



Tribunal de Contas

CAPÍTULO VI

Dívida Pública



VI – Dívida Pública

6.1 – Enquadramento da dívida pública em 2004

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.

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 para a gestão.

² Consistindo este tipo de risco na probabilidade de ocorrer um acréscimo de custos da dívida em caso de falência de uma entidade com quem tenham sido contratados derivados financeiros, numa situação em que o valor desses contratos seja positivo para a República.

De referir que, a partir de Julho de 2004, entrou em vigor um novo *benchmark*, bem como uma nova versão das normas de Orientação para a gestão, no seguimento de reavaliação efectuada pelo IGCP do modelo que conduziu à definição em 2000 do anterior *benchmark*.

Aquelas normas impõem assim um conjunto de restrições à gestão a desenvolver pelo IGCP, em termos de instrumentos e de riscos a assumir pela carteira, e determinam também que a obtenção de financiamento e a gestão da carteira de dívida pelo Instituto deverão desenvolver-se tendo por referencial o *benchmark* e a estratégia de financiamento aprovadas.

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 2004 teve ainda que observar os limites fixados na LOE para determinados aspectos da dívida pública, com particular destaque para o limite de endividamento líquido global directo, que o artigo 61.º daquela lei fixou em €8.244.532.639, mas que a alteração introduzida pela Lei n.º 55/2004, de 30 de Dezembro, elevou para €11.104.220.760. A este montante acrescia o limite fixado no artigo 62.º, no valor de €600 milhões, para financiamento da assunção de passivos e regularização de responsabilidades. Para além destes, a LOE estabeleceu também as condições gerais para a emissão de empréstimos (artigo 63.º) e fixou os limites para a dívida denominada em moeda estrangeira (artigo 64.º) e para a dívida flutuante (artigo 65.º).

Ainda pela LOE (artigo 66.º), 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 66.º da LOE para realizar operações de compra em mercado e troca de títulos de dívida pública, 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 31.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, conjugado com o 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, à semelhança do ano anterior, que o artigo 66.º da LOE/2004 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*

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 n.º 48/2004, de 24 de Agosto.



dívida pública directa do Estado que sejam devidamente autorizadas nos termos da lei (cfr. artigo 4º e alínea a) do n.º 1 do artigo 6º 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 no seu artigo 13.º, em matéria de gestão da dívida. Por isso, quando o Decreto-Lei n.º 455/99 aditou uma nova alínea 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, a regra resultante da conjugação dos citados artigos 31º da LEO e 13.º da Lei 7/98 é clara: a Assembleia da República pode autorizar o Governo, mas não o IGCP, a realizar operações de gestão da dívida, pelo que o artigo 66.º da LOE/2004, ao conceder uma autorização para este fim directamente ao IGCP, não respeita as normas citadas.

Pelo n.º 2 do artigo 67.º da LOE, alterado pela Lei n.º 55/2004, de 30 de Dezembro, o Governo ficou também autorizado, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegação, a realizar operações de reporte com valores mobiliários representativos de dívida pública, não apenas, como sucedia em anos anteriores, com o objectivo de dinamizar a negociação e transacção desses valores mobiliários, mas também, agora a partir deste ano, para suprir necessidades de financiamento do Estado de muito curto prazo.

6.1.2 – Programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2004

O programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2004, elaborado pelo IGCP em Novembro de 2003 e aprovado pela tutela no mês de Janeiro seguinte, estabeleceu as previsões que se apresentam no quadro seguinte para as necessidades de financiamento do Estado:

Quadro VI.1 – Programa de financiamento para 2004

(em milhões de euros)

Necessidades de financiamento do Estado	2004 (Previsão)
1. Necessidades líquidas de financiamento do Orçamento	6 054,0
Défice orçamental	4 734,0
Aquisição líquida de activos financeiros	1 220,0
Regularização de situações do passado	600,0
Receitas de privatizações aplicadas na amortização de dívida (-)	500,0
2. Amortização contratual de dívida de médio e longo prazo	6 775,0
3. Necessidades de financiamento do Orçamento (sem recompras de dívida) (1+2)	12 829,0
4. Recompra de dívida vincenda em anos posteriores	1 250,0
5. Necessidades de financiamento do Orçamento (incluindo recompras de dívida) (3+4)	14 079,0
6. Fontes de financiamento do Orçamento	14 123,0
Saldo de financiamento de exercícios anteriores	57,0
Emissões de dívida no ano	13 616,0
Emissões no período complementar	450,0
7. Saldo de financiamento para exercícios seguintes	44,0
8. Financiamento a efectuar no ano civil	13 716,0
Relativo ao Orçamento do ano anterior (período complementar)	100,0
Relativo ao Orçamento do ano	13 616,0

Nota: O conceito de "necessidades de financiamento" inclui, no que se refere à amortização de dívida, apenas as necessidades que resultam da amortização de dívida de médio e longo prazo. A dívida de curto prazo é considerada como fonte de financiamento pelo respectivo fluxo líquido (emissões subtraídas de amortizações).

Fonte: IGCP

Como se constata pelo quadro, as necessidades líquidas de financiamento para 2004 seriam de €6.054,0 milhões, situando-se a previsão da amortização de dívida de médio e longo prazo, com recompras incluídas, em €8.025,0 milhões.

Por seu turno, o montante do financiamento do Estado a satisfazer no ano civil por recurso à emissão de instrumentos de dívida de médio e longo prazo e ao financiamento líquido de curto prazo (incluindo certificados de aforro) ascenderia a €13.716,0 milhões, valor que, conforme se indica no programa de financiamento, representava um acréscimo de cerca de €1,4 mil milhões face a idêntico montante à data estimado para 2003.

Seguidamente, descrevem-se as principais linhas de actuação constantes do programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2004:

- ◆ No que respeita à emissão de OT, seria dada prioridade à reabertura da série com maturidade de Junho de 2014, lançada em Outubro de 2003, de forma a atingir o montante objectivo de €5.000 milhões. Para o efeito, esta OT seria objecto de 3 leilões, a realizar no decurso do 1º semestre de 2004, com a emissão de um total €2.500 milhões;
- ◆ Abertura de uma nova linha de OT, a ter lugar em Junho/Julho de 2004, com uma maturidade que seria oportunamente anunciada ao mercado, embora fossem desde logo ponderadas as duas alternativas seguintes: 2008 (4 anos), que constituía o único ano onde a curva de rendimentos portuguesa não detinha um título de referência com o estatuto de OT *benchmark* em MEDIP, e 2019, equivalendo a um prazo (15 anos) que poderia permitir à República diversificar a sua



base de investidores e que tem sido escolhida cada vez mais frequente de outros emitentes soberanos. Como habitualmente, o lançamento da nova OT seria feito através de sindicato bancário, com a colocação de €2.500 milhões, prosseguindo posteriormente a sua emissão através de leilões, até a série atingir €5.000 milhões;

- ◆ Prosseguimento do programa de colocação de BT nos moldes anunciados aquando do seu lançamento, em Julho de 2003, prevendo-se que no final de 2004 este instrumento atinja um saldo vivo de cerca de €10.000 milhões. A estratégia de emissões para 2004 passava pela abertura, de dois em dois meses, com início em Janeiro de 2004, de uma nova linha de BT com o prazo de 12 meses, de forma a construir-se uma curva de rendimentos no mercado de BT com vencimento em todos os meses ímpares do ano. Posteriormente, as linhas seriam reabertas quando atingissem o prazo residual de 6 e 3 meses. Todas as emissões seriam feitas por leilão, estando prevista a realização de 21 leilões no ano;
- ◆ Recurso ao programa *Euro Commercial Paper* (ECP) para fazer face a necessidades intercalares de tesouraria. Todavia, com o objectivo de aumentar a flexibilidade na obtenção de fundos nos prazos mais curtos, seriam criadas as condições para o IGCP passar também a recorrer à contratação de operações de reporte para financiamento de necessidades de tesouraria do Estado de muito curto prazo, podendo este instrumento ser utilizado em alternativa à emissão de ECP;
- ◆ Prosseguimento do programa de troca de dívida iniciado em 2001, tendo, contudo, como principal objectivo, a redução do risco de financiamento associado ao vencimento de séries de OT de grande dimensão, com montantes na ordem de €5.000 milhões, que se iniciaria em 2004;
- ◆ Continuação da gestão activa da carteira de dívida, com o recurso ao mercado de derivados financeiros, em função das expectativas de evolução das variáveis financeiras e tendo em conta os objectivos de custo e limites de risco definidos nas Orientações de gestão aprovadas pela tutela.

No essencial, a estratégia de financiamento delineada para 2004 continuou a subordinar-se às linhas de actuação que têm vindo a ser seguidas em anos anteriores, atribuindo-se um papel central ao desenvolvimento da liquidez e da eficiência do mercado de títulos de dívida do Estado, quer na componente de OT, quer na de BT.

Quanto ao programa de troca de dívida, previsto no artigo 66.º da LOE e aprovado pela tutela no início de Janeiro de 2004, ficou previsto, tal como já sucedera desde finais de 2003, que seria dada prioridade à redução do risco de financiamento, procurando-se, através da sua utilização, escalonar o reembolso de séries de OT de grande dimensão, nos meses que antecedem a respectiva data de vencimento. Para tal, prosseguiria a recompra da “OT 3,625% - Agosto 2004” durante o 1º semestre de 2004, prevendo-se para o final do ano o início da recompra da “OT 5,25% - Outubro de 2005”. Ao longo do ano continuaria ainda ser promovida a recompra de outros títulos não líquidos.

Em termos de montantes, estabeleceu-se que o programa de troca deveria ser desenvolvido de forma a situar as necessidades de financiamento decorrentes da sua execução em torno de €2.000 milhões.

6.2 – Factores com reflexo na evolução da dívida

6.2.1 – Execução do programa de financiamento para 2004

No quadro seguinte apresentam-se os montantes previstos no programa de financiamento e os realizados em 2004 das emissões e amortizações de dívida de médio e longo prazo e das emissões líquidas de dívida de curto prazo (incluindo certificados de aforro), expressos em valores nominais:

Quadro VI.2 – Execução do programa de financiamento

(em milhões de euros)

Instrumentos de dívida	2004		Variação	
	Previsão	Realizado	Valor	%
Emissões				
Obrigações do Tesouro (OT)	7 500,0	6 700,0	-800,0	-10,7
Bilhetes do Tesouro (BT) (emissões líquidas)	5 500,0	(a) 5 971,5	471,5	8,6
Outros instrumentos (emissões líquidas)	716,0	(b) 1 565,2	849,2	118,6
Total	13 716,0	14 236,7	520,7	3,8
Amortizações				
Amortização contratual de dívida de médio e longo prazo	6 775,0	6 840,7	65,7	1,0
Obrigações do Tesouro (OT e OTRV)	5 025,0	(c) 5 164,8	139,8	2,8
Outros empréstimos	1 750,0	(d) 1 675,9	-74,1	-4,2
Amortização de dívida vincenda em anos posteriores (recompras)	1 250,0	(e) 106,7	-1 143,3	-91,5
Total	8 025,0	6 947,4	-1 077,6	-13,4
Financiamento líquido (emissões – amortizações)	5 691,0	7 289,3	1 598,3	28,1

(a) Emissões de € 11.813,3 milhões e amortizações de € 5.841,8 milhões.

(b) Engloba certificados de aforro (emissões de € 1.405,4 milhões e amortizações de € 1.356,6 milhões), CEDIC's (emissões de € 11.469,3 milhões e amortizações de € 10.644,1 milhões) e operações de reporte para financiamento do Estado (emissões de € 4.721,6 milhões e amortizações de € 4.030,4 milhões)

(c) Respeita à amortização de € 4.828,0 milhões de OT e de € 336,8 milhões de OTRV.

(d) Engloba a amortização de € 573,8 milhões de *Global bonds* (moeda nacional), de € 61,6 milhões de dívida assumida em anos anteriores (moeda nacional), de € 225,9 milhões de outra dívida (moeda nacional) e de € 814,6 milhões de MTN (moeda estrangeira).

(e) Engloba a recompra/amortização antecipada de dívida vincenda em anos posteriores de € 67,9 milhões de OT, de € 3 milhões de *Euro bonds* (moeda nacional) e de € 35,8 milhões de dívida assumida em anos anteriores (moeda nacional).

Pela análise do quadro, constata-se que as emissões realizadas em 2004 (ano civil), compreendendo a emissão de dívida de médio e longo prazo e a emissão líquida de dívida de curto prazo (incluindo certificados de aforro), excederam as previsões em cerca de € 520,7 milhões (+3,8%), enquanto que as amortizações de dívida de médio e longo prazo, englobando quer as contratualmente previstas, quer as que decorreram de recompras e amortizações antecipadas de dívida, ficaram aquém das previsões em cerca de € 1.077,6 milhões (-13,4%).

Deste modo, o volume de financiamento líquido efectivamente obtido, cerca de € 7.289,3 milhões, excedeu as previsões constantes do programa de financiamento para 2004, em cerca de € 1.598,3 milhões (+28,1%).

Conforme já referido, o limite de endividamento líquido estabelecido na Lei do Orçamento do Estado foi revisto no final do ano em apreço para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado, passando de € 8.244,5 milhões para € 11.104,2 milhões.



Comparativamente ao ano anterior, as emissões realizadas em 2004 registaram um aumento de €2.300,1 milhões (+19,3%), tendo as amortizações, em contrapartida, sofrido uma diminuição de cerca de €754,3 milhões (-9,8%). Naquele ano, as emissões e amortizações de dívida tinham-se situado, respectivamente, em €11.936,6 e €7.701,7 milhões.

Os instrumentos de dívida utilizados para fazer face às necessidades de financiamento do Estado foram sobretudo as obrigações do Tesouro a taxa fixa (OT) e os bilhetes do Tesouro (BT), bem como, embora em menor grau, os CEDIC's, os certificados de aforro e as operações de reporte para financiamento do Estado, tendo a utilização deste último instrumento (também designado por REPO de financiamento) ocorrido em 2004 pela primeira vez.

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

6.2.1.1 – Obrigações do Tesouro

No ano em apreço procedeu-se à reabertura da série “OT 4,375% - Junho de 2014” e à criação da nova “OT 3,25% - Julho de 2008”, de que foram feitas emissões nos valores globais, respectivamente, de €2.500 e €4.200 milhões.

No período complementar, já no início de 2005, realizou-se ainda a emissão de €900 milhões da série “OT 3,25% - Julho de 2008” acima referida, ao abrigo da LOE para 2004.

As emissões foram autorizadas pela RCM n.º 7/2004, de 3 de Fevereiro, que estabeleceu para as obrigações do Tesouro o limite máximo de €8.000 milhões.

A série “OT 4,375% - Junho de 2014”, que tinha sido lançada em Outubro de 2003, com a colocação, por via sindicada, de €2.500 milhões, foi reaberta através de 3 leilões, realizados em Março, Maio e Junho de 2004, dos quais resultou a emissão de mais €2.500 milhões, atingindo este título o montante objectivo de €5.000 milhões.

Quanto à nova “OT 3,25% - Julho de 2008”, foi lançada em Julho de 2004, através de operação sindicada, com a colocação de outros €2.500 milhões, tendo a realização posterior de 2 leilões, em Setembro e Novembro de 2004, conduzido à emissão de mais €1.700 milhões. A posterior emissão dos referidos €900 milhões, através de leilão, realizado já em Janeiro de 2005, permitiu que esta OT ultrapassasse o limiar de €5.000 milhões.

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

O volume total de emissões de OT realizadas em 2004 (€6.700 milhões) ficou aquém das previsões constantes do programa de financiamento em cerca de €800 milhões (-10,7%).

No quadro seguinte apresentam-se os principais elementos do conjunto de emissões de OT realizadas ao abrigo da LOE para 2004:

Quadro VI.3 – Obrigações do Tesouro Médio Prazo emitidas ao abrigo da LOE para 2004

(em milhões de euros)

Empréstimos	Diplomas autorizadores	Colocação	Montante máximo autorizado	Montantes subscritos (valor nominal)
OT 4,375% - Junho de 2014	RCM n.º 7/2004, de 22.01.04 (DR, I B, de 3 de Fevereiro)	OEVT, OMP e Sindicato Bancário	8 000,0	2 500,0
OT 3,25% - Julho de 2008				(a) 5 100,0
Total			8 000,0	7 600,0

(a) Engloba €900,0 milhões de emissões realizadas no início de 2005 ao abrigo da LOE para 2004.

6.2.1.2 – Certificados de Aforro

Pela RCM n.º 7/2004, de 3 de Fevereiro, 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 €1.405,4 milhões, montante que inclui €460,3 milhões relativos à progressão do valor dos certificados de aforro, isto é, a capitalização dos juros.

O encaixe das emissões efectuadas em 2004 ascendeu assim a €945,1 milhões, valor que, comparado com os €1.174,8 milhões registados no ano anterior, representa uma diminuição de 19,5%. As amortizações em 2004, no montante de €1.356,6 milhões, situaram-se num nível idêntico às observadas no ano anterior, que tinham ascendido a €1.357,2 milhões.

6.2.1.3 – Bilhetes do Tesouro

Em 2004 prosseguiu o programa de relançamento das emissões de BT, iniciado em Julho de 2003, tendo as respectivas emissões realizadas no ano totalizado €11.813,3 milhões.

A colocação dos BT foi realizada através de 21 leilões, com a participação de Especialistas em Bilhetes do Tesouro (EBT). Foram lançadas 6 novas séries com o prazo de 12 meses – as “BT Janeiro de 2005”, “BT Março de 2005”, “BT Maio de 2005”, “BT Julho de 2005”, “BT Setembro de 2005” e “BT Novembro de 2005”, cujas emissões, no seu conjunto, atingiram €10.136,6 milhões, e reabertas 2 outras séries, com o prazo inicial também de 12 meses, que tinham sido lançadas no ano anterior – as “BT Julho de 2004” e “BT Novembro de 2004”, cujas emissões no ano totalizaram €1.676,8 milhões.

Cada nova série foi lançada através de dois leilões, com o segundo leilão a ter lugar duas a três semanas após o primeiro, tendo-se posteriormente realizado leilões de reabertura quando as séries, nos casos aplicáveis, atingiram o prazo residual de 6 e 3 meses.

No período complementar, já no início de 2005, realizaram-se ainda emissões ao abrigo da LOE para 2004, no montante de €857,1 milhões, inseridas em leilão de abertura da nova série “BT Janeiro de 2006”.



As amortizações efectuadas, no montante total de €5.841,8 milhões, incidiram sobre o saldo em dívida no final do ano anterior, que se situara em €4.165,0 milhões, e sobre as emissões do próprio ano envolvendo as séries “BT Julho de 2004” e “BT Novembro de 2004” atrás referidas, no valor de €1.676,8 milhões. No final de 2004, o saldo em dívida ascendia a €10.136,5 milhões, representando um aumento de €5.971,5 milhões (+143,4%) relativamente ao saldo no final do ano anterior.

De referir que a partir de Setembro de 2004, o mercado secundário dos BT passou a dispor de títulos com vencimento em todos os meses ímpares do ano.

Quando comparadas com as previsões constantes do programa de financiamento, as emissões líquidas de BT realizadas no ano excederam as previstas em cerca de €471,5 milhões (+8,6%).

Pela RCM n.º 7/2004, de 3 de Fevereiro, a emissão de dívida pública fundada sob a forma de BT foi autorizada até ao montante máximo de €11.000 milhões, pelo que, em face do total de €10.993,6 milhões de emissões de dívida fundada realizadas ao abrigo da LOE para 2004, englobando €10.136,5 milhões de dívida fundada emitida no ano civil e €857,1 milhões de dívida emitida no período complementar, se cumpriu o limite estabelecido para as emissões deste título.

6.2.1.4 – Outra dívida de curto prazo em moeda nacional

Em 2004 procedeu-se, pela primeira vez, à contratação de operações de reporte para financiamento de necessidades de tesouraria do Estado de muito curto prazo, tendo-se utilizado este instrumento (também designado por REPO de financiamento) em substituição da emissão de ECP-*Euro Commercial Paper*¹.

Como já atrás se referiu, o n.º 2 do artigo 67.º da LOE para 2004 veio autorizar o Governo, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegação, a realizar operações de reporte com valores mobiliários representativos de dívida pública, não apenas com o objectivo, tal como sucedera em anos anteriores, de dinamizar a negociação e transacção desses valores em mercado secundário, mas também, agora a partir de 2004, para suprir necessidades de financiamento do Estado de muito curto prazo, podendo para o efeito contrair dívida flutuante.

Por sua vez, com fundamento no referido n.º 2 do artigo 67.º, a Ministra de Estado e das Finanças, através do Despacho n.º 2097/2004 (2.ª série), de 19 de Janeiro, publicado no DR, II Série, de 30.01.04, autorizou o IGCP a realizar operações de reporte com valores mobiliários representativos de dívida pública directa admitidos no MEDIP, por prazos até 1 mês, não podendo, porém, esse prazo ultrapassar o fim do exercício orçamental em que fossem originadas. O valor nominal dos valores mobiliários objecto das operações de reporte não poderia ultrapassar, em cada momento, o equivalente a €2.500 milhões².

¹ Uma operação de reporte consiste num acordo entre duas partes mediante o qual um dos agentes (reportado ou tomador de fundos) vende determinados títulos a outro agente (reportador ou cedente de fundos) e, ao mesmo tempo, como parte da mesma transacção, se compromete a recomprar os mesmos títulos, numa data futura e a um preço pré-determinado. Quando realizada com o objectivo de financiamento (REPO de financiamento), representa um empréstimo de curto prazo colateralizado, ou seja, um empréstimo onde o recebimento de fundos tem como contrapartida a cedência, a título de garantia (colateral), de OT ou BT, sendo os fundos reembolsados no vencimento da operação, contra a restituição dos títulos cedidos.

² Limite igual ao estabelecido no n.º 2 do artigo 67.º da LOE.

Posteriormente, com a redacção introduzida pela Lei n.º 55/2004, de 30 de Dezembro, que alterou a LOE para 2004, o n.º 2 do artigo 67.º passou a determinar que o Governo, na realização das operações de reporte, poderia contrair dívida flutuante e ou fundada e não apenas dívida flutuante, como sucedia anteriormente. No entanto, a alteração ao Despacho n.º 2097/2004, que consubstanciaria a autorização ao IGCP para a realizar operações de reporte que excedessem o exercício de 2004, nunca chegou a ser publicada.

No decurso do ano, o IGCP procedeu à contratação de 35 operações de REPO's de financiamento, com um prazo médio de 23 dias, correspondendo a um montante total emitido de €4.721,6 milhões. Todas as operações foram efectuadas sobre BT, ou seja, envolvendo a entrega, a título de garantia (colateral), de BT, tendo o valor nominal dos títulos entregues, em termos acumulados no ano, totalizado €4.840,0 milhões.

Das emissões de REPO's de financiamento efectuadas, €4.030,4 milhões foram amortizados no próprio ano, situando-se assim as emissões de dívida fundada em €691,2 milhões. Estas últimas foram originadas pela contratação, em 28 e 29 de Dezembro, de quatro operações com data-valor de 30.12.04 e data de maturidade de 31.01.05, totalizando aquele montante.

No que respeita a estas quatro operações, cabe referir que, em rigor e como acima foi referido, o IGCP não dispunha da autorização necessária para contratar operações com aquelas características de dívida fundada (uma vez que o único despacho que a tutela emitiu, a autorizar o IGCP a realizar operações de reporte, impedia que os prazos das operações ultrapassassem o fim do exercício orçamental em que fossem originadas), tendo também a contratação das referidas operações sido efectuado em data anterior à da publicação da Lei n.º 55/2004, de 30 de Dezembro, que introduziu a alteração em causa.

Sobre esta questão, o IGCP, na sua resposta, considera que *“na medida em que a conformação dos reportes enquanto dívida pública flutuante e/ou fundada consubstancia uma mera operação contabilística apenas relevante, na essência, no que respeita a cumprimento de limites de endividamento, a permissão constante da citada disposição orçamental basta para o efeito, não carecendo de qualquer ajustamento o supracitado Despacho n.º 2097/2004 porquanto se tem o respectivo n.º 3 directamente substituído pela dita estatuição orçamental”*.

Uma vez que a disposição da lei do orçamento carecia de um despacho de delegação do Ministro das Finanças para ser aplicada pelo IGCP, é óbvio que uma alteração dessa disposição teria que ser acompanhada de uma alteração desse despacho, tanto mais que está em causa um aspecto substancial, que é o de permitir-se que a dívida resultante destas operações possa ser fundada. O IGCP também não esclareceu como foi possível contratar estas operações numa data em que a alteração ao artigo 67º da LOE ainda nem sequer fora publicada.



Quanto às operações de reporte com vista a dinamizar a negociação e transacção de valores mobiliários representativos de dívida pública, continuaram, à semelhança de anos anteriores, a ser realizadas através da facilidade de último recurso que o IGCP disponibiliza aos *Market Makers* do MEDIP¹, tendo sido contratadas, no decorrer do ano, um total de 15 operações envolvendo a cedência quer de OT, quer de BT, por prazos que variaram entre 1 e 5 dias².

A última destas operações, contratada, tal como as restantes, não com o objectivo de financiar a tesouraria do Estado, mas para dinamizar a negociação e transacção dos respectivos títulos no MEDIP, foi realizada em 30.12.04, com data-valor de 31.12.04 e data de maturidade de 3.01.05, correspondendo a um reporte sobre BT, no montante de €59,3 milhões.

Os referidos €59,3 milhões, recebidos pelo IGCP naquela data-valor, como garantia (colateral) pela entrega dos BT ao *Market Maker* que solicitou a operação, foram transferidos para o Tesouro como se se tratasse de uma operação de REPO de financiamento. Por esta razão, estes €59,319 milhões foram também incluídos no Mapa XXIX – “Movimento da dívida pública” da CGE, da responsabilidade do IGCP, sendo registados em emissões e identificados pelo Código IGCP n.º 4000-84 e pela designação “REPO EUR A/360”³.

O saldo em dívida no final do ano totalizava assim €750,5 milhões, compreendendo os €691,2 milhões de emissões fundadas de REPO’s de financiamento e os referidos €59,3 milhões.

Sobre esta operação, cabe ainda referir que, em rigor e à semelhança do que sucedeu com as 4 operações de REPO’s de financiamento atrás indicadas, o IGCP não dispunha da autorização necessária para contratar uma operação que ultrapassasse a data de 31.12.04, uma vez que, tal como já se referiu, o único despacho que a tutela emitiu, a autorizar o IGCP a realizar operações de reporte, não previa que, em termos de prazos, as operações ultrapassassem o fim do exercício orçamental em que fossem originadas.

Ainda quanto ao recurso aos REPO’s de financiamento para fazer face a necessidades pontuais de tesouraria do Estado em alternativa à emissão de ECP, e de acordo com informação do IGCP, este instrumento apresenta uma flexibilidade acrescida em termos de escolha dos prazos de vencimento e de liquidação, sendo o seu nível de custo idêntico ao dos ECP. Por outro lado, em comparação com o recurso à linha de crédito *stand-by* (linha *Revolving Credit Facility*), os REPO’s de financiamento permitem a obtenção de financiamento de muito curto prazo a um nível de custo mais reduzido.

No ano em apreço não foi realizada qualquer emissão de ECP, quer em moeda nacional, quer estrangeira, nem se recorreu à referida linha de crédito *stand-by*.

¹ Trata-se dos operadores do MEDIP que têm a obrigação de cotar, sob determinadas regras, preços de compra e de venda firmes para um conjunto de títulos líquidos (OT e BT).

² Quando realizada neste âmbito, uma operação de reporte é vista como um empréstimo de títulos colateralizado por *cash*, ou seja, representa a cedência de OT ou BT contra a entrega, a título de garantia (colateral), de uma determinada contrapartida monetária (*cash*), sendo esta devolvida no vencimento da operação, contra a restituição dos títulos cedidos. Neste tipo de operação de reporte, os valores recebidos dos *Market Makers* ficavam normalmente depositados no *Euroclear*, até à data em que a operação terminava, mas a partir de Novembro de 2004, passaram a ser transferidos para o Tesouro.

³ Corresponde à designação que o IGCP utiliza quando procede ao registo, em termos do seu sistema de informação, deste tipo de operação de reporte.

Quanto 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 atingiram o total de €11.469,3 milhões, representando 844 transacções, registando-se uma diminuição de 4,6% relativamente às emissões observadas no ano anterior, que se tinham situado em €12.017,7 milhões. As amortizações realizadas em 2004, no montante total de €10.644,108 milhões, incidiram sobre o saldo em dívida no final do ano anterior, que se situava em €1.554,2 milhões, e sobre €9.089,9 milhões de emissões do próprio ano.

No período complementar, já no início de 2005, foram ainda emitidos CEDIC ao abrigo da LOE para 2004, no montante total de €219,2 milhões.

6.2.2 – Execução do programa de troca de dívida em 2004

No ano em apreço procedeu-se à recompra e amortização antecipada de instrumentos de dívida no montante total de €537,5 milhões, incluindo-se neste valor títulos que se venciam no próprio ano de 2004.

Com o objectivo de atenuar a concentração das necessidades de refinanciamento decorrentes do vencimento da “OT 3,625% - Agosto de 2004”, foram recomprados €422,5 milhões desta OT, que desde Junho de 2003 deixara de estar sujeita a obrigações de cotação em MEDIP, equivalendo a cerca de 10% do seu saldo vivo no final de 2003.

As restantes recompras, que ascenderam ao montante total de €79,123 milhões, envolveram outros títulos de reduzida liquidez ou com cupões desalinados das taxas de mercado, também não sujeitos a regras de cotação obrigatória em mercado secundário. Foram recomprados títulos que já tinham sido objecto de operações de recompra em anos anteriores, envolvendo as séries “OT 11,875% - Fevereiro de 2005”, “OT 9,5% - Fevereiro de 2006” e “OT 6,625% - Fevereiro de 2007”, no montante total de €67,9 milhões, a série “OTRV – Julho de 2004”, no valor de €8,2 milhões, e ainda o título *Eurobond* “BND EUR 5,625% - Abril de 2007”, no valor de €3,0 milhões.

Todas as recompras foram realizadas através de transacções efectuadas numa base bilateral. No caso das recompras de OT e OTRV, que constituíram quase a totalidade das operações efectuadas, as transacções foram efectuadas através da funcionalidade electrónica *PBB-Portuguese buyback functionality* disponibilizada pela MTS-Portugal, onde participam o IGCP e os OEVT¹.

Em 2004 procedeu-se ainda à amortização antecipada de um empréstimo em moeda nacional, no valor de €35,8 milhões, através do exercício de opção contratual de reembolso antecipado, envolvendo dívida assumida em anos anteriores.

No quadro seguinte apresentam-se os principais resultados do conjunto de operações de recompra e amortização antecipada de dívida realizadas em 2004, indicando-se também os prémios/descontos de reembolso e os correspondentes valores de custo suportados com a sua realização:

¹ Através desta funcionalidade, o IGCP procede à divulgação, numa base diária, de preços de recompra para um conjunto de OT e OTRV não sujeitas a regras de cotação obrigatória em MEDIP.



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	490,390	6,580	496,970
OTRV	8,233	-0,006	8,227
Euro bonds (moeda nacional)	3,000	0,239	3,239
Subtotal	501,623	6,812	508,435
Amortizações antecipadas			
Dívida assumida (moeda nacional)	35,833	0,110	35,943
Subtotal	35,833	0,110	35,943
Total	537,456	6,922	544,378

Em 2004, as recompras e amortizações antecipadas de dívida sofreram uma diminuição de €851,6 milhões (-61,3%) relativamente às efectuadas no ano anterior, que se tinham situado em €1.389,1 milhões.

As recompras que conduziram ao aumento das necessidades de financiamento do ano situaram-se no montante total de €106,7 milhões, uma vez que as realizadas sobre as “OT 3,625% - Agosto de 2004” e “OTRV – Julho de 2004”, no valor de €430,7 milhões, não conduziram ao aumento dessas necessidades.

Tal montante de €106,7 milhões representou uma diminuição muito significativa relativamente ao total equivalente de €1.230,8 milhões que se registara no ano anterior, bem como sobre a previsão de €1.250,0 milhões constante no programa de financiamento para 2004, a título de recompra de dívida vincenda em anos posteriores.

Quanto à série “OT 5,25% - Outubro de 2005”, a partir de Novembro de 2004, quando deixou de estar sujeita a obrigações de cotação em MEDIP, passou a estar incluída no sistema de recompra por via electrónica PBB, sem que, contudo, até ao final do ano, tivesse ocorrido qualquer recompra deste título.

