



VII – Dívida Pública

No respeitante ao endividamento público, a Lei do Orçamento para 1997 não apresenta alterações significativas relativamente ao ano anterior.

As disposições relativas a esta matéria estão incluídas nos Capítulos XV – "Operações activas, regularizações e garantias do Estado", que integra os artigos respeitantes à aquisição de activos, assunção de passivos e regularizações, e respectivo financiamento, bem como a concessão de avales e outras garantias, e XVI – "Necessidades de financiamento", de onde constam as normas relativas ao financiamento da execução orçamental, condições gerais dos empréstimos, gestão da dívida pública e financiamento das Regiões Autónomas.

Deste modo, de acordo com o n.º 1 do artigo 71.º, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado, incluindo os serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, o Governo foi autorizado a aumentar o endividamento líquido global directo até ao montante de 573 milhões de contos.

Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, o montante máximo de acréscimo líquido de endividamento externo integrante do limite global estabelecido no n.º 1 foi fixado em 350 milhões de contos.

Por sua vez, o art.º 72.º fixou em 180 milhões de contos o limite para o acréscimo de endividamento líquido destinado ao financiamento das aquisições de activos, assunções de passivos e regularizações previstas nos artigos 61.º e 62.º, a que acresce o montante não utilizado da autorização concedida pelo artigo 62.º da Lei do Orçamento para 1996.

Relativamente a estas operações, é de referir que a Lei n.º 130-B/97, de 31 de Dezembro, "Alteração ao Orçamento do Estado para 1997" aditou uma nova alínea ao art.º 61.º, autorizando a assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira vencidos e a vencer em 1997, até ao limite máximo de 10,5 milhões de contos.

Tendo em conta os limites assim estabelecidos, o n.º 1 do art.º 73.º – "Condições gerais dos empréstimos", autorizou o Governo a contrair empréstimos nos mercados internos e externos, incluindo junto de organismos de cooperação internacional, até ao montante global resultante da adição dos seguintes valores:

- a) Acréscimo líquido de endividamento previsto nos artigos 71.º – "Financiamento do Orçamento do Estado", e 72.º – "Financiamento de assunções de passivos e de regularizações";
- b) Montante das amortizações de dívida pública realizadas durante o ano, nas respectivas datas de vencimento ou antecipadas por conveniência de gestão da dívida;
- c) Montante de outras operações envolvendo redução da dívida pública.



Dentro do limite assim fixado, o n.º 2 do mesmo artigo 73.º estabeleceu que o valor máximo global de empréstimos externos a contrair ou utilizar no exercício orçamental era determinado pela adição dos seguintes valores:

- a) Acréscimo líquido de endividamento externo previsto no n.º 2 do artigo 71.º e no artigo 72.º, quando, neste último caso, as regularizações envolvessem a assunção de responsabilidades em moeda estrangeira;
- b) Montante das amortizações de dívida pública externa realizadas durante o ano, nas respectivas datas de vencimento ou antecipadas por conveniência de gestão da dívida;
- c) Montante de outras operações envolvendo redução da dívida externa.

Quanto ao aumento líquido de endividamento interno, como nos anos anteriores, não foi fixado um limite pré-definido, resultando, no entanto, das disposições referidas, que corresponderia ao limite global de endividamento deduzido do contravalor em escudos do acréscimo de endividamento externo.

As amortizações de dívida pública que viessem a ser efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública utilizando receitas provenientes das reprivatizações continuaram a não contar para a determinação do acréscimo de endividamento global directo.

Por sua vez, o n.º 6 do mesmo artigo determinou que contariam para aqueles limites as utilizações de empréstimos contratados em anos anteriores, com excepção, apenas, das emissões de "Obrigações do Tesouro/Nacionalizações e Expropriações", efectuadas ao abrigo de lei própria, Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro.

Quanto à dívida de curto prazo, o n.º 7 estabeleceu um limite de 2.000 milhões de contos para os bilhetes do Tesouro em circulação, e os montantes máximos de emissão de outros empréstimos de curto prazo a emitir ou utilizar no exercício orçamental, internos e externos, foram fixados, em ambos os casos, pelos n.ºs. 8 e 9 em 300 milhões de contos, contando para os limites definidos pelos n.ºs 1 e 2 as emissões que não fossem amortizadas no decurso do ano.

As normas referentes à gestão da dívida, de teor análogo ao que sobre esta matéria dispunha a Lei do Orçamento para 1996, integram o artigo 75.º, autorizando o Governo, designadamente, a proceder à substituição entre a emissão das várias modalidades de empréstimos internos, a alterar o limite de endividamento externo por contrapartida do endividamento interno e a realizar operações envolvendo derivados financeiros, referindo pela primeira vez, para além dos *swaps*, já previstos há vários anos, os futuros e opções.



7.1 – Dívida interna

7.1.1 – Empréstimos emitidos no ano

7.1.1.1 – De médio e longo prazos

7.1.1.1.1 – Ao abrigo da Lei do Orçamento para 1997

No quadro seguinte apresentam-se os principais elementos relativos a estes empréstimos:

(em milhões de contos)

Empréstimos	Diplomas autorizadores	Colocação	Montantes autorizados	Montantes subscritos (valor nominal)
Obrigações do Tesouro - - Rendimento Variável, OTRV 1997-2004	RCM N.º 4-A/97, de 02.01 a) Desp. n.º 7520/97-A- /97, de 12.09 a) Desp. n.º 10390/97, de 22.10 a) Desp. n.º 13457/97- A/97, de 16.12 a)	Instituições de crédito e especializadas em transacções de valores mobiliários	135,000	102,174
Obrigações do Tesouro - - Médio Prazo - OT, 6,625% - Fev. 2007 5,750% - Mar. 2002 5,370% - Mar. 2000	RCM n.º 4-D/97 de 02.01 b) Desp. n.º 7520/97- A/97, de 12.09 b) Desp. n.º 13457-A/97, de 16.12 b)	Instituições de crédito e especializadas em transacções de valores mobiliários	1 320,000	1 238,635
Totais			1 455,000	1 340,809

a) montante inicialmente autorizado para as emissões a efectuar no decurso do ano, 780 milhões de contos, foi sucessivamente reduzido para 305 milhões de contos, 205 milhões e 135 milhões de contos.

b) O montante inicialmente autorizado, 775 milhões de contos, foi aumentado para 1.250 e 1.320 milhões de contos, destinando-se esta última alteração, no valor de 70 milhões de contos, a viabilizar emissões durante o "período complementar" para a execução do OE/97, até 15 de Fevereiro de 1998.

As obrigações gerais dos empréstimos constantes deste quadro foram submetidas à fiscalização prévia do Tribunal, tendo sido visadas.



7.1.1.1.2 – Emitidos no "período complementar" para execução da Lei do Orçamento para 1996

O artigo 7.º da Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março, aditou um novo número ao artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, nos termos do qual, para efeitos de encerramento da Conta Geral do Estado "os serviços e organismos disporão de um "período complementar" para efectivação dos créditos originados ou autorizados no respectivo ano económico, até à data que for indicada em cada ano no decreto-lei de execução orçamental". No ano em apreço a data fixada pelo referido decreto, Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril, foi 15 de Fevereiro – art.º 8.º, n.º 2.

Ao abrigo desta norma foram efectuadas, no início de 1997, emissões de "Obrigações do Tesouro, Médio prazo – 1996" e "Obrigações do Tesouro Rendimento Variável, OTRV-1996", no valor de 68,812 milhões de contos, como já se deu conta no Parecer de 1996¹, assim distribuídas:

	(em milhões de contos)
OT – Médio Prazo, 8,5%, Março/1999	26,666
OT – Médio Prazo, 6,625% Fevereiro/2007	24,459
OTRV – 1996-2003	<u>17,687</u>
Soma	68,812

7.1.1.2 – Certificados de aforro

As emissões de certificados de aforros totalizaram 289,623 milhões de contos, menos 18,9 milhões de contos do que em 1996, registando-se, pelo segundo ano consecutivo, uma quebra no valor das emissões (321,242 e 308,523 milhões de contos em 1995 e 1996, respectivamente).

O valor autorizado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 4-B/97, de 2 de Janeiro, foi de 320 milhões de contos, não se tendo registado qualquer alteração ao montante inicialmente fixado.

7.1.1.3 – Dívida de curto prazo

7.1.1.3.1 – Bilhetes do Tesouro

Em cumprimento do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 20/85, de 26 de Junho, o n.º 7 do artigo 73.º da Lei do Orçamento, fixou em 2.000 milhões de contos o limite máximo de bilhetes do Tesouro em circulação o qual se verificou ter sido cumprido, porquanto o valor dos BT's em

¹ Capº VII – Dívida pública, ponto 7.1.3 – Movimento global da dívida interna e 7.4 – Aplicação do produto dos empréstimos, pontos 7.4.1.1.3 e 7.4.1.1.3.1.



circulação em 31.12.97 era de 1.042,466 milhões de contos. Verificou-se assim uma diminuição de 309,018 milhões de contos relativamente ao ano anterior, em que o valor correspondente era de 1.351,484 milhões de contos, o que corresponde a um decréscimo de 23%.

Com efeito, de acordo com os valores registados no Mapa V-2 da Conta Geral do Estado, "Movimento da dívida pública efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público", as emissões de bilhetes do Tesouro totalizaram 2.256,088 milhões de contos enquanto as amortizações ascenderam a 2.565,106 milhões de contos, daí resultando a mencionada redução de 309,018 milhões de contos.

7.1.1.3.2 – Empréstimo de curto prazo - Linha de crédito

Os artigos 73.º, n.º 8 e 74.º, fixaram em 300 milhões de contos o montante máximo dos empréstimos internos de curto prazo a emitir ou utilizar no exercício orçamental.

Por sua vez, a Resolução de Conselho de Ministros n.º 137/97, de 30 de Julho, autorizou o IGCP, em nome e representação da República, a contrair empréstimos internos sob a forma de linha de crédito até ao mesmo montante, bem como a definir, em relação a cada uma das operações a contratar, as respectivas condições, designadamente o seu prazo de vigência, taxas de juro e prazos de utilização.

Nestes termos, o IGCP contraiu empréstimos no valor de 50 milhões de contos, totalmente amortizados no decurso do ano.

7.1.2 – Dívida de anos anteriores

Relativamente aos empréstimos internos emitidos ao abrigo de legislação de anos anteriores, para além dos bilhetes do Tesouro e certificados de aforro, cujas características particulares justificam tratamento individualizado, prosseguiram as emissões de "Obrigações do Tesouro - Nacionalizações e Expropriações", que em 1997 totalizaram 4,579 milhões de contos.

É de referir ainda que no Mapa V-2 – "Movimento da dívida pública efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público", da Conta Geral do Estado de 1997, se encontra inscrito como "Dívida efectiva em 01.01.97", o valor de 820.000\$00, relativo à "RNIP"², valor que não consta da "Dívida em 31.12.96" do Mapa V-2-B – "Movimento da dívida pública directa a cargo da Direcção-Geral do Tesouro", da CGE/96.

Questionado sobre esta divergência, o Instituto de Gestão do Crédito Público limitou-se, porém, a afirmar que a inclusão daquele valor no mapa da dívida referente a 1997 se efectuara "...por indicação da Divisão de Assunções e Regularizações da Direcção-Geral do Tesouro (Nota n.º 59/96 de 20 de Maio)...", não juntando cópia da referida Nota.

² Rodoviária Nacional, Investimentos e Participações, SGPS, SA.



Deste modo, para além de se questionar que, competindo ao IGCP a elaboração do mapa relativo ao movimento da dívida pública, aí inscreva montantes em dívida por mera indicação dos Serviços da Direcção-Geral do Tesouro, permanece por esclarecer a natureza da operação que terá determinado a constituição da referida dívida, bem como os motivos da sua não inclusão no mapa referente ao ano de 1996, e posterior inscrição, aparentemente extemporânea, no mapa relativo ao movimento da dívida pública em 1997.

Nas suas observações o IGCP justifica o seu procedimento da seguinte forma:

"...o empréstimo RNIP foi integrado na dívida em 1997. Trata-se do saldo de um empréstimo transitado para o Tesouro no âmbito da extinção da RNIP e cuja última amortização ocorreu em 15 de Agosto de 1991. Decorre o período de prescrição do capital que, neste caso, ocorrerá 20 anos após o último vencimento. Entendeu o IGCP que o "empréstimo" deveria ser levado ao stock da dívida antes de ser liquidado, opção esta que foi tomada no exercício de 1998".

A justificação apresentada é pouco esclarecedora, suscitando outra observação. Se o saldo do empréstimo ainda não exigido, transitou para o Tesouro, o seu montante passou a integrar o stock da dívida pública, pelo que deveria ter sido inscrito, de imediato, no mapa do movimento da dívida pública a cargo da DGT. Não se tendo procedido deste modo, o stock da dívida pública tem estado subavaliado desde a referida transição.

Acresce que a resposta do IGCP é contraditória com a justificação antes dada sobre o motivo da inclusão do empréstimo no mapa da dívida em 1997, a qual se efectuara "...por indicação da Divisão de Assunções e Regularizações da Direcção-Geral do Tesouro...", sem que faça referência a essa contradição.

7.1.3 – Movimento global da dívida interna

No quadro seguinte apresenta-se o movimento da dívida interna directa em 1997:

(em milhões de contos)

Designação	Dívida em 31.12.96	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31.12.97	Variação	
		Emissões	Outros	Total	Amortizações	Outras	Total		Valor	%
Consolidados	7,001	-	a) 0,071	0,071	-	-	-	7,072	+ 0,071	+ 1,1
Amortizáveis internos	5 498,961	1 414,200	b) 25,778	1 439,978	c) 1 553,428	-	1 553,428	5 385,511	- 113,450	- 2,1
Certificados de aforro	2 242,371	289,623	d) 132,672	422,295	284,731	-	284,731	2 379,935	+ 137,564	+ 6,1
B. Tesouro	1 351,484	2 256,088	-	2 256,088	e) 2 565,106	-	2 565,106	1 042,466	- 309,018	- 22,9
Curto prazo/ /Outros	-	f) 50,000	-	50,000	50,000	-	50,000	-	-	-
Dívida assumida	47,289	-	g) 50,920	50,920	55,209	-	55,209	43,000	- 4,289	- 9,1



Tribunal de Contas

Total	9 147,106	4 009,911	209,441	4 219,352	4 508,474	-	4 508,474	8 857,984	- 289,122	- 3,2
-------	-----------	-----------	---------	-----------	-----------	---	-----------	-----------	-----------	-------

- Variação da taxa legal para determinação da renda perpétua.
- Capitalização de juros do empréstimo "Obrigações Tesouro, Capitalização automática 1991 – 1997" e diferenças de câmbio do empréstimo "Bicentenário do Ministério das Finanças", denominado em ECU.
- Inclui amortizações e anulações efectuadas pelo FRDP com receitas provenientes das reprivatizações nos valores de, respectivamente: 410,714 e 1,239 milhões de contos.
- Progressão do valor dos certificados de aforro.
- Inclui 223,013 milhões de contos amortizados pelo FRDP com receitas das reprivatizações.
- Emissão de 50 milhões de contos de um empréstimo de curto prazo na modalidade de linha de crédito, totalmente amortizado no ano.
- Dívida de outras entidades assumida pelo Estado ao abrigo da LO/97, regularizada no decurso do ano - cfr. ponto 7.4 - Aplicação do produto dos empréstimos.

Da análise do quadro ressalta a redução do *stock* da dívida interna relativamente ao ano anterior em cerca de 289 milhões de contos, – 3,2%, invertendo-se assim a tendência crescente observada nos últimos anos.

Esta evolução ficou a dever-se ao excesso das amortizações efectuadas no ano sobre o valor das emissões, no respeitante à dívida de médio e longo prazos, e, principalmente, aos bilhetes do Tesouro, com reduções de, respectivamente, 139,228 e 309,018 milhões de contos.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 453/88, de 3 de Dezembro, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 324/90, e as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.ºs 236/93 e 2/95, e ainda da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, "Lei quadro das privatizações", as receitas do Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) provenientes de reprivatizações e alienação de partes sociais detidas pelo Estado, devem ter como aplicação, entre outras, a amortização de dívida pública.

Em 1997 as receitas com aquela proveniência transferidas para o FRDP ascenderam a 825,873 milhões de contos, valor que representa mais do dobro do que fora transferido no ano anterior, 381,084 milhões de contos, permitindo ao Fundo aplicar 634,966 milhões de contos na amortização e anulação de dívida interna, dos quais 223,013 milhões se destinaram à amortização de bilhetes do Tesouro.

As operações relativas à dívida assumida, serão analisadas adiante, no âmbito da aplicação do produto de empréstimos. De salientar no entanto que, à excepção da assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira, as operações referidas não constam, como deveriam, do mapa do movimento da dívida pública elaborado pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, não obstante a DGT ter enviado atempadamente informação sobre aquelas operações.

A este respeito o Instituto de Gestão do Crédito Público fez as seguintes observações:

"As operações de assunção de passivos, nomeadamente de empresas públicas ou entidades similares, é normalmente simultânea com a sua amortização definitiva (extinção de dívida). Por essa razão e porque os efeitos nas contas públicas, neste caso, são semelhantes aos das "regularizações de situações do passado" (o artigo orçamental que autoriza o seu financiamento é, em regra, o mesmo) a sua contabilização tem sido idêntica à destas operações. No caso da assunção da dívida das Regiões Autónomas, não só porque



a fundamentação legal foi diferenciada, mas sobretudo porque se tratou de transferência de responsabilidade dos empréstimos que se mantêm vivos (sendo as amortizações em causa apenas um serviço parcial dos mesmos) a assunção foi contabilizada como aumento da dívida directa do Estado e as amortizações como parte do serviço regular desta".

Como se salientou no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996, as operações de assunção de passivos, resultantes da contracção de empréstimos, qualquer que seja a entidade a que o Estado se substitui, determinam acréscimo do endividamento público, pelo que, independentemente de os empréstimos assumidos serem ou não totalmente amortizados no decurso do ano, em simultâneo com a assunção ou em momento posterior, devem ser inscritos no mapa relativo ao movimento da dívida pública, quer o valor dos empréstimos assumidos quer as amortizações correspondentes, a fim de que sejam evidenciadas, integralmente, as operações realizadas no domínio da dívida pública.

A equiparação destas operações às "regularizações de situações do passado" não tem qualquer fundamento, porquanto as "situações" regularizadas nesse âmbito decorrem de atrasos na liquidação de encargos de natureza administrativa, e não do recurso ao crédito.

O argumento relativo ao facto de o financiamento destas operações e dos encargos decorrentes da assunção de empréstimos ser autorizado pelo mesmo artigo da Lei do Orçamento é difícil de apreciar; para além de que, em qualquer circunstância, tal facto seria irrelevante, uma vez que o que está em causa é a natureza das operações, verifica-se ainda que a sua realização é autorizada por artigos diferentes - no ano em apreço, a assunção de passivos é autorizada pelo art.º 61.º e as regularizações pelo art.º 62.º.

Por sua vez, a afirmação de que a fundamentação legal da assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira (RAM) é diferenciada não é verdadeira. Tal autorização consta da alínea c) do art.º 61.º – "Aquisição de activos e assunção de passivos", aditada pela Lei n.º 130-C/97, de 31.12, pelo que passou a integrar aquele artigo que, nas suas alíneas a) e b), autoriza a assunção de passivos de outras entidades. No respeitante à "transferência da responsabilidade de empréstimos que se mantêm vivos (sendo as amortizações em causa apenas um serviço parcial dos mesmos)" há que realçar, por um lado, que a assunção de passivos implica, sempre, a transferência para o Estado de responsabilidades dos titulares originais da dívida, e, por outro, que é irrelevante que os empréstimos da RAM se mantenham "vivos". Tal como em relação aos restantes empréstimos assumidos, o valor da dívida objecto de assunção, e é apenas esta que está em causa, foi integralmente liquidado no decurso do ano.

Na sua resposta o IGCP considera ainda que *"O quadro constante desta parte tem, a nosso ver, algumas incorrecções ao nível da linha dos amortizáveis internos não evidenciando a assunção realizada relativamente a um empréstimo da Região Autónoma da Madeira. (...)"*.

Esta observação não tem razão de ser. Dada a especificidade destas operações, no mapa acima apresentado os movimentos relativos à assunção de passivos, incluindo, naturalmente, os da Região Autónoma da Madeira, dado não existir motivo que justifique tratamento diferenciado, estão inscritos na "Dívida assumida", como é referido na sua nota g).



Deste modo, das alterações propostas pelo IGCP resultaria a duplicação daqueles movimentos, e a subavaliação do *stock* da dívida directa interna em 31.12.97 em 4,289 milhões de contos, valor das amortizações de dívida assumida em anos anteriores já inscrito nas respectivas amortizações, passando a verificar-se uma divergência neste montante relativamente ao valor correspondente do Quadro 4.5.7.A – "Dívida pública directa", do relatório da Conta, de que aquele Instituto, aparentemente, não se apercebeu.

A este respeito importa referir que, em termos globais, os valores da dívida directa em 31.12.96 apresentados no Relatório da Conta Geral do Estado, no quadro acima referido, são coincidentes com os constantes do quadro em análise, 9.147,106 milhões de contos, devido às correcções introduzidas no valor correspondente da Conta Geral do Estado de 1996, 9.225,210 milhões de contos, através da dedução do valor das emissões efectuadas em 1997 – no "período complementar" para a execução do OE/96, bem como de uma emissão efectuada já ao abrigo da Lei do Orçamento para 1997 -, e, por outro lado, da inclusão do saldo de um empréstimo do Fundo Especial de Transportes Terrestres, que se encontrava registado como "dívida acessória" no quadro relativo à dívida efectiva. Em síntese, a correcção daquele valor foi efectuada da seguinte forma:

Dívida em 31.12.96 (CGE/96)	9.225,210	
Emissões efectuadas em 1997	- 81,191	9.144,019
Saldo do empréstimo do FETT	+ 3,087	
Dívida em 31.12.96 (CGE/97)		9.147,106

Em relação a estas operações, o Instituto de Gestão do Crédito Público sugere que não se destaque o empréstimo do FETT "...por esta dívida, actualmente, ter a mesma natureza da restante dívida directa".

O IGCP não compreendeu a que se referem as operações apresentadas. Desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1995 que este Tribunal considera, tal como o IGCP vem agora observar, que a dívida relativa ao FETT constitui dívida directa. Como foi expressamente referido, as operações apresentadas constituem uma síntese das rectificações efectuadas na Conta de 1997 ao quadro relativo à dívida pública directa constante da Conta de 1996, onde, entre outras incorrecções, não estava considerada a dívida do FETT, inscrita como "Dívida acessória" no quadro relativo à dívida efectiva.

No quadro seguinte apresentam-se, em síntese, as operações que determinaram a evolução da dívida interna em 1997, bem como as variações relativamente aos valores registados em 1996:

(em milhões de contos)

Operações realizadas	1996	1997	Variação	
			Valor	%
Aumentos	4 478,051	4 219,352	- 258,699	- 5,8
Emissões/Utilizações:	4 224,640	4 009,911	- 214,729	- 5,1



Amortizáveis internos	1 330,255	1 409,621	+ 79,366	+ 6,0
Certificados de aforro	308,523	289,623	- 18,9	- 6,1
Bilhetes do Tesouro	2 560,955	2 256,088	- 304,867	- 11,9
Empréstimo de curto prazo/Linha de crédito	20,000	50,000	+ 30,000	+ 150,0
Dívida de anos anteriores	4,907	4,579	- 0,328	- 6,7
Outros aumentos	253,411	209,441	- 43,970	- 17,4
Progressão do valor dos certificados de aforro	163,574	132,672	- 30,902	- 18,9
Dívida assumida	69,267	50,920	- 18,347	- 26,5
Outros a)	20,570	25,849	+ 5,279	+ 25,7
Diminuições/Amortizações	4 059,406	4 508,474	+ 449,068	+ 11,1
Amortizáveis internos:				
Orçamento do Estado	1 058,238	1 141,475	+ 83,237	+ 7,9
Fundo de Regularização da Dívida Pública	214,823	411,953	+ 197,130	+ 91,8
Certificados de Aforro	234,253	284,731	+ 50,478	+ 21,5
Bilhetes do tesouro:				
Operações de tesouraria	2 460,091	-	- 2 460,091	- 100,0
Orçamento do Estado	-	2 342,093	+ 2 342,093	0,0
Fundo de Regularização da Dívida Pública	-	223,013	+ 223,013	-
Empréstimo de curto prazo/Linha de crédito	20,000	50,000	+ 30,000	+ 150,0
Dívida assumida	72,000	55,209	- 16,791	- 23,3
Diminuições/Outras b)	0,001	-	- 0,001	- 100,0
Variação	418,644	- 289,122	- 707,766	-

- a) Capitalização de juros do empréstimo "Obrigações Tesouro, Capitalização automática 1991 – 1997", variação da taxa legal para determinação da renda perpétua e diferenças de câmbio do empréstimo "Bicentenário do Ministério das Finanças", denominado em ECU.
- b) Títulos convertidos em renda perpétua e diferenças de câmbio.

Da análise às variações relativamente aos valores registados em 1996, importa salientar, em primeiro lugar, o decréscimo observado em emissões/utilizações, menos 214,729 milhões de contos, o que representa uma inversão da tendência para a emissão crescente de dívida interna registada em anos anteriores, consequência de um conjunto de factores de que se destaca a redução das emissões de bilhetes do Tesouro em 304,867 milhões de contos, cerca de 12%. Em "Outros aumentos", é de assinalar a evolução observada na "progressão do valor dos certificados de aforro", decorrente da diminuição das taxas de juro, e na dívida assumida, com decréscimos de 18,9% e 26,5%, respectivamente.

