



Tribunal de Contas

CAPÍTULO VI

Dívida Pública



VI – Dívida Pública

6.1 – Enquadramento da dívida pública em 2002

6.1.1 – Objectivos de gestão da dívida, carteira de referência e orientações do Governo

O artigo 2.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, estabelece os objectivos gerais para a gestão da dívida pública, designadamente a minimização dos custos numa perspectiva de longo prazo; a distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos; a prevenção de uma excessiva concentração de vencimentos; a limitação dos riscos; e o desenvolvimento dos mercados financeiros.

Para a prossecução de tais objectivos, relevam, sobretudo, as decisões tomadas pelo Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) relativamente às condições das operações de financiamento, designadamente no que se refere às opções em termos de instrumentos, montantes, maturidades, moedas, regimes de taxa de juro e formas de colocação da dívida, decisões essas que têm lugar no quadro dos limites e regras determinados pela Assembleia da República e pelo Governo.

Em articulação com as operações de financiamento, o IGCP, pelo n.º 2 do artigo 12.º da Lei n.º 7/98, ficou também autorizado a 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 (*forwards*), futuros e opções, tendo por base responsabilidades decorrentes da emissão de dívida pública, visando uma eficiente gestão da dívida pública directa e a melhoria das condições finais dos financiamentos.

Para concretizar com maior detalhe os objectivos que deverão presidir à actuação do IGCP, clarificando as regras e os limites dentro dos quais se deverá conter essa actuação e estabelecendo os métodos para a avaliação do grau de cumprimento daqueles objectivos, o Governo, sob proposta do Instituto, tomou a opção de orientar a gestão da dívida pública em função de uma carteira de referência (*benchmark*), aprovando as “Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP”¹.

A carteira de dívida pública óptima, ou carteira de referência, é caracterizada em termos de maturidade média, prazo médio de refixação da taxa de juro, perfis temporais de reembolso e perfis temporais de refixação da taxa de juro.

As Orientações para a gestão da dívida pública estabelecem um conjunto de normas a seguir pelo IGCP, incidindo, nomeadamente, sobre os tipos de instrumentos e de transacções utilizáveis no quadro da gestão da dívida pública e sobre os limites para a assunção pela carteira de dívida de riscos cambiais, riscos de refinanciamento, riscos de taxa de juro e riscos de crédito².

¹ Através dos Despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças n.º 1084/2000-SETF a n.º 1087/2000-SETF, de 18.07.00, que alteraram o *benchmark* e Orientações para a gestão que vigoraram inicialmente, em 1999, para aplicação a título experimental.

² Consistindo este tipo de risco na probabilidade de ocorrer um acréscimo de custos da dívida em caso de falência de uma entidade com quem tenham sido contratados derivados financeiros, numa situação em que o valor desses contratos seja positivo para a República. De referir que as normas específicas relativas à gestão do risco de crédito foram alteradas pelo Despacho n.º 1360-A/2001-SETF, de 24.09.01, de forma a contemplarem a possibilidade do IGCP passar a obter garantia na cobertura deste risco.

Estas normas impõem assim um conjunto de restrições à gestão a desenvolver pelo IGCP, em termos de instrumentos e de riscos a assumir pela carteira, e determinam também que a obtenção de financiamento e a gestão da carteira de dívida pelo Instituto deverão desenvolver-se tendo por referencial o *benchmark* e a estratégia de financiamento aprovadas, definindo esta última os instrumentos financeiros a utilizar na construção da carteira de referência e respectivas percentagens de utilização, com relação às necessidades de financiamento do Estado.

Desta forma, tais termos de referência devem orientar as decisões do IGCP em matéria de novas emissões de dívida e de contratação de operações com derivados financeiros, sendo o grau de consecução dos objectivos de gestão atribuídos ao IGCP avaliado, periodicamente, através de relatórios trimestrais enviados à tutela, pela diferença entre as características da carteira detida pelo Estado (carteira real) e os correspondentes valores da carteira de referência (*benchmark*), bem como pelo cumprimento das regras contidas nas citadas Orientações.

No final de 2001, conforme referido no Parecer sobre a CGE desse ano¹, tornou-se necessário proceder à alteração das Orientações para a gestão, de forma a corrigir a trajectória de convergência da carteira de referência para a carteira estabelecida como óptima, tendo esta alteração sido aplicada a partir do início do ano em análise².

Para além destas regras de carácter geral e permanente, a execução orçamental de 2002 teve ainda que observar os limites fixados na LOE para determinados aspectos da dívida pública, com particular destaque para o limite de endividamento líquido global directo, que o artigo 68.º daquela lei fixou em €4.786 milhões, mas que a alteração introduzida pela Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, elevou para €8.629,98 milhões. A este montante acrescia o limite fixado no artigo 69.º, no valor de €1.444 milhões, para financiamento das assunções de passivos e regularizações de responsabilidades. Para além destes, a LOE estabeleceu também as condições gerais para a emissão de empréstimos (artigo 70.º), bem como os limites para a dívida denominada em moeda estrangeira (artigo 71.º) e dívida flutuante (artigo 72.º).

Ainda pela LOE, e tal como sucedeu no ano anterior, o IGCP foi também autorizado a efectuar operações de recompra ou operações de troca de instrumentos de dívida, amortizando antecipadamente os títulos que, por essa forma, forem retirados do mercado e emitindo, em sua substituição, obrigações do Tesouro, a fim de melhorar as condições de negociação e transacção dos títulos de dívida pública, aumentando a respectiva liquidez, e tendo em vista a melhoria dos custos de financiamento do Estado.

6.1.2 – Programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2002

O programa de financiamento e de gestão da dívida pública elaborado pelo IGCP foi aprovado pela tutela em Dezembro de 2001, tendo a alteração, em Maio, da LOE de 2002, aumentando o volume das necessidades de financiamento do ano, dado origem à sua revisão pelo IGCP, que foi aprovada pela tutela no final desse mês.

No quadro seguinte apresentam-se as previsões das necessidades de financiamento do Estado estabelecidas nas versões inicial e revista do programa de financiamento para 2002, bem como os valores que à data se encontravam estimados para 2001:

¹ Vide Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001, ponto 6.5.2.

² A alteração em causa, proposta pelo IGCP, foi aprovada pelo Despacho n.º 1954-A/2001-SETF, de 19.12.01.



(em milhões de euros)

Necessidades de financiamento	2001	2002	Variação (s/estimativa)		2002	Variação (s/previsão inicial)	
	Estimativa	Previsão inicial			Previsão revista		
			Valor	%		Valor	%
1. Necessidades líquidas decorrentes do Orçamento	6 201	5 604	-597	-9,6	9 509	3 905	63,0
Défice orçamental e activos financeiros	4 618	4 720	103	2,2	8 625	3 905	84,6
Regularização de situações do passado	1 863	1 444	-419	-22,5	1 444	0	0,0
Receitas de privatizações afectas à amortização de dívida (-)	280	560	280	100,0	560	0	0,0
2. Amortizações e anulações de dívida (fundada e certificados de aforro)	7 708	8 252	543	7,0	9 338	1 087	14,1
3. Necessidades brutas decorrentes do Orçamento	13 909	13 856	-53	-0,4	18 847	4 992	35,9
4. Necessidades do Orçamento do ano anterior a satisfazer no período complementar (+)	515	600	85	16,5	303	-297	-57,7
5. Necessidades do Orçamento a satisfazer no período complementar (-)	600	600	0	0,0	300	-300	-50,0
6. Necessidades brutas de financiamento a satisfazer no ano civil	13 824	13 856	32	0,2	18 851	4 996	36,1
7. Financiamento no ano civil	13 826	13 860	34	0,2	18 907	5 047	36,5

Fonte: IGCP

Na versão inicial do programa, as necessidades brutas de financiamento para 2002 atingiriam um nível idêntico às estimadas para a execução orçamental de 2001, crescendo cerca de 0,2%, em resultado, essencialmente, da diminuição que se previa das necessidades líquidas de financiamento (- €597 milhões), conjugada com o aumento das amortizações de dívida fundada (+ €543 milhões).

Com a revisão do programa em Maio, as necessidades líquidas de financiamento previstas passaram a situar-se em cerca de €9.509 milhões, sofrendo um aumento significativo de €3.905 milhões (+63%) relativamente à previsão inicial, em consequência dos aumentos previstos para o défice orçamental e variação de activos financeiros.

Por seu lado, o montante revisto das amortizações de dívida fundada, cerca de €9,3 mil milhões, passou a reflectir os resultados até então alcançados na execução do programa de troca de dívida, aumentando €1.087 milhões (14%) relativamente à previsão inicial. Deste modo, as necessidades brutas de financiamento previstas para 2002 passaram a situar-se em cerca de €18,9 mil milhões, aumentando cerca de €5.000 milhões (37%) relativamente à previsão inicial.

Seguidamente, descrevem-se as principais linhas de actuação constantes da versão inicial do programa de financiamento e de gestão da dívida pública:

- ◆ Criação de duas novas séries de OT com as maturidades de 10 e 5 anos, como principais componentes do financiamento a efectuar em 2002, procedendo-se ao seu lançamento por via sindicada, seguindo-se posteriormente o seu aumento, através de leilões, até cada uma das séries atingir um total de €5.000 milhões; a OT a 10 anos seria lançada no final de Janeiro/início de Fevereiro, com uma tranche inicial de €2.000 a €2.500 milhões, e a OT a 5 anos durante a primeira metade do ano, com uma tranche inicial de €1.500 a €2.000 milhões;
- ◆ Reabertura, em Janeiro, para satisfação das necessidades de financiamento do início do ano, da “OT 5,25% - 2005”, através de um leilão com um montante próximo de €700 milhões, ultrapassando assim este título o limiar de €5.000 milhões;
- ◆ Reabertura de séries de OT antigas, nomeadamente a “OT 5,375% - 2008” e a “OT 5,45% - 2013”, para satisfação das necessidades adicionais de financiamento que decorram da recompra de dívida;

- ◆ Acomodação das necessidades de financiamento remanescentes, na parte não satisfeita pela emissão de certificados de aforro e CEDIC, pelo recurso à emissão de papel comercial, pela reabertura de séries de OT antigas e, eventualmente, pela emissão pontual de obrigações no âmbito do programa de *Medium Term Notes*, destinando-se também a emissão de papel comercial à satisfação das necessidades de tesouraria intra-anuais;
- ◆ Continuação da execução do programa de troca de dívida em moldes semelhantes aos usados no ano anterior, com o objectivo de aumentar a dimensão e liquidez do mercado das obrigações do Tesouro (OT) e, também, como instrumento de gestão do risco de refinanciamento, admitindo-se a realização de operações de troca directa no caso de ser aberta uma nova linha de OT numa maturidade em que já exista uma outra não líquida;
- ◆ Renegociação das condições do programa *Euro Commercial Paper*, tendo em atenção o reposicionamento dos instrumentos de curto prazo na estratégia de financiamento da República, procedendo-se também à renegociação das linhas de crédito *stand-by*, por ocorrer em 2002 a sua maturidade;
- ◆ Continuação do recurso ao mercado de derivados de forma a prosseguir os objectivos e limites definidos nas Orientações e no *benchmark*; no âmbito da gestão dos riscos, perspectivava-se também a efectivação da negociação de contratos de garantia do risco de crédito com as contrapartes e a implementação de mecanismos de gestão de garantia, de forma a minimizar o risco de crédito e a acomodar algum alargamento da dimensão da carteira de derivados.

Na versão revista do programa mantiveram-se, no essencial, as linhas de actuação anteriormente definidas, tendo o acréscimo previsto das necessidades de financiamento para 2002 sido preenchido, em termos de programa, pelo recurso ao aumento das emissões da série “OT 5,45% - 2013”, de forma a esta linha atingir também um montante de €5 mil milhões, e pela utilização de outros instrumentos de dívida envolvendo, nomeadamente, financiamento de curto prazo.

Quanto ao programa de troca de dívida, previsto no artigo 73.º da LOE, foi aprovado pela tutela em Fevereiro de 2002, tendo no mesmo ficado previsto que, em ligação com a estratégia de financiamento definida para este ano, seria dada prioridade às recompras a efectuar no mercado das OT, em particular aos títulos que se encontrassem em maturidades que fossem objecto de emissões *benchmark* neste ano e aos títulos que não estivessem sujeitos a obrigações de cotação em MEDIP ou que, por atingirem uma maturidade residual, deixassem de estar sujeitos a essas obrigações.

No programa foram discriminados os instrumentos de dívida sobre os quais poderiam incidir as operações de compra ou troca, fixando-se o limite das necessidades financeiras decorrentes da sua execução em €3,5 mil milhões. Os métodos de recompra a utilizar foram também elencados, em moldes idênticos aos do ano anterior, tendo ficado previsto que a sua escolha teria em consideração as características dos títulos, o seu grau de liquidez e as condições do mercado, bem como o comportamento esperado dos investidores.

Tal como disposto na LOE, ficou definido no programa que as operações a realizar deveriam respeitar os princípios e objectivos gerais da gestão da dívida pública directa do Estado, bem como o valor e equivalência de mercado dos títulos objecto de compra ou troca.



6.2 – Factores com reflexo na evolução da dívida

6.2.1 – Execução do programa de financiamento para 2002

No quadro seguinte apresentam-se os montantes previstos (programa de financiamento revisto) e realizados em 2002 das emissões e amortizações de dívida, expressos em valores nominais e não incluindo dívida flutuante:

Quadro VI.1 – Execução do programa de financiamento

(em milhões de euros)

Instrumentos de dívida	Ano 2002		Variação	
	Previsão (revista)	Realizado	Valor	%
Emissões				
OT	13 157,0	12 998,0	-159,0	-1,2
Certificados de aforro	2 350,0	2 200,9	-149,1	-6,3
Outros instrumentos	3 400,0	(a) 1 904,3	-1 495,7	-44,0
Total	18 907,0	17 103,2	-1 803,8	-9,5
Amortizações e anulações				
Obrigações do tesouro (OT e OTRV)	(b) 4 147,5	(c) 4 529,1	381,6	9,2
Certificados de aforro	1 391,0	1 407,9	16,9	1,2
Instrumentos de curto prazo	2 772,0	(d) 2 793,1	21,1	0,8
Outros instrumentos	(e) 1 140,5	(f) 1 026,1	-114,4	-10,0
Total	9 451,0	9 756,2	305,2	3,2
Emissões líquidas (emissões – amortizações)	9 456,0	7 347,0	-2 109,0	-22,3

(a) Respeita a emissões de dívida fundada (não amortizada no próprio ano) representada por ECP em moeda estrangeira, no montante de €288,8 milhões, e por CEDIC, no valor de €1.423,3 milhões, e ainda por empréstimos do BEI no valor de €192,2 milhões.

(b) Não engloba prémios de reembolso líquidos no montante de €52,5 milhões, incluídos na versão revista do programa e subjacentes à execução do programa de troca de dívida até Maio.

(c) Respeita a amortizações de OT e de OTRV, nos valores de €2.858,7 e €1.670,4 milhões, respectivamente.

(d) Respeita a amortizações de ECP em moeda nacional e estrangeira e de CEDIC, relativamente a dívida fundada no ano anterior, nos valores de €2.229,8 e €563,3 milhões, respectivamente.

(e) Não engloba prémios de reembolso no montante de €3,5 milhões, incluídos na versão revista do programa e subjacentes à execução do programa de troca de dívida até Maio, bem como não engloba o valor negativo de €169 milhões relativo à previsão dos fluxos líquidos de capital de swaps para 2002.

(f) Por instrumentos de dívida, engloba MTN em moeda nacional e estrangeira, dívida assumida em moeda nacional e outra dívida de M/L prazos em moeda nacional e estrangeira.

Pela análise do quadro constata-se que as emissões realizadas em 2002 ficaram aquém das previstas em cerca de €1.803,8 milhões (-9,5%), tendo as amortizações de dívida, em contrapartida, superado as previsões em cerca de €305,2 milhões (+3,2%). Deste modo, o volume de financiamento líquido efectivamente obtido, cerca de €7.347 milhões, ficou aquém das previsões constantes do programa de financiamento revisto, em cerca de €2.109 milhões (-22,3%).

O menor volume de emissões face ao previsto no programa de financiamento revisto decorreu fundamentalmente da diminuição das necessidades líquidas de financiamento, relacionando-se o acréscimo de amortizações de dívida com a execução do programa de troca de dívida, na segunda metade do ano.

No âmbito do contraditório, o IGCP acrescentou, relativamente às emissões de dívida realizadas em 2002, que se verificou “...um excesso de financiamento de cerca de EUR 1,3 mil milhões, que se encontrou reflectido nas disponibilidades do Tesouro no final do ano” e que “Este facto decorreu de se ter verificado a concentração de um elevado volume de receitas extraordinárias do Orçamento de 2002 junto ao final do ano (parte da qual já com liquidação financeira já em 2003)”.

Em comparação com o ano anterior, as emissões realizadas em 2002 sofreram um aumento de €3.278,6 milhões (+23,7%), tendo as amortizações registado um aumento de €2.009 milhões (+25,9%). Naquele ano, as emissões e amortizações de dívida fundada tinham-se situado em €13.824,6 e €7.747,2 milhões, respectivamente.

Os instrumentos de dívida utilizados para fazer face às necessidades de financiamento de 2002 foram sobretudo as obrigações do Tesouro a taxa fixa (OT), os certificados de aforro e também os instrumentos de curto prazo representados por ECP e CEDIC.

Nos pontos seguintes descrevem-se as emissões ocorridas no ano.

6.2.1.1 – Emissões de Obrigações do Tesouro

No ano de 2002 foram lançadas duas novas séries de obrigações do Tesouro a taxa fixa (OT), uma a 10 anos – a “OT 5% Junho de 2012” – e a outra a 5 anos – a “OT 4,875% Agosto de 2007” -, através das quais se efectuaram emissões nos valores globais, respectivamente, de €5.036 e €5.117 milhões. Foram também reabertas duas outras séries anteriormente emitidas – a “OT 5,25% Outubro de 2005” e a “OT 5,45% Setembro de 2013” -, através das quais se efectuaram emissões, respectivamente, de €700 e €2.145 milhões.

A reabertura da série “OT 5,25% Outubro de 2005” ocorreu em Janeiro de 2002, através de um leilão, no referido montante de €700 milhões, tendo este título, que passou a dispor de um *outstanding* de €5.137,591 milhões, adquirido assim o estatuto de *benchmark* da área de referência do euro.

Inserida no leilão acima indicado da série “OT 5,25% Outubro de 2005”, a emissão do montante de €335 milhões foi ainda realizada ao abrigo da LOE/2001, tendo todas as restantes emissões se efectuado ao abrigo da LOE do ano em análise.

As novas OT a 10 e a 5 anos foram lançadas em Fevereiro e Março de 2002, respectivamente, através de operações sindicadas, com a colocação de €2.500 milhões na emissão a 10 anos e de €2.332 milhões na de 5 anos, tendo a realização posterior de leilões mensais alternados entre as duas séries, de Abril a Outubro, permitido que ambas atingissem o limiar de €5.000 milhões (a primeira em Agosto e a segunda em Outubro), passando também estas OT a integrar o grupo de títulos *benchmark* da área do euro.

De referir que o lançamento da nova OT a 5 anos foi acompanhado pela realização, em simultâneo, de uma operação de troca da antiga “OT 6,625% Fevereiro de 2007” pelo novo título lançado, que conduziu ao aumento do montante colocado de €2.000 para €2.332 milhões.

Com o objectivo de promover a construção de uma curva de rendimentos com OT líquidas nas diferentes maturidades e em ligação, também, com o programa de troca de dívida, procedeu-se ainda à reabertura da série “OT 5,45% Setembro de 2013”, através de leilões mensais realizados em Julho, Outubro e Novembro, que aumentaram o *outstanding* desta OT para €5.042,696 milhões, tendo este



título, tal como os anteriores, passado a ser negociado em mercado secundário, com obrigações de cotação, na plataforma Euro-MTS.

O volume total das emissões de OT realizadas em 2002 (€12.998 milhões) ficou aquém das previsões constantes do programa de financiamento revisto em cerca de €159 milhões (-1,2%).

No quadro seguinte apresentam-se os principais elementos do conjunto de emissões de OT realizadas ao abrigo da LOE/2002:

Quadro VI.2 - Obrigações do Tesouro Médio Prazo emitidas ao abrigo da LOE/2002

(em milhões de euros)

Empréstimos	Diplomas autorizadores	Colocação	Montante Máximo Autorizado	Montantes Subscritos (valor nominal)
OT 5,25% - Outubro de 2005	RCM n.º 9-A/2002, de 10.01.2002 (DR, I-B, de 12 de Janeiro) RCM n.º 113/2002, de 01.08.2002 (DR, I-B, de 24 de Agosto)	OEVT, OMP e Sindicatos bancários	14 000,0	(a) 365,0
OT 5% - Junho de 2012				5 036,0
OT 4,875% - Agosto de 2007				5 117,0
OT 5,45% - Setembro de 2013				2 145,0
Total			14 000,0	12 663,0

(a) Não engloba a emissão de €335,0 milhões realizada ao abrigo da LOE/2001.

As emissões foram inicialmente autorizadas pela RCM n.º 9-A/2002, de 12 de Janeiro, que estabeleceu o limite máximo de €13.000 milhões, o qual foi, posteriormente, aumentado pela RCM n.º 113/2002, de 24 de Agosto, para €14.000 milhões, na sequência do aumento que a Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, introduziu no limite de endividamento para financiamento da execução orçamental.

6.2.1.2 – Certificados de Aforro

Pela RCM n.º 9-A/2002, de 12 de Janeiro, foi estabelecido em €2.700 milhões o limite máximo para a emissão de certificados de aforro.

No ano em apreço, as emissões de certificados de aforro ascenderam a €2.200,901 milhões, montante que inclui €578,331 milhões relativos à progressão do valor dos certificados de aforro, isto é, da capitalização dos juros.

Quando comparadas com as previsões constantes do programa de financiamento revisto, que incluíam também a capitalização de juros, as emissões de certificados de aforro realizadas em 2002 ficaram aquém das previsões em cerca de €149,1 milhões (-6,3%).

O encaixe das emissões efectuadas em 2002 ascendeu assim a €1.622,570 milhões, valor que, comparado com os €1.772,144 milhões registados no ano anterior, representa uma diminuição de 8%. As amortizações em 2002, no montante de €1.407,863 milhões, registaram um aumento de 3% relativamente às observadas no ano anterior, que se tinham situado em €1.368,871 milhões.

De referir ainda a aprovação no ano em análise do Decreto-Lei n.º 122/2002, de 4 de Maio, que permite a criação de uma nova série de certificados de aforro, mas que não teve ainda efeitos práticos em virtude de não ter sido publicada a Portaria do Ministro das Finanças, prevista no artigo 4.º deste diploma, para a criação de nova série deste título de dívida.

6.2.1.3 – Empréstimos de curto prazo em moeda nacional

No início do ano em apreço, procedeu-se à renegociação do programa *Euro Commercial Paper* (ECP) multdivisas, contratado em 1995, onde se ajustaram algumas das suas características, tendo em conta a introdução da moeda única e a experiência recolhida ao longo dos últimos anos. O montante de referência do programa foi aumentado de USD 2.000 milhões para EUR 4.000 milhões, tendo também se procedido ao aumento do seu número de *dealers*, com o objectivo de alargar a base de investidores e tornar mais competitivos os níveis de custo do financiamento.

Em 2002, no âmbito daquele programa ECP, foram emitidos 15 empréstimos em moeda nacional, no montante total de €1.144,205 milhões, valor que reflecte um aumento de 2% relativamente às emissões realizadas no ano anterior, que tinham ascendido a €1.116,908 milhões. As amortizações efectuadas, no montante de €1.962,267 milhões, incidiram sobre o saldo em dívida no final do ano anterior, que atingia €818,062 milhões, e sobre a totalidade dos empréstimos emitidos no ano, assumindo assim estas emissões a natureza de financiamento intra-anual.

Relativamente aos certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC), criados pela RCM n.º 71/99, de 15 de Julho, como forma de dirigir directamente as disponibilidades financeiras existentes no sector público administrativo para o financiamento das necessidades do Estado, as emissões destes títulos no ano em apreço, no montante total de €5.271,410 milhões, representando 414 transacções, registaram um aumento muito significativo relativamente às observadas no ano anterior, que se tinham situado em €2.494,244 milhões, tendo este aumento se relacionado com o facto de em 2002 ter finalizado o período transitório de aplicação do regime de tesouraria do Estado, quanto à centralização das disponibilidades dos fundos e serviços autónomos junto do Tesouro. As amortizações efectuadas atingiram o montante total de €4.411,349 milhões, incidindo sobre €3.848,053 milhões de emissões do próprio ano e sobre €563,296 milhões de saldo em dívida no final do ano anterior, pelo que no final de 2002 o saldo em dívida ascendia a €1.423,357 milhões.

Em termos de financiamento de muito curto prazo, sobre as duas linhas de crédito *stand-by* contratadas em 2000 com bancos nacionais, no montante total de €250 milhões, foram efectuados dois saques, em Abril e Julho, cada um no montante de €80 milhões, para fazer face a necessidades de tesouraria do Estado.

Embora sem efeitos imediatos no movimento da dívida, há ainda a registar, no âmbito deste tipo de financiamento de muito curto prazo, a contratação em Setembro de uma nova linha de crédito *stand-by* de €1.000 milhões, com o prazo de 3 anos e incorporando uma opção de *swingline* de €300 milhões que permite saques com liquidação no próprio dia, em substituição das referidas linhas de crédito contratadas em 2000 e de uma outra de €1.500 milhões, contratada em 1999 com bancos estrangeiros.

6.2.1.4 – Outros empréstimos em moeda nacional

No final do ano, sobre dois empréstimos do BEI que permaneciam por utilizar, contratados em 1998 e 1999 com os valores de €673,079 e €127,193 milhões, foram efectuados saques no montante total de €192,193 milhões, compreendendo €65 milhões do primeiro empréstimo e a totalidade do montante disponível do segundo, depois de em Julho de 2002 terem sido renegociadas com aquele banco as condições financeiras para a utilização destes empréstimos.



Os saques foram efectuados para fazer face às necessidades de financiamento que se estimavam ainda por satisfazer até ao final do ano, depois de em Novembro se ter dado por concluído o programa de emissões de OT previsto para 2002, tendo o recurso a este financiamento do BEI, efectuado no regime de taxa de juro variável com margem variável, sido considerado atractivo em termos de nível de custo esperado.

Acresciam ainda, em termos de factores que justificavam a utilização destes empréstimos, a possibilidade de os mesmos poderem ser reembolsados antecipadamente sem indemnização, no caso das condições financeiras deixarem de ser favoráveis, bem como o interesse que revestia, do ponto de vista da gestão do financiamento, que se mantivesse aberta a possibilidade de utilizar este tipo de financiamento, uma vez que o mesmo requeria alguma utilização efectiva, sob pena de vir a ser cancelado.

No programa de financiamento revisto ficou aberta a possibilidade de se recorrer a este tipo de financiamento, para fazer face às necessidades de financiamento que não fossem preenchidas pela emissão de OT.

6.2.1.5 – Emissões em moeda estrangeira

No âmbito do programa ECP referido no anterior ponto 6.2.1.3, procedeu-se à emissão de 13 empréstimos de curto prazo em moeda estrangeira, denominados em USD, no montante global de €1.362,168 milhões, valor que representa uma diminuição de 47% relativamente às emissões realizadas no ano anterior, que tinham ascendido a €2.564,759 milhões.

As referidas emissões foram complementadas com a contratação de operações de *swap* de moeda, para cobertura do risco de câmbio, que, em termos últimos, converteram os financiamentos em causa em financiamentos efectivos em euros.

A maior parte daquelas emissões de ECP, no montante de €1.073,370 milhões, foi objecto de amortização no decurso do próprio ano, assumindo a natureza de financiamento intra-anual. O total de amortizações efectuadas no ano ascendeu a €2.465,768 milhões.

6.2.2 – Execução do programa de troca de dívida

No ano em apreço, dando continuidade ao programa de troca de dívida iniciado em 2001, o IGCP procedeu à recompra e amortização antecipada de instrumentos de dívida no montante total de €1.888,053 milhões, abrangendo dívida representada por obrigações do Tesouro de reduzida liquidez e dimensão ou com cupões desalinados das *yields* de mercado, obrigações do Tesouro próximas da maturidade e outros títulos de dívida.

As recompras de dívida foram realizadas por intermédio de OEVT, através de operações nas modalidades de troca directa, leilão de recompra e negociação bilateral.

Em simultâneo com o lançamento em Março da nova OT a 5 anos, realizou-se uma operação de troca directa (*exchange offer*) entre este novo título e a antiga “OT 6,625% Fevereiro de 2007”, que consistiu na recompra de €332 milhões desta antiga OT contra a entrega do equivalente valor nominal do novo título. Posteriormente, em Outubro, quando a nova OT a 5 anos passou a integrar o grupo de títulos de referência da área do euro, efectuou-se um leilão de recompra da referida “OT 6,625% Fevereiro de

2007”, através do qual foram recomprados mais €115 milhões do seu *outstanding*, elevando assim as recompras efectuadas sobre este título para €447 milhões.

Em Fevereiro, após a “OT 4,8125% Abril de 2003” ter deixado de estar sujeita a obrigações de cotação no MEDIP, realizaram-se dois leilões de recompra sobre esta OT, tendo do segundo resultado a recompra de €115 milhões do *outstanding* deste título. No primeiro leilão não se efectuou qualquer recompra por se ter considerado que os preços apresentados excediam o *fair price* histórico do título.

No segundo e terceiro trimestres não se procedeu ao anúncio de nenhuma operação específica de recompra de dívida, em consequência do aumento das necessidades de financiamento do Estado entretanto verificado. Manteve-se porém a possibilidade de serem efectuadas recompras bilaterais de OT e OTRV não líquidas, através de negociação directa com os OEVT.

Ao longo do ano foram ainda efectuadas recompras bilaterais de títulos que já anteriormente tinham sido objecto de recompra no âmbito do programa de 2001, envolvendo as séries “OT 8,875% Janeiro de 2004”, “OT 11,875% Fevereiro de 2005” e “OT 9,5% Fevereiro de 2006”, que ascenderam ao montante global de €414,403 milhões. Na mesma modalidade, foram também realizadas recompras das séries “OTRV Agosto de 2003” e “OTRV Julho de 2004”, no montante total de €365,563 milhões, bem como da série “OTRV Julho de 2002”, no valor de €375,762 milhões, tendo esta última sido efectuada com o objectivo de reduzir o risco de financiamento ao longo do ano e de assegurar uma gestão eficiente da posição de tesouraria do Estado. Em Março, foram também efectuadas recompras bilaterais envolvendo dois títulos emitidos ao abrigo do programa MTN – a “BND NLG 8,13% Fevereiro de 2003” e a “BND NLG 6,64% Dezembro de 2005” -, no valor total de €68,067 milhões.

Em Novembro, procedeu-se ainda à amortização antecipada do empréstimo “FRN DEM Novembro de 2007”, no valor de €102,258 milhões, através do exercício de *call option*.

No quadro seguinte apresentam-se os principais resultados do conjunto de operações de recompra e amortização antecipada de dívida realizadas em 2002, indicando-se também os prémios/descontos de reembolso e os correspondentes valores de custo de aquisição em mercado que foram suportados com a sua realização:

Quadro VI.3 - Execução do programa de troca de dívida

(em milhões de euros)

Instrumentos de dívida	<i>Outstanding</i> no início do ano (títulos objecto de recompra)	Valores recomprados (valor nominal)	% recompras sobre <i>Outstanding</i>	Prémios (+)/ Descontos (-) de reembolso	Valores recomprados (valor de custo)
Recompras					
OT	8 008,378	976,403	12,2	111,551	1 087,954
OTRV	2 994,533	741,325	24,8	-1,219	740,106
MTN (moeda nacional)	113,445	68,067	60,0	3,519	71,586
Subtotal	11 116,356	1 785,795	16,1	113,851	1 899,646
Amortizações antecipadas					
Outra dívida (moeda nacional)	102,258	102,258	100,0	-	102,258
Subtotal	102 258	102,258	100,0	-	102,258
Total	11 218,614	1 888,053	16,8	113,851	2 001,904



No ano em análise, as recompras e amortizações antecipadas de dívida excederam em €270,343 milhões (+16,7%) as efectuadas no ano anterior, que se tinham situado em €1.617,710 milhões. Sem considerar as recompras de títulos que não conduziram ao aumento das necessidades de financiamento nestes anos – a “OTRV Julho de 2002”, no caso de 2002, e a “OTRV Julho de 2001”, no ano anterior –, os totais nominais de recompras e amortizações antecipadas efectuadas em 2002 e 2001 ascenderam, respectivamente, a €1.512,291 e €1.569,771 milhões.

