



Tribunal de Contas

CAPÍTULO VI

Dívida Pública



VI – Dívida Pública

6.1 – Enquadramento da dívida pública em 2003

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 13.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, desde 1999 que o Governo, sob proposta do Instituto, tomou a opção de orientar a gestão da dívida pública em função de um *benchmark*¹, aprovando as “*Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP*”.

O *benchmark* foi escolhido dentro de um leque de políticas óptimas alternativas, sendo caracterizado 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.

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

¹ Também designado por carteira de dívida pública óptima ou carteira de *steady-state* ou *benchmark* de longo prazo, é uma estrutura de carteira cujas características se encontram aprovadas nas Orientações de 1999, alteradas em 2000.

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.

financiamento e a gestão da carteira de dívida pelo Instituto deverão desenvolver-se tendo por referencial o *benchmark* e a estratégia de financiamento aprovadas.

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 referência¹, bem como pelo cumprimento das regras contidas nas citadas Orientações.

Para além destas regras de carácter geral e permanente, a execução orçamental de 2003 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 através do artigo 60.º daquela lei foi fixado em €5.959.138.134, a que acrescia o valor fixado no artigo 61.º, de €400 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 62.º) e fixou os limites para a dívida denominada em moeda estrangeira (artigo 63.º) e dívida flutuante (artigo 64.º).

Ainda pela LOE, e tal como tem sucedido em anos anteriores, o IGCP foi também autorizado a proceder à amortização antecipada de empréstimos e a efectuar operações de compra em mercado ou operações de troca de instrumentos de dívida, amortizando antecipadamente os títulos que, por essa forma, fossem 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.

A autorização concedida ao IGCP pelo artigo 65.º da LOE para realizar operações de compra em mercado e troca de títulos de dívida pública, e pese embora tais operações devam ser realizadas mediante condições essenciais previamente aprovadas pelo Governo, não é compatível com o disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 28.º da Lei de Enquadramento Orçamental², segundo o qual compete à Assembleia da República fixar as condições gerais a que se devem subordinar as operações de gestão da dívida pública, e no n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, que atribui ao Governo, mediante autorização da Assembleia da República, a competência para a realização das referidas operações.

Sobre esta questão, o IGCP considera que o artigo 65.º da LOE/2003 respeita os normativos citados e que o facto de a autorização nele contida “*ser directamente conferida ao IGCP, muito embora com sujeição das condições essenciais das operações a aprovação do Governo, revela-se conforme à competência própria deste Instituto para realização da generalidade das operações de gestão da dívida pública directa do Estado que sejam devidamente autorizadas nos termos da lei (cfr. artigo 4.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º dos estatutos do IGCP – Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, na versão introduzida pelo Decreto-Lei n.º 455/99, de 5 de Novembro)*”.

As competências previstas no Decreto-Lei que aprova os estatutos do IGCP estão subordinadas ao disposto na Lei n.º 7/98, designadamente, e em matéria de gestão da dívida, ao artigo 13.º desta Lei. Por isso, quando o Decreto-Lei n.º 455/99 aditou uma nova alínea, relacionada com a gestão da dívida,

¹ É uma carteira simulada constituída por um conjunto de empréstimos definidos com a escolha de uma carteira de partida e outros empréstimos simulados que resultam da aplicação das estratégias de financiamento de referência às necessidades de financiamento do ano, visando atingir ou manter as características do *benchmark*.

² De acordo com o texto republicado pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto.



ao artigo 4.º do estatuto do IGCP, não criou uma competência própria que aquele Instituto pudesse exercer fora do quadro do Regime Geral da Emissão e Gestão da Dívida Pública.

Ora, o artigo 13.º da Lei é claro: a Assembleia da República pode autorizar o Governo, e não o IGCP, a realizar operações de gestão da dívida, pelo que o artigo 65.º da LOE/2003, ao conceder uma autorização para este fim directamente ao IGCP, não respeita o referido artigo 13.º nem, em última análise, a disposição da Lei do Enquadramento citada.

6.1.2 – Programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2003

O programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2003, elaborado pelo IGCP em Novembro de 2002 e aprovado pela Tutela no mês seguinte, estabeleceu as previsões que se apresentam no quadro seguinte para as necessidades de financiamento do Estado, comparadas com os valores que à data se encontravam estimados para a execução de 2002:

Quadro VI.1 – Programa de financiamento para 2003

(em milhões de euros)

Necessidades de financiamento	2002	2003	Variação	
	Estimativa	Previsão	Valor	%
1. Necessidades Líquidas decorrentes do Orçamento	7 790,9	4 450,9	-3 340,0	-42,9
Défice orçamental	6 626,6	4 538,7	-2 087,9	-31,5
Aquisição líquida de activos financeiros	1 016,0	662,2	-353,8	-34,8
Regularização de situações do passado	492,2	400,0	-92,2	-18,7
Redução de dívida com receitas de privatizações (-)	343,9	1 150,0	806,1	234,4
2. Amortizações e anulações (dívida fundada)	9 968,4	10 107,3	138,9	1,4
3. Necessidades Brutas decorrentes do Orçamento	17 759,3	14 558,2	-3 201,1	-18,0
4. Necessidades Brutas a satisfazer no ano civil	17 505,0	14 558,2	-2 946,8	-16,8
Necessidades do Orçamento do ano anterior a satisfazer no período complementar (+)	345,7	600,0	254,3	73,6
Necessidades do Orçamento a satisfazer no período complementar (-)	600,0	600,0	0,0	0,0
5. Emissões do ano civil (dívida fundada)	17 503,5	14 558,2	-2 945,3	-16,8

Fonte: IGCP

Como se constata pela análise do quadro, as necessidades líquidas de financiamento previstas para 2003, cerca de €4.450,9 milhões, seriam inferiores às que então se estimavam para a execução orçamental de 2002 em cerca de €3.340,0 milhões (-42,9%).

Por seu turno, as necessidades brutas de financiamento a satisfazer em 2003 ascenderiam a €14.558,2 milhões, o que representaria uma redução de €2.946,8 milhões (-16,8%) face às necessidades brutas que se estimavam para a execução do ano anterior. Das necessidades brutas previstas para 2003, cerca de €10.107,3 milhões destinar-se-iam a amortizações e anulações de dívida fundada, montante que excederia em €138,9 milhões as amortizações e anulações que se estimavam para 2002. Às necessidades de financiamento a satisfazer em 2003 acresceria ainda o montante que resultasse da execução do programa de recompras de dívida.

Seguidamente, descrevem-se as principais linhas de actuação constantes do programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2003:

- ◆ Criação de uma nova linha de obrigações do Tesouro (OT) com maturidade em 2006, como primeira prioridade do financiamento de médio e longo prazo a efectuar, procedendo-se ao seu lançamento através de uma operação sindicada com os Operadores Especializados em Valores do Tesouro (OEVT), no montante de €2 a 3 mil milhões, a ter lugar no 1.º trimestre, prosseguindo posteriormente a sua emissão, através de leilões regulares, até a série atingir o limiar de €5 mil milhões;
- ◆ Tendo em conta o montante final das necessidades de financiamento e, em particular, as resultantes do refinanciamento do programa de recompras, poderia considerar-se, no que respeita a outras emissões de OT, a reabertura de linhas já existentes, nomeadamente daquelas que, face a objectivos de liquidez, pudessem justificar saldos finais mais elevados, ou, em alternativa, o lançamento no final do ano de uma nova linha de OT com uma maturidade mais longa, cuja emissão continuaria em 2004, requerendo esta possibilidade a colocação de um montante inicial desejavelmente não inferior a €2,5 mil milhões;
- ◆ Relançamento da emissão de bilhetes do Tesouro (BT), com o objectivo de criar um mercado líquido de dimensão internacional, que viesse a suportar a utilização deste instrumento como uma outra fonte de financiamento do Estado com carácter estrutural, apontando-se, face aos objectivos de liquidez, para a concentração das emissões num número reduzido de linhas, de molde a dar-lhes montantes finais na ordem dos €2 a 2,5 mil milhões. A forma de construção desta curva de curto prazo poderia passar pela abertura de linhas de 12 meses, com montantes iniciais na ordem de €1 a 1,5 mil milhões e posterior reabertura, podendo ainda, simultaneamente, ser abertas linhas de 6 meses. O desenho final do programa de emissões e respectivo calendário deveria reflectir a preferência do mercado e dos intermediários financeiros, prevendo-se todavia que os leilões seriam a única modalidade a utilizar em 2003 na colocação dos BT;
- ◆ Recurso ao programa *Euro Commercial Paper* (ECP) para satisfação de necessidades de tesouraria intra-anuais e/ou para suprir eventuais necessidades de financiamento remanescentes;
- ◆ Continuação da execução do programa de troca de dívida de acordo com as linhas gerais que foram definidas em 2001 e que vinham a ser implementadas desde então, dando-se prioridade à recompra de OT e OTRV não sujeitas a regras de cotação obrigatória pelos OEVT e que apresentassem cupões afastados das taxas de mercado, devendo ainda, no âmbito da gestão do risco de refinanciamento, iniciar-se a recompra da “OT - Agosto de 2004”, com o objectivo de atenuar a concentração das necessidades de refinanciamento decorrentes do vencimento de séries de OT com montantes na ordem de €5 mil milhões, que se iniciava em 2004;
- ◆ Em função das expectativas de evolução das variáveis financeiras e com o objectivo de minimizar os custos da dívida pública, a carteira de dívida continuaria a ser gerida de forma activa, através do recurso ao mercado de derivados financeiros, gestão essa que tomaria como orientação a carteira *benchmark* e estaria condicionada aos limites definidos nas Orientações de gestão aprovadas pela tutela.



A estratégia de financiamento delineada para 2003 continuou a subordinar-se às linhas de actuação que têm vindo a ser seguidas desde 1999, atribuindo-se um papel central ao desenvolvimento da liquidez e da eficiência do mercado das obrigações do Tesouro (OT). O relançamento das emissões de bilhetes do Tesouro surge como uma nova componente desta estratégia, visando completar a construção de uma curva de rendimentos padrão de títulos do Estado com um segmento de curto prazo.

Como se refere no programa de financiamento, os bilhetes do Tesouro constituíram desde a sua criação, em 1985 e até 1998, um importante instrumento de financiamento do Estado e de execução da política monetária. A alteração das condições de definição dessa política resultante da criação da UEM em 1999, bem como a adopção de uma estratégia de financiamento do Estado orientada prioritariamente no sentido de desenvolver um mercado de títulos de médio e longo prazo, com dimensão europeia e suficiente liquidez, conduziram à suspensão, desde 1999, das emissões deste instrumento.

Com o seu relançamento, as emissões de bilhetes do Tesouro passam a enquadrar-se numa estratégia que visa a criação de um mercado líquido para estes títulos, enquanto forma de conseguir atrair e manter uma base alargada de investidores, tendo em vista a constituição deste instrumento como fonte de financiamento permanente do Estado, nas condições de custo mais favoráveis.

Quanto ao programa de troca de dívida, previsto no artigo 65.º da LOE e aprovado pela tutela no início de Janeiro de 2003, ficou previsto que passaria a assumir, a partir de 2003, um papel mais importante, enquanto instrumento de gestão do risco de refinanciamento, procurando-se, através da sua utilização, atenuar o impacto do vencimento de séries de OT de grande dimensão sobre as necessidades de refinanciamento, que se iniciaria em 2004.

Em termos de montantes, estabeleceu-se que o programa de troca deveria ser desenvolvido de forma a situar as necessidades financeiras decorrentes da sua execução entre €2 a 4 mil milhões.

6.2 – Factores com reflexo na evolução da dívida

6.2.1 – Execução do programa de financiamento para 2003

No quadro seguinte apresentam-se os montantes previstos no programa de financiamento e os realizados em 2003 das emissões e amortizações de dívida, expressos em valores nominais e não incluindo dívida flutuante:

Quadro VI.2 – Execução do programa de financiamento

(em milhões de euros)

Instrumentos de dívida	2003		Variação	
	Previsão	Realizado	Valor	%
Emissões				
Obrigações do Tesouro (OT)	7 408,5	7 571,5	163,0	2,2
Bilhetes do Tesouro (BT)	5 149,7	4 165,0	-984,7	-19,1
Certificados de aforro	2 000,0	1 675,0	-325,0	-16,3
Outros instrumentos	0,0	(a) 1 554,2	1 554,2	-
Total	14 558,2	14 965,7	407,5	2,8
Amortizações e anulações				
Amortizável interno - médio e longo prazo	5 602,1	(b) 6 794,3	1 192,2	21,3
Amortizável interno – curto prazo	2 145,1	(c) 1 423,4	-721,7	-33,6
Certificados de aforro	1 352,9	1 357,2	4,3	0,3
Amortizável moeda externa	1 041,8	(d) 1 183,1	141,3	13,6
Total	(e) 10 141,9	10 758,0	616,1	6,1
Financiamento líquido (emissões – amortizações)	4 416,3	4 207,7	-208,6	-4,7

(a) Respeita a emissões de dívida fundada (não amortizada no próprio ano) representada por CEDIC.

(b) Por instrumentos de dívida, engloba amortizações de OT, OTRV, MTN em moeda nacional, *Global bonds* e *Euro Bonds*, Empréstimos BEI, dívida assumida de anos anteriores em moeda nacional e outra dívida de M/L prazos em moeda nacional.

(c) Respeita a amortizações de CEDIC, relativamente a dívida fundada no ano anterior.

(d) Por instrumentos de dívida, engloba amortizações de ECP em moeda estrangeira (dívida fundada no ano anterior), dívida assumida em moeda estrangeira e outra dívida de M/L prazos em moeda estrangeira.

(e) Não engloba o valor negativo de €34,6 milhões relativo à previsão para 2003 dos fluxos líquidos de capital de swaps, incluída no programa de financiamento.

Pela análise do quadro, constata-se que as emissões realizadas em 2003 excederam as previsões em cerca de €407,5 milhões (+2,8%), tendo as amortizações também excedido as previsões, num montante ainda superior, que se situou em cerca de €616,1 milhões (+6,1%).

Deste modo, o volume de financiamento líquido efectivamente obtido, cerca de €4.207,7 milhões, ficou aquém das previsões constantes do programa de financiamento para 2003, em cerca de €208,6 milhões (-4,7%).

Em comparação com o ano anterior, as emissões realizadas em 2003 sofreram uma diminuição de cerca de €2.137,5 milhões (-12,5%), tendo as amortizações, em contrapartida, registado um aumento de €1.001,8 milhões (+10,3%). Naquele ano, as emissões e amortizações de dívida fundada tinham-se situado, respectivamente, em €17.103,2 e €9.756,2 milhões.

Os instrumentos de dívida utilizados para fazer face às necessidades de financiamento foram sobretudo as obrigações do Tesouro a taxa fixa (OT) e os bilhetes do Tesouro (BT) e também, embora em menor nível, os certificados de aforro e os CEDIC.

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



6.2.1.1 – Obrigações do Tesouro

No ano em apreço foram criadas duas novas séries de obrigações do Tesouro a taxa fixa (OT) – a “OT 3% Julho de 2006” e a “OT 4,375% Junho de 2014” – de que foram feitas emissões nos valores globais, respectivamente, de €5.071,482 e €2.500 milhões.

As emissões foram autorizadas pela RCM n.º 10/2003, de 28 de Janeiro, que estabeleceu para as obrigações do Tesouro o limite máximo de €11.000 milhões.

A nova “OT 3% Julho de 2006” foi lançada em Março de 2003, através de operação sindicada, com a colocação de €2.500 milhões, tendo a realização posterior de leilões, em Maio, Junho e Julho, permitido que a série atingisse o limiar de €5.000 milhões, passando esta OT a integrar o grupo de títulos *benchmark* da área do euro.

De referir que com o lançamento desta nova série, o mercado secundário das OT passou a dispor de títulos com o estatuto de *benchmark* em todos os prazos dos 2 aos 10 anos, com excepção da maturidade de 2008.

Quanto à nova “OT 4,375% Junho de 2014”, foi aberta em Outubro de 2003, através de operação sindicada, com a colocação de €2.500 milhões, tendo-se, desde logo, anunciado que este montante seria aumentado no decurso do 1.º semestre de 2004, através da realização de leilões, até a série atingir o limiar de €5.000 milhões.

O volume total das emissões de OT realizadas no ano, cerca de €7.571,5 milhões, ficou acima das previsões constantes do programa de financiamento em cerca de €163,0 milhões (+2,2%).

No quadro seguinte apresentam-se os principais elementos do conjunto de emissões de OT realizadas ao abrigo da LOE para 2003:

Quadro VI.3 – Obrigações do Tesouro Médio Prazo emitidas ao abrigo da LOE para 2003

(em milhões de euros)

Empréstimos	Diplomas autorizadores	Colocação	Montante Máximo Autorizado	Montantes Subscritos (valor nominal)
OT 3% - Julho de 2006	RCM n.º 10/2003, de 09.01.03 (DR, I B, de 28 de Janeiro)	OEVT, OMP e Sindicatos bancários	11 000,0	5 071,482
OT 4,375% - Junho de 2014				2 500,000
Total			11 000,0	7 571,482

6.2.1.2 – Certificados de Aforro

Pela RCM n.º 10/2003, de 28 de Janeiro, foi estabelecido em €2.500 milhões o limite máximo para a emissão de certificados de aforro.

No ano em apreço, as emissões de certificados de aforro ascenderam a €1.674,967 milhões, montante que inclui €500,198 milhões relativos à progressão do valor dos certificados de aforro, isto é, a capitalização dos juros.

Quando comparadas com as previsões constantes do programa de financiamento, que incluíam também a capitalização de juros, as emissões de certificados de aforro realizadas em 2003 ficaram aquém das previsões em cerca de €325,0 milhões (-16,3%).

O encaixe das emissões efectuadas em 2003 ascendeu assim a €1.174,769 milhões, valor que, comparado com os €1.622,570 milhões registados no ano anterior, representa uma diminuição de 27,6%. As amortizações em 2003, no montante de €1.357,177 milhões, registaram um decréscimo de 3,6% relativamente às observadas no ano anterior, que se tinham situado em €1.407,863 milhões.

A aprovação em 2002 do Decreto-Lei n.º 122/2002, de 4 de Maio, que permite a criação de uma nova série de certificados de aforro, 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, a criar a nova série deste título de dívida.

6.2.1.3 – Bilhetes do Tesouro

No ano em apreço, procedeu-se ao relançamento das emissões de bilhetes do Tesouro, de forma a completar a construção de uma curva de rendimentos de títulos líquidos do Estado com um segmento de curto prazo.

Como se refere no preâmbulo da RCM n.º 89/2003, de 8 de Julho, que estabelece o limite para a emissão de bilhetes do Tesouro ao abrigo da LOE para 2003, o Governo, no quadro da estratégia que vem sendo seguida na gestão da dívida pública directa, considerando ter sido atingido o objectivo de consolidação do mercado das obrigações do Tesouro, decidiu retomar a emissão de bilhetes do Tesouro (BT) como instrumento de financiamento permanente do Estado.

A colocação dos BT foi efectuada por um grupo de bancos reconhecidos pelo IGCP como Especialistas em bilhetes do Tesouro (EBT), através de leilões regulares, realizados de acordo com um programa previamente anunciado ao mercado.

O regime jurídico dos bilhetes do Tesouro, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 279/98, de 17 de Setembro, foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 91/2003, de 30 de Abril, de forma, nomeadamente, a assegurar a sua consistência com as disposições do actual Código dos Valores Mobiliários, tendo as condições de emissão destes títulos, bem com o estatuto dos Especialistas em bilhetes do Tesouro (EBT), sido reguladas pela Instrução n.º 4/2003 (2.ª série) do IGCP, publicada no DR, II Série, de 15 de Maio de 2003, com as alterações introduzidas pela Instrução n.º 5/2003, publicada no DR, II Série, de 21 de Julho de 2003.

O programa de emissões iniciou-se em Julho de 2003, tendo-se realizado até ao final do ano 7 leilões de colocação de BT. Foram lançadas 3 séries – a “BT Julho de 2004”, a “BT Março de 2004” e a “BT Novembro de 2004”, com maturidades iniciais de 12, 6 e 12 meses, respectivamente -, cujas emissões, no seu conjunto, atingiram €4.165,044 milhões. Face às datas de colocação e maturidades envolvidas, todas as emissões assumiram a natureza de dívida fundada.

Quando comparadas com as previsões constantes do programa de financiamento, as emissões de BT realizadas no ano ficaram aquém das previstas em cerca de €984,7 milhões (-19,1%).



Pela referida RCM n.º 89/2003, de 8 de Julho, que alterou a redacção da RCM n.º 10/2003, de 28 de Janeiro, autonomizando o limite a que se deveria circunscrever a emissão de BT, a emissão de dívida pública fundada sob a forma de bilhetes do Tesouro foi autorizada até ao montante máximo de €5.500 milhões¹, pelo que, em face das emissões realizadas, se cumpriu o limite estabelecido para as emissões deste título.

6.2.1.4 – Outra dívida de curto prazo em moeda nacional

Em 2003, no âmbito do programa *Euro Commercial Paper* (ECP) multidivisas, renegociado no ano anterior, com um montante de referência de EUR 4.000 milhões, foram emitidos 67 empréstimos em moeda nacional, no montante total de €5.931,594 milhões, valor que reflecte um aumento muito significativo relativamente às emissões realizadas no ano anterior, que tinham ascendido a €1.144,205 milhões. As amortizações efectuadas em 2003 incidiram 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 €12.017,698 milhões, representando 827 transacções, registaram também um aumento muito significativo relativamente às observadas no ano anterior, que se tinham situado em €5.271,410 milhões. As amortizações realizadas em 2003, no montante total de €11.886,890 milhões, incidiram sobre o saldo em dívida no final do ano anterior, que se situava em €1.423,357 milhões, e sobre €10.463,533 milhões de emissões do próprio ano.

No período complementar, já no início de 2004, foram ainda emitidos CEDIC ao abrigo da LOE para 2003, no montante total de €193,396 milhões.

Em termos de financiamento de muito curto prazo, sobre a linha de crédito *stand-by* de EUR 1.000 milhões, contratada no ano anterior (linha *Revolving Credit Facility*), foram efectuados 5 saques, no montante total €550,0 milhões e por um prazo médio de 4 dias, para fazer face a necessidades de tesouraria do Estado.

6.2.1.5 – Dívida em moeda estrangeira

No âmbito do programa ECP referido no ponto anterior, procedeu-se à emissão de 17 empréstimos de curto prazo em moeda estrangeira, denominados em USD, no montante global de €1.604,112 milhões, valor que representa um aumento de 17,8% relativamente às emissões realizadas no ano anterior, que tinham ascendido a €1.362,168 milhões.

¹ A RCM n.º 10/2003, de 28 de Janeiro, autorizava o IGCP a emitir outra dívida pública fundada, para além da representada por obrigações do Tesouro e certificados de aforro, até ao montante máximo de €7,5 mil milhões. A RCM n.º 89/2003 veio autonomizar, especificando, o limite para a emissão de BT, no âmbito do montante máximo estabelecido pela anterior Resolução para a emissão de outra dívida pública fundada. Assim, o limite para a emissão de dívida fundada sob a forma de BT foi estabelecido em €5,5 mil milhões, sendo a emissão de outra dívida pública fundada autorizada até ao montante remanescente de €2 mil milhões. Apesar do texto da RCM n.º 89/2003 se referir a €2 milhões, o limite em causa deverá ser entendido como se tratando de €2 mil 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 totalidade daquelas emissões de ECP foi objecto de amortização no decurso do próprio ano, assumindo assim a natureza de financiamento intra-anual. O total de amortizações efectuadas em 2003 ascendeu a €1.852,633 milhões.

6.2.2 – Execução do programa de troca de dívida

No ano em apreço, dando continuidade aos programas de troca executados em anos anteriores, o IGCP procedeu à recompra e amortização antecipada de instrumentos de dívida no montante total de €1.389,076 milhões, abrangendo dívida representada por obrigações do Tesouro de reduzida liquidez ou com cupões desalinhados das *yields*¹ 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 leilão de recompra e negociação bilateral.

Com o objectivo de atenuar a concentração das necessidades de refinanciamento decorrentes do vencimento de séries de OT com montantes elevados na ordem dos €5 mil milhões, que se inicia a partir de 2004, procedeu-se à recompra de €759,0 milhões da “OT 3,625% - Agosto de 2004”, na modalidade de leilão. Foram realizados 5 leilões de recompra sobre esta OT, depois da mesma ter deixado, a partir de Junho de 2003, de estar sujeita a obrigações de cotação em MEDIP.

As restantes recompras, que ascenderam ao montante total de €206,413 milhões, foram realizadas através de negociação bilateral, envolvendo outros títulos de reduzida liquidez, não sujeitos a regras de cotação obrigatória em mercado secundário. Foram recompradas obrigações do Tesouro que já tinham sido objecto de operações de recompra no âmbito do programa do ano anterior, envolvendo as séries “OT 11,875% – Fevereiro de 2005” e “OT 9,5% – Fevereiro de 2006”, no montante total de €30,313 milhões, a série “OT 4,8125% – Abril de 2003”, no montante de €156,0 milhões, e as séries “OTRV – Agosto de 2003” e “OTRV – Julho de 2004”, no valor global de €15,1 milhões, bem como €5,0 milhões do título *Global bond* “BND EUR 6% - Fevereiro de 2004”.

No decurso do ano, procedeu-se ainda à amortização antecipada de diversos empréstimos, no valor total de €423,663 milhões, através do exercício de opções contratuais de pré-pagamento, envolvendo empréstimos do BEI, dívida assumida em anos anteriores e outra dívida de médio e longo prazo.

No quadro seguinte apresentam-se os principais resultados do conjunto de operações de recompra e amortização antecipada de dívida realizadas em 2003, indicando-se também os prémios/descontos de reembolso e os correspondentes valores de custo suportados com a sua realização:

¹ Para uma determinada OT cotada, corresponde à sua taxa de rendimento implícito, ou seja, à taxa de desconto que iguala o preço da OT ao valor actual dos *cash-flows* (juros e amortização) que a mesma proporciona.



Quadro VI.4 – Execução do programa de troca de dívida

(em milhões de euros)

Instrumentos de dívida	Valores recomprados (valor nominal)	Prémios (+)/ Descontos (-) de reembolso	Valores recomprados (valor de custo)
Recompras			
OT	945,313	14,635	959,948
OTRV	15,100	-0,023	15,077
Global bonds (moeda nacional)	5,000	0,166	5,166
Subtotal	965,413	14,778	980,191
Amortizações antecipadas			
Empréstimos BEI (moeda nacional)	192,193	-	192,193
Dívida assumida (moeda nacional)	155,933	3,317	159,250
Outra dívida (moeda nacional)	17,486	-	17,486
Dívida assumida (moeda estrangeira)	1,117	0,137	1,254
Outra dívida (moeda estrangeira)	56,934	-	56,934
Subtotal	423,663	3,454	427,117
Total	1 389,076	18,232	1 407,308

No ano em análise, as recompras e amortizações antecipadas de dívida sofreram uma diminuição de €498,977 milhões (-26,4%) relativamente às efectuadas no ano anterior, que se tinham situado em €1.888,053 milhões. Sem considerar as recompras de títulos que não conduziram ao aumento das necessidades de financiamento nestes anos – a “OT 4,8125% Abril de 2003” e a “OTRV Agosto de 2003”, no caso do ano em apreço, cujas recompras totalizaram €158,250 milhões -, os totais nominais de recompras e amortizações antecipadas efectuadas em 2002 e 2003 ascenderam, respectivamente, a €1.512,291 e €1.230,826 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 €178 milhares, bem como um aumento, no valor de €185 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 1977 – Nacionalizações e Expropriações

Prosseguiram em 2003 as emissões deste empréstimo, no montante global de €11,979 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, as quais, à semelhança do ocorrido nos últimos anos, 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 €29,351 milhões, a favor das seguintes entidades:

(em euros)

Instituições Financeiras Internacionais	Emissões
AID – Associação Internacional de Desenvolvimento	5 590 000
BASD – Banco Asiático de Desenvolvimento	5 585 424
BERD – Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento	708 750
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento	2 865 180
FAD – Fundo Africano de Desenvolvimento	14 601 966
Total	29 351 320

As promissórias a favor da AID, do BIRD e do FAD foram emitidas na sequência, respectivamente, das RCM n.º 73/2003, n.º 74/2003 e n.º 75/2003, todas de 21 de Maio, 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 €22,444 milhões, tendo-se procedido na ordem externa a resgates no valor de €0,094 milhões.

