



CAPÍTULO VI

Dívida Pública





S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Sua referência
Of.º4894

Sua comunicação de
24/05/2002

Nossa referência
N.º 424
15/B/559-1/BSO

Data

ASSUNTO: PARECER SOBRE A CGE/2000 - MOVIMENTO DA DÍVIDA - OBSERVÂNCIA DOS
LIMITES FIXADOS NA LEI DO ORÇAMENTO - ENDIVIDAMENTO DOS FSA.

Em satisfação do solicitado, sou a informar V. Ex.ª que o Parecer em análise, não
merece quaisquer comentários por parte desta Direcção-Geral.

Com os melhores cumprimentos *personais*

O DIRECTOR-GERAL

(FRANCISCO BRITO ONOFRE)

FN/JR

Conf.

DGTC 06 06 02 13685

Av. da República, 57 - 6.º
1050 Lisboa - PORTUGAL
Tel. 351 1 792 33 00
Fax 351 1 799 37 95

Email: info@igcp.pt

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro
Dr. João Pinto Ribeiro
Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa do Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA

N/ Ofício nº 5863
Lisboa, 3 de Junho de 2002.

Assunto : Parecer sobre a CGE/2000 – Anteprojecto – Movimento da Dívida Directa e
Apreciação da Gestão e Relatório de Auditoria à Gestão da Dívida Pública
Portuguesa durante o ano de 2000. V.Ref.ª 4846 , de 23 de Maio de 2002.

Tendo presente o ofício de V. Exa. referido em epígrafe cumpre-me, em anexo, remeter os
comentários ao projecto de Parecer.

Relativamente ao “Relatório de Auditoria à Gestão da Dívida Pública Portuguesa durante o
ano de 2000”, elaborado pelo Prof. Dr. Azevedo Pereira, nada nos oferece dizer para além do
constante nos comentários ao Parecer sobre a CGE/2000.

Mais se informa que não existe, da parte deste Instituto, qualquer óbice à divulgação dos
elementos constantes no projecto de Parecer à CGE /2000.

Com os melhores cumprimentos. *e stimo ferunt*



Vasco Pereira
Presidente do Conselho Directivo

Anexo: Comentários ao Parecer à CGE/2000.

COMENTÁRIOS DO IGCP AO PROJECTO DE PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS SOBRE A GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

Avaliação dos Sistemas de Informação (ponto 6.5.1)

Sobre a avaliação do sistema que produz a informação de gestão, o parecer faz menção de desvios na avaliação do valor de mercado da carteira de dívida pública produzida pelo sistema de informação Finance-Kit.

O sistema Finance-Kit foi implementado no IGCP na sequência de um processo de selecção em que foram definidos como principais requisitos os seguintes: o sistema deveria garantir uma base de dados abrangente e única de todas as operações da carteira da dívida, que permitisse o tratamento das operações desde a sua génese (no *front-office*) até ao seu processamento e contabilização no *back-office*; o sistema deveria ter capacidade para processar os instrumentos financeiros da carteira exigindo-se que fosse sólido na geração e tratamento dos respectivos *cash-flows*; o sistema tinha que ser de fácil utilização, por forma a que nele pudessem trabalhar (introdução de dados e consultas) todas as unidades de estrutura do IGCP, o que por si só contribuiria decisivamente para a qualidade da base de dados.

O sistema seleccionado (Finance Kit da Trema) revelou uma boa adequação a esses critérios embora fosse reconhecido desde os testes que apresentava algumas insuficiências em matéria de avaliação de certos tipos de transacções e no apuramento do valor de mercado da carteira.

Relativamente ao primeiro aspecto, relevante no momento em que são negociadas as transacções, foi considerado que poderia ser superado pela utilização simultânea de outros sistemas paralelos de avaliação (Bloomberg) e pela prática de serem pedidas cotações para a mesma transacção a várias entidades.

O segundo aspecto entendeu-se não ser crítico, na medida em que o valor de mercado duma carteira desta natureza e dimensão é um valor necessariamente teórico e efémero (varia ao segundo em função da volatilidade dos preços no mercado), sendo sempre um valor aproximado dada a impossibilidade de se obterem, em cada momento, cotações de mercado para todos os instrumentos.

Na gestão da dívida, o valor de mercado da carteira de dívida é um indicador importante sobretudo para efeitos de análise relativa da carteira face ao *benchmark*, e para esse efeito as insuficiências detectadas no sistema (o cálculo dos factores de desconto que não coincide com os valores teoricamente correctos calculados pelo IGCP com diferenças na 5ª ou 6ª casa decimal e a pouca sofisticação do método de interpolação de taxas que é utilizado) não foram consideradas relevantes.

Contudo, pode acrescentar-se que está já em fase de implementação uma nova versão do Finance-Kit, e que os testes feitos até à data revelam uma melhoria significativa na correcção e sofisticação dos cálculos em causa.

Desempenho da carteira face ao benchmark em 2000 (ponto 6.5.6.)

O parecer solicita que o IGCP se pronuncie sobre o desempenho da carteira a valores de mercado em 2000 que se apresentou menos favorável que o do *benchmark*.

A gestão de uma carteira de activos/passivos financeiros envolve sempre um certo posicionamento em termos de risco de taxa de câmbio e de juro. Os cenários previstos pelo IGCP para evolução das variáveis financeiras relevantes, essencialmente no que diz respeito à evolução cambial do euro, não se vieram a

verificar e assim das opções feitas pelo IGCP neste período, em função desse cenário, resultou um desempenho negativo da carteira face ao *benchmark*.

A alteração do *benchmark* a meio do ano, e acima de tudo a incerteza quanto ao momento efectivo em que essa substituição iria ocorrer, dificultaram consideravelmente as tomadas de decisão quanto ao posicionamento estratégico da carteira na primeira metade do ano, designadamente em termos de risco de taxa de juro. Durante uma parte significativa do ano a carteira real esteve bastante longa em *duration* face ao *benchmark* antigo mas veio-se a revelar neutra face à nova carteira de referência aprovada em Julho.

Por outro lado, é de referir que o cenário de evolução das taxas de juro que se veio a verificar em 2000, aliás mais concretamente nos últimos 2 meses do ano, divergiu sensivelmente do cenário em que se baseou a definição da estratégia de gestão adoptada em 2000. Em termos de curva de rendimentos do Euro, ao longo do 1º semestre, posicionou-se a carteira de modo a poder beneficiar de uma subida dos *yields* e de uma diminuição da inclinação da curva. Este foi de facto o cenário que se verificou até ao fim de Setembro mas, a partir dessa data, e muito acentuadamente em Dezembro, verificou-se uma inversão dessa tendência, que eliminou os ganhos acumulados até essa data.

No que diz respeito à vertente cambial, não foi prevista uma desvalorização tão acentuada do Euro como a que se verificou ao longo do ano, pelo que a manutenção na carteira de posições em moedas não Euro, em especial no dólar, ainda que de peso reduzido, acabou por determinar em grande parte o desempenho negativo da carteira face ao *benchmark*.

Informação sobre custo cash-flow e o custo orçamental da carteira (ponto 6.5.6.)

Refere o parecer que a informação relativa o *custo cash-flow* e o *custo orçamental* prevista nas "Orientações para a Gestão da Dívida Directa do Estado" não tem sido apresentada pelo IGCP.

Com efeito, essas normas prevêem que, no final de cada trimestre, o IGCP deve elaborar, para ser enviado ao Ministro das Finanças, um relatório de gestão contendo a seguinte informação:

- Financiamento e Gestão da Carteira (análise do trimestre anterior, e estratégia para o trimestre seguinte)
- Valorização da Carteira Ajustada e da Carteira de Referência no início e no final do trimestre, em termos nominais e em valores de mercado.
- Custos da Carteira Ajustada e da Carteira de Referência no trimestre avaliados em termos de custo orçamental, custo *cash-flow* e custo *marked-to-market*.
- Indicadores de risco de mercado da Carteira Ajustada e da Carteira de Referência de acordo com os indicadores de risco acima definidos
- Evolução dos desvios nas medidas de risco relativamente à Carteira de Referência e aos limites estabelecidos.
- Indicadores de acompanhamento do risco de crédito associado à Carteira Ajustada, contendo ainda uma lista actualizada das contrapartes aprovadas, e eventuais comentários às alterações, no tempo, dessa lista.

Estes elementos têm vindo a ser produzidos regularmente excepto no que se refere ao custo cash-flow e orçamental da carteira ajustada (se bem que o sejam para a carteira total e foram disponibilizados à DGTC) e do benchmark, e o indicador de risco BaR.

É uma lacuna que se deve a factores de ordem operacional e conceptual, que estão em vias de ser resolvidos, prevendo-se para 2002 a construção de um primeiro modelo de apuramento do CaR, e que

R

sejam calculados os indicadores de custo cash-flow e orçamental, para as duas carteiras, para o período de 2000 (data de implementação do FinanceKit) a 2002.

Modelo de gestão de risco desenvolvido (pontos 6.1.2. e 6.5.2)

Sobre o desenvolvimento e a adopção de um modelo de gestão de riscos para a carteira da dívida pública, matéria que é objecto do parecer nos pontos 6.1.2. e 6.5.2, entende o IGCP fazer um comentário de enquadramento da sua actuação.

Como é referido no relatório do consultor externo, o desenvolvimento de um modelo de gestão de risco para carteiras de dívida soberana é um processo complexo, onde não existe um “corpo teórico de conhecimento que permita identificar de forma precisa o procedimento correcto a adoptar na especificação do modelo correspondente ao *benchmark*”. Também não existem “práticas” de mercado que permitam validar o modelo desenvolvido pelo IGCP.

Num tal contexto, o IGCP tem procurado prosseguir o desenvolvimento desse modelo com alguma prudência e através de passos seguros, sendo de referir nomeadamente:

- A adopção de um período experimental para aferição do modelo e suas implicações (práticas e teóricas);
- A apresentação do trabalho desenvolvido em diversos fora de discussão e conferências, internas e externas (apresentações em universidades e no Banco de Portugal, reuniões com bancos de investimento, conferências do FMI e da OCDE, grupos de discussão sobre gestão de risco com outros emittentes), tentando assim obter comentários críticos ao modelo e suas hipóteses, no sentido de o tornar progressivamente mais robusto.
- O esforço de contínuo aperfeiçoamento do modelo. Por exemplo, o modelo assenta actualmente numa base de pure liability management, o que se deveu não a uma convicção teórica mas à necessidade de levar este projecto fundamental por fases. Neste momento, está-se a analisar a hipótese de introduzir uma componente de asset/liability management, quanto mais não seja para testar a robustez das soluções a outro tipo de pressupostos/teorias.
- O investimento em formação específica para os técnicos do IGCP envolvidos nesta área.
- A informação à Tutela de todos os desenvolvimentos, erros e lacunas que vão sendo feitos ou detectados nesta matéria, assumidamente sensível.

