



Tribunal de Contas

CAPÍTULO VI

Dívida Pública



VI – DÍVIDA PÚBLICA

6.1 – Enquadramento da dívida pública em 2005

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 crédito.

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.

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.

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 2005 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 62.º daquela lei fixou em €8.408.803.518, mas que a alteração introduzida pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, elevou para €12.550 milhões. A este montante acrescia o limite fixado no artigo 63.º, no valor de €900 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 64.º) e fixou os limites para a dívida denominada em moeda estrangeira (artigo 65.º) e para a dívida flutuante (artigo 66.º).

Ainda pela LOE e tal como tem sucedido em anos anteriores, o IGCP foi também autorizado a proceder à amortização antecipada de empréstimos e a efectuar operações de compra em mercado ou operações de troca de instrumentos de dívida, amortizando antecipadamente os títulos que, por essa forma, fossem retirados do mercado e emitindo, em sua substituição, obrigações do Tesouro, a fim de melhorar as condições de negociação e transacção dos títulos de dívida pública, aumentando a respectiva liquidez, e tendo em vista a melhoria dos custos de financiamento do Estado.

Tal como tem sido referido em Pareceres anteriores, a autorização concedida ao IGCP pelo artigo 68.º da LOE para realizar operações de compra em mercado e troca de títulos de dívida pública, e pese embora tais operações devam ser realizadas mediante condições essenciais previamente aprovadas pelo Governo, não é compatível com o disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 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, e no n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, que atribui ao Governo, mediante autorização da Assembleia da República, a competência para a realização das referidas operações.

Sobre esta questão, o IGCP referiu que *“o artigo 68º respeita o requisito jurídico essencial imposto pelo n.º 1 do artigo 12º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro e pela alínea g) do n.º 1 do artigo 31º da Lei do Enquadramento Orçamental – que repete o estabelecido no n.º 1 do artigo 4º da Lei n.º 7/98 – qual seja a existência de autorização parlamentar para realização das operações de gestão da dívida pública nele explicitadas”* e que *“o facto da autorização ser directamente conferida ao IGCP – muito embora com sujeição das condições essenciais das operações a aprovação do Governo – revela-se conforme à competência própria deste Instituto para realização da generalidade das operações de gestão da dívida pública directa do Estado que sejam devidamente autorizadas nos termos da lei (cfr. artigo 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)”*.

A constatação de que a autorização concedida pela LOE ao IGCP não é suficiente, uma vez que carece ainda da intervenção do Governo para aprovar “as condições essenciais das operações”, seria suficiente para concluir que, não só do ponto de vista jurídico, mas também do lógico, a autorização

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.



em causa deveria ser conferida ao Governo e depois delegada no IGCP. Contudo, volta a reafirmar-se que a regra resultante da conjugação dos citados artigos 31.º da LEO e 13.º da Lei 7/98 é clara: a Assembleia da República deve autorizar o Governo (não o IGCP) a realizar operações de gestão da dívida, pelo que o artigo 68.º da LOE/2005, ao conceder uma autorização para este fim directamente ao IGCP, não respeita as normas citadas.

6.1.2 – Programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2005

O programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2005 foi elaborado pelo IGCP e aprovado pela tutela em Dezembro de 2004, tendo a alteração posterior da LOE para 2005, aumentando o volume das necessidades de financiamento do ano, dado origem à sua revisão pelo IGCP, em Outubro, que foi aprovada pela tutela nesse mês.

No quadro seguinte apresentam-se as previsões das necessidades de financiamento do Estado para 2005, estabelecidas nas versões inicial e revista do programa do financiamento:

Quadro VI.1 – Programa de financiamento para 2005

(em milhões de euros)

Necessidades de financiamento do Estado	2005 Previsão (inicial)	2005 Previsão (revista)	Variação	
			Valor	%
1. Necessidades líquidas de financiamento do Orçamento	6 515	11 595	5 080	78
Défice orçamental	4 485	9 904	5 419	121
Aquisição líquida de activos financeiros	1 500	1 288	-212	-14
Regularização de situações do passado	900	900	0	0
Receitas de privatizações aplicadas na amortização de dívida (-)	370	497	127	34
2. Amortização contratual de dívida de médio e longo prazo	7 222	7 246	24	0
3. Necessidades de financiamento do Orçamento (1+2)	13 737	18 841	5 104	37
4. Fontes de financiamento do Orçamento	13 818	18 843	5 025	36
Saldo de financiamento de exercícios anteriores	50	43	-7	-14
Emissões de dívida no ano	13 769	17 735	3 966	29
Emissões no período complementar	0	1 066	1 066	...
5. Saldo de financiamento para exercícios seguintes	81	2	-79	-98
6. Financiamento a efectuar no ano civil	14 569	19 725	5 156	35
Relativo ao Orçamento do ano anterior (período complementar)	800	1 990	1 190	149
Relativo ao Orçamento do ano	13 769	17 735	3 966	29

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 líquidas de amortizações).

