



CAPÍTULO VI

Dívida Pública



VI – DÍVIDA PÚBLICA

6.1 – Considerações gerais

Na Lei do Orçamento para 1998 as disposições relativas à dívida pública encontram-se sistematizadas de forma análoga à observada em anos anteriores.

Assim, o Capítulo XV – "Operações activas, regularizações e garantias do Estado", nos artigos 55.º, 56.º e 60.º, integra as normas respeitantes à aquisição de activos, assunção de passivos e regularizações, e à concessão de garantias, e o Capítulo XVI – "Necessidades de financiamento", nos artigos 65.º a 70.º, as normas relativas ao financiamento da execução orçamental, bem como das assunções de passivos e regularizações, condições gerais dos empréstimos, gestão da dívida pública e financiamento das Regiões Autónomas.

No que respeita aos limites de endividamento, de acordo com o n.º 1 do artigo 65.º, o Governo foi autorizado a aumentar o endividamento líquido global directo até ao montante de 520 milhões de contos 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.

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 66.º fixou ainda em 90 milhões de contos, a acrescer ao limite de 520 milhões de contos estabelecido pelo art.º 65.º, o limite para o acréscimo de endividamento líquido destinado ao financiamento das aquisições de activos, assunções de passivos e regularizações previstas nos artigos 55.º e 56.º, a que acresce o montante não utilizado da autorização concedida pelo artigo 72.º da Lei do Orçamento para 1997.

Relativamente a estas operações, é necessário ainda ter em conta o Capítulo IV – "Finanças das Regiões Autónomas", onde o art.º 11.º – "Apoio especial à amortização das dívidas públicas regionais", determina a comparticipação do Governo da República num programa especial de redução das dívidas públicas regionais, com vista a assegurar a amortização ou assunção de dívida pública garantida ou, na sua falta, de dívida não garantida, nos valores de 76 e 62 milhões de contos, para as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, respectivamente, os quais poderão ser acrescidos ou reduzidos ligeiramente, por razões de gestão, mediante acordo entre o Governo e cada Região Autónoma.

Tendo em conta os limites assim estabelecidos, pelo n.º 1 do art.º 67.º – "Condições gerais dos empréstimos", ficou o Governo autorizado 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 65.º – "Financiamento do Orçamento do Estado", e 66.º – "Financiamento de assunções de passivos e de regularizações de responsabilidades";
- 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 estabeleceu que o valor máximo global de empréstimos externos a contrair ou utilizar no exercício orçamental seria determinado pela adição dos seguintes valores:

- a) Acréscimo líquido de endividamento externo previsto no n.º 2 do artigo 65.º e no artigo 66.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 pública externa.

Quanto ao limite para o aumento líquido de endividamento interno, como nos anos anteriores, não foi estabelecido um montante fixo, resultando das disposições referidas que tal limite corresponderia ao limite global de endividamento deduzido do contravalor em escudos do acréscimo de endividamento externo.

Nos termos do n.º 3 do referido art.º 67.º, 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, de acordo com o disposto no n.º 6, contariam para os limites referidos 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.

No respeitante 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 o acréscimo, em cada momento, do endividamento líquido resultante de outros empréstimos de curto prazo, internos e externos, a emitir ou utilizar no exercício orçamental, foi fixado, 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 1997, integram o artigo 69.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 limite de endividamento interno, e a realizar operações envolvendo derivados financeiros, nomeadamente operações de troca (*swaps*), futuros e opções.

É de referir ainda a aprovação, pela Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro¹, do "Regime geral de emissão e gestão da dívida pública", que introduziu profundas alterações no enquadramento jurídico da dívida pública, embora, na sua maioria, apenas viessem a ter expressão, pela primeira vez, na Lei do Orçamento para 1999, sendo de destacar, como mais significativas, as seguintes:

¹ Aliás, objecto de alteração já em 1999, que será abordada no respectivo Parecer.



- ◆ A revisão dos conceitos de dívida flutuante e de dívida fundada, no sentido de se considerar como referencial temporal determinante para a qualificação da dívida o exercício orçamental e não o prazo de vencimento (art.º 3.º, alíneas a) e b));
- ◆ A consagração da distinção entre dívida denominada em moeda com curso legal em Portugal, escudos e euros, e as restantes moedas, abandonando a tradicional dicotomia dívida interna/dívida externa (art.º 3.º, alíneas c) e d));
- ◆ A autorização conferida ao Governo, em situações de atraso na aprovação do Orçamento do Estado, para a emissão e contratação de dívida pública fundada até ao montante correspondente a 25% do acréscimo de endividamento líquido autorizado no exercício orçamental anterior, acrescido das amortizações que entretanto se tenham vencido, devendo a dívida emitida integrar, com efeitos ratificatórios, o Orçamento do Estado do exercício respectivo (art.º 7.º);
- ◆ A criação, expressa, de um período complementar para a emissão de dívida pública, clarificando, relativamente a esta matéria, o disposto no art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, com a redacção dada pelo art.º 7.º da Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março (art.º 8.º).

Prosseguindo a revisão do enquadramento jurídico da dívida pública, foram ainda publicados os Decretos-Leis n.ºs 279/98 e 280/98, ambos de 17 de Setembro, que redefiniram o regime jurídico dos bilhetes do Tesouro e das obrigações do Tesouro. Todavia, nos seus aspectos essenciais, aqueles diplomas apenas vieram a produzir efeitos com a publicação das Instruções n.ºs 2-A/98, de 22 de Dezembro, e 1/99, de 28 de Janeiro, do Instituto de Gestão do Crédito Público, que estabeleceram, respectivamente, as regras de emissão das obrigações do Tesouro, nomeadamente as relativas ao acesso e funcionamento do respectivo mercado primário, e as regras de funcionamento dos mercados primário e secundário de bilhetes do Tesouro, pelo que, tal como a Lei n.º 7/98, relevam, sobretudo, a partir de 1999.

Relativamente à política de financiamento para 1998, o relatório geral da proposta de Lei do Orçamento para 1998 definiu como objectivos gerais a minimização dos custos, numa óptica de médio e longo prazos, e de riscos, a prosseguir, em síntese, de acordo com as seguintes orientações:

- ◆ Aumento da *duração*¹ da carteira de dívida, tendo em vista uma menor sensibilidade do custo da carteira a eventuais perturbações nas taxas de juro;
- ◆ Alargamento da base de investidores internacionais por forma a permitir a minimização de custos futuros;
- ◆ Adaptação ao processo de integração no euro.

Tendo em conta estas orientações o financiamento público seria assegurado, essencialmente, através da emissão de "Obrigações do Tesouro – Médio prazo", a taxa fixa, sem prejuízo da continuação de emissões de dívida externa, sendo os correspondentes riscos cambiais cobertos, parcialmente, através da realização de operações de *swap*. Por outro lado, previa-se a estabilização do peso relativo dos certificados de aforro, considerando que o mercado financeiro nacional teria criado sucedâneos para a aplicação de pequenas e médias poupanças familiares.

¹ A *duração* da carteira, que constitui uma medida da sensibilidade dos encargos às variações das taxas de juro, não é assimilável ao prazo médio de vencimento da dívida, resultando da conjugação desse prazo, do qual depende directamente, com as taxas de juro nominais e o rendimento, *yield*, dos títulos emitidos, variando inversamente a estas.



Como se verificará pela análise a que se procede nos pontos seguintes, as operações realizadas em 1998 enquadraram-se nos objectivos e orientações assim definidos.

6.2 – Dívida interna

6.2.1 – Empréstimos emitidos no ano

6.2.1.1 – De médio e longo prazos

6.2.1.1.1 – Emitidos no período complementar para execução da Lei do Orçamento para 1997

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 107/98, de 24 de Abril, foi 15 de Fevereiro – art.º 9.º, n.º 2.

Ao abrigo desta norma foram emitidas, no início de 1998, "Obrigações do Tesouro, Médio prazo - 1997" no valor de 75,985 milhões de contos, assim distribuídas:

	(em milhões de contos)
OT – Médio Prazo, 6,625%, Fevereiro/2007	51,750
OT – Médio Prazo, 5,375, Março/2000	<u>24,235</u>
Soma	75,985

6.2.1.1.2 – Ao abrigo da Lei do Orçamento para 1998

As emissões efectuadas foram exclusivamente de "Obrigações do Tesouro – Médio prazo – Taxa fixa", distribuídas por seis séries.

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



(em milhões de contos)

Empréstimo	Diplomas autorizadores/ /Obrigações gerais	Colocação	Montante autorizado	Montantes subscritos (valor nominal)
Obrigações do Tesouro – Médio Prazo – OT:	RCM n.º 1-B/98, de 08.01 (DR, I-B, de 12.01.98)	Instituições de crédito, especia- lizadas em tran- sacções de valo- res mobiliários	1 210,000 ^{a)}	
5,3750% – Mar. 2000	Declaração n.º 61/98, de 28.02 (Ob.Geral)			33,333
5,7500% – Mar. 2002	(DR, II Série, de 28.02.98)			33,333
6,6250% – Fev. 2007	Despacho n.º 19327/98, de 26.10 ^{a)}			33,333
4,8125% – Abr. 2003	(DR, II, de 06.11.98)			540,194
5,3750% – Jun. 2008	Declaração n.º 353/98, de 25.11 (Ob. Geral)			294,797
5,4500% – Set. 2013	(DR, II Série, de 25.11.98)			196,539
Totais			1 210,000	1 131,529

^{a)}O montante inicialmente autorizado pela RCM n.º 1 B/98 para as emissões de "OT's – Médio prazo", 1110 milhões de contos, foi aumentado para 1210 milhões de contos pelo Despacho n.º 19 327/98, de 26 de Outubro, do Ministro das Finanças, por contrapartida no decréscimo do saldo de emissões e amortizações de bilhetes do Tesouro. Posteriormente, tendo em vista a realização de emissões no período complementar de execução do OE/98, pelo Despacho n.º 2 140/99, de 31 de Dezembro, do Ministro das Finanças, publicado no Diário da República, II Série, de 06.02.99, aquele valor foi ainda aumentado para 1300 milhões de contos, por contrapartida, igualmente, no decréscimo do referido saldo.

A obrigação geral relativa à emissão deste empréstimo até ao montante de 1.110 milhões de contos, bem como a obrigação geral modificativa do limite de emissão para 1.210 milhões de contos, foram submetidas à fiscalização prévia do Tribunal, tendo sido visadas.

6.2.1.2 – Certificados de aforro

As emissões de certificados de aforro totalizaram 225,024 milhões de contos, menos 64,6 milhões de contos relativamente a 1997, prosseguindo a tendência para a redução das emissões destes títulos observada em anos anteriores – em 1996 e 1997 as emissões tinham atingido os valores de 308,523 e 289,623 milhões de contos, respectivamente.

O valor autorizado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1-C/98, de 2 de Janeiro, foi de 300 milhões de contos, não se tendo registado qualquer alteração ao montante inicialmente fixado.

6.2.1.3 – Dívida de curto prazo

6.2.1.3.1 – Bilhetes do Tesouro

No ano em apreço as emissões de bilhetes do Tesouro totalizaram 770,381 milhões de contos, enquanto as amortizações ascenderam a 1.437,146 milhões de contos. Deste valor, 143,628 milhões de contos foram amortizados pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, utilizando receitas provenientes das reprivatizações.



Verificou-se, assim, relativamente ao ano anterior, uma diminuição de 666,765 milhões de contos do valor dos bilhetes do Tesouro em circulação no final do ano, porquanto o valor correspondente em 31.12.97 era de 1.042,466 milhões de contos, o que corresponde a um decréscimo de 64%.

6.2.1.3.2 – Empréstimo de curto prazo – Linha de crédito

O art.º 67.º, n.º 8, da Lei do Orçamento, fixou em 300 milhões de contos o acréscimo do endividamento líquido resultante dos empréstimos internos de curto prazo a emitir ou utilizar no exercício orçamental.

Ao abrigo daquela norma, o Instituto de Gestão do Crédito Público contraiu um empréstimo de curto prazo, sob a forma de linha de crédito, no valor de 135 milhões de contos, totalmente amortizado no decurso do ano.

6.2.2 – Dívida de anos anteriores

Relativamente aos empréstimos internos emitidos ao abrigo de legislação de anos anteriores, para além dos bilhetes do Tesouro e dos certificados de aforro, cujas características particulares justificam tratamento individualizado, prosseguiram as emissões de "Obrigações do Tesouro – Nacionalizações e Expropriações", que em 1998 totalizaram 8,046 milhões de contos.

De referir que o saldo em dívida deste empréstimo, que, incluindo as referidas emissões, totalizava 28,175 milhões de contos, foi totalmente amortizado no ano em apreço, na sua maior parte através de amortizações e anulações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, nos valores de 26,001 milhões de contos e 194 milhares de contos, respectivamente.

6.2.3 – Movimento global da dívida interna

No quadro seguinte apresenta-se o movimento da dívida interna em 1998:



Tribunal de Contas

(em milhões de contos)

Designação	Dívida em 31.12.97	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31.12.98	Variação	
		Emissões	Outros	Total	Amortizações	Outras	Total		Valor	%
Consolidados	7,072	-	^{a)} 0,061	0,061	-	^{b)} 0,001	0,001	7,132	+0,060	+ 0,8
Amortizáveis internos	5 385,511	1 215,561	-	1 215,561	^{c)} 723,364	^{d)} 1,598	724,962	5 876,110	+ 490,599	+ 9,1
Certificados de aforro	2 379,935	225,024	^{e)} 111,908	336,932	309,161	-	309,161	2 407,706	+ 27,771	+ 1,2
Bilhetes do Tesouro	1 042,466	770,381	-	770,381	^{f)} 1 437,146	-	1 437,146	375,701	- 666,765	- 64,0
Curto prazo/ /Outros	-	^{g)} 135,000	-	135,000	135,000	-	135,000	-	-	-
Dívida assumida	43,000	-	^{h)} 105,052	105,052	23,371	-	23,371	124,681	+ 81,681	+ 190,0
Total	8 857,984	2 345,966	217,021	2 562,987	2 628,042	1,599	2 629,641	8 791,330	- 66,654	- 0,8

a) Variação da taxa legal para determinação da renda perpétua.

b) Conversão em renda perpétua, adquirida pelo FRDP, de títulos do empréstimo "3% de 1942".

c) Inclui amortizações e anulações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública com receitas provenientes das reprivatizações nos valores de, respectivamente, 123,757 e 21,858 milhões de contos.

d) Diferença apurada na amortização do empréstimo "Consolidação do saldo da conta gratuita no Banco de Portugal", em virtude da antecipação da liquidação total do empréstimo.

e) Progressão do valor dos certificados de aforro.

f) Inclui 143,628 milhões de contos amortizados pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública com receitas das reprivatizações.

g) Emissão de 135 milhões de contos de um empréstimo de curto prazo na modalidade de linha de crédito, totalmente amortizado no ano.

h) Dívida de outras entidades assumida pelo Governo da República ao abrigo dos art.ºs 11.º e 55.º da Lei do Orçamento (ver ponto 6.5 – Aplicação do produto dos empréstimos).

Da análise do quadro ressalta a redução do *stock* da dívida interna relativamente ao ano anterior em cerca de 67 milhões de contos, – 0,8%, mantendo-se assim a tendência decrescente observada no último ano.

Esta evolução ficou a dever-se, no essencial, ao excesso das amortizações sobre as emissões de bilhetes do Tesouro, de que resultou uma diminuição dos bilhetes do Tesouro em circulação no final do ano no valor de 666,765 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, de 19 de Outubro 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 1998 as receitas com aquela proveniência transferidas para o FRDP totalizaram 512,468 milhões de contos, tendo o Fundo aplicado 289,243 milhões de contos, o que corresponde a 56,4% daquele montante, na amortização e anulação de dívida interna, dos quais 143,628 milhões se destinaram à amortização de bilhetes do Tesouro.



Tribunal de Contas

No quadro seguinte apresentam-se, em síntese, as operações que determinaram a evolução da dívida interna em 1998, bem como as variações relativamente aos valores registados em 1997.

(em milhões de contos)

Operações realizadas	1997	1998	Variação	
			Valor	%
Aumentos	4 219,352	2 562,987	- 1 656,365	- 39,3
Emissões/Utilizações	4 009,911	2 345,966	- 1 663,945	- 41,5
Amortizáveis internos	1 409,621	1 207,515	- 202,106	- 14,3
Certificados de Aforro	289,623	225,024	- 64,599	- 22,3
Bilhetes do Tesouro	2 256,088	770,381	- 1 485,707	- 65,9
Empréstimo de curto prazo/linha de crédito	50,000	135,000	+ 85,000	+ 170,0
Dívida de anos anteriores	4,579	8,046	+ 3,467	+ 75,7
Outros aumentos	209,441	217,021	+ 7,580	+ 3,6
Progressão do valor dos certificados de aforro	132,672	111,908	- 20,764	- 15,7
Dívida assumida	50,920	105,052	+ 54,132	+ 106,3
Outros ^{a)}	25,849	0,061	- 25,788	- 99,8
Diminuições/Amortizações	4 508,474	2 628.042	- 1 880,432	- 41,7
Amortizáveis internos:				
Orçamento do Estado	1 141,475	577,749	- 563,726	- 49,4
Fundo de Regularização da Dívida Pública	411,953	145, 615	- 266,338	- 64,7
Certificados de Aforro	284,731	309,161	+ 24,430	+ 8,6
Bilhetes do Tesouro:				
Orçamento do Estado	2 342,093	1 293,518	- 1 048,575	- 44,8
Fundo de Regularização da Dívida Pública	223,013	143,628	- 79,385	- 35,6
Empréstimo de curto prazo/linha de crédito	50,000	135,000	+ 85,000	+ 170,0
Dívida assumida	55,209	23,371	- 31,838	- 57,7
Diminuições/Outras^{b)}	-	1,599	+ 1,599	
Variação	- 289,122	- 66,654	+ 222,468	+ 76,9

a) Variação da taxa legal para determinação da renda perpétua.

b) Títulos convertidos em renda perpétua e diferença apurada na amortização do empréstimo "Consolidação do saldo da conta gratuita no Banco de Portugal" devido à antecipação da sua liquidação total.

Da análise destas variações, importa referir, em primeiro lugar, o decréscimo observado em emissões/utilizações, menos 1 663,945 milhões de contos, o que acentua a tendência registada no ano transacto para a redução da emissão de dívida interna, sendo de sublinhar a redução das emissões de bilhetes do Tesouro em 1 485,707 milhões de contos, cerca de 66%.

Em "Outros aumentos", é de assinalar a evolução observada na dívida assumida, que mais do que duplicou, em consequência, principalmente, da assunção de dívida das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, nos valores de 31,057 e 65,650 milhões de contos, respectivamente.

No que respeita às diminuições, verificou-se uma redução ainda mais acentuada, no valor de 1 880,452 milhões de contos, em consequência, fundamentalmente, da diminuição das amortizações de bilhetes do Tesouro e de amortizáveis internos.



O efeito conjugado destas variações determinou uma diminuição da dívida interna relativamente ao ano anterior em cerca de 67 milhões de contos, significativamente inferior, contudo, à que se verificara no ano transacto, cerca de 289 milhões de contos.

6.3 – Dívida externa

Como foi referido no ponto anterior, pelo n.º 2 do art.º 65.º da Lei do Orçamento o Governo ficou autorizado a aumentar o endividamento líquido externo até ao montante de 350 milhões de contos, integrante do limite de 520 milhões de contos estabelecido pelo n.º 1 do mesmo artigo, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, incluindo os serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira.

Todavia, usando da faculdade de alterar o limite de endividamento externo por contrapartida do limite de endividamento interno, conferida pela alínea c) do art.º 69.º – "Gestão da dívida pública", o Ministro das Finanças, através do Despacho n.º 19 328/98 (2.ª série), de 26.10, publicado no Diário da República, II Série, de 06.11, determinou o aumento do referido limite de 350 para 400 milhões de contos, por contrapartida no decréscimo do saldo das emissões e amortizações de bilhetes do Tesouro.

6.3.1 – 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 1998.

6.3.1.1 – Empréstimos contraídos

6.3.1.1.1 – De médio e longo prazos

Ao abrigo do referido artigo 65.º da Lei do Orçamento, foram contraídos, em 1998, treze empréstimos de médio e longo prazos, indicando-se no quadro seguinte os principais elementos relativos a estas operações.



Mutuantes	Acordos	Montantes (un.: milhões)		Finalidades
		Moeda	Contos	
Sind. bancário "Medium Term Notes" RCM n.º 1-A/98, de 12.01	Acordo de 18.06	GRD 10 000	6,011	Investimentos no sector público
Sind. bancário RCM n.º 1-A/98, de 12.01	Acordo de 02.02	DEM 440	45,024	
	Acordo de 28.08	DEM 100	10,238	
Sind. bancário RCM n.º 1-A/98, de 12.01	Acordo de 23.02	DEM 1 000	102,375	
	Acordo de 23.02	FRF 4 000	122,152	
Sind. bancário RCM n.º 1-A/98, de 12.01	Acordo de 23.02	DEM 1000	102,455	
	Acordo de 23.02	DEM 250	25,601	
	Acordo de 23.02	DEM 445	45,535	
	Acordo de 23,02	DEM 250	25,584	
	Acordo de 23.02	DEM 300	30,764	
	Acordo de 23.02	DEM 225	23,068	
BEI RCM n.º 1-A/98, de 12.01	Acordo de 26.05	PTE 25 600	25,600	Modernização e amplia- ção das instalações de várias Universidades.
		Total	586,965	

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

De referir que o empréstimo contratado com o Banco Europeu de Investimento não foi objecto de qualquer utilização no decurso do ano.

Relativamente aos anos anteriores, a principal inovação, inserida no processo de preparação para a integração no euro, consistiu na emissão de títulos especiais em marcos alemães e francos franceses, designados por "Euro-OT's", com uma cláusula de conversão automática em "Obrigações do Tesouro-Médio prazo", consolidáveis com as OT's correspondentes com as mesmas características de cupão e data de vencimento, após a redenominação de ambos os títulos em euros, conforme determinado pelo art.º 5.º da Portaria n.º 1004-A/98, de 27 de Novembro.

Estas emissões totalizaram 500,092 milhões de contos, assistindo-se paralelamente a uma forte diminuição das emissões ao abrigo do programa "Medium Term Notes" ("MTN"), que em 1998 foram de apenas 6,011 milhões de contos contra 127,613 milhões de contos em 1997.

Contraíram-se ainda dois empréstimos "Shuldschein", no montante total de 55,262 milhões de contos. Trata-se de empréstimos contraídos junto de bancos alemães, não se destinando à subscrição pública, mas que, contrariamente ao que sucede, em regra, em empréstimos deste tipo, são representados por títulos, estando a ser negociado um contrato padrão de onde constem as condições básicas dos empréstimos, à semelhança dos empréstimos "MTN".



De salientar que a contratação do empréstimo no valor de 10.000 milhões de dracmas gregos (GRD) foi associada à realização, em simultâneo, de um *swap* para escudos, conseguindo-se dessa forma condições mais favoráveis do que as que se obteriam se o empréstimo fosse contratado directamente em escudos.

O movimento destes empréstimos no decurso do ano, resultante apenas de variações cambiais, foi o que se apresenta no quadro seguinte:

(un: milhões)

Finalidade	Emissões		Amortizações (contos)	Dif. câmbio (contos)	Dívida em 31.12.98 (contos)
	(moeda)	(contos)			
Investimentos no Sector Público (MTN)	GRD 10 000	6,011	-	+ 0,069	6,080
Invest. no Sector Público (Schuldschein)	DEM 440	45,024	-	+ 0,078	45,102
Invest. no Sector Público (Schuldschein)	DEM 100	10,238	-	+ 0,013	10,251
Investimentos no Sector Público (Euro-OT's)	DEM 1 000	102,375	-	+ 0,130	102,505
Investimentos no Sector Público (Euro-OT's)	FRF 4 000	122,152	-	+ 0,100	122,252
Investimentos no Sector Público (Euro-OT's)	DEM 1 000	102,455	-	+ 0,050	102,505
Investimentos no Sector Público (Euro-OT's)	DEM 250	25,601	-	+ 0,025	25,626
Investimentos no Sector Público (Euro-OT's)	DEM 445	45,535	-	+ 0,080	45,615
Investimentos no Sector Público (Euro-OT's)	DEM 250	25,584	-	+ 0,043	25,627
Investimentos no Sector Público (Euro-OT's)	DEM 300	30,764	-	- 0,012	30,752
Investimentos no Sector Público (Euro-OT's)	DEM 225	23,068	-	- 0,004	23,064
Investimentos no Sector Público (Euro-OT's)	DEM 220	22,558	-	- 0,007	22,551
Total		561,365	-	+ 0,565	561,930

6.3.1.1.2 – De curto prazo

O n.º 9 do art.º 67.º – "Condições gerais dos empréstimos", fixou em 300 milhões de contos o limite para o acréscimo, em cada momento, do endividamento líquido resultante da emissão de empréstimos de curto prazo denominados em moeda estrangeira. Neste âmbito, prosseguiu o programa "Euro Commercial Paper", multdivisas, até ao limite de USD 2000 milhões, iniciado em 1995, e por tempo indeterminado, tendo-se registado em 1998 a emissão de treze empréstimos, no valor global de 139,471 milhões de contos, totalmente amortizados no decurso do ano, como se verifica pelo quadro seguinte:

(em milhões de contos)

Emissões	Aumentos	Diminuições		Dívida em 31.12.98
	Dif. câmbio	Amortizações	Dif. câmbio	
139,471	0,084	139,533	0,022	-



6.3.1.1.3 – Promissórias a favor de instituições internacionais

Contabilizadas na Conta Geral do Estado como dívida directa externa encontram-se duas promissórias, uma a favor do Fundo Fiduciário (Trust Fund), no âmbito de um programa implementado em 1996, denominado "Iniciativa da Dívida para os Países Pobres e Altamente Endividados", e outra do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD).

Através da RCM n.º 74-A/98, de 25 de Junho, foi decidida a participação da República num Trust Fund criado por Resolução da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) para financiamento do programa acima referido, através de uma contribuição no montante de 15 milhões de dólares americanos destinada à Country Specific Component daquele Trust Fund, a afectar à República de Moçambique, como contribuição de Portugal para a redução da dívida daquele país.

O pagamento desta contribuição comportaria duas *tranches*, a primeira em espécie, em 1998, no valor de 7,5 milhões de dólares, e a segunda através de uma nota promissória de igual valor, emitida em 1998 e resgatável em 1999.

Pela RCM n.º 194/96, de 17 de Dezembro, foi resolvido autorizar a participação da República Portuguesa no aumento do capital social do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), através da subscrição de 4 200 acções, no valor de 42 milhões de ecus, das quais 945 acções de capital realizável e 3.255 acções de capital exigível.

De acordo com aquela Resolução o pagamento das acções realizáveis poderá ser feito em oito prestações anuais iguais, podendo 60% do valor de cada prestação ser pago através de notas promissórias resgatáveis em cinco *tranches* anuais e iguais.

Os movimentos relativos a estas notas promissórias registados em 1998 foram os seguintes:

(em milhões de contos)

Instituições	Emissões	Resgates	Dif. câmbio	Situação em 31.12.98
BERD	0,144	0,029	- 0,002	0,113
Fundo Fiduciário	1,309	-	- 0,020	1,289
Total	1,453	0,029	- 0,022	1,402

6.3.2 – Dívida assumida

A Lei do Orçamento para 1998, no seu art.º 11.º – "Apoio especial à amortização das dívidas públicas regionais", determinou a comparticipação do Governo da República num programa especial de redução das dívidas públicas regionais, a acordar com cada Região, com vista a assegurar a amortização ou a assunção de dívida pública garantida ou, na sua falta, de dívida não garantida, nos valores de 76 e 62 milhões de contos, para as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, respectivamente, os quais poderiam ser acrescidos ou reduzidos ligeiramente, por razões de gestão, mediante acordo entre o Governo e cada Região Autónoma.