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 3º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, de títulos de dívida consolidada, no montante de €0,087 milhões, bem como um aumento, no valor de €0,273 milhões, 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 2004 as emissões deste empréstimo, no montante global de €11,1 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 do Estado em instituições financeiras internacionais, foram emitidas promissórias em moeda nacional, no montante total de cerca de €28,4 milhões, a favor das seguintes entidades:

Quadro VI.5 – Promissórias

(em euros)

Instituições Financeiras Internacionais	Emissões
AID – Associação Internacional de Desenvolvimento	13 590 000
BASD – Banco Asiático de Desenvolvimento	5 431 636
BERD – Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento	708 750
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento	1 432 590
FAD – Fundo Africano de Desenvolvimento	7 033 983
IFAD – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola	240 050
Total	28 437 009

Ao nível do resgate de promissórias, o seu valor global na ordem interna atingiu €31,8 milhões, tendo-se procedido na ordem externa a resgates no valor de €0,041 milhões.

6.2.3.4 – Dívida assumida

No ano em apreço foi assumida uma dívida da SILOPOR-Empresa de Silos Portuários, SA (em liquidação), no valor de €24,9 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 em 2004, decorrentes da assunção acima referida e das realizadas em anos anteriores, ascendeu a €122,3 milhões.

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 2004, por tipo de empréstimos, estando os montantes expressos ao valor nominal¹:

¹ Isto é, sem incluir mais/menos valias em emissões e amortizações de dívida.



Quadro VI.6 – Evolução da dívida pública directa

(em milhões de euros)

Designação	Dívida em 31.12.03	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31.12.04	Variação	
		Emissões	Outros	Total	Amortizações	Outras	Total		Valor	%
Dívida em moeda nacional	82 208,108	36 208,429	25,213	36 233,642	28 041,723	31,907	28 073,631	90 368,119	8 160,011	9,9
Consolidada	16,687	-	(a) 0,273	0,273	-	(b) 0,087	0,087	16,873	0,186	1,1
OT – Nacionalizações e expropriações	-	11,056	-	11,056	11,056	-	11,056	-	-	...
OT	54 673,891	6 700,000	-	6 700,000	(c) 4 895,851	-	4 895,851	56 478,040	1 804,149	3,3
OTRV	336,824	-	-	-	336,824	-	336,824	-	-336,824	-100,0
MTN	382,882	-	-	-	-	-	-	382,882	-	-
Global bonds	1 398,266	-	-	-	(d) 573,781	-	573,781	824,485	-573,781	-41,0
Euro bonds	1 650,808	-	-	-	3,000	-	3,000	1 647,808	-3,000	-0,2
Certificados de aforro	15 854,295	(e) 1 405,371	-	1 405,371	1 356,577	-	1 356,577	15 903,089	48,794	0,3
BT	4 165,044	11 813,330	-	11 813,330	5 841,827	-	5 841,827	10 136,547	5 971,503	143,4
CEDIC	1 554,166	11 469,273	-	11 469,273	10 644,108	-	10 644,108	2 379,331	825,166	53,1
REPO de financiamento	-	(f) 4 780,961	-	4 780,961	(g) 4 030,430	-	4 030,430	750,531	750,531	...
Empréstimo BEI	1 245,869	-	-	-	-	-	-	1 245,869	-	-
Promissórias a favor de Inst. Internacionais	70,306	28,437	-	28,437	-	(h) 31,820	31,820	66,923	-3,383	-4,8
Dívida assumida	377,107	-	(i) 24,940	24,940	122,331	-	122,331	279,716	-97,392	-25,8
Outra	481,963	-	-	-	225,937	-	225,937	256,026	-225,937	-46,9
Dívida em moeda estrangeira	1 168,888	-	22,834	22,834	814,598	6,171	820,769	370,953	-797,935	-68,3
MTN	939,859	-	(j) 22,832	22,832	814,598	(k) 4,878	819,476	143,215	-796,644	-84,8
Promissórias a favor de Inst. Internacionais	16,203	-	(l) 0,002	0,002	-	(m) 1,218	1,218	14,987	-1,216	-7,5
Outra M/L prazos	212,826	-	-	-	-	(n) 0,075	0,075	212,751	-0,075	-
Total	83 376,996	36 208,429	48,046	36 256,475	28 856,321	38,078	28 894,399	90 739,072	7 362,076	8,8

- (a) Aumento resultante da variação da taxa legal para determinação do valor actual da renda perpétua.
- (b) Anulações de dívida efectuadas pelo FRDP, das quais € 0,057 milhões com receitas das privatizações.
- (c) Inclui € 65,0 milhões amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.
- (d) Inclui € 60,0 milhões amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.
- (e) Inclui juros capitalizados no valor de € 460,264 milhões.
- (f) Engloba € 59,319 milhões relativos a uma operação de reporte realizada no âmbito da facilidade que o IGCP disponibiliza aos *Market Makers* do MEDIP, com o objectivo de promover a liquidez e eficiência deste mercado. Tal operação foi contratada com data-valor de 31.12.04 e data de maturidade de 3.01.05.
- (g) Inclui € 585,0 milhões amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.
- (h) Resgate de promissórias.
- (i) Dívida assumida e paga através da DGT ao abrigo da LOE para 2004, com recurso ao produto dos empréstimos emitidos no ano.
- (j) Diferenças de câmbio.
- (k) Deste montante € 0,041 milhões respeitam ao resgate de promissórias e € 1,177 milhões referem-se a diferenças de câmbio.

No Mapa XXIX – “Movimento da dívida pública” da CGE, da responsabilidade do IGCP, a amortização do empréstimo MTN em moeda estrangeira “BND USD 6.5 SET2004” foi incorrectamente registada pelo valor de €995.421.063, dado que a mesma, quando expressa ao valor nominal, corresponde ao montante que foi liquidado na data de vencimento do empréstimo, que foi de €814.597.589. Em consequência, a diferença de câmbio desfavorável verificada no ano com este empréstimo situou-se em €22.831.951 e não nos €203.655.426 indicados no mesmo mapa.

Este empréstimo MTN de USD 1.000 milhões, contraído em Setembro de 1999, venceu-se em 21.09.04, pelo que o valor nominal da sua amortização corresponde ao contravalor em euros de USD 1.000 milhões (valor nominal) à taxa de câmbio EUR/USD na referida data (1,2276, conforme registos do Banco de Portugal), ou seja, corresponde ao montante de €814.597.589.

Consequentemente, a diferença cambial verificada em 2004 foi de €22.831.951, dado que no final do ano anterior o contravalor em euros do saldo em dívida de USD 1.000 milhões ascendia a €791.765.637. Os €995.421.063 registados em amortizações na CGE de 2004 correspondem ao contravalor em euros a que ascendia o saldo em dívida de USD 1.000 milhões no final do ano de 1999, o que equivale a dizer que o IGCP, na quantificação desta amortização ao valor nominal, ao invés de utilizar a taxa de câmbio da data em que ocorreu o vencimento, utilizou, incorrectamente, uma taxa reportada ao final de 1999.

Quando o IGCP quantifica incorrectamente esta amortização em €995.421.063, a variação cambial a imputar a 2004 ascende a €203.655.426, correspondendo este valor ao total das variações cambiais anuais que já tinham sido registadas pelo mesmo IGCP, desde 2000 até 2003, nos respectivos mapas do movimento da dívida da CGE.

Ouvido no âmbito do contraditório, o IGCP não se pronunciou sobre esta questão.

Relativamente aos BT, cabe também referir que o IGCP, para correcção do registo incorrecto transitado do Mapa XXIX – “Movimento da dívida pública” da CGE do ano anterior, onde o saldo em dívida dos BT resultara sobreavaliado em €69,206 milhões, procedeu ao registo no Mapa de 2004, em outras diminuições, dos €69,206 milhões relativos aos juros pagos em 2004, por dedução no valor nominal, das séries de BT emitidas em 2003¹.

Quanto à evolução da dívida directa do Estado registada em 2004, verificou-se um aumento do endividamento global de €7.362,076 milhões (+8,8%), o que representa um acréscimo bastante superior ao observado no ano anterior, que se situara em €3.902,230 milhões (+4,9%). Em termos percentuais, o aumento do endividamento em 2004 situou-se num nível próximo do dobro do que se registara no ano anterior.

À semelhança de anos transactos, procedeu-se ao cálculo do “ratio” da dívida directa do Estado no final do ano sobre o PIB, que se situou em 67,2%, contra 64,1% em 2003².

O acréscimo verificado resultou do aumento da dívida denominada em moeda nacional, que se situou em €8.160,011 milhões (+9,9%), tendo-se registado, em contrapartida, uma diminuição de €797,935 milhões (-68,3%) na dívida denominada em moeda estrangeira, continuando deste modo a reforçar-se o peso da dívida em moeda nacional, que passou a representar cerca de 99,6% do total da dívida directa do Estado (98,6% no ano anterior).

O aumento da dívida em moeda nacional deveu-se, no essencial, ao excesso das emissões sobre as amortizações, sendo de destacar, em termos de instrumentos de dívida, o contributo dos BT, onde o excesso de emissões sobre as amortizações se situou em €5.971,503 milhões, destacando-se também, embora em menor grau, o contributo das OT, onde o acréscimo de dívida se situou em €1.804,149 milhões.

Quanto à variação negativa da dívida em moeda estrangeira, resultou, essencialmente, do volume de amortizações, uma vez que em 2004 não se registou qualquer emissão de dívida em moeda estrangeira.

¹ No Mapa referente a 2003, as emissões de BT, ao invés de terem sido quantificadas pelo valor descontado, foram registadas pelo valor nominal, tornando desajustada a respectiva quantificação da dívida, numa óptica de contabilidade pública.

² Por dívida directa entende-se o “stock” da dívida ajustado pelo efeito de cobertura cambial resultante de derivados financeiros. O valor do PIB foi retirado da CGE de 2004.



Em 2004, os instrumentos de curto prazo reforçaram o seu peso na estrutura da dívida, passando a representar 14,6% do total da dívida directa (6,9% no ano anterior), em consequência, fundamentalmente, do relançamento das emissões de BT. No final do ano, os BT representavam 11,2% do total da dívida directa (5% no ano anterior), situando-se o peso dos CEDIC em 2,6% (1,9% no ano anterior) e o dos REPOS de financiamento em 0,8% (inexistentes no ano anterior).

Por outro lado, as OT passaram a representar 62,2% do total da dívida directa (65,6% no ano anterior), registando-se a redução do seu peso na estrutura da dívida. Os certificados de aforro viram também o seu peso ser reduzido, passando de 19% para 17,5% do total da dívida.

De referir também que em 2004, com o vencimento da “OTRV – Julho de 2004”, deixaram de existir quaisquer séries de OTRV na carteira de dívida 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:

Quadro VI.7 – Variação da dívida directa do Estado

(em milhões de euros)

Operações	Montantes		Variação	
	2003	2004	Valor	%
Aumentos				
Emissões	33 556,227	36 208,429	2 652,202	7,9
Empréstimos de médio e longo prazo	7 583,461	6 711,056	-872,405	-11,5
Certificados de aforro	1 674,967	1 405,371	-269,595	-16,1
Empréstimos de curto prazo	24 268,449	28 063,565	3 795,116	15,6
Emissão de promissórias	29,351	28,437	-0,914	-3,1
Outros aumentos	126,364	25,213	-101,151	-80,0
Dívida assumida	126,179	24,940	-101,239	-80,2
Outros	(a) 0,185	(a) 0,273	0,088	47,8
Diminuições				
Amortizações	29 418,109	28 856,321	-561,788	-1,9
Orçamento do Estado	(b) 29 283,349	(b) 28 121,381	-1 161,968	-4,0
Fundo de Regularização da Dívida Pública	8,581	710,000	701,419	8173,8
Operações de tesouraria - Dívida assumida	126,179	24,940	-101,239	-80,2
Outras diminuições	22,716	31,949	9,232	40,6
Anulações	0,178	0,087	-0,091	-51,1
Resgate de promissórias	22,539	31,862	9,323	41,4
Outras variações líquidas	-339,536	16,704	356,240	-104,9
Diferenças de câmbio líquidas	-339,536	16,704	356,240	-104,9
Variação da Dívida	3 902,230	7 362,076	3 459,846	88,7

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

(b) Inclui € 11,979 e € 11,056 milhões, respectivamente em 2003 e 2004, de amortização de empréstimos “OT 1977 – 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 das emissões, no valor de €2.652,2 milhões (+7,9%), para o qual contribuíram, essencialmente, as emissões de empréstimos de curto prazo, que em 2004 totalizaram €28.063,6 milhões, quando no ano anterior se tinham situado em €24.268,4 milhões.

Este aumento foi em parte contrabalançado pelas diminuições que se registaram nas emissões de empréstimos de médio e longo prazo representados por OT, que em 2004 atingiram €6.700,0 milhões, quando no ano anterior se tinham cifrado em €7.571,5 milhões, e também, embora em menor nível, nas emissões de certificados de aforro.

No que respeita às amortizações, verificou-se uma diminuição de €561,8 milhões (-1,9%) relativamente ao ano anterior, em consequência, fundamentalmente, do menor volume de amortizações de dívida de médio e longo prazo. Em sentido contrário, as amortizações de dívida de curto prazo, no montante total de €20.516,4 milhões, registaram um ligeiro aumento relativamente às observadas no ano anterior, que tinham atingido €20.221,1 milhões.

A valores de custo, o total de amortizações efectuadas em 2004 ascendeu a €28.863,2 milhões, equivalendo este montante ao valor nominal da dívida amortizada acima indicado de €28.856,3 milhões acrescido do valor líquido de €6,9 milhões referente aos prémios (€6,9 milhões) e descontos (€6 milhares) 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 2004 ascenderam a €710,0 milhões, registando-se um aumento significativo relativamente às observadas no ano anterior, que tinham atingido €8,6 milhões. A maior parte (82,4%) daquele valor foi utilizado na amortização de REPO's de financiamento (cfr. Quadro VI.6 - Evolução da dívida pública directa).

Quanto às diferenças de câmbio registadas em 2004, foram desfavoráveis, em termos líquidos, no montante total de €16,7 milhões, sendo esta variação cambial explicada pelo facto da amortização, no vencimento, do atrás referido empréstimo MTN em USD ter ocorrido em Setembro, numa altura de depreciação do euro face dólar americano, comparativamente ao início do ano. A amortização deste empréstimo, no montante de €814,6 milhões, conduziu a uma diferença cambial desfavorável de €22,8 milhões.

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.8 – Estrutura da dívida denominada em moeda estrangeira, por moedas

(em milhões de euros)

Moedas	31.12.2003		31.12.2004		Apreciação/ depreciação (%) em relação ao Euro de 31.12.03 a 31.12.04
	Euros	Estrutura (%)	Euros	Estrutura (%)	
USD	807,968	69,1	14,987	4,0	-7,3
JPY	148,093	12,7	143,215	38,6	-3,3
GBP	212,827	18,2	212,751	57,4	0,0
Total	1 168,888	100,0	370,953	100,0	

Cotações: Fonte BP



Como se pode observar, no conjunto do ano registou-se uma apreciação do euro face ao dólar americano (7,3%) e ao iene (3,3%), tendo-se praticamente mantido o nível de final de ano face à libra esterlina.

Em termos de estrutura, destaca-se a alteração verificada na composição da dívida por moedas, em resultado da diminuição registada na dívida denominada em dólares americanos (USD). O peso desta dívida reduziu-se de 69,1% para 4% do total da dívida em moeda estrangeira, passando a mesma, com a amortização do referido empréstimo MTN, a ser constituída apenas por promissórias.

6.4 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

De acordo com o artigo 64.º da LOE para 2004, 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.9 – Estrutura da dívida total (*) após swaps, por moedas

(em milhões de euros)

Moedas	Dívida em 31.12.2003 após swaps		Dívida em 31.12.2004 após swaps	
	Euros	Estrutura (%)	Euros	Estrutura (%)
Euro	83 595,022	100,0	90 806,086	100,0
Moedas não Euro	16,203	0,0	14,987	0,0
USD	16,203	0,0	14,987	0,0
JPY	-	-	-	-
GBP	-	-	-	-
Total	83 611,225	100,0	90 821,073	100,0

(*) Incluindo promissórias

Fonte: IGCP

Verifica-se, portanto, ter sido cumprido o limite referido, com referência a 31.12.2004, 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 61.º da LOE para 2004 autorizou o Governo a aumentar o endividamento líquido global directo até ao montante máximo de €8.244.532.639, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, incluindo os serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira, limite esse que foi posteriormente aumentado para €11.104.220.760 (+34,7%), pela Lei n.º 55/2004, de 30 de Dezembro.

Para a verificação daquele limite, haverá que adicionar ao acréscimo de endividamento registado em 2004 as amortizações efectuadas pelo FRDP, utilizando receitas provenientes das privatizações, em consequência do disposto no n.º 2 do artigo 63.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 2004, uma vez que tais emissões, efectuadas ainda ao abrigo da LOE para 2004, ocorreram já no início de 2005.

Por outro lado, o acréscimo de endividamento registado em 2004 deverá ser deduzido das emissões efectuadas no período complementar de 2003, uma vez que as mesmas, tendo integrado o *stock* da dívida em 2004, foram efectuadas ao abrigo da LOE do ano anterior. De forma idêntica, as diferenças de câmbio registadas em 2004, por terem sido desfavoráveis em termos líquidos, fazendo aumentar o valor da dívida, deverão também ser deduzidas àquele acréscimo.

Do mesmo modo, deverão ainda ser deduzidos os montantes relativos a operações que, embora tenham determinado aumento da dívida, não se destinaram ao financiamento da execução orçamental, enquadrando-se neste caso a emissão de dívida para fazer face aos encargos com a assunção de passivos e regularizações de responsabilidades de situações do passado, efectuadas ao abrigo do artigo 62.º da LOE.

No que respeita às promissórias, emitidas ao abrigo de legislação própria, as emissões líquidas de resgates, que em 2004 atingiram um valor negativo, deverão também ser deduzidas ao acréscimo de endividamento.

Por último, há que considerar o aumento do endividamento dos serviços e fundos autónomos, por força do disposto no artigo 61.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 €185,5 milhões, conforme se evidencia no quadro seguinte.

Quadro VI.10 – Endividamento dos serviços e fundos autónomos

(em euros)

Entidade	Dívida em 31.12.2003	Movimentos no ano 2004		Dívida em 31.12.2004	Variação do endividamento
		Utilizações	Pagamentos		
IGAPHE	-	-	11 987 031	-11 987 031	-11 987 031
CGA	-	43 633 784	43 633 784	-	-
IFADAP	140 103 863	-	-	140 103 863	-
INGA	321 896 600	426 480 000	573 705 000	174 671 600	-147 225 000
CP PSP	86 974	-	11 611	75 363	-11 611
INH	124 611 402	102 500 000	55 434 568	171 676 834	47 065 432
IDP	3 453 890	-	557 763	2 896 127	-557 763
IGIFS	300 000 000	600 000 000	300 000 000	600 000 000	300 000 000
OGFE	29 927 558	16 925 000	18 731 060	28 121 498	-1 806 060
Total	920 080 287	1 189 538 784	1 004 060 817	1 105 558 254	185 477 967

O valor que consta da Conta Geral do Estado (€185 milhões), e que foi obtido pela DGO através da diferença entre as receitas e despesas com passivos financeiros registadas pelos serviços e fundos autónomos, coincide com o apuramento efectuado, à excepção das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento, tendo-se verificado que este organismo não inscreveu na sua conta de gerência a totalidade das receitas e despesas relacionadas com os empréstimos contraídos e que a despesa com amortizações efectivamente paga excedeu o limite das dotações orçamentais constantes do respectivo orçamento, situações que constituem violação do disposto na LEO.



Em relação ao adiantamento de €600 milhões concedido pela DGT ao Instituto de Gestão Informática e Financeira (IGIF) do Ministério da Saúde, e ao empréstimo do mesmo montante contraído pelo IGIF junto da banca comercial para regularização desse adiantamento, deve salientar-se que, apesar de nenhum dos valores relacionados com estes adiantamentos e empréstimos contraídos se encontrar reflectido nas correspondentes rubricas de receita e despesa do IGIF, a DGO considerou-os no cálculo do acréscimo do endividamento líquido directo.

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

Quadro VI.11 – Acréscimo de endividamento para fazer face a necessidades de financiamento da execução orçamental

(em milhões de euros)

1. Acréscimo do endividamento em 2004		7 362,1
2. A acrescentar:		2 871,9
Endividamento no período complementar de 2004	1 976,3	
Operações de redução de dívida efectuadas pelo FRDP:	710,1	
Amortizações	710,0	
Anulações	0,1	
Endividamento dos Serviços e Fundos Autónomos	185,5	
3. A deduzir:		354,9
Endividamento no período complementar de 2003	193,4	
Variações cambiais líquidas	16,7	
Dívida emitida para financiamento de assunção de passivos e regularização de responsabilidades (artigo 62.º)	148,2	
Emissão líquida de promissórias	-3,4	
Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental (1+2-3)		9 879,1

Verifica-se, portanto, ter sido respeitado o limite de €11.104.220.760 estabelecido no artigo 61.º da LOE para 2004, 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 61.º da LOE, para o qual haverá que atender apenas ao valor nominal da dívida.

Na determinação do acréscimo de endividamento, a DGO considerou como saldo inicial em dívida o que transitou do Mapa XXIX – “Movimento da dívida pública” da CGE do ano anterior, que resultara sobreavaliado em €69,206 milhões, vindo assim subavaliado em igual montante o acréscimo de endividamento de 2004 (cfr. ponto 6.3).

Quanto às variações cambiais líquidas consideradas pela DGO, resultaram sobreavaliadas em €180,823 milhões, pelos motivos atrás indicados no ponto 6.3, a respeito dos registos contidos no Mapa XXIX – “Movimento da dívida pública” da CGE, relativos à amortização e variação cambial do empréstimo MTN em moeda estrangeira “BND USD 6.5 SET2004”.

Ainda sobre o acréscimo de endividamento, a DGO voltou a não deduzir as emissões líquidas de promissórias a favor de instituições internacionais, o que não se afigura consentâneo com o disposto no artigo 61.º da LOE, na medida em que estas operações, afectando a variação do stock da dívida,

não se destinaram ao financiamento da execução orçamental, pelo que mais uma vez se questiona a DGO sobre esta alteração de procedimentos.

Ouvida sobre o presente ponto 6.4 e os anteriores, a DGO não se pronunciou. Quanto ao IGCP, não proferiu quaisquer outros comentários para além dos atrás referidos.

6.5 – Gestão da dívida pública

6.5.1 – Enquadramento

A gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP em 2004 foi objecto de uma auditoria de acompanhamento, que teve por objectivo a análise dos instrumentos contratuais utilizados nesse ano, em termos de 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:

- ◆ OT's 4,375%Jun2014 e 3,25%Jul2008
Seleccionaram-se as obrigações do Tesouro (OT's) emitidas em 2004, no que concerne a instrumentos de financiamento de médio e longo prazo, tendo em consideração que as OT's constituem o principal instrumento utilizado pela República Portuguesa;
- ◆ BT's 21Jan2005, 18Mar2005 e 20Mai2005
Seleccionaram-se as três primeiras novas linhas de bilhetes do Tesouro (BT's) colocadas em 2004, no que se refere a instrumentos de financiamento de curto prazo, analisando-se o leilão de maior montante por cada linha;
- ◆ Relativamente a outros instrumentos de financiamento de curto prazo, as três operações de reporte para financiamento de necessidades de tesouraria do Estado de maior montante;
- ◆ No que concerne a operações de reporte destinadas a dinamizar a negociação e transacção de valores mobiliários representativos de dívida pública, as três operações de maior montante;
- ◆ Quanto a instrumentos financeiros derivados, seleccionaram-se os novos contratos ou cancelamentos de *swaps* realizados em 2004, analisando-se, por cada um dos meses do ano, a operação de maior valor contratada no mês, desde que maior ou igual a €250 milhões.

Importa, ainda, salientar que, para além das situações referidas, se procedeu à análise das alterações ocorridas a nível das “Orientações para a gestão da dívida directa” e do *benchmark*, bem como nas normas internas e de procedimentos do IGCP.

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 decorrer de 2003 e início de 2004, foi desenvolvido pelo IGCP um projecto de revisão estrutural do modelo subjacente à determinação de uma carteira *benchmark*, procurando incorporar os resultados da experiência adquirida e os desenvolvimentos ocorridos na utilização deste tipo de instrumento de gestão por parte de outros Tesouros, que culminou com a apresentação à tutela, em 12.03.04, de uma proposta de revisão das Orientações para a gestão, englobando a definição de um novo *benchmark* para a gestão a longo prazo da dívida pública.

Nesta sequência, por despacho do SETF de 01.07.04, foram aprovados o novo *benchmark* e os novos termos das Orientações para a gestão, entrando os mesmos em vigor a partir desta data.

À semelhança da metodologia anteriormente seguida, foram apresentadas à consideração da tutela 11 políticas óptimas alternativas, caracterizadas por diferentes níveis de custo e de risco, para virem a constituir o novo *benchmark* para a gestão da dívida¹. Na sua proposta, o IGCP manifestou a sua preferência por uma dada escolha, sendo essa a aprovada pela tutela.

Comparativamente ao anterior *benchmark* aprovado em 2000, o novo *benchmark* para a gestão da dívida apresenta um prazo médio de amortização, duração modificada e prazo médio de *refixing* ligeiramente inferiores, o que está associado à atribuição de um maior peso estrutural aos instrumentos de financiamento de curto prazo.

Com efeito, o novo *benchmark* apresenta um prazo médio de amortização de 4,1 anos (4,7 anos no anterior), uma duração modificada de 2,7 anos (2,8 anos no anterior) e um prazo médio de *refixing* de 3,7 anos (4,1 anos no anterior). Em termos de perfil de maturidades, a percentagem da carteira a vencer no prazo de 1 ano situa-se em 19,6% (12,7% no anterior) e, quanto ao perfil de *refixing*, a percentagem da carteira a refixar no prazo de um ano situa-se em 25,5% (24,2% no anterior)².

Em resultado do maior peso atribuído aos instrumentos de curto prazo, o novo *benchmark*, comparativamente ao anterior, apresenta um nível de custo inferior e um nível de risco superior, sem no entanto se afastar significativamente dos níveis anteriormente assumidos. Nos termos dos elementos apresentados pelo IGCP, o novo *benchmark* tem subjacente um nível médio de custo de 4,08%, quando, nas simulações do novo modelo, o custo do anterior *benchmark* se situa em 4,11%. Em termos de risco, a nova carteira tem subjacente um nível de risco de 0,66%, quando o risco da anterior carteira, nas simulações do novo modelo, se situa em 0,64%³.

Nas considerações tecidas pelo IGCP a justificar a sua preferência pelo novo *benchmark* escolhido, destaca-se a que respeita à necessidade de acompanhar o posicionamento assumido por outros

¹ As opções em matéria de dívida pública caracterizam-se por diferentes níveis de custo e de risco, que variam de forma inversa, isto é, quanto maior for o risco, menor é o custo. Assim, uma estratégia é óptima quando para um dado nível de risco tem o menor dos custos possíveis.

² Nos indicadores referidos, o prazo médio de amortização não inclui certificados de aforro; a duração modificada do novo *benchmark* tem por base taxas de juro reportadas ao final de 2003 (a duração do anterior *benchmark* tem por base taxas de juro do final de 1999); o prazo médio de *refixing* não inclui certificados de aforro; e os perfis de maturidade e de *refixing* também não incluem certificados de aforro.

³ O custo refere-se aos juros anuais em base de *accruals* medidos em relação ao PIB (rácio Juros anuais/PIB), correspondendo os valores apresentados à média dos valores assumidos pelo rácio, no horizonte de simulação. Quanto ao risco, respeita à volatilidade do custo entre os vários orçamentos, correspondendo os valores apresentados ao desvio padrão dos valores assumidos pelo rácio, no horizonte de simulação.

soberanos da zona euro, que vai no sentido de reduzir a duração modificada das suas carteiras de dívida.

Quanto às Orientações para a gestão, as principais alterações consubstanciaram-se no seguinte:

- ◆ Ao nível do risco de refinanciamento, os limites a aplicar às percentagens da carteira real com vencimento a 1, 2 e 3 anos foram aumentados em 5 pontos percentuais, passando, respectivamente, de 20%, 35% e 45% para 25%, 40% e 50%, sendo este aumento justificado pelo IGCP com o desenvolvimento de um mercado líquido de BT e pela experiência adquirida em matéria de recompras de dívida;
- ◆ Para os anos de 2004 e 2005, como situação de excepção, os limites a aplicar ao diferencial do perfil de refinanciamento entre a carteira real e a carteira de referência passaram a ser de 20% para os valores cumulativos até 5 anos, e de 10% para os valores cumulativos até 7 anos, retomando-se posteriormente, nos anos seguintes, a aplicação dos limites que constavam das normas anteriores (12% para os valores cumulativos até 3 anos, 10% para até 5 anos, e 8% para até 7 anos). Esta situação de excepção foi justificada pelo IGCP com a necessidade da carteira real dispor de um período de ajustamento, estimado em cerca de dois anos, para que consiga estabilizar em termos de perfil de refinanciamento o impacto provocado pelo programa de emissões de BT;
- ◆ Ao nível dos instrumentos e transacções autorizadas, ficou contemplada a possibilidade do IGCP contratar empréstimos de curto prazo junto de outros soberanos da zona euro, bem como a possibilidade de realizar, para efeitos de aplicação de eventuais disponibilidades de tesouraria transitórias, depósitos junto de outros soberanos da zona euro, operações de reporte (actuando o IGCP como reportador) e aplicações em bilhetes de tesouro emitidos por outros soberanos da zona euro;
- ◆ Alterações ao nível da gestão do risco de crédito, justificadas pelo IGCP pela experiência adquirida nesta área e pela perspectiva de passarem a ser contratadas operações de reporte para financiamento do Estado (REPO's de financiamento) e tendo ainda em conta a eventual necessidade de aplicação de fundos em mercado monetário. Entre outras alterações, procedeu-se ao alargamento do âmbito das contrapartes elegíveis para a contratação de operações que envolvam risco de crédito¹, passando a distinguir-se “Instituições financeiras” e “Soberanos da zona euro”, sendo estes últimos elegíveis apenas para operações de aplicação de fundos. Em termos de limites de risco de crédito por contraparte, passaram a considerar-se limites específicos para operações com derivados financeiros (mantendo-se os limites anteriormente definidos para os diferentes grupos de risco) e limites cumulativos para todos os instrumentos que envolvam risco de crédito, englobando derivados financeiros, operações de reporte e aplicações de fundos em mercado monetário. Quanto ao limite global para o risco de crédito, continuou a vigorar o limite de 3% do valor nominal da carteira de dívida total, passando este, no entanto, a aplicar-se apenas ao montante da exposição decorrente das operações com instrumentos derivados.

Segundo informação do IGCP, o alargamento introduzido nas novas Orientações ao nível dos instrumentos e transacções autorizadas para efeitos de aplicação de fundos, relacionou-se com a perspectiva então existente de que a gestão da tesouraria do Estado, cometida à DGT, passaria, num futuro próximo, para a esfera de competências do IGCP.

¹ Operações com instrumentos derivados, operações de reporte e aplicações de fundos em mercado monetário.



Note-se que à altura da aprovação das novas Orientações, a aplicação de fundos em mercado monetário por parte do IGCP decorria, essencialmente, da realização de operações de reporte no âmbito da facilidade que o Instituto disponibiliza aos *Market makers* do MEDIP, uma vez que não se transferiam para o Tesouro os fundos oriundos destas operações.

Contudo, a partir de finais de 2004, na sequência de alteração de norma interna de procedimentos do IGCP, os fundos destas operações de reporte passaram, à semelhança dos REPO's de financiamento, a ser também transferidos para o Tesouro, reduzindo-se assim as possibilidades de aplicação de fundos por parte do IGCP.

No que respeita à construção da carteira de referência, no 1º e 2º trimestres de 2004 continuou a utilizar-se como referencial o *benchmark* aprovado em 2000. Na expectativa de que as novas Orientações para a gestão fossem aprovadas até ao final do 1º trimestre de 2004, o IGCP, durante esse trimestre, na sequência de proposta submetida à tutela¹, continuou a aplicar a estratégia de financiamento de convergência que havia sido utilizada em 2003, dado ser esta a única estratégia de convergência anual que se encontrava contemplada nas normas então em vigor.

