Investe € 282 M (67%); o IAPMEI era o principal dotador com € 305 M (73%), seguido dos Programas Operacionais no âmbito do QREN (€ 73 M, 17%).

Desde 2011, o reforço do capital do FCGM tem sido parcialmente substituído pela emissão de garantias do Estado (cfr. ponto 4.2.1 do Parecer); até ao final de 2016, estas garantias totalizaram € 575 M, dos quais € 118 M foram recebidos pelo Fundo, a título de contragarantias executadas.

¹ A estimativa de perdas implícitas rondava 13,8% (cfr. Relatório e Contas do FCGM, 2016).



4.3. Dívida não financeira

Neste ponto analisa-se a dívida não financeira do Estado considerada num sentido amplo, ou seja, toda a dívida não decorrente do recurso ao crédito (através da emissão de títulos, empréstimos bancários, aberturas de crédito ou operações similares) para obtenção de liquidez, nem de contratos de locação financeira, sabendo-se, no entanto, que dentro desta dívida a que respeita ao fornecimento de bens e serviços tem uma importância significativa.

A CGE 2016 (quadros 85 a 87 do seu Relatório) dá-nos a seguinte evolução da dívida não financeira (*Passivos não financeiros* e *Contas a pagar*).

Quadro B. 58 – Passivos financeiros e contas a pagar na CGE/2016

(em milhões de euros)

Subsector	Passivos não financeiros		Contas a pagar	
	2015	2016	2015	2016
Serviços integrados	172,5	218,5	41,2	26,3
SFA	152,2	142,9	43,7	32,7
Sector Público Administrativo-SNS	-	-	332,9	310,7
Total	324,7	361,4	417,8	369,7

Fonte: Relatório da CGE 2016 (quadros 85 a 87).

Assim, segundo a CGE, ocorreu em 2016 um aumento dos *Passivos não financeiros* (11%) e uma diminuição das *Contas a pagar*. De salientar que, nos SFA e no SNS, o relatório não inclui os dados das EPR.

A DGO dispõe de uma base de dados em que os SI, SFA e EPR devem lançar, mensalmente, um conjunto de valores relativos a pagamentos em atraso, *Contas a pagar* e *Passivos não financeiros*, discriminados por códigos de classificação económica da despesa, a que o TdC tem acesso. Para confirmar a fiabilidade dos dados da CGE relativos à dívida não financeira, os trabalhos preparatórios do presente Parecer incluíram a recolha de dados junto de amostras seleccionadas¹ de SI, SFA e entidades do SNS, o confronto dos dados recolhidos com os que servem de base aos quadros 85, 86 e 87 do relatório da Conta e o esclarecimento de divergências.

4.3.1. Serviços integrados e serviços e fundos autónomos (excluindo EPR)

Nos quadros 85 e 86 do Relatório da CGE, a dívida no final de 2016 relativa a *Passivos não financeiros* e a *Contas a pagar* é estimada, respetivamente, em € 218,5 M e € 26,3 M para os SI e em € 142,9 M e € 32,7 M para os SFA.

Contudo, os dados relativos a 31/12/2016 que foram prestados ao Tribunal pelos SI e SFA no âmbito do inquérito realizado à amostra seleccionada revelaram-se, por via de regra, bastante diferentes dos que constam na base de dados da DGO, sendo estes últimos, na generalidade dos casos, superiores aos que foram comunicados ao Tribunal.

¹ De acordo com critérios predefinidos, foram seleccionados 20 SI e SFA não EPR e 10 entidades do SNS, sendo algumas do sector público administrativo e outras EPR

Para estas diferenças contam as diversas situações em que as entidades, no reporte de *Passivos não financeiros* à DGO, consideraram os compromissos que tinham aprovados no final do ano, divergindo esses montantes dos seus passivos, visto tratarem-se de conceitos distintos.

Em sentido contrário, existem entidades que não efetuaram o reporte de dados à DGO, contribuindo para a subvalorização da informação. Na amostra, são os casos da Universidade do Minho, que reportou ao Tribunal *Passivos não financeiros* de € 3,4 M e da AT, que reportou *Passivos não financeiros* de € 4,2 M.

Em suma, os resultados do inquérito realizado e diligências complementares indiciam que os valores dos quadros 85 e 86 do Relatório da CGE estão sobrevalorizados e não refletem adequadamente a situação destes subsectores em termos de dívida não financeira.

Mesmo assim, merece destaque no quadro 85 a dívida da ADSE relativa à aquisição de bens e serviços (€ 173,8 M) que representa cerca de 80% do total dos *Passivos não financeiros*. No que respeita ao quadro 86, refira-se também a inclusão do Instituto de Ação Social das Forças Armadas (IASFA), cujo reporte ocorreu, pela primeira vez, neste ano, com uma dívida que, na sua maior parte, se refere a despesas com pessoal/segurança social (€ 58,2 M) e representa cerca de 41% do total dos *Passivos não financeiros* dos SFA apurado no quadro.

4.3.2. Entidades do Serviço Nacional de Saúde

O quadro 87 do relatório da CGE 2016 reporta a situação da dívida não financeira apenas das entidades do SNS que pertencem ao sector público administrativo (SFA não EPR), embora os dados que lhe servem de base, fornecidos à DGO pela ACSS, abrangam a totalidade das entidades do SNS. Esses dados referem-se apenas a *Contas a pagar* (dívida vencida e vincenda). O total das *Contas a pagar* no final de 2016, constante do referido quadro, era de € 310,7 M, valor que já tem por base a informação mais atual disponibilizada pela ACSS à DGO, relativa à dívida a fornecedores externos, o que é uma mudança positiva relativamente a 2015.

No que respeita à dívida a fornecedores externos da totalidade das entidades do SNS, incluindo hospitais empresarializados (EPR), apurou-se que, em 31/12/2016, era de € 1.841 M, tendo por base a mesma fonte de informação disponibilizada pela ACSS, valor que compara com € 1.765 M no final de 2015.

Tendo presente que a quase totalidade das entidades do SNS passou a integrar a CGE, quer como SFA, quer como EPR, e dispondo a DGO dos dados sobre a dívida não financeira do conjunto das entidades do SNS, não se justifica que o Relatório da CGE não apresente tais valores.

4.3.3. Entidades públicas reclassificadas

O inquérito elaborado no âmbito dos trabalhos preparatórios deste Parecer abrangeu todas as EPR, por forma a obter dados sobre a dívida de todo o subsector. A DGO dispõe de dados sobre estas entidades, mas não os inclui no Relatório da CGE.

Analisados os dados reportados pelas EPR e realizado o seu confronto¹ com as demonstrações financeiras respetivas, verificou-se que os valores relativos aos *Passivos não financeiros*, são de um modo geral compatíveis entre si.

¹ Por amostragem.



A dívida não financeira das EPR, não incluindo as do SNS, depois de efetuadas algumas correções aos dados reportados, era em 31/12/2016 de € 3.806,4 M em *Passivos não financeiros* e de € 603,3 M em *Contas a pagar*. Tais correções relacionaram-se sobretudo com a necessidade de não considerar valores relativos a dívida financeira, dívida a acionistas ou participadas, adiantamentos recebidos e valores a regularizar relativos a auxílios de Estado, envolvendo a RTP, Estamo, Parpública, Caixa Seguros e Saúde, Parcaixa, Wolfpart, Parparticipadas e Estaleiros Navais de Viana do Castelo.

Retirando-se dos “Passivos não financeiros” o valor indicado pela Infraestruturas de Portugal, relativo a encargos futuros com PPP (€ 3.125 M)¹, o valor da dívida em *Passivos não financeiros* reduzir-se-ia para € 681,4 M. Por outro lado, retirando ainda dos *Passivos não financeiros* e também das *Contas a pagar* o valor em dívida da Parpública pela aquisição à CGD de ações da EDP (€ 482,5 M), os valores dos *Passivos não financeiros* e das *Contas a pagar* reduzir-se-iam, respetivamente, para € 198,9 M e € 120,9 M.

Os valores que constam da base de dados da DGO, relativos às EPR, divergem com frequência dos dados reportados, existindo vários casos de diferenças muito significativas, como se explicita, a título de exemplo, no quadro seguinte.

Quadro B. 59 – Dívida não financeira das EPR

(em milhões de euros)

Entidade	Passivos não financeiros			Contas a pagar		
	Dados do formulário (1)	Dados da DGO (2)	Diferença (3)=(1)-(2)	Dados do formulário (4)	Dados da DGO (5)	Diferença (6)=(4)-(5)
CP – Comboios de Portugal, EPE	13	8	5	13	8	5
EDIA, SA	5	10	-5	5	5	0
IP – Infraestruturas de Portugal, SA	3 167	3 450	-283	42	3 415	-3 373
Metro do Porto, SA	11	176	-166	6	6	0
Metropolitano de Lisboa, EPE	10	3	7	10	0	10
Parpública, SGPS, SA	483	0	483	483	0	483
Parque Escolar, EPE	2	7	-5	2	7	-5
RTP – Rádio e Televisão de Portugal, SA	56	361	-305	24	25	-1
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	12	-	12	0	-	-
Universidade do Porto	23	25	-2	4	25	-21
Total	3 782	4 040	-258	588	3 490	-2 902

Fonte: DGO e inquérito aos EPR.

Tais diferenças podem decorrer da inclusão de dívida de natureza financeira, despesas pela periodização de juros, adiantamentos recebidos, dívidas ao Estado, despesas relacionadas com pessoal, entre outras, ou ainda devido ao reporte de informação tendo por base contas não encerradas.

Verificou-se também, à semelhança dos restantes subsectores, que diversas EPR não reportaram informação à DGO, com destaque para as entidades do universo CGD, as do sector da Defesa e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

¹ Nos dados fornecidos à DGO a IP terá incluído este valor também em *Contas a pagar*.

4.3.4. Reporte de dados

Reiteram-se as considerações que constam do PCGE 2015 sobre os conceitos subjacentes à prestação de informação à DGO sobre dívida não financeira (*Passivos não financeiros* e *Contas a pagar*).

O Tribunal continua a considerar que a DGO deverá repensar o formato através do qual obtém estes dados, que deverá aproximar-se da contabilidade patrimonial que os serviços já utilizam, mesmo que na CGE não seja possível apresentá-los segundo os códigos da classificação económica das despesas públicas.

Em sede de contraditório, o Ministro das Finanças e a DGO comunicaram que não tinham comentários específicos a formular sobre este ponto do Parecer.



CAIXA 4 – CONTA CONSOLIDADA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE

O Tribunal de Contas audita regularmente a conta consolidada do Serviço Nacional de Saúde (SNS) que é elaborada, desde 2008, pela Administração Central do Sistema de Saúde, IP¹ (ACSS).

Em 2017, foi auditada a Conta Consolidada do MS de 2015 e de 2016, apreciada a situação económico-financeira consolidada do “grupo MS” e do “grupo SNS” e emitida uma opinião sobre a fiabilidade da Conta Consolidada.

Em 2015, pela primeira vez, a conta consolidada do MS foi auditada de acordo com as Normas Técnicas e Diretrizes de Revisão/Auditoria da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas por um Revisor Oficial de Contas, procedimento que também foi adotado relativamente à Conta Consolidada de 2016 e que contribuiu para a melhoria da qualidade da informação financeira produzida, não obstante se manterem algumas deficiências identificadas pelo Tribunal em auditorias realizadas em anos anteriores, designadamente as diferenças de conciliação entre entidades do perímetro que obrigam ao recurso a *plug accounts* nas demonstrações financeiras consolidadas.

Desempenho económico-financeiro consolidado do “grupo Ministério da Saúde”

Quadro B. 60 – Resultados económicos consolidados do Ministério da Saúde – triénio 2014-2016

(em euros)

Resultados	Consolidado do Ministério da Saúde			Variação 2015/2016	
	2014	2015	2016	Valor	%
Operacionais	-392 860 772,79	-310 629 549,82	-427 021 701,41	-116 392 151,59	-37%
Financeiros	32 617 461,26	4 228 028,01	- 752 619,80	-4 980 647,81	-118%
Extraordinários	121 338 255,76	53 704 455,88	122 581 182,87	68 876 726,99	128%
Imposto s/rendimento	-5 979 730,56	-3 980 839,81	-3 438 055,69	542 784,12	14%
Líquidos	-244 884 786,33	-256 677 905,74	-308 631 194,03	-51 953 288,29	-20%

Fonte: Elaboração própria c/ base nas demonstrações financeiras consolidadas do Ministério da Saúde produzidas pela ACSS, IP.
Nota: O perímetro da conta consolidada do MS de 2014 não inclui a ADSE e o SUCH.

Em 2016, o resultado líquido consolidado do MS deteriorou-se, passando de € -256,7 M em 2015 para € -308,6 M em 2016, o que representa um agravamento de cerca de 20,4% (€ -51,9 M).

Quadro B. 61 – Estrutura do Balanço consolidado

(em milhões de euros)

A estrutura do Balanço consolidado do MS é composta, no que respeita ao ativo, por 50% de ativo fixo e 50% de ativo circulante. Quanto aos Fundos Próprios, verifica-se que este representa apenas 17% da soma dos Fundos Próprios e do Passivo. No Passivo destacam-se as dívidas a fornecedores que no final de 2016 ascenderam a € 2.446,6 M,



Fonte: Elaboração própria com base nas demonstrações financeiras consolidadas.

¹ Em cumprimento de recomendação do Tribunal de Contas formulada no Relatório n.º 1/2007–ASEFSNS-06–2.ª Secção.

Quadro B. 62 – Composição da dívida consolidada a fornecedores do “Ministério da Saúde”

(em euros)

Dívidas a terceiros (curto, médio e longo prazo)	Consolidado do Ministério da Saúde			Variação 2015/2016	
	2014	2015	2016	Valor	%
Fornecedores c/c	1 212 998 988,29	1 431 536 386,75	1 696 683 525,74	265 147 138,99	19%
Fornec. Fatura em receção e conferência	42 925 953,89	170 365 281,35	238 926 876,15	68 561 594,80	40%
Fornecedores de imobilizado	46 019 542,77	37 564 906,02	34 508 266,04	- 3 056 639,98	-8%
Outros credores	459 547 628,35	542 198 551,20	476 480 059,45	- 65 718 491,75	-12%
Total	1 761 492 113,30	2 181 665 125,32	2 446 598 727,38	264 933 602,06	12%

Fonte: Elaboração própria c/ base nas demonstrações financeiras consolidadas.

Quadro B. 63 – Indicadores financeiros

Os resultados económicos, a estrutura do Balanço e os rácios consolidados do “grupo MS” apresentados incorporam a integração, em 2015, da ADSE no perímetro de consolidação de contas do MS o que prejudica a comparabilidade com o exercício de 2014.

Rácios	Consolidado Ministério da Saúde		
	2014	2015	2016
Endividamento	73%	79%	83%
Solvabilidade	37%	27%	20%
Liquidez Geral	0,66	0,65	0,63
Liquidez Imediata	0,25	0,17	0,10

Fonte: Elaboração própria com base nas demonstrações financeiras consolidadas.

Excluindo a ADSE, cujos Fundos Próprios, destinados à satisfação de cuidados de saúde prestados a trabalhadores e aposentados da Administração Pública em contrapartida das suas quotizações, em 2016, totalizavam € 436,7 M, os Fundos Próprios do “grupo MS” passariam de € 851,2 M para € 414,5 M e o resultado líquido do grupo passaria de -€ 308,6 M para € -395,9 M. Concluiu-se, ainda, que a situação económico-financeira do SNS é inferior à do MS, dado que apresenta um rácio de endividamento de 95% e uma liquidez geral de 0,46.

Opinião sobre a Conta Consolidada do Ministério da Saúde

A fiabilidade das demonstrações financeiras consolidadas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde é prejudicada pelas diferenças de conciliação entre as entidades do perímetro que se foram acumulando e ganhando expressão e materialidade até 2015, € 437,9 M no Balanço e € 62 M na Demonstração de Resultados (DR), tendo diminuído em 2016 para € 367,6 M no Balanço (7,2% do Ativo) e € 18,4 M na DR (0,2% dos Proveitos).

Em conclusão, a conta consolidada do Ministério da Saúde ainda não atingiu um estado que assegure que as demonstrações financeiras consolidadas expressam, de forma verdadeira e apropriada, a situação económico-financeira do Ministério da Saúde, notando-se que o montante da *plug account* do Balanço é materialmente relevante, representando cerca de 7,2% do Ativo.

O Tribunal recomenda que as *plug accounts* existentes nas demonstrações financeiras consolidadas, designadamente no Balanço, passem de € 367,6 M para cerca de € 30 M em 2018 e que se avizinhem de € 0 em 2019. Recomendação acolhida pelos auditados, em sede de contraditório.



5. FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA

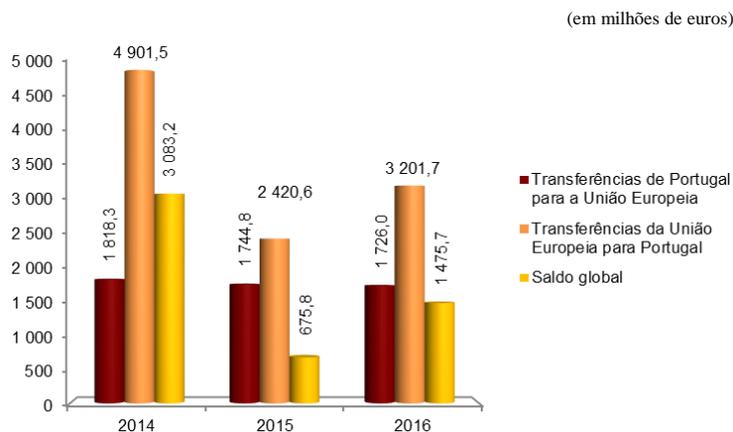
No Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas deve apreciar os fluxos financeiros com a UE, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos¹.

Neste ponto procede-se à análise dos fluxos financeiros entre Portugal e a UE, bem como à avaliação da execução financeira dos instrumentos que em Portugal concretizam a aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento, da garantia agrícola e de outros instrumentos financeiros de iniciativa comunitária.

5.1. Saldo global

A informação representada no gráfico seguinte foi apurada pelos serviços do Tribunal de Contas e, como se desenvolve nos pontos seguintes, não é totalmente coincidente com a que consta da CGE 2016 (Volume I – quadro 63).

Gráfico B. 13 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia – 2014 a 2016



Fonte: DGTC

Analisando a evolução do “Saldo global” face ao ano anterior, observa-se o seu aumento em € 799,9 M (118,4%) devido, sobretudo, ao comportamento dos fluxos financeiros provenientes da UE (€ + 781,1 M; +32,3%), ainda que com valores inferiores aos registados em 2014.

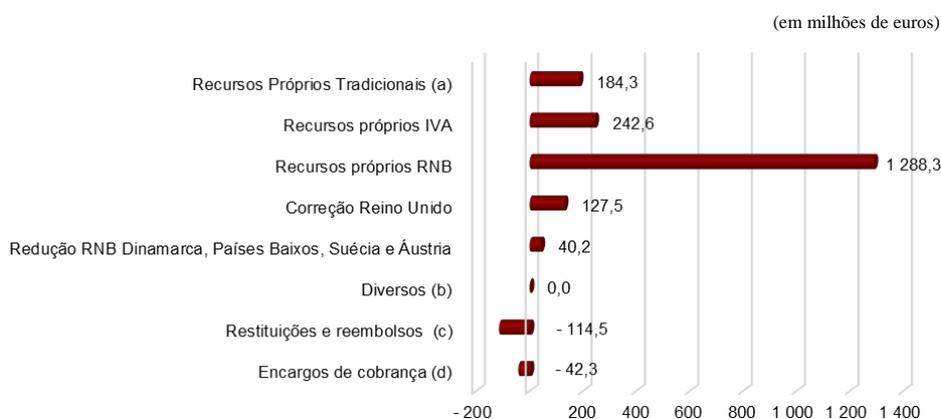
¹ Por força do disposto na alínea i) do n.º 1 do art. 41.º da Lei 98/97.

5.2. Fluxos financeiros para a União Europeia

Os valores constantes da CGE, relativos aos fluxos financeiros para a UE (Quadro 63) foram objeto de verificação pelos serviços do Tribunal junto da Direção-Geral do Orçamento, não havendo divergências a assinalar.

Os referidos fluxos que, em 2016, ascenderam a € 1.726 M respeitam à contribuição de Portugal para o financiamento do orçamento da UE e desagregam-se do seguinte modo:

Gráfico B. 14 – Transferências para a União Europeia em 2016



(a) Inclui os direitos aduaneiros e as quotizações sobre o açúcar e isoglucose..

(b) Inclui juros de mora relativos a recursos próprios tradicionais.

(c) Correções de anos anteriores.

(d) Encargos de cobrança dos recursos próprios tradicionais.

Fonte: DGO e dados apurados em auditoria.

Em termos globais regista-se, relativamente ao ano anterior, uma diminuição das transferências totais para a UE de € 18,8 M apesar dos acréscimos registados na “Redução do RNB da Dinamarca, Países Baixos, Suécia e Áustria”, dos “Direitos aduaneiros” e dos “Recursos próprios RNB”.

Para o total apurado contribuiu significativamente a restituição de € 114,5 M, decorrente da revisão em baixa da contribuição portuguesa para o orçamento europeu de 2015, sem a qual a contribuição de 2016 seria superior à dos anos anteriores.

As transferências assentaram maioritariamente nos “Recursos próprios RNB”, os quais representam 70% da verba total transferida, peso inferior ao registado em 2015, de 71,2%. Em termos absolutos, este agregado registou um aumento de € 20,4 M (+1,6%), contrariamente à diminuição verificada em 2015, de € -84,2 M (-6,2%).

No decurso da auditoria realizada verificou-se ainda o seguinte:

- ◆ No ano de 2016, à semelhança do registado nos anos anteriores, verificou-se a boa prática de colocar à disposição da Comissão condicionalmente os montantes dos recursos próprios solicitados, sem prejuízo de uma análise mais aprofundada. Todavia, continuaram a verificar-se atrasos nos pagamentos, decorrentes de despachos tardios por parte das tutelas;



- ◆ Em 2016, foram pagos antecipadamente cerca de € 99,4 M de contribuições previstas na Decisão do Conselho n.º 2014/335/UE, Euratom, de 26 de maio, dos quais € 40,2 M a título da “Redução do RNB da Dinamarca, Países Baixos, Suécia e Áustria”, relativamente a 2014, 2015 e 2016;
- ◆ Também devido à entrada em vigor da nova Decisão sobre recursos próprios, foi aplicada, a partir de 1 de outubro, a nova taxa de retenção a título de encargos de cobrança. No entanto, os impactos do decréscimo dessa taxa de 25% para 20%, que se estimam em cerca de € 20,6 M, relativamente ao período de 1 de março de 2014 a 30 de setembro de 2016, só se farão sentir em 2017, quando forem postos à disposição da CE.

5.3. Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

5.3.1. Reflexo das transferências da União Europeia na CGE

Os elementos constantes da CGE respeitantes aos fluxos financeiros provenientes da UE foram confrontados com a informação recolhida junto das Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras dos fundos europeus¹ e com os elementos de suporte da DGO e do IGCP². Foi também considerada a informação obtida junto de beneficiários diretos de apoios no âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária³.

Quanto aos valores indicados no quadro 63 da CGE, apuraram-se diferenças nos itens “PAIC” e “Diversos”, bem como em relação ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAC), que continuou a não ser autonomizado, estando incorretamente incluído no item “FSE”.

Quadro B. 64 – Transferências da União Europeia – Divergências apuradas

(em milhões de euros)

Designação	CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (valor) (3)=(1)-(2)
Transferências da UE para Portugal	3.187,4	3.201,7	-14,3
FEDER	858,8	858,8	0,0
FSE	605,7	589,7	16,0
IFOP/FEP/FEAMP	11,1	11,1	0,0
Fundo de Coesão	132,6	132,6	0,0
FEOGA-Garantia/FEAGA	672,9	672,9	0,0
FEADER	721,6	721,6	0,0
FEAC	0	16,0	-16,0
PAIC	168,7	175,0	-6,3
Diversos	16,2	24,2	-8,0
Restituições e reembolsos	-0,2	-0,2	0,0

Fonte: CGE 2016, DGO, IGCP, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IFAP e beneficiários de transferências diretas da CE.

¹ Agência para o Desenvolvimento e Coesão para o FEDER, FSE e Fundo de Coesão e o IFAP para o FEAGA, FEADER e FEP/FEAMP.

² Entidade que assume a gestão da tesouraria do Estado e onde residem as contas bancárias relativas aos organismos públicos e dos fundos comunitários, que têm como titulares a Comissão Europeia, as Autoridades de Certificação/Pagamento dos fundos estruturais.

³ Neste âmbito foi recolhida informação junto de um conjunto representativo de entidades beneficiárias, tendo-se apurado transferências no valor total de € 175 M.

No ano de 2016 a rubrica PAIC apresenta o valor de € 168,7 M, o qual traduz uma evolução positiva, face ao ano anterior¹, quanto à prestação de informação à DGO por parte das entidades beneficiárias destes fluxos financeiros, registando-se com apreço os esforços levados a cabo pela DGO no sentido da efetiva comunicação destes dados. Contudo, percebeu-se que não foi realizada pela DGO a necessária conciliação dos fluxos financeiros associados aos programas Erasmus, Comenius, Leonardo da Vinci e Grundvig reportados pelos beneficiários com os indicados globalmente pela Agência Nacional Erasmus+, enquanto entidade nacional gestora/pagadora destes fundos, estimando-se que a sobreavaliação seja superior a € 5 M².

Quanto ao item “Diversos”, apurou-se que o valor apresentado na CGE, de € 16,2 M, resultou da conciliação efetuada pela DGO tendo por base os reportes de informação das entidades beneficiárias de PAIC e o valor registado pelo IGCP³. Para este item o valor apurado pelo Tribunal foi de € 24,2 M, pois verificou-se que, no montante registado pelo IGCP de € 80 M, estavam incluídos um conjunto de fluxos financeiros⁴ com origem em PAIC, totalizando € 55,8 M.

Em face das divergências constatadas, considera-se necessária uma maior articulação entre a DGO, o IGCP e as entidades de intermediação dos fundos europeus, para um correto apuramento dos fluxos financeiros rececionados da UE.

Regista-se com apreço a inclusão, pela primeira vez, na CGE do quadro A 42 “*Despesa Total financiada por fundos europeus*” que evidencia o financiamento comunitário envolvido na execução orçamental da despesa total da administração central, especificando os fundos europeus envolvidos em cada Programa Orçamental, acolhendo, assim, a recomendação formulada por este Tribunal em sucessivos Pareceres sobre a CGE. Da informação agora disponibilizada, verifica-se que do total da despesa da administração central cerca de € 2.071,5 M foi financiada por fundos europeus.

Embora os dados disponibilizados sobre a execução orçamental no SIGO, em geral coincidentes com os indicados no novo Quadro A 42, com a exceção do FSE, não sejam totalmente comparáveis com os dados oriundos das Autoridades de Certificação uma vez que estes últimos correspondem a despesa validada e não a pagamentos efetivos, os totais de cada fundo europeu deveriam ser próximos em milhões de euros, o que continua a não se verificar.

Dessa análise comparativa resultam divergências acentuadas em relação a alguns fundos (€ 910,7 M no FEAGA/FEOGA Garantia, € 167,5 M no FSE e € 102,6 M no FEDER), que podem traduzir a aplicação do modelo de registo preconizado pela DGO, se estas diferenças corresponderem realmente a execução financeira de fundos comunitários sem cofinanciamento público nacional, situação em que os serviços registam a receita e a despesa como extraorçamental⁵, ou podem representar uma incorreta classificação da despesa.

¹ Em 2015 o valor de PAIC registado foi de € 38,4 M.

² Este montante resulta de parcelas claramente identificadas pelas entidades, no seu reporte de informação à DGO, como fluxos relativos a Erasmus/Leonardo da Vinci.

³ Tendo a DGO sido questionada sobre a matéria, no exercício do contraditório veio esclarecer a metodologia adotada e referir erros de cálculo que provocaram a subavaliação do item “Diversos” em € 4,5 M.

⁴ Este apuramento apenas foi possível no âmbito da análise da amostra selecionada

⁵ Cfr. ponto 39 da Circular Série A, n.º 1370, relativo à forma de registo pelas entidades da administração central dos fundos comunitários e da contrapartida nacional. Quando esta última existe dá sempre lugar a registo da receita e despesa orçamental.



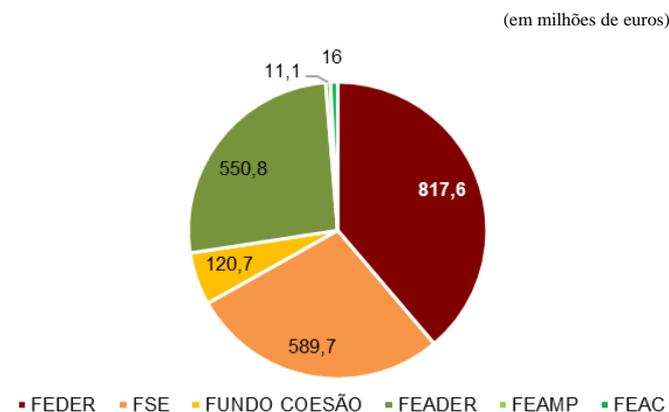
Revela-se, assim, necessário que, no domínio dos fundos europeus, exista informação sobre as operações extraorçamentais das entidades da administração central sujeitas à disciplina orçamental, dado o relevo desta informação para a análise da execução dos fundos provenientes da UE.

Verificou-se, ainda, que em 2016, a adaptação dos códigos das fontes de financiamento relativas ao financiamento da UE para o novo período de programação 2014-2020 não foi totalmente ajustada à nova realidade, constituindo fator de erro no registo das operações, agravado pela natureza plurifundos de vários Programas Operacionais. Regista-se, porém, que esta situação está já ultrapassada na medida em que as instruções para preparação dos Orçamentos do Estado de 2017 e 2018 estabelecem fontes de financiamento coerentes com os atuais PO do Portugal 2020.

5.3.2. Fluxos relativos ao Período de Programação 2014-2020

Em 2016 ocorreram transferências da UE destinadas ao Portugal 2020 no valor de € 2.089,9 M. À margem dos FEEI verificou-se ainda a entrada de € 16,0 M de FEAC.

Gráfico B. 15 – Fluxos financeiros recebidos da União Europeia em 2016 (FEEI e FEAC)



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP.

Dos fluxos financeiros rececionados da UE, € 670,3 M foram a título de pré-financiamentos, tendo € 1.419,6 M sido transferidos a título de reembolso de despesa certificada pelas autoridades nacionais (€ 497,6 M do FEDER, € 371,9 M do FSE, € 40,0 M do Fundo de Coesão e € 510,2 M do FEADER).

Para o período de programação 2014-2020 está prevista a execução de despesa comunitária no valor total de € 25.793,5 M. Em termos absolutos, a despesa comunitária validada no âmbito do Portugal 2020, em finais de 2016, ascendia a € 2.860,5 M, correspondendo a uma taxa de execução média acumulada de apenas 11,1%, o que significava níveis muito baixos de execução, tendo em conta o terceiro ano de vigência do Portugal 2020. Acima da taxa média global de execução do Portugal 2020, destacam-se o FEADER e o FSE com taxas de execução de 26,4% e 14,2%, respetivamente, verificando-se, assim que no período 2014-2016, o PDR 2020 (FEADER) e o PO Capital Humano (FSE) foram os PO que alcançaram melhores taxas de execução, de 27,4% e 26,0%, respetivamente.

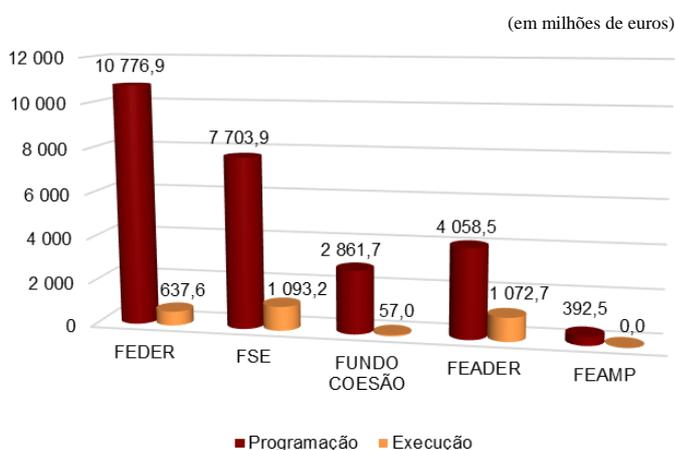
Salienta-se que se verificaram divergências entre a informação prestada pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão enquanto Entidade Coordenadora Técnica Geral do PT2020 e pelo IFAP no tocante aos valores de aprovação e execução do FEADER e FEAMP, em virtude de a Agência ter reportado a este Tribunal valores provisórios relativamente a esses Fundos. Torna-se assim necessária

uma melhor articulação entre a Agência, o IFAP e as Comissões de Coordenação Nacional do FEADER e de Coordenação do FEAMP, de forma a ser garantida a coerência e fiabilidade dos dados.

Também se constatou que a informação reportada pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão não inclui dados sobre a despesa pública, apesar de, para alguns eixos dos Programas Operacionais, a contribuição comunitária ser calculada com base nesse agregado, sendo por isso necessária para a monitorização dos compromissos assumidos.

Sobre esta matéria, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, em sede de contraditório, veio informar que dispõe de informação sobre este agregado, apesar de não a ter remetido, à semelhança do ano anterior.

Gráfico B. 16 – Execução financeira acumulada do Portugal 2020



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP.

Apesar do fraco nível de execução registado no final de 2016, 41,0% dos fundos europeus estavam já comprometidos (€ 10.566,1 M). Este nível de compromisso era essencialmente adveniente do PDR 2020, PO Competitividade e Internacionalização e PO Capital Humano, os quais registavam uma despesa comunitária aprovada de € 2.251,8 M, € 2.096,8 M e € 1.689,9 M, respetivamente. Assim, 3 dos 16 PO do Portugal 2020 concentravam 57,1% do nível de aprovações dos FEEL.

Para além das circunstâncias que normalmente condicionam o arranque dos períodos de programação (encerramento simultâneo do período de programação anterior, aprovação tardia dos PO e desenvolvimento dos sistemas de informação) podem ter contribuído para o atraso no arranque da execução do Portugal 2020 a concretização de quatro avaliações ex-ante temáticas para aplicação dos instrumentos financeiros, a necessidade de cumprimento das condicionantes ex-ante, a complexidade/morosidade do processo de designação das Autoridades de Gestão e o atraso na estabilização do quadro de competências a delegar no processo negocial com os diferentes Organismos Intermédios.

Face aos níveis de execução alcançados na maioria dos PO, deveria ser dada especial atenção aos trabalhos de validação da despesa executada conducentes à sua certificação, de forma a que não existam perdas no âmbito da avaliação do cumprimento da designada “regra n+3”, que irá ocorrer no final de 2017.



5.3.3. Fluxos relativos ao Período de Programação 2007-2013

5.3.3.1. Encerramento do QREN e dos PO financiados pelo FEADER

De acordo com a regulamentação comunitária, a data de 31 de dezembro de 2015 era a data limite de elegibilidade das despesas associadas ao período de programação 2007-2013. Assim, até 31 de março de 2016 foram apresentados à CE os relatórios finais de execução dos PO desse período de programação, bem como os respetivos pedidos de saldo final e correspondentes declarações de encerramento acompanhadas dos relatórios de controlo final, tal como previsto na alínea e) do n.º 1 do art. 62.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

As transferências oriundas da UE no ano de 2016 no âmbito do QREN foram reduzidas e totalizaram € 41,2 M de FEDER, o que representou apenas 0,3% do total da programação deste fundo europeu (€ 11.925 M)¹. Em 2017, prevê-se o recebimento dos saldos finais dos PO do QREN que terão um valor significativo (5% do total programado).

No âmbito dos PO financiados pelo FEADER o ano de 2016 traduziu-se essencialmente no ano de receção de saldos finais. Foram rececionados da UE € 170,8 M, dos quais € 166,9 M relativos ao saldo final do PRODER (€ 160,0 M), do PRORURAL (€ 6,4 M) e Rede Rural (€ 0,5 M) e € 3,9 M a reembolso de despesa no âmbito do PRODERAM.

5.3.3.2. Execução do PROMAR

Em 2016 não foram rececionadas quaisquer verbas oriundas da CE no âmbito do FEP, salientando-se que a data limite para o seu encerramento foi prorrogada para 31 de março de 2017.

A programação financeira do PROMAR para o período 2007-2013 previa a concretização de uma despesa comunitária de € 225,9 M². No período 2007-2016 a despesa comunitária executada, em termos acumulados, ascendeu a € 215,3 M o que significou uma taxa de execução de 95,3% e um acréscimo de 8,7 p.p. face ao ano anterior³. A despesa comunitária aprovada em 31 de dezembro de 2016 era superior à acordada com a CE e situava-se em € 234,1 M, o que faz prever que o PROMAR terá condições para executar totalmente as verbas programadas.

5.3.4. Outros fluxos

Os fluxos financeiros oriundos da UE, no âmbito do FEAGA, ascenderam, em 2016, a € 672,9 M, dos quais € 668,0 M para os mercados agrícolas e € 4,9 M para a gestão centralizada das medidas veterinárias. A execução financeira do ano evidenciou pagamentos no montante de € 940,3 M, tendo ocorrido, porém, no mesmo período, devoluções no valor de € 92,8 M. Dos dados disponíveis sobre a campanha de 2016 destacam-se os pagamentos respeitantes às Ajudas Diretas Dissociadas (€ 572,3 M), a Outras Ajudas Diretas (€ 244,9 M) e aos Produtos do Sector Vitivinícola (€ 69,1 M).

¹ Valor reportado pela AdC.