Fonte: IGCP

Na versão inicial do programa, as necessidades líquidas de financiamento para 2005 seriam de €6.515 milhões, situando-se a previsão das amortizações de dívida de médio e longo prazo em €7.222 milhões.

Com a revisão do programa em Outubro de 2005, as necessidades líquidas de financiamento previstas passaram a situar-se em €11.595 milhões, sofrendo um aumento significativo de €5.080 milhões (+78%) relativamente à previsão inicial, em consequência, fundamentalmente, do maior défice orçamental previsto.

Na previsão das amortizações, quer na inicial quer na revista, não se incluiu qualquer montante para a recompra de dívida com vencimento em anos posteriores a 2005, uma vez que o programa de troca incidiria, essencialmente, na recompra de dívida com vencimento no próprio ano.

Por seu lado, o montante revisto 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 €19.725 milhões, representando um acréscimo de cerca de €5.156 milhões (+35%) face à previsão constante na versão inicial do programa.

Seguidamente, descrevem-se as principais linhas de actuação constantes na versão inicial do programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2005:

- ◆ Abertura de duas novas séries de OT, nos prazos dos quinze e dez anos, constituindo a principal componente do financiamento a efectuar no ano. A estratégia de emissões continuaria a subordinar-se aos objectivos de desenvolver uma curva de rendimentos com títulos líquidos nos prazos de referência e de promover o alargamento e diversificação da base de investidores, procurando-se, para tal, oferecer novas alternativas de investimento com emissões em maturidades mais longas, bem como aumentar o montante das emissões das novas séries. Como habitualmente, o lançamento das séries seria feito através de sindicato bancário constituído pelos OEVT, com a colocação de um montante situado entre €2,5 e €3 mil milhões, seguindo-se posteriormente a sua reabertura, através de leilão. As séries poderiam atingir saldos vivos em torno dos €6 mil milhões, aumentando-se assim o montante médio das novas OT para níveis mais próximos dos emitidos por outros soberanos da zona euro;
- ◆ No início do ano, seria ainda reaberta a série “OT 3,25% - Julho 2008”, através de leilão, de acordo com o anunciado ao mercado aquando do seu lançamento em Julho de 2004;
- ◆ Prosseguimento do programa de emissões de BT, entrando-se numa fase de consolidação deste segmento de títulos. O volume total de emissões de BT atingiria cerca de €16 mil milhões, situando-se o financiamento líquido num montante relativamente marginal, na ordem dos €1,3 mil milhões. A estratégia de emissões seguiria as linhas de orientações de anos anteriores, assentando na abertura, de dois em dois meses, de uma nova linha de BT com o prazo de 12 meses, sendo as linhas posteriormente reabertas quando atingissem o prazo residual de 6 e 3 meses. Todas as emissões seriam feitas por leilão, estando prevista a realização de 24 leilões no ano;
- ◆ Contratação de operações de reporte para fazer face a necessidades intercalares de tesouraria do Estado, à semelhança do que já sucedera no ano anterior;
- ◆ Prosseguimento do programa de troca de dívida, tendo 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 mil milhões, que se iniciara no ano anterior;
- ◆ 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 os limites de risco definidos nas Orientações de gestão aprovadas pela tutela.

Na versão revista do programa mantiveram-se, no essencial, as linhas de actuação anteriormente definidas, tendo o acréscimo previsto das necessidades de financiamento para 2005 sido preenchido, em termos de programa, pela emissão de uma nova série de OT, pelo aumento do volume das



emissões de BT e pelo recurso a outros instrumentos de financiamento de curto prazo (operações de reporte).

Quanto ao programa de troca de dívida, previsto no artigo 68.º da LOE e aprovado pela tutela no início de Janeiro de 2005, ficou previsto, tal como já sucedera em 2004, 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. Como tal, as recompras a efectuar incidiriam, essencialmente, sobre a “OT 5,25% - Outubro 2005”.

6.2 – Factores com reflexo na evolução da dívida

6.2.1 – Execução do programa de financiamento para 2005

No quadro seguinte apresentam-se os montantes previstos no programa de financiamento (versões iniciais e revista) e os realizados em 2005 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	2005			Variação (s/previsão inicial)		Variação (s/previsão revista)	
	Previsão (inicial)	Previsão (revista)	Realizado	Valor	%	Valor	%
Emissões							
Obrigações do Tesouro (OT)	12 800	15 900	16 742	3 942	31	842	5
Bilhetes do Tesouro (BT) (emissões líquidas)	1 266	2 600	(a) 2 257	991	78	-343	-13
Outros instrumentos (emissões líquidas)	503	1 225	(b) -745	-1 248	-248	-1 970	-161
Total	14 569	19 725	18 254	3 685	25	-1 471	-7
Amortizações de dívida de médio e longo prazo							
Obrigações do Tesouro (OT)	6 121	6 145	6 129	8	0	-16	0
Outros empréstimos	1 101	1 101	(c) 1 101	0	0	0	0
Total	7 222	7 246	7 230	8	0	-16	0
Financiamento líquido (emissões – amortizações)	7 347	12 479	11 024	3 677	50	-1 455	-12

(a) Emissões de € 16.522 milhões e amortizações de € 14.265 milhões.