No que respeita às diminuições, verificou-se um importante aumento no valor das amortizações e anulações efectuadas pelo FRDP, com receitas provenientes das reprivatizações, que, como já se referiu, ascenderam a 634,966 milhões de contos (411,953 + 223,013), a que corresponde, relativamente ao ano anterior, um aumento de 420,143 milhões de contos, cerca de 196%.

O efeito conjugado destas variações superou os aumentos verificados em outras operações, determinando a redução da dívida interna relativamente ao ano anterior, em cerca de 289 milhões de contos.

De referir ainda que, nas suas observações ao presente capítulo, o IGCP afirma que o quadro anterior "terá que ser ajustado, nos amortizáveis internos (1997), sendo inscrito o valor de 1.420,008 reflectindo a assunção do empréstimo da Região Autónoma da Madeira".



Como se referiu anteriormente, o valor da dívida da Região Autónoma da Madeira assumida pelo Estado no ano em apreço, no valor de 10,387 milhões de contos, está incluído na dívida assumida, desconhecendo-se a que se refere o valor indicado pelo IGCP.

7.2 – Dívida externa

Como se referiu no ponto anterior, o limite para o acréscimo líquido de endividamento externo foi fixado pelo art.º 71.º n.º 2 da Lei do Orçamento em 350 milhões de contos.

Todavia, ao abrigo da alínea c) do art.º 75.º – "Gestão da dívida pública", da Lei do Orçamento, que autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, a alterar o limite de endividamento externo por contrapartida do limite de endividamento interno, o Ministro das Finanças, através do Despacho n.º 10.390/97, de 22/10, aumentou aquele limite para 450 milhões de contos, tendo a respectiva Obrigação Geral sido visada pelo Tribunal em 20.11.97.

7.2.1 – Operações efectuadas no ano

Nos pontos que se seguem procede-se à descrição e análise das operações efectuadas durante o ano, tendo em conta as variações cambiais, apresentando-se por último, em síntese, o movimento global da dívida externa durante o ano de 1997.



7.2.1.1 – Empréstimos contraídos ao abrigo da Lei do Orçamento para 1997

7.2.1.1.1 – De médio e longo prazos

Ao abrigo do artigo 71.º da Lei do Orçamento, foram contraídos durante o ano treze empréstimos de médio e longo prazos, no valor de 472,445 milhões de contos, de que se apresentam no quadro seguinte os principais elementos:

Mutuantes	Acordos	Montantes (un : milhões)		Finalidades
		Moeda	Contos	
Sind. bancário "Medium Term Notes" Desp.74/97- SETF, de 21-01	Acordo de 30.01.97	JPY 30 000	40,771	Cobertura das necessidades de financiamento decorrentes da execução do OE/96
Sind. bancário RCM n.º 4-C/97, de 13-01	Acordo de 03.04.97	FRF 3 000	89,475	Investimentos no sector público
	Acordo de 30.09.97	ITL 700 000	72,898	
	Acordo de 12.11.97	DEM 200	20,425	
	Acordo de 20.11.97	NLG 1 000	90,533	
	Acordo de 02.12.97	ESP 12 000	14,501	
Sind. bancário "Medium Term Notes" RCM. n.º 211/97, de 09.12 Declaração n.º 39/98, de 23.12.97	Acordo de 08.05.97	USD 80	13,906	Investimentos no sector público
	Acordo de 15.05.97	JPY 13 000	18,639	
	Acordo de 24.06.97	JPY 10 000	15,215	
	Acordo de 01.10.97	FRF 800	24,259	
	Acordo de 13.11.97	USD 85	14,823	
BEI (*) RCM n.º 4-C/97, de 13-01	Acordo de 14.11.97	PTE 15 000	15,000	Financiamento parcial do projecto designado por "JAE - Estradas VII" a)
	Acordo de 14.11.97	PTE 17 000	17,000	Financiamento parcial do projecto designado por JAE - Estradas XIII -B b)
	Acordo de 14.11.97	PTE 25 000	25,000	Financiamento parcial do projecto designado por "JAE - Estradas XIV" c)
		Total	472,445	

(*) Nas suas observações ao presente capítulo o IGCP chama a atenção para o facto de os empréstimos contratados com o BEI não terem sido objecto de utilizações. Tal facto, todavia, é assinalado adiante, ao tratar-se do movimento destes empréstimos durante o ano, bem como no ponto 7.4 - "Aplicação do produto dos empréstimos".

- a) Obras de melhoramento de estradas nacionais, principais e secundárias.
- b) Construção de seis redes rodoviárias.
- c) Construção de dez lanços de estrada.

As obrigações gerais e as minutas de contratos referentes a estes empréstimos foram remetidas ao Tribunal para efeitos de fiscalização prévia, tendo sido visadas.



Relativamente ao programa "Medium Term Notes" (MTN), iniciado em 1994, que apresenta características semelhantes às de uma linha de crédito, permitindo o acesso, em qualquer momento, a emissões com diferentes características, nomeadamente em termos de prazo, taxas de juro e divisas, o montante então autorizado, USD 2.000 milhões, esgotou-se no ano em apreço, em que as utilizações totalizaram 127,613 milhões de contos, tendo sido prorrogado através do aumento daquele limite para USD 4.000 milhões, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 211/97, de 09.12, tendo a respectiva Obrigação Geral sido visada pelo Tribunal em 08.01.98.

A referida Resolução do Conselho de Ministros autorizou ainda o IGCP a negociar e contratar futuros aumentos do mesmo programa.

O movimento no decurso do ano dos empréstimos de médio e longo prazo contraídos em 1997, foi o que se apresenta no quadro seguinte, onde se apresentam pelo seu valor global cinco dos seis empréstimos emitidos no âmbito do programa MTN (86,842 milhões de contos), autonomizando-se o empréstimo emitido no "período complementar" de 1996, no valor de JPY 30.000 milhões.

Finalidade	Montante contratual (milhões)	Utilizações (milhões de contos)	Amortizações (milhões de contos)	Dif. Câmbio (milhões de contos)	Dívida em 31.12.96 (milhões de contos)
Investimentos no Sector Público (MTN)	^{a)} JPY 30 000	40,771	-	+ 6,256	47,027
Investimentos no Sector Público (MTN)	USD 4 000	86,842	-	+ 2,783	89,625
Investimentos no Sector Público	FRF 3 000	89,475	-	+ 2,250	91,725
Investimentos no Sector Público	ITL 70 000	72,898	-	- 0,021	72,877
Investimentos no Sector Público	DEM 200	20,425	-	+ 0,034	20,459
Investimentos no Sector Público	NLG 1 000	90,533	-	+ 0,224	90,757
Investimentos no Sector Público	ESP 12 000	14,501	-	- 0,005	14,496
	Total	415,445	-	+ 11,521	426,966

a) Emitido ao abrigo da Lei do Orçamento para 1996.

Como se verifica, não constam do quadro os empréstimos contratados com o Banco Europeu de Investimento, uma vez que não foram objecto de qualquer utilização no decurso do ano.

7.2.1.1.2 – De curto prazo

O n.º 9 do art.º 73.º da Lei do Orçamento fixou o limite máximo dos empréstimos externos de curto prazo a emitir ou utilizar no ano em apreço em 300 milhões de contos. Ao abrigo desta norma prosseguiram as emissões no âmbito do programa "Euro Commercial Paper", multdivisas, iniciado em 1995, até ao limite de USD 2000 milhões, e por tempo indeterminado, tendo-se registado a emissão de trinta e um empréstimos, no valor global de 233,841 milhões de contos, dos quais vinte e cinco com prazos até 95 dias, quatro até 183 dias, um até 273 e um até 365 dias.



O movimento global destes empréstimos no decurso do ano foi o seguinte:



(em milhões de contos)

Utilizações	Diferenças de câmbio líquidas	Amortizações	Dívida em 31.12.97
233,841	0,139	178,537	55,443

7.2.1.2 – Contraídos no "período complementar" para execução da Lei do Orçamento para 1996

Como foi referido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996³, foi emitido em Janeiro de 1997, ao abrigo do n.º 3 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, "Regime de administração financeira do Estado", aditado pelo art.º 7.º da Lei do Orçamento para 1996, um empréstimo no montante de JPY 30 000 milhões, equivalente a 40,771 milhões de contos, no âmbito do programa MTN.

7.2.1.3 – Movimento da dívida de anos anteriores

A evolução da dívida directa resultou, também, dos movimentos relativos a empréstimos autorizados e emitidos em anos anteriores, que se apresentam no quadro seguinte:

(em milhões de contos)

Empréstimos	Dívida em 31.12.96	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31.12.97
		Emissões/Utilizações	Outros ^{a)}	Total	Amort.	Outras ^{a)}	Total	
3ª Conversão 1902	0,357	-	0,050	0,050	0,091	-	0,091	0,316
Plano Marshall	0,014	-	0,002	0,002	0,016	-	0,016	-
Promissórias a favor de Inst. Internacionais	6,689	3,233	0,033	3,266	^{b)} 1,830	-	1,830	8,125
Outros:	1 966,929	35,014	96,084	129,268	60,268	0,707	59,145	2 037,052
Médio e longo prazos	1 940,618	35,014	95,631	128,815	33,566	0,645	32,381	2 037,052
Curto prazo	26,311	-	0,453	0,453	26,702	0,062	26,764	-
Total	1 973,989	38,247	96,169	132,586	62,205	0,707	61,082	2 045,493

a) Diferenças de câmbio

b) Resgate de promissórias

Pela análise do quadro constata-se que estes movimentos se saldaram por um aumento de cerca de 71,504 milhões de contos, cerca de 3,6 %.

Esta evolução ficou a dever-se, essencialmente, ao efeito das diferenças cambiais desfavoráveis, de que resultou um aumento da dívida no montante de 95,462 milhões de

³ Cfr. ponto 7.2.3 – Emissão de dívida no "período complementar", do Capítulo VII – Dívida pública.



contos, uma vez que se verificou um excesso das amortizações sobre as utilizações no valor de 23,958 milhões de contos.

7.2.1.4 – Operações financeiras

Nos termos da alínea g) do art.º 75 – "Gestão da dívida pública", da Lei do Orçamento, o Governo ficou autorizado, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, a realizar operações envolvendo derivados financeiros, nomeadamente operações de troca, *swaps*, do regime de taxa de juro, de divisa e de outras condições financeiras, e futuros e opções, tendo por base contratos de empréstimos integrantes da dívida pública, que visassem melhorar as condições finais dos empréstimos.

O n.º 2 do mesmo artigo isentou de visto prévio estas operações, devendo todavia o Instituto de Gestão do Crédito Público remeter ao Tribunal toda a informação relativa às respectivas condições financeiras, no prazo de 10 dias úteis após a sua concretização.

Tratando-se de operações em que é comum o apuramento do resultado final através da compensação entre débitos e créditos, é de salientar a publicação do Decreto-Lei n.º 1/97, de 7 de Janeiro, que, como refere o respectivo preâmbulo, veio regular a aceitação pelo Estado das cláusulas de compensação constantes de acordos sobre produtos financeiros derivados. Deste modo, adaptou-se a lei portuguesa às práticas contratuais vigentes nos mercados financeiros internacionais, à semelhança do que têm feito outros Estados europeus, eliminando-se as dúvidas suscitadas quanto à possibilidade da consagração das referidas cláusulas nos contratos a celebrar pelo Estado, face ao disposto no art.º 853.º, n.º 1, alínea c), do Código Civil, que determina a exclusão da compensação dos créditos do Estado ou de outras pessoas colectivas públicas excepto quando a lei o autorize.

Assim, o art.º 1.º do referido decreto-lei autoriza o Estado, pelo Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, a aceitar cláusulas de compensação de créditos e débitos da mesma natureza, ou de natureza similar, desde que decorrentes de contratos financeiros, enumerando o art.º 2.º os contratos assim considerados para os efeitos previstos naquele diploma: contratos a prazo, de *swaps*, futuros e opções, sobre taxas de juro e/ou divisas.

Nos termos do art.º 3.º, as cláusulas de compensação susceptíveis de aceitação pelo Estado "têm por conteúdo a determinação de valores ou taxas no termo dos contratos financeiros em causa, mediante a sua compensação, de forma que se fixe o montante líquido devido por uma parte à outra e apenas tal montante seja exigível na data do termo dos contratos".

De referir, finalmente, que, de acordo com o art.º 4º, o Ministro das Finanças pode, por despacho, autorizar outras pessoas colectivas públicas a aceitar cláusulas de compensação em contratos financeiros, não carecendo, porém, de tal autorização, as pessoas colectivas públicas que sejam instituições financeiras.

No tocante às operações financeiras realizadas pelo Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP), é de referir o grande aumento do número de operações realizadas, quer no respeitante



aos *swaps* quer à compra de moeda a prazo para cobertura dos riscos cambiais associados a amortizações a liquidar futuramente, tendo-se efectuado vinte e seis operações desta natureza⁴, quando em 1996 se tinha efectuado apenas uma, e que, de acordo com o IGCP, se revelaram globalmente vantajosas.

Relativamente aos *swaps*, foram efectuadas quarenta e cinco operações⁵, enquanto no ano anterior se tinham realizado seis, tendo subjacentes não só empréstimos de médio e longo prazos mas também de curto prazo.

Assim, associados aos empréstimos "Euro Commercial Paper" foram realizados dezassete⁶ *swaps* de moeda, sendo de destacar que, destes, quinze foram convertidos de marcos alemães para escudos, a fim de anular o risco de câmbio.

Tendo subjacentes empréstimos de médio e longo prazos, realizaram-se vinte e oito *swaps*, parte dos quais para modificação das condições de operações anteriores, com especial incidência no último trimestre em que se efectuaram vinte e seis operações.

Em síntese as operações realizadas caracterizaram-se da seguinte forma:

- ◆ Até meados de Maio, cinco *swaps* de moeda e taxa de juro, dois dos quais de USD e JPY para escudos, a fim de anular o risco cambial, e um apenas de taxa de juro, tendo-se sempre optado pela troca de taxas fixas por taxas variáveis.
- ◆ Em Junho e Agosto, três *swaps* de taxa de juro, de taxas variáveis para taxas fixas, tendência que iria predominar no último trimestre – ou, mais rigorosamente, a partir de 22.09.
- ◆ Com efeito, neste último período, dos vinte e dois *swaps* realizados, dezoito incidiram apenas sobre o regime de taxa de juro, permutando taxas variáveis por taxas fixas, e, destes, cinco sobre operações em escudos, visando apenas alterar a taxa de juro de um *swap* anterior, de ITL para escudos, que foi objecto de sucessivas reduções.

Dos quatro restantes, de taxa de juro e moeda, quatro destinaram-se à permuta para escudos de FRF, com duas operações, USD, e ITL, a fim de anular o risco cambial, mantendo taxas variáveis, com excepção apenas da operação envolvendo dólares americanos, em que se verificou uma troca de taxa fixa por taxa variável, operação que veio modificar uma outra realizada em 1995.

7.2.2 – Movimento global da dívida externa

⁴ O número destas operações foi rectificado de acordo com o indicado pelo IGCP no âmbito da audição de responsáveis, dado que a informação prestada por aquele Instituto no decurso do ano apenas referia vinte e cinco operações.

⁵ O total dos *swaps* efectuados, bem como os associados a empréstimos de médio e longo prazos, foi rectificado de acordo com as observações do IGCP.

⁶ Segundo o IGCP ter-se-iam realizado dezanove *swaps*. Todavia, tal número não é coerente com o total das operações que indica, quarenta e cinco, deduzido das associadas a empréstimos de médio e longo prazos, vinte e oito ($45 - 28 = 17$), nem com a informação prestada durante o ano, onde, igualmente, apenas são referidas dezassete operações.



De acordo com os valores apurados nos pontos anteriores apresenta-se no quadro seguinte o movimento global da dívida externa directa durante o ano de 1997:



(em milhões de contos)

Dívida em 31.12.96	Aumentos		Diminuições	Dívida em 31.12.97	Variação	
	Emissões/Utilizações	Diferenças de câmbio líquidas	Amortizações		Valor	%
1 973,989 ^(a)	687,533	107,122 ^(b)	240,742 ^(b)	2 527,902 ^(a)	+ 553,913	+ 28,1

(a) O IGCP sugere, na sua resposta, a alteração deste valor para 1.937,898 milhões de contos, valor que não corresponde à dívida directa mas à dívida efectiva. Desta alteração resulta que também o valor indicado para o *stock* da dívida em 31.12.97, 2.527,811 milhões de contos, é incorrecto.

(b) Valores alterados, tendo sido aceites as observações do IGCP.

Verifica-se um importante aumento da dívida externa directa, 553,913 milhões de contos, 28,1%, que representa cerca do quádruplo do aumento observado no ano anterior, 136,391 milhões de contos, correspondente a 7,4 %.

Esta evolução resultou essencialmente do elevado montante das emissões, face a um valor das amortizações muito semelhante ao registado em 1996, conjugado com um aumento da dívida resultante de variações cambiais desfavoráveis, que ascendeu a 107,1 milhões de contos.

No quadro seguinte apresentam-se, em síntese, as operações que determinaram a evolução da dívida externa em 1997, bem como as variações resultantes das diferenças de câmbio, em comparação com os valores correspondentes de 1996:

(em milhões de contos)

Operações realizadas	1996	1997	Variação	
			Valor	%
Aumentos	444,947	793,824	+ 348,877	+ 78,4
Contracção de empréstimos	402,297	649,286	+ 246,989	+ 61,4
Emissão de promissórias	0,432	3,233	+ 2,801	+ 648,3
Utilização de empréstimos de anos anteriores	24,126	35,014	+ 10,888	+ 45,1
Diferenças de câmbio	18,092	108,121	+ 88,199	+ 487,5
Diminuições	308,556	241,741	- 68,645	- 22,3
Amortizações	238,433	240,742	+ 0,479	+ 0,2
Diferenças de câmbio	70,123	0,999	- 69,124	- 98,6
Variação da dívida externa	136,391	553,913	+ 417,522	+ 306,1

Relativamente ao ano anterior destacam-se, como já se referiu, os aumentos na contracção de empréstimos, sendo também de referir um aumento significativo nas utilizações de empréstimos de anos anteriores, 10,888 milhões de contos, cerca de 45,1%, enquanto nas amortizações se observam valores muito aproximados.

De salientar, igualmente, a evolução cambial globalmente desfavorável do escudo em relação às moedas em que a dívida externa se encontra denominada, que determinou um aumento da



dívida em 107,1 milhões de contos (108,121-0,999), quando no ano anterior se verificara uma evolução favorável, de que resultara uma diminuição no valor de 52,031 milhões de contos.

Assim, no que respeita à referida variação, e à estrutura da dívida externa por moedas, verificou-se a seguinte evolução relativamente ao ano anterior:

(em milhões de contos)

Moedas	Dívida em 31.12.96		Dívida em 31.12.97		Variação		Apreciação/Depreciação em relação ao escudo	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	De 31.12.95 a 31.12.96	De 31.12.96 a 31.12.97
DEM	732,4	37,1	807,7	32,0	+ 75,3	+ 10,3	- 3,5	+ 1,7
FRF	334,8	17,0	474,1	18,8	+ 139,4	+ 41,6	- 2,1	+ 0,7
USD	229,2	11,6	376,7	14,9	+ 147,5	+ 64,3	- 7,4	+ 26,9
JPY	317,5	16,1	332,2	13,1	+ 14,7	+ 4,6	+ 4,7	+ 4,5
ECU	158,1	8,0	162,8	6,4	+ 4,8	+ 3,0	+ 1,4	+ 7,9
NLG	29,3	1,5	90,8	3,6	+ 61,4	+ 209,6	- 10,8	+ 1,2
Outras	172,7	8,7	283,6	11,2	+ 110,8	+ 64,2	-	-
Total	1 974,0	100,0	2 527,9	100,0	+ 553,9	+ 28,1		

Cotações	31.12.96	31.12.97
DEM	100,660	102,297
FRF	29,860	30,575
USD	156,385	183,326
JPY	1,3437	1,4077
ECU	194,274	202,128
NLG	89,683	90,757

Fonte: Informação diária do Banco de Portugal sobre taxas de câmbio

Como se pode verificar, e contrariamente ao ocorrido no ano anterior, o escudo depreciou-se em relação a todas as principais moedas em que a dívida externa se encontra denominada, destacando-se a depreciação face ao dólar americano em cerca de 27%, sendo de assinalar também a depreciação relativamente ao ECU e ao iene japonês, 7,9 e 4,5%, respectivamente, observando-se, simultaneamente, importantes aumentos da dívida denominada em dólares americanos e francos franceses.

O quadro anterior encontra-se elaborado, tal como o mapa da dívida a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público, tendo em conta as moedas em que a dívida foi contratada, dado que a realização de *swaps* não implica qualquer alteração das cláusulas contratuais relativas aos empréstimos subjacentes. No entanto, interessa também analisar a estrutura da dívida por moedas após *swaps*, considerando o efeito destas operações nos custos efectivamente suportados com os respectivos empréstimos, que se apresenta no quadro seguinte:



(em milhões de contos)

Moedas	Dívida em 31.12.96		Dívida em 31.12.97		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
DEM	749,8	38,0	928,8	40,0	+ 179,0	+ 23,9
FRF	334,7	17,0	457,1	19,7	+ 122,4	+ 6,6
USD	280,8	14,2	317,3	13,6	+ 36,5	+ 13,0
JPY	281,0	14,3	195,4	8,4	- 85,6	- 30,5
ECU	160,7	8,1	155,2	6,7	- 5,5	- 3,4
CHF	83,7	4,2	86,0	3,7	+ 2,3	+ 2,7
Outras	83,4	4,2	182,9	7,9	+ 99,5	+ 119,3
Totais	1 974,1	100,0	2 322,7	100,0	+ 348,6	+ 17,6

Fonte: Instituto de Gestão do Crédito Público.

Confrontando os valores constantes deste quadro com os valores correspondentes do quadro anterior, é de salientar, antes de mais, um aumento da dívida significativamente inferior, 348,6 milhões de contos, 17,6%, contra 553,9 milhões de contos, 28,1%.

Quanto à estrutura da dívida por moedas destaca-se o aumento do peso relativo do marco alemão, 8 pontos percentuais, uma redução significativa do peso do iene japonês e uma pequena redução relativamente ao dólar americano, menos 4,7 e 1,3 pontos percentuais, respectivamente.

É igualmente de referir que na estrutura da dívida após *swaps*, a dívida em DEM e FRF representa cerca de 60% do total da dívida externa em 31.12.97, contra pouco mais de 50% não tendo em conta estas operações.

7.2.3 – Acréscimo de endividamento externo face ao limite estabelecido na Lei do Orçamento

Como já foi referido, o art.º 71º n.º 2 da Lei do Orçamento estabeleceu um limite de 350 milhões de contos para o acréscimo de endividamento global destinado a fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, posteriormente aumentado para 450 milhões de contos através de obrigação geral emitida ao abrigo da alínea c) do art.º 75.º – "Gestão da dívida pública".

Para verificação da observância daquele limite, tendo em conta o acréscimo de endividamento externo directo registado no ano, 553,913 milhões de contos, haverá que deduzir o acréscimo de endividamento ocorrido no "período complementar" do ano económico de 1996, resultante de operações efectuadas ao abrigo da respectiva Lei do Orçamento, o decréscimo líquido de endividamento dos Serviços e Fundos Autónomos e ainda o aumento resultante das variações cambiais desfavoráveis.



Finalmente, torna-se necessário deduzir os aumentos da dívida resultantes da emissão de promissórias, líquidas de resgates, operações que, efectuadas ao abrigo de legislação própria, não contam para aquele limite.

São estas as operações que se apresentam de seguida:

(em milhões de contos)

1 – Acréscimo global de endividamento externo directo		553,9
2 – Deduções:		
Acréscimo de endividamento no "período complementar" de 1996	40,8	
Decréscimo de endividamento dos FSA ^(a)	0,9	
Diferenças de câmbio líquidas	107,1	
Promissórias a favor de instituições internacionais	1,4	<u>150,2</u>
3 – Acréscimo de endividamento externo para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental		403,7

(a) Valor obtido junto do IGCP.

Verifica-se portanto ter sido respeitado o limite para o acréscimo líquido de endividamento externo, nos termos anteriormente referidos.

7.3 – Movimento global da dívida directa

Concluída a análise das operações e factores determinantes da evolução da dívida directa interna e externa, e o apuramento dos respectivos valores, apresenta-se no quadro seguinte a evolução global da dívida directa, evidenciando-se o peso relativo daquelas componentes:

(em milhões de contos)

Dívida directa	Dívida em 31.12.95	%	Dívida em 31.12.96	%	Variação		Dívida em 31.12.97	%	Variação	
					Valor	%			Valor	%
Interna	8 728,5	82,6	9 147,1	82,3	+ 418,6	4,8	8 858,0	77,8	- 289,1	- 3,2
Externa	1 837,6	17,4	1 974,0	17,7	+ 136,4	7,4	2 527,9	22,2	+ 553,2	+ 28,1
Totais	10 566,1	100,0	11 121,1	100,0	+ 555,0	5,3	11 385,9	100,0	+ 264,8	+ 2,4

Nos seus comentários o IGCP afirma que o valor da dívida interna em 31.12.97, 8.858 milhões de contos, "deve ser ajustado" para 8.853,69 milhões de contos. Como se esclareceu nas observações aos seus comentários sobre o ponto 7.1.3 – "Movimento global da dívida interna", trata-se de um equívoco do IGCP resultante de duplicações no movimento da dívida assumida.