6.2.3.4 – Dívida assumida

Em 2003, o Governo assumiu passivos das OGMA-Indústria Aeronáutica de Portugal, SA, no valor de €126,179 milhões, tendo este montante sido regularizado no próprio ano. Esta operação será objecto de análise detalhada no ponto 6.6.

O total de amortizações efectuadas no ano, decorrentes da assunção acima referida e das realizadas em anos anteriores, ascendeu a €343,648 milhões, respeitando €342,437 milhões a dívida denominada em moeda nacional e €1,211 milhões a dívida em moeda estrangeira.

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 2003, por tipo de empréstimos, estando os montantes expressos ao valor nominal¹:

¹ Tal como em anos anteriores, os saldos em dívida e movimentos encontram-se registados ao valor nominal, com as seguintes excepções: nos instrumentos de dívida emitidos a desconto (BT, CEDIC e ECP), o registo é efectuado pelo valor descontado (valor de encaixe); e nos certificados de aforro, o valor das emissões engloba a capitalização dos juros vencidos.



Quadro VI.5 – Evolução da dívida pública directa

(em milhões de euros)

Designação	Dívida em 31/12/02	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31/12/03	Variação	
		Emissões	Outros	Total	Amortizações	Outras	Total		Valor	%
Dívida em moeda nacional	76 810,339	31 952,115	126,364	32 078,479	26 658,088	22,622	26 680,710	82 208,108	5 397,769	7,0
Consolidada	16,680	-	(a) 0,185	0,185	-	(b) 0,178	0,178	16,687	0,007	0,0
OT - Nacionalizações e expropriações	-	11,979	-	11,979	11,979	-	11,979	-	-	...
OT	51 702,278	7 571,482	-	7 571,482	(c) 4 599,868	-	4 599,868	54 673,891	2 971,614	5,7
OTRV	1 324,130	-	-	-	987,306	-	987,306	336,824	-987,306	-74,6
MTN	416,916	-	-	-	34,034	-	34,034	382,882	-34,034	-8,2
Global bonds	1 403,266	-	-	-	5,000	-	5,000	1 398,266	-5,000	-0,4
Euro bonds	2 391,964	-	-	-	741,156	-	741,156	1 650,808	-741,156	-31,0
Certificados de aforro	15 536,505	(d) 1 674,967	-	1 674,967	1 357,177	-	1 357,177	15 854,295	317,790	2,0
BT	-	4 165,044	-	4 165,044	-	-	-	4 165,044	4 165,044	...
Linha crédito	-	550,000	-	550,000	550,000	-	550,000	-	-	...
CEDIC	1 423,357	12 017,698	-	12 017,698	11 886,890	-	11 886,890	1 554,166	130,808	9,2
ECP	-	5 931,594	-	5 931,594	5 931,594	-	5 931,594	-	-	...
Empréstimos BEI	1 438,062	-	-	-	192,193	-	192,193	1 245,869	-192,193	-13,4
Promissórias a favor de Inst. Internacionais	63,399	29,351	-	29,351	-	(e) 22,444	22,444	70,306	6,907	10,9
Dívida assumida	593,365	-	(f) 126,179	126,179	342,437	-	342,437	377,107	-216,258	-36,4
Outra	500,417	-	-	-	18,454	-	18,454	481,963	-18,454	-3,7
Dívida em moeda estrangeira	2 664,428	1 604,112	8,424	1 612,536	2 760,021	348,055	3 108,076	1 168,888	-1 495,540	-56,1
MTN	1 114,470	-	-	-	-	(g) 174,611	174,611	939,859	-174,611	-15,7
ECP	285,782	1 604,112	(g) 8,424	1 612,536	1 852,633	(g) 45,685	1 898,318	-	-285,782	-100,0
Promissórias a favor de Inst. Internacionais	19,613	-	-	-	-	(h) 3,410	3,410	16,203	-3,410	-17,4
Dívida assumida	1,290	-	-	-	(i) 1,211	(g) 0,078	1,290	-	-1,290	-100,0
Outra M/L prazos	1 243,273	-	-	-	(j) 906,176	(g) 124,270	1 030,447	212,826	-1 030,447	-82,9
Total	79 474,767	33 556,227	134,788	33 691,015	29 418,109	370,677	29 788,786	83 376,996	3 902,229	4,9

(a) Aumento resultante da variação da taxa legal para a determinação do valor actual da renda perpétua.

(b) Anulações de dívida efectuadas pelo FRDP.

(c) Inclui €3,4 milhões amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.

(d) Inclui juros capitalizados no valor de €500,198 milhões.

(e) Resgate de promissórias.

(f) Dívida assumida e paga através da DGT ao abrigo da LOE para 2003, com recurso ao produto dos empréstimos emitidos no ano.

(g) Diferenças de câmbio.

(h) Deste montante €0,094 milhões respeitam ao resgate de promissórias e €3,316 milhões referem-se a diferenças de câmbio.

(i) Inclui €0,040 milhões amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.

(j) Inclui €5,141 milhões amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.

De referir que no Mapa XXIX – “Movimento da dívida pública” da CGE, da responsabilidade do IGCP, as emissões de bilhetes do Tesouro (BT), ao invés de terem sido registadas pelo valor descontado ou de encaixe (€4.165,044 milhões), tal como sucedeu com os restantes instrumentos de dívida emitidos a desconto (CEDIC e ECP), foram registadas pelo valor nominal colocado (€4.234,250 milhões), tornando desajustada a respectiva quantificação da dívida, numa óptica de contabilidade pública.

Com efeito, em consequência do procedimento adoptado para com o registo dos BT no referido mapa, as emissões deste instrumento, bem como o respectivo stock de dívida no final do ano, foram sobreavaliadas no montante de €69,206 milhões correspondente aos juros a pagar no ano seguinte, por dedução no valor nominal, quando se registar o vencimento das séries emitidas em 2003.

Note-se que tal procedimento, para além de não ser coerente com o adoptado para os restantes instrumentos de dívida emitidos a desconto, é contraditório com o que tem sido seguido pelo próprio IGCP, quando procede ao apuramento da dívida numa óptica de contabilidade pública. Veja-se, por exemplo, o relatório de 2003 de gestão da dívida pública, onde o IGCP, quando procede à relevação da dívida nessa óptica, efectua o registo dos BT e dos restantes instrumentos de dívida emitidos a desconto pelo valor descontado.

No âmbito do contraditório, o IGCP reconheceu a incorrecção do registo dos BT no citado mapa da CGE.

Quanto à evolução da dívida directa do Estado registada em 2003, verificou-se um aumento do endividamento global de €3.902,229 milhões (+4,9%), o que representa um acréscimo bastante inferior ao observado no ano anterior, que se situara em €7.023,560 milhões (+9,7%). Em termos percentuais, o aumento do endividamento em 2003 situou-se num nível próximo de metade do que se registara no ano anterior.

À semelhança do ano transacto procedeu-se ao cálculo do “ratio” da dívida directa do Estado no final do ano sobre o PIB, que se situou em 64,1%, contra 61,6% em 2002¹.

O acréscimo verificado resultou do aumento da dívida denominada em moeda nacional, que se situou em €5.397,769 milhões (+7,0%), tendo-se registado, em contrapartida, uma diminuição de €1.495,540 milhões (-56,1%) na dívida denominada em moeda estrangeira, reforçando-se deste modo o peso da dívida em moeda nacional, que passou representar cerca de 99% do total da dívida directa (97% no ano anterior).

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 dos bilhetes do Tesouro (BT), onde o acréscimo de dívida, correspondendo às emissões realizadas no ano, se situou em €4.165,044 milhões, destacando-se também, embora em menor nível, o contributo das obrigações do Tesouro (OT), onde o excesso de emissões sobre as amortizações se situou em €2.971,614 milhões.

Quanto à variação negativa da dívida em moeda estrangeira, resultou, essencialmente, do maior volume de amortizações sobre emissões, bem como da existência de variações de câmbio líquidas favoráveis.

No final de 2003, as obrigações do Tesouro (OT) representavam cerca de 66% do total da dívida directa do Estado (65% no ano anterior) e cerca de 89% do total da dívida de médio/longo prazo (83% no ano anterior), explicando-se o aumento de peso neste último caso pelo vencimento e amortização antecipada de outros instrumentos de dívida de médio/longo prazo. Os certificados de aforro representavam cerca de 19% do total da dívida (20% no ano anterior), registando-se uma ligeira diminuição do seu peso.

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 2003); o valor do PIB foi retirado da CGE/2003. As percentagens foram corrigidas, na sequência da resposta do IGCP, no âmbito do contraditório.



Em resultado do relançamento em 2003 das emissões de bilhetes do Tesouro (BT), os instrumentos de dívida de curto prazo passaram a representar uma parcela mais significativa da dívida, aumentando o seu peso de 2% para 7%. No final do ano, os bilhetes do Tesouro representavam cerca de 5% do total da dívida directa do Estado.

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

(em milhões de euros)

Operações	Montantes		Variação	
	2002	2003	Valor	%
Aumentos				
Emissões	23 398,739	33 556,227	10 157,488	43,4
Empréstimos de médio e longo prazo	13 207,632	7 583,461	-5 624,171	-42,6
Certificados de aforro	2 200,901	1 674,967	-525,934	-23,9
Empréstimos de curto prazo	7 937,784	24 268,448	16 330,664	205,7
Emissão de promissórias	52,422	29,351	-23,071	-44,0
Outros aumentos	64,844	126,364	61,520	94,9
Dívida assumida	64,844	126,179	61,335	94,6
Outros	-	(a) 0,185	0,185	...
Diminuições				
Amortizações	15 978,165	29 418,109	13 439,944	84,1
Orçamento do Estado	15 580,533	(b) 29 283,349	13 702,815	87,9
Fundo de Regularização da Dívida Pública	397,632	8,581	-389,050	-97,8
Operações de tesouraria - Dívida assumida	-	126,179	126,179	...
Outras diminuições	54,682	22,716	-31,966	-58,5
Anulações	0,130	0,178	0,048	37,1
Resgate de promissórias	53,717	22,538	-31,179	-58,0
Outras	(a) 0,835	-	-0,835	-100,0
Outras variações líquidas	-407,175	-339,536	67,639	-16,6
Redenominação/reestruturação da dívida	0,005	-	-0,005	-100,0
Diferenças de câmbio líquidas	-407,181	-339,536	67,645	-16,6
Variação da Dívida	7 023,560	3 902,229	-3 121,331	-44,4

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

(b) Inclui € 11,979 milhões de amortização de empréstimos "OT - Nacionalizações e expropriações", utilizando saldos de dotações orçamentais de anos anteriores.

Pela análise do quadro, verifica-se que relativamente ano anterior se registou um aumento significativo das emissões, no valor de €10.157,488 milhões (+43,4%), para o qual contribuíram, essencialmente, as emissões de empréstimos de curto prazo, que em 2003 atingiram um total de €24.268,448 milhões, quando no ano anterior se tinham situado em €7.937,784 milhões. Por instrumentos de dívida de curto prazo, registaram-se acréscimos muito significativos nas emissões de CEDIC e de ECP, tendo o relançamento das emissões de BT também contribuído para o aumento verificado.

Este aumento foi contrabalançado pelas diminuições que se registaram nas emissões de empréstimos de médio e longo prazo representados por obrigações do Tesouro (OT), que em 2003 atingiram €7.571,482 milhões, quando no ano anterior se tinham cifrado em €12.998,0 milhões, e também, embora em menor nível, nas emissões de certificados de aforro.

No que respeita às amortizações, verificou-se um aumento muito significativo, no valor de €13.439,944 milhões (+84,1%), relativamente às observadas ano anterior, tendo o mesmo sido

motivado, essencialmente, pelo acréscimo que se registou em 2003 na amortização de dívida de curto prazo representada por CEDIC e ECP, o qual, no seu conjunto, se situou em €10.831,733 milhões.

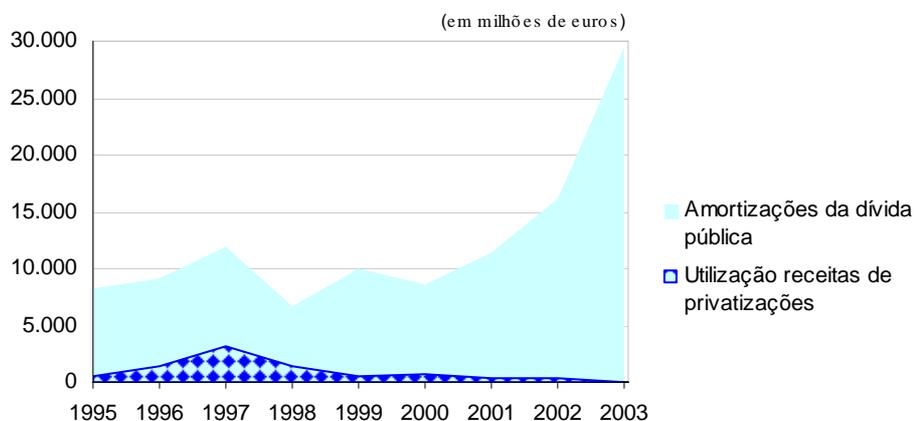
Ao nível dos instrumentos de dívida de médio e longo prazo, também se registou um aumento das amortizações, que atingiu, no seu conjunto, o montante total de €2.268,897 milhões, tendo este decorrido essencialmente das amortizações de obrigações do Tesouro (OT), que em 2003 se cifraram em €4.599,868 milhões, quando no ano anterior se tinham situado em €2.858,741 milhões.

A valores de custo, o total de amortizações efectuadas em 2003 ascendeu a €29.436,341 milhões, equivalendo este montante ao valor nominal da dívida amortizada acima indicado de €29.418,109 milhões acrescido do valor líquido de €18,232 milhões referente aos prémios (€18,255 milhões) e descontos (€0,023 milhões) de reembolso incorridos pela amortização antecipada de empréstimos incluídos no programa de troca, conforme atrás se indicou (ponto 6.2.2).

No que respeita às amortizações efectuadas pelo FRDP com a utilização de receitas das privatizações, em 2003 ascenderam a €8,581 milhões, registando-se uma diminuição significativa de 97,8% relativamente às observadas no ano anterior, que tinham atingido €397,632 milhões.

No gráfico seguinte apresenta-se a evolução das amortizações globais e das que foram efectuadas através do FRDP com a utilização de receitas das privatizações:

Gráfico VI.1 – Evolução das receitas provenientes das privatizações



Fonte: Pareceres da Conta Geral do Estado

Pela sua análise, constata-se a tendência de diminuição das receitas das privatizações afectas à amortização de dívida pública, em contraponto ao crescimento muito significativo que se registou nos últimos anos nas amortizações globais, tendo deixado praticamente de existir, em 2003, a contribuição deste tipo de receitas para a redução da dívida.

Quanto às diferenças de câmbio registadas, favoráveis, em termos líquidos, no montante total de €339,536 milhões, respeitaram, na sua grande maioria, como a seguir se indica, à apreciação do euro face ao dólar americano (17%), que foi também acompanhada por uma apreciação face às restantes moedas.



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.

Quadro VI.6 – Estrutura da dívida denominada em moeda estrangeira, por moedas

(em milhões de euros)

Moedas	31.12.2002		31.12.2003		Apreciação/ depreciação (%) em relação ao Euro de 31.12.02 a 31.12.03
	Euros	Estrutura (%)	Euros	Estrutura (%)	
USD	2 272,111	85,3	807,968	69,1	-17,0
JPY	160,772	6,0	148,093	12,7	-7,9
GBP	230,297	8,7	212,827	18,2	-7,7
CHF	1,248	0,0	-	-	-6,8
Total	2 664,428	100,0	1 168,888	100,0	

Cotações: Fonte BP

De salientar a predominância da dívida denominada em dólares americanos (USD) no final de 2003, ainda que, relativamente ao ano anterior, o seu peso tenha diminuído de 85,3% para 69,1% do total da dívida denominada em moeda estrangeira.

Ouvido sobre o presente ponto 6.3 e os anteriores, o IGCP não proferiu quaisquer outros comentários para além dos atrás referidos.

6.4 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

De acordo com o artigo 63.º da LOE para 2003, 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.7 – Estrutura da dívida total após swaps, por moedas

(em milhões de euros)

Moedas	Dívida em 31/12/02 após swaps (*)		Dívida em 31/12/03 após swaps (*)	
	Euros	Estrutura (%)	Euros	Estrutura (%)
Moedas Euro	79 458,209	99,9	83 595,022	100,0
Moedas não Euro	95,808	0,1	16,203	0,0
USD	78,595	0,1	16,203	0,0
JPY	-	-	-	-
GBP	-	-	-	-
CHF	17,213	0,0	-	-
Total	79 554,017	100,0	83 611,225	100,0

(*) Incluindo promissórias.

Fonte: IGCP

Verifica-se, portanto, ter sido cumprido o limite referido, com referência a 31.12.2003, uma vez que a exposição cambial da carteira, após *swaps*, era, praticamente, nula.

Relativamente ao limite para o aumento do endividamento do Estado, o artigo 60.º da LOE para 2003 autorizou o Governo a aumentar o endividamento líquido global directo até ao montante máximo de €5.959.138.134, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, incluindo os serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira.

Para a verificação daquele limite, haverá que adicionar ao acréscimo de endividamento registado em 2003 as amortizações efectuadas pelo FRDP, utilizando receitas provenientes das privatizações, em consequência do disposto no n.º 2 do artigo 62.º 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.

Do mesmo modo, deverão também ser consideradas as emissões de dívida efectuadas no período complementar de 2003, uma vez que tais emissões, efectuadas ao abrigo da LOE para 2003, ocorreram já no início de 2004.

Por outro lado, o acréscimo de endividamento registado em 2003 deverá também ser deduzido dos 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 a emissão líquida de promissórias e, no segundo, a emissão de dívida para fazer face aos encargos com a assunção de passivos e regularizações de situações do passado, efectuadas ao abrigo do artigo 61.º.

No período complementar da LOE do ano anterior não foram efectuadas quaisquer emissões de dívida, pelo que não se torna necessário introduzir a respectiva operação a deduzir.

No que respeita às diferenças de câmbio registadas em 2003, por terem sido favoráveis em termos líquidos, fazendo diminuir o valor da dívida, deverão ainda ser adicionadas àquele acréscimo.

Por último há que considerar o aumento do endividamento dos serviços e fundos autónomos, por força do disposto no artigo 60.º da LOE, que de acordo com o apuramento feito pelos serviços de apoio do Tribunal com base nos elementos fornecidos pelos respectivos organismos foi de €292,6 milhões, conforme se evidencia no quadro seguinte.



Quadro VI.8 – Endividamento dos serviços e fundos autónomos

(em euros)

Entidade	Dívida em 31/12/2002	Movimentos no ano 2003			Dívida em 31/12/2003	Variação do endividamento
		Utilizações	Pagamentos	Diferenças de câmbio		
IGAPHE	250 000	0	250 000		0	-250 000
CGA	1 994 984	22 748 819	24 743 803		0	-1 994 984
IFADAP	157 142 209	25 000 000	42 038 346		140 103 863	-17 038 346
INGA	333 633 718	776 087 118	787 824 236		321 896 600	-11 737 118
CP PSP	98 585	0	11 611		86 974	-11 611
INH	98 005 888	45 000 000	5 152 113	-13 242 374	124 611 402	26 605 514
IDP	3 990 383	0	536 493		3 453 890	-536 493
IAPMEI	369 111	0	369 111		0	-369 111
IGIFS	0	300 000 000	0		300 000 000	300 000 000
OGFE	32 006 236	4 350 000	6 428 678		29 927 558	-2 078 678
Total	627 491 114	1 173 185 937	867 354 390	-13 242 374	920 080 287	292 589 173

Este valor não coincide com o que consta da Conta Geral do Estado (€323,4 milhões) em virtude de o mesmo ter sido apurado, pela DGO, através da diferença entre os valores da receita e da despesa registados pelos serviços e fundos autónomos acima indicados, em “Passivos Financeiros”, o que conduziu a que:

- ◆ as emissões e amortizações efectuadas pelo IFADAP, de €25 milhões e €42 milhões, respectivamente, e as amortizações efectuadas pelo IAPMEI, de €369 milhares, não tendo sido classificadas em “Passivos Financeiros” não foram consideradas pela DGO;
- ◆ a DGO não teve em conta o real decréscimo do endividamento das OGFE, por este organismo não ter registado, em “Passivos Financeiros”, a totalidade das receitas e despesas com os empréstimos por ele contraídos.

Deve salientar-se que estas divergências, que resultam de incorrecta classificação das receitas e despesas relacionadas com empréstimos, poderiam ter sido supridas, caso a DGO tivesse também considerado a informação sobre endividamento que, nos termos do ponto 26 da Circular da DGO, Série A, n.º 1300, de 7 de Abril de 2003, os fundos e serviços autónomos estão obrigados a enviar àquela Direcção-Geral, com uma periodicidade trimestral (Quadros VII.1 e VII.2 daquela Circular).

Deste modo, para verificação do limite estabelecido pela LOE, haverá que efectuar as seguintes operações, partindo do acréscimo de endividamento directo constante do quadro VI.6 atrás apresentado:

(em milhões de euros)

1. Acréscimo do endividamento em 2003		3 902,2
2. A acrescentar:		847,5
Endividamento no período complementar de 2003	193,4	
Operações de redução de dívida efectuadas pelo FRDP:	8,8	
Amortizações	8,6	
Anulações	0,2	
Endividamento dos Serviços e Fundos Autónomos	292,6	
Variações cambiais líquidas da dívida directa	339,5	
Variações cambiais líquidas da dívida dos serviços e fundos autónomos	13,2	
3. A deduzir:		263,9
Dívida emitida para financiamento de assunção de passivos e regularização de responsabilidades (artigo 61.º)	257,1	
Emissão líquida de promissórias	6,8	
Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental (1+2-3)		4 485,8

Verifica-se, portanto, ter sido respeitado o limite de €5.959.138.134 estabelecido no artigo 60.º da LOE para 2003, para o acréscimo de endividamento directo destinado ao financiamento da execução orçamental.

De referir que 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 60.º da LOE, para o qual haverá que atender apenas ao valor nominal da dívida.

Refira-se também que o acréscimo de endividamento de partida considerado pela DGO resultou sobreavaliado em €69,206 milhões, pelos motivos atrás indicados no ponto 6.3, a respeito do Mapa XXIX – “Movimento da dívida pública” da CGE. Sobre o acréscimo de endividamento considerado, a DGO também não procedeu à dedução das emissões líquidas de promissórias a favor de instituições internacionais, o que não se afigura consentâneo com o disposto no artigo 60.º da LOE, na medida em que estas operações, afectando a variação do stock da dívida, não se destinaram ao financiamento da execução orçamental.

No que se refere ao limite previsto no artigo 64.º da LOE para o montante acumulado, em cada momento, de emissões vivas de dívida flutuante, que era de €8.000 milhões, apenas se aferiu do cumprimento do mesmo em relação ao último dia do ano, tendo-se constatado que não tinha sido ultrapassado.

A DGO, na sua resposta, refere que o quadro demonstrativo do acréscimo de endividamento líquido directo constante da CGE foi construído pelo IGCP, excepto quanto ao valor do endividamento dos SFA que foi apurado por aquela Direcção-Geral, tendo esta encetado já diligências no sentido de esclarecer as divergências apuradas pelo Tribunal de Contas nesse âmbito. Por seu turno, o IGCP, no âmbito do contraditório, considerou nada ter a acrescentar ao teor deste ponto.



6.5 – Gestão da dívida pública

6.5.1 – Enquadramento

A gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP em 2003 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 verificação, relativamente a algumas das operações realizadas, da conformidade dos principais aspectos substanciais e procedimentais face às regras aplicáveis, considerando, nomeadamente, as normas de procedimentos estabelecidas pelo IGCP.

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

- ◆ No que concerne a instrumentos de financiamento de médio e longo prazos, as novas linhas de obrigações do Tesouro (OT) emitidas ao abrigo da LOE para 2003 - OT's 3%Jul2006 e 4,375%Jun2014 -, tendo em consideração que as OT's constituem o principal instrumento utilizado pela República Portuguesa.
- ◆ No que concerne a instrumentos de financiamento de curto prazo, as emissões de bilhetes do Tesouro - BT's 23Jul2004, 19Mar2004 e 19Nov2004 -, atendendo a que foram retomadas em 2003 depois de terem estado suspensas desde 1999, bem como ao contributo significativo para o financiamento do ano.
- ◆ Relativamente a instrumentos financeiros derivados, seleccionaram-se os contratados em 2003 que tinham como passivo subjacente as OT's inseridas na amostra.

Importa, ainda, salientar que, para além das situações referidas, foram identificadas as alterações ocorridas a nível das “Orientações para a gestão da dívida directa”.

Do resultado da análise dos processos inseridos na amostra, face às normas de procedimentos do IGCP aplicáveis, não se verificaram factos merecedores de reparo.

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

No final de 2002, tornou-se necessária nova revisão das Orientações para a gestão, para definição da estratégia de financiamento de convergência a aplicar pela carteira de referência em 2003, dado que as normas em vigor contemplavam apenas estratégias de financiamento de convergência para o período de 2000 a 2002. Os novos termos das Orientações foram aprovados pela tutela¹, consubstanciando o modelo de gestão que foi aplicado no decorrer do ano em análise.

Tal como o IGCP tem salientado, esta revisão, bem como a ocorrida no final de 2001, em nada alterou o *benchmark* estabelecido como óptimo, cujo *trade-off* risco/custo foi estudado, ponderado e aprovado pela tutela em 2000. Ambas as revisões destinaram-se a definir, ou a alterar, a estratégia de convergência a aplicar na construção da carteira de referência, de forma a acelerar o processo de convergência desta carteira para o *benchmark*.

¹ Através do Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 30.12.2002.

A estratégia de financiamento de convergência aprovada para 2003, à semelhança do que já tinha sucedido no ano anterior, foi definida para diferentes cenários de necessidades líquidas de financiamento do Estado, sendo a escolha da estratégia a aplicar determinada em função do valor previsto para este agregado.

De acordo com o IGCP, aproveitou-se ainda a oportunidade para introduzir algumas alterações às normas em vigor, designadamente no que respeita a alguns conceitos e definições e à metodologia de classificação e agrupamento de contrapartes no âmbito da gestão do risco de crédito, resultando estas alterações da experiência acumulada neste domínio e da constatação de algumas inconsistências que importava corrigir.