Ao abrigo deste artigo foi celebrado, em 19.10.98, um Acordo entre o Governo da República e o Governo da Região Autónoma dos Açores, nos termos do qual foram assumidos passivos daquela Região na ordem externa no montante de 30,654 milhões de contos¹, respeitante a nove empréstimos, que no decurso do ano tiveram o seguinte movimento:

(em milhões de contos)

Dívida assumida	Aumentos	Diminuições		Dívida em 31.12.98
	Dif. câmbio	Amortizações	Dif. câmbio	
30,654	0,174	2,497	0,035	28,296

6.3.3 – Dívida de anos anteriores

A evolução da dívida externa 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 31.12.97	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31.12.98
		Utilizações	Outros	Total	Amort.	Outras	Total	
3ª Conversão de 1902	0,316	-	-	-	0,094	0,015 ^{a)}	0,109	0,207
Promissórias a favor de Inst. Internacionais	8,125	3,753	-	3,753	1,859 ^{b)}	0,010 ^{a)}	1,869	10,009
Medium Term Notes	271,555	-	5,575 ^{a)}	5,575	2,901	5,702 ^{a)}	8,603	268,527
Consolidação do BEI	255,909	-	249,775 ^{c)}	249,775	-	255,90 ^{d)}	255,909	249,775
Outros/M. L prazos	1 946,554	2,069	15,480 ^{a)}	17,549	156,618	21,531 ^{a)}	178,149	1 785,954
Outros/Curto prazo	45,443	-	0,028 ^{a)}	0,028	45,310	0,161 ^{a)}	45,471	-
Total	2 527,902	5,822	270,858	276,680	206,782	283,328	490,110	2 314,472

^{a)} Resultantes de variações cambiais.

^{b)} Resgate de promissórias.

^{c)} Aumento decorrente da consolidação de empréstimos concedidos pelo BEI.

^{d)} Diminuição decorrente da consolidação de empréstimos do BEI, no montante de 249,775 milhões de contos, e de variações cambiais no valor de 6,134 milhões de contos.

Pela análise do quadro verifica-se que destes movimentos resultou uma diminuição de 213,430 milhões de contos (2.527,902 - 2.314,472) o que corresponde a um decréscimo de, aproximadamente, 8,4%.

Esta redução deve-se, essencialmente, ao elevado montante das amortizações, 206,782 milhões de contos, conjugado com o valor pouco expressivo das utilizações, cerca de 5,8 milhões de contos, a que acresce o efeito de diferenças cambiais líquidas favoráveis, no valor de 12,470 milhões de contos (33,553 - 21,083).

¹ Ver ponto 6.5 – Aplicação do produto dos empréstimos.



Embora sem efeitos imediatos na evolução da dívida, é de salientar a consolidação dos empréstimos contraídos junto do Banco Europeu de Investimento (BEI) efectuada nos termos dos acordos de consolidação de regimes de empréstimos com montantes desembolsados e com montantes por desembolsar, celebrados entre a República Portuguesa e o BEI, visados em 09.09.98 pelo Tribunal de Contas.

Assim, o "Acordo de Consolidação de regimes de empréstimos com montantes desembolsados" introduziu importantes alterações nas cláusulas dos contratos de financiamento relativos aos empréstimos objecto de consolidação, de que se destacam as seguintes:

- a) a moeda dos empréstimos passa a ser o marco alemão, até 31 de Dezembro de 1998, e o euro a partir dessa data;
- b) a amortização efectuar-se-á, de uma única vez, a 29 de Setembro de 2006, pelo valor integral do capital mutuado em dívida;
- c) a taxa de juro passará a ser única e aplicável a todos os contratos, tendo sido fixada em 6,96%.

Os objectivos destas alterações foram, no essencial, a redução da taxa de juro comparativamente com a que resultaria da situação anterior, a eliminação do risco cambial, a partir de 1999, bem como as vantagens operacionais associadas ao facto de se passar a gerir um único empréstimo.

No tocante ao "Acordo de consolidação de regime de empréstimos com montantes por desembolsar" a única modificação respeita à amortização dos empréstimos consolidados, que se efectuará, de uma só vez, em 1 de Outubro de 2007.

6.3.4 – Operações financeiras

Pela alínea g) do n.º 1 do art.º 69.º – "Gestão da dívida pública", da Lei do Orçamento, o Governo ficou autorizado a realizar operações envolvendo derivados financeiros, nomeadamente operações de troca (*swaps*) do regime de taxa de juro, de divisa e de outras condições financeiras, tendo por base contratos de empréstimo integrantes da dívida pública, que visem melhorar as condições finais dos financiamentos.

Posteriormente, o n.º 2 do art.º 12.º – "Medidas de gestão da dívida pública" da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, "Regime geral de emissão e gestão da dívida pública", estabeleceu que, visando uma eficiente gestão da dívida pública directa e a melhoria das condições finais dos financiamentos, poderá o Instituto de Gestão do Crédito Público realizar as operações financeiras para o efeito tidas como adequadas, nomeadamente operações envolvendo derivados financeiros, tais como operações de troca (*swaps*) do regime de taxa de juro, de divisa e de outras condições financeiras, bem como operações a prazo, futuros e opções, tendo por base responsabilidades decorrentes da emissão de dívida pública.

Ao abrigo destas normas o Instituto de Gestão do Crédito Público efectuou em 1998 numerosas operações envolvendo derivados financeiros, com especial destaque para os *swaps*.

Assim, com base em empréstimos de curto prazo, "euro commercial paper", realizaram-se três *swaps*, tendo-se permutado dólares americanos por marcos alemães para cobertura do risco de câmbio.



Tendo subjacentes empréstimos de médio e longo prazos realizaram-se quarenta e nove *swaps*, tendo-se verificado, através de auditoria realizada pelos Serviços de Apoio ao Tribunal junto do Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) que, na sua grande maioria, se destinaram a atingir objectivos estratégicos, alterações e ajustamentos na carteira da dívida, definidos pelo Comité de Mercados daquele Instituto.

No Comité de Mercados (CM) intervêm os membros do Conselho Directivo e os responsáveis, Coordenadores, dos diversos departamentos, Áreas e Núcleos, que participam na preparação, negociação, acompanhamento e avaliação das operações realizadas – Área de Gestão da Dívida, que compreende os Núcleos da Sala de Mercados e de Emissões e Mercados, Área de Operações e Núcleo de Controlo Financeiro – sendo os objectivos estratégicos definidos com base na análise e discussão dos relatórios elaborados por aqueles Núcleos, incidindo, designadamente, sobre o enquadramento macroeconómico e comportamento dos mercados financeiros, e expectativas quanto à respectiva evolução, bem como sobre a situação da carteira da dívida a cargo do Instituto.

Através da análise das actas do CM verificou-se que os objectivos definidos para 1998 foram, em síntese, os seguintes:

- ◆ Aumentar a duração da carteira, designadamente através da contratação de *swaps* de taxa de juro variável para taxa fixa, sobre empréstimos denominados em escudos e ECU's, atendendo a que a duração global ideal não seria alcançada até ao final de 1998 pelo programa de emissões de dívida;
- ◆ Alterar a exposição da dívida em marcos alemães (DEM) para francos franceses (FRF), mediante a realização de *swaps*, por forma a reequilibrar a estrutura por moedas da carteira de dívida externa;
- ◆ Reduzir gradualmente a exposição da carteira ao dólar norte-americano e ao iene japonês, através de operações de *swap* para DEM.

Pela análise dos *swaps* realizados no ano verificou-se que, na sua quase totalidade, como acima referido, se enquadraram nestes objectivos.

Assim, relativamente às operações tendo subjacentes empréstimos de médio e longo prazos, podem identificar-se três grupos:

- ◆ *Swaps* de taxa de juro para fixação da taxa - taxa variável para taxa fixa, com vista ao aumento da duração da carteira;
- ◆ *Swaps* de marcos alemães para francos franceses, para reequilíbrio da carteira de dívida externa por moedas;
- ◆ *Swaps* de dólares americanos e ienes japoneses para marcos alemães, visando a redução da exposição a moedas "não euro".



Relativamente às operações realizadas para concretização destes objectivos, e à sua distribuição ao longo do ano, verificou-se, através da análise dos elementos, notas técnicas, remetidos ao Tribunal em cumprimento do disposto no art.º 69.º, n.º 2, da Lei do Orçamento¹, o seguinte:

- ◆ No início do ano, Janeiro e Fevereiro, efectuaram-se treze operações, respeitando dez a *swaps* de taxa de juro variável para fixa, tendo subjacentes cinco empréstimos denominados em ecus e cinco em escudos, com o objectivo de aumentar a duração da carteira, e três *swaps* de marcos alemães para francos franceses, com o objectivo já referido de reequilibrar a estrutura por moedas da carteira de dívida externa;
- ◆ Em Abril e Maio, oito *swaps* para marcos alemães, seis sobre empréstimos denominados em ienes e dois tendo subjacentes empréstimos em dólares americanos – redução da exposição a moedas "não euro";
- ◆ De Junho a Agosto, doze *swaps* sobre OTRV's, de taxa variável para taxa fixa – aumento da duração da carteira;
- ◆ Finalmente, de Setembro a Novembro, efectuaram-se oito *swaps* para marcos alemães, sete sobre empréstimos em dólares e um sobre um empréstimo em ienes - redução da exposição a moedas "não euro".

Para além destas operações realizaram-se ainda oito outras, visando, designadamente, o aproveitamento de situações conjunturais favoráveis, em regra com reduzido horizonte temporal.

De referir finalmente a realização de oito operações de compra e venda de moeda a prazo, tendo em vista a cobertura de riscos cambiais associados a amortizações futuras.

6.3.4.1 – Análise de processos relativos aos *swaps* realizados

A auditoria levada a efeito sobre esta matéria teve igualmente por objectivo a análise de alguns processos pré-seleccionados, tendo-se analisado um *swap* sobre um empréstimo de curto prazo, e, relativamente aos *swaps* tendo subjacentes empréstimos de médio e longo prazos, uma ou mais operações integradas em cada um dos grupos acima identificados.

As operações analisadas foram as que se apresentam no quadro seguinte:

¹ Por motivos que não foi possível esclarecer cabalmente, não foram remetidos ao Tribunal elementos relativos a dez *swaps*, obtidos posteriormente no decurso da auditoria.



Data da operação/ /Código do empréstimo subjacente ^(*)	Moeda	Montante (milhões)	Taxa de juro	Swap			Objectivos
				Moeda	Montante (milhões)	Taxa de juro	
07.04.98 (539.68) (Curto prazo/ECM)	USD	50	5,4904%	DEM	92,443	3,4400%	Cobertura do risco de câmbio
21.01.98 (520)	ECU	50	Libor 6m	ECU	50,000	5,0575%	Aumento da duração da carteira
11.08.98 OTRV Jul/04	PTE	5 000	Lisbor 6m-25 p.b.	PTE	5 000,000	4,3970%	
16.02.98 (544)	DEM	250	5,4775%	FRF	838,000	5,4775%	Reequilíbrio da estrutura da dívida externa por moedas
28.05.98 (533)	JPY	10 000	4,5000%	DEM	130,551	8,1200%	Redução da exposição a moedas "não euro"
27.07.98 (533)	JPY	5 000	4,5000%	DEM	63,450	8,1200%	
19.10.98 (517)	USD	50	6,1550%	DEM	81,350	4,9000%	
19.11.98 (533)	JPY	5 000	4,5000%	DEM	69,697	8,1200%	

(*) Os códigos dos empréstimos correspondem aos do Mapa 5.2 – "Movimento da dívida efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público", da Conta Geral do Estado.

A análise efectuada permitiu concluir que na realização destas operações foram observadas as normas pertinentes, emitidas pelo Conselho Directivo¹.

Assim, verificou-se que:

- ◆ As operações foram autorizadas pela entidade competente;
- ◆ Concluída a negociação foi preenchido e assinado, pelo operador e por quem autorizou, o *trade ticket* respectivo – formulário interno de preenchimento obrigatório. Trata-se de um documento do qual se retiram os elementos essenciais da operação realizada, constituindo um meio de comunicação entre os intervenientes na operação e noutras com ela relacionadas. Dele constam, nomeadamente, o código da operação, a data e hora da sua realização, o código do empréstimo subjacente, e a indicação de todas as características base, tais como a data valor, datas de vencimento, moeda(s), montantes, base de cálculo dos juros e recebimentos e pagamentos à cabeça;
- ◆ No âmbito das suas atribuições, o Serviço de Acompanhamento de Operações, através da análise do *trade ticket*, verificou o cumprimento das normas aplicáveis, bem como o teor das confirmações formais das contrapartes;

¹ Para a prossecução das suas atribuições e competências, o IGCP rege-se, para além do disposto nos seus Estatutos, por normas aprovadas pelo Conselho Directivo, nomeadamente no tocante à sua estrutura orgânica, delegações de competências, e aos procedimentos a adoptar na realização de operações financeiras.



- ◆ A confirmação formal do IGCP foi efectuada pelas entidades competentes;
- ◆ As sínteses semanais das operações realizadas constam de relatórios elaborados pela Área de Operações, que foram remetidos ao Conselho Directivo para apreciação, constando de acta a tomada de conhecimento por este órgão.

De referir, finalmente, que os elementos constantes das fichas técnicas enviadas pelo IGCP ao Tribunal foram confirmados através dos *trade tickets* respectivos, não se tendo observado qualquer divergência.

6.3.5 – Movimento global da dívida externa

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 1998:

(em milhões de contos)

Dívida em 31.12.97	Aumentos		Diminuições		Dívida em 31.12.98	Variação	
	Emissões/ /Utilizações	Outros	Amortizações	Outras		Valor	%
2 527,902	708,111	302,358 ^{a)}	348,841	283,430 ^{b)}	2906,100	+ 378,198	+15,0

^{a)} Engloba 249,775 milhões de contos resultantes da consolidação de empréstimos do BEI, 30,654 milhões de contos de dívida da Região Autónoma dos Açores assumida pelo Governo da República e 21,929 milhões de contos de variações cambiais.

^{b)} Engloba 249,775 milhões de contos resultantes da consolidação de empréstimos do BEI e 33,655 milhões de contos de variações cambiais.

Verifica-se um aumento da dívida externa directa no montante de 378,198 milhões de contos, cerca de 15%, embora bastante inferior ao observado no ano anterior, 553,913 milhões de contos, a que correspondeu um acréscimo de, aproximadamente, 28,1%.

Esta evolução resultou do efeito conjugado de vários factores, de onde se destaca o elevado valor das emissões, 708,111 milhões de contos, parcialmente compensado pelas amortizações, 348,841 milhões de contos, que aumentaram de forma significativa relativamente ao ano anterior.

No quadro seguinte apresentam-se, em síntese, as operações que determinaram a evolução da dívida externa em 1998, bem como as variações resultantes das diferenças de câmbio, em comparação com os valores correspondentes de 1997.



(em milhões de contos)

Operações realizadas	1997	1998	Variação	
			Valor	%
Aumentos	795,654	1010,469	+ 214,813	+ 27,0
Emissões	649,286	700,836	+ 51,548	+ 7,9
Emissão de promissórias	3,233	5,206	+ 1,973	+ 61,0
Consolidação de empréstimos do BEI	-	249,775	+ 249,775	-
Dívida assumida	-	30,654	+ 30,654	-
Utilização de empréstimos de anos anteriores	35,014	2,069	- 32,945	- 94,1
Diferenças de câmbio	108,121	21,929	- 86,192	- 79,7
Diminuições	241,741	632,271	+ 390,530	+ 161,6
Amortizações	238,912	346,953	+ 108,041	+ 45,2
Resgate de promissórias	1,830	1,888	+ 0,058	+ 3,2
Consolidação de empréstimos do BEI	-	249,775	+ 249,775	-
Diferenças de câmbio	0,999	33,655	+ 32,656	+3 268,9
Variação da dívida externa	553,913	378,198	- 175,715	- 31,7

Relativamente ao ano anterior verifica-se um aumento moderado das emissões, 51,548 milhões de contos, cerca de 8%, e, como se referiu, um importante aumento das amortizações, no montante de 108,041 milhões de contos, a que correspondeu um acréscimo de, aproximadamente, 45%.

De salientar, igualmente, a diminuição na utilização de empréstimos de anos anteriores, -32,945 milhões de contos, cerca de 94%; o aumento resultante da dívida assumida, no valor de 30,654 milhões de contos; e o efeito favorável da evolução das taxas de câmbio, que determinou uma diminuição da dívida de 11,726 milhões de contos (33,655-21,929), quando no ano anterior se tinha verificado uma evolução desfavorável de que resultara um aumento da dívida em 105,292 milhões de contos.

No que respeita ao comportamento das diversas moedas em que a dívida externa se encontra denominada relativamente ao escudo, e à sua estrutura por moedas, a evolução relativamente ao ano anterior foi a seguinte:



(em milhões de contos)

Moedas	Dívida em 31.12.97		Dívida em 31.12.98		Variação		Apreciação/Depreciação em relação ao escudo	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	De 31.12.96 a 31.12.97	De 31.12.97 a 31.12.98
DEM	807,7	32,0	1 363,7	46,9	+ 556,0	+ 68,8	+ 1,7	+ 0,2
FRF	474,1	18,8	567,3	19,5	+ 93,2	+ 19,7	+ 0,7	-
USD	376,7	14,9	322,2	11,1	- 54,5	- 14,5	+ 26,9	- 6,3
JPY	332,2	13,1	189,3	6,5	- 142,9	- 43,0	+ 4,5	+ 7,2
ECU	162,8	6,4	153,3	5,3	- 9,5	- 5,8	+ 7,9	- 0,8
NLG	90,8	3,6	117,0	4,0	+ 26,2	+ 28,9	+ 1,2	+ 0,2
Outras	283,6	11,2	193,3	6,7	- 90,3	- 31,8	-	-
Total	2 527,9	100,0	2 906,1	100,0	+ 378,2	+ 15,0		

Cotações	31.12.97	31.12.98
DEM	102,297	102,505
FRF	30,575	30,563
USD	183,326	171,829
JPY	1,4077	1,5097
ECU	202,128	200,482
NLG	90,757	90,975

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

De assinalar o importante incremento da dívida denominada em marcos alemães, cerca de 68,8%, passando a apresentar um peso de 46,9% na dívida total, e da dívida denominada em francos franceses, com um aumento de 19,7% e um peso relativo de 19,5%, resultado, em ambos os casos, do volume das emissões de "Euro-OT's" nestas moedas, antes referidas.

Em contrapartida, verificam-se decréscimos da dívida denominada em dólares americanos e ienes japoneses, tendo esta última sofrido uma redução de 43%.

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 31.12.97		Dívida em 31.12.98		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
DEM	928,8	40,0	1495,7	52,3	+ 566,9	+ 61,0
FRF	457,1	19,7	613,2	21,4	+ 156,1	+ 34,2
USD	317,3	13,6	192,8	6,7	- 124,5	- 39,2
JPY	195,4	8,4	46,1	1,6	- 149,3	- 76,4
ECU	155,2	6,7	152,8	5,3	- 2,4	- 1,6
CHF	86,0	3,7	26,2	0,9	- 59,8	- 69,5
Outras	182,9	7,9	336,4	11,8	+ 153,5	+ 83,9
Total	2 322,7	100,0	2 863,2	100,0	+ 540,5	+ 23,3

De salientar que, após *swaps*, o peso relativo da dívida denominada nas moedas que viriam a integrar o euro é ainda mais significativo, representando o marco alemão, o franco francês e o ecu cerca de 79% do total da dívida, quando, não tendo em conta aquelas operações, o seu peso relativo se cifrava em 71,7%.

Relativamente ao *stock* da dívida, é de registar, por um lado, um crescimento de cerca de 23,3%, bastante superior ao verificado em termos de moedas contratuais, 15%, e, por outro, a redução do *stock* da dívida em valores absolutos, 2.863,2 milhões de contos após *swaps* contra 2.906,1 milhões de contos nas moedas contratuais.

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

Como já foi referido, o art.º 65.º, n.º 2, da Lei do Orçamento, estabeleceu um limite de 350 milhões de contos para fazer face ao acréscimo de endividamento externo destinado a fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, posteriormente aumentado para 400 milhões de contos através do Despacho n.º 19 328/98, do Ministro das Finanças, emitido ao abrigo da alínea c) do art.º 69.º – "Gestão da dívida pública".

Para verificação da observância daquele limite, tendo em conta o acréscimo de endividamento externo directo registado no ano, 378,198 milhões de contos, haverá que neutralizar o efeito das diferenças de câmbio favoráveis, resultantes de factores exógenos, adicionando o seu valor ao aumento registado, e, tendo em conta o disposto no art.º 65.º, n.º 1, deduzir o decréscimo de endividamento dos serviços e fundos autónomos.

Por sua vez, os aumentos resultantes da emissão de promissórias e dos empréstimos contraídos para aquisição de equipamento militar devem também ser deduzidos ao referido acréscimo, dado tratar-se de operações efectuadas ao abrigo de legislação própria, não contando, portanto, para aquele limite.

São estas operações que se apresentam de seguida:



(em milhões de contos)

1 – Acréscimo global de endividamento externo directo		378,2
Diferenças de câmbio líquidas	11,7	389,9
2 – Deduções		
• Promissórias a favor de instituições internacionais	3,3	
• Decréscimo de endividamento dos FSA	0,9 ^{a)}	
• Dívida contraída para aquisição de equipamento militar ao abrigo da Lei n.º 67/93 de 31.08 (Lei de Programação Militar)	2,1	6,3
3 – Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental		383,6

^{a)}Segundo informação do IGCP.

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

6.4 – 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 31.12.96	%	Dívida em 31.12.97	%	Variação		Dívida em 31.12.98	%	Variação	
					Valor	%			Valor	%
Dívida interna	9 147,1	82,3	8 858,0	77,8	- 289,1	- 3,2	8 791,3	75,2	- 66,7	- 0,8
Dívida externa	1 974,0	17,7	2 527,9	22,2	+ 553,9	+ 28,1	2 906,1	24,8	+ 378,2	+ 15,0
Total	11 121,1	100,0	11 385,9	100,0	+ 264,8	+ 2,4	11 697,4	100,0	+ 311,5	+ 2,7

Verifica-se, em 1998, um aumento do endividamento global de cerca de 311,5 milhões de contos, + 2,7%, superior ao observado em 1997, em que se registara um aumento de 264,8 milhões de contos, + 2,4%.

Relativamente à evolução das componentes interna e externa da dívida, constata-se, à semelhança do ocorrido em 1997, um decréscimo da dívida interna, mais do que compensado, contudo, pelo aumento na componente externa, muito embora, em qualquer dos casos, as variações tenham sido significativamente inferiores às observadas no ano anterior.

Desta evolução resultou novo reforço da componente externa no valor global da dívida directa, continuando a observar-se, contudo, um claro predomínio da dívida interna, com 75,2% do total da dívida em 31.12.98.



Como já foi referido, o art.º 65.º, n.º 1, da Lei do Orçamento estabeleceu um limite de 520 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 67.º, n.º 3, as 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 1998, não se encontrando incluída no movimento da dívida no decurso do ano, o respectivo montante deve, contudo, ser adicionado ao acréscimo de endividamento em 31.12.98, uma vez que tais emissões, embora apenas tenham ocorrido no início de 1999, foram efectuadas ao abrigo da Lei do Orçamento para o ano em apreço.

Também os efeitos das variações cambiais líquidas, que se revelaram globalmente favoráveis, devem ser neutralizados, adicionando o seu valor ao aumento registado, dado tal evolução resultar de factores externos.

Adicionando estes montantes ao acréscimo de endividamento líquido registado no final do ano, o valor obtido é de 755 milhões de contos, que, no entanto, deve ser objecto de diversas deduções.

Assim, as emissões do período complementar de 1997, 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 1998.

De acordo, ainda, com o art.º 65.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 33,2 milhões de contos, de acordo com elementos obtidos junto do Instituto de Gestão do Crédito Público.

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 66.º. O mesmo sucede com o valor dos aumentos decorrentes da progressão do valor dos certificados de aforro, dado não corresponderem 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 67.º, n.º 6.



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 em 31.12.98	311,5	
Endividamento no período complementar de 1998		
Ordem interna	164,4	
Amortizações efectuadas pelo FRDP		
Ordem interna	267,4	
Variações cambiais favoráveis	11,7	755,0
2 – Deduções		
Emissões efectuadas no período complementar de 1997:		
Ordem interna	76,0	
Decréscimo de endividamento dos FSA	33,2	
Dívida emitida para financiamento de assunção de passivos e "regularizações de situações do passado" (art.ºs 55.º e 56.º da LO)	31,5	
Emissões de "Obrigações do Tesouro - Nacionalizações e Expropriações"	8,0	
Valor líquido de promissórias a favor de instituições internacionais	1,4	
Progressão do valor dos certificados de aforro	111,9	262,0
3 – Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental		493,0

Verifica-se, portanto, ter sido respeitado o limite de 520 milhões de contos estabelecido no art.º 65.º, n.º 1, da Lei do Orçamento, para o acréscimo de endividamento directo destinado ao financiamento da execução orçamental, nos termos ali estabelecidos.

6.5 – Aplicação do produto dos empréstimos

Prosseguindo a tendência observada no ano anterior, registou-se em 1998 um recurso crescente ao produto de empréstimos externos para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental.

Assim, a aplicação do produto destes empréstimos no financiamento de despesas orçamentais aumentou de 643,9 milhões de contos em 1997 para 700,836 milhões de contos no ano em apreço, a que corresponde um acréscimo de 8,8%.

De assinalar, igualmente, que o referido montante resultou na sua totalidade de empréstimos contraídos junto de sindicatos bancários e das emissões de novas obrigações do Tesouro denominadas "Euro-OT's".

Relativamente à questão do "período complementar", merece especial referência, embora apenas com efeitos a partir de 1999, a criação expressa, pela Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, de um período complementar para a emissão de dívida pública, clarificando, relativamente a esta matéria, o disposto



no art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, com a redacção dada pelo art.º 7.º da Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março.

No respeitante à liquidação de encargos efectivos decorrentes da assunção de passivos e da regularização de "situações do passado", efectuada, ilegalmente, sem cobertura orçamental, através de pagamentos por operações de tesouraria, manteve-se a tendência para a sua redução – que, no entanto, de acordo com os dados já disponíveis, sofreu uma brusca inversão em 1999.

Verificou-se, por outro lado, que quer a Direcção-Geral do Tesouro quer a Direcção-Geral do Orçamento mantiveram inalterados os seus procedimentos, permanecendo os saldos activos nas contas de operações de tesouraria relativas ao produto da emissão de empréstimos no período complementar, dado apenas serem contabilizadas as "puxadas" a receita orçamental, "Passivos financeiros", sem que seja evidenciado o produto dos empréstimos emitidos naquele período.

Quanto à Direcção-Geral do Orçamento, continua a observar-se, no mapa que elabora sobre esta matéria, a não desagregação do produto e aplicações dos empréstimos, apresentados em termos globais, sem evidenciar os diversos tipos de empréstimos, e as finalidades específicas das aplicações, designadamente por operações de tesouraria, permanecendo a indicação de que, em operações de tesouraria se encontram "depositadas" importâncias negativas, pelo que se reitera a posição assumida em anteriores Pareceres no sentido de que, na elaboração daquele mapa, a Direcção-Geral do Orçamento 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.