6.2.3 – Outros factores com influência na evolução da dívida

6.2.3.1 – Dívida consolidada

Registaram-se no decurso do ano anulações nos termos do n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, de títulos de dívida consolidada, no montante de €130 milhares, bem como uma diminuição, no valor de €835 milhares, decorrente da variação da taxa legal para determinação do valor actual da renda perpétua dos certificados criados ao abrigo da Lei n.º 1 933, de 13 de Fevereiro de 1936, e do Decreto-Lei n.º 34 549, de 28 de Abril de 1945.

6.2.3.2 – Obrigações do Tesouro 1997 – Nacionalizações e Expropriações

Prosseguiram em 2002 as emissões deste empréstimo, no montante global de €15,710 milhões, efectuadas ao abrigo da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, e do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 Setembro. À semelhança do ocorrido nos últimos anos, as emissões foram totalmente amortizadas, apresentando o empréstimo, no final do ano, um saldo nulo.

6.2.3.3 – Promissórias

Resultante da participação da República em instituições financeiras internacionais, foram emitidas promissórias em moeda nacional, no montante total de cerca de €52,422 milhões, a favor das seguintes entidades:

(em euros)

Instituições Financeiras Internacionais	Emissões
AID – Associação Internacional de Desenvolvimento	7 080 000
BASD – Banco Asiático de Desenvolvimento	44 393 359
BERD - Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento	708 750
IFAD – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola	240 050
Total	52 422 159

As promissórias a favor do BASD-Banco Asiático de Desenvolvimento foram emitidas na sequência da RCM n.º 57/2002, de 13 de Março¹, tendo as restantes promissórias sido emitidas com base em autorizações de anos anteriores.

Ao nível do resgate de promissórias, o seu valor global na ordem interna atingiu €38,628 milhões, tendo-se procedido na ordem externa a resgates no valor de €15,089 milhões.

¹ Rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 15-N/2002, de 30 de Março.

6.2.3.4 – Dívida assumida

A Lei Orgânica n.º 1/2002, de 29 de Junho (primeira alteração à Lei de Finanças das Regiões Autónomas), alterou a redacção do artigo 47.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro (Lei das Finanças das Regiões Autónomas)¹, o qual passou a prever que o Governo da República comparticipasse, em 2002, num programa especial de redução das dívidas públicas regionais, assegurando, em conformidade com a programação a acordar com cada Região, a amortização ou assunção de dívida pública garantida, ou, na sua falta, de dívida não garantida das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, no montante máximo de €32.421.863 para cada uma das regiões, equivalendo a um total de €64.843.726.

Ao abrigo desta norma foram assumidos passivos daquelas regiões no valor total de €66.572.636, repartidos da seguinte forma:

- ◆ Região Autónoma dos Açores: um empréstimo de €32.421.863, denominado em moeda nacional e sem garantia do Estado²;
- ◆ Região Autónoma da Madeira: dois empréstimos no valor total de €34.150.773, sendo um de €30 milhões, denominado em moeda nacional, e outro de €4.150.773, englobando componentes com denominações em moeda nacional e em moeda estrangeira, no valores, respectivamente, de €2.913.752 e €1.237.021, empréstimos estes que beneficiavam de garantia do Estado.

Por os passivos assumidos da Região Autónoma da Madeira excederem em €1.728.910 o valor máximo fixado na referida Lei Orgânica, esta Região procedeu à entrega desse montante em excesso à República, quando os respectivos empréstimos foram assumidos. Estas operações serão objecto de análise detalhada no ponto 6.6.

Em termos de movimento da dívida directa do Estado, o montante em excesso entregue pela Região Autónoma da Madeira foi registado como se tratando de emissões de dívida, afectas à componente denominada em moeda nacional do segundo empréstimo assumido desta Região. Como assunções de passivos de ambas as Regiões, registaram-se os empréstimos que foram assumidos pela República até perfazerem o montante máximo fixado na Lei Orgânica n.º 1/2002. Os referidos três empréstimos deram entrada na carteira da dívida directa do Estado no final do ano, não tendo os mesmos sido objecto de qualquer amortização posterior, ainda no próprio ano.

No que respeita às amortizações efectuadas em 2002, decorrentes de assunções de passivos realizadas em anos anteriores, ascenderam a €42,629 milhões.

¹ Na sua redacção original, este art.º 47º previa que o Governo da República participasse, em 1998 e 1999, num programa de redução das dívidas públicas regionais, programa esse que fora já executado nesses anos.

² À data não existiam quaisquer empréstimos da Região Autónoma dos Açores com garantia do Estado.



6.3 – Evolução da dívida

Concluída a análise dos principais factores que influenciaram a evolução da dívida directa do Estado, apresenta-se no quadro seguinte as variações de dívida ocorridas em 2002, por tipo de empréstimos, estando os montantes expressos ao valor nominal:

Quadro VI.4 – Evolução da dívida pública directa

(em milhões de euros)

Designação	Dívida em 31/12/01	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31/12/02	Variação	
		Emissões	Outros	Total	Amortizações	Outras	Total		Valor	%
Dívida em moeda nacional	67.533,958	22.036,570	63,612	22.100,182	12.784,208	39,593	12.823,802	76.810,339	9.276,381	13,7
Consolidada	17,645	-	-	-	-	(a) 0,965	0,965	16,680	-0,965	-5,5
OT – Nacionalizações e expropriações	-	15,710	-	15,710	15,710	-	15,710	-	-	-
OT	41 563,019	12 998,000	-	12 998,000	2 858,741	-	2 858,741	51 702,278	10 139,259	24,4
OTRV	2 994,533	-	-	-	1 670,403	-	1 670,403	1 324,130	-1 670,403	-55,8
MTN	514,330	-	-	-	97,414	-	97,414	416,916	-97,414	-18,9
Global bonds	1 403,261	-	(b) 0,005	0,005	-	-	-	1 403,266	0,005	0,0
Euro bonds	2 391,964	-	-	-	-	-	-	2 391,964	-	-
Certificados de Aforro	14 743,467	(c) 2 200,901	-	2 200,901	(d) 1 407,863	-	1 407,863	15 536,505	793,038	5,4
Linhas crédito	-	160,000	-	160,000	160,000	-	160,000	-	-	-
CEDIC	563,296	5 271,410	-	5 271,410	4 411,349	-	4 411,349	1 423,357	860,061	152,7
ECP	818,062	1 144,205	-	1 144,205	(e) 1 962,267	-	1 962,267	-	-818,062	-100,0
Empréstimos BEI	1 245,869	192,193	-	192,193	-	-	-	1 438,062	192,193	15,4
Promissórias a favor de Inst. Internacionais	49,605	52,422	-	52,422	-	(f) 38,628	38,628	63,399	13,794	27,8
Dívida assumida	570,615	(g) 1,729	(h) 63,607	65,336	(i) 42,586	-	42,586	593,365	22,750	4,0
Outra	658,293	-	-	-	(j) 157,876	-	157,876	500,417	-157,876	-24,0
Dívida em moeda estrangeira	4.917,249	1 362,168	198,259	1 560,427	3 193,957	619,292	3 813,249	2 664,428	-2 252,821	-45,8
MTN	1 394,811	-	-	-	85,339	(l) 195,002	280,341	1 114,470	-280,341	-20,1
ECP	1 391,302	1 362,168	(l) 26,233	1 388,401	(m) 2 465,768	(l) 28,153	2 493,921	285,782	-1 105,520	-79,5
Promissórias a favor de Inst. Internacionais	40,528	-	-	-	-	(n) 20,915	20,915	19,613	-20,915	-51,6
Dívida assumida	0,097	-	(o) 1,248	1,248	(p) 0,043	(l) 0,012	0,055	1,290	1,193	1.235,3
Outra M/L prazos	2 090,512	-	(q) 170,778	170,778	(r) 642,808	(s) 375,210	1 018,017	1 243,273	-847,239	-40,5
Total	72.451,207	23 398,738	261,871	23 660,609	15 978,165	658,885	16 637,051	79 474,767	7 023,560	9,7

(a) Deste montante €0,130 milhões respeitam a anulações de dívida efectuadas pelo FRDP e €0,835 milhões a diminuição resultante da variação da taxa legal para a determinação do valor actual da renda perpétua.

(b) Valor relacionado com a redenominação efectuada no início do ano de um empréstimo *Global bond* denominado em francos franceses.

(c) Inclui juros capitalizados no valor de €578,331 milhões.

(d) Inclui €29 milhões amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.

(e) Inclui €246,995 milhões amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.

(f) Resgate de promissórias.

(g) Montante entregue à República pela Região Autónoma da Madeira, relacionado com a assunção de passivos desta Região (vide ponto 6.2.3.4).

(h) Assunção de passivos das Regiões Autónomas nos termos da Lei Orgânica n.º 1/2002, de 29 de Junho.

(i) Inclui €22,866 milhões amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.

(j) Inclui €1,671 milhões amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.

(l) Diferenças de câmbio.

(m) Inclui €83,948 milhões amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.

(n) Deste montante €15,089 milhões respeitam ao resgate de promissórias e €5,826 milhões referem-se a diferenças de câmbio.

(o) Deste montante €1,237 milhões respeitam à assunção de passivos das Regiões Autónomas nos termos da Lei Orgânica n.º 1/2002, de 29 de Junho, e €0,011 milhões referem-se a diferenças de câmbio.

(p) Inclui €0,021 milhões amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.

(q) Deste montante €6,439 milhões referem-se a diferenças de câmbio e €164,339 milhões respeitam à integração do empréstimo com o Código IGCP 489-1 no empréstimo com o Código IGCP 442-1.

(r) Inclui €13,131 milhões amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.

(s) Deste montante €210,871 milhões referem-se a diferenças de câmbio e €164,339 milhões respeitam à integração do empréstimo com o Código IGCP 489-1 no empréstimo com o Código IGCP 442-1.

No ano em apreço, verificou-se um aumento do endividamento global de €7.023,560 milhões (+9,7%), valor que excede em €747,586 milhões o acréscimo de endividamento registado no ano anterior, que se situara em €6.275,974 milhões (+9,5%). Em termos percentuais, o aumento de endividamento em 2002 situou-se num nível idêntico ao registado no ano anterior.

Ao contrário do ano anterior, em 2002 o IGCP não apresentou, no seu Relatório de Gestão da Dívida Pública, o “ratio” da dívida directa do Estado no final do ano sobre o PIB. Procedeu-se, assim, ao cálculo desse valor, que se situou em 61,5%, contra 58,5% em 2001¹.

No âmbito do contraditório, o IGCP referiu que “... *tem vindo a publicar nos seus Relatórios de Gestão da Dívida Pública, para além do saldo da Dívida Directa do Estado (na óptica da contabilidade pública), e do quadro explicativo do seu movimento, o valor do stock em rácio do PIB. O indicador da percentagem da dívida no produto tem assumido uma importância particular já que ele pertence aos critérios previstos no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) para a análise da sustentabilidade das finanças públicas. Porém, o conceito de dívida relevante para tal análise é relativo à Dívida das Administrações Públicas (na sua definição “Maastricht”) e não à Dívida Directa do Estado (óptica da contabilidade pública). Note-se que em 2002 a percentagem da Dívida Directa do Estado ultrapassou 60% do produto, o mesmo não sucedendo com a Dívida das Administrações Públicas. Assim, no seu relatório de 2002 esse apuramento não foi efectuado para evitar a possibilidade de uma interpretação incorrecta que pudesse ser efectuada, entre Dívida Directa do Estado (na óptica da contabilidade pública) e a Dívida das Administrações Públicas (na sua definição “Maastricht”), que levasse a concluir, erradamente, que Portugal havia violado um dos critérios do PEC.*”

A evolução do endividamento global resultou do aumento da dívida denominada em moeda nacional, que se situou em €9.276,381 milhões (+13,7%), tendo-se registado, em contrapartida, uma diminuição de €2.252,821 milhões (-45,8%) na dívida denominada em moeda estrangeira, reforçando-se deste modo o peso da dívida em moeda nacional, que passou a representar cerca de 97% do total da dívida directa, quando no ano anterior se situara em 93%.

O aumento da dívida em moeda nacional resultou, no essencial, do excesso das emissões sobre as amortizações, sendo de destacar, em termos de instrumentos de dívida, o contributo preponderante das obrigações do Tesouro (OT), onde o acréscimo de dívida se situou em €10.139,259 milhões (+24,4%). No ano anterior, o aumento de dívida representada por OT tinha atingido €6.669,502 milhões (+19,1%).

No que respeita à variação negativa da dívida em moeda estrangeira, resultou, essencialmente, do maior volume de amortizações sobre emissões, conjugado com a existência de variações de câmbio líquidas favoráveis. Por instrumentos de dívida, destaca-se o contributo do *Euro Commercial Paper* (ECP), onde a diminuição de dívida se situou em €1.105,520 milhões (-79,5%), tendo esta evolução resultado do menor volume de emissões de dívida fundada registado em 2002, bem como da amortização de dívida emitida no final do ano anterior.

Em 2002, as obrigações do Tesouro (OT) reforçaram o seu peso como principal fonte de financiamento do Estado, passando a representar 65% do total da dívida directa e 83% da dívida de médio/longo prazo, continuando os certificados de aforro a representar cerca de 20% do total da dívida.

¹ Por dívida directa entende-se o “stock” da dívida ajustado pelo efeito de cobertura cambial resultante de derivados financeiros (valores do Relatório de Gestão da Dívida Pública de 2002); os valores do PIB foram retirados do *site* www.ine.pt.



No quadro seguinte apresentam-se, em síntese, as operações que determinaram a evolução da dívida directa, bem como as variações resultantes das diferenças de câmbio:

(em milhões de euros)

Operações	Montantes		Variação	
	2001	2002	Valor	%
Aumentos				
Emissões	17 413,566	23 398,739	5 985,173	34,4
Empréstimos de médio e longo prazo	8 695,534	13 207,632	4.512,098	51,9
Certificados de Aforro	2 439,946	2 200,901	-239,045	-9,8
Empréstimos de curto prazo	6 275,912	7 937,784	1.661,872	26,5
Emissão de promissórias	2,174	52,422	50,248	2311,0
Outros aumentos	119,711	64,844	-54,868	-45,8
Dívida assumida	119,711	64,844	-54,868	-45,8
Diminuições				
Amortizações	11 288,137	15 978,165	4 690,028	41,5
Orçamento do Estado	11 017,812	15 580,533	4.562,721	41,4
Fundo de Regularização da Dívida Pública	270,325	397,632	127,307	47,1
Outras diminuições	24,412	54,682	30,270	124,0
Anulações	0,983	0,130	-0,853	-86,8
Resgate de promissórias	23,234	53,717	30,484	131,2
Outras	(a) 0,195	(a) 0,835	0,640	327,6
Outras variações líquidas	55,246	-407,176	-462,422	-837,0
Redenominação/reestruturação de dívida	0,001	0,005	0,005	823,6
Diferenças de câmbio líquidas	55,245	-407,181	-462,426	-837,0
Variação da Dívida	6 275,974	7 023,560	747,586	11,9

(a) Resultantes da variação da taxa legal que serve para a determinação do valor actual da renda perpétua.

Pela análise do quadro, verifica-se que relativamente ano anterior se registou um aumento significativo das emissões, no valor de €5.985,173 milhões (+34,4%), para o qual contribuíram, essencialmente, as emissões de empréstimos de médio e longo prazo representados por obrigações do Tesouro (OT), que em 2002 atingiram €12.998 milhões, quando no ano anterior se tinham cifrado em €8.643,506 milhões, e também as emissões de empréstimos de curto prazo representados por CEDIC.

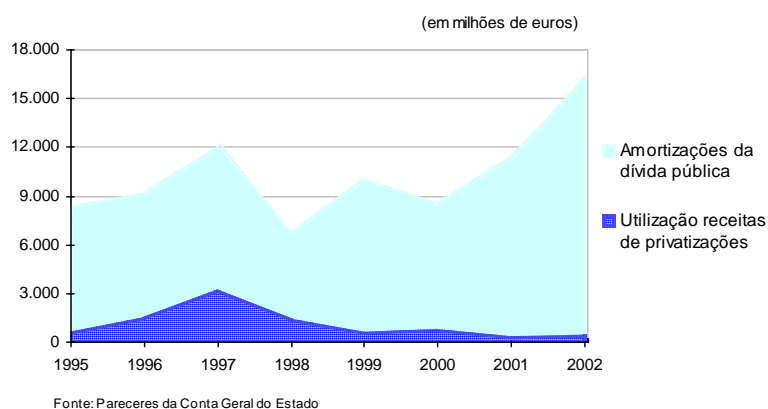
No que respeita às amortizações, verificou-se também um aumento significativo, no valor de €4.690,028 milhões (+41,5%), relativamente às observadas ano anterior, tendo este sido motivado, essencialmente, pelo acréscimo que se registou em 2002 nas amortizações de dívida de curto prazo representada por ECP em moeda nacional e estrangeira e por CEDIC, que se situou, para o conjunto destes instrumentos, no montante total de €4.588,082 milhões.

A valores de custo, o total de amortizações efectuadas em 2002 ascendeu a €16.092,016 milhões, equivalendo este montante ao valor nominal da dívida amortizada acima indicado de €15.978,165 milhões acrescido do valor líquido de €113,851 milhões referente aos prémios (€115,070 milhões) e descontos (€1,219 milhões) de reembolso incorridos pela amortização antecipada de empréstimos incluídos no programa de troca, conforme atrás se indicou (ponto 6.2.2).

Quanto às amortizações efectuadas pelo FRDP com a utilização de receitas das privatizações, em 2002 ascenderam a €397,632 milhões, representando um acréscimo de €118,580 milhões (+42,5%) relativamente às observadas em 2001, que tinham atingido €279,052 milhões¹.

No gráfico seguinte apresenta-se a evolução das amortizações globais (a valores de custo) e das que foram efectuadas através do FRDP com a utilização de receitas das privatizações.

Gráfico VI.1 – Evolução das receitas provenientes das privatizações



Pela sua análise, constata-se a tendência, verificada desde 1998, de diminuição das receitas das privatizações afectas à amortização de dívida pública, em contraponto ao crescimento que se registou nos últimos anos de 2001 e 2002 nas amortizações globais de dívida, tendo assim este tipo de receitas deixado de contribuir de forma significativa para o financiamento de tais amortizações.

Quanto às diferenças de câmbio registadas, favoráveis, em termos líquidos, no montante total de €407,181 milhões, respeitaram, na sua grande maioria, como a seguir se indica, à apreciação do euro face ao dólar americano (16%), que foi também acompanhada pela apreciação face ao iene (7,3%) e à libra esterlina (6,5%).

No quadro seguinte apresenta-se a estrutura da dívida denominada em moeda estrangeira, por moedas, bem como a apreciação/depreciação que as diferentes divisas registaram em relação ao euro no ano em apreço.

¹ Em 2002, ao contrário do sucedido no ano anterior, não foram afectas verbas do FRDP à amortização antecipada de empréstimos incluídos no programa de troca de dívida, coincidindo ambos os valores das amortizações efectuadas por este Fundo, expressos a valores de custo e nominais. Relativamente ao montante de €279,052 milhões registado em 2001, encontra-se expresso a valores de custo, englobando €270,325 milhões de valor nominal de dívida amortizada e €8,727 milhões de prémios de reembolso pagos pela amortização antecipada de empréstimos incluídos no programa de troca desse ano, conforme referido no Parecer sobre a CGE/2001, ponto 6.3.



Quadro VI.5 – Estrutura da dívida denominada em moeda estrangeira, por moedas

(em milhões de euros)

Moedas	2001		2002		Apreciação/ depreciação (%) em relação ao Euro de 31.12.01 a 31.12.02
	Euros	Estrutura (%)	Euros	Estrutura (%)	
USD	3 783,443	76,9	2 272,111	85,3	-16,0
JPY	867,077	17,6	160,772	6,0	-7,3
GBP	246,508	5,0	230,297	8,6	-6,5
CHF	20,197	0,4	1,248	0,0	2,1
ZAR	0,024	0,0	-	-	15,8
Total	4 917,249	100,0	2 664,428	100,0	

Cotações: Fonte BP

De salientar a predominância da dívida denominada em dólares americanos (USD), que no final de 2002 representava 85,3% do total da dívida denominada em moeda estrangeira.

6.4 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

De acordo com o artigo 71.º da LOE/2002, a exposição cambial em moedas diferentes do euro não poderá ultrapassar, em cada momento, 10% do total da dívida directa do Estado, entendendo-se por exposição cambial o montante das responsabilidades financeiras, incluindo as relativas a operações com derivados financeiros associadas a contratos de empréstimos, cujo risco cambial não se encontre coberto. No quadro seguinte apresenta-se a estrutura da dívida, por moedas, tendo já em conta as operações de *swap* realizadas:

Quadro VI.6 – Estrutura da dívida total (*) após swaps, por moedas

(em milhões de euros)

Moedas	Dívida em 31/12/01 após swaps		Dívida em 31/12/02 após swaps	
	Euros	Estrutura (%)	Euros	Estrutura (%)
Moedas Euro	71 561,479	99,4	79 458,209	99,9
Moedas não Euro	459,932	0,6	95,808	0,1
USD	261,373	0,4	78,595	0,1
JPY	-1,951	0,0	0	0,0
GBP	184,881	0,3	0	0,0
CHF	15,605	0,0	17,213	0,0
ZAR	0,024	0,0	-	-
Total	72 021,411	100,0	79 554,017	100,0

(*) Incluindo promissórias

Fonte: IGCP

Verifica-se, portanto, ter sido cumprido o limite referido, com referência a 31.12.2002, uma vez que a dívida em moeda estrangeira não protegida de risco de câmbio, através de operações *swap*, não ultrapassou 0,1% do total.

Relativamente ao limite para o aumento do endividamento do Estado, o artigo 68.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, autorizou o Governo a aumentar o endividamento líquido global directo até ao montante máximo de €4.786 milhões, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, incluindo os serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira, limite esse que foi posteriormente aumentado para €8.629,98 milhões (+80,3%), pela Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio.

Para a verificação daquele limite, haverá que adicionar ao acréscimo de endividamento registado em 2002 as amortizações efectuadas pelo FRDP, utilizando receitas provenientes das privatizações, em consequência do disposto no artigo 70.º, n.º 2, da LOE, que determina, para efeitos do limite em causa, a não consideração destas amortizações no cômputo das realizadas durante o ano, o que equivale a adicionar as mesmas ao acréscimo de endividamento.

Por outro lado, o acréscimo de endividamento registado em 2002 deverá também ser deduzido das emissões efectuadas no período complementar de 2001, uma vez que as mesmas, tendo integrado o stock da dívida em 2002, foram efectuadas ao abrigo da LOE do ano anterior. No período complementar da LOE do ano em apreço não foram efectuadas quaisquer emissões de dívida, pelo que não se torna necessário introduzir a respectiva operação a crescer.

Do mesmo modo, deverá também ser considerado o endividamento dos fundos e serviços autónomos, em consequência do referido no artigo 68.º da LOE, que no ano em apreço, de acordo com informação da DGO, diminuiu €9,8 milhões.

Deverão ainda ser deduzidos os montantes relativos a operações que, embora tenham determinado aumento da dívida, não se destinaram ao financiamento da execução orçamental, tendo sido efectuadas ao abrigo de legislação própria ou de disposições específicas da LOE, enquadrando-se no primeiro caso as emissões de “Obrigações do Tesouro – Nacionalizações e Expropriações” e a assunção de passivos das Regiões Autónomas e, no segundo, a emissão de dívida para fazer face aos encargos com regularizações de situações do passado, efectuadas ao abrigo do artigo 60.º.

No que respeita às promissórias, emitidas ao abrigo de legislação própria, por as emissões líquidas de resgates terem atingido no ano em apreço um valor negativo, deverá o respectivo valor ser somado ao acréscimo de endividamento. De forma idêntica, as diferenças de câmbio registadas em 2002, por terem sido favoráveis em termos líquidos, fazendo diminuir o valor da dívida, deverão também ser adicionadas àquele acréscimo.

Deste modo, para verificação do limite estabelecido pela LOE, haverá que efectuar as seguintes operações, partindo do acréscimo de endividamento directo constante do quadro atrás apresentado:



(em milhões de euros)

1. Acréscimo do endividamento em 2002		7 023,6
2. A acrescentar:		806,2
Operações de redução dívida efectuadas pelo FRDP:	397,7	
Amortizações	397,6	
Anulações	0,1	
Valor líquido de promissórias a favor de instituições internacionais	1,3	
Variações cambiais líquidas favoráveis	407,2	
3. A deduzir:		979,7
Emissões efectuadas no período complementar 2001	335,0	
Endividamento dos FSA	9,8	
Dívida emitida para financiamento de regularização de responsabilidades	554,4	
Emissões de OT - Nacionalizações e Expropriações	15,7	
Dívida assumida	64,8	
Acréscimo de endividamento destinado a fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental (1+2-3)		6 850,1

Verifica-se, portanto, ter sido respeitado o limite de €8.629,98 milhões estabelecido no artigo 68.º da LOE/2002, para o acréscimo de endividamento directo destinado ao financiamento da execução orçamental.

De referir que, no referido quadro, não se consideraram as mais e menos valias obtidas na emissão de dívida, bem como os prémios e descontos de reembolso incorridos, em consequência do disposto no referido artigo 68.º da LOE, para o qual haverá que atender apenas ao valor nominal da dívida.

Por outro lado, continua-se a considerar a progressão do valor dos certificados de aforro que, a partir de 2000, passou a ter expressão orçamental quer do lado da despesa quer como produto de emissão, pelo que tal valor deverá ser considerado como integrando o acréscimo do endividamento.

Relativamente ao artigo 70.º da LOE, “Condições gerais do financiamento”, o n.º 1 deste artigo autorizou o Governo a contrair empréstimos, “cujo produto da emissão, líquido de mais e de menos-valias, não exceda, na globalidade, o montante resultante da adição dos seguintes valores:

- Montante dos limites para o acréscimo de endividamento líquido global directo estabelecidos nos termos dos artigos 68.º e 69.º;
- Montante das amortizações da dívida pública realizadas durante o ano, nas respectivas datas de vencimento ou antecipadas por conveniência de gestão da dívida, calculado no primeiro caso, segundo o valor contratual da amortização e, no segundo caso, segundo o respectivo custo de aquisição em mercado;
- Montante de outras operações que envolvam redução de dívida pública, determinado pelo custo de aquisição em mercado da dívida objecto de redução.”

Sobre este artigo, importa referir a nova redacção dada à alínea a) do n.º 1, que passou a referir-se ao “montante dos limites para o acréscimo de endividamento líquido global directo” destinado a fazer face às necessidades decorrentes da execução orçamental e dos encargos com as assunções de passivos e regularização de responsabilidades (estabelecidos nos artigos 68.º e 69.º), deixando assim de existir a incongruência anteriormente apontada no Parecer sobre a CGE de 1999¹, quando esta alínea se referia ao “montante dos financiamentos contraídos” nos termos dos artigos correspondentes aos 68.º e 69.º,

¹ Vide Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, ponto 6.1.1.1.

que residia no facto de a disposição assim estabelecida implicar uma duplicação do montante das emissões de empréstimos que se destinavam ao financiamento das amortizações.

No entanto, a perspectiva adoptada no n.º 1 deste artigo, de aferição dos empréstimos contraídos através do respectivo produto das emissões, líquido de mais e menos valias, continuou a coexistir, tal como vem sucedendo desde 1999, com a perspectiva distinta, de endividamento, que os artigos 68.º e 69.º consagram, onde os empréstimos contraídos correspondem ao capital nominal dos empréstimos que passam a integrar a carteira de dívida do Estado, tornando assim o cálculo do limite a que faz referência este artigo desprovido de significado. Desde modo, tal como tem sucedido em anteriores pareceres, apenas foram tidos em conta os limites de endividamento estabelecidos pelos artigos 68.º e 69.º da LOE.

De referir ainda, relativamente àquele quadro, que, ao contrário do que sucedia em anos anteriores, a DGO, por indicação do IGCP, deixou de deduzir ao acréscimo de endividamento as emissões líquidas de promissórias a favor de instituições internacionais, bem como as emissões de “Obrigações do Tesouro – Nacionalizações e Expropriações”, o que não se afigura consentâneo com o disposto no artigo 68.º da LOE, na medida em que estas operações não se destinaram ao financiamento da execução orçamental. Ainda no mesmo quadro, as flutuações cambiais favoráveis foram incorrectamente quantificadas em €408,0 milhões, dado que o seu valor, conforme resulta do Mapa 5.2 – “Movimento da dívida directa do Estado no ano de 2002” anexo à CGE, ascendeu a €407,2 milhões.

No que se refere ao limite previsto no artigo 72.º da LOE para o montante acumulado, em cada momento, de emissões vivas de dívida flutuante, que era de €4.000 milhões¹, apenas se aferiu do cumprimento do mesmo em relação ao último dia do ano, tendo-se constatado que não tinha sido ultrapassado.

Ouvidos sobre o presente ponto 6.4 e os anteriores, a DGO comunicou não ter quaisquer comentários a fazer, não tendo o IGCP proferido quaisquer outros comentários para além dos já atrás inseridos nos pontos 6.2.1 e 6.3.

¹ Este valor foi introduzido pela Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, e não abrange o valor a emitir ao abrigo do n.º 2 do artigo 74º da LOE para suporte das operações de reporte.



6.5 – Gestão da dívida pública

6.5.1 – Enquadramento

A gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP em 2002 foi objecto de uma auditoria de acompanhamento, que teve por objectivo a análise dos instrumentos contratuais utilizados nesse âmbito, em termos dos fundamentos subjacentes à sua contratação, bem como a averiguação, sobre algumas das operações realizadas, da conformidade dos principais aspectos substanciais e procedimentais face às regras aplicáveis, considerando, nomeadamente, as normas internas estabelecidas pelo IGCP.

Para o efeito, seleccionaram-se, numa base de amostragem, diversas operações para análise, tendo esta incidido sobre as seguintes operações:

- ◆ Novas linhas de obrigações do Tesouro (OT) emitidas ao abrigo da LOE para 2002, abrangendo as duas novas OT lançadas com as maturidades de 10 e 5 anos, atendendo ao facto de as mesmas terem constituído a componente principal do financiamento utilizado pela República;
- ◆ Operações de *swap* de maior montante contratadas em 2002, incluindo fecho de posições, tendo como activo subjacente as novas linhas de OT lançadas no ano e o stock da carteira do Estado de certificados de aforro; a análise incidiu sobre 11 novos contratos e 5 fechados de posições, num universo de 47 novos contratos e 24 cancelamentos de *swaps* associados aos referidos activos;
- ◆ Operações de recompra de OT executadas no âmbito do programa de troca de dívida aprovado para 2002, seleccionadas de modo a abranger as diversas modalidades de recompra utilizadas no ano; a análise incidiu sobre a única operação de troca directa realizada no ano, sobre um leilão de recompra, num universo de 3 leilões, e sobre uma operação de recompra bilateral, num universo de 36 operações deste tipo realizadas no ano.

Procedeu-se também à averiguação da ocorrência de alterações às Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP, bem como à análise dos riscos e dos custos associados à dívida pública, comparando-se os valores assumidos em 2002 pela carteira real com os correspondentes para a carteira *benchmark*.

6.5.2 – Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP

No final de 2001, conforme referido no Parecer sobre a CGE desse ano¹, tornou-se necessário proceder à alteração destas Orientações, de forma a corrigir a trajectória de convergência da carteira de referência para a carteira *benchmark* estabelecida como óptima, tendo os novos termos aprovados pela Tutela² consubstanciado o modelo de gestão que foi aplicado no decorrer do ano em análise.

¹ Vide Parecer sobre a CGE de 2001, ponto 6.5.2.

² Através de Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 19.12.2001.

As referidas alterações consistiram na reestruturação da carteira de referência de partida para 2002, através da realização de conjunto pré-determinado de transacções (simuladas) sobre esta carteira; na adopção de uma nova estratégia de financiamento de convergência do *benchmark* a aplicar em 2002, reflectindo as necessidades efectivas de financiamento verificadas no ano anterior e as que passaram a estar previstas para 2002; na criação de um mecanismo de ajustamento “automático” da estratégia de convergência do *benchmark* para 2002, para o caso de se verificarem alterações significativas no montante previsto das necessidades líquidas de financiamento do Estado; e na adopção de novos tipos de limites para o risco de refinanciamento, tendo em conta a generalização das operações de recompra no mercado da dívida soberana em euros e os resultados positivos obtidos na execução do programa de recompra de dívida em 2001.

No que respeita às transacções (simuladas) de reestruturação da carteira de referência de partida, foram efectuadas de acordo com um programa previamente aprovado pelo Conselho Directivo do IGCP, onde se estabeleceram determinadas condições a observar na sua realização¹, de forma a eliminar o impacto destas transacções sobre o desempenho da carteira de referência, em termos de valor de mercado de partida.