A principal alteração incidiu sobre o conceito de carteira de dívida total, mais concretamente, sobre o tratamento a dar aos CEDIC's no âmbito da aplicação das Orientações. Assim, as emissões de CEDIC's com data posterior a 31.12.2002 deixaram de entrar no cômputo da carteira de dívida total, de forma idêntica ao que já acontecia anteriormente com as promissórias. Esta alteração foi justificada pelo facto da carteira de CEDIC's não estar dependente das decisões de gestão do IGCP, mas sim da procura por parte dos organismos públicos que os subscrevem, e também por este instrumento de dívida ter um efeito neutro, numa óptica de balanço consolidado da administração central, sendo nulo o seu impacto em termos de custo e risco orçamental relevante.

6.5.3 – Operações de financiamento

Relativamente às novas OT seleccionadas para análise, conforme já referido no Ponto 6.2.1.1, ambas foram abertas por via sindicada, com a emissão de €2.500 milhões cada. A alimentação posterior da série OT 3% Julho de 2006 foi efectuada através de 3 leilões, nos quais se colocaram mais €2.571 milhões, tendo ficado prevista para 2004 a alimentação posterior da série OT 4,375% Junho de 2014, a realizar através de leilões.

Quanto à opção de colocação inicial das OT através de sindicato bancário, segundo o IGCP, justificou-se, mais uma vez, à semelhança de anos anteriores, pelo objectivo de alcançar uma colocação geograficamente diversificada e por diferentes tipos de investidores 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 se refere aos bilhetes do Tesouro, atendendo a que o Programa de Financiamento do Estado para 2003 estabelecia o relançamento da emissão deste tipo de valores mobiliários representativos de dívida pública como uma nova componente da estratégia de financiamento, foram lançadas duas linhas a 12 meses (BT's 23 de Julho de 2004 e 19 de Novembro de 2004) e uma a 6 meses (BT 19 de Março de 2004).

A opção de lançamento acima referida baseou-se no pressuposto de que o emitente teria vantagem em oferecer, de início, uma maior variedade de maturidades, porquanto potenciaria a captação de uma base de investidores mais alargada.



Sobre o BT 23 de Julho de 2004 foram efectuadas emissões no montante total de €1.328,7 milhões (valor nominal), dos quais €770 milhões através de leilão realizado em 16 de Julho de 2003 e o remanescente, €558,7 milhões, através de leilão realizado em 6 de Agosto de 2003.

Por seu turno, sobre o BT 19 de Março de 2004 foram efectuadas emissões no montante total de €1.655,55 milhões (valor nominal), dos quais €840,362 milhões através de leilão realizado em 17 de Setembro de 2003, €400 milhões através de leilão realizado em 1 de Outubro de 2003, e o remanescente, €415,188 milhões, através de leilão realizado em 17 de Dezembro.

Por último, sobre o BT 19 de Novembro de 2004 foram efectuadas emissões no montante total de €1.250 milhões (valor nominal), dos quais €750 milhões através de leilão realizado em 19 de Novembro de 2003 e o remanescente, €500 milhões, através de leilão realizado em 3 de Dezembro.

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 à carteira de referência 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* para cobertura do risco cambial associado 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.

Na prossecução destes objectivos, o IGCP, em 2003, entre novos contratos e operações de resgate, efectuou um total de 137 operações envolvendo derivados financeiros, das quais 119 foram *swaps* de taxa de juro, tendo as restantes transacções envolvido 17 *swaps* de moeda e 1 *swap* de taxa de juro e de moeda. Do total de transacções efectuadas, 92 respeitaram a novos contratos, referindo-se 45 a cancelamentos de contratos, envolvendo, na sua maior parte, *swaps* de taxa de juro.

Em termos de *portfolio*, 116 operações foram consideradas como derivados estratégicos, associados à gestão do risco de taxa de juro da carteira, na perspectiva do seu posicionamento face à carteira de referência. Das restantes transacções, 17 foram consideradas como derivados primários, associados à cobertura do risco cambial na emissão de ECP's denominados em moeda estrangeira, sendo 4 consideradas operações de *trading*¹.

Nas operações de cancelamento de *swaps* efectuadas no ano em apreço, registou-se um ganho total líquido para a República de €56.533.500, respeitando, na sua maior parte, ao resgate de *swaps* de taxa de juro.

Relativamente aos *swaps* contratados no ano e cujas posições permaneciam abertas no final de 2003, de acordo com dados do IGCP (valor de mercado das posições no final do ano), representavam para a República um ganho potencial de €85.081.079. Por seu turno, considerando a totalidade dos *swaps*

¹ Operações que se destinam a alterar temporariamente os efeitos das condições dos empréstimos existentes, procurando tirar partido de expectativas de evolução transitória de variáveis financeiras.

cujas posições permaneciam abertas no final de 2003, englobando os contratados no ano e em anos anteriores, o valor de mercado da totalidade destas posições representava para a República uma perda potencial de €145.094.773.

Incluindo-se nas operações de *swap* de natureza estratégica acima referidas, no ano em apreço foram efectuados 19 novos contratos de *swap* sobre a carteira de certificados de aforro, com um valor nocional total de €3,74 mil milhões, tendo os 10 fechados de posição realizados no ano incidido sobre um valor nocional total de €1,75 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, que o valor tomado como passivo subjacente não excedeu em cada momento 50% do *outstanding* da carteira de certificados de aforro, incluindo juros capitalizados, conforme prescrevem tais condições.

De referir que, a partir de 27.03.2003, por decisão do Conselho Directivo do IGCP, a contratação de *swaps* de taxa de juro (IRS) passou a efectuar-se com o recurso a condições padronizadas (IRS *plain vanilla*), onde a negociação do IRS, em termos de data de vencimento, é feita para o mesmo ano da maturidade do passivo subjacente, sem que tenha que coincidir com a data de vencimento deste último, deixando também de existir necessariamente uma correspondência exacta entre as datas e cupões do passivo subjacente e a cobertura efectuada pelo *swap*¹.

Segundo o IGCP, tal alteração de metodologia foi implementada no sentido de racionalizar a contratação de instrumentos derivados, atendendo às vantagens que a standartização proporciona em termos de melhoria dos níveis obtidos, aumento da eficiência na contratação e diminuição do risco operacional.

Desta forma, a contratação de IRS para a gestão do risco de taxa de juro da carteira face à carteira de referência passou a ser feita numa base de cobertura macro, ou seja, por *bucket*, de forma idêntica a que já acontecia com os *swaps* associados ao stock da carteira do Estado de certificados de aforro.

Todavia, por deixar de existir uma correspondência exacta entre as datas e montantes dos *cash-flows* do passivo subjacente e a cobertura efectuada pelos respectivos IRS, implementou-se no IGCP um novo formato de análise e *reporting* das posições de *swaps*, controvertido numa Norma de Procedimentos subordinada à contratação e controlo de *swaps*², de forma a assegurar o cumprimento da restrição de gestão que estabelece a obrigatoriedade de todos os *swaps* terem que ter subjacentes responsabilidades por dívida da República.

¹ Anteriormente, os *swaps* de taxa de juro (IRS) eram contratados em operações *tailor made*, ou seja, com uma correspondência exacta entre as datas, cupões e convenções de cálculo e de pagamento de juros do passivo subjacente e a cobertura efectuada pelo *swap*.

² Norma de Procedimentos do IGCP n.º 808, de 27.03.2003.



6.5.5 – Operações de reporte

Relativamente a operações de reporte (também designadas por *repo – repurchase agreements*), foram efectuadas 6 operações sobre obrigações do Tesouro (OT's), num montante total de €91 milhões.

6.5.6 – 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 de referência, 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.9– 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	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	3%
JPY	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	10%
USD	2,9%	2,9%	3,5%	1,2%	10%
Total	3,4%	3,5%	4,1%	1,8%	20%
Exposição cambial líquida					
CHF	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3%
GBP	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3%
JPY	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5%
USD	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10%
Total	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10%

Fonte: IGCP

Como se pode constatar pela análise do quadro supra, a exposição cambial primária ficou bastante aquém dos limites fixados nas Orientações para a gestão, sendo nula a exposição cambial líquida da carteira.

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 de retalho (Certificados de aforro Séries A e B, Consolidados e Renda Perpétua). 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 e os CEDIC's.

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.10 – 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	Carteira referência	Desvio (cumula- tivo)										
1 A	12,4%	17,1%	-4,8%	8,5%	11,8%	-3,4%	19,8%	18,2%	1,7%	16,9%	17,3%	-0,4%	[-12%, +12%]
2 A	11,9%	10,1%	-3,0%	13,6%	11,9%	-1,7%	3,7%	4,1%	1,3%	11,3%	6,9%	4,0%	[-12%, +12%]
3 A	10,9%	6,7%	1,2%	9,6%	5,2%	2,6%	18,9%	6,9%	13,2%	10,9%	8,9%	5,9%	[-12%, +12%]
4 A	9,2%	11,2%	-0,7%	13,4%	18,0%	-2,0%	12,3%	15,5%	10,1%	12,4%	10,7%	7,6%	[-10%, +10%]
5 A	10,0%	7,6%	1,6%	14,0%	6,4%	5,6%	5,7%	6,2%	9,5%	5,5%	10,5%	2,6%	[-10%, +10%]
6 A	5,2%	5,3%	1,5%	0,3%	2,3%	3,6%	7,9%	12,0%	5,5%	7,9%	8,0%	2,5%	[-8%, +8%]
7 A	8,1%	8,1%	1,5%	16,0%	17,5%	2,1%	7,8%	9,2%	4,2%	7,8%	9,2%	1,1%	[-8%, +8%]
8 A	8,0%	9,4%	0,1%	8,3%	10,2%	0,3%	8,0%	9,8%	2,4%	8,0%	9,8%	-0,7%	-
9 A	8,2%	9,9%	-1,6%	8,0%	9,7%	-1,4%	7,7%	9,4%	0,7%	7,7%	9,3%	-2,4%	-
10 A	7,9%	9,5%	-3,3%	0,0%	0,0%	-1,5%	7,7%	8,4%	0,1%	7,6%	9,0%	-3,7%	-
+10 A	8,3%	5,0%	0,0%	8,4%	6,9%	0,0%	0,4%	0,5%	0,0%	4,2%	0,5%	0,0%	-

Fonte: IGCP

Como se pode verificar pela análise do quadro supra, no final do 3.º trimestre de 2003, os desvios cumulativos do perfil de maturidades entre ambas as carteiras, para os prazos de 3 e de 4 anos, situavam-se, respectivamente, em 13,2% e 10,1%, não se respeitando assim, temporariamente, os limites constantes das Orientações, que determinam desvios máximos, em valor absoluto, de 12% e de 10%, para cada um dos prazos.

Tal situação ficou a dever-se às diferentes datas de vencimento das OT a 3 anos existentes nas duas carteiras – a OT Julho de 2006 na carteira real e a OT Novembro de 2006 (simulada) na carteira de referência¹ –, a qual fez com que, no final de Setembro de 2003, a primeira caísse no prazo de 3 anos e a segunda no prazo de 4 anos. Note-se que esta situação ficou regularizada no 4.º trimestre de 2003, no final de Novembro, quando as duas OT passaram novamente a cair no mesmo *bucket*.

A situação de incumprimento, ainda que temporário, foi comunicada à tutela, no respectivo relatório trimestral, prevendo o IGCP que, provavelmente, se verificarão idênticas situações no futuro.

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:

¹ Emitida pela carteira de referência em 2001.



Quadro VI.11 – 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	12,4%	8,5%	19,8%	16,9%	<=20%
2 A	24,3%	22,0%	23,5%	28,2%	<=35%
3 A	35,2%	31,6%	42,4%	39,0%	<=45%
4 A	44,4%	45,0%	54,7%	51,4%	-
5 A	54,4%	59,0%	60,4%	56,9%	-
6 A	59,6%	59,3%	68,3%	64,8%	-
7 A	67,7%	75,3%	76,2%	72,6%	-
8 A	75,7%	83,6%	84,2%	80,5%	-
9 A	83,9%	91,6%	91,9%	88,2%	-
10 A	91,7%	91,6%	99,6%	95,8%	-
+10 A	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	-

Fonte: IGCP

Pela análise do quadro, verifica-se que, em termos acumulados, 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.12 – Perfil de *refixing* da carteira

Prazos	1.º Trimestre			2.º Trimestre			3.º Trimestre			4.º Trimestre			Orientações (limites desvios cumulativos)
	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumula- tivo)										
1 A	20,2%	23,6%	-3,5%	18,8%	19,9%	-1,1%	21,7%	24,0%	-2,3%	21,7%	24,0%	-2,3%	<=10%
2 A	9,9%	9,8%	-3,3%	11,3%	11,4%	-1,2%	5,9%	6,2%	-2,6%	5,9%	6,2%	-2,6%	<=15%
3 A	12,9%	8,1%	1,5%	8,4%	7,0%	0,2%	14,8%	8,5%	3,6%	14,8%	8,5%	3,6%	<=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 de referência 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 de referência registaram os seguintes valores no período em apreço:

Quadro VI.13 – Duração modificada

(em anos)

Data	Carteira real	Carteira referência	Diferença
31-Dez-02	3,89	3,75	0,14
31-Mar-03	3,71	3,6	0,11
30-Jun-03	3,73	3,78	-0,05
30-Set-03	3,75	3,7	0,05
31-Dez-03	3,61	3,54	0,07

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 de referência em mais de 0,5 anos para baixo e ou mais de 0,75 anos para cima.

No que respeita 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.14 – Risco de crédito expresso em percentagem do limite em vigor

Datas	31-Mar-03	30-Jun-03	30-Set-03	31-Dez-03
Carteira real	16%	24%	19%	17%

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 2003 respeitou os parâmetros aplicáveis, com excepção da situação atrás apontada, a respeito do perfil de maturidades da carteira face à carteira de referência, verificada no 3.º trimestre do ano.

6.5.7 – Análise dos custos associados à dívida pública

A análise incidiu no desempenho global da carteira de dívida pública em 2003, 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 de referência, 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.15 – 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 2003
Carteira real	8,26%	7,35%	0,62%	-0,51%	3,81%
Carteira referência	7,96%	7,38%	0,65%	-0,46%	3,79%
Diferença (pontos base)	30,2	-2,6	-2,7	-4,9	2,4

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 superior ao da carteira de referência em 2,4 pontos base, pelo que o desempenho da carteira real foi desfavorável face ao apresentado pela carteira de referência.

De acordo com o IGCP, o facto da carteira real apresentar um custo *marked-to-market* superior ao da carteira de referência deveu-se, essencialmente, à “(...) opção de manter um posicionamento longo da carteira face ao benchmark no primeiro trimestre do ano, o que, face à queda das taxas de juro que se veio a verificar, onerou o custo relativo da carteira. Nos trimestres seguintes a performance da carteira face ao benchmark foi positiva”.

Relativamente às condições de financiamento obtidas pela República, apresentam-se nos quadros seguinte os níveis de custo obtidos nas emissões efectuadas pelas duas carteiras, expressos em termos de diferenciais médios face à *Euribor*¹:

Quadro VI.16 – Custo do financiamento nas emissões

(em milhões de euros)

Emissões	1.º Trimestre				2.º Trimestre			
	Carteira real		Carteira referência		Carteira real		Carteira referência	
	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)
Curto prazo	0,0	-	0,0	-	1 959,4	-4,2	1 105,5	-7,0
BT	0,0	-	0,0	-	-	-	1 105,5	-7,0
ECP eur	0,0	-	0,0	-	1 782,0	-4,2	-	-
ECP usd	0,0	-	0,0	-	177,4	-6,8	-	-
M/I prazos	2 500,0	-7,2	0,0	-	1 771,5	-7,4	2 325,0	-5,2
OT 3,00Jul2006	2 500,0	-7,2	0,0	-	1 771,5	-7,4	-	-
OT 3,25Out2008	0,0	-	0,0	-	-	-	1 166,0	-9,8
OT 5,45Set2013	0,0	-	0,0	-	-	-	1 159,0	-2,8
Total	2 500,0	-7,2	0,0	-	3 730,8	-7,1	3 430,5	-5,3

(...)

¹ Os *spreads* são apresentados numa base de *all-in-cost*, ou seja, incluindo as comissões de emissão, e resultam da ponderação por maturidade e montante, sendo reportados com base na data de transacção.

(...)

Emissões	3.º Trimestre				4.º Trimestre			
	Carteira real		Carteira referência		Carteira real		Carteira referência	
	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)
Curto prazo	4 737,2	-9,6	2 309,3	-5,3	5 654,5	-9,9	7 266,0	-6,0
BT	-	-	2 309,3	-5,3	-	-	7 266,0	-6,0
BT 19Mar2004	840,4	-10,8	-	-	815,2	-10,5	-	-
BT 23Jul2004	1 328,7	-10,0	-	-	-	-	-	-
BT 19Nov2004	-	-	-	-	1 250,0	-10,8	-	-
ECP Eur	1 705,0	-5,8	-	-	2 461,5	-4,5	-	-
ECP Usd	863,2	-6,4	-	-	577,9	-3,7	-	-
Linha crédito	-	-	-	-	550,0	2,3	-	-
M/I prazos	800,0	-6,4	2 819,0	-4,7	2 500,0	1,7	838,0	-3,1
OT 3,00Jul2006	800,0	-6,4	-	-	-	-	-	-
OT 3,25Out2008	-	-	1 423,0	-9,0	-	-	419,0	-9,0
OT 5,45Set2013	-	-	1 396,0	-2,5	-	-	419,0	-0,1
OT 4,375Jun2014	-	-	-	-	2 500,0	1,7	-	-
Total	5 537,2	-7,8	5 128,3	-4,8	8 154,5	1,0	8 104,0	-3,4

Fonte: IGCP

Como se pode constatar pela análise dos quadros supra, no primeiro trimestre do ano a carteira de referência não efectuou quaisquer emissões, sendo que no segundo e terceiro trimestres a carteira real obteve melhores níveis de custo nas emissões efectuadas face às obtidas pela carteira de referência, tendo-se invertido esta situação no último trimestre do ano.

De acordo com o IGCP, a ausência de emissões da carteira de referência no primeiro trimestre de 2003 decorreu do facto desta carteira trazer do ano anterior um excesso de financiamento relativamente à carteira de dívida real, motivado pela redução, já em finais de Dezembro, numa altura em que a carteira de referência tinha já finalizado o seu programa de financiamento, das necessidades líquidas de financiamento do Estado para 2002¹, e também porque o perfil de refinanciamento da carteira de referência para o citado trimestre não justificava qualquer financiamento adicional.

O custo orçamental², bem como o custo *cash-flow*³ da carteira de dívida ajustada e da carteira de referência foram, em 2003, os seguintes:

¹ Em virtude das receitas extraordinárias registadas no final do ano no Orçamento de 2002.

² Montante dos encargos com juros e comissões de emissão (as mais e menos valias na emissão ou no resgate não entram no cômputo deste custo), liquidados num dado período, relativamente a uma carteira de dívida.

³ Este custo é calculado numa base de *accruals* (especialização de exercícios), entrando no seu cômputo, para além dos juros periodificados e comissões de emissão, a periodificação de mais e menos valias de emissão, os ganhos e perdas financeiras apurados na amortização antecipada de dívida e no fecho de operações de derivados e as flutuações cambiais das posições em moeda externa (dívida e derivados) atribuídas ao exercício (decorrentes da reavaliação de fim de período).



Quadro VI.17 – Custo orçamental e custo *cash-flow*

(em milhões de euros)

Ano 2003	Carteira real	Carteira referência	Diferença
Custo orçamental	3 365,5	3 351,5	(a) 14,0
Custo cash-flow	3 160,7	3 206,2	-45,5

(a) Na sua resposta, o IGCP refere que este valor foi rectificado em 2004 para 12,75, tendo sido detectado um erro na afectação dos juros corridos de emissão (OT) aos anos orçamentais de 2003 e 2004.

Fonte: IGCP

Ao contrário do sucedido em 2001 e em 2002, em que a carteira real ajustada apresentava um custo orçamental mais baixo que o da carteira de referência, em 2003 o custo da carteira de dívida ajustada situou-se num nível superior ao do *benchmark* em cerca de €14 milhões, tendo sido solicitado ao IGCP que, no âmbito do contraditório, se pronunciasse sobre esta alteração de desempenho.

O IGCP, na sua resposta, teceu os seguintes comentários:

“O apuramento do custo da dívida numa base de contas públicas é distorcido por 2 factores:

Não entrar em consideração com os prémios e descontos de emissão;

Ser excessivamente afectado pelas datas de pagamento de cupão, o que é particularmente relevante nas novas emissões e nas amortizações, uma vez que na dívida que não nasce nem morre no ano em análise, e em termos anuais, esse factor deixa de ser relevante.

É por essa razão que o apuramento do défice para efeitos de Pacto de Estabilidade é feito numa base de contas nacionais (especialização de exercício) e não de contas públicas.

No que diz respeito especificamente ao ano de 2003, o custo superior apurado para a carteira em base de Contas Públicas (CP) é apenas aparente. Quando se corrige esse valor numa perspectiva de especialização de exercício, a carteira passa a revelar uma performance positiva de -34.5 M EUR. Este valor por sua vez deve ainda ser adicionado das mais e menos valias de emissão periódificadas (que são, em termos de contas nacionais, contabilizadas como juros), que neste ano foram desfavoráveis à carteira em cerca de 16 M EUR, apurando-se um encargo total com juros para a carteira inferior ao do benchmark em 18.5 M EUR. Se a este valor se adicionar os ganhos e perdas de operações financeiras e as flutuações cambiais obtém-se (...) um custo total para a carteira, numa base POCP, inferior ao do benchmark em 45.5 M EUR.”

Muito embora as Orientações prevejam que se proceda ao cálculo do custo orçamental, os esclarecimentos prestados pelo IGCP conduzem a que se suscitem dúvidas acerca da utilidade deste indicador.

Para além do que foi transcrito, o IGCP refere que o presente ponto 6.5 não lhe suscita outros comentários.

6.6 – Produto dos empréstimos públicos e sua aplicação

6.6.1 – Produto dos empréstimos

O produto dos empréstimos emitidos ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado de 2003 totalizou €33.697.045.428,78 dos quais €32.092.933.719,58, 95%, são provenientes de emissão de dívida denominada em moeda nacional¹ e o remanescente de emissão de dívida denominada em moeda estrangeira.

Em Janeiro de 2004, dentro do período complementar da receita, deu entrada na tesouraria do Estado €193.395.925, valor que resulta, na totalidade, da emissão de CEDIC's e que está incluído no montante do produto dos empréstimos emitidos ao abrigo da LOE/2003 anteriormente referido.

Aos valores referidos acrescem €1.281.362.384,03, montante que transitou em saldo, de 2002, depositado na conta de OET – “Produto de empréstimos em moeda nacional 2002”. No entanto, ainda no início de 2003, período complementar da LOE/2002, conforme se referiu no respectivo Parecer, parte deste valor, €69.332,37, foi utilizado em operações específicas do Tesouro, na regularização de parte das indemnizações a ex-trabalhadores da extinta EPDP, realizadas ao abrigo da LOE/2002, cujas autorizações foram concedidas em Dezembro de 2002², mas cujo pagamento só ocorreu em Janeiro de 2003.

Nestes termos, considerando o valor que transitou em saldo de 2002, depositado em OET, bem como os valores que deram entrada na tesouraria do Estado ao abrigo da LOE/2003, o valor do produto susceptível de aplicação ao abrigo da mesma Lei ascendeu a €34.978,3 milhões, como se apresenta no quadro seguinte, discriminando-se por contas de operações específicas do Tesouro:

Quadro VI.18 – Contas de OET movimentadas em 2003 e no respectivo período complementar

(em euros)

Contas de operações específicas do Tesouro (OET)	Produto em 2003
Produto da Venda de Certificados de Aforro	1 649 707 635,84
Produto de empréstimos em moeda nacional 2003 ^(a)	30 443 226 083,74
Produto dos empréstimos em moeda estrangeira 2003	1 604 111 709,20
Total (1)	33 697 045 428,78
Produto dos empréstimos em moeda nacional 2002 (2)	1 281 362 384,03
Total (3)=(1)+(2)	34 978 407 812,81
Produto de 2002 utilizado ao abrigo da LOE/2002 (4)	69 332,37
Total (5)=(3)-(4)	34 978 338 480,44

(a) Inclui €193.395.925 de emissões realizadas no período complementar de 2003.

¹ Inclui produto dos Certificados de aforro de 2003.

² Sobre esta matéria ver Parecer sobre a CGE/2002, Cap. VI, ponto 6.6.4.2.8.



6.6.1.1 – Diferenças apuradas entre as emissões e o respectivo produto

Relativamente às emissões realizadas ao abrigo da LOE/2003, comparando os valores inscritos no “Mapa XXIX - Movimento da dívida pública”, da CGE, que totalizam €33.818.828.727,19, com os valores do produto apurado que se deu conta no ponto anterior, €33.697.045.428,78, registado nas contas do Tesouro, apuraram-se diferenças no montante global de €121.783.298,41.

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. Nestes termos, a diferença apurada deve-se a abatimentos aos valores de emissão, no montante de €160.494.622,61 e de acréscimos no valor de €38.711.324,20 que se explicam da seguinte forma:

Quadro VI.19 – Emissões e produto dos empréstimos públicos ao abrigo da LOE/2003

(em euros)

Designação	Mapa XXIX - Movimento da dívida pública			Valores		Produto
	Emissões (3)	Per. Compl. (4)	Total (5)=(3)+(4)	a deduzir	a acrescer	
Dívida em moeda nacional (1)	32 021 321 092,99	193 395 925,00	32 214 717 017,99	160 494 622,61	38 711 324,20	32 092 933 719,58
OT 1977 - Naci. e Expropriações	11 978 741,60		11 978 741,60	(a) 11 978 741,60		0,00
Obrigações do Tesouro	7 571 482 000,00		7 571 482 000,00	(b) 24 700 000,00	(c) 38 711 324,20	7 585 493 324,20
Bilhetes do Tesouro	4 234 250 000,00		4 234 250 000,00	(d) 69 205 652,97		4 165 044 347,03
ECP	5 931 594 415,30		5 931 594 415,30			5 931 594 415,30
CEDIC	12 017 698 072,21	193 395 925,00	12 211 093 997,21			12 211 093 997,21
Certificados de Aforro	1 674 966 544,20		1 674 966 544,20	(e) 25 258 908,36		1 649 707 635,84
Contrato de abertura de crédito	550 000 000,00		550 000 000,00			550 000 000,00
Promissórias	29 351 319,68		29 351 319,68	(a) 29 351 319,68		0,00
Dívida em moeda estrangeira (2)	1 604 111 709,20	0,00	1 604 111 709,20	0,00	0,00	1 604 111 709,20
ECP	1 604 111 709,20		1 604 111 709,20			1 604 111 709,20
Total (1+2)	33 625 432 802,19	193 395 925,00	33 818 828 727,19	160 494 622,61	38 711 324,20	33 697 045 428,78

(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.

(d) Valor relativo aos juros dos Bilhetes do Tesouro (títulos emitidos a desconto).

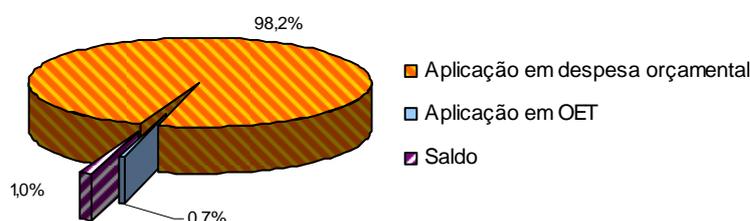
(e) Produto de emissão de Certificados de Aforro de 2003, só entregues em 2004.