A este respeito a Direcção-Geral do Orçamento, após exprimir a sua discordância com a posição do Tribunal, fez os seguintes comentários:

"a) O mapa é elaborado com a informação respeitante à tesouraria do Estado nos moldes e termos em que nos é presente pela Direcção-Geral do Tesouro.

b) A opção pela estrutura do mapa é da responsabilidade desta Direcção-Geral, e tal como já foi referido em comentários a Projectos de Pareceres anteriores é a que espelha com maior rigor e, em nossa opinião, a movimentação dos fluxos financeiros na tesouraria do Estado. Sublinhamos, que se nos afigura, também, que um tratamento igual ao período complementar, na despesa e na receita, ultrapassaria esta questão.

c) Esta Direcção-Geral não pode deixar de concordar com um maior desdobramento do produto e das aplicações dos empréstimos, assim a Direcção-Geral do Tesouro nos forneça esses elementos para constar já da Conta Geral do Estado de 1999".

Tal como em anos anteriores, a Direcção-Geral do Orçamento, não contestando as deficiências assinaladas, não apresenta qualquer argumento que sustente quer a metodologia utilizada na elaboração do mapa em causa quer a forma como o mesmo se encontra estruturado, pelo que se reitera a posição assumida quanto ao não cumprimento do que, sobre esta matéria, dispõe a Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

Relativamente à não discriminação do produto e aplicações dos empréstimos, deveria a Direcção-Geral do Orçamento explicar os motivos da não solicitação à Direcção-Geral do Tesouro dos elementos necessários, uma vez que, sendo da sua responsabilidade a elaboração do mapa em causa,



não é aceitável a insinuação de que tal deficiência resulta de a Direcção-Geral do Tesouro não facultar, por sua iniciativa, elementos que não lhe são pedidos.

Apresenta-se de seguida, em valores globais, o produto, e respectiva aplicação, dos empréstimos contraídos pelo Estado ao abrigo da Lei do Orçamento para 1998:

(em milhões de contos)

Empréstimos	Saldo do ano económico de 1997	Produto das emissões/utilizações ao abrigo da LO/98			Aplicações			Saldo para o ano económico de 1999
		Em 1998	No período complementar	Total	Despesa orçamental	Operações de tesouraria	Total	
Internos	56,260	2 134,097	164,395	2 354 752	2 251,623	31,538	2 283,161	71,591
Externos	-	700,836	-	700,836	700,836	-	700,836	-
Totais	56,260	2 834,933	164,395	3 055,588	2 952,459	31,538	2 983,997	71,591

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

6.5.1 – Aplicação do produto dos empréstimos internos

A aplicação em 1998 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 1997	Produto das emissões (LO/98)			Aplicações			Saldo para o ano económico de 1999
		Em 1998	No período complementar	Total	Despesa orçamental	Operações de tesouraria	Total	
Bilhetes do Tesouro	-	770,381	-	770,381	770,381	-	770,381	-
Certificados de aforro	-	232,187	-	232,187	232,187	-	232,187	-
OT – Médio prazo	56,260	1 131,529	164,395	1 352,184	1 249,055	31,538 ^{a)}	1 280,593	71,591
Total	56,260	2 134,097	164,395	2 354,752	2 251,623	31,538	2 283,161	71,591

^{a)} Engloba a liquidação de encargos decorrentes das assunções de passivos e regularizações de situações do passado efectuadas ao abrigo dos art.ºs 55.º e 56.º da Lei do Orçamento para 1998, e os pagamentos efectuados no ano em apreço referentes a regularizações autorizadas em 1997, no montante de 586 mil contos.



6.5.1.1 – Empréstimos emitidos no ano

6.5.1.1.1 – Bilhetes do Tesouro

No decurso do ano, o produto das emissões de bilhetes do Tesouro totalizou 770,381 milhões de contos.

Como foi salientado no parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997, a partir daquele ano as amortizações de bilhetes do Tesouro passaram a processar-se por via orçamental, pelo que o produto das emissões, que até então era utilizado na amortização, por operações de tesouraria, de anteriores emissões de BT's, passou a ser registado nas contas de operações de tesouraria relativas ao produto dos empréstimos internos, sendo portanto susceptível, como o de quaisquer outros empréstimos, de ser convertido em receita orçamental, rubrica "Passivos financeiros".

Relativamente a 1998, verificou-se que o produto das emissões acima referido, 770,381 milhões de contos, foi aplicado integralmente no financiamento da execução orçamental.

6.5.1.1.2 – Certificados de aforro

O valor do produto de emissão de certificados de aforro ascendeu a 232,187 milhões de contos, valor superior em 7,162 milhões de contos ao valor de emissão contabilizado no Mapa 5.2 – "Movimento da dívida pública efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público" da Conta Geral do Estado.

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 1998 respeitante ao produto de emissões de 1997	12,456
• Valor do produto de emissões de 1998 a entregar em 1999	<u>(5,294)</u>
	7,162

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



6.5.1.1.3 – Empréstimos de médio e longo prazos

6.5.1.1.3.1 – Obrigações do Tesouro – médio prazo

Como se referiu, as emissões de dívida interna de médio e longo prazos efectuadas ao abrigo da Lei do Orçamento para 1998, no decurso do ano e no início de 1999, no "período complementar para as receitas", foram exclusivamente de "Obrigações do Tesouro – Médio prazo – Taxa fixa", tendo o produto destas emissões totalizado 1.295,924 milhões de contos, assim distribuídos:

	(em milhões de contos)
a) Emissões efectuadas até 31.12.98	1.131,529
b) Emissões efectuadas no "período complementar"	<u>164,395</u>
Total	1.295,924

Pela análise da aplicação do produto das emissões de "OT's – Médio prazo", verificou-se que o produto destes empréstimos foi aplicado da seguinte forma:

	(em milhões de contos)
Financiamento genérico de despesas orçamentais	1.193,381
Por operações de tesouraria – financiamento de assunção de passivos e regularizações diversas ao abrigo dos art.ºs 55.º e 56.º da LO/98	<u>30,952</u>
Total	1.224,333

O remanescente, 71,591 milhões de contos, respeitante ao excesso do produto das emissões efectuadas no "período complementar" sobre o montante convertido em receita orçamental de 1998, permaneceu depositado em operações de tesouraria para financiamento da execução do Orçamento do Estado para 1999.

De referir, a este respeito, que desde a criação do referido "período complementar", pela Lei do Orçamento para 1996, se têm verificado importantes aumentos dos saldos das emissões que transitam para o ano económico seguinte: 13,612 milhões de contos em 1996, 56,260 milhões de contos em 1997, e, como se referiu, 71,591 milhões de contos no ano em apreço.

Esta evolução indicia uma tendência para a sobreavaliação dos limites estabelecidos nas Leis Orçamentais para o acréscimo de endividamento público, considerando as necessidades de financiamento implícitas nos respectivos Orçamentos, susceptível de pôr em causa a coerência da Lei do Orçamento e tornando questionáveis o significado de tais limites e os pressupostos em que assenta a sua fixação.

Relativamente a esta questão, nenhuma das entidades ouvidas, Ministro das Finanças, Instituto de Gestão do Crédito Público, Direcção-Geral do Tesouro e Direcção-Geral do Orçamento, se pronunciou.

Dada a sua especificidade, analisam-se de seguida as assunções de passivos e regularizações de "situações do passado" efectuadas em 1998, ao abrigo dos art.ºs 11.º, 55.º e 56.º da Lei do Orçamento para 1998.



A – Assunção de passivos e regularização de "situações do passado"

No seu art.º 11.º – "Apoio especial à amortização das dívidas públicas regionais", a Lei do Orçamento determinou a comparticipação do Governo da República num programa especial de redução das dívidas públicas regionais, a acordar com cada Região, com vista a assegurar a amortização ou a assunção de dívida pública garantida ou, na sua falta, de dívida não garantida, nos valores de 76 e 62 milhões de contos, para as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, respectivamente, os quais poderiam ser acrescidos ou reduzidos ligeiramente, por razões de gestão, mediante acordo entre o Governo e cada Região Autónoma.

Por sua vez, pelo art.º 55.º – "Aquisição de activos e assunção de passivos", o Governo ficou autorizado, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, e sujeito ao limite estabelecido no artigo 66.º, que adiante se referirá, 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, designadamente no contexto de planos estratégicos de reestruturação e saneamento financeiro, no âmbito da decisão de dissolução ou extinção daquelas entidades, ou ainda da conclusão dos respectivos processos de liquidação;
- b) Assumir os passivos do Grémio dos Armadores da Pesca do Arrasto, da Fábrica - Escola Irmãos Stephens, SA, das Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau, SA, e da Siderurgia Nacional, SGPS, SA, independentemente da conclusão dos respectivos processos de liquidação.

No respeitante à "Regularização de responsabilidades", pelo art.º 56.º a Assembleia da República autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, 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 1998;
- b) Cumprimento de obrigações assumidas pelas sociedades anónimas de capitais públicos e participadas e pelas empresas públicas extintas e cujos patrimónios tenham sido transferidos para o Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro;
- c) Satisfação de responsabilidades decorrentes do processo de descolonização em 1975 e anos subsequentes;
- d) Satisfação de responsabilidades decorrentes do recálculo dos valores definitivos das empresas nacionalizadas, nos termos do Decreto - Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro, bem como da determinação de indemnizações definitivas 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;
- e) Cumprimento de compromissos assumidos pelo Estado em anos anteriores, em relação ao desconto em serviços de telecomunicações aos órgãos de comunicação social, no período de 1985 a 1992, nos termos da Portaria n.º 234/85, de 24 de Abril, com as alterações que lhe foram introduzidas, e ao porte pago, até ao montante de 5,6 milhões de contos.



Para financiamento das operações referidas nos artigos 55.º e 56.º, o Governo foi autorizado, pelo art.º 66.º – "Financiamento de assunções de passivos e de regularizações de responsabilidades", a aumentar o endividamento líquido global directo, para além do limite de 520 milhões de contos estabelecido pelo art.º 65.º – "Financiamento do Orçamento do Estado", até ao limite de 90 milhões de contos, acrescido do montante não utilizado da autorização concedida pelo art.º 72.º – "Financiamento de assunções de passivos e de regularizações" da Lei do Orçamento para 1997.

Relativamente a este artigo, é de salientar que, adicionando ao referido valor de 90 milhões de contos, o montante não utilizado da autorização concedida pelo art.º 72.º da LO/97, o Governo ficou autorizado, para financiamento de operações desta natureza, a aumentar o endividamento líquido até ao limite de cerca de 353,7 milhões de contos, como se demonstra:

1. Limite de endividamento para 1997.....	306.253.053 contos ^(a)	(art.º 72.º da LO/97 – 180.000.000 contos + montante não utilizado da autorização concedida pelo art.º 62.º da LO/96 – 126.253.053 contos)
2. Operações autorizadas em 1997.....	<u>42.581.144</u> contos ^(b)	
3. Montante não utilizado.....	263.671.909 contos	
4. Limite de endividamento para 1998.....	353.671.909 contos	(art.º 66.º da LO/98 – 90.000.000 contos + 263.671.907 contos)

^(a) Segundo apuramento efectuado pela Direcção-Geral do Tesouro.

^(b) Não inclui a assunção de passivos da RAM, cujos encargos foram suportados pelo Orçamento do Estado e, portanto, financiados por empréstimos emitidos ao abrigo do art.º 65.º - "Financiamento do Orçamento do Estado", da Lei do Orçamento.

Deste modo, considerando que as operações efectuadas em 1998, a financiar utilizando o produto de empréstimos emitidos ao abrigo deste artigo, totalizaram 36.041.501 contos, o montante do limite estabelecido foi cerca de dez vezes superior ao que seria necessário, ascendendo o montante não utilizado desta autorização a 317.630.408 contos.

De salientar ainda que, por sua vez, de acordo com o disposto no art.º 74.º da Lei do Orçamento para 1999, aquele montante acresce ao limite de 250 milhões de contos estabelecido por aquele artigo, pelo que o limite efectivo estabelecido por aquela Lei para o financiamento de assunções de passivos e regularizações a efectuar naquele ano, ascendeu a 567,630 milhões de contos, significativamente superior ao limite global de 431 milhões de contos fixado pela mesma Lei para o acréscimo de endividamento líquido destinado a fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, incluindo os Fundos e Serviços Autónomos.

A forma como estes limites têm vindo a ser fixados pela Assembleia da República, fazendo crescer, sucessivamente, ao montante fixado para cada ano, os valores não utilizados em anos anteriores, que não são quantificados, põe em causa a transparência da Lei do Orçamento, no respeitante aos limites que estabelece para o acréscimo de endividamento público, bem como o próprio significado de tais limites.

Também esta questão não foi objecto de comentários por parte das entidades ouvidas, Ministro das Finanças, Direcção-Geral do Tesouro e Direcção-Geral do Orçamento.

No quadro seguinte apresenta-se uma síntese das operações efectuadas em 1998 ao abrigo das disposições legais invocadas, procedendo-se depois à sua análise e apreciação.



(em contos)

Operações/Entidades	Montante
1. Assunção de passivos – art.º 11.º	
1.1 – Região Autónoma da Madeira	65 650 407
1.2 – Região Autónoma dos Açores	61 712 755
Soma	127 363 162
2. Assunção de passivos – art.º 55.º	
2.1 – Siderurgia Nacional, SGPS, SA	8 275 758
2.2 – CRCB – Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau, SA	227 377
Soma	8 503 135
Total de assunção de passivos	135 866 297
3. Regularização de responsabilidades – art.º 56.º	
3.1 – Ex-CTM – Companhia Portuguesa de Transportes Marítimos, EP, e ex-CNN – Companhia Nacional de Navegação, EP	11 500 000
3.2 – CTT – Correios de Portugal, SA	4 558 092
3.3 – Encargos de descolonização	
3.3.1 - Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	11 156 674
3.3.2 - Banco Mello Comercial, SA	323 600
Total de regularização de responsabilidades	27 538 366
Total	163 404 663

A liquidação dos encargos decorrentes destas operações assumiu formas diferentes.

Assim, relativamente à dívida das Regiões Autónomas assumida pelo Estado ao abrigo do art.º 11.º da Lei do Orçamento, no valor de 127.363.162 de contos, as verbas destinadas ao pagamento das amortizações e juros respectivos vencidos em 1998, no montante de 25.266.267 contos, foram orçamentadas, pelo que estes encargos, embora liquidados mediante adiantamentos por operações de tesouraria, foram devidamente regularizados, encontrando-se registados no desenvolvimento das despesas do Ministério das Finanças no Cap.º 07 - "Encargos com a dívida pública".

Os restantes encargos, decorrentes de operações efectuadas ao abrigo dos art.ºs 55.º e 56.º, no montante de 36.041.501 contos, não foram orçamentados, tendo sido liquidados, ilegalmente, à margem do orçamento, por operações de tesouraria, com recurso ao produto de empréstimos emitidos no ano ao abrigo do art.º 66.º da Lei do Orçamento.

De referir que, daquele montante, apenas foram pagos, em 1998, 30.952.286 contos, tendo o restante, no valor de 5.089.215 contos, referente a parte dos reembolsos ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, apenas sido liquidado no início de 1999.

Relativamente à ilegalidade destes pagamentos, apenas foi recebida resposta da Direcção-Geral do Tesouro, de teor idêntico às de anos anteriores:

"...no que concerne à questão substancial que se configura na menção feita à ilegalidade dos pagamentos efectuados, à semelhança do entendimento já expresso, em anos anteriores, relativamente à matéria em causa, reafirma-se que a cobertura financeira das operações de assunção de passivos e regularização de situações do passado estava



legalmente autorizada através de disposição específica expressamente consagrada na Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro, Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 1998.

Com efeito, o Governo, nos termos do artigo 66º da Lei do Orçamento para 1998, estava autorizado a emitir dívida pública para fazer face ao financiamento das responsabilidades decorrentes de situações do passado.

(...)

A dívida pública, que foi emitida, teve necessariamente de ser contabilizada em adequada rubrica de operações de tesouraria, tendo os pagamentos das respectivas operações, dada a sua cobertura financeira, de serem processados através dessa rubrica.

Todavia, esse procedimento não impede que se verifique um impacto 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.

Assim, parece poder concluir-se que o procedimento perfilhado na realização dos pagamentos em questão está de acordo com os princípios legais aplicáveis (...).

Face ao que precede, afigura-se que deveriam ser suprimidas as referências a ilegalidade e violação da lei no Projecto de Parecer, em apreço e no Relato de Auditoria sobre assunção de passivos e regularização de situações do passado".

Como se salientou no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997, a realização dos pagamentos em causa por operações de tesouraria não é justificável pela contabilização do produto dos empréstimos respectivos em contas de operações de tesouraria, uma vez que o produto da emissão de empréstimos é sempre contabilizado, inicialmente, em contas de operações de tesouraria, independentemente da sua finalidade, devendo-se, tão somente, ao facto de 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, Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, as dotações necessárias para fazer face a estes encargos, procedimento que viola o art.º 105.º da Constituição e o art.º 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado¹.

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 1998.

De salientar, finalmente, que, mais uma vez, a DGT não contesta a violação da CRP e da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

A.1 – Assunção de passivos das Regiões Autónomas

A.1.1 – Região Autónoma da Madeira

Em 19.10.98, ao abrigo do art.º 11º da Lei do Orçamento, foi celebrado um Acordo entre o Governo da República e o Governo da Região Autónoma da Madeira (RAM), nos termos do qual o Governo da

¹ 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.



República assumiu dívida interna da RAM, no montante de 65,609 milhões de contos, bem como todos os encargos relativos aos respectivos empréstimos cujas datas de vencimento ocorressem após 1 de Janeiro de 1998.

Por força de tal assunção, foram transmitidos para o Governo da República todos os direitos e obrigações do Governo da RAM, na qualidade de mutuário dos referidos empréstimos, constantes de lista "consensualmente ultimada", anexa ao Acordo, e aprovada por Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças de 28.04.98, sendo tais direitos e obrigações cometidos ao Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP).

Nos termos da Cláusula Sexta, esta assunção só seria eficaz após a emissão do Visto do Tribunal de Contas. Sujeito à fiscalização prévia do Tribunal, o referido Acordo foi visado em 29.12.98.

Em cumprimento do estipulado na sua Cláusula Quarta, o Governo da RAM enviou aos bancos mutuantes cópia do Acordo, solicitando que fossem tomadas as providências necessárias à transmissão da sua posição contratual para o IGCP.

Embora todos os bancos envolvidos aceitassem tal transmissão, a aceitação formal, mediante ofícios dirigidos ao Secretário Regional do Plano e Coordenação, apenas teve lugar no início de 1999, após conhecimento do Visto do Tribunal de Contas.

A liquidação dos encargos vencidos durante o ano, no montante de 17.467.535 contos, dos quais 13.774.968 contos se destinaram a amortizações e 3.692.567 contos ao pagamento de juros, foram efectuados mediante adiantamentos por operações de tesouraria, através da conta "Antecipação de receitas – alínea a) do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro", por o IGCP ter entendido que o processamento daqueles encargos por via orçamental apenas deveria ser efectuado após o Tribunal de Contas ter visado o Acordo, o que, como anteriormente se referiu, apenas ocorreu em 29.12.98.

A regularização orçamental de tais adiantamentos foi efectuada conjuntamente com a dos adiantamentos efectuados para liquidação dos encargos com a dívida assumida da Região Autónoma dos Açores que se analisa no ponto seguinte.

A.1.2 – Região Autónoma dos Açores

Também ao abrigo do referido art.º 11.º da Lei do Orçamento, e na mesma data, 19.10.98, foi celebrado um Acordo entre o Governo da República e o Governo da Região Autónoma dos Açores, de teor análogo ao celebrado com o Governo Regional da Madeira, nos termos do qual o Governo da República assumiu dívida interna e externa da Região Autónoma dos Açores (RAA), no montante de 61,711 milhões de contos, bem como todos os encargos relativos aos respectivos empréstimos cujas datas de vencimento tivessem ocorrido após 1 de Janeiro de 1998.

Por força de tal assunção foram transmitidos para o Governo da República todos os direitos e obrigações do Governo da RAA, na qualidade de mutuário dos empréstimos assumidos, constantes de lista "consensualmente ultimada", anexa ao Acordo, e aprovada pelo Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças n.º 584/98-SETF, de 06.04.98, sendo tais direitos e obrigações cometidos ao IGCP.



Tribunal de Contas

Nos termos da Cláusula Sexta deste Acordo tal assunção só seria eficaz após a emissão do Visto do Tribunal de Contas, o que veio a ocorrer em 29.12.98.

De acordo com a referida lista foram assumidos oito empréstimos internos obrigacionistas, no montante de 31,057 milhões de contos, e dívida externa no valor de 30,6564 milhões de contos, decorrente de empréstimos contraídos junto do Banco Europeu de Investimento, do Fonds de Développement Social du Conseil de l'Europe e do Kreditanstalt für Wiederaufbau.

De salientar que os empréstimos internos assumidos não beneficiavam de garantia do Estado, tendo-se verificado, em auditoria realizada junto da Direcção-Geral do Tesouro sobre a evolução da dívida garantida em 1998, que as responsabilidades por garantias concedidas pelo Estado a empréstimos internos contraídos pela Região Autónoma dos Açores que, em 31.12.97, ascendiam a 10 milhões de contos, permaneceram inalteradas durante o ano de 1998, o que significa existirem empréstimos que, beneficiando de garantia do Estado, não foram assumidos. Deste modo não foi respeitado o disposto no citado art.º 11.º da Lei do Orçamento, nos termos do qual só na falta de dívida garantida o Governo da República assumiria dívida não garantida.

A este respeito, o Instituto de Gestão do Crédito Público, na sua resposta, invoca o art.º 47.º da Lei n.º 13/98, de 24.02, "Lei de Finanças das Regiões Autónomas" nos termos do qual:

"...o Governo da República asseguraria, citamos, "de acordo com programação a acordar com cada Região, a amortização ou assunção de dívida pública garantida, ou, na sua falta, de dívida não garantida das duas Regiões Autónomas" conforme o programa, a concretizar nos anos de 1998 e 1999, indicado nos dois parágrafos do nº 1 do mesmo artigo 47.º."

Concluindo:

"Nestes termos, constituindo desiderato último desta cominação legal que, até ao montante máximo indicado para cada Região, e no âmbito geral do referido programa, fosse assumida pelo Governo da República dívida pública regional garantida, devendo, faltando aquela, o "plafond" estabelecido ser, então, "esgotado" com assunção de dívida não garantida, o caso equacionado por esse Tribunal conforma-se, em, nossa opinião, com a determinação legal, uma vez que o empréstimo avalizado pelo Estado, a que se alude no texto do anteprojecto de Parecer em referência (...) veio a ser efectivamente assumido pelo Governo da República na segunda fase do mencionado programa (ou seja, no exercício de 1999)".

Como referido anteriormente, os passivos da Região Autónoma dos Açores de que aqui se trata foram assumidos por Acordo celebrado ao abrigo do art.º 11.º - "Apoio especial à amortização das dívidas públicas regionais", da Lei do Orçamento para 1998, e não da Lei n.º 13/98, "Lei das Finanças Regionais", como resulta claramente das considerações iniciais daquele Acordo: "Considerando que no art.º 11.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro, (Orçamento do Estado para 1998), se prevê que o Governo da República participará num programa especial de redução das dívidas públicas regionais...", constando os empréstimos internos, não garantidos, da Região Autónoma dos Açores, de lista anexa ao Acordo.

Aliás, o próprio "Aviso" publicado no Boletim de Cotações da Bolsa de Valores de Lisboa, de 6 de Abril de 1999, assinado pelo Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e pelo Secretário Regional da Presidência para as Finanças e Planeamento, da RAA, informando da assunção pelo Governo da República dos referidos empréstimos, remete expressamente para o referido art.º 11.º da LO/98.



De referir que este Aviso, redigido, sem qualquer alteração, nos termos propostos pelos Serviços do IGCP, e aprovados pelo seu Conselho Directivo, se limita a informar os interessados da assunção em apreço, a qual se considera realizada após a obtenção do visto do Tribunal, em 28.12.98, sobre o Acordo celebrado.

Pelo exposto, considera-se não merecer acolhimento a posição defendida pelo IGCP, baseada, exclusivamente, na interpretação do disposto no art.º 47.º da Lei n.º 13/98, de 24.02, "Lei de Finanças Regionais", porquanto, relativamente à questão em causa, incumprimento ao disposto no art.º 11.º da LO/98, é irrelevante que o Estado tenha vindo a assumir, no exercício de 1999, a dívida garantida no montante de dez milhões de contos, acima referida.

Os encargos decorrentes da assunção de passivos da RAA ascenderam, em 1998, a 7.798.732 contos, assim distribuídos:

(em contos)

Tipo de dívida	Amortizações	Juros	Comissões	Total
Interna	1 250 000	1 633 021	303	2 888 324
Externa	2 496 258	2 419 150	-	4 915 408
Total	3 746 258	4 052 171	303	7 798 732

À semelhança dos encargos com a dívida assumida da Região Autónoma da Madeira, no decurso do ano estes encargos foram liquidados mediante adiantamentos por operações de tesouraria, processados pela conta "Antecipação de receitas...".

Deste modo, o total dos adiantamentos a regularizar no final do ano, totalizava 25.266.267 contos [17.467.535 (RAM) + 7.798.732 (RAA)], tendo a regularização sido efectuada mediante transferências da conta de operações de tesouraria "IGCP - Encargos com a dívida pública", para onde são transferidos os créditos libertos para liquidação daqueles encargos, provenientes das respectivas dotações orçamentais, nos valores de 24.614.980 e 651.287 contos, a primeira em Dezembro de 1998 e a segunda em Janeiro de 1999, retroagida ao ano económico de 1998 de acordo com solicitação do IGCP.

A.2 – Assunção de passivos de sociedades anónimas de capitais públicos e participadas e de empresas públicas

A.2.1 – Siderurgia Nacional, SGPS, SA

O Decreto-Lei n.º 424/93, de 31.12, aprovou a reestruturação da Siderurgia Nacional, SA, determinando o seu art.º 1.º que a empresa constituísse novas sociedades, mediante transmissão do seu património, ficando a pertencer-lhe as acções representativas do capital daquelas sociedades. Nos termos do art.º 11.º, uma vez realizadas as referidas operações a Siderurgia Nacional, SA, passaria a ter por objecto único a gestão de participações sociais, passando a designar-se Siderurgia Nacional, SGPS, SA.

Em 1996, considerando estarem realizadas as principais operações de alienação e reorganização de participações do Estado que haviam determinado a sua constituição, o Decreto-Lei n.º 232-A/96, de 6



de Dezembro, determinou a dissolução da Siderurgia Nacional, SGPS, SA, com efeitos reportados a 30.11.96, e regulou o respectivo processo de liquidação.

Entretanto, como foi referido no Parecer sobre a CGE/96, tinham sido regularizados pelo Estado, naquele ano, amortizações e juros de empréstimos parcelares contraídos no âmbito de um Contrato-Quadro de Empréstimo Global celebrado com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em 14 de Abril de 1989, no montante equivalente a 19.243.000.000\$00, e que beneficiara de "carta de conforto" do Estado Português.

Em 4 de Fevereiro de 1998, estando a decorrer o processo de liquidação e conseqüente extinção da empresa, a Siderurgia Nacional, SGPS, SA, solicitou à Direcção-Geral do Tesouro a intervenção do Estado na liquidação de um empréstimo CECA no valor de ECU 40 milhões, contraído no âmbito do referido Contrato-Quadro, acrescido dos respectivos juros, cujo vencimento ocorreria em 27 de Fevereiro, alegando não ter disponibilidades financeiras que lhe permitissem fazer face àqueles pagamentos, e salientando que o empréstimo beneficiava de "carta de conforto" do Estado Português.

Em Informação de 4 de Fevereiro dos Serviços daquela Direcção-Geral, foi analisada esta solicitação e proposta a regularização dos referidos encargos ao abrigo da alínea b) do art.º 55.º da Lei do Orçamento.