Verifica-se, em 1997, um aumento global de cerca de 265 milhões de contos, 2,4%, menos de metade do observado em 1996, em que se registara um aumento de 555 milhões de contos, 5,3%.



Relativamente à evolução das componentes interna e externa da dívida, destaca-se um importante crescimento na componente externa, 28,1%, contra 7,4% no ano anterior. Inversamente, no respeitante à dívida interna, é de assinalar a redução observada, cerca de 290 milhões de contos, a que corresponde um decréscimo de 3,2%.

Desta evolução resultou um reforço significativo da componente externa no valor global da dívida directa, muito embora continue a verificar-se um claro predomínio da dívida interna. Como já foi referido, o art.º 71.º n.º 1 da Lei do Orçamento estabeleceu um limite de 573 milhões de contos para o acréscimo de endividamento global destinado a fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, incluindo os serviços com autonomia administrativa e financeira. Para verificação da sua observância é necessário ter em conta vários factores.

De acordo com o art.º 73.º n.º 3, as anulações e amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública utilizando receitas provenientes das reprivatizações não contam para o referido limite. Assim, o valor daquelas operações deve ser deduzido ao total das amortizações efectuadas durante o ano, ou, o que é equivalente, adicionado ao acréscimo do endividamento.

Quanto à dívida emitida no "período complementar" de 1997, não se encontrando incluída no movimento da dívida no decurso do ano, o respectivo montante deve, contudo, ser adicionado ao acréscimo de endividamento verificado em 31.12.97, uma vez que tais emissões, embora apenas tenham ocorrido no início de 1998, foram efectuadas ao abrigo da Lei do Orçamento para o ano em apreço.

Adicionando estes montantes ao acréscimo de endividamento líquido registado no final do ano, o valor obtido é de 975,8 milhões de contos, que, no entanto, deve ser objecto de diversas deduções.

Assim, as emissões do "período complementar" de 1996, embora integrando o *stock* da dívida no final do ano em apreço, foram efectuadas ao abrigo da Lei do Orçamento para aquele ano, pelo que não contam para os limites estabelecidos pela Lei do Orçamento para 1997.

De acordo ainda com o art.º 71.º n.º 1 da Lei do Orçamento, é necessário ter em conta o endividamento líquido dos serviços com autonomia administrativa e financeira, que registou um decréscimo de 5,5 milhões de contos.

Do mesmo modo, devem ser deduzidos os montantes relativos às operações que, tendo determinado aumentos da dívida, não se destinaram ao financiamento da execução orçamental, tendo sido efectuadas ao abrigo de legislação própria, emissão de promissórias a favor de organismos internacionais, ou de disposições específicas da Lei do Orçamento, como é caso da emissão de dívida para fazer face aos encargos com a assunção de passivos e regularizações de situações do passado, efectuada ao abrigo do art.º 72.º. O mesmo sucede com os aumentos decorrentes da progressão do valor dos certificados de aforro e da



capitalização de juros do empréstimo "Obrigações do Tesouro – Capitalização automática", que não correspondem à emissão de dívida.

Quanto às emissões de "Obrigações do Tesouro – Nacionalizações e Expropriações", efectuadas ao abrigo da Lei n.º 80/77, de 26.10, estão expressamente excluídas daquele limite pelo art.º 73.º n.º 6.

Por sua vez, os efeitos das variações cambiais líquidas no acréscimo de endividamento, que se revelaram globalmente desfavoráveis, devem ser neutralizados, subtraindo o seu valor ao aumento observado, dada a sua evolução resultar de factores externos e incontrolláveis.

Deste modo, para verificação da observância do limite estabelecido pela Lei do Orçamento, e partindo do acréscimo de endividamento directo constante do quadro acima apresentado, haverá que efectuar as seguintes operações:



(em milhões de contos)

1 – Acréscimo de endividamento até 31.12.97	264,8	
Emissões efectuadas no "período complementar" de 1997	76,0	
Amortizações e anulações efectuadas pelo FRDP	635,0	975,8
2 – Deduções		
Emissões efectuadas no "período complementar" de 1996:		
Ordem interna	68,8	
Ordem externa	40,8	
Decréscimo de endividamento dos FSA ^(a)	5,5	
Dívida emitida para fazer face a assunção de passivos e regularizações de situações do passado	42,6	
"Obrigações do Tesouro – Nacionalizações e Expropriações"	4,6	
Valor líquido das promissórias a favor de instituições internacionais	1,4	
Capitalização de juros de "Obrigações do Tesouro – Cap. Automática"	25,8	
Progressão do valor dos certificados de aforro	132,7	
Variações cambiais desfavoráveis	107,1	429,3
3 – Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental		546,5

(a) Valor obtido junto do IGCP.

Verifica-se, portanto, ter sido respeitado o limite de 573 milhões de contos estabelecido no art.º 71.º n.º 1 da Lei do Orçamento para o acréscimo de endividamento directo destinado ao financiamento da execução orçamental, nos termos ali estabelecidos.

7.4 – Aplicação do produto dos empréstimos

Relativamente a esta matéria há a assinalar no ano em apreço, por um lado, a alteração de procedimentos no respeitante à amortização de bilhetes do Tesouro, e, por outro, um maior recurso ao produto da emissão de dívida externa para o financiamento da execução orçamental.

Assim, a partir de 1997, a amortização de bilhetes do Tesouro, que até então se efectuava por operações de tesouraria, utilizando o produto de emissões posteriores, e aglutinando amortizações e juros, passou a processar-se por via orçamental, permitindo uma mais fácil identificação dos respectivos montantes, sendo o produto das emissões convertido em receita orçamental para financiamento genérico de despesas públicas.

No respeitante à evolução registada na aplicação do produto dos empréstimos externos, verificou-se que enquanto em 1996 o produto destes empréstimos afecto ao financiamento da execução orçamental totalizou cerca de 553,7 milhões de contos - 441,4 milhões de contos provenientes de emissões e utilizações efectuadas ao abrigo da Lei do Orçamento para aquele ano e 112,3 transitados do ano anterior -, no ano em apreço o produto das emissões e utilizações aplicado na cobertura de despesas públicas atingiu 643,9 milhões de contos, o que representa um aumento de 16,3% em relação ao montante global das aplicações do ano anterior. É de referir, no entanto, que considerando apenas o produto dos empréstimos



emitidos e utilizados ao abrigo das respectivas leis orçamentais, 643,9 e 441,4 milhões de contos, respectivamente, o referido acréscimo ascenderia a 45,9%.

Relativamente à informação constante da Conta Geral do Estado, verifica-se que foi parcialmente acolhida a recomendação do Tribunal no sentido da criação de contas específicas que permitissem evidenciar o produto dos empréstimos emitidos no "período complementar", tendo sido criada a conta "Produto de empréstimos internos – período complementar de 1997" (de referir que neste período não se efectuaram emissões de dívida externa). Verifica-se, no entanto que na referida conta apenas está contabilizado, no activo, o valor convertido em receita orçamental, "Passivos financeiros", permanecendo por evidenciar o produto dos empréstimos emitidos naquele período.

Quanto ao mapa V-1, denominado "Aplicação do produto dos empréstimos", mantém-se inalterada a metodologia seguida desde há vários anos, ignorando as recomendações deste Tribunal, limitando-se a Direcção-Geral do Orçamento a copiar os saldos das respectivas contas de operações de tesouraria, resultando deste procedimento um mapa de questionável utilidade, dada a insuficiência, e, invariavelmente, a incorrecção, da informação prestada, onde, nomeadamente, não são evidenciados os empréstimos emitidos no "período complementar", se indicam como encontrando-se "depositadas" em operações de tesouraria importâncias negativas, não se identificam os diversos tipos de empréstimos, não se faz referência às finalidades específicas das aplicações, designadamente por operações de tesouraria, e, no ano em apreço, se verifica estar incluído erradamente em "Empréstimos internos – 1996", um empréstimo emitido em 1997 ao abrigo da Lei do Orçamento para este ano. Nestas circunstâncias considera-se que o referido mapa não dá cumprimento ao disposto na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, que, nos seus art.^{os} 27.º – "Estrutura da Conta Geral do Estado" e 26.º – "Princípios fundamentais", determina que a Conta Geral do Estado compreende um mapa referente à aplicação do produto dos empréstimos, devendo ser elaborada com clareza, exactidão e simplicidade.

Ouvida sobre esta matéria, a Direcção-Geral do Orçamento não fez qualquer observação sobre as deficiências assinaladas.

Com efeito, a sua resposta refere-se apenas à conclusão correspondente, constante do projecto de Parecer que lhe foi remetido, onde, sintetizando o que acima se expôs, se afirma permanecerem as deficiências apontadas em anteriores Pareceres relativamente à forma de elaboração do mapa denominado "Aplicação do produto dos empréstimos", mapa V-1, recomendando-se o cabal cumprimento dos artigos da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado acima citados.

Nas suas observações, a DGO, afirmando não entender o conteúdo da conclusão, transcreve a conclusão sobre esta matéria do Parecer sobre a CGE/96, onde se salienta, designadamente, a inscrição naquele mapa de diversos valores incorrectos⁷, e os comentários que então fez sobre esta matéria, concluindo, após outras considerações, que *"...em face do exposto, e não enfermando, em nossa opinião, o Mapa V-1, da Conta de 1997 das deficiências que eram apontadas pelo Tribunal e que*

⁷ Cfr. Parecer sobre a CGE/96, Volume I, pág. 33.



constam de sucessivos Pareceres a Contas de anos anteriores, não compreendemos, de todo, o porquê da conclusão".

O que está em causa, como se afirma na conclusão que a DGO procura contestar, e que parece não ter compreendido: "... permanecem as deficiências assinaladas em anteriores Pareceres **relativamente à forma de elaboração** do mapa denominado "Aplicação do produto dos empréstimos"...", é a metodologia de elaboração do mapa que aquela Direcção-Geral inclui na Conta Geral do Estado sobre a aplicação do produto dos empréstimos, como tem vindo a ser salientado, ininterruptamente, desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1988, e não os erros específicos assinalados em anteriores Pareceres, que, naturalmente, variam de ano para ano.

Mantendo-se inalterada tal metodologia, desde então, continua portanto a constatar-se a insuficiência e incorrecção da informação prestada.

No ano em apreço, para além de continuar a registar como encontrando-se "depositadas em operações de tesouraria" importâncias negativas, verifica-se que o produto de emissões de "Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável" no valor de 12,379 milhões de contos, emitido em 1997 ao abrigo da Lei do Orçamento para esse ano, se encontra inscrito, incorrectamente, em "Empréstimos internos – 1996".

Não se tratando de erros que revistam particular gravidade, são, no entanto, significativos, dado constituírem consequência directa da forma como a DGO procede à elaboração do mapa em causa, transcrevendo saldos de contas de operações de tesouraria, cujos movimentos, todavia, por motivos que nunca esclareceu, aquela Direcção-Geral considera não estar obrigada a analisar. Nestas circunstâncias, é inevitável que aquele mapa continue a apresentar incorrecções, de maior ou menor gravidade, quer em consequência de lapsos de contabilização da Direcção-Geral do Tesouro, quer de deficiente interpretação do significado de tais saldos por parte da DGO, designadamente no que respeita à distinção entre movimentos de fundos e meras operações de escrita, como já se verificou por diversas vezes em anos anteriores.

Todavia, como se referiu também nas observações feitas inicialmente, e que a DGO se escusou a comentar, as deficiências do mapa V-1 não consistem apenas em incorrecções, mas igualmente na ausência de informação sobre diversos aspectos das operações realizadas, que, só por si, justificaria a conclusão inserta no projecto de Parecer remetido àquela Direcção-Geral para audição.

Apresenta-se de seguida, em valores globais, o produto, e respectiva aplicação, dos empréstimos contraídos pelo Estado ao abrigo da Lei do Orçamento para 1997.

(em milhões de contos)

Empréstimos	Saldo do ano	Produto das emissões/utilizações ao abrigo da LO/97	Aplicações	Saldo para o ano
-------------	--------------	---	------------	------------------



Tribunal de Contas

	económico de 31.12.96	Em 1997	No "período complementar"	Total	Despesa orçamental	Operações de tesouraria	Total	económico de 1998
Internos: Contraídos em 1997	a) 13,612	3 875,532	75,985	3 951,517	3 858,381	50,488	3 908,869	56,260
Externos: Contraídos em 1997	-	608,515	-	608,515	608,515	-	608,515	-
Contraídos em anos anteriores	-	35,393	-	35,393	35,393	-	35,393	-
Subtotais	-	643,908	-	643,908	643,908	-	643,908	-
Totais	13,612	4 519,440	75,985	4 595,425	4 502,289	50,488	4 552,777	56,260

a) Saldo do produto dos empréstimos emitidos no "período complementar" de 1996 não utilizado na cobertura das necessidades de financiamento daquele ano.

Nos pontos seguintes procede-se à análise da aplicação do produto dos empréstimos contraídos na ordem interna e externa.



7.4.1 – Aplicação do produto dos empréstimos internos

A aplicação em 1997 do produto dos empréstimos internos emitidos pelo Estado ao abrigo da Lei do Orçamento para aquele ano, foi a que se apresenta em síntese, no quadro seguinte:

(em milhões de contos)

Empréstimos	Saldo do ano económico de 1996	Produto das emissões (LO/97)			Aplicações			Saldo para o ano económico de 1998
		Em 1997	No período complementar	Total	Despesa orçamental	Operações de tesouraria	Total	
Bilhetes do Tesouro	-	2 256,088	-	2 256,088	2 256,088	-	2 256,088	-
Certificados de aforro	-	278,635	-	278,635	278,635	-	278,635	-
OT – Rend. Variável OT – Médio prazo	13,612	102,174 1 238,635	75,985	1 416,794	1 323,658	^{a)} 50,488	1 374,146	56,260
Totais	13,612	3 875,532	75,985	3 951,517	3 858,381	50,488	3 908,869	56,260

a) Financiamento das assunções de passivos efectuadas ao abrigo do art.º 61.º da Lei do Orçamento para 1997, e pagamentos efectuados no ano em apreço referentes a regularizações de situações do passado autorizadas em 1996.

7.4.1.1 – Empréstimos emitidos no ano

7.4.1.1.1 – Bilhetes do Tesouro

No decurso do ano o produto das emissões de bilhetes do Tesouro totalizou 2.256,088 milhões de contos.

Até ao ano em apreço o produto das emissões de bilhetes do Tesouro foram utilizadas, na sua quase totalidade, na amortização de anteriores emissões destes títulos. Todavia, a partir de 1997 as referidas amortizações passaram a processar-se por via orçamental, pelo que o produto das emissões acima referido foi aplicado, integralmente, no financiamento da execução orçamental.

7.4.1.1.2 – Certificados de aforro

O valor do produto de emissão de certificados de aforro ascendeu a 278,635 milhões de contos inferior em 10,989 milhões de contos ao valor de emissão contabilizado no mapa V-2 – " Movimento da dívida pública efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público".

Esta diferença é explicada, como em anos anteriores, pelos diferimentos de um mês nas transferências para o Tesouro do produto das emissões, como a seguir se indica:

(em milhões de contos)

- Valor entregue em 1997 respeitante ao produto de emissões de 1996 (1,468)
- Valor do produto de emissões de 1997 a entregar em 1998 12,456



10,988

O produto das emissões foi totalmente aplicado no financiamento genérico de despesas orçamentais.

7.4.1.1.3 – Empréstimos de médio e longo prazos

7.4.1.1.3.1 – Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável (OTRV) e Obrigações do Tesouro Médio Prazo

O produto das emissões de dívida de médio e longo prazos efectuadas ao abrigo da Lei do Orçamento totalizou 1.416,794 milhões de contos, assim distribuídos:

			(em milhões de contos)
a)	Emitidos até 31.12.97		
	• Obrigações do Tesouro – OTRV	102,174	
	• Obrigações do Tesouro – Médio prazo	1.238,635	1.340,809
b)	Emitidos no "período complementar"		
	• Obrigações do Tesouro – Médio prazo		<u>75,985</u>
	Total		1.416,794

A rubrica "Empréstimos internos – 1997" do mapa V-1, que engloba estes dois empréstimos, apresenta como valor do respectivo produto 1.328,430 milhões de contos. A diferença relativamente ao valor acima indicado, 88,364 milhões de contos, resulta de não estar ali incluído o produto das emissões de "OT – Médio prazo" efectuadas no "período complementar", no montante de 75,985 milhões de contos, e o produto do empréstimo "OTRV, 1997-2004", no valor de 12,379 milhões de contos, emitido em 1997 ao abrigo da respectiva Lei do Orçamento, incorrectamente inscrito em "Empréstimos internos – 1996".

No respeitante aos empréstimos emitidos no "período complementar" para as receitas, que, no que se refere à emissão de dívida para financiamento da execução orçamental, teve por finalidade permitir o ajustamento das emissões às necessidades efectivas, por forma a minimizar os custos inerentes a emissões excessivas, como se referiu no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996, verificou-se, contudo, que do total do produto das emissões, 75,985 milhões de contos, 56,260 milhões de contos transitaram para o ano seguinte, apenas tendo sido aplicados na cobertura das necessidades de financiamento de 1997 19,725 milhões de contos, cerca de 26% do produto das emissões.

Registou-se, portanto, um importante excesso do valor das emissões sobre as necessidades de financiamento que visavam cobrir, em aparente contradição com os objectivos pretendidos, tendo em conta ainda que, de acordo com o art.º 8.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril, decreto-lei de execução orçamental, aquelas emissões se poderiam efectivar até 15 de Fevereiro de 1998, enquanto o "período complementar" para o pagamento de despesas terminava em 23 de Janeiro para os serviços integrados na reforma da administração



financeira do Estado, e em 31 de Janeiro para os restantes, alíneas c) e d) do n.º 1 do mesmo artigo, o que permitiria uma estimativa bem mais exacta do valor das emissões a efectuar.

Sobre este assunto, aquele Instituto fez as seguintes observações:

"(...)

4. *No que respeita aos assuntos apontados e quanto à utilização do período complementar de financiamento, embora seja sempre possível e desejável melhorar a eficiência, não se partilha a opinião de que a autorização para a emissão no período complementar tenha sido "ineficientemente utilizada". De facto, com o recurso ao período complementar, conseguiu-se evitar o risco de sobre-dimensionar o stock da dívida pública no final do ano, sabendo-se que o valor desse momento é o relevante para as avaliações e comparações internacionais e que não é possível utilizar – quer para financiamento, quer para consolidação de valores – o elevado saldo de tesouraria cuja acumulação contemporânea essa sobre-dimensão origina. Como se sabe, o montante exacto das necessidades de financiamento só é conhecido a posteriori – e às vezes muito tardiamente, quando há correcções à Conta e uma vez que esta só é fechada vários meses mais tarde – pelo que, quando essas necessidades se reduzem significativamente face ao previsto e/ou orçamentado – como foi o caso da execução orçamental de 1997 – há uma importante componente de incerteza sobre o exacto recurso a endividamento que é necessário. Esta incerteza não existe quando as necessidades correspondem (ou excedem prospectivamente) o limite orçamental de endividamento, uma vez que tal limite, ao ser preenchido, se torna uma restrição activa.*

5. *No cenário de incerteza sobre o valor exacto das necessidades de financiamento e sendo estas muito inferiores ao limite de endividamento, o eventual subfinanciamento será muito mais grave – constituiria uma ilegalidade, dado que se teria realizado despesas sem cobertura em receita orçamental – do que o sobrefinanciamento – neste caso o excesso de fundos obtido é utilizável no financiamento da execução orçamental subsequente. Assim e nessa incerteza, parece incontroverso que a prudência recomende o recurso cautelar a sobrefinanciamento marginal. E o sobre financiamento de 1997 parece, de facto, marginal face ao montante das necessidades brutas de financiamento da execução orçamental.*

6. *Por outro lado, se o sobrefinanciamento tiver lugar durante o período complementar não tem consequências em termos de custos, uma vez que o financiamento agregado obtido durante o tempo em que co-existe o período complementar do ano precedente com a execução orçamental do ano corrente é planeado integradamente, tendo em conta as necessidades conjuntas e as disponibilidades de tesouraria. Ou seja, o*



montante de financiamento total contraído em Janeiro seria sempre o mesmo, só variando a sua afectação, quer ao período complementar do ano precedente, quer à execução orçamental do ano em curso. Assim, o excesso de financiamento afecto à execução orçamental de 1997, é integral – e, na prática, imediatamente – utilizado no financiamento das necessidades da execução orçamental de 1998, como o seria se tivesse sido, de início, afecto a esta execução orçamental. Simplesmente, neste caso e como se referiu, se se tivesse tomado a decisão – em Janeiro de 1998 – de afectar à execução orçamental de 1997 apenas 19,7 milhões de contos do financiamento obtido nesse mês, e se se viesse a verificar mais tarde – no fecho da Conta – que as necessidades de financiamento tinham sido superiores ao então previsto, ter-se-ia incorrido numa ilegalidade, seguramente muito mais grave do que um nível de eficácia sub-ótimo".

A afirmação de que o excesso do valor das emissões sobre as necessidades de financiamento que visavam cobrir, estava em aparente contradição com os objectivos pretendidos com a criação do "período complementar" para as receitas, no tocante à emissão de dívida pública, foi feita no pressuposto de que tal período se destinaria a permitir o ajustamento das emissões às necessidades efectivas, tendo em conta os pagamentos a efectuar no "período complementar" para as despesas, por forma a minimizar os custos inerentes a emissões excessivas.

Esta interpretação, constante do projecto de Parecer sobre a CGE/96⁸, remetido ao IGCP para audição, foi partilhada por aquele Instituto, que nas observações então feitas, afirmou que:

"O período complementar de financiamento foi criado precisamente com a intenção de evitar que o Estado tivesse que antecipar, até ao final do ano civil correspondente ao exercício orçamental, a totalidade dos financiamentos necessários para satisfazer as necessidades de despesa pública que apenas se efectiva no ano subsequente, no período complementar de despesa. Essa antecipação de financiamentos, não só "inflacionava" o stock da dívida em 31 de Dezembro, como originava custos financeiros para o Estado, que poderiam (e deveriam) ser evitáveis"⁹.

Do que precede, resulta que a finalidade do "período complementar" para a emissão de dívida pública seria o ajustamento da emissão de dívida pública às necessidades efectivas de financiamento, mas apenas no referente ao apuramento das despesas cujo pagamento

⁸ Cfr. Parecer sobre a CGE/96, Capítulo VII – Dívida pública; ponto 7.4 – Aplicação do produto dos empréstimos, pág.358.

⁹ Cfr. Parecer sobre a CGE/96, Volume III, Anexos, pág. 306.



ocorreria no respectivo "período complementar", e não ao valor global das necessidades de financiamento.

Como salienta o Instituto de Gestão do Crédito Público nas suas observações, o montante exacto das necessidades de financiamento só é conhecido "a posteriori". Com efeito, o montante das necessidades globais de financiamento apenas é conhecido quando do encerramento da Conta pela Direcção-Geral do Orçamento, e tal encerramento, ao menos nos anos mais recentes, apenas tem tido lugar no quarto trimestre, por dificuldades de apuramento da receita efectiva, pelo que a possibilidade de emitir dívida no início do ano subsequente ao exercício orçamental, ao abrigo da respectiva lei do orçamento, seria irrelevante caso o objectivo fosse o ajustamento entre o valor das emissões e tais necessidades.

Todavia, nas observações agora feitas, o Instituto de Gestão do Crédito Público altera a sua posição, ignorando o "período complementar" para pagamento de despesas, e apresenta o "cenário de incerteza" sobre o valor exacto das necessidades globais de financiamento como justificação para o excesso das emissões do "período complementar" relativamente a tais necessidades.

Deste modo, as observações do IGCP vêm recolocar a questão da real finalidade da criação de um "período complementar" para a emissão de dívida pública, através do art.º 7.º da Lei do Orçamento para 1996, e clarificada pelo art.º 9.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, "Regime geral de emissão e gestão da dívida pública".

Relativamente a esta questão apenas se retira das considerações do IGCP que o recurso ao "período complementar", não tendo consequências em termos de custos, permitiu evitar o risco de "sobre-dimensionamento" do *stock* da dívida pública no final do ano, sendo o valor desse momento o relevante para as avaliações e comparações internacionais.

O Tribunal, embora sensível à nova argumentação apresentada pelo IGCP, reserva-se aprofundar a questão em Pareceres futuros.

Sobre esta questão, importa salientar, contudo, que, como se referiu no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996, as emissões no "período complementar" têm consequências ao nível da clareza e transparência das contas públicas. Com efeito, a imputação a determinado ano, para financiamento da execução orçamental, do produto de empréstimos emitidos no ano seguinte, origina, inevitavelmente, divergências entre o valor das emissões efectuadas no próprio ano e o montante total do produto de empréstimos afecto à cobertura das necessidades de financiamento, através da "puxada" a receita do Estado; entre estas receitas e as verbas entradas nos cofres do Tesouro até ao final do ano, provenientes da emissão de dívida nesse período; e suscita igualmente problemas, para os quais ainda não se encontrou solução satisfatória, no respeitante à contabilização das verbas provenientes do produto das emissões em causa nas contas do Tesouro.