Na construção, ao longo do ano, da carteira de referência, foi aplicada, até ao final de Maio, a estratégia de convergência aprovada, correspondente ao cenário de necessidades líquidas de financiamento que inicialmente se previa no Orçamento do Estado para 2002. Com o aumento dessas necessidades decorrente da aprovação do Orçamento rectificativo, procedeu-se ao ajustamento da estratégia de convergência, recorrendo-se, para tal, ao mecanismo criado nas Orientações para fazer face a alterações no montante previsto das necessidades líquidas de financiamento. Até ao final do ano, a estratégia de financiamento de convergência foi ajustada mais uma vez, em Dezembro, de forma a fazer corresponder a estratégia aplicada às necessidades líquidas de financiamento então apuradas para 2002.

O IGCP perspectivava finalizar, ainda em 2002, uma proposta de alteração de fundo na metodologia de definição do *benchmark*, incorporando os resultados da experiência adquirida, bem como os desenvolvimentos ocorridos na utilização deste tipo de instrumento de gestão ao nível de outros Tesouros. Contudo, decidiu-se adiar a finalização deste projecto para 2003, por não estarem ainda reunidas as condições para fundamentar uma proposta de revisão estrutural do modelo adoptado, o que significa que em 2003 se aplicou ainda a metodologia actual.

Nessa sequência, tornou-se necessária nova revisão das Orientações para a gestão, para definição da estratégia de financiamento de convergência do *benchmark* a aplicar em 2003, dado que as normas em vigor contemplavam apenas estratégias de financiamento de convergência para o período de 2000 a 2002².

¹ Que consistiram em assegurar que as transacções (simuladas) seriam efectuadas ao preço calculado pelo Finance-Kit para a data pré-estabelecida; que o valor de mercado da carteira benchmark, antes e depois das transacções, seria exactamente igual; e que o encaixe agregado das transacções seria igual a zero.

² Os novos termos das Orientações, a aplicar a partir do início de 2003, foram aprovados por Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 30.12.2002.



6.5.3 – Operações de financiamento e de recompra

No que respeita às novas OT a 10 e 5 anos, inicialmente colocadas por via sindicada e alimentadas, posteriormente, através de leilões, foram emitidas em conformidade com o previsto no programa de financiamento aprovado pela Tutela, tendo o seu lançamento se inserido na estratégia de orientação para o mercado que tem sido seguida nos últimos anos, que privilegia a liquidez das emissões e aponta para a construção de uma curva de rendimentos com obrigações líquidas nas diferentes maturidades.

Quanto à opção de colocação inicial das OT através de sindicato bancário, segundo o IGCP, justificou-se, mais uma vez, pelo objectivo de alcançar uma colocação geograficamente diversificada e por diferentes tipos de entidades e também pela necessidade de assegurar à nova emissão um nível adequado de liquidez, através da colocação de um montante inicial considerável, garantindo-se ao mesmo tempo o necessário controlo do preço da emissão.

Em ambos os casos, o sindicato foi integralmente constituído pelos 13 bancos que detinham à altura o estatuto de OEVT, sendo formado por 4 *joint-leads managers* e por 9 *co-leads*. Na selecção dos OEVT que integraram cada um destes níveis, consideraram-se, em termos de critérios, a remuneração relativa auferida por cada banco em anos anteriores, bem como as diferentes capacidades dos bancos de forma a assegurar uma colocação diversificada dos títulos.

No que respeita às operações de recompra de dívida analisadas, abrangendo recompras de OT nas modalidades de troca directa, leilão de recompra e negociação bilateral, o IGCP, na determinação dos seus preços, teve em consideração os níveis de cotação dessas OT em mercado secundário ou, no caso do título com menor liquidez, recomprado na modalidade de negociação bilateral, os níveis de cotação das OT líquidas, para maturidade equivalente ao título objecto de recompra, bem como os níveis indicativos fornecidos pelas agências de informação financeira.

Na análise dos processos referentes quer às emissões das novas OT lançadas no ano e às operações de recompra de dívida, quer às operações de *swap* a que se refere o ponto seguinte, concluiu-se que, na sua realização, foram observadas as normas internas de procedimentos aplicáveis, emitidas pelo Conselho Directivo do IGCP, tendo-se verificado que as operações foram autorizadas pela entidade competente; foram emitidos e assinados os respectivos *trade-tickets*¹; foram emitidas e enviadas as confirmações às contrapartes²; e, no caso das emissões e das operações de recompra de dívida, foi verificada a liquidação financeira das transacções.

No que respeita à liquidação financeira das operações, na emissão sindicada da nova OT a 5 anos, bem como nos últimos dois leilões de emissão desta OT, os montantes recebidos através da central de liquidação *Euroclear* não foram na sua totalidade transferidos para o Tesouro, por as datas de liquidação coincidirem com as datas de pagamento de outras operações de recompra, efectuadas no âmbito do programa de troca, e cujas liquidações também se processam através dessa central. Assim, relativamente às operações em causa, os montantes transferidos para o Tesouro corresponderam às emissões recebidas através dessa central líquidas dos pagamentos de recompras, não se tendo, consequentemente, nestes casos, solicitado ao Tesouro as transferências financeiras que se destinariam ao *Euroclear* para pagamento dessas recompras.

¹ Documento interno onde constam os elementos essenciais da operação realizada.

² No caso das operações de *swap*, foram efectuadas e assinadas as confirmações formais de ambas as partes, conforme prescrevem as normas internas de procedimentos aplicáveis.

Ouvido sobre a questão, o IGCP referiu que a alteração deste procedimento, quando se trate de pagamentos na mesma data e na mesma central de liquidação, implicaria “...um aumento dos custos e do risco operacional”, afirmando também, relativamente às operações em causa, que o seu registo “... e a respectiva contabilidade reflecte correctamente a natureza e dimensão de cada um dos fluxos”, o que se havia confirmado durante a auditoria.

6.5.4 – Operações envolvendo derivados financeiros

No ano em apreço, os objectivos das operações envolvendo instrumentos financeiros derivados foram, em síntese, os seguintes:

- ◆ Actuação sobre o posicionamento da carteira face ao *benchmark* em termos de duração, tendo em conta a exposição ao risco de taxa de juro, bem como os programas de financiamento de ambas as carteiras, para prossecução dos objectivos de custo e cumprimento dos limites de risco definidos nas Orientações para a gestão aprovadas;
- ◆ Realização de *swaps* associados à contracção de empréstimos em moeda estrangeira, tendo em vista a obtenção de condições financeiras mais vantajosas do que as que seria possível conseguir através de emissões directas em euros;
- ◆ Diminuição da exposição da carteira ao risco cambial.

Na prossecução destes objectivos, o IGCP, em 2002, entre novos contratos e operações de resgate, efectuou um total de 122 operações envolvendo derivados financeiros, das quais 102 foram *swaps* de taxa de juro (IRS), tendo as restantes transacções envolvido 13 *swaps* de moeda e 7 *swaps* de taxa de juro e de moeda (CIRS). Do total de transacções efectuadas, 83 respeitaram a novos contratos, tendo 39 se referido a resgates de contratos, envolvendo, na sua maior parte, *swaps* de taxa de juro.

Em termos de *portfolio*, 104 operações foram consideradas como derivados estratégicos, associados, quase na totalidade, à gestão do risco de taxa de juro da carteira, na perspectiva do seu posicionamento face ao *benchmark*, tendo as restantes 18 operações sido consideradas como derivados primários, associados, na sua maior parte, à cobertura do risco cambial na emissão de ECP's denominados em moeda estrangeira.

Nas operações de resgate de *swaps* efectuadas no ano em apreço, registou-se um ganho total líquido para a República de €134,502 milhões, respeitando ao cancelamento de *swaps* de taxa de juro.

Relativamente aos *swaps* de natureza estratégica contratados no ano e cujas posições permaneciam abertas no final de 2002, de acordo com dados do IGCP (valor de mercado das posições no final do ano), representavam para a República um prejuízo potencial de €111,005 milhões, para o qual, em termos de operações, contribuíam, essencialmente, os *swaps* de taxa de juro variável para taxa fixa associados ao stock da carteira do Estado de certificados de aforro.

Incluindo-se nas operações de *swap* de natureza estratégica acima referidas, no ano em apreço, foram efectuados 21 novos contratos de *swap* sobre a carteira de certificados de aforro, com um valor nocional total de €3,87 mil milhões, tendo os 6 fechados de posição realizados no ano incidido sobre um valor nocional total de €1,05 mil milhões.



Em termos de condições específicas estabelecidas pelo IGCP para a realização de *swaps* de taxa de juro sobre o stock da carteira do Estado de certificados de aforro, verificou-se, relativamente à totalidade de operações efectuadas no ano, que o valor tomado como activo subjacente não excedeu em cada momento 50% do *outstanding* da carteira de certificados de aforro, incluindo juros capitalizados, conforme prescrevem tais condições.

6.5.5 – Análise dos riscos associados à dívida pública

A análise incidiu sobre o risco cambial, medido em termos de exposição primária e exposição líquida, risco de refinanciamento, medido pelo perfil de maturidades, risco de taxa de juro, medido pelo perfil de refixação e pela duração modificada, e risco de crédito, tendo-se para tanto utilizado os elementos fornecidos pelo sistema de informação de gestão do IGCP¹.

A partir de tais elementos, procedeu-se à comparação dos valores assumidos por esses indicadores de risco para a carteira real com os correspondentes para a carteira *benchmark*, tendo os desvios apurados sido confrontados com os limites fixados nas Orientações para a gestão aprovadas pela Tutela.

No quadro seguinte apresentam-se os valores assumidos pela carteira de dívida ajustada em termos de exposição cambial primária (antes de *swaps*) e exposição cambial líquida (depois de *swaps*)²:

Quadro VI.7 – Risco cambial – Exposição cambial primária e exposição cambial líquida

Moedas	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Orientações (limites)
Exposição cambial primária					
CHF	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3%
GBP	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	3%
JPY	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	10%
USD	4,6%	3,8%	4,1%	3,5%	10%
ZAR	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5%
Total	5,4%	4,5%	4,7%	4,1%	20%
Exposição cambial líquida					
CHF	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3%
GBP	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	3%
JPY	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5%
USD	0,4%	0,6%	0,2%	0,1%	10%
ZAR	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2%
Total	0,7%	6,0%	0,2%	0,1%	10%

Fonte: IGCP

Como se pode constatar pela análise do quadro supra, quer a exposição cambial primária, quer a exposição líquida, ficaram bastante aquém dos limites fixados nas Orientações para a gestão.

¹ A análise não abrangeu a validação do sistema informático que produz a informação de gestão.

² A carteira de dívida ajustada engloba o conjunto de todos os empréstimos que constituem a carteira de dívida total e os contratos de derivados financeiros que sobre ela tenham sido contratados, com exclusão da dívida referente aos certificados de aforro. Por seu turno, a carteira de dívida total engloba o conjunto de todos os empréstimos que constituem a dívida directa do Estado, excluindo as promissórias emitidas pelo Estado no âmbito da sua participação em instituições internacionais.

Relativamente ao risco de refinanciamento, apresenta-se no quadro seguinte o perfil de maturidades da dívida *outstanding*, que indica a percentagem da carteira de dívida ajustada que se vence em cada um dos anos:

Quadro VI.8 – Perfil de maturidades da dívida *outstanding*

Prazos	1.º Trimestre			2.º Trimestre			3.º Trimestre			4.º Trimestre			Orientações (limites desvios cumulativos)
	Carteira real	Benchmark	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Benchmark	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Benchmark	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Benchmark	Desvio (cumulativo)	
1 A	4,6%	3,3%	1,3%	10,2%	10,3%	-0,1%	11,8%	12,5%	-0,6%	13,4%	14,6%	-1,2%	[-12%, +12%]
2 A	13,7%	15,0%	0,0%	6,8%	7,7%	-1,0%	14,1%	12,4%	1,1%	12,2%	10,6%	0,3%	[-12%, +12%]
3 A	13,5%	11,4%	2,1%	14,6%	12,7%	0,9%	3,7%	4,0%	0,8%	11,5%	6,8%	5,1%	[-12%, +12%]
4 A	12,6%	7,6%	7,2%	10,6%	5,5%	6,0%	11,9%	7,3%	5,4%	3,3%	9,1%	-0,7%	[-10%, +10%]
5 A	6,1%	12,6%	0,7%	7,3%	16,3%	-3,0%	12,4%	15,4%	2,4%	13,1%	10,9%	1,5%	[-10%, +10%]
6 A	6,5%	4,5%	2,6%	11,7%	6,8%	1,9%	6,3%	6,6%	2,2%	5,7%	6,0%	1,3%	[-8%, +8%]
7 A	5,8%	5,9%	2,5%	0,4%	0,5%	1,8%	8,4%	8,4%	2,2%	8,1%	8,1%	1,3%	[-8%, +8%]
8 A	9,1%	9,2%	2,4%	17,1%	18,6%	0,4%	8,4%	9,7%	0,8%	8,1%	9,4%	0,0%	
9 A	9,0%	10,6%	0,8%	8,9%	10,8%	-1,6%	8,5%	10,3%	-0,9%	8,2%	10,0%	-1,8%	
10 A	9,2%	11,2%	-1,2%	7,0%	5,4%	0,1%	8,2%	8,3%	-1,1%	7,9%	9,5%	-3,3%	
+10 A	9,9%	8,7%	0,0%	5,4%	5,4%	0,0%	6,3%	5,2%	0,0%	8,3%	5,0%	0,0%	

Fonte: IGCP

Como se pode verificar pela análise do quadro supra, os limites do risco de refinanciamento, medido em termos de perfil de maturidades da dívida *outstanding*, foram respeitados.

Quanto ao perfil de maturidades da dívida acumulada, que indica a percentagem da carteira de dívida ajustada que se vence até determinado ano, em termos acumulados, apresentou-se do seguinte modo:

Quadro VI.9 – Perfil de maturidades da dívida acumulada

Prazos	1.º Trimestre (Carteira real)	2.º Trimestre (Carteira real)	3.º Trimestre (Carteira real)	4.º Trimestre (Carteira real)	Orientações (limites)
1 A	4,6%	10,2%	11,8%	13,4%	<=20%
2 A	18,3%	17,0%	25,9%	25,6%	<=35%
3 A	31,8%	31,6%	29,6%	37,1%	<=45%
4 A	44,5%	42,2%	41,5%	40,4%	
5 A	50,6%	49,5%	53,9%	53,6%	
6 A	57,1%	61,2%	60,2%	59,3%	
7 A	62,9%	61,6%	68,7%	67,5%	
8 A	71,9%	78,7%	77,0%	75,5%	
9 A	80,9%	87,6%	85,5%	83,7%	
10 A	90,1%	94,6%	93,7%	91,7%	
+10 A	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: IGCP

Pela análise do quadro, verifica-se que, em termos acumulados, também foram respeitados os limites constantes das Orientações para a gestão.

Relativamente ao risco de taxa de juro, apresenta-se no quadro seguinte o perfil de *refixing* da carteira, que indica a percentagem da carteira de dívida ajustada que refixa ou vence (no caso de dívida a taxa fixa) em cada um dos anos:



Quadro VI.10 – Perfil de *refixing* da carteira

Prazos	1.º Trimestre			2.º Trimestre			3.º Trimestre			4.º Trimestre			Orientações (limites desvios cumulativos)
	Carteira real	Benchmark	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Benchmark	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Benchmark	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Benchmark	Desvio (cumulativo)	
1 A	13,2%	14,8%	-1,6%	17,8%	21,2%	-3,5%	19,1%	21,6%	-2,5%	19,7%	22,2%	-2,5%	<=10%
2 A	13,9%	12,2%	0,1%	6,4%	5,8%	-2,8%	11,3%	10,0%	-1,3%	10,0%	9,5%	-2,1%	<=15%
3 A	10,5%	9,8%	0,8%	11,6%	9,7%	-0,9%	5,8%	6,1%	-1,5%	9,2%	8,2%	-1,0%	<=20%

Fonte: IGCP

Como se pode constatar, os limites foram respeitados, tendo-se verificado uma grande margem entre os desvios observados na carteira real face à carteira *benchmark* e os limites constantes das Orientações.

Quanto à duração modificada, que representa a sensibilidade do valor de mercado da carteira de dívida ajustada a variações dos *yields* de mercado, as carteiras real e *benchmark* registaram os seguintes valores no período em apreço:

Quadro VI.11 – Duração modificada

(em anos)

Data	Carteira real	Benchmark	Diferença
31-Dez-01	3,69	3,76	-0,07
31-Mar-02	3,86	3,9	-0,04
30-Jun-02	4,01	3,87	0,14
30-Set-02	3,94	3,89	0,05
31-Dez-02	3,89	3,75	0,14

Fonte: IGCP

Como se pode observar, a duração da carteira real acompanhou a duração da carteira de referência ao longo do ano, tendo-se cumprido os limites constantes das Orientações para a gestão, que determinam que a duração modificada da carteira real não se poderá afastar da duração da carteira *benchmark* em mais de 0,5 anos para baixo e ou mais de 0,75 anos para cima.

Relativamente ao risco de crédito associado à carteira de instrumentos derivados, a percentagem de exposição da carteira sobre o limite global de risco de crédito definido nas Orientações apresentou a seguinte evolução:

Quadro VI.12 - Risco de crédito expresso em percentagem do limite em vigor

Datas	31-Mar-02	30-Jun-02	30-Set-02	31-Dez-02
Carteira real	40%	29%	24%	15%

Fonte: IGCP

Como se verifica, o limite global de exposição da carteira ao risco de crédito foi respeitado.

Assim, em termos globais, a análise dos indicadores atrás apresentados revela que a gestão da dívida pública efectuada pelo IGCP em 2002 respeitou os parâmetros aplicáveis.

De referir que, relativamente à negociação de contratos de garantia para cobertura do risco de crédito associado a operações de derivados financeiros, prevista no programa de financiamento e de gestão aprovado para o ano em apreço, foi estudada a adaptação da componente jurídica deste tipo de contrato¹ ao IGCP e iniciadas as negociações com as contrapartes, sem que, em 2002, se tivesse ainda procedido à assinatura de qualquer contrato.

6.5.6 – Análise dos custos associados à dívida pública

A análise incidiu no desempenho global da carteira de dívida pública em 2002, aferido através da taxa interna de rentabilidade, e pela avaliação das condições de financiamento obtidas, medidas pela comparação das taxas de juro das emissões efectuadas com as da carteira *benchmark*, tendo-se para tanto utilizado os elementos fornecidos pelo IGCP.

No quadro seguinte evidencia-se o desempenho global da carteira de dívida ajustada, aferido através do indicador taxa interna de rentabilidade:

Quadro VI.13 – Desempenho global da carteira – Taxa interna de rentabilidade anualizada

Taxa interna de rentabilidade	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Total 2002
Carteira real	-1,27%	9,98%	16,65%	8,28%	8,41%
<i>Benchmark</i>	-1,00%	10,05%	16,52%	8,20%	8,44%
Diferença (pontos base)	-27	-7	13	8	-3

Fonte: IGCP

Este indicador traduz a noção de custo económico global da manutenção da carteira de dívida por parte da República e evidencia o custo dos juros e dos restantes fluxos ocorridos no período, bem como as variações do valor de mercado da carteira resultantes das oscilações das taxas de juro e de câmbio.

Da sua análise resulta que, na globalidade do ano, o custo da carteira ficou a um nível inferior ao do *benchmark* em 3 pontos base, sendo o desempenho da carteira real mais favorável face ao apresentado pela carteira de referência.

De acordo com a informação obtida, o IGCP, no que respeita ao custo total de 8,41% apurado para carteira, destaca que “... este valor, significativamente superior quer ao apurado em anos anteriores quer ao nível das taxas de juro de mercado, reflecte a queda das yields de médio e longo prazo ao longo do ano e o consequente aumento do valor de mercado da carteira”, referindo ainda que “(...) a apreciação do euro contrariou esta tendência e teve uma influência positiva no custo total embora pouco significativa devido à fraca exposição cambial da carteira”.

¹ Contrato CSA (Credit Support Annex).



Relativamente às condições de financiamento obtidas pela República, apresentam-se no quadro seguinte os níveis de custo obtidos nas emissões efectuadas pelas duas carteiras, expressos em termos de diferenciais médios face à *Euribor*:

Quadro VI.14 – Custo do financiamento nas emissões

(em milhões de euros)

Emissões	1.º Trimestre				2.º Trimestre			
	Carteira real		Benchmark		Carteira real		Benchmark	
	Montante	Spread (pb)	Montante	Spread (pb)	Montante	Spread (pb)	Montante	Spread (pb)
Curto Prazo	1 355	-7,6	892	-7,2	1 839	-8,4	273	-6,3
BT 12 meses	-	-	892	-7,2	-	-	273	-6,3
CEDIC	775	-8,9	-	-	1 084	-8,9	-	-
ECP	579	-5,9	-	-	675	-7	-	-
Linha crédito interna	-	-	-	-	80	2,8	-	-
M/L Prazos	5 532	-0,7	2681	0	2 436	-2,4	2 126	-1,1
OT médio prazo	3 032	-1,9	954	-1,2	750	-3,1	650	-2
OT longo prazo	2 500	0	1727	0,3	1 686	-2	1 476	-0,9
Total	6 887	-0,7	3573	-0,1	4 275	-2,5	2 399	-1,1

Emissões	3.º Trimestre				4.º Trimestre			
	Carteira real		Benchmark		Carteira real		Benchmark	
	Montante	Spread (pb)	Montante	Spread (pb)	Montante	Spread (pb)	Montante	Spread (pb)
Curto Prazo	1 940	-7,7	1 000	-6,1	2 748	-7	1 433	-8,9
BT 12 meses	-	-	1 000	-6,1	-	-	1 433	-8,9
CEDIC	883	-8,6	-	-	2 455	-6,8	-	-
ECP	977	-7	-	-	293	-9,1	-	-
Linha crédito interna	80	2,8	-	-	-	-	-	-
M/L Prazos	3 050	-3,3	3 029	0	2 172	-3,2	1 503	-1,6
OT médio prazo	1 500	-4,9	1 085	-3,9	535	-6,3	578	-5,5
OT longo prazo	1 550	-2,6	1 944	1,1	1 445	-2,3	925	-0,5
BEI	-	-	-	-	192	-6	-	-
Total	4 990	-3,4	4 029	-0,2	4 920	-3,3	2 936	-2,2

Fonte: IGCP

Como se pode constatar pela análise do quadro supra, em termos de financiamento total, foram obtidos melhores níveis de custo nas emissões efectuadas pela carteira real.

Deste modo, a análise dos indicadores atrás apresentados revela que a gestão da dívida pública efectuada pelo IGCP em 2002 conduziu a um desempenho mais favorável face ao apresentado pela carteira *benchmark*.

No ano em apreço, o IGCP apresentou ainda, pela primeira vez, nos relatórios de acompanhamento enviados à Tutela, o cálculo do valor de custo orçamental¹ e custo *cash-flow*² para a carteira de dívida ajustada e para o *benchmark*, conforme previsto nas Orientações para a gestão, cuja não elaboração em anos anteriores tinha sido objecto de reparo no Parecer sobre a CGE de 2000. Neste ano de 2002, foram ainda apresentadas, para o período de 2003 a 2007, estimativas do indicador de risco orçamental *CaR-Cost at Risk*, apuradas de acordo com um modelo desenvolvido internamente pelo IGCP.

¹ Montante dos encargos com juros, comissões e outros encargos, liquidados num dado período, relativamente a uma carteira de dívida.

² Montante dos encargos com juros, prémios, descontos de emissão e comissões, incorridos num dado período (calculados numa base de *accruals*), relativamente a uma carteira de dívida.

De acordo com dados do IGCP, o custo orçamental e o custo *cash-flow* das carteiras foram, em 2002, os seguintes:

Quadro VI.15 – Custo orçamental e custo *cash-flow* em 2002

(em milhões de euros)

Ano 2002	Carteira real	Benchmark	Diferença
Custo orçamental	3 093,3	3 153,4	-60,1
Custo cash-flow	3 145,3	3 208,9	-63,7

Fonte: IGCP

Da análise do quadro supra resulta que, em ambas as ópticas, o custo da carteira de dívida ajustada em 2002 situou-se num nível inferior ao do *benchmark*, sendo o desempenho da carteira real, também nestas perspectivas de custo, mais favorável face ao apresentado pela carteira de referência.

No âmbito do contraditório, o IGCP não proferiu qualquer outro comentário para além do já atrás inserido no ponto 6.5.3.

6.6 – Produto dos empréstimos públicos e sua aplicação

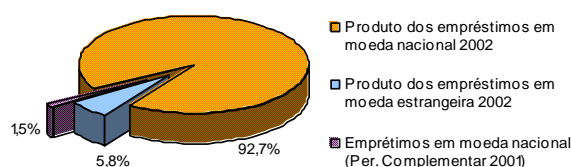
6.6.1 – Produto dos empréstimos públicos em 2002

O produto dos empréstimos emitidos em 2002, ao abrigo da Lei do Orçamento respectiva, totalizou €23.129.477.798,49 dos quais €21.767.309,4 milhares, 94,1%, são provenientes de emissão de dívida em moeda nacional e cerca de €1.362.168,4 milhares, 5,9%, de dívida em moeda estrangeira¹

Ao valor indicado anteriormente, acrescem cerca de €345.715.000 do produto das emissões realizadas no início de 2002, ao abrigo da LOE/2001, tendo sido depositados na conta de OET “Produto de empréstimos em moeda nacional 2001”. Nestes termos, o produto de empréstimos públicos depositados em 2002 na tesouraria do Estado totalizou €23.475.192,8 milhares.

No gráfico seguinte dá-se conta do peso relativo do produto de empréstimos em moeda nacional e estrangeira, bem como do período complementar de 2001.

Gráfico VI.2 – Produto dos empréstimos



¹ De referir que no ano em apreço não houve emissões no período complementar da receita orçamental.



No entanto, no início de 2002, ainda durante o período complementar da LOE/2001, conforme se referiu no Parecer sobre a CGE/2001¹, parte do produto resultante das emissões realizadas naquele período foi utilizado em despesa orçamental e em operações específicas do Tesouro, tendo transitado, em saldo, para aplicação no ano de 2002, cerca de €16.256,4 milhares.

Considerando o valor que transitou em saldo de 2001, depositado em OET, bem como os valores que deram entrada na Tesouraria do Estado em 2002, o valor do produto susceptível de aplicação ao abrigo da LOE/2002 ascendeu a €23.145.734.178,29, como se apresenta no quadro seguinte, discriminando-se por contas de operações específicas do Tesouro:

Quadro VI.16 – Produto dos empréstimos públicos susceptível de aplicação ao abrigo da LOE/2002

(em euros)

Contas de operações específicas do Tesouro (OET)	Produto das emissões depositado na tesouraria do Estado em 2002
Produto da Venda de Certificados de Aforro	2 219 423 600,65
Produto de empréstimos em moeda nacional 2002	19 547 885 804,28
Produto de empréstimos em moeda estrangeira 2002	1 362 168 393,56
Produto de empréstimos em moeda nacional 2001	345 715 000,00
Total (1)	23 475 192 798,49
Parte do produto de empréstimos em moeda nacional de 2001 utilizado ao abrigo da LOE/2001 (2)	329 458 620,20
Total (3)=(1)-(2)	23 145 734 178,29

Comparando os valores das emissões realizadas em 2002, inscritos no mapa da CGE “5.2 - Movimento da dívida directa do Estado no ano de 2002”, que totalizam €23.398.738.616,34, com os valores do produto apurado, €23.475.192.798,49, registado nas contas do Tesouro, apuraram-se diferenças no montante global de €76.454.182,15.

Essas diferenças resultam, no essencial, do facto de no referido mapa estarem inscritos os empréstimos pelo seu valor nominal, não sendo tidos em conta os valores de mais e menos valias apuradas na emissão, bem como empréstimos que não geram fluxos financeiros, conforme se dá conta no quadro seguinte:

¹ Ver Parecer sobre a CGE/2001, Cap. VI, ponto 6.6.2.

Quadro VI.17 – Emissões e produto dos empréstimos públicos em 2002 e respectivo período complementar

(em euros)

Designação	Mapa do movimento da dívida pública			Valores		Produto em 2002
	2001	2002	Total (3)=(1)+(2)	A deduzir	A acrescentar	
	Período complementar (1)	Emissões (2)				
Dívida em moeda nacional (1)	335 000 000,0	21 701 570 222,8	22 036 570 222,8	143 248 619,1	219 702 801,3	22 113 024 404,9
OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações		15 709 599,8	15 709 599,8	(a) 15 709 599,8		0,0
Obrigações do Tesouro	335 000 000,0	12 663 000 000,0	12 998 000 000,0	(b) 75 116 860,0	(c) 201 180 100,0	13 124 063 240,0
ECP		1 144 205 234,0	1 144 205 234,0			1 144 205 234,0
CEDIC		5 271 409 956,9	5 271 409 956,9			5 271 409 956,9
Outros	-	193 922 373,4	193 922 373,4			193 922 373,4
Certificados de Aforro		2 200 900 899,4	2 200 900 899,4		(d) 18 522 701,3	2 219 423 600,7
Linhas de crédito		160 000 000,0	160 000 000,0			160 000 000,0
Promissórias		52 422 159,3	52 422 159,3	(a) 52 422 159,3		0,0
Dívida em moeda estrangeira (2)	0,0	1 362 168 393,6	1 362 168 393,6	0,0	0,0	1 362 168 393,6
ECP		1 362 168 393,6	1 362 168 393,6			1 362 168 393,6
Total (1+2)	335 000 000,0	23 063 738 616,3	23 398 738 616,3	143 248 619,1	219 702 801,3	23 475 192 798,5

(a) Operações de que resulta acréscimo da dívida pública, mas que não geram fluxos financeiros.

(b) Menos-valias apuradas na emissão.

(c) Mais-valias apuradas na emissão, sendo que €190.465.100 corresponde a mais-valias apuradas nas emissões realizadas ao abrigo da LOE/2002 e o remanescente, €10.715.000, a mais-valias apuradas nas emissões realizadas no período complementar de 2001, ao abrigo da respectiva LOE.

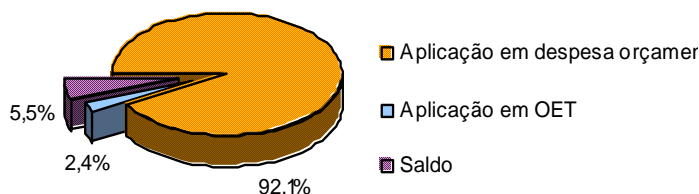
(d) Produto de emissão de Certificados de Aforro em 2001, só entregues em 2002.

Apuradas as diferenças entre a emissão e o produto de empréstimos, apresenta-se no ponto seguinte a respectiva aplicação, no ano 2002.

6.6.2 – Aplicação do produto dos empréstimos em 2002

No gráfico e quadro seguintes apresenta-se o produto depositado na tesouraria do Estado, disponível para aplicação em 2002, os montantes utilizados em despesa orçamental e em operações específicas do Tesouro, bem como o montante não utilizado que transitou, em saldo, para 2003.

Gráfico VI.3 – Aplicação do produto dos empréstimos





Quadro VI.18 – Produto susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2002 e respectiva aplicação

(em euros)

Contas de operações específicas do Tesouro (OET)	Produto depositado na tesouraria do Estado em 2002 (1)	Aplicações			Saldo para o ano económico de 2003 (5)=(1)-(4)
		Despesa orçamental (2)	OET (3)	Total (4)=(2)+(3)	
Produto da Venda de Certificados de Aforro	2 219 423 600,7	2 219 423 600,7		2 219 423 600,7	0,0
Produto de empréstimos em moeda nacional 2002 (a)	19 547 885 804,3	17 712 151 144,8	554 441 607,8	18 266 592 752,6	1 281 293 051,7
Produto de empréstimos em moeda estrangeira 2002	1 362 168 393,6	1 362 168 393,6		1 362 168 393,6	0,0
Produto de empréstimos em moeda nacional 2001 (saldo)	16 256 379,8	16 256 379,8		16 256 379,8	0,0
Total	23 145 734 178,3	21 309 999 518,9	554 441 607,8	21 864 441 126,6	1 281 293 051,7

(a) Inclui o produto dos empréstimos emitidos em 2002, resultante dos seguintes títulos: OT's, ECP, CEDIC's, duas linhas de crédito e outros (ver quadro VI.2).

Como se pode observar no quadro anterior, do montante depositado na Tesouraria do Estado em 2002, susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2002, €23.145.734.178,29, 92,1%, foi utilizado em despesa orçamental, que ascendeu a €21.309.999.518,85 e 2,4% daquele produto foi ainda utilizado ilegalmente, à margem do orçamento, por Operações Específicas do Tesouro, na “Regularização de responsabilidades” previstas em algumas alíneas do artigo 60.º da Lei n.º 109-B/2001, 27 de Dezembro, operações que totalizaram €554.441.607,78.