Uma vez que o processo de aprovação das novas Orientações para a gestão se revelou mais moroso do que o previsto e porque a carteira de referência, com a continuada aplicação da estratégia de convergência definida para 2003, começava a divergir do *benchmark* aprovado em 2000, tornou-se necessário, segundo o IGCP, adoptar uma solução transitória mais adequada, até ao momento em que as novas normas se encontrassem aprovadas. Assim, procedeu-se à determinação de uma estratégia de financiamento a aplicar em 2004, de forma a otimizar a trajectória de convergência da carteira de referência para o *benchmark* aprovado em 2000, a qual, com aprovação do Conselho Directivo do IGCP, foi aplicada a partir do 2º trimestre de 2004.

Com a entrada em vigor das novas Orientações em Julho de 2004, o novo *benchmark* passou a constituir o referencial para a construção da carteira de referência. Para o efeito, desde essa data e até ao final do ano, passou a ser utilizada a estratégia de financiamento de convergência definida para 2004 nas novas Orientações para a gestão.

Em rigor, a estratégia de financiamento de convergência determinada para 2004, tendo ainda como referência o *benchmark* aprovado em 2000, deveria também ter sido submetida à aprovação da tutela, o que não sucedeu.

6.5.3 – Operações de financiamento

No que concerne a instrumentos de financiamento de médio e longo prazo, conforme já foi referido no ponto 6.2.1.1, em 2004 procedeu-se à reabertura da série “OT 4,375% Junho de 2014” e à criação da nova “OT 3,25% Julho de 2008”, de que foram feitas emissões nos valores globais, respectivamente, de €2.500 e €4.200 milhões.

A “OT 4,375% Junho de 2014”, que tinha sido lançada em Outubro de 2003, com a colocação, por via sindicada, de €2.500 milhões, foi reaberta através de 3 leilões, realizados em Março, Maio e Junho de 2004, tendo este título atingido o montante objectivo de €5.000 milhões.

¹ Aprovada por Despacho do SETF de 03.02.04.

Cabe referir que neste último leilão, segundo informação da Área de Gestão da Dívida do IGCP, ocorreu uma anomalia no sistema electrónico de leilões da *Bloomberg* que conduziu ao bloqueio das propostas de subscrição introduzidas por um participante Operador de Mercado Primário (OMP), impossibilitando que as mesmas fossem alteradas ou canceladas até à hora de fecho do leilão¹.

Face aos custos que estariam subjacentes a uma anulação do leilão e tendo em conta que a anomalia incidia apenas sobre as propostas de um dos participantes, o IGCP decidiu prosseguir com o leilão, tendo sido satisfeitas através do mesmo três das propostas desse participante².

O Conselho Directivo do IGCP, face a pedido formulado pelo OMP para o cancelamento de duas propostas – veiculado, segundo a Área de Gestão da Dívida do IGCP, antes do fecho do leilão e reafirmado posteriormente – decidiu cancelar as duas propostas indicadas pelo OMP, correspondendo às de preço mais elevado, determinando também a assunção pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) dessas propostas. Desta forma, acabou por ser o FRDP a subscrever e a liquidar as duas propostas referenciadas, que permaneciam na carteira de títulos deste Fundo no final do ano.

Relativamente à “OT 3,25% Julho de 2008”, a emissão foi aberta por via sindicada em 07.07.04, com um valor colocado de €2.500 milhões, tendo-se registado duas ulteriores colocações, no montante total de €1.700 milhões, por leilões realizados em 08.09.04 e em 10.11.04.

A opção pela colocação inicial da OT através de sindicato bancário, bem como a selecção do montante a alocar desta forma, para além de assegurar que este valor mobiliário, desde o seu lançamento, atinja um limiar mínimo de liquidez, permite gerir a qualidade e a diversificação da base de investidores, garantindo também maior visibilidade à emissão.

O sindicato foi formado exclusivamente pelos OEVT, sendo composto por 4 *joint-leads managers*, aos quais foi distribuído 80% da emissão, e por 9 *co-leads managers*, aos quais foi distribuído o remanescente.

Para a selecção dos *joint-leads managers* do sindicato bancário, o IGCP avalia como cada OEVT foi remunerado para um período consistente com um compromisso de médio prazo com o mercado das OT, comparando, para esse efeito, as comissões recebidas por cada banco (aquando da sua participação em emissões sindicadas) com o seu desempenho neste mercado.

6.5.4 – Operações de reporte

Em 2004, tal como foi referido no ponto 6.2.1.4, recorreu-se pela primeira vez à contratação de operações de reporte para financiamento de necessidades de tesouraria do Estado (REPO's de financiamento), tendo-se emitido um total de €4.721,6 milhões, através da contratação de 35 operações.

Relativamente a operações de reporte destinadas a dinamizar a negociação e transacção de valores mobiliários representativos de dívida pública, continuaram, à semelhança de anos anteriores, a ser realizadas através da facilidade de último recurso que o IGCP disponibiliza aos *Market Makers* do

¹ Tal anomalia relacionou-se, segundo o IGCP, com um funcionamento inadequado da filtragem do sistema que limita a 5 o número máximo de propostas de subscrição a introduzir por cada participante, uma vez que, na situação em causa, o OMP procedeu à introdução de 6 propostas sem que o sistema o tivesse impedido de o fazer.

² Duas, no valor nominal cada de €10 milhões, satisfeitas aos preços de 99,49% e 99,48% e uma terceira, no valor nominal de €3,265 milhões (rateado), satisfeita ao preço de 99,47% (preço de corte do leilão).



MEDIP, tendo-se contratado um total de 15 operações envolvendo a cedência de OT e BT, num valor nominal total de €372,5 milhões.

6.5.5 – Operações envolvendo derivados financeiros

À semelhança de anos anteriores, a contratação de instrumentos financeiros derivados destinou-se, sobretudo, a actuar sobre o posicionamento da carteira face à carteira de referência em termos de duração, tendo em conta os objectivos de custo e os limites de risco definidos nas Orientações para a gestão em vigor.

No ano em preço foram contratadas 29 novas operações de *swaps* de taxa de juro, num valor nominal total de €7.470,0 milhões, bem como foram liquidados antecipadamente outros 29 *swaps* de taxa de juro, num total nominal de €6.000,0 milhões, perfazendo assim 58 o número total de operações realizadas.

Em termos de portfolio, 57 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, tendo uma operação sido considerada como de *trading*¹.

Nas operações de cancelamento de *swaps* efectuadas no ano em apreço, registou-se um ganho total líquido para o Estado de €43,2 milhões.

Relativamente aos *swaps* contratados no ano e cujas posições permaneciam abertas no final de 2004, de acordo com dados do IGCP (valor de mercado das posições no final do ano), representavam para a Estado um prejuízo potencial de €155,8 milhões, para o qual, em termos de operações, contribuíam, essencialmente, os *swaps* de taxa de juro variável para taxa fixa associados ao *stock* da carteira do Estado de certificados de aforro.

Por seu turno, considerando a totalidade dos *swaps* cujas posições permaneciam abertas no final de 2004, englobando os contratados no ano e em anos anteriores, o valor de mercado da totalidade destas posições representava para o Estado uma perda potencial de €262,3 milhões.

Em termos de condições específicas estabelecidas pelo IGCP para a realização de *swaps* de taxa de juro associados ao *stock* da carteira do Estado de certificados de aforro, verificou-se, relativamente à totalidade de operações, que o valor tomado como passivo subjacente não excedeu em cada momento o limite estabelecido de 50% do *outstanding* da carteira de certificados de aforro, incluindo juros capitalizados, conforme prescrevem aquelas condições.

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 IGCP².

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.

² A análise não abrangeu a validação do sistema informático que produz a informação de gestão.

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*)¹:

Quadro VI.12 – 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	1,2%	1,2%	0,0%	0,0%	10%
Total	1,8%	1,7%	0,5%	0,5%	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.

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:

¹ A carteira de dívida ajustada engloba o conjunto de todas as transacções que constituem a carteira de dívida total excluindo dívida de retalho (certificados de aforro, consolidados e rendas perpétuas), promissórias e CEDIC. Por seu turno, a carteira de dívida total engloba a totalidade das transacções financeiras vivas numa determinada data, sob gestão do IGCP no âmbito das suas atribuições de gestão da dívida directa do Estado, respeitantes a: empréstimos, qualquer que tenha sido a sua origem, incluindo os originados por operações de reporte, dívida de retalho, promissórias e CEDIC, derivados financeiros e aplicações de disponibilidades financeiras.



Quadro VI.13 – Perfil de maturidades da dívida *outstanding*

Prazos	1.º Trimestre			2.º Trimestre			3.º Trimestre			4.º Trimestre			Orientações (limites para os desvios cumulativos)	
	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	1º Semestre	2º Semestre
1 A	17,8%	15,3%	2,5%	20,7%	15,7%	5,1%	17,0%	10,1%	6,9%	25,3%	13,1%	12,2%	[-12%, +12%]	[-20%, +20%]
2 A	10,8%	6,9%	6,4%	8,9%	5,0%	8,9%	17,5%	6,5%	17,9%	9,9%	8,2%	13,9%	[-12%, +12%]	[-20%, +20%]
3 A	12,7%	10,9%	8,2%	13,3%	16,3%	5,9%	11,5%	14,5%	14,9%	11,3%	9,9%	15,3%	[-12%, +12%]	[-20%, +20%]
4 A	9,6%	7,4%	10,5%	12,7%	5,8%	12,8%	10,0%	5,8%	19,0%	10,8%	10,7%	15,3%	[-10%, +10%]	[-20%, +20%]
5 A	4,9%	10,8%	4,5%	0,3%	5,8%	7,3%	7,4%	12,9%	13,5%	7,2%	13,5%	9,0%	[-10%, +10%]	[-20%, +20%]
6 A	7,8%	9,0%	3,4%	14,5%	18,2%	3,5%	7,3%	14,2%	6,6%	7,1%	8,5%	7,7%	[-8%, +8%]	[-10%, +10%]
7 A	7,8%	9,1%	2,0%	7,5%	9,2%	1,9%	7,5%	9,2%	4,9%	7,3%	9,0%	5,9%	[-8%, +8%]	[-10%, +10%]
8 A	7,9%	9,7%	0,2%	7,3%	8,8%	0,3%	7,2%	8,8%	3,4%	7,0%	8,6%	4,3%	-	-
9 A	7,6%	9,3%	-1,4%	0,0%	0,0%	0,3%	7,2%	9,5%	1,0%	7,0%	9,4%	1,9%	-	-
10 A	7,6%	10,1%	-3,9%	14,4%	14,7%	0,0%	7,1%	8,1%	0,0%	6,9%	8,8%	0,0%	-	-
+10 A	5,4%	1,5%	0,0%	0,4%	0,4%	0,0%	0,4%	0,4%	0,0%	0,4%	0,4%	0,0%	-	-

Fonte: IGCP

Como se pode verificar pela análise do quadro supra, no final do 1º e 2º trimestres de 2004, os desvios cumulativos do perfil de maturidades entre ambas as carteiras, para o prazo de 4 anos, situavam-se, respectivamente, em 10,5% e 12,8%, não se respeitando assim os limites constantes das Orientações em vigor no 1º semestre do ano, que determinavam para este prazo um desvio máximo, em valor absoluto, de 10%.

Segundo o IGCP, tal “*deve-se ao impacto que o programa de BT tem no perfil de refinanciamento da carteira, especialmente na fase inicial, em que se está a encher as linhas e não há amortizações para compensar as emissões*”.

Contudo, esta situação ficou regularizada com a entrada em vigor das novas Orientações aprovadas em Julho de 2004, em virtude das mesmas terem aumentado os limites a aplicar sobre este tipo de risco, nos anos de 2004 e 2005.

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

Quadro VI.14 – 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)	
					1º Semestre	2º Semestre
1 A	17,8%	20,7%	17,0%	25,3%	<=20%	<=25%
2 A	28,5%	29,6%	34,5%	35,2%	<=35%	<=40%
3 A	41,3%	42,9%	46,0%	46,5%	<=45%	<=50%
4 A	50,9%	55,6%	56,0%	57,2%	-	-
5 A	55,9%	55,9%	63,3%	64,4%	-	-
6 A	63,7%	70,4%	70,7%	71,5%	-	-
7 A	71,4%	78,0%	78,1%	78,8%	-	-
8 A	79,4%	85,2%	85,3%	85,8%	-	-
9 A	87,0%	85,2%	92,5%	92,7%	-	-
10 A	94,6%	99,6%	99,6%	99,6%	-	-
+10 A	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	-	-

Fonte: IGCP

Pela análise do quadro, verifica-se que, no final dos 2º e 4º trimestres, a percentagem da dívida a vencer no prazo de um ano situava-se, respectivamente, em 20,7% e 25,3%, não se respeitando assim os limites constantes das Orientações aplicáveis.

Tendo-se questionado o IGCP sobre os motivos que estiveram na origem das situações de incumprimento acima referidas, este, na sua resposta, refere que a “(...) quebra verificada no fim do 2º trimestre teve um carácter estrutural, estando relacionada com o stock médio desejado para a carteira de BT” e com o “(...) atraso da aprovação das novas Normas Orientadoras, que só ocorreu no dia 1 de Julho”, acrescentando que “(...) esta situação foi reportada à Tutela no relatório trimestral”. Quanto à situação verificada no final do 4º trimestre, referiu que “(...) teve um carácter pontual, relacionada com a necessidade de obter financiamento adicional nos últimos dias do ano, passível apenas de ser realizado através de repos – instrumento em regra de muito curto prazo” e que a “(...) situação foi igualmente reportada à Tutela”.

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.15 – Perfil de *refixing* da carteira

Prazos	1.º Trimestre			2.º Trimestre			3.º Trimestre			4.º Trimestre			Orientações (limites para os desvios cumulativos)
	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	
1 A	20,4%	22,3%	-1,9%	21,8%	23,0%	-1,1%	16,3%	18,1%	-1,8%	20,0%	20,6%	-0,6%	<=10%
2 A	10,6%	8,4%	0,3%	6,0%	6,9%	-2,0%	13,2%	8,6%	2,9%	10,5%	9,9%	0,0%	<=15%
3 A	9,4%	11,6%	-1,8%	13,4%	16,1%	-4,8%	10,5%	14,6%	-1,3%	10,4%	10,8%	-0,4%	<=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.16 – Duração modificada

(em anos)

Data	Carteira real	Carteira referência	Diferença
31-Dez-03	3,61	3,54	0,07
31-Mar-04	3,72	3,60	0,12
30-Jun-04	3,62	3,58	0,04
30-Set-04	3,85	3,80	0,05
31-Dez-04	3,66	3,63	0,03

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.17 – Risco de crédito expresso em percentagem do limite em vigor

Datas	31.03.04	30.06.04	30.09.04	31.12.04
Carteira real	18%	17%	12%	9%

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 2004 respeitou os parâmetros aplicáveis, com excepção das situações atrás apontadas, relativas ao perfil de maturidades da carteira face à carteira de referência, verificadas no final dos 1º e 2º trimestres do ano, e ao perfil de maturidades da carteira em termos acumulados, verificada no final dos 2º e 4º trimestres.

6.5.7 – Análise dos custos associados à dívida pública

A análise incidiu no desempenho global da carteira de dívida pública em 2004, 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.18 – 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 2004
Carteira real	10,21%	-2,96%	8,89%	8,07%	5,93%
Carteira referência	10,24%	-2,82%	8,85%	8,01%	5,95%
Diferença (pontos base)	-2,1	-14,0	4,1	5,5	-2,0

Fonte: IGCP

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

Da sua análise resulta que, na globalidade do ano, o custo da carteira ficou a um nível inferior ao da carteira de referência em 2,0 pontos base, pelo que o desempenho da carteira real foi favorável face ao apresentado pela carteira de referência.

Relativamente às condições de financiamento obtidas pelo Estado, apresenta-se no quadro seguinte os níveis de custo obtidos nas emissões efectuadas pelas duas carteiras, expressos em termos de diferenciais médios face à *Euribor*¹:

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



Quadro VI.19 – 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	2 456,7	-10,5	1 811,0	-7,6	2 260,0	-9,7	862,3	-5,0
BT 1 mês	-	-	1 280,0	-7,6	-	-	93,0	-5,4
BT a 1 ano	-	-	531,0	-7,6	-	-	769,3	-5,0
BT 18MAR2005	810,1	-10,5	-	-	400,0	-11,4	-	-
BT 21JAN2005	1 221,6	-10,4	-	-	-	-	-	-
BT 23JUL2004	425,0	-11,4	-	-	360,0	-9,4	-	-
BT 19NOV2004	-	-	-	-	350,0	-10,1	-	-
BT 20MAI2005	-	-	-	-	1 150,0	-9,2	-	-
M/I prazo	800,0	-1,6	2 866,0	-3,7	1 700,0	-3,4	3 871,6	-0,5
OT 3,25 OUT2008 BENCH	-	-	751,0	-9,3	-	-	-	-
OT 3,625 OUT2009 BENCH	-	-	677,0	-8,0	-	-	989,0	-4,8
OT 5,45 SET2013	-	-	765,0	-1,7	-	-	-	-
OT 4,25 JUN2014 BENCH	-	-	673,0	-0,6	-	-	2 882,6	0,3
OT 4,375 JUN2014	800,0	-1,6	-	-	1 700,0	-3,4	-	-
Total	3 256,7	-3,5	4 677,0	-3,8	3 690,0	-4,0	4 734,0	-0,6

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	5 838,9	-9,8	2 987,9	-5,0	6 173,0	-9,6	4 851,5	-5,0
Repo Financiamento	2 243,3	-4,9	-	-	2 474,6	-5,8	-	-
BT 1 mês	-	-	941,0	-4,8	-	-	4 471,5	-5,0
BT a 1 ano	-	-	2 046,9	-5,0	-	-	380,0	-4,8
BT 18MAR2005	470,0	-11,1	-	-	600,3	-16,7	-	-
BT 21JAN2005	500,0	-11,0	-	-	550,1	-6,2	-	-
BT 23JUL2004	-	-	-	-	-	-	-	-
BT 19NOV2004	554,8	-9,6	-	-	-	-	-	-
BT 20MAI2005	-	-	-	-	600,0	-10,8	-	-
BT 22JUL2005	1 314,5	-9,2	-	-	-	-	-	-
BT 23SET2005	756,4	-10,9	-	-	500,3	-8,0	-	-
BT 18NOV2005	-	-	-	-	1 447,7	-9,7	-	-
M/I prazo	3 300,0	-6,3	4 243,5	-3,1	900,0	-8,8	1 107,0	-3,3
OT 3,25 OUT2008 BENCH	-	-	-	-	-	-	-	-
OT 3,625 OUT2009 BENCH	-	-	2 197,5	-6,7	-	-	477,0	-8,6
OT 5,45 SET2013	-	-	-	-	-	-	-	-
OT 4,25 JUN2014 BENCH	-	-	2 046,0	-1,1	-	-	630,0	-1,3
OT 4,375 JUN2014	-	-	-	-	-	-	-	-
OT 3,25JUL2008	3 300,0	-6,3	-	-	900,0	-8,8	-	-
Total	9 138,9	-7,0	7 231,4	-3,3	7 073,0	-9,1	5 958,5	-3,4

Fonte: IGCP

Como se pode constatar pela análise dos quadros supra, com excepção do ocorrido no 1.º trimestre do ano, a carteira real obteve melhores níveis de custo nas emissões do que as obtidas pela carteira de referência.

O custo orçamental¹, bem como o custo *cash-flow*² da carteira de dívida ajustada e da carteira de referência foram, em 2004, os seguintes:

Quadro VI.20 – Custo orçamental e custo *cash-flow*

(em milhões de euros)

Ano 2004	Carteira real	Carteira referência	Diferença
Custo orçamental	3 117,2	3 293,0	-175,8
Custo <i>cash-flow</i>	3 235,4	3 269,3	-33,9

Fonte: IGCP

Conforme resulta do quadro supra, constata-se que tanto o custo orçamental como o custo *cash-flow* da carteira real se situou em níveis inferiores ao da carteira de referência, assumindo esta diferença uma maior expressão no âmbito do custo orçamental.

Ouvido sobre o presente ponto 6.5, o IGCP, na sua resposta, refere que o mesmo não lhe merece comentários, reflectindo adequadamente os factos e orientações de gestão seguidas.

6.6 – Produto dos empréstimos públicos e sua aplicação

6.6.1 – Produto dos empréstimos públicos

O produto dos empréstimos emitidos ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado de 2004 totalizou €37.996.427.501,99, correspondendo na totalidade a dívida emitida em moeda nacional³, não tendo, no ano em apreço, ocorrido emissões em moeda estrangeira. Neste valor inclui-se o montante de €1.990.497.639,79, relativo à emissão, no início de 2005, dentro do período complementar da receita, de Cedec's, Obrigações e bilhetes do Tesouro, conforme se dá conta mais à frente, no quadro VI.22.

Àquele valor acresce €363.924.337,17, montante que transitou em saldo do ano anterior, depositado na conta de OET “Produto de empréstimos em moeda nacional 2003”. No entanto, ainda no início de 2004, período complementar da LOE/2003, conforme se referiu no respectivo Parecer⁴, parte deste valor, €26.232,39, foi utilizado na regularização, por operações específicas do Tesouro, de parte das

¹ Inclui os juros pagos e recebidos em cada ano e as comissões de emissão (as mais e menos valias na emissão ou no resgate não entram no cômputo deste custo).

² Este custo é calculado numa base de *accruals* (especialização de exercício), 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).

³ Inclui produto dos certificados de aforro.

⁴ Ver Parecer sobre a CGE/2003, Cap. VI, ponto 6.6.



indemnizações efectuadas ao abrigo do art.º 52.º da LOE/2003¹, cujas autorizações de pagamento e emissão do respectivo cheque ocorreu em Dezembro de 2003², mas cujo levantamento só ocorreu em Janeiro de 2004.

Nestes termos, considerando o valor que transitou em saldo de 2003, depositado em OET, bem como os valores que deram entrada na tesouraria do Estado ao abrigo da LOE/2004, o valor do produto susceptível de aplicação ao abrigo da mesma Lei ascendeu a €38.360.325.606,77, como se apresenta no quadro e gráfico seguintes, discriminando-se por contas de operações específicas do Tesouro:

Quadro VI.21 – Contas de OET movimentadas em 2004 e no respectivo período complementar

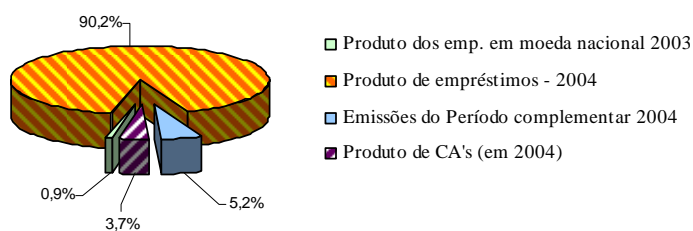
(em euros)

Contas de operações específicas do Tesouro (OET)	Produto
Produto da venda de Certificados de Aforro	1 420 164 386,34
Produto dos empréstimos - 2004 (a)	36 576 263 115,65
Total (1)	37 996 427 501,99
Produto de empréstimos em moeda nacional 2003 (2) (b)	363 924 337,17
Total (3)=(1)+(2)	38 360 351 839,16
Produto de 2003 utilizado ao abrigo da respectiva LOE (4)	26 232,39
Total (5)=(3)-(4)	38 360 325 606,77

(a) Inclui €1.990.497.639,79 relativo ao produto de emissões realizadas no período complementar de 2004.

(b) Inclui €193.395.925,00 relativo ao produto de emissões realizadas no período complementar de 2003.

Gráfico VI.1 – Produto dos empréstimos públicos



6.6.1.1 – Diferenças apuradas entre as emissões e o respectivo produto

Comparando os valores relativos à emissão de empréstimos inscritos no “Mapa XXIX - Movimento da dívida pública” da CGE, que totalizam €38.184.736.904,01, com os valores apurados pela análise das

¹ De referir que na CGE/2004, ponto 1.4.5, pág. 115, este valor é referido, com certeza por lapso, como tendo sido utilizado ao abrigo do disposto do artigo 61.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro (LOE/2003).

² Sobre esta matéria ver Parecer sobre a CGE/2003, Cap. VI, ponto 6.6.4.2.5.

contas do Tesouro que se deu conta anteriormente, com exclusão do saldo relativo a emissões de 2003 (€170.502.179,78¹), apuraram-se diferenças no montante global de €5.086.522,98.

As diferenças resultam, no essencial, do facto de no referido mapa serem inscritos os empréstimos pelo seu valor nominal, não sendo tidos em conta os valores de mais e menos valias apuradas na emissão (€35.957.100,00 e €6.170.900,00, respectivamente), bem como empréstimos que não geram fluxos financeiros (€39.492.784,48), como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro VI.22 – Emissões/produto dos empréstimos públicos ao abrigo da LOE/2004

(em euros)

Dívida em moeda nacional	Mapa XXIX - Movimento da dívida pública				Valores		Produto (7)=(4)-(5)+(6)
	Período Complementar 2003 (1)	Emissões 2004 (2)	Período Complementar 2004 (3)	Total (4)=(1)+(2)+(3)	a deduzir (5)	a acrescentar (6)	
OT 1977 - Nacional. e Expropriações		11 055 775,60		11 055 775,60	(a) 11 055 775,60		0,00
Obrigações do Tesouro		6 700 000 000,00	900 000 000,00	7 600 000 000,00	(b) 6 170 900,00	(c) 35 957 100,00	7 629 786 200,00
Bilhetes do Tesouro		11 813 330 318,28	857 067 446,79	12 670 397 765,07			12 670 397 765,07
CEDIC	193 395 925,00	11 275 877 215,43	219 240 593,00	11 688 513 733,43			11 688 513 733,43
Certificados de Aforro		1 405 371 278,88		1 405 371 278,88	(d) 10 465 800,90	(e) 25 258 908,36	1 420 164 386,34
Outra dívida		4 780 961 342,15		4 780 961 342,15			4 780 961 342,15
Promissórias		28 437 008,88		28 437 008,88	(a) 28 437 008,88		0,00
Subtotal	193 395 925,00	36 015 032 939,22	1 976 308 039,79	38 184 736 904,01	56 129 485,38	61 216 008,36	38 189 823 426,99
Saldo que transitou do ano anterior relativo a emissões realizadas em 2003, ao abrigo da respectiva LOE							(f) 170 502 179,78
Total	193 395 925,00	36 015 032 939,22	1 976 308 039,79	38 184 736 904,01	56 129 485,38	61 216 008,36	38 360 325 606,77

(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) Produto de emissão de Certificados de Aforro de 2004, só entregues em 2005.

(e) Emissões verificadas em 2003 cujo produto só foi entregue em 2004.

(f) Valor que resulta da diferença entre o saldo que transitou do ano anterior em OET (€363.898.104,78) e as emissões de CEDIC's realizadas no início de 2004, no período complementar de 2003, (€ 193.395.925,00), consideradas no quadro.

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

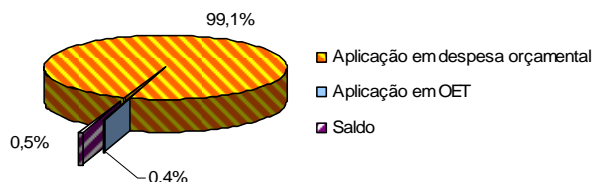
6.6.2 – Aplicação do produto dos empréstimos

Nos gráfico e quadro seguintes apresentam-se o produto depositado na tesouraria do Estado, disponível para aplicação no ano em análise, os montantes utilizados em despesa orçamental e em operações específicas do Tesouro, bem como o montante não utilizado que transitou, em saldo, para 2005.

¹ Valor que não consta do Mapa XXIX da CGE de 2004, por não respeitar a emissões efectuadas no ano de 2004, nem no período complementar de 2004.



Gráfico VI.2 – Aplicação do produto dos empréstimos



Quadro VI.23 – Aplicação do produto dos empréstimos

(em euros)

Contas de operações específicas do Tesouro (OET)	Produto (1)	Aplicações			Saldo para o ano económico de 2005 (5)=(1)-(4)
		Despesa orçamental (2)	OET (3)	Total (4)=(2)+(3)	
Produto da Venda de Certificados de Aforro	1 420 164 386,34	1 420 164 386,34		1 420 164 386,34	0,00
Produto dos empréstimos – 2004 (a)	36 576 263 115,65	36 242 314 871,10	148 191 893,34	36 390 506 764,44	185 756 351,21
Produto dos empréstimos em moeda nacional 2003 (saldo) (b)	363 898 104,78	363 898 104,78		363 898 104,78	0,00
Totais	38 360 325 606,77	38 026 377 362,22	148 191 893,34	38 174 569 255,56	185 756 351,21

(a) Inclui o produto dos empréstimos emitidos em 2004 e respectivo período complementar (ver quadro anterior).

(b) Produto que transitou em saldo de 2003 (€363.924.337,17) deduzido do valor das operações realizadas, no início de 2004, ao abrigo de LOE/2003, por operações específicas do Tesouro (€ 26.232,39).

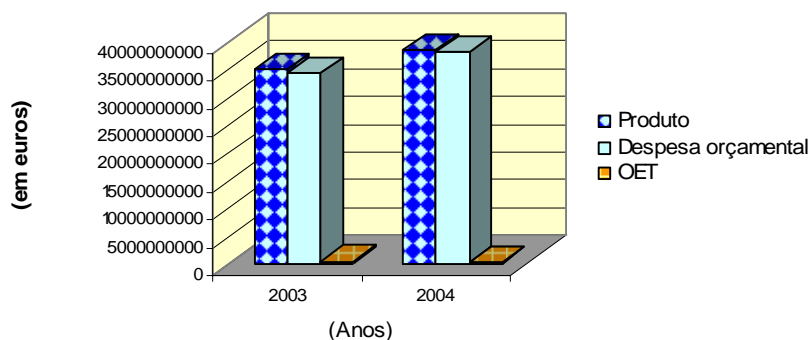
Como se conclui da leitura dos valores apresentados no quadro anterior, do montante depositado na Tesouraria do Estado no ano em análise e susceptível de utilização ao abrigo da respectiva LOE, €38.360,3 milhões, 99,1% foi utilizado em despesa orçamental, que ascendeu a €38.026,4 milhões e 0,4% daquele produto foi utilizado à margem do orçamento, por operações específicas do Tesouro, na “Assunção de passivos” e “Regularização de responsabilidades” previstas no art.º 52 e no art.º 53 da LOE/2004, operações que totalizaram €148,2 milhões.

O montante utilizado ascendeu assim a €38.174,6 milhões, tendo transitado, em saldo, para 2005 cerca de €185,8 milhões, o equivalente a 0,5% do produto disponível para utilização ao abrigo da LOE/2004, 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 2003 e 2004:

Gráfico VI.3 – Evolução do produto e sua aplicação



Quadro VI.24 – Evolução do produto e sua aplicação

(em euros)

Produto			Aplicação do produto		
			Despesa orçamental (1)	OET ^(a) (2)	Total (3)=(1)+(2)
Anos	2004	(b) 38 360 325 606,70	38 026 377 362,22	148 191 893,34	38 174 569 255,56
	2003	(c) 34 978 338 480,44	34 357 309 666,25	257 130 709,41	34 614 440 375,66
Variação	Valor	3 381 987 126,26	3 669 067 695,97	- 108 938 816,07	3 560 128 879,90
	%	9,7%	10,7%	- 42,4%	10,3%

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

(b) Produto susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2004.

(c) Produto susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2003, ver Parecer CGE/2003, ponto 6.6.3.

Nestes termos, em 2004, o produto dos empréstimos públicos foi superior ao ano anterior em 9,7%, tendo sido aplicado, em despesa orçamental e OET, mais €3.560,1 milhões que no ano de 2003, o equivalente a um acréscimo de 10,3%.

No ponto seguinte dá-se conta das operações específicas do Tesouro, ao abrigo dos artigos 52.º e 53.º da Lei n.º 107-B/2003 (LOE/2004).