Retomando a análise da aplicação do produto das emissões de "OT – médio prazo" e "OTRV", que é efectuada conjuntamente, dado não ter sido possível obter junto da Direcção-Geral do Tesouro e do Instituto de Gestão do Crédito Público elementos que permitissem



discriminar as aplicações do produto de cada um destes empréstimos, contabilizadas na mesma conta de operações de tesouraria, verificou-se que, em termos globais, o produto destes empréstimos foi aplicado da seguinte forma:

(em milhões de contos)

• Financiamento genérico de despesas orçamentais	1.306,161
• Por operações de tesouraria – financiamento de assunção de passivos e regularizações diversas (operações autorizadas em 1997)	<u>41,995</u>
	1.348,156

No respeitante às aplicações efectuadas para pagamento de encargos decorrentes da assunção de passivos e regularizações diversas, é de referir que a Lei do Orçamento para 1997, no seu art.º 61.º – "Aquisição de activos e assunção de passivos", autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, a:

- a) Adquirir créditos e assumir passivos de sociedades anónimas de capitais públicos e participadas, de empresas públicas e de estabelecimentos fabris das Forças Armadas no contexto de planos estratégicos de reestruturação e saneamento financeiro e de processos de extinção;
- b) Assumir os passivos do Grémio dos Armadores de Pesca de Arrasto e da Fábrica-Escola Irmãos Stephens, SA, independentemente da conclusão dos respectivos processos de liquidação e extinção.

Pela Lei n.º 130-C/97, de 31 de Dezembro, foi aditada a este artigo uma nova alínea com a seguinte redacção:

(...)

- c) A assumir passivos da Região Autónoma da Madeira vencidos e a vencer em 1997, até ao limite de 10,5 milhões de contos.

Por sua vez o art.º 62.º, "Regularizações", autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, também com a faculdade de delegar, a regularizar responsabilidades decorrentes de situações do passado, designadamente as seguintes:

- a) Execução de contratos de garantia ou de outras obrigações assumidas por serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira extintos ou a extinguir em 1997;
- b) Responsabilidades decorrentes do processo de descolonização em 1975 e anos subsequentes;
- c) Responsabilidades decorrentes do recálculo dos valores definitivos das empresas nacionalizadas, nos termos do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 Setembro, bem como da determinação de indemnizações definitivas devidas por nacionalizações na zona da reforma agrária, respeitante a juros de anos anteriores, e da celebração de convenções de arbitragem ao abrigo do Decreto-Lei n.º 324/88, de 23 de Setembro.



Para financiamento das operações atrás descritas, o art.º 72.º da Lei do Orçamento, autorizou o Governo a aumentar o endividamento líquido global directo para além do que é indicado no art.º 71.º – "Financiamento do Orçamento do Estado", até ao limite de 180 milhões de contos, acrescido do montante não utilizado da autorização concedida pelo art.º 62.º da Lei do Orçamento para 1996.

No quadro seguinte apresenta-se uma síntese das operações autorizadas em 1997 ao abrigo das disposições legais invocadas, procedendo-se depois à sua análise e apreciação.



(em contos)

Entidades/Situações	Montante	Entidades credoras
Assunção de passivos – Art.º 61.º		
Alínea a):		
TAP – Air Portugal, SA.	40 000 000	Instituições de crédito
CTM/CNN – PORTMAR – Indemnizações	7 062	Trabalhadores abrangidos por processo de despedimento colectivo
CRCB – Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau, SA – Pagamento antecipado de um empréstimo avalizado pelo Estado	1 550 521	Sindicato bancário liderado pelo BNU
Alínea b):		
FEIS – Fábrica-Escola Irmãos Stephens, SA – Assunção de dívidas decorrentes da liquidação da FEIS	437 514	IEFP, IAPMEI, BNU, Securitas, SA
Alínea c)		
Região Autónoma da Madeira (RAM)	10 387 264	Banco de Portugal; Consórcio bancário
Regularizações de responsabilidades decorrentes de situações do passado – Art.º 62.º		
Alínea a):		
Ex-Fundo de Fomento de Habitação – FFH – Recálculo de dívida transmitida	26 156	Caixa Geral de Depósitos
Alínea b):		
Encargos de descolonização – Reembolso de pagamentos a pensionistas do ex-Banco de Angola	559 891	Banco Mello Comercial, SA
Total	52 968 408	

De referir que, do valor total do quadro apenas foram efectivamente regularizadas em 1997 operações no valor de 52,382 milhões de contos. Aquele valor representa o montante das assunções e regularizações autorizadas no ano, apenas se tendo concretizado no início de 1998 as regularizações autorizadas ao abrigo do art.º 62.º da Lei do Orçamento, no montante de 586.047 contos.

Do referido montante de 52,382 milhões de contos, 10,387 milhões de contos referentes a encargos decorrentes da assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira foram pagos pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, por via orçamental, utilizando a dotação para amortização de dívida pública inscrita no Cap.º 07 – Encargos da dívida pública, do orçamento do Ministério das Finanças.

Os restantes 41,995 milhões de contos, bem como 8,494 milhões de contos respeitantes a operações autorizadas em 1996, foram pagos, ilegalmente, por operações de tesouraria, com violação do art.º 108.º da CRP, o art.º 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado e o art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro.



Deste procedimento resultou a subavaliação das despesas efectuadas no ano, e do défice orçamental, no valor total dos pagamentos efectuados, 50,489 milhões de contos (= 41,995 + 8,494).

Ouvida sobre esta questão, as observações da Direcção-Geral do Tesouro são de teor idêntico às que tem vindo a fazer desde há vários anos¹⁰:

"...reafirma-se, quanto à matéria, que a cobertura financeira das operações de assunção de passivos e de regularização de situações do passado estava legalmente autorizada, através de disposição específica expressamente consagrada na Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro, Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 1997.

...o Governo, nos termos do art.º 72.º da Lei do Orçamento do Estado para 1997 estava legalmente autorizado a emitir dívida pública para fazer face ao financiamento das operações de aquisição de créditos, assunção de passivos e regularizações de situações do passado.

Nessa conformidade, e em observância do regime estabelecido na Lei do Orçamento do Estado, os pagamentos foram efectuados mediante a utilização do produto dos empréstimos, cuja emissão fora legalmente autorizada para essa finalidade.

Nesse contexto, afigura-se que deveriam ser suprimidas as referências a ilegalidade e violação da lei.

(...)

Relativamente à menção à cerca dos pagamentos por operações de tesouraria, assinala-se que a dívida pública emitida teve necessariamente de ser contabilizada em adequada rubrica de operações de tesouraria e que os pagamentos em causa, dada a sua cobertura financeira, tiveram de ser processados através dessa rubrica.

Contudo, tal procedimento não obsta a que se verifique um impacte sobre as despesas e, conseqüentemente, sobre o défice, traduzido num aumento das despesas dos anos posteriores, em resultado do pagamento do serviço da dívida pública emitida.

(...)".

Sobre estas considerações há que referir o seguinte:

¹⁰ Com excepção apenas da sua resposta ao Parecer sobre a CGE/96, em que procurou defender que, dada a especificidade destas operações, o regime legal aplicável não seria o definido na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, mas o consagrado na respectiva Lei do Orçamento.



Os pagamentos em causa foram processados por operações de tesouraria não devido à sua cobertura financeira mas, tão somente, por não terem sido inscritas, como deveriam, no Orçamento do Estado, consubstanciado nos mapas orçamentais a que se refere o art.º 12.º, n.º 1, da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, as dotações necessárias para fazer face a estes encargos. Foi este, aliás, o procedimento adoptado relativamente às despesas com a assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira pagas pelo IGCP. Sobre a ilegalidade do pagamento de despesas públicas por operações de tesouraria remete-se, de novo, para o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 267/88, de 29.11, designadamente os seus Capítulos V e VI, publicado no DR, I Série, de 21.12.88.

Os reflexos em défices orçamentais futuros decorrentes do pagamento dos encargos com os juros da dívida emitida, ocorreriam, de igual forma, se os encargos em causa tivessem sido processados, como deveriam, por via orçamental, pois estas despesas teriam igualmente de ser financiadas com o produto dos empréstimos emitidos - convertidos em receita orçamental, "Passivos financeiros" -, em nada contribuindo, portanto, para "compensar" a subavaliação do défice de 1997.

Salienta-se que, com excepção do argumento, insustentável, apresentado sobre esta questão no Parecer relativo à Conta do ano transacto, a DGT, mais uma vez, não contesta a violação da CRP e da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

1 – Assunção de passivos de sociedades anónimas de capitais públicos e participadas e de empresas públicas

1.1 – TAP – Air Portugal, SA

O "Plano Estratégico e de Saneamento Económico-Financeiro" da TAP, "PESEF", prevê a assunção pelo Estado de passivos da empresa, em 1997, até ao limite de 40 milhões de contos.

A concessão de auxílios estatais para saneamento financeiro da TAP, consignados no referido Plano, destinavam-se a ser aplicados no período compreendido entre 1994 e 1997, sob a forma de aumento do capital social no valor de 180 milhões de contos, a realizar ao longo dos quatro anos (50 milhões de contos em 1994 e 1995 e 40 milhões em 1996 e 1997).

Nos termos do Direito Comunitário, a concretização da operação em causa carecia de aprovação do Plano Estratégico pela Comunidade Europeia, a qual foi concedida em 6 de Julho de 1994.

Todavia, a aprovação dos apoios a conceder nos anos seguintes ficou condicionada à avaliação dos progressos alcançados pela empresa na prossecução dos objectivos estabelecidos no PESEF, tendo a quarta e última parcela, a conceder no ano em apreço, sido aprovada por deliberação da Comissão Europeia de 16.04.97.

Face a esta deliberação, e ao abrigo da alínea a) do art.º 61.º da Lei do Orçamento, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (SETF), através de Despacho de 17.06.97, em



substituição do Ministro das Finanças nos termos do Despacho n.º 45/95-XIII, de 12.12¹¹, autorizou a assunção de passivos da TAP até ao referido limite de 40 milhões de contos, aprovando igualmente a minuta do respectivo contrato, a qual foi visada pelo Tribunal de Contas em 26.06.97 .

As operações objecto de assunção integraram os montantes de capital, e respectivos juros, dos empréstimos contraídos pela TAP a seguir discriminados:

- a) Capital em dívida relativo a uma linha de crédito aberta junto do ABN AMRO Bank, em 08.05.97, no montante de 10 milhões de contos.
- b) Capital em dívida relativo a uma linha de crédito aberta junto do Banco Totta & Açores, SA, em 09.07.96, no montante de 17 milhões de contos, que beneficiou de aval do Estado.
- c) Capital em dívida relativo a uma linha de crédito contratada com um consórcio bancário, de que é Agente o Banque Indossuez, em 15.01.97, no montante de 9.304.782.366\$00 (correspondente a USD 54.272.696,00).
- d) Quintas semestralidades de dois contratos celebrados com um consórcio bancário de que era Agente o Crédit Lyonnais, em 22.12.94, no montante total de 2.439.518.041\$00 (correspondente a USD 14.249.521,26), sendo 1.597.996.426\$00 de capital e 841.521.615\$00 de juros, ambos avalizados pelo Estado.
- e) Prestações de juros, no montante total de 161.812.806\$00, de dois contratos celebrados em 22.12.94 com um consórcio bancário de que era Agente o Crédit Lyonnais, que beneficiaram de aval do Estado.
- f) Parte da quinta semestralidade referente a um contrato celebrado em 22.04.95 com um consórcio bancário de que era Agente o Banque Indossuez, no valor de 1.093.886.787\$00, do qual 803.254.376\$00 correspondiam ao capital em dívida e 290.632.411\$00 a juros, por forma a perfazer o montante de 40 milhões de contos de passivos a assumir, que beneficiou igualmente de aval do Estado.

Para a liquidação destes encargos a Direcção-Geral do Tesouro procedeu à transferência daquelas importâncias para a TAP, por operações de tesouraria, utilizando o produto dos empréstimos emitidos ao abrigo do art.º 72.º da Lei do Orçamento.

Relativamente a outros encargos associados a estes empréstimos, o seu pagamento, nos termos do contrato de assunção, permaneceu a cargo da TAP.

De referir ainda que, no âmbito da reestruturação financeira da TAP, e em cumprimento das determinações constantes da referida deliberação da Comissão Europeia de 06.07.94, foi realizada em 09.12.97 a escritura de aumento do capital social em 180 milhões de contos, por incorporação de reservas e entradas em numerário.

¹¹ Através do qual o Ministro das Finanças determinou que, nas suas ausências e impedimentos, fosse o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças a assegurar a sua substituição.



1.2 – CTM/CNN - PORTMAR

Como se relatou nos Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 1992, 1994 e 1995, o Estado pagou naqueles anos, nos termos do Despacho n.º 42/91 F-XII, de 21.11, do Secretário de Estado das Finanças, indemnizações no valor de cerca de 286 mil contos a trabalhadores das ex-CTM/CNN, extintas pelos Decretos-Leis n.º 137 e 138/85, de 03.05, que haviam ingressado na Portline, tendo sido posteriormente abrangidos por processos de despedimento colectivo.

Em 1997, no âmbito de um processo de despedimento colectivo na Portmar – Agência de Navegação, Ld.^a, empresa participada da Portline, por alegadas causas de ordem económica e financeira, a empresa remeteu ao Presidente da Comissão Liquidatária da CTM e CNN uma listagem de trabalhadores abrangidos por tal situação, oriundos igualmente das referidas empresas, que requereram ao Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças que lhes fosse aplicado o despacho acima mencionado.

Neste contexto, a Comissão Liquidatária da CTM/CNN procedeu ao cálculo das indemnizações a que tinham direito, resultando desse apuramento um montante total de 7.062.168\$00, tendo o seu Presidente, por ofício de 04.07.97, considerando ser aplicável àqueles trabalhadores o referido Despacho do Secretário das Finanças n.º 42/91 F-XII, de 21.11, remetido ao Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças a relação dos trabalhadores a indemnizar e respectivos montantes.

Analisada a situação pelos Serviços da DGT, em Informação de 03.11.97, foi proposto o pagamento das indemnizações em causa através do mecanismo previsto no art.º 61.º da Lei do Orçamento. Pelo Despacho n.º 1697/97, de 06.11, o SETF exarou despacho favorável, colocando a questão à consideração do Ministro das Finanças, que, por despacho de 14.11.97, deu o seu acordo ao procedimento proposto, na sequência do que a DGT transferiu a referida importância de 7.062.168\$00 para a Comissão Liquidatária, para pagamento das indemnizações, mediante saídas de fundos por operações de tesouraria com contrapartida no produto de empréstimos internos emitidos no ano.

1.3 – CRCB - Companhias Reunidas de Congelados de Bacalhau, SA

Na sequência da liquidação da Comissão Reguladora do Comércio de Bacalhau, o Decreto-Lei n.º 225/86, de 12.08, criou a empresa em epígrafe, com o Estado como único accionista, tendo por finalidade o comércio, importação e exportação de produtos de pesca.

Considerando o desenvolvimento registado nesta área ao nível da iniciativa privada, tornando dispensável que o Estado fosse proprietário de uma empresa no sector, a inadequação da estrutura operacional da CRCB a essa nova dinâmica e a dificuldade de rentabilizar os recursos colocados à disposição da Sociedade¹², o Decreto-Lei n.º 151-A/97, de 18.06, determinou a dissolução da empresa, dispondo o seu art.º 3.º, n.º 1, que os empréstimos

¹²De acordo com documentação consultada, até 31 de Maio de 1997 a empresa havia acumulado prejuízos da ordem dos 5,5 milhões de contos.



avaliados pelo Estado à CRCB, SA, fossem transmitidos para o Estado, com efeitos reportados a 31.05.97.

Estando ainda em curso o processo de aprovação do referido Decreto-Lei 151-A/97, e vencendo-se em 30.06 a 2.^a prestação de um empréstimo contraído junto de um sindicato bancário liderado pelo BNU, no montante de 2.150.000 contos, avalizado pelo Estado em 1995, a Direcção-Geral do Tesouro, em Informação de 09.06, solicitou orientação superior sobre uma proposta da empresa no sentido da liquidação pelo Estado, através da DGT, da totalidade do capital em dívida, e respectivos juros, no valor total de 1.550.521.096\$00, sendo 1.505.000.000\$00 de capital e 45.521.096\$00 de juros.

Na referida Informação a DGT propunha que, caso a proposta da CRCB merecesse a concordância superior, o pagamento se efectuasse ao abrigo dos art.^{os} 61.º alínea a) e 72.º, mediante a utilização do produto de empréstimos.

Tal pagamento foi autorizado pelo Despacho n.º 865/97 do SETF, de 17.06, em substituição do Ministro das Finanças, no pressuposto de que o decreto-lei de dissolução da empresa fosse publicado até à data do vencimento, e efectuado pela DGT em 02.07.97 por operações de tesouraria, nos termos propostos. Com vista à reclamação daquela importância no âmbito do processo de liquidação da empresa, foi remetida pela DGT ao Administrador Liquidatário da CRCB a respectiva certidão de dívida.

1.4 – FEIS – Fábrica-Escola Irmãos Stephens, SA

A Fábrica-Escola Irmãos Stephens (FEIS), fundada em 1769, na Marinha Grande, sob a designação de Real Fábrica de Vidros, foi constituída como empresa pública através do Decreto-Lei n.º 194/77, de 14 de Maio, apresentando desde então uma exploração fortemente deficitária, apenas sobrevivendo devido ao apoio do Estado através de subsídios e dotações de capital.

Deste modo, e considerando "...a notória falta de vocação do Estado para assegurar a gestão das empresas cuja actividade se desenvolve em sectores cuja laboração é tradicionalmente assegurada pela iniciativa privada, como é o caso da indústria vidreira" o Decreto-Lei n.º 98/91, de 2 de Março, transformou a empresa em sociedade anónima, com a designação de Fábrica-Escola Irmãos Stephens, SA, com vista à posterior alienação total das acções representativas do seu capital social, inteiramente detido pelo Estado.

Na prossecução deste objectivo, foram efectuadas diversas consultas junto de empresas e grupos económicos, nacionais e estrangeiros, com vista ao seu eventual interesse na aquisição da empresa, garantindo-se que a alienação seria precedida do saneamento financeiro da FEIS, as quais, porém, se revelaram infrutíferas.

Perante o agravamento da situação financeira da FEIS, foi decidido, por Deliberação do Conselho de Ministros de 14.05.92, o encerramento definitivo da empresa, com fundamento no seu "persistente desequilíbrio económico-financeiro estrutural".



Em Assembleia Geral da sociedade, realizada em 15 de Junho de 1992, foi deliberada a dissolução da FEIS, e nomeada uma Comissão Liquidatária incumbida, designadamente, de proceder à liquidação do passivo e realização do activo patrimonial da empresa, com ressalva para o património destinado à constituição do Museu do Vidro da Marinha Grande.

Pelo Despacho n.º 738/95-FIN, de 28 de Julho, do Secretário de Estado das Finanças foram aprovados o relatório final de liquidação e os documentos de prestação de contas relativos ao período de 15.06.92 a 31.12.94, apresentados pela Comissão Liquidatária.

Em Informação de 03.06.97 a Direcção-Geral do Tesouro fez o ponto da situação da regularização das dívidas da FEIS, propondo a sua liquidação nos termos dos art.ºs 61.º e 72.º da Lei do Orçamento, utilizando o produto dos empréstimos internos emitidos no ano com essa finalidade, com excepção de uma dívida à DGT no montante de 1,4 milhões de contos (valor reportado a 31.12.96), a regularizar após a transferência para o Estado do património da empresa.

Nos pontos seguintes procede-se à análise das dívidas da FEIS objecto de regularização em 1997.

a) IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional

Por Despachos do Secretário de Estado do Emprego de 30.11.82 e 17.01.83, foram concedidos à FEIS dois empréstimos, sem juros, até ao montante total de 29.355 000\$00, para pagamento de salários em atraso, tendo o total dos desembolsos totalizado 25.586.435\$00, importância a ser reembolsada em 36 prestações mensais.

No entanto, apesar da concessão de várias prorrogações do prazo de reembolso, e a posterior fixação, por despacho de 10.04.87 do Ministro do Trabalho e da Segurança Social, de um novo plano de reembolso da dívida, nos termos do qual "o não pagamento de uma das prestações envolve o vencimento de todas as restantes e desencadeará o processo de cobrança coerciva de todos os montantes em dívida", a FEIS apenas amortizou 9.230.000\$00, valor correspondente às treze primeiras prestações, ficando por liquidar 16.356.435\$00.

Face a esta situação, e conforme previsto no referido despacho, foi instaurado pelo IEFP um processo de execução fiscal para cobrança de 30.425.208\$00, valor correspondente ao capital em dívida, 16.356.435\$00, acrescido de juros de mora vencidos até 26.10.94, no âmbito do qual foi efectuada, em Novembro de 1995, a penhora do conjunto de imóveis que constituem a denominada "Zona Histórica" da FEIS.

Todavia, em Informação de 02.02.96, a DGT, no sentido de evitar a venda dos bens penhorados, mandados afectar ao património do Estado por deliberação do Conselho de Ministros, propôs o pagamento da dívida da FEIS por operações de tesouraria, através do mecanismo previsto no art.º 61.º da Lei do Orçamento. Sobre esta Informação o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças exarou o Despacho n.º 268/96, de 5 de Fevereiro, concordando com o proposto e determinando que fosse solicitado o levantamento das



penhoras à Ministra para a Qualificação e o Emprego, que, por despacho de 19.03.96, exarado em parecer favorável do IEFP concordou com a suspensão do processo de execução fiscal até à liquidação da dívida.

Efectuado o apuramento do valor em dívida, que, em 31.12.96, totalizava 34.751.821\$00, incluindo 18.395.386\$00 de juros, a DGT solicitou ao IEFP a redução do valor dos juros, invocando um Despacho do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, n.º 85/94, de 25 de Janeiro, em que este referia as dificuldades na regularização das dívidas da FEIS a organismos públicos, tendo a Ministra para a Qualificação e o Emprego acedido à solicitação da DGT, concedendo o perdão da totalidade dos juros através de despacho de 17.05.97, exarado, igualmente, em parecer favorável do IEFP, fixando-se assim o valor a liquidar em 16.356.435\$00.

b) IAPMEI - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento

Em 1985, 1986 e 1990 o IAPMEI concedeu à FEIS três empréstimos, nos valores de 88.950 contos, 3 mil contos e 15 mil contos, respectivamente.

Relativamente a estes empréstimos a FEIS não efectuou qualquer reembolso, daí resultando que, reportada a 31.12.96, a dívida ao IAPMEI ascendia a 234.121.701\$00, correspondendo 106.950.000\$00 ao capital mutuado e 127.171.701\$00 a juros de mora.

No âmbito do processo de regularização das dívidas da FEIS, a DGT invocou igualmente o Despacho n.º 85/94, de 25 de Janeiro, do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, para solicitar a redução dos juros, tendo o IAPMEI, tal como o IEFP, prescindido da totalidade dos juros.

c) Banco Nacional Ultramarino (BNU)

Com vista ao saneamento económico-financeiro da FEIS, foi celebrado, em 05.05.81, um protocolo financeiro com um consórcio bancário liderado pelo BNU, para consolidação dos créditos detidos por aqueles bancos em 31.05.80, a liquidar através da emissão de um empréstimo obrigacionista.

No âmbito desse acordo, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 146/78, de 19 de Junho, foi autorizada pela Portaria n.º 584/81, de 10 de Julho, dos Ministros das Finanças e do Plano e da Indústria e Energia, a emissão de obrigações de saneamento financeiro no valor de 133.500 contos para pagamento do valor em dívida, que beneficiaram da garantia do Estado.

Posteriormente, nos termos do n.º 3 da referida Portaria, foram autorizadas novas emissões de obrigações para amortização de capital e pagamento de juros dos títulos emitidos inicialmente.



Contudo, face ao incumprimento dos respectivos planos de reembolso, a dívida respectiva, reportada a 31.12.96, segundo comunicação do BNU, que conduziu este processo, era de 444.555.239\$20, distribuídos da seguinte forma:

• Capital	197.800.000\$0
	0
• Juros vencidos	113
	391.796\$30
• Juros de mora	134.363.442\$9
	0

No seguimento de negociações com o BNU este veio a abdicar dos juros de mora, reduzindo-se assim o montante da dívida a regularizar para 311.191.796\$30.

d) Securitas, SA

Para vigilância das suas instalações a FEIS celebrou um contrato com a Securitas nos termos do qual se comprometeu a satisfazer trimestral e adiantadamente o preço dos respectivos serviços.

Encontrando-se em falta o pagamento de duas facturas datadas de 30 de Janeiro e 8 de Maio de 1991, foi movida pela Securitas uma acção judicial contra a FEIS que, por sentença de 12.10.95, foi condenada ao pagamento da quantia em dívida, 501.678\$00, acrescida de juros à taxa legal de 15%, contados a partir da data de vencimento das facturas.

Nestes termos, a importância a liquidar à Securitas, reportada a 31.12.96, totalizava 954.604\$00, incluindo 452.926\$00 de juros, tendo a DGT, como nas situações anteriores, solicitado a redução do valor dos juros, na sequência do que aquela empresa acedeu em reduzir para 70% o montante dos juros em dívida, do que resultou um valor a regularizar de 818.726\$00.

Por despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças de 05.06.97, exarado na Informação da DGT de 03.06.97, e do Ministro das Finanças, de 25.06.97, foi autorizada a regularização das dívidas analisadas nos termos previstos na alínea b) do art.º 61.º da Lei do Orçamento, por operações de tesouraria, com contrapartida no produto de empréstimos. O montante assim regularizado totalizou 437.514.007\$00, distribuídos da seguinte forma:

Entidade	Montante
Instituto do Emprego e Formação Profissional ^(a)	18 553 485\$00
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	106 950 000\$00
Banco Nacional Ultramarino	311 191 796\$00
Securitas – Serviços e Tecnologia de Segurança, SA	818 726\$00
Total	437 514 007\$00

a) Inclui custas do processo de execução fiscal no valor de 2 197.050\$00.