De referir que do montante aplicado em operações específicas do Tesouro, €554.372.275,41 corresponde a operações autorizadas/regularizadas em 2002 e o remanescente, €69.332,37, corresponde a parte das indemnizações pagas a ex-trabalhadores da extinta EPDP, ao abrigo do artigo 60.º da LOE/2002, cujas autorizações de pagamento foram concedidas em Dezembro de 2002¹, mas cujo pagamento só ocorreu em Janeiro de 2003.

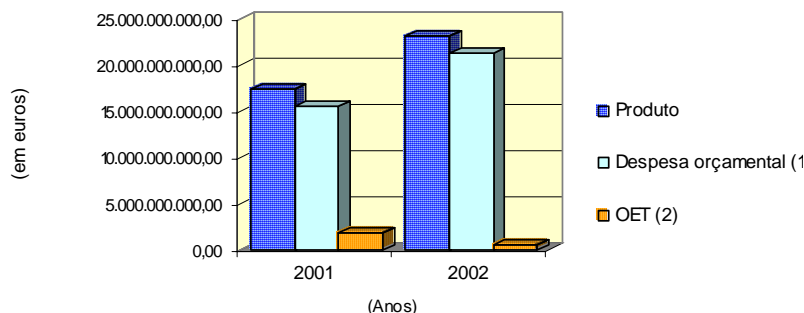
O montante utilizado ascendeu assim a €21.864.441.126,63, tendo transitado, em saldo, para 2003 cerca de €1.281.293 milhares, o equivalente a 5,5% do produto depositado em OET durante o ano de 2002, como se demonstrou anteriormente.

6.6.3 – Evolução do produto dos empréstimos e sua aplicação

No quadro e gráfico seguintes apresenta-se a evolução dos valores do produto de empréstimos públicos, bem como a sua aplicação em despesa orçamental e operações específicas do Tesouro, nos anos de 2001 e 2002.

¹ Sobre esta matéria ver ponto 6.6.4.2.8

Gráfico VI.4 – Evolução do produto dos empréstimos e sua aplicação



Quadro VI.19 – Evolução do produto dos empréstimos e sua aplicação

(em euros)

		Produto	Aplicação do produto		
			Despesa orçamental (1)	OET (2) (a)	Total (3)=(1)+(2)
Anos	2001	(b) 17 450 398 381,26	15 604 140 459,53	1 830 001 541,92	17 434 142 001,46
	2002	(c) 23 145 734 178,29	21 309 999 518,85	554 441 607,78	21 864 441 126,63
Variação	Valor	5 695 335 797,03	5 705 859 059,32	-1 275 559 934,14	4 430 299 125,17
	%	32,6%	36,6%	-69,7%	25,4%

(a) Valores utilizados, em OET, ao abrigo das respectivas Leis do Orçamento do Estado. Inclui montantes pagos no período complementar.

(b) Produto susceptível de utilização em 2001; inclui €168.882.851 do produto de empréstimos públicos emitidos ao abrigo da LOE/2000, não utilizado nesse ano, tendo transitado em saldo para 2001.

(c) Produto susceptível de utilização em 2002; inclui €16.256.379,8 do produto de empréstimos públicos emitidos ao abrigo da LOE/2001, não utilizado nesse ano, tendo transitado em saldo para 2002.

Como se pode observar, o produto dos empréstimos públicos disponível para utilização no ano em análise foi superior, relativamente ao ano 2001, em cerca de €5.695.336 milhares. A mesma evolução positiva verificou-se nas necessidades brutas de financiamento, que foram superiores às do ano anterior, +36,6%, cifrando-se em €21.309.999,5 milhares. De referir que deste montante, €15.436.579,4 milhares foram requisitados para amortização de dívida pública¹.

Nestes termos, em 2002, o produto dos empréstimos públicos foi superior ao ano anterior em +32,6%, tendo sido aplicado em despesa orçamental e OET mais €4.430.299 milhares que no ano de 2001, o equivalente a um acréscimo de 25,4%.

No ponto seguinte dá-se conta, para além dos passivos que foram assumidos pelo Estado, das operações realizadas ao abrigo do artigo 60.º da LOE/2002.

¹ Sobre esta matéria ver ponto 6.7.



6.6.4 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

A Lei do Orçamento para 2002, no seu artigo 59.º (“Aquisição de activos e assunção de passivos”), autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, e sujeito ao limite estabelecido no artigo 69.º:

“a adquirir créditos e a 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 no âmbito da conclusão dos respectivos processos de liquidação”.

Por sua vez o artigo 60.º - “Regularização de responsabilidades”, 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 2002;*
- 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, total ou parcialmente, 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 devidas por nacionalizações na zona da reforma agrária, respeitante a juros de anos anteriores, e da celebração de convenções de arbitragem ao abrigo do Decreto-Lei n.º 324/88, de 23 de Setembro;*
- e) *Aplicação do disposto no artigo 1.º da Lei n.º 19/93, de 25 de Junho, com efeitos retroactivos a 1 de Janeiro de 1991 e, em consequência, proceder ao pagamento das quantias decorrentes da aplicação do referido regime, deduzidas dos montantes recebidos entre 1 de Janeiro de 1991 e 1 de Janeiro de 1993, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 63/90, de 26 de Dezembro;*
- f) *Regularização das actualizações por aplicação da taxa subjacente ao estudo actuarial das responsabilidades do Fundo de Pensões dos CTT para com o pessoal em situação de reforma em 31 de Dezembro de 1996, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 42-A/98, de 23 de Março;*
- g) *Regularização de responsabilidades que tenham sido contraídas até 31 de Dezembro de 2000 decorrentes da aplicação do Decreto-Lei n.º 189/88, de 27 de Maio, na redacção que lhe foi dada pelos Decretos-Lei n.º 313/95, de 24 de Novembro, 56/97, de 14 de Março, e 168/99, de 18 de Maio;*
- h) *Cumprimento de compromissos assumidos pelo Estado até 31 de Dezembro de 2000 em relação ao porte pago, até ao montante de 11.500.000 euros;*
- i) *Cumprimento de obrigações decorrentes do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 867/96, de 4 de Outubro, que declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da norma constante do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 1/90, de 3 de Janeiro, até ao limite de 1.500.000 euros;*
- j) *Regularização perante a CGA e a CNP (SS) de responsabilidades decorrentes da contagem de tempo de serviço dos ex-militares para efeito de reforma ou aposentação;*
- l) *Cumprimento de obrigações assumidas pelos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira integrados no Serviço Nacional de Saúde, até ao limite de 444.000.000 de euros;*
- m) *Regularização perante a CP, E.P., de responsabilidades assumidas pelo Estado decorrentes da concessão de reduções tarifárias pelo transporte ferroviário de militares e forças militarizadas, contraídas até 31 de Dezembro de 2000, até ao limite de 25.000.000 de euros.*

Pelo artigo 69.º da LOE, ficou o Governo autorizado, para financiamento das operações referidas nos seus artigos 59.º e 60.º e nos termos da alínea h) do artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa, a aumentar o endividamento líquido global directo, para além do que é indicado no artigo 68.º do referido diploma, até ao limite de €1.444 milhões.

As operações efectuadas em 2002 ao abrigo dos referidos artigos 59.º e 60.º ascenderam ao montante total de cerca de €554,4 milhões, pelo que se cumpriu o limite de endividamento estabelecido, sendo de salientar que tal limite apenas foi utilizado em 38%.

No período de 1998 a 2002, os encargos assumidos/regularizados ao abrigo das respectivas Leis do Orçamento apresentaram a seguinte evolução:

Quadro VI.20 – Evolução dos valores assumidos/regularizados

(em euros)

Anos	1998	1999	2000	2001	2002
Montantes assumidos, excluindo SNS	179 773 621	275 457 523	459 047 439	503 199 136	110 441 608
Serviço Nacional de Saúde (SNS)	-	1 381 665 351	-	1 446 513 902	444 000 000
Total	179 773 621	1 657 122 874	459 047 439	1 949 713 038	554 441 608

Como se pode observar pelo quadro anterior, nos anos em que foram regularizadas dívidas do SNS, os encargos com assunção de passivos e regularização de responsabilidades aumentaram significativamente, mas tal não sucedeu em 2002. Não tendo em conta a regularização de encargos relativos ao SNS, o valor pago em 2002 foi o menor do período considerado e representa um significativo decréscimo (78%) relativamente ao ano precedente.

Contudo, não se pode deixar de mencionar que a regularização de encargos relativos ao SNS representaram 80% do total das regularizações realizadas no ano.

No quadro seguinte apresentam-se as operações autorizadas e efectuadas em 2002 ao abrigo das disposições legais invocadas, procedendo-se em seguida à sua análise e apreciação.



Quadro VI.21 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

(em euros)

Operações/Entidades	Montantes Regularizados
Lei n.º 3-B/2000 (LOE/2002) art.º 60º	
... alínea b) - Obrigações assumidas por sociedades anónimas de capitais públicos e por empresas públicas	
1. Portugal Frankfurt 97, SA	20 345,82
2. ENDAC – Empresa Nac. de Desenvolvimento Agrícola e Cinegético, SA	39 289,63
3. CRCB - Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau	4 331,01
... alínea c) - Encargos com a descolonização	
1. Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	26 112 162,34
2. Banco Comercial Português, S.A	
2.1. - Ex-Banco Mello Comercial, S.A	3 767 942,53
2.2. - Ex-Banco Português do Atlântico, S.A	36 659,81
... alínea d) - Juros decorrentes da revalorização de empresas nacionalizadas	10 751 400,92
... alínea e) - Alterações nos vencimentos dos magistrados	6 742,37
... alínea f) - Actualizações das responsabilidades do Fundo de Pensões dos CTT	22 094 049,91
... alínea g) - EDP - Electricidade de Portugal, SA	(a) 10 726 220,13
... alínea h) - Porte Pago	11 448 457,55
... alínea i) - EPDP – Empresa Pública do Diário Popular, EP	831 527,74
... alínea l) - Serviço Nacional de Saúde	444 000 000,00
... alínea m) - CP - Caminhos de Ferro Portugueses, EPE	24 602 478,03
Total	554 441 607,79

(a) Deste montante €886.497,13 respeitam a juros.

Relativamente às *regularizações* realizadas ao abrigo do artigo 60.º da LOE/2002, convém referir que a razão de ser da inclusão deste tipo de situações na Lei do Orçamento, autorizando a sua liquidação por contrapartida de emissão de dívida¹, prender-se-ia com o facto de se tratarem de dívidas do Estado cujos factos constitutivos datam de há bastante tempo, em que o processo de apuramento de muitas delas se prolongou por vários anos, e também a inexistência de dotação orçamental adequada para o respectivo pagamento à data em que foram apuradas.

A este tipo de características fogem algumas das situações regularizadas ao abrigo do artigo 60.º, como é o caso:

- ◆ Dos reembolsos relativos a encargos com descolonização que respeitam ao ano de 2001 e, em alguns casos, ao próprio ano de 2002, além de se tratarem de encargos anualmente renováveis, o que implicaria a respectiva orçamentação anual;
- ◆ Das dívidas do SNS e as respeitantes ao Porte Pago, que se reportam a um período temporal relativamente recente e cuja existência tem na base a prática deliberada e sistemática de uma irregularidade financeira – a assunção de despesas para além dos limites orçamentais;
- ◆ Da actualização das responsabilidades do Fundo de Pensões dos CTT, que respeitam a período recente e que, em parte, derivam do não cumprimento, pelo Estado, das responsabilidades que assumiu em termos de aumento de capital da empresa;

¹ O que não significa que tais despesas não devam ser orçamentadas, como tem sido a prática corrente.

- ◆ Os encargos liquidados à EDP que, não só respeitam a um período muito recente, mas também não foram pagos por insuficiente dotação da rubrica criada para o efeito, pelo menos nos anos económicos de 1997 e 1998;
- ◆ Também as dívidas liquidadas relativamente à ENDAC, à Portugal Frankfurt97 e à CP incluem quantias respeitantes a anos recentes, designadamente o ano de 2000.

Quanto às primeiras situações, ou seja, àquelas que preenchem as características gerais acima enunciadas para integrarem o que o corpo do artigo 60.º da LOE designa por “responsabilidades decorrentes de situações do passado”, poderia ser compreensível do ponto de vista financeiro, embora não do da legalidade, as reticências do Governo e da Assembleia da República em orçamentar este tipo de despesas e o expediente usado, ao regularizá-las por via extra-orçamental.

Já quanto às restantes situações, que têm origem em períodos relativamente recentes, nem sequer este argumento pode ser invocado, tanto mais que, na maior parte delas se trata de excluir da despesa orçamental situações que, manifestamente, aí deveriam ter sido incluídas.

Deste modo, as operações realizadas ao abrigo do artigo 60.º não foram orçamentadas, à semelhança do ocorrido em anos anteriores, tendo sido pagas ilegalmente, por operações específicas do Tesouro, com recurso ao produto de empréstimos emitidos no ano, ao abrigo do artigo 69.º da Lei do Orçamento.

6.6.4.1 – Assunção de passivos das Regiões Autónomas

Ao contrário do sucedido em anos anteriores, no conjunto de passivos cuja assunção foi autorizada pela LOE/2002 não estava incluída qualquer dívida referente às Regiões Autónomas. No entanto, através da Lei Orgânica n.º 1/2002, de 29 de Junho, foi alterada a redacção do artigo 47.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro (Lei das Finanças das Regiões Autónomas) e estabelecido que o Governo da República comparticiparia em 2002 num programa especial de redução da dívida pública das regiões autónomas, amortizando ou assumindo dívida de cada Região no montante máximo de €32.421.863, e que tal comparticipação incidiria preferencialmente sobre dívida garantida.

É certo que o artigo 47.º da Lei n.º 13/98 estabeleceria um programa especial de redução da dívida pública das regiões autónomas, mas tal programa seria realizado nos anos de 1998 e 1999 e, por conseguinte, deve considerar-se, desde logo, de duvidosa técnica legislativa a alteração de uma disposição transitória de uma lei publicada em 1998 e cuja execução já se tinha esgotado em 1999, para nela introduzir uma medida exequível em 2002.

Em segundo lugar, se a assunção de passivos carece de previsão expressa na lei orçamental vigente, é, pois, de questionável legalidade que a autorização concedida pela Lei Orgânica n.º 1/2002 fosse idónea para o fim em causa. Com efeito, estabelecendo a Constituição que o Orçamento deverá prever as condições a que deverá obedecer o recurso ao crédito público (artigo 105.º, n.º 4), a que a Lei do Enquadramento Orçamental então vigente (Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro) acrescentou a indicação do montante (artigo 11.º, n.º 3) exigindo ainda esta Lei que o Orçamento contenha todas as outras medidas indispensáveis à correcta gestão orçamental do Estado (artigo 11.º, n.º 6), sempre se considerou que o Orçamento deveria autorizar expressamente o Governo a assumir passivos, como aliás sucedeu no OE/2002 em relação a determinados passivos, embora não os das regiões autónomas.



Assim, por acordo datado de 27 de Dezembro de 2002, a República Portuguesa assumiu dívida da Região Autónoma dos Açores (RAA) no montante de €32.421.863, correspondente ao saldo em dívida de um empréstimo contraído por aquela Região junto do Banco Dexia Crédit Local em 19/11/2001¹.

Na mesma data foi celebrado um acordo para assunção de dívida da Região Autónoma da Madeira (RAM), no montante de €34.150.772,63, correspondente ao saldo em dívida de dois empréstimos contraídos por aquela Região Autónoma que beneficiavam de garantia do Estado. Um dos empréstimos fora contraído em 20/3/2002 junto do Bankgesellschaft Berlin e do Banco Espírito Santo de Investimento, em consórcio, e o respectivo saldo em dívida era de €30.000.000. O segundo empréstimo, que apresentava um saldo em dívida de €4.150.772,63, fora contraído em 1990 junto do Banco Europeu de Investimentos (BEI). Uma vez que o limite da dívida a assumir pelo Estado em relação a cada Região era de €32.421.863, a Região Autónoma da Madeira entregou à República a diferença entre o valor assumido no empréstimo do BEI e aquele limite², de €1.728.909,63.

A DGO e a DGT, chamadas a pronunciar-se sobre o projecto inicial do acordo de assunção de dívida relativo à RAM, consideraram que não existia enquadramento legal que permitisse ao Estado assumir as referidas dívidas³, tendo ainda a DGT alertado para a existência de dívida daquela Região Autónoma ao Estado, que era de €80,8 milhões em Julho/2002 e respeitava a execução de garantias e taxas de aval.

Quanto ao IGCP, que também acompanhou a celebração dos acordos, procedeu à integração da dívida assumida no stock de dívida da República, sendo que o valor relativo ao empréstimo BEI entregue pela RAM foi considerado no produto da emissão de empréstimos.

6.6.4.2 – Regularização de responsabilidades

6.6.4.2.1 – Obrigações assumidas por sociedades anónimas de capitais públicos

6.6.4.2.1.1 – Portugal Frankfurt 97, SA

Ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 60.º da LOE/2002 foram também efectuados pagamentos decorrentes da extinção da sociedade anónima de capitais maioritariamente públicos denominada Portugal Frankfurt 97, S.A. – Sociedade Promotora da Presença de Portugal na Feira do Livro de Frankfurt 97, criada pelo Decreto-Lei n.º 177/96, de 21 de Setembro.

Torna-se interessante referir alguns dados relacionados com a liquidação desta sociedade, bem sintomáticos da forma incorrecta como estes processos são conduzidos. Assim:

- ◆ O artigo 1.º dos estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 177/96 estabelecia expressamente que a sociedade duraria até ao dia 31 de Dezembro de 1998; o artigo 14.º dos mesmos estatutos estabelecia que a liquidação da sociedade se iniciaria em 1 de Abril de 1998 (n.º 1) e que essa liquidação deveria estar encerrada até 30 de Junho de 1998, e a partilha aprovada até à mesma data (n.º 2);

¹ Este empréstimo não beneficiava de garantia do Estado, mas, à data, não existia qualquer dívida da Região Autónoma dos Açores que beneficiasse dessa garantia.

² Tendo ainda em conta o valor já assumido no outro empréstimo.

³ Embora à data da elaboração dessas informações já tivesse sido publicada a LO n.º 1/2002, de 29 de Junho, a mesma não é referida.

- ◆ Na Assembleia Geral da sociedade realizada em 25/9/97 foi deliberado a alteração do artigo 14.º dos Estatutos, o qual passava a referir que a sociedade se dissolveria em 31 de Janeiro de 1998, entraria em liquidação em 1 de Fevereiro de 1998 e que a liquidação seria encerrada e a partilha apurada até 30 de Abril de 1998;
- ◆ Porém, na Assembleia Geral realizada em 30/3/98, foi deliberado dar sem efeito a alteração do artigo 14.º dos Estatutos anteriormente aprovado, mantendo-se as datas para início e termo da liquidação inicialmente previstas;
- ◆ O Decreto-Lei n.º 91/99, de 23 de Março, estabelecia que a dissolução da sociedade produzia efeitos reportados a 31 de Março de 1998, e que o património activo e passivo da sociedade seria liquidado por transmissão global para o Estado, através da DGT;
- ◆ Só em 18 de Agosto de 2001, através de deliberação social unânime, foram aprovadas as contas reportadas a 31/12/98 e a conta final de liquidação;
- ◆ Em 11 de Dezembro de 2001 foi efectuado o registo final da liquidação;
- ◆ Em 28 de Janeiro de 2002 ocorreu a transferência para a DGT do património da sociedade extinta.

Verifica-se assim que:

- ◆ Embora a liquidação estivesse prevista logo desde a constituição da sociedade, esta demorou mais três anos e meio do que o prazo estabelecido;
- ◆ Embora o Decreto-Lei 91/99 estabelecesse que a dissolução produzia efeitos a 31/3/98, as últimas contas aprovadas reportam-se a 31/12/98, ou seja, abrangem um período que deveria estar englobado na conta do liquidatário.

A verdade é que, não obstante o longuíssimo processo de liquidação¹, nem todos os assuntos da sociedade ficaram resolvidos. Assim, em 2002, a DGT propôs o pagamento das seguintes despesas relativas à Portugal Frankfurt 97, S.A.:

- ◆ €4.633,69 respeitantes aos honorários do Presidente do Conselho Fiscal da sociedade de Dezembro de 1997 a Março de 1998, autorizado pelo Despacho n.º 711/2002-SETF, de 27 de Março;
- ◆ €1.496,39 respeitantes a honorários da contabilista, autorizado pelo Despacho n.º 92/2002-SETF, de 3 de Junho;
- ◆ €14.215,74, respeitantes a emolumentos do Tribunal de Contas², autorizado pelo Despacho 185/2002-SETF, de 20 de Junho;

¹ Recorde-se que em 1999, o Estado, através da DGT, assumira e liquidara um passivo da sociedade junto do Banco Comercial Português no valor de €1,86 milhões, e em 2001 liquidara €3.254,66 de passivos da sociedade através do Capítulo 60 (05-activos financeiros).

² Os emolumentos respeitam a uma auditoria realizada à sociedade e o respectivo pagamento foi solicitado pela DGTC em Fevereiro/2000.



Todos estes valores, num total de €20.345,82, foram pagos pela DGT por débito na conta de Operações Específicas do Tesouro “Produto de empréstimos em moeda nacional 2002”.

Ouvida no âmbito do contraditório, a DGT salienta que, nos termos do Código das Sociedades Comerciais, as tarefas inerentes à liquidação cabem exclusivamente aos liquidatários, os quais respondem perante as tutelas sectoriais. Refere ainda que, embora não possuindo responsabilidade na condução desses processos, tem insistido junto das comissões liquidatárias para que finalizem as suas actividades, uma vez que é preocupação da DGT evitar o arrastamento das liquidações, algumas das quais se prolongam há mais de 10 anos, tendo alertado a tutela financeira para algumas situações (ENDAC, SNAPA, CRCB, CTM/CNN, TNSC, FA, IROMA, etc.).

Sobre a Portugal Frankfurt 97, SA, a DGT, refere ainda que “... tomou conhecimento do processo de liquidação da sociedade em Julho de 1998, tendo assumido o passivo da mesma sociedade para a Banca, em Julho de 1999, ainda no decurso da liquidação, considerando os elevados juros que se venciam diariamente” e que, para que tal passivo pudesse ser assumido durante a liquidação, “..., foi necessário concentrar ... a totalidade do capital social ... e, posteriormente fazer publicar um decreto-lei que previsse a transmissão para o Estado...”, através da DGT, de todo o património daquela sociedade, referindo ainda que “... a assunção de passivos no decurso da liquidação só é permitida em casos devidamente fundamentados”.

6.6.4.2.1.2 – ENDAC – Empresa Nacional de Desenvolvimento Agrícola e Cinegético, SA

A extinção da ENDAC – Empresa Nacional de Desenvolvimento Agrícola e Cinegético, S.A.¹, foi deliberada em Assembleia Geral da Empresa realizada em 27/3/96, entrando em liquidação. Em 5/12/97 o Estado, como accionista único, deliberou proceder à partilha em espécie do património da empresa, o que foi concretizado através do Decreto-Lei n.º 64/98, de 17 de Março.

Este diploma previa (artigo 7.º) que seriam “transferidos para a DGT (...) todas as funções, poderes, deveres e responsabilidades da Comissão Liquidatária da ENDAC”. Não obstante, só em 5/11/2001 a Assembleia Geral votou favoravelmente os relatórios e contas dos anos de 1997 a 2001² e o relatório e contas finais de liquidação e só em 29/1/2002 se procedeu à entrega do património residual da ENDAC à DGT, conforme auto de entrega e recepção elaborado nesta data, sendo o saldo em dinheiro transferido de €777,51.

Não deixa, assim, de ser extraordinário constatar que uma empresa que, após ter sido criada, funcionou normalmente durante menos de três anos (Junho 93 a Março de 96), tendo permanecido em regime de liquidação durante mais de 5 anos (Abril de 96 a Dezembro de 2001).

Refira-se, ainda, que as contas aprovadas em 2001 apresentaram prejuízo em todos os exercícios, não obstante a empresa ter auferido receitas da ordem das centenas de milhares de contos, designadamente da venda de cortiça das propriedades rústicas que lhe estavam afectas³.

Os pagamentos efectuados pela DGT ao abrigo da alínea b) do artigo 60.º da LOE/2002 relativamente à ENDAC, com data-valor de 18/04/02, num total de €39.289,63, referem-se a:

¹ Criada pelo Decreto-Lei n.º 229/93, de 25 de Junho.

² As contas de 2001 abrangiam o período de 1/1 a 28/2.

³ Além de herdades situadas nos concelhos de Moura, Santiago do Cacém, Palmela e Setúbal, estava afectada à ENDAC a Tapada de Mafra.

- ◆ €28.649,75 relativos a “honorários” da administradora liquidatária dos anos de 1999 e 2000, dos quais apenas €27.872,24 foram pagos, por contrapartida de conta de Operações Específicas do Tesouro “Produto de empréstimos em moeda nacional 2002”, sendo o remanescente (€777,51) liquidado por débito da Conta de Operações Específicas do Tesouro “Saldo de liquidação nos termos do artigo 68.º da Lei n.º 52-C/96, Subconta ENDAC”.
- ◆ €11.417,39 relativos a honorários do assessor da administradora liquidatária, também pagos por contrapartida da conta de OET “Produto de empréstimos em moeda nacional 2002”.

6.6.4.2.1.3 – CRCB – Companhias Reunidas de Congelados de Bacalhau, SA

Como já foi referido em Pareceres anteriores, a dissolução, liquidação e extinção das Companhias Reunidas de Congelados de Bacalhau, S.A. (CRCB), sociedade integralmente detida pelo Estado, foi determinada pelo Decreto-Lei n.º 151-A/97, de 18 de Junho. No entanto, o termo do processo de liquidação com a conseqüente transmissão do património da sociedade extinta para o Estado (DGT) apenas se verificou em 3/10/2001.

Em Julho de 2002, a DGT foi notificada pelo 2º Serviço de Finanças de Braga para efectuar o pagamento de €4.331,01 respeitantes a contribuição autárquica dos anos de 1992 e 1994, juros de mora, taxa de justiça e outros encargos, devida pela CRCB em virtude de ter sido indeferida a oposição que a empresa deduzira no correspondente processo de execução fiscal.

Inexistindo quaisquer valores resultantes da liquidação que permitissem efectuar o pagamento em causa, a DGT propôs que a quantia em causa fosse liquidada ao abrigo da alínea b) do artigo 60.º da LOE/2002, o que foi autorizado pelo Secretário do Estado do Tesouro e das Finanças, pelo despacho n.º 465/2002-SETF, de 10 de Setembro.

Com data-valor de 20/9/02, a DGT procedeu ao pagamento em causa, por contrapartida da conta “Produto de empréstimos em moeda nacional 2002”.

Considerando os pagamentos efectuados em 1997 e 1998 através da assunção de passivos, e as regularizações de dívidas da CRCB efectuadas pela DGT, verifica-se que, no processo de liquidação desta Companhia, as despesas do Estado ascendem já a €9.171.932,59, até final de 2002.

6.6.4.2.2 – Encargos com a descolonização

6.6.4.2.2.1 – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Como já foi referido em anteriores pareceres, por força do Decreto-Lei n.º 335/90, de 29 de Outubro, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 45/93, de 20 de Fevereiro, e também do Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e da Solidariedade Social A-74/97-XIII, de 11 de Abril, o Estado assumiu responsabilidades em matéria de pensões para com os beneficiários das caixas de previdência das ex-colónias portuguesas. Estes diplomas previam que o Ministério das Finanças deveria transferir para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social as verbas necessárias à sua execução¹.

¹ O art.º 8º do Decreto-Lei n.º 335/90, 29/10, previa a emissão de um despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas do Orçamento e da Segurança Social que fixaria os termos das correspondentes transferências.



Com base nestes diplomas, foi transferido em 2002 para o IGFSS, o montante total de €26.112.162,34, para reembolso daqueles encargos referentes ao período de Julho/01 a Maio/02. O reembolso foi realizado ao abrigo do disposto no artigo 60.º, alínea c), da LOE/02, conforme proposto pela DGT, tendo obtido despacho favorável do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças em 18/07/02 (Despacho n.º 295/2002-SETF) e realizado por OET, utilizando a conta “Produto de empréstimos em moeda nacional 2002”.

Deste modo, o IGFSS é reembolsado desde 1993¹, de encargos desta natureza, sem cobertura orçamental, e, considerando os pagamentos efectuados no ano em apreço, o valor total dos reembolsos efectuados ascende a €325,6 milhões.

Parte do valor reembolsado em 2002 (€3.397.398,20) refere-se a pensões pagas pela segurança social a beneficiários da ex-Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela (CPP/CFB).

Estes beneficiários auferiram, consoante o tempo, uma ou duas pensões de reforma. No período em que auferiram duas pensões, uma era calculada de acordo com os descontos para a CPP/CFB e a outra de acordo com os descontos para a Segurança Social portuguesa. Neste período, que decorreu de 1/1/87 a 31/12/93, as pensões que eram devidas pela CPP/CFB foram pagas pela Segurança Social portuguesa, com direito de regresso sobre a República de Angola. A partir de 1/1/94 e até Agosto/2001 os beneficiários passaram a receber uma única pensão, calculada de acordo com o somatório dos períodos contributivos para a CPP/CFB e para a Segurança Social de Portugal. Em cada um destes períodos, a DGT reembolsou a Segurança Social dos valores que seriam devidos pela CPP/CFB, cujos montantes ficariam a constituir dívida da República de Angola para com a República Portuguesa.

A partir de Setembro/2001, e em execução de Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, 1ª. Secção, de 25/1/01, foram novamente processadas duas pensões, tendo ainda sido pagos retroactivos, de forma a repor a situação existente em 31/12/93.

Tais retroactivos foram pagos pela Segurança Social em Setembro de 2001 e, por isso, incluídos no montante cujo reembolso foi solicitado pelo IGFSS à DGT. Esta Direcção-Geral, contudo, solicitou esclarecimentos e, na pendência destes, optou por não incluir, no montante a reembolsar, o valor de Setembro de 2001 relativo aos pensionistas da CPP/CFB (€3.196.331,84)².

Recorde-se que, as pensões abonadas aos beneficiários da CPP/CFB a partir de 1/1/94 incluíam, quer o período contributivo para esta Caixa, quer os períodos contributivos para a segurança social portuguesa, e que o Ministério das Finanças (DGT) apenas estaria obrigado a reembolsar a parte dessas pensões que resultasse daquele primeiro período.

Acontece que não só o valor dos retroactivos pagos em Setembro de 2001 cujo reembolso foi solicitado à DGT incluía valores que eram da responsabilidade da Segurança Social, como se confirmou pelo ofício do IGFSS de 28/3/03, mas também relativamente aos valores que a DGT efectivamente reembolsou, relativos ao período de Julho/01 a Maio/02, se verificou que incluíam montantes da responsabilidade da Segurança Social, embora, refira-se, tal não fosse detectável através dos elementos inicialmente enviados.

¹ De referir que em 1997 não se realizaram reembolsos ao IGFSS, bem como os reembolsos aqui considerados dizem respeito a encargos suportados por esta instituição entre 1991 e Junho de 2001.

² Este valor refere-se às pensões do mês de Setembro e aos retroactivos.

Assim, através do quadro elaborado pela segurança social em 21/3/2003 constatou-se que, relativamente ao período de Julho a Novembro¹ de 2001, fora reembolsado a mais €125.648.

Através do quadro elaborado pela Segurança Social em 3/5/2002, constatou-se que, relativamente ao período Dezembro de 2001 a Maio de 2002, o reembolso efectuado pela DGT a solicitação do IGFSS incluía €394.781, que deveriam ter sido suportados pelo Orçamento da Segurança Social.

Estas conclusões foram comunicadas aos responsáveis da DGT no decurso da auditoria, sendo de imediato encetadas diligências para confirmar a situação e proceder à sua regularização, eventualmente através de compensação em futuros reembolsos.

Verificou-se, ainda, que, no reembolso efectuado no ano seguinte, a DGT já tinha detectado que o pedido efectuado pelo IGFSS incluía valores a suportar pelo Orçamento da Segurança Social, tendo deduzido esses valores na quantia transferida para aquele Instituto. A questão coloca-se, no entanto, em relação ao ano de 2002 e aos anos anteriores, pelo que a DGT deve esclarecer se já obteve os elementos necessários e se os reembolsos relativos a esses anos enfermam, ou não, da mesma deficiência.

A este respeito, a DGT na sua resposta refere que “... a importância de €394.781, correspondente ao Orçamento da Segurança Social, foi já deduzida no reembolso efectuado ao IGFSS, em 31 de Dezembro de 2003”, acrescentando que através de 2 ofícios, datados de 14 de Agosto de 2003 e 7 de Janeiro de 2004, tinha solicitado “...ao IGFSS informação sobre os montantes dos encargos suportados com a Caixa de Previdência de Benguela, desde Janeiro de 1994, que deveriam eventualmente ter sido suportados pelo Orçamento da Segurança Social, com vista à sua validação e posterior acerto de contas...” estando a aguardar resposta.

6.6.4.2.2.2 – Banco Comercial Português, S.A.

