



Senhor Presidente

Senhoras e Senhores Deputados

Respondendo à convocatória para a minha audição por esta Comissão de Inquérito, gostaria de contextualizar a ação da Inspeção-Geral de Finanças no domínio do Setor Público Empresarial, face ao respetivo regime jurídico.

1. O atual regime jurídico do Setor Público Empresarial, aprovado pelo DL 133/2013, de 3 de outubro, em vigor desde 1 de janeiro de 2014, introduziu um efetivo alargamento do âmbito subjetivo de aplicação do regime das empresas públicas, passando a abranger todas as organizações empresariais em que o Estado ou outras entidades públicas exercem, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, influência dominante.
2. Esse regime jurídico, em matéria de bom governo das empresas públicas, reforça os poderes e deveres inerentes ao

exercício da função acionista, com vista a um maior controlo sobre o sector público empresarial.

3. O alargamento do âmbito sectorial de aplicação deste regime introduziu o conceito de sector público empresarial, o qual integra o sector empresarial do Estado, assim como o sector empresarial local.

4. A IGF, nos termos do seu diploma orgânico, (DL 96/2012) tem por missão assegurar o controlo estratégico da administração financeira do Estado, compreendendo o controlo da legalidade e a auditoria financeira e de gestão, bem como a avaliação de serviços e organismos, atividades e programas, e também a de prestar apoio técnico especializado ao Ministério das Finanças.

5. Essa atividade abrange todas as entidades do setor público administrativo, incluindo autarquias locais e entidades equiparadas, empresas, bem como os setores privado e cooperativo quando sejam sujeitos de relações financeiras ou tributárias com o Estado ou com a União Europeia.

6. O diploma orgânico da IGF apenas desenvolve as respetivas atribuições no domínio da administração central do

Estado, das autarquias locais e das funções de autoridade de auditoria no domínio dos fundos europeus.

7. Assim, o modelo de controlo no domínio do Setor Público Empresarial está previsto no respetivo Regime Jurídico e em outros diplomas específicos, alguns dos quais atribuem à IGF competências sobre Empresas Públicas não financeiras e, em casos muito limitados, sobre entidades financeiras, designadamente nos diplomas legais relativos à Instituição Financeira de Desenvolvimento, SA, ao Fundo de Capital e Quase-Capital e ao Fundo de Dívida e Garantias (DL n.º 155/2014, art. 7.º - Previsão de controlo, em termos gerais, pela IGF e Tribunal de Contas - (DL n.º 225/2015, art. 16.º) e (DL n.º 226/2015, art. 16.º) - A IGF emite parecer sobre as suas contas anuais

8. O alargamento do âmbito do Setor Público Empresarial e o reforço da função acionista, impõem uma visão integrada da atividade empresarial pública e do seu modelo de controlo, por forma a estabelecer um acompanhamento efetivo e eficaz sobre essa atividade, desenvolvida, quer a nível estadual, quer a nível local, através de diferentes tipos de controlo e entidades, incluindo a IGF.

9. O Regime Jurídico do Setor Público Empresarial procedeu ainda à clarificação do conceito, do conteúdo e das regras aplicáveis ao exercício da função acionista.

10. Nos termos desse Regime Jurídico, a Direção-Geral do Tesouro e Finanças passa a deter funções específicas e especiais responsabilidades, previstas designadamente nos arts. 37º a 39º do referido Regime, em articulação com a Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização, as quais asseguram o conjunto de atividades de suporte ao exercício da função acionista assegurada pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, em articulação com o membro do Governo sectorialmente responsável.

11. O novo Regime Jurídico do Setor Público Empresarial estabeleceu ainda as regras referentes à limitação do endividamento das empresas públicas não financeiras, de forma a impedir o avolumar de situações que contribuam para o aumento da dívida e do desequilíbrio das contas do sector público, designadamente passa a ser necessário parecer prévio favorável do IGCP.

12. Pretendeu-se com este modelo, dirigido essencialmente às Empresas Públicas não financeiras, contribuir, também,

para a contenção de despesa e para o equilíbrio das contas públicas, sendo aqui fundamental, nas próprias palavras do legislador, o papel a desempenhar pela Unidade Técnica.