1.5 – Região Autónoma da Madeira

Como se referiu anteriormente, o art.º 2.º da Lei n.º 130-B/97, de 31 de Dezembro, "Alteração à Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro (Orçamento do Estado para 1997)", aditou uma nova alínea ao art.º 61.º – "Aquisição de activos e assunção de passivos" da Lei do Orçamento, autorizando o Governo a assumir passivos da Região Autónoma da Madeira vencidos e a vencer em 1997, até ao limite máximo de 10,5 milhões de contos.

Ao abrigo desta norma o Ministro das Finanças, por despacho de 31.12.97, exarado num Memorando da mesma data do Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão do Crédito Público autorizou a assunção de passivos da RAM no valor de 10.387.264 contos.

Os passivos assumidos compreendiam uma dívida ao Banco de Portugal no valor de 6.999.561 contos e dívidas a diversos bancos relativas a um empréstimo obrigacionista colocado através de um consórcio bancário, no valor total de 3.387.703 contos.

Relativamente a estas dívidas, a relação de passivos a assumir enviada pela RAM, incluía juros no valor de 595.127.251\$00, que no Memorando acima referido se considerou não deverem ser considerados neste processo, salientando-se, designadamente, que a comparticipação nos encargos com juros da RAM se encontrava prevista no art.º 12.º da Lei do Orçamento, que estabelecia expressamente que essa comparticipação seria de 50%.

Esta posição mereceu total concordância do Ministro das Finanças, expressa no despacho acima mencionado, pelo que os pagamentos efectuados se limitaram ao capital em dívida.

Relativamente a esta operação é de salientar que, contrariamente a todas as outras, realizadas ao abrigo dos art.ºs 61.º e 62.º da Lei do Orçamento, cujos encargos foram liquidados, ilegalmente, por operações de tesouraria, os respectivos encargos foram pagos pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, regularmente, por via orçamental, através da dotação inscrita no orçamento do Ministério das Finanças no Cap.º 07 – Encargos da dívida pública; Div. 02 – Instituto de Gestão do Crédito Público; Subdiv. 01 – Amortizável interna; Cl. Ec. 10.01.06 – Amortização da dívida/Títulos a médio e longo prazos/Outros sectores.

2 – Regularização de responsabilidades decorrentes de situações do passado

2.1 – Ex-Fundo de Fomento da Habitação (FFH)

Nos termos do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 410/87, de 31 de Dezembro, foram transferidos para a CGD, a título de dação em cumprimento de parte da dívida do ex-FFH à CGD, os créditos que aquele Fundo detinha sobre diversos Municípios, resultantes de empréstimos concedidos ao abrigo dos Decretos-Leis n.ºs 658/74, de 23 de Novembro, e 817/76, de 11 de Novembro, e do Despacho Conjunto A-218/84-IX, de 20 de Setembro .



De acordo com o art.º 8.º, n.º 1, do referido DL 410/87, competia à Comissão Liquidatária do ex-FFH, o apuramento dos saldos em dívida de todos os empréstimos concedidos, reportados a de 1 de Janeiro de 1988.

O valor dos referidos saldos apurado por aquela Comissão cifrou-se em 8.685.877.558\$00, englobando capital e juros – calculados estes através da aplicação da taxa praticada pela CGD para as operações activas -, montante que compreendia a dívida dos 94 Municípios envolvidos, e que, como previsto, foi totalmente transferido para a CGD, reduzindo em igual valor a dívida do ex-FFH para com a CGD, assumida pelo Estado no âmbito do processo de extinção daquele organismo.

Todavia, através de Memorando de 27.09.90, a CGD deu conta de dificuldades surgidas no processo de cobrança daqueles créditos junto de alguns Municípios.

De facto, e embora a maioria dos Municípios envolvidos (70 dos 94) tivessem regularizado incondicionalmente a respectiva dívida, os restantes contestaram os montantes apurados, por discordarem das taxas de juro utilizadas pela Comissão Liquidatária, e destes apenas 7 a regularizaram, ainda que condicionalmente.

De entre os Municípios que não aceitaram a forma de cálculo dos juros pela Comissão Liquidatária, a Câmara Municipal de Condeixa-a-Nova interpôs uma acção no Tribunal Administrativo do Círculo de Coimbra, requerendo a revisão das taxas de juro aplicadas ao saldo em dívida de dois empréstimos contraídos em 1979 e 1982 junto do ex-Fundo de Fomento de Habitação, cujo valor havia sido transferido para a Caixa Geral de Depósitos (CGD) em 1 de Janeiro de 1988.

Tal pretensão foi satisfeita por sentença do de 16 de Março de 1990, que ordenou a redução das taxas de juro para as taxas supletivas legais, decidindo que:

"... o débito do Município de Condeixa-a-Nova e actualmente à Caixa Geral de Depósitos é o que resulta do capital mutuado em débito respectivamente em 30.06.81 para o empréstimo de 17.718.000\$00 e em 31.12.82 para o de 36.600.000\$00, acrescido de juros à taxa anual de 15% até 18.05.83, de 23% a partir desta data e até 24.04.87, e de 15% a partir desta data não havendo lugar ao pagamento de juros sobre juros".

Face a esta sentença, foram reformulados os cálculos para apuramento da dívida, do que resultou uma redução relativamente ao montante inicialmente apurado pela Comissão Liquidatária no valor de 11.523.317\$00.

Uma vez que, nos termos do n.º 2 do art.º 3.º e do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 410/87, é da responsabilidade do Estado, através da Direcção Geral do Tesouro, o pagamento de todas as verbas não cobradas aos Municípios, em Informação de 11.04.97 os Serviços daquela Direcção-Geral elaboraram uma Informação sobre a matéria em causa, propondo o pagamento do remanescente referido, acrescido dos juros devidos até à data do pagamento, ao abrigo da al. a) do art.º 62.º da Lei do Orçamento para 1997, com utilização do produto de empréstimos internos emitidos para essa finalidade.



Esta proposta mereceu despachos favoráveis do SETF, de 18.08.97, e do Ministro das Finanças, de 20.11.97, tendo a DGT, já em Janeiro de 1998, efectuado o pagamento à CGD de 26.155.957\$00, compreendendo 11.523.317\$00 de capital e 14.632.640\$00 de juros.

Por último importa sublinhar que, de acordo com a informação disponível, o contencioso aberto com os outros Municípios contestantes não tinha sido encerrado até 31 de Dezembro de 1997, pelo que o processo poderá vir a gerar, no futuro, eventuais encargos da mesma natureza.



2.2 – Encargos de descolonização

Nos termos do Despacho Normativo n.º 185/79, de 20 de Junho, o Ministério das Finanças assumiu os encargos com o pagamento das pensões de reforma e de sobrevivência a favor dos empregados, e seus familiares, do ex-Banco de Angola.

Em execução daquele diploma, a Direcção Geral do Tesouro, entre 1993 e 1995, reembolsou a União de Bancos Portugueses (UBP), sucessora legal do ex-Banco de Angola, dos encargos suportados com as referidas prestações, tendo despendido com as mesmas, nos anos de 1993, 1994 e 1995 (até final do 3.º trimestre), o montante de 2.695.271 contos, operações analisadas nos Pareceres sobre as respectivas Contas Gerais do Estado.

O mencionado despacho, no seu n.º 4, cometia às Secretarias de Estado do Orçamento e dos Assuntos Sociais o estudo da modalidade de transferência destes encargos para o Ministério dos Assuntos Sociais, a partir de 1980, com o adequado reforço do respectivo orçamento.

No entanto, só em finais de 1995 foi publicado o Decreto-Lei n.º 288/95, de 30 de Outubro, extinguindo a Caixa de Previdência dos Empregados Bancários de Angola (CPEBA), não sendo claro, todavia, no respeitante à transferência dos encargos em causa para o Centro Nacional de Pensões (CNP).

Assim, face às dúvidas suscitadas relativamente à interpretação daquele diploma, a partir de finais de 1995 a Direcção-Geral do Tesouro decidiu suspender os pagamentos que vinha processando à UBP, não obstante os continuados pedidos de reembolso por parte daquela entidade bancária.

Com efeito, a União de Bancos Portugueses sustentava que a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 288/95, em nada havia alterado os procedimentos relativamente aos pensionistas do ex-Banco de Angola, posição igualmente partilhada pelo CNP em ofício de 11.03.96.

No mesmo sentido se veio a pronunciar o Gabinete de Apoio Jurídico da Direcção Geral do Tesouro, através de Parecer de 21 de Fevereiro de 1997, no qual se concluiu não ter o DL 288/95 concretizado o estipulado no n.º 4 do Despacho Normativo n.º 185/79, dado não ter operado a transferência dos aludidos encargos para o CNP.

Em consequência, o pagamento das pensões de reforma e de sobrevivência a favor de empregados ou familiares do ex-Banco de Angola suportados, entretanto, pelo Banco Mello Comercial, SA (BMC), em virtude de, em processo de reprivatização, ter adquirido a UBP, teriam de continuar a ser assumidos pelo Ministério das Finanças, tal como determinado pelo Despacho Normativo n.º 185/79.

Na sequência de análise circunstanciada da operação em apreço em Informação da Direcção-Geral do Tesouro, de 11 de Dezembro, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, através do Despacho n.º 2006, de 22.12.97, determinou o reembolso ao BMC, ao abrigo da alínea b) do art.º 62.º da Lei do Orçamento, até ao montante de 500.000 contos, sujeito a confirmação por aquele banco.



Em aditamento à referida Informação de 11 de Dezembro, a DGT elaborou nova Informação, em 26 de Dezembro, em que fez o apuramento dos valores a reembolsar no período de Outubro de 1995 a Junho de 1997, no montante de 559.891.137\$00, calculado com base em mapas enviados pelo BMC, desagregados por mês e por natureza de encargos, dos quais foram considerados, exclusivamente, os montantes relativos a pensões de reforma e sobrevivência, como previsto no Despacho Normativo citado.

Pelo Despacho n.º 2.033/97-SETF, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, confirmou o entendimento expresso no Despacho acima referido, considerando que se deveria proceder de imediato ao reembolso da importância apurada pelos Serviços da DGT ao BMC, e colocando o assunto à consideração do Ministro das Finanças, que, pelo Despacho n.º 1.705/97, de 31 de Dezembro, exarado no Despacho do SETF, deu o seu inteiro acordo à posição assumida por este.

Em 14.01.98 a DGT procedeu à liquidação daquela importância, utilizando o produto de empréstimos internos emitidos ao abrigo do art.º 72.º da Lei do Orçamento para 1997.

3 – Pagamentos efectuados em 1997 com base em autorizações concedidas em 1996

Como se referiu no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996, uma parte dos encargos decorrentes de assunções de passivos e regularizações diversas autorizadas naquele ano, apenas foram efectivamente regularizadas mediante pagamentos efectuados no início do ano em apreço.

Em termos líquidos os pagamentos efectuados totalizaram 8.493.852.921\$00, e destinaram-se às regularizações constantes do quadro seguinte:

(em contos)

Entidades/Situações	Montante	Entidades credoras
Assunções de passivos:		
Fundação S. Carlos	331 537 869\$00	Vários, BPA
Fundação Ricardo Espírito Santo Silva	375 000 000\$00	Banco Espírito Santo
Régie Cooperativa Sinfonia – Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada	151 445 536\$00	Instituições de crédito, fornecedores
Regularizações:		
Encargos com prestações a beneficiários da Previdência das ex-colónias	3 663 393 000\$00	IGFSS
Obrigações assumidas em anos anteriores relativamente ao porte pago	3 972 649 962\$00	CTT
Responsabilidades relativas a encargos com a saúde da Polícia de Segurança Pública	58 596\$00	Fornecedores
Soma	8 494 084 963\$00	
A deduzir ^(a)	232 042\$00	
Total	8 493 852 921\$00	

(a) Respeitante à rejeição de uma transferência interbancária bancária para a GNR, apenas contabilizada no ano em apreço.



7.4.2 – Aplicação do produto dos empréstimos externos

Na ordem externa acentuou-se a tendência para o recurso ao mercado internacional de capitais, através da contratação de empréstimos junto de sindicatos bancários.

Foram ainda contratados novos empréstimos junto do BEI, para financiamento parcial de projectos relacionados o melhoramento da rede rodoviária nacional, os quais, porém, não tiveram utilizações no decurso do ano.

No entanto, procedeu-se à utilização de empréstimos contraídos em anos anteriores junto do BEI e do BIRD, para financiamento de programas ou projectos integrados no PIDDAC.

No quadro seguinte, apresenta-se em síntese, o produto e respectiva aplicação, dos empréstimos externos contraídos em 1997.e anos anteriores:

Mutantes/ /Empréstimos	Saldo do ano económico de 1996	Produto das emissões/utilizações (LO/97)			Aplicações			Saldo para o ano económico de 1998
		Em 1997 (1)	No período complementar (2)	Total (1+2)	Despesas orçamentais		Total (3+4)	
					Projectos PIDDAC (3)	Orçamento de funcionamento (4)		
Contraídos em 1997:								
BEI	-	-	-	-	-	-	-	-
Sind. Bancários	-	608,515	-	608,515	-	608,515	608,515	-
Subtotais	-	608,515	-	608,515	-	608,515	608,515	-
Contraídos em anos anteriores:								
BEI	-	34,906	-	34,906	34,906	-	34,906	-
BIRD	-	0,487	-	0,487	0,487	-	0,487	-
Subtotais	-	35,393	-	35,393	35,393	-	35,393	-
Totais	-	643,908	-	643,908	35,393	608,515	643,908	-

7.4.2.1 – Sindicatos bancários

Em 1997 foram contraídos diversos empréstimos junto de sindicatos bancários para a cobertura de despesas orçamentais.

Para além de terem prosseguido as emissões de "Medium Term Notes" e, no curto prazo, de "Euro-Commercial Paper", efectuaram-se emissões nos mercados francês, italiano, holandês, e, pela primeira vez, no mercado espanhol.

O respectivo produto ascendeu a 608,515 milhões de contos, valor que integra o montante de 643,908 milhões de contos apresentado na rubrica "Empréstimos externos – 1997" do mapa



V-1, o que representa um importante aumento em relação ao ano anterior, em que o produto destes empréstimos foi de 441,387 milhões de contos.

No quadro seguinte discriminam-se os valores destas emissões, identificadas como no mapa V-2 – "Movimento da dívida pública efectiva a cargo do IGCP", pela data do contrato e respectivo código.

Data do contrato	Montantes	
	Contratuais (un: milhões)	Emissões (em milhões de contos)
03.04.97 (551)	FRF 3 000	89,475
30.09.97 (552)	ITL 700 000	72,898
12.11.97 (553)	DEM 200	20,425
18.11.97 (557)	NLG 1 000	90,533
27.11.97 (558)	ESP 12 000	14,501
Vários (a) (526)	USD 2 000	86,842
Vários (b) (539)	USD 2 000	233,841
	Total	608,515

- (a) Cinco emissões no âmbito do programa "Medium term notes" contratado em 1994, com um limite equivalente a USD 2.000 milhões, aumentado em 1997 para USD 4.000 milhões como referido no ponto 7.2 – Dívida externa.
- (b) Trinta e uma emissões de curto prazo no âmbito do programa "Euro Commercial Paper" contratado em 1995, por tempo indeterminado, também com um limite de USD 2.000 milhões.

7.4.2.2 – Banco Europeu de Investimento (BEI)

Em 1997 foram contratados junto desta instituição três empréstimos no valor global de 57 milhões de contos, para financiamento de projectos destinados à construção e melhoramento da rede rodoviária nacional que, no entanto, não foram objecto de qualquer utilização no decurso do ano.

Relativamente aos empréstimos contraídos em anos anteriores que permaneciam com saldos por utilizar, quatro encontravam-se em fase de utilização, verificando-se, relativamente a um deles, ter sido aplicado na totalidade o montante disponível no início do ano.

No mapa seguinte apresentam-se os principais elementos relativos a estes empréstimos, identificados, como no Mapa V-2, pela designação dos programas ou projectos que se destinam a financiar, e pelo respectivo número de código, indicando-se, relativamente a cada empréstimo,



o montante desembolsado pelo BEI no decurso do ano para financiamento dos respectivos projectos.



Projecto/ /Data do contrato	Montante contratual (mil contos)	Executor do projecto	Finalidade	Grau de utilização em 31.12.96 (%)	Despesas com a execução dos projectos/ /desembolsos do BEI	Grau de utilização em 31.12.97 (%)
Estradas V (524) 19.05.94	15 000	JAE	Financiamento parcial do projecto designado "Programa Estradas V" - reabilitação do revestimento de estradas e construção de lanços de estrada	36,1	4 732 386 761\$00	67,7
Estradas XII (538) 07.09.95	5 000	JAE	Financiamento parcial do projecto designado "JAE – Estradas XII" - construção de onze lanços de estrada	65,9	6 815 375 753\$00	100,0
Estradas VI (541) 18.12.95	15 000	JAE	Financiamento parcial do projecto designado "JAE – Programa Estradas VI" - reabilitação de estradas existentes e construção de lanços de estrada	0,0	2 126 721 597\$00	14,2
Estradas XIII (548) 28.10.96	25 000	JAE	Financiamento parcial do projecto designado "JAE – Estradas XII" - construção de seis lanços de estrada	0,0	21 231 794 047\$00	84,8
					34.906.278.158\$00	

Tal como em relação aos empréstimos contraídos junto de sindicatos bancários, também as utilizações dos empréstimos do BEI registaram um aumento significativo relativamente a 1996, em que o valor correspondente foi de 24,881 milhões de contos.

Relativamente ao empréstimo para financiamento do projecto "JAE – Projecto Estradas XII", os desembolsos efectuados pelo BEI excederam o montante contratual em 47.771.330\$00, importância que a Direcção-Geral do Tesouro transferiu da conta de operações de tesouraria "Empréstimos externos – 1997" para a conta "Diferenças de câmbio a liquidar".

Desta forma, uma vez que o valor inscrito em emissões/utilizações no Mapa V-2 – "Movimento da dívida pública efectiva a cargo do IGCP", não foi objecto de qualquer dedução, o montante total dos desembolsos indicado no quadro anterior, 34,906 milhões de contos, é inferior na referida importância de 47.771.330\$00 ao valor correspondente do Mapa V-2.

7.4.2.3 – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)

Em 1997 concluiu-se a utilização do empréstimo contraído em 1989 junto do BIRD para financiamento do "Projecto de Desenvolvimento Regional Integrado de Trás-os-Montes" (PDRITM II), indicando-se no quadro seguinte os principais elementos relativos àquele empréstimo e respectivas aplicações:



Projecto/ /Data do contrato	Montante contratual (milhões de USD)	Executor do projecto	Grau de utilização em 31.12.96 (%)	Despesa pública/ /PIDDAC	Operações de tesouraria	Grau de utilização em 31.12.97 (%)
(PDRITM II) (494) 30.08.89	32,251 ^(a)	Vários	86,5	487 153 430\$00	-	95,2

(a) O montante contratual inicial, USD 90 milhões, foi reduzido em 1993 e 1994 para 70 e 43 milhões, respectivamente, tendo ocorrido novo cancelamento em 1996 no montante de USD 10,749 milhões.

De salientar o baixo grau de execução do empréstimo afecto a este projecto, cuja execução terminou em Junho de 1997. Com efeito, do montante contratado, USD 90 milhões, apenas foram utilizados 30,7 milhões, o que representa um grau de utilização de cerca de 34%, restando ainda por aplicar, mesmo após os cancelamentos referidos, USD 1,54 milhões.

A não utilização das verbas disponíveis obrigou ao pagamento de encargos com comissões de imobilização, 0,75% p.a. sobre os montantes não utilizados, no valor global de 149 mil contos.

Nas suas observações ao presente capítulo, o Instituto de Gestão do Crédito Público afirmou, relativamente à sub-utilização deste empréstimo, que tal facto "...decorre da própria natureza deste empréstimo (...) uma vez que a sua utilização está dependente da existência de projectos onde possa ser aplicado.

"A contracção deste empréstimo (...) ocorreu num período em que, dada a menor facilidade de acesso do País aos mercados financeiros, ou ao maior custo que este acesso directo envolvia, era útil o recurso aos financiamentos possíveis das instituições "multilaterais", como é o BIRD. A situação entretanto alterou-se e o País tem hoje a acesso a fontes alternativas de financiamento, em melhores condições financeiras e com maior flexibilidade de utilização. Foi esta constatação que, juntamente com a confirmação, em sede competente, da impossibilidade de se utilizar o empréstimo eficientemente para as finalidades previstas, que levou o IGCP a proceder ao seu cancelamento antecipado (por pré-pagamento) em 1998, ainda que, para o efeito, tenha tido que pagar uma penalização financeira".

Como se verifica pelo quadro anterior, o produto das aplicações no ano em apreço, afecto ao financiamento das componentes do projecto sob a responsabilidade da Comissão de Coordenação Regional do Norte e da Direcção Regional de Agricultura de Trás-os-Montes, totalizou 487.153.430\$00.

Verifica-se, porém, que no mapa da dívida a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público o montante das utilizações respectivas é de apenas 60.252.683\$00. Esta diferença resulta de o BIRD ter utilizado o valor existente em saldo na "conta especial" do empréstimo para a



entrega do valor remanescente, 426.900.747\$00. Esta operação não teve implicações no valor das emissões/utilizações inscrito no referido mapa, dado o adiantamento para a constituição daquela conta ter sido ali inscrito em 1989, quando da contracção do empréstimo¹³.

7.5 – Encargos com a dívida pública

As despesas realizadas em 1997 com os encargos da dívida pública directa ascenderam a 5.417,1 milhões de contos assim distribuídos:

(em milhões de contos)

Encargos	Montantes
Juros	659,0
Amortizações	4 747,4
Outros encargos da dívida	10,7
Total	5 417,1

A evolução destes encargos em relação ao ano anterior pode observar-se no quadro seguinte:

(em milhões de contos)

Encargos	1996		1997		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Juros	725,7	28,3	659,0	12,2	- 66,7	- 9,2
Amortizações	a) 1 836,4	71,5	b) 4 747,4	87,6	2 911,0	158,6
Outros encargos da dívida	5,9	0,2	10,7	0,2	4,8	81,4
Total	2 568,0	100,0	5 417,1	100,0	2 849,1	110,9

- a) Inclui amortizações de dívida interna e externa efectuadas pelo FRDP com receitas das reprivatizações no montante global de 292 milhões de contos, e 69,5 milhões de contos de amortizações de dívida assumida pagos por operações de tesouraria utilizando o produto de empréstimos emitidos no ano.
- b) Inclui amortizações de dívida interna efectuadas pelo FRDP com receitas de reprivatizações, no valor de 634,966 milhões de contos, e amortizações de dívida assumida e de dívida de curto prazo, nos montantes de 40,533 e 50 milhões de contos, respectivamente, pagos por operações de tesouraria.

Estão excluídos dos montantes das amortizações os resgates de promissórias efectuadas em 1996 e 1997, nos valores de 1,3 e 1,8 milhões de contos, respectivamente.

Os valores das despesas com juros que constam do quadro, que correspondem aos encargos efectivos¹⁴ de 1996 e 1997, diferem dos apresentados nas Contas correspondentes, bem como,

¹³ Como se referiu no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1992, em que se descreveram os procedimentos relativos aos empréstimos contraídos junto do BIRD, os respectivos desembolsos são efectuados através de uma "conta especial" aberta pelo Tesouro, em que, logo que o empréstimo é concedido, o banco deposita uma parte do valor contratual, registado em emissões/utilizações nos mapas da CGE relativos ao movimento da dívida. Após cada desembolso o BIRD transfere o valor correspondente para aquela conta, a fim de reconstituir o respectivo saldo, que em 1997 apresentava o referido valor de 426.900.747\$00.

¹⁴ De referir que, no respeitante à dívida titulada, os valores relativos aos juros não representam necessariamente os pagamentos efectuados no decurso do ano, mas sim os montantes dos juros vencidos, que o Instituto de Gestão do Crédito Público requisita pelo seu valor integral para fazer face a todos os pagamentos que possam vir a ocorrer a partir da data do vencimento, não sendo possível prever, no entanto, quando virão a ser reclamados os respectivos juros pelos portadores dos títulos.



relativamente às despesas realizadas em 1996, dos valores apresentados no respectivo Parecer, dado as referidas Contas incluírem indevidamente naquelas despesas as importâncias de 8,5¹⁵ e 8,6 milhões de contos, respectivamente, correspondentes à comparticipação nos juros da dívida das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, suportada pelo Orçamento do Estado nos termos dos artigos 12.º das Leis do Orçamento daqueles anos.

Com efeito, como foi salientado no Parecer sobre a CGE/96¹⁶, as verbas inscritas no Orçamento do Estado para cobertura dos encargos com a dívida pública destinam-se a suportar os encargos com a dívida da Administração Central, como resulta do n.º 1 do art.º 3.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado. Uma vez que, de acordo com n.º 2 do mesmo artigo, "Os orçamentos das Regiões Autónomas (...) são independentes, na sua elaboração, aprovação e execução, do Orçamento do Estado", as dotações orçamentais destinadas a suportar os encargos com a dívida das Regiões devem ser inscritas nos seus orçamentos.

Assim, na óptica do Orçamento do Estado, a comparticipação nos juros da Região Autónoma dos Açores não revestiu a natureza de uma despesa com encargos da dívida pública mas sim de uma transferência para a RAA, tendo resultado da classificação adoptada o empolamento dos encargos com juros da dívida pública e, portanto, a sobreavaliação do saldo primário do OE.

Sobre este assunto o IGCP afirmou que:

"...sempre entendeu que os encargos com a comparticipação no pagamento dos juros das Regiões Autónomas, por parte do Orçamento do Estado, não deveriam ser assumidos pela rubrica de juros. Na verdade, o procedimento seguido descaracteriza o conceito do "juro com a dívida pública" com a conseqüente distorção/ampliação no cálculo do custo da implícito da dívida directa do Estado. O IGCP deu conta desta posição à tutela em 1996..."