Apesar de o IGCP continuar a investir no aperfeiçoamento do modelo, existe a convicção de que não é possível atingir um modelo perfeito e imutável¹ e que o modelo que tem vindo a ser aplicado, apesar das suas insuficiências, constituiu um passo importante na explicitação de objectivos e de riscos e no controlo da gestão, face à situação anterior. O impacto e reconhecimento que o modelo global de gestão de risco desenvolvido e aplicado pelo IGCP está a ter noutros gestores de dívida² parece suportar essa convicção.

¹ Quanto mais não fosse porque as restrições à gestão estão, neste domínio, em constante mutação, e um benchmark de performance, tal como a carteira real, têm que ter em conta estas restrições. Mas também porque todos os modelos padecem, em maior ou menor grau, da dependência dos respectivos pressupostos, o que é particularmente verdade quando se verificam alterações estruturais como foi por exemplo a criação do Euro.

² E que se consubstancia em pedidos regulares de visitas por parte de outros soberanos, e de solicitações de participação em grupos de trabalho ou conferências de organismos internacionais



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

21.MAI02 10646 -

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

V/ Ref.ª
Of.º n.º 4460, de 10.05.02
Proc. Parecer CGE/2000

N/ Ref.ª
DRRF-DRR/GAI

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 relativo à “Aplicação dos empréstimos “ e à “Assunção de passivos e Regularização de responsabilidades”

Em resposta ao ofício dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, junto envio a V. Ex.ª a Informação n.º 825/02, de 21.05, que contém os comentários da DGT sobre aquele Projecto de Parecer.

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO INFORMAÇÃO Nº <u>825/02</u> DATA <u>21/05/02</u>	Para: DIRECTORA-GERAL DO TESOURO
--	----------------------------------

<u>PARECER</u>	<u>DESPACHO</u>
	<p><i>Os emb.</i> <i>Recebe-se c/ptz da fese</i> <i>ta i-jun, co 12.</i></p> <p>21.5.2002</p> <p><i>[Signature]</i> DIRECTORA-GERAL</p>

N/Ref.: DRRF-DRR/GAI – Informação n.º 12/2002, de 20 de Maio V/Ref.: Nota n.º 117/HF/2002, de 16.05, da DRR ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, relativo à “Aplicação do produto dos empréstimos” e à “Assunção de passivos e Regularização de responsabilidades”

825/02
2005/02



Através do Despacho de 18.05.02, do Senhor Subdirector-Geral do DRRF, foi enviado ao GAI a Nota n.º 117/HF/2002, da mesma data, junta em anexo, a fim de ser preparada a resposta a enviar à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, na sequência do ofício desta com o n.º 4460, de 10 de Maio de 2002, que citou a Senhora Directora-Geral para, querendo, remeter, no prazo de dez dias, os comentários sobre o Anteprojecto acima referenciado.

Da análise do Anteprojecto em causa e respectivo cotejo com o teor da aludida Nota Interna, bem como dos contactos que se mostraram necessários a nível do DRRF, o GAI perfilha o que na mesma é explicitado, pelo que se dá conta a seguir do seu conteúdo, o qual, a merecer concordância superior, propomos que seja enviado à Direcção-Geral do Tribunal de Contas como comentários da DGT.

Assim:

1. Ponto 6.6.3. – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

De acordo com entendimento anteriormente explicitado por esta Direcção-Geral relativamente ao anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, o limite de endividamento estabelecido para 1999 foi de 557 243 144 contos e não de 675 243 144 contos como é referido no anteprojecto em análise (página VI.6).

Esta divergência deve-se ao facto da Direcção-Geral do Tribunal de Contas ter incluído no cálculo do limite de endividamento estabelecido para 1999 o acréscimo fixado para financiamento das assunções de passivos e regularização de responsabilidades, previsto na Lei n.º 176-A/99, de 30 de Dezembro (Lei que alterou o Orçamento do Estado para 1999), destinado à regularização de responsabilidades dos serviços integrados no SNS (118 000 000 contos).

De facto, a DGT não tem considerado este acréscimo na determinação dos limites de endividamento porque a Lei que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2000, ao estabelecer os novos limites anuais, não teve em conta a rectificação efectuada à Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro (Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 1999).





Assim, na perspectiva da DGT, o cálculo do limite de endividamento para 2000 deveria ser explicitado da seguinte forma:

	(em contos)
Limite de endividamento para 1999	557 243 144
Operações autorizadas em 1999	<u>-332 224 468</u>
Montante não utilizado em 1999	225 018 676
Montante indicado no art.º 86.º da LOE/2000	<u>+50 000 000</u>
Limite de endividamento para 2000	275 018 676

Deste modo, o montante não utilizado da autorização foi de apenas 275 018 676 contos.

Ainda na página VI.6., relativamente à forma como têm sido fixados os limites de endividamento público destinados à cobertura financeira das assunções e regularizações, parece de salientar que existe grande dificuldade em prever este tipo de operações, quer em relação ao número de operações a concretizar quer em relação ao montante envolvido.

No final do ponto 6.6.3., mais concretamente no primeiro parágrafo da página VI.8, é referido que as operações realizadas ao abrigo do art.º 77.º e 78.º da LOE/2000 que não foram liquidadas pelo IGCP não foram orçamentadas e foram pagas ilegalmente por operações específicas do Tesouro, com recurso ao produto dos empréstimos emitidos no ano ao abrigo do art.º 86.º da Lei do Orçamento.

Relativamente a estas afirmações a DGT salienta, mais uma vez, que estas operações foram realizadas e superiormente autorizadas ao abrigo dos art.ºs 77.º e 78.º da Lei que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2000, tendo a cobertura financeira prevista no art.º 86.º da mesma Lei, ou seja, por utilização de Dívida Pública emitida com esta finalidade.

Assim, não se nos afigura correcto afirmar que as operações foram pagas ilegalmente por operações específicas do Tesouro.

Salienta-se ainda que o produto da Dívida Pública emitida com esta finalidade em 2000 foi depositado numa conta de Operações Específicas do Tesouro, a qual dá cobertura financeira às operações em causa.

2. Ponto 6.3.2. – Regularização de responsabilidades

6.3.2.2. – GAPA – Grémio dos Armadores de Pesca do Arrasto

6.3.2.2.1. – Regularização da dívida do extinto GAPA ao BTA

Na página VI.12, a data-valor da operação referida na última linha do último parágrafo não foi 11.01.2000, mas sim 11.01.2001.

3. Finalmente, a título meramente informativo, afigura-se de salientar relativamente ao Relato sobre “Assunção de Passivos e Regularização de responsabilidades” em 2000 o seguinte:


i. Quanto ao teor do 3.º e 4.º parágrafos da página 4, esclarece-se que a regularização das dívidas da Fundação Ricardo Espírito Santo Silva teve como objectivo a anulação de dívidas desta Fundação à DGT, razão pela qual não foi mais do que um mero movimento contabilístico.

Não houve mais troca de informação entre as duas Direcções de Serviços do DRRF porque esta operação não teve qualquer impacto sobre o montante utilizado do plafond nem teve como contrapartida a utilização de Dívida Pública emitida com esta finalidade.

ii. Na página 27, no penúltimo parágrafo, o montante referido de 8 826 622\$00 é, efectivamente, de apenas 882 622\$00.

À consideração superior

O Director do GAI,


Alcides Pimentel

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 1 792 33 00
Fax 351 1 799 37 95

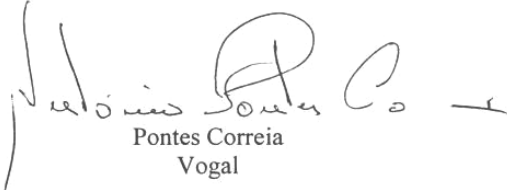
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Auditoria I
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício nº 4890/SPC
Lisboa, 15 de Maio de 2002

Assunto : Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 relativo à
“Aplicação do produto dos empréstimos” e à “Assunção de passivos e
Regularização de responsabilidades”

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício nº 4459, de 10 do corrente,
cumpre-nos informar nada haver a acrescentar ao teor do Parecer.

Com os melhores cumprimentos.


António Soares Correia
Pontes Correia
Vogal



S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Sua referência
Of. n.º 4452

Sua comunicação de
10/05/2002

Nossa referência
N.º 376
15/B/559-1/BSCO

Data
2002-05-15

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2000
RELATIVO À "APLICAÇÃO DO PRODUTO DOS EMPRÉSTIMOS" E À
"ASSUNÇÃO DE PASSIVOS E REGULARIZAÇÃO DE RESPONSABILIDADES".

Em satisfação do que nos é pedido, pelo ofício em referência, sou a informar
V. Ex.ª que o Anteprojecto de Parecer em causa, no âmbito das atribuições desta Direc-
ção-Geral, não merece quaisquer comentários.

Com os melhores cumprimentos. *Francisco Brito Onofre*

O DIRECTOR-GERAL,

(FRANCISCO BRITO ONOFRE)

FN/JR
Conf. _____

DCGC 16 05 02 11944

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 1 792 33 00
Fax 351 1 799 37 95

Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Auditoria I
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício nº 4917/SPC
Lisboa, 15 de Maio de 2002

Assunto : Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 relativo às
Amortizações e encargos com a dívida pública

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício nº 4400, de 9 do corrente, cumpre-nos informar o seguinte:

Ponto 6.7.1 – A importância de 3 363 063\$90 corresponde a comissões restituídas pelos Agentes Pagadores, em virtude dos pagamentos dos encargos da dívida não se terem verificado. Assim a referida importância encontra-se incluída na reposição não abatida efectuada em 22 de Maio de 2001 (630 797 865\$75).

Ponto 6.7.2 – No Quadro VI.2, a coluna relativa a 1998, deverá ser rectificada em virtude da alteração à “Conta de gerência de 1988 – IGCP – c/Encargos da dívida pública” enviada a esse Tribunal através do n/ofício nº 1328, de 22 de Fevereiro de 2000.