(b) Engloba certificados de aforro (emissões de € 1.556 milhões e amortizações de € 1.213 milhões), CEDIC's (emissões de € 14.537 milhões e amortizações de € 14.874 milhões) e operações de reporte (emissões de € 7.207 milhões e amortizações de € 7.958 milhões).

(c) Engloba a amortização de € 61 milhões de MTN (moeda nacional), de € 824 milhões de Global bonds (moeda nacional), de € 11 milhões de dívida assumida em anos anteriores (moeda nacional) e de € 205 milhões de outra dívida (moeda nacional).

Pela análise do quadro, constata-se que as emissões realizadas em 2005 (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), ficaram aquém das previsões revistas em cerca de €1.471 milhões (-7%), enquanto que as amortizações de dívida de médio e longo prazo situaram-se, praticamente, ao nível dos valores previstos.

Deste modo, o volume de financiamento líquido efectivamente obtido em 2005, cerca de €11.024 milhões, ficou aquém das previsões constantes do programa de financiamento revista, em cerca de €1.455 milhões (-12%).

Face à versão inicial do programa de financiamento, as emissões realizadas no ano excederam as previsões em cerca de €3.685 milhões (+25%).

Comparativamente ao ano anterior, as emissões realizadas em 2005 sofreram um aumento de €3.958 milhões (+28%), tendo as amortizações de dívida de médio e longo prazo registado um aumento de €283 milhões (+4%). Naquele ano, as emissões e amortizações de dívida tinham-se situado, respectivamente, em €14.296 e €6.947 milhões.

Os instrumentos utilizados em 2005 para fazer face às necessidades de financiamento do Estado foram sobretudo as obrigações do Tesouro a taxa fixa (OT) e também, embora em menor grau, os bilhetes do Tesouro (BT).

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

6.2.1.1 – Obrigações do Tesouro

No ano em apreço foram criadas três novas séries de obrigações do Tesouro a taxa fixa – as “OT 3,85% Abril 2021”, “OT 3,35% Outubro 2015” e “OT 3,20% Abril 2011” – de que foram feitas emissões nos valores globais, respectivamente, de €6.086,5, €5.855,7 e €3.000 milhões, tendo sido ainda reaberta a série “OT 3,25% Julho 2008”, de que foram feitas emissões no valor de €1.800 milhões.

A série “OT 3,25% - Julho 2008”, que tinha sido lançada em 2004, foi reaberta em Janeiro de 2005, através de leilão, com a emissão de €900 milhões, tendo-se posteriormente emitido, em novo leilão realizado em Junho, mais €900 milhões, passando este título a dispor de um saldo vivo de €6.000 milhões.

A emissão, em Janeiro de 2005, dos referidos €900 milhões foi ainda realizada ao abrigo da LOE para 2004, tendo as restantes emissões se efectuado ao abrigo da LOE para 2005.

As novas “OT 3,85% - Abril 2021” e “OT 3,35% - Outubro 2015” foram lançadas em Fevereiro e Julho de 2005, respectivamente, através de operações sindicadas, com a colocação de €3.000 milhões cada, tendo a realização posterior de leilões, em Abril, Maio e Agosto, sobre a primeira série, e em Setembro, Outubro e Dezembro, sobre a segunda, conduzido à emissão de mais €3.086,5 e €2.855,7 milhões, respectivamente.

Quanto à nova “OT 3,20% - Abril 2011”, foi lançada em Novembro de 2005, também através de operação sindicada, com a colocação de €3.000 milhões. No período complementar, já no início de 2006, foram emitidos através de leilão mais €1.000 milhões desta série, ainda ao abrigo LOE para 2005.

O volume total de emissões de OT realizadas em 2005 (€16.742 milhões) excedeu as previsões constantes do programa de financiamento revisto em cerca de €842 milhões (+5%).

No quadro seguinte apresentam-se os principais elementos do conjunto de emissões de OT realizadas ao abrigo da LOE para 2005, em 2005 e no início de 2006, no período complementar:



Quadro VI.3 – Obrigações do Tesouro Médio Prazo emitidas ao abrigo da LOE para 2005

(em milhões de euros)

Empréstimos	Diplomas autorizadores	Colocação	Montante máximo Autorizado	Montantes subscritos (valor nominal)
OT 3,25% - Julho 2008	RCM n.º 28/2005, de 18 de Fevereiro, e RCM n.º 176/2005, de 14 de Novembro	OEVT, OMP e Sindicato Bancário	18 000,0	(a) 900,0
OT 3,85% - Abril 2021				6 086,5
OT 3,35% - Outubro 2015				5 855,7
OT 3,20% - Abril 2011				(b) 4 000,0
Total			18 000,0	16 842,2

(a) Não engloba €900 milhões de emissões realizadas no início de 2005 ao abrigo da LOE para 2004.

(b) Engloba €1.000 milhões de emissões realizadas no início de 2006 ao abrigo da LOE para 2005.