² O montante inicial programado de € 246,5 M foi sucessivamente reduzido pela anulação automática resultante do apuramento realizado a 31 de dezembro de 2012 (€ 3,6 M), 31 de dezembro de 2013 (€ 16,2 M) e a 31 de dezembro de 2014 (€ 0,9 M).

³ A taxa de execução do PROMAR em 2015 era 86,6%.

Em relação aos anteriores períodos de programação, verificaram-se, ainda, em 2016, algumas transferências (€ 11,9 M) no âmbito dos saldos finais de projetos do Fundo de Coesão II.

No âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária foram identificados € 175,0 M de transferências em 2016¹, destacando-se os Programas Erasmus + (€ 47,0 M) e Horizonte 2020/ 7.º Programa Quadro (€ 40,4 M).

Finalmente, o IGCP classificou como “Diversos” € 80,0 M que transitaram pela tesouraria do Estado, oriundos de dotações comunitárias diversas. Dado que nesse valor estão incluídos montantes referentes a PAIC (€ 55,8 M), apenas se considerou como “Diversos” € 24,2 M (cfr. Quadro B. 64).

¹ Dos quais € 2,7 M resultantes do apuramento realizado pela DGO.



6. FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DO ESTADO E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

Na CGE, os fluxos financeiros da administração central com o sector público empresarial (SPE)¹ estão, nuns casos, identificados através da respetiva classificação económica, noutros, englobados em classificações em que essa especificação não existe. Isto porque o classificador económico das receitas e das despesas² não distingue as sociedades financeiras públicas das privadas, o que não é coerente, uma vez que essa distinção é feita relativamente às sociedades não financeiras. Do lado das receitas, nos *ativos financeiros*, o classificador também não distingue as que provêm do SPE.

Estas lacunas não permitem uma análise detalhada dos valores constantes na CGE. No exame efetuado neste capítulo, com vista a colmatar as deficiências de informação sobre os fluxos com o SPE, é utilizada informação resultante de ações de controlo e de solicitações a diversas entidades processadoras.

Em contraditório, o Ministro das Finanças e a DGO manifestam o entendimento de que “(...) os ajustamentos aos classificadores devem ser efetuados no âmbito da implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental”.

No Relatório do OE para 2016, dando cumprimento ao disposto na LEO³ e a anteriores recomendações do Tribunal, foram incluídos elementos informativos sobre as “transferências orçamentais para as empresas públicas”⁴.

Em 2016, os fluxos financeiros entre o OE e o SPE foram os que se sintetizam no quadro seguinte:

Quadro B. 65 – Resumo dos fluxos entre a administração central e o SPE

(em milhões de euros)

Classificação económica	Receitas provenientes do SPE	Despesas destinadas ao SPE	Saldo
Juros	85	-	85
Dividendos e participações nos lucros	153	-	153
Transferências e subsídios	10	196	-186
Empréstimos a m. l. prazos (líquidos de reembolsos)	-	564	-564
Aumentos de capital e outros ativos financeiros	-	1 945	-1 945
Total	248	2 704	-2 456

Fonte: CGE/2016 e serviços processadores.

Desses fluxos resultou um saldo global desfavorável para a administração direta do Estado de € 2.456 M e que se deveu, essencialmente, à despesa com aumentos de capital (*ações e outras participações*) e *empréstimos a médio e longo prazos e outros ativos financeiros*, que atingiram € 2.508 M.

¹ Para efeitos do presente capítulo, utiliza-se uma aceção ampla de SPE, segundo a qual este é constituído pelas empresas, sob qualquer forma legal, em que o capital social ou estatutário é detido de forma direta ou indireta pelo Estado ou por quaisquer outras entidades da administração pública central, regional ou local. Neste capítulo inclui-se nas empresas públicas as abrangidas, a partir de 2012, no subsector dos SFA como entidades públicas reclassificadas (EPR) e que, nesta qualidade, são mencionadas noutros pontos do Parecer.

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

³ Art. 37.º, n.º 1, alínea q).

⁴ Quadro A3.1 – «Transferências e Subsídios da Administração Central para Entidades Públicas Empresariais», mas que não inclui as empresas públicas EPR.

6.1. Fluxos financeiros para o SPE

A CGE evidencia como fluxos para entidades do SPE despesas nas classificações económicas de *transferências correntes*, *subsídios*, *transferências de capital* e *ativos financeiros*, desagregadas nos termos evidenciados no quadro seguinte:

Quadro B. 66 – Fluxos financeiros para o SPE

(em milhões de euros)

Classificação das despesas	Serviços integrados	SFA	Total	Estrutura (%)
Despesas correntes	77	93	170	6,3
Transferências correntes	21	91	112	4,2
Sociedades ^(a) não financeiras/Públicas	1	4	5	0,2
Sociedades ^(a) não financeiras/Privadas	1	-	1	0,0
Sociedades financeiras / Bancos e outras instituições financeiras	-	1	1	0,0
Serviços e fundos autónomos (EPR)	19	86	^(f) 105	3,9
Subsídios	46	1	47	1,7
Sociedades ^(a) não financeiras/Públicas	29	1	30	1,1
Sociedades financeiras / Bancos e outras instituições financeiras ^(c)	17	-	^(f) 17	0,6
Outras despesas correntes	(b) 10	(d) 1	11	0,4
Despesas de capital	2 490	43	2 534	93,7
Transferências de capital	8	18	26	1,0
Sociedades ^(a) não financeiras / Públicas	5	9	14	0,5
Serviços e fundos autónomos (EPR)	3	9	^(f) 12	0,4
Ativos financeiros	2 483	25	2 508	92,8
Empréstimos a médio e longo prazos (líquidos de reembolsos) ^(e)	563	-	563	20,8
Ações e outras participações / Sociedades ^(a) não financeiras / Públicas	62	-	62	2,3
Ações e outras participações / Serviços e fundos autónomos (EPR)	1 835	-	1 835	67,9
Unidades de participação/ Sociedades ^(a) não financeiras / Públicas	-	20	20	0,7
Outros ativos financeiros	23	5	28	1,0
Total	2 567	136	2 704	100,0
(%)	94,9	5,0	100,0	-

(a) Sociedades e quase sociedades.

(b) e (d) Subsídios concedidos, respetivamente, pela Secretaria-Geral do Ministério da Defesa ¹ e pelo IEFP, incorretamente classificados.

(c) Valores apurados junto dos respetivos serviços processadores, tendo-se excluído do total da rubrica as importâncias não referentes ao SPE.

(e) As despesas com empréstimos concedidos pelo Estado ascenderam a € 1.101 M e os reembolsos a € 538 M.

(f) Relativamente ao quadro A 35 – «Transferências e subsídios da Administração Central para Entidades Públicas Empresariais», do Relatório da CGE 2016, verificam-se divergências, totalizando € 134 M, por este não incluir as transferências correntes (€ 105 M) e de capital (€ 12 M) para EPR, nem os subsídios a sociedades financeiras públicas (€ 17 M).

Fonte: CGE/2016 e serviços processadores.

O total dos fluxos destinados ao SPE (incluindo EPR) evidenciados na CGE é de € 2.704 M. Deste montante, € 2.567 M (94,9%), realizados por serviços integrados, com destaque para os aumentos de capital (€ 1.897 M) e para a concessão de *empréstimos a médio e longo prazos*, líquidos de reembolsos, (€ 563 M) de que beneficiaram as empresas identificadas no quadro seguinte:

¹ Em contraditório, a DGO reconhece que: “A incorreta classificação (...) foi objeto de diligência (...) com vista à respetiva correção, no entanto a mesma acabou por não se efetivar por ter expirado os prazos para autorização de pagamentos e cobrança de receita (...)”.



Lisboa,
Q.
R.
A

Quadro B. 67 – Empresas beneficiárias de empréstimos, aumentos de capital e indemnizações compensatórias

(em milhões de euros)

Empresas	Empréstimos a médio e longo prazos (a)			Aumentos de capital (a)	Indemnizações compensatórias (b)	Outras verbas (c)	Total
	Concessão	Reembolsos	Líquido				
Transportes e Infraestruturas rodoviárias e-ferroviárias	571	435	136	1 557	15	6	1 714
Infraestruturas de Portugal (EPR)	-	-	-	950	-	-	950
Metropolitano de Lisboa (EPR)	-	-	-	358	2	(1) 1	362
CP (EPR)	-	-	-	(d) 176	-	(2) 2	177
Metro do Porto (EPR)	558	435	122	-	3	(1) 1	126
CARRIS	10	-	10	(d) 61	3	(1) 1	74
Transtejo e Soflusa (EPRs)	4	-	4	(d) 12	1	-	18
STCP	-	-	-	(d)	4	(1) 1	5
TAP (EPR)	-	-	-	-	1	-	1
SATA	-	-	-	-	1	-	1
Parvalorem, Parups e Parparticipadas (EPRs)	442	7	434	-	-	-	434
Parpública (EPR)	-	-	-	290	-	-	290
OPART (EPR), TNDM II e TN S. JOÃO (EPR)	-	-	-	-	23	-	23
EDIA – Empresa Desenvolvimento e Infra-Estruturas Alqueva (EPR)	-	-	-	(d) 22	-	-	22
SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (EPR)	-	-	-	20	-	-	20
LUSA – Agência de Notícias de Portugal	-	-	-	-	16	-	16
EMPORDEF – Empresa Portuguesa de Defesa (EPR)	-	-	-	-	-	(2)(3) 14	14 ¹
RTP (EPR)	-	-	-	7	-	-	7
Administrações portuárias (APFF, APL e APVC)	-	-	-	-	-	(4) 4	4
idD – Plataforma das Indústrias de Defesa Nacional	-	-	-	-	-	(2) 1	1
Sociedade Portugal Venture Capital Iniciative	-	-	-	1	-	-	1
Parque Escolar (EPR)	85	85	-	-	-	-	-
Vianapolis (EPR)	-	1	-1	-	-	-	-1
PARQUE EXPO 98 (EPR)	-	6	-6	-	-	-	-6
Total	1 098	535	563	(d) 1 897	54	25	2 539

(a) Por conta do Cap. 60 – Despesas excecionais do Ministério das Finanças.

(b) As indemnizações compensatórias foram atribuídas pela RCM 37-A/2016, de 30/06, e processadas por conta dos orçamentos do Ministério das Finanças (€ 28 M), da Cultura (€ 19 M) e do Ambiente (€ 7 M).

(c) Outras transferências dos Ministérios: (1) do Ambiente; (2) da Defesa Nacional (Portaria 471/78, de 19/08); (3) das Finanças; (4) da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural.

(d) Além dos aumentos de capital com contrapartida em despesa orçamental, foram efetuados aumentos de capital por conversão de créditos (empréstimos vencidos e juros) totalizando € 660 M: CP (€ 479 M), CARRIS (€ 43), Transtejo (€ 47), STCP (€ 58) e EDIA (€ 35 M).

Fonte: CGE/2016 e serviços processadores.

Às 30 empresas foram entregues € 2.539 M, correspondentes a 93,9% dos fluxos para o SPE. Foram principais beneficiárias as empresas de transportes e de infraestruturas que receberam € 1.714 M [com destaque para a Infraestruturas de Portugal (€ 950 M), Metropolitano de Lisboa (€ 362 M), CP (€ 177 M), Metro do Porto (€ 126 M) e Carris (€ 74 M)], as sociedades veículo criadas no âmbito do BPN (€ 434 M)² e a Parpública (€ 290 M).

Com a classificação económica *subsídios a sociedades financeiras* a CGE evidencia o montante de € 54 M. Pelas razões apontadas (o classificador económico da despesa não distingue entre sociedades financeiras públicas e sociedades financeiras privadas) não é possível quantificar o montante destinado às

¹ Em contraditório, a DGO refere que: (...) o valor que consta dos sistemas orçamentais (...) é de 4,3 M. Porém, a esse montante, de transferências da DGTF, acresce € 10 M, de despesa da SGMDN, classificada, incorretamente, em *outras despesas correntes* (cfr. nota b) do Quadro B. 66).

² Empréstimos de médio e longo prazos a: Parvalorem (€ 334 M), Parups (€ 92 M) e Parparticipadas (€ 9 M, líquidos de reembolsos).

instituições financeiras do SPE, tendo-se, no entanto, apurado junto da DGTF que, daquele montante, foi pago à CGD a quantia de € 17 M referente a bonificação de juros.

Têm também significado as *transferências correntes* efetuadas pelo subsector dos SFA para empresas públicas (incluindo EPR), que totalizaram € 86 M, com destaque para as efetuadas pelos: Instituto da Mobilidade e dos Transportes (€ 52 M) [para a Infraestruturas de Portugal (€ 50 M) e a CP (€ 2 M)]; Turismo de Portugal para a AICEP (€ 16 M); IGFEJ para a Estamo (€ 9 M); INEM para 35 Centros Hospitalares EPE (€ 6 M); e o Fundo de Fomento Cultural para o Teatro S. João e para a OPART (€ 3 M). As *transferências de capital* para empresas públicas atingiram € 9 M, dos quais € 8 M pelo IMT para empresas de transportes e infraestruturas.

A despesa em *outros ativos financeiros* foi de € 23 M, referente a pagamentos, por conta do Capítulo 60 – Despesas excepcionais do Ministério das Finanças, em execução de avales concedidos ao Fundo de Contragarantia Mútuo (€ 22 M) e expropriações relativas à Vianapolis (€ 1 M).

Em 2016, foram ainda autorizadas operações relacionadas com entidades do SPE, no montante de € 19 M, referentes à assunção de passivos e à regularização de responsabilidades de sociedades anónimas de capitais públicos, previstas no art. 83.º da LOE/2016.

6.2. Fluxos financeiros provenientes do SPE

As receitas provenientes do SPE constam do quadro seguinte, sendo de notar que, dadas as já mencionadas limitações do classificador económico, a CGE apenas especifica os fluxos de *juros* e de *transferências correntes* com origem em “sociedades não financeiras públicas”. Nos restantes casos os valores constam da CGE de forma agregada, tendo-se determinado os que respeitam a entidades do SPE através do exame da informação prestada pelos serviços recebedores.

Quadro B. 68 – Fluxos financeiros com origem no SPE

(em milhões de euros)

Classificação económica	Serviços integrados	SFA	Total	Estrutura (%)
Receitas correntes	235	12	248	100,0
Rendimentos de propriedade	235	3	238	96,0
Juros / Bancos e outras instituições financeiras	42	-	42	41,8
Juros / Administrações públicas / SFA (EPR)	43	0	43	42,8
Dividendos e participações nos lucros de sociedades ^(a) não financeiras ^(b)	3	0	4	3,6
Dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras ^(b)	147	2	150	60,4
Transferências correntes de Sociedades ^(a) não financeiras/Públicas	-	2	2	2,0
Transferências correntes de Sociedades financeiras/Públicas	-	8	8	7,6
Receitas de capital	-	-	-	-
Empréstimos a médio e longo prazos / SFA (EPR)	^(c)			
Total	235	12	248	-

(a) Sociedades e quase sociedades.

(b) Valores obtidos junto dos serviços processadores da receita, tendo-se excluído do total da rubrica as importâncias não referentes ao SPE.

(c) Os reembolsos, por EPR de empréstimos do Estado (€ 535 M) e por outras empresas públicas a SFA (€ 3 M) totalizaram € 538 M, deduzidos à despesa com empréstimos (cfr. Quadros 1 e 2).

Fonte: CGE/2016 e serviços processadores.



Tribunal de Contas

Lisboa,
D.
R.
A.

O total dos fluxos provenientes do SPE foi de € 248 M, correspondendo a totalidade a *receitas correntes*, constituindo receita dos serviços integrados € 235 M (95%) e dos serviços e fundos autónomos € 12 M (5%).

Destacam-se os *dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras* que ascendeu a € 150 M dos quais € 147 M respeitam ao Banco de Portugal. De *juros de bancos e outras instituições financeiras públicas* foram recebidos € 42 M (pagos pela CGD, referentes a obrigações de capital contingente) e de *juros de empresas públicas* EPR € 43 M (dos quais € 40 M pagos pela Metro do Porto).

7. FLUXOS FINANCEIROS COM AS REGIÕES AUTÓNOMAS E COM AS AUTARQUIAS LOCAIS

Os fluxos de receita e de despesa (orçamental e extraorçamental) entre a administração central, incluindo a segurança social, e as administrações regional e local¹, constam:

- a) No OE – no mapa XVIII (“Transferências para as regiões autónomas”); no mapa XIX (“Transferências para os municípios” – FEF, FSM e IRS); e no mapa XX (“Transferências para as freguesias” – FFF);
- b) Na CGE – no mapa XVIII (transferências orçamentais para as regiões autónomas); e no mapa XIX (transferências orçamentais para os municípios), mas que não sistematizam nem contêm a totalidade dos fluxos financeiros com as administrações regional e local.

O Relatório da Conta inclui informação adicional: i) os fluxos orçamentais (quadros 57 – *Fluxos financeiro entre a Administração central e a Administração Local* e 61 – *Fluxos financeiros com a Administração Regional*); e ii) pela primeira vez, fluxos extraorçamentais (quadros 58 – *Fluxos financeiros destinados à Administração Local: operações extraorçamentais* e 62 – *Fluxos financeiros destinados à Administração Regional: operações extraorçamentais*), quadros que, porém, não incluem a totalidade dos fluxos processados através de operações extraorçamentais.

Dadas as insuficiências apontadas, o Tribunal recolheu informação adicional através dos sistemas informáticos da DGO (SIGO e SGR) e em validações junto das entidades envolvidas².

Com base na informação recolhida pelo Tribunal, o quadro seguinte faz essa sistematização e apura diferenças.

Quadro B. 69 – Fluxos financeiros para as Administrações Regional e Local em 2016

(em milhões de euros)

	OE (inicial)	CGE (Mapas XVIII, XIX e Quadros (*) (a))	Valores da execução apurados TC (b)	Diferença (c)=(b)-(a)
Regiões Autónomas	635	863	863	-
Mapas e quadros orçamentais	635	599	599	-
Transferências da administração central (Mapa XVIII)	504	496	496	-
Transferências da segurança social (Mapa XII)	131	103	103	-
Operações extraorçamentais	-	263	263	-
Autarquias Locais	2 527	3 216	3 252	36
Mapas e quadros orçamentais	2 527	3 003	2 986	-17
Transferências da adm. central para municípios (Mapa XIX)	2 327	2 327	2 310	-17
Transferências da adm. central para freguesias Mapa (XX)	189	-	-	-
Outras transfer. e subsídios para municípios e freguesias	-	609	609	-
Empréstimos da administração central	-	66	66	-
Transferências e subsídios da segurança social (Mapa XII)	11	(**) 2	2	-
Operações extraorçamentais	-	212	266	53

(*) Quadros 57, 58, 61 e 62.

(**) Observa-se uma divergência de € 3 M entre Mapa XII (€ 2 M) e o Quadro 57 (€ 5 M).

Fonte: OE, CGE, SIGO e informação prestada pelas entidades.

¹ Não abrange os fluxos relativos aos sistemas contributivos (SS, ADSE, CGA).

² No que respeita aos fluxos com as regiões autónomas a validação foi realizada através das Secções Regionais do TC.



Na CGE 2016, os fluxos da administração central para as regiões autónomas constam: os orçamentais, do mapa XVIII (€ 496 M) e os processados por operações extraorçamentais, do quadro 62 (€ 263 M).

Relativamente às autarquias locais, os mapas XIX e XX do OE e XIX da CGE, incluem as transferências para os respetivos fundos (FSM, FEF, e FFF) e a participação variável dos municípios no IRS¹, mas não consideram um conjunto de fluxos que totalizam € 940 M: outras *transferências e subsídios* (€ 609 M), *empréstimos a médio e longo prazos* (€ 66 M) e a totalidade das operações extraorçamentais (€ 266 M) que, no quadro 58 são registadas apenas parcialmente (€ 212 M).

7.1. Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas

7.1.1. Da Administração Central para as Regiões Autónomas

O OE previa, inicialmente, *transferências* para a administração regional no montante de € 504 M (€ 256 M para os Açores e € 248 M para a Madeira)², valor que não incluía as *transferências e subsídios* da segurança social (€ 131 M). Este valor global inicial, de € 635 M, teve um acréscimo de € 4 M (segurança social), ascendendo no final a € 639 M. A execução orçamental foi de € 599 M (incluindo € 103 M da segurança social), menos € 227 M que em 2015, conforme se mostra no quadro seguinte:

Quadro B. 70 – Fluxos financeiros destinados à Administração Regional

(em milhões de euros)

Entidades pagadoras	Tipologia	Pagamentos		Variações
		2015	2016	2016/2015
Operações orçamentais				
Região Autónoma dos Açores				
DGTF - Cap. 60	Subsídios	-	-	-
Gabinete do Representante RAA	Repartição de solidariedade e fundo de coesão	251	252	1
ACSS, IFAP, INAC, IHRU e IAPMEI	Diversas	-	-	-
Região Autónoma da Madeira				
DGTF - Cap. 60	Empréstimos a médio e longo prazos	319	-	-319
	Diversos	-	-	-
Gabinete do Representante da RAM	Repartição de solidariedade e fundo de coesão	216	244	-
Total Regiões Autónomas		786	496	-290
Segurança Social		41	103	62
Total das Operações orçamentais das Regiões Autónomas		827	599	-227
Operações extraorçamentais				
Região Autónoma dos Açores				
Agência para o Desenvolvimento e Coesão	FEDER, FSE e Fundo de Coesão	143	166	23
IFAP	ACES e PROMAR	3	2	-1
Região Autónoma da Madeira				
Agência para o Desenvolvimento e Coesão	FEDER, FSE, Fundo de Coesão e PO Intervir+	83	96	13
IFAP	PRODERAM, PRODER e MPM	2	-	-2
Total das Operações Extraorçamentais das Regiões Autónomas		230	263	33
Total geral		1 057	863	-194

Fonte: SIGO e informação prestada pelas entidades intervenientes, designadamente no que toca às operações extraorçamentais, pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão e pelo IFAP.

¹ Para os municípios do continente constituiu receita do OE e foi transferida por despesa orçamental, para os municípios das regiões autónomas foi processada por operações extraorçamentais.

² De acordo com o Mapa XVIII do OE inicial.

Dos € 599 M executados por operações orçamentais, 82,8% (€ 496 M) resultaram da aplicação da Lei das Finanças Regionais¹ (Açores – € 252 M e Madeira – € 244 M), respeitando o valor remanescente à segurança social (€ 103 M).

Os fluxos extraorçamentais totalizaram € 263 M, € 168 M destinados aos Açores e € 96 M à Madeira, mais € 33 M do que em 2015. Segundo a informação recolhida junto das entidades executoras, estes fluxos corresponderam à execução de fundos comunitários, maioritariamente do FEDER, FSE e FC (Açores - € 166 M e Madeira - € 96 M).

7.1.2. Das Regiões Autónomas para a Administração Central

Os fluxos orçamentais que constituíram receita da administração central proveniente das administrações regionais constam do quadro seguinte:

Quadro B. 71 – Fluxos financeiros da Administração Regional destinados à Administração Central

(em milhões de euros)

Administração Central	Execução		Variação	
	2015	2016	Valor	%
Receita orçamental				
SI	81	150	69	86
Região Autónoma dos Açores	19	18	-1	-3
Região Autónoma da Madeira	62	132	70	112
SFA	30	8	-22	-73
Região Autónoma dos Açores	5	6	2	38
Região Autónoma da Madeira	25	2	-24	-93
Total da receita orçamental	111	158	47	43
Receita extraorçamental				
SFA	-	-	-	-
Região Autónoma da Madeira	25	-	-	-
Total	136	158	23	17

Fonte: CGE, SIGO, SGR e informação prestada pela entidade recebedora quanto às operações extraorçamentais.

Do total das receitas, € 158 M (mais € 17 M do que em 2015), € 24 M provieram dos Açores e € 134 M da Madeira. Destaca-se no subsector dos SI, a DGTF, que recebeu € 150 M, relativos a reembolso de empréstimos e a juros.

7.2. Fluxos financeiros com as Autarquias Locais

7.2.1. Da Administração Central para as Autarquias Locais

O OE, no mapa XIX – “*Transferências para os municípios*”, previa a transferência de € 2.327 M², destinando-se € 2.168 M às autarquias do continente, € 95 M às dos Açores e € 64 M às da Madeira, incluindo o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), o Fundo Social Municipal (FSM) e a participação variável no IRS.

¹ Repartição de solidariedade (art. 48.º) e fundo de coesão para as regiões ultraperiféricas (art. 49.º) da Lei Orgânica 2/2013, de 2/09, para os quais remete o art. 40.º da LOE/ 2016 (transferências para as regiões autónomas).

² A serem realizadas pela DGAL por conta do orçamento dos Encargos Gerais do Estado.



No mapa XX – “Transferências para as freguesias”, inscreveu-se € 189 M, respeitando € 180 M às freguesias do continente, € 4 M às da Madeira e € 6 M às dos Açores, correspondentes ao Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF).

A execução, abrangendo a despesa orçamental (*transferências, subsídios e empréstimos*) e as operações extraorçamentais, foi a que consta do quadro seguinte:

Quadro B. 72 – Fluxos financeiros destinados à Administração Local

(em milhões de euros)

Entidade Processadora	Tipologia	Pagamentos		
		2015	2016	Varição 2016/2015
Direção-Geral das Autarquias Locais	Municípios – Fundo de Emergência Municipal	1	-	-1
	Municípios – Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)	1 727	1 748	21
	Municípios – Fundo Social Municipal (FSM)	163	163	-
	Municípios – – Cooperação Técnica e Financeira		3	3
	Municípios – Participação no IRS	(a) 396	(a) 399	3
	Freguesias – Fundo de Financiamento (FFF)	187	189	2
	Freguesias – Remunerações dos Eleitos Locais	7	7	-
	Áreas Metropolitanas e Associações de Municípios	7	8	1
Subtotal DGAL		2 490	2 518	28
ARSLVT, ARSC, ARSN e INEM	Saúde	3	2	1
IHRU	Habituação	37	2	-34
IFAP	Agricultura	7	7	-
Turismo de Portugal	Turismo	13	-	-13
DGPC, DRCC e GAFC	Cultura	-	1	1
IEFP	Emprego e Formação Profissional	40	31	-8
DRE's e estabelec. de ensino não superior	Educação e ensino	292	320	29
DGTF – Cap. 60 (Despesas excecionais)	Empréstimos a médio e longo prazos a municípios	51	1	-50
	Diversas	1	-	-
IMT e ANSR	Transportes	-	17	17
Outros Organismos	Diversas	12	84	73
Subtotal (SI e SFA excluído DGAL)		455	467	12
Subtotal da despesa orçamental da administração central		2 945	2 985	40
Segurança Social		6	(b) 2	4
Total das operações orçamentais		2 951	2 986	35
Operações extraorçamentais				
DGAL	Municípios – Participação no IRS – Açores	8	9	1
	Municípios – Participação no IRS – Madeira	9	8	-1
Agência para o Desenvolvimento e Coesão	QREN, FEDER e Fundo de Coesão	421	207	-214
IFAP	PRODER e Outros	26	6	-20
Alto Comissariado para as Migrações	PQ Solidariedade e Gestão Fluxo Migratórios	-	-	-
Agência Nacional ERASMUS+	Programa ERASMUS+	-	36	36
Total das operações extraorçamentais		463	266	-197
Total geral		3 414	3 252	-162

(a) Participação no IRS apenas dos municípios do continente. Para os municípios das regiões autónomas foi processada por operações extraorçamentais.

(b) Constata-se uma divergência em relação ao quadro 57 do Relatório da CGE/2016, que regista € 5 M.

Fonte: OE; CGE; SIGO; informação prestada pelas entidades intervenientes.

Do montante executado por operações orçamentais (€ 2.986 M), 84,4% (€ 2.518 M) foi processado pela DGAL, destinando-se € 2.314 M aos municípios¹, € 196 M às freguesias e € 8 M às áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, correspondendo a um aumento de € 28 M face a 2015, devido essencialmente ao “*Fundo de Equilíbrio Financeiro*” (€ 21 M).

Ocorreram retenções no valor de € 21,1 M devido a²:

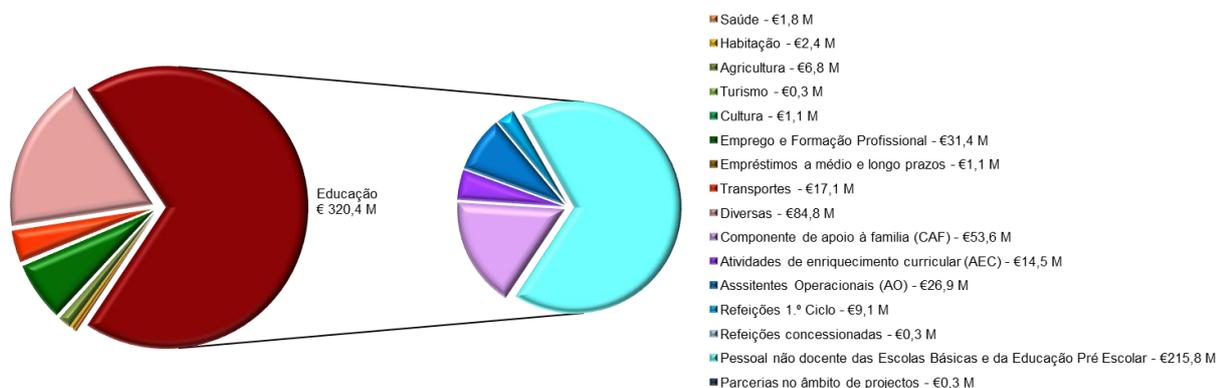
- ◆ € 1,6 M relativos a 0,1% do FEF dos municípios do continente, que constituiu receita própria da DGAL³;
- ◆ € 17,8 M por incumprimento da prestação atempada de informação financeira à DGAL e à DGO⁴;
- ◆ € 1,8 M por violação dos limites de endividamento (sendo que as reduções das transferências são afetadas ao Fundo de Regularização Municipal⁵).

A par dessas retenções, ocorreram restituições aos municípios no montante de € 21,2 M (€ 2,4 M – Fundo de Regularização Municipal; € 18,8 M – libertação de retenções por incumprimento de prestação de informação).

As verbas processadas pelas demais entidades (SI e SFA, exceto DGAL) atingiram € 467 M, mais € 12 M do que no ano anterior, em resultado do aumento das despesas do sector da educação. Aquele montante, pago por diversos organismos, teve a seguinte utilização:

Gráfico B. 17 – Verbas para as Autarquias Locais excluindo os fluxos processados pela DGAL

(em milhões de euros)



Fonte: OE; CGE; SIGO; informação prestada pelas entidades intervenientes.

¹ Inclui € 74 M que foram pagos diretamente a entidades credoras dos municípios, nomeadamente SNS, ADSE e outras (penhoras, bancos, DGTF, etc.).

² Informação prestada pela DGAL.

³ Nos termos do art. 54.º do OE.

⁴ Cfr. art. 78.º da Lei 73/2013, de 3/9, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

⁵ Cfr. art. 56.º do OE e 67.º da Lei 73/2013, de 3/9.



Nos pagamentos por outras entidades que não a DGAL, destacam-se os efetuados por serviços do Ministério da Educação € 320 M (68,6% do total), com relevo para as verbas destinadas a “pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar” (€ 216 M), a “componente apoio à família (€ 54 M) e a “assistentes operacionais” (€ 26 M).

Por operações extraorçamentais, foram processados € 266 M, menos € 197 M do que em 2015, destacando-se as verbas transferidas pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão para financiamento dos projetos enquadrados no QREN, FEDER e Fundo de Coesão (€ 207 M), e pela Agência Nacional Erasmus+ para financiamento de programa Erasmus+ (€ 36 M). Verifica-se uma divergência de € 53 M relativamente ao quadro 58 da CGE que não inclui a Agência Nacional Erasmus+ (€ 36 M), a DGAL (€ 17 M) e o Alto Comissário para Migrações (€ 351 m).

7.2.2. Das Autarquias Locais para a Administração Central

Os fluxos da administração local para a administração central são sintetizados no quadro seguinte:

Quadro B. 73 – Fluxos financeiros da Administração Local destinados à Administração Central

(em milhões de euros)

Administração Central	Execução	
	2015	2016
Receitas orçamentais		
SFA	48	147
SI	151	179
Total operações orçamentais	200	325
Receitas extraorçamentais		
SFA	12	19
Total	212	344

Fonte: CGE, SIGO, SGR e informação prestada pela entidade recebedora quanto às operações extraorçamentais.

Destaca-se, no subsector dos SI, € 127 M de reembolsos à DGTF de empréstimos concedidos a diversas autarquias locais para reequilíbrio ou ajustamento financeiro e, nos SFA, € 92 M de recebimentos pelo FAM relativos a realização de capital por parte dos municípios, e € 42 M pela ACSS relativos a prestações de serviços de saúde, pelo SNS, a trabalhadores da administração local.

Também nas receitas recebidas de autarquias locais se constata uma diferença, em relação ao quadro 57 da CGE, que não inclui os € 92 M de passivos financeiros relativos à realização de capital do FAM por parte dos municípios.

Em contraditório, a DGO mantém a interpretação anteriormente formulada sobre o conteúdo dos mapas referentes aos fluxos com as administrações regional e local¹. Porém, apesar das melhorias introduzidas em 2016, não incluem a totalidade dos fluxos processados através de operações extraorçamentais.

¹ Cfr. ponto 7.2.2 do PCGE 2015.

8. BENEFÍCIOS FISCAIS, SUBSÍDIOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO

8.1. Benefícios Fiscais

8.1.1. Objeto do exame

No Relatório e Parecer sobre a CGE o Tribunal examina os apoios concedidos através dos benefícios fiscais¹ (BF). Ao atribuir BF o Estado renuncia à receita que seria obtida caso fosse aplicado o regime de tributação-regra de cada imposto a factos ou a contribuintes a ele sujeitos. Esta receita cessante é designada por Despesa Fiscal (DF), prevista no OE por imperativo constitucional² e relevada na CGE de acordo com o Classificador dos BF (CBF)³.

A evolução da DF relevada nas CGE de 2014 a 2016 consta do quadro e do gráfico seguintes:

Quadro B. 74 – Evolução da despesa fiscal

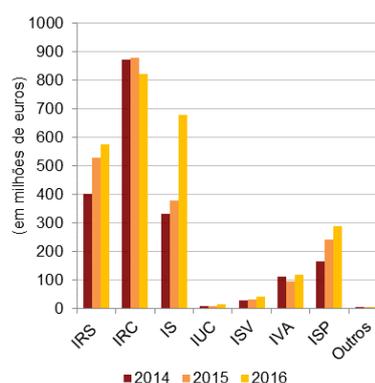
(em milhões de euros)

Imposto	Valor			Evolução		
	2014	2015	2016	2015/14	2016/15	2016/14
IRS	402	528	574	126	46	172
IRC	872	877	823	5	-54	-49
IS	332	379	679	47	300	347
IUC	7	8	13	1	4	6
ISV	29	32	41	3	9	12
IVA	112	94	118	-18	24	6
ISP	164	242	289	78	47	125
IABA+IT	2	2	2	0	0	0
Total	1 920	2 162	2 538	242	377	618

A DF em IRS e em IRC quantificada no ano em análise é relativa a rendimentos auferidos em 2015.

Fonte: CGE

Gráfico B. 18 – Evolução da despesa fiscal



A apreciação do Tribunal⁴ sobre a DF relevada na CGE⁵ decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer que envolveram a formulação de questionários e exame das respostas dos serviços responsáveis, a revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte.

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

² Art. 106.º da Constituição da República Portuguesa.

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

⁴ Tendo por referência os regimes de tributação de cada imposto, a LGT, o EBF, a LEO, os OE de 2013 a 2016, os resultados da última reavaliação dos BF (em 2005) e referenciais internacionais neste domínio.

⁵ Volume I – Tomo I – III.2.1.1.3. Despesa Fiscal (páginas 67 a 74) / V. Anexos (páginas 269 a 278).



8.1.2. Resultado do exame

Do exame efetuado resulta o seguinte:

- ◆ O manual de quantificação da DF (doravante manual) elaborado pela AT¹ não foi aplicado para 2016 (tendo sido aplicado pela primeira vez em sede do OE para 2017). Desse manual consta a inventariação dos desagravamentos fiscais por imposto e a respetiva classificação segundo a sua natureza excecional (geradora da receita cessante por BF ou DF) ou estrutural (geradora de receita cessante por desagravamentos fiscais estruturais).
- ◆ A DF relevada na CGE de 2016 (€ 2.538 M) supera em 17,4% a de 2015 (€ 2.162 M) devido ao aumento de € 300 M em IS, € 47 M em ISP, € 46 M em IRS e à diminuição de € 54 M em IRC. Porém, a CGE continua sem relevar toda a DF. Desde logo, omite € 60 M em IRC e parte dos € 5.795 M em IVA considerados pela AT como receita cessante por desagravamentos fiscais estruturais quando, em rigor, se trata de BF. A tais omissões acrescem, pelo menos, € 89 M em IS resultante da aplicação das taxas mínimas previstas na Tabela Geral do IS (TGIS)² a montantes declarados (€ 67.051 M), mas sem quantificação de DF pela AT, alegadamente por insuficiências do sistema de informação e controlo desse imposto – *vide 8.1.2.1.*
- ◆ A informação disponível sobre os BF e a sua inventariação continuam insuficientes e, para a DF de 2016, não foram aprovadas as fontes de informação, a metodologia e os procedimentos de quantificação e de controlo da DF, afetando a sua quantificação integral e fiável – *vide 8.1.2.2.*
- ◆ A concentração da DF em IRC num reduzido número de benefícios e beneficiários reforça a necessidade de reavaliação dos respetivos BF para confirmação, formal e transparente, de que realizam os interesses públicos extrafiscais que determinaram a sua atribuição – *vide 8.1.2.3.*
- ◆ As deficiências detetadas nos sistemas e nos procedimentos de controlo da receita cessante afetam a integralidade e a fiabilidade da informação relativa aos BF, mantendo o Tribunal reservas sobre a DF relevada na CGE, manifestamente subavaliada – *vide 8.1.2.4.*
- ◆ Subsistem assim, no essencial, as deficiências objeto de recomendações reiteradas pelo Tribunal, das quais avulta a necessidade de assegurar a regularidade, correção financeira e adequada relevação orçamental da DF no OE e na CGE. Assim, sublinha-se que, para acolher o recomendado pelo Tribunal, o manual deve assegurar a fiabilidade da informação prestada na CGE sobre a DF (e demais perdas de receita por desagravamentos fiscais) suprimindo as deficiências ainda patentes na CGE de 2016 – *vide 8.1.2.5.*
- ◆ A falta de um sistema de informação e controlo integrado e centralizado sobre os contratos de concessão de BF ao investimento e o deficiente exercício das competências legais das entidades públicas envolvidas continua a afetar negativamente o impacto económico esperado – *vide 8.1.2.6.*

¹ O Ministério das Finanças remeteu ao Tribunal em 26/10/2016 o “Manual de Quantificação da Despesa Fiscal”. O Manual procede à definição do conceito, da classificação funcional, das óticas de apuramento, da calendarização do processo de quantificação e ainda do sistema de tributação regra, da tipologia e da metodologia de apuramento da DF, por imposto.