Também no Quadro VI.3, a coluna relativa a 1998, deverá ser rectificada face à alteração atrás referida. Na coluna relativa a 2000, encontra-se incluído o valor de 9 524 486 em amortizações quando deveria ser em juros. Assim o valor constante em amortizações deve ser de 543 854 470 e em juros de 940 606 104.

Ponto 6.7.3 - Relativamente aos resultados dos swaps o IGCP tomou a iniciativa junto do Governo da clarificação do método de contabilização dos fluxos associados a estas operações. Assim, o número 4, do artigo 6º, da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, prevê que estes fluxos sejam tratados de acordo com regras próprias a definir naquele diploma. O dispositivo daquela lei é todavia omissivo sobre as regras a aplicar pelo que o IGCP prossegue as suas diligências no sentido de as mesmas virem a ser explicitadas.

Ponto 6.7.3.2.2 – Outros encargos da dívida

No Quadro VI.8, na coluna relativa a 2000, faltou incluir nas “Despesas com depósitos por TPA”, o valor de 194 608, pelo que o total deverá ser de 2 332 565 198. Também a coluna de “Variação”, deverá ser rectificada no que se refere a “Despesas com depósitos por TPA”, “Despesas com o Euroclear” e “Despesas com a Clearstream”.

100

Ponto 6.7.3.2.2 – Outros encargos da dívida

Comissões pagas aos CTT

O anteprojecto refere que se verificou em 2000 face a 1999 um aumento de 291,9 mil contos no valor das comissões pagas aos CTT apontando que esse aumento está associado à entrada em vigor de novas regras de cálculo das comissões a pagar aos CTT relativas à comercialização dos Certificados de Aforro (CA).

Com efeito, em Março de 2000 entrou em vigor um Protocolo estabelecido entre o IGCP e os CTT que veio alterar não apenas as regras de cálculo do valor das comissões mas também e sobretudo os mecanismos de liquidação dos saldos resultantes da intervenção dos CTT na subscrição e amortização de CA.

No que respeita ao valor das comissões, estas passaram a incluir uma parte fixa paga trimestralmente (que se pretendeu corresponder a uma compensação pelos investimentos e recursos fixos disponibilizados pelos CTT para essas funções) e uma parte variável paga mensalmente em função dos valores processados em cada mês pelos CTT (valores subscritos mais valores amortizados). Isto constituiu uma alteração das anteriores regras em que o valor da comissão era determinado apenas por uma percentagem sobre o valor das subscrições feitas pelos CTT.

No que respeita à liquidação dos saldos, o Protocolo veio não só encurtar os prazos médios de liquidação como, através do mecanismo dos juros compensatórios, veio praticamente anular os impactos financeiros da existência desses saldos. Esta situação passou a ser fundamentalmente diferente da que antes era praticada em que os CTT eram permanentemente devedores ao Estado, sem qualquer compensação financeira, de um saldo médio equivalente às subscrições de 22 dias menos as amortizações de 3 dias.

Assim, ao contrário do que acontecia anteriormente em que existia um custo substancial para o Estado, de valor não explicitado, associado aos juros de certificados subscritos nos CTT e cujo produto só era entregue ao Tesouro semanas mais tarde, o Protocolo veio praticamente eliminar este custo passando o valor das comissões pagas a reflectir o custo total da intervenção dos CTT em matéria de comercialização de CA.

Aliás para efeitos de comparação entre o ano de 1999 e 2000, haveria que ter em consideração o facto de as subscrições efectuadas aos balcões dos CTT terem sofrido um aumento na ordem dos 50 %. Também a taxa a qual estava indexada a comissão de angariação dos CTT (6 % s/a TD3) teve igualmente um incremento no ano de 2000.

Em relação às comissões com o Tesouro Familiar o aumento verificado resulta da amortização final do “Tesouro Familiar 1995” sobre a qual incidiu a comissão de 0,1 %, ter ocorrido no ano de 2000.

Com os melhores cumprimentos.


Pontes Correia
Vogal

DGTC 16 05'02 11995



S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO

Exm^o Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Sua referência
Of. n.º 4401

Sua comunicação de
09/05/2002

Nossa referência
N.º 377
15/B/559-1/DSCO

Data
2002-05-11

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2000
RELATIVO ÀS AMORTIZAÇÕES E ENCARGOS COM A DÍVIDA PÚBLICA.

Em satisfação do solicitado no ofício em referência, sou a informar, que o Anteprojecto de Parecer em causa não nos merece quaisquer comentários.

Com os melhores cumprimentos. *personais*

O DIRECTOR-GERAL,

(FRANCISCO BRITO ONOFRE)

FN/JR
Conf. _____

DETC 17 05 02 12179

Rua da Alfândega, 5 - 2.º 1149-004 Lisboa (Portugal)

21 884 63 24 / 21 884 63 00

Fax: 21 884 64 91



S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

07.MAI 02 09884 ..

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

V/ Ref.ª
Of.º n.º 3795, de 19.04.02
Proc. N.º CGE-DG./02-DA I.2

N/ Ref.ª
DIFE-DAF/GAI

ASSUNTO: Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 – Dívida Garantida

Em resposta ao ofício dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, junto envio a V. Ex.ª a Informação DAF/GM n.º 16, de 6.05.02, que contém os comentários sobre aquele Projecto de Parecer.

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote



S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

URGENTE

De: DEPARTAMENTO DE INTERVENÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO	Para: DIRECTORA-GERAL DO TESOURO
INFORMAÇÃO Nº <u>759/02</u>	
DATA <u>7/5/02</u>	

<u>PARECER</u>	<u>DESPACHO</u>
<p>Nisto. À consideração da Sre DET. 07.05.02 <i>Maria Isabel Vicente</i> Subdirectora-Geral</p>	<p>Nisto. Reemb. do ca. 12 este o futuro 7.5.2002 <i>Maria dos Anjos Nunes</i> DIRECTORA-GERAL</p>

N/ Ref.: DAF/ GM nº 16, de 6 de Maio de 2002
V/ Ref.: Gab. DG nº 2445, de 22 de Abril de 2002
ASSUNTO: COMENTÁRIOS AO ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CGE DE 2000
DÍVIDA GARANTIDA

2249 7.5.02

O Tribunal de Contas remeteu, no dia 19 de Abril de 2002, para conhecimento e eventuais comentários, o anteprojecto de parecer sobre o excerto da Conta Geral do Estado (CGE) de 2000 relativo à dívida garantida.

O parecer, bem como o "Relato de Auditoria" anexo, descreve as operações financeiras efectuadas no ano de 2000 e os movimentos que ocorreram no decurso desse ano, nas operações objecto da garantia do Estado, com reflexo nas responsabilidades assumidas e nas efectivas, e formula algumas recomendações que entendemos dever comentar.

- No **ponto 6.8.1.1**, refere o TC que o despacho de autorização da prestação da garantia deve referir de forma explícita a concretização do conceito "interesse para a economia nacional subjacente". A este propósito julga-se de referir que, embora formalmente os despachos de então não contenham a referência expressa ao interesse público, deve salientar-se que tal condição tem sempre constituído factor de elegibilidade para a formulação de todas as propostas de concessão da garantia do Estado. Julga-se que o próprio Tribunal reconhecerá que as operações garantidas em 2000 corresponderam àquele conceito, na medida em que as mesmas foram concedidas a operações de investimento no sector dos transportes (METRO, CP, REFER e ANAM), reconhecidamente do interesse nacional. Acresce referir que, a partir de 2000, tem-se referido de forma explícita a concretização do referido conceito.

- No **ponto 6.8.2.**, o TC recomenda, à semelhança de anos anteriores, que a Lei 112/ 97, de 16 de Setembro, seja objecto de intervenção legislativa de forma a obrigar os mutuantes a informar a DGT sobre a realização de amortizações de capital e pagamento de juros ou o seu incumprimento. Embora esta recomendação corresponda à intenção da DGT já manifestada junto do Tribunal, deve referir-se que hoje são poucos os casos de empresas que não prestam informação atempada sobre os movimentos das operações garantidas.

- No **ponto 6.8.2.1.2.** o Tribunal identifica divergências apuradas em relação a três garantias relativas a empréstimos contraídos na ordem interna: Beirafrio, Lupal e Fábrica de Tecidos Moreirense.

Relativamente à **Beirafrio**, o TC insiste em referir que a DGT indica como valor das responsabilidades assumidas um valor (PTE 272 737 750) diferente do que foi por ele apurado (PTE 272 710 392, 90), parecendo não ter entendido que o valor registado por estes serviços corresponde ao efectivamente garantido pelo Estado, conforme a DGT teve oportunidade de elucidar aquando do contraditório ao Parecer da CGE de 1999. De facto, informámos o Tribunal de que o montante garantido "terá de resultar da conjugação do despacho com os termos do contrato de empréstimo" i.e. o despacho refere que a percentagem garantida corresponde a 33,33% do empréstimo, mas em termos exactos, de acordo com as cláusulas contratuais, a percentagem é de 33,3333435%, resultante de uma média de 25% de cobertura dos créditos a consolidar e de 50% do financiamento adicional.

O TC diz ainda desconhecer o motivo pelo qual o valor apurado pela DGT para as responsabilidades efectivas relativas a esta mesma operação, não é coincidente com aquele que o Tribunal julga dever ser. Também aqui o TC ignora a explicação que lhe foi prestada e que justifica igualmente a diferença por si referida. Nestes termos, o Tribunal deveria aplicar aquelas percentagens às parcelas que integram o total das utilizações para obter o valor das responsabilidades assumidas conforme valor reportado pela DGT: $(545\,475\,000 * 0,25) + (260\,241\,465 * 0,5) = 266\,489\,482,50$.

Em relação à **Lupal** e à **Fábrica de Tecidos Moreirense**, o Tribunal refere não ter apurado novos elementos que esclarecessem definitivamente sobre o valor da dívida destas empresas garantido pelo Estado. De facto estes processos encontram-se em apreciação jurídica, pelo que se julga que, até à obtenção de despacho, não se justifica alterar os valores que têm sido reportados na posição das responsabilidades do Estado.

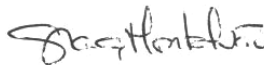
- **No ponto 6.8.5.**, o TC constata que o saldo não utilizado do *plafond* das garantias fixado na lei do OE 2000 representa um valor muito superior ao necessário. Reconhece-se que seria desejável que tal não acontecesse, embora se deva referir que a DGT se vê confrontada com previsões que a ultrapassam, efectuadas pelos potenciais beneficiários, e mesmo estes muitas vezes deparam com impedimentos inesperados e impostos por terceiros. Em todo o caso, refere-se que no ano em curso a DGT propôs um *plafond* que julga ser mais realista, em função da experiência dos últimos anos.