Embora, o Banco Comercial Português, S.A. (BCP) se tenha tornado o representante legal do ex-Banco Mello, S.A. e do ex-Banco Português do Atlântico, S.A., em 2000, em virtude destes terem sido incorporados naquele, e de ter sido o BCP a solicitar os pedidos de pagamento efectuados em 2002, os casos seguintes serão analisados separadamente por corresponderem a processos distintos.

6.6.4.2.2.2.1 – Ex-Banco Mello, S.A.

Como tem sido relatado em anteriores Pareceres, desde 1993, que o Ministério das Finanças, através da DGT, tem reembolsado o BCP (no qual foi integrado o ex-Banco Mello, sucessor legal da ex-União de Bancos Portugueses, por sua vez, sucessora do ex-Banco de Angola), de encargos suportados com o pagamento de pensões de reforma e de sobrevivência a empregados do ex-Banco de Angola ou aos seus familiares.

O reembolso em causa realiza-se ao abrigo do disposto no n.º 1 do Despacho Normativo n.º 185/79, de 20/06, e, como se relatou no Parecer sobre a CGE/2001², o montante despendido pelo Estado Português até ao final desse ano ascendia a €22.687.329,21. A este montante acrescem em 2002 os pagamentos de €759.215,21, referente ao 2º semestre de 2001, e de €775.266,64, referente ao 1º

¹ Não incluindo o mês de Setembro de 2001, que não foi reembolsado em 2002, vindo a sê-lo em 2003 pelo valor correcto (€815.123).

² Ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001, Capítulo VI, ponto 6.6.3.2.7.2.1.



semestre de 2002, autorizados pelos despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças n.ºs 712/2002 e 343/2002, de 27 de Março e 29 de Julho, respectivamente.

Relativamente ao reembolso de diuturnidades, contribuições para os SAMS e outros benefícios sociais, sucessivamente reclamado pelo Banco, a DGT não tinha efectuado o seu reembolso, por considerar não se encontrarem abrangidos pelo Despacho Normativo n.º 185/79. No entanto, um acórdão do Supremo Tribunal Administrativo proferido em 2002 reconheceu o direito do BCP a receber o valor das diuturnidades.

Face a esta decisão favorável¹, o BCP propôs o pagamento das diuturnidades reclamadas até Novembro de 2002, sem juros moratórios, desde que efectuado até ao final do ano de 2002, proposta esta que a DGT considerou favorável.

O pagamento daquelas diuturnidades em atraso (1.429.795,09 euros), bem como o valor das prestações relativas ao período de Julho a Novembro de 2002² (803.665,59 euros), foi autorizado por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças n.º 994/2002, de 17 de Dezembro.

Deste modo o montante despendido pelo Estado Português, até final do ano em apreço, ascende a 26.455.271,74 euros. Em 2002, à semelhança de anos anteriores, estas operações foram realizadas à margem do orçamento, por operações específicas do Tesouro, utilizando para o efeito a conta de Operações Específicas do Tesouro “Produto de empréstimos em moeda nacional 2002”.

Importa, ainda, referir que nos termos do n.º 2 do citado Despacho Normativo n.º 185/79, de 20/06, as verbas que o Estado Português viesse a desembolsar com o pagamento de pensões de reforma e de sobrevivência a empregados, ou familiares seus, do ex-Banco de Angola, em Angola, seriam havidas como crédito sobre a República Popular de Angola, comunicando a DGT os pagamentos realizados à Direcção-Geral de Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI).

6.6.4.2.2.2 – Ex-Banco Português do Atlântico, S.A.

A operação em apreço, à semelhança da analisada no ponto anterior, respeita à regularização de encargos de descolonização que têm sido suportados pelo ex-BPA (actual BCP) referente a encargos com pensões, a reformados e pensionistas, do ex-Banco Comercial de Angola.

Na sequência de pedidos do BCP à DGT, solicitando o pagamento de €19.738,31 e €16.921,50, verbas correspondentes ao 2º semestre de 2001 e 1º semestre de 2002, respectivamente, aquela Direcção-Geral propôs superiormente o pagamento das referidas quantias, ao abrigo da alínea c) do artigo 60.º e do artigo 69.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, tendo obtido autorização pelos Despachos n.ºs 128/2002-SETF, de 6/2/02 e 342/2002-SETF, de 29/7/02.

Os reembolsos em causa ao Banco Comercial Português (ex-BPA) ocorreram com data-valor de 22/2/02 e 17/9/02, respectivamente, por contrapartida da conta de OET “Produto de empréstimos em moeda nacional 2002”.

¹ O acórdão em questão referia-se apenas ao período Outubro/95 a Junho/97, mas considerou-se que o mesmo entendimento seria aplicável a outros períodos.

² O BCP propôs ainda que o reembolso passasse a ser efectuado mensalmente, em vez de semestralmente.

Tendo em conta os montantes pagos entre 1989 e 2001, bem como os valores regularizados em 2002, o valor despendido pelo Estado Português, em encargos com pensões de reformados e pensionistas do Montepio de Moçambique e do ex-Banco Comercial de Angola, ascende a €545.243,92.

Como foi referido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001¹, o Gabinete de Apoio Jurídico da Direcção-Geral do Tesouro preparou um projecto de decreto-lei que visa a transferência destas responsabilidades para o Ministério do Trabalho e da Solidariedade, sobre o qual o Secretário de Estado e das Finanças, em 26/06/2000, deu o seu acordo, remetendo-o ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade e ao Banco de Portugal para apreciação. Contudo, de acordo com informação recolhida na DGT, durante o ano de 2002 continuaram a não se verificar desenvolvimentos no processo.

6.6.4.2.3 – Juros decorrentes da revalorização de empresas nacionalizadas

O Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro, estabeleceu novas regras para o cálculo das indemnizações devidas a accionistas de empresas nacionalizadas, de que resultou o aumento das responsabilidades de conta do Estado.

Das 44.ª e 45.ª fases de emissão do empréstimo interno amortizável “OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações”, resultantes do recálculo dos valores definitivos daquelas indemnizações, o IGCP apurou e pagou aos interessados em 2002, o montante total de €10.751.400,92, a título de juros vencidos.

A Lei do Orçamento, tal como vem sucedendo desde 1993, prevê o pagamento destas responsabilidades com juros de anos anteriores enquanto regularização de situações do passado, por recurso ao produto de dívida pública emitida.

O referido pagamento foi autorizado, pelo Despacho n.º 901/2002-SETF, de 29 de Novembro, ao abrigo da alínea d) do artigo 60.º da LOE/2002, tendo a DGT transferido em 12.12.02 o respectivo valor da conta de OET “Produto de empréstimos em moeda nacional 2002” para o IGCP.

6.6.4.2.4 – Alterações nos vencimentos dos magistrados

Ao abrigo da alínea i) do artigo 60.º da LOE de 2002 deu-se continuidade ao processo iniciado em 2000 de regularização de diferenças de vencimento devidas a magistrados, relativamente ao período de 1 de Janeiro de 1991 a 31 de Dezembro de 1992².

Nessa sequência e conforme metodologia superiormente aprovada³, a 5ª Delegação da DGO remeteu ao longo de 2002 novos pedidos de autorização de pagamento, no montante total de €6.742,37.

Sobre três Informações da DGT, que integraram os pedidos que foram sendo recebidos, foram autorizados pelo Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças os pagamentos das quantias de €3.428,74, €2.448,28 e €865,35, através dos Despachos n.º 202/2002, de 13 de Fevereiro, n.º 188/2002, de 20 de Junho, e n.º 804/2002, de 7 de Novembro, respectivamente.

¹ Ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001, Capítulo VI, ponto 6.6.3.2.7.2.2.

² Ver Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 2000, Cap. VI, ponto 6.6.3.2.5 e de 2001, Cap. VI, ponto 6.6.3.2.9.

³ Através da qual coube à DGO centralizar os requerimentos dos magistrados, confirmar os valores das dívidas e instruir devidamente o respectivo processo, enviando os elementos à DGT, para pagamento.



Com data-valor de 27/02/02, 28/06/02 e 21/11/02, a DGT procedeu às transferências, respectivamente, dos montantes indicados da conta de OET “Produto de empréstimos em moeda nacional 2002” para as contas dos magistrados, conforme os números de identificação bancária indicados, pelos montantes líquidos, bem como os respectivos descontos para a ADSE, IRS e CGA.

Assim, as regularizações efectuadas no âmbito deste processo, considerando também as executadas em 2000 e 2001, ascendem já ao valor global de €651.388,26.

No ano transacto referiu-se como a DGT, através de Informação da 5ª Delegação da DGO, tomou conhecimento de que tinham sido pagos directamente pela CGA, contrariando a metodologia superiormente aprovada, os abonos dos magistrados que se encontravam na situação de aposentados. Posteriormente, na sequência de parecer elaborado pelo Gabinete do Auditor Jurídico do Ministério das Finanças, foi exarado despacho do Secretário de Estado do Orçamento, em 25.02.02, que determinou que a CGA accionasse o processo de reposição, após o que a DGT abonaria as importâncias devidas, caso não tivesse já processado a respectiva diferença. Assim, os valores pagos em 2002 dizem respeito a este tipo de situações e, também, a casos em que, por alterações da categoria dos Magistrados, se constatou a necessidade de proceder a rectificações.

De qualquer modo, constatou-se a existência, nos pagamentos ocorridos em 2002, de dois casos de abonos superiores aos devidos, por não terem sido tidos em linha de conta nos cálculos efectuados pela DGO todos os abonos já anteriormente pagos, sendo o montante pago a mais de €657,58, pelo que a DGT deverá esclarecer se já providenciou pela reposição das quantias indevidamente abonadas.

Ao que a DGT respondeu alegando que “... não teve conhecimento do montante pago a mais aos magistrados em apreço, na medida em que os valores pagos por estes serviços corresponderam aos indicados pela 5ª Delegação da DGO, conforme metodologia superiormente aprovada”, acrescentando que “em face do esclarecimento deste Tribunal ...” iria “... diligenciar junto da 5ª Delegação da DGO pela necessária informação, por forma a ser solicitada a devolução da importância paga a mais.”

6.6.4.2.5 – Actualizações das responsabilidades do Fundo de Pensões dos CTT

No Parecer sobre a CGE/2001¹ referiram-se as condições em que o Estado, através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 42-A/98, de 23/03, se obrigou à cobertura do défice do Fundo de Pensões dos CTT, não só através de um aumento de capital de €89,474 milhões, repartido por 6 anos (1998-2003), mas também através do pagamento das actualizações das responsabilidades desse Fundo², já que aquele aumento de capital respeitou unicamente às responsabilidades existentes em 31 de Dezembro de 1996, não entrando em consideração com as respectivas actualizações.

Para regularização dessas actualizações em causa, optou-se, na sequência do Despacho n.º 1758-A/2000-SETF, de 13 de Novembro, por fazer incluir, nas LOE de 2001 e de 2002, normas autorizando o Governo a regularizar os correspondentes encargos através da utilização de dívida pública emitida.

Assim, ao abrigo da LOE de 2001 foram regularizados os encargos sobrevenientes das actualizações, com referência ao período de 1997 a 2000, das responsabilidades do Estado perante o Fundo de Pensões dos CTT à data de 31.12.96, os quais ascenderam a €25.862.957.034.

¹ Cfr. Capítulo VI, ponto 6.6.3.2.1.1.

² Que resultavam da aplicação de uma taxa subjacente ao estudo actuarial de avaliação dessas responsabilidades, efectuado segundo metodologia internacional aceite pelo Instituto de Seguros de Portugal, e calculada com referência à data da entrega de cada “tranche” do aumento de capital.

Em Janeiro de 2002, o Conselho de Administração dos CTT enviou à DGT uma factura respeitante às actualizações do ano de 2001, no valor de €22.094.049,91.

O pagamento da quantia em causa foi autorizado pelo Despacho n.º 696/2002 do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 22/3/02. Com data-valor de 9/4/02, a DGT procedeu à respectiva transferência da conta de OET “Produto de empréstimos em moeda nacional 2002” para os CTT.

Pelo facto de não ter sido realizada em 2002 a correspondente parcela do aumento de capital dos CTT, o Estado terá que suportar, em anos futuros, um acréscimo de encargos no âmbito deste processo de regularização de responsabilidades actuariais¹.

6.6.4.2.6 – EDP – Electricidade de Portugal, S.A.

No anterior parecer foi já explicitado a forma como Estado assumiu determinadas obrigações pecuniárias em relação aos produtores independentes de energia eléctrica², salientado o facto de tais obrigações, por inexistência ou insuficiência de dotação orçamental não terem sido pagas pelo Estado nos anos em que foram liquidadas e o modo como a EDP, tendo liquidado aos produtores as quantias apuradas, se tornou credora do Estado³.

O pagamento efectuado em 2002 ao abrigo da alínea g) do artigo 60.º da LOE reporta-se à dívida no final de 2000, não regularizada em anos anteriores (€9.839.723), acrescida dos juros previstos no protocolo celebrado entre o Estado e a EDP (€886.497,13), num total de €10.726.220,13. O referido pagamento foi autorizado por Despacho n.º 1052/2002-SETF, de 30/12/02 do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e processado por débito da Conta “Produto de empréstimos em moeda nacional 2002”.

O total pago à EDP ascendia, no final de 2002, a €50.326.052,38, incluindo assim, os pagamentos efectuados em 2001 e no ano em análise.

6.6.4.2.7 – Porte Pago

Em conformidade com o disposto na alínea j) do artigo 60.º da LOE de 2002, procedeu-se ao pagamento de €11.448.457,55 aos CTT – Correios de Portugal, SA, regularizando as dívidas do Estado relativas ao porte pago, contraídas até 31 de Dezembro de 2000. A dívida respeita aos anos de 1999 e 2000, tendo sido reclamada pelos CTT e confirmada pelo Instituto de Comunicação Social.

Pelo Despacho n.º 1009/2002-SETF, de 26/12, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças autorizou este pagamento, tendo a DGT, com data-valor de 30/12/2002, procedido à respectiva transferência da conta de OET “Produto de empréstimos em moeda nacional 2002” para os CTT.

¹ Por força do disposto no Decreto-Lei n.º 246/2003, de 8 de Outubro, cessou a responsabilidade assumida pelo Estado relativamente à cobertura das responsabilidades do Fundo de Pensões dos CTT, prevendo o mesmo diploma a transferência para a Caixa Geral de Aposentações da responsabilidade dos CTT pelos encargos de pensões do respectivo pessoal subscritor daquela Caixa.

² Cfr. Decretos-Lei n.º 189/88, de 27 de Maio, 186/95, de 27 de Julho e 313/95, de 24 de Novembro.

³ Cfr. Protocolo de Julho de 1996 e respectivos termos adicionais.



Considerando os pagamentos efectuados em anos anteriores através da utilização do mecanismo de regularização de situações do passado, os encargos respeitantes ao porte pago, liquidados pelo Estado por esta via até final de 2002, ascenderam a €153.782.587,46.

6.6.4.2.8 – EPDP – Empresa Pública do Diário Popular, EP

O processo de extinção e liquidação da Empresa Pública do Diário Popular, E.P. (EPDP) foi reaberto, em cumprimento do Acórdão 867/96 do Tribunal Constitucional, o qual declarou com força obrigatória geral a inconstitucionalidade do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 1/90, de 3/01.

Esta norma fixara as regras com base nas quais seria calculada a indemnização compensatória que substituiria os complementos de pensão de reforma que estavam a ser pagos aos ex-trabalhadores da EPDP e fora oportunamente executada, isto é, tinham sido pagas indemnizações de acordo com aquelas regras e cessara o pagamento dos complementos.

Em alguns casos que lhe foram submetidos, o Tribunal Cível entendeu que a declaração de inconstitucionalidade implicava que fosse retomado o pagamento dos complementos de pensão de reforma, desde 1 de Janeiro de 1990 e até ao falecimento dos beneficiários¹.

Uma vez que o n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 1/90, que não fora declarado inconstitucional, continuava a prever que os complementos de reforma atribuídos aos ex-trabalhadores da EPDP seriam substituídos por uma indemnização compensatória, colocava-se também a questão de fixar, por via administrativa, um critério para cálculo das referidas indemnizações que não enfermasse das ilegalidades que o Tribunal Constitucional apontara ao critério inicialmente definido na lei².

Pelo Despacho n.º 1132-A/2001, de 24 de Julho, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças concordou com a proposta da DGT no sentido de o critério para atribuição das indemnizações ser o proposto pela Direcção-Geral dos Regimes da Segurança Social, a qual indicara que se deveria utilizar o regime previsto para a remição das pensões vitalícias atribuídas por acidentes de trabalho, cujas bases técnicas constavam da Portaria n.º 11/2000, de 13 de Janeiro.

Posteriormente, a LOE/2002, na alínea i) do seu artigo 60.º, veio permitir o cumprimento das obrigações decorrentes da declaração, com força obrigatória geral, de inconstitucionalidade do referido n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 1/90 até ao limite de €1.500.000.

Tendo por base os cálculos e listagens elaborados pelo Administrador Liquidatário da EPDP, a DGT propôs que o montante total de €831.527,74, que incluía complementos de reforma até 30/11/2002 e indemnizações compensatórias fosse pago ao abrigo da citada alínea i) do artigo 60.º, o que foi autorizado pelo Despacho n.º 902/2002, de 2.12 do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

Com data-valor de 5/12/02 e 20/12/02, a DGT emitiu os meios de pagamento da quantia em causa, por contrapartida da conta “Produto dos Empréstimos em moeda nacional 2002”³.

¹ Ao valor a receber seria deduzido o valor da indemnização recebida.

² O dever de pagar o complemento de reforma só se extinguiria na data em que se procedesse ao pagamento da indemnização compensatória.

³ O pagamento das indemnizações aos ex-trabalhadores foi efectuado através de cheque, tendo-se constatado que cinco deles, no valor total de €69.332,37, só foram levantados em 2003.

Através do contraditório, foi questionada a forma como, no apuramento das indemnizações compensatórias, se compatibilizara a legislação e regulamentação aplicáveis com o reporte das indemnizações compensatórias a Novembro de 2002 e com a situação dos ex-trabalhadores falecidos entre 1990 e aquela data, uma vez que a respectiva fórmula de cálculo obrigava a ter em conta a idade dos ex-trabalhadores à data em que a indemnização se reportava.

Na sua resposta, a DGT referiu que:

- ◆ a intervenção da Direcção-Geral no processo decorrente do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 867/96 cingiu-se à criação dos instrumentos legais e financeiros adequados ao cumprimento desse Acórdão;
- ◆ foi a DGT que solicitou o envolvimento do então Ministério do Trabalho e da Solidariedade na definição do critério indemnizatório, que veio a ser o indicado pela Direcção-Geral da Solidariedade e Segurança Social (Gabinete Técnico-Actuarial);
- ◆ a Direcção-Geral não interferiu no apuramento dos valores a pagar, já que a identificação dos beneficiários e dos montantes devidos foi assegurada pelo Administrador Liquidatário da EPDP, com o qual manteve, não uma relação de tutela, mas de colaboração, já que à DGT competia disponibilizar os valores a pagar.

A DGT juntou ainda um parecer do Administrador Liquidatário da EPDP, no qual, em síntese, e em relação às indemnizações relativas a beneficiários falecidos, se refere que:

- ◆ o critério de cálculo das indemnizações a aplicar em substituição do previsto no n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 1/90 aplicar-se-ia ao universo de sujeitos que na data da entrada em vigor do diploma preenchiam os pressupostos do n.º 1 do mesmo artigo, não sendo de aplicar, neste ponto, o regime das pensões por acidentes de trabalho;
- ◆ a decisão de pagamento da indemnização repercute os seus efeitos à data da extinção da EPDP e é neste momento temporal que importava verificar se tratava de trabalhadores reformados, não podendo ser excluídos os que, posteriormente a essa data tivessem falecido, sendo que os valores pagos às viúvas o foram na qualidades de herdeiras desse direito à indemnização;
- ◆ o facto de, nestes casos, a indemnização ter sido calculada com base na idade à data do falecimento dos ex-trabalhadores da EPDP resultou numa indemnização menor do que se tivesse sido calculada com base na idade à data da publicação do Decreto-Lei n.º 1/90;
- ◆ a obrigatoriedade do pagamento dos complementos de reforma, desde 1/1/90 até à data do pagamento da indemnização decorria da decisão do Tribunal Constitucional, e foi reafirmada pelos tribunais comuns.

Não obstante a argumentação expendida, o Tribunal de Contas considera que não é compatível com o regime aplicável o facto de as indemnizações compensatórias relativas aos ex-trabalhadores da EPDP falecidos antes de Novembro de 2002 terem sido calculadas com base na idade dos respectivos cônjuges sobreviventes.



6.6.4.2.9 – Serviço Nacional de Saúde

Nos termos da alínea l) do artigo 60.º da LOE/2002, o Governo ficou autorizado a regularizar obrigações assumidas pelos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira integrados no Serviço Nacional de Saúde (SNS) até ao limite de €444 milhões.

Para execução daquela norma, os Ministros das Finanças e da Saúde, pelo Despacho Conjunto n.º 455/2002, de 22/03, publicado no DR, II Série, de 27/04/2002, determinaram a transferência para o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF), até 30/3/2002, daquela verba para ser afecta aos vários serviços integrados no SNS, para regularização de dívidas a fornecedores externos, assumidas até 31/12/2001. A transferência seria iniciada logo após a apresentação do IGIF de proposta devidamente quantificada, com explicitação dos montantes atribuídos a cada instituição. O despacho determinou ainda que “A DGO e a IGF, nas suas acções de auditoria, procederão à verificação da correspondente documentação e respectivos pagamentos, informando, em conformidade a DGT”.

O Despacho em questão veio, no entanto, a ser revogado pelo Despacho Conjunto n.º 521-A/2002, de 31/05, assinado pelos novos Ministros das Finanças e da Saúde, publicado no DR, II Série, de 14/6/02 (2º Suplemento), cujo teor é idêntico ao do despacho anterior, à excepção de conter uma nova alínea prevendo a liquidação prioritária dos créditos mais antigos, e estabelecendo que a transferência para o IGIF se realizaria até 28 de Junho.

Em 24.06.2002, o IGIF remeteu à DGT os mapas com os montantes a atribuir aos serviços do SNS, no montante global de €444 milhões, que tinham sido aprovados por despacho de 21.06.02 do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde.

O Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, pelo Despacho n.º 206/2002, de 26/06, autorizou o pagamento, tendo a DGT, com data-valor de 28.06.02, procedido à correspondente transferência da conta OET “Produto de empréstimos em moeda nacional 2002” para o IGIF.

Considerando os pagamentos efectuados em 1995, 1996, 1999 e 2001, através da utilização do mecanismo de regularização de situações do passado, as regularizações de dívidas do SNS efectuadas pelo Estado até final de 2002 ascendem a €3.824 milhões.

Por último cabe referir que, embora os despachos conjuntos referidos prevejam o envio à DGT das listagens dos pagamentos efectuados pelos organismos do SNS em cumprimento dos citados despachos, à mesma direcção-geral não foram atribuídas quaisquer competências de fiscalização nesse âmbito, pelo que o referido envio carece de sentido.

Não obstante, a DGT confrontou as listagens recebidas com as propostas apresentadas pelo IGIF e detectou algumas divergências, designadamente que o montante aplicado ascendeu a €438.269.929, ou seja, menos €5.730.071 do que o valor transferido, devendo tais divergências ser transmitidas à DGO e à IGF. Quanto a acções de auditoria a realizar pela DGO e IGF, as quais, conforme previsto no Despacho Conjunto acima referido, seriam comunicadas à DGT, à data da auditoria, esta Direcção-Geral não dispunha de qualquer informação sobre a sua existência.

6.6.4.2.10 – CP – Caminhos de Ferro Portugueses, EP

Pela alínea m) do artigo 60.º da LOE/2002, foi autorizada a regularização, perante a CP, E.P., das responsabilidades do Estado decorrentes da concessão de reduções tarifárias pelo transporte ferroviário de militares e forças militarizadas, contraídas até 31/12/2000, até ao limite de €25.000.000.

Face às solicitações dirigidas pela CP aos Ministérios da Defesa Nacional e Administração Interna para obter o pagamento das diferenças tarifárias em questão, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, pelo Despacho n.º 294-A/2001, de 11/09, autorizara a inclusão da norma em causa no OE para 2002, explicitando que a assunção dessa dívida dependeria da clarificação da Portaria n.º 471/78¹, de 19/08, para que fosse possível proceder a uma imputação dos correspondentes encargos a cada um dos Ministérios envolvidos.

A DGT, na sua informação n.º 207/DRR, de 26/9/2002, através da qual propôs a regularização das quantias reclamadas pela CP, considerou que a condição imposta pelo citado despacho se deveria considerar cumprida, uma vez que a empresa informara que *“a partir de 2001 a facturação foi estabelecida separadamente entre o MDN e o MAI, mediante controlo informático e em função dos títulos de transporte adquiridos por cada uma das entidades”*, não obstante não se ter verificado a alteração da Portaria preconizada no despacho referido².

O valor reclamado pela CP, de €24.602.478,03, respeitava ao período de 1996 a 2000. Em Março de 2002, a DGT solicitou à CP a imputação deste valor aos Ministérios da Defesa Nacional e Administração Interna, o que a empresa fez, embora essa imputação não tivesse tido qualquer utilidade e não decorresse do Despacho 294-A/2001-SETF o qual, preconizando a alteração da Portaria, apenas abrangeria os efeitos posteriores a essa alteração.

Pelo Despacho n.º 768/2002, de 29 de Outubro, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças autorizou o pagamento da quantia em causa, ao abrigo da alínea da LOE citada, determinando ainda que *“a partir de Janeiro de 2001, esta indemnização não será assumida pelo Ministério das Finanças”*.

A DGT, com data-valor de 15/11/2002, procedeu à transferência da quantia de €24.602.478,03 da conta de OET “Produto de empréstimos em moeda nacional 2002” para a CP.

6.6.4.3 – Outras situações

A LOE de 2002, artigos 59.º e 60.º, contém diversas disposições que não foram aplicadas, relativamente às quais importa destacar os seguintes aspectos:

- ◆ Não se verificou a assunção de quaisquer passivos previstos no artigo 59.º, como já se referiu.
- ◆ Para além de não se ter verificado qualquer pagamento relativo à alínea a) do artigo 60.º (contratos de garantia ou outras obrigações assumidas por serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira extintos ou a extinguir em 2002), também não foi

¹ A Portaria em questão regulamenta o n.º 1 do art.º 10º do DL 80/73, de 2 de Março, sobre concessão de reduções tarifárias no transporte ferroviário de passageiros militares e das forças militarizadas.

² Existia já um projecto de alteração do n.º 7 da Portaria n.º 417/78 elaborado por um Grupo de Trabalho Interministerial, criado em 1997.



executado o disposto na alínea j) do mesmo artigo, que se referia à regularização, perante a CGA e o Centro Nacional de Pensões de responsabilidades decorrentes da contagem de tempo de serviço dos ex-militares para efeito aposentação ou de reforma. Na LOE para 2003 não foi incluída norma idêntica.

Ouvidos sobre este ponto a DGO e o IGCP, nas suas respostas, referem não ter quaisquer comentários a fazer.

6.7 – Amortizações e encargos correntes da dívida

6.7.1 – Análise comparativa entre os valores constantes da CGE e os da conta de gerência do IGCP

No ano económico em análise, a Conta Geral do Estado evidencia no Capítulo 06 do Orçamento do Ministério das Finanças, despesas com amortizações, juros e outros encargos com a dívida, no valor total de €19.264,2 milhões.

No entanto, o valor daquelas despesas constantes da conta de gerência do IGCP, relativa a encargos com a dívida pública, é de €19.781,4 milhões, existindo portanto uma diferença de cerca de €517,2 milhões, em relação ao valor da Conta Geral do Estado.

No quadro seguinte apresentam-se os valores referidos, bem como o montante das amortizações que constam do mapa 5.2 - “Movimento da dívida directa do Estado” da Conta Geral do Estado.

Quadro VI.22 – Amortizações e encargos correntes da dívida

(em euros)

Amortizações/ Encargos 2002	Cap. 06 Ministério das Finanças “Encargos c/ dívida pública” CGE – Vol. II (1)	Mapa 5.2 “Movimento da dívida directa do Estado” CGE – Vol. I (2)	Montantes		
			Conta de gerência do IGCP (3)	Diferenças (1) – (3)	Diferenças (2) – (3)
Amortizações	15 436 579 381,6	15 978 164 928,7	15 834 170 762,4	-397 591 380,8	143 994 166,3
Juros	3 804 761 222,8	n.a.	3 925 882 516,6	-121 121 293,8	n.a.
Outros encargos	22 844 000,0	n.a.	21 341 687,1	1 502 312,9	n.a.
Total	19 264 184 604,4	15 978 164 928,7	19 781 394 966,0	-517 210 361,7	143 994 166,3

As diferenças resultam, no essencial, para além de algumas situações pontuais que adiante se dará conta, de, nos valores apresentados pela DGO, se considerarem como pagamentos efectivos os valores transferidos para a conta de operações específicas do Tesouro denominada “IGCP - Encargos com a dívida pública”, por conta das dotações orçamentais, onde estão incluídos os saldos não utilizados a repor nos cofres do Estado e, em sentido contrário, de não serem tidos em conta os valores das amortizações e anulações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP), como aplicação das receitas das reprivatizações, e as despesas realizadas, utilizando saldos de dotações de anos anteriores.

No que respeita aos juros há ainda a assinalar a utilização de juros corridos¹ e juros recebidos ao abrigo da alínea d) do artigo 60.º LOE/02², valores que apenas constam do mapa da conta de gerência do IGCP.

Em virtude de só no OE de 2003 terem sido inscritas rubricas para evidenciar correctamente as despesas com amortizações e juros relativos aos CEDIC's, em 2002 aquelas despesas continuaram a estar incluídas em rubricas com a designação “Títulos Médio e longo prazo – outros sectores”, o que para além de contrariar o quadro geral da classificação económica das despesas, pode gerar distorções na consolidação das contas do SPA.

No tocante à comparação entre os valores registados na conta de gerência e no mapa 5.2 - “Movimento da dívida directa do Estado”, resultam de neste mapa as amortizações serem inscritas pelo seu valor nominal, não contemplando as mais e menos valias, consideradas na conta de gerência. Foram ainda encontradas outras diferenças relativas ao facto de na conta de gerência serem também registados os fluxos líquidos de *swaps* e ainda as amortizações utilizando saldos afectos a “encargos pagáveis”³.

6.7.2 – Verbas orçamentais requisitadas para pagamento de amortizações e encargos correntes da dívida pública

No quadro seguinte dá-se conta das verbas requisitadas pelo IGCP, entre 1999 e 2002, por conta das dotações inscritas no OE⁴ para fazer face a despesas com amortizações e encargos da dívida pública, bem como dos montantes requisitados em excesso, a repor nos cofres do Estado no ano seguinte:

Quadro VI.23 – Evolução das dotações orçamentais requisitadas e a repor

(em euros)

Amortizações / Encargos	1999	2000	2001	2002
Amortizações (1)=(2)-(3)	9 543 557 570,25	7 779 103 937,32	11 131 558 992,10	15 436 461 275,98
Valores requisitados (2)	9 710 939 852,63	7 781 816 671,98	11 134 305 867,86	15 436 579 381,57
Valores a repor (3)	167 382 282,38	2 712 734,66	2 746 875,76	118 105,59
Juros (4)=(5)-(6)	2 902 146 371,84	3 499 990 158,91	3 743 940 473,96	3 804 676 637,46
Valores requisitados (5)	2 927 234 312,64	3 504 681 882,38	3 748 019 487,21	3 804 761 222,80
Valores a repor (6)	25 087 940,80	4 691 723,47	4 079 013,25	84 585,34
Outros encargos (7)=(8)-(9)	19 755 825,79	17 803 159,53	16 892 359,03	21 341 687,09
Valores requisitados (8)	21 499 186,96	20 949 761,08	17 562 354,73	22 844 000,00
Valores a repor (9)	1 743 361,17	3 146 601,55	669 995,70	1 502 312,91
Total requisitado (10)=(2)+(5)+(8)	12 659 673 352,23	11 307 448 315,44	14 899 887 709,80	19 264 184 604,37
Total a repor (11)=(3)+(6)+(9)	194 213 584,35	10 551 059,68	7 495 884,71	1 705 003,84

Como se apresenta no quadro anterior, os valores requisitados nos respectivos anos pelo IGCP para fazer face às despesas com amortizações e encargos da dívida não foram totalmente utilizados, tendo o

¹ Juros pagos ao IGCP pelos subscritores, contados desde a data do último vencimento de juros até à data da subscrição, a fim de que no vencimento seguinte seja recebida a totalidade dos juros correspondentes ao período em causa.

² Esta situação é desenvolvida no ponto 6.6.4.2.3 deste Parecer.