Esta proposta foi aprovada por despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e do Ministro das Finanças, de 13 e 18 de Fevereiro, respectivamente, na sequência do que a DGT, com data valor de 27.02.98, regularizou o referido empréstimo e respectivos juros, por operações de tesouraria, com contrapartida financeira no produto da emissão de empréstimos internos, numa importância total de ECU 40.881.666,67, equivalente a 8.275.757.547\$00, destinando-se 8.097.280.000\$00 à liquidação do empréstimo e 178.477.547\$00 ao pagamento de juros.

Tendo em conta que, entre 1994 e 1996, foram assumidos e liquidados pelo Estado, utilizando mecanismo idêntico, passivos da Siderurgia Nacional no valor de 79.609.752.656\$00, o montante de passivos desta empresa liquidados ilegalmente, sem cobertura orçamental ascendeu, até 1998, a 87.885.510.203\$00.

A.2.2 – CRCB – Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau, SA

A Sociedade Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau, SA (CRCB), foi criada pelo Decreto-Lei n.º 225/86, de 12 Agosto, com o Estado como único accionista, tendo por objecto o comércio, importação, exportação e transformação industrial de produtos alimentares, em especial os produtos de pesca.

Em 1997, em face, designadamente, da situação de falência técnica da empresa, já verificada desde 1994, o Governo, através do Decreto-Lei n.º 151-A/97, de 18.06, determinou a sua dissolução, liquidação e extinção.

Por carta de 4 de Fevereiro de 1998, o Administrador Liquidatário da CRCB solicitou a assunção pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, de uma dívida da empresa no montante de 123.729.704\$00, acrescida de juros de mora, que a CRCB fora condenada a pagar por sentença judicial.



Tribunal de Contas

A situação remontava a 1992 e tivera origem na cessão de créditos sobre a CRCB detidos por uma empresa fornecedora de matérias primas, a Frapec, SA, à Eurogés Factoring, SA.

À data, a dívida em causa ascendia a 171.231.815\$50, e, por seu turno, a Frapec, SA tinha uma dívida para com a CRCB no valor de 322.448.164\$00, pelo que existia um saldo favorável à CRCB no valor de 151.216.348\$50.

Notificada pela Eurogés da aquisição por esta dos referidos créditos, a CRCB, por carta de 17.06.92, deu o seu acordo à cessão dos créditos, comprometendo-se a efectuar os respectivos pagamentos, por inteiro, nas datas dos respectivos vencimentos, até ao montante de 150 mil contos.

No entanto, tendo a CRCB entrado em incumprimento, após a liquidação de facturas no valor de 26.270.296\$00, a Eurogés desencadeou um processo judicial contra a CRCB, que foi condenada, em 1ª Instância, a pagar a referida dívida, acrescida de juros de mora, dado não ter sido aceite pelo Tribunal a compensação de créditos pretendida pela CRCB, por considerar que a carta acima referida constituía uma renúncia tácita à compensação. Na sequência de recurso interposto junto do Tribunal da Relação de Lisboa este confirmou a sentença, pelo que a CRCB interpôs novo recurso junto do Supremo Tribunal de Justiça.

Por Acórdão de 06.02.97, o Supremo Tribunal de Justiça considerou parcialmente procedente o recurso, porquanto, tendo a empresa assumido o compromisso de efectuar os pagamentos para liquidação dos créditos em causa, até ao limite de 150.000 contos, apenas relativamente àquela importância haveria renúncia tácita à compensação de créditos, que, portanto, foi aceite em relação ao remanescente da dívida. Tendo em conta, ainda, que haviam já sido liquidadas facturas no valor de 26.270.296\$00, foi reduzida para 123.729.704\$00 (150.000.000\$00 - 26.270.296\$00) a importância que a CRCB foi condenada a pagar, acrescida de juros de mora desde o vencimento das facturas em dívida.

Na sequência desta sentença, o Tribunal Cível da Comarca de Lisboa procedeu à penhora de parte dos bens da empresa, indicados pela Eurogés para garantia do pagamento da dívida.

Em 4 de Fevereiro de 1998, por carta remetida ao Gabinete do Secretário do Estado do Tesouro e das Finanças, acompanhada de diversa documentação sobre este processo, o Administrador Liquidatário da CRCB sugeriu a assunção pelo Estado, através da DGT, do pagamento da dívida à Eurogés, alegando, designadamente, que a empresa não tinha disponibilidades financeiras que lhe permitissem satisfazer a dívida à Eurogés, e que o arrastamento do processo judicial, e as penhoras já efectuadas, dificultavam todo o processo de liquidação.

Por determinação do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, com base na documentação anexa à carta dirigida ao SETF e em documentação adicional solicitada ao Administrador Liquidatário da CRCB, a Direcção-Geral do Tesouro, em Informação de 24 de Março de 1998, procedeu à análise da situação, propondo a assunção pelo Estado da dívida da CRCB, ao abrigo da alínea b) do art.º 55.º da Lei do Orçamento para 1998, utilizando para o efeito o produto dos empréstimos internos emitidos com aquela finalidade.

Pelo Despacho n.º 1151/98, de 16.06, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças concordou com o procedimento proposto, que colocou à consideração do Ministro das Finanças, tendo este autorizado a operação, através do Despacho n.º 926/98, de 01.07, na sequência do que a DGT, com data valor de 16.07.98, liquidou, por operações de tesouraria, a referida dívida, no montante total de 227.377.184\$00, respeitando 123.729.704\$00 a capital e 103.647.480\$00 a juros de mora.



Tendo em conta que, em 1997, tinha sido liquidada pela DGT, seguindo procedimento idêntico, uma dívida da CRCB no valor de 1.550.521.096\$00, o montante das regularizações de dívidas desta empresa, no âmbito do processo de liquidação, efectuadas sem cobertura orçamental, totalizou, até 1998, 1.777.898.280\$00.

A.3 – Regularizações de responsabilidades decorrentes de "situações do passado"

A.3.1 – CTM - Companhia Portuguesa de Transportes Marítimos, EP, e CNN – Companhia Nacional de Navegação, EP

Como se relatou nos pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 1992, 1994, 1995 e 1997, o Estado pagou, naqueles anos, nos termos do Despacho Conjunto de 9 de Maio de 1985, dos Secretários de Estado das Finanças e da Marinha Mercante, indemnizações no valor de 293.494.510\$00 a trabalhadores das ex-CTM e ex-CNN, empresas extintas pelos Decretos-Lei n.ºs 137/85 e 138/85, ambos de 3 de Maio.

Em 8 de Maio de 1995 foi publicado o Acórdão n.º 162/95 do Tribunal Constitucional, que declarou a inconstitucionalidade das normas constantes das alíneas c) dos n.ºs 1 dos art.ºs 4.ºs dos Decretos-Leis n.ºs 137/85 e 138/85, de acordo com os quais a extinção das empresas CTM e CNN implicava a extinção, por caducidade, de todos os contratos de trabalho em que as mesmas fossem parte, por não ter sido observado o adequado procedimento de despedimento.

Considerando que *"Nos anos subsequentes à extinção das empresas, e não obstante porfiados esforços de inúmeros trabalhadores e das suas associações sindicais, a situação de injustiça social gerada com a extinção das empresas manteve-se inalterada, correndo em tribunal inúmeros processos judiciais"*, em 3 de Abril de 1998 foi celebrado um acordo entre o Estado, através do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, e os representantes dos trabalhadores das ex-CTM/CNN, com vista à resolução definitiva desta situação.

Na sequência deste acordo, a Direcção-Geral do Tesouro solicitou à Comissão Liquidatária das ex-CTM/CNN, o envio dos elementos comprovativos do valor das indemnizações acordadas. Em resposta, o Presidente da Comissão Liquidatária informou que o montante total a atribuir era de 13.390.847.242\$00, solicitando o envio da importância de 11.500.000.000\$00, destinada a fazer face ao pagamento de parte deste valor, em virtude de a Comissão Liquidatária não dispor de meios financeiros para fazer face aos pagamentos em causa. Informava ainda que o diferencial, 1.890.847.242\$00, se encontrava já na posse daquela Comissão, tendo sido disponibilizado pela Administração do Porto de Lisboa, não constando embora do processo elementos relativos à intervenção daquela entidade na questão em análise.

Através de Informação de 1 de Julho de 1998, a DGT submeteu à autorização superior o pagamento das indemnizações e compensações aos ex-trabalhadores das ex-CTM/CNN, *"ao abrigo do disposto na alínea a) do artigo 55.º e na alínea b) do artigo 56.º da Lei do Orçamento"*, cuja cobertura financeira estava assegurada pelo mecanismo previsto no art.º 66.º.

Pelo Despacho n.º 1417/98-SETF, de 2 de Julho, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças concordou com a proposta da DGT, submetendo o processo ao Ministro das Finanças que, por despacho de 8 de Julho, autorizou o pagamento como proposto.



Deste modo, com data valor de 17.08.98, a DGT procedeu ao pagamento das referidas indemnizações e compensações, por operações de tesouraria, na importância total de 11.500.000.000\$00, com contrapartida financeira no produto da emissão de empréstimos.

Assim, considerando as importância pagas em 1992, 1994, 1995 e 1997, as responsabilidades das ex-CTM/CNN relativas a indemnizações e compensações a ex-trabalhadores, liquidadas pelo Estado sem cobertura orçamental até 1998, utilizando o mecanismo das "regularizações de situações do passado", totalizaram 11.793.494.510\$00.

A.3.2 – CTT – Correios de Portugal, SA

Como se relatou no respectivo Parecer, em 1996 o Estado regularizou encargos decorrentes de obrigações relativas ao porte pago, reportadas a 31.12.95, no montante de 8.972.649.962\$00.

Contudo, por falta de enquadramento legal, ficaram por regularizar despesas respeitantes ao desconto de 30%, em serviços de telecomunicações, inserido num conjunto de medidas de apoio do Estado às empresas de comunicação social, instituído e regulamentado pela Portaria n.º 234/85, de 24.04, objecto de sucessivos ajustamentos que, todavia, não alteraram, no essencial, o respectivo regime, devendo os encargos decorrentes desta medida ser suportados pelo orçamento da então Direcção-Geral da Comunicação Social.

Por carta de 15.07.98, o Presidente do Conselho de Administração dos CTT, invocando o disposto na alínea e) do art.º 56.º da Lei do Orçamento, solicitou à DGT a liquidação do montante em dívida, reportado a 31.12.97, no valor de 4.558.092.071\$50, dos quais 4.128.686.210\$50 relativos ao porte pago (parte de 1996 e 1997) e o restante, 429.405.860\$90, a descontos em serviços de telecomunicações aos órgãos de comunicação social, no período de 1985 a 1992.

Os encargos referentes a descontos aos órgãos de comunicação social foram justificados pela Direcção Financeira dos CTT através de documentação enviada à Presidência do Conselho de Ministros, e remetida à Direcção-Geral do Tesouro em 31.12.98. No que respeita ao porte pago, o Instituto de Comunicação Social, em resposta a solicitação da DGT, confirmou os valores apresentados pelos CTT, assim discriminados:

Porte pago 1996.....	3 079 058 845\$50
Liquidação parcial porte pago 1996 ^{a)}	(944 000 000\$00)
Porte pago 1997.....	2 769 606 675\$00
Liquidação parcial porte pago 1997 ^{a)}	(775 979 310\$00)
Total em dívida.....	4 128 868 210\$50

^{a)} Importâncias pagas por via orçamental.

Por Despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, e do Ministro das Finanças, foi autorizado o pagamento, no valor total de 4.558.092.071\$00, por operações de tesouraria, com data valor de 19.11.98, utilizando o produto de empréstimos internos emitidos no ano.

Como se tem salientado, as despesas efectuadas ao abrigo dos art.ºs 55.º e 56.º são ilegais, por violação, nomeadamente, do art.º 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.



Todavia, em relação às despesas abordadas neste ponto, o recurso a mecanismo idêntico ao utilizado nas restantes situações analisadas reveste, porventura, maior gravidade. Estas decorrem de um sistema de apoios à comunicação social que se mantém desde 1985, correspondendo, portanto, a uma opção política que não é acompanhada, no entanto, da inscrição de verbas suficientes para esse efeito. Nesta medida, o argumento, inaceitável, em qualquer caso, de terem origem em "situações do passado", não é sequer aplicável a estes encargos, não se vislumbrando justificação para que não sejam processados de forma idêntica à da generalidade das despesas públicas, a que acresce, no respeitante ao porte pago, o facto, insólito, de serem pagas, em parte, no ano, por conta de dotações orçamentais, e na parte restante, a mais vultosa, no(s) ano(s) seguinte(s), por operações de tesouraria.

Considerando os pagamentos efectuados no ano em apreço, os encargos liquidados ilegalmente, sem cobertura orçamental, utilizando o mecanismo das "regularizações de situações do passado", totalizaram, até final de 1998, 24.834.025.146\$00, no respeitante ao porte pago, e 429.405.861\$00 relativamente aos descontos em serviços de telecomunicações, relativos ao período de 1985 a 1992.

A.3.3 – Encargos de descolonização

A.3.3.1 – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

As importâncias transferidas em 1998 para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) totalizaram 11.156.674 contos, e destinaram-se a reembolsos de prestações sociais a beneficiários de Instituições de Previdência das ex-colónias pagas pelo IGFSS entre Janeiro de 1997 e Novembro de 1998.

Como se referiu em anteriores Pareceres, a Segurança Social tem vindo a suportar estes encargos, nos termos do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 335/90, de 29.10, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 45/93, de 20.02, o qual determinou que o financiamento dos encargos com as referidas prestações deverá ser suportado pela verba "Encargos com a Descolonização" do Ministério das Finanças, "*...o qual transferirá, anualmente, para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social as verbas necessárias, nos termos a estabelecer por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas do Orçamento e da Segurança Social*".

Em 1997, nos termos do Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e da Solidariedade Social n.º A-74/97-XIII, de 11.04, foi concedido um suplemento social de equiparação aos pensionistas da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela que, em 31.12.93, eram também pensionistas do regime geral de segurança social. Nos termos do art.º 8.º do referido Despacho, o Ministério das Finanças deverá transferir anualmente para o IGFSS as verbas necessárias ao reembolso destes encargos.

Deste modo, o montante global dos pagamentos efectuados por aquele Instituto em 1998, compreendeu pensões a "Desalojados das ex-colónias" e a beneficiários da Caixa de Previdência do Caminho Ferro de Benguela, nos valores de 9.772.500 e 1.384.174 contos, respectivamente.

Os reembolsos ao IGFSS foram efectuados ao abrigo do disposto na alínea c) do art.º 56.º da Lei do Orçamento, por operações de tesouraria, utilizando o produto de empréstimos emitidos no ano, como proposto pela DGT e aprovado pelos Despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças n.ºs 311/98-SETF, de 03.03, 1732/98-SETF, de 14.08 e 2587/98-SETF, de 16.12, tendo os dois últimos obtido a concordância do Ministro das Finanças, através dos Despachos n.ºs 1751/98, de 16.11, e 2032/98, de 22.12.



De referir que do montante total destes encargos, 11.156.674 contos, apenas foram reembolsados, em 1998, 6.067.459 contos, com data valor de 27.03, tendo o remanescente, 5.089.215 contos, sido pago já em 1999.

Deste modo, atendendo a que, utilizando mecanismo idêntico, o IGFSS foi reembolsado, entre 1993 e 1996, de encargos desta natureza no valor de 33.967.511 contos, como foi relatado nos respectivos Pareceres, o valor total dos reembolsos efectuados, sem cobertura orçamental, totalizou 40.034.970 contos

A.3.3.2 – Banco Mello Comercial, SA

Ao abrigo do disposto n.º 1 do Despacho Normativo n.º 185/79, de 20/06, o Ministério das Finanças, através da DGT, tem vindo a reembolsar o Banco Mello, SA (sucessor da ex-União de Bancos Portugueses, por sua vez, sucessor, do ex-Banco de Angola) de encargos suportados com o pagamento de pensões de reforma e de sobrevivência a empregados, ou familiares seus, do ex-Banco de Angola.

Nos termos do n.º 4 do citado Despacho Normativo, as Secretarias de Estado do Orçamento e dos Assuntos Sociais estudariam uma modalidade que permitisse transferir os encargos com pensões de reforma e de sobrevivência suportados pelo Banco Mello, SA, para o então Ministério dos Assuntos Sociais, mediante reforço do respectivo orçamento.

Deste modo, em 30.10.95, foi publicado o Decreto-Lei n.º 288/95, que, contudo, segundo entendimento partilhado pela UBP, a Caixa Nacional de Pensões e o Gabinete de Apoio Jurídico da DGT, por não ter operado a transferência dos aludidos encargos para a CNP, não concretizou o estipulado no n.º 4 do citado Despacho Normativo, pelo que o pagamento das pensões em causa teria que continuar a ser assumido pelo Ministério das Finanças.

Por carta de 19.03.98 o Conselho de Administração do Banco Mello Comercial, SA (BMC), solicitou ao Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças o reembolso de encargos no valor de 196.224.834\$30, respeitantes ao período de Julho a Dezembro de 1997, montante que, no entanto, incluía não só pensões de reforma e de sobrevivência, no valor de 162.433.926\$00, mas também 120.210.732\$00 correspondentes ao pagamento de diuturnidades, percentagem para os serviços de Assistência Médico-Social, subsídio escolar e abono de família.

O eventual reembolso deste montante ao BMC, tinha já sido colocado à apreciação superior pela DGT, em 1997. Tendo-se suscitado dúvidas quanto à abrangência do Despacho Normativo n.º 185/79 relativamente ao reembolso de outros benefícios sociais, para além das pensões de reforma e de sobrevivência, foi solicitado parecer aos Serviços competentes do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, que concluiu apenas se encontrar abrangido por aquele despacho o reembolso de pensões de reforma e de sobrevivência.

Deste modo, a DGT, por ofício de 18.05.98, deu conhecimento ao Banco Mello das conclusões daquele parecer, em face das quais não poderia satisfazer o pedido de reembolso das referidas despesas, e, através de Informação de 06.08.98, colocou à consideração superior, ao abrigo da alínea c) do art.º 56.º da Lei do Orçamento, o pagamento do montante de 162.433.926\$00, respeitante, exclusivamente, a pensões de reforma e de sobrevivência.

Em 06.06.98, o Conselho de Administração do BMC, por carta dirigida ao Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, solicitou novo reembolso, no valor de 194.447.108\$00, referente a encargos



suportados no 1.º semestre do ano, englobando, igualmente, para além de encargos com pensões de reforma e de sobrevivência, no valor de 161.165.730\$00, outros benefícios sociais.

Deste modo, por Informação de 14.08, a DGT propôs superiormente que fosse adoptado procedimento idêntico ao proposto na Informação de 06.08, acima referida.

Entretanto, em 02.07.98, o BMC tinha interposto junto do SETF recurso hierárquico da decisão da DGT, transmitida pelo referido ofício de 18.05.98, no sentido de não proceder ao reembolso de encargos que não respeitassem a pensões de reforma e sobrevivência, o qual foi objecto de parecer do Gabinete Jurídico e do Contencioso da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças, que assumiu posição idêntica à dos Serviços do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, concluindo dever negar-se provimento ao recurso, tendo o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, através de Despacho de 22.09, concordado com o teor deste parecer.

Através dos despachos n.ºs 1754/98 e 1755/98, de 13.11, o Ministro das Finanças autorizou o pagamento dos referidos montantes, 162.433.926\$00 e 161.165.730\$00, respeitantes apenas a pensões de reforma e de sobrevivência. Em 09.12.98 foi regularizada a situação, por operações de tesouraria, no montante total de 323.599.656\$00.

Com esta regularização, e tendo em conta que entre 1993 e 1997, a DGT reembolsou a União de Bancos Portugueses dos encargos suportados com as referidas prestações, no montante de 3.255.162 contos, operações analisadas nos Pareceres sobre as respectivas Contas Gerais do Estado, o montante despendido para liquidação destes encargos, sem cobertura orçamental, ascendeu, até 1998, a 3.578.761.348\$50.

De referir, finalmente, que em Novembro de 1998 o Banco Mello interpôs junto do Supremo Tribunal Administrativo recurso contencioso de anulação do Despacho que indeferira o recurso hierárquico acima mencionado, não tendo ainda, segundo informação da DGT, sido proferida decisão por aquele Tribunal.

6.5.2 – Aplicação do produto dos empréstimos externos

Como já se referiu, continuou a acentuar-se em 1998 a tendência para o recurso ao mercado internacional de capitais, através da contratação de empréstimos junto de sindicatos bancários e, principalmente, da colocação de obrigações do Tesouro "Euro-OT's", no montante de 500,092 milhões de contos, denominadas em marcos alemães e francos franceses, colocadas na sua maior parte, em sistema de leilão¹.

O produto destes empréstimos totalizou 700,836 milhões de contos, o que representa um aumento de cerca de 15% relativamente ao ano anterior, em que o produto dos empréstimos externos tinha sido de 608,515 milhões de contos, tendo sido aplicado integralmente no financiamento genérico de despesas orçamentais.

De referir que aquele montante resultou na sua totalidade de empréstimos contraídos durante o ano, não existindo saldos em operações de tesouraria de empréstimos de anos anteriores, nem se tendo recorrido ao período complementar.

¹ Cfr. pontos 6.3 – Dívida externa, e 6.6 – Amortizações e encargos com a dívida pública.



Relativamente aos empréstimos de médio e longo prazos, para além das emissões de "Euro-OT's" foram ainda contraídos dois empréstimos *Schuldschein*, tendo prosseguido as emissões de "Medium Term Notes", que, contudo, atingiram um volume pouco expressivo, cerca de 6,011 milhões de contos, contravalor de um empréstimo de 10.000 milhões de dracmas gregos (GRD), associado a um *swap* para escudos.

De salientar, quanto a este empréstimo, que o Tesouro não recebeu o montante contratual em dracmas, o qual, devido à realização em simultâneo do *swap*, foi entregue à entidade com que o *swap* foi contratado, deduzido de comissões no valor de 9.997.500.000 dracmas, recebendo o Tesouro o contravalor em escudos daquele montante, 5.961.251.863\$00. Para completar o produto da emissão, 6.011.300.000\$00, o Instituto de Gestão do Crédito Público transferiu a diferença da conta de operações de tesouraria "IGCP- encargos com a dívida", operação que, em termos orçamentais, se traduziu numa despesa contabilizada na rubrica "Outros encargos da dívida pública".

Este procedimento é seguido relativamente a todas as operações de natureza semelhante, que o IGCP realiza com alguma frequência, a fim de conseguir condições mais vantajosas do que as que obteria se o empréstimo fosse contraído directamente na moeda para que é efectuado o *swap*.

Para fazer face a necessidades de tesouraria prosseguiram, no curto prazo, as emissões de "euro-commercial paper", totalmente amortizadas durante o ano, no montante de cerca de 139,471 milhões de contos, significativamente inferior ao das emissões efectuadas ao ano anterior, 233,841 milhões de contos.

De salientar a total ausência de utilizações de empréstimos contraídos junto do Banco Europeu de Investimento, quer do empréstimo contraído no ano, no montante de 25,6 milhões de contos, destinado a um projecto de modernização e ampliação das instalações de várias Universidades, quer de empréstimos contraídos em anos anteriores, para financiamento de projectos relativos à construção e obras de melhoramento em estradas, a executar pela Junta Autónoma de Estradas, quando nos dois anos anteriores se tinham registado utilizações destes empréstimos nos montantes de 24,9 e 34,9 milhões de contos, em 1996 e 1997, respectivamente.

Esta situação pode verificar-se pelo quadro seguinte:

Data do contrato	Executor do projecto	Montante contratual (mil contos)	Grau de utilização em 31.12.97 (%)	Despesas com a execução dos projectos	Grau de utilização em 31.12.98 (%)
19.05.94	JAE	15 000	67,7	-	67,7
18.12.95		15 000	14,2	-	14,2
17.06.96		13 000	12,9	-	12,9
28.10.96		25 000	84,8	-	84,8
14.11.97		15 000	-	-	-
14.11.97		17 000	-	-	-
14.11.97		25 000	-	-	-
26.05.98	Min. da Educação (Coordenação)	25.600	-	-	-
Total		150 600			



6.6 – Amortizações e encargos com a dívida pública

6.6.1 – Valores constantes da Conta Geral do Estado e encargos efectivos

De acordo com os valores inscritos na Conta Geral do Estado, no Cap.º 07 – Encargos da dívida pública, do Ministério das Finanças, em 1998 as despesas com amortizações, juros e outros encargos da dívida pública, totalizaram 3.146,9 milhões de contos.

No entanto, através da análise do Mapa 5.2 – Movimento da dívida pública efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público, e da conta de gerência do Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) relativa ao ano em apreço, verifica-se que os encargos efectivos com o serviço da dívida ascenderam a 3.589,6 milhões de contos.

No quadro seguinte apresentam-se os valores referidos, discriminados por tipo de encargo, bem como as diferenças apuradas.

(em milhões de contos)

Amortizações/Encargos	Montantes		
	CGE – Cap.º 07 "Encargos c/ dívida pública" Ministério Finanças (1)	IGCP Despesa Efectiva (2)	Diferenças (1-2)
Amortizações	2 564,4	2 974,9	- 410,5
Juros	579,9	612,1	- 32,2
Outros encargos da dívida	2,6	2,6	0,0
Total	3 146,9	3 589,6	- 422,7

As diferenças observadas resultam, no essencial, para além de algumas situações específicas que adiante se referirão, de no referido Cap.º 07 do Ministério das Finanças se considerarem, por um lado, como "pagamentos efectuados", os montantes transferidos¹ por conta das respectivas dotações orçamentais, sem se terem em conta os valores dos saldos não utilizados, e, por outro, de não terem expressão orçamental as amortizações e anulações de dívida pública efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) como aplicação das receitas das reprivatizações, as despesas realizadas utilizando saldos de dotações de anos anteriores e os pagamentos por operações de tesouraria².

No quadro seguinte apresenta-se a diferença apurada relativamente às amortizações, distribuída por dívida interna e dívida externa.

¹ Para a conta de operações de tesouraria "IGCP – Encargos com a dívida pública".

² Cfr., ponto 6.5 – Aplicação do produto dos empréstimos.



(em milhares de contos)

Amortizações	CGE – Cap.º 07 "Encargos c/dívida pública" - - Ministério Finanças (1)	IGCP Despesa efectuada (2)	Diferenças (1-2)
Dívida Interna	2 217 378	2 627 919	- 410.541
Dívida Externa	346 998	346 953	+ 45
Total	2 564 376	2 974 872	- 410.496

No respeitante às amortizações de dívida interna, a diferença negativa assinalada, de 410.541 milhares de contos, entre os valores que figuram no mapa da execução orçamental e os valores do mapa 5.2, resulta de estarem inscritas neste mapa amortizações efectuadas no ano que não têm expressão orçamental, e, por outro lado, de o Cap.º 07 – Encargos da dívida pública, incluir verbas que, por sua vez, não são consideradas no referido mapa, como se demonstra:

(em milhares de contos)

Amortizável interna:

• Amortizações efectuadas pelo FRDP utilizando receitas provenientes das reprivatizações	- 267.385	
• Dívida anulada nos termos do n.º 5 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 31.12 e da alínea b) do art.º 7.º da Lei n.º 84/88, de 20.06	- 21.858	
• Amortizações de dívida assumida, pagas por operações de tesouraria	- 8.221	
• Amortização, por operações de tesouraria, de um empréstimo interno de curto prazo	- 135.000	- 432.464
• Amortizações do empréstimo "Obrigações do Tesouro Nacionalizações e Expropriações" que, por respeitarem a séries já extintas, não constam do mapa do movimento da dívida	+ 125	
• Valor do IRS que incidiu sobre os rendimentos dos Certificados Aforro – Série B, que não está incluído no valor das amortizações constantes do mapa 5.2, onde são registadas pelo valor líquido	+ 21.798	+ 21.923
		- 410.541

Quanto à diferença positiva nas amortizações de dívida externa, 45 mil contos, respeita, na sua totalidade, a obrigações do empréstimo "3% (conversão de 1902)" sorteadas para amortização mas que se encontravam já convertidas em dívida consolidada, e a prémios de amortização do mesmo empréstimo, pelo que aquele valor não consta do mapa 5.2, constituindo receita do FRDP nos termos do art.º 24.º do Decreto-Lei n.º 43 545, de 30.12.60.