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

6.6.2 – Aplicação do produto dos empréstimos

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

Gráfico VI.2 – Aplicação do produto dos empréstimos



Quadro VI.20 – Aplicação do produto dos empréstimos

(em euros)

Contas de operações específicas do Tesouro (OET)	Produto (1)	Aplicações			Saldo para o ano económico de 2004 (5)=(1)-(4)
		Despesa orçamental (2)	OET (3)	Total (4)=(2)+(3)	
Produto da Venda de Certificados de Aforro	1 649 707 635,84	1 649 707 635,84		1 649 707 635,84	0,00
Produto dos empréstimos em moeda nacional 2003	(a) 30 443 226 083,74	29 822 197 269,55	257 130 709,41	30 079 327 978,96	363 898 104,78
Produto dos empréstimos em moeda estrangeira 2003	1 604 111 709,20	1 604 111 709,20		1 604 111 709,20	0,00
Produto dos empréstimos em moeda nacional 2002	(b) 1 281 293 051,66	1 281 293 051,66		1 281 293 051,66	0,00
Total	34 978 338 480,44	34 357 309 666,25	257 130 709,41	34 614 440 375,66	363 898 104,78

(a) Inclui o produto dos empréstimos emitidos em 2003 e no respectivo período complementar, resultante dos seguintes títulos: OT's, BT's, ECP, CEDIC's e linha de crédito.

(b) Produto que transitou em saldo de 2002 (€ 1.281.362.384,03) deduzido do valor das operações realizadas, no início de 2003, ao abrigo de LOE/2002, por operações específicas do Tesouro (€ 69.332,37).

Como se conclui na leitura dos valores apresentados, do montante depositado na Tesouraria do Estado em 2003, susceptível de utilização ao abrigo da respectiva LOE, €34.978.338 milhares, 98,2% foi utilizado em despesa orçamental, que ascendeu a €34.357.309,7 milhares e 0,7% daquele produto foi utilizado à margem do orçamento, por OET, na “Regularização de responsabilidades” previstas em algumas alíneas do art.º 52.º da LOE/2003, operações que totalizaram €257.130,7 milhares.

De referir que do montante aplicado em OET €257.104.477,02 corresponde a operações autorizadas e regularizadas em 2003 e o remanescente, €26.232,39, corresponde ao valor, deduzido do IRS, pago por cheque no final de Dezembro, aos herdeiros de um ex-trabalhador da extinta EPDP, ao abrigo do art.º 52.º da LOE/2003, cujo levantamento só ocorreu no início de 2004¹.

¹ Ver ponto 6.6.4.2.5.

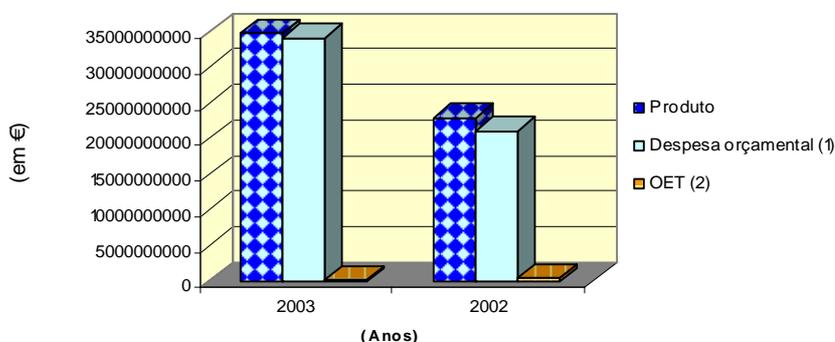


O montante total utilizado ascendeu assim a €34.614.440.375,66, tendo transitado, em saldo, para 2004 cerca de €363.898 milhares, o equivalente a 1% do produto disponível para utilização ao abrigo da LOE/2003, como se demonstrou anteriormente.

6.6.3 – Evolução do produto e sua aplicação

No quadro e gráficos 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, em 2002 e 2003:

Gráfico VI.3 – Evolução do produto dos empréstimos e sua aplicação



Quadro VI.21 – Evolução do produto dos empréstimos e sua aplicação

(em euros)

Produto		Aplicação do produto			
		Despesa orçamental (1)	OET (a) (2)	Total (3)=(1)+(2)	
Anos	2003	(b) 34 978 338 480,44	34 357 309 666,25	257 130 709,41	34 614 440 375,66
	2002	(c) 23 145 734 178,29	21 309 999 518,85	554 441 607,78	21 864 441 126,63
Variação	Valor	11 832 604 302,15	13 047 310 147,40	- 297 310 898,37	12 749 999 249,03
	%	51,1%	61,2%	-53,6%	58,3%

(a) Valores utilizados ao abrigo das respectivas Leis do Orçamento do Estado. Inclui os respectivos períodos complementares.

(b) Produto susceptível de utilização em 2003, inclui € 1.281 milhares produto de empréstimos emitidos ao abrigo da LOE/2002, não utilizado nesse ano, tendo transitado em saldo para 2003.

(c) Produto susceptível de utilização em 2002; inclui € 16.256 milhares do produto de empréstimos emitidos ao abrigo da LOE/2001, não utilizado nesse ano, tendo transitado em saldo para 2002.

Nestes termos, em 2003, o produto dos empréstimos públicos foi superior ao ano anterior em + 51,1%, tendo sido aplicado, em despesa orçamental e OET, mais €12.749.999 milhares que no ano de 2002, o equivalente a um acréscimo de 58,3%.

Por último, importa referir o decréscimo de 53,6% verificado nos montantes utilizados em operações decorrentes da “regularização de responsabilidades”, efectuadas por OET, que totalizaram €257.130,7 milhares, enquanto que em 2002, tinham ascendido a €554.441,6 milhares. Importa referir, no

entanto, que este decréscimo é devido à nova forma de financiamento das despesas de anos anteriores do SNS, introduzida pela primeira vez em 2003 pelo art.º 8.º da LOE/2003.

No ponto seguinte dá-se conta das operações realizadas por operações específicas do Tesouro, ao abrigo dos artigos 51.º e 52.º da LOE/2003.

6.6.4 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

A Lei do Orçamento para 2003, no seu artigo 51.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 61.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 52.º (“Regularização de responsabilidades”), autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças e 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 2003;*
- 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 de responsabilidades que tenham sido contraídas até 31 de Dezembro de 2001 decorrentes da aplicação do Decreto-Lei n.º 189/88, de 27 de Maio, na redacção que lhe foi dada pelos Decretos-Leis n.ºs. 313/95, de 24 de Novembro, 56/97, de 14 de Março, e 168/99, de 18 de Maio;*
- g) *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;*
- h) *Cumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado até 31 de Dezembro de 2001 em relação ao porte pago, até ao montante de € 11.500.000;*



- i) 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 2001, até ao limite de € 25.000.000;
- j) Regularização de responsabilidades que resultam do diferencial apurado, até 31 de Dezembro de 2001, entre os descontos e a renda a que se refere o Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro;
- l) Regularização de compromissos assumidos pelo Estado na reparação de infra-estruturas ferroviárias nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 11-A/2001, de 11 de Janeiro de 2001, para cobertura de prejuízos decorrentes das intempéries do Inverno de 2000/2001.

Para financiamento das operações referidas nos artigos 51.º e 52.º da LOE, ficou o Governo autorizado, pelo artigo 61.º da mesma Lei, a aumentar o endividamento líquido global directo até ao limite de €400 milhões para além do indicado no artigo 60.º.

As operações efectuadas em 2003 ao abrigo dos referidos artigos 51.º e 52.º ascenderam a cerca de €257,1 milhões, pelo que se cumpriu o limite de endividamento estabelecido.

No período de 1999 a 2003, os encargos com situações do passado assumidos/regularizados ao abrigo das respectivas Leis do Orçamento apresentam a seguinte evolução:

Quadro VI.22 – Evolução dos valores assumidos/regularizados

(em euros)

Anos	1999	2000	2001	2002	2003
Montantes assumidos, excluindo SNS	275 458 485	(b) 459 049 039	(a) 503 237 667	110 441 608	257 130 709
Serviço Nacional de Saúde	(a) 1 381 670 175	-	1 446 513 902	444 000 000	-
Total	1 657 128 660	459 049 039	1 949 751 569	554 441 608	257 130 709

(a) Valores corrigidos na sequência da resposta da DGT.

(b) Embora a DGT, no contraditório, tenha indicado um valor inferior, confirma-se o montante indicado, que tem em conta os valores efectivamente regularizados em 2000, designadamente à Brisa, EPAC e FRESS.

Como se pode observar pelo quadro, 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 no ano económico em análise, face à nova forma de financiamento destas dívidas, introduzida pela primeira vez em 2003, pelo artigo 8.º da Lei do Orçamento.

Assim, o valor global, é o menor dos que foram gastos em operações desta natureza desde o ano económico de 1999, inclusive, e, se excluirmos os encargos com o SNS nos anos em que estes ocorreram, o segundo menor nesse mesmo período, superado apenas pelo do ano de 2002.

No quadro seguinte apresentam-se as operações autorizadas e efectuadas em 2003 ao abrigo das disposições legais invocadas:

Quadro VI.23 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

(em euros)

Operações/Entidades	Montantes		
	Capital	Juros	Total assumido
Lei n.º 32-B/2002 (LOE/2003)			
artigo 51.º (Aquisição de activos e assunção de passivos)			
OGMA – Indústria Aeronáutica de Portugal, SA	126 179 157,81	1 079 045,84	127 258 203,65
Total (1)	126 179 157,81	1 079 045,84	127 258 203,65
artigo 52.º (Regularização de responsabilidades)			
alínea b) - Obrigações assumidas por sociedades anónimas de capitais públicos e por empresas públicas			
- Ex-Epac Comercial, SA	4 975 957,94	89 325,01	5 065 282,95
alínea c) - Encargos de descolonização			
- Banco Comercial Português (Ex-BPA)	31 379,74	0,00	31 379,74
- Banco Comercial Português (Ex-Banco Mello)	881 092,78	0,00	881 092,78
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	40 320 430,00	0,00	40 320 430,00
alínea d) - Juros decorrentes da revalorização de empresas nacionalizadas	8 100 389,59	0,00	8 100 389,59
alínea f) - EDP - Electricidade de Portugal, SA	3 599 293,48	316 643,48	3 915 936,96
alínea g) - Ex-Empresa Pública do Diário Popular, SA	34 516,30	0,00	34 516,30
alínea h) - CTT – Correios de Portugal, SA	9 271 687,61	0,00	9 271 687,61
alínea j) - PT Comunicações, SA	52 275 831,89	0,00	52 275 831,89
alínea l) - REFER – Rede Ferroviária Nacional, EP	9 975 957,94	0,00	9 975 957,94
Total (2)	129 466 537,27	405 968,49	129 872 505,76
Total (1+2)	255 645 695,08	1 485 014,33	257 130 709,41

No ano económico em análise foi realizada uma operação ao abrigo do artigo 51º da LOE, no montante de €127,3 milhões, respeitante a dívidas da OGMA, bem como regularizações no montante de €129,9 milhões, realizadas ao abrigo do artigo 52.º da mesma Lei.

Tal como aconteceu em anos anteriores, no que respeita às regularizações realizadas ao abrigo do artigo 52º da LOE, é de referir que a razão da inclusão deste tipo de situações na Lei do Orçamento, resulta de se tratar de dívidas do Estado que datam de há bastante tempo, em que o processo de apuramento de muitas delas se prolongou por vários anos, e a não inscrição de dotação orçamental adequada para o respectivo pagamento à data em que foram apuradas.

No entanto há situações regularizadas ao abrigo do artigo 52º, que fogem a este tipo de características tais como:

- ◆ os reembolsos relativos a encargos com descolonização que respeitam ao ano de 2002 e, em alguns casos ao próprio ano de 2003, além de se tratar de encargos anualmente renováveis, o que implicaria a respectiva orçamentação anual;
- ◆ as dívidas respeitantes ao Porte Pago e aos encargos liquidados à EDP, não só reportam a um período temporal relativamente recente, mas a sua existência tem também por base a sistemática não inscrição das dotações necessárias à regularização desses compromissos assumidos por via legislativa, com violação do disposto no n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, constando norma idêntica do artigo 13.º da actual Lei de Enquadramento Orçamental;



- ♦ as dívidas à PT, REFER e Ex-EPAC Comercial, SA liquidadas por esta forma pela primeira vez em 2003, e que têm origem em períodos relativamente recentes, designadamente os anos de 2000, 2001 e 2002.

Quanto às primeiras situações, ou seja, àquelas que preenchem as características gerais acima enunciadas para integrarem o que o corpo do artigo 52.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 52.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 61.º da Lei do Orçamento.

Em relação à legalidade destes pagamentos, a DGT, na sua resposta, remete para os comentários já tecidos no âmbito do contraditório a anteriores pareceres, “...salientando uma vez mais que estas operações foram realizadas e superiormente autorizadas ao abrigo dos art.ºs 51.º e 52.º da Lei que aprovou o Orçamento de Estado para 2003, tendo a cobertura financeira prevista no art.º 61.º da mesma Lei, ou seja, por utilização de Dívida Pública emitida com essa finalidade.”

Salienta-se que, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 13.º da LEO, as despesas decorrentes de lei ou de contrato, como é o caso das situações regularizadas ao abrigo do artigo 52.º, são obrigatoriamente inscritas no Orçamento.

Por outro lado, o pagamento de qualquer despesa orçamental através de operações específicas do Tesouro, viola o princípio da universalidade, constante do artigo 5.º n.º 1, da mesma LEO, norma esta que, sendo de valor reforçado, não pode ser posta em causa pelas Leis do Orçamento.

Acresce ainda destacar que o artigo 52.º, da LOE de 2003, contém diversas disposições que não foram aplicadas, nomeadamente os seguintes aspectos:

- ♦ não teve qualquer efeito prático o disposto na alínea a) do artigo 52.º, uma vez que no ano em análise não houve qualquer regularização de dívidas no âmbito dos organismos extintos ou a extinguir em 2003;
- ♦ o disposto na alínea e), relativo à regularização de dívidas no âmbito de acertos nos pagamentos aos magistrados, não teve aplicação, uma vez que o processo só é validado após informação da Delegação da DGO junto do Ministério da Justiça, não tendo sido posta em prática esta norma por falta destes elementos;
- ♦ embora o despacho n.º 768/2002-SETF¹, de 29 de Outubro, tivesse determinado que, a partir de Janeiro de 2001, a regularização das dívidas decorrentes da concessão de reduções tarifárias pelo transporte de passageiros militares e das forças militarizadas teria que ser assumida pelos

¹ Através deste Despacho foi pago em 2002, o valor em dívida no período de 1996 a 2000, conforme referido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002, Capítulo VI, ponto 6.6.4.2.10.

Ministérios da Administração Interna e da Defesa Nacional, na alínea i) do artigo 52.º previa-se a regularização pelo Ministério das Finanças das dívidas desta natureza contraídas até 31 de Dezembro de 2001, até ao limite de €25 milhões.

Uma vez que a alínea em questão não foi aplicada, o problema foi colocado aos dirigentes da DGT, tendo estes informado que, muito embora tivesse existido base legal para a regularização da facturação de 2001 pelo LOE de 2003, o processo instrutório não fora apresentado pela entidade beneficiária, e que no OE/2004 já não constava qualquer habilitação legal para regularização daquelas responsabilidades pelo Ministério das Finanças.

Através do mecanismo de regularizações de situações do passado, o Estado efectuou, nos anos de 2001 e 2002, pagamentos relativos às actualizações do Fundo de Pensões do Pessoal dos CTT – Correios de Portugal, SA no valor total de €151.097.935,72¹. A responsabilidade do Estado por estas actualizações resultava do estabelecido na Resolução de Conselho de Ministros n.º 42-A/98, de 23/03, a qual previa um aumento de capital faseado dos CTT de €446.294.442,96, subscrito integralmente pelo Estado e destinado à cobertura das responsabilidades do Fundo de Pensões para com o pessoal em situação de reforma em 31 de Dezembro de 1996.

Em 2003 foi publicado o Decreto-Lei n.º 246/2003, de 8 de Outubro, prevendo a transferência para a Caixa Geral de Aposentações da responsabilidade dos CTT pelos encargos de pensões do respectivo pessoal subscritor daquela Caixa. Conforme se referirá no Capítulo VII, o diploma em questão anulou o aumento de capital acima referido e previu que a parte desse aumento já realizada (€268,3 milhões) fosse devolvida ao Estado, por dedução nos valores a entregar pelo Fundo de Pensões à CGA.

Assim sendo, não se compreende por que motivo o diploma em questão não adoptou critério idêntico para os valores que, a título de actualizações do referido Fundo, o Estado tinha pago aos CTT em 2001 e 2002 através de operações específicas do Tesouro e determinado também a respectiva restituição.

6.6.4.1 – Assunção de passivos

Ao abrigo do artigo 51.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, e na sequência do Despacho n.º 670/2003, de 30 de Junho, da Ministra de Estado e das Finanças, e do Despacho do SETF n.º 489/2003, de 27 de Junho, que determinaram a assunção de passivos da OGMA, bem como do Despacho n.º 831/2003, do SETF, de 8 de Setembro, que aprovou a assunção directa pelo Estado do passivo bancário da OGMA, foi celebrado em 1 de Outubro de 2003 um contrato de assunção de passivos entre o Estado Português, através da DGT, e a OGMA.

A dívida assumida respeita a capital e juros de dois empréstimos bancários contraídos pela OGMA, através dos contratos celebrados em Outubro de 2002 e Junho de 2003 com um sindicato bancário constituído pelo Banco BPI, SA, Banco Comercial Português, SA, Banco Espírito Santo, SA, BANIF – Banco Internacional do Funchal, SA, Barclays Bank PLC, e Caixa Geral de Depósitos, tendo por agente o Banco BPI, SA, no valor global de €127.258.203,65, sendo €126.179.157,81 de capital e €1.079 045,84 de juros.

A regularização da responsabilidade em causa foi autorizada pelo Despacho n.º 937/2003, do SETF, de 17 de Setembro, tendo a DGT procedido à respectiva transferência para o Banco BPI, SA, (agente

¹ Cfr. Pareceres sobre as CGE de 2001 e 2002, pontos 6.6.3.2.11 e 6.6.4.2.5, respectivamente.



do sindicato bancário), com data-valor de 2 de Outubro de 2003, por recurso à conta de operações específicas do Tesouro, “Produto de empréstimos em moeda nacional 2003”¹.

6.6.4.2 – Regularização de responsabilidades

6.6.4.2.1 – Obrigações assumidas por sociedades anónimas de capitais públicos e por empresas públicas

6.6.4.2.1.1 – Ex-EPAC Comercial

Por força do Decreto-Lei n.º 187/2001, de 25 de Junho², foi dissolvida, com efeitos reportados a 12 de Maio de 2000³, a EPAC Comercial – Produtos para a Agricultura e Alimentação, SA, entrando em liquidação. Aquele diploma determinou que o património, activo e passivo remanescentes das operações de liquidação da empresa, seria liquidado por transmissão global para o Estado, através da DGT e, de acordo com o estipulado no n.º 2 do artigo 4.º, aquela Direcção Geral sucederia à extinta empresa em todas as relações jurídicas, contratuais e processuais existentes à data da sua extinção.

O auto de entrega e recepção do património entre o Administrador Liquidatário da EPAC Comercial, SA e a Direcção Geral do Tesouro foi assinado em 14 de Fevereiro de 2003. Entre o passivo transmitido para a DGT destaca-se o Contrato de Abertura de Crédito Unificado⁴ celebrado em 11 de Março de 2002 com o Banco Comercial Português, o qual, à data de encerramento da liquidação, apresentava uma dívida de €4.975.957,94, englobando capital, juros e imposto de selo⁵.

Através da informação n.º 617/2003, de 11 de Abril, da DGT, foi proposto superiormente a regularização da dívida, sobre a qual recaiu o Despacho n.º 31/2003, de 17 de Abril, do SETF, que autorizou o pagamento, mas determinou também que deveria ser renegociado o “*spread*” de 2,5% para 1%, que não haveria lugar ao pagamento de juros moratórios e que deveriam ser efectuados os acertos resultantes do imposto de selo⁶.

A DGT efectuou contactos com o BCP, tendo este aceite a proposta apresentada de alteração do “*spread*”, mas apenas com efeitos a partir de 14 de Fevereiro de 2003. Em 22 de Julho de 2003, a DGT confirmou ao Banco que o montante a pagar era de €5.065.282,95 (que compreendia, para além do capital, €89.325,01 de juros e imposto de selo) e em 25 de Julho de 2003 procedeu à transferência para o BCP daquele montante, por contrapartida da conta de operações específicas do Tesouro – “Produto de empréstimos em moeda nacional 2003”.

De salientar que nos termos da cláusula 9.ª do contrato acima referido, a EPAC Comercial, SA, tinha entregue ao Banco uma livrança, por si subscrita, ficando este autorizado a preenchê-la, caso se

¹ Em conjunto com esta assunção, foi anulada em 2003 uma dívida do Estado sobre a OGMA de cerca de €5,2 milhões, a que se faz referência no ponto 7.2.2.1.1.

² Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 234/2002, de 2 de Novembro.

³ Data da Assembleia-Geral Extraordinária em que foi deliberada a dissolução da empresa.

⁴ Resulta da unificação, num só empréstimo, de dois contratos de abertura de crédito celebrados em 12/2/99 e 22/10/2001, (este último resultou da cessão de posição contratual de uma linha de crédito do Banco Pinto & Sotto Mayor, SA de 20/7/2000); os financiamentos originais destinaram-se ao pagamento de aquisições de campanhas anteriores à data de entrada em liquidação da sociedade e de importações de cereais.

⁵ O Imposto de Selo corresponde ao período de 1 a 13 de Fevereiro de 2003, valor a cargo da ex-EPAC Comercial, SA.

⁶ O Estado e qualquer dos seus serviços estão isentos do imposto de selo, conforme Decreto-Lei n.º 136/78 de 12 de Junho.

verificasse incumprimento de qualquer das obrigações assumidas contratualmente. Até à data da auditoria, e apesar das insistências, não tinha sido entregue à DGT a referida livrança.

6.6.4.2.2 – Encargos com a descolonização

6.6.4.2.2.1 – Banco Comercial Português

Apesar do Banco Comercial Português, S.A. (BCP) se ter tornado, em 2000, o representante legal do ex-Banco Português do Atlântico, S.A., e do ex-Banco Mello, S.A., em virtude destes terem sido incorporados naquele, e de ter sido o BCP a solicitar os pedidos de pagamento efectuados em 2003, os casos seguintes serão analisados separadamente por corresponderem a processos distintos.

6.6.4.2.2.1.1 – Ex-Banco Português do Atlântico

À semelhança de anos anteriores, a operação em apreço respeita à regularização de encargos de descolonização que têm sido suportados pelo ex-Banco Português do Atlântico, S.A. (actual BCP) referente a encargos com pensões a reformados e pensionistas do ex-Banco Comercial de Angola.

Ao abrigo da alínea c) do artigo 52.º da Lei n.º 32-B/2002 foram, pelos Despachos n.º 402/2003, de 19 de Março e 607/2003, de 14 de Julho, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, autorizados os pagamentos solicitados pelo BCP de, respectivamente, €18.118,66 (correspondentes ao 2.º semestre de 2002) e €13.261,08 (correspondentes aos meses de Janeiro a Maio de 2003).

Os pagamentos em causa ocorreram com data-valor de 02/04/03 e 30/07/03, respectivamente, por contrapartida da conta de operações específicas do Tesouro “Produto de empréstimos em moeda nacional 2003”.

Tendo em conta os montantes pagos entre 1989 e 2002 ao BPA, actual BCP, bem como os valores regularizados em 2003, o valor despendido pelo Estado Português, em encargos com pensões a reformados e pensionistas do ex-Banco Comercial de Angola, ascende a €576.623,66.

6.6.4.2.2.1.2 – Ex-Banco Mello

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 o montante despendido pelo Estado Português, até ao final do ano de 2002, ascendia a €24.221.811,06. A este montante acrescem, em 2003, os pagamentos de €126.295,87, referente aos encargos do mês de Dezembro de 2002, e de €754.796,91, referente aos encargos de Janeiro a Maio de 2003, autorizados, respectivamente, pelos Despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças n.ºs 411/2003, de 19 de Março, e 609/2003, e 14 de Julho.



Tal como acontece com os encargos do ex-BPA, também estes aguardam o desenvolvimento processual com vista à transferência da responsabilidade do reembolso para o Ministério da Segurança Social e do Trabalho (MSST). No ano em análise foi elaborado novo projecto de diploma com esse objectivo, aprovado por despacho de 26 de Maio de 2003 do SETF e remetido, para apreciação ao Banco de Portugal e ao MSST.

Por ofício n.º 9162, de 26 de Setembro de 2003, o Gabinete do Ministro da Segurança Social e do Trabalho, transmitiu a posição daquele Membro do Governo sobre o projecto, onde se concluía, face a várias dúvidas sobre a viabilidade legal dos projectos, que era *“mais adequado que tais encargos sejam suportados nos termos actualmente estabelecidos”*.

6.6.4.2.2 – Instituto de Gestão Financeira e Segurança Social

Conforme 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.

Com base nestes diplomas, em 2003 foi proposto pela DGT, ao abrigo do disposto no artigo 52.º, alínea c), da LOE/03, a transferência para o IGFSS do montante global de €40.320.430,00, por operações específicas do Tesouro, através da conta “Produto de empréstimos em moeda nacional 2003”.

De salientar que o IGFSS é reembolsado desde 1993² de encargos desta natureza, sem cobertura orçamental, e, considerando os pagamentos efectuados no ano económico em análise, o valor total dos reembolsos efectuados ascende a €365,9 milhões.

6.6.4.2.3 – Juros decorrentes da revalorização de empresas nacionalizadas

Conforme foi referido em Pareceres anteriores, 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 emissões efectuadas em 2003 do empréstimo interno amortizável “OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações”, resultantes do recálculo dos valores definitivos daquelas indemnizações, o IGCP apurou e pagou em 2003 o montante total de €8.100.389,59 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, por recurso ao produto de dívida pública emitida. Deste modo, ao abrigo da alínea d) do artigo 52.º da LOE de 2003 e após autorização do SETF, através dos Despachos n.º 2012 e n.º 2036/2003, de 16 e 22 Outubro, respectivamente, a DGT procedeu à transferência do montante referido para o IGCP, em 03/11/03 e 04/11/03.

¹ O artigo 8º do Decreto-Lei n.º 335/90 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

² Os encargos respeitam ao período entre 1991 e Novembro de 2003 e os reembolsos ao IGFSS ocorreram em todos os anos, com excepção do de 1997.

6.6.4.2.4 – EDP – Electricidade de Portugal

Conforme foi referido em Pareceres anteriores o Estado assumiu determinadas obrigações pecuniárias em relação aos produtores independentes de energia eléctrica¹, tendo-se já salientado o facto de tais obrigações, por insuficiência de dotação orçamental nos anos de 1997 e 1998 e por inexistência de qualquer dotação nos anos subsequentes, não terem sido pagas pelo Estado nos anos em que foram liquidadas. Foi também já objecto de referência o modo como a EDP, tendo liquidado aos produtores as quantias apuradas, se tornou credora do Estado².