³ Saldos dos montantes de títulos vencidos cujos subscritores não requereram a liquidação, estando os encargos de juros e amortizações a pagamento pelo prazo de cinco e dez anos após a data dos respectivos vencimentos, prescrevendo a favor do FRDP após esses prazos.

⁴ Inscritos na CGE – Cap. 06 – Encargos com a dívida pública, do Ministério das Finanças.



Instituto procedido ao apuramento das verbas requisitadas em excesso, e não susceptíveis de utilização nos fins para que foram requisitadas, a repor nos cofres do Estado.

Muito embora as dotações orçamentais requisitadas sejam cada vez mais elevadas, excepção feita ao ano 2000 – ano em que os valores referentes às amortizações sofreram uma descida muito significativa o que se ficou a dever em grande parte, e como se deu conta no respectivo Parecer sobre a CGE¹, à diminuição dos empréstimos com a faculdade de amortização antecipada, por parte dos investidores, que obrigavam o IGCP a requisitar valores a mais para fazer face a eventuais amortizações, verifica-se que, em termos globais, os valores requisitados a mais, a repor, têm vindo a diminuir de ano para ano.

Contudo, o comportamento de cada uma das componentes não é uniforme, verificando-se reduções muito significativas nos montantes a repor relativos a amortizações e juros, enquanto que os referentes a outros encargos têm tido um comportamento irregular.

Como se pode verificar no quadro anterior, no ano de 1999, os valores a repor referiam-se, quase na totalidade às amortizações, com 86,2%, situação que, pela razão apontada anteriormente, se inverteu em 2000. No ano em apreço houve uma acentuada descida nos montantes a repor relativos a amortizações e juros, passando de 36,6% para 6,9% e de 54,4% para 5,0%, respectivamente. Por outro lado, é a rubrica “Outros encargos”, que no ano em análise possuiu o maior peso relativo, com 88,1% do total a repor.

De referir que os valores requisitados a mais, que no ano de 2002 ascenderam a €1.705.003,84, foram apenas repostos por ordem do IGCP em 9 de Maio de 2003, excedendo largamente o prazo fixado no n.º 9 do artigo 4.º do Decreto-lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, que é de 14 de Fevereiro do ano seguinte. Esta situação, de atraso na reposição das verbas requisitadas a mais, é recorrente, tendo já merecido reparo por parte deste Tribunal, em sede dos Pareceres sobre as CGE's de 2000 e 2001, devendo o IGCP pronunciar-se sobre esta matéria.

6.7.3 – Evolução das amortizações e encargos correntes da dívida

A análise das amortizações e encargos da dívida pública, a que se procede de seguida, é realizada com base nos valores constantes das contas de gerência do IGCP. Todavia, pelas razões a seguir expostas, os valores ali contabilizados relativos às amortizações e encargos correntes da dívida, desvirtuam os encargos efectivos.

Como tem sido referido nos últimos Pareceres, o IGCP desde 1999 que reflecte indevidamente nos juros, os resultados (negativos e positivos) das operações de *swaps* realizadas, e, desde 2001, que reflecte nas amortizações, os pagamentos e recebimentos decorrentes da contratação, execução ou liquidação de contratos de *swap* que não tenham natureza de juros, procedimentos que desvirtuam os valores efectivamente pagos aos investidores.

Sobre a questão suscitada, o IGCP na sua resposta refere que:

“Os fluxos de operações swaps (Juros e amortizações) incluem-se devidamente nos encargos de juros e amortizações ocorridos durante o ano, o que corresponde ao estabelecido no n.º 4, do artigo 6.º, da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, onde se prevê que os fluxos de swaps sejam tratados de acordo com regras próprias, e clarificado pelo estipulado no n.º 3 do artigo 66.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro”.

¹ Ver Parecer sobre a CGE/2000, Cap. VI, ponto 6.7.2.

Relativamente à resposta do IGCP, importa salientar que as regras de contabilização dos fluxos de *swaps* referidas no n.º 4, do artigo 6.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, clarificado pelo estipulado no n.º 3 do artigo 66.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento para 2003), não se aplicam à execução orçamental de 2002, face ao disposto no artigo 94.º da Lei 91/2001, com a nova redacção dada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto¹ e por a nova forma de contabilização só ter sido estabelecida na Lei do Orçamento para 2003.

No quadro seguinte evidenciam-se os efeitos destes procedimentos, apresentando-se os valores das amortizações e dos juros inscritos na conta de gerência do IGCP, nos anos de 2001 e 2002, os resultados dos *swaps* registados nos referidos anos, bem como os montantes pagos aos investidores, corrigidos daqueles resultados.

Quadro VI.24 – Amortizações e juros e resultados de swaps em 2002 e respectiva variação

(em euros)

Valores pagos e resultados dos swaps	Amortizações		Variação		Juros		Variação	
	2001	2002	Valor	%	2001	2002	Valor	%
Em Moeda Nacional (1)=(2)-(3)	9 743 500 224,9	12 812 989 267,8	3 069 489 042,9	31,5	3 644 039 647,0	3 754 466 076,0	110.426.429,0	3,0
Pagamento aos investidores (2)	9 769 319 580,3	12 898 092 748,0	3 128 773 167,7	32,0	3 709 888 216,8	(a) 3 838 528 156,9	128.639.940,1	3,5
Resultados líquidos dos <i>swaps</i> (3)	25 819 355,4	85 103 480,1	59 284 124,7	229,6	65 848 569,8	84 062 080,9	18.213.511,0	27,7
Em Moeda Estrangeira (4)=(5)-(6)	1 667 988 866,1	3 021 181 494,5	1 353 192 628,5	81,1	198 035 131,7	171 416 440,6	-26.618.691,1	-13,4
Pagamento aos investidores (5)	1 609 157 817,5	3 194 001 628,6	1 584 843 811,2	98,5	223 734 076,3	(a) 204 893 039,8	-18.841.036,5	-8,4
Resultados líquidos dos <i>swaps</i> (6)	-58 831 048,6	172 820 134,1	231 651 182,7	393,8	25 698 944,6	33 476 599,2	7.777.654,5	30,3
Total(1)+(4)	11 411 489 091,0	15 834 170 762,4	4 422 681 671,4	38,8	3 842 074 778,7	3 925 882 516,6	83.807.737,9	2,2

(a) Valores alterados, na sequência da resposta do IGCP. O valor em moeda nacional estava subavaliado em €56,20, estando o valor em moeda estrangeira sobreavaliado nesse montante²

Fonte: Instituto de Gestão do Crédito Público

Como se pode observar no quadro anterior, os resultados obtidos nas operações em causa, têm sido de um modo geral positivos, tendo, no ano em apreço, o procedimento adoptado pelo IGCP conduzido, em termos globais, a uma subavaliação das despesas com amortizações no valor de €257,9 milhões bem como dos juros em €117,5 milhões.

Como se referiu no anterior Parecer, o IGCP criou, na sua contabilidade, para o registo do resultado das operações de *swaps*, subcontas para os fluxos de juros³, bem como para as despesas de passivos financeiros⁴ associadas a *swaps* que não tenham a natureza de juros. Por outro lado, os juros e as amortizações referentes aos empréstimos originais são contabilizados separadamente em subcontas de “Encargos com Juros – Empréstimos” e de “Despesa de passivos financeiros – Empréstimos”, respectivamente. Contudo, em termos de contas públicas, os encargos anuais com juros e passivos financeiros, são os que resultam da consolidação dos saldos existentes nas subcontas referidas anteriormente.

¹ 1.ª Alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

² Por lapso, o IGCP refere na sua resposta, o valor de €3.383.528.100,7 e não €3.838.528.100,7 que era o valor que constava do anteprojecto de parecer, remetido para efeitos do exercício do contraditório.

³ Os fluxos de juros de um dado *swap* são contabilizados na rubrica de Encargos com Juros correspondente à classe de dívida em que está classificado o empréstimo que está subjacente a operação, em subconta criada para o efeito (Fonte: IGCP – Acta da Reunião do Conselho Directivo de 28/06/01).

⁴ Os fluxos de *swaps*, que não tenham a natureza de juros, são contabilizados na rubrica de Despesa de passivos Financeiros correspondente à classe de dívida do empréstimo que está subjacente à operação, em subconta própria (Fonte: IGCP – Acta da Reunião do Conselho Directivo de 28/06/01).



Embora se reconheça o empenho do IGCP na contabilização dos fluxos associados às operações de *swaps*, não se pode deixar de referir, que também em 2002, como se demonstra no quadro anterior, não foram respeitadas as regras do orçamento bruto e da especificação das receitas e despesas públicas.

De referir que no ano em apreço, como se desenvolve mais adiante¹, o IGCP voltou de novo a registar em “Outros encargos da dívida”, as diferenças resultantes da variação entre a taxa de câmbio utilizada na data de processamento das operações, indicada pelo Banco de Portugal, e a que posteriormente foi indicada pela DGT, pelo pagamento dos juros e amortizações. Deste procedimento resultou, em 2002, a subavaliação das despesas com amortizações e juros, no valor de €448,2 milhares.

No que respeita ao valor dos “Outros encargos da dívida”, à semelhança do que aconteceu em anos anteriores, o mesmo inclui, indevidamente, a comissão de gestão do IGCP no valor de €7.230.000, afecta a despesas de funcionamento do Instituto.

O referido montante está registado como “Transferências para Despesas de Funcionamento”, representando cerca de 35% dos outros encargos registados na mesma rubrica e corresponde à comissão de gestão anual prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro a qual é fixada anualmente por despacho do Ministro das Finanças, entre o mínimo de 0,1‰ e o máximo de 0,15‰ do stock da dívida pública directa do Estado em 31 de Dezembro do ano anterior. De acordo com o n.º 2 do mesmo artigo, tal comissão deverá ser discriminada no cômputo dos encargos do Estado com a dívida pública.

Pelo Despacho n.º 1055/2002 (2ª. série), de 16 de Janeiro, o Ministro das Finanças, tendo em conta o valor estimado para o stock da dívida pública directa do Estado em 31 de Dezembro de 2001, cerca de €72,3 mil milhões², fixou a comissão anual de gestão a atribuir ao IGCP para o ano em apreço em €7,23 milhões, devendo integrar “o cômputo dos encargos do Estado com a dívida pública em 2002, sendo reflectida no correspondente capítulo orçamental”.

Não obstante o referido despacho e os procedimentos seguidos respeitarem as normas citadas, as opções adoptadas pelo legislador quanto a esta matéria continuam a suscitar algumas reservas por parte do Tribunal.

Com efeito, no que respeita à fixação da comissão de gestão do IGCP em percentagem do stock da dívida pública, não pode deixar de referir-se que é, no mínimo, questionável que o montante das necessidades financeiras do IGCP para o seu funcionamento, seja determinado em função do stock da dívida pública, uma vez que é difícil aceitar que entre essas duas variáveis exista uma relação directamente proporcional, para além de tal procedimento poder ter um efeito perverso em termos de controlo da dívida pública. Com efeito, sendo o IGCP um organismo público que tem como missão a gestão da dívida pública directa e do financiamento do Estado, o valor das transferências do OE necessárias ao seu funcionamento, deveriam ser fixadas em função das suas necessidades reais, devidamente justificadas.

¹ Ver ponto 6.7.3.2.2., deste Capítulo.

² O valor da dívida pública directa do Estado, em 31/12/01, ascendeu a €72.451 milhões.

Em relação à contabilização da referida comissão como encargos da dívida é de salientar que, não se enquadrando tais despesas de funcionamento no conceito de “encargos com a dívida pública”, não parece correcto a inclusão das respectivas dotações no capítulo orçamental 06. De realçar ainda que as regras de classificação funcional em vigor, referentes a operações da dívida pública, excluem desta rubrica as despesas com funcionamento dos serviços que a administram e gerem.

Em suma, essa forma de contabilização contraria o quadro geral da classificação económica e funcional das despesas, podendo gerar distorções na consolidação das contas do SPA, pelo que se reitera a recomendação formulada nos Pareceres anteriores, no sentido de ser reponderado o conteúdo das normas em causa.

No que respeita à inclusão da comissão de gestão do IGCP no valor dos “Outros encargos da dívida”, o IGCP limita-se a referir que “(...) a mesma é devida e encontra-se de acordo com o enquadramento legal descrito”.

Pelas razões apontadas, nos valores que se apresentam de seguida não são tidos em linha de conta os montantes relativos às comissões de gestão.

Efectuadas as correcções relativas aos resultados de *swaps* nas amortizações e nos juros, bem como nos “outros encargos”, apresenta-se no quadro seguinte a evolução do valor das amortizações e encargos correntes da dívida.

Quadro VI.25 – Evolução das amortizações e encargos correntes da dívida

(em milhares de euros)

Amortizações/Encargos	2001		2002		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Amortizações	(a) 11 378 477	74,2	(a) 16 092 094	79,8	4 713 617	41,4
Juros	(b) 3 933 622	25,7	(b) 4 043 421	20,1	109 799	2,8
Outros encargos da dívida	(c) 10 258	0,1	(c) 14 112	0,1	3 853	37,6
Total	15 322 357	100,0	20 149 627	100,0	4 827 269	31,5

(a) Valor inferior ao inscrito na conta de gerência “IGCP – Encargos com a dívida pública” de 2001 em cerca de €33.011,7 milhares, e superior em 2002, em cerca de €257.923,6 milhares, referente ao resultado líquido das operações de *swaps*.

(b) Valor superior ao inscrito na conta do “IGCP – Encargos c/a dívida pública”, de 2001 e 2002, em cerca de €93.895,3 milhares e €117.538,7 milhares, respectivamente, valores referentes aos resultados líquidos das operações de *swaps*¹.

(c) Valor inferior ao inscrito na conta “IGCP – Encargos com a dívida pública”, de 2001 e 2002, em cerca de €6.634 milhares e €7.230 milhares, respectivamente, valores correspondentes às comissões anuais entregues ao IGCP, cujos montantes foram integralmente afectos a despesas de funcionamento do Instituto.

As despesas com amortizações e encargos da dívida em termos globais aumentaram, em relação ao ano anterior, em cerca de €4.827,3 milhões (31,5%), mantendo-se a tendência observada no ano anterior, em que o acréscimo foi de 25,1%.

¹ Relativamente aos resultados das operações de *swaps* do ano de 2001, ver Parecer sobre a CGE/2001, Cap. VI ponto 6.7.3.



6.7.3.1 – Amortizações

Em 2002, o aumento significativo das despesas com amortizações e encargos com a dívida pública relativamente ao ano anterior, foi devido essencialmente ao acréscimo das amortizações, em cerca de €4.713,6 milhões, (41,4%), conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro VI.26 – Evolução das amortizações

(em euros)

Amortizações	2001		2002		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Em moeda nacional	9.769.319.580,33	85,9	12.898.092.747,98	80,2	3.128.773.167,65	32,0
Em moeda estrangeira	1.609.157.817,48	14,1	3.194.001.628,63	19,8	1.584.843.811,15	98,5
Total	11.378.477.397,81	100,0	16.092.094.376,61	100,0	4.713.616.978,80	41,4

Verifica-se um aumento do valor das amortizações da dívida em moeda nacional, que passou, em valores aproximados, de €9.769,3 milhões em 2001 para €12.898,1 milhões em 2002, o que representa um acréscimo de €3.128,8 milhões (32%), assim como em moeda estrangeira que assinalou um aumento de 98,5%, cifrando-se em €3.194 milhões.

De referir que o aumento da despesa com amortizações, se observa desde 2000, ano em que se registou um aumento das amortizações em moeda estrangeira. Em 2001, esta tendência acentuou-se, registando-se um acréscimo global das despesas com amortizações de 33,3%¹ relativamente a 2000.

Esta evolução da despesa com amortizações está associada ao Programa de Troca de Dívida, objecto de referência no ponto 6.2.2.

6.7.3.2 – Encargos correntes da dívida

6.7.3.2.1 – Juros

No quadro seguinte apresenta-se o valor dos encargos com juros, desagregados por dívida em moeda nacional e estrangeira, nos anos de 2001 e 2002:

Quadro VI.27 – Evolução dos encargos com juros

(em euros)

Juros	2001		2002		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Em moeda nacional	3.709.888.217,00	94,3	3.838.528.156,82	94,9	128.639.939,82	3,5
Em moeda estrangeira	223.734.076,30	5,7	204.893.039,82	5,1	-18.841.036,48	-8,4
Total	3.933.622.293,30	100	4.043.421.196,64	100	109.798.903,34	2,8

¹ Ver Parecer sobre a CGE/2001, Cap. VI, ponto 6.7.3.1.

Estes encargos mantêm a tendência observada em 2001 para o seu acréscimo, embora o aumento registado no ano em apreço, cerca de 2,8% (€109,8 milhões), tenha sido inferior ao observado no ano anterior, em que o acréscimo foi de cerca de 6,2% (€229 milhões).

À semelhança do ano anterior, verifica-se um forte predomínio dos juros da dívida em moeda nacional, que representam 94,9% do total destes encargos, o que, naturalmente, está associada ao peso relativo da dívida em moeda nacional no montante global da dívida directa, 93% em 31.12.01 e 97% em 31.12.02.

Conforme se tem vindo a referir nos pareceres anteriores, o IGCP passou a contabilizar como “despesa efectuada” a totalidade dos juros dos certificados de aforro vencidos no ano, tendo como contrapartida o registo, como receita fiscal, do IRS retido e, como receita creditícia, do valor correspondente aos juros capitalizados, líquido de imposto.

De referir que os juros brutos dos certificados de aforro vencidos no ano em apreço ascenderam a €708,5 milhões, tendo-se verificado relativamente ao ano precedente uma diminuição significativa no valor de €109,2 milhões.

No que concerne aos juros em moeda estrangeira, continuou-se a observar uma diminuição que no ano em apreço foi de €18,8 milhões (8,4%).

6.7.3.2.2 – Outros encargos da dívida

Em 2002, as despesas com “Outros encargos da dívida” aumentaram cerca de €3,9 milhões o que corresponde a um aumento de 37,6%, em relação ao ano anterior, como se demonstra no quadro seguinte:

Quadro VI.28 – “Outros encargos da dívida”

(em euros)

Outros encargos	2001	%	2002	%	Variação	
					Valor	%
Alínea A) “Diferenças de Câmbio”	273.583,35	2,7	448.236,98	3,2	174.653,63	63,8
Alínea B) “Despesas c/ serviços da dívida pública”	9.984.763,64	97,3	13.663.450,11	96,8	3.678.686,47	36,8
Total	10.258.347,00	100	14.111.687,09	100	3.853.340,09	37,6

Em despesas cambiais processadas pela alínea A) “Diferenças de Câmbio” foram inscritos €448,2 milhares, o que representa um aumento muito significativo, uma vez que em 2001, cifraram-se em €273,6 milhares. Este aumento, tal como acontecera no ano transacto, deve-se ao facto do IGCP registar nesta alínea as diferenças de câmbio relativas a toda a dívida em moeda estrangeira, valores que até ao ano 2000 estavam incluídos na despesa com juros e amortizações.

Quanto aos encargos processados pela alínea B) “Despesas com serviços da dívida pública” ascenderam em 2002, a cerca de €13,7 milhões, sendo superior ao apurado no ano transacto em cerca de €3,7 milhões (+36,8%).



No quadro seguinte apresenta-se a distribuição destas despesas no último triénio, discriminadas por dívida em moeda nacional e estrangeira e “Outros”:

Quadro VI.29 – Evolução das despesas com serviços da dívida pública

(em euros)

Outros encargos da dívida	Valor			Variação (de 2001 para 2002)	
	2000	2001	2002	Valor	%
Dívida em moeda nacional	11 196 212,49	9.048.064,35	13.206.799,82	4.158.735,47	46,0
Comissões - Tesouro Familiar	43 205,64	5.402,34		-5.402,34	-100,0
Comissões - Pagamento de encargos	605 161,38	556.488,23	1.108.400,43	551.912,20	99,2
Comissões pagas à CVM ^(b)	1 606 718,76	1.397.208,41	1.612.203,38	214.994,97	15,4
Comissões por emissão de dívida	5 762 157,52	3.750.000,00	6.082.000,00	2.332.000,00	62,2
Encargos decorrentes do protocolo c/CTT	3 083 237,66	3.077.449,49	4.019.656,89	942.207,40	30,6
Despesas c/expedição de extractos de CA's pelos CTT	93 736,33	249.544,73	384.539,12	134.994,39	54,1
Despesas com a emissão de CA's		11.971,15		-11.971,15	-100,0
Visto do Tribunal de Contas, relativo ao Protocolo c/CTT	1 995,20				
Dívida em moeda estrangeira	152 042,15	25.639,12	27.626,12	1.987,00	7,7
Comissões por pagamento de encargos	152 042,15	25.639,12	27.626,12	1.987,00	7,7
Outros	286 531,52	911.060,17	429.024,17	-482.036,00	-52,9
Emolumentos do Tribunal de Contas		4.339,54	3.103,30	-1.236,24	-28,5
Despesas com juros de mora	60,89	495,76		-495,76	-100,0
Arredondamentos efectuados nas liquidações de encargos	372,19	-5.731,78	-1.582,89	4.148,89	-72,4
Despesas c/depósitos por TPA	970,7	1.407,62	2.446,72	1.039,10	73,8
Despesas c/Euroclear	2 438,50	345.067,53	24.882,67	-320.184,86	-92,8
Despesas c/Clearstream	2 792,40	24.063,49	5.599,91	-18.463,58	-76,7
Despesas diversas (Bolsa, anúncios...)	184 387,46	115.895,44	80.133,42	-35.762,02	-30,9
Despesas de rating	95 509,38	399.951,64	272.453,63	-127.498,01	-31,9
Despesas c/SPGT		12,97		-12,97	-100,0
Despesas com liquidações		25.557,96		-25.557,96	-100,0
Despesas com a emissão de dívida			41.987,41	41.987,41	100,0
Total	(a) 11 634 786,16	(a) 9.984.763,64	(a) 13.663.450,11	3.678.686,47	36,8

(a) Os totais apresentados neste quadro diferem dos que constam das contas de gerência do IGCP, devido a não terem sido considerados os montantes correspondentes à “comissão de gestão”, pelos motivos expostos no ponto 6.7.3.

(b) Face ao esclarecimento prestado pelo IGCP, na sua resposta, de que “as comissões pagas à Central de Valores Mobiliários, respeitam a despesas por pagamento de encargos com dívida em moeda nacional”, procedeu-se à sua integração neste grupo de despesas e ao recálculo dos respectivos subtotais (“Dívida em moeda nacional” e “Outros”).

Fonte: Mapas do “Desenvolvimento dos encargos da dívida pública”, dos respectivos anos.

Continua a verificar-se uma forte predominância das despesas associadas à dívida em moeda nacional, cerca de 96,7% do total em 2002, situação esta que se justifica pelo peso relativo desta dívida no stock da dívida, enquanto a menor parcela destas despesas, cerca de €27,6 milhares, com um peso relativo de 0,2%, respeita às despesas imputadas à dívida em moeda estrangeira. Por seu turno, os encargos incluídos em “Outros”, ascenderam no ano em análise a cerca de €429 milhares, cerca de 3,1% do total.

Analisando as despesas imputadas à dívida em moeda nacional, observa-se que o montante mais elevado, cerca de €6.082 milhares, respeita às comissões por emissão de dívida das OT's 5% - Junho

de 2012 e 4.875% - Agosto de 2007, de 13/02/02 e 15/03/02, no montante de €3.750.000,00 e €2.332.000,00, respectivamente, despesas que registaram um acréscimo de 62,2% em relação ao ano anterior.

As comissões pagas à CVM e as restantes comissões por pagamento de encargos¹ totalizaram €2.720,6 milhares, cerca de 20,6% do total dos encargos imputados à dívida em moeda nacional, valor superior em cerca de €766,9 milhares, ao registado no ano anterior, representando um acréscimo de 39,3%.

No que respeita aos encargos decorrentes do protocolo com os CTT, observa-se um aumento, em relação ao ano anterior, em cerca de €942,2 milhares, cifrando-se, no ano em apreço, em €4.019,7 milhares, valor que resulta das comissões pagas aos CTT, abatidos os juros compensatórios recebidos e a comissão de serviço recebida, como se discrimina no quadro seguinte:

Quadro VI.30 – Comissões pagas aos CTT/juros recebidos

(em euros)

Descrição	Montantes		Variação	
	2001	2002	Valor	%
Comissão fixa	2 061 032,91	2 147 596,28	86 563,37	4,2
Comissão variável	3 234 175,80	3 209 738,05	-24 437,75	-0,8
Total (1)	5 295 208,71	5 357 334,33	62 125,62	1,2
Juros compensatórios recebidos	2 217 759,22	1 325 004,94	-892 754,28	-40,3
Comissão de serviço recebida	0 0	12 672,50	12 672,50	100,0
Total (2)	2 117 759,22	1 337 677,44	-880 081,78	-39,7
Total (1) - (2)	3 077 449,49	4 019 656,89	+942 207,40	+30,6

Fonte: IGCP – “Mapas da descrição dos Outros encargos da dívida”, dos respectivos anos.

No que concerne aos juros compensatórios, o protocolo² prevê o seu pagamento pelos CTT caso o saldo médio mensal³ registado na conta corrente de movimentos com os CTT, apresente um valor superior a €2.493,99, sendo calculado, sobre o montante que exceder aquele limite, de acordo com uma fórmula, também contemplada no protocolo.

No tocante ao valor de €12.672,50, respeitante à “Comissão de serviço recebida” inscrito como valor a abater, apurou-se que se trata da soma de vários montantes, que ao longo do ano foram sendo cobrados aos CTT, por o IGCP ter procedido a diversas correcções dos dados introduzidos pelos CTT⁴ no Sistema de Produtos de Aforro (SPA).

No que respeita às despesas com “Expedição de extractos de CA’s pelos CTT”, no montante de €384.539,12, verificou-se que se trata do pagamento das despesas com o envio dos extractos de certificados de aforro, compreendendo o custo do correio normal nacional (€295.448,57) e os serviços de impressão, envelopagem e entrega para expedição postal (€89.090,55), cujas facturas foram emitidas mensalmente pelos CTT e pela Telepost, respectivamente.

¹ Comissões cobradas pelas instituições bancárias (nacionais ou estrangeiras) para efectuar o pagamento aos investidores das amortizações e juros vencidos.

² Celebrado entre o IGCP e os CTT, em Março de 2000.

³ O saldo médio mensal é calculado pela média dos saldos diários apurados em fim de dia com base nas datas valor dos movimentos registados na conta.

⁴ Os CTT dispõem de determinados prazos para introduzir no SPA, os elementos das operações que efectuam relativamente aos certificados de aforro, após o que a introdução desses dados já só pode ser efectuada pelo IGCP.



Quanto ao montante de €27.626,12, relativo a despesas de “Comissões por pagamento de encargos” em moeda estrangeira, que registou uma ligeira subida em relação ao ano anterior, verificou-se que o valor está conforme aos documentos analisados.

No que concerne às despesas inscritas em “Outros”, as “Despesas c/Depósitos por TPA”¹, no montante de €2.446,72, respeitam ao pagamento à CGD de uma comissão por cada operação realizada nos terminais de pagamento automático existentes no Balcão do IGCP. Esta comissão é de 0,7% do valor da transacção, mas não pode ultrapassar €0,75.

Relativamente às despesas realizadas com a Euroclear e a Clearstream, verificou-se que os valores estão conforme os documentos analisados nos montantes de €24,9 milhares e €5,6 milhares, registando-se uma diminuição significativa de €320,2 milhares e €18,5 milhares, respectivamente, em relação ao ano de 2001. De realçar que o Euroclear e a Clearstream são centrais europeias de valores mobiliários, particularmente vocacionadas para a liquidação de operações relacionadas com títulos e que IGCP recorre aos seus serviços em muitas operações que envolvem contrapartes estrangeiras.

Quanto às despesas de avaliação do rating, sofreram uma diminuição passando de €400 milhares para €272,5 milhares, em relação ao ano transacto.

No que respeita ao valor registado em “Despesas com a emissão de dívida”, no valor de €41.987,41, trata-se do contravalor de GBP 26.481,46 pago ao BNP PARIBAS em Outubro de 2002, resultante de despesas com a contratação de uma linha de crédito “revolving”, no valor de €1.000 milhões, para fazer face a necessidades de tesouraria do Estado, de muito curto prazo, não utilizada em 2002.

No que concerne ao pagamento de emolumentos ao Tribunal de Contas, o montante de €3.103,3, resulta de dois pagamentos de €1.551,65 cada, devidos por homologação da verificação interna das contas de gerência do IGCP - Encargos da dívida pública dos anos económicos de 1998 e 1999. Todavia, tendo em conta a natureza das despesas em causa, e o classificador das despesas públicas, as mesmas encontram-se incorrectamente classificadas nesta rubrica, devendo ter sido incluídas na rubrica 02.03.10 – “Aquisição de serviços – Outros serviços” e processadas por conta do orçamento de funcionamento do IGCP, na medida em que não se trata de um encargo com o serviço da dívida pública.

O IGCP, na sua resposta, não se pronunciou sobre esta questão.

Foram também ouvidas sobre o presente ponto 6.7 a Ministra das Finanças e a DGO, que não se pronunciaram.

¹ TPA (Terminal de pagamento automático).

6.8 – Dívida garantida

Relativamente a esta matéria torna-se necessário distinguir entre as responsabilidades assumidas – que correspondem aos montantes garantidos pelo Estado e por outras pessoas colectivas de direito público – e as responsabilidades efectivas, que diferem daquelas, porquanto o seu valor é apurado não com base nos montantes garantidos, mas em função das utilizações efectuadas pelos beneficiários.

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 das responsabilidades assumidas, quer das responsabilidades efectivas.

Atendendo a que a variação das responsabilidades do Estado e de outras pessoas colectivas de direito público, no âmbito de garantias pessoais prestadas, resulta de diversas operações, designadamente concessão de garantias pessoais, amortizações efectuadas pelos beneficiários e pagamentos realizados em execução de garantias, apresentam-se e desenvolvem-se nos pontos seguintes os valores e as razões justificativas das mesmas.

6.8.1 – Concessão de garantias pessoais pelo Estado

Em 2002, na ordem interna, foram prestadas pelo Estado, através da DGT, duas garantias pessoais, no montante total de €202.777.777,50. No respeitante a operações efectuadas na ordem externa, foram prestadas pelo Estado, através da DGT, dez garantias pessoais, no montante total de €803.330.128,39.

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

Quadro VI.31 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2002

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante	Mutuário	Finalidade da operação subjacente
Na ordem interna						
Metropolitano de Lisboa, E.P.	Desp. SETF n.º 21 319/02 (2.ª série), de 19/09/02 (DR, II, de 02/10)	105 555 555,5	105 555 555,5	CGD, S.A.; BSP, S.A.; Caixa - Banco de Investimento, S.A.; e CPP, S.A.	TREM II – Aluguer de Material Circulante, ACE.	Fiança do ML às obrigações do mutuário contraídas no contrato de mútuo. Com este contrato visou-se o financiamento da aquisição de material circulante pelo mutuário a locar por este ao ML, no âmbito do plano de expansão e modernização da rede do ML.
Metro do Porto, S.A.	Desp. SETF n.º 21 177/02 (2.ª série), de 12/12/02 (DR, II, de 26/12)	97 222 222,0	97 222 222,0	BTA, S.A.; e BSNP, S.A.	NORTREM – Aluguer de Material Ferroviário, ACE.	Fiança do MP às obrigações do mutuário contraídas no contrato de mútuo. Com este contrato visou-se o financiamento da aquisição de 28 veículos de metro ligeiro pelo mutuário, a locar por este ao MP, no âmbito do projecto sistema de metro ligeiro da área metropolitana do Porto.
Subtotal		202 777 777,5	202 777 777,5			

(...)



Tribunal de Contas

(...)