Relativamente aos juros, a diferença apurada, de 32,2 milhões de contos, entre os encargos efectivos registados na conta de gerência do IGCP, 612,1 milhões de contos, e os valores constantes do Cap.º 07 – Encargos da dívida pública, 579,9 milhões de contos, explica-se, na sua maior parte, por o IGCP ter efectuado em 1998 pagamentos no valor de 32,5 milhões de contos, utilizando saldos de dotações de



anos anteriores, de juros vencidos nos anos respectivos, mas apenas reclamados pelos detentores dos respectivos títulos no ano em apreço.

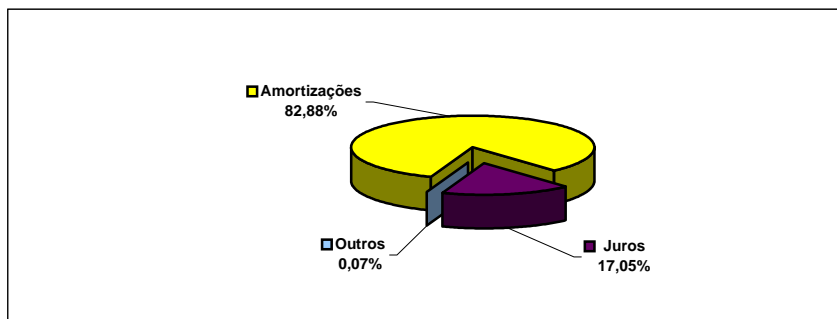
Nestas situações o IGCP conserva na sua posse os referidos saldos até à prescrição do direito aos juros por parte dos subscritores, não tendo os pagamentos efectuados expressão no mapa da execução orçamental, dado terem sido considerados como "pagamentos efectuados" nos anos em que a Direcção-Geral do Orçamento libertou os respectivos créditos.

Ao valor acima indicado de 32,5 milhões de contos há que deduzir 0,3 milhões de contos respeitantes à parte não utilizada dos montantes transferidos das respectivas dotações orçamentais para a conta "IGCP – Encargos com a dívida pública", repostos nos cofres do Estado, dado não serem susceptíveis de aplicação em anos posteriores nas finalidades para que foram solicitados.

6.6.2 – Evolução das amortizações e juros da dívida pública

A análise das amortizações e encargos com a dívida pública em 1998, a que se procede de seguida, é efectuada com base nos valores dos pagamentos efectivos, constantes do mapa da movimento da dívida pública a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público e da sua conta de gerência, que, como se referiu, ascenderam, em termos globais, a 3.589,6 milhões de contos.

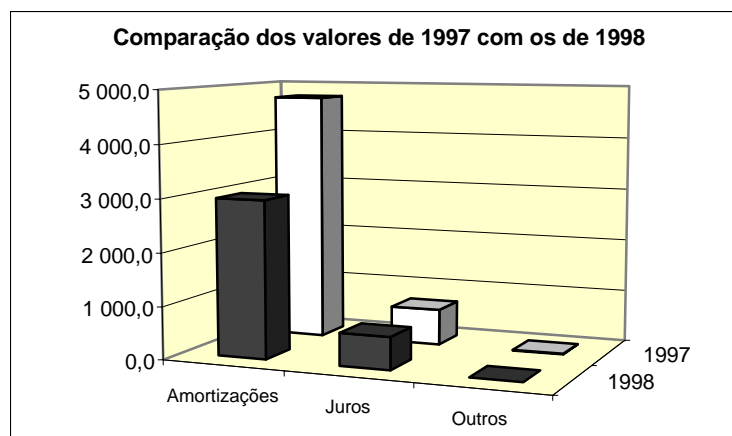
No gráfico seguinte pode observar-se o peso relativo destes encargos em 1998:



Relativamente ao ano precedente verificou-se, em termos globais, uma significativa redução destas despesas, evidenciada no gráfico seguinte:



Un.: Milhões de contos



A evolução destes valores em relação aos valores correspondentes do ano anterior foi a seguinte:

(em milhões de contos)

Amortizações/Encargos	1997		1998		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Amortizações	4 747,4 ^{a)}	87,2%	2 974,9 ^{b)}	82,9%	- 1 772,5	- 37,3%
Juros	681,8 ^{c)}	12,5%	612,1	17,1%	- 69,7	- 10,2%
Outros encargos da dívida	12,3 ^{c)}	0,2%	2,6	0,1%	- 9,7	- 78,9%
Total	5 441,5	100,0%	3 589,6	100,0%	- 1 851,9	- 34,0%

a) Inclui amortizações e anulações de dívida interna efectuadas pelo FRDP com receitas das reprivatizações, no valor de 634,966 milhões de contos, e amortizações de dívida assumida e de dívida de curto prazo, sob a forma de linha de crédito, nos montantes de 40,533 e 50 milhões de contos, respectivamente, pagos por operações de tesouraria.

À semelhança do procedimento adoptado em anos anteriores, e pelo IGCP, este montante não inclui o resgate de promissórias efectuado em 1997, no valor de 1,8 milhões de contos.

b) Inclui amortizações e anulações de dívida interna efectuadas pelo FRDP com receitas das reprivatizações, no valor de 289,243 milhões de contos, e amortizações de dívida assumida e de dívida de curto prazo, nos montantes de 8,221 e 135 milhões de contos, respectivamente, pagos por operações de tesouraria. Em 1998, não se verificaram resgates de promissórias.

O valor das amortizações de dívida interna no mapa 5.2 do Relatório da Conta "Movimento da dívida efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público", está empolado em 123.729.704\$00, devido a um lapso do IGCP no valor da amortização da dívida da Siderurgia Nacional, S A, assumida pelo Estado no ano em apreço, estando ali inscrito o valor de 8.221.009.704\$00, quando o valor correcto é 8.097.280.000\$00.

c) Diferem dos valores apresentados no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997 por respeitarem aos encargos efectivos com a dívida pública, enquanto os valores apresentados naquele Parecer correspondiam às transferências para o IGCP por conta das respectivas dotações orçamentais.

De assinalar, em relação ao ano anterior, uma diminuição no valor de 1.851,9 milhões de contos, cerca de 34%. Em termos relativos, a maior redução foi nos "Outros encargos da dívida", - 78,9%, e a menor a registada nos encargos com juros, - 10,2%.



No entanto, aquela diminuição ficou a dever-se, no essencial, à redução das amortizações, no valor de 1.772,5 milhões de contos, o que representa um decréscimo de 37,3%, e corresponde a cerca de 95,7% do montante global acima referido, 1.851,9 milhões de contos.

Analisada esta redução por tipo de empréstimo, verifica-se que resultou das diminuições das amortizações de bilhetes do Tesouro, de 2.565,1 milhões de contos em 1997 para 1.437,1 milhões de contos em 1998; de "FIP's", 762,8 milhões de contos em 1997 para 17,1 milhões de contos no ano em apreço; e do "Tesouro familiar", 167,2 e 3,7 milhões de contos, respectivamente, em 1997 e 1998.

De salientar que as amortizações e anulações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública com receitas provenientes das reprivatizações totalizaram 289,243 milhões de contos, quando no ano transacto tinham ascendido a 634,966 milhões de contos, diminuição que se explica pela redução das receitas com aquela proveniência, 825,873 milhões de contos em 1997 para 512,468 milhões de contos no ano em apreço.

Como foi referido anteriormente, em 1998 os encargos com juros sofreram também um decréscimo relativamente ao ano precedente. Nesse ano, estes encargos ascenderam a 681,8 milhões de contos, cerca de 12,5% do total das amortizações e encargos. No ano em análise as despesas com juros diminuíram 69,7 milhões de contos, cifrando-se em 612,1 milhões de contos. Todavia, dado o forte decréscimo das amortizações, o seu peso relativo aumentou, representando, 17,1% do total das amortizações e encargos.

A diminuição observada ficou a dever-se, no essencial, à redução das taxas de juro ao longo do ano, sendo de referir, a título de exemplo, a evolução da taxa média ponderada das 12 últimas emissões de bilhetes do Tesouro (TBA)¹, que passou de 4,5625% em Janeiro para 3,7500% em Dezembro, decaindo continuamente ao longo do ano.

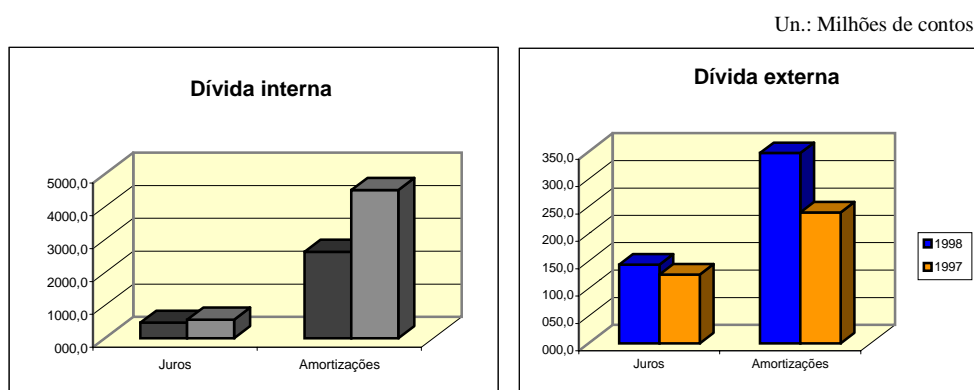
No quadro seguinte dá-se conta da evolução das amortizações e dos encargos com juros, e do seu peso relativo, nos anos de 1997 e 1998, desagregados por dívida interna e externa:

(em milhões de contos)

Amortizações/Juros	1997		1998		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Dívida interna:	5 065,0	93,3%	3 096,6	86,3%	- 1 968,4	- 38,9%
Juros	556,5	10,3%	468,7	13,1%	- 87,8	- 15,8%
Amortizações	4 508,5	83,0%	2 627,9	73,3%	- 1 880,6	- 41,7%
Dívida externa:	364,2	6,7%	490,3	13,7%	+ 126,1	+ 34,6%
Juros	125,3	2,3%	143,4	4,0%	+ 18,1	+ 14,4%
Amortizações	238,9	4,4%	347,0	9,7%	+ 108,1	+ 45,2%
Total	5 429,2	100,0%	3 586,9	100,0%	- 1 842,3	- 33,9%

Graficamente a evolução dos juros e amortizações da dívida interna e externa representa-se da seguinte forma:

¹ Mais rigorosamente, a taxa anual média efectiva, ponderada pelos respectivos montantes, das doze últimas emissões de bilhetes do Tesouro a 91, 182 e 364 dias.



Como pode observar-se pelo quadro e gráficos anteriores, em 1998 as amortizações e os encargos com juros da dívida interna continuaram a predominar, atingindo 86,3% do total, dos quais 73,3% respeitaram a amortizações.

Contudo, face à diminuição destas despesas, em especial das amortizações, com uma redução de 1.880,6 milhões de contos, - 41,7%, relativamente ao ano anterior, conjugada com os aumentos dos juros e amortizações da dívida externa, o seu peso relativo reduziu-se em 7 pontos percentuais relativamente a 1997.

Trata-se de uma evolução que decorreu do aumento do peso relativo da dívida externa no *stock* global da dívida directa, a que se tem vindo a assistir nos últimos anos, e que se analisa igualmente neste Parecer.

Assim, as amortizações e os encargos com juros da dívida externa, representaram, em 1998, 13,7% do total, contra 6,7% no ano anterior, tendo aumentado 126,1 milhões de contos, dos quais 108,1 milhões de contos respeitam a amortizações.

Em resultado da diminuição das despesas com juros e amortizações, antes analisada, o seu peso no PIB sofreu uma redução significativa em relação aos valores homólogos de 1997, como pode verificar-se pelo quadro seguinte:

(em milhões de contos)

Anos	Juros	Amortizações	Total	PIB	Juros + Amort./ /PIB	Juros/PIB
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3)/(4) (%)	(6) = (1)/(4) %
1997	681,8	4 747,4	5 429,2	17 905,2	30,3%	3,8%
1998	612,1	2 974,9	3 587,0	19 245,7	18,6%	3,2%

Quanto ao peso relativo das despesas com juros, manteve a tendência decrescente observada nos últimos anos, verificando-se uma redução de 3,8% em 1997 para 3,2% no ano em análise.

Tal redução explica, igualmente, a diminuição do peso relativo dos juros quer nas despesas correntes quer nas receitas efectivas, -2,2 e -1,4 pontos percentuais, respectivamente, como se verifica pelo quadro seguinte:



(em milhões de contos)

Anos	Juros	Despesas correntes	Receitas efectivas	Juros/Despesas correntes (%)	Juros/Receitas efectivas (%)
1997	681,8	4 420,2	5 453,5	15,4%	12,5%
1998	612,1	4 639,1	5 530,5	13,2%	11,1%

6.6.3 – Outros encargos com a dívida pública

No respeitante às despesas com "Outros Encargos da Dívida" verificou-se igualmente uma redução, no montante de 9,7 milhões de contos, relativamente ao ano de 1997.

As respectivas dotações encontram-se inscritas no orçamento do Ministério das Finanças, no Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública", Divisão 01 – "Instituto de Gestão de Crédito Público", 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".

Em despesas cambiais, processadas pela alínea A) "Diferenças de Câmbio", foram registados 155,5 contos, despesa associada ao empréstimo externo designado "3% conversão de 1902", resultante da variação da taxa de câmbio entre a data do vencimento dos respectivos encargos, com base na qual foi determinado o contravalor em escudos inscrito nas despesas com juros e amortizações da dívida externa, e a data em que o Tesouro procedeu ao reembolso dos encargos suportados pelos bancos pagadores.

Como pode verificar-se pelo quadro seguinte, em 1998 estas despesas diminuíram cerca de 47,6% relativamente ao ano precedente:

(em contos)

Outros encargos da dívida	1997	1998	Variação	
	Valor	Valor	Valor	%
Diferenças de câmbio	297	155,5	-141,5	- 47,6%

Os encargos processados pela alínea B) "Despesas com o serviço da dívida pública", foram objecto de auditoria realizada junto do IGCP, tendo-se verificado que as despesas registadas nesta rubrica totalizaram, em 1998, 2.637.115 contos.

No quadro seguinte apresenta-se a forma como estas despesas se distribuíram no ano em apreço, bem como as variações relativamente aos valores registados em 1997:



Tribunal de Contas

(em contos)

Encargos	Valor		Variação	
	1997	1998	Valor	%
Dívida Interna	5 756.591	1 120 197	- 4 636 934	- 80,5
Comissões por pagamento de encargos	^{a)} 530 164	267 042	- 263 123	- 49,6
Comissões por colocação de dívida	-	369 889	+ 369 889	-
Comissões aos CTT por colocação de certificados de aforro	771 580	469 861	- 301 989	- 39,1
Menos valias apuradas na colocação da dívida	4 454 847	13 406	- 4 441 801	- 99,7
Dívida Externa	6 499 224	1 516 352	- 4 982 872	- 76,7
Comissões por pagamento de encargos	^{a)} 217 972	324 923	+ 106 951	+ 49,1
Comissões por colocação de dívida	^{b)} 5 302 630	1 137 143	- 4 165 487	- 78,6
Menos valias na colocação de empréstimos abaixo do par	31 809	-	- 31 809	- 100,0
Menos valias associadas a <i>swaps</i>	946 813	54 286	- 892 527	- 94,3
Outros	38 059	566	- 37 493	- 98,5
Publicações no Diário da Republica	^{c)} 12 271	158	- 12 114	- 98,7
Despesas postais e de comunicações	10 642	70	- 10 572	- 99,3
Emolumentos do Tribunal de Contas, sobre a conta de gerência de 1995	-	275	+ 275	-
Horas extraordinárias	6 191	-	- 6 191	- 100,0
Contratos para avaliação de empresas nacionalizadas	8 898	-	- 8 898	- 100,0
Arredondamentos efectuados nas liquidações de encargos da dívida pública	57	63	+ 6	+ 10,5
Total	12 293 874	2 637 115	- 9 656 759	- 78,5

Fonte: Instituto de Gestão do Crédito Público

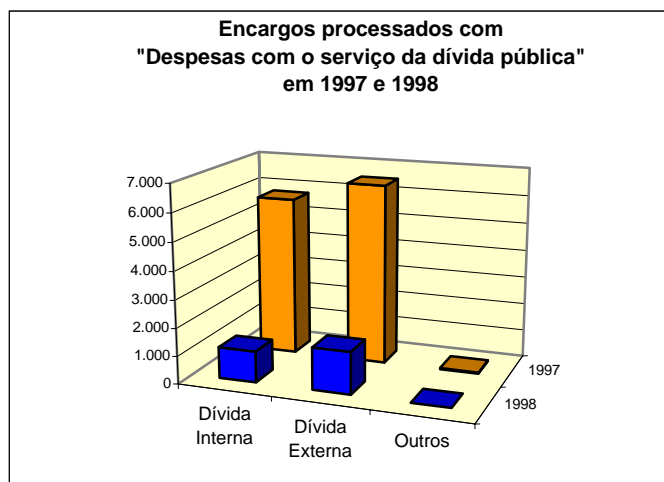
^{a)} A distribuição do valor destas comissões por dívida interna e dívida externa foi rectificada pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, pelo que os valores correspondentes diferem dos apresentados no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997.

^{b)} Este montante corresponde ao valor efectivo das comissões pagas, pelo que difere do apresentado no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997, 3.665.388 contos, resultante da dedução à despesa efectiva de mais valias obtidas na colocação de dois empréstimos acima do par, no valor de 1.637.242 contos, seguindo procedimento idêntico ao então adoptado pelo IGCP.

^{c)} Em 1997 incluía, também, aquisição de impressos, serviços, chancelas, fotocópias e impressão de títulos.

Da análise do quadro ressalta uma importante diminuição destes encargos, quer globalmente, com uma redução de cerca de 9,7 milhões de contos, correspondente a 78,5%, quer nas suas diversas componentes.

O gráfico seguinte ilustra esta redução:



Assim, os encargos inerentes à dívida interna sofreram uma redução, no montante de 4.636.394 contos, cerca de 80,5%, o que se explica, essencialmente, pela diminuição das menos valias na colocação da dívida, que no ano anterior tinham ascendido a 4.454.847 contos, e que em 1998 atingiram apenas 13.406 contos, o que corresponde a um decréscimo de 99,7%, redução que ficou a dever-se à descida continuada das taxas de juro de mercado ao longo do ano, a que já se fez referência.

Ainda na dívida interna, registaram-se diminuições nos valores de 263.123 contos, 49,6%, e 301.719 contos, 39,1%, nas despesas com comissões por pagamento de encargos e com comissões pagas aos CTT por colocação de certificados de aforro, respectivamente.

Registou-se, porém, no ano em apreço, uma despesa de 369.889 contos com comissões de colocação da dívida interna, devido à colocação do empréstimo interno "Obrigações do Tesouro – Médio prazo, 3,95% – Julho 2009" junto de um sindicato bancário, encargo que não se verificara no ano anterior em que todas as emissões de obrigações do Tesouro foram efectuadas em sistema de leilão.

No que respeita aos encargos com a dívida externa, observou-se uma redução de 4.982.872 contos relativamente ao ano económico precedente, a que corresponde um decréscimo de 76,7%, que se explica, na sua quase totalidade, pela redução das comissões por colocação de dívida, de 5.302.630 contos em 1997 para 1.137.143 contos em 1998. Tal redução deveu-se, no essencial, ao elevado volume de emissões de "Euro-OT's" em sistema de leilão, empréstimos que representaram cerca de 85% do total da dívida externa emitida em 1998¹, e de que apenas as "tranches" iniciais foram colocadas junto de sindicatos bancários.

De referir a inexistência de colocações de empréstimos abaixo do par, que em 1997 haviam ocasionado menos valias no valor de 31.809 contos.

No respeitante às menos valias associadas a *swaps* apuradas em 1998, o valor inscrito no quadro acima, 54.286 contos, não coincide com o valor correspondente apresentado pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, 10.134 contos, em virtude de este ter contabilizado, indevidamente, menos valias no valor de 44.151² contos em "Comissões por colocação de dívida externa"³.

¹ Cfr. ponto 6.3 – Dívida externa.

² Valor resultante de menos valias associadas a dois empréstimos, nos valores de 7.628.497\$00 e 36.522.712\$00.

³ Mapa do "Desenvolvimento dos encargos com a dívida pública" – Gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1998.



Como se referiu no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997, em que se fez referência, pela primeira vez, a esta matéria¹, de acordo com o critério então adoptado pelo IGCP, tais menos valias correspondiam 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 taxas de câmbio negociadas no âmbito da contratação dos *swaps*, nos casos em que estas fossem menos favoráveis do que as taxas de mercado, tendo sido esse o critério adoptado na elaboração do quadro anterior.

Na auditoria realizada junto do IGCP procurou-se esclarecer as razões da diferença acima referida, tendo sido afirmado, inicialmente, pelos responsáveis pela área respectiva que, entretanto, tinha sido definido novo critério, o qual apenas deveria ser aplicado a partir de 1999, segundo o qual estas menos valias passariam a corresponder às diferenças entre os contravalores em escudos das entregas à contraparte do *swap* e os respectivos recebimentos, sendo o encaixe menor do que os fundos saídos, tendo sido aplicados, relativamente a 1998, por motivos que não era possível esclarecer, ambos os critérios, daí resultando a referida diferença.

Posteriormente, porém, foi afirmado que, a partir de 1999, deixaram de ser apuradas mais e menos valias associadas a *swaps*, e que na contabilização, em 1998, de tais menos valias, tinha sido adoptado, num caso, o critério seguido no ano precedente, e noutros não se tinha utilizado qualquer dos critérios definidos, situação que, tal como a inclusão indevida da importância acima referida de 44.151 contos em "Comissões por colocação de dívida externa", teria ficado a dever-se, exclusivamente, a lapsos na contabilização das referidas menos valias por parte dos técnicos que procederam a tais registos, explicação questionável porquanto ilude as responsabilidades de coordenação e supervisão dos responsáveis pelos departamentos envolvidos.

Deste modo, face às contradições e insuficiências das explicações apresentadas, o IGCP deverá esclarecer cabalmente os motivos das incorrecções apontadas.

Na sua resposta, o IGCP fez os seguintes comentários sobre o que se acaba de expor:

*"A forma de registo e contabilização desse tipo de fluxos não está especificamente prevista nas normas que regulam essa matéria e tem vindo a ser objecto de alterações no sentido de melhor a ajustar aos objectivos e princípios gerais subjacentes a essas normas.
(...)*

No caso concreto da conta de 1998, verificaram-se "menos valias de swaps" (entendidas como a diferença entre o valor em PTE do valor entregue e o contravalor em PTE do valor recebido num swap, calculados com as taxas de câmbio da data de liquidação) em 3 operações de swap, a saber:

<i>Cod. 539.68.1</i>	<i>7 628 497 PTE</i>
<i>Cod. 539.72.1</i>	<i>10 134 332 PTE</i>
<i>Cod 526.27.1</i>	<i>36 522 712 PTE</i>

Todas estas "menos valias" foram registadas como Outros Encargos da Dívida no Mapa de Desenvolvimento dos Encargos da Dívida Pública, de acordo com os procedimentos que haviam sido adoptados em 1997. Verifica-se porém ter havido uma incorrecção no tratamento desses valores para efeitos da desagregação apresentada na nota e) de pé de página desse Mapa, ao incluírem-se o 1º e o 3º valores na rubrica "Comissões por colocação de dívida externa" quando, de acordo com os referidos

¹ Cfr. Parecer sobre a CGE/97, págs. 450 e 451.



procedimentos, deveriam ter sido incluídos na rubrica de "Menos valias apuradas na colocação de dívida externa".

Este erro foi reconhecido pelos serviços do IGCP aquando da realização da auditoria pelo Tribunal. Admite-se que as explicações então apresentadas pelos serviços quanto ao tratamento dos fluxos de swaps, matéria que envolve alguma complexidade, possam não ter sido totalmente satisfatórias para o Tribunal e por isso nos estendemos um pouco mais sobre este assunto neste comentário. Parece-nos porém desmedido, para uma auditoria desta dimensão e face aos resultados globais apurados, fazer menção no parecer a "contradições e insuficiências" e pôr em causa funções de coordenação e supervisão no IGCP em razão apenas desse erro."

Os resultados das auditorias realizadas pelos Serviços de Apoio ao Tribunal no âmbito dos trabalhos preparatórios do Parecer sobre a Conta Geral do Estado são apresentados, em síntese, no respectivo Parecer. Deste modo, tendo-se detectado no decurso da auditoria uma incorrecção para a qual não foi possível obter explicação satisfatória junto dos Serviços do IGCP, houve, naturalmente, que dar conta dos motivos de tal impossibilidade.

A menção feita às responsabilidades de coordenação e supervisão prende-se com o facto de ter sido apresentada como única explicação para a incorrecção em causa lapsos cometidos pelos técnicos que procederam aos respectivos registos, justificação que se questiona dado abstrair do facto de os técnicos estarem afectos a unidades orgânicas, "Unidades de estrutura", por cuja actividade é responsável um Coordenador, conforme definido na "Estrutura Orgânica" do Instituto aprovada pelo seu Conselho Directivo.

Retomando a análise do quadro anterior, verifica-se que os encargos incluídos em "Outros" sofreram também uma significativa redução, totalizando 566 contos, quando no ano anterior tinham ascendido a 38.059 contos.

De referir, no entanto, que parte desta redução se ficou a dever à reclassificação, total ou parcial, de despesas que em 1997 tinham sido incluídas nesta rubrica.

Incluem-se neste caso as horas extraordinárias, que naquele ano ascenderam a 6.191 contos, tendo o IGCP, a partir de 1998, passado a classificar as referidas despesas como despesas de funcionamento, seguindo assim a recomendação feita pelo Tribunal de Contas no Parecer sobre a CGE/97.

Por iniciativa do IGCP, o mesmo procedimento foi adoptado relativamente à quase totalidade das despesas postais e de comunicação, resultando uma diminuição destes encargos em cerca de 10.572 contos.

No respeitante às despesas com a aquisição de impressos, serviços, chancelas, fotocópias e impressão de títulos, classificadas em 1997 juntamente com "Publicações no Diário da Republica", a redução observada em 1998, cerca de 12.114 contos, foi consequência da desmaterialização do empréstimo "Obrigações do Tesouro – Nacionalizações e Expropriações" uma vez que, na sua quase totalidade, aqueles encargos respeitavam aos títulos deste empréstimo.

No que se refere aos contratos para avaliação de empresas nacionalizadas, com vista à sua reprivatização, a partir de 1998 teria deixado de ser o IGCP a suportar os respectivos encargos.



Embora tenha sido esta a explicação dada no decurso da auditoria para a inexistência de despesas desta natureza, contabilizadas, em 1998, em "Outros encargos com a dívida pública", na sua resposta o IGCP afirma que:

"...a partir de 1998 as despesas decorrentes de contratos de avaliação de empresas nacionalizadas passaram de facto a ser consideradas nas despesas de funcionamento do IGCP."

Esta afirmação suscita a questão do fundamento legal para a assunção de tais despesas por aquele Instituto.