6.6.4 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

A LOE/2004, no seu art.º 52.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 art.º 62.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 art.º 53.º - “Regularização de responsabilidades”, do mesmo diploma, autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, “...a regularizar responsabilidades decorrentes de situações do passado, designadamente as seguintes:

- a) *Execução de contratos de garantia ou de outras obrigações assumidas por serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira extintos ou a extinguir em 2004;*
- 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 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 2002 decorrentes da aplicação do Decreto-lei n.º 189/88, de 27 de Maio, na redacção que lhe foi dada pelos Decretos-Leis nos 313/95, de 24 de Novembro, 56/97, de 14 de Março, e 168/99, de 18 de Maio;*
- g) *Satisfação de responsabilidades decorrentes da aplicação do Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro;*
- h) *Regularização de responsabilidades decorrentes de encargos certificados no âmbito de contratos de concessão celebrados pelo Estado, até ao limite de € 1 250 000;*
- i) *Cumprimento de obrigações decorrentes de bonificações de juros correspondentes a anuidades e prestações vencidas em anos anteriores ao abrigo dos Decretos-Leis n.os 98/86, de 17 de Maio, e 349/98, de 11 de Novembro, até ao limite de € 1 000 000;*
- j) *Cumprimento das responsabilidades decorrentes da decisão do tribunal arbitral que julgou o diferendo entre o Estado e a Sociedade Gestora do Hospital Fernando da Fonseca (Amadora-Sintra);*
- l) *Cumprimentos de obrigações assumidas pelo Estado no âmbito do acordo de accionistas da Petrogal, S.A., celebrado em 21 de Dezembro de 1998, até ao limite de € 25 000 000.”*

Pelo artigo 62.º do mesmo diploma, ficou o Governo autorizado, para financiamento das operações referidas, nos termos da alínea h) do artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 63.º da LOE/2004, a aumentar o endividamento líquido global directo, para além do que é indicado no artigo 61.º do referido diploma, até ao limite de €600 milhões.

As operações efectuadas em 2004, ao abrigo dos referidos artigos 52º e 53º, ascenderam ao montante total de cerca de €148 milhões, pelo que se cumpriu o limite de endividamento estabelecido. De notar que estas operações representaram um decréscimo de €108,9 milhões (-42,4%), relativamente às efectuadas no ano anterior, que se cifraram em €257 milhões.

No quadro seguinte apresentam-se as operações autorizadas e efectuadas em 2004 ao abrigo das disposições legais invocadas, procedendo-se em seguida à sua análise apreciação.

Quadro VI.25 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

(em euros)

Operações/Entidades	Montantes		
	Capital	Juros	Total
Lei n.º 107-B/2003 (LOE/2004)			
artigo 52.º (Aquisição de activos e assunção de passivos)			
- SILOPOR, SA (PARPÚBLICA, SGPS)	24 939 894,85		24 939 894,85
Total (1)	24 939 894,85		24 939 894,85
artigo 53.º (Regularização de responsabilidades)			
alínea b) - CRCB – Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau	595 750,64		595 750,64
alínea c) - Encargos de descolonização			
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	24 919 085,00		24 919 085,00
- Banco Comercial Português	1 872 066,32		1 872 066,32
alínea d) - Juros decorrentes da revalorização de empresas nacionalizadas	7 692 274,90		7 692 274,90
alínea g) - PT – Comunicações			
- Caixa Geral de Depósitos		297 079,20	297 079,20
- Banco Totta & Açores	27 399 604,39		27 399 604,39
alínea h) - Lusa – Agência de Notícias de Portugal	1 221 390,00		1 221 390,00
- Fertagus - Travessia do Tejo, Transportes	18 282,98		18 282,98
alínea i) - Grupo Millennium bcp	14 042 652,06		14 042 652,06
alínea j) - Hospital Amadora/Sintra	40 109 117,00	5 084 696,00	45 193 813,00
Total (2)	117 870 223,29	5 381 775,20	123 251 998,49
Total (1+2)	142 810 118,14	5 381 775,20	148 191 893,34

No ano económico em análise foi realizada uma operação ao abrigo do artigo 52º da LOE, no montante de cerca de €24,9 milhões, respeitante à assunção pelo Estado de uma dívida da SILOPOR, Empresa de Silos Portuários, SA, à ESTAMO – Participações Imobiliárias, SA, bem como regularizações no montante total de €123,3 milhões, realizadas ao abrigo do artigo 53º da mesma Lei.

No que respeita às regularizações realizadas ao abrigo do artigo 53º da LOE e tal como aconteceu em anos anteriores, é de referir que a justificação para a inclusão deste tipo de situações na Lei do Orçamento seria a de se tratarem de dívidas que datam de há bastante tempo, ou de que o processo de apuramento de muitas delas tem tido uma determinada continuidade ao longo de vários anos ou, ainda, da não inscrição de dotação orçamental adequada para o respectivo pagamento à data em que foram apuradas. Contudo, algumas das situações previstas na LOE de 2004 fogem a este tipo de características, tais como:

- ◆ Os reembolsos relativos a encargos com descolonização, que respeitam ao ano de 2003 e ao próprio ano de 2004, além de se tratarem de encargos anualmente renováveis, o que implicaria a respectiva orçamentação anual;
- ◆ Os valores referentes à LUSA e à FERTAGUS, liquidados por esta forma pela primeira vez em 2004, e que têm origem em períodos relativamente recentes, designadamente os anos de 2001 e 2002, mas cujo apuramento, no caso da LUSA, só ocorreu em 2003, não tendo sido pagos nesse ano. No caso da FERTAGUS, foi utilizada esta via para a regularização de



responsabilidades referentes a 2001 e 2002, enquanto que o pagamento de encargos de igual natureza, mas referentes a 2003, foi efectuado por via orçamental;

- ◆ O reembolso ao Grupo Millennium bcp, de juros de empréstimos bonificados, referentes a 2002 e 2003, tendo ocorrido em 2004 pagamentos de igual natureza, ao mesmo Grupo, por via orçamental e relativos a períodos anteriores;
- ◆ As dívidas relativas à PT, liquidadas por esta forma pela primeira vez em 2003, cuja existência, tal como acontece com as situações anteriores, tem por base a não inscrição das dotações necessárias à regularização desses compromissos assumidos por via legislativa, com violação do disposto no n.º 2 do art.º 9º da Lei n.º 6/91, de 20/02, constando norma idêntica do art.º 13º da actual LEO, aplicável a partir do ano de 2003;
- ◆ As responsabilidades decorrentes da decisão do tribunal arbitral que julgou o diferendo entre o Estado e a Sociedade Gestora do Hospital Amadora/Sintra, relativas essencialmente aos exercícios de 2000 e 2001, cuja regularização foi efectuada também por esta via.

Quanto às primeiras situações, ou seja, àquelas que preenchem as características gerais acima enunciadas para integrarem o que o corpo do artigo 53.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.

De salientar ainda que a inexistência de critérios rigorosos para a inclusão de determinados encargos na previsão orçamental das situações a liquidar por recurso directo ao produto de empréstimos fica bem claro em 2004 quando se verifica (cfr. infra, pontos 6.6.4.2.2.5 a 6.6.4.2.2.7) que o mesmo tipo de despesas foi pago, indistintamente, por despesa orçamental e por operações específicas do Tesouro, e que, por vezes, foram pagas através do Orçamento os encargos mais antigos.

Deste modo, as operações realizadas ao abrigo do artigo 53º e, ainda, do artigo 52º, 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 62º da Lei do Orçamento.

Sobre esta matéria a DGT, no âmbito do contraditório, remeteu para os seus comentários em relação a anteriores pareceres, argumentando que “...todas as operações realizadas foram superiormente autorizadas ao abrigo dos art.os 52º e 53º da Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2004, tendo a cobertura financeira prevista no art. 62.º da mesma Lei, ou seja por utilização de dívida pública emitida com essa finalidade.”

Salienta-se, mais uma vez que, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 105º da CRP e na alínea a) do n.º 1 do artigo 16.º da LEO, as despesas decorrentes de lei ou de contrato, como é o caso das situações regularizadas ao abrigo do artigo 52.º e 53.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, sendo

ilegais as disposições da Lei do Orçamento que permitem este tipo de operações, por contrariarem norma de valor reforçado (alínea b) do n.º 1 do artigo 281.º da Constituição).

6.6.4.1 – Assunção de passivos

6.6.4.1.1 – SILOPOR, SA – ESTAMO, SA (PARPÚBLICA, SGPS, SA)

O Decreto-Lei n.º 188/2001, de 25 de Junho, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 29/2003, de 12 de Fevereiro, determinou a dissolução, com efeitos reportados a 19.06.2000, da SILOPOR – Empresa de Silos Portuários, SA¹, regulando alguns aspectos essenciais do seu processo de liquidação e estabelecendo as regras a que deveriam obedecer os concursos públicos a lançar para a concessão da sua actividade.

Com efeito, a inviabilidade económico-financeira da SILOPOR² e a impossibilidade, por imperativo das regras comunitárias sobre auxílios estatais, de lhe prestar qualquer apoio financeiro, conduziram à decisão da sua extinção. No entanto, reconhecendo-se que os serviços prestados pela SILOPOR não poderiam ser interrompidos sem graves prejuízos para o abastecimento de cereais e derivados, foi decidido que se manteria a actividade da empresa até à finalização dos concursos públicos de concessão desses serviços, sendo a sua gestão corrente cometida à comissão liquidatária nomeada pelo accionista Estado.

Inicialmente, foi fixado o prazo de 19.06.2003 para o encerramento da liquidação, tendo, posteriormente, esse prazo sido prorrogado, primeiro, até 19.06.2004, e depois, até 19.06.2005, por forma a permitir a finalização dos concursos públicos de concessão da actividade da SILOPOR, nos portos de Lisboa e Leixões.

Em Novembro de 1998, a SILOPOR, na sequência de insuficiências de tesouraria, celebrou com a ESTAMO – Participações Imobiliárias, SA³, um contrato-promessa de compra e venda do terminal portuário da Trafaria, através do qual a SILOPOR prometeu ceder à ESTAMO, após autorização prévia da APL - Administração do Porto de Lisboa, a posição contratual conferida pelo contrato de concessão celebrado com a APL, relativamente ao terminal portuário da Trafaria, e prometeu vender os bens imóveis que dele faziam parte integrante.

A título de antecipação do pagamento, a ESTAMO entregou à SILOPOR a quantia de 5 milhões de contos, correspondente a €24.939.894,85, devendo o prometido contrato de compra e venda ser celebrado no prazo de 180 dias⁴.

Contudo, em Maio de 1999, perante a expectativa da Comissão Europeia não autorizar o auxílio financeiro do Estado à SILOPOR, o que implicaria a dissolução e liquidação da sociedade e a

¹ Criada pelo Decreto-Lei n.º 293-A/86, de 12 de Setembro, posteriormente rectificado pelo Decreto-Lei n.º 376/88, de 21 de Outubro, através de destaque de activos, passivos e uma parcela de capital social da EPAC – Empresa Pública de Abastecimento de Cereais.

² Relacionada, nomeadamente com a incapacidade da empresa para fazer face a uma dívida constituída para com a EPAC, desde logo surgida com a sua criação, em consequência do destaque de património e de capital social da EPAC.

³ Sociedade integralmente detida pela PARPÚBLICA, SGPS, SA, de forma indirecta, através da SAGESTAMO, SGPS, SA.

⁴ Na mesma data, foi igualmente celebrado um contrato de utilização que permitiria à SILOPOR continuar a utilizar o terminal da Trafaria, mediante o pagamento de uma retribuição à ESTAMO, e que apenas produziria efeitos a partir da data da celebração do contrato prometido de compra e venda.



privatização da sua actividade mediante concurso público, foi celebrado um aditamento ao referido contrato-promessa, através do qual foi reconhecida a impossibilidade de celebrar o contrato de compra e venda, tendo o contrato-promessa sido prorrogado por tempo indeterminado até que a SILOPOR reunisse as condições necessárias à devolução do montante recebido a título de sinal e antecipação de pagamento.

Como compensação da prorrogação do contrato-promessa e da não concretização do contrato prometido, a SILOPOR entregou à ESTAMO a quantia de 162,5 milhares de contos. Ainda a título de compensação pela prorrogação do contrato-promessa, a SILOPOR, conforme acordado no referido aditamento, passou a pagar semestralmente à ESTAMO um montante correspondente à aplicação da taxa anual de 5,2% sobre o valor em dívida de 5 milhões de contos.

Em de Março de 2003, veio a PARPÚBLICA, SGPS, SA, solicitar junto do Gabinete do SETF a devolução do montante de €24.939.894,85 entregue pela ESTAMO à SILOPOR a título de sinal e antecipação de pagamento, no âmbito do contrato-promessa de compra e venda do terminal portuário da Trafaria. Na carta então enviada, a PARPÚBLICA considerou que a regularização da situação seria “... indispensável para evitar ao Estado Português e à PARPÚBLICA um processo de ajudas de Estado...”, propondo que o pagamento em causa fosse efectuado pela DGT, no âmbito do processo de liquidação da SILOPOR, antes da privatização ou em momento coincidente com esta.

Na sequência e conforme proposto pela DGT, o SETF, através de Despacho de 8.05.2003, determinou que devia ser renegociada a taxa anual fixada no aditamento ao contrato-promessa para um referencial EURIBOR (6M), acrescida de um *spread* de 0,875%, e que a amortização da dívida seria oportunamente ponderada¹.

Posteriormente e após diversas insistências da SILOPOR (em liquidação) junto da PARPÚBLICA, no sentido de fazer valer a aplicação do referido Despacho do SETF, em matéria de renegociação da taxa de juro, a PARPÚBLICA foi sempre recusando a renegociação de tal matéria. Desde logo, em carta de Julho de 2003, a PARPÚBLICA considerou que “a assunção da dívida pelo Estado (DGT) constitui actualmente a única garantia de que a ESTAMO venha a ser ressarcida da quantia em dívida, já que a SILOPOR não dispõe, manifestamente, dos fundos para o efeito”.

Em Maio de 2004, veio a PARPÚBLICA reiterar novamente junto do Gabinete do SETF a regularização da dívida da SILOPOR (em liquidação) à ESTAMO, por forma, segundo se refere na carta então enviada, “...a evitar o prolongamento de uma situação que se arrasta desde 1999 e que... não poderá ultrapassar a data da extinção da SILOPOR”. Em complemento, a PARPÚBLICA fez ainda juntar uma Nota Jurídica a analisar as possibilidades legalmente existentes para a regularização da dívida em causa².

¹ Acrescente-se que, na sequência de parecer do seu Gabinete de Apoio Jurídico, a DGT considerou que existia enquadramento legal para a eventual assunção pelo Estado, através da DGT, da dívida em questão. Em causa estavam as dívidas suscitadas pelo facto dessa dívida resultar do incumprimento de um contrato-promessa de compra e venda. Nesse parecer considerou-se estarem preenchidos cumulativamente os 3 requisitos que a existência de uma dívida obriga: que seja certa, líquida e exigível.

² Na referida Nota Jurídica apontavam-se as seguintes possibilidades: a assunção da dívida durante a liquidação da SILOPOR, uma vez que o Estado, através da DGT, poderia assumir dívidas da sociedade em casos fundamentados, nos termos do disposto pelo n.º 5 do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 188/2001, de 25 de Junho, bem como pelo artigo 52º da LOE para 2004, ou a regularização da dívida através da consignação excepcional da receita a obter com a privatização da concessão da actividade da SILOPOR, uma vez que o Estado, enquanto beneficiário dessa receita, poderia, por razões especiais relacionadas com todo o historial da dívida da SILOPOR, estabelecer a consignação excepcional dessa receita, mediante instrumento contratual ou através de disposição expressamente prevista na LOE.

Na sequência, já em Setembro de 2004, a DGT propôs novamente a aplicação por parte da ESTAMO/PARPÚBLICA do Despacho do SETF de 8.05.2003, em matéria de renegociação da taxa de juro, tendo o então SETF, através de Despacho de 13.09.2004, manifestado a sua concordância com a implementação daquele Despacho para as próximas prestações a pagar¹.

Por fim, em Novembro de 2004, veio a ESTAMO informar a SILOPOR (em liquidação) que tinha sido realizada uma reunião, no passado dia 28 de Outubro, entre o Presidente do Conselho de Administração da SAGESTAMO, SGPS, SA, e o Senhor Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, onde, segundo se refere na carta então enviada, “... foi indicado que a dívida da SILOPOR seria regularizada ainda no corrente exercício, ..., tendo a Direcção-Geral do Tesouro ficado incumbida de preparar o pagamento”. A ESTAMO informou ainda da aceitação em actualizar o pagamento compensatório nos termos fixados no Despacho do SETF de 13.09.2004 e que lhe parecia desnecessário proceder a qualquer alteração contratual, tendo em conta a previsibilidade do pagamento em dívida até ao final do ano em curso².

À semelhança de análises anteriores feitas sobre este processo, a DGT, concluiu existir enquadramento legal para a assunção pelo Estado da dívida em causa, face ao disposto no artigo 52º da LOE para 2004, que autoriza o Governo a assumir passivos de sociedades anónimas de capitais públicos, no âmbito da decisão de dissolução, extinção ou conclusão dos respectivos processos de liquidação, bem como no n.º 5 do artigo 3º do anteriormente referido Decreto-Lei n.º 188/2001, de 25 de Junho, que estabelece a possibilidade do Estado, através da DGT, poder assumir dívidas da SILOPOR, durante a sua liquidação, em casos devidamente fundamentados.

Com efeito, ainda segundo a DGT, apenas se justificaria a intervenção do Estado no caso do liquidatário não reunir os meios financeiros indispensáveis à concretização do pagamento da dívida, sendo essa a situação verificada no caso em análise, uma vez que a dívida a pagar pela SILOPOR (em liquidação) à ESTAMO superava o valor do activo da empresa. Acrescia ainda o facto dessa dívida ter sido constituída antes da sociedade ter entrado em liquidação.

Desta forma, ao abrigo do referido artigo 52º da LOE para 2004 e após autorização do SETF por Despacho de 17.12.04, a DGT procedeu à transferência para a ESTAMO, SA, em 27.12.04, da quantia de €24.939.894,85, por contrapartida da conta de operações específicas do Tesouro – “Produto de empréstimos – 2004”, enquanto assunção pelo Estado da dívida da SILOPOR (em liquidação) à ESTAMO, SA.

Na sequência de comunicação efectuada pela DGT, a dívida assumida, bem como a sua regularização, foram registadas no mapa do movimento da dívida directa do Estado, elaborado pelo IGCP.

¹ Em apreciação à questão suscitada, a DGT considerou que naquele momento não se encontrava em causa a assunção por parte do Estado daquela dívida, mas sim fazer valer por parte da PARPÚBLICA o cumprimento do referido Despacho do SETF. Na proposta que submeteu à tutela, a DGT invocou os seguintes argumentos: que a assunção/regularização pelo Estado da dívida em causa se encontrava legalmente assegurada, quer após a extinção da sociedade, quer ainda em sede de liquidação; que a amortização dessa dívida, tal como superiormente definido, deveria ser posteriormente ponderada, com isso significando que a assunção/regularização pela DGT dependeria unicamente do momento oportuno para a sua efectivação; e que não se justificava que uma empresa de capitais públicos em processo de liquidação estivesse a suportar elevados encargos financeiros perante outra entidade de capitais públicos.

² Na prestação semestral que se venceia em 4.11.2004, a SILOPOR (em liquidação), aplicando já o disposto no Despacho do SETF de 13.09.2004, procedeu ao pagamento à ESTAMO de €383.077 de encargos financeiros, quando nas prestações semestrais anteriores se encontrava a pagar €648.437. De acordo com informação da DGT, o total de encargos financeiros pagos pela SILOPOR à ESTAMO, desde 1999 e até 2004, ascendeu a €7.771.527.



6.6.4.2 – Regularização de responsabilidades

6.6.4.2.1 – CRCB – Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau, SA

Como já foi referido em Pareceres anteriores, a dissolução, liquidação e extinção das Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau, SA (CRCB), sociedade integralmente detida pelo Estado, foi determinada pelo Decreto-Lei n.º 151-A/97, de 18 de Junho, tendo-se verificado em 31.10.2001 o termo do processo de liquidação, com a transmissão do património da sociedade extinta para o Estado (DGT).

Em operação que remonta a 1987, relacionada com a compra de um navio de pesca e com um contrato de compra e venda de pescado, a CRCB constitui-se fiadora do BES - Banco Espírito Santo, pelo que este viesse a pagar em execução de uma garantia bancária incondicional prestada a favor do IFADAP - Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas. Inicialmente esta garantia bancária foi prestada em nome NASCIPESCA – Sociedade de Indústrias de Pesca, Lda, empresa que havia contratado com o IFADAP¹ a compra do navio, tendo a garantia passado posteriormente, com a venda do navio à FRAPEC – Farinhas e Óleos de Peixe, Lda, a ser prestada em nome desta última.

Por incumprimento por parte da FRAPEC do plano de pagamentos acordado com o IFADAP, foi accionada a garantia bancária a favor deste Instituto, não tendo, no entanto, o BES procedido ao respectivo pagamento.

Sobre a execução da referida garantia bancária decorreu um longo processo judicial, envolvendo o IFADAP, o BES e a CRCB, esta enquanto fiadora do BES, que culminou com a condenação do BES ao pagamento ao IFADAP do montante garantido pelo banco (€598.557,48) acrescido de juros de mora, na sequência de Acórdão de 30.01.2003 do Supremo Tribunal de Justiça. Em sentença inicial do 12º Juízo do Tribunal Civil da Comarca de Lisboa, confirmada pelo referido Acórdão, declarou-se também, desde logo, o direito de regresso do BES contra a CRCB pelas quantias que viesse a pagar ao IFADAP.

Deste modo, por o BES gozar do direito de regresso contra a extinta CRCB, cuja posição se transmitiu para o Estado, através da DGT, veio o banco, em Maio de 2003, solicitar à DGT o reembolso da quantia de €1.049.462,03 que pagou ao IFADAP, na sequência do referido Acórdão, correspondendo €598.557,48 ao montante da garantia e €450.904,55 a juros de mora vencidos.

Tendo suscitado dúvidas à DGT sobre o correcto valor a pagar ao BES, foi solicitado parecer ao Gabinete de Apoio Jurídico desta Direcção-Geral, o qual foi no sentido de que o direito de regresso incidia apenas sobre o valor da garantia e não sobre o valor da garantia e juros, uma vez que o atraso no pagamento da garantia se tinha devido à actuação do BES, que enveredou por um confronto jurídico em detrimento do pagamento imediato da garantia, não podendo por isso a CRCB/DGT ser responsável por tal atraso.

¹ O IFADAP tornara-se proprietário deste navio no âmbito da execução de uma dívida da Empresa de Pesca de Aveiro no âmbito da *Public Law* 480, a qual estava garantida por hipoteca sobre este barco (originariamente designado por “Vimieiro”) e sobre outro barco da devedora.

Em conformidade, a DGT, após autorização do SETF por Despacho de 26.01.04, procedeu ao reembolso ao BES da quantia de €598.557,48, em execução do direito de regresso resultante da fiança que lhe foi prestada pela CRCB¹, realizando a transferência da seguinte forma fraccionada:

- ◆ O montante de €2.806,84, transferido em 19.02.04, por recurso ao saldo de liquidação disponível da extinta CRCB;
- ◆ O valor remanescente de €595.750,64, transferido em 27.02.04, por contrapartida da conta de operações específicas do Tesouro – “Produto de empréstimos – 2004”, ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 53º da LOE para 2004.

Considerando os pagamentos efectuados em 1997 e 1998 através da assunção de passivos e as regularizações de dívidas da CRCB efectuadas pela DGT até final de 2004, verifica-se que as despesas do Estado no processo de liquidação desta Companhia ascendem já a € 9,8 milhões.

6.6.4.2.2 – Encargos com a descolonização

6.6.4.2.2.1 – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Como tem sido relatado em anteriores Pareceres, o Decreto-Lei n.º 335/90, de 29/10, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 45/93, de 20/02, veio colmatar as lacunas de protecção social decorrentes do facto de existirem beneficiários que, tendo realizado os descontos obrigatórios para as Caixas de Previdência das ex-colónias portuguesas, se viram privados dos seus direitos, por força do processo de descolonização. Nos termos do artigo 8º do Decreto-Lei n.º 335/90, o financiamento destas prestações deveria ser suportado pela verba “Encargos de Descolonização” do Ministério da Finanças.

No ano em apreço, à semelhança de anos anteriores, a DGT submeteu à consideração superior, tendo sido devidamente autorizado, a regularização ao IGFSS do valor global de €24.919.085, ao abrigo da alínea c) do artigo 53.º da LOE/2004, por contrapartida da conta de OET “Produto de empréstimos – 2004”, verba que respeita ao período de Dezembro de 2003 a Novembro de 2004².

Deste modo, a DGT, desde 1993, reembolsa o IGFSS de encargos desta natureza, sendo o respectivo pagamento realizado sem cobertura orçamental, através da emissão de dívida pública, ascendendo o valor global reembolsado, até ao final de 2004, a €390,9 milhões.

¹ A fiança da CRCB estava garantida por uma hipoteca sobre o navio e pela garantia pessoal dos dois sócios gerentes da FRAPEC; no processo de falência da empresa, foram reclamados os créditos da CRCB e, através da venda do navio, a DGT recebeu €287,8 milhares em Agosto de 2004, estando em curso diligências para identificar bens penhoráveis dos ex-sócios. De salientar que os valores recebidos pelo IFADAP no âmbito da recuperação de créditos no âmbito da PL 480 devem ser entregues ao Estado (DGT).

² De referir que ficaram por regularizar as prestações dos pensionistas beneficiários da Caixa de Previdência dos Caminhos de Ferro de Benguela, relativas ao período de Setembro a Novembro de 2004, por não terem sido devidamente autorizadas pelo Ministro da Segurança Social, da Família e da Criança.



6.6.4.2.2.2 – Banco Comercial Português (BCP)

Também a título de encargos da descolonização, e com fundamento no Acordo entre o Estado Português e o Banco Português do Atlântico (BPA), de 1989, e no Despacho Normativo n.º 185/79, de 20 de Junho, o BCP tem vindo a solicitar periodicamente o reembolso dos encargos que suporta com reformados e pensionistas do ex-Banco Comercial de Angola e do ex-Banco de Angola.

Em 2004 foram pagos ao BCP, ao abrigo da alínea c) do artigo 53.º da LOE/2004, o montantes globais de €37.532,74 e €1.834.533,58, referentes ao ex-Banco Comercial de Angola e ao ex-Banco de Angola, respectivamente, relativos ao período de Junho de 2003 a Junho de 2004. Até ao final de 2004, o Estado já despendeu €26,9 milhões com a regularização destes encargos.

De salientar ainda que, face às posições transmitidas pelo Ministério do Emprego e Segurança Social no que respeita à transferência destes encargos para a Segurança Social, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças determinou que o assunto fosse colocado à consideração do Secretário do Estado do Orçamento, o qual após solicitação de parecer à Caixa Geral de Aposentações e por despacho exarado sobre o mesmo parecer, considerou tratar-se “... de uma questão controversa, ...” sugerindo que o mesmo deveria “...ser objecto de negociação no âmbito da dívida da República Popular de Angola.”¹.

Tendo em conta o impasse que se verifica naquele processo de transferência e com o objectivo de resolver definitivamente esta situação, que se arrasta há cerca de 25 anos no caso do ex-Banco de Angola e há cerca de 16 anos no caso do Banco Comercial de Angola, a DGT, com o acordo do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, questionou o BCP sobre a possibilidade de proceder a um pagamento único, através do cálculo actuarial, por apuramento da responsabilidade futura do Estado com estes encargos. Relativamente a esta proposta, aquela instituição de crédito respondeu afirmativamente, apresentando cálculos e, posteriormente, remetendo outros elementos. A DGT entendeu que seria melhor colocar à consideração superior a consulta ao Instituto de Seguros de Portugal, por ser este organismo mais vocacionado para proceder à correcta avaliação dos pressupostos e cálculos apresentados, não se conhecendo ainda a resposta daquele Instituto.

6.6.4.2.3 – Juros decorrentes da revalorização de empresas nacionalizadas

Em consequência das novas regras para o cálculo das indemnizações devidas a accionistas de empresas nacionalizadas, previstas no Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro, o IGCP procedeu, em 2004, a novas emissões do empréstimo interno amortizável “OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações”, sendo que os juros vencidos apurados e pagos nestas emissões ascenderam a €7.692.274,90.

Deste modo, ao abrigo da alínea d) do artigo 53º da LOE para 2004 e após autorização do SETF, a DGT, em 26.02.04, 22.07.04 e 23.12.04, procedeu à transferência para a conta “IGCP – Encargos com a dívida pública” das quantias, respectivamente, de €3.443.910,05, €1.549.786,11 e €2.698.578,74, por contrapartida da conta de operações específicas do Tesouro – “Produto de empréstimos – 2004”, perfazendo aquele montante o total de juros vencidos.

¹ A este respeito, é de salientar que a DGT informa periodicamente a Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, dos valores despendidos com encargos de pensões e reformas do ex-Banco de Angola, em Angola, com o objectivo de inclusão destes valores na negociação da dívida com a República Popular de Angola.

6.6.4.2.4 – PT Comunicações, SA

6.6.4.2.4.1 – Banco Totta & Açores (BTA)

O Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13/02, permitiu que pensionistas e reformados, com rendimento mensal do agregado familiar igual ou inferior ao salário mínimo nacional, beneficiassem de um desconto de 50% no preço da taxa de assinatura telefónica. Este diploma foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 18/2003, de 3/02, dando nova redacção ao seu n.º 4 e determinando que “A PT Comunicações, SA., será anualmente reembolsada pelo Estado das perdas de receitas decorrentes da execução...” dos descontos referidos.

Por carta datada de 11.03.2003, a PT Comunicações, SA reclamou a importância relativa aos descontos efectuados em 2002, no montante de €27.399.604,39¹, tendo a DGT colocado à consideração superior o referido pagamento, ao abrigo da alínea g) do artigo 53º da LOE/2004 e obtido despacho favorável do Secretário do Estado do Tesouro e das Finanças, nos seguintes termos: “Concordo e autorizo o pagamento de 27.399.604,39 € à PT Comunicações, SA, referente à regularização de descontos a reformados e pensionistas no ano de 2002...”.

Contudo, em 26.05.2004, a DGT recebeu uma carta da PT Comunicações, SA, dando conta da celebração de um contrato de cessão de créditos, realizado em 06.06.2003, entre esta empresa e o BTA, no qual a PT Comunicações, SA cedeu àquele Banco o crédito que detinha sobre o Estado, no montante de €27.399.604,39.

A DGT, considerando não ter nada a opor relativamente ao teor do referido contrato, através da Nota n.º 183/2004, colocou à consideração superior que o pagamento autorizado anteriormente pelo Secretário do Estado do Tesouro e das Finanças fosse realizado ao BTA, e não à PT Comunicações, SA., obtendo a concordância da Directora-Geral do Tesouro. Assim, a dívida foi regularizada ao BTA, por contrapartida da conta OET “Produto de empréstimos – 2004”.

De referir que no citado Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, este solicitava ao “...Secretário de Estado do Orçamento uma posição de princípio quanto à adequada inscrição orçamental dos encargos futuros...” parecendo-lhe “... que a mesma seja feita no âmbito do Ministério da Segurança Social e do Trabalho, atendendo ao seu cariz social.”

Considerando os valores pagos à CGD no ano transacto, bem como os valores regularizados no ano em apreço ao BTA, o Estado regularizou, à margem do Orçamento, por operações específicas do Tesouro, o total de €79.675.436,28, relativos a descontos concedidos pela PT Comunicações, SA por aplicação do disposto no Decreto-Lei n.º 20-C/86. A este valor acresce o montante analisado no ponto seguinte (€297.079,20), igualmente regularizado sem cobertura orçamental, embora, relativo a juros assumidos pelo Estado na data do seu acordo ao contrato de cessão de créditos realizado entre a PT Comunicações e a CGD, ascendendo assim o montante global regularizado a €80 milhões.

¹ Este valor foi confirmado pela IGF, no seu Relatório n.º 75/2004.



6.6.4.2.4.2 – Caixa Geral de Depósitos (CGD)

Conforme foi referido no Parecer sobre a CGE de 2003¹, nesse ano, a DGT transferiu para a CGD o montante de €52.275.831,89, por conta da dívida do Estado à PT Comunicações, SA. A dívida respeitava exclusivamente da perda de receitas por parte da PT Comunicações, SA, por aplicação dos descontos aos reformados e pensionistas, realizados por imposição do disposto no Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro.