No respeitante aos "Outros encargos da dívida" foram deduzidos, nos dois anos, os saldos não utilizados dos valores requisitados por conta das correspondentes dotações orçamentais, nos valores de 470 e 873 mil contos, respectivamente¹⁷, repostos no ano seguinte como receita orçamental, não constituindo despesa do ano de 1997, contrariamente ao indicado na CGE¹⁸.

Retomando a análise do quadro em referência, é de assinalar, o aumento global dos encargos com a dívida, que mais que duplicaram em relação ao ano precedente.

¹⁵ Informação prestada posteriormente pela Direcção Geral do Tesouro, dado esta despesa não se encontrar discriminada na Conta de 1996.

¹⁶ Cfr. Cap. IX – "Operações de tesouraria", ponto 9.2.10.

¹⁷ Valores apurados junto do Instituto de Gestão do Crédito Público.

¹⁸ Cfr. Cap.º IV – "Orçamento da despesa", ponto 4.1.2.



Analisando as variações observadas nas diversas componentes, destaca-se o aumento das amortizações, 2.911 milhões de contos, cerca de 159%, que, todavia, ficou a dever-se, no essencial, ao facto de, a partir de 1997, as amortizações de bilhetes do Tesouro terem passado a processar-se por via orçamental, quando anteriormente eram efectuadas por operações de tesouraria, utilizando o produto das respectivas emissões.

Assim, deduzindo o valor das referidas amortizações, 2.565,1 milhões de contos, ao montante total das amortizações realizadas em 1997, 4.747,4 milhões de contos, a fim de tornar comparável aquele valor com o valor correspondente de 1996, o valor apurado, 2.182,3 milhões, representa um aumento de 346 milhões de contos, cerca de 19%, relativamente ao ano anterior.

De salientar que, no ano em apreço, as amortizações financiadas com receitas das reprivatizações ascenderam a 634,966 milhões de contos, 13,4% do total das amortizações efectuadas, representando cerca de 77% do total das receitas arrecadadas com as reprivatizações, 825,873 milhões de contos.

Relativamente aos encargos com juros, verificou-se uma redução no valor de 66,7 milhões de contos, - 9,2%, que decorreu da tendência generalizada para a diminuição das taxas de juro nos mercados interno e externo.

É ainda de destacar o importante acréscimo verificado nas despesas com "Outros encargos correntes da dívida", 81,4%, mais 4,8 milhões de contos do que em 1996.

As dotações orçamentais respectivas encontram-se inscritas no orçamento do Ministério das Finanças, no Cap.º 07 - "Encargos da dívida pública"; Div. 02 - "Instituto de Gestão do Crédito Público", Subdiv. 07 - "Outros encargos com a dívida pública", na rubrica de classificação económica 03.02.01 - "Outros encargos correntes da dívida/Despesas diversas", subdividida nas alíneas A) "Diferenças de câmbio" e B) "Despesas com serviços da dívida pública".

No respeitante às diferenças de câmbio, foram pagos 297 contos, despesa associada ao empréstimo externo designado "3% (conversão de 1902)", resultante da variação das taxas de câmbio entre a data do vencimento dos respectivos encargos, cujo contravalor em escudos foi inscrito nas despesas com juros e amortizações da dívida externa, e a data em que o Tesouro procedeu ao seu reembolso aos bancos pagadores.

Os encargos processados pela alínea B) "Despesas com o serviço da dívida pública", distribuíram-se da seguinte forma:



(em contos)

Encargos	Valor
Dívida interna	5 974 315
Menos valias na colocação de empréstimos abaixo do par	4 454 847
Comissões por pagamento de encargos	747 888
Comissões por colocação de certificados de aforro (CTT)	771 580
Dívida externa	4 644 258
Comissões e despesas contratuais ^(a)	3 665 388
Comissões por pagamento de encargos e despesas inerentes	248
Menos valias associadas a <i>swaps</i>	946 813
Menos valias na colocação de empréstimos abaixo do par	31 809
Outros	38 059
Aquisição de Impressos, serviços, chancelas, fotocópias, impressão de títulos e publicações no DR	12 271
Despesas postais e de comunicação	10 642
Contratos para avaliação de empresas nacionalizadas	8 898
Horas extraordinárias	6 191
Arredondamentos nas liquidações de encargos	57
Total	10 656 632

Fonte: Instituto de Gestão do Crédito Público

(a) Ao valor total destas comissões, 5.302.630 milhões de contos, foram deduzidos 1.637.242 contos, provenientes de mais valias obtidas na colocação de dois empréstimos acima do par.

Como já se referiu, verificou-se um importante aumento destes encargos relativamente ao ano anterior, cerca de 81,4%, 4,8 milhões de contos, que se explica pelo valor das menos valias decorrentes da colocação de empréstimos internos, que ascendeu a 4.454.874 contos em 1997 contra 1.028.032 contos em 1996, bem como pelo aumento registado no recurso ao crédito externo, cerca de 61%¹⁹, com o correspondente aumento das comissões contratuais.

Como se assinalou na nota ao quadro anterior, às despesas com as comissões contratuais de dois empréstimos foram deduzidas as mais valias obtidas em resultado da sua colocação acima do par. Trata-se de um procedimento que viola a regra do orçamento bruto, consagrada no art.º 5.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, de acordo com a qual tais despesas deveriam ter sido contabilizadas pelo seu valor integral, e as mais valias obtidas inscritas em receita do Estado.

O IGCP reconhece a incorrecção referida admitindo "...erro de procedimento no que toca à não assunção das comissões contratuais de dois empréstimos externos na competente rubrica da despesa".

As menos valias associadas à realização de *swaps*, a que não se fez referência em anteriores Pareceres, correspondem às diferenças entre o contravalor em escudos do produto dos empréstimos subjacentes que seria obtido pelo Tesouro à taxa de câmbio de mercado na data dos respectivos desembolsos, e o montante efectivamente recebido, calculado com base em

¹⁹Ver ponto 7.2.2 – Movimento global da dívida externa.



taxas de câmbio negociadas no âmbito da contratação dos *swaps*, nos casos em que estas sejam menos favoráveis do que as taxas de mercado.

Inversamente, quando as taxas de câmbio negociadas são superiores às taxas do mercado, são obtidas mais valias que, no ano em apreço, totalizaram 705.362 contos, valor contabilizado na conta de operações de tesouraria "Mais valias", para posterior transferência para receita do Estado.

Relativamente ao valor de 38.059 contos, inscrito em outros encargos, referia-se por lapso, no projecto de Parecer remetido ao Instituto de Gestão do Crédito Público para audição, que era incorrecto o processamento pela rubrica em apreço da totalidade das respectivas despesas, discriminadas no quadro acima apresentado, quando, de acordo com o actual classificador económico das despesas públicas, apenas as despesas com "horas extraordinárias" estão incorrectamente classificadas.

Na sua resposta o IGCP considera que:

"...o montante de 38.059 contos, inscrito na rubrica "Outros encargos da dívida" estão correctamente classificados. Tratam-se de despesas directamente relacionadas com a emissão de empréstimos públicos, nomeadamente custo de fabrico de títulos, conferência e remessa dos mesmos aos intermediários financeiros. ..."

Não ressalva, porém, a incorrecta classificação dos pagamentos de horas extraordinárias que, naturalmente, se inserem nas despesas de funcionamento do Serviço, devendo passar a ser inscritas na rubrica própria de classificação económica.

No quadro seguinte dá-se conta da evolução dos encargos com juros e amortizações nos anos de 1996 e 1997, desagregados por dívida interna e externa

(em milhões de contos)

Encargos	1996		1997		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Dívida interna:	2 215,8	86,5	5 041,2	93,2	+ 2 825,4	+ 127,5
Juros	616,5	24,1	532,7	9,8	- 83,8	- 13,6
Amortizações	1 599,3	62,4	4 508,5	83,4	+ 2 909,2	+ 181,9
Dívida externa:	346,3	13,5	365,2	6,8	+ 18,9	+ 5,5
Juros	109,2	4,3	126,3	2,4	+ 17,1	+ 15,7
Amortizações	237,1	9,2	238,9	4,4	+ 1,8	+ 0,7
Total	2 562,1	100,0	5 406,4	100,0	+ 2 844,3	+ 111,0

Como se pode verificar os encargos com a dívida interna continuam a ter um peso predominante, atingindo 93,2% do total, dos quais 83,4% são imputáveis a amortizações, que



registaram um aumento de 2.909,2 milhões de contos. Contudo, deve ter-se presente que esta variação está inflacionada pela inclusão em 1997 das amortizações de bilhetes do Tesouro, como se assinalou anteriormente.

Em resultado do aumento dos encargos globais antes analisados, o seu peso no PIB, não corrigido das amortizações de BT's, quase duplicou em relação aos valores homólogos de 1996, conforme se pode avaliar no quadro seguinte:



(em milhões de contos)

Anos	Juros (1)	Amortizações (2)	Total (3)	PIB (4)	Encargos/PIB (3)/(4) (%)
1996	725,7	1 836,4	2 562,1	16 636,0	15,4
1997	659,0	4,747,4	5 406,4	17 905,2	30,2

Todavia, deduzindo ao total dos encargos as amortizações de BT's, no valor de 2.565,1 milhões de contos, o rácio encargos/PIB reduz-se para 15,9%, o que representa um aumento pouco significativo em relação ao ano anterior.

Quanto ao peso relativo das despesas com juros, e por efeito da redução das respectivas taxas, principalmente para a dívida de prazos mais longos, verificou-se uma redução de 4,4% em 1996 para 3,7% no ano em apreço.

Tal redução explica igualmente as diminuições do peso relativo dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas, - 2,2 e - 3,9 pontos percentuais, respectivamente, como se pode verificar pelo quadro que se segue:

(em milhões de contos)

Anos	Juros	Despesas correntes	Receitas efectivas	Juros/Despesas correntes (%)	Juros/Receitas efectivas (%)
1996	725,7	4 232,5	4 541,7	17,1	16,0
1997	659,0	4 420,2	5 453,5	14,9	12,1

No quadro seguinte dá-se conta dos valores das taxas de execução orçamental:

(em milhões de contos)

Juros por tipo de dívida	Orçamento inicial (1)	Orçamento rectificado (2)	Pagamentos efectuados (3)	Taxas de execução	
				(3)/(1)	(3)/(2)
Interna	584,1	561,0	532,7	91,2	95,0
Externa	140,9	140,3	126,3	89,6	90,0
Total	725,0	701,3	659,0	90,9	94,0

Apesar das reduções das dotações iniciais as taxas de execução foram inferiores às observadas no ano anterior, em que se situaram próximo dos 100%, facto que, mais uma vez, é de associar ao decréscimo generalizado das taxas de juro.

Tal como nos anos precedentes, os valores das amortizações constantes da Conta Geral do Estado no Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública", do Ministério das Finanças, não são coincidentes com os valores apresentados no mapa relativo ao movimento da dívida pública elaborado pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, mapa V-2.



No entanto, também o mencionado mapa não apresenta com rigor a totalidade das amortizações efectuadas durante o ano, como já foi assinalado no ponto 7.1.3 – Movimento global da dívida interna, dado não estarem ali incluídos movimentos da dívida assumida, ao abrigo do art.º 61.º da Lei do Orçamento, no valor de 40,533 milhões de contos, situação idêntica à verificada no ano anterior, como se relatou no respectivo Parecer. Verifica-se, contudo, que o Instituto de Gestão do Crédito Público incluiu naquele mapa os movimentos relativos à assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira no valor de 10,387 milhões de contos, ao abrigo do mesmo artigo da Lei do Orçamento, verificando-se, portanto, uma divergência de critérios por parte daquele Instituto²⁰.

Tendo em conta apenas os valores registados no mapa em causa, as diferenças relativamente aos valores constantes do referido Cap.º 07 – "Encargos com a dívida pública", foram as seguintes:

(em milhões de contos)

Tipo de dívida	Valores de execução orçamental – Capº 07 (1)	Valores do mapa V-2, "Dívida a cargo do IGCP" (2)	Diferenças (1) - (2)
Dívida interna	3 766,098	4 467,941	- 701,843
Dívida externa	256,321	238,912	+ 17,409
Total	4 022,419	4 706,853	+ 684,434

No respeitante às amortizações da dívida interna, a diferença para menos de 701,843 milhões de contos, entre os valores registados no mapa da execução orçamental e os inscritos no mapa da dívida, resultou da diferença entre o valor das amortizações inscritas no mapa V-2 que não tiveram expressão orçamental, e o das verbas registadas no Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública", não consideradas no referido mapa, como se demonstra de seguida:

(em milhões de contos)

• Amortizações e anulações efectuadas pelo FRDP utilizando receitas provenientes de reprivatizações	- 634,966
• Amortização de parte do empréstimo "OCA's, 1991-97", correspondente aos juros capitalizados, efectuada pelo FRDP utilizando as receitas provenientes da amortização do "sinking fund" constituído para esse fim	- 25,771
• Amortização por operações de tesouraria de um empréstimo interno de curto prazo	- 50,000
• Amortização de empréstimos "Obrigações do Tesouro Nacionalizações e Expropriações" utilizando saldos de dotações orçamentais de anos anteriores	<u>- 20,375</u> <u>- 731,112</u>
• Valor de IRS que incidiu sobre os rendimentos dos Certificados de Aforro, integrado na rubrica "Passivos financeiros/Amortização da dívida - Certificados de Aforro", que não está incluído no valor das amortizações constantes do mapa V-2, registadas pelo valor líquido	+ 28,958

²⁰ As observações do IGCP a este respeito constam do referido ponto 7.1.3, não tendo merecido acolhimento por parte do Tribunal.



• Saldos de dotações orçamentais repostos nos cofres do Estado	+ 0,311	+ 29,269
Total		- 701,843

Relativamente às amortizações de dívida externa, a diferença para mais, de 17,409 milhões de contos, entre os valores da execução orçamental e os inscritos no mapa V-2, explica-se da seguinte forma:

	(em milhões de contos)	
Saldos de dotações orçamentais repostos nos cofres do Estado	+ 17,383	
• Amortização das obrigações do empréstimo 3% (conversão de 1902) sorteadas para amortização que já se encontravam convertidas em dívida consolidada e prémios de amortização do mesmo empréstimo que nos termos do art.º 24º do Decreto-Lei nº 43.454, de 30.12.1960, constituem receita do FRDP	+ 0,045	<u>+ 17,428</u>
• Valor pago pelo Banco de Portugal para liquidação de parte da amortização do empréstimo contraído ao abrigo do "Protocolo Luso Francês"		<u>- 0,019</u>
Total		+ 17,409

A diferença indicada relativamente ao empréstimo contraído nos termos do "Protocolo Luso-Francês", resulta de a gestão do empréstimo ter sido confiada ao Banco de Portugal, que tem vindo a proceder ao pagamento das respectivas amortizações utilizando verbas transferidas previamente pelo Tesouro. Tendo-se verificado nos últimos anos que, por efeito das variações cambiais entre as datas das transferências do Tesouro e as do vencimento das amortizações, as verbas transferidas excederam os pagamentos efectuados pelo Banco, constituiu-se um saldo a favor do Tesouro que, no ano em apreço, o Banco de Portugal afectou à liquidação de parte da amortização do empréstimo.

7.6 – Dívida garantida

Nos pontos seguintes apresenta-se e analisa-se a evolução das responsabilidades directas e indirectas do Estado, decorrentes da concessão de garantias a operações financeiras internas, pelo próprio Estado, relativamente às responsabilidades directas, e por outras entidades públicas, nomeadamente institutos públicos, no tocante às responsabilidades indirectas.

7.6.1 – Variação das responsabilidades directas e indirectas por avals prestados

7.6.1.1 – Responsabilidades directas

A análise desta matéria tem vindo a ser efectuada apenas com base nas responsabilidades assumidas, correspondentes aos montantes contratuais dos empréstimos avalizados pelo Estado, deduzidos das amortizações, pagamentos em execução de avals e outras operações susceptíveis de reduzir as responsabilidades pelos avals prestados. Os valores assim apurados, traduzem, portanto, as responsabilidades que resultariam para o Estado da total utilização dos empréstimos avalizados.



Relativamente ao ano em apreço, os mapas elaborados pela Direcção-Geral do Tesouro contemplam, igualmente, as responsabilidades efectivas, que diferem daquelas porquanto o seu valor é apurado, não com base nos montantes contratuais, mas em função dos montantes das utilizações pelos beneficiários dos empréstimos contraídos, deduzidos das operações acima referidas, correspondendo, portanto, ao valor efectivo da dívida avalizada no momento do apuramento.



Deste modo, uma vez que ambas as ópticas são relevantes para a análise da matéria em causa, nos pontos seguintes têm-se em conta quer as responsabilidades assumidas quer as responsabilidades efectivas.

No quadro que se segue pode observar-se a variação relativamente ao ano anterior das responsabilidades directas assumidas, discriminadas por sectores beneficiários:

(em milhares de contos)

Beneficiários	Em 31.12.96		Em 31.12.97		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Empréstimos internos:	403 376	37,6	480 634	38,9	77 258	19,2
Fundos e Serviços Autónomos	304	-	304	-	0	-
Empresas de outros sectores	294 125	27,5	358 363	29,0	64 238	21,8
Dívida relativa às antigas colónias	101	-	101	-	0	-
Região Autónoma da Madeira	98 817	9,2	111 243	9,0	12 426	12,6
Região Autónoma dos Açores	10 000	0,9	10 000	0,8	0	-
Outros	29	-	622	0,1	593	2044,8
Empréstimos externos:	668 366	62,4	753 373	61,1	85 007	12,7
Fundos e Serviços Autónomos	33 882	3,2	36 152	2,9	2 270	6,7
Instituições Financeiras	21 477	2,0	4 218	0,3	-17 259	-80,4
Empresas de outros sectores	558 385	52,1	658 276	53,4	99 891	17,9
Região Autónoma da Madeira	21 565	2,0	21 677	1,8	112	0,5
Região Autónoma dos Açores	30 769	2,9	30 654	2,5	-115	-0,4
Convenção de Lomé	2 288	0,2	^(a) 2 396	0,2	108	4,7
Totais	1 071 742	100,0	1 234 007	100,0	162 265	15,1

Fonte: Mapas sobre a posição dos avales do Estado em 31.12.96 e 31.12.97, remetidos pela Direcção-Geral do Tesouro.

(a) Valor superior em cerca de 16 mil contos ao apresentado no Quadro 4.5.8 A – "Responsabilidades directas por avales do Estado", do relatório da Conta, por neste não se ter considerado a actualização, naquele montante, das responsabilidades assumidas no âmbito da Convenção de Lomé IV. Nas suas observações sobre este ponto 7.6, a Direcção-Geral do Tesouro afirma que "A indicação das responsabilidades em falta (...) veio já a ser efectuada na posição da dívida garantida reportada a 31.01.98".

Em termos globais, o aumento registado, 162.265 milhares de contos, cerca de 15%, representa um importante crescimento destas responsabilidades relativamente ao ano anterior, em que os valores correspondentes foram de, respectivamente, 64.187 milhares de contos e 6,4%. Enquanto, em termos relativos, o maior acréscimo se registou nas responsabilidades na ordem interna, em valores absolutos foram as responsabilidades na ordem externa que mais contribuíram para esta evolução, e que continuam a predominar, representando cerca de 61,1% do total.

Relativamente à variação das responsabilidades por sectores beneficiários destacam-se os aumentos em "Empresas de Outros Sectores", 21,8%, nos empréstimos internos, e 17,9% nos externos, e a redução nas Instituições financeiras, superior a 80%. Em termos relativos, é também de assinalar o acréscimo em "Outros", resultante do aval prestado à União Geral de Trabalhadores, no valor de 600 mil contos, assunto que se retomará adiante.



No respeitante às responsabilidades efectivas, as variações observadas foram as que se apresentam no quadro seguinte:



(em milhares de contos)

Beneficiários	Em 31.12.96		Em 31.12.97		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Empréstimos internos:	391 579	42,8	451 814	42,4	60 235	15,4
Fundos e Serviços Autónomos	304	-	304	-	0	-
Empresas de outros sectores	282 328	30,9	329 544	31,0	47 216	16,7
Dívida relativa às antigas colónias	101	-	101	-	0	-
Região Autónoma da Madeira	98 817	10,8	111 243	10,4	12 426	12,6
Região Autónoma dos Açores	10 000	1,1	10.000	0,9	0	-
Outros	29	-	622	0,1	593	2 044,8
Empréstimos externos:	522 265	57,2	614 786	57,6	92 521	17,7
Fundos e Serviços Autónomos	23 882	2,6	32 152	3,0	8 270	34,6
Instituições Financeiras	21 477	2,4	4 218	0,4	-17 259	-80,4
Empresas de outros sectores	422 284	46,2	525 034	49,2	102 750	24,3
Região Autónoma da Madeira	21 565	2,4	20 332	1,9	-1 233	-5,7
Região Autónoma dos Açores	30 769	3,4	30 654	2,9	-115	-0,4
Convenção de Lomé	2 288	0,2	2 396	0,2	108	4,7
Totais	913 844	100,0	1 066 600	100,0	152 756	17,0

Fonte: Mapas sobre a posição dos avales do Estado em 31.12.96 e 31.12.97, remetidos pela Direcção-Geral do Tesouro.

Relativamente à evolução das responsabilidades assumidas, observa-se que, em termos relativos, o acréscimo das responsabilidades efectivas foi superior em 1,9 pontos percentuais.

De assinalar que enquanto na ordem externa se verificou um maior aumento das responsabilidades efectivas relativamente às responsabilidades assumidas, quer em valores absolutos quer no acréscimo relativo – aumentos de 92.521 milhares de contos, 17,7%, nas responsabilidades efectivas e de 85.007 milhares de contos, 12,7%, nas responsabilidades assumidas - no respeitante aos empréstimos internos verificou-se o inverso – 60.235 milhares de contos, 15,4%, nas responsabilidades efectivas, e 77.258 milhares de contos, 19,2%, nas responsabilidades assumidas, evolução que ficou a dever-se às variações registadas nos "Fundos e Serviços Autónomos" e nas "Empresas de outros sectores".

Quanto às variações por sectores, salientam-se, na ordem externa, o aumento de 102.750 milhares de contos em "Empresas de outros sectores", cerca de 24%, e em termos relativos o acréscimo de 34,6% nos "Fundos e Serviços Autónomos". A importante redução nas "Instituições financeiras", cerca de 80%, é idêntica à assinalada relativamente às responsabilidades assumidas.

7.6.1.2 – Responsabilidades indirectas

No quadro seguinte apresenta-se a variação das responsabilidades indirectas em 1997:



(em milhares de contos)

Entidades	Valor em 31.12.96	Valor em 31.12.97
ICEP	33,490	0
IFADAP	202,500	202,500
Fundo de Turismo	332,770	332,770
Total	586,760	535,270

Verifica-se que, tal como havia declarado nos seus comentários ao projecto de Parecer sobre a Conta de 1996²¹, o ICEP procedeu, no ano em apreço, à liquidação total das responsabilidades a seu cargo.

Relativamente às garantias prestadas pelo IFADAP, embora transitem de anos anteriores, foram consideradas pela primeira vez pela Direcção-Geral do Tesouro, na sequência de diligências efectuadas no sentido de apurar as responsabilidades por garantias prestadas por serviços e fundos autónomos e institutos públicos.

No respeitante ao Fundo de Turismo, porém, embora a informação sobre as responsabilidades por garantias prestadas constasse dos processos analisados no decurso da auditoria, aquelas não foram incluídas pela DGT nos mapas relativos às responsabilidades indirectas, e, portanto, do Mapa 11 anexo ao Relatório da Conta Geral do Estado²², por motivos que não foi possível esclarecer junto dos Serviços competentes, devendo aquela Direcção-Geral justificar tal omissão.

Ouvida sobre esta questão, a Direcção-Geral do Tesouro afirma que a omissão referida resultou de lapso daquele Serviço:

"Não obstante as diligências efectuadas no sentido de se apurar, com o maior rigor possível, as responsabilidades por garantias concedidas por serviços e fundos autónomos à data de 31-12-97, por lapso, aquando do tratamento da referida informação, não foram consideradas as garantias prestadas pelo Fundo de Turismo, sob a forma de fiança.

(...)

...as responsabilidades em falta foram já consideradas na posição da dívida garantida reportada a 31-01-98".

Dos processos relativos a estas responsabilidades constava, unicamente, a informação prestada pelas entidades em causa, organizada com critérios diferentes por cada uma delas, apresentando-se nos quadros seguintes os elementos mais relevantes:

²¹ Cfr. Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996, Cap.º VII – Dívida pública, ponto 7.6.1.2.

²² Relação nominal dos beneficiários por avales a que se refere o Despacho Normativo n.º 19/77, de 7 de Janeiro.





IFADAP

(em milhares de contos)

Beneficiários	Prestação da garantia	Montante Garantido	Saldo em 31.12.97
ANGUIOL, Lda.	10.05.83	10,800	3,600
João M. Costa Vargas	25.03.85	8,900	8,900
FRAMI – F. A. CAIADO, SA	30.08.95	50,000	50,000
Coop. Frut. Lourinhã	03.10.96	140,000	140,000
Total		209,700	202,500

Fundo de Turismo

(em milhares de contos)

Beneficiários	Montante garantido	Capital em atraso	Início do incumprimento
ARQUITUR	277,770	277,770	31.12.89
SOSUL – Soc. Hot. do Sul	20,000	20,000	30.11.90
SOSUL – Soc. Hot. do Sul	35,000	35,000	04.12.90
Total	332,770	332,770	

De referir que no ofício remetido à Direcção-Geral do Tesouro, o Fundo de Turismo informou que estas operações se encontravam afectas aos seus Serviços de Contencioso por incumprimento contratual.