Com efeito, analisando as atribuições e competências do IGCP, enumeradas nos art.ºs 5.º e 6.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 29/98, de 11 de Fevereiro¹, verifica-se que o IGCP não tem competência para intervir nos processos de avaliação de empresas nacionalizadas, pelo que a assunção das despesas com os respectivos contratos carece de base legal. Trata-se, portanto, de matéria que merecerá o devido acompanhamento por parte do Tribunal.

De referir, ainda, que no ano em apreço aparecem incluídos nesta rubrica, pela primeira vez, emolumentos do Tribunal de Contas, relativos à Conta de Gerência de Junta de Crédito Público do ano de 1995. Todavia, tendo em conta a natureza da despesa em causa, e o classificador das despesas públicas, a mesma encontra-se incorrectamente classificada nesta rubrica, devendo ter sido incluída na rubrica 02.03.10 – Aquisição de serviços – Outros serviços.

Na sua resposta, o IGCP não se pronunciou sobre esta questão.

6.7 – Dívida garantida

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

6.7.1 – Variação das responsabilidades directas por garantias prestadas

Relativamente a esta matéria torna-se necessário distinguir as responsabilidades assumidas – que correspondem aos montantes contratuais dos empréstimos garantidos pelo Estado, deduzidos das amortizações, pagamentos em execução de garantias e outras operações susceptíveis de reduzir as responsabilidades pelas garantias prestadas, que traduzem, portanto, as responsabilidades que resultariam para o Estado da total utilização dos empréstimos garantidos – das 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 garantida no momento do apuramento.

¹ E, posteriormente, pelos Decretos-Leis n.ºs 2/99, de 4 de Janeiro, e 455/99, de 5 de Novembro.



Tribunal de Contas

Deste modo, uma vez que ambas as perspectivas relevam para a análise da matéria em apreço, nos pontos seguintes tem-se em conta a evolução observada, quer nas responsabilidades assumidas quer nas responsabilidades efectivas.

De salientar que os valores apresentados, obtidos junto da Direcção-Geral do Tesouro, podem encontrar-se sujeitos a alterações, porquanto as entidades beneficiárias de garantias do Estado nem sempre prestam a informação sobre amortizações de empréstimos garantidos pelo Estado a que se encontram obrigadas pelo art.º 19.º, n.º 1, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, ou o fazem extemporaneamente, sendo de notar, a este respeito, que, à semelhança da Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, a Lei n.º 112/97, impondo tais obrigações, não prevê qualquer sanção para o seu não cumprimento.

Por outro lado, como se adiante se referirá, verificam-se situações em que a informação disponível é tardiamente registada pelos Serviços da Direcção-Geral do Tesouro nos mapas relativos a estas responsabilidades, o que é também susceptível de afectar a exactidão dos valores apresentados.

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

(em milhares de contos)

Beneficiários	Em 31.12.97		Em 31.12.98		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Empréstimos internos:	480 634	38,9	474 688	40,4	- 5 945	- 1,2
Fundos e Serviços Autónomos	304	-	304	-	0	-
Empresas de outros sectores	358 363	29,0	389 461	33,2	+ 31 098	+ 8,7
Dívida relativa às antigas colónias	101	-	101	-	0	-
Região Autónoma da Madeira	111 244	9,0	74 200	6,3	- 37 043	- 33,3
Região Autónoma dos Açores	10 000	0,8	10 000	0,9	0	-
Outros	622	0,1	622	-	0	-
Empréstimos externos:	753 465^{a)}	61,1	699 299	59,6	- 54 166	- 7,7
Fundos e Serviços Autónomos	36 152	2,9	29 881	2,5	- 6 271	- 17,3
Instituições Financeiras	4 218	0,3	2 062	0,2	- 2 156	- 51,1
Empresas de outros sectores	658 276	53,3	643 170	54,8	- 15 106	- 2,3
Região Autónoma da Madeira	21 769 ^{a)}	1,8	21 455	1,8	- 313	- 1,4
Região Autónoma dos Açores	30 654	2,5	0	-	- 30 654	-
Convenção de Lomé	2 396	0,2	2 731^{b)}	0,2	+ 335	+14,0
Totais	1 234 099^{a)}	100,0	1 173 987	100,0	- 60 111	- 4,9

Fonte: Mapas sobre a posição das responsabilidades decorrentes de garantias prestadas pelo Estado em 31.12.97 e 31.12.98, remetidos pela Direcção Geral do Tesouro, corrigidos pelos serviços do Tribunal no decurso da auditoria realizada junto daquela Direcção-Geral.

^{a)} Divergem dos valores apresentados na Conta Geral do Estado para 1997, e respectivo Parecer, por a DGT ter entretanto actualizado os mapas relativos ao movimento das responsabilidades, registando diferenças cambiais líquidas desfavoráveis referentes à Região Autónoma da Madeira, no montante de cerca de 92 mil contos.

^{b)} Valor superior em cerca de 298 mil contos aos valores apresentados no mapa da Direcção Geral do Tesouro, por neste não se ter considerado a actualização, naquele montante, das responsabilidades assumidas nos termos do contrato de garantia celebrado no âmbito da Convenção de Lomé IV.



De salientar que enquanto o valor das responsabilidades na ordem interna, em 31.12.98, apresentado neste quadro, é coincidente com o valor correspondente inscrito no Quadro 1.4.5.6.A – "Responsabilidades directas por avales do Estado", do Relatório da Conta, o valor que ali figura relativamente às responsabilidades na ordem externa é de 827.802 milhares de contos, excedendo, portanto, o montante constante do quadro acima em 128.503 mil contos.

Esta diferença resulta, no essencial, de a Direcção-Geral do Tesouro ter adoptado dois critérios distintos na elaboração dos mapas relativos às responsabilidades do Estado: enquanto no respeitante às garantias concedidas a operações realizadas na ordem interna foi considerado que as responsabilidades respectivas apenas seriam assumidas após a outorga no contrato de garantia, ou a emissão de declaração de garantia, pela Directora-Geral do Tesouro, como previsto no art.º 17.º, n.º 2, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, que no seu n.º 3 estatui que a inobservância daquela disposição determina a ineficácia da garantia, no tocante às operações realizadas na ordem externa considerou, indevidamente, as garantias prestadas, e as responsabilidades assumidas, a partir da data do despacho de autorização do Ministro das Finanças, a que se refere o art.º 15.º daquela lei.

Deste procedimento resultou a inscrição nas responsabilidades na ordem externa dos montantes de seis empréstimos, no valor de 128,8 milhões de contos, garantidos pelo Estado mediante despachos autorizadores emitidos em 1998, mas cujos contratos de garantia apenas foram celebrados em 1999.

Questionados os Serviços da DGT sobre aquela disparidade de critérios, não foi obtida resposta de imediato, tendo sido remetido posteriormente um ofício, em que se afirma, em contradição com o procedimento descrito e verificado através da análise da documentação disponibilizada por aquela mesma Direcção-Geral, que "*no quadro das operações de crédito externo garantidas pelo Estado, o registo de cada uma das operações garantidas é efectuado na data do respectivo contrato de garantia, igualmente (como na ordem interna) pelo montante total das responsabilidades assumidas pelo Estado*".

Ouidos sobre as questões suscitadas neste ponto, a Direcção-Geral do Tesouro e os Ministros da Economia e das Finanças, aquela Direcção-Geral respondeu através de Informação elaborada pelos seus Serviços, sobre a qual o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças exarou o Despacho n.º 619/2000-SETF, de 27.04, concordando com o teor das observações ali expendidas.

Relativamente à questão em causa, a Direcção-Geral do Tesouro justificou o procedimento adoptado da seguinte forma:

"Está em causa o registo de responsabilidades assumidas em data anterior à data da declaração ou contrato de garantia sempre que o contrato de financiamento garantido se celebrou anteriormente à data dessa declaração/contrato.

Esta questão foi devidamente explicada ao Tribunal, por ofício de 3 de Dezembro de 1999, através do qual estes Serviços informaram aquele Tribunal sobre a metodologia aplicada em matéria de contabilização das responsabilidades do Estado por garantias prestadas, na ordem interna e externa, nos seguintes termos:

"(2.4) As operações financeiras celebradas antes da data de reporte da posição das responsabilidades do Estado mas cuja garantia tenha sido formalizada até à data de divulgação dessa posição são também nela incluídas, considerando que o Estado assume as condições e os efeitos da posição garantida".

Assim, o montante de 128,5 milhões de contos, referido pelo Tribunal, como indevidamente incluído em 1998, corresponde a operações na ordem externa enquadráveis em casos especiais (2.4) e não no caso geral como o Tribunal refere, porquanto outra



solução não seria adequada, já que quando o Estado garante uma operação financeira cujo contrato foi celebrado em data anterior, assume os efeitos dessa operação a partir do momento da sua contratação".

Uma vez que a Conta Geral do Estado se reporta a 31 de Dezembro do ano a que respeita, exceptuando as situações legalmente previstas, "períodos complementares" das despesas e receitas, ou retroacção de reposições, os efeitos dos actos praticados em determinado ano devem ser registados na respectiva Conta. Deste modo, mesmo considerando que as garantias prestadas se reportaram à data da formalização do contrato de financiamento, atendendo a que as responsabilidades em causa não existiam em 31.12.98, dado que apenas se constituíram em 1999, aquando da celebração dos contratos de garantia, considera-se que o procedimento mais correcto seria o registo dos respectivos montantes na Conta relativa àquele ano. Trata-se, aliás, de uma questão que seria facilmente superada através da celebração do contrato de garantia em simultâneo ou em data próxima da do contrato de financiamento, não se vislumbrando motivo que justifique a dilação observada, considerando a estreita ligação existente entre os contratos em causa.

Quanto à diferença, de 0,3 milhões de contos, entre o valor destas responsabilidades e o montante acima indicado, 128,5 milhões de contos, resulta de o valor constante do relatório da Conta estar subavaliado em 298 mil contos, devido à não actualização pela Direcção-Geral do Tesouro, naquele valor, das responsabilidades assumidas nos termos do contrato de garantia celebrado em 1992 no âmbito da Convenção de Lomé, como indicado na nota b) do quadro.

Quanto a esta diferença, e à divergência de 92 milhares de contos relativamente aos valores apresentados na Conta Geral do Estado de 1997, assinalada na nota a) do quadro, a DGT afirma na sua resposta que:

"...as divergências no valor de 92 mil contos resultaram de diferenças cambiais que só foram detectadas após a informação dos beneficiários das garantias que se atrasaram na prestação da mesma. Sublinha-se que a DGT sistematicamente apela ao cumprimento da obrigação da prestação de informação atempada. Uma parcela de 298 mil contos correspondente ao valor de garantias prestadas no âmbito da Convenção de Lomé IV resulta da inscrição tardia das respectivas responsabilidades do Estado".

No que respeita aos atrasos na prestação de informação por parte dos beneficiários das garantias, aceita-se a justificação apresentada, tratando-se, aliás de uma questão já referida anteriormente, tendo-se chamado a atenção para o facto de a Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, obrigando à prestação de tal informação não prever, contudo, qualquer sanção para o atraso, ou mesmo para o incumprimento dessa obrigação. Quanto à "inscrição tardia", por parte dos Serviços da DGT, das responsabilidades decorrentes das garantias prestadas no âmbito da Convenção de Lomé IV, o que, como também já se assinalou, ocorre com alguma frequência, a justificação é insuficiente, dado não serem explicitados os motivos de tal atraso.

Passando à análise do quadro anterior, observa-se, em termos globais, uma redução significativa das responsabilidades, 60,111 milhões de contos, cerca de 4,9%, quando no ano anterior se registara um acréscimo de 162,357 milhões de contos, cerca de 15%.

Tal evolução resultou, no essencial, do decréscimo resultante das assunções de passivos das Regiões Autónomas, quer na ordem interna quer na ordem externa, que se analisarão adiante, e da diminuição



Tribunal de Contas

das responsabilidades na ordem externa em "Empresas de Outros Sectores" e nos "Fundos e Serviços Autónomos", respectivamente 15,106 e 6,271 milhões de contos.

De acordo com a informação disponibilizada pela Direcção Geral do Tesouro no que respeita às responsabilidades efectivas, as variações observadas foram as que se apresentam no quadro seguinte:

(em milhares de contos)

Beneficiários	Em 31.12.97		Em 31.12.98		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Empréstimos internos:	451 814	41,7	451 739	39,4	- 75	0,0
Fundos e serviços autónomos	304	0,0	304	0,0	0	0,0
Empresas de outros sectores	329 544	30,4	366 512	31,9	+ 36 968	+ 11,2
Dívida relativa às antigas colónias	101	0,0	101	0,0	0,0	0,0
Região Autónoma da Madeira	111 243	10,3	74 200	6,5	- 37 043	- 33,3
Região Autónoma da Açores	10 000	0,9	10 000	0,9	0	0,0
Outros	622	0,1	622	0,1	0	0,0
Empréstimos externos:	631 222	58,3	695 790	60,6	+ 64 568	+ 10,2
Fundos e Serviços Autónomos	32 152	3,0	27 881	2,4	- 4 271	- 13,3
Instituições Financeira	4 218	0,4	2 063	0,2	- 2 155	- 51,1
Empresas de outros Sectores	540 034	49,9	641 660	55,9	+ 101 626	+ 18,8
Região Autónoma da Madeira	21 768	2,0	21 455	1,9	- 313	- 1,4
Região Autónoma da Açores	30 654	2,8	0	0,0	- 30 654	- 100,0
Convenção de Lomé	2 396	0,2	2 731	0,2	+ 335	+ 14,0
Totais	^{a)} 1 083 036	100,0	1 147 529	100,0	+ 64 493	+ 6,0

Fonte: Mapas sobre a posição das responsabilidades decorrentes de garantias prestadas pelo Estado em 31.12.97 e 31.12.98, remetidos pela Direcção Geral do Tesouro.

^{a)}Diverge do valor apresentado na Conta Geral do Estado de 1997, e respectivo Parecer, por a DGT não ter considerado naquele ano os seguintes aumentos:

- responsabilidades decorrentes da garantia prestada a um contrato de locação celebrado pelo Metropolitano de Lisboa, no montante de 15 milhões de contos;
- responsabilidades da Região Autónoma da Madeira no montante de 1,163 milhões de contos; e
- variações cambiais relativas à RAM, no montante de 273 milhares de contos, e à Electricidade dos Açores, SA, no montante de 294 contos.

Verifica-se, portanto, contrariamente à redução registada nas responsabilidades assumidas, um acréscimo de 64,493 milhões de contos, cerca de 6%.

Com efeito, enquanto no respeitante às responsabilidades assumidas se verificaram decréscimos quer na ordem interna quer na ordem externa, - 1,2 e - 7,7%, respectivamente, nas responsabilidades efectivas, não houve, na ordem interna, alteração sensível relativamente ao ano anterior, enquanto na ordem externa se verificou um acréscimo de 10,2%.



6.7.2 – Movimento global das responsabilidades directas

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

6.7.2.1 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado

O n.º 1 do artigo 60.º da Lei do Orçamento para 1998, fixou em 440 milhões, em termos de fluxos líquidos anuais, o limite para a concessão de garantias pessoais pelo Estado, para operações internas e externas, abrangendo aquele valor a concessão de garantias pelo Estado à Hidroeléctrica de Cahora Bassa, SA, conforme dispõe o n.º 2 daquele artigo.

O enquadramento legal da concessão de garantias pelo Estado consta, essencialmente, da 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".

No entanto, no âmbito do Quadro de Acção para a Recuperação de Empresas em Situação Financeira Difícil (QARESD), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 100/96, de 16 de Maio, publicada no Diário da República, I Série-B, n.º 153, de 4 de Julho de 1996, foi publicado o Decreto-Lei n.º 127/96, de 10 de Agosto, que criou o Sistema de Garantia do Estado a Empréstimo Bancários (SGEEB), destinado a empresas economicamente viáveis mas com desequilíbrios financeiros susceptíveis de serem superados por meio de operações de consolidação financeira e de reestruturação empresarial, tendo definido o respectivo regime.

Foca-se, em especial, este regime jurídico, porquanto só no ano de 1998 foram prestadas garantias pessoais pelo Estado ao abrigo do mesmo.

Ao abrigo deste sistema podem beneficiar da garantia do Estado as sociedades comerciais e, com as necessárias adaptações, as cooperativas. No caso de sociedades em relação de domínio ou de grupo, a garantia apenas poderá ser concedida às sociedades directa ou indirectamente dominantes.

A garantia prestada pelo Estado tem por objecto financiamentos bancários, com a duração mínima de três anos e máxima de oito anos, abrangendo uma percentagem variável, entre 25% e 50%, da quantia mutuada e respectivos juros não coberta por garantias reais, com o limite, em capital, de um milhão de contos.

A verificação dos pressupostos da sua atribuição compete ao Gabinete de Coordenação para a Recuperação de Empresas (GACRE)¹, que se pronuncia, igualmente, sobre a concessão da garantia e a percentagem do empréstimo bancário sobre que incidirá.

¹ Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/98, de 23 de Março, foi extinto o GACRE, devendo os processos entrados nessa entidade, ao abrigo do SGEEB, ser remetidos à Direcção-Geral do Tesouro, consoante já tenham sido deferidos, de acordo com o referido regime jurídico, para os efeitos que decorrem da garantia do Estado a empréstimos bancários ou ao Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, se estiverem na fase instrutória, para prosseguimento desta etapa ao abrigo das várias alternativas criadas no âmbito do Sistema de Incentivos à Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial (SIRME), instituído pelo Decreto-Lei n.º 80/98, de 2 de Abril.



A garantia é concedida através de despacho do Ministro das Finanças, com faculdade de delegação, após homologação da deliberação do GACRE pelo Ministro da Economia, e a apreciação pelo Instituto de Gestão do Crédito Público das condições financeiras da operação a garantir.

6.7.2.1.1 – Na ordem interna

No ano de 1998 foram prestadas pelo Estado onze garantias pessoais, no montante global de 67,299 milhões de contos, mediante declarações de garantia da Directora-Geral do Tesouro, das quais sete foram concedidas ao abrigo do SGEEB, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:

(em milhões de contos)

Beneficiário	Mutuante	RCM's e Despachos autorizadores	Montante	Montante garantido	Finalidade
GESTNAVE – Prestação de Serviços Industriais, SA	Caixa Geral de Depósitos	RCM n.º 43/98, de 11 de Março (DR, I-B, de 28.03) Desp. n.º 7760/98, de 23 de Abril (DR, II, de 09.05)	2,000	2,000	Reestruturação do passivo financeiro
LISNAVE – Infraestruturas Navais, SA	Banco Fonsecas & Burnay, SA	RCM n.º 44/98, de 11 de Março (DR, I-B, de 28.03) Desp. n.º 7758/98, de 23 de Abril (DR, II, de 09.05)	1,500	1,500	Reestruturação do passivo financeiro
Região Autónoma da Madeira	Consórcio bancário constituído pelos bancos CISF, BANIF e CGD	RCM n.º 137/98, de 13 de Novembro (DR, I-B, de 04.12) Desp. n.º 21 875/98, de 4 de Dezembro (DR, II, de 18.12)	12,000	12,000	Concretização do Plano de Investimentos da RAM para 1998, aproveitamento dos fundos comunitários e, em geral, equilíbrio do Orçamento Regional para 1998
Parque EXPO 98, SA	Sindicato bancário organizado e liderado pelo Banco Chemical Finance, BPSM e BTA	RCM n.º 66/98, de 19 de Maio (DR, I-B, de 03.06) Desp. n.º 11943/98, de 16 de Junho (DR, II, de 13.07)	50,000	50,000	Desenvolvimento do plano estratégico de médio prazo e do respectivo plano de financiamento
M. Carmona & Irmãos (SGEEB)	Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, C.R.L.	RCM n.º 212/97, de 20 de Novembro (DR, I-B, de 15.12) Desp. n.º 5196/98, de 16 de Março (DR, II, de 28.03)	0,327	0,132 (40,44%)	Consolidação financeira, reestruturação empresarial, consolidação do passivo a IC subscritoras, retenção para o Estado "latu sensu", investimentos e outros

(...)



Tribunal de Contas

(...)

SUBVIDOURO, CRL (SGEEB)	Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, C.R.L.	RCM n.º 214/97, de 20 de Novembro (DR, I-B, de 22.12) Desp. n.º 7871/98, de 23 de Abril (DR, II, de 12.05)	0,520	0,250 (48,125%)	Consolidação financeira, reestruturação empresaria- l, consolidação do passivo a IC subscritoras, pagamentos a forne- cedores, retenção para o Estado "latu sensu" e outros
ESENCE – Sociedade Nacional Corticeira, SA (SGEEB)	Sindicato Bancário liderado pelo Banco Mello, SA e pela C.G.D.	RCM n.º 95/98, de 25 de Junho (DR, I-B, de 14.07) Desp. n.º 14314/98, de 31 de Julho (DR, II, de 17.08)	3,000	1,000 (33,33%)	Consolidação financeira, reestruturação empresaria- l, consolidação do passivo a IC subscritoras, retenção para o Estado "latu sensu" e outros
MELIX – Indústria de Mobiliário, Lda. (SGEEB)	Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, C.R.L.	RCM n.º 96/98, de 9 de Julho (DR, I-B, de 25.07) Desp. n.º 14512/98, de 4 de Agosto (DR, II, de 19.08)	0,200	0,100 (50%)	Consolidação financeira, reestruturação empresaria- l, retenção para o Estado "latu sensu", paga- mento a fornecedores e outros
COFINCA – Comércio e Indústria de Confec- ções, SA (SGEEB)	Sindicato Bancário liderado pelo B.P.A., SA	RCM n.º 107/98, de 30 de Julho (DR, I- B, de 21.08) Desp. n.º 14317/98, de 4 de Agosto (DR, II, de 17.08)	0,608	0,215 (35,28%)	Consolidação financeira, reestruturação empresaria- l, consolidação do pas- sivo a IC subscritoras, financiamento intercalar e outros
Empresa Têxtil Bellino & Bellino, SA (SGEEB)	Banco Totta & Açores, SA e Banco Pinto & Sotto Mayor, SA	RCM n.º 165/98, de 24 de Setembro (DR, II, de 14.10) Desp. n.º 20230/98, de 5 de Novembro (DR, II, de 19.11)	0,207	0,077 (37,5%)	Consolidação do passivo a IC subscritoras, investi- mentos e outros
João Pimentel & Comp., Ld. ^a (SGEEB)	Caixa Económica da Misericórdia de Angra do Heroísmo	RCM n.º 166/98, de 24 de Setembro (DR, II, de 14.10) Desp. n.º 20231/98, de 5 de Novembro (DR, II, de 19.11)	0,050	0,025 (50%)	Apoio ao Projecto de Con- solidação Financeira e Re- estruturação Empresarial
Total			70,412	67,299	

As garantias constantes do quadro anterior foram concedidas ao abrigo da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, e do Decreto-Lei n.º 127/96, de 10 de Agosto (SGEEB).

Tendo-se procedido à análise da conformidade das operações de garantia com os requisitos substanciais e procedimentais dos referidos diplomas, constatou-se que, regra geral, tinham sido observados.

Contudo, relativamente às operações que se analisam nos pontos seguintes, cumpre tecer algumas considerações.



6.7.2.1.1.1 – Observações sobre a concessão de algumas garantias

a) GESTNAVE – Prestação de Serviços Industriais, SA e LISNAVE – Infraestruturas Navais, SA

A LISNAVE – Estaleiros Navais de Lisboa, SA, actualmente designada por GESTNAVE – Prestação de Serviços Industriais, S.A, contraiu, em 31 de Maio de 1996, junto do BTA, um empréstimo no montante de 3.500.000 contos, que beneficiou do aval do Estado, cujo prazo terminou em 30 de Novembro de 1997.

O Estado Português, no âmbito do processo de reestruturação daquela empresa, e em conformidade com o disposto no Protocolo de Acordo que celebrou com o Grupo Mello, em 1 de Abril de 1997, bem como atento o disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 100/97, de 1 de Julho, ficou obrigado a amortizar parcialmente o referido empréstimo relativamente ao montante de 2.000.000 contos, sendo a parte remanescente da dívida, na quantia de 1.500.000 contos, assumida pela SETENAVE - Estaleiros Navais de Setúbal, SA, cuja razão social passou para LISNAVE – – Infraestruturas Navais, SA, se e na data em que ocorrer o pagamento pelo Estado da parte do empréstimo que é da sua responsabilidade, e for emitido ou renovado o aval do Estado à parte do empréstimo de 1,5 milhões de contos.

Tendo em vista a reestruturação destes passivos, a GESTNAVE – Prestação de Serviços Industriais, SA, celebrou com a CGD, em 13 de Maio de 1998, um contrato de mútuo, no referido montante de 2.000.000 contos, com um prazo de dez anos, que beneficiou da garantia pessoal do Estado, na modalidade de fiador e principal pagador. Por seu turno, a SETENAVE, actual LISNAVE – – Infraestruturas Navais, SA, celebrou um contrato de abertura de crédito, em conta corrente, com o BFB, no montante de 1.500.000 contos, também com um prazo de dez anos, o qual beneficiou, igualmente, da garantia pessoal do Estado, na modalidade de fiador e principal pagador.

Relativamente à operação realizada pela GESTNAVE, é de questionar, contudo, a prestação da garantia, uma vez que, não tendo o Estado procedido, directamente, à amortização da parcela do empréstimo no valor de 2 milhões de contos, como previsto, facultou à empresa, no entanto, em 1997 e 1998, meios financeiros nos valores de 21,99 e 15 milhões de contos, respectivamente, destinados, designadamente, à amortização de passivos bancários.

A este respeito a Direcção-Geral do Tesouro observou que o Protocolo de Acordo acima referido estabelece que:

"...o Estado deverá efectuar as operações financeiras adequadas ao pagamento pela Lisnave, da parte do empréstimo do Banco Totta & Açores não cedida à Setenave", i. e. dos 2 milhões de contos em referência."

Não se compreende o alcance da observação. Como se referiu, o Estado facultou à GESTNAVE os meios para amortizar a parcela do empréstimo no valor de 2 milhões de contos, cumprindo assim o estabelecido no Protocolo. A não utilização para pagamento da dívida dos meios facultados pelo Estado, decidindo-se antes pela reestruturação do empréstimo, foi uma opção da exclusiva responsabilidade da GESTNAVE, não tendo o Estado, nos termos do Protocolo, qualquer obrigação relativamente a tal reestruturação, motivo por que se questiona a prestação da garantia.



b) Região Autónoma da Madeira (RAM)

Relativamente à Região Autónoma da Madeira, verificou-se que a garantia prestada ao empréstimo de 12 milhões de contos, empréstimo obrigacionista, foi prestada sem ter sido antecedida do parecer previsto no artigo 14.º, n.º 1, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro.

Invocando esta disposição, a Direcção-Geral do Tesouro solicitou ao Ministro da República que se pronunciasse sobre o pedido de concessão da garantia pessoal do Estado para o empréstimo a contrair pela RAM.

Todavia, em Informação 18 de Agosto de 1998 do Gabinete do Ministro da República, que mereceu a sua concordância por despacho de 20 de Agosto, foi comunicado à DGT que o "*...estatuto constitucional e legal do Ministro da República não se adequa ao exercício da competência referida no artigo 14.º, n.º 1, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, relativamente aos Ministros responsáveis pelo sector de actividade da entidade beneficiária*". Face a esta posição, a DGT, em Informação de 29 de Setembro, que mereceu a concordância do SETF pelo Despacho n.º 2 046/98, concluiu que o disposto no n.º 1, do artigo 14.º, não era exigível no caso em apreço, atenta a natureza da entidade beneficiária "*...e a finalidade do financiamento abranger diversos sectores da economia regional, integrados no Plano de Investimentos daquela Região*".