- **No ponto 6.8.6.1**, o Tribunal pede para que a DGT o esclareça sobre se as prestações de juros pagas à CGD em execução da garantia do Estado à operação do CNEMA resultaram da aplicação da Lisbor 6m, reportada ao dia útil anterior ao início de cada período de contagem de juros ou ao segundo dia útil anterior ao início de cada período de contagem de juros. O Tribunal, ao consultar o processo teve naturalmente a oportunidade de verificar que os serviços detectaram em 2001 que a data de reporte da taxa de juro deveria ser a do 2º dia útil e não a do 1º como foi considerado nos dois últimos anos. Assim, no ano passado, pediu-se à CGD que reformulasse o pedido de pagamento dos juros com base na Lisbor em vigor no 2.º dia útil anterior ao início do período de contagem de juros.

- **No ponto 6.8.6.2.**, o Tribunal referindo-se ao pagamento de juros de mora ao BEI, pela execução das garantias sobre as operações de Lomé, reconhece as diligências que a DGT desenvolve para obviar a cobrança de moras crescentes e recomenda que as mesmas se mantenham.

No ponto 6.8.7.2., o TC constata que a DGT retirou da posição das responsabilidades referentes ao ano económico de 2000 a operação da SOSUL garantida pelo IFT, tão só na sequência da informação, prestada por este, de extinção por novação. Alertados os nossos serviços, ainda durante o processo de auditoria efectuado junto da DGT, para a necessidade de obtenção de informação adicional sobre esta figura "extinção por novação", fomos informados pelo IFT de que a extinção carecia de confirmação judicial. Por este facto decidimos reintegrar a operação na posição das responsabilidades referentes ao ano económico de 2001.

À consideração superior.


A Directora
Graça Montalvão

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA

N/ Ofício nº 4100
Lisboa, 24 de Abril de 2002

Assunto : Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 – Concessão de garantias pessoais pelo Estado

Em referência ao V. Ofício nº 3793 de 19 de Abril venho comunicar que o IGCP não tem comentários a apresentar à minuta de parecer que nos foi enviada para apreciação relativa à Conta Geral do Estado de 2000 – Capítulo 6.8.1 – Concessão de garantias pessoais pelo Estado.

Com os melhores cumprimentos.



Vasco Pereira
Presidente do Conselho Directivo

Proc. nº CGE-DG/02-DA I.2

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro:

O **Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo** (adiante IFT), notificado para os efeitos do disposto no nº 4 do art. 24º da Lei nº 6791, de 20 de Fevereiro, dos termos do nº 6.8.7.1 (concessão de garantias) do projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, vem formular os comentários seguintes:

1. Efectivamente, o IFT não cobrou qualquer taxa de garantia à Caixa Geral de Depósitos, SA por força da fiança por este Instituto prestada à indicada instituição bancária no âmbito da operação financeira associada à organização do Torneio “Masters” de Ténis do ano 2000.
2. De acordo com os termos do projecto de Parecer, a não previsão duma taxa de garantia é ilegal por violação do disposto no art. 23º da Lei nº 112/97, de 16 de Setembro.
3. O IFT, porém e ressalvado o devido respeito pela posição diversa por esse Alto Tribunal sustentada, entende que a não cobrança de qualquer taxa de garantia não consubstancia uma ilegalidade.
4. Efectivamente, o indicado art. 23º da Lei nº 112/97, de 16 de Setembro limita-se a preceituar que as taxas de garantia a cobrar pelo Estado são objecto de definição regulamentar, através de despacho do Ministro das Finanças.
5. Ora, deste enunciado normativo *não decorre* que *todas* as garantias prestadas pelo Estado devam ser remuneradas, não se podendo excluir que o previsto despacho do

Conselho de Administração

Ministro das Finanças venha a isentar algumas operações da aplicação de taxas de garantia.

6. Se quanto às garantias a prestar pelo Estado em sentido estrito a previsão legal não consente a dedução de qualquer princípio de *remuneração necessária*, por identidade de razão a lei não consente a dedução desse princípio de remuneração necessária quando as garantias sejam prestadas por outras entidades públicas, entre as quais o IFT.

7. A opção tomada, tendo presente a interpretação que antecede, justificou-se pelo manifesto interesse público da realização do Torneio “Masters” de Ténis.
Com efeito, caso fosse aplicada qualquer taxa de garantia à Caixa Geral de Depósitos, SA, esta repercutiria o custo em que assim incorreria na esfera patrimonial dos ordenadores da garantia bancária que emitiu. Circunstância esta que teria por consequência directa o acréscimo dos custos de organização do evento.
Sucede, justamente, que a operação financeira montada para a realização do Torneio “Masters” de Ténis pressupôs a confluência dos mais diversos apoios e patrocínios, públicos e privados, que permitissem o desagravamento dos custos em que incorreram os respectivos promotores.
E, nesse contexto, a intervenção do IFT traduziu-se não apenas na prestação da fiança à Caixa Geral de Depósitos, SA, como também na circunstância da indicada garantia revestir natureza não onerosa.

8. Atento o exposto, afigura-se que a não aplicação duma taxa de garantia por força da fiança pelo IFT prestada à Caixa Geral de Depósitos, SA não constitui qualquer ilegalidade.

O Presidente do Conselho de Administração


Emanuel Marques dos Santos

Miguel Gomes da Costa
Presidente

CA/CE/0125/02

Exmo Senhor
Conselheiro da Área do
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 6 Junho de 2002

S/ Ref^o Proc. N.º CGE – DG./02-DA I.2

Ass: Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 relativo a "Garantias do Estado no âmbito de seguro de créditos, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento"

Exmo. Senhor Conselheiro,

A COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, S.A, tendo sido citada em 27/05/2002, para, no prazo de oito dias úteis, remeter os seus comentários ao anteprojecto do parecer acima identificado, vem juntar a sua resposta sobre as questões suscitadas pelo Digno Tribunal de Contas, tendo em vista o disposto no n.º 4 do Art.º 24º da Lei n.º 6/91 de 20 de Fevereiro.

Com os melhores cumprimentos.



DTTC 06 06'02 13731

Comentários ao Ante-Projecto de Parecer do Tribunal de Contas de 27 de Maio de 2002 sobre a Conta Geral do Estado de 2000 relativo a "Garantias do Estado no âmbito dos seguros de créditos, de créditos financeiros, de seguro-caução e de seguro de investimento".

I) Introdução

Na sequência da acção desenvolvida junto da COSEC pelo Tribunal de Contas (TC) tendo em vista a emissão de parecer sobre a CONTA GERAL DO ESTADO 2000 no que respeita à matéria de Garantias do Estado no âmbito do seguro de créditos à exportação, do seguro de créditos financeiros, do seguro caução e do seguro de investimento, a COSEC foi notificada em 27 de Maio de 2002 para se pronunciar sobre o anteprojecto do referido parecer, tendo em vista o disposto no n.º 4 do Art.º 24º da Lei n.º 6/91 de 20 de Fevereiro.

Face ao teor do referido anteprojecto de parecer e da natureza das questões nele suscitadas, e, para além dos comentários às questões especificamente levantadas, julgamos conveniente clarificar previamente alguns aspectos relativos ao enquadramento legal (II) e às características dos instrumentos contratuais utilizados no âmbito do sistema de apoio oficial ao seguro de créditos à exportação (III), bem como clarificar os procedimentos de funcionamento e a sua articulação entre a COSEC e o Conselho de Garantias Financeiras, CGF (IV) e entre a COSEC e a Direcção Geral do Tesouro, DGT(V).

II) Enquadramento Legal

Diversos são os considerandos feitos no anteprojecto relativamente ao enquadramento legal aplicável ao seguro de créditos à exportação com garantia do Estado, e através dele, às características dos instrumentos contratuais nos quais o sistema de apoio oficial se concretiza. Porém, a descontextualização de conceitos

jurídicos, das soluções legais e dos instrumentos contratuais não favorece uma adequada compreensão do sistema, nem a citação parcelar de períodos da sua evolução legislativa, omitindo outros porventura mais significativos (¹), contribui para o bom entendimento das opções que conduziram ao ponto da evolução do sistema em que hoje nos encontramos e, que, naturalmente, é fruto de condicionantes diversas que moldaram os seus sucessivos enquadramentos legais. Tais condicionantes determinaram ainda a tipologia dos seguros que integram o sistema de seguro de créditos à exportação com apoio oficial, bem como a forma societária da COSEC, ao longo das três décadas da sua existência.

Dada a impossibilidade de tratar especificadamente cada um dos pontos a comentar, optámos, a benefício da clareza expositiva, por organizar os nossos comentários, que visam reintegrar um entendimento global do sistema português, começando por focar, numa perspectiva evolutiva, os aspectos relativos à **legislação aplicável, ao papel desempenhado pela COSEC desde a génese do sistema**, retomando infra em III) a matéria da **tipologia dos seguros**, tendo em vista esclarecer alguns pontos que afloram, em particular, no ponto introdutório 6.9.1 do anteprojecto e do ponto III do Relato da Auditoria.

a) Breve nota sobre a evolução legislativa do seguro de créditos

Ao traçar uma breve panorâmica sobre a evolução legislativa do seguro de créditos à exportação em Portugal, não nos motivam preocupações de natureza histórica, mas tão só atentar no registo histórico para que melhor se entenda o contexto em que presentemente a actividade de seguro de créditos com garantia do Estado se desenvolve e que, como já referimos, é fruto de diversos factores e condicionantes que interagiram ao longo dos 33 anos de vida deste sistema, em Portugal.

Cf. Relato de Auditoria do TC anexo a fls 5.

Numa breve apreciação, julgamos poder distinguir três fases decisivas do seu desenvolvimento: 1) a fase de constituição e arranque do sistema; 2) a fase da nacionalização ou expansão, e; 3) a fase da liberalização e internacionalização.