As emissões foram autorizadas pela RCM n.º 28/2005, de 18 de Fevereiro, que estabeleceu o limite máximo de €14.000 milhões, o qual foi, posteriormente, aumentado pela RCM n.º 176/2005, de 14 de Novembro, para €18.000 milhões, com contrapartida na redução dos limites para as emissões dos restantes tipos de dívida.

6.2.1.2 – Certificados de Aforro

Pela RCM n.º 28/2005, de 18 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pela RCM n.º 176/2005, de 14 de Novembro, foi estabelecido em €2.000 milhões o limite máximo para a emissão de certificados de aforro.

No ano em apreço, as emissões de certificados de aforro ascenderam a €1.555,9 milhões, montante que inclui €473,1 milhões relativos à progressão do valor dos certificados de aforro, isto é, a capitalização dos juros.

O encaixe das emissões efectuadas em 2005 ascendeu assim a €1.082,8 milhões, valor que, comparado com os €945,1 milhões registados no ano anterior, representa um aumento de 14,6%. As amortizações em 2005, no montante de €1.212,9 milhões, registaram um decréscimo de 10,6% relativamente às observadas no ano anterior, que tinham ascendido a €1.356,6 milhões.

6.2.1.3 – Bilhetes do Tesouro

Em 2005 prosseguiu o programa de emissões de BT, iniciado em Julho de 2003, tendo as respectivas emissões realizadas no ano totalizado €16.522,4 milhões.

A colocação dos BT foi realizada através de 24 leilões, com a participação de EBT-Especialistas em Bilhetes do Tesouro. Foram lançadas 6 novas séries com o prazo de 12 meses, cujas emissões, no seu conjunto, atingiram €12.393,8 milhões, e reabertas outras 4 séries, com o prazo inicial também de 12 meses, que tinham sido lançadas no ano anterior, cujas emissões no ano totalizaram €4.128,6 milhões.

Inserida em leilão de abertura da primeira nova série lançada no ano, a emissão do montante de €857,1 milhões foi ainda realizada ao abrigo da LOE para 2004. Por seu lado, no período complementar, já no início de 2006, realizaram-se ainda emissões ao abrigo da LOE para 2005, no montante de €97,4 milhões, inseridas em leilão de abertura da primeira nova série lançada em 2006.

As amortizações efectuadas, no montante total de €14.265,1 milhões, incidiram sobre o saldo em dívida no final do ano anterior, que se situara em €10.136,5 milhões, e sobre as emissões de reabertura atrás referidas, no valor de €4.128,6 milhões.

Quando comparadas com as previsões constantes do programa de financiamento revisto, as emissões líquidas de BT realizadas no ano ficaram aquém das previstas em cerca de €343 milhões (-13%).

Pela RCM n.º 28/2005, com as alterações introduzidas pela RCM n.º 176/2005, a emissão de dívida pública fundada sob a forma de BT foi autorizada até ao montante máximo de €12.500 milhões, pelo que, em face do total de €11.634,1 milhões¹ de emissões de dívida fundada realizadas ao abrigo da LOE para 2005, se cumpriu o limite estabelecido para as emissões deste título.

6.2.1.4 – Outra dívida de curto prazo em moeda nacional

Pelo n.º 2 do artigo 69.º da LOE, o Governo ficou autorizado, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegação, a realizar operações de reporte com valores mobiliários representativos de dívida pública com o objectivo de dinamizar a negociação e transacção desses valores mobiliários, sendo certo que no artigo 67.º da mesma Lei estava já prevista a realização de operações de reporte destinadas a suprir necessidades de financiamento do Estado.

Assim, no OE para 2005 considerou-se que apenas existia necessidade de o Governo definir especificamente as condições das operações de reporte a fim de dinamizar a negociação e transacção de valores mobiliários representativos de dívida pública, já que quanto às operações de reporte destinadas a financiar a execução orçamental (REPO's de financiamento) se aplicariam as regras e limites previstos, tendo em conta o respectivo prazo, para a dívida flutuante ou para a dívida fundada².

As emissões de REPO's de financiamento, que se destinaram à satisfação de necessidades intercalares de tesouraria do Estado, em substituição da emissão de ECP-Euro Commercial Paper, totalizaram €6.244,5 milhões, sendo todas efectuadas sobre BT, ou seja, envolvendo a entrega, a título de garantia (colateral), de BT, tendo as amortizações realizadas, no montante total de €6.935,7 milhões, incidido sobre o saldo em dívida no final do ano anterior, que se situara em €691,2 milhões, e sobre a totalidade das emissões do próprio ano.

No âmbito da facilidade de último recurso que o IGCP disponibiliza aos *Market Makers* do MEDIP, com o objectivo de dinamizar a negociação e transacção de valores mobiliários representativos de dívida pública, foram contratadas operações de reporte envolvendo a cedência de OT e de BT, no montante total de €962,4 milhões, tendo todas as emissões sido amortizadas no decurso do próprio ano. As amortizações totalizaram €1.021,7 milhões, incidindo também sobre o saldo em dívida de €59,3 milhões que se registara no final do ano anterior.