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante	Mutuário	Finalidade da operação subjacente
Na ordem externa						
Metropolitano de Lisboa, E.P.	Desp. SETF n.º 25 757/01 (2.ª série), de 28/11/01 (DR, II, de 18/12)	80 000 000,0	80 000 000,0	Banco Europeu de Investimento	Metropolitano de Lisboa, E.P.	Financiamento da tranche B do projecto "Metropolitano de Lisboa V – expansão e modernização da rede do Metropolitano de Lisboa".
Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, S.A.	Desp. SETF n.º 6148/02 (2.ª série), de 21/02 (DR, II, de 20/03)	25 000 000,0	25 000 000,0	ABN AMRO Bank (Deutschland), AG	Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, S.A.	Empréstimo no mercado Schuldschein com vista ao financiamento de investimentos, em especial do projecto de implementação de um novo sistema de apoio à exploração, na base de tecnologia GPS, e ainda do projecto de renovação das infra-estruturas de apoio à rede de tracção eléctrica, no âmbito da requalificação urbana em curso na cidade do Porto.
ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, S.A.	Desp. SETF n.º 7074/02 (2.ª série), de 14/03 (DR, II, de 06/04)	47 400 000,0	47 400 000,0	Bankgesellschaft Berlin, AG	ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, S.A.	Empréstimo no mercado Schuldschein com vista ao financiamento da ampliação do Aeroporto do Funchal.
Região Autónoma da Madeira	Desp. SETF n.º 7073/02 (2.ª série), de 14/03 (DR, II, de 06/04)	30 000 000,0	30 000 000,0	Bankgesellschaft Berlin, AG	Região Autónoma da Madeira	Empréstimo no mercado Schuldschein com vista ao financiamento do Plano de Investimento da RAM. ⁽¹⁾
IGA – Investimentos e Gestão da Água, S.A.	Desp. SETF n.º 7724/02 (2.ª série), de 22/03 (DR, II, de 15/04)	18 000 000,0	18 000 000,0	Banco Europeu de Investimento	IGA – Investimentos e Gestão da Água, S.A.	Financiamento do projecto "Madeira Water and Environment II" – tranche A.
Metro do Porto, S.A.	Desp. SETF n.º 21 474/02 (2.ª série), de 23/09	243 930 128,4	243 930 128,4	Banco Europeu de Investimento	Metro do Porto, S.A.	Financiamento do sistema de metro ligeiro da área metropolitana do Porto – tranche D.
REFER, E.P.	Desp. SETF n.º 21 472/02 (2.ª série), de 23/09 (DR, II, de 04/10)	30 000 000,0	30 000 000,0	Banco Europeu de Investimento	REFER, E.P.	Financiamento da concepção e da construção de obras ferroviárias de modernização da linha do Algarve – parcela B.
REFER, E.P.	Desp. SETF n.º 21 473/02 (2.ª série), de 23/09 (DR, II, de 04/10)	100 000 000,0	100 000 000,0	Banco Europeu de Investimento	REFER, E.P.	Financiamento da concepção e da construção de obras ferroviárias de modernização da linha do Norte – CP III/2 parcela A.
REFER, E.P.	Desp. SETF n.º 21 475/02 (2.ª série), de 23/09 (DR, II, de 04/10)	200 000 000,0	200 000 000,0	WestLB AG	REFER, E.P.	Empréstimo no mercado Schuldschein com vista ao financiamento de investimentos relativos a projectos em curso.
Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, S.A.	Desp. SETF n.º 24 265/02 (2.ª série), de 29/10 (DR, II, de 14/11)	29 000 000,0	29 000 000,0	BBVA, S.A. ⁽²⁾	Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, S.A.	Empréstimo obrigacionista com vista ao refinanciamento de investimentos de interesse público.
Subtotal		803.330.128,4	803 330 128,4			

(1) Importa referir que previamente à celebração do empréstimo obrigacionista a RAM contratou um empréstimo intercalar, sem garantia do Estado, junto do Banco Totta & Açores, S.A., no montante de € 30.000.000, sendo que o mesmo seria amortizado após a emissão do empréstimo garantido. A razão para esta situação deveu-se, segundo a RAM, ao facto de a autorização conferida pelo artigo 78.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, e pelo artigo 7.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4-A/2001/M, de 3 de Abril, para o aumento do endividamento líquido em 2001 - 6 milhões de contos - se esgotar em 31.12.2001, não se compadecendo este limite temporal com o prazo necessário para montar a operação referente ao empréstimo no mercado Schuldschein.

(2) A esta entidade compete a organização e montagem da operação financeira, bem como a tomada firme do empréstimo obrigacionista.

A garantia concedida ao financiamento contratado pelo Metropolitano de Lisboa, E.P., foi ainda autorizada ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2001.

A acção desenvolvida pelos serviços do Tribunal junto da Direcção-Geral do Tesouro visou, em especial, averiguar do cumprimento das disposições legais aplicáveis à concessão de garantias pessoais pelo Estado, nomeadamente as contidas nos artigos 6.º, 8.º, 9.º, 12.º a 17.º do Decreto-Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, tendo-se concluído que de um modo geral foram observadas.

No que se refere às condições financeiras das operações garantidas, nomeadamente no tocante às taxas de juro, verificou-se que as mesmas se situaram entre a Euribor 6m flat e a Euribor 6m com um spread de 10 p.b. até 20 p.b. No caso das operações contratadas com o Banco Europeu de Investimento (BEI), a taxa de juro é aberta, assumindo um dos regimes praticáveis por esta entidade¹.

Relativamente a estas condições, o Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) informou nada ter a opor, salvo no caso das operações envolvendo a RAM e a ANAM, relativamente às quais entendeu não haver razões que justificassem o eventual encarecimento destas operações em termos de spread sobre a Euribor, face às condições que inicialmente lhe tinham sido apresentadas para efeitos de parecer².

Ainda no que concerne às operações envolvendo o Metro do Porto (contratada na ordem interna) e a STCP (financiamento de €29 milhões), aquele Instituto considerou que se tratavam de financiamentos com um all-in-cost³ “...de Euribor + 21 p.b....” e “...de Euribor + 11.6 p.b....”, respectivamente, concluindo que se situavam em níveis elevados face ao custo de financiamento obtido por outras empresas públicas do mesmo sector (no caso do Metro do Porto)⁴, bem como para uma operação a ser garantida pelo Estado e para a qual era requerido regime fiscal idêntico ao das obrigações do Estado (no caso da STCP)⁵. Nestes casos, e para emissão de parecer favorável à concessão da garantia, a DGT considerou procedente a argumentação das empresas no sentido de que as condições em causa eram as melhores possíveis. Considera-se que a DGT deverá assegurar que as condições dos financiamentos garantidos são compatíveis com o risco existente, que, na prática, é inexistente, uma vez que o Estado garante o cumprimento das respectivas obrigações.

As taxas de garantia aplicadas fixaram-se em 0,2% ao ano, salvo no caso da operação envolvendo a RAM em que a taxa de garantia foi nula.

No ano 2002 não ocorreram quaisquer concessões de garantias pessoais por parte de outras pessoas colectivas de direito público.

¹ Os montantes desembolsados poderão ficar submetidos ao regime de taxa fixa, ao regime de taxa variável ou ao regime de taxa fixa revisível.

² Em ambas as situações, o IGCP foi confrontado com revisões das propostas inicialmente apresentadas, e que implicavam agravamentos dos custos.

³ Representa os custos totais de uma operação, nomeadamente os juros, as comissões e outros encargos.

⁴ No entanto, cumpre referir que relativamente a esta operação o IGCP se pronunciou sobre uma proposta de financiamento em que a taxa de juro a aplicar seria a Euribor 6m com um *spread* de 20 p.b.. Contudo, na versão final das condições do financiamento estabeleceu-se que a taxa de juro a aplicar se cifrava na Euribor 6m com um *spread* de 10 p.b.

⁵ Esta posição manteve-se, nesta operação, mesmo em relação à proposta final, a qual, relativamente à proposta inicial, implicava redução dos custos.



6.8.2 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias

De acordo com os elementos fornecidos pela DGT no decurso da auditoria realizada, o Estado, com recurso a dotações do OE/2002, teria efectuado pagamentos, em execução de garantias, que totalizariam a quantia de €5.506.195,11, dos quais €5.298.775,82 na ordem interna e €207.419,29 na ordem externa.

No entanto, importa salientar que o valor constante da CGE/02, a título de pagamentos efectuados na ordem externa se cifra em €211.597,33, divergindo do apresentado pela DGT.

Na sua resposta, a DGT informou “(...) que a referida divergência diz respeito a um pagamento efectuado em 2002, relativo à execução de garantias na ordem externa, no âmbito da Convenção de LOMÉ, que foi objecto de estorno em 2003, através da emissão de uma guia de reposição não abatida nos pagamentos, no valor de EUR 4.178,05 (...)”, concluindo que, por esse facto, não haveria “(...) lugar a qualquer alteração dos valores globais das responsabilidades do Estado na ordem externa”.

Face ao teor da resposta daquela Direcção-Geral, e apesar de nos mapas fornecidos pela mesma não constar o referido pagamento, impossibilitando a análise adequada do mesmo no decurso da auditoria, teve-se em consideração a rectificação operada pela DGT, pelo que o valor global dos pagamentos de capital e juros ocorridos em 2002 se cifrou em €5.510.373,16.

Ainda relativamente à resposta da DGT, importa esclarecer que, ao contrário do seu entendimento, qualquer pagamento, mesmo que o Estado venha a ser ressarcido, tem implicações nos valores globais das responsabilidades do Estado, porquanto, em virtude do pagamento efectuado deixa de figurar como dívida garantida, implicando o seu abatimento ao valor das responsabilidades assumidas e efectivas, independentemente de, pelo facto do pagamento, ser criado um direito creditício na esfera jurídica do Estado.

Nos pontos seguintes, de acordo com os elementos obtidos, apresenta-se uma síntese dos pagamentos realizados e dos motivos que lhes subjazem.

6.8.2.1 – Na ordem interna

Na ordem interna foram efectuados pagamentos de capital e juros no montante de €5.298.775,8, processados pela rubrica de Cl. Ec. 09.07.00 A – Execução de avales – Outras garantias, inscrita no Cap.º 60 do Orçamento do Ministério das Finanças, na Div. 01 – Direcção-Geral do Tesouro, Subdiv. 05 – Activos Financeiros, os quais se encontram evidenciados no quadro seguinte:

Quadro VI.32 – Pagamentos em execução de garantias ocorridos em 2002 na ordem interna

(em euros)

Mutuário/Emitente/Expropriante	Capital	Juros remuneratórios	Juros de mora	Total
CNEMA – Centro Nacional de Exp. e Mercados Agrícolas, S.A.	207 832,5	65 586,7	347,2	273 766,4
	207 832,5	70 993,1	1 062,2	279 887,8
GESTNAVE – Serviços Industriais, S.A.	1 495 855,2	231 625,7	-	(a) 1 727 480,9
	997 595,1	175 526,9	-	(a) 1 173 121,9
Empresa Têxtil Bellino & Bellino, S.A.	321 982,6	8 701,4	-	330 683,9
BEIRAFRIO – Indústria de Produtos Alimentares, Lda.	1 329 243,9	132 924,4	51 666,6	1 513 835,0
Total	4 560 341,7	685 358,1	53 076,0	5 298 775,8

(a) Destes valores, os quais respeitam ao pagamento de dois empréstimos, foram devolvidos à DGT pelo BCP, ainda em 2002, por não terem sido reclamados pelos obrigacionistas, os montantes de € 11.464,74 (inclui capital e juros) e € 9.279,18 (inclui capital e juros). No entanto, segundo a GESTNAVE, em 31.12.2002 o valor de capital por reclamar cifrava-se em € 405,69 e em € 15,83.

Os pagamentos acima identificados derivaram do incumprimento por parte dos mutuários/emitentes cujos financiamentos beneficiaram da garantia do Estado (CNEMA, GESTNAVE, Empresa Têxtil Bellino & Bellino e BEIRAFRIO).

Relativamente ao incumprimento do CNEMA, importa destacar o seguinte:

- ◆ desde 1997 que o CNEMA não satisfaz qualquer pagamento, quer de capital, quer de juros, ascendendo os pagamentos efectuados pela DGT até final de 2002 a € 2.349.419,37;
- ◆ embora a dívida do CNEMA ao Estado esteja garantida por hipoteca, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, pelo seu despacho n.º 733/2002-SETF, de 2 de Abril, autorizou, a pedido da devedora, que os imóveis que garantiam a dívida fossem substituídos por outros, após confirmação de que estes estavam livres de ónus e encargos.

Contudo, este processo de substituição de garantias protelou-se ao ponto do SETF, pelo despacho n.º 845/2002, de 18 de Novembro, ter estabelecido que deveriam ser tomadas as medidas legais para que o Estado recuperasse os montantes pagos em execução da garantia, implicando a reapreciação do processo, nomeadamente a obtenção de confirmação por parte da Direcção-Geral do Património no que se refere à avaliação anteriormente efectuada aos bens hipotecados.

Por seu turno, o SETF, pelo Despacho n.º 182/2003, de 9 de Maio, na sequência da autorização para o pagamento do serviço da dívida respeitante ao financiamento contraído pela CNEMA vencido em 13 de Maio de 2003, estabeleceu que se deveria proceder à execução das contra-garantias existentes para recuperação dos montantes garantidos e já pagos pelo Estado à mutuante.

Tendo por referência a data da realização da auditoria e o seu âmbito temporal, desconhecem-se quais os posteriores desenvolvimentos desta situação.

Constata-se assim que, em relação a uma situação de incumprimento que dura já há cinco anos, não só não se concretizaram quaisquer medidas para a sua resolução, designadamente a execução das garantias, mas também que, em 2002 e por determinação do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, o Estado se envolveu num processo de substituição de garantias, solicitado pela devedora, processo esse que apenas serviu para prolongar o incumprimento do CNEMA, com prejuízo do interesse público.



Na sua resposta, a DGT entende não ser aceitável a conclusão de que o Estado não concretizou medidas para a resolução da situação de incumprimento do CNEMA, designadamente a execução das contragarantias por este prestadas, alegando que “(...) para uma decisão sobre a execução do património do CNEMA havia necessidade de se possuir uma avaliação realista do mesmo, o que só recentemente se conseguiu” e que “(...) a execução de qualquer dos prédios dados em garantia só fará sentido quando o crédito constituído tiver um valor próximo do da avaliação efectuada”.

Em comentário à resposta da DGT, reitera-se que não é justificável a morosidade verificada para a resolução desta questão, implicando a continuação do esforço financeiro do Estado para fazer face ao serviço da dívida do CNEMA, em especial quando se verifica que o Estado, para fazer face aos seus compromissos nacionais e internacionais, tem-se pautado por uma política de contenção orçamental, com os inerentes “sacrifícios” exigidos aos contribuintes.

Quanto aos pagamentos relativos à GESTNAVE, constata-se que se trata de empréstimos obrigacionistas contraídos em 1991 e 1992 quando a empresa (então denominada Lisnave) se encontrava sob gestão privada e que as garantias do Estado foram prestadas posteriormente, no âmbito dos protocolos de reestruturação celebrados em 1993 e 1997, representando verdadeiros custos em que o Estado incorreu na tentativa frustrada de recuperação da Lisnave¹.

No que respeita aos pagamentos efectuados pelo Estado em execução das garantias prestadas no âmbito dos financiamentos contraídos pela BEIRAFRIO – Indústria de Produtos Alimentares, Lda., e pela Empresa Têxtil Bellino & Bellino, S.A., importa destacar que constituem o segundo e terceiro casos de incumprimento² verificado nas garantias concedidas ao abrigo do Sistema de Garantia do Estado a Empréstimos Bancários (SGEEB), num total de nove concessões³.

6.8.2.2 – Na ordem externa

Na ordem externa foram efectuados pagamentos de capital e juros no montante de €211.597,3, correspondendo €201.607,7 a capital e €9.989,6 a juros de mora, os quais foram processados pela rubrica de Cl. Ec. 09.07.00 A – Execução de avales, inscrita no Cap.º 60 do Orçamento do Ministério das Finanças, na Div. 01 – Direcção-Geral do Tesouro, Subdiv. 06 – Despesas de Cooperação e que se devem, na sua totalidade, à execução de garantias no âmbito da Convenção de Lomé.

6.8.3 – Responsabilidades assumidas e efectivas do Estado

Com referência ao final de 2001 e de 2002, procedeu-se à circularização da maior parte das entidades que beneficiaram da garantia pessoal do Estado⁴, bem como ao confronto dos elementos obtidos desta forma com os fornecidos pela DGT.

¹ A execução destes protocolos até 1999 foi acompanhada pelo Tribunal de Contas – Cfr. Parecer sobre a CGE de 1996 (Vol. II, ponto 8.9) e de 1999 (Vol. II, ponto 7.5).

² O primeiro caso de incumprimento verificou-se em 2000, envolvendo a empresa João Pimentel & Companhia (vide Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, Capítulo VI, ponto 6.8.6.1).

³ No que se refere ao regime jurídico aplicável, vide o Parecer sobre a CGE/1998, Capítulo VI, ponto 6.7.2.1.

⁴ Num total de 47 entidades, representando 90,4% do universo.

De referir que três entidades não prestaram a informação solicitada, e que a informação prestada por outra entidade foi apresentada de forma agregada. Acresce, ainda, que a informação fornecida por uma outra entidade suscitou reservas quanto à sua correcção.

Assim, não foi possível confrontar os valores referentes a cinco entidades com os fornecidos pela DGT.

Para além de outras divergências encontradas, em relação às quais se encontrou explicação e se concluiu serem os valores da DGT os correctos, outras há que contrariam os dados fornecidos por aquela Direcção-Geral, envolvendo 9 entidades (19,1% da amostra).

Apresenta-se, de seguida, as divergências entre os valores fornecidos pela DGT e os declarados pelas entidades, de grandeza igual ou superior a mil euros, que devem merecer esclarecimentos por parte daquela Direcção-Geral:

Quadro VI.33 – Divergências entre a DGT e as entidades beneficiárias relativamente às responsabilidades assumidas

(em euros)

Entidade	31.12.2001		31.12.2002		Diferenças (DGT)	
	Entidade	DGT	Entidade	DGT	31.12.2001	31.12.2002
Na ordem interna						
Hidro. Cahora Bassa	38 806 476,4	64 843 726,6			26 037 250,2	
Na ordem externa						
Amtres	2 466 330,4	3 517 131,8	1 688 766,6	2 543 256,8	1 050 801,3	854 490,2
Brisa	555 339 349,7	555 294 693,4	526 428 476,8	526 372 748,4	-44 656,3	-55 728,3
E. Elect. Madeira	10 169 930,3	14 529 408,5	8 460 488,9	11 058 531,0	4 359 478,3	2 598 042,1
INH	91 549 680,0	100 703 506,2	74 646 391,6	79 264 804,0	9 153 826,2	4 618 412,5
Tap	199 941 938,0	199 582 780,1	136 090 975,0	135 866 647,1	-359 157,9	-224 328,0

Quadro VI.34 – Divergências entre a DGT e as entidades beneficiárias relativamente às responsabilidades efectivas

(em euros)

Entidade	31.12.2001		31.12.2002		Diferenças (DGT)	
	Entidade	DGT	Entidade	DGT	31.12.2001	31.12.2002
Na ordem interna						
Carmona & Irmãos	316 614,5	400 474,1			83 859,6	
Na ordem externa						
Amtres	2 466 330,4	3 517 131,8	1 688 766,6	2 543 256,8	1 050 801,3	854 490,2
Brisa	555 339 349,7	555 294 693,4	526 428 476,8	526 372 748,4	-44 656,3	-55 728,3
E. Elect. Madeira	10 169 930,3	14 529 408,5	8 460 488,9	11 058 531,0	4 359 478,3	2 598 042,1
Edia	135 000 000,0	115 000 000,0			-20 000 000,0	
INH	91 549 680,0	100 703 506,2	74 646 391,6	79 264 804,0	9 153 826,2	4 618 412,5
Tap	199 941 938,0	199 582 780,1	136 090 975,0	135 866 647,1	-359 157,9	-224 328,0



Quanto a algumas divergências referenciadas nos quadros supra identificados, importa tecer algumas considerações:

◆ Hidroeléctrica de Cahora Bassa (HCB)

A divergência verificada nas responsabilidades assumidas, em 31.12.2001, resulta de uma diferença de valores entre a HCB e a DGT no que concerne a um dos financiamentos garantidos, no montante €34.915.852,79. Atendendo a que a divergência mencionada representa a diferença entre aquele valor e o referente às utilizações do mesmo - €8.878.602,57 - suscitam-se as seguintes hipóteses:

- ◇ ou o valor relativamente ao qual se verifica a divergência nunca foi utilizado e o valor correcto é o da DGT, até acabar o período de utilização;
- ◇ ou o período de utilização já terminou, ou o referido montante já foi utilizado e pago, sendo que, verificando-se algum destes casos, o valor correcto corresponde ao da entidade.

Pela análise dos elementos constantes do arquivo existente sobre esta operação, afigura-se que o valor em questão não terá sido utilizado e que o período para a sua utilização terá terminado em meados de Dezembro de 2001.

A DGT, na sua resposta, não se pronunciou sobre esta divergência, pelo que, face aos elementos existentes, se adopta o valor apresentado pela HCB.

◆ Carmona & Irmãos

Quanto à divergência verificada nas responsabilidades efectivas, em 31.12.2001, afigura-se que o valor da DGT está sobrevalorizado, porquanto engloba, incorrectamente, no valor das utilizações uma verba de €83.859,61, e que não foi utilizada.

Relativamente a esta divergência, a DGT, na sua resposta, confirma que o valor por si apresentado encontra-se sobrevalorizado, devendo-se tal facto a informação incorrecta prestada por aquela Sociedade.

Por último, apesar da DGT incluir a Imobiliária Construtora Grão-Pará, S.A., no universo das entidades beneficiárias de garantias pessoais concedidas pelo Estado, aquela Sociedade, através dos seus mandatários, informou que “(...) não tem presente, nem no exercício de 2002, nem em 31 de Dezembro de 2001, quaisquer financiamentos que sejam garantidos, por qualquer forma, pelo Estado”.

Na sua resposta, a DGT não se pronunciou sobre esta questão.

Relativamente às divergências envolvendo a AMTRES, BRISA, E. Electricidade da Madeira, INH e TAP, a DGT, na sua resposta, alega que diz respeito a variações cambiais, porquanto, segundo a mesma, as entidades beneficiárias ao comunicarem-lhe as utilizações, amortizações ou pagamentos de juros, efectuados no âmbito dos respectivos financiamentos externos, “(...) fazem-no ao câmbio da data em que efectuaram o pagamento/recebimento, enquanto os mapas da DGT reflectem o montante das responsabilidades assumidas e efectivas, por garantias prestadas, no último dia de cada mês. Só por coincidência o câmbio utilizado será o mesmo”.

Atendendo ao teor da resposta da DGT, são considerados, para efeitos do presente Parecer, os valores apresentados por aquela Direcção-Geral.

Por seu turno, relativamente à divergência no valor das responsabilidades do Estado referentes à EDIA, a DGT informou que a mesma não foi comprovada pelos seus serviços, concluindo que “(...) o valor das responsabilidades efectivas do Estado, por garantias prestadas à EDIA cifrava-se em 31/12/2001 em EUR 115 milhões, tendo ocorrido posteriormente, em 5/2/2002, uma utilização de EUR 20 milhões, conforme comunicação da EDIA”.

Relativamente a esta resposta, importa salientar que, de acordo com os elementos enviados pela DGT, a informação prestada pela EDIA àquela Direcção-Geral data de 14.03.2002 e 07.01.03, confirmando os valores por esta registados. Contudo, face aos novos elementos obtidos pelos Serviços de Apoio do Tribunal em Dezembro de 2003, os quais foram comunicados à DGT no âmbito do contraditório, aquela Direcção-Geral deveria ter diligenciado junto da EDIA o esclarecimento desta questão, o que parece não se ter verificado, atendendo ao teor da sua resposta.

Em suma, face às divergências acima referidas e à não obtenção de elementos suficientes que permitam sustentar definitivamente quais os valores correctos relativamente a algumas das operações em questão, se os apresentados pela DGT ou pelas entidades em questão, adopta-se, embora com reservas, para efeitos do presente Parecer, os valores apresentados por aquela Direcção-Geral.

No entanto, relativamente a essas divergências, aquela Direcção-Geral deve adoptar, com a maior brevidade possível, os procedimentos e efectuar as diligências necessárias para o esclarecimento cabal dos valores das responsabilidades do Estado, nomeadamente junto das entidades beneficiárias ou das entidades financiadoras.

Importa, ainda, salientar que mantêm-se, na Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, a ausência de sanção legal para o incumprimento dos deveres de informação, por parte dos beneficiários de garantias pessoais do Estado, relativos ao pagamento de capital e de juros, bem como para o não envio dos elementos comprovativos dos referidos factos, pelo que se reitera a recomendação exarada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001, no sentido de o diploma mencionado ser objecto de intervenção legislativa de forma a colmatar as referidas lacunas.

Sem prejuízo do acima exposto, apresenta-se a evolução das responsabilidades do Estado na ordem interna e na ordem externa.

6.8.3.1 – Na ordem interna

Considerando o apuramento levado a efeito junto da DGT, apresentam-se no quadro seguinte as variações das responsabilidades do Estado na ordem interna:

Quadro VI.35 – Variações das responsabilidades do Estado na ordem interna

(em euros)

Responsabilidades em 31.12.01	Aumentos			Diminuições				Responsabilidades em 31.12.02
	Garantias concedidas	Utilizações	Outros	Amortizações	Utili. não efectuadas	Execuções	Outros	
Assumidas 1 464 167 970,1	202 777 777,5	-	481,4	25 110 608,2	31 029,8	4 560 341,7	85 892 997,9	1 551 351 251,4
Efectivas 1 438 109 944,4	-	202 777 777,5	481,4	25 110 608,2	-	4 560 341,7	59 949 861,6	1 551 267 391,8



A coluna “Aumentos – Outros” inclui o valor de €421,52, correspondente ao montante global de capital não reclamado pelos obrigacionistas no âmbito das operações contratadas pela GESTNAVE, bem como inclui o valor de €59,84, correspondente ao montante global de diferenças por redenominação e arredondamentos relativos às operações supra mencionadas.

No que se refere à coluna “Diminuições – Utilizações não efectuadas”, na parte respeitante às responsabilidades assumidas, inclui o valor de €31.029,76, correspondente ao montante não utilizado no âmbito da operação contratada pela BEIRAFRIO – Indústria de Produtos Alimentares, Lda..

Por seu turno, na coluna “Diminuições – Outros”, no que concerne às responsabilidades assumidas, incluiu-se o valor de €59.855.747,65, correspondente a dívida da RAM assumida pelo Estado em 2001, mas cuja garantia pessoal do Estado só caducou em 2002, bem como inclui o valor de €26.037.250,23, correspondente a acertos no valor das responsabilidades assumidas do Estado no âmbito de uma operação contratada pela Hidroeléctrica de Cahora Bassa, em virtude de no decorrer da circularização mencionada no ponto anterior se ter obtido elementos que indicam que o valor referente a 2001 é inferior, naquele montante, ao registado pela DGT e ao constante no Parecer sobre a Conta Geral do Estado desse ano.

No respeitante às responsabilidades efectivas, na coluna “Diminuições – Outros” incluiu-se o referido valor de €59.855.747,65, acrescido do valor de €83.859,61, correspondente a acertos no valor das utilizações efectuadas, no que concerne à operação contratada pela sociedade Carmona & Irmãos, S.A., em virtude de se ter obtido elementos que indicam que o valor das utilizações efectuadas é inferior, naquela medida, ao registado pela DGT e ao constante em anteriores Pareceres sobre a Conta Geral do Estado.

Em virtude do pagamento efectuado pelo Estado em execução da garantia prestada à operação contratada pela BEIRAFRIO – Indústria de Produtos Alimentares, Lda., nesta coluna incluiu-se, ainda, o valor de €10.254,36, correspondente à diferença entre o valor apurado pelos Serviços de Apoio do Tribunal a título de responsabilidades efectivas do Estado no âmbito da referida operação, face ao valor constante da Conta Geral do Estado de 2001.

Importa referir que os valores apurados no âmbito da auditoria, a título de responsabilidades assumidas e efectivas, e que constam do quadro anterior (€1.551.351.251 e €1.551.267.392, respectivamente), divergem do valor que é idêntico para ambos os tipos de responsabilidade fornecido pela DGT (€1.551.270.549,56).

Esta discrepância de valores deve-se, por um lado, a divergências já assinaladas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001, no respeitante às responsabilidades assumidas e efectivas do Estado por garantias prestadas através do IAPMEI¹, bem como, por outro lado, no que concerne às responsabilidades assumidas, ao facto da DGT, ter considerado, no âmbito da operação contratada pela sociedade Carmona & Irmãos, S.A., como utilizações não efectuadas a deduzir às responsabilidades assumidas o valor de €83.859,61.

Quanto a esta última divergência, para além do referido no ponto anterior, importa referir que a DGT efectuou acertos, naquele valor, no montante das responsabilidades assumidas e efectivas. No entanto, atendendo a que o valor em causa se refere ao montante utilizado, implicando a sobreavaliação das responsabilidades efectivas, a correcção a efectuar terá de incidir somente sobre este tipo de responsabilidades, salvo se tivesse terminado o período de utilização do financiamento, o que não se afigura ter verificado.

¹ Vide Ponto 6.8.2.1.2 do referido Parecer.

Na sua resposta, a DGT informou que, estando o financiamento envolvendo a sociedade Carmona & Irmãos, S.A., a ser amortizado desde 25.04.1999, “(...) *indicia que, pelo menos desde essa data, o período de utilização estava terminado, implicando que qualquer reembolso afecte os dois tipos de responsabilidade do Estado*”.

Em comentário à resposta daquela Direcção-Geral, importa esclarecer que, dentro dos limites estabelecidos na Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, a delimitação do período de utilização decorre do contrato de financiamento, pelo que, no caso em apreço, não tendo o montante financiado sido totalmente utilizado e desconhecendo-se qualquer declaração das partes contratantes sobre a alteração do período de utilização contratualmente estabelecido, o abatimento das referidas utilizações às responsabilidades assumidas só poderia ter ocorrido após o *terminus* do referido período de utilização.

6.8.3.2 – Na ordem externa

Considerando o apuramento levado a efeito junto da DGT, apresenta-se no quadro seguinte as variações das responsabilidades do Estado na ordem externa:

Quadro VI.36 – Variações das responsabilidades do Estado na ordem externa

(em euros)

Responsabilidades em 31.12.01	Aumentos			Diminuições				Responsabilidades em 31.12.02
	Garantias Concedidas	Utilizações	Variações Cambiais	Amortizações	Execução de Garantias	Variações Cambiais	Outros	
Assumidas 5 091 379 357,4	803 330 128,4	-	11 483 249,1	115 091 602,5	201 607,7	53 633 490,7	1 261 502,9	5 736 004 531,1
Efectivas 4 615 331 365,2	-	946 677 611,0	11 483 249,1	115 091 602,5	201 607,7	53 633 490,7	653 002,5	5 403 912 521,9

O valor constante da coluna “Diminuições – Execuções de garantias” refere-se aos pagamentos efectuados pelo Estado no âmbito da Convenção de Lomé.

A coluna “Diminuições – Outros”, no que se refere às responsabilidades assumidas e efectivas, inclui os valores referentes a diminuições de responsabilidades no âmbito da Convenção de Lomé.

Relativamente aos valores das responsabilidades do Estado no âmbito da referida Convenção, constatou-se que a DGT tem diligenciado junto do BEI para a obtenção de valores actualizados, conforme recomendado pelo Tribunal no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000.

6.8.3.3 – Evolução e síntese das variações das responsabilidades ocorridas em 2002

Apresenta-se, de seguida, uma síntese comparativa das variações ocorridas no ano em análise e no ano transacto, com reflexo nas responsabilidades efectivas do Estado, na ordem interna e na ordem externa:



Quadro VI.37 – Evolução dos factores que influenciaram as responsabilidades efectivas do Estado

(em euros)

Operações	Empréstimos Internos				Empréstimos Externos			
	2001	2002	Variação		2001	2002	Variação	
			Valor	%			Valor	%
Utilizações	161 289 826,5	202 777 777,5	41 487 951,0	25,7	1 045 354 395,9	946 677 611,0	-98 676 784,9	-9,4
Outros Aumentos	0,0	481,4	481,4		574 226,4	0,0	-574 226,4	-100,0
Amortizações	35 904 013,4	25 110 608,2	-10 793 405,2	-30,1	108 182 705,7	115 091 602,5	6 908 896,8	6,4
Execução de Garantias	415 664,9	4 560 341,7	4 144 676,8	997,1	317 954,4	201 607,7	-116 346,7	-36,6
Assunção de Passivos	0,0	59 855 747,7	59 855 747,7		0,0	0,0	0,0	
Outras Diminuições	5,0	94 114,0	94 109,0	1 885 951,5	490 162,4	653 002,5	162 840,1	33,2
Dif. de Câmbio Líquidas	0,0	0,0	0,0		17 769 961,7	-42 150 241,5	-59 920 203,3	-337,2

Da análise deste quadro destaca-se o seguinte:

- ◆ Na ordem interna, em 2002, verificou-se um acréscimo nas “utilizações” no montante de €41.488 milhares e nas “execuções de garantias” no montante de €4.145 milhares, representando, respectivamente, aumentos de 25,7% e de 997,1%. Por outro lado, é de assinalar o decréscimo verificado nas “amortizações” no montante de €10.793 milhares, representando uma diminuição de 30,1%.
- ◆ Na ordem externa, em 2002, verificou-se um acréscimo nas “amortizações” no montante de €6.909 milhares e nas “outras diminuições” no montante de €163 milhares, representando, respectivamente, aumentos de 6,4% e de 33,2%. Por outro lado, é de assinalar o decréscimo verificado nas “utilizações” no montante de €98.677 milhares e nas “diferenças de câmbio” no montante de €59.920 milhares, representando, respectivamente, diminuições de 9,4% e de 337,2%.