1ª fase. A primeira fase corresponde a um período delimitado entre 1965 e 1975 iniciando-se com a publicação do primeiro diploma sobre a matéria, o Decreto-Lei n.º 46.303 de 27 de Abril de 1965 a que se seguiram os Decreto-Lei n.º 47908 de 7 de Setembro de 1967 e o Decreto-Lei n.º 48950 de 3 de Abril de 1969. Ainda na década de sessenta mereceram destaque a instituição do sistema de concessão de avales do Estado, previsto nestes dois últimos diplomas e regulamentado pelo Despacho dos Ministros das Finanças e da Economia de 22 de Fevereiro de 1968 (²), a criação da Comissão de Créditos e Seguro de Créditos à Exportação Nacional (³) e a constituição da Companhia de Seguro de Créditos, S.A.R.L.(⁴).

Apesar destas tentativas legislativas, a verdade é que o sistema só pôde arrancar com a constituição, em 1969, da COMPANHIA DE SEGURO DE CRÉDITOS, sob a forma de sociedade anónima de responsabilidade limitada, sendo 60% do seu capital detido pela Fazenda Nacional e os restantes 40% subscritos por todas as empresas seguradoras nacionais e pelas instituições de crédito portuguesas(⁵). Foi-lhe atribuída a **exclusividade** da exploração deste ramo de seguro (⁶), em atenção às particularidades da cobertura dos riscos políticos e extraordinários. Na verdade, em face da inexistência de um mercado segurador privado para os riscos

² O referido despacho foi publicado no Diário do Governo I Série de 14 de Março de 1968.

³ Nos termos do Art.º 52º do Decreto-Lei n.º 47908 é criada a Comissão de Créditos e Seguro de Créditos à Exportação Nacional, “...para efeitos da concessão, por conta do Estado e nos termos estabelecidos no presente diploma e disposições complementares, dos avales referidos no Art.º 13º e das garantias a que alude o Art.º 51º...”

⁴ Prevista no Art.º 13º do Decreto-Lei n.º 48950 de 3 de Abril de 1969.

⁵ Cf. Art.º 4º dos Estatutos da Companhia de Seguro de Créditos publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 48 975

de tipo político e catastrófico, as seguradoras tradicionais não manifestavam especial apetência para a cobertura destes riscos, uma vez que era mundialmente reconhecido o seu relativo insucesso dada a gravosidade destes riscos.

Perante estas circunstâncias, o Estado Português assumiu-se desde o início como o primeiro garante deste tipo de riscos. Por um lado, havia já precedentes na Europa quanto à adopção de um modelo semelhante e, por outro lado, existiam razões que desaconselhavam a disseminação por várias seguradoras da cobertura deste tipo de risco tão específico, que exigia um elevado grau de especialização técnica, de análise, controle e gestão. Em 1971 foram emitidas as primeiras apólices.

2ª Fase. Em resultado da nacionalização operada no sector dos seguros pelo Decreto-Lei n.º 135-A/75 de 17 de Março e do Decreto-Lei n.º 72/76 de 27 de Janeiro inicia-se a segunda fase de evolução. É, consabidamente, um período marcado por uma grande instabilidade económica, própria dos primeiros anos da mudança de regime instituído após o 25 de Abril de 1974, também reflectida nos diplomas legais publicados durante essa época, mas em que, não obstante, se alcançaram importantes avanços, hoje plenamente consolidados em termos técnicos- seguradores.

Assim, a publicação do Decreto-Lei n.º 318/76 de 30 de Abril marca um ponto de viragem importante na consagração legal do regime do seguro de créditos à exportação em Portugal, na medida em que o autonomiza como ramo de seguros especial face ao sistema de créditos à exportação (7), o que veio a permitir uma nova sistematização no tratamento da matéria. O legislador optou por definir

⁶ O Artigo 15º do Decreto-Lei n.º 48 950 de 1969 dispunha expressamente que “O seguro directo de créditos só pode ser realizado pela Companhia de Seguro de Créditos”

⁷ Foram publicados diplomas distintos. Por um lado as matérias relacionadas com o financiamento das exportações (Decreto-Lei n.º 288/76 e 289/76 de 22 de Abril) e por outro lado, o regime jurídico do seguro de créditos através do Decreto-Lei n.º 318/76, acima referido.

princípios gerais relegando para as condições gerais da apólice o regime contratual a adoptar, abandonando a tendência anteriormente verificada de tratar exaustivamente na lei a regulamentação desta matéria, tendência que até hoje prevalece.

Em termos orgânicos, a principal consequência da nacionalização dos seguros é a alteração dos estatutos da Companhia de Seguro de Créditos (⁸) que passa a empresa pública (⁹).

Em Junho de 1981 é publicado o Decreto-Lei n.º 169/81 que se destinou a adaptar a legislação de seguro de créditos às modificações entretanto operadas no sistema de financiamento da exportação reformulado pelo Decreto-Lei n.º 481/80 de 16 de Outubro que anunciava já, no seu preâmbulo a necessidade dessa revisão, em virtude de o Decreto-Lei n.º 289/76 de 22 de Abril apenas se manter parcialmente em vigor.

A preocupação central deste novo diploma foi a de legislar sobre as bases gerais do seguro de créditos em termos análogos aos previstos no Código Comercial, tendo para tanto introduzido alterações de estrutura, de forma e substância no regime jurídico, que seria exaustivo aqui referir, muito embora boa parte deles ainda hoje enformem o regime actual.

3ª fase. Finalmente, a terceira fase da liberalização e internacionalização, iniciada com a Adesão de Portugal à CEE, em 1986, em que

⁸ A partir da publicação do Decreto-Lei n.º 318/76 a Companhia de Seguro de Créditos, E.P. passou a designar-se abreviadamente por COSEC denominação que mantém e que mais tarde vem a incorporar na própria designação social.

⁹ A transformação da Companhia de Seguro de Créditos, em empresa pública verificou-se com a publicação do Decreto-Lei n.º 572-A/80 de 26 de Dezembro alterando os estatutos da e companhia na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 72/76 de 27 de Janeiro que adoptou um regime jurídico específico para as empresas de seguros, a que se seguiu a publicação em 8 de Abril de 1976 do Decreto-Lei n.º 260/76 que definiu as bases gerais das empresas públicas e, finalmente, com a Decreto-Lei n.º 318/76 de 30 de Abril que vimos analisando, e que reformulou toda a matéria respeitante ao seguro de créditos nele se incluindo algumas normas respeitantes à própria companhia de seguros.

directamente se reflectiu o acervo comunitário acolhido no direito interno, com base no qual foram introduzidas as primeiras alterações legislativas deste período e que se concretizaram no **Decreto-Lei n.º 183/88 de 24 de Maio**, que apesar das alterações se mantém fundamentalmente em vigor e cujo regime jurídico importa considerar no âmbito da apreciação do TC.

Do novo diploma legal resultou que o seguro de créditos pode ser definido numa acepção restrita - o **seguro de créditos *stricto sensu*** - e, numa acepção ampla, incluindo os **seguros caução, aval, fiança, de créditos financeiros e ainda o seguro dos riscos decorrentes de operações de cobrança** (cf. preâmbulo).

Na sistematização do diploma assinala-se a distinção fundamental entre **riscos seguráveis e factos geradores de sinistro**. Inspirando-se numa corrente doutrinária europeia, designadamente a francesa, a lei passa a qualificar no n.º 1 do Art.º 3º como riscos seguráveis em seguro de créditos (¹⁰). Os **factos geradores de sinistro** são entendidos como as causas susceptíveis de desencadear a verificação do risco de crédito e consistem nos eventos descritos no Art.º 4º do referido diploma (¹¹).

Assim, os **riscos comerciais** abrangem as causas que podem afectar a solvabilidade do devedor, agora agrupados em três categorias: a **insolvabilidade de direito** (falência, concordata judicial ou extrajudicial, desde que celebrada com

¹⁰ a) Não amortização das despesas suportadas com operação de prospecção de mercados, participação em feiras e constituição de existências em países estrangeiros; b) suspensão ou revogação da encomenda ou resolução arbitrária do contrato pelo devedor na fase anterior à constituição do crédito (risco de fabrico) c) falta ou atraso de pagamento dos montantes devidos ao credor; d) variações cambiais relativamente a contratos cujo pagamento esteja estipulado em moeda estrangeira; e) elevação anormal e imprevisível dos custos de produção resultante da alteração das condições económicas que afectem o fabrico dos bens, a execução dos trabalhos ou a prestação dos serviços

¹¹ Não obstante a nova nomenclatura de “factos geradores de sinistro” sedimentada pela Directiva 98/29/CE do Conselho de 7 de Maio, tais factos continuam a designar como “riscos”, em linguagem corrente. Assim, persiste a nomenclatura de “risco de transferência” ou de “risco de falência”.

todos os credores e oponível a cada um deles) a **insolvabilidade de facto** (insuficiência de meios patrimoniais do devedor) ou a **mora do devedor** ⁽¹²⁾.

Por seu turno, os denominados **riscos políticos** *lato sensu* não sofreram alterações significativas. Lembramos que por riscos políticos são entendidos como aqueles que estão ligados ao país do importador e derivam de certas medidas ou actos das autoridades públicas do país do importador que obstam ao cumprimento da obrigação garantida ou ao pagamento do crédito - e.g. guerras, revoluções, motins ocorridos fora de Portugal, moratória geral de pagamentos decretada pelo país do devedor ou do país interveniente no pagamento do crédito.

Dentre estes riscos ainda é possível distinguir entre os que têm uma natureza política propriamente dita e aqueles que, para além dela, comportam uma vertente económica - **riscos económicos** - em que avulta o de "suspensão ou dificuldades de transferência", correntemente designado por "risco de transferência".

Por último, podemos identificar os eventos de natureza catastrófica, (**riscos catastróficos**), cuja verificação pode obstar ao pagamento do crédito - e.g. terremotos, maremotos, erupções vulcânicas, tufões, ciclones ou inundações verificados fora de Portugal.

Assinala-se ainda, nesta fase, o nascimento do **seguro de investimento português directo no estrangeiro** (Decreto-Lei n.º 273/86 de 4 de Setembro) ficando consagrado que, quer a concessão da garantia do Estado, quer a admissão e regulação dos sinistros seriam aprovados por despachos conjuntos dos ministros das tutelas e dos Negócios Estrangeiros sob proposta da COSEC e com o parecer

¹² O conceito de "mora do devedor" para efeitos do seguro, reconduz-se ao decurso de um determinado prazo previamente fixado nas condições do contrato de seguro, durante o qual subsiste a falta de pagamento do crédito. Pode tratar-se de um mero atraso no pagamento, justificado por dificuldades momentâneas de tesouraria ou, nos casos mais graves, indiciar uma situação pré-falimentar do devedor.

da então Comissão Nacional de Garantias de Créditos, que actualmente corresponde ao CGF⁽¹³⁾.