7.6.2 – Movimento global das responsabilidades directas durante o ano de 1997

A variação das responsabilidades do Estado pela prestação de garantias resulta de diversas operações, designadamente a concessão de avales, as amortizações efectuadas pelos beneficiários, os pagamentos realizados pelo Estado em execução de avales prestados, a assunção de passivos de entidades beneficiárias, bem como as variações cambiais.

7.6.2.1 – Concessão de avales em 1997

O n.º 1 do artigo 66.º da Lei do Orçamento, fixou o limite para a concessão de avales e outras garantias do Estado em 450 milhões de contos, em termos de fluxos líquidos, para operações internas e externas, determinando, porém, o n.º 2 do mesmo artigo, que não contam para aquele limite as seguintes operações:

- Concessão de garantias a operações a celebrar no âmbito de processos de renegociação de dívida avalizada;



- b) Concessão do aval do Estado a empréstimos concedidos à HCB, SA, até ao limite de 7 milhões de contos;
- c) Concessão de garantias decorrentes de deliberações tomadas no seio da União Europeia, nomeadamente ao abrigo da Convenção de Lomé IV;
- d) Concessão de avales às operações que vierem a ser realizadas ao abrigo do previsto no art.º 76.º – "Necessidades de financiamento das Regiões Autónomas";
- e) Concessão de garantias no âmbito do sistema de garantias do Estado a empréstimos bancários (SGEEB), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 127/96, de 10 de Agosto, as quais não poderiam exceder 50 milhões de contos²³.

Todavia, através do n.º 1 do Despacho n.º 171/97-XIII, de 08.04, o Ministro das Finanças determinou que a Direcção-Geral do Tesouro considerasse como limite máximo efectivo do total dos avales no final de 1997, nas informações prévias que prestasse para suporte do despacho de concessão de aval, um valor inferior em 20% ao referido limite de 450 milhões de contos, reduzindo assim, na prática, aquele limite para 360 milhões de contos²⁴.

O enquadramento legal da concessão de garantias pelo Estado foi profundamente alterado pela Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, que "Estabelece o regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas colectivas de direito público".

Com efeito, o regime instituído por esta lei apresenta um importante conjunto de inovações relativamente ao consagrado na Lei 1/73, de que se destacam o âmbito de aplicação, as operações a garantir e respectivos beneficiários, e os procedimentos e condições a que ficam sujeitos os pedidos de concessão da garantia, que poderá assumir a forma de fiança ou aval.

Assim, quanto ao âmbito de aplicação, o novo regime abrange não só as garantias prestadas pelo Estado, mas, igualmente, por outras pessoas colectivas de direito público (art.º 1.º) assegurando a Direcção-Geral do Tesouro o controlo das garantias prestadas por fundos e serviços autónomos e institutos públicos, que deverão remeter à DGT, mensalmente, a relação nominal dos beneficiários das garantias concedidas, com discriminação das modalidades e condições financeiras aprovadas, prazos de utilização e contrapartidas (art.º 25.º).

As garantias prestadas destinam-se a assegurar a realização de operações de crédito e de outras operações financeiras, nacionais ou internacionais de que sejam beneficiárias entidades públicas, empresas nacionais ou outras empresas que legalmente gozem de igualdade de tratamento (art.º 6.º).

Verifica-se assim, relativamente ao que dispunha a Lei n.º 1/73, que apenas previa a concessão do aval do Estado a "operações de crédito (...) a realizar por institutos públicos ou

²³Segundo os Serviços da Direcção-Geral do Tesouro, a concessão destas garantias apenas se iniciou em 1998, dada a necessidade de consulta prévia à Comissão Europeia.

²⁴O n.º 2 do mesmo despacho incumbiu a Inspeção Geral de Finanças de apurar quais as outras entidades do sector público que têm competência para atribuir garantias deste tipo, a fim de se assegurar, ao menos no futuro, a sua integração nos limites anuais fixados pela Assembleia da República.



empresas nacionais", a extensão do aval a "outras operações financeiras", bem como a potenciais beneficiários não abrangidos por aquela lei.

Quanto às condições exigidas (art.º 9.º, n.º 1), embora retomando em parte o que dispunha a Lei n.º 1/73, nomeadamente ter o Estado participação na empresa ou interesse no empreendimento, projecto ou operação financeira, e a concessão da garantia se mostrar imprescindível à realização da operação, é ainda necessário:

- ◆ Existir um projecto de investimento ou um estudo especificado da operação bem como uma programação rigorosa; e
- ◆ Apresentar o beneficiário características económicas, financeiras e organizacionais que ofereçam segurança suficiente para fazer face às responsabilidades que pretende assumir – condição semelhante encontrava-se igualmente prevista na Lei n.º 1/73, mas apenas quando a operação fosse proposta por uma empresa privada.

No respeitante aos objectivos a que devem obedecer as operações a garantir, mantendo embora como finalidades básicas tratar-se de operações relativas a empreendimentos ou projectos de manifesto interesse para a economia nacional (art.º 8.º) são especificados os objectivos e operações que se considera preencherem essas finalidades (art.º 9.º, n.º 2):

- ◆ Realização de investimentos de reduzida rendibilidade, designadamente tendo em conta o risco envolvido, desde que integrados em empreendimentos de interesse económico e social;
- ◆ Realização de investimentos de rendibilidade adequada, mas em que a entidade beneficiária, sendo economicamente viável, presente, contudo, deficiência transitória da sua situação financeira;
- ◆ Manutenção da exploração enquanto se proceda, por intermédio de qualquer entidade designada pelo Governo, ao estudo e concretização de acções de viabilização, sendo esta a única situação em que é autorizada a prestação de garantia a operações financeiras que visem o mero reforço da tesouraria ou financiamento de gastos correntes;
- ◆ Concessão de auxílio financeiro extraordinário.

No que se refere ao processo de concessão de garantias, a lei em apreço determina que o respectivo pedido, dirigido ao Ministro das Finanças, seja acompanhado de informação detalhada sobre a situação da entidade e a operação a garantir (art.º 13.º):

- ◆ Apreciação da situação económico-financeira da entidade beneficiária e apresentação de indicadores de funcionamento em perspectiva evolutiva;
- ◆ Demonstração do preenchimento dos critérios de concessão de garantias previstos no diploma em apreço;
- ◆ Indicação de eventuais contragarantias facultadas ao Estado;
- ◆ Minuta do contrato de empréstimo ou da operação financeira, plano de utilização do financiamento e esquema de reembolso e demonstração da sua compatibilidade com a capacidade financeira previsível da empresa, tendo em conta, designadamente, os reflexos de medidas de natureza económica e financeira que se encontrem programadas para o período de vigência do crédito.



De salientar que, quando se trate de operações de crédito bancário, a elaboração destes elementos será efectuada conjuntamente pela entidade beneficiária e pelo credor.

Refira-se, finalmente, que a eventual concessão da garantia fica dependente de parecer do Ministro responsável pelo sector de actividade em que se insere a entidade beneficiária (art.º 14.º) incidindo, designadamente, sobre os seguintes aspectos:

- ◆ Inserção da operação a garantir na política económica do Governo e apreciação do papel da empresa no conjunto do sector ou da região onde se situa;
- ◆ Medidas de política económica eventualmente previstas, com reflexos sobre a situação da empresa;
- ◆ Minuta do contrato de empréstimo ou da operação financeira, plano de utilização do financiamento e esquema de reembolso e demonstração da sua compatibilidade com a capacidade financeira da empresa, tendo em conta, designadamente, os reflexos de medidas de natureza económica e financeira que se encontrem programadas para o período de vigência do crédito.

Relativamente ao enquadramento legal desta matéria, importa ainda salientar a competência conferida ao Instituto de Gestão do Crédito Público, pelos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, para se "Pronunciar previamente sobre as condições das operações financeiras a avalizar pelo Estado" (art.º 6.º, n.º 1, alínea n)).

7.6.2.1.1 – Na ordem interna

No ano de 1997 foram concedidos oito avales, no montante global de 144,4 milhões de contos, mediante despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, com excepção dos avales concedidos aos Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA, e à União Geral de Trabalhadores, autorizados por despachos do Ministro das Finanças, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:



Tribunal de Contas

(em milhões de contos)

Beneficiário	Mutuante	RCM's e Despachos autorizadores ^(a)	Montante	Finalidade
ENVC – Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA	Banco Fonseca & Burnay, e Banco Fomento e Exterior, SA	Desp. n.º 64/97–XIII, de 07.02	5,0	Liquidação de compromissos financeiros de curto prazo
UGT – União Geral de Trabalhadores	Caixa Geral de Depósitos, SA	Desp. n.º 122/97-XIII, de 07.03	0,6	Consolidação de passivos bancários e liquidação de dívidas a formandos e a fornecedores resultantes da promoção de acções de formação profissional
Região Autónoma da Madeira	Empréstimo obrigacionista organizado pelo Banco CISF	Desp. n.º 4452/97, de 30.06 (DR, II, de 22.07)	22,8	Financiamento do défice do orçamento da Região para 1997, no montante de 16 milhões de contos, e pagamento de amortizações da dívida interna e externa
Casa do Douro	Sindicato bancário	RCM n.º 125-B/97, de 24.07 (DR, I-B, de 29.07) Desp. 1138/97, de 12.08	17,0	Reestruturação de empréstimos avalizados pelo Estado, no valor de 16,6 milhões de contos, e contratação de um novo empréstimo no montante de 430 mil contos
HCB – Hidroeléctrica de Cahora Bassa, SARL	Banco de Fomento e Exterior, SA	Desp. n.º 7049/97 de 12.08 (DR, II, de 04.09)	3,0	Manutenção da garantia do Estado a um empréstimo contraído junto do Banco CISF, na sequência da cedência da sua posição contratual ao BFE
	Caixa Geral de Depósitos, SA	RCM n.º 4/98, de 30.12 (DR, I-B, de 21.01.98) Desp. n.º 2.051/97, de 30.12	7,0	Cobertura de despesas de exploração e investimento no âmbito da recuperação do complexo HCB na Republica de Moçambique
CP – Caminhos de Ferro Portugueses, EP	Caixa Geral de Depósitos, SA	Desp. n.º 3220/97, de 17.06 (DR, II, de 04.07)	21,5	Financiamento da aquisição de 18 unidades Quádruplas Eléctricas para o eixo Norte-Sul da Região de Lisboa
Lisnave – Estaleiros Navais de Lisboa, SA	ex-Banco de Investimento, SA, Banco Mello de Investimento, SA	RCM n.º 84.97, de 08.05 (DR, I-B, de 31.05) Desp. n.º 3.218/97, de 16.06 (DR, II, de 04.07)	4,0	Reestruturação de um empréstimo obrigacionista contraído pela Lisnave em 1992, com aval do Estado
	Banco Totta & Açores, SA	RCM n.º 100/97, de 28.05 (DR, I-B, de 01.07) Desp. n.º 841/97, de 01.06.06	3,5	Prorrogação do aval do Estado a um empréstimo contraído pela Lisnave em 1996
Parque Expo 98, SA	Empréstimos obrigacionistas organizados pela Caixa Geral de Depósitos e Banco Nacional Ultramarino	RCM n.º 140-B/97, de 07.08 (DR, I-B, de 21.08) Desp. n.º 7319/97, de 18.08 (DR, II, de 09.09)	20,0	Financiamento do plano a médio prazo
		RCM n.º 204/97, de 13.11 (DR, I-B, de 03.12) Desp. n.º 1737/97, de 14.11	40,0	
Total			144,4	

(a) A fim de "disciplinar a ordenação da 2.ª série do Diário da República", foi aprovado o Despacho Normativo n.º 16/97, de 24.03, publicado no DR, I-B, de 03.04, que no seu n.º 6 determina que, com excepção dos acordões provenientes dos tribunais e dos pareceres da Procuradoria-Geral da República, cabe à Imprensa Nacional a numeração dos actos a publicar, que será sequencial para cada tipo de acto. Em consequência da aplicação desta norma, na designação dos despachos publicados no DR passou a não se identificar o membro do Governo responsável.



A concessão destes avales foi formalizada através de declarações emitidas pelo Director-Geral do Tesouro, não tendo sido sujeitos a fiscalização prévia.

No respeitante aos avales concedidos na vigência da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, "Reforma do Tribunal de Contas", as orientações do Tribunal constantes da Resolução publicada em Suplemento ao Diário da República, II Série, de 21.12.89, determinavam, no seu ponto 1.1.2, que a concessão de avales apenas era objecto de fiscalização preventiva quando se concretizasse em instrumento contratual. Após a publicação da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que revogou a referida Lei 86/89, a concessão de garantias deixou de estar sujeita à fiscalização prévia do Tribunal, nos termos do seu art.º 46.º – "Incidência da fiscalização prévia".

Na sua quase totalidade, os avales constantes do quadro anterior foram concedidos ao abrigo da Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, exceptuando-se apenas os avales concedidos à HCB, no montante de 7 milhões de contos, e à Parque Expo 98, no valor de 40 milhões de contos, autorizados no quadro do novo regime instituído pela Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro.

Tendo-se procedido à análise da conformidade das operações avalizadas com as condições e procedimentos definidos nas leis aplicáveis em cada caso, verificou-se terem sido preenchidos os requisitos necessários à obtenção do aval do Estado, apenas se impondo uma referência mais detalhada à legalidade da concessão do aval ao empréstimo contraído pela União Geral de Trabalhadores (UGT), dado sobre este caso se terem pronunciado em sentido divergente algumas entidades e instituições, conforme resumidamente se descreverá em seguida.

Através do Despacho n.º 122/97-XIII, de 7 de Março, do Ministro das Finanças, foi concedido o aval do Estado a um empréstimo contraído pela UGT junto da Caixa Geral de Depósitos até ao montante de 600.000 contos.

No referido despacho o Ministro das Finanças justifica a concessão do aval considerando que "As acções de formação profissional promovidas pela UGT (...) que abrangeram milhares de formandos, se revestem de interesse para o País, na medida em que permitiram aumentar a qualificação profissional de milhares de formandos, contribuindo desta forma para a redução do desemprego, tarefa constitucionalmente deferida ao Estado", pelo que as finalidades subjacentes ao empréstimo que a UGT pretendia contrair - consolidação de passivos bancários e liquidação de dívidas a formandos e fornecedores resultantes da promoção de acções de formação profissional – "relevam do conceito de *manifesto interesse para a economia nacional* contido na base II, n.º 1, da Lei 1/73, de 02.01".

A concessão do aval do Estado a esta operação foi precedida de pareceres jurídicos contraditórios.

Assim, em Memorando do Director de Serviços de Garantias e Créditos do Estado, de 5 de Março, concluiu-se que a concessão do aval do Estado carecia de suporte legal, dado não respeitar os requisitos constantes das Bases I e II da Lei 1/73, que apenas permitem a concessão do aval do Estado a operações de crédito a realizar por institutos públicos ou



empresas nacionais, para a realização de empreendimentos ou projectos de manifesto interesse para a economia nacional.

Este parecer foi remetido ao Ministro das Finanças, por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 06.03, que, questionando a respectiva fundamentação, considerou justificar-se uma análise técnica mais desenvolvida.

Assim, em Informação do Adjunto do Ministro, de 7 de Março, com base, designadamente, nos princípios constitucionais da igualdade e imparcialidade, invocando a concessão, em anos anteriores, de avales do Estado em condições consideradas semelhantes, concluiu-se nada haver a obstar, no plano legal, à concessão do aval à operação em causa, parecer com que o Ministro das Finanças manifestou inteira concordância, através de despacho exarado em 07.03, na sequência do que, pelo despacho acima referido, concedeu o aval do Estado ao empréstimo a contrair pela UGT.

Posteriormente, porém, através da Resolução da Assembleia da República n.º 30/97, de 23 de Abril, publicada no DR, I Série A, de 15 de Maio, foi decidida a constituição de uma Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar, com o objectivo de "apreciação da conformidade constitucional e legal do aval do Estado à UGT". Em relatório aprovado em 22.10.97, esta Comissão concluiu, por maioria, com os votos contra dos deputados do Partido Socialista, que "O acto que concedeu o aval do Estado à UGT não está conforme com a base I da Lei n.º 1/73".

De referir ainda, sobre esta questão, que a Procuradoria Geral da República (PGR), por considerar que a concessão do referido aval do Estado punha em causa questões "complexas e controvertidas na doutrina", entendeu ouvir o Conselho Consultivo, que emitiu o seu Parecer n.º 21/97, aprovado por maioria (com duas declarações de voto contrárias), e em cujas conclusões se considera que o Despacho n.º 122/97-XIII, de 7 de Março, do Ministro das Finanças, que concedeu o aval com fundamento na Lei n.º 1/73, de 02.01, padece do vício de violação da lei, por aquela lei não lhe ser aplicável. O referido Parecer concluiu, igualmente, que aquele despacho "enferma ainda do vício material de violação da lei, por violação do princípio da independência das associações sindicais".

Do que precede verifica-se, por um lado, já se ter realizado uma apreciação política pela Assembleia da República desta questão pontual respeitante à execução orçamental de 1997, agora em apreciação pelo Tribunal de Contas em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) nos termos do art.º 41.º, n.º 1, alínea g), da Lei n.º 98/97, de 26.08; por outro lado, corre os seus trâmites a apreciação pelo Supremo Tribunal Administrativo (STA) da petição de recurso contencioso de anulação do despacho ministerial que concedeu o aval.

Nos termos do art.º 162.º, alínea d), da CRP e do art.º 24.º, n.º 3, da Lei n.º 6/91, de 20.02, o Parecer do Tribunal sobre a CGE não tem natureza jurisdicional, sendo técnico-opinativo e instrumental para a Assembleia da República apreciar e votar aquela Conta. Sendo assim, tendo-se pronunciado a Assembleia, ainda que em Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar, pela ilegalidade da concessão do aval, tal apreciação, na referida perspectiva instrumental, torna menos relevante esta questão, e em sede de Parecer, a posição do Tribunal.



À luz da competência que lhe é atribuída, no âmbito do seu Relatório e Parecer sobre a CGE, pelo referido art.º 41.º da Lei 98/97, o Tribunal entende que é questionável a legalidade da operação em causa quanto à inserção da entidade beneficiária no âmbito subjectivo de aplicação da Base I da Lei 1/73 e quanto à sua potencial repercussão em termos de independência das associações sindicais.

Todavia, o Tribunal opta por não se pronunciar, em definitivo, sobre a questão, uma vez que, tendo presentes as divergências atrás assinaladas, o trânsito em julgado da decisão do STA sobre a mesma não ocorrerá dentro do prazo legal fixado para a aprovação do seu Relatório e Parecer. Acresce que, no entender do Tribunal, o interesse público aconselha a não contribuir, nesta fase, para o reacender da controvérsia que envolveu esta operação financeira do Estado.

Relativamente ao aval concedido aos Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA, a operação realizada relacionou-se com a necessidade da empresa de alterar a sua estrutura de capitais, face ao elevado valor dos créditos detido sobre a Federação da Rússia e a Ucrânia, grande parte dos quais se encontravam em situação de mora, necessitando de recorrer a um empréstimo bancário para fazer face a compromissos inadiáveis de curto prazo.

O empréstimo emitido pela RAM teve por finalidade, para além de cobrir o défice do orçamento da Região para 1997, no montante de 16 milhões de contos, possibilitar o pagamento das amortizações de um empréstimo obrigacionista contraído junto de várias instituições de crédito, no valor de cerca de 6,8 milhões de contos, bem como de empréstimos externos contraídos junto do Banco Europeu de Investimento, no valor aproximado de 183 mil contos²⁵.

Relativamente à Casa do Douro, o aval concedido destinou-se, basicamente, a prorrogar avales a operações contratadas em anos anteriores, com garantia do Estado, no montante de 16,620 milhões de contos, a que acresceu um novo empréstimo no valor de 429.977.000\$00, para liquidação de responsabilidades para com o Estado e reforço do fundo de maneo.

De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 125-B/97, que aprovou a concessão do aval, a Casa do Douro presta uma contragarantia através da constituição do "penhor a favor do Estado, em paridade com as instituições credoras, da totalidade dos vinhos de que a casa do Douro é proprietária, excluindo os que estão dados de penhor em contratos em que o Estado não intervém, os vinhos ainda por pagar aos produtores e uma pequena reserva para promoção e representação da Casa do Douro", constando do respectivo processo a discriminação e avaliação dos vinhos penhorados a favor do Estado.

O aval concedido a um empréstimo da HCB – Hidroeléctrica de Cahora Bassa, SARL, no valor de 3 milhões de contos, substituiu um aval concedido em 1995 a um empréstimo de igual montante, e decorreu da cedência da posição do mutuante, Banco CISF, ao Banco de

²⁵ Afigura-se pertinente referir que, no âmbito dos trabalhos preparatórios do Parecer sobre a CGE/97, se verificou que, para além deste aval, a Região Autónoma da Madeira beneficiou ainda de participações nos juros da dívida interna no valor de 464 milhares de contos, e de assunção de passivos no valor de 10,387 milhões de contos, ao abrigo, respectivamente, dos art.ºs 12.º e 61.º da Lei do Orçamento.



Fomento e Exterior, SA. No âmbito desta operação foi prorrogado por seis meses o prazo de utilização do empréstimo e obtida uma taxa de juro mais favorável.

No tocante à Lisnave - Estaleiros Navais de Lisboa, SA, o aval concedido ao empréstimo de 4 milhões de contos, decorreu da reestruturação de um outro empréstimo obrigacionista emitido em 1992 (no montante inicial de 5 milhões de contos).

O aval ao empréstimo no valor de 3,5 milhões de contos, contraído em 1996 por um prazo de 6 meses, eventualmente renovável, destinou-se a manter por mais seis meses o aval então concedido, face à necessidade manifestada pela Lisnave de prorrogar o prazo do referido financiamento, a partir de 30 de Maio de 1997.

No que se refere aos empréstimos obrigacionistas emitidos pela Parque Expo 98, o primeiro, no valor de 20 milhões de contos, continha-se ainda no limite estabelecido pela Portaria n.º 152/96, de 23 de Agosto, que, como se referiu no Parecer sobre a Conta de 1996²⁶, havia ampliado para 80 milhões de contos o limite para a emissão de obrigações estabelecido pelo Código das Sociedades Comerciais. Todavia, a emissão do empréstimo no valor de 40 milhões de contos, considerando as emissões efectuadas por esta empresa desde 1995, só foi possível através de nova ampliação daquele limite, para 170 milhões de contos, pela Portaria n.º 480-A/97, de 30 de Julho.

Em cumprimento do Despacho n.º 70/97-XIII, de 10 de Fevereiro, do Ministro das Finanças, que determinou que os processos respeitantes à concessão de aval ou outras garantias financeiras pelo Estado ou por outras entidades públicas fossem instruídos por forma a respeitar a obrigação de notificação prévia à Comissão Europeia, o Metropolitano de Lisboa e a CP apresentaram pareceres jurídicos justificando a não necessidade de notificação prévia à Comunidade Europeia dos avales concedidos a estas empresas, quer no respeitante aos avales a operações realizada na ordem interna quer aos avales a empréstimos externos, analisados no ponto seguinte.

As operações realizadas obtiveram pareceres favoráveis do Instituto de Gestão do Crédito Público, a quem compete, como se referiu anteriormente, pronunciar-se sobre as condições financeiras das operações a avaliar pelo Estado.

De referir a este respeito que, na sua generalidade, as taxas de juro negociadas para as operações analisadas foram indexadas à Lisbor a 6 meses, deduzida de margens que variaram entre 0,0625% e 0,20%.

Quanto às taxas de aval aplicadas situaram-se no mínimo previsto no Despacho do Ministro das Finanças n.º 78/95-XII, de 19 de Outubro, 0,2%, com excepção da RAM, isenta do pagamento de taxa de aval pelo n.º 4 do art.º 66.º da Lei do Orçamento para 1997, e da Parque Expo 98, que, nos termos do Despacho n.º 1547/97, de 16 de Outubro, do SETF, ficou igualmente isenta da taxa de aval, relativamente a garantias do Estado aos avales já concedidos, bem como a outras garantias que eventualmente venham a ser prestadas.

²⁶ Cfr. Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996, Cap.º VII – Dívida pública, ponto 7.6.2.1.1.



7.6.2.1.2 – Na ordem externa

No respeitante a operações efectuadas na ordem externa, em 1997 foram concedidos avales a oito empréstimos contraídos por diversas entidades junto do BEI, no valor global de 107,7 milhões de contos, os quais não foram objecto de qualquer utilização durante o ano, e um aval a uma operação de *leasing* contratada pelo Metropolitano de Lisboa, no valor de 15 milhões de contos.

No quadro seguinte apresenta-se uma síntese dos principais elementos relativos a estas operações:



Tribunal de Contas

(em milhões de

contos)

Beneficiário	Mutuante/Locador	Despachos e RCM's autorizadores	Montante	Finalidade
Metropolitano de Lisboa, EP	BEI - Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 154/97, de 21.08 (DR, I-B, de 15.09) Desp. n.º 8246/97, de 11.09 (DR, II, de 27.09)	15,000	Financiamento parcial do projecto "Metropolitano de Lisboa I/3 - 2ª parcela - Expansão e modernização da rede do Metropolitano de Lisboa"
Metropolitano de Lisboa, EP	BEI - Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 155/97, de 21.08 (DR, I-B, de 15.09) Desp. n.º 8248/97 de 11.09 (DR, II, de 27.09)	11,000	Financiamento parcial do projecto "Metropolitano de Lisboa II - 3ª parcela - Expansão e modernização da rede do Metropolitano - Linha Alameda EXPO"
Gil – Gare Intermodal de Lisboa, SA	BEI - Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 158/97 de 21.08 (DR, I-B, de 22.09) Desp. n.º 8244/97, de 11.09 (DR, II, de 27.09)	11,200	Financiamento parcial do projecto "Gare Intermodal de Lisboa (Estação do Oriente)"
CP – Caminhos de Ferro Portugueses, EP	BEI - Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 159/97, de 21.08 (DR, I-B, de 24.09) Desp. n.º 8245/97, de 11.09 (DR, II, de 27.09)	10,000	Financiamento parcial do projecto "CP - III - Linha do Norte", Subprojecto A"
CP – Caminhos de Ferro Portugueses, EP	BEI - Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 159/97, de 21.08 (DR, I-B, de 24.09) Desp. n.º 8247/97, de 11.09 (DR, II, de 27.09)	10,000	Financiamento parcial do projecto "CP - III - Linha do Norte", Subprojecto B"
Brisa – Auto-Estradas de Portugal, SA	BEI – Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 7/98, de 30.12.97 (DR, I-B, de 22.01.98) Desp. n.º 1752/98, de 30.12.97 (DR, II, de 29.01.98)	18,000	Financiamento parcial do investimento da construção de lanços de auto-estrada – "Projecto Brisa X"
REFER – Rede Ferroviária Nacional, EP	BEI – Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 8/98, de 30.12.97 (DR, I-B, de 22.01.98) Desp. n.º 1753/98, de 30.12.97 (DR, II, de 29.01.98)	20,000	Financiamento parcial do projecto denominado "Travessia Ferroviária do Tejo - B".
Brisa - Auto- Estradas de Portugal, SA	BEI - Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 12/98, de 30.12.97 (DR, I-B, de 26.01.98) Desp. n.º 1754/98, de 30.12.97 (DR, II, de 29.01.98)	12,500	Financiamento parcial do investimento na construção de lanços de auto-estrada - "Projecto Brisa IX"
Metropolitano de Lisboa, EP	DB Export-Leasing, GmbH. (DBX)	RCM n.º 6/98, de 30.12.97 (DR, I-B, de 22.01.98) Desp. n.º 1749/98, de 22.12.97 (DR, II, de 29.01.98)	15,000	Financiamento parcial da aquisição, em sistema de <i>leasing</i> , de material circulante, inserida no plano de expansão e modernização da rede do Metropolitano
Total			122,700	

Os avales aos empréstimos contraídos pelo Metropolitano de Lisboa, Gare Intermodal de Lisboa, SA e pela CP foram concedidos com base na Lei 1/73, de 2 de Janeiro, reunindo as



condições previstas naquele diploma, e detendo o Estado a totalidade do capital, ainda que de forma indirecta no caso da Gare Intermodal de Lisboa, SA, em que o capital inicial, 200 mil contos, foi subscrito e realizado pela Parque Expo 98, SA, tendo sido posteriormente elevado, ainda em 1996, para 392 mil contos, mantendo a Parque Expo a maioria do capital, com 51%, tendo a parte restante sido subscrita pela CP e o Metropolitano de Lisboa, com participações de 33% e 16%, respectivamente.

As minutas dos respectivos contratos de garantia foram sujeitas à fiscalização prévia do Tribunal, tendo sido visadas.

A concessão do aval às restantes operações foi efectuada com suporte na Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, tendo-se verificado igualmente a conformidade com as finalidades, condições e procedimentos ali definidos.

Uma vez que estas garantias foram prestadas já na vigência da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os contratos respectivos, como já se referiu, não se encontravam sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal.

Tal como em relação às operações realizadas na ordem interna o Instituto de Gestão do Crédito Público foi consultado sobre as condições financeiras de todas as operações para que foi solicitada a garantia do Estado.

Quanto ao regime de taxa de juro dos empréstimos contraídos junto do BEI, idêntico para todos os empréstimos e o habitualmente praticado pelo BEI – taxa de juro aberta, negociada no momento de cada desembolso – o IGCP considerou que, não sendo possível emitir um parecer preciso sobre condições abertas, não se deveria, porém, inviabilizar as operações, sugerindo que os mutuários contactassem aquele Instituto, a fim de se aferir das condições específicas de cada utilização.

No respeitante à necessidade de notificação prévia à Comissão Europeia, a que se refere o Despacho n.º 70/97-XIII, de 10 de Fevereiro, do Ministro das Finanças, mencionado no ponto anterior, o Metropolitano de Lisboa e a CP, como foi já referido, apresentaram pareceres jurídicos justificando a não necessidade de proceder àquela notificação.

Por sua vez, através de despacho exarado em Informação da DGT sobre esta questão, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, considerou serem aplicáveis, por analogia, ao aval concedido ao empréstimo contraído pela GIL - Gare Intermodal de Lisboa, as conclusões do parecer elaborado pela CP.

Todavia, no respeitante ao aval concedido à BRISA, o Ministro do Equipamento, Planeamento e Administração do Território, através de despacho de 27.11.97, sem prejuízo de considerar estarem reunidas as condições para um parecer favorável, fez as seguintes observações:

"Será, contudo, necessário ponderar se também é respeitado o princípio da igualdade e se existe fundamento bastante para a intervenção de carácter excepcional" (Nos termos do n.º 2



do art.º 1.º da Lei n.º 112/97 "A concessão de garantias pessoais reveste-se de carácter excepcional, (...) e faz-se com respeito pelo princípio da igualdade...").

"Não havendo outros concessionários de auto-estradas não se afigura que possa estar em causa qualquer desigualdade de tratamento. No entanto, estando a decorrer dois concursos públicos de concessão de auto-estradas, e não se prevendo a concessão de garantias pessoais aos futuros concessionários, seria oportuno fazer saber à Brisa que a habitual garantia prestada a empréstimos do BEI revestirá no futuro carácter absolutamente excepcional, devendo a negociação de financiamentos pressupor a contratação de garantias bancárias".

De referir, relativamente à REFER, EP - Rede Ferroviária Nacional, que esta empresa, criada pelo Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de Abril, assumiu as responsabilidades dos projectos de investimento que se encontravam em curso no âmbito da actividade dos extintos Gabinetes dos Nós Ferroviários de Lisboa e do Porto, e do Gabinete de Gestão das Obras de Instalação do Caminho de Ferro na Ponte 25 de Abril.

De salientar ainda a concessão do aval à operação de *leasing* que o Metropolitano de Lisboa efectuou, idêntica a uma outra analisada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1995²⁷. Tratou-se de uma operação com características específicas, denominada de "cross border lease", que, resumidamente, se processou da seguinte forma:

- ◆ O Metropolitano de Lisboa (ML) comprou 15 unidades triplas (UT) à Sorefame/Siemens/ACE, Portugal, vendendo-as de seguida à locadora (Export Leasing GmbH/DBX) que, em contrapartida, lhe entregou o valor já pago pelo ML à Sorefame/Siemens/ACE;
- ◆ Em simultâneo, o ML celebrou um contrato de aluguer com a locadora pelo uso do material circulante, que não chegou a sair das instalações do ML;
- ◆ Durante o prazo do contrato o ML pagará uma renda à locadora, tendo no final do mesmo a opção de recompra das UT por um valor residual pré-definido.

Trata-se de uma operação concebida de modo a aproveitar determinados benefícios fiscais, designadamente a isenção de IRC sobre as rendas recebidas pelo DBX, ao abrigo do art.º 36.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

A poupança fiscal assim obtida é repartida entre o locador e o Metro, por forma a que o primeiro aumente a sua rentabilidade e o segundo obtenha um menor custo de financiamento.

7.6.3 – Análise de outras operações e factores

A evolução global das responsabilidades directas do Estado, decorre, para além dos avales concedidos no ano, de outras operações e factores, designadamente utilizações de

²⁷Cfr. Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1995, Cap.º VII – Dívida pública, ponto 7.6.2.1.2.



empréstimos avalizados em anos anteriores, amortizações efectuadas pelos beneficiários, pagamentos em execução de avals e variações cambiais.

Nos pontos seguintes apresenta-se o movimento global dessas responsabilidades em 1997, quer na ordem interna quer na externa, explicitando-se as operações e factores que o determinaram.

7.6.3.1 – Empréstimos internos

As operações justificativas da variação observada na ordem interna encontram-se discriminadas no quadro seguinte:

(em milhares de contos)

Responsabilidades efectivas em 31.12.96	Aumentos		Diminuições			Responsabilidades efectivas em 31.12.97
	Utilizações	Diferenças de câmbio líquidas	Pagamento pelos beneficiários	Execução de avals	Outras/ Assunção de passivos	
391 579 ^{a)}	105 213	1	26 173	301	18 505	451 814 ^{b)}

a) Corresponde a responsabilidades assumidas no montante de 403.376 milhares de contos.

b) Corresponde a responsabilidades assumidas no montante de 480.634 milhares de contos.

No que respeita aos pagamentos efectuados pelos beneficiários, os valores mais elevados foram liquidados pelas seguintes entidades:

(em milhares de contos)

• Região Autónoma da Madeira	10.373
• Parque Expo'98	9.385
• Portucel	1.905
• Quimigal	1.300

De salientar que, analisado o mapa elaborado pela DGT sobre o movimento das responsabilidades por avals prestados, se verificou que tinham sido aí registadas amortizações da totalidade do capital em dívida de 24 empréstimos avalizados pelo Estado, no valor de 466.000 contos, contraídos pela Torralta junto de vários bancos, UBP, BNU, BPSM, BPA, BESCL, BFB, BTA e BBI, indicando-se em nota àquele mapa que aqueles movimentos decorreriam do "Acordo" entre o Estado e aquela empresa.

Com efeito, questionados os Serviços competentes sobre esta situação, uma vez que dos respectivos processos não constava qualquer documento relativo a tais amortizações, foi declarado que as referidas amortizações, e conseqüente extinção das responsabilidades, tinham sido registadas por determinação superior, invocando o referido "Acordo", na ausência de qualquer documento comprovativo da sua efectivação.

Todavia, analisado conjuntamente com aqueles Serviços o contrato de cessão de créditos celebrado entre o Estado e a Torralta, na ausência de qualquer outro documento a que o



referido "Acordo" se pudesse reportar, verificou-se que o mesmo tinha apenas por objecto a alienação dos créditos detidos por entidades públicas sobre a Torralta, nada constando sobre a dívida avalizada.

Nestas circunstâncias, a DGT solicitou aos bancos credores informação sobre a situação dos referidos empréstimos, apenas tendo, porém, até à conclusão da auditoria, obtido resposta do BPSM, que enviou as respectivas declarações de aval, com a indicação de que a situação se encontrava regularizada.

Quanto aos restantes, uma vez que o referido contrato não pode justificar a eliminação das responsabilidades do Estado, e não dispondo a DGT de qualquer documento comprovativo de eventuais amortizações efectuadas pela Torralta, deve aquela Direcção-Geral justificar a exclusão das referidas responsabilidades do respectivo mapa.



Nas suas observações sobre esta matéria a Direcção-Geral do Tesouro afirmou o seguinte:

"O procedimento de anulação das garantias prestadas pelo Estado no âmbito de empréstimos concedidos por oito Bancos à TORRALTA não decorreu directamente do "Acordo" de alienação de créditos, mas sim de comunicação oficiosa das instituições de crédito credoras sobre a regularização dos débitos daquela empresa.

Solicitada a confirmação da extinção da responsabilidade do Estado, já nos foi confirmada, oficialmente, pelo BPSM e pelo BTA a referida regularização, tendo procedido à devolução das correspondentes declarações de aval.

O encerramento definitivo do processo pelos restantes Bancos prende-se, conforme nos tem vindo a informar telefonicamente, com a dificuldade de encontrarem os originais das correspondentes declarações de aval, emitidas que foram há já tantos anos.

Aliás, a continuidade das responsabilidades do Estado para além da data limite do reembolso contratual dos empréstimos, ou pelo menos os termos em que ela se verificará, é uma matéria sobre a qual se têm levantado ultimamente dúvidas e que se irá aprofundar".

Sobre estas considerações há que destacar o seguinte:

Considera-se incompreensível que, com base em meras "comunicações oficiais", na ausência de qualquer documento comprovativo de que a Torralta amortizara os empréstimos em causa, se tenham inscrito tais amortizações nos mapas relativos ao movimento das responsabilidades do Estado por avales prestados elaborados pelos Serviços da DGT, com a consequente eliminação das responsabilidades do Estado, daqueles mapas e, consequentemente, da Conta Geral do Estado, designadamente do Mapa Anexo n.º 10 – "Relação nominal dos beneficiários de avales do Estado".

Tendo em conta, por outro lado, que, face à justificação agora apresentada, se confirma que era desprovida de fundamento a explicação então dada aos técnicos do Tribunal, e mesmo, segundo foi afirmado, à responsável directa pelo sector, no sentido de que a extinção daquelas responsabilidades teria decorrido do "Acordo" celebrado entre o Estado e a Torralta, torna-se patente a falta de transparência de todo este processo.

Relativamente aos avales concedidos a esta empresa, é de referir que, no ano em apreço, esta procedeu à liquidação integral das taxas de aval em atraso.

Retomando a análise do quadro anterior, o valor registado em execução de avales inclui o pagamento de 300 mil contos para regularização do capital em dívida de um empréstimo obrigacionista emitido pela Lisnave em 1991.



O remanescente, no valor de 522.790\$00, respeita ao capital em dívida de um empréstimo no montante de 2.300 contos contraído pela empresa Têxtil Alberto Pombo, Ld.^a, junto do BNU, avalizado pelo Estado através do IAPMEI.

As diminuições inscritas em "Outras", no montante de 18,505 milhões contos, resultaram da assunção de passivos da TAP, no valor de 17 milhões de contos, e da CRCB - Companhias Reunidas de Congelados de Bacalhau, SA, no valor de 1,505 milhões de contos²⁸

7.6.3.2 – Empréstimos externos

A variação das responsabilidades directas efectivas do Estado na ordem externa foi a que se apresenta no quadro seguinte:

(em milhares de contos)

Responsabilidades efectivas em 31.12.96	Aumentos			Diminuições			Responsabilidades efectivas em 31.12.97
	Utilizações ^{b)}	Diferenças de câmbio liquidadas	Outros	Pagamentos pelos beneficiários	Execução de avales	Outras	
522 265 ^{a)}	130 449	20 872	40	44 415	24	14 401	614 786 ^{c)}

a) Corresponde a 668,366 milhões de contos de responsabilidades assumidas.

b) Utilização de empréstimos contratados em anos anteriores.

c) Corresponde a 753,373 milhões de contos de responsabilidades assumidas.

As utilizações de operações contratadas em anos anteriores foram efectuadas pelas seguintes entidades:

(em milhões de contos)

▪ Brisa, EP	35,025
▪ CP, EP	25,800
▪ Metropolitano de Lisboa, EP	49,000
▪ Região Autónoma da Madeira	4,000
▪ Transtejo, SA	1,624
▪ Expo-98	5,000
▪ Valorsul, SA	4,000
▪ Lipor	6,000

Por sua vez, os beneficiários que efectuaram pagamentos de valores mais elevados foram os seguintes:

(em milhares de contos)

▪ BFE – Banco de Fomento Exterior, SA	12.615
▪ EDP – Electricidade de Portugal, SA	9.439

²⁸ Operações analisadas no âmbito das assunções de passivos e "regularizações de situações do passado".



▪ TAP – Transportes Aéreos Portugueses, SA	5.438
▪ BPI – Banco Português de Investimentos, SA	3.289
▪ SATA, SA	2.724
▪ Transtejo, SA	2.111
▪ EDA – Electricidade dos Açores	1.392

As amortizações restantes foram efectuadas por um elevado número de beneficiários, envolvendo pagamentos de reduzido montante.

O aumento registado em "Outros" corresponde ao aumento das responsabilidades do Estado Português decorrentes do contrato de garantia celebrado em 1992 ao abrigo da Convenção de Lomé IV, nos termos do qual a República Portuguesa se constituiu garante perante o Banco Europeu de Investimento, pelos valores correspondentes à sua quota de participação, no que respeita à execução de todas as obrigações financeiras e pecuniárias decorrentes dos empréstimos concedidos.

No que respeita à importância de 24 mil contos inscrita em "Execução de avales", constitui o valor total de sete pagamentos efectuados no âmbito da Convenção de Lomé III.

Assinale-se que no final do ano as responsabilidades do Estado relativamente aos empréstimos concedidos pelo BEI ao abrigo das Convenções de Lomé III e IV, situavam-se em ECU 3.973.559 e ECU 7.882.386, respectivamente, cujo contravalor é de 803,174 e 1.593,251 milhares de contos.

As diminuições no valor de 14,401 milhões de contos, registadas em "Outras", ficaram a dever-se às seguintes operações:

- ◆ Substituição da garantia do Estado a um empréstimo no valor de 12 milhões de contos concedido pelo BEI à EDP por uma garantia bancária, operação aprovada por Despacho do Ministro das Finanças, de 02.05.97;
- ◆ Assunção de passivos da TAP avalizados pelo Estado, englobando capital e juros, totalizando o capital em dívida 2,401 milhões de contos²⁹.

Analisadas as operações efectuadas no ano em apreço, procede-se seguidamente à verificação do cabimento dos avales concedidos no limite efectivo para a concessão de avales, 360 milhões de contos, resultante do limite fixado pelo art.º 66.º da Lei do Orçamento, 450 milhões de contos, deduzido de 20% conforme determinado pelo Despacho n.º 171/97-XIII, de 8 de Abril, do Ministro das Finanças.

(em milhões de contos)

Avales concedidos	Amortizações e outras deduções previstas na LO	Cabimentação
-------------------	--	--------------

²⁹Operação analisada no âmbito das assunções de passivos e "regularizações de situações do passado".



Limite efectivo para a concessão de avales			360,0
Operações na ordem interna	144,4	74,7 ^{a)}	69,7
Operações na ordem externa	122,7	44,4	78,3
Total	267,1	119,1	148,0
	Saldo por utilizar		212,0

a) Para além de amortizações no valor de 26,2 milhões de contos, este valor integra 48,5 milhões de contos referentes às seguintes operações:

- Concessão de garantias à Região Autónoma da Madeira no valor de 22,8 milhões de contos (n.º 2, al. d);
- Renegociação da dívida avalizada à Casa do Douro, no montante de 15,7 milhões de contos, e à Hidroeléctrica Cahora Bassa, SARL, no montante de 3 milhões de contos, no total de 18,7 milhões de contos (n.º 2 al. a);
- Concessão de garantias à Hidroeléctrica de Cahora Bassa, SARL, no montante de 7 milhões de contos (n.º 2 al. b).

Como se verifica, em resultado das amortizações efectuadas pelos beneficiários e das isenções referidas, registava-se no final do ano um saldo não utilizado no valor de 212 milhões de contos, de onde resulta que, à semelhança do que se observou nos quatro últimos anos, o limite fixado na Lei do Orçamento para a concessão de avales se situou num valor muito superior ao que seria necessário, tendo em conta ainda que, como se referiu, aquele limite foi reduzido em 20% por despacho do Ministro das Finanças.

Na sua resposta, a DGT reconhece a sobreavaliação do referido limite, fazendo as seguintes observações:

"Os limites propostos são baseados em dados previsionais sobre as necessidades de garantias fornecidos em Maio/Junho do ano anterior pelas entidades que nessa altura admitem vir a ser candidatas a este apoio do Estado. Por outro lado, pelas dificuldades em estimar com fiabilidade, nessa data, as amortizações dos empréstimos garantidos, estas não foram tidas em devida conta, em dedução às necessidades indicadas pelos candidatos.

Nota-se entretanto que, na preparação do OE/99 houve cuidado acrescido, não tendo, no entanto, chegado a ser contemplada a redução do limite proposto pela DGT.

Partilhando da preocupação dos Serviços do Tribunal de Contas, a DGT está já a considerar aperfeiçoamentos no cálculo da quantia relevante para o referido limite orçamental".

7.6.4 – Evolução e síntese das operações efectuadas

Apresentam-se de seguida, em síntese, as operações realizadas, bem como as variações relativamente a 1996:

(em milhares de contos)

Operações	Empréstimos internos		Empréstimos externos	
		Variação		Variação



Tribunal de Contas

	1996	1997	Valor	%	1996	1997	Valor	%
Utilizações	84 050	105 213	+ 21 163	+ 25,2	63 824	130 449	+ 66 625	+ 104,4
Amortizações	32 367	26 173	- 6 194	- 19,1	54 900	44 415	- 10 485	- 19,1
Execução de avales	1 013	301	- 712	- 70,3	15	24	+ 9	+ 60,0
Diferenças de câmbio	-	1	+ 1	-	190	20 872	+ 20 682	+ 10 885,3
Assunção de passivos	32 543	18 505	- 14 038	- 43,1	29 198	2 401	- 26 797	- 91,8
Outros	-	-	-	-	31 681	12 001	- 19 680	- 62,1



Da análise deste quadro destaca-se o seguinte:

- ◆ Na ordem interna, as utilizações de empréstimos avalizados, que registaram em 1997 um aumento de cerca de 21,163 milhões de contos, a que corresponde um acréscimo de, aproximadamente, 25%.
- ◆ Na ordem externa, o aumento das utilizações, que mais do que duplicaram, a diminuição substancial de passivos assumidos que beneficiavam de aval do Estado, bem como a diminuição em "Outros", que respeitaram na sua quase totalidade à redução de responsabilidades decorrente da substituição dos avales do Estado por garantias bancárias.

7.6.5 – Utilização em 1997 de empréstimos sem utilização, ou utilizados parcialmente, avalizados em 1996

Com vista ao acompanhamento das utilizações pelos beneficiários de empréstimos avalizados no ano transacto, sem utilizações ou apenas parcialmente utilizados até ao final do ano, procedeu-se ao apuramento das respectivas utilizações no ano em apreço, cujos resultados se apresentam no quadro seguinte:

Beneficiários	Montante avalizado (milhões de contos)	Utilização em 31.12.96 (%)	Utilização em 31.12.97 (%)
BRISA, SA	15,0	10,0	100,0
Parque Expo - 98, SA	10,0	50,0	100,0
CP, EP	20,0	65,0	100,0
CP, EP	8,8	-	100,0
METRO, EP	25,0	-	88,0
BRISA, SA	10,0	-	100,0
LIPOR – Serviço Intermunicipalizado de Tratamento de Lixo da Região do Porto	8,0	-	75,0
Valorsul – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos da Área Metropolitana de Lisboa, Norte, SA	10,0	-	40,0
BRISA, SA	15,0	33,3	100,0

7.7 – Dívida efectiva

No quadro seguinte apresentam-se os valores da dívida efectiva em 1996 e 1997, bem como as variações observadas, tendo em conta os valores apurados nos pontos anteriores relativamente à dívida directa e garantida.



(em milhões de contos)

Componentes	1996	1997	Variação	
			Valor	%
Dívida directa	11 121,1	11 385,9	+ 264,8	+ 2,4
Interna	9 147,1	8 858,0	+ 289,1	+ 3,2
Externa	1 974,0	2 527,9	+ 553,9	+ 28,1
Títulos na posse do Estado	(41,2)	(20,2)	- 21,0	- 51,0
Fundo de Renda Vitalícia	5,5	2,8	- 2,7	- 49,1
Fundo de Regularização da Dívida Pública	35,5	17,2	- 18,3	- 51,5
Direcção Geral do Tesouro	0,2	0,2	-	-
Dívida directa efectiva	11 079,9	11 365,7	+ 285,8	+ 2,6
Dívida garantida	1 071,7	1 234,0	+ 162,3	+ 15,1
Interna	403,4	480,6	+ 77,2	+ 19,1
Externa	668,3	753,4	+ 85,1	+ 12,7
Total dívida efectiva	12 151,6	12 599,7	+ 448,1	+ 3,7

O valor total da dívida efectiva em 31.12.97 apresentado neste quadro difere em 0,2 milhões de contos do valor correspondente constante do Quadro 4.5.7.C – Dívida Pública Efectiva, do relatório da Conta, 12.599,9 milhões de contos, divergência que resulta de neste valor estarem incluídas, na dívida garantida, responsabilidades indirectas por auaes do Estado no valor de 202,5 milhares de contos (cfr. ponto 7.6.2).

Considera-se que tais responsabilidades não deveriam consideradas, uma vez que a sua inclusão não é coerente com o critério adoptado relativamente à dívida directa, onde não se encontra englobado o endividamento dos fundos e serviços com autonomia administrativa e financeira, designadamente institutos públicos.

Passando à análise dos valores apresentados no quadro anterior, verifica-se um crescimento da dívida efectiva total no valor de 448,1 milhões de contos, 3,7%, significativamente inferior ao aumento registado no ano anterior, 633,1 milhões de contos, 5,5%. Tal diminuição do ritmo de crescimento é ainda mais notória no respeitante à dívida directa efectiva, com um aumento de 285,8 milhões de contos, 2,6%, contra 570 milhões de contos, 5,4%, em 1996.

É de salientar, igualmente, a diminuição do valor dos títulos na posse do Estado, menos 21 milhões de contos, - 51%, devido à amortização total do Empréstimo "Bicentenário do Ministério das Finanças", do qual o Fundo de Renda Vitalícia possuía títulos no valor nominal de 2,625 milhões de contos, e da amortização dos Certificados Especiais de Dívida Pública, no valor de 26,232 milhões de contos, subscritos pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, utilizando dotações do Orçamento do Estado, para a constituição de um "sinking fund" destinado a fazer face aos juros capitalizados do empréstimo "Obrigações do Tesouro – Capitalização automática 1991-1997", totalmente amortizado no ano em apreço.