O crédito, vencido e não pago até 31.12.2001, foi cedido por aquela empresa à CGD, por força do Contrato de Cessão de Créditos celebrado em 30.12.2002, o qual mereceu o acordo do Estado, transmitido por carta da Ministra de Estado e das Finanças de 26.12.2002², na qual o Estado se compromete a pagar “*após a certificação*³ *do montante em dívida e até pagamento da mesma ... à CGD juros diários à taxa de juro Euribor a 6 meses acrescida de 20 pontos base*”, ou seja, sobre o montante de €52.275.831,89, de 15 de Janeiro a 25 de Março de 2003.

Em Janeiro de 2004, a CGD solicitou à DGT o pagamento de €297.079,20, referente ao compromisso assumido. Na sequência deste pedido, a DGT colocou à consideração superior o pagamento dos juros devidos pelo Estado por força do compromisso assumido na citada carta, ao abrigo da alínea g) do artigo 53º da LOE/2004, a qual permitia a “*Satisfação de responsabilidades decorrentes da aplicação do Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro*”, tendo obtido autorização do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, nos seguintes termos: “*Autorizo o pagamento no montante proposto ao abrigo da legislação referida.*”. A regularização ocorreu em 19.02.2004, por contrapartida da conta de OET “*Produto de empréstimos – 2004*”.

O pagamento em causa não se enquadra no disposto na alínea g) do artigo 53º da LOE/2004, invocada na regularização desta responsabilidade, uma vez que aquela disposição contemplava, apenas, a regularização de responsabilidades que decorressem da “*...da aplicação do Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro*”, não estando previstos quaisquer outros compromissos. Ora, os juros em causa não decorrem da aplicação daquele diploma, mas respeitam exclusivamente a juros que o Estado se obrigou a pagar na carta datada de 26 de Dezembro, na qual dá o seu acordo ao contrato de cessão de créditos celebrado entre a PT Comunicações, SA e a CGD.

Sobre esta questão, a DGT, na sua resposta, refere que discorda do “*...entendimento do Tribunal de Contas, designadamente quanto à alusão do não enquadramento da operação em causa na alínea g) do art.º 53.º da LOE/2004.*”, alegando que do processo de cessão de créditos da PT Comunicações, SA à Caixa Geral de Depósitos “*... resultaram responsabilidades para o Estado, decorrentes do atraso no pagamento previstas no referido contrato de cessão de créditos, pelo que o pagamento efectuado à CGD decorre necessariamente de responsabilidades decorrentes a aplicação do citado DL n.º 20-C/86.*”

Conforme já referido, os encargos em causa respeitam exclusivamente a juros que o Estado se obrigou a pagar à data do seu acordo ao contrato de cessão de créditos, pelo que não decorrem da aplicação do Decreto-Lei n.º 20-C/86, mas de compromissos assumidos, mais recentemente, à margem desse diploma.

¹ Cfr. Volume II, Cap. VI, ponto 6.6.4.2.7.

² Esta carta faz parte integrante do referido contrato, correspondendo ao Anexo I.

³ Certificação realizada pela IGF, com o apoio da ANACOM-ICP e da PT, conforme determinado na mesma carta.

6.6.4.2.5 – Encargos no âmbito de contratos de concessão celebrados pelo Estado

6.6.4.2.5.1 – LUSA – Agência de Notícias de Portugal, SA

Em 26.01.2003, o Estado e a LUSA – Agência de Notícias de Portugal, SA (LUSA), celebraram um contrato de prestação de serviço público, no qual o Estado reconhece (Cláusula I) “... o interesse público dos serviços noticiosos e informativos prestados pela Agência...”, ficando obrigado, nos termos da Cláusula VIII, a compensar a LUSA “...pelos encargos líquidos anuais decorrentes das obrigações da prestação...” daqueles serviços, sendo que, nos termos da cláusula VII, do mesmo contrato, os critérios de imputação de custos e de dedução de proveitos seriam fixados pelo Estado, mediante proposta fundamentada da Agência e parecer de uma Comissão de Avaliação¹.

O valor da indemnização compensatória anual provisória a pagar à LUSA é efectuada em 4 parcelas, sendo que o pagamento da última parcela carece de homologação pelo Estado dos montantes efectivos dos custos e proveitos, tendo por base a proposta da Comissão de Avaliação.

Como se salientou no Parecer sobre a CGE/2003², a Comissão de Avaliação, durante o ano de 2003, propôs a certificação e fixação dos valores definitivos das indemnizações compensatórias relativas a 2001 e 2002, em €13.151.734 e €13.643.496, respectivamente, valores superiores às respectivas indemnizações provisórias, em €535.474 e €685.916, como se demonstra:

Quadro VI.26 – Indemnizações provisórias e definitivas

(em euros)

Ano	2001	2002
Indemnização provisória	12 616 260,0	12 957 580,0
Indemnização definitiva (apurada em 2003)	13 151 734,0	13 643 496,0
Diferencial apurado	535 474,0	685 916,0

No que respeita às indemnizações provisórias, foram pagas pela DGT através de verbas inscritas no Orçamento do Estado, Capítulo 60.º do Ministério das Finanças. Contudo, o diferencial apurado em 2003, entre as indemnizações provisórias e definitivas, não foi regularizado da mesma forma, tendo, pelo contrário, sido pago em 2004, sem cobertura orçamental, por OET, através da conta “Produto de empréstimos – 2004”.

Esta operação totalizou €1.221.390 e realizou-se ao abrigo da alínea h), do artigo 53.º da LOE/2004, conforme proposto à consideração superior pela DGT, tendo merecido o despacho autorizador da Ministra de Estado e das Finanças, em 22.03.2004.

¹ A constituição desta comissão está definida no contrato de prestação de serviço público, tendo um representante de cada um dos seguintes accionistas: Estado; Portugal Global, SGPS, SA; NP – Notícias de Portugal, C.R.L. e do accionista não cooperante da NP – Notícias de Portugal, C.R.L. e ainda um representante da IGF e um revisor oficial de contas de uma sociedade de revisores oficiais, proposto pelos restantes representantes, o qual não tem direito a voto.

² Cfr. Volume II, Cap. V, ponto 5.2.3.1.2.



6.6.4.2.5.2 – FERTAGUS – Travessia do Tejo, Transportes, SA

Na sequência do Decreto-Lei n.º 189-B/99, de 2 de Junho, que aprovou as Bases de Concessão da Exploração do Eixo Ferroviário Norte-Sul, foi celebrado, em 22.06.99, entre o Estado, através do INTF - Instituto Nacional do Transporte Ferroviário, e a FERTAGUS – Travessia do Tejo, Transportes, SA, um Contrato de Concessão da Exploração do Serviço de Transporte Ferroviário Suburbano de Passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul da Região de Lisboa com Extensão a Praias-Sado (via Setúbal).

A Cláusula 52.^a do referido contrato fixa os limites de desvio permitidos em relação aos horários estabelecidos para a prestação do serviço de transporte ferroviário de passageiros pela concessionária, constando do Anexo 17 do contrato as penalidades pela ultrapassagem daqueles limites ou os incentivos para que tais desvios se situem num nível inferior. Para o efeito, cabe ao INTF, enquanto entidade de regulação ferroviária, elaborar anualmente um relatório de fiabilidade e pontualidade.

Para os anos de 2001 e 2002, foram elaborados pelo INTF os respectivos relatórios anuais de fiabilidade e pontualidade, dos quais se concluiu ter a FERTAGUS apresentado níveis de pontualidade que lhe davam direito ao recebimento de incentivos. Tendo por base cada um desses relatórios, a IGF certificou que os incentivos a pagar à FERTAGUS seriam de €8.427,95 e €9.855,03, respectivamente, em relação a 2001 e 2002, tendo os pareceres da IGF merecido a concordância do SETF, através de Despachos de 4.06.02 e 21.07.03, respectivamente. Contudo, tais valores de incentivos permaneceram por pagar à concessionária até 2004, por não existir qualquer dotação orçamental para o efeito¹.

Para o ano de 2003, tendo também por base o correspondente relatório anual de fiabilidade e pontualidade elaborado pelo INTF, a IGF certificou que o incentivo a pagar à FERTAGUS seria de €7.154,71. Sobre o parecer da IGF, que alertava para o facto de não ter sido ainda realizado o pagamento à concessionária dos incentivos relativos a 2001 e 2002, recaiu despacho favorável do SETF, de 22.06.04, sendo autorizado o pagamento das verbas referentes aos anos de 2001, 2002 e 2003.

Uma vez que esta situação tinha enquadramento na alínea d) do artigo 53º da LOE para 2004, a DGT, ao abrigo da referida disposição legal e após autorização do SETF, por despacho de 1.10.04, procedeu à transferência para a FERTAGUS, em 15.10.04, da quantia de €18.282,98, por contrapartida da conta de operações específicas do Tesouro – “Produto de empréstimos – 2004”, para regularização dos compromissos assumidos pelo Estado no âmbito da Cláusula 52ª do contrato de concessão, relativos aos incentivos de fiabilidade e pontualidade dos anos de 2001 e 2002.

Com a realização desta operação e com a relativa à LUSA – Agência de Notícias de Portugal, SA, efectuada também ao abrigo da referida alínea h) do artigo 53º e envolvendo o pagamento de €1.221.390, cumpriu-se o limite de €1.250.000 estabelecido nesta alínea.

Quanto ao incentivo relativo ao ano de 2003, foi também pago à FERTAGUS em 2004, mas através da dotação orçamental inscrita no Capítulo 60º do Ministério das Finanças.

¹ Apesar do contrato de concessão determinar que o valor dos incentivos/penalidades deveria ser pago pela parte devedora 60 dias a contar da data do apuramento feito pela entidade de Regulação Ferroviária.

6.6.4.2.6 – Grupo Millennium bcp

No ano em apreço a DGT reembolsou o Grupo Millenium bcp, através da conta de OET “Produto de empréstimos – 2004”, no montante total de €14.042.652,06, relativamente a juros de empréstimos bonificados suportados pelo ex-Banco Pinto & Sotto Mayor (ex-BPSM), ex-Banco Mello Imobiliário (ex-BMI)¹ e pelo Banco Investimento Imobiliário (BII), em cumprimento do disposto no DL n.º 349/98, de 11/11, na redacção dada pelo DL n.º 320/2000, de 15/12. Efectuaram-se 2 pagamentos, autorizados pelo Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, como se apresenta no quadro seguinte:

Quadro VI.27 – Pagamentos realizados por OET ao Grupo Millennium bcp

(em euros)

Pagamento (Data)	Entidade	Período a que respeitam	Montante
1º Pagamento (27.12.04)	Ex-BMI e E-BP&SM	Out. 2002 a Out.2003	8 208 440,47
2º Pagamento (31.12.04)	BII	Jun. a Set. de 2003	4 694 406,12
	Ex-BMI e E-BP&SM	Nov. e Dez. de 2003	1 139 805,47
	Total do 2º Pagamento		5 834 211,59
Total			14 042 652,06

Desde a entrada em vigor da citada legislação, que a DGT procede, de modo sistemático e continuado², ao reembolso dos juros suportados com empréstimos bonificados, a diversas instituições de crédito. Estes reembolsos realizam-se através de valores devidamente orçamentados para o efeito, no Capítulo 60.º do orçamento do Ministério das Finanças. Contudo, em 2004, pela primeira vez, os reembolsos realizaram-se não só por recurso a verbas orçamentais, mas, também, como se deu conta, por operações específicas do Tesouro, sem cobertura orçamental.

Importa referir, que o pagamento de juros de empréstimos bonificados ao ex-BMI e ao ex-BPSM foi interrompido em Setembro de 2001, devido à necessidade sentida por parte do BCP em proceder à uniformização e adaptação dos sistemas informáticos do ex-BMI e ex-BPSM ao seu próprio sistema informático, tendo sido retomado o pagamento em 2003, na sequência de pedidos efectuados pelo BCP entre Abril e Outubro de 2003. As bonificações reclamadas respeitavam aos meses de Fevereiro de 2001 e Setembro de 2002 e foram pagas através de verbas orçamentadas para o efeito.

Posteriormente, o BCP procedeu ao pedido de reembolso de bonificações de juros de empréstimos, igualmente do ex-BMI e ex-BPSM, relativas ao período compreendido entre Outubro de 2002 e Outubro de 2003, os quais foram suspensos pela DGT, por terem sido detectadas anomalias. Após correcção destas anomalias e da DGT considerar já haver condições para proceder ao pagamento, em Dezembro de 2004, propôs à consideração superior o respectivo pagamento no valor de €8.208.440,47, a título de regularização de situações do passado, através de OET.

Ainda em 2004, a DGT procedeu ao pagamento de bonificações reclamadas pelo BCP e relativas ao ex-BMI e ex-BPSM, cujos vencimentos ocorreram entre Novembro e Dezembro de 2003, no montante

¹ De referir que o BPSM e o BMI foram adquiridos pelo BCP, passando a ser o BCP a solicitar os reembolsos em causa.

² Contudo, sempre que a DGT detecta anomalias nos pedidos de reembolso, conforme previsto nos n.ºs 4 e 5 do art.º 26.º do DL n.º 349/98, de 11/11, alterado e republicado pelo DL n.º 320/2000, de 15/12, “...não procede ao pagamento das bonificações” e, em caso de dúvida, aquela Direcção-Geral suspende o pagamento.



de €1.139.805,47, operação realizada igualmente ao abrigo do art.º 53.º da LOE/2004.

Relativamente ao BII, cumpre relatar que, em 2000, na sequência da identificação de situações anómalas detectadas no âmbito da análise das listagens das bonificações de juros decorrentes do crédito à habitação, foi determinado, por despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e do Ministro das Finanças, a realização de uma inspecção junto daquele banco, a realizar pela IGF em colaboração com a DGT, no âmbito do regime de crédito à habitação bonificado pelo Estado, tendo, por esta razão, sido interrompidos os reembolsos ao BII.

Os pagamentos foram retomados em 2003, na sequência de um despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, que determinava, com base nos resultados da referida inspecção, que a DGT solicitasse ao BII as reclamações referentes às primeiras anuidades dos contratos celebrados em 1997, 1998 e 1999, montantes validados pela IGF, e o valor reportado ao primeiro quadrimestre de 2002, relativamente ao qual a IGF não detectou anomalias.

Nestes termos, a DGT solicitou ao BII que procedesse ao envio de listagens relativas àqueles períodos, tendo, após recepção das mesmas, procedido à sua análise, concluindo que apenas se encontravam em condições de serem pagas parte das bonificações reclamadas, no montante total de €3.534.970,46, e propondo o pagamento da seguinte forma: €3.517.102,33 por verbas inscritas no OE/2003 e o remanescente, €17.868,13, por verbas inscritas no OE/2004.

Em 2004, foram ainda efectuados mais 2 pagamentos ao BII, nos meses de Agosto e Dezembro. O valor pago em Agosto ascendeu a €1.654.816,93, dos quais €919.989,03 correspondem a bonificações reclamadas na sequência do referido despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, que ficaram por pagar por apresentarem diversas anomalias, tendo, posteriormente, sido corrigidas, e o remanescente (€734.827,90), respeita a reclamações efectuadas pelo BII, relativas às primeiras anuidades de empréstimos bonificados, vencidas em Maio de 2003. O valor do pagamento realizado em Agosto de 2004 efectuou-se, na totalidade, através de verbas devidamente orçamentadas para o efeito no Cap. 60º do Orçamento do Ministério das Finanças.

Inversamente, o pagamento realizado em Dezembro de 2004, como se referiu no início deste ponto, realizou-se sem cobertura orçamental e respeita a anuidades vencidas entre Junho e Setembro de 2003.

Nestes termos, em 2004, foram utilizados dois critérios distintos para pagamento de despesas da mesma natureza. Parte das despesas pagas ao Grupo Millennium bcp, realizaram-se com cobertura orçamental, como, aliás, está previsto no próprio diploma que regula a concessão de crédito bonificado, no seu art. 26.º n.º 1, que determina que “*Para pagamento das bonificações fica o Ministro das Finanças autorizado a inscrever as correspondentes dotações no Orçamento do Estado*”. Contudo, foram também realizados reembolsos sem cobertura orçamental, em clara violação da norma citada, mas também por violação do disposto nos artigos 5º, n.º 1 e 13.º da Lei n.º 91/2001, de 20/08 (LEO), alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, 28/08.

É, ainda, de referir que os pagamentos ao BII, suspensos na sequência da acção de inspecção determinada em 2000, foram retomados em 2003, realizando-se através de verbas inscritas no Orçamento de Estado, procedimento que se repetiu em 2004, muito embora estivesse previsto o seu pagamento ao abrigo do art. 53.º, não se compreendendo, por isso, o pagamento efectuado em Dezembro de 2004, sem cobertura orçamental, tanto mais que esta operação corresponde a bonificações vencidas entre Junho e Setembro de 2003 e as operações realizadas no mesmo ano por via orçamental respeitam a períodos anteriores.

No âmbito do contraditório, a DGT ouvida sobre o assunto não se pronunciou.

6.6.4.2.7 – Hospital Amadora/Sintra

Em 1995 foi celebrado um contrato de gestão relativo ao Hospital Fernando da Fonseca (Amadora/Sintra), entre a Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (ARSLVT) e o consórcio então constituído que gerou a Sociedade Hospital Amadora/Sintra, Sociedade Gestora, SA (SGHAS).

Durante o XIV Governo Constitucional, suscitaram-se dúvidas quanto ao correcto cumprimento desse contrato por parte da SGHAS, nomeadamente quanto a eventuais pagamentos indevidos feitos pelo Estado. Assim, foi desencadeada a instrução de um inquérito à execução do contrato, que implicou a suspensão da actualização das prestações mensais contratualmente prevista.

O resultado do inquérito, realizado pela Inspecção-Geral de Finanças e pela Inspecção-Geral de Saúde, apontou no sentido de confirmar as dúvidas referidas. Face a tal resultado e atendendo a que a SGHAS reclamava do Estado o pagamento dos valores respeitantes aos exercícios de 2000 e 2001 – os quais não haviam sido liquidados em devido tempo - e dos respectivos juros de mora, a ARSLVT e a SGHAS acordaram, em 11.12.02, conforme previsto no contrato, na constituição de um tribunal arbitral a fim de dirimir o litígio existente entre as partes quanto à execução do contrato de gestão.

O acórdão arbitral, datado de 31.07.03, concluiu que, no essencial, o contrato de gestão tinha sido correctamente cumprido pela SGHAS, infirmando os resultados e as principais conclusões do inquérito, e que a SGHAS era credora do Estado por retribuições devidas referentes aos exercícios de 2000 e 2001, acrescidas dos respectivos juros de mora calculados à taxa legal para créditos de que sejam titulares empresas comerciais (12%), até efectivo e integral pagamento^{1 2}.

Tal como consta do preâmbulo da RCM n.º 149/2003, de 19 de Setembro, que veio criar na dependência da Ministra de Estado e das Finanças e do Ministro da Saúde, um grupo de trabalho encarregado de negociar com a SGHAS a alteração do contrato de gestão do Hospital Amadora/Sintra, o Governo entendeu, quanto à dívida reconhecida pela decisão arbitral, que o Estado devia acatar essa decisão, dando-lhe o devido cumprimento.

No entanto, nos termos do n.º 2 da mesma RCM, ao referido grupo de trabalho foi também atribuída a competência para “... negociar com a Sociedade Gestora o alargamento do prazo de pagamento da dívida de que esta é credora do Estado, conforme o acórdão do tribunal arbitral, datado de 31 de Julho de 2003, e que ronda actualmente os 43 milhões de euros, por forma a obter-se o competente cabimento orçamental no exercício de 2004, que habilite à respectiva liquidação no decurso do 1.º trimestre do próximo ano”.

Apesar do mencionado na referida RCM, pela alínea j) do artigo 53º da LOE para 2004, foi o Governo autorizado a regularizar o “cumprimento das responsabilidades decorrentes da decisão do Tribunal Arbitral que julgou o diferendo entre o Estado e a Sociedade Gestora do Hospital Fernando da Fonseca (Amadora/Sintra)”, tendo como contrapartida financeira a utilização de dívida pública emitida.

¹ Relativamente ao exercício de 1999, acresciam ainda, nos termos do acórdão arbitral, juros de mora pelo atraso que se registou no pagamento à SGHAS da remuneração referente a este exercício.

² Em relatório de auditoria recentemente aprovado pelo TC, apuraram-se, relativamente aos anos de 2000 e 2001, valores de dívidas diferentes dos resultantes do acórdão do tribunal arbitral.



Em 24.03.04, na sequência de solicitação da DGT, veio a SGHAS apresentar, para efeitos de regularização das responsabilidades decorrentes da referida decisão arbitral, a quantia em débito reportada à data de 31.03.04, a qual, de acordo com os elementos e cálculos então enviados à DGT, ascendia a €45.193.813, decompondo-se da seguinte forma:

Quadro VI.28 – Responsabilidades decorrentes da decisão arbitral - valores apurados pela SGHAS

(em euros)

Pontos da decisão do acórdão do tribunal arbitral	Valores a pagar
Ponto 6:	
Juros de mora vencidos até 10.08.2001, por atraso no pagamento da remuneração referente ao exercício de 1999	3 341 097
Juros de mora capitalizados vencidos de 17.02.2003 até 31.03.2004	448 165
Sub-total	3 789 262
Ponto 7:	
Saldo das contas do exercício de 2000	6 417 093
Juros de mora vencidos até 23.03.2003	5 509 760
Juros de mora capitalizados vencidos de 24.03.2003 até 31.03.2004	1 462 592
Sub-total	13 389 445
Ponto 8:	
Saldo das contas do exercício de 2001	20 421 018
Juros de mora vencidos até 23.03.2003	4 278 428
Juros de mora capitalizados vencidos de 24.03.2003 até 31.03.2004	3 154 929
Sub-total	27 854 375
Ponto 9:	
Juros de mora pelo não pagamento das remunerações mensais relativas aos exercícios de 2000 e 2001 até ao dia 8 de cada mês	141 721
Juros de mora capitalizados vencidos de 17.02.2003 até 31.03.2004	19 010
Sub-total	160 731
Total	45 193 813

O total de juros de mora vencidos até 31.03.04 ascendia assim a €18.355.702, montante este que englobava juros de mora capitalizados no valor de €5.084.696¹.

Por outro lado, em 25.03.04, também para efeitos de regularização da dívida do Estado à SGHAS decorrente do acórdão arbitral, foram ainda remetidos à DGT, através do Gabinete do Ministro da Saúde, a posição e cálculos efectuados pela sociedade de advogados que representou a ARSLVT junto do tribunal arbitral, onde se apurava que o montante a liquidar à SGHAS, reportado à data de 31.03.04, ascendia a €46.202.169, excedendo assim o valor solicitado pela própria SGHAS em €1.008.357.

A DGT, a partir dos elementos apresentados por ambas as partes, considerou que a divergência de valores em causa resultava de correcções e actualizações introduzidas pela SGHAS no saldo a pagar das contas de 2001, face aos valores apurados no acórdão arbitral, sendo as mesmas, no seu cômputo global, desfavoráveis à própria SGHAS. Em consequência, e tendo em conta que tais correcções não teriam sido consideradas pelo mandatário da ARSLVT, a DGT deu como mais actual o valor

¹ A capitalização de juros de mora decorre da decisão arbitral, incidindo sobre estes valores novos juros de mora contados desde 17.02.03 ou 24.03.03, conforme o pedido da SGHAS julgado precedente tenha sido feito na petição inicial ou na reconvenção, respectivamente.

solicitado pelo interessado, propondo superiormente o pagamento à SGHAS do valor por esta reclamado.

Tal posição justificava-se ainda pelo facto do pagamento em causa, nos termos da RCM n.º 149/2003, de 19 de Setembro, ter que ocorrer até ao final do 1º trimestre de 2004 e também por o Estado incorrer no pagamento de juros de mora diários à taxa de 12%, até à data do efectivo e integral pagamento.

Deste modo, ao abrigo da referida alínea j) do artigo 53º da LOE para 2004 e após autorização da Ministra de Estado e das Finanças, por Despacho de 30.03.04, a DGT procedeu à transferência para a SGHAS, em 31.03.04, da quantia de €45.193.813, por contrapartida da conta de operações específicas do Tesouro – “Produto de empréstimos – 2004”, para regularização das responsabilidades decorrentes da decisão do tribunal arbitral que julgou o diferendo entre o Estado e a SGHAS.

Posteriormente, a DGT solicitou esclarecimento à ARSLVT sobre a divergência de valores apresentados pelas partes, tendo esta ARS respondido que existia fundamento para tal divergência, acrescentando também o seguinte:

- ◆ A SGHAS, relativamente ao saldo das contas de 2001, apresentou o montante resultante da decisão arbitral deduzido do crédito apurado a favor da ARSLVT, quando se procedeu ao acerto final das contas de 2001;
- ◆ Conforme acordado pelas partes, esse crédito deveria ser levado em consideração apenas no acerto das contas de 2002;
- ◆ Como a execução da decisão arbitral acabou por ser levada a efeito em momento anterior ao encerramento das contas de 2002, a SGHAS entendeu deduzir, desde logo, esse crédito, acolhendo tal posição o total acordo da ARSLVT.

Acrescente-se, por fim, que da negociação para alargamento do prazo de pagamento prevista na RCM n.º 149/2003, de 19 de Setembro, acabou por não surtir qualquer efeito, tendo sim a responsabilidade a regularizar pelo Estado passado dos cerca de €43 milhões reportados à data da referida RCM para os cerca de €45,2 milhões pagos em 31.03.04, correspondendo o acréscimo aos juros de mora posteriormente vencidos até à data do efectivo pagamento. Mal se compreende, aliás, que o Governo tenha protelado por cerca de nove meses o pagamento das quantias em que foi condenado pela decisão do Tribunal Arbitral, quando se sabe que, por força da mesma decisão, tais quantias venciam juros de mora a uma taxa muito elevada (12% ao ano).

Ouvido sobre o presente ponto 6.6, o IGCP informou nada ter a acrescentar ao teor do Parecer. Quanto à DGT, não proferiu quaisquer outros comentários para além dos atrás referidos.



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 2004, por conta das dotações inscritas no OE¹ para fazer face amortizações e encargos da dívida pública, bem como dos montantes requisitados em excesso, a repor nos cofres do Estado no ano seguinte:

Quadro VI.29 – Evolução das dotações orçamentais requisitadas e a repor

(em euros)

Amortizações / Encargos	2000	2001	2002	2003	2004
Amortizações (1)=(2)-(3)	7 779 103 937,3	11 131 558 992,1	15 436 461 276,0	29 408 167 872,7	28 246 893 493,6
Valores requisitados (2)	7 781 816 672,0	11 134 305 867,9	15 436 579 381,6	29 408 465 035,0	28 247 744 602,0
Valores a repor (3)	2 712 734,7	2 746 875,8	118 105,6	297 162,3	851 108,4
Juros (4)=(5)-(6)	3 499 990 158,9	3 743 940 474,0	3 804 676 637,5	4 006 970 900,2	3 721 570 207,1
Valores requisitados (5)	3 504 681 882,4	3 748 019 487,2	3 804 761 222,8	4 007 313 511,0	3 722 151 038,4
Valores a repor (6)	4 691 723,5	4 079 013,3	84 585,3	342 610,8	580 831,3
Outros encargos (7)=(8)-(9)	17 803 159,5	16 892 359,0	21 341 687,1	22 178 935,1	17 950 161,8
Valores requisitados (8)	20 949 761,1	17 562 354,7	22 844 000,0	22 206 690,0	18 000 300,0
Valores a repor (9)	3 146 601,6	669 995,7	1 502 312,9	27 754,9	50 138,2
Total requisitado (10)=(2)+(5)+(8)	11 307 448 315,4	14 899 887 709,8	19 264 184 604,4	33 437 985 236,0	31 987 895 940,4
Total a repor (11)=(3)+(6)+(9)	10 551 059,7	7 495 884,7	1 705 003,8	667 528,1	1 482 077,9

Evolução (a)

Varição (valores requisitados)	-10,7%	31,8%	29,3%	73,6%	-4,3%
Varição (valores a repor)	-94,6%	-29,0%	-77,3%	-60,8%	122,0%

(a) Comparações realizadas entre o ano n e o ano $n-1$.

No que respeita aos valores requisitados, que se evidenciam no quadro anterior, é de referir que correspondem a pagamentos líquidos. O valor total requisitado em 2004, para amortização e pagamento de encargos correntes da dívida, ascendeu a €32.638.895.940,40. Contudo, o IGCP efectuou uma “Reposição abatida nos pagamentos”, emitida em 30.12.2004, no montante de €651 milhões, sendo €580 milhões relativos a Passivos Financeiros e o remanescente, €71 milhões, a juros.

Ainda no que diz respeito à requisição de dotações orçamentais, é de salientar que, no ano em apreço, não foi respeitado o esquema de classificação das despesas públicas previsto no código de classificação económica das receitas e das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, tendo apenas sido utilizado uma rubrica de classificação económica para os Passivos Financeiros (10.03.03 – Passivos Financeiros – Títulos de médio e longo prazo – Soc. Financeiras - Bancos e outras instituições financeiras), e, igualmente, apenas uma rubrica de classificação económica para os juros (03.01.03 – Juros da dívida pública – Sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras).

¹ Valores inscritos, no ano de 2004, no Cap.º 07 - Gestão da dívida pública, Subdivisão 01, do orçamento do Ministério das Finanças, bem como nos correspondentes capítulos dos anos 2003, 2002, 2001 e 2000.

Ou seja, não foram feitas as distinções previstas, no citado diploma, ao nível dos subagrupamentos e das rubricas, no que respeita aos passivos financeiros, e ao nível das rubricas, no que respeita aos juros, não sendo, deste modo, possível a identificação dos sectores institucionais envolvidos, enquanto destinatários dos fluxos gerados pelo pagamento dos juros e amortizações, e dos tipos de passivos objecto de amortização.

Tal procedimento implica distorções na CGE. Com efeito, o errado registo contabilístico das verbas destinadas à amortização de dívida de curto prazo, conduz a que a CGE¹ de 2004 não evidencie esta despesa e distorça o valor afecto à amortização de dívida de médio e longo prazo. Por outro lado, a deficiente indicação dos sectores institucionais destinatários das amortizações e dos juros, gera distorções ao nível da consolidação de contas do Sector Público Administrativo.

No âmbito da preparação do presente parecer foi a DGO questionada sobre esta alteração de procedimentos, tendo referido “...que relativamente aos Passivos deve ser feita a sua distinção ao nível dos subagrupamentos e das rubricas, e quanto aos juros deve ser feita a distinção ao nível das rubricas...” acrescentando que “...o critério adoptado em 2004 foi o entendido correcto pelo Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) entidade responsável na orçamentação e execução do Capítulo da Dívida Pública. Idêntico procedimento está a ser seguido em 2005.” A DGO referiu ainda que, para 2006, irá “...providenciar no sentido de no orçamento do IGCP serem consideradas as Classificações económicas correctas.” e que no corrente ano (2005) “...irá solicitar ao IGCP a correcção necessária”.

Sobre esta matéria, o IGCP, no âmbito do contraditório assume uma posição diferente, referindo que “a opção por um determinado instrumento de financiamento no momento em que é necessário emitir dívida inviabiliza o detalhe da identificação dos destinatários na orçamentação. Na apresentação da conta de gerência da dívida pública vamos elaborar mapa que, na medida do possível, apresentará o tipo de destinatários.”

A posição do IGCP não é defensável por contrariar o princípio da especificação e o classificador económico em vigor, sendo as dificuldades invocadas ultrapassadas com o recurso ao mecanismo das alterações orçamentais, devendo a DGO, que tem por missão superintender na elaboração e controlo da execução do Orçamento do Estado, zelar pela observância, neste caso, do princípio da especificação.

Nestes termos, não obstante a elaboração do referido mapa, que deverá acompanhar a conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida pública” relativa a 2005, recomenda-se que esta situação seja regularizada no orçamento de 2006.

No que respeita à evolução das verbas requisitadas, como se pode observar no quadro anterior, o seu montante global, em 2004, sofreu uma redução significativa, tendo sido requisitado menos €1.450,1 milhões, relativamente ao ano anterior, o que equivale a um decréscimo de 4,3%.

Esta evolução representa uma inversão da tendência de aumento anual das dotações orçamentais afectas ao serviço da dívida, verificada desde 2000, e deve-se, essencialmente, à redução das dotações relativas às amortizações (- €1.160,7 milhões), para a qual contribuiu um acréscimo expressivo das amortizações realizadas com receitas das reprivatizações, efectuadas pelo FRDP (€710 milhões²).