Subsequentemente, o Decreto-Lei n.º 183/88 foi alterado pelo **Decreto-Lei n.º 127/91 de 22 de Março** que veio dar nova sistematização à matéria da "Garantia do Estado"⁽¹⁴⁾. Um importante traço distintivo em relação ao regime anteriormente instituído visou a simplificação dos procedimentos para pagamento de indemnização, aliás na esteira dos procedimentos adoptados por algumas das nossas congéneres, porquanto a COSEC passou por via desta alteração a ter poderes para admitir e regular os sinistros, que deixaram, assim, de ser submetidos à aprovação do CGF ou das Tutelas, consoante os montantes envolvidos. Deste modo, após aprovação interna de um sinistro, a COSEC requer directamente ao Estado fundos para a realização do respectivo pagamento (cf. n.º 1 do Art. 17º),, cujos procedimentos melhor analisaremos infra em V)a).

Este período é ainda marcado pela intensificação dos esforços de harmonização comunitária que culminaram com o acolhimento no ordenamento jurídico português da Directiva 98/29/CE de 7 de Maio, através do **Decreto-Lei n.º 214/99 de 15 de Junho**.

A harmonização referida visou essencialmente dois objectivos. Por um lado, proporcionar as condições para que a concorrência (entre seguradoras de créditos dos Estados Membros e entre agentes económicos) não seja falseada; por outro lado, contribuir para uma convergência gradual dos diversos sistemas nacionais de apoio oficial em matéria de créditos à exportação (cf. preâmbulo do cit. diploma).

¹³ Muito embora esta ainda seja a legislação em vigor para o ano a considerar, em 2001 o referido diploma foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 295/2001 de 21 de Dezembro, sendo que os procedimentos de aprovação das garantias e dos sinistros foi agilizado tomando como referência os procedimentos seguidos no âmbito do seguro de créditos e seguro caução.

¹⁴ Foram introduzidas alterações na redacção do Capítulo V, abrangendo todos os seus artigos, isto é, do Art.º 15º ao Art.º 18º.

De salientar, que desapareceu do texto legal a possibilidade de os contratos de seguro de créditos à exportação com garantia do Estado poderem ser celebrados com prémio reduzido ou dele estarem isentos. Na verdade, nos termos do Art.º 16º do referido decreto-lei, os prémios dos contratos de seguro a celebrar com garantia do Estado deverão ser calculados com base no capital seguro, e terão em consideração o prazo total de risco, a avaliação do risco coberto quanto ao devedor e ao respectivo país e à qualidade da cobertura.. **O prémio terá, face às novas disposições legais, de constituir uma adequada contrapartida do risco, sendo susceptível de cobrir as perdas e os custos de gestão do sistema nacional a longo prazo.**

Esta preocupação que actualmente domina o debate a nível internacional, quer a nível da União Europeia, quer a nível da OCDE e, mais recentemente, na Organização Mundial do Comércio (OMC) está ligada à necessidade de distinguir com clareza o seguro de créditos à exportação com apoio oficial doutras formas de apoio que se consubstanciam em subsídios proibidos à luz do Tratado da CE, e especialmente dos Acordos de Subsídios da OMC.

Começa a desenhar-se a tendência segundo a qual, a evolução dos sistemas de apoio à exportação propenderá para a progressiva substituição de práticas de natureza predominantemente administrativa (suspeitas de atribuírem vantagens proibidas) para os critérios seguidos pelo mercado, área para que, de resto, a COSEC se encontra especialmente vocacionada uma vez que assume por conta própria os riscos do mercado doméstico e os do mercado de exportação de curto prazo (riscos comerciais), ao mesmo tempo que desenvolve actividade, por conta e ordem do Estado, no domínio do seguro de créditos de operações de exportação e investimentos para mercados de risco político.

Os ventos de mudança trazidos pela liberalização dos mercados e, sobretudo, pela criação do mercado único de seguros (1992) determinou, *inter alia*,

a cessação do monopólio da exploração do seguro de créditos à exportação em Portugal. É, também, uma fase profundamente marcada pelos movimentos de **privatização** da banca e dos seguros. Acompanhando esta tendência a seguradora de créditos portuguesa evoluiu de empresa pública para empresa privada, adoptando a denominação de **COSEC - Companhia de Seguro de Créditos, S.A.** por força do Decreto-Lei n.º 411/89 de 23 de Novembro.

III) Tipos de seguros

O anteprojecto do parecer refere o tipo de apólices de seguro de créditos à exportação, seguro caução e seguro de investimento, a propósito do ponto **6.9.2..Garantias Prestadas em 2000**, propondo uma nota explicativa das características das coberturas concedidas (cfr. notas de rodapé 1 e 2 ao ponto 6.9.2. a fls VI.2 e VI.3) que contêm algumas imprecisões que importa clarificar.

Vamo-nos deter tão somente nas coberturas mais características e frequentemente utilizadas. Referimo-nos às apólices de seguro de créditos e às apólices de créditos financeiros.

As apólices de seguro de créditos à exportação podem efectivamente ser concedidas na **modalidade de crédito fornecedor**, objecto de uma apólice de tipo individual, no sentido em que se destina a cobrir uma, e apenas uma, operação de exportação de bens e/ou serviços de origem portuguesa. Esta modalidade aplica-se aos casos em que o exportador celebra com o importador estrangeiro um contrato de compra e venda de bens ou de prestação de serviços de origem portuguesa, nele se incluindo todas as condições de crédito. A seguradora de créditos segura o exportador (segurado ou titular da apólice) contra o risco de não pagamento por parte do importador estrangeiro (cliente) através de uma apólice do tipo GE-ISC. Os riscos incluídos podem ser de natureza comercial (ligados à solvabilidade do

importador) e/ou riscos políticos (relativos ao país do importador). Note-se que, neste caso, a apólice cobre um crédito e não um financiamento. Contudo, havendo um financiamento subjacente à operação de exportação é frequente que o exportador ceda os direitos de indemnização decorrentes da apólice ao banco financiador ou mutuante, como uma garantia adicional dos fundos que disponibilizou.

A outra modalidade referida é o chamado **crédito comprador**, em que a seguradora segura o risco de crédito referente a um crédito financeiro concedido directamente por uma instituição de crédito em Portugal a um importador ou a um banco estrangeiro, através de uma Apólice GE-CF-IM/BA. Nesta situação, o exportador é pago pelo banco do seu país, transferindo-se crédito para o banco através de utilizações do financiamento que são disponibilizadas quando o exportador prove ao banco que o importador aceitou os trabalhos realizados ou as mercadorias entregues. O banco mutuário (do país do importador) pagará então o empréstimo concedido de acordo com o esquema de reembolso previamente estabelecido no contrato de financiamento, após a conclusão do projecto.

Neste caso, é o banco do país do exportador que figura como segurado na apólice de crédito comprador. O importador estrangeiro deverá, naturalmente, ter os meios para realizar o pagamento ao banco mutuário, por forma a que este possa transferir os montantes devidos para o banco mutuante. Por seu turno, o banco mutuário deverá munir-se das garantias adequadas contra o importador, na medida em que é ele o responsável pelo pagamento ao banco mutuante ⁽¹⁵⁾. A titulação do crédito em causa pode revestir diversas formas, designadamente, letras de câmbio, livranças ou cartas de crédito.

¹⁵ Apólices deste tipo podem, em boa verdade, ser também directas ao importador figurando este como o risco último da operação. Em regra, nestes casos é pedida uma garantia (e.g. aval do Banco

A falta de pagamento do importador, quer motivada por causas puramente comerciais, ligadas às vicissitudes económico-financeiras da empresa, quer à verificação de impedimentos a esses pagamentos com origem em factos políticos ocorridos no país do importador podem determinar nos termos da apólice a obrigação de indemnizar.

IV) *Articulação de procedimentos entre a COSEC e o CGF*

a) Natureza específica da garantia do Estado ao seguro de créditos à exportação

Conforme o anteprojecto de parecer reconhece a natureza da garantia do Estado relativamente ao seguro de créditos à exportação tem natureza específica face ao regime instituído em geral pelas garantias prestadas pelo Estado no âmbito da Lei n.º112/97 de 16 de Setembro que, de resto, justificaram um tratamento diferenciado do legislador por envolverem um sistema complexo que pondera diversos critérios desde a análise de risco -país ao interesse da exportação ou projecto de investimento com o objectivo de concretizar as políticas comerciais e de cooperação desenvolvidas pelo Governo.

Este tipo de apoio é, de resto, idêntico ao que existe em todos os países da OCDE e é desenvolvido em articulação com os Governos e as seguradoras especializadas em seguro de créditos (ECAS) dos respectivos países.

Nos *fora* internacionais, cuja presença é conjuntamente assegurada pelo CGF e pela COSEC - OCDE e U.E - debatem-se os assuntos que constituem preocupação dos sistemas de apoio público às exportações dos diversos países, procurando-se uma harmonização de práticas em certos campos, tendentes a evitar distorções de concorrência.

Central ou garantia do Ministério das Finanças do país do importador, dependendo do nível de avaliação do risco- país em questão).

Refira-se que a responsabilidade do Estado apesar de contabilisticamente assumida com a prestação da garantia só corresponderá a um verdadeiro encargo para o orçamento de Estado se se verificarem as condições previstas no contrato do seguro, fundamentalmente com a verificação do risco coberto e a reclamação, válida e atempada, da indemnização pelo Segurado à Seguradora. As responsabilidades assumidas têm, por isso, no contexto do seguro de créditos à exportação um carácter potencial e não efectivo, porque à partida não correspondem a um desembolso directo do Estado. Por outro lado, mesmo em caso de sinistro e do respectivo pagamento de indemnização, o Estado fica com um activo a recuperar. Só nos casos em que o Estado decida perdoar a dívida, o que só esporadicamente aconteceu, é que poderá ser contabilizado como perda definitiva.

Na verdade, caso não ocorra sinistro durante a vida da apólice, a vantagem que decorrerá, em termos puramente financeiros, será afinal o encaixe do prémio do seguro devido ao Estado.

b) Formalização da assumpção dos riscos pela COSEC- deliberação da Comissão Executiva

O anteprojecto do parecer do TC refere que algumas operações que vêm indicadas não foram aprovadas pela Comissão Executiva da COSEC, enquanto órgão hierarquicamente superior, a quem competiria essa aprovação.