² A CGE releva € 680 M de DF em IS proveniente de quatro verbas da TGIS: 1.1- *Aquisição onerosa ou por doação do direito de propriedade ou de figuras parcelares desse direito sobre imóveis (...), 1.2 - Aquisição gratuita de bens, incluindo por usucapião, 2 - Arrendamento e subarrendamento, incluindo as alterações que envolvam aumento de renda operado pela revisão de cláusulas contratuais e a promessa quando seguida da disponibilização do bem locado ao locatário (...)* e a 28 - *Propriedade, usufruto ou direito de superfície de prédios urbanos (...)* seja igual ou superior a (euro) 1 000 000 sobre o valor patrimonial tributário (...). Ora, a TGIS prevê 42 verbas suscetíveis de isenção.

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

8.1.2.1. Subavaliação da despesa fiscal na CGE

A DF relevada na CGE de 2016¹ (€ 2.538 M) supera a de 2015² em 17,4% (€ 276 M) devido ao acréscimo de 79% (€ 300 M) na DF em IS explicado pelo aumento referente à “*aquisição gratuita de bens, incluindo por usucapião*”³ (de € 310 M para € 613 M).

Porém, a CGE continua sem relevar toda a DF. Omite, desde logo, € 60 M em IRC, por “*reinvestimento dos valores de realização*”⁴, e a parte dos € 5.795 M em IVA, por diferencial de taxas⁵, considerados pela AT como receita cessante por desagravamentos fiscais estruturais quando, em rigor, se trata de BF.

Além disso, por insuficiência de informação sobre os BF utilizados pelos contribuintes e por falta de metodologia de quantificação, ainda continua por quantificar e relevar a DF seguinte:

- ◆ Em IRS, por BF aos “*arrendatários de imóveis de fundos de investimento*”⁶.
- ◆ Em IRC, por BF à “*dedução de prejuízos fiscais*”⁷ e ao “*regime de tributação especial pelo grupo de sociedades*”⁸.
- ◆ Em IS, por operações e atos isentos enquadrados em 38 verbas da TGIS com taxas de imposto diferenciadas⁹. A DF resultante da aplicação das taxas mínimas previstas na TGIS aos montantes declarados ascende a € 89 M¹⁰.
- ◆ Em IVA, por isenções¹¹.

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

¹ DF de 157 BF (19 em IRS, 55 em IRC, 8 em IVA, 12 em IUC, 30 em IS, 20 em ISV, 10 em ISP, 2 em IABA e 1 em IT).

² A evolução reporta-se, com as limitações assinaladas, à DF relevada na CGE, dependendo a apreciação dessa evolução de efetiva e integral relevação da DF na CGE.

³ Nos termos da alínea e) do art. 6.º do Código do IS (CIS).

⁴ Nos termos do art. 48.º do Código do IRC (CIRC).

⁵ Caso das operações com finalidade extrafiscal sujeitas a taxa reduzida ou intermédia (v.g. verbas 1.9, 2.14, 2.17 da Lista I e 1.10, 2.5 e 2.6 da Lista II do Código do IVA – CIVA).

⁶ Nos termos do Regime Jurídico dos Fundos de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional (FIIAH), aprovado pelo art. 102.º da LOE para 2009.

⁷ Nos termos do art. 52.º do CIRC.

⁸ Nos termos do art. 69.º do CIRC.

⁹ Foram declarados € 67.051 M de operações e atos isentos previstos nas verbas 2 a 27 da TGIS, menos 43,1% face a 2015.

¹⁰ Menos 22,7% face ao valor de DF estimado para 2015 (€ 115 M).

¹¹ Caso das operações isentas previstas nos n.ºs 15 e 30 do art. 9.º do CIVA.



8.1.2.2. Insuficiente quantificação da despesa fiscal

8.1.2.2.1. Impostos sobre o Rendimento (IR)

a) IRS

A DF em IRS relevada na CGE (€ 574 M) aumenta € 46 M (8,7%). Dos acréscimos, € 37 M (26,3%) reportam-se aos sujeitos passivos abrangidos pelo regime de tributação dos “residentes não habituais”¹, € 19 M (69,5%) à “dedução em sede de IRS do IVA suportado em fatura”² e € 17 M (62,9%) a “planos de poupança reforma / fundos de pensões”. Dos decréscimos, € 11 M reportam-se a pessoas com deficiência³ cujos BF ainda representam 48,9% (€ 281 M) da DF em IRS. Já a DF por “prémios de seguros de saúde” diminui € 17 M (98,6%) na sequência da alteração efetuada ao Código do IRS (CIRS) que passou a incluir a dedução das *despesas com seguros de saúde* na relativa às “despesas de saúde”⁴ e, por essa via, a reconfigurá-la como desagravamento fiscal estrutural.

Por sua vez, a receita cessante por desagravamentos fiscais estruturais (deduções à coleta) quantificada pela AT (€ 2.739 M) aumenta € 325 M (13,5%).

b) IRC

A DF em IRC relevada na CGE (€ 823 M) diminui € 54 M (6,2%). Dos acréscimos, € 42 M (41,2%) reportam-se ao “sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial – SIFIDE” e € 25 M ao resultado da liquidação cujo valor (a abater) diminui 77%. Dos decréscimos, € 74 M (36,1%) reportam-se a “fundos de pensões e equiparáveis”⁵, € 25 M (17,6%) a “pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social”⁶ e € 22 M (32,2%) ao “crédito fiscal extraordinário ao investimento”⁷.

A AT quantifica como receita cessante por desagravamentos fiscais estruturais € 60 M (€ 34 M em 2015) relativos ao “reinvestimento dos valores de realização”, mas indevidamente, já que o Tribunal tem concluído fundamentada e reiteradamente ser um BF e, portanto, a respetiva receita cessante ser DF. Além dessa omissão na CGE, a AT continua sem quantificar a DF relativa ao “regime de tributação especial pelo grupo de sociedades” (RETGS) e à “dedução de prejuízos fiscais”, não obstante o juízo crítico recorrente formulado pelo Tribunal sobre essa omissão em anteriores Pareceres.

Em contraditório, a AT volta a alegar que essas três realidades não cabem no conceito de BF, não gerando, conseqüentemente, DF. A propósito, importa recordar a posição do Tribunal sobre a matéria e a respetiva fundamentação.

¹ Segundo a AT, tal deve-se ao aumento de 66% do número de agregados beneficiários. O regime jurídico dos *Residentes não habituais* foi criado pelo Decreto-Lei 249/2009, de 23/09.

² Segundo a AT, tal deve-se ao aumento de 49% do número de agregados beneficiários (*vide* art. 78.º-F do CIRS).

³ Nos termos do art. 78-I do CIRS.

⁴ Nos termos do art. 2.º da Lei 82-E/2014, de 31/12, que procedeu à alteração da alínea c) do art. 78.º do CIRS - *Deduções à coleta* - permitindo a dedução relativa “às despesas de saúde e com seguros de saúde”, e da alínea b) do art. 16.º daquela lei, que revogou o art. 74.º do EBF- *Seguros de saúde*.

⁵ A AT refere que para tal diminuição concorre a redução da taxa nominal verificada em 2014 e 2015. Este BF encontra-se previsto no art. 16.º, n.º 1, do EBF.

⁶ A AT considera que o decréscimo está relacionado com a melhoria da qualidade de informação prestada por este tipo de contribuintes nas suas declarações de rendimentos.

⁷ Explicado pela AT com a dedução do saldo remanescente decorrente de insuficiência de coleta em 2013 (ano em que se concentrou o efeito do benefício) e nos anos subsequentes. Este BF encontra-se previsto na Lei 49/2013, de 16/07.

Quanto ao RETGS, trata-se de um regime especial que visa finalidades extrafiscais dirigidas à formação de grupos de sociedades e de um regime opcional de tributação não diretamente aplicável a todos os grupos de sociedades que reúnam as condições legais para o efeito. Da aplicação desse regime decorrem vantagens fiscais, designadamente a dispensa de retenção na fonte no pagamento de rendimentos a sociedades do grupo e a compensação imediata de lucros e prejuízos fiscais gerados em cada exercício. Aplicando-se o regime de tributação regra esses resultados seriam considerados por sociedade. A tributação nesta sede traduz-se, em relação às sociedades do grupo, “*efetivamente por uma redução dos impostos pagos por estas*”¹, receita cessante a quantificar como DF por integrar o conceito legal de BF definido no art. 2.º do EBF.

Quanto ao reinvestimento dos valores de realização, trata-se de um regime especial que permite um tratamento fiscal privilegiado de mais-valias realizadas pelos contribuintes que optem pela sua aplicação. Foi objeto de regulamentação pela própria AT com vista a assegurar a realização da finalidade extrafiscal que fundamenta a sua criação – o incentivo ao investimento. Regra geral, as mais-valias realizadas são consideradas como rendimentos que concorrem para a formação do lucro tributável, mas com o objetivo de fomentar o investimento por parte dos contribuintes o legislador previu situações em que as mais-valias são parcialmente tributadas ou são isentas. É, também, BF por ser opção do contribuinte investir novamente nas condições previstas pela norma fiscal obtendo a vantagem daí decorrente ou, não o fazendo, submeter-se à aplicação do regime de tributação regra.

Estes regimes fiscais privilegiados são opcionais, visam finalidades extrafiscais e da sua aplicação resultam vantagens fiscais para os beneficiários que não seriam obtidas com a aplicação do regime de tributação-regra. Por isso, integram o conceito de BF e a perda de receita decorrente da sua aplicação deve ser relevada como DF.

Quanto ao reporte de prejuízos fiscais, os BF anualmente declarados por contribuintes que reportam prejuízos fiscais devem ser considerados para efeitos de quantificação da DF no ano em que o contribuinte apura lucro tributável, na medida em que esses benefícios aumentam o valor dos prejuízos fiscais dedutíveis com a subsequente diminuição do imposto liquidado.

A DF em IRC por “*isenções definitivas*” (€ 35 M) diminui 23,3%. Porém, continua a subsistir a indevida quantificação de isenções de rendimentos não sujeitos a IRC² (€ 22 M e 64,3% dessa DF)³. Esta falta de fiabilidade da DF por isenções em IRC ilustra a insuficiência dos procedimentos de controlo da sua quantificação e faz reiterar que, sendo essa DF quantificada com base nos montantes declarados pelos contribuintes importa, face à sua relevância, intensificar os controlos inspetivos e/ou implementar outros mecanismos (*v.g. cruzamentos de dados*) para confirmar a veracidade dos elementos declarativos, definindo, assim, procedimentos de controlo para deteção e correção tempestiva de erros⁴.

Além das omissões reportadas, relativas à falta de quantificação e de relevação na CGE, o método de cálculo utilizado na quantificação da DF em IRC continua a excluir os BF anualmente declarados por contribuintes com prejuízos fiscais⁵, deficiência que concorre para a subavaliação da DF.

¹ Vide Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 30-04-2014 (Processo 05376/12).

² Rendimentos provenientes de quotas e de subsídios não sujeitos a IRC foram declarados como rendimentos isentos com o código 049 “Outras Isenções Definitivas” no campo 304 do anexo D da modelo 22 em IRC.

³ Vide § 75 do Relatório de Auditoria n.º 24/2015-2.ª Secção.

⁴ Vide “Manual de Boas Práticas na Medição de Gastos Tributários”, Centro Interamericano das Administrações Tributárias – CIAT (2011), Capítulo 1, Ponto 8.

⁵ Vide 8.1.2.1. do PCGE de 2015.



c) EBF

Com a LOE para 2016, o regime fiscal dos empréstimos externos (isenção em IRS e IRC), as operações de reporte com instituições financeiras não residentes (isenção em IRC) e o regime especial de tributação de valores mobiliários representativos de dívida emitida por entidades não residentes (isenção em IRS e IRC) passaram a integrar o EBF¹. Estes BF, criados pela LOE para 2011 como “medidas excecionais de apoio ao financiamento da economia” e, desde então, regulados pelas sucessivas leis orçamentais, adquirem, assim, relativa estabilidade². Para ainda não os identificar nem discriminar por imposto, a AT alega, em contraditório, que “estes BF serão apenas objeto de quantificação para os períodos de 2017 e seguintes, e, por conseguinte, os respetivos campos apenas serão introduzidos nas novas declarações a entregar em 2018, em ordem a assegurar a respetiva quantificação da despesa fiscal aos mesmos associada”.

Acresce que no manual de quantificação da DF, a inventariação dos desagregamentos fiscais não inclui os BF agora aditados ao EBF, com prejuízo para a fiabilidade e transparência da informação sobre a DF em IR, o qual é agravado por esse manual também não incluir os modelos de cálculo desta DF, por BF. Em contraditório, a AT alega que essa exclusão “é explicada pelo facto de a sua versão inicial contemplar desagregamentos fiscais criados até 31/12/2015, encontrando-se em conclusão a sua atualização”.

8.1.2.2.2. Imposto do Selo (IS)

A DF em IS relevada na CGE aumenta € 300 M (79,1%) devido à quantificação de mais € 304 M (98,1%) na DF por “Aquisição gratuita de bens, incluindo usucapião” que passa a representar 90,3% (€ 613 M) da DF do imposto relevada na CGE (€ 679 M)³. O aumento é explicado pela AT “com a melhoria das fontes de informação e das metodologias de análise” vindo ao encontro das observações do Tribunal em anteriores Pareceres relativas à subavaliação da DF em IS.

Porém, a DF em IS continua subavaliada visto que os sujeitos passivos declaram outras operações e atos isentos (€ 67.051 M⁴) cuja DF não foi quantificada nem relevada na CGE. A omissão desta DF é responsabilidade da AT, por não exigir a discriminação das isenções declaradas pelas correspondentes verbas da TGIS⁵ impossibilitando determinar a taxa aplicável e o cálculo do imposto que seria devido sem a norma de isenção⁶. Ora, tal omissão é materialmente relevante visto que, pela aplicação das taxas mínimas da TGIS às operações e aos atos isentos declarados resulta uma DF potencial de € 89 M. Face ao quadro legal e à importância da quantificação da DF em IS, o Tribunal volta a reiterar a necessidade de a AT “promover a correta aplicação da legislação e das decisões administrativas relacionadas com as suas atribuições e propor as medidas de carácter normativo, técnico e organizacional que se revelem adequadas”⁷, bem como de fundamentar adequadamente as suas opções técnicas.

¹ Vide art. 32.º-B, 32.º-C e 40.º-A do EBF aditados pela LOE para 2016 (Lei 7-A/2016, de 30/03).

² O preâmbulo do diploma que aprovou o EBF estabelece que os BF com maior grau de estabilidade constam dos códigos tributários, os BF com carácter menos estrutural, mas relativa estabilidade, são incluídos no EBF e os BF com finalidades marcadamente conjunturais ou requerendo regulação relativamente frequente constam das leis do orçamento do Estado.

³ A DF com o código CT.1 - Isenção tributária não está relevada no Quadro A15 – Tipo de despesa fiscal em IS da CGE 2016 – Volume I – Tomo I – V. Anexos (página 274).

⁴ Fonte: Declaração anual de informação contabilística e fiscal (Anexo Q) apresentada à AT pelos sujeitos passivos.

⁵ Verbas a que correspondem diferentes taxas de tributação.

⁶ A LOE para 2014 alterou o art. 52.º do CIS para: “os sujeitos passivos (...) são obrigados a apresentar anualmente declaração discriminativa do imposto do selo liquidado e do valor das operações e dos atos realizados isentos deste imposto, segundo a verba aplicável da tabela, preferencialmente por via eletrónica.”

⁷ Nos termos da alínea d) do n.º 2 do art. 14.º do Decreto-Lei 117/2011, de 15/12, e da alínea e) do n.º 2 do art. 2.º do Decreto-Lei 118/2011, de 15/12.

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

Apesar de não incluir todos os BF, como sucede com os BF aditados ao EBF em 2016¹, importa referir que a inventariação de desagregamentos fiscais em IS desenvolvida no manual de quantificação da DF é mais ampla do que a realizada e quantificada no âmbito da CGE², dado que esta última apenas integra os BF cuja competência da liquidação é dos serviços da AT³.

Também não é quantificada qualquer receita cessante em IS por desagregamentos fiscais estruturais.

Assim, não obstante os progressos obtidos, subsistem insuficiências no sistema de informação e controlo da DF em IS que continuam a constituir-se como verdadeiras limitações à sua rigorosa quantificação e suscitam a pertinência da tomada das ações corretivas necessárias por parte da AT para que essa DF passe a ser devidamente quantificada e relevada no Orçamento de Estado e na Conta Geral do Estado.

8.1.2.2.3. Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)

A DF em IVA (€ 118 M) aumentou € 24 M (25,5%) refletindo o mesmo aumento em isenções às “forças armadas e de segurança”. A DF provém, sobretudo, deste BF (€ 58 M) e das isenções às “instituições particulares de solidariedade social” (€ 25 M) que operam por restituição de imposto, correspondendo, respetivamente, a 48,9% e 21,4% da DF deste imposto relevada na CGE.

Porém, a DF em IVA continua subavaliada na medida em que não é quantificada a DF relativa a todas as operações isentas (v.g. nas operações internas, importações, exportações e transportes internacionais). Em contraditório, a AT reconhece que o “*atual estado dos sistemas de informação da AT não permite a quantificação dos BF utilizados pelos contribuintes para as isenções previstas no artigo 9.º do Código do IVA*”. Acresce que a receita cessante por desagregamentos fiscais estruturais quantificada pela AT (€ 5.795 M, mais € 2.129 M e 58,1% do que em 2015) resulta exclusivamente do diferencial de taxas relativo a operações sujeitas a taxa reduzida ou intermédia e inclui (indevidamente) DF relativa a reduções de taxa que visam prosseguir finalidades extrafiscais (v.g. sal, transporte de passageiros, alojamento hoteleiro, vinhos, máquinas agrícolas e espetáculos culturais)⁴.

Importa sublinhar que a inventariação de desagregamentos fiscais em IVA constante do manual de quantificação da DF considera, como BF, as isenções incompletas com um objetivo de natureza extrafiscal e que impliquem valor acrescentado para o sujeito ativo da relação⁵, o regime especial de isenção⁶ e, ainda, as taxas reduzida e intermédia⁷, face à sua natureza opcional.

¹ Nos termos do art. 171.º da LOE para 2016, foi aditado ao EBF o art. 32.º-D - *Operações de reporte* - BF cuja regulação consta, até 2016, das respetivas leis orçamentais (desde 2011 até 2015).

² Nomeadamente “*outras isenções*” nos termos do art. 7.º do Código do Imposto do Selo (CIS).

³ Referente às verbas 1.1, 1.2, 2 e 28 da TGIS. Não estão incluídos os BF que têm como fonte de informação o anexo Q da IES/Declaração Anual, cuja estrutura assenta nas normas de incidência e não de isenção, correspondentes às verbas 4 a 27 e 29 da TGIS.

⁴ Designadamente as operações isentas previstas nos n.ºs 15 e 30 do art. 9.º, nos art. 13.º e 14.º e operações com finalidades extrafiscais sujeitas a taxa reduzida ou intermédia (v.g. verbas 1.9, 2.14, 2.17 da Lista I e verbas 1.10, 2.5 e 2.6 da Lista II do CIVA).

⁵ Art. 135.º a 137.º do capítulo 3 da Diretiva 2006/112/CE a que corresponde o art. 9.º do CIVA.

⁶ Art. 282.º a 292.º do capítulo 1 da Diretiva 2006/112/CE a que corresponde o art. 53.º do CIVA.

⁷ Nos termos do art. 98.º da Diretiva 2006/112/CE.



Porém, quanto a estas últimas, ainda não houve avaliação da natureza fiscal ou extrafiscal dos bens e serviços incluídos na Lista I e II do CIVA¹. Nesse manual é ainda descrita a metodologia do cálculo da DF relativa às taxas reduzida e intermédia, nomeadamente quanto à necessidade de expurgar às respetivas bases tributáveis a parte relativa aos consumos intermédios dedutíveis em fases anteriores à venda ao consumidor final². A aplicação do manual vai, portanto, implicar um crescimento significativo da DF em IVA³.

8.1.2.2.4. Imposto sobre Veículos (ISV)

A inventariação de desagravamentos fiscais em ISV efetuada no âmbito do manual de quantificação da DF também considera como DF a receita cessante por diferencial de taxa para as operações sujeitas às taxas reduzida e intermédia⁴, considerando a sua natureza opcional e por prosseguirem objetivos extrafiscais, essencialmente de natureza económica. A requalificação destas disposições fiscais pela AT, tal como reportado para a DF em IVA, vai implicar um crescimento significativo da DF em ISV⁵.

8.1.2.3. Concentração da despesa fiscal em IRC

Quadro B. 75 – Principais benefícios da despesa fiscal em IRC

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	DF	% DF no Total	DF dos DMB	% DF dos DMB
Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI)	159	19,3	62	39,2
Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE)	145	17,6	54	36,9
Fundos de pensões e equiparáveis e outros fundos isentos definitivamente	131	15,9	116	88,6
Pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social)	115	14,0	44	38,4
Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento (CFEI)	47	5,7	10	20,7
Dedução por lucros retidos e reinvestidos pelas PME (DLRR)	44	5,4	2	5,1
Majoração à criação de emprego	41	5,0	5	12,8
Subtotal da DF em IRC	681	82,8	293	43,0
Total da DF em IRC	823	100,0		

DMB – Dez Maiores Beneficiários

Fonte: AT.

Como o quadro ilustra, a DF em IRC continua concentrada num reduzido número de benefícios e beneficiários. Os sete BF identificados originaram € 681 M de DF (83% da DF do imposto relevada na CGE), dos quais € 293 M (43%) respeitam aos dez maiores beneficiários (com maior DF por BF).

¹ Listas anexas ao CIVA com os bens e serviços sujeitos à taxa reduzida (6%) e à taxa intermédia (13%), respetivamente.

² Vide Anexo I - Modelo de cálculo dos coeficientes de consumo intermédio.

³ O Mapa XXI – Receitas Tributárias Cessantes dos Serviços Integrados da Lei 42/2016, de 28/12 (OE 2017), prevê € 5.079 M de DF em IVA, montante 43 vezes superior à DF em IVA reportada na CGE de 2016 (€ 118 M).

⁴ Nos termos dos art. 8.º e 9.º do ISV, respetivamente.

⁵ O Mapa XXI – Receitas Tributárias Cessantes dos Serviços Integrados, da Lei 42/2016, de 28/12 (OE 2017), prevê € 256 M de DF em ISV, montante 6 vezes superior à DF em ISV reportada na CGE de 2016 (€ 41 M).

Os BF em IRC atribuídos no âmbito do “RFAI”, do “SIFIDE” e de “fundos de pensões e equiparáveis e outros fundos isentos definitivamente” representam 53% (€ 434 M) da DF em IRC. Quanto à DF deste último BF, 89% (€ 116 M) respeita aos seus dez maiores beneficiários.

A DF respeitante ao BF à “criação de emprego”¹ é a sétima maior DF em IRC (€ 41 M) relevada na CGE. Uma auditoria recente da IGF² detetou fragilidades e insuficiências no controlo interno implementado pela AT para este BF (tendo sido detetadas situações irregulares por utilização indevida deste BF pelos sujeitos passivos) e concluiu, designadamente, que o referido BF não constitui uma medida eficaz para a criação de emprego e não é determinante para a decisão de contratar novos postos de trabalho.

A concentração da DF em IRC continua a suscitar a necessidade de reavaliação dos respetivos BF para confirmação, formal e transparente, de que realizam os interesses públicos extrafiscais que determinaram a sua atribuição³, nomeadamente o BF à “criação de emprego”⁴, vigente em 2016 e mantido em 2017, uma vez que a respetiva LOE prorrogou por mais um ano a norma que o consagra⁵.

Com efeito, a concessão de BF só é justificável desde que vise relevantes motivos económicos ou de justiça social, claramente definidos e quantificados.

Cabe, ainda, sublinhar que a manutenção de BF em IRC que operam por dedução à matéria coletável conduz a vantagens fiscais tanto maiores quanto maior é o rendimento do sujeito passivo⁶ pondo em causa a equidade desses benefícios⁷.

A recomendação do Tribunal para o Governo rever o regime legal dos BF que operam por dedução à matéria coletável de IRC continua sem ser acolhida⁸.

O objetivo orçamental da redução do défice público, a elevada concentração da DF em IRC, o tempo já decorrido desde a última reavaliação dos BF (em 2005) e os demais aspetos enunciados conduzem o Tribunal a reiterar a necessidade de se dispor de uma nova reavaliação⁹.

¹ BF de natureza social (art. 19.º do EBF) atribuível a entidades empregadoras sujeitas a IRC e sujeitos passivos de IRS com contabilidade organizada, por majoração dos encargos correspondentes à criação líquida de postos de trabalho.

² Relatório n.º 2016/952.

³ Reavaliação “cuja análise deverá ser feita em termos de avaliar a eficácia económico-financeira dos benefícios fiscais, em si mesmos, e no confronto com outras medidas alternativas de intervenção pública, designadamente, mediante o confronto com a eficácia das despesas diretas (subsídios, subvenções e outras participações).” – Vide Nuno Sá Gomes, “Teoria Geral dos Benefícios Fiscais”, Título I, Ponto 1-IV.

⁴ Posição também expressa no relatório do Grupo de Trabalho para a avaliação dos BF (Despacho do Ministro das Finanças, de 1 de maio de 2005), páginas 201 a 203.

⁵ Nos termos da norma transitória prevista no n.º 1 do art. 226.º da Lei do OE para 2017. Saliente-se o n.º 2 dessa norma, no qual se determina que para efeitos da respetiva cessação, alteração ou prorrogação, o Governo apresente à Assembleia da República até ao final da legislatura um relatório com uma avaliação qualitativa e quantitativa dos BF aos quais foi prorrogado o prazo das normas que os consagram, de entre os quais se inclui o BF à criação de emprego.

⁶ Posição também expressa no relatório do Grupo de Trabalho para a avaliação dos BF (Despacho 130/97-XIII, do Ministro das Finanças).

⁷ A principal crítica conceptual às deduções à matéria coletável é a falta de equidade fiscal que originam (*upside-down effect*) beneficiando, quase exclusivamente, os contribuintes com maiores rendimentos – Vide Stanley S. Surrey and Paul R. McDaniel, “Tax Expenditures”, Harvard University Press, 1985.

⁸ A mais recente é a Recomendação 4 do Relatório de Auditoria n.º 19/2014-2.ª Secção.

⁹ Vide pontos 4.4.1, 6 e Recomendação 7 do Relatório de Auditoria n.º 19/2014-2.ª Secção.



8.1.2.4. Inadequada relevação da despesa fiscal

A DF é estimada no Relatório do OE (ROE) e no OE (mapa XXI)¹ sendo relevada na CGE (mapa 42). Porém, continua por relevar de forma completa e apropriada, desde logo, por não serem identificados todos os BF e nem todos serem acompanhados da sua justificação económica e social, como a LEO determina². Subsiste ainda a inconsistência entre a DF inscrita no Relatório do OE (€ 9.782 M) e no mapa XXI do OE (€ 1.903 M) por diferença de critérios utilizados para calcular essas estimativas, o que também conduz a resultados divergentes na sua comparação com a DF relevada na CGE (€ 2.538 M).

A AT pretende eliminar esta discrepância metodológica, com a aplicação do manual de quantificação da DF (a partir de 2017), por via de uma “estreita conexão entre estes dois documentos” e definindo a sua elaboração segundo a ótica financeira³.

As deficiências e limitações na quantificação da DF afetam, também, a consistência da informação sobre a sua evolução (aumento de 7,5% e € 681M previsto no ROE para 2016⁴): Foi estimada uma redução de 11,9% no mapa XXI do OE para 2016 (face à DF relevada na CGE de 2015, € 2.162 M) e veio a verificar-se um aumento de 17,4% na DF relevada na CGE de 2016.

A inconsistência da informação sobre a DF, sobretudo entre relatórios e respetivos mapas do OE, em incumprimento da LEO⁵, dificulta a comparação entre a DF orçamentada e a efetivamente realizada, que o PCGE deve comportar⁶. É, também, necessário que a DF⁷ apenas contenha a previsão e a estimativa das receitas cessantes em virtude de BF (desagравamentos fiscais excecionais) sem lhes adicionar perdas de receita provenientes de desagравamentos fiscais estruturais⁸.

O CBF, criado com o objetivo de identificar os BF e caracterizar e discriminar a respetiva DF⁹, ainda não foi revisto (apesar de se prever a sua atualização anual) de forma a considerar a sistematização dos BF constante do EBF, incluindo todas as tipologias, modalidades e funções da DF. Essa falta de atualização torna-o um instrumento inadequado para classificar de forma transparente e uniforme a DF, impedindo a sua quantificação rigorosa e o seu controlo eficaz, face ao atual sistema fiscal.

As limitações do CBF são ilustradas pela evolução da DF imputada à rubrica residual “Outros” (€ 324 M) da função “Assuntos económicos” relevada na CGE que representa 28,4% dessa função e cresceu 21,5 % (€ 57 M) em 2016 e 51,6% (€ 91 M) em 2015.

¹ A LEO determina a inclusão na LOE de um mapa orçamental sobre “Receitas tributárias cessantes dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e da segurança social” – art. 32.º

² Nos termos da alínea t) do n.º 1 do art. 37.º da LEO.

³ Resposta da AT, de 16/5/2017, sobre o PCGE 2016 e Manual de Quantificação da Despesa Fiscal, página 14.

⁴ Os Relatórios do OE de 2012 a 2016 não observam o disposto na LEO por não conterem a apresentação e a justificação da DF inscrita nos mapas da LOE, nem atenderem a que “as variáveis utilizadas nas previsões macroeconómicas e orçamentais constantes do relatório devem ter presente os resultados dos anteriores desempenhos em matéria de previsões e os cenários de risco pertinentes” - vide alínea g) do art. 36.º da LEO.

⁵ Nos termos da LEO, o Relatório do OE contém a apresentação e justificação da política orçamental proposta (n.º 1 do art. 36.º) que é expressa nos mapas orçamentais que integram a respetiva LOE.

⁶ Nos termos do art. 41.º da Lei 98/97, de 26 de agosto.

⁷ Vide “Portugal Fiscal Transparency Evaluations”, Fundo Monetário Internacional – Relatório do País n.º 14/306.

⁸ Vide 8.1.5. do Parecer sobre a CGE de 2012.

⁹ Vide Deliberação 1447/2007 do Conselho Superior de Estatística, de 27/07.

Também subsistem montantes elevados de DF por discriminar (67,6% em ISV e 38,7% em IRS), o que prejudica a apreciação da eficiência e eficácia dos BF na prossecução dos objetivos extrafiscais que determinaram a sua atribuição¹.

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

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

A AT, sendo entidade administradora das receitas fiscais, continua a não registar a receita cessante por BF no SGR (exceto a DF em IVA que opera por restituição de imposto), nem dispõe de sistema de informação contabilístico que assegure tal registo, prejudicando a relevação integral, fiável e tempestiva daquela receita cessante no OE e na CGE. O MF reportou que a adequada articulação entre a DGO e a AT, para assegurar a integral relevação e apropriada discriminação da DF no OE, no SGR e na CGE, continuava a ser “matéria em análise”, sem referir os termos nem o cronograma desse estudo².

8.1.2.5. Ineficácia do controlo da receita cessante por benefícios fiscais

O Tribunal atualizou o exame aos sistemas de informação e controlo do processo de quantificação e relevação da DF no OE e na CGE³. As conclusões relevantes para a CGE de 2016 são as seguintes:

- ◆ Do manual de quantificação da DF elaborado pela AT e remetido ao Tribunal (mas que não foi aplicado para quantificar a DF de 2016) consta uma inventariação dos BF ainda incompleta. A metodologia e os procedimentos relativos à quantificação e controlo da correspondente DF também carecem de aperfeiçoamentos.
- ◆ O processo de quantificação da DF continua sem ser suportado por um sistema de informação específico e integrado (interligado com os sistemas de liquidação dos diferentes impostos) subsistindo a insuficiência de dados sobre os BF para assegurar a quantificação integral e fiável da respetiva DF, sobretudo em IRC, IVA e IS, cuja relevação na CGE continua subavaliada.
- ◆ Os procedimentos de controlo continuam a ser ineficazes para assegurar a regularidade, correção financeira e adequada relevação da DF no OE e na CGE. A receita cessante por BF ainda não é contabilizada no Sistema de Gestão de Receitas nem foi implementado qualquer sistema de informação contabilística para registar essa receita cessante na CGE.
- ◆ O Classificador dos BF permanece por atualizar.

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

² Resposta do MF, de 12/10/2016, sobre o acolhimento da Recomendação 6 do Relatório de Auditoria n.º 19/2014-2.ª Secção.

³ Para verificar a correção das deficiências objeto de recomendações no Relatório de Auditoria n.º 24/2015-2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.



- ◆ As insuficiências e deficiências detetadas nos sistemas de informação e controlo da receita cessante por BF e os erros materiais detetados na respetiva quantificação continuam a constituir verdadeiras limitações para a quantificação com rigor da DF relevada na CGE.

Assim, no essencial, subsistem os motivos que suscitaram as reservas do Tribunal, sendo a aplicação do referido manual para a DF de 2017 suscetível de oportuno exame.

8.1.2.6. Deficiente controlo dos benefícios fiscais contratuais ao investimento

O Código Fiscal do Investimento (CFI)¹ estabelece o regime dos BF contratuais ao investimento (BFCI) aplicável à contratualização dos BF com empresas que promovam projetos de investimento com impacto na competitividade da economia portuguesa e na criação de emprego. Com a contratualização de BFCI é concedido um crédito de imposto, calculado pela aplicação de uma percentagem máxima de 25% sobre as aplicações relevantes efetivamente realizadas no projeto, permitindo, cumulativamente, a dedução à coleta em IRC, a isenção ou redução de IMI e de IMT e, ainda, a isenção de IS.

Cabe ao Conselho de Coordenação dos Incentivos Fiscais ao Investimento² (doravante designado por Conselho) “*unificar e simplificar todo o procedimento associado à concessão, acompanhamento, renegociação e resolução dos contratos envolvidos*”. Cabe à AT a iniciativa do processo de quantificação da receita cessante por utilização dos BFCI a relevar na CGE, assim como o controlo inspetivo, designadamente da arrecadação de receita fiscal e de juros compensatórios devidos pela anulação dos BF concedidos, em consequência da resolução dos contratos.

A receita cessante por utilização dos BFCI relevada na CGE de 2016 (€ 40,7 M) cinge-se à DF por deduções à coleta em IRC resultantes dos elementos declarados que suportaram a liquidação desse imposto (*Modelo 22 e Anexo D*). Quanto às isenções em IS, a AT não recolhe informação suficiente para a respetiva quantificação nem, consequentemente, essa DF é relevada na CGE.

Nos anteriores PCGE, o Tribunal tem reportado a continuidade de deficiências nos sistemas de informação e controlo dos BFCI, sobretudo pela falta de um sistema integrado e centralizado, pelo deficiente exercício das competências do Conselho e das restantes entidades envolvidas, bem como pela insuficiência e desatualização de normas emanadas pelo Conselho, que assegurem a uniformidade, celeridade, eficiência e eficácia dos procedimentos associados à concessão, acompanhamento, renegociação e resolução dos contratos. Assim, foi de novo objeto de exame a informação divulgada pela AT sobre utilização dos BFCI pelos sujeitos passivos, a informação reportada pelos promotores dos projetos de investimento ao Conselho e às entidades gestoras (no âmbito do acompanhamento e fiscalização dos contratos), a ligação entre os sistemas da AT e os sistemas de informação e controlo dos BFCI e, ainda, o envolvimento do Conselho no processo de quantificação da DF.

O Conselho continua a não dispor de um sistema de informação integrado e centralizado sobre todas as candidaturas e contratos de concessão de BFCI, apoiando-se nos sistemas de informação e controlo das entidades gestoras dos processos que representam contratualmente o Estado (AICEP e IAPMEI). Persiste a inexistência de ligações entre aqueles sistemas e os da AT que suportam a quantificação da DF, assim como não se encontram instituídos procedimentos que assegurem a integralidade, integridade, e fiabilidade da informação divulgada pela AT sobre os sujeitos passivos que utilizaram BFCI.

¹ Nos termos do Decreto-Lei 162/2014, de 31/10 (revisão do regime de BF contratuais ao investimento produtivo).

² O Conselho integra um representante do Ministério da Finanças, que preside, e representantes da AICEP, IAPMEI e AT, nomeados por despacho dos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças e da economia.

Desde a sua criação (2010) até ao final de 2016, o Conselho foi responsável por 203 contratos com € 934 M de BF contratualizados¹ e ainda por 87 candidaturas ao abrigo do atual regime dos BFCI². No final de 2016, encontravam-se “em vigor”³ 99 contratos a que correspondiam 50% dos BF concedidos (€ 465 M). Desde 2010, o Conselho decidiu extinguir a relação contratual para 104 contratos (€ 469 M de BF), dos quais 34 (€ 120 M) como contratos “resolvidos”⁴. A não celebração de contratos (nenhum em 2015 e um em 2016) motivou o exame do cumprimento dos procedimentos e dos prazos legais⁵ para apreciar os respetivos processos de candidatura. O número de candidaturas a BFCI apresentadas desde 01/07/2014 até 31/12/2016 e o tempo médio da sua apreciação constam do quadro seguinte.

Quadro B. 76 – Apreciação dos processos de candidatura a BFCI

Candidaturas				Tempo médio para apreciação dos processos (em dias úteis)							
Situação (31/12/2016)	MP (S/N)	Entidade Gestora	N.º	Esclarecimentos aos promotores		Consulta a Entidades Sectoriais Competentes		Submissão do processo ao Conselho (*)	Resposta da Entidade Gestora a pedidos de esclarecimentos do Conselho	Pronúncia do Conselho (**)	Total
				Envio	Resposta	Envio	Resposta				
				-	≤ 10 dias	-	≤ 10 dias				
Em Análise	S	AICEP	26	44	10	-	-	101	-	3	178
		IAPMEI	1	-	-	-	-	93	-	5	97
	N	AICEP	12	-	-	-	-	-	-	-	195
		IAPMEI	31	-	-	-	-	-	-	-	187
Não Elegível	S	AICEP	1	-	-	-	-	98	-	1	98
		IAPMEI	2	-	-	-	-	147	-	2	148
Aprovada	S	IAPMEI	4	-	-	-	-	149	-	2	150
Em Contrato	S	AICEP	5	29	30	-	-	140	-	12	152
Desistência	N	AICEP	5	-	-	-	-	-	-	-	136
Total / Tempo Médio Total			87	15	5	-	-	51	-	2	176

(*) Desde a data da apresentação da candidatura, descontado o tempo de resposta dos promotores a pedidos de esclarecimentos das entidades sectoriais.

(**) Desde a submissão do processo ao Conselho, descontado o tempo de resposta da AICEP/IAPMEI a pedidos de esclarecimentos do Conselho.

MP – Movimento Processual

Fontes: Conselho, AICEP e IAPMEI.

Até 31/12/2016 foram formalizadas 87 candidaturas, das quais 70 (80%) encontravam-se “em análise”, 43 sem qualquer movimento processual e 26 a aguardar a decisão final do Conselho (em média, há 175 dias úteis⁶). O Conselho pronunciou-se sobre 12 candidaturas (14%), tendo decidido pela não elegibilidade de 3 e aprovado as restantes 9. Registou-se, ainda, a desistência, por parte dos promotores, de 5 candidaturas (6%) sem qualquer informação processual (em média, essas desistências ocorreram 136 dias úteis após a apresentação das respetivas candidaturas).

¹ Contratos “em vigor” no final de 2016, acrescidos dos contratos “findos” e “resolvidos” desde 2010 (data da criação do Conselho).

² Regime dos BFCI produtivo – Capítulo II do CFI, aprovado pelo Decreto-Lei 162/2014, de 31/10.

³ Situação “em vigor” aplica-se a um contrato ativo, dentro do período e nas condições contratadas.

⁴ A situação “resolvido” aplica-se a um contrato que já não está ativo porque não foram cumpridas atempadamente as obrigações fiscais e contributivas ou não foram cumpridos os objetivos e condições estabelecidos no contrato ou, ainda, por terem sido prestadas informações falsas (nos termos do art. 10.º do CFI).

⁵ Nos termos do art. 5.º do CFI.

⁶ Apesar de não terem sido pedidos esclarecimentos aos promotores nem terem sido consultadas entidades sectoriais, só foram submetidas pelas entidades gestoras a decisão final do Conselho, em média, 101 dias úteis após a data de candidatura.



Lisboa,
Q.
R.
A

O prazo fixado no CFI para a submissão dos processos a decisão final do Conselho é de “40 dias úteis contados a partir da data de apresentação da candidatura”¹, suspendendo-se sempre que se aguarde por esclarecimentos (que não deverão exceder os 10 dias úteis sob pena de se considerar haver desistência do procedimento) e ou resposta a consultas sectoriais (também de 10 dias úteis). O Conselho tem um prazo de 60 dias úteis para se pronunciar, que será suspenso caso solicite esclarecimentos adicionais às entidades gestoras.

Segundo as entidades gestoras dos processos, o procedimento instituído de formalizar a candidatura a BF junto dos promotores dos projetos de investimento em conjunto com a apresentação da candidatura a incentivos financeiros² explica o não cumprimento dos referidos prazos. Porém, tal procedimento é injustificado visto que aquelas entidades também afirmam que a “análise da candidatura a BF só é iniciada após a decisão da candidatura a incentivos financeiros”, por forma a “determinar o montante máximo de benefício fiscal a conceder”³. Assim, os requisitos e os prazos fixados pelo CFI visam garantir a celeridade da apreciação das candidaturas a BF, bem com o propósito subjacente ao regime dos BFCI produtivo.

Quanto aos resultados dos procedimentos associados à concessão, acompanhamento, renegociação e resolução dos contratos em 2016, evidenciam-se as seguintes movimentações:

Quadro B. 77 – Concessão, avaliação e extinção de BFIC em 2016

(em milhões de euros)

	Celebrados	Avaliados				Findos	Resolvidos	
		Conselho	AICEP	IAPMEI	Total			
N.º de Contratos	1	10	30	0	40	10	7	
Montante de BF	Limite	5,4	32,7	77,8	-	110,5	79,3	22,2
	Utilizado	-	20,6	49,7	-	70,4	67,0	0,0

Fonte: Conselho, AICEP e IAPMEI.

No período em apreço foi celebrado o primeiro contrato ao abrigo do regime de BFCI produtivo, regulado pelo atual CFI, que concedeu BF no montante de € 5,4 M⁴. Também, foram concluídas 40 ações de acompanhamento e controlo dos contratos de BFCI para avaliação do “Grau do Cumprimento dos Objetivos Contratuais” (GCC), das quais 10 foram realizadas pelo Conselho e as restantes (30) pela AICEP. Destas ações, 6 correspondem à avaliação final dos contratos (quando atingido o respetivo prazo de fim dos BFCI ou a efetiva utilização do total dos BFCI contratualizados) e as restantes à avaliação do GCC (na vigência dos mesmos).

Do exame efetuado resulta que o número reduzido de avaliações, a sua intempestividade e a inexistência dos respetivos relatórios de avaliação⁵, é consequência direta da falta de normas específicas aprovadas pelo Conselho, que regulem os procedimentos para a avaliação dos contratos, nomeadamente quanto à iniciativa da avaliação e ao momento em que ocorre, aos meios de comprovação da informação prestada pelos promotores e ao prazo para a aprovação do respetivo relatório pelo Conselho.

¹ Nos termos do n.º 5 do art.15.º do CFI.

² Quando nas candidaturas aos incentivos financeiros é assinalada a intenção de apresentar uma candidatura aos BF, “é enviada uma comunicação aos promotores, referindo os termos necessários à formalização da mesma e estabelecendo um prazo de 10 dias para o efeito”.

³ Comunicação eletrónica, IAPMEI, de 23/3/2017.

⁴ À data de reporte da informação examinada (24-03-2017) encontravam-se celebrados 5 contratos, 1 assinado em 30-06-2016 e 4 assinados em janeiro de 2017.

⁵ Substituídos por “decisão do Conselho/parecer de audição fiscal” (anexo à ata da reunião do Conselho).

O Conselho deliberou, ainda em 2016, a extinção da relação contratual relativa a 17 contratos, dos quais 7 correspondem a contratos “resolvidos”¹. A resolução dos contratos implica a perda total dos BF concedidos desde a data da aprovação dos mesmos e a obrigação de pagar as importâncias correspondentes às receitas fiscais não obtidas, acrescidas de juros compensatórios², mediante a liquidação/correção e pagamento dos respectivos impostos³. Ora, nem o Conselho nem a AT prestaram informação discriminada sobre aquelas liquidações e cobranças, não foram executadas ações de controlo inspetivo da AT específicas aos BFCI e não se encontram instituídos procedimentos para garantir a efetiva produção dos efeitos da resolução dos contratos.

Do exame realizado resultam as conclusões específicas seguintes:

- ◆ Inexistência de um sistema de informação integrado e centralizado sobre todos os contratos de concessão de BF ao investimento, que permita resolver a falta de integralidade, integridade e fiabilidade dos sistemas de informação e controlo dos BFCI em uso nas entidades gestoras (AICEP e IAPMEI)
- ◆ Inexistência de ligações entre os sistemas de informação e controlo dos contratos de concessão de BF ao investimento em uso nas entidades gestoras (AICEP/IAPMEI) e os sistemas utilizados pela AT que suportam a quantificação da DF relevada na CGE, bem como a ausência de intervenção do Conselho, da AICEP ou do IAPMEI nesse âmbito.
- ◆ Inexistência de procedimentos de controlo que permitam identificar incoerências entre a informação divulgada pela AT sobre os sujeitos passivos que utilizaram BF e a que respeita aos contratos sujeitos a acompanhamento e fiscalização do Conselho.
- ◆ Deficiente exercício das competências do Conselho e das restantes entidades envolvidas (fixadas no CFI e nos regimes legais aplicáveis), bem como do cumprimento das respetivas disposições em matéria de apreciação dos processos de candidatura, formalização, controlo e fiscalização de contratos fiscais associados a projetos de investimento.
- ◆ Insuficiência e desatualização de normas emanadas pelo Conselho que permitam garantir a uniformidade, celeridade, eficiência e eficácia dos procedimentos a desenvolver por todas as entidades envolvidas no processo de concessão, avaliação e extinção de BFCI.
- ◆ Falta de informação sobre a anulação dos BFCI em contratos resolvidos, bem como do registo da respetiva receita fiscal não arrecadada e dos juros compensatórios decorrente de BFCI efetivamente utilizados.

¹ Nos termos do art. 10.º do CFI.

² Nos termos do n.º 1 do art. 21.º do CFI.

³ Pagamento voluntário, nos termos do n.º 2 do art. 21.º do CFI.



8.2. Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis

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

Quadro B. 78 – Apoios financeiros não reembolsáveis (2014-2016)

(em milhões de euros)

Sectoros destinatários	2014	2015	2016	Δ 2015/2016	
				Valor	%
Empresas públicas (excluindo as EPR)	227	69	48	-22	-31,3
Empresas privadas	1 068	999	972	-27	-2,7
Bancos e sociedades financeiras (*)	80	63	56	-7	-10,6
Companhias de seguros	44	37	35	-1	-3,9
Instituições sem fins lucrativos	704	665	607	-57	-8,6
Famílias (**) (excluindo transferências da CGA)	955	791	965	174	22,0
Total dos apoios	3 078	2 624	2 684	60	2,3
<i>Total da despesa da Administração Central</i>	<i>71 372</i>	<i>65 754</i>	<i>64 272</i>		
<i>Total dos Apoios/Total da Despesa (%)</i>	<i>4,3</i>	<i>4,0</i>	<i>4,2</i>		

(*) Sobre tudo bonificações de juros à habitação própria. Por não considerar a despesa em ativos financeiros, não inclui: apoios ao sector financeiro [em 2014, € 3.900 M, do empréstimo ao Fundo de Resolução (a que acrescem € 1.000 M de outros recursos do Fundo) para a resolução do BES; em 2015, € 2.255 M para a resolução do Banif]. Por constituir também despesa em ativos financeiros, não inclui as verbas classificadas incorretamente pelo Fundo de Contragarantia Mútuo como transferências para bancos e sociedades financeiras (€ 76 M).

(**) Inclui empresários em nome individual.

Nota – No quadro:

- Em “empresas públicas” são consideradas apenas as não-EPR – cfr. ponto 6 sobre os fluxos com o sector público empresarial, incluindo as EPR. Em 2014, por não consubstanciar apoio financeiro, não inclui a entrega da contribuição sobre o sector bancário cobrada pelo Estado (€ 287 M) ao Fundo de Resolução, que passou a integrar o subsector dos SFA em 2015. Por não considerar ativos financeiros, não inclui aumentos de capital e empréstimos a empresas públicas - cfr. ponto 6 do PCGE do ano respetivo.
- Em “famílias”, por não consubstanciar apoios financeiros, não inclui as transferências da CGA (pensões e outros abonos) nos montantes de € 9.214 M (em 2013), € 9.343 M (2014), € 9.522 M (2015) e € 9.524 M (2016).

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

Em 2016, esses apoios totalizaram € 2.684 M, um aumento de € 60 M (2,3%). Destaca-se o verificado no IFAP, maioritariamente ao sector “famílias”, de € 198 M (40,9%), resultante sobretudo da alteração de critérios de contabilização no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural 2020: em 2016, em rubricas orçamentais, contrariamente ao verificado em 2015, em que a contabilização foi efetuada, na sua maioria, em rubricas extraorçamentais. Corrigiu-se, assim, uma irregularidade que o Tribunal salientou no PCGE 2015 e que conduzia a distorções significativas na despesa orçamental.

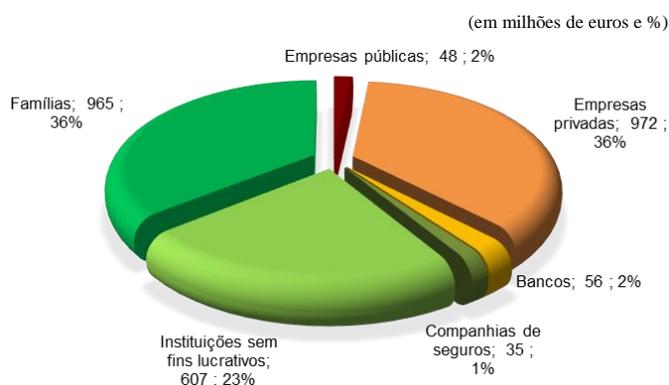
Em sentido contrário, diminuíram os apoios do IEFPP, em € 113 M (-20,2%), em medidas de apoio à formação profissional, “*devido nomeadamente a constrangimentos na arrecadação de receita proveniente de fundos europeus*”¹.

Esses apoios representaram 4,2% da despesa consolidada da administração central² e tiveram a seguinte distribuição por sector beneficiário:

¹ Cfr. CGE 2016, volume 1, tomo 1, pág. 227.

² Cfr. ponto 3.4.

Gráfico B. 19 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros em 2016



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

Por classificação económica e sector institucional a distribuição foi a seguinte:

Quadro B. 79 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por classificação económica (2016)

(em milhões de euros)

Sector / Classificação Económica	Subsídios	Transferências correntes	Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas (excluindo as EPR)	29	5	13	48	1,8
Empresas privadas	325	447	200	972	36,2
Bancos	54	2	0	56	2,1
Companhias de seguros	-	31	5	35	1,3
Instituições sem fins lucrativos	147	357	103	607	22,6
Famílias (*) (excluindo transf. da CGA)	53	828	83	965	35,9
Total dos apoios	609	1 671	404	2 684	100,0
(%)	22,7	62,3	15,0	100,0	

(*) Inclui empresários em nome individual.

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

A maior parte foi concedida a título de *transferências correntes* (62,3%), seguindo-se *subsídios* (22,7%) e *transferências de capital* (15,0%).

A atribuição destes apoios concentrou-se em quatro Ministérios, que representaram 73,1%: Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural € 702 M (25,4%); Trabalho, Solidariedade e Segurança Social € 496 M (18,0%); Ciência, Tecnologia e Ensino Superior € 413 M (15,0%); e Educação € 351 M (12,7%). Os serviços integrados executaram € 695 M (25,9%) e os SFA € 1.989 M (74,1%), identificando-se no quadro seguinte as principais entidades pagadoras.



Tribunal de Contas

Luis...
R.
AF
A

Quadro B. 80 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por entidade pagadora

(em milhões euros)

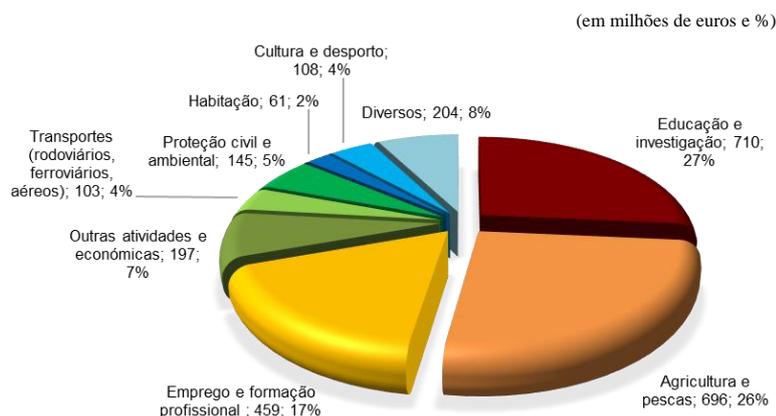
Serviços Integrados		Serviços e Fundos Autónomos		Total
Empresas públicas	35	Empresas públicas	12	48
DGTF – Comunicação social (Lusa)	16	IFAP	8	
DGTF – Transportes rodoviários (STCP e Carris)	7	Instituto de Turismo de Portugal	2	
DGTF – Espetáculos culturais (TNDM II)	4	Fundo de Fomento Cultural	1	
DGTF – Transportes aéreos (SATA e TAP)	2	Outros	1	
Outros	8			
Empresas privadas	305	Empresas privadas	667	972
Min. Educação – Ensino privado, cooperativo e profissional	260	IEFP	248	
DGTF – Transportes rodoviários	23	IFAP	245	
DGTF – Transportes ferroviários	9	IAPMEI	64	
DGTF – Transportes aéreos	3	Fundo Português de Carbono	60	
Outros	10	Instituto do Cinema e do Audiovisual	19	
		Instituto de Turismo	8	
		Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético	5	
		Outros	18	
Bancos e sociedades financeiras	53	Bancos e sociedades financeiras	3	56
DGTF – Bonificação de juros à habitação	48	IEFP	3	
DGTF – Crédito de ajuda (Cooperação económica externa)	4			
DGTF – Outros	1			
Companhias de seguros e fundos de pensões	-	Companhias de seguros e fundos de pensões	35	35
		Fundo de Acidentes de Trabalho	30	
		Outros	5	
Instituições sem fins lucrativos	65	Instituições sem fins lucrativos	543	607
Ministério da Educação (IPSS, Cercis, Estabelecimentos escolares)	24	IEFP	116	
Ministério da Cultura (Instituições s/ fins lucrativos)	11	Autoridade Nacional de Proteção Civil	84	
Ministério da Saúde	7	Fundação para a Ciência e Tecnologia	77	
Ministério da Defesa Nacional	6	Instituto Português do Desporto e Juventude	49	
Outros	17	IFAP	48	
		Instituto Nacional de Emergência Médica	33	
		Instituto de Turismo de Portugal	27	
		Assembleia da República	17	
		Fundo de Fomento Cultural	15	
		IAPMEI	9	
		ACSS	9	
		Fundo Florestal Permanente	8	
		Instituto Camões	8	
		Outros	43	
Famílias	236	Famílias	728	965
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	131	IFAP	379	
Ministério da Educação (ensino não superior)	12	Fundação para a Ciência e a Tecnologia	102	
DGTF – Subsídio de mobilidade	47	IEFP	78	
Ministério das Finanças – Arrendamento urbano	12	Universidades e Serviços de Apoio Social (SAS)	77	
Ministério das Finanças – Gestão Administrativa e Financeira	21	SCM de Lisboa	25	
Outros	13	Fundos de Acidentes de Trabalho e Garantia Automóvel	23	
		Centros de Formação Profissional	14	
		Outros	29	
Subtotal	695	Subtotal	1 989	2 684

Nos serviços integrados destacam-se os apoios atribuídos pelo Ministério da Educação a empresas do ensino privado, cooperativo e profissional (€ 260 M) e pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior a famílias (€ 131 M). E, no subsector dos SFA, o IFAP (€ 680 M), o IEFP (€ 446 M), a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 180 M), as Universidades e respetivos SAS (€ 97 M), a Autoridade Nacional de Proteção Civil (€ 84 M), o IAPMEI (€ 74 M), o Fundo Português de Carbono

(€ 60 M), o Instituto Português do Desporto e Juventude (€ 49 M) que, em conjunto, concederam 84,0% dos apoios pagos por esse subsector.

O gráfico seguinte evidencia as áreas destinatárias de apoios financeiros, em 2016:

Gráfico B. 20 – Distribuição dos apoios financeiros por áreas – 2016



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

A principal área beneficiária foi a da “educação e investigação” com € 710 M (26,4%), menos € 65 M do que no ano anterior; destacam-se os apoios no ensino não superior (€ 296 M), investigação (€ 238M, dos quais € 180 M da FCT e € 48 M de estabelecimentos de ensino superior) e outros apoios no ensino superior (€ 175 M). A área da “agricultura e pescas” beneficiou de € 696 M (25,9%), um aumento de € 188 M face ao ano anterior, induzido pela referida alteração dos critérios de contabilização do IFAP. Seguiu-se o “emprego e formação profissional” com € 459 M (16,6%), uma redução de € 113 M, verificada no IEFPP.

*

A listagem das subvenções e benefícios públicos atribuídos em 2016 por entidades públicas foi publicada no sítio na Internet da IGF (art. 4.º da Lei 64/2013¹, de 27/8), totalizando € 4.303 M²,

¹ Regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares, através de listagem, anual, com indicação da entidade concedente, identificação do beneficiário, do montante transferido ou do benefício auferido, da data da decisão, da sua finalidade e do fundamento legal.

² Inclui o Instituto da Segurança Social (€ 1.426 M) e a administração regional e local. Relativamente às entidades da administração central, os montantes não são comparáveis com os reportados no SIGO e que constam deste ponto, uma vez que: *i*) por um lado, incluem outras subvenções e benefícios (dilação de dívidas de impostos e de contribuições à Segurança Social; isenções e outros benefícios fiscais e parafiscais; cedências de bens do património público; apoios em espécie; atos de doação de um bem patrimonial; e garantias pessoais concedidas, *e.g.* avales, fianças, cartas de conforto) e, *ii*) por outro, a obrigatoriedade de publicitação não inclui, designadamente: subvenções de carácter social (como bolsas de estudo) e subsídios, subvenções, ajudas, incentivos ou donativos cuja decisão de atribuição se restrinja à mera verificação objetiva dos pressupostos legais.

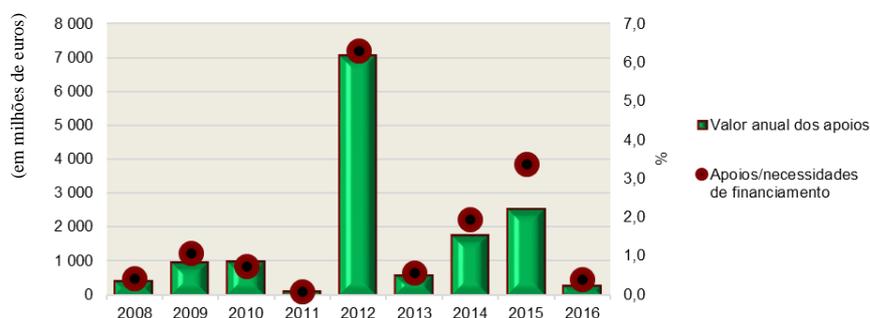


luis...
R.
AF
A

CAIXA 5 – APOIOS PÚBLICOS AO SECTOR FINANCEIRO

O esforço financeiro resultante das intervenções públicas, destinadas a apoiar o sistema financeiro nacional no seguimento da crise financeira internacional, iniciada em 2007, constituiu um encargo elevado para o erário público num contexto de finanças públicas deficitárias. O peso dos encargos diretos variou de ano para ano entre um mínimo de 0,1% das necessidades de financiamento da CGE em 2011 e um máximo de 6,3% em 2012, como se mostra no gráfico 1. Em 2016, o peso foi de 0,4%. Além disso, as necessidades adicionais de financiamento têm implícitos custos com juros da dívida pública que se estimam¹ em € 1.823 M, no período 2008-2016.

Gráfico B. 21 – Valor dos apoios em % das necessidades de financiamento da CGE 2008-2016



O âmbito da presente análise² é o dos fluxos entre as entidades públicas que concederam apoios (a DGTF, o Fundo de Garantia de Depósitos, o do Sistema de Indemnização aos Investidores e o Fundo de Resolução) e os bancos beneficiários, neles se incluindo as sociedades veículo resultantes do desmembramento do BPN e da resolução do Banif.

A generalidade dos valores aqui utilizados, constam deste e de anteriores Pareceres do Tribunal e apontam para que, em termos brutos no período 2008-2016, as despesas públicas com o sector financeiro tenham atingido € 20.836,1 M (11% do PIB de 2016), e gerado receitas no montante de € 6.229,7 M (3% do PIB de 2016). Nesse período os fluxos líquidos para o sector financeiro atingiram € -14.606,4 M (8% do PIB de 2016).

Quadro B. 81 – Fluxos com o Sector Financeiro Nacional - 2008-2016 (por tipo e entidade beneficiária)

(em milhões de euros)

Instrumentos	CGD	BCP	BES/NB	BPI	BPN (a)	BPP	Banif (b)	Outros (c)	Total
Receitas de capital (1)	0,0	2 300,0	0,0	1 500,0	40,0	0,0	275,0	0,0	4 122,5
Empréstimos					7,5				7,5
CoCos		2 300,0		1 500,0			275,0		4 075,0
Ações					40,0				40,0
Despesas de capital (2)	3 600,0	3 000,0	4 900,0	1 500,0	3 718,9	451,0	3 355,1	0,0	20 524,9
Empréstimos					2 882,0		489,0		3 371,0
CoCos	900,0	3 000,0		1 500,0			400,0		5 800,0
Ações	2 700,0		4 900,0		690,0		2 466,1		10 756,1
Garantias					146,9	451,0			597,9
Saldo de capital (3)=(1)-(2)	-3 600,0	- 700,0	-4 900,0	0,0	-3 671,4	- 451,0	- 3 080,1	0,0	-16 402,4

(...)

¹ Foi utilizada a taxa de juro implícita da dívida pública, calculada pelo IGCP.

² Os valores aqui indicados para o BPN diferem dos apresentados na Caixa xxx, que, ao considerar as sociedades veículo do BPN como integrantes do Estado, consolida os fluxos entre elas e a DGTF e apresenta os fluxos entre a CGD e aquelas sociedades.

(...)
(em milhões de euros)

Instrumentos	CGD	BCP	BES/NB	BPI	BPN (a)	BPP	Banif (b)	Outros (c)	Total
Receitas correntes (4)	564,8	911,4	285,3	167,5	57,2	14,2	102,0	4,8	2 107,2
CoCos	314,9	693,7		167,5			52,00		1 228,0
Ações	69,8	11,4							81,1
Garantias	180,2	206,3	285,3		57,2	14,2	50,0	4,8	798,1
Despesas correntes (5)	0,0	0,0	0,0	0,0	88,1	223,1	0,0	0,0	311,2
Ações					88,1				88,1
Garantias						223,1			223,1
Saldo corrente (6)=(4)-(5)	564,8	911,4	285,3	167,5	-30,9	-208,9	102,0	4,8	1 796,0
Total das receitas (7)=(1)+(4)	564,8	3 211,4	285,3	1 667,5	104,7	14,2	377,0	4,8	6 229,7
Total das despesas (8)=(2)+(5)	3 600,0	3 000,0	4 900,0	1 500,0	3 807,0	674,1	3 355,1	0,0	20 836,1
Saldo Global (9)=(7)-(8)	-3 035,2	211,4	-4 614,7	167,5	-3 702,3	-659,9	-2 978,0	4,8	-14 606,4

Garantias: responsabilidades efetivas em 31/12/2016			1 800,0		2 714,4		656,0		5 170,4
--	--	--	----------------	--	----------------	--	--------------	--	----------------

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

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

(c) Banco Invest, Banco Mais e Finantia.

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

As principais intervenções ocorridas no período 2008-2015 foram sumariadas em anteriores Pareceres. Em 2016 (Quadro B. 82) os novos apoios públicos ao sistema financeiro consistiram em empréstimos às sociedades veículo do BPN, no valor líquido de € 434 M. O saldo das receitas e despesas associadas às medidas de consolidação do sistema financeiro, em 2016, é de € -257,7 M.

Quadro B. 82 – Fluxos com o Sector Financeiro Nacional – 2016 (por tipo e entidade beneficiária)

(em milhões de euros)

Instrumentos	CGD	BCP	BES/NB	BPI	BPN (a)	BPP	Banif (b)	Outros (c)	Total
Receitas de capital (1)	0,0	50,0	0,0	0,0	7,5	0,0	0,0	0,0	57,5
Empréstimos					7,5				7,5
CoCos	0,0	50,0							50,0
Despesas de capital (2)	0,0	0,0	0,0	0,0	441,5	0,0	0,0	0,0	441,5
Empréstimos					441,5				441,5
Ações					0,0				0,0
Saldo de capital (3)=(1)-(2)	0,0	50,0	0,0	0,0	-434,1	0,0	0,0	0,0	-384,1
Receitas correntes (4)	41,8	71,4	34,7	0,0	6,3	0,0	0,0	0,0	154,2
CoCos	41,8	71,4							113,2
Garantias			34,7		6,3				41,0
Despesas correntes (5)	0,0	0,0	0,0	0,0	27,5	2,2	0,0	0,0	27,8
Ações					27,5				25,6
Garantias						2,2			2,2
Saldo corrente (6)= (4)-(5)	41,8	71,4	34,7	0,0	-21,2	2,2	0,0	0,0	126,4
Total das receitas (7)=(1)+(4)	41,8	121,4	34,7	0,0	13,8	0,0	0,0	0,0	211,7
Total das despesas (8)=(2)+(5)	0,0	0,0	0,0	0,0	469,1	2,2	0,0	0,0	469,4
Saldo Global (9)=(7)-(8)	41,8	121,4	34,7	0,0	-455,2	-2,2	0,0	0,0	-257,5
Garantias: responsabilidades efetivas em 31/12/2016			1 800,0		2 714,4		656,0		5 170,4

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

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

(c) Banco Invest, Banco Mais e Finantia.

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



Lisboa,
D.
15
A

No período 2008-2016, a aquisição de participações de capital e de obrigações, a concessão de empréstimos e a prestação de garantias originaram receitas e despesas de capital, respetivamente € 4.122,5 M e € 20.524,9 M, e estão associadas à constituição de património financeiro (valor nominal: € 15.847,5 M em 31/12/2016) e de dívida garantida (responsabilidades efetivas: € 5.170,4 M em 31/12/2016). O património financeiro gerou receitas e despesas correntes no valor de € 2.107,3 M e € 311,2 M, respetivamente, valores que, no caso das garantias concedidas, ascenderam a € 798,1 M e € 223,1 M. Os diversos tipos de apoio originaram encargos líquidos e patrimónios de valor nominal muito diferenciado como se apresenta no Quadro B. 83 . As expectativas de recuperação dos montantes aplicados na aquisição destes ativos são, também, bastante distintas.

Quadro B. 83 – Apoios Públicos ao Sistema Financeiro 2008-2016 (por tipo de apoio)

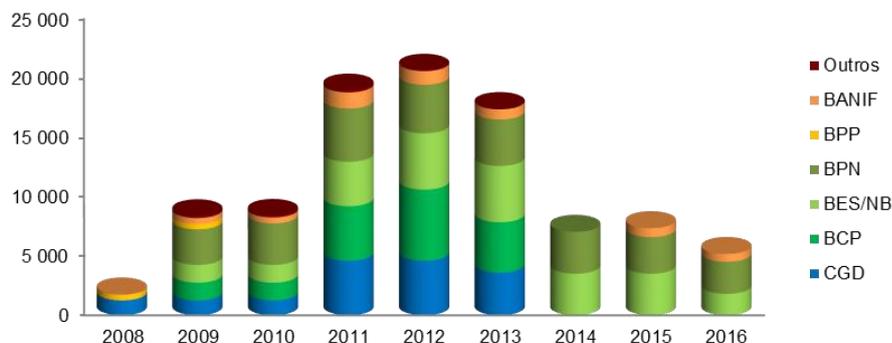
(em milhões de euros)

Tipos de apoios	Saldo global 2008-2016	Ativos em 31/12/2016
Empréstimos	-3 363,5	3 363,5
CoCos	-497,0	1 600,0
Ações	-10 723,0	10 286,1
Garantias	-22,9	597,9
Total	-14 606,4	15 847,5

No período em análise, as responsabilidades efetivas decorrentes de garantias pessoais do Estado, de que são beneficiárias as instituições do sistema financeiro, cresceram até 2012, atingindo um valor máximo de € 20.625 M, como se apresenta no gráfico seguinte. Em 2016, registou-se uma significativa redução pelo que, no final desse ano, o valor das responsabilidades efetivas por garantias prestadas era de cerca de um quarto daquele máximo, beneficiando deste tipo de apoio o NB e as sociedades veículo do BPN e do Banif.

Gráfico B. 22 – Garantias Pessoais do Estado ao Sistema Financeiro 2008-2016 – Responsabilidades efetivas

(em milhões de euros)



O Ministro das Finanças, ouvido em sede de contraditório, não se pronunciou.

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.

No que respeita aos fluxos financeiros da receita e da despesa associados, a informação recebida foi confrontada com a dos mapas relevantes da CGE sendo também analisadas as variações sem fluxo financeiro, mas que alteraram o valor dos ativos. Por fim, apura-se o património financeiro consolidado.

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

9.1.1. Património financeiro dos serviços integrados

9.1.1.1. Carteira de ativos financeiros dos SI

Em 2016 foram onze os SI que indicaram ao Tribunal deter ativos financeiros. Exceto a DGTF, os restantes² detêm sobretudo pequenas carteiras de títulos de dívida pública, com predominância dos certificados de renda perpétua.

O valor nominal do património financeiro não consolidado dos SI em 31/12/2016 era de € 71.705,3 M, sendo 55% créditos sobre entidades dos subsectores dos SI e dos SFA (incluindo as EPR), tal como evidenciado no quadro seguinte.

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 Fundos de Reestruturação e de Internacionalização Empresarial, 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 A Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Regional detém uma participação no Centro Operativo de Tecnologia de Regadio. As restantes, Academia de Ciências de Lisboa (ACL), Direção-Geral da Educação (DGE), Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), Marinha, 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 (ANBA) e Escola Secundária Marquês de Pombal (ESMP) possuem títulos de dívida pública.



luis...
Q.
AF
A

Quadro B. 84 – Carteira de ativos financeiros dos SI

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Valor nominal		Variação	
	31/12/2015	31/12/2016	Total	%
Créditos				
por empréstimos ^(a)	23 538,7	^(b) 23 174,4	-364,3	-1,5
<i>dos quais concedidos a SFA e EPR</i>	22 430,4	22 230,7	-199,7	-0,9
por execução de garantias ^(a)	956,3	1 035,0	78,7	8,2
<i>das quais concedidos a SFA e EPR</i>	395,7	311,9	-83,8	-21,2
de entidades extintas e outros ^(a)	262,7	251,0	-11,7	-4,4
<i>das quais SFA e EPR</i>	4,1	4,1	0,0	-0,4
Participações ^(c)				
Societárias	14 783,3	15 925,6	1 142,3	7,7
<i>das quais em SFA ou EPR</i>	6 978,0	8 406,1	1 428,2	20,5
EPE ^(a)	7 364,6	7 958,1	593,5	8,1
<i>das quais em SFA ou EPR</i>	7 338,6	7 929,1	590,5	8,1
Outros ativos financeiros				
Organizações financeiras internacionais	20 777,2	20 871,3	94,2	0,5
Unidades de participação ^(d)	826,9	820,7	-6,1	-0,7
<i>das quais em SFA ou EPR</i>	494,0	494,0	0,0	0,0
Prestações acessórias de capital ^(a)	64,8	64,8	0,0	0,0
<i>das quais em SFA ou EPR</i>	29,2	29,2	0,0	0,0
Obrigações ^(e)	1 653,6	1 604,4	-49,3	-3,0
<i>das quais títulos da dívida pública</i>	0,7	0,7	0,0	2,8
<i>das quais de SFA ou EPR</i>	0,0	0,0	0,0	-
Total não consolidado	70 227,1	71 705,3	1 477,4	2,1

(a) Os valores apresentados no PCGE 2015 foram ajustados, nomeadamente quanto a capitais registados.

(b) Inclui € 340,4 M que, nos termos dos Acordos de Reescalonamento da dívida das Repúblicas de Moçambique e de S. Tomé, serão objeto de perdão nas respetivas datas de vencimento caso se preencham as condições previstas nos referidos acordos

(c) Só foram consideradas as alterações de capital social ou estatutário cujo registo obrigatório ocorreu até 31/12/2016.

(d) 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.

(e) inclui obrigações subscritas pelo Estado no âmbito do processo de recapitalização da banca com fundos públicos e títulos da dívida pública. O saldo inicial já não inclui o valor de € 125 M relativo ao Banif, por lapso, não abatido no PCGE 2015.

Fonte: DGTF, DGADR ACL, DGEstE, DGE, Marinha, DGRSP, APH, DRAPN, ANBA e ESMP.