O pagamento efectuado em 2003, ao abrigo da alínea f) do artigo 52.º da LOE corresponde ao valor da dívida à EDP à data de 31 de Dezembro de 2001, não regularizada em anos anteriores no montante de €3.599.293,48, acrescida dos juros previstos no protocolo celebrado entre o Estado e a EDP no valor de €316.643,48, num total de €3.915.936,96.

Por despacho n.º 2439/2003-SETF, de 22 de Dezembro, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, foi autorizado e pago à EDP, por débito da conta “Produto de empréstimos em moeda nacional 2003”, aquele montante.

O valor total pago à EDP para reembolso destes encargos ascendia, no final de 2003, a €54.241.989,34, incluindo assim, os pagamentos efectuados em 2001, 2002 e no ano em análise.

6.6.4.2.5 – EPDP – Empresa Pública do Diário Popular

Conforme foi relatado no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002³, o processo de extinção e liquidação da Empresa Pública do Diário Popular, E.P. (EPDP) teve de ser reaberto, para que fosse dado cumprimento ao 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 de Janeiro.

Após a definição do novo critério indemnizatório, do apuramento do universo de sujeitos com direito à indemnização e do cálculo dos montantes devidos, efectuaram-se em 2002 quase todos os pagamentos, mas ficaram por localizar, nesse ano, 9 dos ex-trabalhadores com direito à referida indemnização. Em 2003, não obstante as diligências efectuadas através do Administrador Liquidatário, apenas foi possível localizar a viúva de um desses ex-trabalhadores.

Tendo por base os cálculos e a informação fornecida pelo Administrador Liquidatário da ex-EPDP, a DGT propôs o pagamento correspondente à indemnização devida aos herdeiros desse ex-trabalhador, no montante €34.516,30⁴, por contrapartida da conta “Produto de empréstimos em moeda nacional 2003”, o que foi autorizado pelo Despacho n.º 2435/2003, do SETF, de 23 de Dezembro.

Não tendo sido possível localizar os restantes 8 ex-trabalhadores, ou os seus herdeiros, o Administrador Liquidatário, através de carta datada de 26 de Novembro de 2003, propôs que se desse por concluído o processo de indemnização decorrente do Acórdão a aplicar aos reformados da ex-EPDP.

¹ cf. Decretos-Lei n.º 189/88, de 27 de Maio, 186/95, de 27 de Julho e 313/95, de 24 de Novembro.

² cf. Protocolo de Julho de 1996 e respectivos termos adicionais.

³ Ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002, Capítulo VI ponto 6.6.4.2.8.

⁴ Sendo €26.232,39 o montante líquido pago aos herdeiros e €8.282,91 o valor do IRS retido, convertido em receita orçamental.



Tendo a forma de cálculo das quantias pagas em 2003 sido idêntica à utilizada em 2002, questiona-se novamente a forma como, no apuramento da indemnização compensatória, se compatibilizou a legislação e regulamentação aplicáveis com o reporte dessa indemnização 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.

6.6.4.2.6 – Porte Pago

Ao abrigo do disposto na alínea h) do artigo 52.º da LOE de 2003, procedeu-se ao pagamento de €9.271.687,61 aos CTT – Correios de Portugal, SA, para regularização da dívida do Estado relativa ao porte pago do ano de 2001, que tinha sido reclamada pelos CTT e confirmada pelo Instituto da Comunicação Social.

Pelo Despacho n.º 2.159/2003, de 6 de Novembro, o SETF, autorizou o pagamento, tendo a DGT, com data-valor de 12/11/2003, procedido à transferência daquele valor para os CTT, por contrapartida da conta de operações específicas do Tesouro “Produto de empréstimos em moeda nacional 2003”.

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 2003, ascenderam a €163.054.275,07.

Tendo em conta que se tratavam de encargos de carácter contínuo e devido às recomendações emitidas nos sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado por parte deste Tribunal¹, fora proposto pela DGT e autorizado pelo Despacho n.º 1009/2002 – SETF, de 26 de Dezembro, que a IGF se debruçasse sobre estes encargos. No citado Despacho n.º 2.159/03, o SETF solicitou também que lhe fosse comunicado o resultado da “avaliação pedida à IGF”, mas, até à data da auditoria, a IGF não tinha dado qualquer resposta sobre o assunto.

6.6.4.2.7 – PT Comunicações (Caixa Geral de Depósitos)

O Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro, veio permitir que os reformados e pensionistas cujo rendimento do agregado familiar fosse igual ou inferior ao salário mínimo nacional beneficiassem de um desconto de 50% no preço da taxa de assinatura telefónica. O mesmo diploma previa que as perdas de receita para os CTT e TLP daí decorrentes seriam deduzidas nas rendas que estas empresas estavam obrigadas a pagar ao Estado, por força das concessões então em vigor².

Sucedo que, em vários anos até 1997 e persistentemente desde 1998, o valor da renda anual a pagar ao Estado se revelou inferior ao montante dos descontos concedidos pela PT em cada ano, originando assim créditos da empresa sobre o Estado. Assim, por carta de 5 de Abril de 2002, o Conselho de Administração da PT Comunicações, S.A., apresentou a correcção do valor da renda devida pelo

¹ No sentido de os compromissos serem integralmente regularizados por via orçamental, no ano em que são devidos.

² Por despacho conjunto dos Secretários de Estado das Finanças e Habitação, de 15 de Março de 1995, foi determinado que os valores em dívida por parte do Estado à concessionária, resultantes dos descontos concedidos aos pensionistas e reformados, seriam deduzidos ao valor da renda que a concessionária Portugal Telecom, S.A. ficou obrigada a pagar anualmente ao Estado, correspondente a 1% da receita bruta de exploração dos serviços (cláusula 24ª do contrato de concessão do serviço público de telecomunicações, celebrado em 20 de Março de 1995 e aprovado pelo Decreto-Lei n.º 40/95, de 15 de Fevereiro). O Decreto-Lei n.º 219/2000, de 9 de Setembro, autorizou a transmissão da posição contratual de concessionária do serviço público de telecomunicações para a PT Comunicações, SA

Estado à data de 31 de Dezembro de 2000, bem como o respectivo encontro de contas respeitante ao fim do exercício do ano económico de 2001¹, num total calculado de €60.380.371,97.

Dado que os critérios apresentados pela PT Comunicações para alteração do cálculo da renda assentaram em conceitos jurídicos, relacionados com a interpretação do Contrato de Concessão, e em elementos de natureza técnica, foi criada uma comissão composta por representantes da Inspecção Geral de Finanças (IGF), Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) e PT Comunicações (PTC), tendo por objectivo a análise dos critérios de cálculo da renda e a validação dos correspondentes valores relativos aos anos de 2000 e 2001, até 15 de Janeiro de 2003.

Em 30/12/2002, por Contrato de Cessão de Créditos celebrado com a CGD, a PT Comunicações² cedeu a esta o crédito que a empresa detinha sobre o Estado decorrente da perda de receitas por aplicação dos descontos aos reformados e pensionistas, vencido até 31/12/2001.

De acordo com a informação da IGF de 15 de Janeiro de 2003, o valor da dívida do Estado ascendia a €52.275.831,89³, resultando uma diferença de €8.104.540,08 para o valor apresentado pela PT. Aquele valor foi aprovado pelo Secretário de Estado do Tesouro e Finanças (Despacho 333/2003-SETF) em 21/02/03 e pela Ministra de Estado e das Finanças em 24/02/2003 e aceite pelo Conselho de Administração da PT, por carta de 11 de Março de 2003.

Face ao disposto na alínea j) do artigo. 52.º da LOE de 2003, e com base no Despacho n.º 413/2003 do SETF, de 19 de Março, a DGT transferiu para a CGD o montante de €52.275.831,89, por conta da dívida do Estado à PT, com data-valor de 25 de Março de 2003.

6.6.4.2.8 – REFER – Rede – Ferroviária Nacional

No Inverno 2000/2001, as condições climáticas adversas, provocaram diversos danos e prejuízos, tendo-se tornado urgente a reparação de equipamentos, infra-estruturas e instalações públicas danificados. Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 11-A/2001, de 11 de Janeiro, foi determinado de imediato a promoção das obras e reparações necessárias, prevendo o respectivo n.º 7 que o valor a mobilizar para os caminhos-de-ferro seria de 2 milhões de contos (€9.975.957,94).

Uma vez que, pelo disposto na alínea l) do artigo 52.º da LOE de 2003, o Governo ficou autorizado a regularizar os compromissos do Estado na reparação de infra-estruturas ferroviárias danificadas pelas intempéries do Inverno de 2000/2001, assumidos através da citada Resolução do Conselho de Ministros, o Conselho de Administração da REFER, EP, solicitou o reembolso daquele montante, tendo posteriormente, na sequência do pedido formulado pela DGT, enviado os documentos justificativos do custo das reparações.

Pelo Despacho n.º 504/2003 do SETF, de 26 de Junho, foi autorizada a regularização no montante de €9.975.957,94, tendo a DGT procedido à respectiva transferência para a REFER, EP, com data valor de 15 de Julho de 2003, utilizando para o efeito a conta de operações específicas do Tesouro “Produto de empréstimos em moeda nacional 2003”.

¹ De salientar que desde 1995, o Conselho de Administração da Portugal Telecom, SA, apresentava anualmente, o encontro de contas, sendo os valores confirmados e formalmente aceites pela IGF, após auditorias realizadas.

² E que mereceu o acordo do Estado, transmitido por carta da Ministra de Estado e das Finanças de 26/12/2002, na qual também se compromete ao pagamento de juros após confirmação do montante devido.

³ Valor resultante do encontro de contas das rendas em dívida ao Estado pela PT e do valor dos descontos aos reformados e pensionistas da taxa de assinatura telefónica, calculado de acordo com a proposta feita pela ANACOM.



No âmbito do contraditório, a DGO e o IGCP referiram que não tinham comentários a fazer ao presente ponto 6.6.

6.7 – Amortizações e encargos correntes da dívida

6.7.1 – Dotações orçamentais

No quadro seguinte dá-se conta das verbas requisitadas pelo IGCP, entre 2000 e 2003, por conta das dotações inscritas no OE¹ para fazer face a amortizações e encargos da dívida pública, bem como dos montantes requisitados em excesso, a repor nos cofres do Estado no ano seguinte:

Quadro VI.24 – Evolução das dotações orçamentais requisitadas e a repor

(em euros)

Amortizações / Encargos	2000	2001	2002	2003
Amortizações (1)=(2)-(3)	7 779 103 937,32	11 131 558 992,10	15 436 461 275,98	29 408 167 872,66
Valores requisitados (2)	7 781 816 671,98	11 134 305 867,86	15 436 579 381,57	29 408 465 035,00
Valores a repor (3)	2 712 734,66	2 746 875,76	118 105,59	297 162,34
Juros (4)=(5)-(6)	3 499 990 158,91	3 743 940 473,96	3 804 676 637,46	4 006 970 900,18
Valores requisitados (5)	3 504 681 882,38	3 748 019 487,21	3 804 761 222,80	4 007 313 511,00
Valores a repor (6)	4 691 723,47	4 079 013,25	84 585,34	342 610,82
Outros encargos (7)=(8)-(9)	17 803 159,53	16 892 359,03	21 341 687,09	22 178 935,06
Valores requisitados (8)	20 949 761,08	17 562 354,73	22 844 000,00	22 206 690,00
Valores a repor (9)	3 146 601,55	669 995,70	1 502 312,91	27 754,94
Total requisitado (10)=(2)+(5)+(8)	11 307 448 315,44	14 899 887 709,80	19 264 184 604,37	33 437 985 236,00
Total a repor (11)=(3)+(6)+(9)	10 551 059,68	7 495 884,71	1 705 003,84	667 528,10
Evolução²				
Varição (valores requisitados)	-10,7%	31,8%	29,3%	73,6%
Varição (valores a repor)	-94,6%	-29,0%	-77,3%	-60,8%

Em 2003, o montante global das dotações orçamentais requisitadas, aumentou significativamente, + €14.173,8 milhões, relativamente ao ano anterior, o que equivale a um aumento de 73,6%. Esta evolução deve-se essencialmente ao aumento de + €13.971,9 milhões das amortizações (+90,5% que em 2002), para a qual contribuiu fortemente o aumento das amortizações de dívida de curto prazo, nomeadamente de CEDIC's (+ €7.475,5 milhões que em 2002), como se dá conta no ponto 6.7.3.1, associado, embora em menor grau, ao programa de troca de dívida, bem como à diminuição das amortizações realizadas com receitas das reprivatizações, efectuadas pelo FRDP, receitas que deixaram, nos últimos anos, de contribuir de forma significativa para o financiamento de tais amortizações³.

¹ Valores inscritos, no ano de 2003, no Cap.º 07 - Gestão da dívida pública, do orçamento do Ministério das Finanças, bem como nos correspondentes capítulos dos anos 2002, 2001 e 2000.

² Comparações realizadas entre o ano *n* e o ano *n-1*.

³ Sobre as amortizações efectuadas pelo FRDP ver ponto 6.7.3.1. deste Parecer.

Também os juros, embora com menor peso, contribuíram para o aumento dos valores requisitados ao Orçamento de Estado com +€202,6 milhões, +5,3% face a 2002. Inversamente, os valores requisitados para fazer face aos outros encargos da dívida diminuíram cerca de €637,3 milhares (-2,8%). Da evolução destes encargos dar-se-á conta no ponto 6.7.3 deste Parecer.

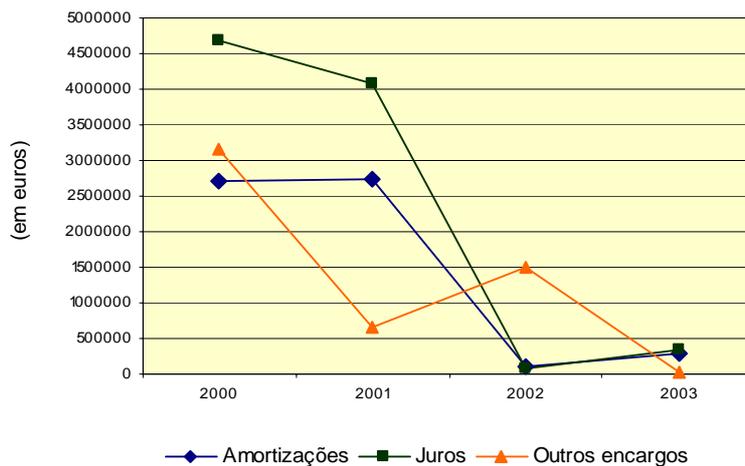
Relativamente às verbas requisitadas em 2003, para fazer face a amortizações (€29.408,5 milhões), de referir, que esse valor foi superior ao inicialmente orçamentado, tendo as dotações sido reforçadas durante a execução no valor €7.174 milhões, através da abertura de créditos especiais, como se deu conta no Capítulo I deste Parecer¹.

Como se apresenta no quadro anterior, os valores requisitados não foram totalmente utilizados, tendo o IGCP, nos respectivos anos, procedido ao apuramento das verbas requisitadas em excesso e não susceptíveis de utilização nos fins previstos, a repor nos cofres do Estado.

E, muito embora, as dotações orçamentais requisitadas sejam cada vez mais elevadas, verifica-se que, em termos globais, os valores requisitados a mais, diminuíram bastante, mantendo a tendência de anos anteriores, representando, em 2003, apenas 39% quando comparados com os valores a repor apurados em 2002, sendo esta percentagem cada vez menor à medida que são comparados com anos mais afastados².

Contudo, o comportamento individual das componentes não é uniforme, apurando-se que em 2003 os montantes a repor relativos às amortizações e aos juros registaram um ligeiro aumento, invertendo-se a tendência dos anos anteriores, em que se observaram reduções significativas. As verbas requisitadas a mais relativas aos “outros encargos”, apresentam um comportamento irregular no último quadriénio, tendo, em 2003, registado uma redução elevada (-98,2%) em relação a 2002, como se apresenta graficamente:

Gráfico VI.4 – Evolução dos valores a repor



¹ Estas alterações por terem contrapartida no aumento de receitas não efectivas, careciam de autorização da Assembleia da República.

² Os valores de 2003 representam 39%, 8,9%, 6,3% e 0,34% comparados com os valores homólogos de 2002, 2001, 2000 e 1999, respectivamente.



Em 2003 os valores requisitados a mais ascenderam a €667.528,10, tendo apenas sido repostos como “Reposição não abatida nos pagamentos” em 26 de Março de 2004, pelo que mais uma vez o IGCP não cumpriu o prazo estabelecido para a devolução destes montantes, fixado até 22 de Janeiro de 2004 (Conforme Circular n.º 1300/DGO, Série A, de 7 de Abril de 2003). Esta situação, de atraso nas reposições dos valores requisitados a mais, é recorrente, tendo merecido reparo do Tribunal de Contas em sede de Pareceres sobre a CGE’s de anos anteriores.

Sobre esta matéria o IGCP, no âmbito do contraditório, refere que “A entrega tardia dos valores requisitados a mais, é justificada pela necessidade de contabilização de todos os fluxos financeiros correctamente e só posteriormente serem apurados os valores a repor”, argumentação que não é aceitável na medida em que tal Circular se aplica a todas as entidades que recebam verbas do Orçamento do Estado, estando por isso todas obrigadas a procederem aos respectivos apuramentos.

6.7.2 – Análise comparativa entre os valores da CGE e do IGCP

Em 2003, como se referiu anteriormente e de acordo com os valores inscritos na CGE, Cap.º 07 do orçamento do Ministério das Finanças, as despesas com amortizações, juros e outros encargos correntes da dívida, teriam totalizado cerca de €33.437.985 milhares. Contudo, de acordo com os valores registados na conta de gerência do “IGCP – Encargos da dívida pública”, o valor daquelas despesas ascende a €33.554.169 milhares, existindo uma diferença de €116.184 milhares, como se demonstra no quadro seguinte:

Quadro VI.25 – Amortizações e encargos correntes da dívida

(em euros)

Amortizações e Encargos da dívida em 2003	CGE - Cap.º 07 "Encargos c/ dívida pública" Ministério das Finanças (1)	Mapa XXIX - Movimento da dívida pública - CGE (2)	IGCP - Conta de gerência (3)	Diferenças (1) – (3)	Diferenças (2) – (3)
Amortizações	29 408 465 035,00	29 418 109 157,13	29 430 095 964,99	- 21 630 929,99	- 11 986 807,86
Juros	4 007 313 511,00		4 101 885 603,47	- 94 572 092,47	
Outros encargos	22 206 690,00		22 187 647,09	19 042,91	
Total	33 437 985 236,00	29 418 109 157,13	33 554 169 215,55	- 116 183 979,55	- 11 986 807,86

A diferença resulta de, nos valores constantes da CGE, se considerarem como pagamentos efectivos transferências para a conta “IGCP - Encargos com a dívida pública”, onde estão incluídos os saldos não utilizados a repor nos cofres do Estado – analisados no ponto anterior - e, em sentido contrário, não serem consideradas as despesas realizadas utilizando saldos de dotações de anos anteriores. Nos valores da CGE, também não estão incluídos, nos casos particulares das amortizações e juros, os valores das amortizações e anulações efectuadas pelo FRDP¹, como aplicação das receitas das reprivatizações, e o valor dos juros corridos², respectivamente.

No que respeita à utilização de saldos de dotações de anos anteriores – saldo de encargos pagáveis, é de salientar que, de acordo com esclarecimentos prestados pelo IGCP em anos anteriores, são

¹ Em 2003 foi amortizada dívida através do FRDP no montante de €8.581 milhares.

² Juros pagos aos 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.

contabilizados como “encargos pagáveis” os montantes de títulos vencidos cujos subscritores não requereram a liquidação, ficando na posse do IGCP a aguardar o respectivo pedido de liquidação até à data de prescrição, ou seja, pelo prazo máximo de 5 ou 10 anos, respectivamente para juros e capital. Findo estes prazos, esses valores prescrevem a favor da FRDP.

No ano em análise, porém, uma parte do saldo de encargos pagáveis destinados à amortização OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações (Classes I a X), no montante de €11.978.741,60, foi utilizado para amortizar os valores das OT deste tipo emitidas em 2003 e que se venceram imediatamente, e daí o facto de não ter sido requisitada qualquer verba ao OE para fazer face a tais amortizações, ao contrário do sucedido em anos anteriores, como se verifica através do quadro seguinte:

**Quadro VI.26 – Movimento de “encargos pagáveis”
relativo às “OT’s 1977 – Nacionalizações e Expropriações (Classe I a XII)”**

(em euros)

Anos	Encargos pagáveis em 1 Janeiro de cada ano	Dotações orçamentais requisitadas no ano	Pagamentos		Saldo dos encargos pagáveis em 31 de Dezembro de cada ano			Emissões
			saldo anterior	do pp ano	saldo anterior	do pp ano	Total	
1999	84 794 899,29	33 416 236,87	5 120 544,49	30 615 656,27	79 674 354,80	2 800 580,60	82 474 935,41	33 416 236,87
2000	82 474 935,41	28 764 801,83	3 975 045,14	28 764 801,83	78 499 890,26	0,00	78 499 890,26	28 764 801,83
2001	78 499 890,26	52 027 653,36	36 960,92	52 027 653,36	78 462 929,34	0,00	78 462 929,34	52 027 653,36
2002	78 462 929,34	15 709 599,86	0,00	15 709 599,86	78 462 929,34	0,00	78 462 929,34	15 709 599,84
2003	78 462 929,34	0,00	11 978 741,60	0,00	66 484 187,74	0,00	66 484 187,74	11 978 741,60

Sobre este procedimento o IGCP, questionado no âmbito de auditoria realizada, referiu que “A utilização da verba de €11 978 741,60 na liquidação de amortizações, deve-se ao facto do empréstimo “OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações” ter a sua emissão aberta em virtude do processamento contínuo de indemnizações. Desconhecendo-se a data dessas indemnizações e por imperativo da sua liquidação sem delongas, foi ao longo dos anos orçamentada verba para o seu pagamento, não tendo sido utilizada por o processo de indemnização ter sofrido várias vicissitudes”.

No âmbito do contraditório o IGCP apenas refere que tais amortizações “... tinham sido orçamentadas em anos anteriores por se encontrarem em apreciação os respectivos processos de atribuição de indemnizações”. No entanto, no que respeita à incorrecta utilização em 2003 ou não reposição de verbas requisitadas ao Orçamento de Estado em anos anteriores, o IGCP não se pronunciou.

Contudo, e como resulta da própria informação do Instituto, os saldos de encargos pagáveis só podem respeitar a títulos de dívida pública emitidos em anos anteriores e já vencidos, estando vedado ao IGCP a possibilidade de requisitar dotações para amortização de títulos que ainda não tinham sido emitidos. Deste modo, o procedimento referido não respeitou as regras que devem ser observadas na mobilização destes saldos.

Ainda no que respeita às amortizações evidenciadas no Quadro VI.25, os valores da conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida pública” diferem, igualmente, dos que constam do Mapa XXIX – “Movimento da dívida pública” da CGE, observando-se uma diferença de €11.986,8 milhares, a qual resulta do facto das amortizações no mapa da CGE serem inscritas pelo seu valor nominal e corresponderem apenas às amortizações vencidas no ano, enquanto o mapa da conta de gerência reflecte prémios e descontos de amortização, bem como as amortizações realizadas no ano utilizando saldos afectos a “encargos pagáveis”, e ainda os fluxos líquidos de *swaps* e *forwards*. Em 2003 foi também amortizada dívida no valor de €126.179.157,81 pela DGT, respeitante à assunção de dívida



da OGMA – Indústria Aeronáutica de Portugal, SA¹, operação reflectiva no mapa da CGE, mas que não consta do mapa da conta de gerência, por a amortização não ter sido realizada pelo IGCP.

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, que diferem dos valores da CGE, pelos motivos apontados no ponto anterior.

No quadro seguinte apresentam-se os montantes despendidos em amortizações e encargos correntes da dívida pública em 2003, bem como a respectiva evolução relativamente ao ano anterior.

Quadro VI.27 – Amortizações e encargos correntes da dívida pública

(em euros)

Amortizações/Encargos	2002	2003	Variação	
			Valor	%
Amortizações	15 834 170 762,35	29 430 095 964,99	13 595 925 202,64	85,9
Juros	3 925 882 516,60	4 101 885 603,47	176 003 086,87	4,5
Outros encargos	21 341 687,09	22 187 647,09	845 960,00	4,0
Total	19 781 394 966,04	33 554 169 215,55	13 772 774 249,51	69,6

Como se pode constatar, as amortizações e encargos correntes aumentaram €13.772,8 milhares em 2003 quando comparados com o ano anterior, sendo que deste montante 98,7% corresponde a amortizações.

Todavia, os valores indicados, relativos às amortizações e juros, merecem uma análise pormenorizada na medida em que não correspondem aos encargos efectivamente pagos aos investidores.

Como tem sido referido nos últimos anos, nos respectivos Pareceres, o IGCP, desde 1999, reflecte nos juros os resultados (negativos e positivos) das operações de *swaps* e *forwards* e, desde 2001, reflecte nas amortizações, os pagamentos e recebimentos decorrentes da contratação, execução ou liquidação de contratos de *swap* que não tenham natureza de juros.

Foi igualmente salientado em Pareceres anteriores, que se tratava de um procedimento que, para além de ser susceptível de colidir com a transparência das operações, se considerava ilegal, por violação das regras então vigentes do orçamento bruto e da especificação das receitas e despesas, consagradas nos art.ºs 5.º (Orçamento Bruto) e 7.º (Especificação) da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado então aplicável, implicando, também, o desvirtuamento dos valores constantes da CGE, no capítulo correspondente aos encargos da dívida pública, do orçamento do Ministério das Finanças.

¹ Objecto de referência no ponto 6.6.4.2.5.

Estas regras foram no entanto alteradas com a publicação da nova Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto), alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, aplicável ao Orçamento de 2003 e seguintes.

Nestes termos, a citada legislação estabelece no seu artigo 6.º n.º 4.º, como excepção à regra da não compensação, a “...possibilidade de os fluxos financeiros associados a operações de gestão da dívida pública directa serem objecto de inscrição orçamental, de acordo com as regras próprias estabelecidas no presente diploma ...”. Contudo, o mesmo diploma acaba por não as definir.

Esta lacuna na legislação, foi ultrapassada, em 2003, pelo art.º 66.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2003)¹, que estabelece, no seu n.º 3, que “As despesas decorrentes de operações de derivados financeiros serão deduzidas das receitas obtidas com as mesmas operações sendo o respectivo saldo sempre inscrito em rubrica da despesa” e relativamente às receitas de juros resultantes de operações associadas à emissão e gestão da dívida pública directa do Estado serão “... abatidas às despesas da mesma natureza”. O mesmo artigo determina ainda que o que o cumprimento destas regras “... não dispensa o registo contabilístico individualizado de todos os fluxos financeiros, ainda que meramente escriturais, associados às operações nelas referidas”.

Por último, mas não menos importante, é de realçar que a nova LEO determina, relativamente aos mapas contabilísticos gerais da Conta Geral do Estado, no seu artigo 71.º, n.º 7, que “...a estrutura dos mapas I a XIX será idêntica à dos correspondentes mapas orçamentais, devendo o seu conteúdo, bem como o dos restantes mapas, evidenciar, conforme os casos, as principais regras contabilísticas utilizadas na execução das receitas e das despesas, nomeadamente as que se referem a excepções à regra da não compensação e da não consignação.”. Contudo, em 2003, tal não foi observado, na medida em que nos respectivos mapas quer no Orçamento do Estado quer na CGE, não consta qualquer referência sobre “...as principais regras contabilísticas utilizadas na execução das receitas e das despesas”, decorrentes das operações de derivados financeiros, definidas no mesmo diploma como excepções à regra da não compensação.