13. No modelo atual, a Unidade Técnica passa a ser a estrutura especializada no acompanhamento e monitorização do exercício da atividade empresarial pública, destinada a prestar o apoio técnico aos titulares da função acionista, designadamente nos domínios económico-financeiro e jurídico.

14. A missão, as atribuições, organização e funcionamento da Unidade Técnica constam do Decreto Regulamentar nº 1/2014, de 10 de fevereiro, competindo-lhe, designadamente, promover a execução das operações necessárias à avaliação anual do grau de cumprimento das orientações, objetivos, obrigações e responsabilidades, tendo ainda obrigações especiais de reporte de informação no domínio do Setor Empresarial Local, caso as desconformidades detetadas suscitem a intervenção da IGF.

15. Por sua vez, a coordenação da atividade com vista à aprovação dos documentos anuais de prestação de contas é assegurada pela DGTF.

16. Nos termos do Regime Jurídico do Setor Público Empresarial, a IGF, desenvolve o controlo externo e complementar, um segundo nível do controlo, após a intervenção da Unidade Técnica e da DGTF.

17. À IGF compete, assim, o controlo financeiro do setor público empresarial, constituído por 81 entidades participadas diretamente pelo Estado (6 do setor financeiro) e 68 participadas indiretamente, bem como o controlo do setor empresarial local, constituído por 166 empresas em atividade e 50 em liquidação, por força tb do controlo da IGF.

18. No total, mais de 300 entidades do Setor Público Empresarial estão sujeitas a controlo pela IGF, o qual, em função da estratégia definida, incide essencialmente sobre as empresas não financeiras.

19. Nas entidades financeiras, a IGF apenas desenvolve intervenção pontual, em decorrência do cumprimento de obrigações legais ou por determinação da tutela.

20. Este tipo de intervenção da IGF está alinhado com o modelo de controlo vigente e com a sua natureza integrada, o qual é realizado interna e diretamente pelo MF, enquanto acionista, através da DGTF e da Unidade Técnica, como

referido, bem como pela Direção-Geral do Orçamento, em matéria orçamental, em relação às entidades reclassificadas com natureza empresarial, na medida em que integram o perímetro das administrações públicas.

21. Assim, a estratégia da IGF tem consistido em privilegiar as principais operações e áreas de risco no domínio das entidades não financeiras, examinando as principais operações e áreas de maior risco porquanto **as entidades financeiras e instituições de crédito dispõem de diferentes estruturas e níveis de controlo, incluindo controlo interno, comités de acompanhamento, grupos técnicos, auditor independente e Comissão de Auditoria, bem como controlos externos pelo Tribunal de Contas e pelas entidades reguladoras, nacionais e internacionais.**

22. O próprio modelo de controlo prevê a intervenção da IGF nos termos da lei, atribuindo, o quadro legal poderes limitados à IGF no acesso a informação protegida pelo sigilo bancário, pelo que apenas as entidades reguladoras e os Tribunais podem aceder a informação completa, por forma a emitirem opinião sobre as operações de maior risco e a situação financeira dessas entidades.

23. Assim, face aos diferentes níveis do modelo de controlo instituído no SPE, a atuação da IGF sobre o universo das cerca de 300 empresas públicas, decorre do cumprimento de obrigações legais ou é determinada em função de uma prévia análise de risco, materialidade e oportunidade, sendo a respetiva ação de auditoria inscrita no plano de atividades, aprovado pela tutela.

24. Para além das ações constantes do plano de atividades, a IGF realiza outras investigações previstas no diploma orgânico ou intervém por solicitação da tutela, podendo essa intervenção consistir em ação de auditoria, em análises internas de conformidade ou em estudos sobre matérias em apreciação nos gabinetes ministeriais.

25. Essas análises internas de conformidade, em regra, não assentam em exames substantivos, não contêm opiniões de auditoria, nem dão lugar a recomendações. Consistem pois na apreciação da conformidade legal e formal de documentos ou operações, visando enfatizar os seus aspetos mais relevantes, por forma a tornar mais eficiente e eficaz a respetiva apreciação pela tutela.