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

¹ Compreendendo o montante de €12.393,8 milhões de dívida fundada emitida no ano civil acrescido de €97,4 milhões, pelas emissões realizadas no período complementar de 2005, e subtraído de €857,1 milhões, pelas emissões realizadas no período complementar de 2004.

² Aquelas condições foram concretizadas pelo Despacho n.º 18378/2005 (2.ª série), de 2 de Agosto, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 25.08.05, através do qual o IGCP ficou autorizado a realizar operações de reporte com vista a dinamizar a negociação e transacção de títulos admitidos no MEDIP, por prazos até um mês, não podendo, porém, esse prazo ultrapassar o fim do exercício orçamental em que as operações fossem originadas, e até um valor nominal que não poderia ultrapassar, em cada momento, o equivalente a €900 milhões.



público administrativo para o financiamento das necessidades do Estado, as emissões destes títulos no ano em apreço atingiram o total de €14.537,0 milhões, registando-se um aumento de 26,7% relativamente às emissões observadas no ano anterior, que se tinham situado em €11.469,3 milhões. As amortizações realizadas em 2005, no montante total de €14.874,5 milhões, incidiram sobre o saldo em dívida no final do ano anterior, que se situara em €2.379,3 milhões, e sobre €12.495,2 milhões de emissões do próprio ano.

6.2.2 – Execução do programa de troca de dívida em 2005

No ano em apreço procedeu-se à recompra de instrumentos de dívida no montante total de €727 milhões, respeitando, na sua maior parte, à série de OT que se vence no próprio ano de 2005.

Com o objectivo de atenuar a concentração das necessidades de refinanciamento decorrentes do vencimento da “OT 5,25% - Outubro 2005”, foram recomprados €700 milhões desta OT, que desde Novembro de 2004 deixara de estar sujeita a obrigações de cotação em MEDIP, equivalendo a cerca de 13,6% do seu saldo vivo no final de 2004. Estas operações foram realizadas através de 3 leilões de recompra.

As restantes recompras, que ascenderam ao montante total de €27 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, tendo sido realizadas numa base bilateral, através da funcionalidade electrónica *PBB-Portuguese buyback functionality* disponibilizada pela MTS-Portugal¹.

No quadro seguinte apresentam-se os principais resultados do conjunto de operações de recompra realizadas em 2005, indicando-se também os prémios de reembolso e os correspondentes valores de custo suportados com a sua realização:

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

(em milhões de euros)

Instrumentos de dívida	Valores recomprados (valor nominal)	Prémios de reembolso	Valores recomprados (valor de custo)
Recompras			
OT 9,5% - Fevereiro 2006	3,789	0,297	4,086
OT 6,625% - Fevereiro 2007	23,260	1,725	24,985
OT 5,25% - Outubro 2005	700,000	14,098	714,098
Total	727,049	16,120	743,169

Em 2005, as recompras e amortizações antecipadas de dívida registaram um aumento de €189,6 milhões (+35,3%) relativamente às efectuadas no ano anterior, que se tinham situado em €537,5 milhões.

As recompras que conduziram ao aumento das necessidades de financiamento do ano, ao atingirem um total de €27 milhões, registaram uma diminuição de €79,7 milhões (-74,6%) relativamente ao total equivalente de €106,7 milhões que se registara no ano anterior.

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

6.2.3 – Outros factores com influência na evolução da dívida

6.2.3.1 – Dívida consolidada

No decurso do ano registaram-se anulações de títulos de dívida consolidada, no total de €1,45 milhões (valor nominal), compreendendo €0,067 milhões de dívida anulada nos termos do n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, bem como €1,383 milhões de dívida anulada com recurso a dotações do OE, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 69.º da LOE para 2005.

Registou-se ainda um aumento de €0,455 milhões no 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, decorrente da variação da taxa legal para a sua determinação.

6.2.3.2 – Obrigações do Tesouro 1977 – Nacionalizações e Expropriações

Prosseguiram em 2005 as emissões deste empréstimo, no montante global de €8,5 milhões, efectuadas ao abrigo da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, e do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro, as quais, à semelhança do ocorrido nos últimos anos, foram totalmente amortizadas, apresentando o empréstimo, no final do ano, um saldo nulo.

6.2.3.3 – Promissórias

Resultante da participação da República em instituições financeiras internacionais, foram emitidas promissórias em moeda nacional, no montante total de cerca de €19,1 milhões, a favor das seguintes entidades:

Quadro VI.5 – Promissórias

(em euros)

Instituições Financeiras Internacionais	Emissões
AID – Associação Internacional de Desenvolvimento	9 590 000
BASD – Banco Asiático de Desenvolvimento	1 126 002
BERD – Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento	708 750
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento	1 432 590
FAD – Fundo Africano de Desenvolvimento	5 679 542
IFAD – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola	519 300
Total	19 056 184

Ao nível do resgate de promissórias, o seu valor global na ordem interna atingiu €24,1 milhões, tendo-se procedido na ordem externa a resgates no valor de €11,3 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 2005, por tipo de empréstimos, estando os montantes expressos ao valor nominal¹:

Quadro VI.6 – Evolução da dívida pública directa

(em milhões de euros)