No que concerne a esta matéria há ainda a referir a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, que aprova os códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, igualmente aplicável a partir de 2003. Relativamente ao Agrupamento 03 – Juros e outros encargos, Subagrupamento 01 – Juros da dívida pública, é estabelecido que “... Em juros da dívida pública, são registados os fluxos referentes aos juros de empréstimos contratados para a satisfação de necessidades de financiamento, bem como os fluxos da mesma natureza decorrentes de contratos sobre instrumentos derivados contratados para a cobertura de riscos financeiros associados a esses empréstimos”.

O mesmo classificador, nas despesas de capital, no agrupamento relativo aos Passivos Financeiros, cria o subagrupamento 04 – Derivados Financeiros, onde, de acordo com o mesmo diploma, deveriam ser englobadas as “despesas resultantes das aplicações financeiras, cuja rentabilidade depende de outros activos, nomeadamente as opções, warrants, futures, swaps, forward rate agreement. Não inclui os instrumentos subjacentes aos derivados ...”. Igualmente, do lado da receita, foi criado no Capítulo 12 – Passivos Financeiros, grupo 04 – Derivados financeiros, para contabilização das receitas provenientes das mesmas operações. No entanto, estas regras não estão a ser aplicadas².

Embora o IGCP na sua contabilidade proceda ao registo adequado das operações, registando-as em subcontas, separadamente dos empréstimos originais, em termos de contas públicas, os encargos

¹ Não se compreende que as regras de contabilização das operações de derivados financeiros dependam da sua definição anual, na Lei do Orçamento do Estado.

² Note-se que esta forma de registo das despesas/receitas dos derivados financeiros é contraditória com a definida posteriormente na LOE.



anuais com juros e passivos financeiros, continuam a ser os que resultam da consolidação dos saldos existentes naquelas subcontas, não estando evidenciados os resultados das operações em causa.

Na sua resposta o Instituto refere que “... *procede à contabilização individualizada de todos os fluxos financeiros ...*” entendendo que “...*este procedimento é suficiente para demonstrar a transparência das operações*”, posição não partilhada pelo Tribunal uma vez que os resultados das operações de derivados financeiros realizadas não têm expressão na Conta Geral do Estado.

Assim, os procedimentos adoptados em 2003 implicam o desvirtuamento dos valores da CGE, para além de serem susceptíveis de colidir com a transparência das operações, mantendo-se, assim, a situação observada nos anos anteriores.

Nestes termos, o quadro legal aplicável à contabilização destas operações não é coerente devendo ser reponderado de forma a permitir evidenciar, nomeadamente no relatório da CGE o resultado das operações de derivados financeiros, bem como os valores efectivamente pagos aos investidores.

No quadro seguinte evidenciam-se os valores das amortizações e dos juros inscritos na conta de gerência do IGCP em 2003, os resultados dos *swaps* e *forwards*, bem como os montantes pagos aos investidores.

Quadro VI.28 – Amortizações, juros e resultados de *swaps* e *forwards*

(em euros)

Valores pagos/Resultados das operações de derivados		Amortizações	Juros
Em Moeda Nacional	(1)=(2)-(3)	26 489 950 237	3 980 718 819
Valores pagos aos investidores	(2)	26 551 343 700	3 978 625 636
Resultados líquidos das operações	(3)	61 393 463	- 2 093 183
Em Moeda Estrangeira	(4)=(5)-(6)	2 940 145 728	121 166 784
Valores pagos aos investidores	(5)	2 760 186 047	136 001 775
Resultados líquidos das operações	(6)	- 179 959 681	14 834 991
Total (1)+(4)		29 430 095 965	4 101 885 603

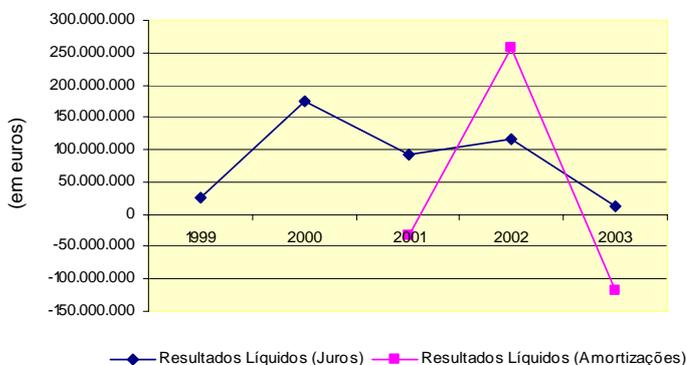
Fonte: Instituto de Gestão do Crédito Público.

Da leitura do quadro anterior conclui-se relativamente aos resultados das operações reflectidas nas amortizações que, no ano em apreço, foram negativos, ou seja, o Estado despendeu mais €118.566 milhares do que despenderia se não as tivesse realizado. Relativamente aos juros, houve um resultado positivo, que se traduziu na redução destes encargos em €12.742 milhares.

De salientar que os resultados obtidos nas operações em causa, em anos anteriores, foram, de um modo geral positivos, tendo o Estado em 2002, em termos globais, reduzido as despesas com amortizações (- €257.923.614,26) e juros (- €117.538.680,04). Já em 2001, no que respeita às operações que estão reflectidas nas amortizações, como se deu conta no respectivo Parecer¹, apresentaram resultado negativo, conduzindo a um aumento das despesas com amortizações, situação inversa à observada no mesmo ano relativamente às operações reflectidas nos juros, que obtiveram um resultado positivo, como se demonstra no gráfico seguinte:

¹ Ver Parecer sobre a CGE/2001, Capítulo VI, ponto 6.7.3

Gráfico VI.5 – Resultados das operações de derivados



6.7.3.1 – Amortizações

No ano em apreço as despesas com amortizações aumentaram €13.595,9 milhões, em termos globais, (+85,9%), evolução que se deve às amortizações em moeda nacional que registaram um acréscimo de 106,7% em relação ao ano precedente, cifrando-se em €26.490 milhões. As amortizações em moeda estrangeira, inversamente, diminuíram 2,7%, totalizando €2.940 milhões.

Quadro VI.29 – Evolução das amortizações

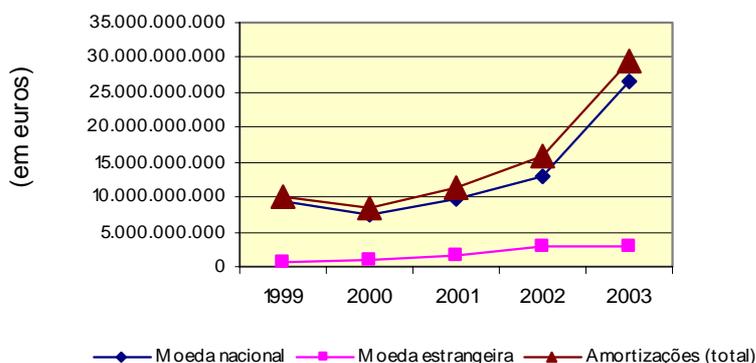
(em euros)

Amortizações (a)	2002	2003	Variação	
			Valor	%
Moeda nacional	12 812 989 267,84	26 489 950 237,25	13 676 960 969,41	106,7
Moeda estrangeira	3 021 181 494,51	2 940 145 727,74	-81 035 766,77	-2,7
Total	15 834 170 762,35	29 430 095 964,99	13 595 925 202,64	85,9

(a) Inclui resultado das operações de swaps e forwards.

Como se pode observar no gráfico seguinte, a tendência para o aumento das amortizações é notada desde 2000, tendo-se acentuado significativamente em 2003.

Gráfico VI.6 – Evolução das amortizações





Conforme já foi referido, o aumento das amortizações em moeda nacional em 2003 (€13.677 milhões) foi motivado essencialmente pelo acréscimo das amortizações de dívida de curto prazo, que passaram de €6.533,6 milhões em 2002 para €18.368,5 milhões em 2003 (+ €11.834,9 milhões). Nestes termos, a evolução positiva registada nas amortizações de dívida de curto prazo em moeda nacional justifica 87% do acréscimo total verificado nas amortizações no ano em análise (€13.595,9 milhões).

O aumento das amortizações é também influenciado pelas operações realizadas no âmbito do Programa de Troca de Dívida previsto no art.º 65.º n.º 1 da LOE/2003, que autoriza o IGCP¹ “a proceder à amortização antecipada de empréstimos e a efectuar operações de compra em mercado ou operações de troca de instrumentos de dívida, amortizando antecipadamente os títulos de dívida que, por esta forma, forem retirados de mercado e emitindo, em sua substituição, obrigações do Tesouro”, programa que se insere na estratégia de gestão da dívida pública do Estado Português desde 2001², bem como das operações realizadas ao abrigo do artigo 66.º do mesmo diploma.

Estas operações de gestão da dívida pública – Programa de troca de dívida – estão reflectidas nas amortizações apresentadas no quadro empolando-as, na medida em que não correspondem a uma diminuição efectiva da dívida pública, pois são emitidos novos empréstimos em substituição.

Em 2003, as despesas com amortizações distribuem-se da seguinte forma:

Quadro VI.30 – Distribuição das amortizações

(em euros)

Amortizações	Montantes	%
Em moeda nacional	26 489 950 237,25	90,0
Dívida de curto prazo	18 368 484 118,01	62,4
CEDIC	11 886 889 702,71	40,4
ECP	5 931 594 415,30	20,2
Linha de Crédito	550 000 000,00	1,9
Dívida de M/Longo prazo	6 825 682 726,15	23,2
OT - Nac. Exp.	12 019 372,15	0,0
OT	4 614 503 611,64	15,7
OTRV	987 282 410,23	3,4
Euro Bonds	741 156 029,94	2,5
Global Bonds	5 165 500,00	0,0
MTN	34 033 516,21	0,1
Outra Dívida	431 522 285,98	1,5
Certificados de Aforro	1 357 176 856,22	4,6
Fluxos de swaps e forwards	-61 393 463,13	-0,2
Em moeda estrangeira	2 940 145 727,74	10,0
Dívida de curto prazo	1 852 633 341,76	6,3
ECP	1 852 633 341,76	6,3
Dívida de M/Longo prazo	907 552 705,34	3,1
Outra Dívida	907 552 705,34	3,1
Fluxos de swaps e forwards	179 959 680,64	0,6
Total	29 430 095 964,99	100

Como se pode constatar no quadro anterior, a dívida de curto prazo em moeda nacional é a que tem maior peso no total das amortizações, representando cerca de 62,4%, o que corresponde a €18.368,5 milhões, em valores absolutos, sendo que cerca de 65% deste valor respeita a CEDIC's e 32% a

¹ A legalidade desta autorização concedida directamente ao Instituto pela LOE suscita aliás algumas dúvidas, conforme já referido no ponto 6.1.1.

² Como foi referido em anteriores Pareceres, o Programa de troca de dívida, desenvolvido desde 2001, tem como objectivo aumentar a liquidez da dívida, concentrando-a em emissões de maior dimensão de forma a possibilitar a negociação mais activa em mercado secundário; assim, são realizadas operações de amortização antecipada ou de compra em mercado de títulos de dívida menos líquidos em troca ou contrapartida na emissão de OT's. Os títulos retirados do mercado, por esta via, são anulados.

ECP's. O mesmo se observa na dívida de curto prazo em moeda estrangeira, onde os ECP's têm o maior peso relativo.

Do valor que se apresenta relativo a amortizações de ECP's em moeda estrangeira, €1.576.960 milhares corresponde a títulos emitidos e amortizados no ano em análise e o remanescente (€275.673 milhares) a ECP's emitidos em 2002 e amortizados em 2003. No que concerne aos ECP's emitidos em moeda nacional, o valor apresentado respeita na totalidade a dívida flutuante, emitida e amortizada em 2003. Assim, no final de 2003 estes títulos apresentavam saldo nulo.

Ainda no que respeita a dívida de curto prazo em moeda nacional, é de salientar o aumento significativo das amortizações de CEDIC's que por si só explicam cerca de 55% do acréscimo verificado no ano em apreço nas amortizações, passando de €4.411,3 milhões, em 2002, para €11.886,9 milhões, em 2003, evolução que está naturalmente associada ao acréscimo de emissões destes certificados em 2003, + €6.746 milhões do que em 2002.

De referir que as emissões/amortizações destes certificados têm aumentado muito de ano para ano, contribuindo desta forma para os aumentos das amortizações verificados, como se dá conta no quadro e gráfico seguinte:

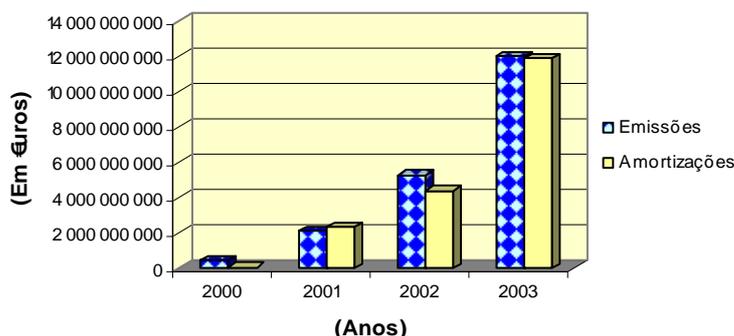
Quadro VI.31 – Evolução dos CEDIC's

(em euros)

Anos CEDIC's	2000	2001	2002	2003	Variação (2002/2003)	
					Valor	%
Emissões	447 729 495,35	2 098 998 481,17	5 271 409 956,90	12 017 698 072,21	6 746 288 115,31	128,0
Amortizações	65 723 689,44	2 312 952 881,28	4 411 348 874,37	11 886 889 702,71	7 475 540 828,34	169,5

Nota: Os CEDIC's foram criados em 1999 (Resolução de Conselho de Ministros n.º 71/99) tendo nesse ano sido emitidos títulos no valor de 1,497 milhões de contos, subscritos integralmente pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

Gráfico VI.7 – Emissões e amortizações de CEDIC's



As amortizações de dívida de médio e longo prazo em moeda nacional, e os Certificados de Aforro possuem, respectivamente, o peso relativo de 23,2% e 4,6%, em relação ao total das amortizações. No que respeita às amortizações de Certificados de Aforro sofreram uma diminuição em relação ao ano anterior de €50.685,7 milhares.



As amortizações em moeda estrangeira totalizaram apenas €2.940 milhões, o equivalente a 10% do total das amortizações ocorridas no ano, sendo que deste montante, 63% corresponde a títulos de curto prazo e o remanescente a títulos de médio e longo prazo.

No ano em apreço o valor amortizado pelo FRDP, com receitas das reprivatizações, foi de apenas €8.581 milhares, dos quais €5.181 milhares correspondem a amortizações em moeda estrangeira e €3.400 milhares em moeda nacional.

Embora as receitas das reprivatizações afectas à amortização de dívida venham a diminuir nos últimos anos, apresentando valores pouco significativos em relação ao total das amortizações, em 2003 esta situação acentuou-se, em resultado do efeito conjugado da redução daquelas receitas com o aumento registado nas amortizações, conduzindo a que o peso relativo das amortizações realizadas pelo Fundo seja praticamente nulo no total das amortizações, como se demonstra no quadro seguinte:

Quadro VI.32 – Amortizações realizadas pelo FRDP

(em euros)

Anos	2000	2001	2002	2003
Total Amortizações	8 535 570 055,79	11 378 477 397,82	15 834 170 762,35	29 430 095 964,99
FRDP	734 762 297,67	279 719 724,36	397 631 675,97	8 581 299,78
% Amortização FRDP	8,61%	2,46%	2,51%	0,03%

Por último, é de salientar que o valor das amortizações, excluindo o resultado das operações de *swaps* e *forwards* – analisadas no ponto anterior – em moeda nacional cifraram-se em €26.551,3 milhões e em moeda estrangeira em €2.760,2 milhões. Nestes termos, as amortizações pagas aos investidores ascenderam, no ano de 2003, a €29.311,5 milhões.

6.7.3.2 – Encargos correntes da dívida

No ano em apreço os encargos correntes da dívida pública totalizaram €4.124 milhões, sendo superiores ao ano precedente em €176,8 milhões. Desta evolução se dá conta no quadro seguinte:

Quadro VI.33 – Encargos correntes da dívida pública

(em euros)

Encargos correntes da dívida	2002	2003	Variação	
			Valor	%
Juros	3 925 882 516,60	4 101 885 603,47	176 003 086,87	4,5
Outros Encargos	(a) 21 341 687,09	22 187 647,09	845 960,00	4,0
Total	3 947 224 203,69	4 124 073 250,56	176 849 046,87	4,5

(a) Valor que difere do apresentado no PCGE/2002, por incluir a comissão de gestão.

Os encargos correntes da dívida pública aumentaram em 2003, cerca de 4,5% face ao ano anterior, evolução que resulta do aumento das despesas com juros, + €176.003 milhares que no ano anterior, tendo também as despesas com outros encargos registado um acréscimo, embora inferior (+ €846 milhares).

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 2002 e 2003:

Quadro VI.34 – Evolução dos encargos com juros

(em euros)

Juros (a)	2002		2003		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Em moeda nacional	3 754 466 019,79	95,6	3 980 718 819,25	97,0	226 252 799,46	6,0
Em moeda estrangeira	171 416 496,81	4,4	121 166 784,22	3,0	- 50 249 712,59	-29,3
Total	3 925 882 516,60	100	4 101 885 603,47	100	176 003 086,87	4,5

(a) Inclui o resultado das operações de *swaps* e *forwards*.

Verifica-se relativamente a estes encargos que mantêm a tendência observada em anos anteriores para o seu acréscimo. Em 2003, as despesas com juros em moeda nacional aumentaram 6%, contudo, e inversamente, as despesas com juros em moeda estrangeira diminuiriam 29,3%, o que equivale a uma redução destas despesas em €50.249,7 milhares.

A forte predominância dos juros da dívida em moeda nacional, que representam 97% do total destes encargos, está, naturalmente, associada ao peso relativo da dívida em moeda nacional no montante global da dívida directa, 97% e 99%, no final de 2002 e 2003, respectivamente.

No quadro seguinte apresenta-se a forma como se distribuem as despesas com juros, por moeda nacional e estrangeira, no ano em análise:



Quadro VI.35 – Juros da dívida pública

(em euros)

Juros	2003	
	Valor	%
Em moeda nacional	3 980 718 819,25	97,1
Consolidada	613 225,42	0,0
Certificados de Aforro	613 024 718,18	14,9
Dívida de M/Longo prazo	3 306 138 243,62	80,6
OT - Nac. Exp.	8 111 615,97	0,2
OT	2 855 084 940,12	69,6
OTRV	37 163 885,87	0,9
Euro Bonds	151 901 730,83	3,7
Global Bonds	98 232 629,96	2,4
MTN	19 471 030,18	0,5
Repos	- 7 745,18	0,0
Depos	- 6 042,87	0,0
Outra Dívida	136 186 198,74	3,3
Dívida de curto prazo	58 849 449,12	1,4
CEDIC	41 828 985,96	1,0
ECP	16 905 584,70	0,4
Linha de Crédito	114 878,46	0,0
Fluxos de swaps e forwards	2 093 182,91	0,1
Em moeda estrangeira	121 166 784,22	2,9
Dívida de curto prazo	1 870 675,10	0,0
ECP	1 870 675,10	0,1
Dívida de M/Longo prazo	134 131 100,12	3,3
MTN	62 817 570,35	1,5
Outra Dívida	71 313 529,77	1,7
Fluxos de swaps e forwards	- 14 834 991,00	-0,4
Total	4 101 885 603,47	100

Em 2003 os juros brutos vencidos dos certificados de aforro, como se dá conta no quadro anterior, ascenderam a €613 milhões, tendo-se verificado relativamente ao ano precedente uma diminuição significativa no valor de €95,5 milhões.

Não obstante as subscrições líquidas dos certificados de aforro terem diminuído em 2003, o saldo da dívida dos certificados de aforro no final do ano era superior ao final de 2002 em €317.789,7 milhares, sendo tal efeito determinado pela capitalização dos juros destes títulos. Assim, a referida diminuição nos juros destes títulos reflecte o efeito da descida das taxas de juro de curto prazo.

Os juros relativos à dívida em moeda nacional de médio e longo prazo, que totalizaram €3.306,1 milhões, são os que têm maior peso, 80,6%, sendo que daquele valor €2.855 milhões corresponde a OT's (86,4% daquele valor).

No que respeita aos juros da dívida em moeda nacional de curto prazo, ascenderam a €58.849,4 milhares, representando os CEDIC's 71,1% deste valor. De referir que os juros destes certificados têm vindo a aumentar, tendo no ano em análise sofrido um acréscimo bastante significativo de €15.191,8 milhares relativamente a 2002, acréscimo que está naturalmente associado ao aumento verificado na emissão destes certificados.

No que concerne aos juros em moeda estrangeira, é a dívida de médio e longo prazo que possui maior peso, cifrando-se em €134.131,1 milhares. Por seu turno, a dívida de curto prazo totalizou €1.870,7 milhares, representando apenas 0,05% do total dos juros pagos em 2003.

Em resultado do aumento dos juros conjugado com o fraco crescimento do PIB, o peso dos juros no PIB aumentou ligeiramente (0,1 pontos percentuais) relativamente aos valores homólogos do ano anterior.

No que concerne ao peso dos juros e amortizações no PIB sofreu um acréscimo significativo, como se pode observar no quadro seguinte, cerca de 10,4 pontos percentuais, em relação aos valores homólogos registados no ano transacto, o que se explica pelo aumento registado nas amortizações, que se deu conta no ponto anterior.

Quadro VI.36 – Peso das amortizações e juros no PIB

(em milhões de euros)

Anos	Juros (1)	Amortizações (2)	Total (3)=(1)+(2)	PIB (4)	Juros + Amort./PIB (5)=(3)/(4)	Juros/PIB (6)=(1)/(4)
2002	3 925,9	15 834,2	19 760,1	129 171,0	15,3%	3,0%
2003	4 101,9	29 430,1	33 532,0	130 448,4	25,7%	3,1%

Idêntica tendência se verificou no peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas, +0,7 e +1,1 pontos percentuais, respectivamente, em resultado do aumento dos juros em contraponto com o decréscimo, embora ligeiro, das despesas correntes e das receitas efectivas, como se demonstra no quadro seguinte:

Quadro VI.37 – Peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas

(em milhões de euros)

Anos	Juros	Despesas Correntes	Receitas efectivas	Juros/Despesas correntes	Juros/Receitas efectivas
2002	3 925,9	33 688,3	33 249,2	11,7%	11,8%
2003	4 101,9	33 095,5	31 681,3	12,4%	12,9%

De referir, por último, que o valor dos juros, excluindo o resultado das operações de *swaps* e *forwards* – anteriormente analisadas – em moeda nacional totalizam €3.978 milhões e em moeda estrangeira €136 milhões.

6.7.3.2.2 – Outros encargos correntes da dívida

No ano em análise, as despesas com “Outros encargos da dívida” aumentaram cerca de €846 milhares, + 4%, em relação ao ano anterior, como se demonstra no quadro seguinte.



Quadro VI.38 – “Outros encargos correntes da dívida”

(em euros)

Outros encargos correntes da dívida	2002	%	2003	%	Variação	
					Valor	%
Alínea A) "Diferenças de Câmbio"	448 236,98	2,1	775 799,97	3,5	327 562,99	73,1
Alínea B) "Despesas c/ serviços da dívida pública"	(a) 20 893 450,11	97,9	21 411 847,12	96,5	518 397,01	2,5
Total	21 341 687,09	100,0	22 187 647,09	100,0	845 960,00	4,0

(a) Difere do valor constante do Parecer sobre a CGE/2002, em virtude de incluir a comissão de gestão.

Na alínea A) “Diferenças de Câmbio” são inscritos os resultados do apuramento efectuado entre os valores que o IGCP utiliza nos seus registos (câmbio oficial do dia do vencimento) e os que são posteriormente indicados pela DGT. Estas despesas têm aumentado nos últimos anos, tendo no ano em apreço registado um acréscimo de 73,1%, em relação a 2002, totalizando €775,8 milhares.

No âmbito do contraditório, o IGCP esclarece que o acréscimo em causa se justifica “*pelo aumento do valor do dólar em 2003 e a execução da liquidação por parte da DGT, utilizando câmbios diferenciados da câmbio oficial do dia do vencimento...*”. A resposta do IGCP não é totalmente esclarecedora, se tivermos em conta que, no ano em questão, o dólar se desvalorizou em relação ao euro.

No que concerne aos encargos processados pela alínea B) “Despesas com serviços da dívida pública” ascenderam no ano em análise a €21,4 milhões, +€518 milhares que no ano anterior (+2,5%). Os valores em causa incluem, à semelhança do que acontecera em anos anteriores, as comissões de gestão do IGCP no valor de €7,2 milhões e €8 milhões, em 2002 e 2003, respectivamente, totalmente afectos a despesas de funcionamento do Instituto.

Em 2003, esta comissão, registada como “Transferências para despesas de funcionamento”, representa cerca de 37% dos outros encargos registados na alínea B). A mesma está prevista na alínea a) do n.º 1 do art.º 25.º do Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro¹, e o seu valor é fixado em cada ano, devendo situar-se no mínimo de 0,1% e no 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 da dívida pública.

Tendo em conta o valor estimado para o *stock* da dívida pública directa do Estado em Dezembro de 2002, cerca de €80 mil milhões² e de acordo com o Despacho n.º 211/2003 (2.ª série), de 18 de Dezembro, a Ministra de Estado e das Finanças fixou a comissão anual de gestão a atribuir ao IGCP em €8 milhões, devendo integrar “*o cômputo dos encargos do Estado com a dívida pública em 2003, sendo reflectida no correspondente capítulo orçamental*”.

Não obstante os despachos e os procedimentos seguidos respeitarem as normas citadas, salienta-se que a inclusão da comissão de gestão nos outros encargos da dívida pública não respeita as regras de classificação funcional das despesas públicas, na medida em que estas excluem da rubrica “4.1.0 – Operações da dívida pública” as despesas com o funcionamento dos serviços que administram e gerem a dívida pública, razão pela qual esta matéria continua a suscitar algumas reservas por parte deste Tribunal, não só no que respeita à sua contabilização, como também no que respeita à fixação da referida comissão em percentagem do “*stock*” da dívida pública.

¹ Com a redacção que lhe foi introduzido pelo Decreto-Lei n.º 2/99, de 4 de Janeiro.

² Em 31/12/02, a dívida pública directa do Estado totalizava €79.474,8 milhões.

O IGCP, na sua resposta, apenas refere que “... foi efectuada reposição em 16 de Janeiro de 2004, no valor de € 3,4 milhões...”, significando assim que os recursos afectos ao funcionamento do Instituto em 2003 não aumentaram, mas diminuíram.

Nestes termos, reitera-se a recomendação efectuada em Pareceres sobre as CGE’s anteriores, no sentido de ser reponderado o conteúdo das normas em causa.