De acordo com os estatutos da COSEC, o órgão social com competência em matéria de gestão corrente é o Conselho de Administração que reúne ordinariamente pelo menos uma vez por trimestre. Face às necessidades de gestão corrente o Conselho de Administração delegou na Comissão Executiva, cuja criação vem prevista na alínea b) do Art.º 15º dos Estatutos da COSEC, a competência em matéria de

aprovação de operações por conta e ordem do Estado bem como a autorização para o pagamento dos eventuais sinistros. ⁽¹⁶⁾

Relativamente aos procedimentos internos as necessidades práticas ligadas à celeridade com que as operações têm de ser apreciadas pela COSEC determinam que as mesmas sejam aprovadas pelo Administrador do Pelouro da Direcção Internacional, actualmente o Presidente do Conselho de Administração e da Comissão Executiva da COSEC, que posteriormente, as submete à Comissão Executiva para ratificação.

Com efeito, não fora a adopção de tal procedimento expedito muitas das operações cujo apoio é solicitado à COSEC, designadamente, os relacionados com a aprovação de operações de seguro caução de obras no exterior, como as referidas Apólices n.º 193/05/2014 e 194/02/2014, 195/50/2014 e 196/07/2014 que se destinaram a apresentação a concursos públicos no estrangeiro, teriam sido liminarmente rejeitadas por extemporâneas, porque os prazos peremptórios fixados para apresentação das candidaturas dos exportadores nacionais nesses concursos internacionais não se compadecem com o ritmo semanal das reuniões da Comissão Executiva, em prejuízo da competitividade dos nossos exportadores.

Consideramos que os procedimentos adoptados pela COSEC em matéria da aprovação das operações a segurar deve continuar a reger-se por princípios de operacionalidade e eficácia, como até aqui, os quais não se compadecem com a

¹⁶ Note-se que quanto aos procedimentos de aprovação das garantias pode distinguir-se consoante a COSEC intervenha no processo de aprovação das garantias do Estado no âmbito das competências previstas no Art.º 6º do Decreto-Lei n.º 126/91 de 22 de Março, isto é, «assegurando o apoio técnico e administrativo necessário à actividade do Conselho, servindo-lhe de órgão de estudo, consulta e execução» mas em que a decisão final pertence ou ao CGF, no uso das suas próprias competências delegadas através da Portaria n.º 730/97 de 8 de Setembro ou às próprias Tutelas ou no uso da sua competência delegada prevista no n.º 4 do Art.º 15º do Decreto-Lei n.º 183/88 com os limites fixados na Portaria 304/91 de 12 de Setembro em que por si só, sem necessidade de apresentação prévia ao CGF e às respectivas Tutelas. Trata-se naturalmente de operações de pequena dimensão que não justificam, pela carga administrativa a que estão associadas, serem apreciadas de forma solene pelo CGF.

frequência das reuniões da Comissão Executiva e, menos ainda, do Conselho de Administração, sem prejuízo de, face às observações agora feitas pelo TC, se perspectivar a sua revisão e aperfeiçoamento tendo em vista eliminar dúvidas futuras.

Neste sentido, os dois casos apontados deverão ser vistos como omissões pontuais, de resto, já sanadas.

c) Divergência entre o montante garantido, objecto da deliberação e o montante efectivamente garantido na apólice

O anteprojecto de parecer assinala ainda (cf. 6.9.2 do Anteprojecto) que foram detectados casos em que o valor considerado na deliberação do CGF como montante a garantir diverge do montante efectivamente garantido constante da apólice (¹⁷). Note-se que estão, tão somente em causa, os casos em que o montante garantido na apólice é **inferior** ao valor objecto de deliberação e, nunca o contrário.

Assim, o TC muito embora reconheça que as reduções referidas "... não puseram em causa o fundamento da aprovação homologada...", considera que a versão definitiva deveria, ainda assim, ser sujeita a nova aprovação pelas entidades competentes.

Face à referida observação, importa esclarecer que a prática desde há muito firmada no funcionamento do sistema vai no sentido de considerar que as deliberações sobre montantes das operações a garantir são entendidas como um **limite máximo de responsabilidade permitida para a referida operação a garantir**, e que é preliminarmente aprovada sob a forma de compromisso ou promessa de garantia. Dada a natureza ainda provisória das operações é natural

¹⁷Cf. observações a fls VI.3 e FlsVI.4 do anteprojecto de parecer.

que possam ser efectuados ajustamentos em baixa ao seu valor, sendo esta correcção solicitada pelo exportador ou pelo Banco financiador, consoante os casos, sem que se justifique uma nova apreciação da operação. Com efeito, por razões de economia processual tem sido entendido que podendo a COSEC emitir apólice pelo valor objecto da deliberação do CGF ou Tutelas, está legitimada a emitir a apólice por um montante inferior ao aprovado, sempre que o valor da operação a garantir tenha sido reduzido e o Segurado tenha solicitado fundamentadamente essa redução.

Tal procedimento que como o próprio TC reconhece não infringe qualquer disposição legal, nem põe em causa o fundamento das deliberações destina-se a obviar à repetição da cadeia hierárquica de aprovação das operações que se pretende desburocratizar, sempre que possível, tendo em vista obviar os inconvenientes para os exportadores nacionais, já que é frequente que o cumprimento da tramitação administrativa possa demorar vários meses. Dessa situação, é manifesta evidência o caso apontado pelo TC quanto à aprovação de uma operação de seguro de investimento. Na verdade, lembramos que quanto a estes casos e reportando-nos ao ano em causa, o CGF não tinha competência delegada em matéria de aprovação das operações de seguro de investimento directo no estrangeiro ⁽¹⁸⁾, pelo que fazer depender a concessão da garantia e, consequentemente, a emissão do seguro, da sua reapreciação constituiria um procedimento altamente burocratizado e gravoso para os interesses dos nossos agentes económicos, contrariando por essa via os esforços que noutros campos têm sido efectuados no sentido de agilizar as coberturas por forma a conceder um apoio eficaz e em tempo aos exportadores e aos investidores nacionais.

¹⁸ Note-se que actualmente com o novo regime jurídico instituído pelo Decreto-Lei n.º 295/2001 de 21 de Novembro, o legislador acolheu, à semelhança, do estabelecido no regime jurídico do seguro de créditos a homologação tácita das deliberações do CGF.

Neste sentido, consideramos que sempre que se verificarem os mesmos pressupostos em que as entidades com competência decisória fundaram a sua decisão de apoiar determinada operação ou projecto, poderá prescindir-se da reapreciação da proposta definitiva sempre que estejam em causa divergências menores, em particular, quanto à redução dos valores a considerar.

Note-se que, trimestralmente, são reportadas pela COSEC ao CGF os montantes efectivamente garantidos quanto às operações seguras.

d) Discrepância de valores estatísticos entre a COSEC e o CGF

Relativamente ao ponto 6.9.4. do referido anteprojecto é observada uma discrepância entre os valores indicados pelo CGF e pela COSEC, referentes às responsabilidades efectivas do Estado no final de 1999 e 2000.

Foi oportunamente esclarecido, na sequência da auditoria efectuada que a apresentação das responsabilidades efectivas deveriam tomar em conta o facto de subsistirem coberturas que, para a mesma operação de exportação, aliam a cobertura na **ordem externa** - isto é, enquanto exportação realizada por um exportador nacional a um importador estrangeiro - e, na **ordem interna** - em que o mesmo exportador nacional contrai um empréstimo junto da banca portuguesa, que será reembolsada pelo exportador, de acordo com um plano de pagamentos previamente acordado, e que é possibilitado através dos fundos resultantes do pagamento da referida exportação pelo importador estrangeiro (¹⁹). Dado que as coberturas na ordem externa e interna apresentam entre si divergências quanto a montantes de juros, percentagens de cobertura e prazos constitutivos de sinistro

¹⁹ Este tipo de coberturas que requer uma articulação cuidada subsiste em relação a determinadas operações assumidas há alguns anos. Actualmente afigura-se preferível conceder as coberturas ou através de apólices de seguro de crédito à exportação com acta de cessão de direitos ao Banco financiador ou através de apólices de seguro que cobrem o financiamento directo ao importador.

é requerida a articulação de ambas as coberturas por forma a que o mesmo crédito não seja duplamente considerado para o ano em análise.

Tendo em conta a existência de duas apólices e dois prémios a COSEC considerava também a existência de duas responsabilidades distintas enquanto o CGF, na óptica do pagamento dos sinistros, considerava apenas a responsabilidade do montante mais elevado de cada uma das apólices.

Como regra, as discrepâncias registadas são devidas à diferença de critérios.

Contudo, no caso identificado, dada a especial natureza da cobertura subjacente à operação de exportação em causa se conjuga de uma forma complementar - e, não sobreposta - tendo-se mantido por lapso a utilização do mesmo critério, verifica-se que, nos anos de 1999 e 2000 aqui em causa, se deverá atender aos valores indicados pelo CGF.

e) Cabimento orçamental das garantias prestadas pelo Estado

O TC considera que o valor orçamentado tem um desvio significativo no ano de 2000 face ao valor das garantias efectivamente concedidas (²⁰), o que segundo o TC, poria em causa "*os pressupostos utilizados na previsão*".

Os pressupostos da previsão orçamental comportam um nível de imprevisibilidade bastante significativo, o que se pode comprovar, desde logo, pela taxa de relativo insucesso das consultas face às operações efectivamente concretizadas.

Dado que de acordo com a Lei do Orçamento tal limite fixado não poderá ser ultrapassado, razões de prudência aconselham a estabelecer um limite majorado face ao carácter imprevisível da concretização de operações que não poderiam ter cabimento orçamental se tal limite fosse insuficiente.

²⁰ cf. ponto 6.9.5. do referido anteprojecto

Salienta-se que a margem considerada é sempre ponderada em função do carácter imprevisível da apresentação de operações a garantir, da eventual alteração das políticas de cooperação e apoio à exportação e internacionalização das empresas portuguesas e da antecedência com que nos é solicitada a apresentação desses limites. Estes factores justificam tanto a dimensão da margem como, pela sua aleatoriedade, a sua fraca utilização.