Designação	Dívida em 31.12.04	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31.12.05	Variação	
		Emissões	Outros	Total	Amortizações	Outras	Total		Valor	%
Dívida em moeda nacional	90 368,119	56 591,890	0,455	56 592,345	45 548,612	25,545	45 574,158	101 386,306	11 018,187	12,2
Consolidada	16,873	-	(a) 0,455	0,455	-	(b) 1,450	1,450	15,877	-0,996	-5,9
OT – Nacionalizações e expropriações	-	8,488	-	8,488	8,488	-	8,488	-	-	...
OT	56 478,040	16 742,161	-	16 742,161	(c) 6 129,127	-	6 129,127	67 091,074	10 613,034	18,8
MTN	382,882	-	-	-	60,923	-	60,923	321,959	-60,923	-15,9
Global bonds	824,485	-	-	-	824,485	-	824,485	-	-824,485	-100,0
Euro bonds	1 647,808	-	-	-	-	-	-	1 647,808	-	-
Certificados de aforro	15 903,089	(d) 1 555,906	-	1 555,906	1 212,903	-	1 212,903	16 246,092	343,003	2,2
BT	10 136,547	16 522,404	-	16 522,404	(e) 14 265,147	-	14 265,147	12 393,804	2 257,257	22,3
CEDIC	2 379,331	14 536,972	-	14 536,972	(f) 14 874,517	-	14 874,517	2 041,786	-337,545	-14,2
REPO de financiamento	691,212	6 244,544	-	6 244,544	6 935,756	-	6 935,756	-	-691,212	-100,0
REPO para MM	59,319	962,360	-	962,360	1 021,679	-	1 021,679	-	-59,319	-100,0
Empréstimo BEI	1 245,869	-	-	-	-	-	-	1 245,869	-	-
Promissórias a favor de Inst. Internacionais	66,923	19,056	-	19,056	-	(g) 24,095	24,095	61,884	-5,039	-7,5
Dívida assumida	279,716	-	-	-	11,047	-	11,047	268,669	-11,047	-3,9
Outra	256,026	-	-	-	204,542	-	204,542	51,484	-204,542	-79,9
Dívida em moeda estrangeira	370,953	-	12,013	12,013	-	11,268	11,268	371,698	0,745	0,2
MTN	143,215	-	(h) 0,773	0,773	-	-	-	143,988	0,773	0,5
Promissórias a favor de Inst. Internacionais	14,987	-	(h) 5,108	5,108	-	(g) 11,268	11,268	8,827	-6,160	-41,1
Outra M/L prazos	212,751	-	(h) 6,131	6,131	-	-	-	218,882	6,131	2,9
Total	90 739,072	56 591,890	12,467	56 604,358	45 548,612	36,813	45 585,425	101 758,004	11 018,932	12,1

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

(b) Engloba €0,067 milhões de dívida anulada pelo FRDP com receitas das privatizações e €1,383 milhões de dívida anulada com recurso a dotações do OE. A estes montantes de dívida anulada (expressos ao valor nominal) corresponderam os desembolsos, respectivamente, de €0,054 e €1,01 milhões.

(c) Inclui €199 milhões amortizados pelo FRDP com receitas das privatizações.

(d) Inclui juros capitalizados no valor de €473,145 milhões.

(e) Inclui €138 milhões amortizados pelo FRDP com receitas das privatizações.

(f) Inclui €322,928 milhões amortizados pelo FRDP com receitas das privatizações.

(g) Resgate de promissórias.

(h) Diferenças de câmbio.

No ano em apreço, verificou-se um aumento do endividamento global de €11.018,9 milhões (+12,1%), o que representa um acréscimo bastante superior ao observado no ano anterior, que se situara em €7.362,1 milhões (+8,8%).

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

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 69,0 %, contra 63,4% em 2004¹.

O acréscimo verificado resultou, praticamente, na sua totalidade, do aumento da dívida denominada em moeda nacional, uma vez que não ocorreram quaisquer emissões e amortizações de dívida em moeda estrangeira. No final de 2005, a dívida em moeda nacional representava cerca de 99,6% do total da dívida directa do Estado, mantendo um peso idêntico ao que se registara 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 das OT, onde o excesso de emissões sobre as amortizações se situou em €10.613 milhões, destacando-se também, embora em menor grau, o contributo dos BT, onde o acréscimo de dívida se situou em €2.257,3 milhões.

Em 2005 reforçou-se o peso das OT como principal fonte de financiamento do Estado, as quais passaram a representar cerca de 65,9% do total da dívida directa (62,2% no ano anterior) e cerca de 94,4% da dívida de médio e longo prazo (91,7% no ano anterior). Os certificados de aforro representavam 16% do total da dívida (17,5% no ano anterior), registando-se uma ligeira diminuição do seu peso.

No final do ano, os BT representavam 12,2% do total da dívida directa (11,2% no ano anterior) e os CEDIC's cerca de 2% (2,6% no ano anterior).

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:

¹ Valores do PIB retirados do INE – Contas Nacionais Anuais Preliminares (base 2000), em Novembro/2006.