No quadro seguinte dá-se conta da distribuição das despesas processadas por conta da Alínea B), no último triénio:

Quadro VI.39 – Evolução das despesas com serviços da dívida pública

(em euros)

Outros encargos correntes da dívida - Alínea B)	2001	2002	2003	Variação (2003/2002)	
				Valor	%
Despesas com serviços da dívida pública (1)	9 984 763,65	13 663 450,11	13 411 847,12	- 251 602,99	- 1,8
Arredondamentos efectuados nas liquidações de encargos	- 5 731,78	- 1 582,89	94,31	+ 1 677,20	+106,0
Comissões - Pagamento de encargos moeda nacional	556 488,23	1 108 400,43	352 066,76	- 756 333,67	- 68,2
Comissões - Tesouro Familiar	5 402,34	-	-	-	-
Comissões pagas à CVM	1 397 208,41	1 612 203,38	1 950 951,73	+ 338 748,35	+ 21,0
Comissões por emissão de dívida em moeda nacional	3 750 000,00	6 082 000,00	5 625 000,00	- 457 000,00	- 7,5
Comissões por pagamento de enc. em moeda estrangeira	25 639,12	27 626,12	57 076,72	+ 29 450,60	+106,6
Despesas c/ <i>Clearstream</i>	24 063,49	5 599,91	4 349,15	- 1 250,76	- 22,3
Despesas c/depósitos por TPA	1 407,62	2 446,72	2 516,05	+ 69,33	+ 2,8
Despesas c/ <i>Euroclear</i>	345 067,53	24 882,67	23 077,33	- 1 805,34	- 7,3
Despesas c/expedição de extractos de ca's	249 544,73	384 539,12	435 055,36	+ 50 516,24	+ 13,1
Despesas c/SPGT	12,97	-	-	-	-
Despesas com juros de mora	495,76	-	3 041,07	+ 3 041,07	...
Despesas com liquidações	25 557,96	-	-	-	-
Despesas de emissão	-	41 987,41	-	- 41 987,41	-100,0
Despesas de emissão de Certificados de Aforro	11 971,15	-	-	-	-
Despesas de <i>rating</i>	399 951,64	272 453,63	265 775,99	- 6 677,64	- 2,5
Despesas diversas (Bolsa, anúncios...)	115 895,44	80 133,42	104 051,37	+ 23 917,95	+ 29,8
Emolumentos pagos ao Tribunal de contas	4 339,54	-	-	-	-
Encargos decorrentes do protocolo c/ CTT	3 077 449,49	4 019 656,89	4 578 527,60	+ 558 870,71	+ 13,9
Visto do Tribunal de Contas	-	3 103,30	1 551,65	- 1 551,65	- 50,0
Remunerações ao capital Fides e Fia	-	-	8 712,03	-	...
Comissão de Gestão (2)	6 634 012,03	7 230 000,00	8 000 000,00	+ 770 000,00	+ 10,7
Total (1)+(2)	16 618 775,68	20 893 450,11	21 411 847,12	518 397,01	+ 2,5

Fonte: Conta de Gerência “IGCP – Encargos da dívida pública” - Mapas do “Desenvolvimento dos encargos da dívida pública”, dos respectivos anos.

Como se pode observar no quadro anterior, o valor dos “Outros encargos correntes da dívida pública”, inscritos na alínea B) da respectiva rubrica orçamental, excluindo o valor da comissão de gestão do IGCP, ascendeu a €13.411,8 milhares, valor ligeiramente inferior ao registado no ano anterior em que os correspondentes encargos se cifraram em €13.663,4 milhares, o que equivale a uma redução de €251,6 milhares destas despesas.

Da análise destas despesas destaca-se a redução das comissões por pagamento de encargos em moeda nacional, em €756 milhares, o que representa um decréscimo de 68,2%, bem como a redução das comissões por emissão de dívida em moeda nacional (- €457 milhares), embora represente uma diminuição menor do que a anteriormente referida (-7,5%). De salientar que a despesa por emissão de dívida em moeda nacional, em 2003, representa 42% do total dos “Outros encargos correntes da dívida” inscritos nesta alínea, excluindo a comissão de gestão atribuída ao IGCP.



Registou-se ainda diminuição nas despesas de *rating*, *Euroclear*, *Clearstream*¹ e com o “visto do Tribunal de Contas”, nos montantes de €6,7 milhares, €1,8 milhares, €1,25 milhares e €1,55 milhares, respectivamente. Relativamente ao “visto do Tribunal de Contas”, em 2003, a despesa respeita a emolumentos relativos à verificação interna da conta “IGCP - Encargos da dívida pública” do ano 2000, e, em 2002, o montante de €3.103,30, respeitava à verificação interna das contas dos “Encargos da dívida pública” dos anos económicos de 1998 e 1999.

Todavia, no que respeita à classificação desta despesa, tendo em conta a natureza da mesma e o classificador das despesas públicas, encontra-se incorrectamente classificada nesta rubrica, devendo ter sido incluída na rubrica 02.02.25 – “Outros serviços” e processada por conta do orçamento de funcionamento do IGCP, na medida em que não se trata de um encargo com a contratação e gestão de empréstimos, opinião, aliás, partilhada pela DGO que, no âmbito do contraditório, defendeu que esta deveria ser “...suportada pelo orçamento de funcionamento do IGCP, ..., assumindo a classificação económica correcta...”. Nestes termos, recomenda-se, mais uma vez, que esta despesa passe a ser processada de forma adequada.

É ainda de referir, que para a variação anteriormente mencionada – diminuição de €251,6 milhares das despesas em análise – contribuiu o facto de no ano anterior se ter verificado uma despesa de €41.987,41 de despesas de emissão², que no ano em apreço não se verificou.

Contudo, nem todas as despesas inscritas nesta alínea sofreram diminuições, havendo aumentos muito significativos, nomeadamente, as despesas com encargos decorrentes do protocolo dos CTT, que em 2003 ascenderam a €4.578,5 milhares, + €558,9 milhares que no ano precedente. Estas despesas já tinham sofrido um aumento significativo em 2002, representando no ano em análise 34% do total dos encargos registados nesta alínea, excluindo a comissão de gestão atribuída ao IGCP.

O valor pago aos CTT, referido anteriormente, resulta das comissões pagas (variável e fixa) abatidas dos juros compensatórios e comissão de serviço recebida, conforme se demonstra de seguida:

Quadro VI.40 – Valores pagos/recebidos decorrentes do protocolo com os CTT

(em euros)

Descrição	2002	2003	Variação	
			Valor	%
Comissão fixa	2 147 596,28	2 227 057,36	79 461,08	3,7
Comissão variável	3 209 738,05	2 682 432,58	- 527 305,47	-16,4
Total (1)	5 357 334,33	4 909 489,94	- 447 844,39	-8,4
Juros compensatórios recebidos	1 325 004,94	330 807,34	- 994 197,6	-75,0
Comissão de serviço recebida	12 672,50	155,00	- 12 517,5	-98,8
Total (2)	1 337 677,44	330 962,34	- 1 006 715,1	-75,3
Total (1)-(2)	4 019 656,89	4 578 527,6	+ 558 870,71	13,9

Fonte: IGCP.

¹ O *Euroclear* e *Clearstream* são entidades estrangeiras com funções semelhantes à CVM, designadamente no âmbito da execução de transacções, compensação e conservação de títulos.

² Despesa que respeitava à contratação, em 2002, de uma linha de crédito “*revolving*”, no valor de €1.000 milhões, para fazer face a necessidades de tesouraria, de muito curto prazo. Ver Parecer sobre a CGE/2002, ponto 6.7.3.2.2.

Não obstante a comissão fixa paga aos CTT ter sido superior ao ano anterior em 3,7%, em 2003 o IGCP pagou menos €447,8 milhares de comissões aos CTT do que tinha pago no ano anterior. Esta diminuição está relacionada com o decréscimo verificado nas subscrições líquidas destes certificados.

Contudo, o cômputo final destas despesas é desfavorável ao Estado, uma vez que foram superiores ao ano anterior em €559 milhares, como se pode observar no quadro anterior. Este aumento resulta essencialmente da diminuição registada nos juros compensatórios recebidos (- €994 milhares em relação em 2002).

O aumento dos encargos com estes títulos acentua-se de ano para ano, desde a entrada em vigor das regras previstas no protocolo assinado entre o IGCP e os CTT, em 2000, como tem sido salientado pelo Tribunal em Pareceres anteriores. A situação verificada em 2003, em que as subscrições e os resgates de certificados de aforro diminuíram e, por isso, os CTT deverão ter diminuído igualmente o trabalho com estes títulos, mas em que o Estado viu aumentar as despesas pagas àquela Instituição, subsistindo dúvidas sobre o aparente equilíbrio das partes envolvidas na protocolo.

Na sua resposta o Instituto refere “...o protocolo define ... o custo financeiro do acerto de contas com os CTT, em função dos recebimentos provenientes das subscrições e dos pagamentos induzidos pelos resgates. Na verdade, quanto mais cedo é efectuado tal acerto de contas, ou seja, quanto menor for o prazo entre a operação realizada pelo cliente nos CTT e o seu reflexo financeiro na conta corrente com o IGCP, maior é a qualidade da prestação do serviço por parte dos CTT junto dos aforristas e naturalmente junto do IGCP. Ora, tem sido a diminuição da componente dos juros compensatórios, encargo dos CTT, que tem explicado o valor pago pelo IGCP. Desta conclusão resulta que tem havido um acréscimo da qualidade do serviço prestado pelos CTT, o qual resulta e muito, do formato com que está desenhado o protocolo. Por outro lado, convém acrescentar que antes da vigência deste protocolo, os montantes provenientes das subscrições efectuadas nos CTT acorriam à Tesouraria em data significativamente superior àquela em que eram recebidos dos clientes, sendo proveito dos CTT o float daí resultante, tal representando um custo não explícito para o IGCP.”

Mesmo que o IGCP suportasse custos não explícitos antes da celebração do protocolo e que este implique algum acréscimo de despesas que se traduz em melhor qualidade do serviço prestado aos aforristas (maior rapidez na emissão dos certificados), a resposta não esclarece a situação acima apontada, ou seja, o motivo pelo qual, ocorrendo uma redução das subscrições e dos resgates efectuados pelos CTT, o custo dos serviços prestados aumenta.

Refira-se por último, que igualmente a comissão de serviço recebida sofreu uma redução de 98,8%. O IGCP passou a cobrar esta comissão em 2002, inscrita como valor a abater, e respeita a diversas correcções dos dados realizadas pelo Instituto, cujos erros foram da responsabilidade dos CTT¹, no Sistema de Produtos de Aforro (SPA).

Ainda no que respeita a despesas com Certificados de Aforro, há que referir o aumento registado nas despesas com expedição de extractos, em cerca de 13,1%, o que significa um acréscimo, em valores absolutos, de €50,5 milhares, em relação ao ano 2002, e reflecte o aumento de extractos enviados aos subscritores.

Esta despesa tem vindo a aumentar desde 2000², ano em que ocorreu pela primeira vez, tendo aumentado significativamente em 2001, por passarem a incluir - para além das despesas de expedição

¹ Os CTT dispõem de prazos para introduzir no SPA os elementos das operações que efectuam relativamente aos certificados de aforro, findos quais a introdução desses dados já só pode ser efectuada pelo IGCP.

² Até à assinatura do protocolo, o serviço prestado pelos CTT de expedição dos extractos não era objecto de remuneração autónoma, pelo que estava integrado na comissão que lhe era paga.



pagas aos CTT -, despesas de impressão e envelopagem pagas a uma outra empresa, a TELEPOST¹. Assim, os valores referidos têm duas componentes, como se apresenta no quadro seguinte:

Quadro VI.41 – Despesas com expedição de extractos de certificados de aforro

(em euros)

Anos	2002	2003	Variação	
			Valor	%
CTT	295 448,57	333 975,70	38 527,13	13,0
TELEPOST	89 090,55	101 079,66	11 989,11	13,5
Total	384 539,12	435 055,36	50 516,24	13,1

Outras despesas que se destacam pela sua variação positiva são as comissões por pagamento de encargos em moeda estrangeira, que totalizaram €57,1 milhares (+ €29,5 milhares face ao registado no ano anterior), o que representa um acréscimo de 106,6%. Já em 2002 estas despesas aumentaram ligeiramente, passando de cerca de €25,6 milhares em 2001 para €27,6 milhares em 2002.

Também as comissões pagas à CVM, que englobam despesas por utilização do sistema (facturação mensal) e comissões cobradas por diversos serviços prestados (pagamento de juros, amortizações, prémios de amortização, bem como colocação de dívida), se distinguem pelo seu acréscimo, sendo superiores ao ano precedente em €338,7 milhares (+ 21%), variação justificada pelo aumento de operações (amortizações e pagamento de juros) realizadas através desta Central.

Relativamente às despesas diversas (Bolsa, anúncios....) no ano em apreço registaram um aumento de €23,9 milhares, em relação a 2002, ano em que tinham diminuído relativamente a 2001. Também as despesas com depósitos por TPA sofreram um acréscimo, embora ligeiro, de cerca de €69.

Em 2003 registaram-se despesas com juros de mora, €3 milhares, que decorreram da movimentação a descoberto da conta do IGCP junto do *Euroclear* (por um dia), para fazer face a necessidades de tesouraria do Estado de muito curto prazo.

Os arredondamentos efectuados nas liquidações de encargos, que em anos anteriores eram favoráveis ao Estado Português, em 2003 foram desfavoráveis, cifrando-se, no entanto, em apenas €94,31.

Há ainda a assinalar a prescrição em 2003 de encargos relativos a “Remunerações ao capital FIDES e FIA”, no valor de €8,7 milhares, que, de acordo com informação do IGCP, “... *respeita a uma remuneração provisória inicialmente atribuída aos titulares de participações dos fundos de investimento FIDES e FIA. Em virtude de a mesma não ter sido reclamada na totalidade, o encargo remanescente considera-se prescrito, uma vez que ocorreu a última prescrição de encargos com o empréstimo “OT – 1980 – FIDES e FIA” no ano de 2003.*”. Aquele valor, contabilizado como encargo da dívida, foi afecto ao FRDP, de acordo com o estabelecido na legislação em vigor².

¹ Ver Parecer sobre a CGE/2001, ponto 6.7.3.2.2.

² Ver Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro.

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 –, das responsabilidades efectivas, que diferem daquelas, porquanto o seu valor é apurado não com base nos montantes garantidos, mas em função das utilizações dos mesmos 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 diversos factores, 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 2003, na ordem interna, não se verificou qualquer prestação de garantias pessoais do Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro (DGT). No respeitante a operações efectuadas na ordem externa, foram prestadas pelo Estado, através da referida Direcção-Geral, seis garantias pessoais, no montante total de € 716.527.777, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:



Quadro VI.42 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado, na ordem externa

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante/organizador	Mutuário/emiteente	Finalidade da operação subjacente
LIPOR – Serviço Intermuni. de Gestão de Resíduos do Grande Porto (LIPOR)	Desp. SETF n.º 26 827/02 (2.ª série), de 09/12 (DR, II, de 20/12)	35 000 000	35 000 000	BEI	LIPOR	Financiamento do projecto “LIPOR II Waste Treatment and Disposal” – Tranche A.
Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (CARRIS)	Desp. SETF n.º 1250/03 (2.ª série), de 30/12/02 (DR, II, de 22/01/03)	100 000 000	100 000 000	BPI, S.A.; InverCaixa Valores S.V., S.A.; Depfa Bank, PLC (a)	CARRIS	Empréstimo obrigacionista com vista à manutenção da exploração da emitente enquanto se procede ao estudo e à concretização de acções de viabilização.
Metropolitano de Lisboa, E.P. (ML)	Desp. SETF n.º 9263/03 (2.ª série), de 24/04 (DR, II, de 12/05)	80 000 000	80 000 000	BEI	ML	Financiamento da tranche C do projecto “Metropolitano de Lisboa V – Expansão e modernização da rede do metropolitano de Lisboa”.
CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P. (CP)	Desp. SETF n.º 15 120/03 (2.ª série), de 23/07 (DR, II, de 05/08)	80 000 000	80 000 000	BEI	CP	Cobertura parcial do custo do projecto “CP Rolling Stock” – tranche C.
Metro do Porto, S.A. (MP)	Desp. SETF n.º 15 747/03 (2.ª série), de 01/08 (DR, II, de 14/08)	121 527 777	121 527 777	Depfa ACS Bank; CPP, S.A.; BSN, S.A.	NORTREM – Aluguer de Material Ferroviário, A.C.E.	Garantia do Estado às obrigações da MP, enquanto fiadora das obrigações do mutuário no contrato de mútuo.
EDIA – Empresa de Desenvol. e Infra-Estruturas do Alqueva, S.A. (EDIA)	Desp. SETF n.º 1866/04 (2.ª série), de 27/10/03 (DR, II, de 28/01/04)	300 000 000	300 000 000	BNP Paribas; Caixa Banco de Investimento, S.A.	EDIA	Financiamento parcial do “Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva”.
Total		716 527 777	716 527 777			

(a) A estas entidades compete a organização e montagem da operação financeira.

Importa salientar que as garantias referentes aos financiamentos contraídos pela LIPOR e pela CARRIS foram autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para o ano 2002.

A acção desenvolvida pelos serviços do Tribunal junto da DGT 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 na *Euribor 6m* com um *spread* de 7 p.b. (CARRIS), na *Euribor 6m* com um *spread* de 10 p.b. (MP), na *Euribor 3m* com um *spread* de 10 p.b. (EDIA), e, no caso dos financiamentos contratados junto do BEI (ML, CP e LIPOR), o regime de taxa de juro é definido por ocasião de cada desembolso¹.

Relativamente a estas condições, o IGCP informou nada ter a opor, com excepção das referentes às operações que envolveram a EDIA e a MP.

No que se refere à operação envolvendo a MP, aquele Instituto, tendo em consideração que a mesma se tratava da segunda parte de uma operação que teve início em 2002 (que seria concretizada em três

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

momentos distintos, sendo objecto de garantias do Estado independentes), considerou não haver justificação para o agravamento do custo de financiamento de 2,5 p.b., resultante da proposta que lhe foi submetida para efeitos de parecer, face à operação contratada em 2002. Atendendo ao exposto, e segundo a DGT, foi efectuada uma contraproposta à MP, de forma a manter a taxa de juro do mútuo obtida na 1.ª fase da operação – *Euribor*_{6m} com um *spread* de 10 p.b.-, a qual foi aceite.

Por seu turno, no que se refere à operação envolvendo a EDIA, o IGCP entendeu “... *que o nível de custo proposto (“all-in-cost” de Euribor + 13.3 a 15.3 pontos base) é elevado por incorporar comissões com um nível (50 pontos base) considerado desajustado, quer por comparação com as observadas em anteriores emissões obrigacionistas que também beneficiaram de garantia do Estado, quer com as que são prática corrente nos mercados financeiros para a maturidade do empréstimo (15 anos)”*”.

Relativamente a este parecer do IGCP, a DGT, embora reconheça o custo elevado das comissões, entende que as comissões cobradas em anteriores empréstimos obrigacionistas garantidos pelo Estado não se afiguram muito díspares das referentes ao empréstimo em questão. Para este efeito, aquela Direcção-Geral realça o caso do empréstimo obrigacionista da STCP, de Novembro de 2002, que, segundo a mesma, tinha uma comissão de organização de 20 p.b., comissões de agente pagador de 25 p.b. sobre o montante líquido dos juros e 4 p.b. sobre o capital amortizado, e despesas de cerca de 8,3 p.b..¹

Quanto a esta questão, o IGCP, na sua resposta, informou nada ter a acrescentar ao parecer sobre as condições financeiras anteriormente remetido à DGT.

As taxas de garantia aplicadas fixaram-se em 0,2% ao ano.

6.8.2 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias

Com recurso a dotações do OE/2003, o Estado, em execução de garantias pessoais, efectuou pagamentos de capital e juros que totalizaram a quantia de €14.711.886,3.

Nos pontos seguintes, de acordo com os elementos fornecidos pela DGT, 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 €14.537.575,8, processados pela rubrica de Cl. Ec. 09.09.01 A0 – Execução de Garantias, inscrita no Cap.º 60 do Orçamento do Ministério das Finanças, na Div. 01 – Direcção-Geral do Tesouro, Subdiv. 05 – Activos Financeiros, o qual, tendo em consideração a verba orçamental transferida para a conta de operações específicas do Tesouro “Saldo do Capítulo 60 do OE 2003 – DGT”, por não ter sido

¹ Ainda quanto a esta questão, a DGT entende o seguinte:

“*Salvaguardando as diferenças de prazo e da taxa de cupão desta emissão da STCP, cujo prazo era de 7 anos e cujo cupão era equivalente à EURIBOR 6 meses + 7 p.b., este empréstimo da STCP tinha um all-in-cost equivalente a EURIBOR 6m + 13 p.b., contra EURIBOR 3m + 15,95 p.b. desta operação da EDIA. Isto significa que as comissões do empréstimo da STCP aumentaram o custo do empréstimo, em relação à taxa de cupão, em cerca de 6 p.b. e que as comissões associadas ao empréstimo da EDIA aumentaram o seu custo em cerca de 4 p.b.*”



utilizada em 2003 - € 252.423,4 ⁻¹, corresponde ao inscrito na Conta Geral do Estado (CGE) - €14.789.999,2 (€14.537.575,8 + €252.423,4).

Evidencia-se no quadro seguinte os pagamentos efectuados:

Quadro VI.43 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias, na ordem interna

(em euros)

Mutuário/emitente	Capital	Juros	Juros de mora	Total
CNEMA – Centro Nac. Exp. e Merc. Agrícolas, S.A.	415 664,9	98 702,9	1 064,5	515 432,4
GESTNAVE – Prest. Serviços Industriais, S.A.	2 991 304,7	287 015,9	0,0	3 278 320,6
GESTNAVE – Prest. Serviços Industriais, S.A.	1 995 174,4	209 513,8	0,0	2 204 688,2
GESTNAVE – Prest. Serviços Industriais, S.A. (Emp. ban.)	0,0	274 210,1	0,0	274 210,1
ESENCE – Soc. Nacional Corticeira, S.A.	4 987 979,0	498 797,9	0,0	5 486 776,9
Casa do Douro	1 676 514,0	(a) 1 101 633,6		2 778 147,6
Total	12 066 637,0	2 470 938,8		14 537 575,8

(a) Conforme é a seguir mencionado, atendendo a que parte dos juros pagos pelo Estado foram calculados sobre um montante que englobava capital, juros remuneratórios e de mora, afigurou-se mais razoável englobar numa única parcela o valor total de juros pagos.

Os pagamentos acima identificados derivaram do incumprimento por parte dos mutuários/emitentes de financiamentos garantidos pelo Estado.

Tal como tem vindo a ser mencionado em anteriores Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, verifica-se um reiterado incumprimento do serviço da dívida por parte do CNEMA.

Relativamente ao desenrolar do processo de regularização da dívida desta entidade ao Estado, os elementos mais recentes que foram disponibilizados aos serviços do Tribunal (abrangendo um período até meados de 2004) indicam que o CNEMA, para os referidos efeitos, propôs a entrega de um lote de terreno, a título de dação em pagamento, aguardando-se a avaliação do mesmo por parte da Direcção-Geral do Património de forma a clarificar o respectivo valor.

Reitera-se as recomendações feitas em anos anteriores no sentido da necessidade do incumprimento do CNEMA ter uma resolução célere.

No que concerne à GESTNAVE, verifica-se uma situação de incumprimento relativamente a todos os financiamentos garantidos pelo Estado², ou seja, o agravar da situação, uma vez que em 2002 o incumprimento apenas se verificava em relação aos dois empréstimos obrigacionistas.

Revelam-se, assim, infundadas as previsões de que a GESTNAVE poderia assegurar o serviço de parte da dívida da ex-Lisnave pela qual ficara responsável, incorrendo o Estado em mais um custo elevado no âmbito dos Protocolos de Saneamento Financeiro que celebrou³.

¹ A verba orçamental transferida para a conta de operações específicas do Tesouro “Saldos do Capítulo 60 do OE 2003 – DGT” cifrou-se em € 3.030.571. No entanto, atendendo a que antes do *terminus* do ano 2003 foi efectuado um pagamento em execução de garantia envolvendo a Casa do Douro, no montante de €2.778.147,6, para o qual se teve de recorrer à referida conta, o montante efectivamente transitado para 2004 cifrou-se em €252.423,4.

² As responsabilidades do Estado por garantias prestadas no que se refere à GESTNAVE incidem sobre dois empréstimos obrigacionistas e sobre um financiamento obtido junto da Caixa Geral de Depósitos.

³ No início de 2003, o Governo anunciou a intenção de dissolver a GESTNAVE (RCM n.º 39/2003, publicada em 17 de Março).

Por seu turno, no que respeita ao pagamento efectuado pelo Estado em execução da garantia prestada ao financiamento contraído pela ESENCE, importa destacar que constitui o quarto caso de incumprimento verificado nas garantias concedidas ao abrigo do Sistema de Garantia do Estado a Empréstimos Bancários, num total de nove concessões¹.

No respeitante ao “Contrato de Reestruturação Financeira e Novo Financiamento” celebrado em 1997 entre a Casa do Douro e diversas Instituições de Crédito (IC’s), o qual foi objecto da garantia pessoal do Estado, no final de 2003 encontravam-se em situação de incumprimento cinco prestações semestrais de capital e juros².

Atendendo ao incumprimento da Casa do Douro, e sem prejuízo de continuar a vigorar o contrato garantido, foi celebrado, em 29.12.2003, entre o Estado e as IC’s mutuantes um acordo de pagamento da dívida garantida vencida e não paga a 30.10.2003 (adiante designado por “Acordo”), no valor total de €19.371.055,42 (correspondendo €12.028.091 a capital, €6.365.714,61 a juros e €977.249,81 a juros de mora).

Nos termos deste “Acordo”, o Estado deveria pagar às IC’s a referida quantia em oito prestações semestrais, a primeira, no valor de €2,7 milhões, a efectuar até 31.12.2003, e as restantes sete prestações, de igual valor³, até 30 de Abril e 30 de Outubro de cada ano.

O capital em dívida⁴ vence juros a partir de 30.10.2003 à taxa *Euribor* 6m, vigente no início de cada período de contagem de juros, com um *spread* de 0,0625% arredondada para 1/8% superior, tendo a primeira prestação de juros paga se cifrado em €78.147,6.

Para efeitos de dedução às responsabilidades do Estado dos valores pagos em execução da garantia prestada, só releva a parte de capital paga referente ao financiamento em dívida⁵, pelo que, tendo em consideração que “capital em dívida” para efeitos do “Acordo” inclui o capital e juros do referido financiamento vencidos à data de 30.10.2003, importa descrever o método adoptado para a obtenção do valor de capital pago a imputar às responsabilidades do Estado.

Relativamente a esta questão e tendo em consideração que o pagamento do “capital em dívida” referido no “Acordo” (€19.371.055,42) foi escalonado em oito prestações semestrais, das quais a 1.^a representa aproximadamente 13,9%⁶ do valor total (€2.700.000/€19.371.055,42*100) e que este representa a soma do capital (€12.028.091), dos juros remuneratórios (€6.365.714,61) e de mora (€977.249,81) vencidos e não pagos em 30.10.2003 no âmbito do “Contrato de Reestruturação Financeira e Novo Financiamento”, para a obtenção do valor a deduzir às responsabilidades do Estado em 2003 aplicou-se a referida percentagem de 13,9% sobre o valor de capital em dívida nos termos do contrato de financiamento garantido (€12.028.091), obtendo-se, assim, o valor de €1.676.514.

¹ No que se refere ao regime jurídico aplicável, vide o Parecer sobre a CGE/1998, Capítulo VI, ponto 6.7.2.1.

² Relativamente às prestações em dívida, a primeira teve vencimento em 30.10.2001 e a quinta em 30.10.2003.