Por exemplo, no ano de 2000 em causa, previa-se que viessem a ser concretizadas duas linhas de crédito de montante significativo (cerca de 200M USD cada) para a Tunísia e Marrocos e ainda a retoma de coberturas de novas operações para Angola, no caso de serem levadas a bom termo as negociações em curso para a reestruturação da dívida garantida daquele país a Portugal ⁽²¹⁾. Havia ainda a expectativa de uma grande operação no sector de telecomunicações para o Brasil, que não chegou também a ser efectivada e outras operações só deram origem a compromissos de cobertura nos anos subsequentes.

V) **Articulação de procedimentos entre a COSEC e a DGT**

a) Pagamento de indemnizações por sinistros verificados.

i) Procedimentos de aprovação de sinistros pela COSEC

Relativamente ao ponto 6.9.7. sobre **PAGAMENTO DE SINISTROS**, o TC realça a conformidade dos pagamentos de sinistros aprovados pela COSEC com os montantes a esse título registados na Conta Geral do Estado. Vem, no entanto, fazer apreciação sobre o que considera ser a preterição de formalidades na aprovação dos sinistros pela COSEC, assinalando a falta de deliberação atempada

²¹ Note-se que se encontrava em funcionamento para o efeito um Grupo de Trabalho criado pelo Ministro das Finanças e que integrava diversos organismos incluindo a COSEC.

da Comissão Executiva que deveria, em seu entender, preceder a requisição de fundos pela COSEC à DGT.

Dando aqui como reproduzidos os argumentos expendidos supra em IV)b), confirmamos que na perspectiva da admissão e regulação dos sinistros, a COSEC tem considerado ser um requisito essencial para a requisição de fundos destinados ao pagamento de indemnizações por sinistros verificados, a aprovação pelo Administrador do Pelouro da Direcção Internacional, que posteriormente submete tal aprovação à ratificação da Comissão Executiva.

Também nesta situação são ponderosas as razões de celeridade no pagamento das indemnizações, a que a COSEC dá prioridade avisando de imediato a DGT para que esta Direcção Geral possa desencadear os mecanismos necessários à mobilização atempada de fundos, preponderantemente em moeda estrangeira, em que tais pagamentos se realizam. Acresce que a DGT recebe cópia da informação aprovada, que diligentemente confere, antes de disponibilizar os correspondentes fundos que habilitam a COSEC à realização do pagamento da indemnização ao Segurado. Note-se que a adopção de um procedimento diferente implicaria, na prática, o retardamento do momento em que os fundos seriam requisitados à DGT e, por conseguinte, poderiam conduzir ao atraso no pagamento da indemnização - devida nos termos da apólice a partir da participação do sinistro pelo Segurado - para o que as apólices fixam um prazo de 45 ou 30 dias, consoante a política de cobertura definida para os mercados/operações em causa. Na verdade, é dentro deste prazo que é elaborada a informação para admissão e regulação do sinistro, é aprovado o sinistro pelo Administrador do Pelouro da Direcção Internacional, requisitados os fundos necessários à DGT, cumpridos procedimentos contabilísticos internos, emitidos recibos ao segurado, desencadeados na DGT os procedimentos que

culminam com a colocação à disposição da COSEC, para que esta possa antes de expirado o referido prazo realizar o pagamento da indemnização ⁽²²⁾ ⁽²³⁾.

Nos termos das apólices, os atrasos na realização dos pagamentos das indemnizações são penalizados com o pagamento de juros de mora, que ainda mais onerariam as contas do Estado, o que naturalmente se pretende evitar.

Presentemente, as situações detectadas, devidas a lapsos pontuais, estão regularizadas e o procedimento com a DGT foi alterado, com o envio *a posteriori* da ratificação pela Comissão Executiva de cada proposta de admissão e regulação de sinistro.

b) Suspensão das garantias para Angola

Neste ponto reportamo-nos à apreciação feita em 6.9.8. do anteprojecto de parecer "Evolução dos sinistros liquidados face aos capitais garantidos e às responsabilidades efectivas", em especial a que consta do seu último parágrafo, sobre a suspensão de coberturas para Angola.

O TC refere que a concentração da exposição ao risco para o mercado angolano era já perceptível em 1997, razão pela qual, sob o ponto de vista financeiro, a República Portuguesa deveria ter assumido a decisão de suspender, pelo menos a partir de 1998, a prestação de garantias a operações para Angola, para todos os seguros disponibilizados (i.e. seguro de créditos à exportação, créditos financeiros e de seguro de investimento) ..."por forma a não aumentar a sua exposição em termos de risco de pagamento de indemnizações".

²² Em face da Directiva 98/29/CE de 7 de Maio o prazo de pagamento deverá ser encurtado para 30 dias, o que se prevê seja brevemente adoptado pela COSEC nos seus próximos instrumentos contratuais em revisão, o que faz com que esta questão se coloque com especial pertinência no futuro.

²³ Se atentarmos nas garantias dadas em relação ao seguro caução esses prazos podem estar substancialmente reduzidos conforme previsto no n.º 3 do Art.º 17º do Decreto-Lei n.º 183/88(redacção actual).

As finalidades prosseguidas pelo sistema de apoio oficial em causa não são puramente financeiras. Embora essa vertente seja, naturalmente, uma componente importante do sistema, existem outras razões, porventura, mais ponderosas tais como o do interesse político-comercial português em determinados mercados, o do apoio aos exportadores e aos investidores portugueses, o da concretização de políticas de cooperação com os PALOP ou da dinamização das relações económicas no espaço da CPLP.

Acresce que face à estrutura das exportações portuguesas de bens de equipamento e serviços de médio e longo prazo, que dificulta a conquista de novos mercados, o mercado angolano tem tradicionalmente uma importância relevante no cômputo das responsabilidades assumidas pelo Estado Português. De resto, as relações entre Portugal e Angola foram incentivadas através da celebração de acordos inter-governamentais, os quais abrangeram a exportação daqueles bens e serviços e estabelecem limites de responsabilidade a assumir pelo Estado.

Com efeito, não é rigoroso afirmar-se que a partir de 1998 (entendemos a partir de Janeiro de 1998) deveriam ter sido suspensas as garantias com fundamento na sobre-exposição ao mercado angolano. A decisão de suspender garantias é uma decisão que tem forçosamente de atender a diversos factores dos quais o mais relevante é o da **cessação de pagamentos** do país, o que no caso de Angola ocorreu em Maio de 1998.

Após notificação ao Banco Nacional de Angola sobre a situação dos pagamentos em atraso, de que se aguardou resposta, foi decidido em 25/11/1998 pelas Tutelas competentes suspender as referidas coberturas referente a operações de médio e longo prazo. Note-se que, relativamente à cobertura das linhas de crédito de curto prazo, cujo incumprimento mais cedo se manifestara, a suspensão das respectivas utilizações foi determinada em 1996. De resto, subsistem *plafonds* por

utilizar cerca de 20M e 25M USD, respectivamente para bens de consumo e bens de equipamento e serviços, devido à suspensão das coberturas.

A ponderação de todos estes factores aconselharam a manutenção das coberturas até ao preciso momento em que foi decidida a sua suspensão.

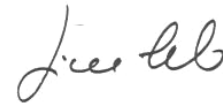
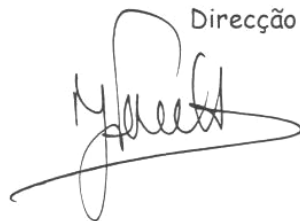
VI) Outras Observações

Analisado o Relatório de Auditoria que o TC juntou em anexo à citação da COSEC sobre o seu projecto de parecer, a COSEC considerou não existir qualquer ónus de impugnação especificada por se tratar de um documento interno do TC, junto a título meramente informativo, o qual não será objecto de divulgação pública, divulgação essa que a existir a COSEC teria forçosamente de se opor com fundamento na confidencialidade da informação nela contida e face ao regime de sigilo bancário a que se encontra adstrita por força do Art.º 22º do Decreto-Lei n.º 183/88 de 24 de Maio, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 214/99 de 15 de Junho.

Lisboa, 3 de Junho de 2002

COSEC- Companhia de Seguro de Créditos, S.A

Direcção Internacional



Exmo. Senhor
Director Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

6 de Junho de 2002

Assunto: **Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 relativo a "Garantias do Estado no âmbito de seguros de crédito, de créditos financeiros, seguros-caução e seguros de investimento".**

V/Ref.: Proc. N° CGE-DG/02-DA I.2

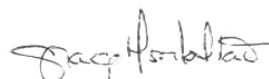
Exmo. Senhor,

Na sequência do Ofício de V. Exa. nº 04993, de 27 de Maio de 2002, comunicamos que o Conselho de Garantias Financeiras subscreve os comentários da COSEC ao ante-projecto de parecer citado em epígrafe, nomeadamente os relacionados com o Conselho.

Junto se anexa o documento contendo os referidos comentários da COSEC.

Com os melhores cumprimentos.

 O PRESIDENTE



DGTC 06 06'02 13732



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

07.JUN.02 11490

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

S/ Ref.	S/ Data	N/ Ref.	N/ Data
Of.º 4991, de 27.05.02 Proc.º n.º CGE – DG/02-DA 1.2	27.05.02	DIFE-NGE/GAI	

**Assunto: Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 relativo a
“Garantias do Estado no âmbito de seguros de crédito, de créditos financeiros,
seguros-caução e seguros de investimento”**

Em resposta ao ofício dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, são os seguintes os comentários da DGT sobre o Projecto de Parecer em causa, tendo em consideração as matérias da sua competência:

1. Embora nos devam limitar aos aspectos directamente relacionados com a actividade da Direcção-Geral do Tesouro, julga-se dever clarificar que a concessão dos apoios do Estado à exportação não tem “o desiderato de aumentar a competitividade dos produtos oferecidos”, mas, ao ser efectuada, não deve permitir que essa competitividade seja falseada (ponto 6.9.1.).

2. Entende o Tribunal de Contas que é criticável que o plafond orçamental, fixado para as responsabilidades do Estado decorrentes da concessão, em 2000, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento, represente “um valor muito superior ao necessário”.

A este propósito sublinha-se que, nos últimos anos, tem-se diligenciado no sentido de procurar que o plafond em referência seja mais realista (ponto 6.9.5.).

3. Por último, e no que respeita à recomendação do Tribunal no sentido da DGT, antes de proceder ao pagamento das indemnizações, diligenciar pela obtenção das deliberações da Comissão Executiva sobre a sua aprovação em relação à admissão e regulação do respectivo sinistro, informa-se que este procedimento já foi adoptado (ponto 6.9.7).

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote