




Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Parecer do CFP sobre o Projeto de Lei n.º 618/XIV/2.ª “Conta- corrente entre os contribuintes e o Estado”

21 de outubro de 2021



Parecer
n.º 03/2021

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho).

A iniciativa para a sua criação seguiu-se à publicação do Relatório final do Grupo de Missão para o Conselho Europeu sobre a governação económica da Europa e concretizou-se em outubro de 2010, através de um protocolo entre o Governo, então apoiado pelo Partido Socialista, e o Partido Social Democrata. A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

Este Parecer foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 18 de outubro de 2021.



Índice geral

Enquadramento	4
Análise	4
Conclusão	6

ENQUADRAMENTO

A Comissão de Orçamento e Finanças, em comunicação recebida a 14 de outubro de 2021, veio solicitar ao Conselho das Finanças Públicas a emissão de um parecer sobre o [Projeto de Lei n.º 618/XIV/2.ª](#) – “Conta-corrente entre os Contribuintes e o Estado”. A matéria sobre que versa o projeto de lei em apreço relaciona-se fundamentalmente com as chamadas garantias dos contribuintes, matéria que diretamente não se insere no âmbito das atribuições do Conselho das Finanças Públicas. Ainda assim e considerando alguns efeitos colaterais no plano contabilístico e orçamental, o CFP deixa as seguintes considerações.

ANÁLISE

O Projeto de Lei n.º 618/XIV/2.ª, que visa estabelecer um “*regime excecional de extinção de prestações tributárias por compensação com créditos tributários e não tributários, por iniciativa do contribuinte*”, suscita, no âmbito de análise do Conselho das Finanças Públicas as seguintes apreciações:

- i) O projeto permite que haja lugar, por parte do contribuinte com dívidas fiscais, à compensação com créditos tributários e não tributários quer sobre o Sector Público Administrativo, quer sobre o Sector Empresarial do Estado. Considerando que de entre as entidades que compõem aqueles dois sectores existem diversas entidades com personalidade jurídica e capacidade jurídica próprias (v.g. institutos públicos e empresas públicas, em especial entidades públicas empresariais, EPE) – centros de imputação autónomos de responsabilidades e obrigações jurídicas – poderá ser problemática a possibilidade de, através desta possibilidade de compensação abrangente, essas mesmas responsabilidades serem assumidas pelo Estado/Administração direta (no caso, através da Autoridade Tributária e Aduaneira), provocando assim uma erosão da delimitação dos centros de imputação de capacidade e responsabilidade jurídicas. Esta possibilidade teria consequências desde logo no plano da contabilidade e das operações contabilísticas de cada uma das diversas entidades em presença. Vejamos então.
- ii) No que toca aos créditos não tributários sobre a administração central direta do Estado, a atual legislação em vigor já estabelece através da Portaria n.º 201-B/2017 de 30 de junho o pagamento de dívidas tributárias em fase de cobrança coerciva por compensação, enquadrando-se neste âmbito os serviços integrados e alguns serviços e fundos autónomos sem personalidade jurídica e sem capacidade jurídica própria para contração de crédito. O princípio da unidade de tesouraria do Estado (artigo 54.º da Lei de Enquadramento Orçamental - Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro) também favorece, no caso, esta possibilidade.
- iii) Ora, o presente projeto lei, ao prever no seu artigo 3º - “Créditos de natureza não tributária”, a possibilidade de um contribuinte titular de um crédito de qualquer natureza sobre o Sector Público Administrativo ou sobre o Sector Empresarial do Estado, alarga a possibilidade dos

contribuintes poderem passar também a requerer a compensação de dívidas tributárias, com créditos não tributários sobre entidades desses sectores.

- iv)* No domínio do *Sector Público Administrativo (SPA)* está em causa o alargamento da compensação de dívidas tributárias, com créditos não tributários, desta feita também sobre fundos e serviços autónomos dotados de personalidade jurídica e capacidade para contração de crédito (ou seja, os referidos institutos públicos e EPE da administração central), e depois ainda sobre entidades da administração local e da administração regional, dois subsectores que beneficiam de um regime financeiro autónomo consagrado, respetivamente, na lei de finanças locais e na lei de finanças das Regiões Autónomas (gozando aliás de independência orçamental, nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental, cf. Artigo 9.º, n.º 2). Abstraindo de um eventual mecanismo, custo ou tratamento específico que a utilização de créditos não tributários sobre estes dois sectores subnacionais possa obrigar no sentido de respeitar o seu regime financeiro autónomo, o alargamento da incidência desses créditos não tributários a estes dois subsectores não afeta o saldo orçamental das AP, desde que estejam em causa entidades e organismos que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas no subsector local e regional no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, concretamente, nas últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do orçamento. Apesar do efeito neutro no saldo, a incidência da compensação do crédito não tributário sobre uma despesa que faz parte do domínio da despesa das AP (despesa pública) implicaria uma redução do montante da receita fiscal, por contrapartida de uma diminuição de igual montante da despesa afeta à compensação desse crédito não tributário.
- v)* No que se refere ao *Sector Empresarial do Estado (SEE)*, o alargamento da compensação de dívidas tributárias, com créditos não tributários sobre entidades deste sector pode implicar um impacto imediato no saldo orçamental, caso esses créditos incidam sobre entidades que não integram o perímetro orçamental das AP, particularmente para aquelas em que a sua situação económica e financeira não assegura capacidade de solvência das suas responsabilidades e compromissos. Nesta situação, a compensação de uma dívida tributária com um crédito não tributário que tem origem numa despesa que não foi realizada pelo sector institucional das AP, implica, além de uma diminuição da receita fiscal, a contabilização dessa despesa, como uma transferência de capital do Estado para essa entidade, refletindo de certa forma uma “assunção dessas responsabilidades”. Importa, contudo, notar que este impacto imediato, desfavorável no saldo orçamental poderá no futuro ser compensado, caso esta despesa assumida pelo Estado possa ser recuperável. Para o conjunto de entidades do Sector Empresarial do Estado que integram o perímetro das AP (como sejam, entre outros, os casos das empresas CP - Comboios de Portugal, EPE; Metropolitano de Lisboa, EPE ou Infraestruturas de Portugal, SA), as implicações seriam as mesmas que se apresentam para o SPA: a utilização de créditos não tributários sobre estas entidades

implicaria uma diminuição da receita fiscal por contrapartida de igual redução na despesa, resultando num impacto neutro no saldo em contas nacionais.

- vi) Uma outra dimensão a notar sobre a amplitude do artigo 3.º acima referido é a extensão da utilização da figura de compensação de créditos não tributários a entidades do Sector Empresarial do Estado que atuem num mercado livre e concorrencial à escala do mercado único. Ora, esta possibilidade pode configurar uma forma de ajuda de Estado para o efeito da aplicação das regras da concorrência previstas no Tratado da União Europeia. Com efeito, no caso vertente, a compensação de créditos poderia traduzir-se numa forma de financiamento pelo Estado, implicando uma redução do passivo da entidade empresarial fora do perímetro de consolidação das AP afeto ao crédito não tributário reclamado pelo contribuinte, dando origem a um novo passivo resultante do financiamento concedido pelo Estado. Em concreto, o benefício deste expediente por parte daquelas empresas – um apoio em todo o caso suscetível de ser recuperado pelo Estado – poderia, pois, levantar questões de natureza concorrencial movidas por concorrentes diretos e/ou no quadro de uma atuação da Direção-Geral da Concorrência da Comissão Europeia (DG Concorrência), e no limite à devolução dessas ajudas. No contexto atual, o impacto da figura do alargamento da incidência dos créditos não tributários a entidades do Sector Empresarial do Estado que não integrem o perímetro das AP ganha uma preocupação acrescida para o saldo das AP, sobretudo quando estejam em causa entidades que, atuando num mercado livre e em concorrência, apresentem uma situação económica e financeira deficitária que comprometa a capacidade de solvência das suas responsabilidades.

CONCLUSÃO

Atento o exposto, e no estrito âmbito de análise do Conselho das Finanças Públicas, recomenda-se a reapreciação da redação do artigo 3.º do Projeto de Lei em questão, pelos motivos atrás invocados. No que incide sobre o âmbito mais geral do Projeto de Lei aqui em apreciação, não cabe a este Conselho emitir uma opinião valorativa sobre o mérito do Projeto de Lei em análise, na medida em que se encontra no estrito domínio das opções políticas a adotar pela Assembleia da República, nem sobre a operacionalização do seu conteúdo, na medida em que a Autoridade Tributária e Aduaneira é a entidade mais competente para avaliar tal matéria.