Considerando embora a dificuldade em observar a disposição em causa no que respeita às Regiões Autónomas, entende-se que as considerações da DGT não são susceptíveis de justificar a inobservância do n.º 1 do artigo 14.º, porquanto este exige a emanação do parecer em todos os casos de concessão de garantias pessoais, afigurando-se que só por via legislativa se poderá ultrapassar esta situação¹.

Contudo, o texto constitucional, no artigo 200.º, n.º 1, alínea g), atribui competência ao Conselho de Ministros para se pronunciar sobre assuntos da competência do Governo que lhe sejam atribuídos por lei ou apresentados pelo Primeiro Ministro ou por qualquer Ministro.

Embora esta redacção tenha suscitado críticas pertinentes², atenta a natureza jurídica do preceito, que reveste a forma de lei constitucional, aceita-se a RCM n.º 137/98, aprovada em reunião do Conselho de Ministros de 13 de Novembro de 1998, publicada no Diário da República, I Série-B, de 4 de Dezembro, que determina a prestação da garantia pessoal do Estado ao empréstimo referido, como meio de obviar à preterição da formalidade legal, considerando que o Conselho de Ministros pode conceder a homologação prevista no n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-lei n.º 127/96, de 10 de Agosto.

¹ É ainda de realçar que a Lei de Finanças das Regiões Autónomas (Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro), no artigo 29.º, estabelece que os empréstimos a emitir pelas Regiões Autónomas poderão beneficiar da garantia pessoal do Estado, nos termos da respectiva lei, ou seja, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, sem apresentar qualquer excepção à aplicação de disposições nesta contidas.

² Cfr. FREITAS DO AMARAL (*Curso de Direito Administrativo*, 2ª ed., Vol. I, Almedina, Coimbra, 1996, pp.251, 252). Em sentido contrário J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, em análise ao artigo 203.º, n.º 1, alínea g), da C.R.P., que corresponde ao actual artigo 200.º, n.º 1, alínea g), consideram que "*Tendo em conta a al. g, o CM pode teoricamente consumir toda a competência do Governo, pois não só a lei lhe pode atribuir outras funções além das aqui previstas, como o PM e os Ministros lhe podem submeter os assuntos da sua própria competência. A lei e a prática podem assim acentuar a colegialidade do Governo. Questão duvidosa é a de saber se a lei a que se refere esta alínea pode ser uma lei da AR. Parece não haver qualquer obstáculo a isso, desde que tal não ponha em causa a competência constitucionalmente atribuída aos membros do Governo, em si mesmos.*" (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª Edição revista, Coimbra Editora 1993, p.785, ponto IX).



Relativamente às considerações ora expostas sobre a ausência do parecer prévio previsto no artigo 14.º, n.º 1, da Lei n.º 112/97, a DGT, na sua resposta, limita-se a constatar que o Tribunal "*...aceita a dificuldade na observância desta disposição legal quando está em causa uma Região Autónoma*", aludindo, ainda, à recomendação do Tribunal no sentido de que a questão seja clarificada através de intervenção legislativa.

c) Empresas beneficiárias no âmbito do SGEEB

A utilização da RCM como meio de obviar à preterição de formalidades legais também se verificou na concessão da garantia pessoal do Estado em benefício do SUBVIDOURO, no âmbito do SGEEB.

Com efeito, o GACRE definiu previamente que a percentagem a garantir pelo Estado se situava em 43,75%, tendo esta deliberação sido homologada pelo Ministro da Economia.

Contudo, pela Resolução n.º 214/97, de 20 de Novembro, o Conselho de Ministros aprovou a concessão da garantia pessoal do Estado, na modalidade de fiança, à parcela do empréstimo bancário contraído por esta entidade, equivalente a 48,125% do capital mutuado, acrescido dos juros vencidos correspondentes àquela parcela, até ao montante de 10% do capital.

Em face desta Resolução, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, pelo Despacho n.º 7871/98, de 23 de Abril, autorizou a concessão da garantia pessoal do Estado nos termos constantes da RCM, tendo a mesma sido concedida pela Directora-Geral do Tesouro em 6 de Maio de 1998.

Relativamente a este empréstimo e aos demais contraídos no âmbito do SGEEB, cumpre referir que, em todos os casos, partes das parcelas garantidas pelo Estado se destinavam a fundo de maneo.

Considerando o disposto do n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, que obsta à concessão da garantia pessoal do Estado a "*...operações que visem o mero reforço da tesouraria da entidade beneficiária ou o financiamento dos seus gastos correntes*", a referida parcela só poderia beneficiar da garantia do Estado caso se enquadrasse na operação a cujo financiamento se destinava o empréstimo, cabendo à DGT certificar-se do cumprimento deste normativo.

A este respeito a DGT afirma, nas suas observações que "*...tem sido este o procedimento seguido pela DGT*".

Aceita-se a afirmação da DGT, embora não seja explicitada de que forma se tem vindo a processar tal controlo, sendo de notar, igualmente, que no decurso da auditoria levada a efeito pelos Serviços de Apoio ao Tribunal sobre esta matéria, não se encontrou junto aos respectivos processos qualquer documento relativo a tal acompanhamento.

No tocante ao processo de concessão da garantia pessoal do Estado ao empréstimo contraído pela TÊXTEL BELLINO & BELLINO, SA, realça-se o facto de a deliberação do GACRE ter sido homologada pelo Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia, sem fazer alusão a qualquer delegação de competências, procedimento que viola o disposto no artigo 38.º do Código de Procedimento Administrativo, que estabelece a obrigatoriedade de o órgão delegado mencionar essa qualidade no uso da delegação.



Embora estas situações sejam fonte de controvérsias jurídicas, considera-se que, no caso em apreço, esta omissão não invalida, de per si, o acto praticado¹. Contudo, não pode deixar de se recomendar a correcção futura em situações análogas.

6.7.2.1.1.2 – Outras questões

No âmbito da auditoria realizada procedeu-se igualmente à análise das condições financeiras das operações garantidas, designadamente no tocante às taxas de juro, tendo-se verificado que as taxas de juro negociadas foram indexadas à Lisbor a 6 meses, com margens que variaram entre 0,1 p.p. negativos e 0,05 p.p. positivos, salvo as respeitantes às operações garantidas no âmbito do SGEEB, indexadas à Lisbor, entre um e seis meses, que variaram entre a Lisbor *flat*, sem qualquer margem, arredondada para 1/16% imediatamente superior, e acrescida de margens de 2 p.p., arredondada para 1/8% imediatamente superior, na parte garantida pelo Estado, e entre 2 p.p. e 4 p.p. para o remanescente.

No que se refere a estas condições, o IGCP, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea n)², do Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, emitiu, regra geral, parecer favorável, embora quase sempre apresentasse alguns reparos, em especial devido ao facto de as taxas de financiamento se encontrarem um pouco desajustadas quando comparadas com as taxas de financiamento obtidas pela República. Considerando que a um crédito com a garantia do Estado corresponde um risco idêntico ao da República, as condições financeiras não se deveriam afastar muito das obtidas pelo Estado nas suas operações de financiamento, que corresponde, em termos médios, à Lisbor a seis meses deduzida de 0,15%, aceitando aquele Instituto, nas operações garantidas pelo Estado, atento o tipo de instrumentos, respectiva liquidez e o facto de, em caso de incumprimento do mutuário, haver sempre um certo desfasamento até ao accionamento da garantia, níveis mais elevados, com o limite da Lisbor *flat* ou, no âmbito do SGEEB, com um *spread* da ordem dos 0,15 p.p. a 0,25 p.p..

Assim, no que concerne às garantias concedidas no âmbito do SGEEB, a postura regra do IGCP foi de considerar inaceitáveis as taxas de financiamento, por referência aos valores acima descritos.

Sobre esta questão a DGT fez as seguintes observações:

"...o TC critica o facto de terem sido concedidas garantias a operações do SGEEB com taxas de juro Libor + 2% não obstante o IGCP ter-se pronunciado no sentido de estas se encontrarem um pouco desajustadas quando comparadas com as taxas de financiamento obtidas pela República. Embora se compreenda o parecer do Instituto, o facto é que o Decreto-Lei n.º 127/96, de 10 de Agosto, que instituiu o SGEEB, atribuiu ao GACRE a competência para aprovar as condições da operação financeira a garanti. Acresce referir que de acordo com informação oficiosa, a banca só estaria disposta a participar neste processo exigindo a taxa máxima prevista no n.º 5 do art.º 10.º do referido Decreto-Lei".

¹ Neste sentido, OLIVEIRA, Mário Esteves de, GONÇALVES Pedro Costa, AMORIM, J. Pacheco de, Código de Procedimento Administrativo, Vo II, 1993, Almedina, p. 280 ("A falta de menção da (sub) delegação no acto praticado ao seu abrigo não implica a respectiva invalidade, como, aliás, se tinha por jurisprudencial e doutrinamente adquirido no regime anterior").

² Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 455/99, de 5 de Novembro, a competência atribuída ao IGCP para se pronunciar sobre as condições das operações financeiras a garantir pelo Estado, consta da alínea m), do mesmo número e artigo, que mantém a expressão "avales", quando é pacífico que esta figura representa somente uma modalidade de garantias pessoais que o Estado pode prestar, a par da fiança, de acordo com o disposto no artigo 7.º da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro. A boa técnica legislativa aconselharia que constasse a expressão "garantias pessoais".



Trata-se de observações que não esclarecem a questão em causa, porquanto se desconhece a que "informação oficiosa" a DGT se refere, não sendo explicitados os fundamentos da alegada exigência pela banca da taxa máxima prevista na norma mencionada, e, portanto, os motivos da aceitação de tal taxa, e considerando que a posição do GACRE não vincula o Governo quanto às condições dos empréstimos a beneficiar da garantia do Estado.

Quanto às taxas de aval aplicadas, variaram entre 0,2%, o mínimo previsto no Despacho do Ministro das Finanças n.º 78/95-XII, de 19 de Outubro, e 0,5%, com excepção da RAM e da Parque Expo/98 que ficaram isentas do pagamento da taxa de aval, nos termos do n.º 4 do referido despacho e, ainda, dos Despachos do SETF n.ºs 21875/98 (2ª série), de 4 de Dezembro, e 15479/97, de 16 de Outubro, respectivamente, tendo este último sido submetido à consideração do Ministro das Finanças e merecido a sua concordância por despacho de 27 de Outubro.

Considerando o disposto no n.º 3 do artigo 93.º do TCE, actual n.º 3 do artigo 88.º, conforme redacção do Tratado de Amesterdão, o Ministro das Finanças pelo Despacho n.º 70/97-XIII, de 10 de Fevereiro, determinou que os processos respeitantes às concessões de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas colectivas de direito público fossem instruídos por forma a respeitar a obrigação de notificação prévia à Comissão Europeia.

Quanto a esta matéria, a PARQUE EXPO/98 apresentou um parecer elaborado pelos seus serviços jurídicos, no qual concluía pela desnecessidade da notificação prévia à Comissão Europeia. Por seu turno, a GESTNAVE informou a DGT que, em virtude do Protocolo assinado entre o Estado e o Grupo Mello, não era necessária a notificação prévia à Comissão. A corroborar este entendimento, a Direcção-Geral da Indústria, em parecer datado de 14 de Janeiro de 1998, concluiu não ser necessária a notificação das garantias a prestar a favor da SETENAVE, actual LISNAVE – Infraestruturas Navais, SA, e da GESTNAVE, dado tratar-se de uma mera transformação de uma operação já existente e notificada.

Por decisões de 25.03.98 e de 11.03.98, a Comissão decidiu não apresentar objecções à concessão da garantia pessoal do Estado em favor da SUBVIDOURO, da COFINCA e da CARMONA & IRMÃOS, SA, no âmbito do SGEEB.

Quanto às restantes concessões, de acordo com a Informação da DGT, a Comissão Europeia, por decisão de 25 de Maio de 1998, não levantou objecções à concessão de garantia pessoal pelo Estado aos empréstimos a contrair ao abrigo do SGEEB, pelo que ficaram dispensados das referidas notificações.

Com excepção da RAM, PARQUE EXPO/98, GESTNAVE e SETENAVE, todos os beneficiários de garantias pessoais concedidas pelo Estado prestaram contra-garantias, nomeadamente hipotecas e penhores.

Relativamente ao dever de informação decorrente do artigo 19.º da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, só a CARMONA & IRMÃOS, SA e a MELIX comunicaram ter efectuado o pagamento de juros, embora só após interpelação da DGT nesse sentido, extravasando do prazo legal de cinco dias previsto no n.º 1 deste preceito, desconhecendo-se se outras entidades já procederam a pagamento de capital e/ou juros.

De salientar, ainda, que o processo relativo à ESENCE existente na DGT não se apresentava instruído com a ficha de apresentação ao GACRE, prevista no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 127/96, e com as contas relativas aos últimos cinco exercícios, previstas no artigo 6.º do referido diploma.



Quanto aos processos relativos à SUBVIDOURO, MELIX, JOÃO PIMENTEL e COFINCA, não estavam instruídos com os contratos de empréstimo, devidamente outorgados.

6.7.2.1.2 – Na ordem externa

No respeitante a operações efectuadas na ordem externa, em 1998 foram concedidas garantias pessoais a dois empréstimos contraídos por duas entidades junto do BEI, no valor global de 23,5 milhões de contos, os quais não foram objecto de qualquer utilização durante o ano.

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

(em milhões de contos)

Beneficiário	Mutuante	Despachos e RCM's autorizadores	Montante	Finalidade
ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, SA	BEI – Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 105/98, de 23.06 (DR, I-B, de 11.08) Desp. n.º 14.512/98, de 04.08 (DR, II, de 11.08)	15,000	Ampliação do aeroporto de Santa Catarina e modernização das respectivas infra-estruturas aeroportuárias
Valorsul – Valorização e tratamento de Resíduos Sólidos da Área Metropolitana de Lisboa (Norte), SA	BEI – Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 130/98, de 22.10 (DR, I-B, de 10.11) Desp. n.º 21.546, de 12.11 (DR, II, de 12.12)	8,500	Construção de uma central de incineração de resíduos sólidos na área metropolitana de Lisboa.
Total			23,500	

A concessão das garantias pessoais a estas operações foi efectuada com suporte na Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, tendo-se verificado a conformidade com as finalidades, condições e procedimentos ali definidos.

De referir que as garantias pessoais foram prestadas a financiamentos a empresas cujo capital social é detido a 100% pelo Estado ou de capital maioritariamente público, caso da Valorsul.

Em virtude de os financiamentos se destinarem a investimentos em infra-estruturas de carácter não concorrencial, não afectando as trocas intra comunitárias, ficaram excluídos de notificação à Comissão europeia. Relativamente à Valorsul, encontra-se vedado o acesso de empresas privadas à área objecto de concessão.

Relativamente 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.



6.7.3 – Análise de outras operações e factores

A evolução global das responsabilidades directas do Estado, decorre, para além das garantias concedidas no ano, de outras operações e factores, designadamente amortizações dos empréstimos pelos beneficiários das garantias, pagamentos em execução das garantias prestadas e variações cambiais.

Nos pontos seguintes apresenta-se o movimento global daquelas responsabilidades em 1998, na ordem interna e na ordem externa, explicitando-se as operações e factores que o determinaram.

6.7.3.1 – Empréstimos internos

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

(em milhares de contos)

Responsabilidades efectivas em 31.12.97	Aumentos	Diminuições		Responsabilidades efectivas em 31.12.98
	Utilizações	Pagamento pelos beneficiários	Assunção de passivos	
451 814 ^{a)}	73 170	27 167	46 078	451 739 ^{b)}

^{a)}Corresponde a responsabilidades assumidas no montante de 480.634 milhares de contos.

^{b)}Corresponde a responsabilidades assumidas no montante de 474.688 milhares de contos.

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

(em milhares de contos)

▪ ENVC – Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA	5.000
▪ GESTNAVE – Prestação de Serviços Industriais, SA	3.500 ¹
▪ Parque Expo/98	10.181

A diminuição inscrita em "Assunções de Passivos", no montante de 46.078 milhares de contos, respeita à parte dos passivos da Região Autónoma da Madeira que beneficiavam da garantia do Estado, assumidos nos termos do Acordo celebrado entre o Governo da República e o Governo da RAM, em 19 de Outubro de 1998, ao abrigo do disposto no artigo 11.^{o2} da Lei do Orçamento para 1998.

¹ Amortização efectuada no âmbito da operação de reestruturação da dívida analisada no ponto 6.7.2.1.1, al. a).

² Nos termos desta disposição o Governo da República compartilhará num programa especial de redução das dívidas públicas regionais, a acordar com cada Região, assegurando a amortização ou assunção da dívida pública garantida ou, na sua falta, de dívida não garantida, no valor de 76 milhões de contos para a RAM e de 62 milhões de contos para a RAA.



6.7.3.2 – Empréstimos externos

No quadro seguinte podem observar-se as operações determinantes da variação das responsabilidades efectivas do Estado na ordem externa:

(em milhares de contos)

Responsabilidades em 31.12.97	Aumentos		Diminuições				Responsabilidades em 31.12.98
	Utilizações	Outros	Pagamentos pelos beneficiários	Assunção de passivos	Execução de avales	Diferenças de câmbio líquidas	
631 222 ^{a)}	142 200	385	42 435	30 654	30	4 898	695 790 ^{b)}

^{a)}Corresponde ao montante de 753,465 milhões de contos de responsabilidades assumidas.

^{b)}Corresponde ao montante de 699,299 milhões de contos de responsabilidades assumidas.

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

(em milhões de contos)

Metropolitano de Lisboa, EP	54,000
REFER, EP	30,000
Brisa, SA	27,500
GIL,SA	11,200
Valorsul, SA	8,000
ANAM, SA	7,000
EDA – Electricidade dos Açores SA	2,500
Lipor	2,000

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

(em milhões de contos)

Brisa, SA	10,154
TAP – Transportes Aéreos Portugueses, SA	8,117
EDP – Electricidade de Portugal, SA	6,155
Câmara Municipal de Lisboa	4,706
EDA – Electricidade dos Açores, SA	3,368
Carris, SA	3,333
Metropolitano de Lisboa, EP	1,035

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

O aumento registado em "Outros", no montante de 385 mil contos, corresponde à actualização das responsabilidades do Estado Português decorrentes do contrato de garantia celebrado em 1995 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.

De salientar que, no ano em apreço, foi celebrado um contrato de fiança entre a República Portuguesa e o Banco Europeu de Investimento, previsto no art.º 8.º do Acordo interno relativo ao financiamento e à gestão de ajudas da Comunidade. As cláusulas e disposições deste contrato são idênticas àquelas que



constavam do contrato de garantia celebrado no âmbito da Convenção de Lomé, com excepção da modificação da percentagem de fiança, devida ao aumento e à nova repartição do capital do BEI entre os quinze Estados membros, na sequência da adesão à União Europeia da Áustria, Finlândia e Suécia.

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 se situavam em ECU 3.973.559 e ECU 9.649.142, respectivamente, nos contravalores de 796,627 e 1.934,479 milhares de contos.

A diminuição inscrita em "Assunção de passivos", no montante de 30,654 milhões de contos, respeita à parte dos passivos da Região Autónoma dos Açores (RAA) que beneficiavam da garantia do Estado, assumidos nos termos do Acordo celebrado entre o Governo da República e o Governo da RAA, em 19 de Outubro de 1998, ao abrigo do disposto no já citado art.º 11.º da Lei do Orçamento para 1998.

Nos termos do acordo celebrado com a RAA, o Governo da República assume todos os encargos relativos aos empréstimos assumidos cujas datas de vencimento tenham ocorrido após 1 de Janeiro de 1998 (inclusive), com excepção dos encargos relativos ao empréstimo GRA/95 (internos), 2ª emissão vencidos no primeiro trimestre daquele ano dos quais a República apenas assume 50%.

Em resultado desta operação, eram nulas, em 31.12.98, as responsabilidades do Estado pela prestação de garantias a empréstimos contraídos pela Região Autónoma dos Açores na ordem externa.

6.7.4 – Evolução e síntese das operações efectuadas

Apresenta-se de seguida uma síntese das operações realizadas, bem como das variações observadas relativamente a 1997:

(em milhares de contos)

Operações	Empréstimos internos				Empréstimos externos			
	1997	1998	Variação		1997	1998	Variação	
			Valor	%			Valor	%
Utilizações	105 213	73 170	- 32 043	- 30,5	146 612	142 200	- 4 412	- 3,0
Amortizações	26 173	27 167	+ 994	+ 3,8	44 415	42 435	- 1 980	- 4,5
Execução de garantias	301	-	- 301	- 100,0	24	30	+ 6	+ 25,0
Diferenças de câmbio	1	-	- 1	- 100,0	21 145	- 4 898	- 26 043	- 123,2
Assunção de passivos	18 505	46 078	+ 27 573	+ 149,0	2 401	30 654	+ 28 253	+ 1 176,7
Outras diminuições	-	-	-	-	12 001	-	- 12 001	- 100,0
Outros aumentos	-	-	-	-	40	385	+ 345	+ 862,5

Da análise deste quadro destaca-se o seguinte:

- ♦ Na ordem interna, as utilizações de empréstimos garantidos, que registaram em 1998 uma diminuição de cerca de 32,043 milhões de contos, a que corresponde um decréscimo de, aproximadamente, 30,5%, e a assunção de passivos, da Região Autónoma da Madeira, no valor de 46,078 milhões de contos, com um acréscimo de cerca de 149%.



- ◆ Na ordem externa, a assunção de passivos, da Região Autónoma dos Açores, no montante de 30,654 milhões de contos, contra 2,4 milhões em 1997, e o acréscimo em "Outros aumentos", 315 mil contos, resultante da actualização das responsabilidades assumidas no âmbito da Convenção de Lomé. Quanto às utilizações e amortizações, situaram-se a um nível ligeiramente inferior ao do ano transacto.

6.7.5 – Cabimento das garantias prestadas pelo Estado no limite estabelecido na Lei do Orçamento

Ao abrigo da Lei do Orçamento para 1998 foi ainda autorizada a prestação de garantias, na ordem interna, a três empréstimos, no montante global de 61,203 milhões de contos, e na ordem externa a seis empréstimos, no montante global de 128,8 milhões de contos, mas cuja concessão, através das respectivas declarações ou contratos de garantia, apenas ocorreu em 1999.

Nos quadros seguintes apresentam-se os principais elementos referentes a estas operações, que relevam para a verificação do cumprimento do limite para a concessão de garantias pelo Estado, estabelecido no art.º 60.º da Lei do Orçamento, cuja análise será efectuada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado para 1999.

a) Na ordem interna

(em milhões de contos)

Beneficiário	Mutuante	RCM's e Despachos autorizadores	Montante	Montante garantido	Finalidade
Parque EXPO, SA	Sindicato bancário liderado pelo Banco Chemical Finance, SA	RCM n.º 200-N/98, de 30.12 (DR, II, de 31.12) Desp. n.º 1515/99, de 31.12.98 (DR, II, de 29.01)	60,000	60,000	Desenvolvimento do plano estratégico de médio prazo e do respectivo plano de financiamento
BEIRAFRIO – Indústria de Produtos Alimentares, SA (SGEEB)	Sindicato bancário liderado pelo Banco Totta & Açores, SA	RCM n.º 139/98, de 13.11 (DR, I-B, de 04.12) Desp. n.º 1606-A/99, de 31.12.98 (DR, II, de 29.01)	0,818	0,273 (33, 33%)	Consolidação financeira, reestruturação empresarial e regularização das dívidas da empresa para com o Estado "latu sensu", consolidação do passivo a IC subscritoras, investimentos e outros
Sociedade Têxtil da Cuca, SA (SGEEB)	Sindicato bancário liderado pelo Banco Mello, SA	RCM n.º 200-D/98, de 30.12 (DR, II, de 31.12) Desp. n.º 4780/99, de 31.12.98 (DR, II, de 08.03)	2,098	0,930 (44,33%)	Apoio à viabilização económica, estabilização financeira, e liquidação de dívidas ao Estado e à Segurança Social
Total			62,916	61,203	



Tribunal de Contas

b) Na ordem externa

(em milhões de contos)

Beneficiário	Mutuante/Locador	Despachos e RCM's autorizadores	Montante	Finalidade
CP – Caminhos de Ferro Portugueses, EP	BEI – Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 200-A/98, de 17.12 (DR, II, de 31.12) Desp. n.º 1 513/99, de 31.12.98 (DR, II, de 29.01)	14,800	Financiamento parcial do projecto de modernização da linha do Minho
REFER – Rede Ferroviária Nacional, EP	BEI – Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 200-B/98, de 30.12 (DR, II, de 31.12) Desp. n.º 1 731/99, de 31.12 (DR, II, de 02.02)	15,000	Financiamento parcial do projecto de modernização da linha do Minho
Metropolitano do Porto, SA	BEI – Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 200-I/98, de 30.12 (DR, II, de 31.12) Desp. n.º 1.514/99, de 31.12.98 (DR, II, de 29.01)	20,000	Financiamento do Sistema Metro Ligeiro da Área Metropolitana do Porto – Tranche A.
Metropolitano de Lisboa, EP	Stiching CBL Finance	RCM n.º 200-J/98, de 30.12 (DR, II, de 31.12) Desp. n.º 1.516/99, de 31.12.98 (DR, II, de 29.01)	25,000	Financiamento parcial do plano de aquisição de material circulante no âmbito do plano de expansão e modernização da rede do Metropolitano de Lisboa
Metropolitano de Lisboa, EP	BEI – Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 200-L/98, de 30.12 (DR, II, de 31.12) Desp. n.º 2.922/99, de 31.12.98 (DR, II, de 13.02)	34,000	Financiamento parcial do projecto "Metropolitano de Lisboa IV" – expansão e modernização da rede do Metropolitano de Lisboa"
REFER – Rede Ferroviária Nacional, EP	BEI – Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 200-M/98, de 30.12 (DR, II, de 31.12) Desp. n.º 1.512/99, de 31.12.98 (DR, II, de 29.01)	20,000	Financiamento parcial do projecto denominado "Travessia Ferroviária do Tejo"
Total			128,800	

Analisadas as operações autorizadas no ano em apreço, procede-se seguidamente à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado pelo art.º 60.º da Lei do Orçamento para a concessão de garantias pelo Estado. De notar, contudo, que o limite a ter em conta para as operações em causa será de 337 milhões de contos, porquanto, através do Despacho n.º 997/98-SETF, de 15.05, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, aprovou uma proposta da Direcção-Geral do Tesouro, formulada em Informação de 16.04.98, no sentido de que, dentro do limite global estabelecido por aquele artigo, 440 milhões de contos, em termos de fluxos líquidos anuais, que alude em termos genéricos à concessão de garantias pelo Estado, fosse fixado um "sublimite administrativo" de 337 milhões de contos para as garantias pessoais a operações financeiras internas e externas, dos quais 24 milhões de contos para garantias pessoais a operações financeiras das Regiões Autónomas, tendo o remanescente sido afecto da seguinte forma:



- ◆ Responsabilidades do Estado decorrentes da concessão de garantias de seguros de crédito, créditos financeiros, seguro de investimento e seguro caução - 100 milhões de contos;
- ◆ Concessão de garantias no âmbito do Código de Expropriações - 3 milhões de contos.

(em milhões de contos)

	Garantias concedidas e autorizadas	Amortizações	Cabimentação
Limite			337,0
• Operações na ordem interna	128,5	27,2	101,3
Autorizadas e concedidas em 1998	67,3		
Autorizadas em 1998 e concedidas em 1999	61,2		
• Operações na ordem externa	152,3	42,4	109,9
Autorizadas e concedidas em 1998	23,5		
Autorizadas em 1998 e concedidas em 1999	128,8		
Total	280,8	69,6	211,2
	Saldo por utilizar		125,8

Como se verifica, em resultado das amortizações efectuadas pelos beneficiários, registava-se no final do ano um saldo não utilizado no valor de 125,8 milhões de contos, de onde resulta que, à semelhança do que se observou nos cinco últimos anos, o limite fixado para a concessão de garantias se situou num valor muito superior ao que seria necessário.

Nas suas observações a Direcção Geral do Tesouro, afirmou que:

"Embora a DGT se empenhe no aperfeiçoamento do cálculo da quantia relevante para a fixação do limite orçamental, torna-se difícil a sua definição uma vez que tal se baseia em dados previstos sobre as necessidades de garantias fornecidas em Maio/Junho do ano anterior pelas entidades que admitem vir a ser candidatas a este apoio do Estado".

Esta justificação foi já apresentada relativamente a questão idêntica suscitada em anteriores Pareceres¹, verificando-se, contudo, que a situação permanece inalterada, pelo que se recomenda que a DGT repondere a metodologia seguida na estimativa dos referidos limites.

¹ Vide Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997, Ponto 7.6.3.2, p.465.



6.7.6 – Utilização em 1998 de empréstimos sem utilização ou utilizados parcialmente, garantidos em 1997

Com vista ao acompanhamento das utilizações pelos beneficiários de empréstimos avaliados 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 garantido (milhões de contos)	Utilização em 31.12.97 (%)	Utilização em 31.12.98 (%)
BRISA, SA	18,0	-	100,0
BRISA, SA	12,5	-	100,0
Metropolitano de Lisboa, EP	15,0	-	100,0
Metropolitano de Lisboa, EP	11,0	-	100,0
REFER - Rede Ferroviária Nacional, EP	10,0	-	100,0
REFER - Rede Ferroviária Nacional, EP	10,0	-	100,0
GIL, SA	11,2	-	100,0

6.7.7 – Execução de garantias

Em 1998 os pagamentos efectuados em execução de garantias evidenciados na Conta Geral do Estado totalizaram 246.151.277\$00.

Desta importância, 214.838.601\$00 destinaram-se a pagamentos na ordem interna, tendo sido processados pela rubrica de Cl. Ec. 09.07.00 A – Execução de avals/Outras garantias, inscrita no Cap.º 60 do orçamento do Ministério das Finanças, na Div. 01 – Direcção-Geral do Tesouro, Subdiv. 05 – Activos financeiros; o remanescente da dotação, 350.000.000\$00, transitou para a conta de operações de tesouraria "Saldo do Cap.º 60 do OE/98".

Na ordem externa foram efectuados pagamentos no valor de 31.312.676\$00, pela rubrica de Cl. Ec. 09.07.00 B – Execução de avals, inscrita no mesmo Capítulo e Divisão, mas na Subdivisão 06 – Despesas de cooperação, que se destinaram, na sua totalidade, à execução de garantias no âmbito da Convenção de Lomé, tendo o remanescente da dotação, 13.687.324\$00, transitado para a referida conta de operações de tesouraria.

Nos pontos seguintes procede-se à análise das operações que determinaram os pagamentos efectuados.



6.7.7.1 – Na ordem interna

6.7.7.1.1 – Direcção Regional de Educação do Norte

Em 28.11.94 foi declarada a utilidade pública da expropriação e de posse administrativa dos terrenos necessários à construção da Escola Preparatória Domingos Capela, de Silvade, sendo a Direcção Regional de Educação do Norte (DREN) a entidade expropriante.

Face ao não pagamento da respectiva indemnização por esta entidade, em virtude de não dispor de dotação orçamental, a DGT foi interpelada pelo Tribunal Judicial de Espinho, em 12.02.97, para proceder ao depósito do montante de 139.505.033\$00, em conformidade com o disposto no n.º 3 do art.º 50.º do Código das Expropriações, aprovado pelo DL n.º 438/91, de 9 de Novembro.

De acordo com esta norma, se antecipadamente tiver havido posse administrativa dos bens e do processo não constar a guia de depósito a que se refere a alínea a) do n.º 1 do art.º 19.º, o juiz ordenará a notificação da entidade que tiver a seu cargo o serviço de avales do Estado, para promover o depósito.

Face à referida interpelação, a DGT contactou a DREN a fim de saber se esta iria proceder ao pagamento da indemnização, tendo sido informada de que aquela Direcção-Geral estava a diligenciar no sentido de tentar efectuar o pagamento.

Todavia, tal não se veio a verificar, vindo posteriormente a DREN, em 02.03.98, após a DGT ter sido por várias vezes interpelada para regularizar a situação, e, em sequência, solicitado àquela Direcção Regional que informasse se e quando tencionava proceder ao pagamento, afirmar que aguardava a libertação por aquele Tribunal da importância de 158.741.134\$00, entregue a título de caução, que lhe permitiria satisfazer todos os compromissos existentes.

Face ao arrastar do processo, em Informação de 20.03.98, os Serviços da DGT solicitaram autorização superior para efectuar o pagamento, exercendo de imediato o direito de regresso sobre a DREN, nos termos do art.º 21.º do Código das Expropriações, que determina que, na situação referida, o Estado, através da DGT, garante o pagamento da indemnização que vier a ser determinada, podendo, em consequência, exercer o direito de regresso sobre a entidade expropriante através da cativação de transferências orçamentais, independentemente de quaisquer formalidades.

Através do Despacho n.º 465/98-SETF, de 24 de Março, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças concordou com o proposto, tendo a Direcção-Geral do Tesouro pago a importância em causa, 139.505.033\$00, através da rubrica de classificação económica 09.07.00 A – Execução de avales/Outras garantias, inscrita no orçamento do Ministério das Finanças no Cap.º 60 – Despesas excepcionais; Div. 01 – Direcção-Geral do Tesouro; Subdiv. 05 – Activos financeiros.

De seguida, através de ofício de 13.04.98, a DGT solicitou à DREN o respectivo reembolso, que aquela Direcção Regional veio a efectuar em 04.05.98, tendo sido escriturado como receita do Estado no Capítulo 10 – Activos financeiros; Grupo 15 – Outros activos financeiros; Artigo 02 – Recuperação de créditos garantidos.



6.7.7.1.2 – CNEMA – Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas, S.A

Pelo Despacho n.º 491/96 XII, de 6 de Novembro, do Ministro da Finanças, foi concedido o aval do Estado a um empréstimo no valor de 1 milhão de contos, contraído junto da Caixa Geral de Depósitos pela CNEMA, sociedade responsável pela organização de feiras agrícolas e mostras de produtos agro-pecuários e agro-industriais e acções de formação.

O empréstimo tinha um prazo total de 15 anos e um período amortização de 11 anos e meio, vencendo-se o primeiro reembolso de capital em 13.05.2000.

Como contra-garantia pelo aval prestado, o CNEMA constituiu uma hipoteca sobre dois prédios, incluindo todas as construções e benfeitorias que ali viessem a ser efectuadas.

Tendo a CNEMA entrado em incumprimento, o Estado, por intermédio da DGT, foi interpelado para efectuar os pagamentos respeitantes às 2.ª, 3.ª e 4.ª prestações de juros do empréstimo em apreço, tendo efectuado, em 1998, pagamentos no montante de 75.333.568\$00, que incluem juros de mora no valor de 912.061\$00.

Estes pagamentos foram efectuados, igualmente através da dotação inscrita no OE/98, pela rubrica de classificação económica 09.07.00 – Execução de avales/Outras garantias.

6.7.7.2 – Na ordem externa

Os pagamentos na ordem externa respeitaram, na sua totalidade, às responsabilidades assumidas pelo Estado no âmbito da Convenção de Lomé III.

Estes pagamentos totalizaram 31.312 676\$00, dos quais 1.071 106\$00 respeitantes a juros de mora, tendo sido processados por conta do OE/98, pela rubrica de Cl. Ec. 09.07.00 B – Execução de avales, inscrita no orçamento do Ministério das Finanças, no Cap.º 60 – Despesas Excepcionais; Div. 01 – DGT; Subdiv. 06 – Despesas de cooperação, e relacionaram-se com os seguintes projectos:

Nigéria – Oso Condensate	8.954.720\$00
Zaire – Gecamines III	1.726.248\$00
Nigéria – Palm Oil I	3.924.032\$00
Nigéria – NNDC PG	2.258.092\$00
Nigéria – Oso Condensate	9.058.499\$00
Nigéria Palm Oil I	3 568.671\$00
Zaire Gecamines III	1.671.054\$00
Nigéria Palm Oil I	151.360\$00
Total	31.312.676\$00

De referir ainda que, em 1999, foram feitos pagamentos por conta dos saldos do Cap.º 60 do OE/98 no montante global de 13.687.324\$00, dos quais 505.949\$00 respeitaram a juros de mora, relativos aos seguintes projectos:



Zaire Gecamines III	1.665.695\$00
Nigéria – Oso Condensate	8.441.882\$00
Nigéria Palm Oil I	1.580.777\$00
Nigéria – NNDC PG	1.998.970\$00
Total	13.687.324\$00

6.7.8 – Variação das responsabilidades indirectas

No quadro seguinte apresentam-se as variações das responsabilidades indirectas, decorrentes de garantias prestadas por outras pessoas colectivas de direito público, relativamente ao ano anterior.

(em contos)

Entidades	Responsabilidades em 31.12.97	Responsabilidades em 31.12.98	Variação	
			Valor	%
IFADAP	202 500	223 600	21 100	10,4
Fundo de Turismo	332 771	3 332 771	3 000 000	901,5
Total	535 271	3 556 371	3 021 100	564,4

Nos quadros seguintes, discriminam-se as responsabilidades do IFADAP e do Fundo de Turismo por entidades beneficiárias.

IFADAP

(em contos)

Beneficiários	Prestação da garantia	Montante garantido	Posição em 31.12.97	Posição em 31.12.98
ANGUIOL – Soc.Ind. Anguilícola do Oeste, Lda.	10.05.83	18 000	3 600	3 600
FRAMI – F. A. CAIADO, SA	30.08.95	50 000	50 000	50 000
LOURIFRUTA – Cooperativa. Frutícola da Lourinhã	03.10.96	140 000	140 000	0 ^(a)
João M. Costa Vargas	25.03.85	8 900	8 900	0 ^(b)
UNIAGRI – União de Cooperativas Agrícolas do Noroeste Português, UCRL	14.10.98	170 000	0	170 000
Total		386 900	202 500	223 600

^{a)} Executada em 31.07.98, conforme mapa enviado pelo IFADAP à DGT.

^{b)} Executada em 24.03.98, de acordo com informação prestada pelo IFADAP.



Fundo de Turismo

(em contos)

Beneficiários	Montante garantido	Posição em 31.12.97	Posição em 31.12.98
ARQUITUR	277 770	277 770	277 771
SOSUL – Soc. Hot. do Sul	20 000	20 000	20 000
SOSUL – Soc. Hot. do Sul	35 000	35 000	35 000
IMOAREIA – Soc. Imobiliária, SA	3 000 000	0	3 000 000
Total	3 332 770	332 770	3 332 771

6.7.8.1 – Garantias pessoais concedidas por outras pessoas colectivas de direito público

6.7.8.1.1 – Questões prévias

No ano de 1998, foram prestadas pelo IFADAP e pelo Fundo de Turismo, ao abrigo da Lei n.º 112/97, duas garantias no montante global de 3,17 milhões de contos, tendo sido, portanto, respeitado o limite para a concessão destas garantias, fixado pelo art.º 60.º, n.º 3, da Lei do Orçamento, 10 milhões de contos, em termos de fluxos líquidos anuais.

Verificou-se, relativamente a estas garantias, que o IGCP apenas foi consultado sobre as condições da operação financeira garantida pelo Fundo de Turismo.

Por outro lado, enquanto o Fundo de Turismo estabeleceu uma taxa de garantia, o IFADAP não o fez, tendo sido afirmado por responsáveis daquele Instituto, que, em regra, não exigia dos beneficiários qualquer taxa pelas garantias prestadas.

Quanto à primeira questão resulta, com efeito, da análise dos Estatutos do Instituto de Gestão do Crédito Público, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro¹, designadamente do n.º 1 do artigo 6.º, que o parecer prévio daquele organismo apenas é obrigatório relativamente às condições das operações financeiras a garantir pelo Estado "stricto sensu".

Considerando que, no exercício das suas competências, aquele Instituto procede de forma sistemática ao acompanhamento e análise da evolução dos mercados financeiros, pelo que tal consulta seria susceptível de minimizar os encargos potenciais resultantes para as entidades garantes da execução da garantia, recomenda-se que os Estatutos do IGCP sejam objecto de intervenção legislativa por forma a que, à semelhança do que se encontra determinado relativamente às operações garantidas pelo Estado "stricto sensu", as condições das operações financeiras a garantir por outras pessoas colectivas de direito público sejam obrigatoriamente apreciadas pelo IGCP.

De notar, aliás, que aquele artigo confere já ao IGCP a competência para apreciar, previamente, as operações de financiamento, nomeadamente empréstimos, a realizar pelos serviços e fundos

¹ Republicados, com as alterações introduzidas posteriormente, em anexo ao Decreto-Lei n.º 455/99, de 5 de Novembro.



autónomos, de montante superior a um limite a fixar anualmente no decreto-lei de execução orçamental.

Verifica-se, por outro lado, que a fixação da taxa de garantia apenas se encontra regulamentada no tocante às garantias pessoais concedidas pelo Estado "stricto sensu".

Também quanto a esta questão não se vislumbra motivo justificativo de tal dualidade de critérios, pelo que se recomenda que seja ponderada a uniformização dos regimes aplicáveis.

A este respeito a DGT afirma não entender a observação do Tribunal uma vez que:

"...a Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, prevê no seu art.º 23.º a fixação de uma taxa de garantia independentemente da entidade que presta essa mesma garantia – Estado ou outras pessoas colectivas de direito público. Considerando que o art.º 27.º do mesmo diploma estabelece, em regime transitório, a aplicação da regime das taxas previstas para o aval do Estado no Despacho n.º 78/95-XII, de 19 de Outubro, julga-se poder inferir que tal regime se poderá aplicar igualmente às garantias prestadas por pessoas colectivas de direito público.

Quanto à exigência do parecer prévio do IGCP sobre as condições financeiras das operações garantidas, afigura-se que deverá ser aquele Instituto a se pronunciar sobre o assunto."

Como resulta da forma como a DGT apresenta a sua posição "julga poder inferir-se que tal regime se poderá aplicar...", a interpretação que faz, não sendo despcienda, não é a única possível, podendo também entender-se, a título de exemplo, que relativamente às garantias prestadas por outras pessoas colectivas de direito público, a fixação das taxas de garantia seria da responsabilidade dos responsáveis por tais entidades, atento, designadamente, o disposto no art.º 3.º da Lei n.º 112/97, nos termos do qual "A concessão de garantias a favor de terceiros por parte dos fundos e serviços autónomos e dos institutos públicos está sujeita, com as necessárias adaptações, ao disposto no presente diploma", reiterando-se, portanto, a necessidade de clarificação desta matéria.

Quanto à recomendação de intervenção legislativa no sentido de tornar obrigatória a emissão de parecer prévio do Instituto de Gestão do Crédito Público sobre as condições financeiras das operações a garantir, sem prejuízo de o IGCP se pronunciar sobre a questão, trata-se, naturalmente, de matéria que ultrapassa as competências daquele Instituto.



6.7.8.1.2 – Análise das garantias concedidas

No quadro seguinte apresentam-se os principais elementos caracterizadores destas operações:

(em milhões de contos)

Entidades concedentes	Beneficiários	Mutuentes	RCM's e Despachos de aprovação	Montantes	Montantes garantidos	Finalidade
IFADAP	UNIAGRI	CCAM	Desp. Conj. n.º 903/98, de 10.12 (DR, II, de 26/12)	0,17	0,17	Reestruturação do passivo
Fundo de Turismo	IMOAREIA – – Sociedade Imobiliária, SA	CGD	RCM n.º 36/98, de 12 de Fevereiro (DR, I-B, de 06.03)	3,0	3,0	Financiamento, estimado, da 1.ª fase da "operação Torralta"
Total				3,17	3,17	

A concessão destas garantias suscita algumas observações:

a) Imoareia – Sociedade Imobiliária, SA

Em 9 de Julho de 1997, foi celebrado entre o Estado Português, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, o Fundo de Turismo, o Instituto de Emprego e da Formação Profissional, de um lado e a Figest – Gestão de Participações Financeiras, Sociedade de Controle, SA, Orbitur – Intercâmbio de Turismo, SA, Solinca – Investimentos Turísticos, SA, Pargeste – Sociedade Gestora de Participações Sociais, SA, de outro lado, um contrato de compra e venda de créditos detidos pelo Estado "latu sensu" sobre a Torralta.

Para este efeito, bem como para realizar o plano de investimento tendente à recuperação da Torralta, foi posteriormente constituída pela Pargeste a sociedade Imoareia – Sociedade Imobiliária, SA.

Nos termos do n.º 4 da Cláusula 19.ª do referido contrato, o Fundo de Turismo ficou vinculado a assumir a posição de garante subsidiário em todos os contratos de financiamento a celebrar pela Imoareia. Todavia, no caso de o Fundo de Turismo exercer o direito de opção de compra da totalidade das acções da sociedade à Pargeste, ou de esta exercer a opção de venda ao Fundo de Turismo daquelas acções, nos termos das Cláusulas 21.ª ou 22.ª, respectivamente, o Fundo de Turismo assumiria automaticamente a qualidade de fiador em substituição das garantias prestadas pela Pargeste e/ou por qualquer terceiro.

Ao abrigo das disposições conjugadas do citado n.º 4 da Cláusula 19.ª deste contrato e dos art.ºs 3.º e 13.º, n.º 1, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, a Imoareia, por carta datada de 3 de Novembro de 1997, interpelou o Fundo de Turismo para outorgar como garante no contrato de financiamento a celebrar entre aquela entidade e a Caixa Geral de Depósitos, no montante de 3.000.000 contos, na modalidade de abertura de crédito em conta corrente, para suporte das necessidades financeiras estimadas para a primeira fase da "operação Torralta", nomeadamente para a obtenção dos meios



financeiros necessários para adquirir os créditos fiscais pertença da Direcção-Geral do Tesouro e da Segurança Social e para iniciar a execução do novo plano de recuperação da Torralta.

A taxa de juro estipulada no contrato de financiamento foi indexada à Lisbor a três meses, acrescida de um *spread* de 0,2%, arredondado para 1/16% imediatamente superior¹.

A taxa de garantia foi fixada em 0,5% ao ano.

De referir que a posição de garante principal, na modalidade de fiador e principal pagador, de todas as responsabilidades decorrentes do contrato de financiamento, não foi assumida pela Pargeste mas pela Inparsa – Indústrias e Participações, SGPS, também uma sociedade *holding* do grupo SONAE, desconhecendo-se, porém, por que motivo, e em que termos, se processou a assunção daquela posição pela Inparsa, uma vez que nada constava do processo sobre esta matéria.

Por carta datada de 18 de Agosto de 1998, e com expressa remissão para a RCM n.º 36/98, de 6 de Março, que determinou a concessão da garantia, o Fundo de Turismo informou a Direcção-Geral do Tesouro de que, em 25 de Maio desse ano, concedera a garantia pessoal à abertura de crédito em conta corrente efectuada pela CGD a favor da Imoareia.

Da análise conjugada das disposições constantes dos artigos 1.º, n.º 1, 3.º e 15.º, n.º 1, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, retira-se o entendimento que a concessão de garantias pessoais por outras pessoas colectivas de direito público, como seja o caso do Fundo de Turismo, depende, como condição de validade, de despacho de aprovação do Ministro das Finanças. Contudo, constatou-se a inexistência de despacho desse teor junto ao processo, embora tenha sido estabelecida a orientação do Conselho de Ministros, no que respeita a esta concessão, constante da RCM acima referida.

Deste modo, tendo em conta a existência da orientação do Conselho de Ministros, e com os fundamentos expostos anteriormente sobre esta questão, considera-se que a RCM substitui o referido despacho de aprovação, sem prejuízo das reservas colocadas à adopção deste procedimento.

b) UNIAGRI

Em 14 de Dezembro de 1998, a UNIAGRI contraiu um empréstimo perante a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo, no montante de 170.000 contos, que beneficiou da garantia pessoal do IFADAP, na modalidade de fiador e principal pagador.

Relativamente ao processo de concessão desta garantia, obtiveram-se, junto do IFADAP, o despacho conjunto do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, ao abrigo de delegação de competências do Ministro das Finanças, e do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, que determinou a prestação da garantia pessoal do IFADAP, na forma de fiança, bem como a declaração de fiança. É de salientar, contudo, que não foi possível obter, quer junto da DGT quer junto daquele Instituto, o pedido de garantia da UNIAGRI, e respectivos elementos instrutórios, previstos, respectivamente, nos números 1 e 2 do artigo 13.º da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro.

A não existirem tais elementos, terão sido violadas, respectivamente, as disposições legais contidas no artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, por remissão do artigo 3.º, o que implicará,

¹ Estes elementos foram retirados do contrato outorgado pelas três entidades supra referidas, em 25 de Maio de 1998. Realça-se que a RCM n.º 36/98, de 6 de Março, que estabelece a orientação do Conselho de Ministros nesta matéria, omite a existência de margens.



consequentemente, por força do disposto no n.º 1 do artigo 2.º do mesmo diploma, a nulidade da concessão da garantia.

Relativamente às condições desta operação, é de referir que sobre o capital mutuado incide uma taxa de juro anual de 1%, que se afigura particularmente vantajosa face às taxas praticadas no mercado.

Como contra-garantia, a UNIAGRI constituiu, em favor do IFADAP, uma 1ª hipoteca sobre um prédio urbano. Além desta garantia real, e para os mesmos efeitos, a UNIAGRI assinou, unilateralmente, um contrato-promessa de dação em pagamento relativamente ao referido prédio e passou uma procuração irrevogável a favor do IFADAP para a celebração do contrato definitivo de dação em pagamento.

Relativamente aos deveres de informação decorrentes dos artigos 19.º, n.º 1, e 20.º, n.º 1, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, e da Base IX, n.º 1, da Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro¹, o IFADAP informou que, regra geral, não são observados pelas entidades beneficiárias de garantias pessoais concedidas por este Instituto.

6.8 – Dívida efectiva

No quadro seguinte apresentam-se os valores da dívida efectiva em 1997 e 1998, 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	1997	1998	Variação	
			Valor	%
Dívida directa	11 385,9	11 697,4	+ 311,5	+ 2,7
Interna	8 858,0	8 791,3	- 66,7	- 0,8
Externa	2 527,9	2 906,1	+ 378,2	+ 15,0
Títulos na posse do Estado	(20,2)	(20,1)	- 0,1	- 0,5
Fundo de Regularização da Dívida Pública	17,2	15,7	- 1,5	- 8,7
Fundo de Renda Vitalícia	2,8	4,3	+ 1,5	+ 53,6
Direcção Geral do Tesouro	0,2	0,1	- 0,1	- 50,0
Dívida directa efectiva	11 365,7	11 677,3	+ 311,6	+ 2,7
Dívida garantida	1 234,1^{a)}	1 174,0	- 60,1	- 4,9
Interna	480,6	474,7	- 5,9	- 1,2
Externa	753,5 ^{a)}	699,3	- 54,2	- 7,2
Total dívida efectiva	12 599,7	12 851,3	+ 251,6	+ 2,0

^{a)}Divergem dos valores apresentados na Conta Geral do Estado de 1997, e respectivo Parecer, devido a rectificações entretanto efectuadas pela DGT (ver ponto 6.6 – Dívida garantida).

O valor total da dívida efectiva em 31.12.98 constante deste quadro é inferior em 132 milhões de contos ao valor correspondente do Quadro 1.4.5.5.C – Dívida pública efectiva, do relatório da Conta,

¹ Atenta a redacção do artigo 29.º da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, que versa sobre o âmbito de aplicação temporal do mesmo, resulta que os deveres de informação resultantes deste diploma só se aplicam à UNIAGRI, porquanto as garantias concedidas em benefício da ANGUIOL e da FRAMI foram concedidas antes da sua vigência. O dever de informação destas duas entidades regula-se pelo disposto nos números 1 e 2, da Base IX, da Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, que se refere às situações de amortização de capital e de pagamento de juros (n.º 1) e de impossibilidade de cumprimento das obrigações a que estão adstritas (n.º 2).



12.983,3 milhões de contos, diferença que resulta de diversas incorrecções no apuramento do valor da dívida garantida ali apresentado, como se passa a expor:

- ◆ Na dívida garantida interna está incluído, indevidamente, o montante de 3,5 milhões de contos, respeitante a responsabilidades indirectas, decorrentes de garantias prestadas por Institutos Públicos, que, como se salientou no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997, não deveriam ser considerados, dado tal procedimento não ser coerente com o adoptado relativamente à dívida directa, que não engloba o endividamento de Institutos Públicos ou de quaisquer outras entidades dotadas de autonomia financeira;
- ◆ A dívida garantida externa encontra-se sobreavaliada em 128,5 milhões de contos, como referido no ponto anterior, devido, por um lado, à inclusão de garantias prestadas a seis empréstimos, no valor de 128,8 milhões de contos, mediante despachos emitidos em 1998, mas apenas concretizadas no ano seguinte, através da celebração dos respectivos contratos de garantia, e, por outro, à não actualização das responsabilidades do Estado decorrentes do contrato de garantia celebrado no âmbito da Convenção de Lomé IV, no valor de 0,3 milhões de contos.

A resposta da Direcção-Geral do Tesouro sobre esta questão, bem como as observações do Tribunal, estão inseridas no ponto anterior.

Quanto à Direcção-Geral do Orçamento, as suas observações foram do seguinte teor:

"...esta Direcção-Geral não tem comentários a fazer às questões suscitadas.

Na verdade, os valores respeitantes aos avales, foram-nos remetidos pela entidade que os administra (Direcção-Geral do Tesouro), pelo que, em nosso entender e, salvo melhor opinião, deverá ser esta entidade a pronunciar-se sobre as observações enumeradas no projecto de Parecer, ora em análise."

No que se refere à questão relativa à sobreavaliação da dívida garantida, não cabe, de facto, à Direcção-Geral do Orçamento pronunciar-se, nem, atentas as suas competências, o Tribunal esperava que o fizesse.

Todavia, sendo à Direcção-Geral do Orçamento que compete a elaboração do referido Quadro 1.4.5.5.C – Dívida pública efectiva, do relatório da Conta, a observação não é aceitável. Com efeito, nos mapas elaborados pela Direcção-Geral do Tesouro são evidenciadas as responsabilidades indirectas, decorrentes de garantias prestadas por Institutos Públicos, pelo que a inclusão dos respectivos montantes no referido mapa, ignorando a posição assumida pelo Tribunal no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997, é da responsabilidade, exclusiva, da Direcção-Geral do Orçamento.

Passando à análise dos valores apresentados no quadro anterior, observa-se um aumento da dívida efectiva total no valor de 251,6 milhões de contos, cerca de 2%, significativamente inferior ao registado no ano anterior, 448,1 milhões de contos, 3,7%, evolução que se explica pela redução da dívida garantida, em 60,1 milhões de contos, cerca de 5%, quando no ano anterior se tinha verificado um aumento de, aproximadamente, 15%.



Com efeito, a dívida directa efectiva, com um acréscimo de 2,7%, manteve sensivelmente o mesmo ritmo de crescimento do ano anterior, 2,6%. Verifica-se, por outro lado, a estabilização do valor dos títulos na posse do Estado, tendo a redução do valor da carteira do Fundo de Regularização da Dívida Pública sido compensada por um aumento no mesmo montante na carteira do Fundo de Renda Vitalícia, quando em 1997 se tinha verificado, em termos globais, uma diminuição de 51%.