A variação positiva da carteira (+€ 1.477,4 M) deveu-se, sobretudo, ao crescimento das participações do Estado (7,3%), obtido com aumentos dos capitais social e estatutário (€ 862 M¹) e com a aquisição pelo Estado à Parpública de ações da Parcaixa, SA, no valor de € 490 M². Mas foram também relevantes as variações negativas, como o registo da extinção de entidades e da redução de capital (€ 10 M³) e, em matéria de empréstimos, as amortizações (€ 906,8 M) e os montantes do serviço da dívida convertidos em capital (€ 661,4 M), que justificam a variação anual negativa deste tipo de ativos, apesar do elevado valor dos novos empréstimos, em especial dos concedidos a várias EPR (€ 1.112,6 M⁴).

A CGE evidencia (mapas 4 a 8) as situações que, sem darem origem a fluxos financeiros, influenciam negativamente o valor do património financeiro. Assim, no mapa 4 indicam-se os créditos satisfeitos

¹ Continua a verificar-se a falta de registo dalguns destes atos.

² Destina-se ao aumento de capitais da CGD. Não houve, contudo, qualquer despesa no ano de 2016 por os pagamentos estarem previstos no contrato para 2017.

³ SetúbalPolis e FCR-Fundo de Recuperação, respetivamente.

⁴ Não foram utilizados todos os montantes contratados. A despesa orçamental com empréstimos, na CGE, ascende a € 1.106,8 M, cfr. ponto 9.1.1.2., Quadro B. 86.

por dação em pagamento¹ ou por compensação² (€ 2,7 M); no mapa 5 os créditos objeto de consolidação, alienação, conversão em capital³ ou qualquer outra forma de consolidação (€ 663,4 M); no mapa 6 os créditos extintos por confusão (€ 0 M); no mapa 7 os créditos extintos por prescrição (€ 2,2 M)⁴; e no mapa 8 os créditos anulados por força de decisão judicial ou por perdão⁵ (€ 31,6 M).

Para além das que constam dos referidos mapas, ocorreram ainda outras variações da carteira sem fluxos financeiros, quer positivas quer negativas. As variações cambiais fizeram aumentar o valor dos ativos em moeda não-euro à data de 31/12/2016, quer as posições detidas pelo Estado junto das entidades financeiras internacionais quer de empréstimos, participações sociais ou créditos por garantias executadas. Houve ainda ativos abandonados a favor do Estado, outros adquiridos por herança ou por transferência.

Na carteira do Estado, como já mencionado em Pareceres anteriores, continuam a existir ativos que apenas empolam o seu valor e carecem de urgente solução: para além das entidades em liquidação, os créditos com registo duplicado e os prescritos ou já impossíveis de recuperar⁶, além de situações vencidas e que permanecem sem qualquer movimento há vários anos. Há também muitos créditos de valores diminutos, cujo custo de gestão e recuperação deverá superar os valores a recuperar. Pese embora o que foi afirmado pela DGTF no contraditório, “*que tal situação resulta do facto dos ativos financeiros serem reportados (...) pelo seu valor nominal*” podem os serviços, desde já, analisar e decidir sobre o destino e valor daqueles créditos.

Existem créditos do Estado antigos, diretamente geridos pela CGD e pelo IHRU que, incorretamente, a DGTF nunca reportou nos mapas dos Modelos das Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção, apesar de auferir anualmente as respetivas receitas, incluídas na CGE e devidamente classificadas como ativos financeiros⁷. Em 2016, ao contrário de anos anteriores, a DGTF optou por não incluir os ativos respeitantes aos empréstimos EQ-QREN e ao Crédito Par, apesar de todos eles pertencerem ao património financeiro do Estado e ela mesma registar os respetivos fluxos financeiros (despesas e receitas). Em contraditório a DGTF alega que são as próprias Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção que excluem a inclusão destes créditos. Ora, tratando-se de créditos cujas receitas e despesas a eles associadas são movimentadas pela DGTF, não se vislumbra qualquer limitação imposta pelas referidas Instruções.

Créditos por empréstimos

O montante global do capital vincendo e vencido em 31/12/2016 é de € 23.174,4 M, salientando-se os valores relativos à Infraestruturas de Portugal, ao Fundo de Resolução, à CP, à Metro do Porto, à RAM e à Metropolitano de Lisboa que representam 63% do total.

¹ Dação em pagamento da ParqueExpo, dum terreno no valor de € 2,5 M.

² O Estado, enquanto acionista da GaiaPolis, assumiu a dívida desta sociedade à ParqueExpo, no montante de € 0,2 M tendo, por compensação, deduzido este montante à dívida da ParqueExpo ao Estado por execução de garantias.

³ Nestes casos o património financeiro não diminui, há apenas uma substituição de um tipo de ativo por outro.

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

⁵ Às Repúblicas de Moçambique (USD 29 M) e de São Tomé e Príncipe (USD 1,5 M).

⁶ A solução poderá passar pela extinção, por confusão, entre outros, dos créditos sobre o Comissariado dos Desalojados, desde logo porque já não existe quem responda por este crédito, e porque os reembolsos imputados pela DGTF são uma mera duplicação das recuperações obtidas no âmbito dos créditos CIFRE, ou pela anulação ou prescrição de muitas situações reportadas, nomeadamente as obrigações ultramarinas.

⁷ A DGTF no reporte de ativos deve dar integral cumprimento às Instruções, incluindo todos os ativos do Estado nos pertinentes mapas.



Lisboa,
Q.
R.
A

Em 2016 foram 8 as entidades, quase em exclusivo EPR's, com quem a DGTF celebrou novos contratos, conforme ilustrado no quadro seguinte.

Quadro B. 85 – Empréstimos contratados em 2016 pela DGTF

(em milhões de euros)

Entidades	EPR		Montante		
	Sim	Não	Contratual	Utilizado	Por utilizar
Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA		X	9,5	9,5	0,0
Metro do Porto, SA (4 empréstimos)	X		557,5	557,5	0,0
MM - Gestão Partilhada, EPE		X	4,0	3,0	1,0
Parvalorem, SA (2 empréstimos)	X		333,8	333,7	0,1
Parups, SA	X		91,6	91,6	0,0
Parparticipadas, SGPS, SA	X		27,8	16,3	11,4
Parque Escolar, EPE	X		85,1	85,1	0,0
Transtejo – Transportes Tejo, SA	X		16,9	4,3	12,6
Total			1 126,2	1 101,0	25,1

Fonte: DGTF.

Dos novos empréstimos, destacam-se, pelos montantes, os concedidos à Metro do Porto, SA, de € 557,5 M, e à Parvalorem, SA, de € 333,8 M, que representam 79,1% do total.

Nota-se que em algumas entidades se verifica a coincidência de empréstimos novos, ou de parte deles, de médio e longo prazo com amortização de empréstimos antigos, como é o caso da Metro do Porto, em que foi amortizado € 435,4 M e pagos € 40,1 M de juros (mas em 31/12/2016 o capital vincendo era € 2.106,9 M), e com a Parque Escolar, em que foi amortizado € 22,5 M e pagos € 1,5 M de juros¹.

Nota-se, ainda, que os empréstimos de curto prazo concedidos foram também amortizados no ano, quer o da MM (€ 3 M e juros de € 979,17), quer o da Parque Escolar.

Quanto aos empréstimos celebrados em anos anteriores, realça-se o seguinte:

- ◆ O pagamento de € 6 M do empréstimo à Parque Expo (de 2014 e com vencimento para 2016) e a dação de um imóvel no valor de € 2,5 M, reduziu o capital vincendo para € 113,6 M (31/12/2016).
- ◆ Foi registado em 2016 um crédito de € 2 M sobre o município de Albufeira, existente desde 2015, tendo sido amortizado € 0,5 M.
- ◆ A amortização total dos empréstimos dos municípios: Alfândega da Fé, Alijó, Almeirim, Lagoa, Leiria, Grândola, Montemor-o-Velho, Vieira do Minho e Vila Nova de Poiares, no valor contratual global de € 27,6 M.
- ◆ A conversão em capital social do serviço da dívida (que inclui capital e juros) da Carris, da Edia, da STCP e da Transtejo levou à diminuição do respetivo endividamento de € 458,1 M para € 429,4 M da Carris, de € 189,2 M para € 157,7 M da Edia, de € 313,4 M para € 263,2 M da STCP, e de € 138,3 M para € 101,7 M da Transtejo.

¹ Este valor não inclui a amortização do empréstimo de curto prazo, que foi de € 62,6 M, mais juros de € 0,9 M.

- ◆ A conversão em capital estatutário do serviço da dívida da CP (€ 479 M¹) levou à redução do respetivo endividamento para € 1.902,6 M.
- ◆ A autorização da conversão da dívida de € 0,9 M (capital e juros) da OPART em capital estatutário, levou a DGTF a considerar o empréstimo como extinto, mas como não foi formalizada a deliberação de aumento de capital estatutário², apesar de existir aprovação da tutela financeira, manteve-se este valor na carteira.
- ◆ A moratória do serviço da dívida³, sem custos adicionais, até 30/11/2017, concedida à Infraestruturas de Portugal e à Metropolitano de Lisboa implicou que, de novo, a DGTF não registasse os vencimentos de capital e juros dos respetivos empréstimos contratualmente previstos, não sofrendo a dívida destas empresas qualquer alteração.
- ◆ Quanto a créditos mais antigos, destacam-se os pagamentos de € 29,4 M pela República Popular de Angola, de € 1,3 M relativos ao antigo GAS-Gabinete da Área de Sines e de € 1,7 M pelo município de Chaves.
- ◆ As situações indicadas no PCGE 2015⁴ como não tendo sofrido qualquer evolução nesse ano, ou seja, o registo do Terminal Fluvial do Cais do Sodré⁵ no património do Estado, o empréstimo de € 150 M à RTP, os empréstimos à Viana Polis e os contratos celebrados com os Estaleiros Navais de Viana do Castelo, assim permaneceram em 2016.
- ◆ O incumprimento de algumas entidades, nomeadamente do município de Reguengos de Monsaraz e do IHRU⁶.

Créditos por execução de garantias

Em 31/12/2016, o valor por recuperar em resultado de créditos por execuções de garantias era de € 1.035 M, mais € 78,7 M que em 2015⁷.

Créditos de entidades extintas e outros transmitidos a qualquer título

Os créditos geridos pela DGTF que lhe foram transmitidos na sequência da extinção de entidades públicas voltaram a diminuir em 2016 e apresentavam o valor nominal global de € 251 M⁸.

¹ Autorizado pelos Despachos do SEATF e do SEI de 13/07/2016 e de 30/11/2016.

² E a DGTF também não considerou o aumento de capital estatutário.

³ Pelo Despacho do SEATF, de 29/12/2016.

⁴ Ver ponto 9.1.1.1 do PCGE 2015.

⁵ Em auditoria verificou-se que ainda não tinha sido feito o registo a favor do Estado deste imóvel, dado em pagamento de um empréstimo, não estando assim devidamente acautelada a posição do Estado.

⁶ Não pagou o serviço da dívida vencido em 30/11/2016.

⁷ Corrigindo-se o valor apurado no PCGE 2015 que foi de € 952 M para € 957,5 M pela introdução de novos créditos (€ 6 M), nomeadamente sobre Cuba (€ 4 M).

⁸ O valor no final de 2015 foi corrigido para € 262,7 M tendo em conta créditos que deveriam ter sido considerados nesse ano e não o foram.



Dos montantes recebidos pelo Estado, realçam-se os pagamentos feitos pela Silopor, SA¹, de € 4 M, e pelo Bichorro-Empreendimentos Turísticos e Imobiliários, SA, no valor de € 1,8 M, este inserido no conjunto dos créditos relativos ao processo de reprivatização do BPN. Relativamente aos valores do ex-BPN, constata-se que parte deles correspondem a créditos por execução de garantias² e outros são obrigações perpétuas emitidas pelo BPN.

Participações societárias

O valor nominal global apurado das participações societárias do Estado em 31/12/2016, era de € 15.925,6 M, mais € 1.142,3 M do que no final do ano anterior.

Em 2016 continuou o processo de capitalização das empresas detidas pelo Estado com o aumento do respetivo capital social, através de dotações de capital ou da conversão de créditos do Estado em capital, num total de € 1.233 M autorizados (despesa de € 1.051,6 M e € 181,4 M em conversão de créditos). Foram, também, pagas despesas relativas a capital subscrito em anos anteriores, mas ainda não realizado sendo € 290 M relativos à Parpública e € 0,1 M à Portugal Venture Capital Initiative, SA.

Para além das novas participações, no valor de € 490 M³, consideraram-se os seguintes aumentos de capital social registados, no valor de € 503,7 M: um da Infraestruturas de Portugal de € 400 M; três da Carris, no total de € 39,6 M; três da EDIA, somando € 33,8 M e um da STCP de € 30,3 M. Por outro lado, em 2016 foram efetuados os registos de aumentos de capital autorizados em anos anteriores no valor de € 152,4 M. Estão ainda por registar aumentos de capital no valor de € 2.566,4 M⁴, quer de operações autorizadas em 2016 quer em anos anteriores, e destas últimas, destaca-se o Banif, no valor global de € 1.895,9 M⁵.

Das participações em empresas em processo de liquidação (no valor total de € 364,1 M) nota-se que em 2016 se verificou o registo do encerramento da liquidação da SetúbalPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Setúbal, SA, que correspondeu a uma diminuição de € 3,8 M. Ocorreu ainda a venda por € 128.557,28 das posições do Estado nas sociedades AstraZeneca PLC e Prado - Cartolinas da Lousã, SA, com o valor nominal de € 66.247,40 e € 16,00, respetivamente⁶.

No que respeita às receitas das participações societárias, o Estado obteve dividendos no valor de € 3,9 M⁷, não incluindo os recebidos do Banco de Portugal (€ 147,2 M).

¹ Crédito este que a DGTF reclama há já vários anos e que, começou a ser amortizado em 2016, afastando qualquer dúvida sobre a sua autenticidade, pois não tinha ocorrido ainda o reconhecimento expresso da dívida por parte da devedora

² Os quais, tendo em conta o critério da origem dos créditos, pois respeitam a “pagamentos efetuados por força da execução de garantias prestadas”, deveriam assim constar antes do mapa Modelo 4 das Instruções n.º 1/2008 -2.ª Secção. Aceitam-se as razões invocadas em contraditório pela DGTF, apesar de se considerar que o mesmo modelo não respeita “exclusivamente às garantias prestadas pelo Estado”, conforme referido por aquela entidade.

³ Este valor respeita quase exclusivamente à Parcaixa, mas inclui ainda o valor dos bens abandonados a favor do Estado (€ 136,45), adquiridos por herança (€ 10.914,0) e da transferência de ativos (€ 4.500), num total de € 15.550,45.

⁴ Relativas ao Banif, à Carris, à Edia, à IP, ao STCP e à RTP (este último, no valor de € 6,7 M, foi pago no período complementar, por saldos do Capítulo 60, pelo que não podia ter sido registado em 2016).

⁵ A informação obtida foi de que enquanto a empresa não tiver as contas aprovadas não poderá efetuar os registos de aumento de capital social. Este valor inclui a conversão em capital de € 125 M de CoCo's.

⁶ Tratou-se de alienações potestativas, reguladas no art. 490.º do CSC e no art. 196.º do CVM.

⁷ Destes, destacam-se os que foram pagos pela APDL-Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, SA e pela APSS-Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, SA de, respetivamente, € 1,9 M e € 1,4 M.

Participações em entidades públicas empresariais

No ano em análise, várias EPE voltaram a aumentar o capital estatutário para fazer face às necessidades de financiamento “*e investimento*”, conforme esclarecido em contraditório pela DGTF. Estes aumentos ocorreram através de despesa do Estado ou da conversão do capital e juros vencidos de empréstimos anteriormente celebrados¹. O total da despesa foi de € 554 M, destacando-se a com a Metropolitano de Lisboa de € 358,4 M (65%), mas também com a CP de € 175,9² e com a SPMS de € 19,6 M. O total das conversões de créditos autorizadas foi de € 479 M³.

Em 31/12/2016, a carteira de participações do Estado em EPE era de € 7.958,1 M (+ € 593,5 M), notando-se que a evolução face a 2015 resultou, fundamentalmente, do registo de operações de aumento de capital, quer das aprovadas no ano (foram consideradas operações com despesa de € 404,2 M⁴), quer das aprovadas em anos anteriores⁵. Do ano, faltam registar € 646,4 M (€ 541,9 M da CP e € 86,8 M da Metropolitano de Lisboa), e continuam por registar os aumentos relativos ao Centro Hospitalar de São João, EPE e Centro Hospitalar do Porto, EPE, de € 3 M e € 2 M, respetivamente, autorizados em 2015 e o da Unidade Local de Saúde da Guarda, EPE, de € 12,7 M autorizado em 2014.

Organizações financeiras internacionais

No final de 2016, o valor de ativos financeiros em organizações financeiras internacionais era de € 20.871,3 M, sendo 84,2% deste valor resultante do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE). Existe uma nova participação do Estado junto do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, com o valor de € 61,7 M de capital subscrito, que implicou uma despesa de € 5,1 M, e ocorreram aumentos de capital, com uma despesa global de € 1,7 M, no Banco Interamericano de Desenvolvimento, na Corporação Interamericana de Investimentos e no Banco Africano de Desenvolvimento.

Unidades de participação

Verificou-se a redução do capital do FCR - Fundo de Recuperação, no valor de € 6,1 M⁶ o que justificou a diminuição do valor global das unidades de participação € 820,7 M (31/12/2016), mantendo-se a carteira quanto aos restantes ativos. Destes, destaca-se que o Estado auferiu o rendimento de € 3,4 M do IHRU. Continua por resolver a situação do Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Margueira Capital (em liquidação) com um valor de € 224,5 M.

¹ Ver o já referido em “Créditos por empréstimos”. No ano em análise, não houve receitas do Estado auferidas pelas participações em EPE.

² Para além dos € 479 M de conversões de crédito autorizados.

³ O que inclui a conversão do crédito da OPART autorizada em 2016 no valor global de € 0,9 M.

⁴ CP € 113 M, Metropolitano de Lisboa € 271,6 M e SPMS € 19,6 M.

⁵ Destas, destaca-se a da Metropolitano de Lisboa de € 189,3 M.

⁶ Houve dois momentos de redução de capital e no primeiro o Estado auferiu a receita de € 1,8 M.



Prestações acessórias de capital

O montante global das prestações suplementares e acessórias de capital em 31/12/2016 era de € 64,8 M, não tendo estes ativos sofrido qualquer alteração¹.

Obrigações e títulos de dívida pública

Quanto a este conjunto de ativos, que ascenderam a € 1.604,4 M (-€ 49,3 M do que 31/12/2015), nota-se que o mesmo é constituído, fundamentalmente, por instrumentos de capital elegível² (CoCo's), com relevo para os € 700 M emitidos pelo BCP e os € 900 M pela CGD. A alteração face ao ano anterior resulta, sobretudo, da recompra levada a cabo em 2016 pelo BCP, de € 50 M. Por conta destes contratos, o Estado recebeu, além do valor da recompra, € 113,2 M de juros, sendo € 71,4 M do BCP e € 41,8 M da CGD.

Para além dos CoCo's, os demais ativos, no valor global de € 3,8 M, correspondem a: obrigações participantes no valor de € 0,8 M, as quais não sofreram qualquer alteração relativamente ao ano anterior, obrigações BPN perpétuas³, não registadas no ano anterior e cujo valor apurado com base na informação prestada pela entidade foi de € 0,7 M, obrigações relativas a empresas de territórios das antigas colónias, no valor nominal global de € 2,1 M⁴ e títulos de dívida pública detidos por várias entidades⁵, com o valor global de € 0,7 M. Com exceção dos casos em que tal se revele incompatível com a manutenção dos legados, volta a questionar-se a razão da permanência em carteira dos títulos de dívida pública, em particular os Consolidados que se encontram na carteira da DGTF em resultado de abandono a favor do Estado, acarretando encargos para este⁶, devendo os serviços detentores de títulos de dívida pública ponderar o respetivo resgate junto do IGCP.

9.1.1.2. Fluxos financeiros: receitas e despesas orçamentais dos SI

O OE 2016 previa receitas de ativos financeiros no valor de € 788 M⁷ e rendimentos da propriedade no valor de € 668 M⁸. Na CGE, a execução foi, respetivamente, de € 984 M e de € 494 M. A despesa com ativos financeiros foi orçamentada em € 4.924 M e teve uma execução de € 3.112 M.

¹ Contudo, aquele valor diverge do indicado no PCGE 2015 (€ 63,8 M) devido a lapso da DGTF no cálculo do valor nominal da prestação acessória de capital relativa à Parques de Sintra – Monte da Lua, SA, de 2015, que era de € 2,4 M e não € 1,4 M.

² Subscritos no âmbito do processo de recapitalização da banca com fundos públicos pela emissão de obrigações subordinadas de conversão contingente (CoCo's).

³ As Obrigações BPN perpétuas devem estar na carteira de títulos da DGTF e constar do mapa do Modelo 1 das Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção.

⁴ Reitera-se a dúvida quanto ao seu real valor, considerando-se que estão a empolar o valor do património financeiro do Estado, como já atrás referido.

⁵ A existência destas pequenas carteiras de títulos de dívida pública nos SI prende-se, em certos casos, com legados instituídos, estando o rendimento dos títulos consignado à atribuição de prémios escolares ou outras situações concretas.

⁶ A entidade que gere a dívida pública, o IGCP, desconhece que o atual detentor dos títulos é o Estado, por falta de comunicação da DGTF quando os integra na sua carteira e há despesa a pagar à CVM pelo IGCP, tal como referido no PCGE2015, ponto 4.1.1.3.

⁷ 11 – Ativos financeiros.

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

O quadro seguinte evidencia a execução orçamental com ativos financeiros, por grupo da classificação económica da receita e por subagrupamento da despesa, bem como os valores apurados nas diligências realizadas pelo TdC.

Quadro B. 86 – Receita e despesa com ativos financeiros 2016

(em euros)

Classificação económica (a)	CGE	Valores apurados (b)	Diferença apurada
Receita			
11 – Ativos financeiros	984 055 561,30	984 055 561,30	0,00
03 – Sociedades financeiras receitas gerais	50 000 000,00	50 000 000,00	0,00
05 – Empréstimos curto prazo	3 000 000,00	3 000 000,00	0,00
06 – Empréstimos a médio e longo prazos	908 613 613,95	908 613 613,95	0,00
07 – Recuperação de créditos garantidos	22 075 940,88	22 075 940,88	0,00
10 – Alienação de partes sociais de empresas	128 557,28	128 557,28	0,00
11 – Outros ativos financeiros	237 449,19	237 449,19	0,00
05 – Rendimentos da propriedade (c)	494 317 276,31	494 310 577,98	-6 698,33
01 – Juros sociedades não financeiras	1 157 751,14	1 157 751,14	0,00
02 – Juros sociedades financeiras	114 182 542,49	114 177 567,54	-4 974,95
03 – Juros administrações públicas	208 540 648,90	208 538 925,52	-1 723,38
05 – Juros famílias	103 943,55	103 943,55	0,00
06 – Juros resto do mundo	15 821 620,74	15 821 620,74	0,00
07 – Dividendos e participações lucros de soc. e quase soc. n/ financeiras	3 896 670,59	3 896 670,59	0,00
08 – Dividendos e participações lucros de sociedades financeiras	147 187 226,90	147 187 226,90	0,00
09 – Participações nos lucros das Administrações	3 426 872,00	3 426 872,00	0,00
Despesa			
09 – Ativos financeiros	3 112 252 459,27	3 093 872 671,15	-18 379 788,12
05 – Empréstimos de curto prazo	3 000 000,00	3 000 000,00	0,00
06 – Empréstimos a m/ longo prazo	1 103 765 100,41	1 103 765 100,41	0,00
07 – Ações e outras participações	1 896 675 097,09	1 896 675 097,09	0,00
08 – Unidades de participação	46 696 103,26	46 696 103,26	0,00
09 – Outros ativos financeiros	62 116 158,51	43 736 370,39	-18 379 788,12

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

(b) Valores reportados nas Instruções 1/2008 - 2.ª Secção, em algumas situações foram introduzidas correções em resultado das diligências realizadas.

(c) Excluindo rendas.

Fonte: DGTF, DGADR ACL, DGEstE, DGE, Marinha, DGRSP, APH, DRAPN, ANBA, ESMP e CGE 2016.

Na execução das receitas de ativos financeiros destacam-se as provenientes de empréstimos de médio e longo prazo, € 908,6 M, sendo, no entanto, de realçar que 48% deste montante respeita à Metro do Porto, que no mesmo ano foi também beneficiária de empréstimos do Estado. Situação idêntica ocorreu com a Parque Escolar, cuja execução orçamental da DGTF (SI) regista uma receita (amortização de empréstimos) de montante igual ao do financiamento concedido à empresa no mesmo ano (despesa do Estado), de € 85 M.

Na execução das despesas destaca-se o subagrupamento “07 - Ações e outras participações”, com o valor de € 1.897 M, no qual 50% (€ 950 M) respeita à despesa com aumentos de capital da IP – Infraestruturas de Portugal e 19% (€ 358 M) da Metropolitano de Lisboa. Realçam-se, ainda, as despesas com aumentos de capital da Carris, da Transtejo, da Edia e da CP, no valor global de € 271 M, que não inclui os montantes que foram convertidos em capital.

A análise realizada aos elementos de informação obtidos junto das diversas entidades permitiu identificar na CGE 2016 alguns erros, omissões e incorreções relativos aos fluxos de receita e de despesa associadas à carteira de ativos financeiros dos SI, identificados no quadro com destaque para:



- ◆ As despesas com fundos geridos por instituições financeiras internacionais, no valor de € 18.379.788,12, que foram erradamente classificadas¹ em 09.09.16² - *Ativos financeiros*. Como se referiu no Parecer sobre a CGE 2015³, face à natureza desses 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. A classificação correta seria “08.09.03 – *Transferências de capital - Países terceiros e organizações internacionais*”.

Globalmente, na CGE, a despesa dos SI com ativos financeiros (09) está sobrevalorizada em € 18,4 M⁴ e a receita com rendimentos da propriedade (05) está sobrevalorizada⁵ em € 0,07 M. No que respeita a receita, a errada classificação dos juros da dívida pública, ou a sua omissão na CGE, inviabiliza a adequada consolidação dos juros e viola a LEO⁶ que determina que as receitas devem ser especificadas de acordo com a classificação económica.

Sobre a classificação económica da despesa a utilizar quando estão em causa contribuições para determinadas organizações internacionais, a DGO, em contraditório, referiu que concorda “*com a posição do Tribunal de Contas*”.

9.1.2. Património financeiro dos serviços e fundos autónomos

9.1.2.1. Carteira de ativos financeiros dos SFA

O património financeiro analisado neste ponto integra 165 SFA⁷, dos quais 68 são EPR⁸, e ascendia no final de 2016 a € 30.527 M (dos quais 31% pertencente às EPR). A composição das duas carteiras de ativos é bastante diferenciada, destacando-se nos SFA os títulos de dívida pública (47% da carteira) e nas EPR os créditos transmitidos, por empréstimos e por execução de garantias (em conjunto 49% da carteira).

¹ Ver também ponto 3.3 – Despesa da administração central, deste Parecer.

² 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.

³ Ponto 9.1.1.2.

⁴ Em consequência, estão subvalorizadas no mesmo montante as transferências de capital.

⁵ Em consequência, a classificação económica 04.02 está subvalorizada em € 8.460,25 e as classificações 06 e 08 estão sobrevalorizadas, respetivamente em € 561,28 e em € 103,10. Não consta da CGE 2016 receita no valor de € 804,62.

⁶ Princípio da especificação.

⁷ Inclui os fundos geridos pelo BdP (Fundos de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, de Resolução e de Garantia de Depósitos) que embora tenham sido integrados no OE na qualidade de EPR, integram o subsector dos SFA pelas razões explanadas nos anteriores pareceres.

⁸ Embora incluídas no OE para 2016 como EPR, não foram consideradas, a TAP – Transportes Aéreos SGPS, SA (foi privatizada em 2015 e não reportou à DGO a execução orçamental do ano) e a Fundação para as Comunicações Móveis (foi extinta pelo Despacho 11483/2015, de 14 de outubro). O Fundo para a Modernização da Justiça não detinha quaisquer ativos no início e no fim do ano de 2016.

Quadro B. 87 – Evolução do património financeiro não consolidado dos SFA/EPR

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Valor nominal em		Variação Total		Rendimentos
	31/12/2015 (a)	31/12/2016	Total	%	
Títulos de Dívida Pública	11 223	10 130	-1 093	-9,7	288,4
Obrigações do tesouro	5 085	5 111	27	0,5	231,9
SFA	5 024	5 049	25	0,5	229,7
EPR	61	62	1	2,2	2,2
Bilhetes do tesouro (b)	1 111	1 183	71	6,4	0,6
SFA	1 111	1 183	71	6,4	0,6
Aplicações CEDIC/CEDIM	4 246	3 217	-1 030	-24,2	8,8
SFA	3 633	3 081	- 552	-15,2	7,6
EPR	614	136	- 478	-77,8	1,2
Outros	781	620	- 161	-20,6	47,1
SFA	781	620	- 161	-20,6	47,1
EPR	0	0	0	-29,3	0,0
Créditos	8 114	8 124	10	0,1	29,1
por empréstimos	4 467	4 464	- 3	-0,1	22,4
SFA	3 314	3 474	160	4,8	5,7
EPR	1 152	989	- 163	-14,1	16,6
por execução de garantias	352	370	19	5,3	0,0
SFA	1	1	0	0,0	0,0
EPR	352	370	19	5,3	0,0
por transmissão	3 296	3 290	- 6	-0,2	6,7
SFA	6	6	0	-1,8	0,0
EPR	3 290	3 285	- 6	-0,2	6,7
Participações	8 245	7 614	- 631	-7,7	120,6
Societárias	8 214	7 583	- 631	-7,7	120,6
SFA	5 024	5 022	- 2	0,0	6,9
EPR	3 190	2 561	- 629	-19,7	113,6
Não societárias	30	30	0	-0,3	0,0
SFA	23	23	0	0,7	0,0
EPR	7	7	0	-3,3	0,0
Outros ativos financeiros	4 262	4 658	396	9,3	6,0
Unidades de participação	2 439	2 279	- 160	-6,6	0,4
SFA	1 760	1 676	- 84	-4,8	0,0
EPR	679	603	- 76	-11,2	0,4
Obrigações	701	581	- 119	-17,0	3,6
SFA	507	376	- 132	-25,9	2,2
EPR	193	205	12	6,2	1,4
Prestações acessórias e suplementos de capital	210	256	46	22,1	0,0
SFA	45	66	21	46,4	0,0
EPR	165	190	26	15,5	0,0
Depósitos a prazo	723	1 161	438	60,5	2,0
SFA	136	137	1	0,5	0,3
EPR	587	1 024	437	74,4	1,6
Participações em fundos não titulados	189	381	192	101,2	0,0
SFA	189	381	192	101,2	0,0
Total SFA (1)	21 554	21 093	- 460	-2,1	300,2
Total EPR (2)	10 290	9 434	- 857	-8,3	143,8
TOTAL (1+2)	31 844	30 527	-1 317	-4,1	444,0

(a) Valores ajustados incluindo os dos novos SFA e EPR que integram o perímetro da administração central em 2016 e registaram execução em rubricas de ativos financeiros.

(b) No caso dos BT, no ponto 4.1.1.3 foi considerado o valor de desconto, enquanto que neste ponto foi considerado o valor nominal.

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



Neste subsector continua a não ser possível assegurar que os valores apresentados abrangem a totalidade do património, em termos de entidades e de ativos financeiros sob gestão, designadamente no que respeita às EPR, uma vez que a sua análise é feita com base na existência de fluxos financeiros em rubricas de ativos financeiros e na titularidade de dívida pública.

No valor global deste subsector, destacam-se 5 carteiras que representam cerca de 52 %:

- ◆ Fundo de Resolução, constituída essencialmente pela participação no capital social do Novo Banco, SA (16,1 %);
- ◆ IAPMEI composta em especial por participação em fundos de investimentos e incentivos reembolsáveis concedidos no âmbito de programas comunitários (13,5 %);
- ◆ Parvalorem composta especialmente pela carteira de créditos transmitida do BPN (11,2%);
- ◆ Parpública, onde se destacam as participações em entidades societárias (6,6%);
- ◆ FRDP com particular relevância para os títulos de dívida pública (4,2%).

Em termos globais, a carteira de ativos financeiros registou um decréscimo de € 1.317 M (-4,1%), sendo € 460 M nos SFA e € 857 M nas EPR, tendo gerado rendimentos no valor de € 444 M, provenientes, maioritariamente, da carteira de títulos de dívida pública dos SFA e em particular das obrigações do tesouro.

Nos SFA (excluindo EPR) esta redução resultou do efeito conjugado das seguintes variações:

- ◆ Títulos de dívida pública (€ -617 M), que se explica, em particular, pelo desinvestimento em CEDIC registado no FRDP (€ 453 M) e na AD&C (€ 147 M).
- ◆ Participações em fundos não titulados (€ 192 M) com origem:
 - ◇ reforço do capital do Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM), no valor total de € 65,4 M, realizado pelo IAPMEI, IEF, IFAP e Turismo de Portugal;
 - ◇ na subscrição pelo IAPMEI de € 34,5 M do Fundo de Dívida e Garantias (FD&G)¹ e de € 50,0 M do Fundo de Capital e Quase Capital (FC&QC)², enquanto que a AD&C subscreveu € 14,5 M do FD&G e € 24,2 M do FC&QC. Estes Fundos, constituídos em 2015, são geridos pelo IFD e visam reforçar a capacitação das empresas, através de instrumentos de financiamento, na área do empreendedorismo qualificado e da competitividade.
- ◆ Créditos por empréstimos (€ 160 M), devido à inclusão das carteiras do Fundo de Apoio Municipal, que concede empréstimos remunerados aos municípios, tendo mutuado € 63 M em 2016, e da AD&C que, no âmbito dos Programas Operacionais do Portugal 2020 e ao abrigo do Regulamento Específico do Domínio da Competitividade e Internacionalização³, concedeu incentivos de natureza reembolsável.

Em contraditório, a SPGM informou que o valor indicado de € 65,4 M relativo ao reforço do FCGM não corresponde às dotações realizadas pelos referidos SFA que totalizaram € 64,2 M. Ora, o valor

¹ Este Fundo tem um capital total de € 104 M.

² Este Fundo tem um capital total de € 146,9 M

³ Estabelecido pela Portaria 57-A/2015, de 27/2.

apresentado resulta de informação transmitida pelos SFA, tendo se verificado que o IEFP reportou uma despesa com esse Fundo no valor de € 2,5 M, que difere da dotação indicada pela SPGM de € 1,2 M, encontrando-se aí a divergência.

Nas EPR, a variação negativa (€ -857 M) resultou da conjugação das seguintes variações:

- ◆ Redução das participações em entidades societárias (€ -629 M) com origem:
 - ◇ na venda à DGTF da participação de 49% detida pela PARPUBLICA na PARCAIXA¹, tendo auferido em 2016 apenas a receita proveniente dos dividendos distribuídos, no valor de € 1,6 M; e
 - ◇ na alienação da participação detida pela CP na CP Carga na sequência do processo de reprivatização². Em setembro de 2015 foi assinado um acordo de venda direta da CP Carga à MSC Mediterranean Shipping Company Rail (Portugal) – Operadores Ferroviários, S.A., com entrega de um adiantamento. Em janeiro de 2016, cumpridas as condições por parte do comprador e obtida a aprovação governamental, foi concluído o processo de privatização da empresa³, com a assinatura do respetivo contrato de venda, embora o valor final de venda, designadamente, o diferencial do ajustamento não estivesse ainda apurado.
- ◆ Variação negativa das aplicações CEDIC (€ -478 M) em resultado dos desinvestimentos realizados por diversas carteiras, destacando-se os da Infraestruturas de Portugal (€ 265 M), da AICEP (€ 115 M), da PARVALOREM (€ 36 M) e da Parque Expo (€ 38 M).
- ◆ Aumento na carteira de depósitos a prazo (€ 437 M) que resultou, em particular, da constituição pela Parcaixa de depósitos na CGD no valor de € 394 M, sendo que em 2016 foram incluídas no perímetro orçamental, como EPR, entidades que dispunham de valores elevados aplicados em depósitos a prazo, casos do FCGM, da SPGM e do IFD.

No que respeita à carteira dos créditos provenientes do ex-BPN, geridos pela Parvalorem, face à sua representatividade no valor global do património das EPR, apresentam-se no quadro seguinte os principais movimentos ocorridos:

Quadro B. 88 – Variação registada em 2016 na carteira de créditos da Parvalorem

(em milhões de euros)

Capital em 31/12/2015	3 280,6	Juros vencidos e não pagos em 31/12/2015	9,6
Reembolsos	-39,7	Cash flow de juros	-6,7
Aquisições	0,0	Utilização de juros/reestruturações	2,2
Reestruturações de créditos	46,7	Reclassificações e open itens	-1,1
Dação	-6,1	Reclassificação de juros	1,8
Write Off's	-3,5		
Diferenças cambiais	2,8		
Outros	-1,7		
Capital em 31/12/2016	3 279,1	Juros vencidos e não pagos em 31/12/2016	5,6
Variação do capital	-1,5	Variação de juros	-4,0

Fonte: Informação prestada pela PARVALOREM no âmbito das Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção.

¹ Cfr. ponto 9.1.1.1.

² Regulada pelo Decreto-Lei 69/2015, envolve a alienação de ações representativas de 100% do capital social através de uma venda direta e uma oferta pública de venda dirigida aos trabalhadores.

³ Atualmente denomina-se MEDWAY.



A variação verificada, de apenas € 5,5 M, resulta sobretudo dos juros, pois o capital em dívida não sofreu praticamente alteração, dado que as reestruturações de capital determinaram um acréscimo nesses créditos, anulando o decréscimo que poderia ter resultado das amortizações de capital e das dações em pagamento ocorridas durante o ano.

Nos termos do n.º 2 do art. 81.º da LOE 2016, a concessão de empréstimos pelos SFA (incluindo EPR), deve ser realizada até ao montante contratual de € 1.239 M. De acordo com a informação prestada pelos SFA concluiu-se que em 2016 foram contratadas novas operações ativas (empréstimos, subsídios/incentivos reembolsáveis, suprimentos e outras), cujo valor total ultrapassou o limite do OE em cerca de € 333,5 M. Só as contratações de incentivos reembolsáveis efetuadas em 2016 pelo IAPMEI, atingiram cerca de 86 % do limite estipulado, totalizando € 1.065 M.

Em contraditório, a DGO informou que foram apurados “(...) *compromissos assumidos no valor de 606.725.210,33 euros e pagamentos no montante de 606.627.467,34 euros (...)*” e que o IAPMEI “(...) *reportou compromissos assumidos e pagamentos no valor de 388.335.505,97 euros*”. Ora, o limite que é definido na LOE respeita às contratações de novos empréstimos no ano, independentemente de serem ou não pagos nesse ano. Por sua vez, o art. 29.º do Decreto Lei de Execução Orçamental determina o que deve ser executado pelos SFA para efeitos de controlo, pela DGO, desse limite, devendo aqueles solicitar-lhe informação prévia sobre o cabimento dos empréstimos a conceder e registar mensalmente os movimentos relativos a essas operações.

9.1.2.2. Variações na carteira de ativos sem fluxos financeiros

No âmbito da informação prestada ao TdC, 13 SFA reportaram situações de abate aos créditos sem ocorrência de fluxo financeiro, no valor total de € 194,5 M. Destas, não constavam da CGE as anulações de créditos da Caixa Seguros e Saúde, SGPS, SA ocorridas em 2016 no valor de € 33,5 M, realizadas no âmbito da liquidação da participada HPP International Luxemburgo SARL, com recurso às provisões constituídas¹.

Ouvida em contraditório, a Caixa Seguros e Saúde não justificou a falta de reporte dessas anulações à DGO, apenas referiu que a intenção da liquidação da sociedade já existia desde algum tempo.

Por outro lado, constatou-se que foram comunicadas pela Universidade do Porto à DGO, no mapa 4 “Créditos satisfeitos por dação em pagamento ou por compensação”, € 152,2 m de receitas recebidas e devidamente relevadas na rubrica 11.06. relativas ao reembolso de créditos do UPTEC-Parque de Ciência e Tecnologia da Universidade do Porto; e que os Serviços de Ação Social da Universidade Nova de Lisboa e o Laboratório Nacional de Energia e Geologia reportaram as anulações realizadas no valor dos créditos por empréstimos, respetivamente nos mapas 7 “Créditos extintos por prescrição” e 8 “Créditos anulados por força de decisão judicial ou por qualquer outra razão” na rubrica 08.01 “Outras receitas correntes – outras”, em vez de os evidenciarem na rubrica onde essas receitas, em caso de cobrança, deveriam ser inscritas, ou seja em ativos financeiros.

¹ Estes créditos decorriam de suprimentos concedidos pela Caixa Seguros e Saúde à sua participada HPP Luxemburgo. Um dos suprimentos, no valor de € 3 M, serviu para a HPP Luxemburgo adquirir uma participação de 11% na HPP, SGPS, e deveria ter sido totalmente liquidado aquando da privatização da HPP, SGPS, em 2013. O outro suprimento, no valor de € 31 M, permitiu à HPP Luxemburgo adquirir em 2007 uma participação de 10% num grupo de saúde espanhol (USP Hospitales) mas, apesar de essa participação ter sido posteriormente vendida em 2009, o suprimento não foi reembolsado e na sociedade agora liquidada (HPP Luxemburgo) não existia nenhum valor que pudesse corresponder ao retorno desse desinvestimento.

Na sua resposta, a Universidade do Porto veio esclarecer que o movimento de abate registado no mapa dos créditos em 2016, teve como compensação uma despesa na rubrica 02.02 “Aquisição de bens e serviços correntes - Aquisição de serviços”, no respetivo valor. Assim, sendo considera-se correta a comunicação realizada à DGO, mas entende-se que esses movimentos, por não corresponderem a qualquer fluxo financeiro, não deveriam ter sido inscritos em termos de execução orçamental, causando um empolamento da receita e da despesa nesse valor¹.

9.1.2.3. Fluxos financeiros: receitas e despesas orçamentais dos SFA

Os fluxos financeiros considerados neste ponto respeitam às receitas e despesas relacionadas com ativos financeiros que constam da informação remetida ao TdC no âmbito das Instruções² e da CGE, sem qualquer consolidação entre entidades pertencentes ao mesmo sector.

Sobre os fluxos financeiros da FLAD foram tomados os valores constantes da CGE, uma vez que os do mapa das Instruções tinham sido obtidos por diferença entre o valor do final e o do início do ano, não se traduzindo em reais fluxos financeiros. Refira-se ainda que, para a despesa, igual situação foi registada em diversas entidades pertencentes, em particular, ao Ministério da Saúde e gestoras de unidades de participação no Fundo de Compensação do Trabalho. No caso da receita decorrente do resgate dessas unidades de participação, algumas entidades não processaram a receita obtida, refletindo-a por diminuição da despesa³.

Não foram incluídas receitas e despesas associadas a aplicações CEDIC nos casos em que tais fluxos estão omissos na respetiva execução orçamental.

a) Receitas

As receitas de ativos financeiros foram orçamentadas em € 4.099,4 M, tendo sido cobradas € 2.822,6 M (69 %).

Na análise comparativa entre os valores da CGE e os apurados através da informação enviada no âmbito das Instruções, continuam a verificar-se desvios que rondam os € 5,8 M, identificados no quadro seguinte por rubrica de classificação económica.

¹ Desde a alteração de 2011 da LEO que existe uma exceção ao princípio da não compensação para os ativos financeiros.

² A Fundação para as Comunicações Móveis e o Fundo de Modernização da Justiça não foram integrados no apuramento do património financeiro, mas os fluxos associados a ativos financeiros foram considerados na receita e despesa. A Fundação inscreveu na rubrica 11.11 receitas no valor de € 17,8 M e que o Fundo inscreveu nas rubricas 09.02 e 11.02, respetivamente despesas e receitas no valor de € 18 M.

³ Cfr. n.º 5 do art. 6.º da Lei 91/2001, de 20/8 (LEO) e alínea a) do n.º 3 do art. 15 da Lei 151/2015, de 11/09.



Quadro B. 89 – Confronto entre as receitas orçamentadas, as executadas e as apuradas através das Instruções

(em milhares de euros)

Valores / Rubricas de CE (Receita)	Capítulo 11 – Ativos financeiros								
	01	02	03	05	06	08	09	10	11
	Depósitos, Cert Dep. e Poupança	Tit. a Curto Prazo	Tit. M/L prazos	Emp. Curto Prazo	Emp. M/L prazos	Ações e outras Part.	Unid. de Participação	Alienação de partes socias de empresas	Outros ativos financeiros
Orçamento final (1)	2 500,0	934 733,7	825 473,9	16 247,5	271 340,3	10,1	11 182,7	5 171,5	2 032 731,0
Execução (CGE) (2)	2 500,0	568 696,2	384 936,7	1 627,9	316 911,6	2,6	11 174,0	5 167,0	1 531 594,4
Apurados (Mapa das Instruções) (3)	2 500,0	565 196,2	384 936,7	555,2	315 404,4	1,9	11 447,8	5 167,0	1 531 594,0
Diferença (2-3)	0,0	3 500,0	0,0	1 072,7	1 507,2	0,7	-273,8	0,0	0,5
Taxa de Execução (%)	100,0	60,8	46,6	10,0	116,8	25,7	99,9	99,9	75,3

Fonte: Conta Geral do Estado e Informação prestada pelos SFA/EPR no âmbito das Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção.

A diferença registada na rubrica 11.09, de € 273,8 m, teve origem na carteira da AICEP, uma vez que na informação remetida ao Tribunal tinham sido consideradas indevidamente como receita os valores das participações abatidas no ano. Por outro lado, os esclarecimentos remetidos em sede de contraditório indiciam que na receita orçamental de 2016 terão sido registados valores que não correspondem a recebimentos efetivos, nomeadamente de ações recebidas pela liquidação de um fundo de investimento.

Das restantes, salientam-se as seguintes, que causaram uma sobrevalorização das receitas de ativos financeiros em € 6,1 M:

- ◆ IPO de Coimbra: a receita proveniente de ativos financeiros inscrita na CGE incorpora o valor de € 3,5 M o qual não corresponde a uma efetiva receita de ativos financeiros;
- ◆ CP: os juros recebidos de suprimentos (€ 1,1 M) continuaram a ser incorretamente contabilizados em ativos financeiros, em vez de no capítulo *rendimentos de propriedade*;
- ◆ Fundo de Reestruturação do Sector Solidário: as receitas decorrentes de reembolsos registados e recebidos em 2015 no valor de € 1,5 M foram indevidamente inscritas em 2016 como receita de ativos financeiros.

Ouvidos em contraditório:

- ◆ O IPO reconhece que a receita de € 3,5 M inscrita em ativos financeiros provém de depósitos à ordem, situação que de futuro não deverá repetir-se, uma vez que nessa rubrica apenas devem ser inscritas as receitas diretamente provenientes de ativos financeiros.
- ◆ A CP informou que irá desenvolver procedimentos para correção desta classificação na execução orçamental de 2017.

Para além dos desvios constantes do quadro anterior, continuaram a ser identificados erros na classificação de algumas receitas decorrentes de operações relacionadas com ativos financeiros que causaram uma subvalorização das receitas inscritas na CGE e naquele capítulo. Totalizaram € 50,7 M e respeitam às seguintes carteiras:

- ◆ Parups: as receitas relativas à amortização e alienação de ativos financeiros, designadamente de obrigações e de fundos de investimento, no valor total de € 30 M continuaram a ser contabilizadas no capítulo *Venda de bens de investimento*.

- ◆ Fundo de Contragarantia Mútuo: as receitas associadas à recuperação de créditos garantidos no valor de € 10,7 M foram erradamente contabilizadas no capítulo *outras receitas de capital*.
- ◆ Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA): a receita com o resgate de aplicações CEDIC, no valor de € 8,1 M e contabilizada na conta de gerência em ativos financeiros, continua em 2016 a estar omissa na CGE.
- ◆ IAPMEI: continuaram a ser contabilizadas no capítulo Transferências de capital as receitas provenientes dos reembolsos dos incentivos reembolsáveis concedidos no âmbito dos programas comunitários anteriores ao QCA III (PEDIP, SIR e IMIT) no valor de € 0,8 M, contrariamente às recomendações do Tribunal, e também dos reembolsos dos créditos transmitidos ao IAPMEI no valor de € 0,1 M. Os argumentos para esta contabilização estão relacionados com a 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. Já no que respeita aos incentivos de natureza reembolsável do QCA III e posteriores, foi adotada a recomendação do Tribunal. O TdC, por sua vez reitera o entendimento que não se deverá persistir no erro.
- ◆ PARCAIXA: as receitas do reembolso parcial do empréstimo concedido à SAGESCUR-Sociedade de Estudos, Desenvolvimento e Participação em Projetos, S.A., no valor de € 0,7 M, foram erradamente contabilizadas no capítulo *Saldo da gerência anterior*, o mesmo acontecendo com os dividendos recebidos.
- ◆ Empresa de Ambiente na Saúde, Tratamento de Resíduos Hospitalares, Unipessoal, Lda.: as receitas relativas ao reembolso do empréstimo à Somos Ambiente, ACE no valor de € 0,3 M foram erradamente contabilizadas no capítulo *Rendimentos de propriedade*.
- ◆ Centro Hospitalar de Lisboa Central (CHLC): as receitas decorrentes da alienação de certificados de renda perpétua no valor de € 31,8 m foram erradamente contabilizadas no capítulo *Rendimentos de propriedade*.

Ouvidas em sede de contraditório:

- ◆ PARUPS, considera ser essa a classificação mais adequada, tendo em conta a especificidade da sua atividade; o Tribunal, por sua vez, continua a considerar que a referida classificação não é adequada;
- ◆ FEA, informou que “(...) as aplicações em CEDIC, quer quando se vencem, quer quando se procede à sua reaplicação, originam movimentos financeiros de caixa, estes montantes terão de ser reportados no Mapa de Fluxos Financeiros (...)”, por sua vez, em termos de reporte da execução orçamental no SIGO, que é a informação de suporte para a elaboração do mapa 31 da CGE, entende que “(...) a parte que se retém na conta à ordem quando um CEDIC se vence não “altera definitivamente o seu património líquido” pois esse montante já fazia parte do referido património líquido (...)” pelo que nunca reportou estes montantes à DGO.;
- ◆ PARCAIXA, informou não ter qualquer comentário;
- ◆ Empresa de Ambiente na Saúde, Tratamento de Resíduos Hospitalares, Unipessoal, Lda.: confirma que o valor de € 0,3 M, que respeita a amortização da dívida do ACE, deveria ter sido classificado como “*Receita de Ativos Financeiros, Amortização de Empréstimos, visto tratar-se apenas de amortização de capital e não de juros*”.



- ◆ CHLC justifica a inscrição da receita como rendimentos de propriedade pelo facto de não ter atualizado, em termos de contabilidade patrimonial, o valor desses certificados. Ora, em termos de contabilidade pública o valor recebido da alienação dos CRP teria de ser inscrito em ativos financeiros, apenas os juros recebidos trimestralmente devem ser registados em rendimentos de propriedade.

b) Despesas

Foram orçamentadas despesas com ativos financeiros no valor de € 4.498 M, sendo realizadas € 2.732 M. No caso da Wolfpart, SGPS, SA, foram executadas despesas com ativos financeiros no valor de € 45 M sem que existisse rubrica orçamental ou dotação para a respetiva execução. Na sua resposta a Wolfpart referiu que a realização de suprimentos não estava orçamentada, tendo “(...) *envidado inúmeros esforços para proceder à competente retificação, a qual, por ora, não teve sucesso (...)*”.

Foram detetados desvios entre os valores da CGE e os apurados, através da informação remetida ao TdC em rubricas de ativos financeiros, evidenciados no quadro seguinte.

Quadro B. 90 – Confronto entre as despesas orçamentadas, as executadas e as apuradas através das Instruções

(em milhares de euros)

Valores / Rubricas de CE (Despesa)	Agrupamento 09 - Ativos financeiros							
	01 Depósitos, Cert Dep. e Poupança	02 Tit. a Curto Prazo	03 Tit. M/L prazos	05 Emp. Curto Prazo	06 Emp. M/L prazos	07 Ações e outras Part.	08 Unid. de Participação	09 Outros ativos financeiros
Orçamento final (1)	5 750,0	643 404,7	679 656,5	143 208,0	833 926,3	45 455,4	221 984,9	1 924 634,8
Execução CGE (2)	5 750,0	299 522,4	325 291,6	536,4	606 091,1	35 058,1	141 364,1	1 318 096,9
Apurados Mapa das Instruções (3)	5 750,0	299 522,4	325 291,6	536,4	601 755,2	34 668,1	136 359,1	1 318 096,8
Diferença (2-3)	0,0	0,0	0,0	0,0	4.335,9	390,0	5.005,0	0,1
Taxa de Execução (%)	100,0	46,6	47,9	0,4	72,7	77,1	63,7	68,5

Fonte: Conta Geral do Estado e Informação prestada pelos SFA/EPR no âmbito das Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção.

Das diferenças apontadas, que implicaram uma sobrevalorização de € 9,7 M na rubrica de ativos financeiros da CGE, são de destacar as situações da AD&C e do IAPMEI nos montantes de € 4,3 M e € 5 M. A da AD&C respeita à inscrição em 2016 das despesas realizadas em 2015 e inscritas no agrupamento *Operações extra-orçamentais*, por forma a regularizar a situação dos empréstimos concedidos no âmbito do Programa Operacional Portugal 2020. A do IAMEI respeita à despesa com a realização da dotação inicial para a constituição do Fundo de Inovação, Tecnologia e Economia Circular¹, cujo património em caso de extinção reverte para o Estado, não representando um verdadeiro ativo financeiro. Na sua resposta a AD&C confirma a situação descrita.

Para além dos principais desvios referidos foram identificadas situações de omissão e de classificação de despesas associadas a ativos financeiros noutros agrupamentos da despesa que provocaram uma subvalorização dessa rubrica e totalizaram o valor de € 76,4 M:

- ◆ Fundo de Contragarantia Mútuo: as despesas relacionadas com os pagamentos realizados em 2016 com execução de garantias no valor de € 43,1 M e as relacionadas com as novas aplicações

¹ Para a dotação inicial deste Fundo contribuiu também o FPC com € 10 M, tendo registado corretamente esta despesa como *transferências correntes*.

em depósitos a prazo no valor de € 32,4 M, foram erradamente contabilizadas no agrupamento *Transferências correntes*.

- ◆ Empordef: omitiu a despesa relacionada com a concessão de suprimentos a empresas do grupo no valor de € 0,8 M, e embora tivesse referido a sua contabilização no agrupamento *Transferências de capital* verificou-se que nem isso sucedeu.
- ◆ Fundo Português de Carbono (FPC): omitiu a despesa de € 49,1 m relacionada com a reaplicação dos juros recebidos de aplicações CEDIC em novas aplicações, cuja despesa foi devidamente refletida no mapa de fluxos de caixa da conta de gerência.
- ◆ Fundo de Resolução: a despesa de € 50 m associada à realização do capital subscrito da OITANTE SA foi contabilizada como *Aquisições de bens de capital*.
- ◆ Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e Unidade Local de Saúde de Matosinhos: as despesas associadas à subscrição de unidades de participação do Fundo de Compensação do Trabalho no valor total de € 47,3 m foram registadas pela CMVM, como *despesas com o pessoal*, mantendo o entendimento do ano anterior, e pela ULS como *aquisições de bens de capital*.

Em sede de contraditório:

- ◆ o FPC referiu não entender “(...) o motivo pelo qual se refere a dita omissão”, pelo que se esclarece o Fundo que a despesa refletida na conta de gerência, também deveria ter sido reportada nos termos da execução orçamental do SIGO;
- ◆ a Unidade Local de Saúde de Matosinhos refere as dúvidas quanto à referida classificação e informa que em 2017 a classificação já se encontra corrigida para efeitos de reporte;
- ◆ a CMVM referiu, que as despesas associadas à subscrição de unidades de participação do Fundo de Compensação do Trabalho continuaram em 2016 e 2017 a ser classificadas como despesas com o pessoal, tanto mais que, relativamente à justificação apresentada em novembro de 2016, no âmbito do PCGE de 2015, não houve “(...) qualquer recomendação subsequente no sentido de alterar o entendimento definido pela CMVM (...)”. Esta afirmação não é totalmente exata, na verdade na pág. 196 do PCGE de 2015 e depois de referida a argumentação da CMVM, o Tribunal afirmou que o procedimento não estava de acordo com o classificador das receitas e despesas públicas, o que parece suficiente para deixar claro que não aceitava tal argumentação.

As diferenças apuradas em matéria de despesa e de receita com ativos financeiros, e antes assinaladas, continuam a revelar falta de rigor por parte de alguns SFA e EPR.

Dando seguimento às recomendações do TdC, a DGO procedeu à emissão de orientações genéricas sobre a contabilização dos fluxos orçamentais relacionados com as aplicações financeiras CEDIC e CEDIM na Circular Série A n.º 1379 “Instruções para preparação do OE 2016”. Contudo constatou-se que a maioria dos Serviços gestores destas aplicações não observou o determinado nessas Instruções, encontrando-se omissos os respetivos fluxos.

Sobre esta matéria a CMVM pronunciou-se em contraditório dizendo que o TdC contrariando estas Instruções da DGO efetuou uma recomendação “(...) relativamente à contabilização de CEDIC, no sentido de considerar a aquisição destes títulos numa conta da classe de disponibilidades (em POCP), equivalente à classe de meios monetários (em SNC), devendo considerar-se o seu montante no saldo de gerência à semelhança do que acontece com os depósitos bancários”. Informou ainda que “no cumprimento desta recomendação a



CMVM deixou de classificar os CEDIC na rubrica orçamental 09.02.05 (...) registando-os, na sua totalidade, no saldo da gerência inicial e mantendo a sua movimentação dentro deste saldo (...)."

A questão relativa à contabilização das operações decorrentes da aquisição e resgate de CEDIC ficará esclarecida com a entrada em vigor e plena aplicação do SNC-AP, legalmente prevista para 1 de janeiro de 2018. O assunto é igualmente tratado na Caixa sobre a atividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro, no âmbito dos quais se extraem conclusões e se formula uma recomendação, para as quais aqui se remete.

Não se pronunciaram em sede de contraditório, os Serviços de Ação Social da Universidade Nova de Lisboa, o Laboratório Nacional de Energia e Geologia, a Fundação Luso Americana para o Desenvolvimento, o Fundo de Reestruturação para o Sector Solidário, o IAPMEI, a EMPORDEF- Empresa Portuguesa de Defesa SGPS, SA e o Fundo de Resolução.

9.1.2.4. Carteira consolidada de ativos financeiros dos SFA

Para efeitos de consolidação do património financeiro dos SFA procedeu-se à exclusão das carteiras de títulos de dívida pública nacional e dos créditos transmitidos e por empréstimos concedidos, entre entidades que integram este subsector.

O quadro seguinte reflete o apuramento e a evolução do património financeiro consolidado dos SFA, que em 31/12/2016 se situava em € 19.649 M.

Quadro B. 91 – Evolução do património financeiro consolidado dos SFA/EPR

(em milhões de euros)

Património Financeiro Consolidado	Valor nominal em		Variação	
	31/12/2015	31/12/2016	Total	%
Património financeiro não consolidado do qual:	31 844	30 527	-1 317	-4,1
SFA (1)	21 554	21 093	-460	-2,1
EPR (2)	10 290	9 434	-857	-8,3
Créditos por empréstimos entre o mesmo subsector				
SFA (3)	21	19	-2	-9,8
EPR (4)	737	650	-87	-11,8
Créditos Transmitidos				
EPR (5)	79	80	1	0,9
Títulos de Dívida Pública				
SFA (6)	10 549	9 932	-616	-5,8
EPR (7)	675	198	-477	11,2
Património financeiro consolidado do subsector do qual:	19 785	19 649	-136	-0,7
SFA (8) = (1)-(3)-(6)	10 985	11 142	158	1,4
EPR (9) = (2)-(4)-(5)-(7)	8 800	8 506	-294	-3,3

Fonte: Informação prestada pelos SFA incluindo EPR.

9.1.3. Património financeiro consolidado dos SI e SFA

O património financeiro consolidado do Estado cresceu, de 2015 para 2016, cerca de € 1.598,7 M (2,8%).

Quadro B. 92 – Património Financeiro Consolidado - Evolução Global em 2016

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	31/12/2015			31/12/2016			Variação	
	SI	SFA	Total	SI	SFA	Total	Valor	%
Créditos	22 830,2	7 278,4	30 108,6	22 546,7	7 376,7	29 923,4	-185,2	-0,6%
Participações	14 316,6	8 244,5	22 561,1	16 335,2	7 613,7	23 948,9	1 387,7	6,2%
Outros ativos financeiros	523,9	4 261,5	4 785,4	523,9	4 657,7	5 181,6	396,2	8,3%
Total consolidado	37 670,7	19 784,4	57 455,1	39 405,9	19 648,1	59 053,9	1 598,7	2,8%

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

Verifica-se que em 2016, o valor dos créditos diminuiu nos SI e aumentou nos SFA, o valor das participações aumentou consideravelmente nos SI e diminuiu nos SFA e o valor dos outros ativos financeiros aumentou nos SFA.

9.1.4. Aplicação das receitas das privatizações

O OE para 2016 não previu qualquer receita de privatizações.

Em 2016 o FRDP continuou sem receber a transferência devida na sequência da venda, no ano anterior, da sociedade Estrela, SGPS, por € 13.500, receita esta que, apesar de não ser resultante duma reprivatização, o Despacho 1731/15-SET, de 01/10, havia determinado que devia ser afetada ao FRDP.

Quanto ao património do FRDP – Privatizações, no início de 2016 era de € 22,3 M, e no final do mesmo ano era de € 23,4 M, tendo o acréscimo decorrido dos rendimentos obtidos com a carteira de títulos e do pagamento da 15.ª prestação do empréstimo concedido em 1991 ao IRHU. Aquele montante foi consignado, quase na totalidade, a aumentos de capital e apenas uma ínfima parte a amortizações e anulações de dívida pública.

Nota-se que, desde 2013, o Estado não transfere para a Parpública qualquer participação da sua carteira, de forma a compensar a sua dívida para com esta empresa¹, conforme disposto no n.º 3 do art. 9.º do Decreto-Lei 209/2000, de 02/09.

*
**

Ouvido, o Ministro das Finanças manifestou o interesse do seu Gabinete “no controlo efetivo das transferências e dos fluxos financeiros (verificadas nas receitas e nas despesas orçamentais), bem como na identificação e respetiva correção de eventuais erros, omissões e incorreções”.

¹ Por outro lado, houve realizações do capital inicial, em 2016 e 2015, no valor global de € 595 M.



luis
R.
AF
A

CAIXA 6 – SALDO DAS RECEITAS E DAS DESPESAS ORÇAMENTAIS RELATIVAS AO BPN

1. No final de 2016, o saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais decorrentes da nacionalização e reprivatização do BPN e da constituição e funcionamento das sociedades-veículo Parups, Parvalorem e Parparticipadas ascedia a € -3.658 M resultado dos saldos parciais de € -736 M de 2011, € -966 M de 2012, € -468 M de 2013, de € -476 M de 2014, de € -594 M em 2015 e de € -418 M em 2016.

Quadro B. 93 – Saldo das receitas e despesas referentes ao BPN – 31/12/2016

(em milhões de euros)

	Até 2012	2013	2014	2015	2016	Total
RECEITA	213	138	223	88	113	775
Serviços Integrados	54	0	0	0	2	56
Ativos financeiros - Alienação do BPN	40					40
Recuperação de garantias executadas			0	0	2	2
Cobrança de taxas de garantia BPN e Parparticipadas (a)	14	0	0	0	0	14
SFA (Parvalorem, Parups e Parparticipadas) (b)	159	138	222	88	111	718
Rendimentos da propriedade	29	38	15	12	10	104
Vendas de bens e serviços e outras receitas	8	6	23	14	20	73
Venda de bens de investimento	0	21	57	31	30	138
Ativos financeiros (receita obtida com AF do BPN)	122	73	127	30	51	403
DESPESA	1 915	606	699	682	531	4 433
Serviços Integrados (Capítulo 60 - DGTF) (b)	756	23	57	12	28	875
Ativos financeiros - prestação de capital ao BPN	600					600
Ativos financeiros - aumento de capital da Parparticipadas	0		38	0	0	38
Ativos financeiros - execução de garantias	147					147
Outras despesas correntes - com a reprivatização do BPN	9	23	19	12	28	90
SFA (Parvalorem Parups e Parparticipadas)	1 159	583	642	670	504	3 559
Despesas com pessoal	14	15	19	12	9	69
Aquisição de bens e serviços	62	17	11	12	10	112
Juros e outros encargos (a)	235	150	139	113	89	726
Ativos financeiros	443	0	20	55	8	526
Passivos financeiros	400	397	451	478	384	2 110
Outras despesas	5	3	2	2	4	17
Saldo	-1 702	-468	-476	-594	-418	-3 658
Saldo acumulado	-1 702	-2 170	-2 647	-3.241	(c) -3 658	

a) Não inclui as comissões de garantia pagas ao Estado pela Parvalorem, a Parups e a Parparticipadas (a partir de 2015, por ter sido incluída no perímetro da CGE): € 14 M em 2012, € 8 M em 2013, € 8 M em 2014, € 7M em 2015 e € 6 M em 2016.

b) Não inclui empréstimos do Estado às Parvalorem e Parups, classificados por estas entidades em receita de *passivos financeiros* e na despesa dos serviços integrados em *ativos financeiros* (€ 1.033 M em 2012, € 510 M em 2013, € 489 M em 2014, € 369 M em 2015 e € 425 M). Não inclui também os empréstimos do Estado à Parparticipadas (em 2015 € 39 M e € 16 M em 2016), nem o aumento de capital (€ 53 M, em 2015).

(c) Os dados acima apurados 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 (€ 2.875 M), que não foram totalmente utilizados até 31-12-2016.

Fonte: CGE/2011, CGE/2012, CGE/2013, CGE/2014, CGE/2015, CGE/2016, DGTF, Parvalorem, Parups e Parparticipadas.

2. A Parvalorem, a Parups e a Parparticipadas apresentavam, no final de 2016, capitais próprios negativos que totalizavam € 2.033 M¹, encargos que poderão vir a ser suportados pelo Estado no futuro. Somados aos já suportados, refletidos no saldo global, totalizavam € 5.692 M, a que irão acrescer os resultados negativos de exercícios seguintes.

¹ Excluindo do passivo o montante dos empréstimos do Estado (€ 2.875 M), por a despesa por eles financiada já ter sido considerada no saldo. Os balanços da Parups e da Parparticipadas são os das contas consolidadas destas entidades remetidas ao Tribunal.

3. Em 31 de dezembro de 2016, as garantias prestadas pelo Estado às sociedades veículo do ex-BPN totalizavam € 2.714 M (diminuíram € 383 M por efeito dos reembolsos de empréstimos da CGD garantidos pelo Estado).
4. Da verificação que incidiu sobre as despesas decorrentes da reprivatização do BPN, que em 2016 ascenderam a € 27,5 M¹, conclui-se que tais despesas resultam, quase totalmente², do reembolso ao Banco BIC de despesas em que o banco incorreu resultantes de litígios contra o BPN, de rescisões com trabalhadores, do encerramento de agências, de depósitos não competitivos, de garantias do BPN a terceiros e ainda de outras responsabilidades, nos termos previstos no Acordo-Quadro de 09/12/2011.

Relativamente às obrigações perpétuas BPN 2008, no valor de € 0,7 M, a DGTF esclareceu em sede de contraditório que foram já proferidas decisões judiciais que condenaram o BIC a proceder ao reembolso de tais obrigações e que, nessa medida, o reembolso ao BIC decorreu no estrito cumprimento do Acordo Quadro. O Tribunal não pode deixar de constatar que, mesmo numa situação em que o BIC não sofre qualquer prejuízo patrimonial³, o Acordo Quadro impõe ao Estado a obrigação de o reembolsar, pelo que neste ponto o referido Acordo é bastante desequilibrado, em desfavor do Erário Público.

Ouvidos em contraditório, o MF e a Parvalorem não apresentaram comentários adicionais

¹ Embora estas despesas sejam pagas por conta da classificação económica 06 “Outras despesas correntes” podem dar origem a ativos financeiros, sempre que ao Estado seja possível exercer o direito de regresso sobre os devedores originais, nomeadamente no caso de execução de garantias e de obrigações.

² Cerca de € 0,6 M corresponde a despesas que a DGTF realizou diretamente, como é o caso da contratação de advogados e de aquisição de software e de serviços de consultadoria.

³ Uma vez que o BPN/BIC é o emitente destas obrigações, ao amortizá-las reduz o seu passivo em igual montante.



9.2. Património Imobiliário

No Parecer sobre a CGE o Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado no domínio do 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 (como 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.

Na CGE de 2016:

- ◆ Continuam a não constar nem o inventário nem o balanço do Estado – *vide 9.2.1.*
- ◆ O relatório não reporta nem explica, como em anos anteriores, parte importante (83%) das variações patrimoniais ocorridas no ano. Cinge-se à apreciação das operações imobiliárias conduzidas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), o que carece de fundamento e compromete a utilidade da informação prestada.
- ◆ A receita contabilizada como obtida em 2016 com operações imobiliárias (€ 115 M) é superior à reportada no relatório da CGE² (€ 23 M) e está afetada por deficiências (€ 92 M). A despesa contabilizada como paga em 2016 com operações imobiliárias (€ 207 M) é muito superior à reportada no relatório da CGE (€ 31 M) e está afetada por deficiências (€ 181 M) – *vide 9.2.2.*
- ◆ Quanto à implementação do princípio da onerosidade (PO), subsistem elevados montantes por cobrar. No triénio 2014-2016, apenas foi cobrado 49% do valor devido, estando € 26 M em dívida, no final de 2016 – *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 contabilísticas e exame de registos do Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE)³. Essas ações incluíram a atualização das conclusões do exame à atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP) – *vide 9.2.4.*

9.2.1. Inventário e Balanço

9.2.1.1. Objeto do exame

A LEO⁴ 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 ano.

¹ Art. 41.º n.º 1 alínea c) da LOPTC.

² Volume I – III. Situação Financeira das Administrações Públicas – III.4.6. Património Imobiliário do Estado.

³ 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.

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

Continua em falta o inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos não obstante ser, desde 2007, obrigação legal da DGTF¹ apresentar esse inventário anualmente, para servir de base à elaboração dos balanços que devem acompanhar a CGE. Assim, a informação sobre o inventário na CGE cinge-se à inclusão no relatório de dados globais dos registos do SIIE, segundo os quais:

- ◆ Há 23.679 registos de imóveis (inseridos por 253 entidades).
- ◆ 20.905 são considerados registos completos (15.559 relativos ao edificado e 5.346 a terrenos), entendendo como tal, os que contenham dados sobre o proprietário, o ocupante e a respetiva situação geral (tipo de ocupação, áreas, valores de rendas)².

Esta informação, agregada 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.

9.2.1.2. Resultado do exame

Não obstante o juízo crítico recorrente formulado pelo Tribunal em anteriores Pareceres³, a DGTF mantém o critério de considerar completos registos que não têm elementos fundamentais para o pleno conhecimento dos imóveis (v.g. valor patrimonial e situação registral). Para isso, tem alegado a dificuldade das entidades em obter a totalidade da informação sobre os imóveis ocupados. Esta alegação não pode proceder, cabendo à DGTF criar as condições e diligenciar pela recolha dessa informação.

As lacunas e deficiências existentes nos registos do SIIE (em funcionamento desde fevereiro de 2009) colocam em causa a fiabilidade e a utilidade dessa informação. Por exemplo, a falta do valor patrimonial (VP)⁴ nos registos compromete, por si só, o cumprimento da lei quanto à elaboração do inventário.

Em contraditório, a DGTF informa que, na sequência das recomendações do Tribunal e tendo “(...) em mente a instituição de mecanismos de deteção de inconsistências e incongruências de dados, que concorram para a melhoria qualitativa da informação residente no SIIE, (...) elaborou um Manual de Procedimentos, já objeto de devida divulgação e aplicação, onde é elencado um conjunto de regras que sustentam rotinas de revisão e validação de dados no SIIE, diferenciadas pelo respetivo grau de prioridade e periodicidade, e onde se sistematiza a atividade corrente de monitorização do Sistema.”

No final de 2016, dos 19.620 imóveis classificados no SIIE como património da administração central em propriedade plena ou em compropriedade⁵, apenas 6.221 (32%) apresentavam registo de VP no valor global de € 8.788 M. Este valor inclui 30 registos com VP inferior a € 1 e outros cujo VP carece de confirmação⁶. Acresce que apenas 11.854 (60%) dispunham de informação sobre registo matricial.

¹ Nos termos dos art. 118.º e 119.º do Decreto-Lei 280/2007, de 07/08.

² 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.

³ Pareceres sobre as CGE de 2012 (página 261), de 2013 (página 231), de 2014 (página 237) e de 2015 (página 202).

⁴ 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.

⁵ Excluindo os classificados no sistema como sendo propriedade de entidades do SEE (382 imóveis), de EPI (16), das administrações regionais (30), das administrações locais (1.544) ou de entidades particulares (2.085).

⁶ Designadamente as situações já referidas no PCGE 2015: 4 frações com valor patrimonial de € 223,0 M, € 174,9 M, € 157,3 M e € 157,2 M (SIIE 24212, 19704, 24210 e 24211, respetivamente) e um prédio urbano com valor patrimonial de € 1.870,4 M (SIIE 23335).



Lisboa,
Q.
R.
A

O relatório da CGE não explica a variação dos registos no SIIE refletida no quadro seguinte.

Quadro B. 94 – Evolução dos registos no SIIE

Registos	Completos			Incompletos			Totais		
	2015	2016	Varição	2015	2016	Varição	2015	2016	Varição
Edificado	15 761	15 559	-202	2 324	2 345	21	18 085	17 904	-181
Terrenos	5 337	5 346	9	408	429	21	5 745	5 775	30
Total	21 098	20 905	-193	2 732	2 774	42	23 830	23 679	-151

Fonte: SIIE e Relatórios das CGE de 2015 e de 2016.

A variação dos imóveis resulta da inserção de novos registos, do abate de imóveis relativo a 2016 e a anos anteriores. Parte significativa dos registos incompletos indicados no relatório da CGE é constituída por 1.782 registos criados pela Infraestruturas de Portugal, SA, e por 456 registos no âmbito do MF. Neste último caso, segundo a DGTF, trata-se de imóveis que transitaram para o Estado por herança, sem informação da existência de ocupações, "*continuando a admitir-se que grande parte se encontre devoluta e que, por conseguinte, de acordo com as regras do SIIE, após assinalada a situação de disponibilidade, estes registos venham a ser considerados completos*"¹.

O Regime do Património Imobiliário Público (RPIP)² faz depender a concretização dos objetivos de coordenação e gestão patrimonial da existência de um programa de inventariação (PI) realizado com base num programa de gestão do património imobiliário (PGPI)³ – ambos plurianuais, devendo o PGPI ter a duração de 4 anos⁴. Até ao presente, só foram aprovados o PGPI e o PI para o período 2009-2012, tendo aí sido definido como meta, para a inventariação, uma execução de 100% no final de 2012⁵.

Esta meta nunca foi alcançada, permanecendo a inventariação de imóveis do Estado e dos institutos públicos incompleta, o que não torna fiável a informação relativa ao inventário. Importa, assim, que o Governo promova a atualização do PGPI e do PI⁶ e adote uma abordagem estratégica e integrada dos diferentes eixos de atuação (como os de inventariação e regularização jurídica) e obter o contributo de todas as entidades intervenientes no processo.

Essa atualização é tanto mais necessária dado que, como dispõe o RPIP, um dos objetivos do PI é contribuir para a integral execução do SNC-AP⁷ e que a identificação do património imobiliário e a sua adequada valorização são elementos fundamentais para a implementação da Entidade Contabilística Estado que integrará o património imobiliário do Estado.

Em contraditório, a DGTF alega que "*(...) as lacunas observadas relativamente à fiabilidade e integralidade da informação apurada no SIIE, designadamente quanto à falta do VP, ultrapassam a eficácia do sistema, e, por conseguinte, situam-se a montante da própria inventariação do património imobiliário público, relacionando-se antes com a dinâmica e complexidade inerente à tarefa de regularização jurídica dos bens do Estado*".

¹ Relatório do SIIE do 4.º Trimestre de 2016, página 3.

² Aprovado pelo Decreto-Lei 280/2007, de 07/08.

³ 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.

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 Recomendação 49 – PCGE 2015.

⁷ Nos termos do n.º 2 do art. 114.º do Decreto-Lei 280/2007, de 07/08, conjugado com o n.º 2 do art. 17.º do Decreto-Lei 192/2015, de 11/09, que aprovou o SNC-AP.

O MF adianta que, no OE 2018, foram previstas verbas para a DGTF e a ESTAMO “(...) no sentido de se proceder à inventariação e regularização registral, cadastral e matricial dos imóveis do Estado” E que está em estudo “(...) uma eventual revisão legislativa do atual regime jurídico, com o objetivo de melhorar a eficiência dos procedimentos inerentes à gestão do património imobiliário público.”

Alega ainda que “(...) a obtenção e tratamento do valor patrimonial dos imóveis (VP) (...) revela-se igualmente uma tarefa muito complexa e morosa, para a qual a DGTF não possui manifestamente recursos suficientes e adequados, (...)”

Recorda-se que é o regime legal aplicável a impor que, para efeitos de inventário, deve ser fixado o VP dos imóveis, determinado nos termos do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, e que o SNC-AP estabelece a utilização do VP¹ na mensuração dos imóveis.

9.2.2. Operações Imobiliárias

9.2.2.1. Objeto do exame

Em 2016, foram contabilizados na CGE € 115 M como receita obtida através da alienação de património imobiliário e € 207 M como despesa incorrida com património imobiliário. O Tribunal tem vindo a recomendar² que o Governo, através da DGO, assegure que a informação reportada no relatório da CGE sobre o património imobiliário seja integral (abrangendo a totalidade das variações patrimoniais³) e consistente com a execução orçamental relativa a operações imobiliárias registadas pelos organismos da administração central na Conta.

9.2.2.2. Resultado do exame

O relatório da CGE de 2016 continua (como em anos anteriores) sem reportar e explicar parte importante (83%) das variações patrimoniais ocorridas nesse ano. Dos € 115 M contabilizados como receita obtida, apenas reporta € 23 M (20%) recebidos com as alienações de património imobiliário promovidas pela DGTF. E dos € 207 M contabilizados como despesa incorrida, somente reporta € 31 M (15%) relativos a aquisições de património imobiliário promovidas pela DGTF.

Cingir a apreciação do património imobiliário às operações imobiliárias conduzidas pela DGTF carece de fundamento e coloca em causa a utilidade da informação prestada.

Os quadros seguintes sintetizam os resultados do exame realizado e refletem as diferenças entre os valores relativos a operações imobiliárias contabilizados nos mapas da CGE e os reportados no respetivo relatório. Os quadros discriminam as receitas obtidas e as despesas pagas em 2016, por situação regular ou irregular, classificada como tal em função das deficiências detetadas (v.g.: montantes omissos do relatório da CGE).

¹ No SNC-AP é designado por valor patrimonial tributário – vide NCP 5 — Ativos Fixos Tangíveis do SNC-AP.

² Recomendações 47 e 48 do PCGE 2015 que reiteram recomendações anteriores.

³ Além da alienação e da aquisição, incluem outras operações como as permutas e as dações em pagamento.



Quadro B. 95 – Receita obtida em 2016 com operações imobiliárias

(em milhares de euros)

Receita	Situação	Mapas CGE	Relatório CGE	Deficiências
Por validar	Irregular	91 937		91 937
Do Estado contabilizada pela DGTF	Regular	8 423	8 423	
Do Estado não contabilizada pela DGTF	Irregular	383	72	383
De outras Entidades contabilizado por essas entidades	Regular	14 377	14 377	
Total		115 120	22 871	92 320

Fonte: CGE, SGR, SIGO e DGTF.

Quadro B. 96 – Despesa paga em 2016 com operações imobiliárias

(em milhares de euros)

Despesa	Situação	Mapas CGE	Relatório CGE	Deficiências
Por validar – Aquisição	Irregular	6 355		6 355
Por validar – Construção	Irregular	38 707		38 707
Por validar – Conservação / Reparação	Irregular	79 310		79 310
Por validar – Outras	Irregular	54 368		54 368
Do Estado – Aquisição	Regular	28 700	28 700	
Omitida – Dação em cumprimento de dívida	Irregular		2 458	2 458
Total		207 440	31 158	181 198

Fonte: CGE, SGR, SIGO e DGTF.

Destaca-se que 80% das receitas e 87% das despesas contabilizadas nos mapas da CGE como relativas a operações imobiliárias não foram validadas pelo MF. O exame suscita as observações seguintes:

- ◆ Nas receitas, 80% (€ 92 M) dos valores contabilizados apresentam deficiências, dos quais 99,6% estão por validar e 0,4% não foram registados pela DGTF, mas por outras entidades, em incumprimento do regime legal de contabilização das receitas do Estado (RCRE)¹.
- ◆ Nas despesas, 86% (€ 179 M) dos valores contabilizados estão por validar e não teve relevação contabilística a entrega ao Estado de um imóvel por dação em pagamento, para regularização de passivos a favor do Estado Português por parte da Parque Expo (€ 2 M).

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.

A DGTF, a partir de 2015, passou a assegurar como entidade administradora da receita obtida por alienação de imóveis, a relevação como receita do Estado, da totalidade do produto da alienação², independentemente da posterior afetação de parte desse produto a outras entidades, o que constitui um progresso no sentido do cumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado³.

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

² Ainda assim, verificaram-se duas situações em que outras entidades procederam indevidamente ao registo no SGR de receita de alienações de imóveis do Estado no total de € 0,4 M.

³ Decreto-Lei 301/99, de 05/08 e da Portaria 1122/2000, de 28/07.

Apesar disso, os procedimentos associados à contabilização dessas verbas carecem 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, se for o caso, 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 alega que a situação é corrigida no OE 2017, através da inscrição das verbas a transferir para os SFA em operações extraorçamentais, o que os mapas de desenvolvimento orçamental e a orçamentação no SIGO confirmam.

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 2016 e apresenta em quadros, por ministério, os valores pagos e por pagar relativos às contrapartidas devidas por aplicação do PO em 2014, 2015 e 2016 bem como a afetação de verbas recebidas, evidenciando que:

- ◆ Em 2016 foram pagos € 13,4 M de contrapartidas (€ 1,1 M relativos ao PO de 2014 e de 2015);
- ◆ Em 31/12/2016, faltavam pagar € 26,3 M (€ 3 M relativos ao PO de 2014, € 6,7 M ao PO de 2015 e € 16,6 M ao PO de 2016);
- ◆ Da receita contabilizada, no total de € 15,2 M, foram afetos: € 8,2 M ao FRCP, € 6,3 M a receita do Estado e € 0,8 M à DGTF.

9.2.3.2. Resultados do exame

O RPIP 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”*, no sentido de aumentar a racionalidade e a eficiência económico-financeira da ocupação dos imóveis do Estado. Previa-se a sua implementação gradual.

O Regulamento do PO¹, apenas aprovado em 2012, estabeleceu que a contrapartida pela ocupação dos imóveis era devida, desde janeiro de 2013, para as áreas registadas no SIIE até 31/12/2012. Apesar disso, em 2013, o pagamento dessas contrapartidas cingiu-se a organismos do MF (como sucedia desde 2010) adiando para 2014 a implementação do PO nos termos regulamentados.

No entanto, o prazo de pagamento das contrapartidas tem sido sucessivamente alargado. Em 2016, foi permitido à DGTF que liquidasse e cobrasse todas as contrapartidas devidas em 2014 e 2015, cujo pagamento não tivesse ocorrido até 31/12/2015².

¹ Portaria 278/2012, de 14/09.

² N.º 1 do art. 81.º do DLEO 2016. O DLEO 2017 permite que a DGTF liquide e cobre as contrapartidas devidas nos anos de 2014, 2015 e 2016, cujo pagamento não tenha ocorrido até 31/12/2016. A LOE 2015 já autorizava a DGTF a liquidar e cobrar as contrapartidas devidas em 2014 e cujo pagamento não tivesse ocorrido até 31/12/2014.



Este sucessivo adiamento põe em causa o objetivo da implementação do PO e penaliza as entidades cumpridoras¹. Em contraditório, a DGTF alega não ter responsabilidade na escassa implementação do PO que se deve, sobretudo, “(...) à alegada indisponibilidade orçamental dos serviços e organismos para suportar o encargo inerente ao pagamento das contrapartidas devidas (...)”.

Como se evidencia no quadro seguinte, a 31/12/2016 ainda se encontravam em dívida € 9,7 M relativos à aplicação do PO em anos anteriores (€ 3 M em 2014 e € 6,7 M em 2015). Em 30/06/2017, ainda se encontravam em dívida € 9,1 M de contrapartidas, € 2,9 M relativas a 2014 e € 6,2 M relativos a 2015, o que representa mais de 40% do valor anual devido (VAD).

No que respeita ao ano de 2016, a proporção dos valores em dívida aumentou, em grande medida, devido ao aumento do VAD². Em 31/12/2016 faltavam pagar € 16,6 M relativamente ao PO de 2016 (57% do VAD) e em 30/06/2017, ainda faltavam pagar € 15,1 M (52% do VAD).

Quadro B. 97 – Princípio da Onerosidade entre 2014 e 2016 – Valor anual devido, cobrado e em dívida

(em milhões de euros)

PO	Valor Anual Devido	Valor Cobrado					Valor em Dívida		
		2014	2015	2016	2017	Total	Em 31/12/2015	Em 31/12/2016	Em 30/06/2017
PO 2014	7,3	2,2	1,9	0,2	0,1	4,4	3,2	3,0	2,9
PO 2015	15,2		7,6	0,9	0,5	9,0	7,6	6,7	6,2
PO 2016	28,9			12,3	1,4	13,8		16,6	15,1
Total	51,4	2,2	9,5	13,4	2,1	27,2	10,9	26,3	24,2

Fontes: DGTF, Relatórios da CGE/2014, da CGE/2015 e da CGE/2016.

Assim, no triénio 2014-2016, foi cobrado menos de metade do valor devido, estando em dívida, no final de 2016, € 26,3 M. Em 30/06/2017, mantêm-se em dívida € 24,2 M. Da receita contabilizada em 2016 (€ 15,2 M) foram afetos: € 8,2 M ao FRCP, € 6,3 M a receita do Estado e € 0,8 M à DGTF, conforme o disposto no Regulamento do PO. A receita contabilizada não coincide com a cobrada porque valores obtidos em anos anteriores só foram registados como receita em 2016 (€ 1.869 m) e nem toda a receita recebida em 2016 foi contabilizada (€ 40 m) neste ano, com desrespeito do princípio orçamental da anualidade³ e incumprimento do regime legal de contabilização das receitas do Estado (RCRE)⁴.

Na contabilização das contrapartidas recebidas subsistiram em 2016 as deficiências já assinaladas pelo Tribunal pois a DGTF continuou a não contabilizar como receita do Estado a parte afeta ao FRCP e a entregar a respetiva verba por transferência extraorçamental não registada e o FRCP continuou a registar essas verbas como *rendas*. O Tribunal tem recomendado⁵ que a receita do PO deve ser integral e tempestivamente contabilizada no SGR, como receita do Estado, e as verbas afetas ao FRCP devem ser contabilizadas como despesa do Estado e entregues através de transferências orçamentais – *vide 9.2.4.2*.

¹ O DLEO 2016 prevê que o incumprimento 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 comparticipação (por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças - n.º 3 do art. 81.º do DLEO 2016), mecanismo não acionado.

² O valor por m², de acordo com o n.º 2 do art. 4.º do Regulamento do PO, é: € 1 em 2014, € 2 em 2015 e € 4 em 2016.

³ Art. 14.º da LEO (aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09).

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

⁵ Relatório de Auditoria n.º 9/2014-2.ª Secção e Relatório de Auditoria n.º 12/2016-2.ª Secção.

Em contraditório, a DGTF e o FRCP alegam que a situação é corrigida no OE 2017, através da inscrição das verbas afetas ao Fundo como transferências correntes (quer na despesa do Estado, quer na receita do Fundo), o que os mapas de desenvolvimento orçamental e a orçamentação no SIGO confirmam.

Em 2016, o Regulamento do PO foi alterado determinando que, a partir de 2017, o pagamento passaria a ser efetuado por documento único de cobrança (DUC), o que não sucedeu, reconhecendo a DGTF dificuldades na implementação desse circuito¹. A introdução do DUC permitirá, por um lado, um ganho de eficácia da DGTF na gestão e controlo dos recebimentos (substituindo a 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 por cobrar.

9.2.4. Atividade do 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: € 8 M relativos às contrapartidas cobradas por aplicação do PO e € 0,4 M relativos ao produto da alienação de imóveis da propriedade do Estado. O quadro seguinte evidencia a execução orçamental do Fundo reportada no SIGO e refletida na Conta.

Quadro B. 98 – Receitas e Despesas do FRCP em 2016

(em milhares de euros)

Receita	Valor	Despesa	Valor
Rendimentos da Propriedade	149	Aquisição de bens e serviços correntes	9
Venda de Bens e Serviços Correntes	8 172	Transferências Correntes	462
Transferências de Capital	419	Outras Despesas Correntes	34
Saldo da gerência anterior	5 320	Transferências de Capital	2 637
Total	14 060	Total	3 141

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

9.2.4.2. Resultados do exame

O FRCP foi criado em 2009 para financiar a reabilitação e conservação de imóveis do Estado². O Tribunal tem vindo a assinalar o contributo diminuto do Fundo no financiamento da reabilitação e conservação dos imóveis do Estado, a existência de insuficiências ao nível de gestão das candidaturas e detetou deficiências relevantes ao nível da contabilização e em matéria de prestação de contas³.

Embora o número de candidaturas tenha registado um acréscimo (32 candidaturas a € 15,5 M, em 2016, face a 26 candidaturas a € 10,8 M, em 2015), aumentou o tempo da sua apreciação e decisão⁴ do que resultou a duplicação dos processos pendentes no final do ano (24 em 31/12/2015 e 48 em 31/12/2016).

¹ Portaria 222-A/2016, de 12/08.

² O FRCP tem a natureza de património autónomo sem personalidade jurídica, dotado de autonomia administrativa e financeira (Decreto-Lei 24/2009, de 21/01, com as alterações introduzidas pelo art. 170.º OE 2013). O seu Regulamento de Gestão foi aprovado pela Portaria 293/2009, de 24/03.

³ Relatórios de auditoria 9/2014 - 2.ª Secção e 12/2016 - 2.ª Secção, sobre a atividade do FRCP, e PCGE 2013, 2014 e 2015.

⁴ Conforme é reconhecido no Relatório de Gestão e Contas de 2016, página 7.



Das 32 candidaturas apresentadas em 2016, 29 ainda se encontravam em apreciação no final do ano¹.

A comissão diretiva (CD) do Fundo, à qual compete selecionar as operações a financiar, apenas funcionou com dois dos três membros que a devem constituir, nos termos legais², dado que não foi substituído um membro que cessou funções em 01/01/2016 por motivo de aposentação.

Em 2016 o FRCP celebrou 12 novos contratos para financiar € 1,8 M, menos quatro contratos e menos € 1,8 M a financiar face à comparticipação contratualizada no ano anterior. Foram ainda celebrados seis aditamentos a contratos existentes que implicaram a redução de € 250 m na comparticipação do Fundo³.

De 2010 a 2016 foram pagos € 13,2 M de comparticipações (€ 3,1 M⁴ em 2016), apenas 26% das disponibilidades do Fundo (€ 50,7 M no final de 2016). Apesar disso, a CD do Fundo decidiu não prosseguir com o processo de apreciação e hierarquização de uma candidatura por considerar que o valor disponível para 2016 era *"insuficiente para fazer face ao valor da comparticipação solicitada"* (€ 3,3 M)⁵.

No final de 2016, permaneciam por celebrar 17 contratos de candidaturas aprovadas. Dos contratos celebrados, 11 não tinham ainda sido executados na totalidade (faltando entregar € 1,5 M). Esta situação é atribuída à falta de disponibilidade orçamental das entidades ocupantes para suportar a parte da despesa que lhes cabe.

A parte da receita proveniente da implementação do PO (€ 8 M)⁶ constituiu em 2016 a principal fonte de financiamento do Fundo, representando 92% da receita. A restante teve origem na parte que lhe foi atribuída na receita da alienação de imóveis do Estado (€ 419 m), nos juros de aplicações financeiras (€ 134 m) e na parte das receitas provenientes do arrendamento de edifícios (€ 140 m) e terrenos (€ 15 m).

A contabilização orçamental do Fundo continua a ser inapropriada, contrariando princípios e regras orçamentais e o RCRE no que respeita à parte que lhe é afeta da receita da implementação do PO (€ 8 M) e das receitas resultantes das rendas de edifícios (€ 140 m) e de terrenos (€ 15 m) que continuam a ser registadas como rendas e não como transferências do Estado⁷ como deveriam, uma vez que são devidas pela ocupação de imóveis propriedade do Estado e não património privativo do Fundo.

Para além disso, o montante (€ 39,8 M) aplicado em certificados especiais de dívida pública de curto prazo (CEDIC) continua indevidamente excluído do saldo orçamental, impedindo a consistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas.

¹ As restantes 12 candidaturas pendentes no final de 2016: duas foram apresentadas em 2015, quatro em 2014, oito em 2013, uma em 2011 e quatro em 2010 (Relatório de Gestão e Contas, página 13).

² A presidência do Fundo cabe, por inerência, ao responsável pela DGTF, sendo os membros da Comissão Diretiva nomeados através de despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, para mandatos de três anos, sem auferir remuneração pelo exercício dessas funções (art. 6.º do Decreto-Lei 24/2009).

³ Dos seis aditamentos a contratos de financiamento celebrados em 2014, 2015 e 2016: em cinco, foi reduzido o valor a participar pelo Fundo, em resultado da redução dos preços das respetivas empreitadas, e o restante, destinou-se a incluir uma cláusula respeitante ao desembolso de 25% da comparticipação, não alterando o montante total a financiar.

⁴ Registadas em transferências correntes e de capital: € 1,7 M (contratos de 2015) e € 1,4 M (contratos de anos anteriores).

⁵ Candidatura para reabilitação do edifício do Ministério da Educação na Avenida 5 de Outubro, em Lisboa (Ata 3/2016).

⁶ Até 12/08: afetação de 49% do produto das contrapartidas (art. 7.º da Portaria 278/2012, de 14/09) e de 26% (Despacho SETF). A partir de 12/08, 50% do produto das contrapartidas (alteração do art. 7.º da Portaria 278/2012 pela Portaria 222-A/2016, de 12/08). Foi ainda deduzida uma restituição de € 122 m relativa a uma contrapartida paga em 2015.

⁷ Para 2016, o FRCP inclui no orçamento uma receita de € 96,5 m em transferências correntes, mas não registou execução.

Para esta inconsistência, 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 nos documentos de prestação de contas do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa).

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 2016, o saldo de disponibilidades registado no balanço é de € 51 M, quando o saldo resultante dos fluxos de caixa é de € 11 M).

Em suma, as contas do FRCP e os pertinentes mapas da CGE estão materialmente afetados por erros.

Quadro B. 99 – Erros na Demonstração dos Fluxos de Caixa

(em milhares de euros)

Fluxos de Caixa	Registos	Erros	Tipo de Erro
Saldo da Gerência Anterior	5 320	39 828	Omissão
Receitas	8 740	8 187	Especificação
Despesas	3 141		
Saldo para a Gerência Seguinte	10 920	39 828	Omissão

Em contraditório, o MF, o FRCP e a DGO alegam que a inconsistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas, por omissão dos equivalentes de caixa (CEDIC), decorre das instruções constantes das Circulares Série A n.º 1379, de 18/12/2015, e n.º 1387, de 03/08/2017. O MF e o FRCP acrescentam que “(...) a adoção de procedimentos de contabilização que assegurem a verificação sistemática da consistência nos documentos de prestação de contas do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa), conforme mencionado em sede do contraditório de anteriores relatórios, encontra-se dependente da divulgação de novos procedimentos relativos à contabilização de CEDIC.”

Sobre esta questão refere-se que a mesma ficará resolvida com a plena aplicação do SNC-AP, legalmente prevista para 01/01/2018. A demonstração dos fluxos de caixa passará a evidenciar no saldo, também, os equivalentes de caixa.

¹ Circular Série A n.º 1379, de 18/12/2015. 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 Recomendação 12 – PCGE 2014 e 55 – PCGE 2015 (e correspondentes ênfases no Juízo sobre a Conta da Administração Central de cada PCGE) e Recomendações 2 e 14 do Relatório de Auditoria n.º 12/2016–2.ª Secção.



10. OPERAÇÕES DE TESOURARIA

No 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. Essa apreciação, desenvolvida neste capítulo, decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer, os quais envolveram revisões analíticas, formulação de questionários e exame das respostas dos serviços responsáveis, revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte e exame da contabilidade do Tesouro e de contas de organismos sujeitos à unidade da tesouraria do Estado.

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 os movimentos de fundos públicos em execução do OE e por operações específicas do Tesouro (OET), “designados, em geral, por operações de tesouraria”, geridos globalmente⁴ e registados na contabilidade do Tesouro (CT) pelo IGCP⁵. Determina também que 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 2016⁷ 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% (€ 31 M) dos depósitos e aplicações financeiras (€ 4.664 M) no final de 2016 se encontrava fora do Tesouro, em incumprimento. O relatório refere, ainda, a centralização de fundos no Tesouro com base no reportado pelo IGCP sobre os depósitos e aplicações de entidades públicas existentes no final de 2014, 2015 e 2016 concluindo que “*tem-se assistido a uma evolução positiva dos valores à ordem e aplicações dessas instituições no IGCP (...) cujos valores rondam os 13 mil milhões de euros*”.

Porém, como a seguir se detalha, 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 o não acolhimento de recomendações do Tribunal são limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores envolvidos.

¹ 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 Art. 1.º do RTE.

⁶ Art. 2.º do RTE.

⁷ Onde se 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*” - Volume I - Tomo I - III.4.2. Tesouraria do Estado (páginas 128 a 137).

10.1. Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado

10.1.1. Limitações da Conta dos Fluxos Financeiros

A CGE deve incluir a conta dos fluxos financeiros do Estado (CFFE)¹.

Enquanto a CGE não apresentar o balanço e a demonstração de resultados dos SFAC², a CFFE assume especial importância e deve, por isso, 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”³ 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 2016 apenas compreende a conta dos fluxos financeiros dos serviços integrados do Estado⁴ (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 2015 e 2016, 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 Nos termos do n.º 1 do art. 75.º da LEO.

² 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.

³ 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.

⁴ CGE de 2015 e de 2016 – Volume I – Tomo III – Mapas Contabilísticos Gerais – Fluxos Financeiros – Mapa XXXIII.



Lisboa,
Q.
15
A

Quadro B. 100 – Conta dos Fluxos Financeiros

(em milhões de euros)

Referência	Designação	2015	2016
1	Entrada – Saldo Inicial	13 886	8 991
2	RSI – Receita Efetiva	42 892	44 230
3	RSI – Receita Não Efetiva	75 564	65 015
4	RSI – Receita Extraorçamental	2 435	3 136
5 = 2 + 3 + 4	Entrada – RSI	120 891	112 381
6	RSFA – Receita Efetiva		
7	RSFA – Receita Não Efetiva		
8	RSFA – Receita Extraorçamental		
9 = 6 + 7 + 8	Entrada – RSFA		
10	Entrada – OET	748 227	693 657
11 = 1 + 5 + 9 + 10	Entrada Total	883 004	815 029
12	DSI – Despesa Efetiva	48 494	50 361
13	DSI – Despesa Não Efetiva	69 962	58 875
14	DSI – Despesa Extraorçamental	2 435	3 144
15 = 12 + 13 + 14	Saída – DSI	120 891	112 381
16	DSFA – Despesa Efetiva		
17	DSFA – Despesa Não Efetiva		
18	DSFA – Despesa Extraorçamental		
19 = 16 + 17 + 18	Saída – DSFA		
20	Saída – OET	753 123	689 681
21	Saída – Saldo Final	8 991	12 967
22 = 15 + 19 + 20 + 21	Saída Total	883 004	815 029
23 = 2 – 12	Resultado Efetivo dos SI	-5 602	-6 132
24 = 6 – 16	Resultado Efetivo dos SFA		

Fonte: CGE de 2015 a 2016 – 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.

Em contraditório, a DGO alega que os dados disponíveis sobre os SFA decorrem dos reportes da responsabilidade desses organismos e do cumprimento das instruções emitidas.

Ora, é precisamente por esses dados não serem consistentes com os registados em OET que a referida discriminação continua por concretizar, não obstante ser uma das deficiências que inviabilizam a apresentação da CFFE.

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.

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.

Um exemplo da inconsistência gerada por essas irregularidades é a execução orçamental da RTP (€ 254 M) sem correspondência na respetiva conta no Tesouro¹. 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 (€ 176 M em 2016) – *vide* 3.2.2.2. e 3.2.6.1.

10.1.2. Limitações do Balanço da Tesouraria do Estado

Com base nos balanços da tesouraria² e em informação complementar prestada pelo IGCP sobre os organismos titulares das contas no Tesouro foi elaborado o quadro seguinte:

Quadro B. 101 – Balanço da Tesouraria do Estado

(em milhões de euros)

Referência	Designação	31/12/2015	31/12/2016
1 = Soma de 2 a 6	Disponibilidades e Aplicações	8 991	12 967
2	Depósitos no Banco de Portugal	5 593	11 845
3	Outros Depósitos no País	210	219
4	Depósitos no Estrangeiro	5	4
5	Caixas do Tesouro	66	398
6	Aplicações	3 117	500
7 = Soma de 8 a 11	Terceiros	2 025	2 546
8	Devedores – IGCP – Antecipação de Fundos (UE)	2 025	2 546
9	Devedores – IGCP – Antecipação de Receita	-	-
10	Devedores – IGCP – Valores a regularizar	-	-
11	Devedores – SFAC – Valores a regularizar	-	-
12 = 1 + 7	Ativo	11 016	15 513
13 = Soma de 14 a 20	Terceiros	11 010	15 504
14	Credores – IGCP – Valores a regularizar	-	-
15	Credores – IGCP – Produto de Empréstimos	4 090	6 777
16	Credores – SFAC – Regiões Autónomas	97	105
17	Credores – SFAC – Autarquias	311	367
18	Outros Devedores e Credores – SFAC	5 968	6 925
19	Credores – União Europeia	220	378
20	Outros Devedores e Credores	325	951
21	Resultados de Operações Financeiras	6	9
22 = 13 + 21	Passivo	11 016	15 513

Fonte: CGE de 2015 a 2016 – 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).

Com essas limitações, o quadro anterior mostra que o saldo das disponibilidades e aplicações (€ 12.967 M) aumenta € 3.976 M (44,2%) com destaque:

¹ A conta da RTP na CT apenas regista € 42 m de saldo inicial e a saída de € 18 m daí resultando o saldo final de € 23 m.

² CGE de 2015 e 2016 – Volume II – Tomo 1 – Elementos informativos diversos – Balanço da Tesouraria (Mapa 47).



- ◆ para o acréscimo de € 6.252 M (111,8%) nos depósitos no Banco de Portugal, por aumento do saldo da conta de apoio financeiro através do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (EFSM); no final de 2016, esse saldo (€ 10.996 M) e o da conta de apoio financeiro através do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (EFSF) (€ 849 M) perfaziam € 11.845 M (91,3% do saldo total).
- ◆ para a redução de € 2.617 M (-84,0%) nas aplicações do Estado, devido ao resgate total dos depósitos a prazo (€ 2.321 M)¹, da redução dos depósitos à ordem (€ 595 M, -74,8%) e, em sentido contrário, da aplicação de € 300 M em acordos de recompra; no final de 2016, as aplicações (€ 500 M) equivaliam a 7,4% do produto de empréstimos não utilizado (€ 6.777 M)².

Para o aumento de € 3.976 M (44,2%) no saldo das contas de terceiros e das de resultados de operações financeiras concorrem, sobretudo:

- ◆ o aumento de € 2.688 M (65,7%) no saldo credor do produto de empréstimos não utilizado;
- ◆ o aumento de € 521 M (25,7%) no saldo devedor resultante da antecipação de fundos a financiar pelo orçamento da União Europeia (a favor de beneficiários nacionais).

No final de 2016, o saldo das contas dos SFAC (€ 7.397 M) refletido no quadro anterior inclui € 3.463 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 (€ 866 M), a DGTF (€ 689 M) e o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (€ 473 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 exige 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.

Como o quadro anterior mostra, os saldos devedores resultantes da antecipação de fundos a financiar pelo orçamento da União Europeia (a favor de beneficiários nacionais) atingiam € 2.546 M no final de 2016, mais 25,7% do que o valor das antecipações por regularizar no final de 2015 (€ 2.025 M). Nos termos do RTE, as OET que estão na origem desses saldos devem ser regularizadas até ao final da execução orçamental do mesmo ano económico³. As sucessivas LOE têm adiado a regularização das referidas OET devido à norma do RTE⁴ que permite a regularização, para além do final do ano económico a que respeitam, das OET destinadas a situações que tenham consagração nas LOE⁵.

¹ Repartidos por: Novo Banco (€ 720 M), Banco Popular (€ 500 M), Montepio Geral (€ 465 M), CGD (€ 250 M), BBVA (€ 222 M), Santander Totta (€ 100 M), Banco BIC (€ 50 M) e BANIF (€ 14 M).

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. 38.º, n.º 3, do RTE.

⁵ Nos termos do art. 30.º, n.º 1, alínea e), do RTE.

Porém, para além de essa situação contrariar o princípio da substância sobre a forma a que o registo das OET está sujeito¹ assinala-se, mais uma vez, que as normas que autorizem a realização de adiantamentos de fundos por operações de tesouraria, prevendo a regularização orçamental dos mesmos em anos económicos posteriores ao da respetiva efetivação, contrariam o disposto no RTE e desrespeitam os princípios da anualidade e da universalidade consagrados na LEO.

10.1.3. Subsistência de deficiências por corrigir

Do exame dos fluxos financeiros na tesouraria do Estado conclui-se que uma parte relevante da atividade nessa tesouraria 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. Além disso, os fluxos movimentados por serviços integrados, 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.

Em contraditório, a DGO alega não se afigurar viável que as verbas movimentadas fora do Tesouro por SFAC tenham relevação na CT dado que o IGCP apenas reporta informação residente nos respetivos sistemas contabilísticos e a DGO não possui mecanismos que permitam refletir a informação em falta na conta dos fluxos financeiros. O IGCP reitera alegações sobre a atividade na tesouraria do Estado se resumir aos fluxos financeiros movimentados através de contas do Tesouro.

Porém, 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. Existem saldos finais da execução orçamental afetos a SFAC cuja movimentação não passou por contas do Tesouro, como os da Caixa Seguros de Saúde (€ 982 M), do Fundo de Garantia de Depósitos (€ 780 M) e da Parcaixa, SGPS, SA (€ 700 M), ou apenas passou parcialmente, como os do IAPMEI (sem € 372 M), do Instituto de Turismo de Portugal (sem € 234 M), do Fundo de Resolução (sem € 223 M) e da Autoridade Nacional das Comunicações (sem € 183 M).

Por isso, o Tribunal tem sublinhado a necessidade de serem tomadas todas as iniciativas pertinentes, por parte das entidades responsáveis, para integrar na tesouraria do Estado as contas movimentadas fora do Tesouro. Esta necessidade fica especialmente patente quando a DGO e o IGCP reconhecem não dispor de informação sobre montantes que deveriam estar sob gestão da tesouraria do Estado.

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.

¹ Nos termos da Parte I, n.º 2.4, das normas contabilísticas das operações de tesouraria.



10.2. Unidade da Tesouraria do Estado

A Unidade da Tesouraria do Estado (UTE), ao determinar a sua centralização e manutenção no Tesouro, visa otimizar a utilização dos dinheiros públicos. Por sua vez, a gestão integrada da tesouraria e da dívida pública tem como propósito 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 2016¹.

Do exame efetuado (desenvolvido nos pontos seguintes) resulta, em síntese, que:

- ◆ O relatório da CGE de 2016 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 10.2.1*.
- ◆ Tais montantes não abrangem todos os OSUTE, pois subsistem entidades sem informação reportada (14 SFAC), entidades sem informação na CGE (EP que não sejam EPR) e a omissão dos montantes relativos às EP dispensadas – *vide 10.2.1, 10.2.5 e 10.2.6*.
- ◆ Para 74 SFAC, a informação reportada é provisória – *vide 10.2.1*.
- ◆ Detetaram-se € 335 M de disponibilidades fora do Tesouro no final de 2016 (aos quais acrescem € 181 M de OSUTE dispensados) e € 89 m de rendimentos obtidos nesse ano em incumprimento da UTE. Os saldos médios das disponibilidades fora do Tesouro (por incumprimento e por exceção da UTE) ascendem a € 569 M – *vide 10.2.2*.
- ◆ Em 2016 foram dispensadas da UTE 175 entidades (mais 27 face a 2015), 81 das quais apenas parcialmente – *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, continuando o IGCP a desconhecer a totalidade dos dinheiros públicos fora do Tesouro.

10.2.1. Limitações dos sistemas de informação e controlo

Os OSUTE estão obrigados a fazer prova da execução da UTE. Os SFAC cumprem essa obrigação através do registo trimestral nos serviços *on-line* (SOL) da DGO², que deve propor as sanções em caso de incumprimento, a decidir pelo membro do Governo responsável pela área das finanças³.

A CGE refere que a DGO procedeu à “(...) monitorização do cumprimento deste princípio [UTE] através da elaboração de relatórios trimestrais baseados na informação reportada pelas entidades”.

¹ Os SI e os SFA (com EPR) integram o Sector Público Administrativo. As EP integram o Sector Empresarial do Estado.

² Nos termos do n.º 1 do art. 43.º do DLEO para 2016 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 das disponibilidades, seja qual for a origem e ou a sua natureza, 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”.

³ Nos termos do n.º 3 do art. 43.º do DLEO para 2016.

No entanto, com base nesses relatórios, a DGO apenas desencadeou o processo sancionatório referente aos OSUTE em incumprimento da UTE nos 1.º e 4.º Trimestres¹, não tendo a proposta de sanções obtido decisão do membro do Governo responsável pela área das finanças².

A informação sobre a UTE na CGE deve ser reportada pelos SFAC à DGO³ com base nas pertinentes demonstrações financeiras. Porém, detetaram-se casos em que a informação reportada difere da registada nessas demonstrações, pois 74 entidades não reportaram informação definitiva⁴ (tendo a DGO utilizado informação provisória) e 14⁵ nem sequer reportaram informação anual.

As EP estão obrigadas a fazer prova da execução do princípio da unidade de tesouraria através do registo trimestral no Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira (SIRIEF) da DGTF⁶. Não obstante, 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.

Compete à DGTF⁷ 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, direta ou indireta. Assim, não cabe à DGTF distinguir onde o legislador não o faz. O que vale, para efeito do cumprimento da UTE pelas EP, pelo que, independentemente da natureza, direta ou indireta, da participação que o Estado nelas detenha, todas estão sujeitas a essa obrigação⁹. Com aquele entendimento e sem obter informação sobre o cumprimento da UTE pelas EP indiretamente participadas, a DGTF não realiza um controlo eficaz e nem reporta, devidamente, o cumprimento da UTE nos seus relatórios sobre o SPE¹⁰.

A informação da CGE não abrange todos os OSUTE, sobretudo as EP que não sejam EPR. Além disso, o recurso a informação comunicada pelos próprios OSUTE (sem 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.

O valor dos fundos públicos fora do Tesouro continua sem ser conhecido com rigor e, por isso, a ser incorretamente relevado na CGE. 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.

¹ Notas da DGO/DSOR n.º 33/2016, de 22/07, e n.º 129/2017, de 07/04.

² Ofício n.º 1271/2017, de 20/07, do Gabinete do Ministro das Finanças: “...a aplicação de sanções está a ser avaliada com grande detalhe, nomeadamente, no sentido de salvaguardar que não é comprometido o regular funcionamento das entidades visadas, em particular os serviços públicos por elas prestados”

³ Entre 5 de janeiro e 19 de maio de 2017 foi reportada no SOL informação sobre o cumprimento da UTE por 482 entidades (125 SI, 115 SFA, 90 IES, 104 EPR e 48 EPR de Regime Simplificado).

⁴ Sendo 26 SI, 24 SFA, 8 EPR e 16 IES-SFA.

⁵ Sendo 4 SI e 10 EPR.

⁶ Nos termos do Decreto-Lei 133/2013, de 3/10.

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. 86.º da LOE para 2016, em articulação com o art. 28.º do Decreto-Lei 133/2013.

¹⁰ Relatórios anuais e trimestrais divulgados no sítio da DGTF na *Internet*.



10.2.2. Disponibilidades e rendimentos relevantes fora do Tesouro

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por OSUTE¹ é a seguinte.

Quadro B. 102 – Disponibilidades e Rendimentos de OSUTE

(em milhares de euros)

OSUTE	Disponibilidades em 31/12/2016				Saldos médios fora do Tesouro	Rendimentos em 2016	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro		Auferidos	Entregues
SI – Serviços Integrados	985 601	14 798	1 000 399	1,5	16 457	0	0
SFA – Serviços e Fundos Autónomos sem EPR e IES	3 317 878	5 160	3 323 037	0,2	4 836	0	0
EPR – Entidades Públicas Reclassificadas	310 069	8 955	319 024	2,8	16 672	6	0
IES – Instituições do Ensino Superior	240 140	287 140	527 280	54,5	208 187	0	0
Subtotal – SFAC	4 853 688	316 052	5 169 740	6,1	246 152	6	0
EP participadas diretamente pelo Estado (sem EPR)	104 943	19 052	123 996	15,4	21 871	83	0
Total – OSUTE	4 958 631	335 104	5 293 735	6,3	268 022	89	0

OSUTE excecionados do cumprimento da UTE	4 499 781	181 012	4 680 793	3,9	300 892	366	1
--	-----------	---------	-----------	-----	---------	-----	---

Fonte: DGO, DGTF e Contas de OSUTE.

Em 31/12/2016 os OSUTE não dispensados do cumprimento da UTE detinham fora do Tesouro € 335 M (6,3%) das disponibilidades reportadas (aos quais acrescem € 181 M detidos por OSUTE dispensados) e tinham auferido, nesse ano, € 89 m de rendimentos em incumprimento da UTE. Os saldos médios das disponibilidades fora do Tesouro (por incumprimento ou dispensa da UTE) ascendem a € 569 M. Do quadro constam € 4.614 M e € 29 M, respetivamente no Tesouro e fora do Tesouro, dos SFAC (sem inclusão das IES), no final de 2016, enquanto a CGE reporta, € 4.632 M e € 31 M², respetivamente³.

A CGE reporta ainda € 6 m⁴ de rendimentos obtidos em incumprimento da UTE não entregues ao Estado. A responsabilidade pelo controlo da receita do Estado decorrente da entrega dos rendimentos obtidos em incumprimento do princípio da unidade de tesouraria está cometida à DGO⁵ que, assim, deve assegurar a liquidação dessa receita, zelar pela sua cobrança e proceder à sua contabilização integral.

Em 2016, como em anos anteriores, só se verificou a cobrança de juros entregues voluntariamente. Apesar de não ter sido entregue a quase totalidade dos juros, não houve recurso a cobrança coerciva.

¹ Com base na informação extraída dos sistemas da DGO e da DGTF e no exame de contas de OSUTE com os critérios de seleção seguintes: materialidade das disponibilidades fora do Tesouro, incumprimento do dever de informação ou correção relevante de valores. Foram examinadas contas de 3 SI, 2 SFA, 4 EPR, 3 IES e 7 EP.

² Nomeadamente por incluir (no quadro 74) o Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro EPE (€ 3 M no Tesouro), que obteve dispensa, o Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, IP (€ 31 M no Tesouro) e a Gestão Administrativa e Financeira do MNE (€ 11 M no Tesouro), dispensados, respetivamente, pelo DLEO para 2016 - alínea b) do n.º 5 do art. 43.º - e pela LOE do mesmo ano - alínea c) do n.º 3 do art. 86.º. Estes últimos casos contrariam a própria nota do quadro 74 – “Não inclui (...) as entidades devidamente excecionadas por disposição legal (...)”. Em contraditório, a DGO alega que a dispensa concedida a estes dois OSUTE foi apenas parcial e respetivamente concedida às estruturas da rede externa e aos serviços periféricos externos. Ora, a metodologia aqui seguida, aliás em linha com a da DGO, considera os OSUTE com despacho de dispensa parcial como dispensados do cumprimento da UTE.

³ Volume I – Tomo I – Quadro 74 – “Comparação do incumprimento por Ministério: 2015-2016” (página 135).

⁴ Volume I – Tomo I – Quadro 73 – “Entidades em situação de incumprimento mais representativas” (página 134).

⁵ Nos termos do n.º 8 do art. 43.º do DLEO de 2016.

As anomalias evidenciadas revelam insuficiências no controlo da UTE e afetam a fiabilidade da informação prestada na CGE.

10.2.3. Incumprimento da UTE por Serviços Integrados (SI)

O quadro seguinte sintetiza a situação das disponibilidades e dos rendimentos obtidos fora do Tesouro por SI e indica os SI com disponibilidades fora do Tesouro desde € 450 m¹.

Quadro B. 103 – Disponibilidades e Rendimentos de Serviços Integrados

(em milhares de euros)

Serviços Integrados	Disponibilidades em 31/12/2016				Rendimentos em 2016	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
Instituto dos Registos e do Notariado, IP	31 218	8 438	39 656	21,3	0	0
Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais	4 570	5 505	10 075	54,6	0	0
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	14 011	450	14 461	3,1	0	0
Subtotal	49 799	14 393	64 192	22,4	0	0
Restantes 111 SI com informação obtida	935 802	404	936 207	0,0	0	0
Total	985 601	14 798	1 000 399	1,5	0	0

Fonte: DGO e Contas de SI.

No final de 2016 os SI detinham fora do Tesouro € 15 M (1,5%) das disponibilidades reportadas, 97,3% concentrados nos três SI identificados no quadro. Das divergências detetadas no sistema da DGO avulta o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras com € 6.573 m (46,9%) a menos no Tesouro, face às suas contas.

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

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

O quadro seguinte sintetiza a situação das disponibilidades e dos rendimentos obtidos fora do Tesouro por SFA (exceto EPR e IES²) e indica os SFA com disponibilidades fora do Tesouro desde € 500 m³.

¹ Limite de materialidade que abrange 97,2% das disponibilidades fora do Tesouro reportadas por SI (97,3% após exame). O quadro agrega dados de 114 SI (3 por exame às contas) não incluindo 11 SI com dispensa da UTE (9 com parecer favorável do MF e 2 excecionados por disposição legal).

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

³ Limite de materialidade que abrange 91,8% das verbas fora do Tesouro reportadas por SFA. O quadro agrega dados de 78 SFA (2 por exame às contas), excluindo 37 dispensados da UTE (34 por parecer favorável do MF e 3 por norma legal).



Quadro B. 104 – Disponibilidades e Rendimentos de SFA

(em milhares de euros)

Serviços e Fundos Autónomos	Disponibilidades em 31/12/2016				Rendimentos em 2016	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa	0	2 526	2 526	100,0	0	0
Agência para o Desenvolvimento e Coesão	845 663	2 213	847 876	0,3	0	0
Subtotal	845 663	4 738	850 402	0,6	0	0
Restantes 76 SFA com informação obtida	2 472 214	421	2 472 635	0,0	0	0
Total	3 317 878	5 160	3 323 037	0,2	0	0

Fonte: DGO e Contas de SFA.

No final de 2016 os SFA detinham fora do Tesouro € 5 M (0,2%) das disponibilidades reportadas, dos quais 91,8% respeitavam aos dois SFA identificados no quadro anterior.

10.2.4.2. Entidades Públicas Reclassificadas (EPR)

O quadro seguinte sintetiza a situação das disponibilidades e dos rendimentos obtidos fora do Tesouro por EPR e indica as EPR com disponibilidades fora do Tesouro desde € 500 m¹.

Quadro B. 105 – Disponibilidades e Rendimentos de EPR

(em milhares de euros)

Entidades Públicas Reclassificadas	Disponibilidades em 31/12/2016				Rendimentos em 2016	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
Fundação das Universidades Portuguesas	0	1 556	1 556	100,0	0	0
Estaleiros Navais de Viana do Castelo	0	2 488	2 489	100,0	0	0
Fundação Gaspar Frutuoso	0	2 089	2 089	100,0	6	0
Fundação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa	1 610	1 539	3 149	48,9	0	0
Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva	10 744	655	11 399	5,8	0	0
Subtotal	12 354	8 328	20 682	40,3	6	0
Restantes 46 EPR com informação obtida	297 715	627	298 342	0,2	0	0
Total	310 069	8 955	319 024	2,8	6	0

Fonte: DGO e Contas de EPR.

No final de 2016 as EPR detinham fora do Tesouro € 9 M (2,8%) das disponibilidades reportadas, dos quais € 8 M (93%) respeitavam às cinco EPR identificadas no quadro. Das divergências detetadas no sistema da DGO destaca-se a Fundação das Universidades Portuguesas, com € 3.229 m (67,5%) a mais fora do Tesouro, face às suas contas.

¹ Limite de materialidade que abrange 90,1% das disponibilidades reportadas fora do Tesouro reportadas por EPR (93% após exame). O quadro agrega dados de 51 EPR (4 dos quais por exame às contas), não incluindo 53 EPR (50 com parecer favorável do MF e 3 excecionados por disposição legal).

10.2.4.3. Instituições do Ensino Superior (IES)

Quadro B. 106 – Disponibilidades e Aplicações de IES

(em milhares de euros)

Fundos de IES	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro
Disponibilidades	194 596	283 796	478 391	59,3
Aplicações financeiras	45 544	3 344	48 888	6,8
Total	240 140	287 140	527 280	54,5

Fonte: DGO.

Estavam fora do Tesouro 54,5% das disponibilidades e aplicações detidas em 31/12/2016, por 90 IES.

Quadro B. 107 – IES em incumprimento da UTE em 31/12/2016

(em milhares de euros)

Instituições do Ensino Superior	Saldo de dotações do OE em 31/12/2016	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
UL – Faculdade de Medicina Veterinária (FMV)	630	203	32,2			0	0
UL – Instituto de Ciências Sociais	55	17	31,1			0	0
UL – Universidade de Lisboa - Reitoria	15 422	944	6,1			0	0
Total	16 106	1 164	7,2			0	0

Fonte: SOL, DGO.

No final de 2016, as IES identificadas encontravam-se em situação de incumprimento da UTE¹ por deterem fora do Tesouro € 1 M (7,2 %) de dotações transferidas do OE. Das divergências detetadas no sistema da DGO destaca-se € 895.240 a menos no saldo da dotação do OE face à conta da UL-Reitoria.

10.2.5. Incumprimento da UTE por Empresas Públicas (EP)

Como já se referiu, as EP estão obrigadas a fazer prova da execução do princípio da unidade de tesouraria através do registo trimestral no SIRIEF da DGTF.

No entanto, esta entidade tem manifestado o entendimento de 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 a 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.

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.



Lisboa,
Q.
R.
A

Esta falta de 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, não permite à DGTF efetuar um controlo eficaz nem à UTAM² reportar informação sobre o cumprimento da UTE nos Boletins relativos ao SEE³, uma vez que continuam sem obter tal informação.

Desta forma, o controlo realizado pela DGTF, somente a parte das EP, não permite conhecer o valor total das disponibilidades fora do Tesouro, nem as receitas devidas ao Estado até à entrega dos respetivos rendimentos, comprometendo assim a contabilização apropriada desses ativos e rendimentos⁴.

O quadro seguinte identifica todas as EP com disponibilidades fora do Tesouro e quantifica os respetivos montantes e os rendimentos auferidos.

Quadro B. 108 – Disponibilidades e Rendimentos de EP

(em milhares de euros)

Empresas Públicas	Disponibilidades em 31/12/2016				Rendimentos em 2016	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
Portugal Capital Ventures – Sociedade de Capital de Risco, SA	2	14 810	14 811	100,0%	83	0
Companhia das Lezírias, SA	7 421	2 163	9 469	22,8%	0	0
MM – Gestão Partilhada, EPE	6 026	814	6 839	11,9%	0	0
VianaPolis – Soc. Des. Programa Polis Viana do Castelo SA	671	723	1 394	51,9%	0	0
SILOPOR – Empresa de Silos Portuários, SA	4 533	189	4 722	4,0%	0	0
MOBIE, SA	271	131	401	32,6%	0	0
APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, SA	26 016	130	26 146	0,5%	0	0
EDM – Empresa de Desenvolvimento Mineiro, SGPS, SA	32 971	55	33 026	0,2%	0	0
Lazer e Floresta, SA	24 404	31	24 435	0,1%	0	0
CE – Circuito Estoril, SA	2 630	7	2 636	0,2%	0	0
Total	104 943	19 052	123 880	15,4%	83	0

Fonte: DGTF e Contas de EP.

No final de 2016 as EP detinham € 19 M de disponibilidades reportadas fora do Tesouro e, nesse ano, auferiram € 83 m de rendimentos.

O não reconhecimento contabilístico, como receita devida ao Estado, dos rendimentos obtidos em incumprimento da UTE, afeta as contas das EP pois fica por contabilizar a obrigação do seu pagamento ao Estado. Em sede de apreciação de contas, a DGTF analisou a situação das empresas públicas quanto à UTE e emitiu recomendações aos conselhos de administração das EP para o seu cumprimento integral.

¹ Art. 28.º do Decreto-Lei 133/2013.

² A Unidade Técnica (UTAM) foi criada pelo Decreto-Lei 133/2013, de 3/10, tendo por missão, atribuições, organização e funcionamento as estabelecidas no Decreto Regulamentar 1/2014, de 10/02, designadamente prestar o apoio técnico ao membro do Governo responsável pela área das finanças no exercício da função acionista das empresas do Sector Empresarial do Estado (SEE).

³ A UTAM publica, trimestralmente, o Boletim Informativo do Sector Empresarial do Estado que apresenta a situação económica e financeira das empresas públicas. Em 25/09/2017, o último Boletim disponível para consulta era referente ao 3.º trimestre de 2016, verificando-se que o respetivo ponto 7 “Unidade de Tesouraria do Estado” teve como fonte o SIRIEF que, ao contrário do adequado, não contém informação da maioria das empresas participadas indiretamente.

⁴ Vide Relatório de Auditoria n.º 15/2013-2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

No entanto, as respetivas contas das EP continuam a ser aprovadas, sem relevarem como receita devida ao Estado os valores dos rendimentos obtidos em incumprimento da UTE.

Em 2016, a DGTF reforçou o controlo sobre a informação prestada pelas entidades no SIRIEF ao efetuar o cruzamento da informação constante desse sistema (da exclusiva responsabilidade das EP) e os dados disponibilizados pelo IGCP relativamente aos fundos detidos pelas EP nesta entidade. A informação do IGCP é relativa a 173 empresas do SEE, mas apenas 92 reportaram no SIRIEF, o que confirma que a DGTF não exerce, como legalmente lhe é imposto, o controlo do universo das EP sujeitas à UTE.

Por estas irregularidades são responsáveis, quer os órgãos de gestão e de fiscalização das EP, quer a DGTF enquanto entidade que procede ao exame dessas contas no domínio do acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira¹.

10.2.6. Dispensa do cumprimento da UTE

O cumprimento da UTE por OSUTE pode ser dispensado em situações excecionais reconhecidas por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, pelo prazo máximo de 2 anos, após parecer prévio do IGCP² e, no caso de EP, mediante autorização do titular da função acionista³.

A situação dos OSUTE dispensados desse cumprimento em 2016 consta do quadro seguinte⁴.

Quadro B. 109 – OSUTE dispensados do cumprimento da UTE

(em milhares de euros)

OSUTE		Disponibilidades em 31/12/2016				Rendimentos em 2016	
		No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
SI	9	69 152	4 083	73 235	5,6	3	0
SFA	34	3 145 219	22 599	3 167 818	0,7	0	0
EPR	50	836 234	27 560	863 794	3,2	184	1
IES	1	11 524	90 904	102 428	88,7	179	0
EP	12	382 641	33 479	416 120	8,0		
EP Indireta	13	55 011	2 387	57 398	4,2		
Total	119	4 499 781	181 012	4 680 793	3,9	366	1

Fonte: DGO.

No final de 2016, os 119 OSUTE dispensados do cumprimento da UTE e com informação reportada⁵ detinham € 181 M de disponibilidades fora do Tesouro e, nesse ano, auferiram € 366 m de rendimentos. A CGE apenas reporta 94 entidades dispensadas e € 54 M de disponibilidades fora do Tesouro, porque não contém informação sobre as EP e as IES dispensadas.

¹ Nos termos do art. 2.º do Decreto-Lei 156/2012, de 18/07.

² Nos termos do n.º 1 do art. 86.º da LOE para 2016.

³ Nos termos do n.º 3 do art. 28.º do Decreto-Lei 133/2013, de 3/10.

⁴ Excluindo a informação da maioria das EP participadas indiretamente pelo Estado por falta de informação no SIRIEF.

⁵ A CGE 2016 refere que o Metropolitano de Lisboa, SA “*não reportou os saldos a 31 de dezembro*” e no seu relatório e contas de 2016 verifica-se que se encontram depositados no IGCP € 24.642.539,60 (98,7%) e fora do Tesouro na conta Caixa e seus equivalentes € 322 125,75 (1,3%).



Além disso inclui entidades que não integram o universo dos organismos dispensados reportado pelo IGCP ao Tribunal¹.

Em 2016 foram dispensadas da UTE 175 entidades (mais 27 do que em 2015), 119 através de despacho do MF² e 56 através de disposição legal (incluindo 48 EPR de regime simplificado³). Para 75 dos 139 pedidos de dispensa a decisão foi proferida nos últimos meses desse ano com prejuízo da eficácia do procedimento e da boa gestão dos dinheiros públicos. Ora, para ser eficaz (em vez de retroativa), tal decisão deveria ser tomada no início do ano e a dilação temporal após a apresentação do pedido não deveria exceder um mês (em 2016 o prazo médio foi de 67 dias, quando em 2015 não atingiu 43 dias).

Em 2016, os pareceres do IGCP continuaram, em regra, a identificar os produtos e serviços bancários compreendidos na exceção a conceder. A decisão sobre a maior parte dos pedidos configura-se como autorização de dispensa parcial⁴, visto o IGCP não propor a autorização da dispensa de serviços bancários cuja prestação assegure. Porém, a DGO trata a dispensa parcial como total “...por razões de operacionalização interna... partindo-se do pressuposto que apenas mantém fora do Tesouro os fundos autorizados pelo respetivo despacho”⁵.

A ANACOM e a CGA (com dispensa parcial em 2016) continuam sem entregar rendimentos auferidos em incumprimento da UTE⁶ em anos anteriores. Enquanto a DGO “ao longo dos últimos anos, contactou várias vezes a ANACOM no sentido do dever de cumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria, e por conseguinte, da entrega dos juros auferidos fora do IGCP (...)”⁷, a ANACOM não o faz por entender que “os juros são transferidos para a conta do Estado no âmbito da aplicação de resultados”⁸. A DGO efetuou “diligências junto da CGA, no sentido da mesma efetuar a entrega ao Estado dos montantes correspondentes aos rendimentos obtidos fora do IGCP, em 2013 e em 2014” mas sem resultados práticos porque a CGA entende não estar obrigada a entregar os montantes em causa⁹.

Ora, quanto aos rendimentos obtidos por via desses incumprimentos, cujos montantes constituem receita geral do Estado, a DGO está obrigada a providenciar pela sua liquidação e cobrança.

10.2.7. Subsistência de deficiências por corrigir

A revisão do RTE continua adiada, persistindo a necessidade de um quadro normativo uniforme, atual e estável que reforce o cumprimento da UTE e evite a dispersão de normas e as sucessivas alterações à aplicação do princípio da unidade de tesouraria por leis orçamentais e diplomas de execução orçamental.

¹ A informação reportada pelo IGCP em 3/10/2017 não inclui a emissão de parecer por parte desta entidade nem a dispensa da UTE por despacho do MF relativamente aos seguintes organismos: Serviço de Informações Estratégicas de Defesa, Serviço de Informações de Segurança, Fundo de Acidentes de Trabalho, Fundo de Garantia Automóvel e Cofre da Previdência da Polícia de Segurança Pública. Já a ESTAMO está incluída na lista de organismos reportados pelo IGCP com despacho de dispensa do MF, mas a DGO não a considerou como tal.

² Resultado de um acréscimo de 29% face a 2015.

³ Nos termos do art. 21.º do DLEO de 2016.

⁴ Foram concedidas 81 autorizações parciais em 2016, face a 1 em 2015.

⁵ Relatório de avaliação do cumprimento do princípio da UTE, 4.º Trimestre - 2016 (ponto 20).

⁶ Saldo por entregar no valor de € 5.712 m (€ 3.231 m de 2012 e € 2.481 m de 2013).

⁷ Em resposta enviada ao Tribunal em 30 de maio de 2017.

⁸ Nos termos da Portaria 89/2017, de 1/03, € 41 m dos resultados líquidos do exercício de 2015 constituem receita geral do Estado e são transferidos para o IGCP, devido a juros de aplicações financeiras mantidas junto da banca comercial.

⁹ Com base na celebração de um protocolo com o IGCP em 5 de julho de 2013.

O IGCP e a DGTF continuam sem informação completa sobre os OSUTE, os dinheiros públicos fora do Tesouro e os respetivos 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. Quanto às situações de incumprimento da UTE identificadas pelo Tribunal¹, continuam por entregar ao Estado rendimentos obtidos em anos anteriores² cuja situação consta do quadro seguinte:

Quadro B. 110 – 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	1 831	43	2,3
2016	89	0	0,5
Total	114 669	15 541	13,6

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

Apenas 13,6% dos rendimentos auferidos entre 2011 e 2016 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.

À DGTF e à 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 SFAC.

¹ Vide Relatórios de Auditoria n.º 34/2010 e n.º 15/2013 (2.ª Secção) e PCGE de 2011 a 2014 (10.2) em www.tcontas.pt.

² A entregar até ao final do mês seguinte ao da sua obtenção, nos termos do n.º 6 do art. 43.º do DLEO para 2016.

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.



CAIXA 7 – ATIVIDADE DO FUNDO DE RESOLUÇÃO

O Fundo de Resolução (FdR)¹, criado em 2012, tem por objeto prestar apoio financeiro a medidas de resolução adotadas pelo Banco de Portugal (BdP) e desempenhar as demais funções no âmbito da execução de tais medidas.

Não obstante ser um fundo autónomo da administração central do Estado, o FdR consta no OE e na CGE desde 2015 classificado como EPR.

Esta classificação é indevida face à sua natureza de SFA, independentemente da classificação atribuída pelo INE².

Acresce que também é considerado EPR de regime simplificado³ e, por isso, apenas obrigado à prestação de informação trimestral e dispensado do cumprimento de algumas obrigações, incluindo a da unidade de tesouraria.

O Ministro das Finanças (MF) reportou ao Tribunal estar a ser avaliada “(...) a possibilidade de ser criado um regime legal próprio aplicável aos Fundos, salvaguardando contudo regras gerais de controlo associadas ao seu enquadramento no perímetro de consolidação do orçamento do estado. No entanto (...) manter-se-á no âmbito da PLOE2018 o mesmo enquadramento que tem vindo a ser aplicado nos últimos orçamentos”.

Em contraditório, o FdR alega que “(...) o estatuto do Fundo assenta em elementos estruturantes que o diferenciam dos demais Fundos e Serviços Autónomos existentes na Administração Central. Assim, não pode deixar-se de referir que a atual classificação é geradora de relevantes incongruências face às finalidades do regime jurídico da resolução, ao exercício do objeto do Fundo e ao seu modo de funcionamento, conforme estabelecido no respetivo regime jurídico. Essa circunstância tem sido apenas parcialmente atenuada pela atribuição ao Fundo de Resolução de um regime simplificado de execução orçamental.”

Sobre o que vem alegado refere-se que o legislador não previu qualquer norma que afaste o Fundo de aplicar as regras da contabilidade pública e o regime de gestão financeira e patrimonial dos fundos e serviços autónomos.

Deve, também, ter-se presente que o financiamento do Fundo inclui a afetação de uma receita do Estado (a contribuição sobre o sector bancário) e que a atividade do Fundo tem vindo a depender do seu endividamento ao Estado.

A apreciação da atividade do FdR em 2016 resulta do exame da respetiva execução orçamental, das operações contabilizadas e das correspondentes demonstrações financeiras visando atualizar as conclusões resultantes da auditoria realizada à atividade no ano anterior, designadamente quanto às deficiências detetadas nesse âmbito.

O quadro seguinte evidencia as principais receitas e despesas do FdR entre 2013 e 2016:

¹ O regime do FdR consta do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF) (Decreto-Lei 298/92, de 31/12) e do respetivo Regulamento (Portaria 420/2012, de 21/12).

² Vide PCGE 2015 e Relatório de Auditoria n.º 5/2017-2.ª Secção – disponíveis em www.tcontas.pt.

³ Anexo II do DLEO para 2016 (Decreto-Lei 18/2016, de 13/04).

Quadro B. 111 – Principais receitas e despesas

(em milhões de euros)

	2013	2014	2015	2016	Total	Estrutura (%)
Receitas, das quais	153	4 981	931	625	6 690	100
Empréstimos do Estado		3 900	489		4 389	66
Empréstimos das entidades participantes		700			700	10
Produto da contribuição sobre o sector bancário (CSB)		287	170	186	643	10
Outras contribuições	55	35	162	184	436	7
Outros ativos financeiros	97	55	74	31	257	4
Saldo da gerência anterior	0	3	36	225	264	4
Despesas, das quais	150	4 945	706	403	6 204	100
Transferências para o Fundo Único de Resolução (FUR)				145	145	2
Amortização parcial do empréstimo do Estado				136	136	2
Juros pagos ao Estado		30	124	98	252	4
Ativos financeiros - Medidas de resolução		4 900	489		5 389	87
Outros ativos financeiros	150	15	93	18	276	4

Fonte: SIGO 2016 e 2015, Mapa dos fluxos financeiros 2016, 2015 e 2014, Demonstração de fluxos de caixa 2013.

Em 2016, a atividade do FdR caracterizou-se, sobretudo, pelo exercício das funções de acompanhamento e gestão do apoio financeiro às medidas de resolução adotadas pelo BdP ao Banco Espírito Santo (BES) e ao Banco Internacional do Funchal (BANIF) em 2014 e 2015, respetivamente. O FdR obteve:

- ◆ € 186 M por transferências do produto da contribuição sobre o sector bancário (CSB), não obstante os valores superiores da dotação específica inscrita como despesa no OE para 2016 consignada ao FdR e financiada pelo produto da CSB (€ 197 M¹) e da receita global da CSB obtida pela AT (€ 205 M). Em resultado da auditoria realizada à atividade de 2015², o Tribunal recomendou ao MF que assegurasse a entrega ao FdR do valor integral da CSB, recomendação ainda não acolhida tendo o MF só reportado que a questão estava “a ser avaliada no âmbito das normas legais que incorporarão a PLOE2018”.
- ◆ € 184 M de outras contribuições incluindo € 150 M³ a entregar ao Fundo Único de Resolução (FUR)⁴. Porém, as contribuições a entregar ao FUR não constituem receita do FdR, pelo que deveriam ter sido registadas pelo FdR como receita extraorçamental.

Em 2016, o FdR procedeu ao reembolso parcial antecipado de € 136 M do empréstimo de € 489 M obtido do Estado em dezembro de 2015 e à entrega das contribuições devidas ao FUR no valor de € 145 M.

O apoio às medidas de resolução do BES e do BANIF foi operacionalizado numa fase inicial da atividade do FdR sem que este dispusesse, autonomamente, dos recursos necessários pelo que, para esse efeito e até ao final de 2015, o FdR contraiu empréstimos no valor global de € 5.089 M (€ 4.389 M concedidos pelo Estado e € 700 M por entidades participantes do Fundo)⁵. Com receitas regulares anuais de € 250 M, o FdR promoveu a revisão das condições desses empréstimos em 2016, designadamente no que respeita a prazos de vencimento e taxas de juro, visando o cumprimento das responsabilidades sem necessidade de recurso a contribuições especiais ou extraordinárias do sector bancário.

¹ Mapa do desenvolvimento das despesas dos serviços integrados do OE 2016.

² Vide Relatório de Auditoria n.º 5/2017-2.ª Secção (Recomendação 2 e Ponto 4.2.1 – CSB).

³ Inclui € 5 M correspondentes à contribuição de 2015 devida pelo BANIF e paga pelo Banco Santander Totta em 2016.

⁴ No âmbito do regime transitório previsto na Lei 23-A/2015 de 26/03 e do estabelecido no art.153.º-H do RGICSF relativamente a entidades que não estão abrangidas pelo Regulamento (UE) 806/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15/07/2014 (Regulamento MUR).

⁵ O valor do capital em dívida é, atualmente, de € 4.953 M, em virtude do reembolso parcial efetuado, em 21/07/2016.



luis
Q.
R.
A

As principais alterações introduzidas aos empréstimos constam do quadro seguinte.

Quadro B. 112 – Condições dos empréstimos – principais alterações

(em milhões de euros)

Empréstimo	Montante em dívida		Data de Vencimento		Taxa de juro	
	Inicial	Em 31/12/2016	Inicial	Revisão	Inicial	Revisão
Estado – BES (07/08/2014)	3 900	3 900	3 meses, prorrogável até 2 anos	31/12/2046	Trimestral, indexada ao custo de financiamento do Estado no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira, acrescida de uma comissão de 0,15 % e de um fator de desincentivo de 0,05% em cada período de renovação.	- Até 31/12/2021: taxa de juro de 2%. - A partir de 01/01/2022: taxa de juro nominal que reflita o custo de financiamento da República para um prazo de cinco anos, acrescida de uma comissão base de 0,15%, revista a cada cinco anos.
Instituições participantes – BES (28/08/2014)	700	700				
Estado – BANIF (31/12/2015)	489	353	30/12/2020	31/12/2046	Anual, calculada com base na taxa de juro anual para o financiamento da República, acrescida de uma comissão de 0,15%.	- Até 31/12/2020: taxa de juro de 1,38%. - A partir de 01/01/2021: taxa de juro nominal que reflita o custo de financiamento da República para um prazo de cinco anos, acrescida de uma comissão base de 0,15%, revista a cada cinco anos.
Total	5 089	4 953				

Fonte: Relatório e Contas 2016 do FdR e Contratos de Empréstimo e respetivos Aditamentos.

Apesar da dilatação dos prazos de vencimento dos empréstimos em mais de 25 anos, os contratos ainda preveem o ajustamento desses prazos em função das receitas a receber pelo FdR ou das responsabilidades adicionais decorrentes das medidas de resolução aplicadas. Com efeito, além dos encargos relativos aos empréstimos, a sustentabilidade do Fundo é também afetada por responsabilidades eventuais decorrentes de:

- ◆ processos em contencioso onde se encontra citado como réu ou contrainteressado¹;
- ◆ garantia prestada em 2015 sobre as obrigações emitidas pela Oitante².
- ◆ eventual indemnização aos credores das instituições de crédito objeto de resolução, caso seja determinado que o prejuízo suportado por aqueles foi superior ao que suportariam se não tivesse sido aplicada a medida de resolução e a instituição de crédito entrasse em liquidação – o direito a eventual compensação será determinado após a liquidação do BES;
- ◆ “neutralizar, por via compensatória junto do Novo Banco, os eventuais efeitos negativos de decisões futuras, decorrentes do processo de resolução, de que resultem responsabilidades ou contingências”³.

¹ O FdR considera que a sua exposição a eventuais contingências de natureza jurídica poderá vir a reduzir-se com a implementação de determinadas ações na sequência da subscrição do Memorando de entendimento sobre um procedimento de diálogo com os investidores não qualificados titulares de papel comercial do grupo Espírito Santo, assinado a 30/03/2016 pelo Governo, BdP, CMVM, BES e a Associação de defesa dos clientes bancários lesados, investidores em papel comercial (vide Nota 22 do Relatório e Contas 2016).

² Por deliberação do BdP, o FdR solicitou, em 23/12/2015, a concessão de uma contragarantia do Estado à garantia por si prestada ao empréstimo obrigacionista emitido pela Oitante no valor de € 746 M, ficando o FdR obrigado às condições previstas no Despacho 867/2016, do Ministro das Finanças, de 31/12/2015 (mas apenas publicado em 19/01/2016). O valor foi reduzido para € 656 M, com o reembolso antecipado parcial de € 90 M efetuado pela Oitante em 2016, e para € 595 M, com os reembolsos antecipados parciais realizados em 2017 (segundo informa o FdR, em contraditório).

³ Deliberação e comunicado do BdP de 29/12/2015.

O FdR considerou ainda como passivos contingentes os encargos com o processo de venda do NB no valor de € 16,5 M (dos quais € 9,7 M se referem a encargos respeitantes a 2014 e 2015 e € 6,8 M a 2016) alegando que *“(...) o processo de clarificação do quadro normativo aplicável ao reconhecimento e pagamento dos encargos com o processo de venda do NB poderá ter como resultado que todas as despesas neste âmbito respeitantes ao período de 2014 a 2016 impendam sobre FdR”*.

Em contraditório, o FdR alega ainda que esta divulgação constitui *“(...) o cumprimento de requisitos de transparência e de prudência (...)”*.

Na auditoria realizada à atividade do FdR em 2015, quanto aos referidos gastos de € 9,7 M, o Tribunal concluiu que, à luz do regime legal aplicável e tendo em conta o montante em causa, a Comissão Diretiva (CD) do FdR não poderia ter deliberado reconhecer que os custos emergentes dos contratos que tivessem por objeto e finalidade a assessoria técnica ao processo de venda do NB seriam suportados pelo FdR.

Nesse sentido, a CD do FdR *“(...) decidiu, a 29 de março, revogar as deliberações que levaram ao reconhecimento destes encargos em 2015, tendo-se procedido ao desreconhecimento da responsabilidade registada naquele ano e não se tendo reconhecido nas contas encargos adicionais.”*¹

Esta deliberação do FdR deu cumprimento à recomendação do TdC. Assim sendo, carece de fundamento a divulgação dos encargos do processo de venda do NB como passivos contingentes.

Em resultado da auditoria já referida, o Tribunal recomendou ainda ao FdR que:

- ◆ implementasse os procedimentos necessários para a documentação de suporte dos registos contabilísticos evidenciar, de forma inequívoca, a segregação das funções de autorização da despesa, de autorização de pagamento e de pagamento, bem como os procedimentos de controlo aplicáveis;
- ◆ aperfeiçoasse as delegações de poderes objeto de deliberação pela CD, no sentido de ser inequívoco o seu âmbito de aplicação, através da rigorosa especificação dos atos delegados;
- ◆ procedesse à elaboração dos planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, em conformidade com a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção.

Relativamente às duas primeiras recomendações, o FdR comprovou ter iniciado o processo de adoção e implementação de novos procedimentos, tendo informado prever a sua conclusão até ao final de 2017. Quanto à terceira, o FdR reconhece que *“(...) esses trabalhos não registaram os progressos desejáveis e não foram ainda desenvolvidas medidas concretas para a elaboração do plano. O Fundo de Resolução irá procurar definir com os serviços do Banco de Portugal um plano de trabalhos concreto até 31/12/2017.”*

Perspetivando uma receita a receber pela venda do NB aquém do montante escriturado (€ 4.900 M) e observando o princípio da prudência, o FdR reconheceu nas contas de 2016 uma imparidade de 100% na participação relativa ao NB. Esta operação, que afeta os recursos próprios do FdR, tem cariz contabilístico e, por isso, não exclui a possível obtenção futura de benefícios económicos decorrentes da venda da participação nem a sujeição a eventuais responsabilidades futuras.

Enquanto acionista único² competiu ao FdR acompanhar o processo de venda do NB retomado em janeiro de 2016 e cuja promoção é, nos termos da lei, da responsabilidade do BdP³.

¹ Comunicado do FdR de 07/04/2017.

² O FdR é também acionista único da Oitante, veículo de gestão de ativos para onde foram transferidos um conjunto selecionado de ativos do BANIF.

³ Art. 145.º-R do RGICSF.



Tal processo veio a ser concluído, em 18/10/2017, com a operação de venda de 75% do capital do NB ao fundo de *private equity* Lone Star sem contrapartida financeira direta, mas ficando o novo acionista obrigado à injeção “de € 750 milhões de euros, à qual se seguirá uma nova entrada de capital de € 250 milhões, a concretizar até ao final do ano de 2017”¹, passando o FdR a deter, desde essa data, uma participação de 25%.

Duas situações decorrentes dessa venda são, desde já, de assinalar:

- ◆ O compromisso assumido pelo FdR em assegurar a injeção de capital no NB, até € 3.890 M, se e quando o rácio de capital descer abaixo de determinado limiar devido a perdas na antiga carteira de ativos²;
- ◆ O acordo-quadro a celebrar com o Estado para disponibilizar meios financeiros ao FdR se e quando for necessário satisfazer obrigações contratuais decorrentes da venda³.

¹ Vide Comunicado do BdP de 18/10/2017. A 31/03/2017, o BdP comunicou a seleção da Lone Star para a conclusão da operação de venda. A 10/07/2017, a Comissão Europeia (CE) aprovou a aquisição do NB pela Lone Star, ao abrigo do Regulamento das Concentrações da UE. A 11/10/2017, a CE aprovou o auxílio à venda do NB, apreciando as medidas adicionais para concluir a resolução do BES e apoiar a venda do NB.

² Vide Comunicado de imprensa da CE “Auxílios estatais: Comissão aprova plano de reestruturação e apoio português ao Novo Banco, concluindo resolução do Banco Espírito Santo”, de 11/10/2017.

³ Em 02/10/2017, foi publicada a RCM 151-A/2017 que autorizou, ao abrigo do disposto no n.º 1 do art. 153.º-J do RGICSF, a celebração, pelo Estado Português, enquanto garante último da estabilidade financeira, de um acordo-quadro com o FdR, com vista à disponibilização de meios financeiros, se e quando se afigurar necessário, para a satisfação de obrigações contratuais que venham eventualmente a decorrer da operação de venda da participação de 75% do capital social do NB.