26. Neste domínio, os documentos elaborados são internos, instrumentais e dirigidos a contribuir para a formação de uma opinião e para robustecer o processo de decisão, não constituindo documentos autónomos e finais sobre os quais seja necessário exarar despacho.

27. Enquanto documentos internos e instrumentais, em regra sobre matérias confidenciais, esses documentos passam a integrar os respetivos processos nos gabinetes ministeriais, competindo ao respetivo titular e destinatário a sua exclusiva utilização e divulgação.

28. Sobre a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas ao controlo exercido pelo Ministério das Finanças no domínio do setor empresarial do Estado, no período de 2013 a 2015, observa-se que os resultados incidiram sobre os dois primeiros anos de aplicação do regime que entrou em vigor em 2014.

29. Face aos resultados apurados, o Tribunal de Contas não efetuou recomendações à IGF, tendo apenas proposto a outras entidades, relativamente à IGF, o seguinte:

- Para o Governo atribuir recursos à IGF, enquanto entidade interveniente no controlo do setor empresarial do Estado.

- Para o IGCP passar a remeter também à IGF o relatório trimestral sobre a dívida das empresas públicas não financeiras.

30. Por fim, concluo com as principais ações de controlo desenvolvidas pela IGF, no âmbito do controlo do Setor Empresarial do Estado, constituído por 149 empresas, 6 das quais são entidades financeiras. No último quadriénio a IGF realizou:

- 53 ações de apoio técnico especializado, em cumprimento de obrigações legais ou por determinação da tutela sobre matérias específicas de natureza financeira.
- 79 ações de controlo e de apoio técnico especializado em empresas públicas não financeiras;
- 130 ações de controlo e de apoio técnico especializado sobre contratos de concessão e PPP.

Muito obrigado pela vossa atenção.

Fico, naturalmente, à disposição das Senhoras e dos Senhores Deputados para responder às questões que entendam colocar-me.

ACESSO A INFORMAÇÃO PROTEGIDA

31. Sublinho que a intervenção da IGF em entidades financeiras ou instituições de crédito sujeitas a supervisão e regulação do Banco de Portugal e da Comissão do Mercado de valores Mobiliários, encontra-se, desde logo, limitada, nos termos da lei, quanto ao acesso a informação protegida pelo sigilo bancário (v.g. art. 78º e segts. do RGICSF e art. 354.º e segts. do CVM).

32. Assim, as intervenções da IGF em EP financeiras, por falta de acesso a informação relevante protegida pelo sigilo bancário, tem como consequência a impossibilidade de emitir opinião sobre as demonstrações financeiras, designadamente quanto à apreciação de imparidades e de rácios de solvabilidade dessas entidades, não obtendo assim as evidências necessárias à emissão de opinião de auditoria.

33. Observa-se, ainda, que em 2015 a IGF pretendeu conhecer o relatório do auditor externo sobre o processo de quantificação das imparidades da carteira de crédito da CGD, a qual não disponibilizou esse relatório invocando a sua confidencialidade. Esta recusa de acesso impediu, no domínio das funções de apoio técnico especializado, verificar a situação relatada pelo CA, a evolução das imparidades e o risco associado.

34. A última tentativa de acesso a informação financeira por parte da IGF ocorreu em agosto de 2016, no âmbito das competências de serviço de coordenação antifraude em Portugal (AFCOS) no âmbito do Organismo Europeu da Luta Antifraude (OLAF), com vista à proteção dos interesses financeiros da União Europeia e controlo da utilização dos fundos europeus, nos termos do Regulamento (EU, EURATOM n. 883/2013).

35. Esse acesso foi igualmente recusado, tendo o Banco de Portugal respondido que *“apenas se encontra habilitado a transmitir informações constantes da Base de dados de contas às autoridades judiciárias no âmbito de processo penal, ao PGR ou a quem exerça as respetivas competências, por força do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras”*.

36. Sobre o acesso a informação protegida pelo sigilo bancário, a IGF desde 2015 tem desenvolvido contactos com o BdP, bem como suscitado a necessidade de alterações ao quadro legal, apenas dispondo de informação financeira sobre as contas dos organismos da administração central do Estado, ao abrigo da LEO, em especial, para efeitos do controlo da unidade de tesouraria do Estado.