¹ Nomeadamente no Mapa 14-B – “Despesas sem receita consignada, comparadas com as do ano económico anterior”, da CGE, onde da leitura do quadro resulta que em 2004 não foi amortizada dívida de curto prazo e que aumentaram as amortizações de dívida de médio e longo prazo, situação contrária à ocorrida, como se dá conta neste ponto do Parecer.

² Cfr. Quadro VI.8 – Amortizações realizadas pelo FRDP.



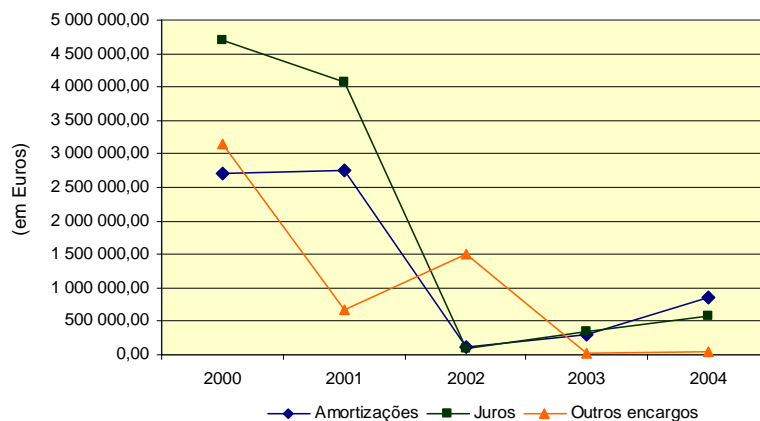
Também os encargos correntes da dívida contribuíram para a redução dos valores requisitados ao Orçamento de Estado, apresentando uma redução €-289,4 milhões, o equivalente a um decréscimo de 7,2%, face ao ano transacto. Esta redução deve-se, essencialmente, à evolução dos juros (€-285,2 milhões), mas, também, dos outros encargos da dívida (€-4,2 milhões), como se dá conta no ponto 6.7.3.2 deste Parecer.

Os valores requisitados para gestão da dívida pública, à semelhança de anos anteriores, não foram totalmente utilizados, tendo o IGCP procedido ao apuramento das verbas requisitadas em excesso, e não susceptíveis de utilização nos fins previstos, a repor nos cofres do Estado.

Relativamente a estes valores, verifica-se, em termos globais, um aumento significativo (€1,5 milhões) apresentando uma evolução contrária à registada em anos anteriores, em que a tendência era no sentido da sua redução global. Contudo, como se pode observar no quadro anterior, já em 2003 se verificou o aumento (embora ligeiro) dos montantes a repor relativos às amortizações e aos juros, quando comparados com 2002, acréscimo que se acentuou em 2004, tendo o valor das amortizações e dos juros a repor nos cofres do Estado aumentado €553,9 milhares e €238,2 milhares, respectivamente. No que respeita aos outros encargos, em 2004 apresentam um acréscimo elevado (+ 80,6% que em 2003), sendo, no entanto, pouco significativo relativamente ao total a repor.

O gráfico seguinte apresenta a evolução descrita.

Gráfico VI.4 – Evolução dos valores a repor



Os valores requisitados em excesso foram repostos como “Reposição não abatida nos pagamentos” em 18 de Março de 2005. Ou seja, mais uma vez o IGCP não cumpriu o prazo para a devolução destes montantes, fixado até 14 de Janeiro de 2005 (Conforme Circular n.º 1308/DGO, Série A, de 7 de Abril de 2004). Esta situação, de atraso nas reposições dos valores requisitados a mais, é recorrente, tendo merecido já reparo do Tribunal de Contas em sede de Pareceres sobre as CGE’s de anos anteriores.

Sobre esta matéria, o IGCP, no âmbito do contraditório do Parecer sobre a CGE/2003, referiu 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”. Embora se reconheça que de ano para ano o IGCP tem encurtado a data de reposição destes montantes, considera-se, no entanto, que tem de respeitar o prazo fixado à semelhança dos outros organismos públicos, também confrontados com o mesmo tipo de apuramento.

No âmbito do contraditório, o IGCP reafirma que “A contabilização manual dos fluxos gerados pelas operações da dívida pública, provoca o atraso verificado na entrega dos valores requisitados a mais...”, acrescentando que estão “...a envidar esforços no sentido de superação da anomalia.”

6.7.2 – Diferenças entre os valores da CGE e do IGCP

Em 2004, como se referiu anteriormente, e, de acordo com os valores inscritos na CGE, no capítulo 07 orçamento do Ministério das Finanças, o valor afecto à gestão da dívida pública teria totalizado cerca de €31.987,9 milhões. Contudo, de acordo com os valores registados na conta de gerência do “IGCP – Encargos da dívida pública”, o valor daquelas despesas ascende a €32.775,3 milhões, existindo, assim, uma diferença de €787,4 milhões, como se demonstra no quadro seguinte:

Quadro VI.30 – Amortizações e encargos correntes da dívida

(em euros)

Amortizações e Encargos 2004	CGE – Ministério das Finanças - "Gestão da dívida pública"	Mapa XXIX – Movimento da Dívida Pública	IGCP - Conta de gerência (Despesa efectuada)	Diferenças	Diferenças
	(1)	(2)	(3)	(2) - (3)	(1) - (3)
Amortizações	28 247 744 602,0	a) 29 037 144 550,2	28 968 639 135,0	68 505 415,2	- 720 894 533,0
Juros	3 722 151 038,4		3 788 720 931,2		- 66 569 892,8
Outros encargos	18 000 300,0		17 950 161,8		+50 138,2
Total	31 987 895 940,4	29 037 144 550,2	32 775 310 228,0	68 505 415,2	- 787 414 287,6

a) Não inclui o valor dos resgates de promissórias efectuadas em 2004, que totalizou €31.861.841,03, sendo que deste valor €31.820.077,10 corresponde a promissórias em moeda nacional e o remanescente a promissórias em moeda estrangeira.

A diferença resulta de, nos valores constantes da CGE, se considerarem como pagamentos efectivos os valores transferidos para a conta “IGCP - Encargos da 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 efectuadas pelo FRDP, como aplicação das receitas das reprivatizações, e o valor dos juros corridos¹, respectivamente. De salientar, aliás, que a diferença apontada (€787,4 milhões) respeita essencialmente às amortizações realizadas pelo FRDP, que ascenderam a €710 milhões, bem como à inclusão, nos valores apresentados na conta de gerência do IGCP, dos juros corridos (€85,8 milhões).

Sobre estas diferenças, a DGO refere na sua resposta que “... se bem entendemos, nos valores da CGE não estão incluídos os das amortizações ... efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP), em aplicação das receitas das reprivatizações e dos juros corridos” acrescentando que tal assim não é, que tais valores, amortizações realizadas pelo FRDP e juros corridos, são evidenciados na CGE nos mapas relativos aos FSA.

Face a esta observação da DGO, considera-se necessário esclarecer que o confronto em causa é realizado entre os valores constantes do Cap. 07 - Gestão da dívida pública, do orçamento do

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



Ministério das Finanças e os correspondentes valores da conta de Gerência “IGCP – Encargos da dívida” e que a diferença apurada resulta de facto, na sua maior parte, como já foi referido, de nos valores do Cap. 07 não estarem incluídas nem as amortizações efectuadas pelo FRDP, nem os juros corridos¹. É ainda de notar que estes juros não constam da conta do FRDP, ao contrário do referido pela DGO.

Relativamente à utilização de dotações de anos anteriores, como se explicou em anteriores Pareceres, e de acordo com esclarecimentos prestados pelo IGCP, são contabilizados como “encargos pagáveis” os montantes de títulos vencidos cujos subscritores não requereram a liquidação, ficando na posse do Instituto a aguardar o respectivo pedido de pagamento até à data da sua prescrição, ou seja, pelo prazo máximo de 5 ou 10 anos, respectivamente para juros e capital. Findo esses prazos, esses valores prescrevem a favor da FRDP.

Contudo, em 2004, à semelhança de 2003, parte do saldo de encargos pagáveis, na posse do IGCP e destinado à amortização de OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações (Classes I a XII), no montante de €11.055.775,60, foi utilizado para amortizar dívida do mesmo tipo, emitida e vencida no próprio ano, não tendo sido requisitada qualquer verba ao OE de 2004 para fazer face a tais amortizações, como se verifica através do quadro seguinte:

**Quadro VI.31 – 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	84 794 899,3	33 416 236,9	5 120 544,5	30 615 656,3	79 674 354,8	2 800 580,6	82 474 935,4	33 416 236,9
2000	82 474 935,4	28 764 801,8	3 975 045,1	28 764 801,8	78 499 890,3	0,0	78 499 890,3	28 764 801,8
2001	78 499 890,3	52 027 653,4	36 960,9	52 027 653,4	78 462 929,3	0,0	78 462 929,3	52 027 653,4
2002	78 462 929,3	15 709 599,9	0,0	15 709 599,9	78 462 929,3	0,0	78 462 929,3	15 709 599,8
2003	78 462 929,3	0,0	11 978 741,6	0,0	66 484 187,7	0,0	66 484 187,7	11 978 741,6
2004	66 484 187,7	0,0	11 066 105,8	0,0	55 418 081,9	0,0	55 418 081,9	11 055 775,6

De acordo com informação do Instituto, prestada no âmbito dos trabalhos preparatórios do Parecer sobre a CGE de anos anteriores, os saldos de encargos pagáveis respeitam (ou deveriam respeitar) a títulos de dívida pública emitidos em anos anteriores e já vencidos, estando vedada ao IGCP a possibilidade de requisitar verbas orçamentais para amortização de títulos que ainda não foram emitidos. Deste modo, e como se pode observar no quadro anterior, em 2003 e 2004, o Instituto desrespeitou as regras que devem ser observadas na mobilização destes saldos, utilizando verbas requisitadas ao Orçamento de Estado em anos anteriores, para amortizar dívida emitida no ano.

O procedimento adoptado pelo IGCP, desde 2003, relativamente ao saldo de encargos pagáveis da OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações (Classes I a XII) terá por base razões de natureza financeira e orçamental (utilização de saldos avultados com a correspondente redução dos valores a requisitar ao OE). No entanto, tais motivos não se coadunam com os objectivos que a manutenção destes saldos na posse do IGCP visava assegurar, ficando ainda por esclarecer, quando tais saldos tiverem de ser pagos

¹ Ver nota de rodapé anterior.

aos obrigacionistas ou prescreverem a favor do FRDP, qual a origem dos fundos que o IGCP terá de mobilizar para o efeito.

Sobre esta matéria, o Instituto, na sua resposta refere que *“A utilização de saldos de encargos pagáveis na liquidação da amortização de dívida (OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações – Classe I a XII) emitida e vencida no próprio ano é devida à circunstância de que a sua emissão não produz fluxo financeiro e deveria ter sido realizada em anos anteriores, tal como a sua amortização, caso a respectiva indemnização não estivesse pendente de nova reavaliação. Refere-se ainda, que atendendo à natureza deste empréstimo e ao facto da emissão não se encontrar fechada, por razões de avaliação/realização dos bens que foram objecto de nacionalização ou expropriação, por vezes imposta por decisão dos tribunais, não foram ainda apuradas prescrições.”*

Reitera-se que os saldos em apreço, relativos a encargos pagáveis, já estavam afectos a dívida emitida em anos anteriores, não podendo, por isso, ser utilizados nestas emissões. De notar que o IGCP, na sua resposta, nada refere sobre a origem dos fundos que terá de mobilizar, quando aqueles saldos tiverem de ser pagos aos obrigacionistas ou prescreverem a favor do FRDP.

Ainda no que respeita às amortizações, os valores apresentados na conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida pública” diferem, igualmente, dos que constam do mapa XXIX- “Movimento da dívida pública” da CGE, elaborado pelo mesmo Instituto, como se evidencia no quadro VI.30. Com efeito, da comparação entre os valores inscritos nos referidos mapas observa-se uma diferença de €68.505 milhares, a qual resulta do facto das amortizações no mapa XXIX da CGE serem inscritas pelo seu valor nominal e corresponderem apenas às amortizações vencidas no ano, enquanto que a conta de gerência reflecte prémios e descontos de amortização, bem como as amortizações realizadas no ano utilizando saldos afectos a “encargos pagáveis¹”, e ainda os fluxos líquidos de *swaps* e *forwards*.

Há ainda a assinalar uma amortização no valor de €24.939.894,85, realizada pela DGT, respeitante à assunção de dívida da SILOPOR, SA², valor que apenas é evidenciado no mapa XXIX da CGE, não constando da conta de gerência “IGCP - Encargos da dívida pública” por a amortização não ter sido realizada pelo Instituto.

Por último, e ainda no que respeita ao confronto de valores, é de referir que no relatório da CGE em análise³ são comparados os valores da execução orçamental, Cap. 07 do Ministério das Finanças, no que respeita às amortizações, com os correspondentes valores do Mapa XXIX – Movimento da Dívida Pública, procedendo-se também ao apuramento das diferenças e justificação das mesmas.

Embora se reconheça a importância do referido ponto na CGE, considera-se, no entanto, que o confronto dos referidos valores deveria ser efectuado com os valores constantes da conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida”, não só no que respeita às amortizações, mas também no que respeita aos encargos correntes da dívida, por corresponderem aos montantes efectivamente despendidos no ano.

De salientar que as diferenças em causa não resultam de incorrecções na contabilização das despesas com amortizações e encargos da dívida, mas de diferentes critérios de contabilização, como se demonstrou anteriormente. Enquanto que a DGO, na CGE, evidencia as dotações orçamentais requisitadas no ano, o ICGP inscreve no mapa da dívida directa, a totalidade das operações de redução da dívida, segundo critérios próprios, e na conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida” a totalidade

¹ Valores que não estão evidenciados no mapa XXIX - “Movimento da dívida directa”, por se terem vencido em anos anteriores e, portanto, terem sido inscritos nos mapas dos respectivos anos.

² Sobre esta matéria ver ponto 6.6.4.1.1 deste Parecer.

³ Ver Ponto 1.4.5.5. da CGE/2004.



das despesas realizadas. Estas diferenças deveriam ser explicadas no relatório da CGE, de forma discriminada, contribuindo para uma maior transparência e rigor das contas públicas.

Relativamente às diferenças apontadas no parágrafo anterior, a DGO, no âmbito do contraditório refere: “... são referidos desfasamentos entre os valores da CGE (que são os da tesouraria do Estado) e os que constam da conta de gerência do “IGCP – Encargos da dívida”, os quais têm a ver, com a data (ano) em que são registados os respectivos movimentos contabilísticos (parece ser esta a causa). Mais é observado, em face exposto, que a comparação destas despesas (amortização e encargos correntes da dívida) o deveria ser pela conta de gerência e não pelo Mapa XXIX – Movimento da Dívida Pública. Salvo melhor opinião, entendemos, que não devemos quantificar, ou sequer comparar, valores apurados pela tesouraria do Estado, com os apurados pela tesouraria dos serviços, uma vez que em alguns casos são, em nosso entendimento, realidades diferentes. A eventual, solução, para esta questão que também nos preocupa, poderá passar, em nossa opinião, pela extensão a todo o subsector dos serviços integrados do sistema de libertação de créditos, sem qualquer excepção e pela obrigatoriedade efectiva de todos os serviços entregarem as suas receitas na tesouraria do Estado devendo as respectivas contas, no final do ano apresentar saldo nulo.”

Sobre esta questão, é de salientar, mais uma vez, que os desfasamentos entre os valores da CGE e os que constam na conta de gerência do “IGCP – Encargos da dívida pública” não têm apenas a ver com a data em que são registados, como sugerido pela DGO, mas também com outras situações, nomeadamente, com o facto de na CGE se registar como pagamentos efectuados saldos não utilizados a repor nos cofres do Estado 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 os valores das amortizações efectuadas pelo FRDP e o valor dos juros corridos, como foi anteriormente salientado e quantificado. De salientar também que o Mapa XXIX não evidencia os valores efectivos das despesas com amortizações e encargos correntes realizadas no ano, mas apenas as amortizações, as quais são inscritas pelo seu valor nominal e correspondem apenas aos montantes vencidos no ano, enquanto que a conta de gerência reflecte prémios e descontos de amortização, bem como as amortizações realizadas no ano utilizando saldos afectos a “encargos pagáveis¹”, e ainda os fluxos líquidos de *swaps* e *forwards*, como foi referido.

Assim, só os valores da conta de gerência reflectem a despesa realizada no ano com amortizações e encargos correntes da dívida devendo, por esse motivo, ser devidamente evidenciados na CGE.

De referir também que não se entende por que a DGO considera não dever quantificar, ou sequer comparar, os valores apurados pelo IGCP, uma vez que são estes que traduzem a despesa efectivamente realizada.

Nestes termos, reitera-se a recomendação formulada anteriormente para que as diferenças apontadas sejam devidamente explicadas no relatório da CGE.

¹ Valores que não estão evidenciados no mapa XXIX - “Movimento da dívida directa”, por se terem vencido em anos anteriores e, portanto, terem sido inscritos nos mapas dos respectivos anos.

6.7.3 – Evolução das amortizações e encargos correntes da dívida

A análise das amortizações e encargos correntes da dívida, 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 precedente.

No quadro seguinte apresentam-se os montantes despendidos em amortizações e encargos correntes da dívida em 2004, bem como a respectiva evolução relativamente ao ano anterior.

Quadro VI.32 – Amortizações e encargos correntes da dívida pública

(em euros)

Amortizações/Encargos	2003	2004	Variação	
			Valor	%
Amortizações	29 430 095 965,0	28 968 639 135,0	- 461 456 830,0	- 1,6
Juros	4 101 885 603,5	3 788 720 931,2	- 313 164 672,3	- 7,6
Outros encargos	22 187 647,1	17 950 161,8	- 4 237 485,3	- 19,1
Total	33 554 169 215,6	32 775 310 228,0	- 778 858 987,6	- 2,3

Como se pode observar, por comparação com o ano anterior, as amortizações e encargos correntes diminuiriam cerca de €778,9 milhões em 2004, sendo que deste montante 59% corresponde a amortizações e o remanescente a outros encargos correntes, dos quais se destacam os juros.

Todavia, os valores indicados no quadro, relativos às amortizações e juros, não correspondem aos encargos efectivamente pagos aos investidores. A Lei de enquadramento orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto), sucessivamente alterada e republicada, pelas Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, e posteriormente pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, no seu artigo 6.º, n.º 4º, estabelece, como excepção à regra da não compensação, a “...possibilidade de os fluxos associados a operações de gestão da dívida pública directa serem objecto de inscrição orçamental, de acordo com regras próprias estabelecidas no presente diploma ...”. Contudo, o mesmo diploma acaba por não as definir.

Esta lacuna na legislação, é ultrapassada anualmente através da Lei Orçamento do Estado¹, que em 2004, estabelece, no seu artigo 67.º, n.º 3, que “...As despesas decorrentes de operações de derivados financeiros são 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 cumprimento destas regras “... não dispensa o registo contabilístico individualizado de todos os fluxos financeiros, ainda que meramente escriturais, associados às operações nelas referidas”.

De referir ainda que a Lei de enquadramento orçamental determina, relativamente aos mapas contabilísticos gerais da Conta Geral do Estado, no seu artigo 75.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.”.

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.



Muito embora tal não tenha sido observado, na medida em que nos referidos mapas da CGE não consta qualquer referência sobre “...as principais regras contabilísticas utilizadas na execução das receitas e das despesas” decorrentes das operações de derivados financeiros associadas à gestão da dívida pública, não se pode, no entanto, deixar de salientar que no relatório da CGE de 2004¹, pela primeira vez, é evidenciado o resultado líquido dos fluxos de capital das operações de *swaps*, reflectido nas amortizações, bem como os valores efectivos das respectivas amortizações, por instrumentos, procedimento que vai ao encontro das recomendações formuladas por este Tribunal em anteriores pareceres.

Considera-se, no entanto, que idêntico procedimento deveria ser adoptado no que respeita aos encargos com juros que, em termos de contas públicas, continuam a não evidenciar os resultados das operações em causa, implicando assim o desvirtuamento dos valores da CGE, para além de serem susceptíveis de colidir com a transparência das operações.

Nestes termos, recomenda-se que sejam evidenciados no relatório da CGE o resultado das operações de derivados financeiros reflectidas nos juros, 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, os montantes pagos aos investidores e os resultados dos *swaps* e *forwards*.

Quadro VI.33 – 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)	28 019 678 054,1	3 735 615 629,7
Pagamento aos investidores	(2)	28 024 381 258,7	3 819 734 085,2
Resultados líquidos operações	(3)	4 703 204,6	84 118 455,5
Em Moeda Estrangeira	(4)=(5)-(6)	948 961 080,9	53 105 301,5
Pagamento aos investidores	(5)	814 612 000,5	78 696 372,0
Resultados líquidos operações	(6)	- 134 349 080,4	25 591 070,4
Total (1)+(4)		28 968 639 135,0	3 788 720 931,2

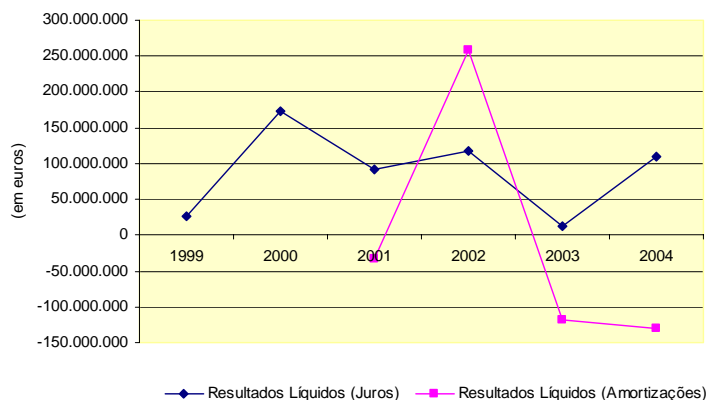
Fonte: Instituto de Gestão do Crédito Público.

Como se pode concluir, pela leitura do quadro anterior, os resultados das operações reflectidas nas amortizações, em 2004, foram negativos, ou seja, o Estado despendeu mais €129.645,9 milhares do que despenderia se não as tivesse realizado. Relativamente aos juros, houve um resultado positivo, que se traduziu na redução destes encargos em €109.709,5 milhares.

De salientar que os resultados obtidos nas operações em causa em anos anteriores, foram, de um modo geral positivos, destacando-se o ano de 2002 em que o Estado, em termos globais, reduziu as despesas com amortizações em cerca de €258 milhões, bem como dos juros em cerca de €118 milhões, como se pode observar no gráfico seguinte:

¹ Cfr. Ponto 1.4.5, Quadro 1.4.5.C – Composição do Financiamento em 2004.

Gráfico VI.5 – Resultados das operações de derivados



Por último, é de salientar, que, excluindo o resultado das operações de *swaps* e *forwards*, o valor das amortizações em moeda nacional monta a €28.024 milhões e em moeda estrangeira a €815 milhões, o que totaliza €28.839 milhões. No que respeita aos juros, excluindo igualmente o resultado daquelas operações, em moeda nacional cifrou-se em €3.820 milhões e em moeda estrangeira em €79 milhões, o que totaliza €3.899 milhões.

6.7.3.1 – Amortizações

Em 2004, as despesas com amortizações diminuíram em termos globais cerca de €461.457 milhares, (-1,6%), evolução que resulta essencialmente da redução das amortizações em moeda estrangeira, como se dá conta no quadro e gráfico seguintes:

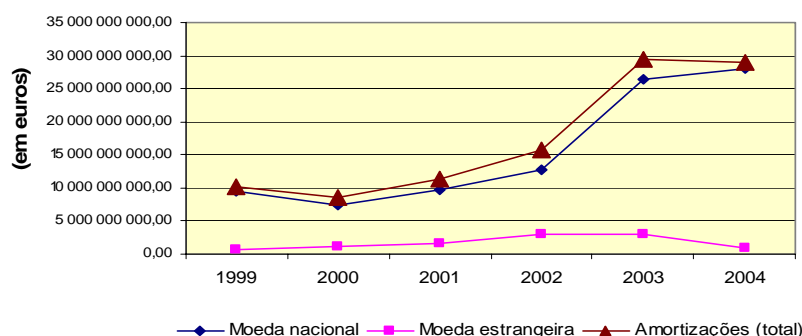
Quadro VI.34 – Evolução das amortizações

(em euros)

Amortizações	2003	2004	Variação	
			Valor	%
Moeda nacional	26 489 950 237,3	28 019 678 054,1	1 529 727 816,8	5,8
Dívida de curto prazo	18 368 484 118,0	20 516 365 915,2	2 147 881 797,2	11,7
Divida de M/L prazo	6 825 682 726,2	6 151 438 053,5	- 674 244 672,6	-9,9
Certificados de Aforro	1 357 176 856,2	1 356 577 289,9	- 599 566,3	0,0
Fluxos de <i>swaps</i> e <i>forwards</i>	- 61 393 463,1	- 4 703 204,6	-	-
Moeda estrangeira	2 940 145 727,7	948 961 080,9	- 1 991 184 646,8	- 67,7
Dívida de curto prazo	1 852 633 341,8	0,0	- 1 852 633 341,8	-100,0
Dívida de M/L prazo	907 552 705,3	814 612 000,5	- 92 940 704,8	- 10,2
Fluxos de <i>swaps</i> e <i>forwards</i>	179 959 680,6	134 349 080,4	-	-
Total	29 430 095 965,0	28 968 639 135,0	- 461 456 830,0	- 1,6



Gráfico VI.6 – Evolução das amortizações



Como se pode observar no gráfico anterior, a tendência para o aumento das amortizações, notada desde 2000, acentuou-se significativamente em 2003. No ano em análise, porém, registou-se um aumento muito ligeiro das amortizações em moeda nacional quando comparado com o verificado em anos anteriores e, por outro lado, não foi emitida dívida em moeda estrangeira de curto prazo, tendo consequentemente provocado uma redução muito expressiva destas amortizações (- €1.852,6 milhões em relação a 2003), o que associada à redução das amortizações de títulos de médio e longo prazo em moeda estrangeira, contribuiu de forma decisiva para a redução das amortizações em 2004.

O aumento das amortizações em moeda nacional foi motivado exclusivamente pelo acréscimo das amortizações de dívida de curto prazo, que passaram de €18.368,5 milhões em 2003 para €20.516,4 milhões em 2004, ou seja + €2.147,9 milhões, o que representa um acréscimo de 11,7%.

Contrariamente, as amortizações em moeda nacional de médio e longo prazo sofreram um decréscimo de 9,9%, passando de €6.825,7 milhões em 2003 para €6.151,4 milhões em 2004. No que respeita às amortizações dos certificados de aforro praticamente não sofreram variação em relação ao ano transacto.

As amortizações de dívida de médio e longo prazo em moeda nacional, e os certificados de aforro possuem, respectivamente, o peso relativo de 21,2% e 4,7%, em relação ao total das amortizações.

A dívida de curto prazo em moeda nacional é, aliás, a que apresenta maior peso no total das amortizações realizadas em 2004, representando cerca de 70,8%, o que corresponde, tal como foi referido anteriormente, a €20.516 milhões, em valores absolutos, sendo que cerca de 52% deste valor respeita a CEDIC's e 28% a bilhetes do Tesouro.

No entanto, é de assinalar a redução da emissão de CEDIC's e consequente decréscimo das amortizações, que foram inferiores a 2003 em 10,5%, cifrando-se em €10.644 milhões. As emissões/amortizações destes certificados, entre 1999, ano da sua criação, e 2003, aumentaram muito de ano para ano, contribuindo desta forma para os aumentos das amortizações verificados nos respectivos anos, situação que se inverteu em 2004, como se dá conta no quadro seguinte:

Quadro VI.35 – Evolução dos CEDIC's

(em euros)

Anos CEDIC's	2000	2001	2002	2003	2004	Variação (2004-2003)	
						Valor	%
Emissões	447 729 495,4	2 098 998 481,2	5 271 409 956,9	a) 12 211 093 997,2	11 495 117 808,4	- 715 976 188,8	- 5,9
Amortizações	65 723 689,4	2 312 952 881,3	4 411 348 874,4	11 886 889 702,7	10 644 107 639,8	- 1 242 782 063,0	- 10,5

a) Valor alterado após contraditório, correcção que não teve efeito no valor da variação, por esta ter sido calculada com base no valor corrigido.

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.

No que respeita às amortizações em moeda estrangeira totalizaram €949 milhões, o equivalente a apenas 3% do total das amortizações ocorridas no ano, em consequência de, no ano em apreço, a dívida denominada em moeda estrangeira ter voltado a perder importância no stock da dívida. As amortizações realizadas em moeda estrangeira correspondem na totalidade a títulos de médio e longo prazo.

Conforme já foi referido, em 2004, o valor amortizado pelo FRDP com receitas das reprivatizações ascendeu a €710 milhões, representando 2,45% do total das amortizações realizadas no ano. As receitas das reprivatizações afectas à amortização de dívida, que tinham vindo a diminuir nos últimos anos, apresentando valores pouco significativos em relação ao total das amortizações, alterou-se ligeiramente em 2004, como se demonstra no quadro seguinte:

Quadro VI.36 – Amortizações realizadas pelo FRDP

(em euros)

Anos	2000	2001	2002	2003	2004
Total Amortizações	8 535 570 055,8	11 378 477 397,8	15 834 170 762,34	29 430 095 965,0	28 968 639 135,0
FRDP	734 762 297,7	279 719 724,4	397 631 676,0	8 581 299,8	710 000 000,0
% Amortização FRDP	8,61%	2,46%	2,51%	0,03%	2,45%

6.7.3.2 – Encargos correntes da dívida

No ano em apreço, os encargos correntes da dívida pública totalizaram €3.807 milhões, sendo inferiores ao ano precedente em €317 milhões. Desta evolução se dá conta no quadro seguinte:

Quadro VI.37 – Encargos correntes da dívida pública

(em euros)

Encargos correntes da dívida	2003	2004	Variação	
			Valor	%
Juros	4 101 885 603,5	3 788 720 931,2	- 313 164 672,3	- 7,6
Outros Encargos	22 187 647,1	17 950 161,8	- 4 237 485,3	- 19,1
Total	4 124 073 250,6	3 806 671 093,0	- 317 402 157,6	- 7,7



O decréscimo de 7,7% dos encargos correntes da dívida resulta da diminuição das despesas com juros (- €313.165 milhares) tendo também as despesas com outros encargos sido inferiores a 2003, em €4.237 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 2003 e 2004, e respectiva evolução:

Quadro VI.38 – Evolução dos encargos com juros

(em euros)

Juros	2003		2004		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Em moeda nacional	3 980 718 819,3	97,0	3 735 615 629,7	98,6	- 245 103 189,6	- 6,2
Consolidada	613 225,4	0,0	603 229,9	0,0	- 9 995,5	-1,6
Dívida de curto prazo	58 849 449,1	1,4	127 620 590,1	3,4	68 771 141,0	116,9
Dívida de M/L prazo	3 306 138 243,6	80,6	3 127 146 031,6	82,5	- 178 992 212,0	- 5,4
Certificados de aforro	613 024 718,2	14,9	564 364 233,5	14,9	- 48 660 484,7	- 7,9
Fluxos de swaps e forwards	2 093 182,9	0,1	- 84 118 455,5	-2,2	-	-
Em moeda estrangeira	121 166 784,2	3,0	53 105 301,5	1,4	- 68 061 482,7	- 56,2
Dívida de curto prazo	1 870 675,1	0,0	0,0	0,0	- 1 870 675,1	- 100,0
Dívida de M/L prazo	134 131 100,1	3,3	78 696 372,0	2,1	- 55 434 728,2	- 41,3
Fluxos de swaps e forwards	- 14 834 991,0	-0,4	- 25 591 070,4	-0,7	-	-
Total	4 101 885 603,5	100	3 788 720 931,2	100	- 313 164 672,3	- 7,6

Em 2004, as despesas com juros em moeda nacional diminuiram 6,2%, bem como as despesas com juros em moeda estrangeira, que apresentaram uma redução muito significativa (-56,2%), neste caso, não só em resultado de no ano em apreço não ter sido emitida dívida de curto prazo em moeda estrangeira, mas, essencialmente, devido à diminuição dos juros da dívida de médio e longo prazo, que sofreram um decréscimo de €55 milhões.