³ Aproximadamente no valor de €2.381.579,35 cada uma.

⁴ Para efeitos do referido acordo e a partir da data de 30.10.2003, a dívida vencida e não paga é considerada na sua totalidade como o capital em dívida às IC’s.

⁵ Ou seja, do “Contrato de Reestruturação Financeira e Novo Financiamento” celebrado em 1997 entre a Casa do Douro e diversas Instituições de Crédito, o qual foi objecto da garantia pessoal do Estado.

⁶ Equivale a cerca de 13,93832159%.



Para os pagamentos supervenientes a realizar pelo Estado nos termos do referido “Acordo”, o cálculo é similar, com excepção da percentagem a aplicar, a qual se cifra aproximadamente em 12,3%¹.

Contudo, a DGT registou, incorrectamente, como amortização a deduzir às responsabilidades do Estado no âmbito do financiamento contraído pela Casa do Douro a quantia de €12.028.091, a qual, como referido, corresponde ao valor de capital do referido financiamento que se encontrava vencido e não pago à data de 30.10.2003 e que foi objecto de acordo de pagamento entre o Estado e as Instituições de Crédito mutuanes.

De facto, o referido valor não poderia ser registado como amortização, porquanto o contrato celebrado entre o Estado e as IC's consubstanciou-se num mero acordo em que se estabeleceu as condições de pagamento pelo Estado, enquanto garante, de dívida vencida e não paga da Casa do Douro, e não numa assunção de dívida pelo Estado, pelo que o montante em questão só poderia ser abatido às responsabilidades do Estado na medida do efectivamente pago.

Pelo exposto, em 2003, desconhecendo-se a ocorrência de amortizações efectuadas pela Casa do Douro ou de qualquer outro facto extintivo das obrigações desta, conforme referido, o valor a abater às responsabilidades do Estado cifrou-se em €1.676.514, o qual corresponde ao montante de capital pago em execução da garantia prestada.

Relativamente a esta questão, a DGT, no âmbito do contraditório, teceu os seguintes comentários:

“... o Acordo de pagamento entre o Estado e as Instituições de Crédito mutuanes consubstanciou um pagamento em execução de garantia, só que foram estabelecidas condições especiais de pagamento entre a DGT e a Banca. Ora, uma vez que a responsabilidade por esta dívida passou a ser directamente do Estado, estando a decorrer o plano de reembolso do empréstimo original normalmente e sem esta dívida vencida e não paga, não fazia sentido mantê-la como responsabilidade do beneficiário (Casa do Douro), à semelhança de todos os outros valores registados no quadro das responsabilidades do Estado por garantias prestadas.

É de salientar que, por um lado, extinguiu-se com este Acordo a responsabilidade da Casa do Douro para com as IC's, passando a ser uma responsabilidade da Casa do Douro para com o Estado e, por outro lado, esta dívida, a pagar em execução de garantia, agora da responsabilidade directa do Estado, tem um plano prestacional próprio e independente do plano do empréstimo original, deixando assim de constituir uma responsabilidade potencial como o são todas as responsabilidades constituídas por conta da prestação de garantias do Estado”.

Contudo, há que ter presente que o aval só se extingue quando os valores em dívida forem pagos e que o Estado só beneficia da sub-rogação nos direitos dos credores relativamente às quantias “efectivamente dispendidas”². Aliás, o “Acordo” prevê expressamente (cláusula 3.^a) que a quitação da dívida será dada apenas com o pagamento de cada prestação e que o Estado continua a actuar na qualidade de avalista da Casa do Douro (cláusula 7.^a).

Atenda-se, ainda, que nos termos da referida cláusula, o “Acordo” não pode ser entendido como constituindo uma novação das obrigações de pagamento de capital e juros vencidas à data de 30.10.2003 no âmbito do “Contrato de Reestruturação Financeira e Novo Financiamento”, pelo que,

¹ As restantes sete prestações representam, cada uma, cerca de 12,29452549% do montante total (aproximadamente €2.381.579,35 / €19.371.055,42*100).

² Relativamente aos efeitos da sub-rogação, vide, em especial, o artigo 593º do Código Civil.

caso o Estado incumpra o “Acordo”, a Casa do Douro poderá ser demandada para pagar os valores ainda em dívida.

Em suma, embora se compreenda a argumentação da DGT, considera-se que é mais consentâneo com o regime legal aplicável que sejam abatidas às responsabilidades do Estado apenas as importâncias que tenham sido efectivamente pagas aos credores da Casa do Douro.

De acordo com a informação disponível à data da realização da acção, estava em análise a melhor forma do Estado exercer o direito de regresso relativamente aos créditos que detém sobre a Casa do Douro enquanto garante no supra-mencionado contrato de financiamento¹.

6.8.2.2 – Na ordem externa

Na ordem externa foram efectuados pagamentos de capital e juros no montante de €174.310,5, processados pela rubrica de Cl. Ec. 09.09.16 A0 – Execuções de Garantias (Convenções de Lomé) -, inscrita no Cap.º 60 do Orçamento do Ministério das Finanças, na Div. 01 – Direcção-Geral do Tesouro -, Subdiv. 05 – Activos Financeiros, correspondendo ao valor constante da CGE, 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

Antes de se proceder à análise da posição global das responsabilidades do Estado, importa salientar que, face à ausência de sanção legal na Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, para o incumprimento dos deveres de informação relativos ao pagamento de capital e de juros e de envio dos elementos comprovativos dos referidos factos, que constam do seu artigo 19.º, tal como o Tribunal tem vindo a recomendar em anteriores Pareceres sobre a Conta Geral do Estado², torna-se premente uma intervenção legislativa de forma a colmatar as referidas lacunas.

Refira-se, ainda, que no seguimento do processo de extinção da ex-IPE – Investimentos e Participações Empresariais, S.A. (adiante designada por ex-IPE), em 29 de Agosto de 2003 foi lavrado o auto de entrega e recepção do património residual da mesma, assumindo o Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, o património activo e passivo remanescente da liquidação, nomeadamente algumas responsabilidades contingentes derivadas da prestação de garantias pessoais.

Contudo, os mapas enviados aos Serviços de Apoio deste Tribunal pela DGT, bem como a Conta Geral do Estado de 2003, na parte respeitante às responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas, não reflectem as referidas responsabilidades da ex-IPE que transitaram para o Estado, o que impossibilitou a análise desta questão no decurso da auditoria, porquanto só se dispôs dessa informação posteriormente.

Face ao exposto, foi solicitado à DGT os esclarecimentos adequados, nomeadamente a discriminação das responsabilidades assumidas e efectivas do Estado, por beneficiário, em 31.12.2003, por garantias pessoais concedidas pela ex-IPE.

¹ Refira-se que, no âmbito do “Contrato de Reestruturação Financeira e Novo Financiamento”, a Casa do Douro, a título de contragarantia, constituiu um penhor a favor do Estado sobre vinhos de que é proprietária.

² Vide, nomeadamente, Cap.º VI, Ponto 6.8.3 do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002.



Em resposta à mesma, aquela Direcção-Geral, no essencial, informou que “... os processos de garantia em causa encontram-se pouco, e em muitos casos, nada fundamentados, estando ainda os serviços a recolher os elementos de suporte das garantias constantes dos documentos disponibilizados até à data”.

Face à ausência de elementos de suporte suficientes sobre estas responsabilidades à data da realização da auditoria, não se pôde reflectir os valores respectivos nas responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas, pelo que os valores que se apresentam de seguida poderão estar sujeitos a alteração em função da análise completa de todas as responsabilidades do Estado.

6.8.3.1 – Na ordem interna

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

Quadro VI.44 – Variação das responsabilidades do Estado na ordem interna

(em euros)

Responsabilidades em 31.12.02	Aumentos			Diminuições				Responsabilidades em 31.12.03
	Garantias concedidas	Utilizações	Outros	Amortizações	Utili. não efectuadas	Execuções	Outros	
Assumidas								
1 551 351 251,4	0,0	0,0	470,8	142 256 950,7	83 859,6	12 066 637,0	0,0	1 396 944 274,9
Efectivas								
1 551 267 391,8	0,0	0,0	470,8	142 256 950,7	0,0	12 066 637,0	0,0	1 396 944 274,9

O valor incluído na coluna “Aumentos – Outros” corresponde ao montante de capital entregue pelo Estado para pagamento aos obrigacionistas no âmbito das operações envolvendo a GESTNAVE e que não foi reclamado pelos mesmos.

Por seu turno, no que concerne às responsabilidades assumidas, o valor constante da coluna “Diminuições – Utilizações não efectuadas” corresponde ao montante não utilizado do financiamento garantido pelo Estado contraído pela empresa Carmona & Irmãos, S.A., em virtude de ter terminado em meados de 2003 o período de utilização do mesmo.

Os valores apurados na acção realizada, a título de responsabilidades assumidas e efectivas, e que constam do quadro anterior (€1.396.944.274,9), divergem do apresentado pela DGT e do constante da Conta Geral do Estado (€1.387.291.816,4)¹.

Esta discrepância de valores deve-se, por um lado, a divergências já assinaladas nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 2001 e de 2002, no respeitante às responsabilidades assumidas e efectivas do Estado por garantias prestadas através do IAPMEI², e, por outro lado, ao facto da DGT ter registado, incorrectamente, nos seus mapas, a título de pagamentos de capital em execução das garantias prestadas pelo Estado a financiamentos envolvendo a GESTNAVE, o valor de €4.290.518,4, quando a totalidade dos pagamentos se cifrou em €4.986.479,1.

¹ Importa salientar que a CGE só apresenta o valor das responsabilidades assumidas do Estado, pelo que a referência àquele documento cinge-se a este tipo de responsabilidades.

² Vide Vol. II, Cap.º VI, Ponto 6.8.2.1.2 do Parecer sobre a CGE de 2001 e Vol. II, Cap.º VI, Ponto 6.8.3.1 do Parecer sobre a CGE de 2002.

Quanto à divergência envolvendo a GESTNAVE, a DGT, na sua resposta, refere que foi corrigida no início de 2004.

Para além destes factos, conforme referido no Ponto 6.8.2.1, a DGT registou, incorrectamente, como amortização a deduzir às responsabilidades do Estado no âmbito do financiamento contraído pela Casa do Douro a quantia de €12.028.091, quando, pelas razões supra expostas, o valor a abater às responsabilidades do Estado se cifrou em €1.676.514.

6.8.3.2 – Na ordem externa

Tendo em conta os elementos obtidos no decurso da auditoria junto da DGT, apresenta-se no quadro seguinte as variações das responsabilidades do Estado na ordem externa:

Quadro VI.45 – Variação das responsabilidades do Estado na ordem externa

(em euros)

Responsabilidades em 31.12.02	Aumentos				Diminuições					Responsabilidades em 31.12.03
	Garantias concedidas	Utilizações	Outros	Variações cambiais	Amortizações	Execução de garantias	Assunção de passivos	Variações cambiais	Outros	
Assumidas 5 736 004 531,1	716 527 777,0		11 105 068,2	14 406 397,9	126 795 136,0	169 485,4	34 083 970,5	46 217 669,6	28 833 830,7	6 241 943 682,1
Efectivas 5 403 912 521,9		941 527 777,0	0,0	14 406 397,9	126 795 136,0	169 485,4	34 083 970,5	46 217 669,6	29 221 969,6	6 123 358 465,9

Importa salientar que não se verificaram divergências de materialidade relevante entre os valores apurados pelos serviços do Tribunal e os constantes dos mapas da DGT e da CGE.

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

Relativamente ao valor inscrito na coluna “Assunção de passivos”, corresponde ao saldo das responsabilidades do Estado no âmbito de dois financiamentos envolvendo a Região Autónoma da Madeira (RAM) que foram assumidos por aquele em 2002, mas cuja formalização da transmissão das posições contratuais junto dos mutuantes só ocorreu em 2003.

Na coluna “Diminuições – Outros”, no que concerne às responsabilidades assumidas e efectivas, inscreveram-se os montantes referentes ao saldo das responsabilidades do Estado no âmbito dos financiamentos envolvendo a Empresa de Electricidade da Madeira, E.P. (€10.456.297,44), e pelo IGA – Investimentos e Gestão da Água, S.A. (€18.000.000), em virtude de, por acordos celebrados entre os mutuários e os mutuantes, ter sido dispensada e, conseqüentemente, cancelada a garantia do Estado.

Ainda no que se refere à coluna “Diminuições – Outros”, registaram-se, igualmente, no que concerne às responsabilidades assumidas, o valor de €377.533,27, e no que concerne às responsabilidades efectivas, o valor de €765.672,12, os quais correspondem a diminuições das responsabilidades do Estado no âmbito da Convenção de Lomé.



O valor constante da coluna “Aumentos – Outros” corresponde ao montante das responsabilidades assumidas pelo Estado no âmbito dos Acordos de *Cotonou* (adiante designados por “Acordos”).

Face à ausência de desembolsos em 2003 no que se refere a financiamentos abrangidos pelo compromisso do Estado, só se registaram variações nas responsabilidades assumidas.

Tendo em consideração que o contrato de garantia, subjacente a este tipo de responsabilidades, foi outorgado pelo Estado em 2003, descreve-se nos parágrafos seguintes, ainda que sucintamente, alguns dos aspectos mais relevantes destes “Acordos”.

Em 23.06.2000, em *Cotonou*, no *Benim*, foi celebrado um acordo de parceria entre os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico e a Comunidade Europeia e os seus Estados Membros (adiante designado por “Acordo de Parceria de *Cotonou*”), o qual, bem como os respectivos anexos, protocolo e acta final, foram aprovados pela Assembleia da República, através da Resolução n.º 25-A/2002, de 20 de Dezembro de 2001, tendo sido ratificado pelo Presidente da República através do Decreto n.º 23-B/2002, de 5 de Abril.

Por seu turno, pela Resolução da Assembleia da República n.º 24/2002, de 20 de Dezembro de 2001, foi aprovado o acordo interno (adiante designado por “Acordo Interno de *Cotonou*”) celebrado entre os representantes dos governos dos Estados Membros, reunidos no Conselho, relativo ao financiamento e à gestão das ajudas comunitárias previstas no Protocolo Financeiro do “Acordo de Parceria de *Cotonou*”, bem como à concessão de assistência financeira aos países e territórios ultramarinos aos quais se aplica a Parte IV do Tratado CE, assinado em 18 de Setembro de 2000 em Bruxelas.

O “Acordo Interno de *Cotonou*” foi ratificado pelo Presidente da República através do Decreto n.º 22/2002, de 4 de Abril, destacando-se, em especial, do mesmo o disposto no artigo 6.º, no qual se estabelece que os Estados-Membros se assumem como garantes perante o BEI, proporcionalmente às importâncias por eles subscritas no capital daquele Banco, de todos os compromissos financeiros que para os mutuários do Banco resultem dos contratos de empréstimo por este celebrados sobre capitais próprios, sem prejuízo das delimitações constantes do mesmo preceito.

A garantia referida não deve exceder 75% da totalidade dos créditos concedidos pelo BEI ao abrigo dos contratos de empréstimo, sendo que o limite destes se cifra em €1.720 milhões, dos quais €1.700 milhões se destinam a operações de financiamento a realizar nos Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico, e €20 milhões a operações de financiamento a realizar nos países e territórios ultramarinos.

Nesta sequência, em 2003 foi celebrado o contrato de garantia entre Portugal e o BEI, através do qual Portugal se comprometeu a garantir 0,860858% de 75% da totalidade dos créditos concedidos por aquele Banco, nos termos acima referidos.

6.8.3.3 – Evolução e síntese das variações das responsabilidades ocorridas em 2003

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

Quadro VI.46 – Evolução dos factores que influenciaram as responsabilidades efectivas do Estado

(em euros)

Operações	Empréstimos internos				Empréstimos externos			
	2002	2003	Variação		2002	2003	Variação	
			Valor	%			Valor	%
Utilizações	202 777 777,5	0,0	-202 777 777,5	-100,0	946 677 611,0	941 527 777,0	-5 149 834,0	-0,5
Outros aumentos	481,4	470,8	-10,6	-2,2	0,0	0,0	0,0	...
Amortizações	25 110 608,2	142 256 950,7	117 146 342,5	466,5	115 091 602,5	126 795 136,0	11 703 533,5	10,2
Execução de garantias	4 560 341,7	12 066 637,0	7 506 295,3	164,6	201 607,7	169 485,4	-32 122,3	-15,9
Assunção de passivos	59 855 747,7	0,0	-59 855 747,7	-100,0	0,0	34 083 970,5	34 083 970,5	...
Outras diminuições	94 114,0	0,0	-94 114,0	-100,0	653 002,5	29 221 969,6	28 568 967,1	4 375,0
Dif. de câmbio líquidas	0,0	0,0	0,0	...	-42 150 241,5	-31 811 271,6	10 338 969,9	-24,5

Da análise deste quadro destaca-se o seguinte:

- ◇ Na ordem interna, em 2003, verificou-se um decréscimo de 100% nas “Utilizações”, na “Assunção de passivos” e em “Outras diminuições”. Por outro lado, é de assinalar o acréscimo registado nas “Amortizações” e na “Execução de garantias” nos montantes, respectivamente, de €117.146.342,5 e de €7.506.295,3, aproximadamente 466,5% e 164,6%;
- ◇ Na ordem externa, em 2003, verificou-se um decréscimo no valor absoluto das “Diferenças de câmbio líquidas” (favoráveis em ambos os anos), na “Execução de garantias” e nas “Utilizações”, nos montantes, respectivamente, de €10.338.969,9, de €32.122,3 e de €5.149.834, aproximadamente 24,5%, 15,9% e 0,5%. Por outro lado, é de assinalar o acréscimo registado nas “Outras diminuições” e nas “Amortizações”, nos montantes, respectivamente, de €28.568.967,1 e de €11.703.533,5, aproximadamente 4.375% e 10,2%. Destaca-se, ainda, o aumento ocorrido em “Assunção de passivos” na ordem de €34.083.970,5.

Nos quadros seguintes apresenta-se uma síntese das variações das responsabilidades assumidas e efectivas do Estado, por sectores beneficiários:



Quadro VI.47 – Variação das responsabilidades assumidas do Estado, por sectores beneficiários

(em euros)

Beneficiários	31.12.02		31.12.03		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Empréstimos internos	1 551 351 251,4	21,3	1 396 944 274,9	18,3	-154 406 976,5	-10,0
Fundos e serviços autónomos	704 989,9	0,0	543 094,4	0,0	-161 895,4	-23,0
Instituições financeiras	5 017 032,3	0,1	1 632 776,9	0,0	-3 384 255,4	-67,5
Empresas de outros sectores	1 255 986 572,6	17,2	1 148 067 156,9	15,0	-107 919 415,7	-8,6
Dívida relativa às antigas colónias	505 292,3	0,0	505 292,3	0,0	0,0	0,0
Região Autónoma da Madeira	286 354 783,8	3,9	243 413 373,8	3,2	-42 941 410,0	-15,0
Outros	2 782 580,7	0,0	2 782 580,7	0,0	0,0	0,0
Empréstimos externos	5 736 004 531,1	78,7	6 241 943 682,1	81,7	505 939 151,0	8,8
Fundos e serviços autónomos	91 329 282,5	1,3	124 987 458,8	1,6	33 658 176,3	36,9
Instituições financeiras	84 588 616,1	1,2	66 355 686,4	0,9	-18 232 929,7	-21,6
Empresas de outros sectores	5 514 335 240,6	75,7	6 028 451 322,1	78,9	514 116 081,5	9,3
Região Autónoma da Madeira	34 160 226,6	0,5	0,0	0,0	-34 160 226,6	-100,0
Convenção de <i>Lomé</i>	11 591 165,3	0,2	11 044 146,6	0,1	-547 018,7	-4,7
<i>Cotonou</i>	0,0	0,0	11 105 068,2	0,1	11 105 068,2	-
Total	7 287 355 782,5	100,0	7 638 887 957,0	100,0	351 532 174,5	4,8

Verifica-se, em termos globais, um acréscimo das responsabilidades assumidas do Estado na ordem de €351.532.174,5, aproximadamente 4,8%. Esta evolução deveu-se, no essencial, ao acréscimo registado em “Empresas de outros sectores”, na ordem externa, no montante de €514.116.081,5, aproximadamente 9,3%.

Quadro VI.48 – Variação das responsabilidades efectivas do Estado, por sectores beneficiários

(em euros)

Beneficiários	31.12.02		31.12.03		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Empréstimos internos	1 551 267 391,8	22,3	1 396 944 274,9	18,6	-154 323 116,9	-9,9
Fundos e serviços autónomos	704 989,9	0,0	543 094,4	0,0	-161 895,4	-23,0
Instituições financeiras	^(a) 5 017 032,3	0,1	1 632 776,9	0,0	-3 384 255,4	-67,5
Empresas de outros sectores	^(a) 1 255 902 713,0	18,1	1 148 067 156,9	15,3	-107 835 556,1	-8,6
Dívida relativa às antigas colónias	505 292,3	0,0	505 292,3	0,0	0,0	0,0
Região Autónoma da Madeira	286 354 783,8	4,1	243 413 373,8	3,2	-42 941 410,0	-15,0
Outros	^(a) 2 782 580,7	0,0	2 782 580,7	0,0	0,0	0,0
Empréstimos externos	5 403 912 521,9	77,7	6 123 358 465,9	81,4	719 445 943,9	13,3
Fundos e serviços autónomos	^(a) 91 329 282,5	1,3	124 987 458,8	1,7	33 658 176,3	36,9
Instituições financeiras	^(a) 84 588 616,1	1,2	66 355 686,4	0,9	-18 232 929,7	-21,6
Empresas de outros sectores	5 185 405 111,7	74,6	5 924 521 193,1	78,8	739 116 081,5	14,3
Região Autónoma da Madeira	34 160 226,6	0,5	0,0	0,0	-34 160 226,6	-100,0
Convenção de <i>Lomé</i>	8 429 285,1	0,1	7 494 127,5	0,1	-935 157,6	-11,1
<i>Cotonou</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Total	6 955 179 913,7	100,0	7 520 302 740,7	100,0	565 122 827,0	8,1

(a) Os valores apresentados nestes sectores divergem dos constantes do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002, embora o valor global das responsabilidades na ordem interna e externa sejam coincidentes, em virtude se ter procedido a uma actualização da estrutura que compõe os sectores em questão.

Verifica-se, em termos globais, um acréscimo das responsabilidades efectivas do Estado na ordem de €565.122.827, aproximadamente 8,1%. Tal como verificado nas responsabilidades assumidas, esta

evolução deveu-se, no essencial, ao acréscimo registado em “Empresas de outros sectores” na ordem externa, no montante de €739.116.081,5, aproximadamente 14,3%.

6.8.4 – Responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público

No ano 2003 não ocorreram quaisquer concessões de garantias pessoais por parte das outras pessoas colectivas de direito público.

Uma síntese das variações ocorridas no ano em análise consta do quadro seguinte:

Quadro VI.49 – Variação das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público

(em euros)

Entidades	31.12.2002 (1)	31.12.2003 (2)	Variação (2)-(1)	Variação %
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP)				
Frami - F.A.Caiado, S.A.	139 663,4	19 687,5	-119 976,0	-85,9
Uniagri	582 509,2	405 544,5	-176 964,7	-30,4
Subtotal	722 172,6	425 231,9	-296 940,7	-41,1
Instituto de Turismo de Portugal (ITP) (a)				
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	0,0	-274 338,8	-100,0
Subtotal	1 659 853,5	1 385 514,6	-274 338,8	-16,5
Total	2 382 026,0	1 810 746,5	-571 279,5	-24,0

(a) Nos termos do Decreto-Lei n.º 77/2004, de 31 de Março, o Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo passou a denominar-se por Instituto de Turismo de Portugal.

Da análise deste quadro há a destacar a diminuição verificada nas responsabilidades do IFADAP e do ITP, em cerca de 41,1% e 16,5%, respectivamente.

A diminuição registada nas responsabilidades do ITP resulta do pagamento em execução de garantia efectuada por aquele Instituto em virtude do incumprimento do serviço da dívida por parte da SOSUL.

Por seu turno, as variações ocorridas nas responsabilidades do IFADAP resultam do cumprimento do serviço da dívida por parte das entidades beneficiárias.

6.8.5 – Cabimento das garantias pessoais prestadas pelo Estado e por outras pessoas colectivas de direito público no limite estabelecido na Lei do Orçamento do Estado

Analisadas as operações efectuadas no ano em apreço, procede-se, seguidamente, à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado pelo artigo 56.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro.

O limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado, em 2003, foi fixado, em termos de fluxos líquidos anuais, em €1.600.000.000 (cfr. n.º 1 do referido artigo), não se encontrando abrangidas nesse limite as operações resultantes de deliberações tomadas no seio da União Europeia (cfr. n.º 2 do referido artigo).



Quadro VI.50 – Cabimentação das garantias pessoais prestadas pelo Estado

(em euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			(a) 1 400 000 000,0
Operações na ordem interna:			
Autorizadas e concedidas em 2003	0,0	(d) 142 340 810,3	-102 340 810,3
Autorizadas em 2003 e concedidas em 2004	(b) + 40 000 000,0 40 000 000,0		
Operações na ordem externa:			
Autorizadas e concedidas em 2003	581 527 777,4	(e) 155 251 433,4	701 276 343,9
Autorizadas em 2003 e concedidas em 2004	(c) + 275 000 000,0 856 527 777,4		
Total	896 527 777,4	297 592 243,7	598 935 533,7
Saldo por utilizar			801 064 466,3

- (a) Este montante corresponde ao limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado em 2003 - €1.600.000.000 - deduzido do montante equivalente a €200.000.000, referente ao limite máximo para as responsabilidades do Estado decorrentes da concessão, em 2003, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento.
- (b) Este montante respeita a uma garantia envolvendo um financiamento contraído pela Casa da Música Porto 2001, S.A..
- (c) Este montante respeita a duas garantias referentes a dois financiamentos envolvendo a Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A., nos montantes de €60.000.000 e de €215.000.000.
- (d) Inclui o valor de €142.256.950,66, a título de amortizações, e o valor de €83.859,61, a título de utilizações não efectuadas a deduzir às responsabilidades assumidas.
- (e) Inclui o valor de €126.795.135,98, a título de amortizações, e os valores de €10.456.297,44 e de €18.000.000,00, referentes ao cancelamento das responsabilidades do Estado no âmbito dos financiamentos envolvendo a Empresa de Electricidade da Madeira, E.P. e a IGA – Investimentos e Gestão da Água, S.A..

Constata-se, assim, que em resultado das amortizações efectuadas pelos beneficiários e das utilizações não efectuadas a deduzir às responsabilidades assumidas, bem como do cancelamento de duas garantias, se registava no final do ano de 2003 um saldo não utilizado no valor de €801.064 milhares, muito superior ao verificado no final de 2002 que se cifrava em €379.125 milhares.

Esta disparidade de valores deve-se, essencialmente, a uma diminuição das garantias autorizadas em 2003, conjugada com o aumento das deduções ocorridas nesse ano, face ao verificado em 2002.

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 art.º 56.º da LOE), conforme já se deu conta, não ocorreu qualquer concessão de garantias pessoais por parte daquelas entidades.

6.8.6 – Garantias pessoais formalmente solicitadas ao Estado, cuja concessão foi recusada

Segundo a DGT, no ano 2003 não ocorreu nenhuma situação em que um pedido formal de prestação da garantia pessoal do Estado, sujeito a apreciação por aquela Direcção-Geral, tenha sido objecto de indeferimento.