No quadro seguinte apresenta-se uma síntese das variações, relativamente ao ano anterior, das responsabilidades efectivas do Estado, por sectores beneficiários:

Quadro VI.38 – Variações das responsabilidades efectivas do Estado por sectores beneficiários

(em euros)

Beneficiários	31.12.01		31.12.02		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Empréstimos internos	1 438 109 944,4	23,8	1 551 267 391,8	22,3	113 157 447,3	7,9
Fundos e Serviços Autónomos	704 989,9	0,1	704 989,9	0,1	0,0	0,0
Empresas de outros sectores	1 087 994 960,9	75,7	1 261 008 155,9	81,3	173 013 195,0	15,9
Dívida relativa às antigas colónias	505 292,3	0,0	505 292,3	0,0	0,0	0,0
Região Autónoma da Madeira	346 210 531,4	24,1	286 354 783,8	18,5	-59 855 747,7	-17,3
Outros	2 694 170,0	0,2	2 694 170,0	0,2	0,0	0,0
Empréstimos externos	4 615 331 365,2	76,2	5 403 912 521,9	77,7	788 581 156,7	17,1
Fundos e Serviços Autónomos	193 443 111,8	4,2	170 594 086,6	3,2	-22 849 025,2	-11,8
Instituições Financeiras	6 148 628,1	0,1	5 323 812,1	0,1	-824 816,1	-13,4
Empresas de outros sectores	4 401 696 761,9	95,4	5 185 405 111,6	96,0	783 708 349,7	17,8
Região Autónoma da Madeira	4 758 968,1	0,1	34 160 226,6	0,6	29 401 258,5	617,8
Convenção de Lomé	9 283 895,3	0,2	8 429 285,1	0,2	-854 610,2	-9,2
Total	6 053 441 309,6	100,0	6 955 179 913,7	100,0	901 738 604,1	14,9

Salienta-se o acréscimo das responsabilidades, no montante de €901.739 milhares, representando um aumento de 14,9%, o qual se deveu, essencialmente, ao acréscimo das responsabilidades no que se refere ao sector “Empresas de outros sectores”, quer na ordem interna, no montante de €173.013 milhares, quer na ordem externa, no montante de €783.708 milhares.

6.8.4 – Responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público

No ano 2002 não ocorreram quaisquer concessões de garantias pessoais por parte de outras pessoas colectivas de direito público.

Uma síntese das variações ocorridas em 2002, consta do quadro seguinte:

Quadro VI.39 – Variações das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público

(em euros)

Entidades	Responsabilidades em 31.12.01	Responsabilidades em 31.12.02	Variação	
			Valor	%
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo				
Arquitur – Soc. e Tur. Arq. Atl., S.A.	1 385 514,6	1 385 514,6	0,0	0,0
Sosul – Soc. Hoteleira do Sul, Lda.	274 338,8	274 338,8	0,0	0,0
Subtotal	1 659 853,5	1 659 853,5	0,0	0,0
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP)				
Anguiol – Soc. Ind. A. do Oeste, Lda.	17 956,7	0,0	-17 956,7	-100,0
Frami – F. A. Caiado, S.A.	139 663,4	139 663,4	0,0	0,0
Uniagri	582 509,2	582 509,2	0,0	0,0
Subtotal	740 129,3	722 172,6	-17 956,7	-2,4
Total	2 399 982,8	2 382 026,0	-17 956,7	-0,8

Apenas há a destacar o decréscimo das responsabilidades do IFADAP, no montante de €18 milhares, representando uma diminuição de 2,4%.

Esta diminuição das responsabilidades indirectas deveu-se a um pagamento efectuado pelo IFADAP em execução de garantia no âmbito da operação envolvendo a ANGUIOL.

6.8.5 – Cabimento das garantias pessoais prestadas nos limites estabelecidos na Lei do Orçamento

Analisadas as operações efectuadas no ano em apreço, procede-se, seguidamente, à verificação do cabimento das garantias concedidas nos limites fixados pelo artigo 64.º, n.º 1 e n.º 4, da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2002).

O limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado, em 2002, foi fixado, em termos de fluxos líquidos anuais, em €1.500.000.000, não se encontrando abrangidas neste limite as operações resultantes de deliberações tomadas no seio da União Europeia (cfr. n.º 2 do referido artigo).



Quadro VI.40 – Cabimentação das garantias pessoais prestadas pelo Estado

(em euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			(a) 1 300 000 000
Operações na ordem interna:			
Autorizadas e concedidas em 2002	202 777 777,5	(b) 25 141 638,0	177.636.139,5
Autorizadas em 2002 e concedidas em 2003	+0,0		
	202 777 777,5		
Operações na ordem externa:			
Autorizadas e concedidas em 2002	723 330 128,4	115 091 602,5	743.238.525,9
Autorizadas em 2002 e concedidas em 2003	135 000 000,0		
	858 330 128,4		
Total	1 061 107 905,9	140 233 240,5	920.874.665,4
		Saldo por utilizar	379 125 334,6

(a) Este montante corresponde ao limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado em 2002 - € 1.500.000.000 - deduzido do montante equivalente a € 200.000.000, referente ao limite máximo para as responsabilidades do Estado decorrentes da concessão, em 2002, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento.

(b) Inclui o valor de €25.110.608,2, a título de amortizações, e o valor de €31.029,8, a título de utilizações não efectuadas a deduzir às responsabilidades assumidas.

Constata-se, assim, que em resultado das amortizações efectuadas pelos beneficiários, bem como em virtude das utilizações não efectuadas a deduzir às responsabilidades assumidas, se registava no final do ano de 2002 um saldo não utilizado no valor de €379.125 milhares, sendo que no final de 2001 esse valor cifrava-se em €42.232 milhares.

Esta disparidade de valores deve-se ao aumento para 2002 do *plafond* orçamental, bem como por se ter verificado nesse ano uma diminuição do montante das garantias autorizadas e um aumento das amortizações, face ao verificado em 2001.

Relativamente à prestação de garantias por outras pessoas colectivas de direito público, embora tenha também sido fixado um limite de €10.000.000, em termos de fluxos líquidos anuais (cfr. n.º 4 do artigo 64.º da LOE), conforme já se deu conta, não ocorreu qualquer concessão de garantias pessoais por parte daquelas entidades.

6.9 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e seguros de investimento

Previamente à análise dos resultados obtidos sobre esta temática, importa salientar que a acção realizada junto das entidades auditadas – Direcção-Geral do Tesouro (DGT), COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, S.A. (COSEC) e Conselho de Garantias Financeiras (CGF) - cingiu-se à análise dos seguros contratados com a garantia do Estado, bem como à matéria referente a sinistros, tendo por base a técnica da amostragem, conforme se aludirá nos pontos respectivos.

Assim, a informação constante nos pontos seguintes e que não se integrou na amostra baseou-se, exclusivamente, nos dados fornecidos por aquelas entidades, presumindo-se, de princípio, a sua veracidade.

Relativamente aos resultados apurados no âmbito da acção realizada, a DGT, na sua resposta, refere que *“Os reparos efectuados pelo Tribunal de Contas respeitam a matérias da responsabilidade do Conselho de Garantias Financeiras e da COSEC, entidades a quem competirá efectuar os comentários que tiverem por convenientes”*, com excepção do referido no ponto 6.9.7, que comenta, como se verá.

6.9.1 – Garantias prestadas pelo Estado em 2002

No ano de 2002 foram celebrados, com a garantia do Estado, vinte e um contratos de seguro no âmbito de apólices individuais, sendo que três referem-se a seguros de créditos financeiros, doze a seguros-caução e seis a seguros de investimento.

No mesmo ano, no âmbito do seguro de créditos à exportação, foram, ainda, emitidas duas e renovadas dezassete actas de risco político adicionais a apólices globais.

Do universo dos seguros garantidos pelo Estado no ano, foram seleccionadas para análise duas operações contratadas “ex novo” e duas renovações de actas adicionais no âmbito de actas de risco político adicionais a apólices globais, três operações no âmbito dos seguros de crédito à exportação, envolvendo apólices individuais, seis operações no âmbito dos seguros-caução e quatro operações no âmbito dos seguros de investimento directo português no estrangeiro.

Relativamente a algumas operações analisadas importa tecer os seguintes comentários:

- ◆ **Actas adicionais de risco político a apólices globais**

Segundo a informação obtida no decurso da acção, algumas renovações de actas de risco político adicionais a apólices globais, ocorridas em 2002, efectuaram-se automaticamente, ou seja, sem emissão de nova acta adicional.

Tendo por referência o resultado da análise a duas situações de “renovação automática”, face à ausência nos processos analisados junto da COSEC de informações escritas subjacentes às renovações das actas, as quais servem, em especial, como um dos meios de suporte das autorizações superiores, e à não emissão de novas actas, entende-se que estas situações de “renovação automática” obstam a um adequado controlo externo das operações contratadas com a garantia do Estado, pelo que se põe em causa a razoabilidade deste procedimento.



Na sua resposta, a COSEC e o CGF afirmam que “(...) a emissão de actas adicionais para as situações descritas não corresponde a uma exigência contratual por não estarem em causa alterações às condições contratuais anteriormente vigentes (...)”, informando, ainda, que, embora tal prática tenha sido adoptada durante algum tempo, actualmente a COSEC emite actas adicionais mesmo em caso de renovação automática.

Face ao teor das resposta da COSEC e do CGF, e tendo por referência o ano de 2002, mantêm-se as considerações expostas. Contudo, a confirmar-se a alteração de procedimentos, conforme é referido, importa destacar positivamente a evolução verificada.

◆ Seguros de investimento directo português no estrangeiro

Relativamente a uma apólice de seguro de investimento (ap. n.º 46/50/1106), constatou-se que parte do investimento segurável se iniciou antes da apresentação ao seguro.

Quanto a esta questão, numa Informação da COSEC (Inf.º n.º 082/01, de 25/05) alude-se a esse facto, tendo os serviços daquela Sociedade adoptado o seguinte entendimento: “face ao reduzido montante em causa (5,67% do montante do capital social proposto para seguro) considera-se cumprido o requisito da novidade”.

Tendo em consideração que tanto o anterior regime legal como o actual¹ estabelecem a condição de ser “novo” como um dos requisitos para o investimento ser segurável, podendo-se considerar que, ao abrigo do anterior regime, a interpretação juridicamente mais razoável deste requisito consistia em considerar que só é “novo” o investimento que não tenha sido iniciado antes da sua apresentação ao seguro, tal como consta expressamente do novo regime, considera-se que o investimento seguro não respeitava todos os requisitos legais para que o contrato de seguro pudesse beneficiar da garantia do Estado.

Por seu turno, relativamente a outra apólice de seguro de investimento (ap. n.º 47/07/1106), importa salientar que o investimento objecto do seguro começou em 17.10.01 e que a proposta de seguro só foi formalizada junto da COSEC em 22 desse mês. No entanto, existem alguns documentos daquela Sociedade junto ao processo que aludem a contactos entre as partes, anteriores ao início do investimento.

Atendendo a que os factos descritos se verificaram na altura da vigência da anterior regulamentação, afigura-se razoável considerar que o requisito de ser “novo” foi preenchido, embora se entenda que seria mais adequado que a COSEC diligenciasse junto dos proponentes para que estes formalizassem as suas propostas de seguro de investimento antes de iniciarem a sua execução, nomeadamente para efeitos de um adequado controlo das operações.

Assinale-se, que as novas condições gerais da apólice individual de seguro de investimento português no estrangeiro² estabelecem que para avaliar se o investimento é “novo” a data relevante é a da apresentação da proposta de seguro à COSEC, o que se considera mais conforme com as exigências de um adequado sistema de controlo.

¹ A partir do fim de Janeiro de 2002 a matéria relativa aos seguros, com garantia do Estado, de riscos de investimento português no estrangeiro contra factos geradores de sinistro de natureza política, passou a ser regulada pelo Decreto-Lei n.º 295/2001, de 21 de Novembro.

² Aprovadas pelo Despacho Conjunto n.º 474/2002, publicado no DR, II Série, de 30 de Abril.

Relativamente a estas situações, a COSEC e o CGF referem, na sua resposta:

“Em termos substantivos, o requisito da «novidade» justifica-se pela necessidade de a seguradora ser previamente consultada sobre o investimento a realizar antes da sua execução e antes da sua contratação irrevogável ter ocorrido, o que em todos os casos se verificou. Sob o ponto de vista formal, o momento mais adequado para aferir a conformidade com o referido critério parece ser o da apresentação da proposta à COSEC, facto que conduziu à sua consagração nas novas apólices.

Porém, verifica-se na prática que desde a primeira abordagem feita pelo investidor à COSEC até à definição dos precisos contornos da operação de investimento, que pode demorar vários meses, esta vai assumindo diferentes formas até se fixar em definitivo na operação a analisar. Nestas circunstâncias, parece prematura a formalização da proposta de seguro já que o seu preenchimento requer um grau de concretização do investimento que nessa fase ainda não existe.

Nestas circunstâncias e, dado que a postura da COSEC é a de apoiar os investidores portugueses a transpor as dificuldades inerentes à complexidade de montar investimentos no estrangeiro, tem privilegiado a substância sobre a forma, uma vez que é o conhecimento prévio da operação de investimento, ainda que não formalizada pela respectiva proposta, que permite na essência acautelar as razões que subjazem ao referido critério.”

Apesar dos argumentos apresentados pela COSEC e pelo CGF, mantêm-se as considerações e conclusões acima expostas, em especial no que se refere ao seguro de investimento titulado pela apólice n.º 46/50/1106, porquanto relativamente a este os elementos obtidos indicam que parte do investimento segurável se iniciou antes da sua apresentação à COSEC, não tendo esta Sociedade apresentado elementos que obstassem a esta constatação.

Sem prejuízo das considerações suscitadas no âmbito das actas de risco político adicionais a apólices globais e tendo por referência a amostra seleccionada, verificou-se o cumprimento da recomendação efectuada pelo Tribunal no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, relativamente à necessidade da Comissão Executiva da COSEC se pronunciar previamente à celebração dos contratos de seguro por si celebrados, por conta e ordem do Estado, nos casos em que pode fazê-lo sem intervenção do CGF e sem necessidade de homologação ministerial¹.

6.9.2 – Capitais garantidos pelo Estado no ano

No que se refere a esta temática, na fase de planeamento da acção constatou-se que os valores globais referentes a 2001 reportados pela COSEC nesse ano e em 2002 não eram coincidentes.

Relativamente a esta divergência, aquela entidade informou que o valor correcto corresponde ao apresentado em 2002, devendo-se a referida diferença ao facto de no valor apresentado em 2001 não ter incluído uma utilização de juros referente a uma Linha de Crédito para Angola do BTA/BNA, no montante de €17 milhares. Este facto explica, igualmente, a divergência existente entre os valores apresentados pela COSEC e pelo CGF em 2002 referentes a 2001, dado o CGF não ter procedido à correcção dos valores.

¹ Ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, Cap.º VI, ponto 6.9.2.



No que se refere aos capitais garantidos em 2002, verificou-se no decurso da auditoria que, no âmbito do contrato titulado pela apólice de seguro de créditos financeiros n.º 155/04/1309, ocorreu, nesse ano, uma utilização no montante de €268.676,97, apesar dos relatórios de 2002 da Direcção Internacional da COSEC (DIT) e do CGF, enviados a este Tribunal, mencionarem não se ter verificado qualquer utilização.

Nesta sequência, apurou-se que a COSEC e o CGF não registaram este valor como capital garantido em 2002, pelo que o valor apresentado por aquelas entidades – €45.985 milhares – encontra-se subavaliado naquele montante.

A COSEC e o CGF, nas suas respostas, confirmaram que a referida utilização ocorreu em 2002, não tendo sido registada nesse ano, mas sim no ano seguinte. Segundo as referidas entidades, embora a comunicação sobre a referida utilização fosse datada de 27.12.2002, “(...) o respectivo prémio só foi comunicado pelo Banco Segurado a 02.01.2003 e, conseqüentemente, só nessa data foi feito o respectivo processamento (...)”, razão pela qual entenderam mais curial fazer corresponder na mesma anuidade o capital e o respectivo prémio.

Relativamente a esta questão, apesar da argumentação da COSEC e do CGF, mantêm-se as considerações expostas e, conseqüentemente, o valor dos capitais garantidos apurado no decurso da auditoria.

Tendo em consideração o exposto e pressupondo a correcção dos restantes dados disponibilizados pela COSEC, apresenta-se, de seguida, a evolução dos capitais garantidos pelo Estado:

Quadro VI.41 – Evolução dos capitais garantidos pelo Estado no ano

(em milhares de euros)

Produto	2001		2002		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de crédito	37 065	42,9	20 289	43,9	-16 776	-45,3
Seguro de créd. financeiros	26 726	30,9	2 549	5,5	-24 177	-90,5
Seguro de investimento	3 521	4,1	17 346	37,5	13 825	392,6
Seguro-caução	19 154	22,2	6 070	13,1	-13 084	-68,3
Total	(a) 86 466	100,0	46 254	100,0	-40 212	-46,5

(a) Este valor diverge do constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001 - €86.449 milhares.

Em 2002, face ao ano de 2001, apesar de ter ocorrido um aumento significativo nos capitais garantidos envolvendo seguros de investimento (392,6%), em virtude da diminuição verificada nos restantes tipos de seguro, registou-se, em termos globais, um decréscimo nos capitais garantidos no ano na ordem de €40.212 milhares (46,5%).

6.9.3 – Posição das responsabilidades do Estado no final do ano

Como questão prévia à indicação das responsabilidades do Estado acumuladas no final de 2002, importa referir que os valores objecto de análise correspondem aos fornecidos pela COSEC e que estão espelhados no mapa elaborado pela mesma entidade, designado “Responsabilidades do Estado em vigor em 31.12.2002”.

Segundo informação obtida junto da COSEC, os valores incluídos neste mapa representam, em termos acumulados, os capitais garantidos referentes a apólices individuais e os *plafonds* aprovados no âmbito de actas de risco político adicionais a apólices globais, pelo que através do mesmo não se consegue discriminar as responsabilidades assumidas e efectivas do Estado¹.

Quanto a esta questão, a COSEC informou que, relativamente a 2002 e a anos transactos, teria alguma dificuldade em efectuar este apuramento, nomeadamente em virtude de já terem sido canceladas algumas apólices.

Ainda no que se refere a esta temática, na fase de planeamento da acção constatou-se que os valores globais referentes a 2001, reportados pela COSEC nesse ano - €326.275 milhares - não eram coincidentes com os apresentados pelo CGF - €326.274 milhares - tendo a COSEC informado que o valor correcto seria o por si apresentado.

Contudo, quando disponibilizou os valores referentes a 2001 por tipo de seguro, na sequência de solicitação feita nesse sentido pelos serviços de apoio do Tribunal no decurso da auditoria, a referida Sociedade indicou como valor global daquelas responsabilidades a quantia €326.273 milhares, valor que posteriormente alterou para €326.272 milhares, quando confrontada com aquela diferença, informando que este seria o valor correcto.

Nas suas respostas, a COSEC e o CGF justificam as diferenças mencionadas alegando haver “(...) discordância dos valores dos arredondamentos de Escudo para o Euro e de outras divisas em que as apólices estão tituladas para o Escudo e seguidamente para o Euro, bem como a existência de arredondamentos matemáticos resultantes de se terem apresentado valores globais e valores por tipo de produtos”.

Ainda quanto a esta questão, aquelas entidades entendem que “(...) os valores que reflectem a posição das responsabilidades do Estado no final do ano deverão ser os valores globais agregados, pelo que se deverá ter em conta o valor de 326.275 milhares de Euros, e não os que resultaram das somas parciais e arredondadas dos valores por tipo de produto”.

Tendo em consideração o exposto, considera-se, para efeitos do presente Parecer, o valor agora apresentado por aquelas entidades.

No que se refere ao valor acumulado das responsabilidades no final de 2002, atendendo a que COSEC e o CGF não registaram nos capitais garantidos desse ano uma utilização no valor de €268.676,97, conforme referido no ponto anterior, presumiu-se que não registaram, igualmente, este valor nas responsabilidades acumuladas.

Assim sendo, o valor das responsabilidades acumuladas em 2002 ter-se-á cifrado em €312.463 milhares e não em €312.194 milhares, conforme referem aquelas entidades.

Face às divergências supra-mencionadas, seja no que se refere à constante alteração dos valores das responsabilidades do Estado em 2001, comunicadas aos serviços de apoio do Tribunal, seja no que se refere à incorrecção dos valores reportados a título de responsabilidades do Estado em 2002, recomenda-se um maior rigor na definição e reporte dos valores das responsabilidades do Estado.

¹ Em termos sintéticos, nas responsabilidades assumidas atende-se aos montantes contratados, enquanto nas responsabilidades efectivas atende-se ao montante das utilizações. O referido mapa elaborado pela COSEC agrega utilizações, mas também *plafonds* e não somente as utilizações destes, pelo que agrega aspectos referentes a responsabilidades efectivas e assumidas.



Importa, ainda, salientar que a informação referente às responsabilidades é reportada em termos acumulados por tipo de seguro e por país e não por apólice contratada, impossibilitando uma análise discriminada das variações ocorridas no ano (aumentos e diminuições), pelo que se recomenda que sejam instituídos procedimentos que obstem a esta lacuna.

Tendo em consideração o exposto e pressupondo a correcção dos restantes dados fornecidos pela COSEC, apresenta-se, de seguida, a evolução das referidas responsabilidades:

Quadro VI.42 – Evolução da posição das responsabilidades acumuladas do Estado

(em milhares de euros)

Produto	2001		2002		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de crédito	159.624	48,9	142.264	45,5	-17.360	-10,9
Seguro de cré. financeiros	123.791	37,9	109.853	35,2	-13.938	-11,3
Seguro de investimento	14.421	4,4	28.049	9,0	13.628	94,5
Seguro-caução	28.541	8,7	32.297	10,3	3.756	13,2
Total	(a) 326.275	100,0	312.463	100,0	-13.812	-4,2

(a) Conforme referido no ponto 6.9.3 do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001, este valor não corresponde à soma das parcelas, porquanto foram deduzidas ao total das responsabilidades os valores seguros correspondentes a garantias financeiras ao exportador quando estas incidiam sobre operações que estavam, igualmente, cobertas através de seguros de crédito ao exportador.

Em 2002, face a 2001, apesar de ter ocorrido um acréscimo significativo nas responsabilidades acumuladas do Estado envolvendo seguros de investimento (94,5%) e um ligeiro acréscimo envolvendo seguros-caução (13,2%), em virtude do decréscimo verificado nos restantes tipos de seguro, registou-se, em termos globais, uma diminuição das responsabilidades acumuladas do Estado na ordem de €13.812 milhares (4,2%).

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

Tendo em conta as operações efectuadas no ano 2002, procede-se, seguidamente, à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado pelo artigo 64.º, n.º 3, da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2002).

Nos termos deste preceito, as responsabilidades do Estado, decorrentes da concessão, em 2002, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento, não poderão ultrapassar o montante equivalente a €200 milhões.

Para a imputação dos valores movimentados ao limite orçamental, a COSEC considera, como regra geral, os compromissos assumidos no ano, bem como os reforços de compromissos que tenham sido assumidos durante o ano, mesmo que respeitem a operações de anos anteriores. No caso dos seguros-caução, em que não existe compromisso, é considerado o valor das apólices emitidas durante o ano. No caso dos seguros de créditos financeiros, são imputados ao limite orçamental os “*plafonds*” das linhas de crédito concedidas no ano, bem como as utilizações de linhas de crédito concedidas em anos anteriores, mas não são imputadas as renovações de linhas de crédito. Finalmente, e no que respeita aos seguros de crédito, são também considerados para efeitos do limite orçamental os “*plafonds*” de riscos políticos concedidos ao abrigo de apólices globais. Se, durante o ano, qualquer valor imputado ao limite orçamental vier a ser anulado, a respectiva imputação considera-se sem efeito.

Uma vez que é o valor das responsabilidades assumidas durante o ano (valores que o Estado se comprometeu a garantir) que releva para efeitos do limite orçamental, o respectivo apuramento é essencial, admitindo-se que os critérios acima enunciados cobrem, relativamente às várias modalidades de seguro, todas as garantias assumidas pelo Estado num determinado ano. Contudo, no que respeita aos seguros de crédito financeiros, não fará sentido incluir as utilizações de linhas de crédito concedidas em anos anteriores, porquanto o montante global já foi considerado no limite referente ao ano da contratação da mesma. Por seu turno, não se entende a razão pela qual as renovações de linhas de crédito não são imputadas no ano da renovação, porquanto esta pressupõe a caducidade do contrato existente, configurando um novo contrato.

A COSEC e o CGF, nas suas respostas, referem que: *“Até 2003, altura em que foram redefinidos pelo CGF os critérios de imputação de valores a afectar o limite orçamental, os plafonds das linhas de crédito concedidas no ano não eram registados, mas apenas as utilizações efectivamente realizadas em cada ano. Refira-se que estes critérios diferem dos utilizados nas apólices globais em que anualmente se imputam ao plafond do limite orçamental, os valores dos plafonds em vigor.*

A partir de 2003, os critérios adoptados por deliberação do CGF, foram no sentido de alocar ao plafond orçamental o valor da linha de crédito e nos anos subsequentes os montantes efectivamente utilizados”.

Relativamente à imputação orçamental envolvendo linhas de crédito, conforme já referido supra, não fará sentido incluir as utilizações das mesmas quando o montante global já foi considerado no limite referente ao ano da contratação.

Refira-se ainda que o CGF, na sua resposta, admite ponderar os critérios de afectação dos *plafonds* da linha de crédito ao limite orçamental das responsabilidades do Estado.

Para a análise do cumprimento do limite orçamental, os Serviços de Apoio do Tribunal basearam-se num mapa elaborado pela COSEC designado “Responsabilidades assumidas nos termos da Lei do Orçamento do Estado para 2002”, no qual se identifica, em termos mensais e globais, as operações imputadas ao referido limite.

Nos termos deste documento, o total imputado à execução orçamental de 2002 cifrou-se em €121.846.964, remanescendo um saldo não utilizado de €78.153.036.

Relativamente às operações contratadas em 2002, inseridas na amostra, algumas foram imputadas à execução orçamental de 2001 e outras à de 2002, em função da data da emissão do compromisso ou da apólice, no caso do seguro-caução, conforme as regras de cabimentação adoptadas pela COSEC.

Em resultado da análise efectuada, constatou-se que duas operações que integravam a amostra e que deveriam ser imputadas à execução orçamental de 2002 não o foram, uma pela totalidade e outra em parte do seu valor, conforme se apresenta:



Quadro VI.43 – Valores relativos a 2002 não imputados pela COSEC ao *plafond* orçamental

(em euros)

Apólice	Valor do compromisso	Valor imputado pela COSEC	Diferença
48/04/1106	(a) 2 845 445	845 455	1 999 990
223/06/2014	(b) 542	0	542
Total			2 000 532

(a) Contravalor de CVE 313.753.000.

(b) Contravalor de CVE 59.751,40.

Atento o descrito, e pressupondo que as restantes operações não analisadas foram devidamente imputadas ao *plafond* orçamental de 2002, o valor utilizado cifrou-se em €123.847.496, remanescendo um saldo não utilizado no valor de €76.152.504.

Relativamente a estas divergências, a COSEC e o CGF não se pronunciaram.

Por último, importa salientar que, apesar da Lei do Orçamento do Estado estabelecer um limite para as responsabilidades do Estado, os resultados da sua execução não se encontram espelhados na Conta Geral do Estado, nomeadamente as garantias concedidas no ano e as responsabilidades anuais ou acumuladas, o que é criticável, porquanto limita a função de controlo da actividade do Estado.

6.9.5 – Prémios

Os prémios processados e cobrados em 2002 cifraram-se, respectivamente, em €678 milhares e em €633 milhares, o que face aos valores verificados em 2001 – €3.160 milhares e €3.150 milhares - representa, respectivamente, um decréscimo na ordem de 78,5% e de 79,9%.

A redução dos prémios deveu-se, essencialmente, ao decréscimo dos capitais garantidos no ano e à preponderância de operações de curto prazo, bem como à emissão de uma apólice de seguro de investimento de razoável dimensão cujo pagamento dos prémios aplicáveis à 1.ª anuidade do seguro (devidos pela emissão da apólice e de uma acta adicional) foi faseado em duas semestralidades iguais, o primeiro ainda em 2002 e o segundo até 02.03.03.

Relativamente à segunda fracção do prémio referido, a última informação obtida pelos Serviços de Apoio do Tribunal, no decurso da acção, indicava que ainda não tinha sido paga e que a COSEC estava a diligenciar pela cobrança coerciva da mesma.

6.9.6 – Montantes disponibilizados pelo Estado, em 2002, para pagamento de sinistros

Em 2002, de acordo com um mapa fornecido pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT), o Estado disponibilizou à COSEC, para efeitos de pagamento aos sinistrados, ao câmbio da data de entrega, o montante de €44.377.909,45, o qual coincide com o registado na Conta Geral do Estado (CGE) de 2002.

As verbas acima referidas destinaram-se a pagamentos de sinistros envolvendo Angola, com excepção de dois casos referentes a uma operação individual envolvendo a Argentina.

De entre o leque de disponibilizações de fundos efectuadas em 2002 pela DGT à COSEC, identificadas no referido mapa, analisaram-se dez referentes a seguros de crédito e cinco referentes a seguros de créditos financeiros, adoptando-se como critério selectivo as ocorridas no último quadrimestre de 2002 de maior montante, de forma a possibilitar a verificação do cumprimento das recomendações do Tribunal efectuadas no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000¹.

Em resultado da análise constatou-se que, no âmbito da admissão e regulação de sinistros, os pedidos indemnizatórios efectuados pela COSEC à DGT espelhavam as deliberações da sua Comissão Executiva, encontrando-se assim cumpridas as recomendações acima referenciadas.

As disponibilizações de fundos analisadas, foram suportadas pelo Orçamento do Estado de 2002, através do Capítulo 60 – Div.01 – Subd.05 – C.E.09.07.00 – B Outros Activos Financeiros – Seguros de Crédito – COSEC.

De referir, que em termos de sinistralidade registou-se um pequeno decréscimo em relação ao ano de 2001², aproximadamente 15,1%.

6.9.7 – Recuperação de créditos do Estado em 2002

No ano de 2002, as quantias recuperadas pela COSEC, por conta do Estado, cifraram-se em €107,7 milhares, contra €656,1 milhares em 2001³, representando um decréscimo na ordem dos 83,6%. De salientar, que já no ano de 2001, em relação ao ano 2000, se tinha assistido a uma diminuição na ordem dos 42,2%.

A recuperação no ano em análise respeita a indemnizações pagas no âmbito de seguros de crédito, envolvendo operações garantidas para Angola e Moçambique.

Atendendo a que a dívida de Angola a Portugal está a ser objecto de negociação entre os dois países, incluindo-se nesta, parte dos créditos decorrentes de sinistros, conforme informado pela COSEC no âmbito do contraditório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, deve a COSEC explicar a razão pela qual ocorreram recuperações de créditos em 2002, envolvendo operações garantidas para Angola.

Relativamente a esta questão, a COSEC e o CGF, nas suas respostas, informaram que “(...) as recuperações relacionadas com exportações para Angola e referidas a 2002 foram efectuadas junto dos exportadores no âmbito das responsabilidades por eles retidas através das apólices de garantias financeiras ao exportador nacional, respeitante a uma operação específica que envolveu uma cobertura por meio de duas apólices complementares (seguro de créditos e garantia financeira ao exportador), sistema de cobertura que era praticado na altura em que a operação foi garantida (1992). Assim os pagamentos foram directamente efectuados à COSEC pelos exportadores, que diligenciarão junto das autoridades angolanas a sua recuperação no âmbito da reestruturação da dívida de Angola às empresas privadas, em curso”.

¹ Ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, Cap.º VI, ponto 6.9.7.

² No ano de 2001, a DGT disponibilizou à COSEC, para efeito de pagamento de sinistros, o montante de €52.296.389,55.

³ Este valor diverge do constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001 (€602,4 milhares), por se ter verificado, no decurso da auditoria, que os valores fornecidos no ano anterior relativos ao total das recuperações em 2001 e à parcela que foi contabilizada como receita desse ano estavam incorrectos.



Tribunal de Contas

De realçar que uma parte das recuperações obtidas pela Cosec em 2001, no valor de €321 milhares, só deram entrada nos cofres do Estado em 2002. Deste modo, a receita contabilizada na CGE de 2002, no Capº. 10 – Activos financeiros, Grupo 15 – Outros Activos Financeiros, Artº. 02 – Subartigo 01 – Rubrica 01 – Recuperações de créditos garantidos, foi de €428,7 milhares.

Sobre esta questão, a DGT, na sua resposta, refere que os valores de receita cobrada pela COSEC apresentam sempre um desfasamento em relação à receita entregue à DGT e registada na CGE.