A forte predominância dos juros da dívida em moeda nacional, que representam 98,6% do total destes encargos em 2004, sendo, assim, superior aos valores do ano transacto em 1,6 pontos percentuais está, naturalmente, associada ao peso relativo da dívida em moeda nacional no montante global da dívida directa, que no ano em apreço corresponde a cerca de 99,5%.

No que respeita aos juros brutos dos certificados de aforro vencidos em 2004, contabilizados na totalidade como “despesa efectuada”, tendo como contrapartida o registo, como receita fiscal, do IRS retido e, como receita creditícia, do valor correspondente aos juros capitalizados, líquido de imposto, ascenderam a €564 milhões, tendo-se verificado relativamente ao ano precedente uma diminuição significativa no valor de €48,7 milhões.

Relativamente aos juros da dívida em moeda nacional, de médio e longo prazo, totalizaram, no ano em análise, €3.127 milhões, possuindo assim o maior peso relativo no total destas despesas, o equivalente a 82,5%, sendo que deste valor €2.789 milhões¹ (89% daquele montante) corresponde a OT's.

¹ Este valor não inclui OT's – Nacionalizações e Expropriações.

No que concerne aos juros da dívida em moeda nacional de curto prazo, que mais que duplicaram no ano em apreço, ascendendo a €127,6 milhões, representando os CEDIC's cerca de 32% deste valor. De referir que os juros destes certificados que vinham a aumentar desde o ano da sua criação, no ano em apreço sofreram uma redução de €1,4 milhões relativamente a 2003, invertendo, assim, a tendência referida para o seu acréscimo anual, o que está naturalmente associado à diminuição verificada na emissão destes certificados.

Em 2004, há ainda a assinalar os juros dos bilhetes do Tesouro, que representam cerca de 64% da dívida em moeda nacional de curto prazo, ascendendo a €82 milhões. A emissão destes títulos tinha sido suspensa em 1999 pelo facto do Estado ter adoptado uma estratégia de financiamento orientada essencialmente de forma a desenvolver um mercado de títulos de médio e longo prazo com dimensão europeia e suficiente liquidez. Em 2003, o Estado retomou a emissão destes títulos, tendo estes contribuído, em 2004, de forma decisiva para o aumento dos encargos com juros da dívida de curto prazo.

Em resultado da diminuição do valor global dos juros conjugado com o crescimento do PIB, o peso destes encargos no PIB diminuiu relativamente aos valores homólogos do ano anterior, passando de 3,1% em 2003 para 2,8% no ano em análise.

No que concerne ao peso dos juros e amortizações no PIB sofreu igualmente um decréscimo, como se pode observar no quadro seguinte, de cerca de 1,4 pontos percentuais, em relação aos valores homólogos registados no ano transacto, o que se explica pela diminuição das despesas com as amortizações e juros, que se deu conta anteriormente.

Quadro VI.39 – 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)
2003	4 101,9	29 430,1	33 532,0	130 511,2	25,7%	3,1%
2004	3 788,7	28 968,6	32 757,4	135 078,7	24,3%	2,8%

Idêntica tendência se verificou no peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas, -2,2 e -1,3 pontos percentuais, respectivamente, em resultado da diminuição dos juros e em contraponto com o acréscimo das despesas correntes e das receitas efectivas, como se demonstra no quadro seguinte:

Quadro VI.40 – 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
2003	4 101,9	33 095,5	31 681,3	12,4%	12,9%
2004	3 788,7	37 074,0	32 684,5	10,2%	11,6%



6.7.3.2.2 – Outros encargos correntes da dívida

Conforme já referido, em 2004, as despesas com “Outros encargos da dívida” diminuíram cerca de €4.237 milhares o que equivale a -19,1% em relação a 2003, como se dá conta no quadro seguinte:

Quadro VI.41 – “Outros encargos correntes da dívida”

(em euros)

Outros encargos correntes da dívida	2003	%	2004	%	Variação	
					Valor	%
Alínea A) “Diferenças de Câmbio”	775 799,97	3,5	217,80	0,0	- 775 582,17	-100,0
Alínea B) “Despesas c/ serviços da dívida pública”	21 411 847,12	96,5	17 949 944,00	100,0	- 3 461 903,12	-16,2
Total	22 187 647,09	100,0	17 950 161,80	100,0	- 4 237 485,29	-19,1

De referir que 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 valores que são posteriormente indicados pela DGT. No ano em análise, as despesas inscritas nesta alínea totalizaram apenas €217,80, sendo bastante inferiores a 2003 (-€775.582).

No que concerne aos encargos processados por conta da alínea B) “Despesas com serviços da dívida pública” ascenderam a €17.949,9 milhares, apresentando um valor inferior ao apurado no ano transacto em cerca de €3.461,9 milhares (-16,2%).

Os valores em causa incluem, à semelhança do que acontecera em anos anteriores, as comissões de gestão do IGCP no valor de €8 milhões e €8,5 milhões, em 2003 e 2004, respectivamente, integralmente transferidos para despesas de funcionamento do Instituto e, no que respeita a 2004, o referido montante, registado como “Transferências para despesas de funcionamento”, representa cerca de 47% dos encargos registados na alínea B). A comissão de gestão anual está prevista na alínea a) do n.º 1 do art.º 25.º dos Estatutos do Instituto de Gestão do Crédito Público, sendo o seu valor fixado em cada ano, por Despacho do Ministro das Finanças.

Como tem sido referido em anteriores Pareceres, 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, podendo ainda gerar distorções na consolidação das contas do SPA.

Também, a forma como é fixada a comissão de gestão, em pernilagem do “stock” da dívida pública, tem merecido reserva em anteriores Pareceres. Sobre esta questão refira-se que, de acordo com informação recolhida junto do IGCP, foi efectuada, em 14.01.2005, uma reposição no valor de €3.955 milhares, o que significa que o valor da comissão afecta ao funcionamento do Instituto ascendeu, em 2004, a cerca de €4.545 milhares e, em 2003¹, a €4.621 milhares, ou seja, foi inferior ao ano transacto. Assim, considera-se, mais uma vez, não fazer sentido a forma como esta comissão é fixada, acrescendo-a anualmente, de modo a acompanhar a evolução do stock da dívida, quando as necessidades de funcionamento não têm (não têm que ter) um acréscimo proporcional.

¹ Cfr. Parecer sobre a CGE/2003, Cap. VI, ponto 6.7.3.2.2, foram repostos, em 16.01.2004, €3,4 milhões.

Sobre esta matéria o IGCP, na sua resposta, limita-se a confirmar o relatado, referindo que “Embora o valor da comissão de gestão atribuída ao IGCP tenha sido de € 8,5 milhões, foi efectuada reposição em 14 de Janeiro de 2005, no valor de € 3,955 milhões, pelo que os recursos afectos ao funcionamento do IGCP não aumentaram....”

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

No quadro seguinte apresenta-se a distribuição das despesas com outros encargos correntes da dívida, registadas na alínea B), no último triénio:

Quadro VI.42 – Evolução das despesas com serviços da dívida pública

(em euros)

Outros encargos correntes da dívida - Alínea B)	Valor			Variação (2004/2003)	
	2002	2003	2004	Valor	%
Comissão de Gestão (1)	7 230 000,0	8 000 000,0	8 500 000,0	500 000,0	6,3
Arredondamentos efectuados nas liquidações de encargos	- 1 582,9	94,3	110,9	16,6	17,6
Comissões - Pagamento de encargos moeda nacional	1 108 400,4	352 066,8	290 805,6	- 61 261,2	- 17,4
Comissões pagas à CVM	1 612 203,4	1 950 951,7	1 914 703,6	- 36 248,2	- 1,9
Comissões por emissão de dívida em moeda nacional	6 082 000,0	5 625 000,0	1 978 311,5	- 3 646 688,5	- 64,8
Comissões por pagamento de enc. em moeda estrangeira	27 626,1	57 076,7	11 875,3	- 45 201,4	- 79,2
Despesas c/Clearstream	5 599,9	4 349,2	9 820,8	5 471,6	125,8
Despesas c/depósitos por TPA	2 446,7	2 516,1	2 572,2	56,1	2,2
Despesas c/Euroclear	24 882,7	23 077,3	33 521,4	10 444,1	45,3
Despesas c/expedição de extractos de Certificados Aforro	384 539,1	435 055,4	478 553,3	43 498,0	10,0
Despesas com juros de mora	-	3 041,1	-	- 3 041,1	-100,0
Despesas com liquidações	-	-	6,2	6,2	-
Despesas de emissão	41 987,4	-	-	-	-
Despesas de rating	272 453,6	265 776,0	102 130,1	- 163 645,9	- 61,6
Despesas diversas (Bolsa, anúncios...)	80 133,4	104 051,4	48 775,5	- 55 275,9	- 53,1
Encargos decorrentes do protocolo c/ CTT	4 019 656,9	4 578 527,6	4 577 206,0	- 1 321,6	0,0
Visto do Tribunal de Contas	3 103,3	1 551,7	1 551,7	-	0,0
Remun. ao capital Fides e Fia	-	8 712,0	-	a) - 8 712,0	- 100,0
Subtotal (2)	13 663 450,1	13 411 847,1	9 449 944,0	- 3 961 903,1	- 29,5
Total (1)+(2)	20 893 450,1	21 411 847,1	17 949 944,0	- 3 461 903,1	- 16,2

a) Valor introduzido na sequência da resposta do IGCP, sem repercussão no Total por este ter sido calculado tendo em conta esse valor.

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

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, ascende a €9.450 milhares, valor inferior ao registado no ano anterior em que os correspondentes encargos se cifraram em €13.412 milhares, o que equivale a uma redução de €3.962 milhares destas despesas.

Da análise das várias despesas destaca-se, pela sua redução, as comissões por emissão de dívida em moeda nacional, que sofreram uma redução bastante significativa (- €3.647 milhares), ou seja, - 64,8%. Contudo, e apesar da diminuição registada, estas despesas representam cerca de 21% total das despesas inscritas na alínea B), excluindo a comissão de gestão. De acordo com informação obtida



junto do IGCP, estas despesas respeitam, quase na totalidade, 95%, à emissão da OT 3,25 Julho 2008, e, o remanescente, respeita a despesas de emissão de bilhetes de Tesouro, pagas ao Banco de Portugal.

De salientar, ainda, a diminuição nas despesas de *rating*, de despesas diversas, das comissões por pagamento de encargos em moeda nacional e em moeda estrangeira e das comissões pagas à CVM nos montantes de €163,6 milhares, €55,3 milhares, €61,3 milhares, €45,2 milhares e €36,2 milhares, respectivamente.

Contudo, como resulta da leitura do quadro anterior, há também a registar aumentos em algumas despesas inscritas nesta rubrica, embora pouco significativos em termos absolutos, destacando-se o aumento registado nas despesas com expedição de extractos de Certificados de Aforro, em cerca de 10%, o que significa um acréscimo, em valores absolutos, de €43,5 milhares destas despesas, em relação ao ano 2003, resultante do aumento dos extractos enviados aos subscritores.

Esta despesa tem vindo a aumentar de ano para ano, tendo aumentado significativamente em 2001, por passarem a incluir - para além das despesas de expedição pagas aos CTT -, despesas de impressão e envelopagem pagas a uma outra empresa, a TELEPOST¹. Em 2004, estas despesas totalizam 478,6 milhares, como se verifica no quadro seguinte:

Quadro VI.43 – Despesas com expedição de extractos de certificados de aforro

(em euros)

Anos	2003	2004	Variação	
			Valor	%
CTT	333 975,70	357 045,41	+23 069,71	+6,9
TELEPOST	101 079,66	121 507,93	+20 428,27	+20,2
Total	435 055,36	478 553,34	+43 497,98	+10,0

Por último, é de referir, no que respeita ao “visto do Tribunal de Contas” que no ano em análise a despesa respeita a emolumentos relativos à verificação interna da conta “IGCP - Encargos da dívida pública” do ano 2002, a qual continuou a ser indevidamente classificada como “outros encargos correntes da dívida”, uma vez que, tendo em conta a sua natureza e o classificador das despesas públicas, deveria 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.

De salientar que a posição do Tribunal de Contas sobre esta matéria é, aliás, partilhada pela DGO que, no âmbito do contraditório sobre o Parecer sobre a CGE/2003², 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.

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

² Ver Parecer sobre a CGE/2003, Capítulo VI, ponto 6.7.3.2.2.

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.

No que se refere aos valores das responsabilidades, tal como se verifica no respeitante à dívida directa do Estado, passa-se a apresentar a informação com recurso à dicotomia dívida em moeda nacional e dívida em moeda estrangeira, em substituição da anteriormente adoptada - dívida interna e dívida externa -, o que se afigura mais consentâneo com a realidade económico-financeira actual.

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 2004 foram prestadas pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro (DGT), garantias pessoais, no montante total de €1.207.250.000, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:



Quadro VI.44 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2004

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante/organizador	Mutuário/emitente	Finalidade da operação subjacente
APA – Administraç. do Porto de Aveiro, S.A. (APA)	Desp. SETF n.º 22 502/2004 (2.ª série), de 22/10 (DR, II, de 04/11)	30 000 000	30 000 000	BEI	APA	Financiamento do projecto "Porto de Aveiro".
Carris – Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (CARRIS)	Desp. SETF n.º 24 834/2003 (2.ª série), de 09/12 (DR, II, de 27/12)	60 000 000	60 000 000	BEI	CARRIS	Financiamento parcial do projecto "Carris Transportes Urbanos de Lisboa AFI" tranche A.
Carris – Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (CARRIS)	Desp. SETF n.º 616/2004 (2.ª série), de 29/12/2003 (DR, II, de 10.01.2004)	215 000 000	215 000 000	Banco Efisa, S.A., e Depfa Bank PLC.	Aurora Finance B.V.	Empréstimo obrigacionista através do qual se visou o refinanciamento de dívida de curto prazo e realização de outras despesas, até ao final de 2004, relacionadas com o processo de reestruturação da CARRIS.
Casa da Música Porto 2001, S.A. (CM)	Desp. SETF n.º 1262/2004 (2.ª série), de 31.12.2003 (DR, II, de 21.01.2004)	40 000 000	40 000 000	Barclays Bank PLC, Portugal	CM	Garantir a finalização do programa de investimentos da sociedade e a continuidade da sua actividade até ao final de 2004.
Casa da Música Porto 2001, S.A. (CM)	Desp. SETF n.º 2184/2005 (2.ª série), de 13.08.04 (DR, II, de 31.01.2005)	56 000 000	56 000 000	BEI	CM	Financiamento do programa de investimentos.
Metro do Porto, S.A. (MP)	Desp. SETF n.º 21 423/2004 (2.ª série), de 08/10 (DR, II, de 20/10)	31 250 000	31 250 000	Depfa ACS Bank, CPP, S.A., e BSN, S.A.	NORTREM – Aluguer de Material Ferroviário, A.C.E.	Financiamento do projecto "Sistema de metro ligeiro da área metropolitana do Porto".
Metro do Porto, S.A. (MP)	Desp. SETF n.º 25 818/2004 (2.ª série), de 30/11 (DR, II, de 15/12)	120 000 000	120 000 000	BEI	MP	Financiamento do projecto "Sistema de metro ligeiro da área metropolitana de Porto".
Metropolitano de Lisboa, E.P. (ML)	Desp. SETF n.º 14 594/2004 (2.ª série), de 12/07 (DR, II, de 22/07)	300 000 000	300 000 000	ABN AMRO Bank	ML	Financiamento parcial do plano de investimentos associado à expansão da rede do ML.
REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P. (REFER)	Desp. SETF n.º 10 773/2004 (2.ª série), de 17/05 (DR, II, de 31/05)	200 000 000	200 000 000	BEI	REFER	Financiamento dos trabalhos de concepção e construção de determinadas obras ferroviárias de modernização da linha do Norte.
REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P. (REFER)	Desp. SETF n.º 21 983/2004 (2.ª série), de 14/10 (DR, II, de 27/10)	100 000 000	100 000 000	BEI	REFER	Financiamento dos trabalhos de construção de determinadas obras ferroviárias de modernização das linhas de Sintra, Douro, Porto-Braga e Porto-Guimarães.
STCP – Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, S.A. (STCP)	Desp. SETF n.º 2185/2005 (2.ª série), de 13.08.2004 (DR, II, de 31.01.2005)	55 000 000	55 000 000	Deutsche Postbank Aktiengesellschaft, Bonn	STCP	Assegurar, em geral, as necessidades financeiras da STCP decorrentes do processo de reestruturação, em curso, e no qual se insere a consolidação do passivo.
Total		1 207 250 000	1 207 250 000			

As garantias identificadas foram autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado de 2004, com excepção das referentes aos financiamentos contraídos pela Carris e pela Casa da Música (€40 milhões), as quais foram autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2003.

A auditoria realizada 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 e 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 3m, com *spreads* que variaram entre 4 e 20 p.b. (STCP; CARRIS - €215 milhões; Casa da Música - €40 milhões), na Euribor 6m *flat* (Metropolitano de Lisboa) e com um *spread* de 10 p.b. (Metro do Porto - €31,3 milhões); no caso dos financiamentos contratados junto do BEI (APA; CARRIS - €60 milhões; Casa da Música - €56 milhões; Metro do Porto - €120 milhões; e REFER), o regime de taxa de juro é definido por ocasião de cada desembolso¹.

Relativamente a estas condições, o Instituto de Gestão do Crédito Público informou nada ter a opor, com excepção das referentes à operação que envolveu a Casa da Música no montante de €40 milhões, por entender que, face aos custos de empréstimos recentes com garantia do Estado, nomeadamente no mercado obrigacionista, o nível de custo proposto para a operação se afigurava excessivo para um empréstimo com garantia explícita do Estado. Apesar do parecer do IGCP, as condições financeiras da operação não se alteraram, tendo sido questionada a DGT sobre esta matéria, que, na sua resposta, apresentou os seguintes comentários:

“Refere-se que na informação destes serviços que solicitava a autorização para a concessão da garantia do Estado a este financiamento da Casa da Música, dizia-se que, embora se concordasse com o parecer do IGCP, sublinhava-se que a Sociedade tinha efectuado uma consulta ao mercado e que a proposta do Barclays Bank tinha sido uma das mais vantajosas.

Propunha-se, no entanto, que, caso assim fosse entendido superiormente, dever-se-ia assegurar a possibilidade de amortização antecipada deste empréstimo, sem qualquer penalização, para o caso da Sociedade conseguir num futuro próximo encontrar um outro financiamento em condições mais vantajosas. Este reembolso antecipado facultativo encontra-se previsto no ponto n.º 9 do respectivo Contrato de Empréstimo”.

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/2004, o Estado, em execução de garantias pessoais, efectuou pagamentos de capital e juros que totalizaram a quantia de €16.977.802,4², os quais foram 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, com excepção dos pagamentos efectuados ao abrigo da Convenção de Lomé, os quais

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

² O montante líquido pago cifrou-se em €16.978.250,22. No entanto, o montante líquido cifrou-se em €16.977.802,44 em virtude de ter ocorrido em 2004 reposições abatidas nos pagamentos efectuados nesse ano envolvendo garantias prestadas a financiamentos da responsabilidade da GESTNAVE, no montante global de €447,78.



foram processados pela rubrica de Cl. Ec. 09.09.16 A0 – Execuções de Garantias (Convenções de Lomé), inscrita também na Subdiv. 05 – Activos Financeiros, daquele capítulo.

Ainda em 2004, com recurso à conta de operações específicas do Tesouro denominada “Saldo do Capítulo 60 do OE 2003”, foi efectuado parte de um pagamento em execução de garantia envolvendo a Carmona & Irmãos, no montante de €252.423,4, atendendo a que a mesma conta dispunha de saldo para o efeito¹.

Importa salientar que, desde o mês de Setembro de 2004, inclusive, o BEI utiliza uma conta especial que Portugal tem aberta junto deste organismo nos pagamentos em execução de garantias dos financiamentos BEI², efectuando a DGT, posteriormente, a regularização orçamental dos movimentos, através da realização de despesa de execução de garantias, por contrapartida de recuperação de créditos, registados como receita orçamental. De acordo com a DGT esta opção traduz-se num benefício ao permitir diminuir os custos de mora suportados por Portugal e não obsta a que se solicite a autorização da despesa para regularização orçamental do pagamento.

Evidencia-se no quadro seguinte os pagamentos efectuados:

Quadro VI.45 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias

(em euros)

Mutuário/Emitente	Capital	Juros	Juros de mora	Total
Convenção de Lomé	137 363,4	0,0	4 881,2	142.244,6
CNEMA	415 664,9	70 005,7	0,0	485.670,6
GESTNAVE (gar 10)	2 990 899,0	167 363,2	0,0	3.158.262,2
GESTNAVE (gar 12)	1 995 158,5	131 436,4	0,0	2.126.594,8
GESTNAVE (emp.ban.)	0,0	223 539,1	0,0	223.539,1
M.Carmona & Irmãos	269 499,9	13 818,5	0,0	283.318,5
Melix	211 250,6	5 350,5	0,0	216.601,2
Casa do Douro	7 768 829,9	^(a) 2 825 165,1		10 593 994,9
Total	13 788 666,2	3 441 559,6		17 230 225,8

(a) Atendendo a que parte dos juros pagos pelo Estado foram calculados sobre um montante que englobava capital, juros remuneratórios e de mora, tal como se procedeu no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003, englobou-se numa única parcela o valor total de juros pago.

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

¹ O remanescente do pagamento envolvendo a referida empresa foi efectuado com recurso ao OE/2004.

² No âmbito da cooperação externa entre a Comunidade Europeia e os países do ACP – África, Caraíbas e Pacífico, foram assinadas a Convenção de Lomé e de Cotonou. Os principais instrumentos financeiros e técnicos destas convenções são o Fundo Europeu de Desenvolvimento e os recursos do Banco Europeu de Investimento que são atribuídos de diversas formas, incluindo os fundos de capital de risco, concedidos através dos recursos do FED e geridos pelo BEI, e os próprios empréstimos do BEI garantidos pelos Estados-Membros. Os reembolsos dos empréstimos de capital de risco e operações especiais são depositados numa conta movimentada pelo BEI, cuja titularidade pertence aos países que compõem estes acordos, denominada “conta especial”. Os montantes desta conta podem ser utilizados para determinados fins, nomeadamente pagamentos de comissões ao BEI e pagamento de execuções de garantias concedidas pelos Estados-Membros sobre os empréstimos BEI.

Destaca-se, em especial, o reiterado incumprimento por parte do CNEMA, da GESTNAVE e da Casa do Douro.

Relativamente à GESTNAVE, tal como referido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003, verifica-se uma situação de incumprimento no que concerne a todos os financiamentos garantidos pelo Estado, revelando-se, assim, infundadas as previsões que aquela entidade poderia assegurar o serviço de parte da dívida da ex-Lisnave, pela qual ficara responsável.

Por seu turno, no que concerne à Casa do Douro, o montante total pago pelo Estado respeita a dois pagamentos devidos ao abrigo do “Acordo de pagamento da dívida garantida vencida e não paga a 30.10.2003”, celebrado em 29.12.2003 entre o Estado e as Instituições de Crédito mutantes, e a um pagamento derivado do incumprimento do serviço da dívida garantida não incluído no referido “Acordo”.

Importa, ainda, destacar que os pagamentos efectuados pelo Estado em execução das garantias prestadas aos financiamentos contraídos pelas empresas Carmona & Irmãos e Melix constituem o quinto e sexto casos de incumprimento verificado nas garantias concedidas ao abrigo do Sistema de Garantia do Estado a Empréstimos Bancários, num total de nove concessões, o que põe em causa o fundamento para a criação deste sistema.

Por último, face à situação de reiterado incumprimento do CNEMA relativamente ao financiamento garantido pelo Estado, os serviços do Tribunal realizaram uma acção específica junto daquela Sociedade com o intuito de esclarecer a situação da dívida da empresa ao Estado, apresentando-se no ponto seguinte os resultados obtidos:

6.8.2.1 – Acção realizada junto do CNEMA

a) Enquadramento prévio

Previamente à apresentação dos resultados da acção realizada, importa fazer um ponto da situação da dívida do CNEMA ao Estado e das tentativas de resolução desta situação em curso.

Até ao final de 2004, o Estado, através da DGT, tinha pago, em execução da garantia prestada, €3,35 milhões respeitante a capital, juros e juros de mora; naquela data acresciam ainda à dívida do CNEMA para com a DGT os valores de €441 milhares, respeitante a juros de mora sobre os valores desembolsados pelo Estado à banca, e de €10 milhares, respeitante à taxa de garantia não paga.

Nesta data, o capital vincendo do empréstimo era de €2,9 milhões.

Face à situação descrita, têm decorrido negociações entre o CNEMA e o Estado com o intuito de se chegar a acordo quanto à forma de ressarcimento deste.

Segundo os últimos dados obtidos, o CNEMA, em Dezembro de 2004, para os referidos efeitos, propôs a dação em pagamento de um lote de terreno (Lote 28) para o qual já fizera aprovar, entretanto, um projecto de urbanização, terreno esse que, em Janeiro de 2005, foi avaliado pela Direcção-Geral do Património (DGP) em cerca de um milhão de euros, mas com possibilidade de valorização para €3,9 milhões caso fosse construído o acesso sul a Santarém.



Pelo despacho 361/05-SETF, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças determinou que fosse proposto ao CNEMA a aceitação da dação do Lote 28 para pagamento da dívida vencida, cancelando-se a hipoteca sobre o Lote 3, mas mantendo-se a hipoteca sobre o Lote 5 para garantir a dívida vincenda^{1 2}.

b) Resultados da acção desenvolvida

A acção junto do CNEMA envolveu o contacto com os responsáveis e a análise física do seu património imobiliário, nomeadamente as parcelas de terreno oneradas com hipotecas ao Estado (Lotes 3 e 5) e o referido Lote 28, bem como as demonstrações financeiras da empresa.

Do conjunto de questões tratadas no contacto com os responsáveis, são de salientar os seguintes aspectos:

- ◆ Segundo os responsáveis do CNEMA, apesar do esforço que os accionistas têm feito para viabilizar a empresa e das medidas adoptadas para reduzir custos e aumentar receitas, a situação financeira deficitária, em conjugação com a actual conjuntura económica, não propiciam uma recuperação a breve trecho da empresa, dificultando o cumprimento do serviço da dívida garantido pelo Estado;
- ◆ O Lote 28, cuja dação em pagamento foi proposta, corresponderá à única parcela dos actuais terrenos do CNEMA (Quinta das Cegonhas) que não está afecto à realização de eventos (feiras e exposições);
- ◆ Não teria sido difícil concluir, à data em que foi concedido o aval, que o CNEMA teria dificuldade em cumprir o serviço da dívida, bastando considerar que o capital social da empresa era, à data, de 60 milhares de contos e que, para além da dívida de um milhão de contos garantida pelo Estado, existiam outras dívidas;
- ◆ A posição do CNEMA e do Estado quanto à forma de ressarcimento deste não são coincidentes, porquanto o CNEMA pretende, através da dação em pagamento do Lote 28, que toda a dívida ao Estado fique solvida, incluindo os montantes correspondentes à dívida vincenda, a qual ficaria da responsabilidade deste, implicando, ainda, o cancelamento das hipotecas constituídas sobre os Lotes 3 e 5, dados como contragarantia por ocasião da declaração de aval.

A visita ao Lote 28 permitiu confirmar a existência de obras de construção de uma estrada que, bordejando o mesmo, possivelmente poderá permitir que o seu valor atinja o montante mais elevado indicado pela DGP. Trata-se de uma obra municipal que consiste na construção do acesso sul à cidade de Santarém e sua ligação à Circular Urbana da cidade.

A análise das demonstrações financeiras do CNEMA permitiu evidenciar o seguinte:

¹ Em virtude da garantia prestada pelo Estado em 1996 ao financiamento contraído pelo CNEMA junto da Caixa Geral de Depósitos, no montante aproximadamente de €5 milhões (1 milhão de contos), foi constituído, a título de contragarantia, a favor do Estado duas hipotecas sobre dois lotes de terreno pertença do CNEMA, Lotes 3 e 5.

² Os Lotes 3 e 5 foram avaliados pela DGP, em Fevereiro de 2004, em €2,8 milhões e €3 milhões, respectivamente.

- ◆ Até 2002, inclusive, a situação financeira da empresa apresentava-se desequilibrada, com capitais próprios negativos, posição que se inverteu a partir de 2003, como consequência do aumento de capital e subsequente redução das dívidas a terceiros;
- ◆ No final de 2004, a autonomia financeira do CNEMA situava-se em 6%, o que, sendo embora um nível reduzido, era acompanhado de um grau de cobertura dos capitais permanentes elevado, resultante dos subsídios ao investimento recebidos para a construção e ampliação do parque de exposições;
- ◆ No período de 2002 a 2004, os resultados líquidos gerados pelo CNEMA situaram-se sempre em valores negativos, evidenciando a incapacidade da empresa para fazer face ao serviço da dívida associado ao financiamento garantido pelo Estado;
- ◆ No mesmo período, os fluxos (recebimentos - pagamentos) associados às actividades operacionais do CNEMA mostraram-se também insuficientes para fazer face ao serviço da dívida deste financiamento.

Face ao exposto, e a manter-se a posição do CNEMA e do Estado quanto à resolução deste diferendo, afigura-se que não restará ao Estado outra solução que não seja a da cobrança judicial da dívida, pela qual respondem, em primeiro lugar, os referidos Lotes 3 e 5 e, na insuficiência do valor destes, outros bens do CNEMA.

Por outro lado, caso o Estado aceite a proposta do CNEMA, teria que pagar ainda ao mutuante Caixa Geral de Depósitos, S.A., cerca de €2,9 milhões, acrescido de juros. A concretizar-se esta dação, o valor da dívida recuperada pelo Estado é imprevisível, pois dependeria do preço que viesse a obter pela venda do Lote 28, o qual certamente se situaria em valores inferiores ao despendido pelo erário público.

6.8.3 – Responsabilidades assumidas e efectivas do Estado

Tal como referido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003, 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.

Os mapas fornecidos pela DGT, na parte respeitante às responsabilidades do Estado no final de 2003 e de 2004, reflectem algumas das responsabilidades da ex-IPE que transitaram para o Estado¹, estando outras eventuais responsabilidades a ser objecto de análise pela referida Direcção-Geral.

Face ao exposto, os valores que se apresentam de seguida poderão estar sujeitos a alteração em função da resolução definitiva desta questão.

¹ O valor indicado pela DGT cifra-se em €12.535.698,1 e refere-se a garantias envolvendo a Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, SPE, S.A..



6.8.3.1 – Responsabilidades por financiamentos em moeda nacional

Considerando o apuramento levado a efeito junto da DGT, apresentam-se no quadro seguinte as variações das responsabilidades do Estado por financiamentos em moeda nacional¹:

Quadro VI.46 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda nacional

(em euros)

Responsabilidades em 31.12.03	Aumentos			Diminuições		Responsabilidades em 31.12.04
	Garantias concedidas	Utilizações	Outros	Amortizações	Outros	
Assumidas (a) 7 508 997 018,5	1 207 250 000,0	0,0	404 011,6	129 736 497,8	26 277 634,7	8 560 636 897,6
Efectivas 7 390 411 802,8	0,0	1 241 180 128,4	114 484,6	129 736 497,8	13 651 344,4	8 488 318 573,6

(a) Diverge do valor constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003 em virtude de se ter acrescentado o valor de € 12 535,7 milhares, o qual corresponde ao montante apurado pela DGT a título de responsabilidades transitadas para o Estado em resultado da extinção da ex-IPE.

Os valores apurados pelos serviços do Tribunal, a título de responsabilidades assumidas e efectivas em 31.12.2004 (€8.560.636.897,6 e €8.488.318.573,6, respectivamente), divergem do apresentado pela DGT (€8.553.246.071,8 e €8.480.927.747,8, respectivamente). Este facto deve-se a divergências já assinaladas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003, quer no respeitante às garantias prestadas através do IAPMEI² quer ao facto da DGT ter em 2003 deduzido ao valor das responsabilidades do Estado pela garantia prestada ao financiamento contraído pela Casa do Douro a totalidade do valor de capital englobado no “Acordo de pagamento da dívida garantida vencida e não paga a 30.10.2003”³.

O valor constante na coluna “Aumentos – Outros”, no que concerne às responsabilidades assumidas, inclui o montante de €401.407,9, correspondente ao aumento das responsabilidades do Estado no âmbito da Convenção de Cotonou⁴, e o montante de €2.603,7, correspondente a acertos no valor das responsabilidades no âmbito dos financiamentos envolvendo a GESTNAVE, face à informação obtida junto da DGT no decurso da auditoria realizada.

O valor constante na coluna “Aumentos – Outros”, no que concerne às responsabilidades efectivas, inclui o montante de €42.939,3, correspondente ao aumento das responsabilidades do Estado no âmbito da Convenção de Cotonou, o montante acima referido de €2.603,7 envolvendo o processo da GESTNAVE e o montante de €68.941,6, correspondente ao aumento das responsabilidades do Estado no âmbito da Convenção de Lomé.

No respeitante ao valor constante na coluna “Diminuições – Outros”, no que concerne às responsabilidades assumidas, incluiu-se o montante de €13.651.302,8, correspondente aos

¹ Optou-se por incluir nas responsabilidades do Estado derivadas da prestação de garantias pessoais a financiamentos em moeda nacional as responsabilidades resultantes das Convenções de Lomé e de Cotonou, embora os créditos concedidos ao abrigo das mesmas possam ser desembolsados em várias moedas.

² Vide Vol. II, Cap.º VI, Ponto 6.8.3.1 do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

³ Vide nota anterior.

⁴ Este cálculo foi efectuado tendo por referência o valor correcto das responsabilidades em 2003 (€39.384,3).

pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias¹, o montante de €41,6, correspondente a acertos no valor das responsabilidades no âmbito do financiamento envolvendo a empresa Cofinca, bem como incluiu-se o montante de €1.560.606,4, correspondente à diminuição das responsabilidades do Estado no âmbito da Convenção de Lomé.

Ainda nesta coluna, inscreveu-se o montante de €11.065.684,0 (= €11.105.068 - €39.384) para acertar o valor constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003 referente às responsabilidades do Estado no âmbito da Convenção de Cotonou em 31.12.2003, em virtude de se ter apurado no decurso da auditoria realizada que o valor das responsabilidades assumidas em 31.12.2003 constante dos mapas da DGT e do referido Parecer - €11.105.068,2 – estava incorrecto, cifrando-se o valor correcto em €39.384,3.

Por seu turno, no respeitante ao valor constante na coluna “Diminuições – Outros”, no que concerne às responsabilidades efectivas, incluiu-se os referidos montantes de €13.651.302,8 e de €41,6, correspondentes, respectivamente, aos pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias e a acertos no valor das responsabilidades no âmbito do financiamento envolvendo a empresa Cofinca.

É, ainda, de salientar que parte das amortizações registadas no quadro supra e nos mapas da DGT referentes a 2004 verificaram-se em anos anteriores, sendo o caso das referentes aos financiamentos envolvendo a empresa Parque Expo’98, no valor de €1.975.843,6, efectuada em 2003², e a empresa Melix, no valor de €70.419,8, relativamente à qual se desconhece se foi paga totalmente em 2003 ou em data anterior. De acordo com a DGT, tal facto deveu-se a atraso na prestação de informação por parte das entidades referidas.

A este propósito, importa salientar que continua a verificar-se a ausência de sanção expressa 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, pelo que, conforme já sucessivamente recomendado pelo Tribunal em anteriores Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, torna-se premente uma intervenção legislativa de forma a colmatar a referida lacuna.

Relativamente a esta questão, a DGT, na sua resposta, informou o seguinte:

“...foi elaborado pela DGT um projecto de despacho do Ministro das Finanças e da Administração Pública, que altera o valor das comissões a cobrar aos beneficiários de garantias do Estado e que prevê o agravamento das citadas comissões para aqueles beneficiários que não cumpram os deveres de informação estipulados no artigo 19.º da citada Lei n.º 112/97.”

6.8.3.2 – Responsabilidades por financiamentos em moeda estrangeira

Considerando o apuramento levado a efeito junto da DGT, apresentam-se no quadro seguinte as variações das responsabilidades do Estado por financiamentos em moeda estrangeira:

¹ Os montantes respeitantes a pagamentos no âmbito da Convenção de Lomé são considerados no apuramento global das responsabilidades do Estado envolvendo esta Convenção.

² Neste caso respeita ao exercício de uma *put-option* em 19.05.2003.



Quadro VI.47 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda estrangeira

(em euros)

Responsabilidades em 31.12.03	Aumentos				Diminuições			Responsabilidades em 31.12.04
	Garantias concedidas	Utilizações	Variações cambiais	Outros	Amortizações	Variações cambiais	Outros	
Assumidas 142 426 636,1	0,0	0,0	182 920,9	0,0	50 035 247,3	5 649 354,9	0,0	86 924 954,9
Efectivas 142 426 636,1	0,0	0,0	182 920,9	0,0	50 035 247,3	5 649 354,9	0,0	86 924 954,9

Relativamente à posição em 31.12.2004, não se verificaram divergências de materialidade relevante entre os valores apurados pelos serviços do Tribunal e os constantes dos mapas da DGT.

O valor das amortizações registado como ocorrido em 2004, constante dos mapas da DGT e do quadro supra (contravalor em euros de USD 625 milhares), difere do valor constante dos mapas do INH (USD 1.250.000). Tal deve-se ao facto de a DGT e, conseqüentemente, o Tribunal (em virtude de se ter baseado, no caso desta garantia, exclusivamente na informação constante dos mapas da DGT) ter considerado uma amortização no contravalor em euros de USD 625 milhares como ocorrida em Dezembro de 2003 e o INH ter considerado como ocorrida em Janeiro de 2004, implicando uma divergência nesse montante entre a DGT/Tribunal por um lado e o INH por outro no apuramento do valor das responsabilidades no final de 2003. Assim, de forma a acertar os valores das responsabilidades, não se considerou essa amortização por já ter sido registada em 2003.

6.8.3.3 – Evolução e síntese das variações das responsabilidades

Apresenta-se, de seguida, uma síntese das variações ocorridas no ano em análise com reflexo nas responsabilidades efectivas totais do Estado:

Quadro VI.48 – Evolução dos factores que influenciaram as responsabilidades efectivas acumuladas do Estado

(em euros)

Operações	2003	2004	Variação	
			Valor	%
Utilizações	941 527 777,0	1 241 180 128,4	299 652 351,4	31,8
Outros aumentos	470,8	114 484,6	114 013,8	24 217,0
Amortizações	269 052 086,7	179 771 745,1	-89 280 341,7	-33,2
Assunção de passivos	34 083 970,5	0,0	-34 083 970,5	-100,0
Outras diminuições	41 458 092,0	13 651 344,4	-27 806 747,6	-67,1
Dif. de câmbio líquidas	-31 811 271,6	-5 466 434,0	-26 344 837,6	-82,8

Da análise deste quadro destaca-se o acréscimo registado nas “Utilizações”, no valor de €299,7 milhões, aproximadamente 31,8%, bem como o decréscimo registado nas “Amortizações”, no valor de €89,3 milhões, aproximadamente 33,2%, nas “Assunções de passivos”, no valor de €34,1 milhões, equivalente a 100%, nas “Outras diminuições”, no valor de €27,8 milhões, aproximadamente 67,1%. Realça-se, ainda, o decréscimo registado nas “Diferenças de câmbio líquidas”, no valor de €26,3 milhões, aproximadamente 82,8%.

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

Quadro VI.49 – Variação das responsabilidades assumidas do Estado, por sectores beneficiários

(em euros)

Beneficiários	31.12.03		31.12.04		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Financiamentos em moeda nacional	7 508 997 018,5	98,1	8 560 636 897,6	99,0	1 051 639 879,1	14,0
Fundos e serviços autónomos	125 015 570,8	1,6	124 029 090,9	1,4	-986 479,9	-0,8
Instituições financeiras	6 131 772,9	0,1	4 258 483,3	0,0	-1 873 289,6	-30,6
Empresas de outros sectores	7 096 463 515,3	92,7	8 067 188 046,3	93,3	970 724 531,1	13,7
Dívida relativa às antigas colónias	505 292,3	0,0	505 292,3	0,0	0,0	0,0
Região Autónoma da Madeira	243 413 373,8	3,2	243 413 373,8	2,8	0,0	0,0
Convenção de Lomé	11 044 146,6	0,1	9 483 540,2	0,1	-1 560 606,4	-14,1
Cotonou	11 105 068,2	0,1	440 792,2	0,0	-10 664 276,0	-96,0
Outros	15 318 278,8	0,2	111 318 278,8	1,3	96 000 000,0	626,7
Financiamentos em moeda estrangeira	142 426 636,1	1,9	86 924 954,9	1,0	-55 501 681,2	-39,0
Fundos e serviços autónomos	514 982,4	0,0	249 238,4	0,0	-265 743,9	-51,6
Instituições financeiras	61 856 690,4	0,8	41 296 527,4	0,5	-20 560 163,0	-33,2
Empresas de outros sectores	80 054 963,4	1,0	45 379 189,1	0,5	-34 675 774,3	-43,3
Total	(a) 7 651 423 654,6	100,0	8 647 561 852,5	100,0	996 138 197,9	13,0

(a) Diverge do valor constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003 em virtude de se ter acrescentado o valor de € 12.535,7 milhares, o qual corresponde ao montante apurado pela DGT a título de responsabilidades transitadas para o Estado em virtude da extinção da ex-IPE.

Verifica-se, em termos globais, um acréscimo das responsabilidades assumidas do Estado na ordem de €996,1 milhões, aproximadamente 13,0%. Esta evolução deveu-se ao acréscimo registado nos financiamentos em moeda nacional, em especial no sector “Empresas de outros sectores”, no montante de €970,7 milhões, aproximadamente 13,7%.

Quadro VI.50 – Variação das responsabilidades efectivas do Estado, por sectores beneficiários

(em euros)

Beneficiários	31.12.03		31.12.04		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Financiamentos em moeda nacional	7 390 411 802,8	98,1	8 488 318 573,6	99,0	1 097 906 770,8	14,9
Fundos e serviços autónomos	125 015 570,8	1,7	124 029 090,9	1,4	-986 479,9	-0,8
Instituições financeiras	6 131 772,9	0,1	4 258 483,3	0,0	-1 873 289,6	-30,6
Empresas de outros sectores	6 992 533 386,9	92,8	7 997 188 046,3	93,3	1 004 654 659,4	14,4
Dívida relativa às antigas colónias	505 292,3	0,0	505 292,3	0,0	0,0	0,0
Região Autónoma da Madeira	243 413 373,8	3,2	243 413 373,8	2,8	0,0	0,0
Convenção de Lomé	7 494 127,5	0,1	7 563 069,1	0,1	68 941,6	0,9
Cotonou	0,0	0,0	42 939,3	0,0	42 939,3	...
Outros	15 318 278,8	0,2	111 318 278,8	1,3	96 000 000,0	626,7
Financiamentos em moeda estrangeira	142 426 636,1	1,9	86 924 954,9	1,0	-55 501 681,2	-39,0
Fundos e serviços autónomos	514 982,4	0,0	249 238,4	0,0	-265 743,9	-51,6
Instituições financeiras	61 856 690,4	0,8	41 296 527,4	0,5	-20 560 163,0	-33,2
Empresas de outros sectores	80 054 963,4	1,1	45 379 189,1	0,5	-34 675 774,3	-43,3
Total	(a) 7 532 838 438,9	100,0	8 575 243 528,5	100,0	1 042 405 089,6	13,8

(a) Diverge do valor constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003 em virtude de se ter acrescentado o valor de € 12.535,7 milhares, o qual corresponde ao montante apurado pela DGT a título de responsabilidades transitadas para o Estado em virtude da extinção da ex-IPE.



Verifica-se, em termos globais, um acréscimo das responsabilidades efectivas do Estado na ordem de €1.042,4 milhões, aproximadamente 13,8%. Tal como verificado nas responsabilidades assumidas, esta evolução deveu-se ao acréscimo registado nos financiamentos em moeda nacional, em especial no sector “Empresas de outros sectores”, no montante de €1.004,7 milhões, aproximadamente 14,4%.

6.8.4 – Responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público

Relativamente às outras pessoas colectivas de direito público, importa destacar que nos termos do Decreto-Lei n.º 253/2003, de 18 de Outubro, que criou uma linha de crédito especial destinada a auxiliar as empresas que tenham sido afectadas pelos incêndios registados em 2003, ficou estabelecido que o capital e juros dos empréstimos concedidos seriam garantidos pelo IAPMEI até 66,7% do seu valor (cfr. artigo 5.º). Nesta sequência, pelo despacho conjunto n.º 642/2004, de 18 de Outubro (DR, II Série, de 3 de Novembro), do Ministro de Estado, das Actividades Económicas e do Trabalho e do Ministro das Finanças e da Administração Pública, foi dada a aprovação para o IAPMEI prestar a garantia pessoal aos financiamentos enquadrados na referida linha de crédito no valor global de €638.086,7 (equivalente a 66,7% de €956.651,7 – valor total dos financiamentos a conceder).

Questionado sobre esta matéria pelos serviços do Tribunal, o IAPMEI, na sua resposta, referiu que no ano de 2004 não existia ainda nenhum vínculo contratual, pelo que se considera que não houve qualquer prestação de garantias.

No que concerne a outras pessoas colectivas de direito público, também não ocorreram, em 2004, quaisquer concessões de garantias pessoais.

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

Quadro VI.51 – Variação das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público

(em euros)

Entidades	31.12.2003	31.12.2004	Variação	Variação %
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP)				
Frami - F.A.Caiado, S.A.	19 687,5	0,0	-19 687,5	-100,0
Uniagri	405 544,5	317 062,1	-88 482,4	-21,8
Subtotal (1)	425 231,9	317 062,1	-108 169,8	-25,4
Instituto de Turismo de Portugal				
Arquitur - Soc. e Tur. Arq. Atl., S.A.	1 385 514,6	1 385 514,6	0,0	0,0
Subtotal (2)	1 385 514,6	1 385 514,6	0,0	0,0
Total (1) + (2)	1 810 746,5	1 702 576,7	-108 169,8	-6,0

Da análise deste quadro há a destacar a diminuição verificada nas responsabilidades do IFADAP na ordem dos €108 milhares, aproximadamente 25,4%. Segundo o IFADAP, a diminuição registada resulta do normal 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

Analisadas as operações efectuadas no ano em apreço, procede-se, seguidamente, à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado pelo artigo 57.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro.

O limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado em 2004, foi fixado, em termos de fluxos líquidos anuais, em €1.600 milhões (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).

Por seu turno, para o mesmo ano, no que se refere à concessão de garantias por outras pessoas colectivas de direito público, o limite foi fixado, em termos de fluxos líquidos anuais, em €10 milhões (cfr. n.º 4 do referido artigo).

Apresenta-se, de seguida, a cabimentação das garantias pessoais prestadas pelo Estado:

Quadro VI.52 – Cabimentação das garantias pessoais prestadas pelo Estado

(em euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			(a) 1 400 000 000,0
Operações em moeda nacional:			
Autorizadas e concedidas em 2004	(b) 892 250 000,0		
Autorizadas em 2004 e não concedidas nesse ano	(c) + 178 000 000,0		
	1 070 250 000,0	(d) 129 736 539,4	940 513 460,6
Operações em moeda estrangeira:			
Autorizadas e concedidas em 2004	0,0		
Autorizadas em 2004 e não concedidas nesse ano	+ 0,0		
	0,0	50 035 247,3	-50 035 247,3
Total	1 070 250 000,0	179 771 786,7	890 478 213,3
		Saldo por utilizar	509 521 786,7

(a) Este montante corresponde ao limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado em 2004 - €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 2004, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento.

(b) Importa referir que uma das garantias concedidas ao financiamento envolvendo a empresa Metro do Porto foi autorizada pelo montante de €200 milhões, embora a concessão tenha incidido sobre o valor de €120 milhões. Atendendo a que para efeitos de cabimentação, relevam os montantes autorizados, incluiu-se nas operações em moeda nacional autorizadas e concedidas em 2004 o valor de €120 milhões, sendo os restantes €80 milhões incluídos nas operações em moeda nacional autorizadas em 2004 e não concedidas nesse ano.

(c) Este valor respeita a duas garantias, uma envolvendo a CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., no montante de €80 milhões, e outra, no montante de €18 milhões, envolvendo a LIPOR – Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto, bem como inclui o valor de €80 milhões referido na nota anterior.

(d) Inclui €129.736.497,8 de amortizações e €41,6 de redução de responsabilidades referente ao financiamento envolvendo a empresa Cofinca.

Constata-se, assim, que em resultado das amortizações e de outras deduções a abater às responsabilidades assumidas, se registava no final do ano de 2004 um saldo não utilizado no valor de €509,5 milhões, inferior ao verificado no final de 2003, o qual se cifrava em €801,1 milhões. Este facto deveu-se ao aumento das garantias autorizadas em 2004, bem como à diminuição das deduções, face ao ano transacto.



Apresenta-se no quadro seguinte a cabimentação das garantias envolvendo outras pessoas colectivas de direito público:

Quadro VI.53 – Cabimentação das garantias pessoais prestadas por outras pessoas colectivas de direito público

(em euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			10 000 000,0
Operações em moeda nacional:			
Autorizadas e concedidas em 2004	0,0		
Autorizadas em 2004 e não concedidas nesse ano	^(a) + 638 086,7		
	638 086,7	^(b) 108 169,8	529 916,9
Operações em moeda estrangeira:			
Autorizadas e concedidas em 2004	0,0		
Autorizadas em 2004 e não concedidas nesse ano	+ 0,0		
	0,0	0,0	0,0
Total	638 086,7	108 169,8	529 916,9
	Saldo por utilizar		9 470 083,2

(a) Valor das garantias aprovadas para concessão pelo IAPMEI.

(b) Amortizações totais registadas na posição das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público.

Em resultado das amortizações efectuadas, registava-se no final de 2004 um saldo não utilizado no valor de €9,5 milhões.

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

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

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

6.9.1 – Garantias prestadas pelo Estado

No ano de 2004, foram celebrados, com a garantia do Estado, catorze contratos de seguro no âmbito de apólices individuais, sendo três seguros de crédito à exportação, um seguro de créditos financeiros, oito seguros-caução e dois seguros de investimento directo português no estrangeiro.

No mesmo ano, no âmbito de actas adicionais de risco político às apólices globais da COSEC de riscos comerciais, foram, ainda, emitidas “ex novo” uma e renovadas dez operações.

Do universo dos seguros garantidos pelo Estado no ano, foram seleccionadas para análise, no âmbito das apólices individuais, a totalidade dos seguros de créditos à exportação, dos seguros de créditos financeiros e dos seguros de investimento directo português no estrangeiro, bem como sete seguros-caução. Por seu turno, no âmbito das actas adicionais de risco político às apólices globais da COSEC de riscos comerciais, foram seleccionadas para análise a acta adicional emitida “*ex novo*” e duas das renovações.

Relativamente a algumas operações inseridas na amostra importa tecer os seguintes comentários:

- ◆ A maioria das apólices referentes a seguros-caução contratados em 2004, cujos valores se inserem no limite da competência delegada pelo Governo à COSEC, nos termos da Portaria n.º 53/2002, de 12 de Janeiro, foram emitidas antes das deliberações da Comissão Executiva da COSEC.
- ◆ Atendendo a que, para além dos órgãos societários estatutariamente definidos, dentro da estrutura organizativa da COSEC, o órgão competente para deliberar em nome da Sociedade é a Comissão Executiva, nos casos em que aquela Sociedade possa aprovar directamente, sem intervenção do Conselho de Garantias Financeiras e sem necessidade de homologação ministerial, a concessão de garantias e promessas de garantias do Estado ao seguro dos riscos de crédito e caução, deve a referida Comissão deliberar favoravelmente antes de ser contratado o seguro respectivo, tal como já recomendado pelo Tribunal no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000.
- ◆ Igualmente, em 2004 foi emitida uma acta adicional de riscos políticos a uma apólice global da COSEC de riscos comerciais, desconhecendo-se a existência de prévia deliberação da Comissão Executiva da COSEC autorizadora da emissão da acta adicional. A confirmar-se este facto, considera-se criticável o procedimento adoptado, porquanto, conforme referido supra, nos casos em que a COSEC possa deliberar sem intervenção de outras entidades, o que parece ser o caso, dentro da estrutura organizativa daquela Sociedade o órgão competente para deliberar em nome da mesma seria a referida Comissão.

Face ao exposto, recomenda-se que aquela Sociedade reveja os procedimentos por si adoptados de forma a obviar a situações desta natureza.

Relativamente a estas questões, a COSEC, no âmbito do contraditório, teceu os seguintes comentários:

“...Relativamente às apólices de seguro-caução emitidas antes da ratificação da Comissão Executiva da COSEC (CE), esta situação prende-se com os curtíssimos prazos para apresentação pelos tomadores das cauções a concurso, o que implica o imediato tratamento administrativo da emissão da respectiva garantia, logo após o despacho favorável pelo Administrador do pelouro, por forma a que o tomador a possa apresentar dentro dos prazos contratualmente exigidos. A não serem adoptados estes procedimentos, na generalidade dos casos, ficaria sem efeito a concessão deste tipo de garantias, tendo em conta que a Comissão Executiva se reúne semanalmente. Daí, as diferenças serem sempre de 2 ou 3 dias entre a aprovação pelo Administrador do pelouro (que no caso é o Presidente da CE) e a efectiva ratificação dessa aprovação pela CE.”

A fim de ultrapassar esta questão (...) e uma vez que a competência de aprovação das operações é delegada na CE, a COSEC irá ajustar os seus procedimentos internos de modo a cumprir este requisito sem contudo, prejudicar a atempada concessão das garantias.



Relativamente à Acta Adicional de risco político a uma apólice global da COSEC de riscos comerciais, também mencionada no Anteprojecto, estamos a informar V.Ex.^a. que a mesma já foi objecto de ratificação em CE.”

6.9.2 – Capitais garantidos pelo Estado no ano

Apresenta-se no quadro seguinte a evolução dos capitais garantidos no ano:

Quadro VI.54 – Capitais garantidos pelo Estado no ano

(em milhares de euros)

Produto	2003		2004		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos à exportação	14 184	77,2	13 576	43,7	-608	-4,3
Seguro de créditos financeiros	3 921	21,3	15 328	49,4	11 407	290,9
Seguro de investimento	0	0,0	1 591	5,1	1 591	...
Seguro-caução	262	1,4	559	1,8	297	113,4
Total	18 367	100,0	31 054	100,0	12 687	69,1

Em 2004, face ao ano de 2003, registou-se, em termos globais, um aumento dos capitais garantidos na ordem de €12,7 milhões, aproximadamente 69,1%. Tal facto deveu-se ao acréscimo verificado em todos os tipos de seguros, com excepção dos seguros de crédito à exportação, destacando-se, em especial, o aumento verificado nos seguros de créditos financeiros, na ordem de €11,4 milhões, aproximadamente 290,9%.

6.9.3 – Posição das responsabilidades do Estado no final do ano

Apresenta-se no quadro seguinte a evolução das responsabilidades do Estado em vigor no final do ano:

Quadro VI.55 – Posição das responsabilidades do Estado em vigor no final do ano

(em milhares de euros)

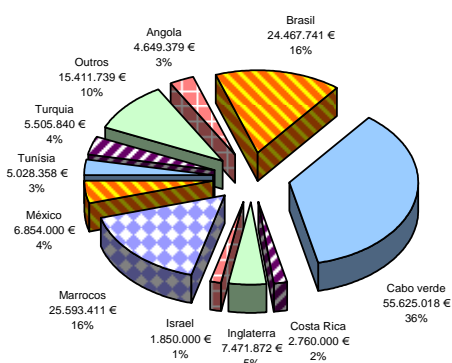
Produto	2003		2004		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos à exportação	62 313	35,2	59 381	38,3	-2 932	-4,7
Seguro de créditos financeiros	93 142	52,6	81 763	52,7	-11 379	-12,2
Seguro de investimento	7 752	4,4	6 411	4,1	-1 341	-17,3
Seguro-caução	13 970	7,9	7 662	4,9	-6 308	-45,2
Total	177 177	100,0	155 217	100,0	-21 960	-12,4

Em 2004, embora se tenha registado um aumento nos capitais garantidos, os mesmos não compensaram o cancelamento de apólices no mesmo período, daí se ter registado, em termos globais, uma diminuição das responsabilidades do Estado na ordem de €22 milhões, aproximadamente 12,4%, face ao ano de 2003.

Destaca-se, em especial, o decréscimo verificado no seguro de créditos financeiros na ordem de €11,4 milhões, aproximadamente 12,2%, e no seguro-caução, na ordem de €6,3 milhões, aproximadamente 45,2%.

Apresenta-se no gráfico seguinte as responsabilidades do Estado em vigor no final de 2004, repartida por países:

Gráfico VI.7 – Responsabilidades do Estado, por países, no final de 2004



Conforme resulta do gráfico anterior, a maior exposição da República verifica-se relativamente a países de língua oficial portuguesa, em especial Cabo Verde (36%) e Brasil (16%). Importa, igualmente, destacar o decréscimo da exposição que se tem observado relativamente ao mercado angolano, dado que se em 2002 ocupava o primeiro lugar em termos de exposição do Estado, em 2003 figurava em terceiro lugar e em 2004 em oitavo lugar. Tal facto tem-se devido, essencialmente, à não cobertura de determinados tipos de seguros para o referido mercado, bem como ao pagamento de indemnizações relacionadas com responsabilidades envolvendo o mesmo.

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

Tendo em conta as operações efectuadas no ano 2004, procede-se, seguidamente, à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado pelo artigo 57.º, n.º 3, da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2004).

Nos termos deste preceito, as responsabilidades do Estado, decorrentes da concessão, em 2004, de garantias de seguro de crédito à exportação, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento não poderão ultrapassar o montante equivalente a €200 milhões.

Para a análise do cumprimento do limite orçamental, a equipa de auditoria baseou-se em mapas elaborados trimestralmente pela COSEC designados “Responsabilidades assumidas nos termos da Lei do Orçamento do Estado para 2004”, nos quais se identifica, em termos mensais, as operações imputadas ao referido limite.

Nos termos do mapa referente ao 4.º trimestre, no final de 2004 o total acumulado das utilizações do plafond orçamental cifrou-se em €114.288.214 (já entrando em consideração com anulações e amortizações), remanescendo um saldo não utilizado de €85.711.786.



Relativamente às regras de imputação ao plafond orçamental, importa destacar que o CGF, na sequência da recomendação emanada pelo Tribunal no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002, procedeu à alteração dos critérios de afectação ao plafond orçamental no que concerne às linhas de crédito.

De acordo com a nova orientação, as utilizações das linhas de crédito deixaram de ser incluídas no limite das responsabilidades do Estado, por o valor global já ter sido considerado no ano da sua concessão, bem como as renovações das mesmas linhas passaram a ser imputadas ao referido limite no ano da sua renovação.

Relativamente às operações contratadas em 2004, inseridas na amostra, importa tecer os seguintes comentários:

- ◆ Dois seguros-caução e um seguro de créditos à exportação foram contratados em 2004 e caducaram antes do fim do mesmo.
- ◆ De acordo com as regras utilizadas pela COSEC no que se refere às afectações anuais ao plafond orçamental, se qualquer valor registado no ano é anulado nesse ano é retirado. Contudo, nos casos em apreço, a COSEC não abateu ao plafond os valores referentes aos contratos mencionados.
- ◆ Face ao exposto, e pressupondo a correcção dos valores apresentados pela COSEC referentes às operações não analisadas, o total imputado à execução orçamental de 2004 cifrou-se em €114.192.262 (já entrando em consideração com anulações e amortizações), remanescendo um saldo não utilizado de €85.807.738.

6.9.5 – Prémios

Os prémios processados e cobrados em 2004 cifraram-se, respectivamente, em €2.894.224 e em €3.151.675, sendo que a diferença entre os mesmos se deve à cobrança em 2004 de prémios processados em finais de 2003 respeitantes a duas apólices de créditos financeiros.

Apresenta-se no quadro seguinte a evolução dos prémios processados e cobrados por tipo de seguro:

Quadro VI.56 – Prémios processados e cobrados por tipo de seguro

(em euros)

Tipo de seguro	2002		2003		2004	
	Prémios processados	Prémios cobrados	Prémios processados	Prémios cobrados	Prémios processados	Prémios cobrados
Seguro de créditos	128 180	140 031	37 758	39 742	74 399	58 564
Seguro de créditos financeiros	167 603	163 194	330 893	15 348	2 664 252	2 986 732
Seguro de investimento	184 729	207 201	162 762	122 131	50 814	26 223
Seguro-caução	197 601	122 629	81 380	80 738	104 759	80 156
Total	678 113	633 055	612 793	257 959	2 894 224	3 151 675

O total dos prémios processados em 2002 e em 2003 cifrou-se em €678.113 e €612.793, respectivamente, tendo, em 2004, subido acentuadamente para valores na ordem de €2,9 milhões, em especial devido ao incremento registado nos seguros de créditos financeiros.

Relativamente aos prémios cobrados, tal como verificado nos prémios processados, mas de forma ainda mais acentuada, verificou-se um substancial hiato entre os valores referentes a 2004 (€3,2 milhões) e os referentes a 2002 (€0,6 milhões) e 2003 (€0,3 milhões), destacando-se, para este efeito, mais uma vez, o contributo derivado dos riscos assumidos no âmbito dos seguros de créditos financeiros. Com efeito, para além de terem sido cobrados prémios processados em 2003, estes acréscimos devem-se à contratação, em 2004, de um seguros de créditos financeiros de valor elevado e prazo dilatado e de duas prorrogações de seguros de montantes também elevados, as quais não têm reflexo em termos de capitais.

6.9.6 – Pagamentos de sinistros

Em 2004, o Estado, através da DGT, disponibilizou à COSEC, para efeitos de pagamento aos sinistrados, ao câmbio da data de entrega, o montante de €16.246.767,4, o qual coincide com o registado na Conta Geral do Estado de 2004¹.

As verbas acima referidas destinaram-se a pagamentos de 51 sinistros, dos quais 45, correspondendo a €14,8 milhões, aproximadamente 91,3%, referem-se a seguros de crédito e o remanescente, correspondendo a €1,4 milhões, aproximadamente 8,7%, a seguros de créditos financeiros.

Do valor total acima referido, aproximadamente 99,6% respeita a operações envolvendo o mercado angolano e o remanescente a operações envolvendo o mercado argentino.

De entre o leque de disponibilizações de fundos efectuadas em 2004 pela DGT à COSEC, identificadas num mapa fornecido à equipa de auditoria, analisaram-se nove operações referentes a seguros de crédito e três referentes a seguros de créditos financeiros, correspondendo a 29,0% do valor global disponibilizado em 2004, adoptando-se como critério selectivo as de maior montante ocorridas no último semestre do referido ano.

Da análise da amostra não se apuraram factos merecedores de reparo.

6.9.7 – Recuperação de créditos do Estado

As recuperações de créditos ocorridas em 2004, através do Ministério das Finanças², cifraram-se em €179,4 milhões, o que, relativamente à totalidade das recuperações ocorridas em 2003, através do Ministério das Finanças e da COSEC, representa um acréscimo aproximado de 2.571,7%.

Para tal, contribuiu o pagamento, por parte de Angola, da 1.^a prestação resultante do acordo bilateral de reestruturação assinado em Agosto de 2004, entre Angola e Portugal, sendo que o montante pago, no valor de €172,6 milhões, refere-se a recuperações no âmbito dos seguros de crédito.

¹ No Capítulo 60 do orçamento do Ministério das Finanças, Div. 01 – Direcção-Geral do Tesouro, Subd. 05 – Activos Financeiros, C.E. 09.09.16 – B Execuções de Garantias – Seguros COSEC.

² No ano em apreço não se registaram recuperações de créditos do Estado através da COSEC.



Tribunal de Contas

Por seu turno, no âmbito de acordos de reescalonamento celebrados em anos anteriores, foi recuperada a quantia de €6,8 milhões da dívida da Argélia e da Rússia a Portugal.

Ouvida sobre o presente ponto 6.9, a DGT, informou não ter comentários a formular. Por seu turno, o Conselho de Garantias Financeiras referiu subscrever os comentários da COSEC ao projecto de Parecer.

Refira-se, por último, que relativamente ao presente capítulo, foi ouvido o Ministro do Estado e das Finanças, tendo sido recebida resposta do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, que referiu nada ter a acrescentar às respostas produzidas pelos organismos do Ministério das Finanças.