Quadro VI.7 – Variação da dívida directa do Estado

(em milhões de euros)

Operações	Montantes		Variação	
	2004	2005	Valor	%
Aumentos				
Emissões	36 208,429	56 591,890	20 383,461	56,3
Empréstimos de médio e longo prazo	6 711,056	16 750,649	10 039,593	149,6
Certificados de aforro	1 405,371	1 555,906	150,534	10,7
Empréstimos de curto prazo	28 063,565	38 266,280	10 202,715	36,4
Emissão de promissórias	28,437	19,056	-9,381	-33,0
Outros aumentos	25,213	0,455	-24,758	-98,2
Dívida assumida	24,940	-	-24,940	-100,0
Outros	(a) 0,273	(a) 0,455	0,182	66,5
Diminuições				
Amortizações	28 856,321	45 548,612	16 692,291	57,8
Orçamento do Estado	(b) 28 121,381	44 888,684	16 767,303	59,6
Fundo de Regularização da Dívida Pública	710,000	659,928	-50,072	-7,1
Operações de tesouraria - Dívida assumida	24,940	-	-24,940	-100,0
Outras diminuições	31,949	36,813	4,864	15,2
Anulações	0,087	1,450	1,363	1567,2
Resgate de promissórias	31,862	35,363	3,501	11,0
Outras variações líquidas	16,704	12,013	-4,691	-28,1
Diferenças de câmbio líquidas	16,704	12,013	-4,691	-28,1
Variação da Dívida	7.362,076	11 018,932	3 656,856	49,7

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

(b) Inclui €11,056 milhões 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 significativo das emissões, no valor total de €20.383,5 milhões (+56,3%), para o qual contribuíram as emissões de empréstimos de médio e longo prazo, que aumentaram €10.039,6 milhões (+149,6%), bem como as dos empréstimos de curto prazo, que aumentaram €10.202,7 milhões (+36,4%).

No que respeita às amortizações, verificou-se também um aumento significativo relativamente ao ano anterior, no valor total de €16.692,3 milhões (+57,8%), em consequência, fundamentalmente, do maior volume de amortizações de dívida de curto prazo, que em 2005 totalizaram €37.097,1 milhões, quando no ano anterior se tinham situado em €20.516,4 milhões. Por instrumentos de dívida de curto prazo, destacam-se os BT, com um aumento de amortizações no valor de €8.423,3 milhões, bem como os CEDIC e as operações de reporte, com aumentos de amortizações nos valores, respectivamente, de €4.230,4 e €3.927 milhões.

A valores de custo, o total de amortizações efectuadas em 2005 ascendeu a €45.564,7 milhões, equivalendo este montante ao valor nominal da dívida amortizada acima indicado de €45.548,6 milhões acrescido do valor de €16,1 milhões referente aos prémios 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 2005 ascenderam a €659,9 milhões, registando-se uma diminuição de 7,1% relativamente às observadas no ano anterior, que tinham atingido €710 milhões. Cerca de 49% daquele valor foi

utilizado na amortização de CEDIC, tendo o remanescente sido canalizado para a amortização de BT e OT (cfr. Quadro VI.6).

Quanto às diferenças de câmbio registadas em 2005, desfavoráveis, no montante total de €12 milhões, decorreram da depreciação do euro face às restantes moedas de denominação da dívida.

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	31.12.04		31.12.05		Apreciação/ depreciação (%) face ao Euro, de 31.12.04 a 31.12.05
	Euros	Estrutura (%)	Euros	Estrutura (%)	
USD	14,987	4,0	8,827	2,4%	15,5
JPY	143,215	38,6	143,988	38,7%	0,5
GBP	212,751	57,4	218,882	58,9%	2,9
Total	370,953	100,0	371,698	100,0%	

Cotações: Fonte BP

Como se pode observar, no conjunto do ano registou-se uma depreciação do euro face ao dólar americano (15,5%), bem como face ao iene (0,5%) e à libra esterlina (2,9%).

Em termos de estrutura, manteve-se, praticamente, a composição da dívida em moeda estrangeira, sendo o peso da dívida em dólares americanos muito reduzido.

6.4 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

De acordo com o artigo 65.º da LOE para 2005, 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 31.12.04 após swaps		Dívida em 31.12.05 após swaps	
	Euros	Estrutura (%)	Euros	Estrutura (%)
Moedas Euro	90 806,086	100,0	101 801,215	100,0
Moedas não Euro	14,987	0,0	8,827	0,0
USD	14,987	0,0	8,827	0,0
JPY	-	-	-	-
GBP	-	-	-	-
Total	90 821,073	100,0	101 810,042	100,0

(*) Incluindo promissórias

Fonte: GCP



Verifica-se, portanto, ter sido cumprido o limite referido, com referência a 31.12.05, 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 62.º da LOE para 2005 autorizou o Governo a aumentar o endividamento líquido global directo até ao montante máximo de €8.408.803.518, 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 €12.550 milhões (+49,2%), pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho.

Para a verificação daquele limite, haverá que adicionar ao acréscimo de endividamento registado em 2005 as amortizações efectuadas pelo FRDP, utilizando receitas provenientes das privatizações, em consequência do disposto no n.º 2 do artigo 64.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 2005, uma vez que tais emissões, efectuadas ainda ao abrigo da LOE para 2005, ocorreram já no início de 2006.

Por outro lado, o acréscimo de endividamento registado em 2005 deverá ser deduzido das emissões efectuadas no período complementar de 2004, uma vez que as mesmas, tendo integrado o stock da dívida em 2005, foram efectuadas ao abrigo da LOE do ano anterior. De forma idêntica, as diferenças de câmbio registadas em 2005, por terem sido desfavoráveis, 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, ao abrigo do artigo 63.º da LOE.

No que respeita às promissórias, emitidas ao abrigo de legislação própria, as emissões líquidas de resgates, que em 2005 atingiram um valor negativo de €16,3 milhões, 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 62.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 €190,8 milhões, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro VI.10 – Endividamento dos serviços e fundos autónomos

(em euros)

Entidade	Dívida em 31.12.04	Movimentos no ano de 2005		Dívida em 31.12.05	Variação do endividamento
		Utilizações	Pagamentos		
CGA	-	-	-	-	-
CP PSP	75 363	-	11 610	63 753	-11 610
IFADAP a)	140 103 863	-	-	140 103 863	-
IGAPHE	-11 987 031	-	-	-11 987 031	-
IGIFS	600 000 000	800 000 000	600 000 000	800 000 000	200 000 000
IDP	2 896 127	-	909 898	1 986 229	-909 898
INH	171 676 834	12 500 000	18 007 060	166.169.774	-5 507 060
INGA	174 671 600	-	-	174 671 600	-
OGFE	28 121 498	13 232 000	16 033 437	25 320 061	-2 801 437
Total	1 105 558 254	825 732 000	634 962 005	1 296 328 249	190 769 995

a) Os valores das emissões e amortizações não são registados em passivos financeiros, em parte devido ao Instituto não ter recorrido a nenhum empréstimo bancário para aquisição do edifício, e outra parte por se tratar de adiantamentos por conta de verbas a receber da Comunidade.

Como já se deu conta em anteriores Pareceres, as OGFE-Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento não inscreveram na sua conta de gerência a totalidade das receitas e despesas relacionadas com os empréstimos contraídos que constam da contabilidade patrimonial, daí resultando uma diminuição real do endividamento que foi cerca de €1,3 milhões superior à considerada pela DGO, sendo ainda de referir que a despesa com amortizações efectivamente paga excedeu mais uma vez o limite das dotações orçamentais constantes do respectivo orçamento.

Para além desta situação, a diferença entre o valor da variação do endividamento apurado pelos serviços de apoio do Tribunal de Contas (€190,8 milhões) e aquele que a DGO fez constar do Quadro 67 do Relatório da CGE (€192,4 milhões) resulta também de aquela Direcção-Geral ter considerado que as despesas com amortizações atingiram o montante de €620,1 milhões quando na realidade, de acordo com as contas de gerência e com a própria CGE, elas foram superiores em cerca de €300 milhares. Assim, não se entende o referido valor, tanto mais que no Quadro 74 “Composição do saldo global do subsector dos serviços e fundos autónomos”, consta o valor de €192,1 milhões.

Ouvida sobre o presente ponto, a DGO, na sua resposta, refere que “(...) o aparecimento na Conta de valores diferentes, para a mesma realidade, diferença de 300 milhares de euros, apenas se justifica pelo facto de terem sido retirados dos sistemas em momentos diferentes, quando um deles ainda era provisório.”, acrescentando que “o valor correcto, nesta data retirado do sistema, são 192,1 milhões de euros”.

No âmbito da verificação externa relativa ao endividamento do INH -Instituto Nacional de Habitação, constatou-se que no mapa enviado não tinha sido incluído uma linha de crédito no valor de €20 milhões contratada com a CGD em 2003 e renovada em 2005, que nunca foi utilizada, mas que no ano em análise, implicou o pagamento de €7.500, indevidamente contabilizados como juros, pois embora na contabilidade patrimonial o INH contabilize separadamente os juros e os outros encargos (designadamente comissões), em termos de contabilidade pública esses valores estão todos contabilizados em conjunto, como juros (03.01). Na classificação económica 03.02, outros encargos correntes da dívida pública, apenas estão contabilizados as taxas de garantia de câmbio e de aval pagas à DGT.

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 financiamento da execução orçamental em 2005

(em milhões de euros)

1. Acréscimo do endividamento em 2005		11 018,9
2. A acrescentar:		1 948,2
Endividamento no período complementar de 2005	1 097,4	
Operações de redução de dívida efectuadas pelo FRDP:	660,0	
Amortizações	659,9	
Anulações	0,1	
Endividamento dos serviços e fundos autónomos	190,8	
3. A deduzir:		2 346,6
Endividamento no período complementar de 2004	1 976,3	
Variações cambiais líquidas	12,0	
Dívida emitida para financiamento de assunção de passivos e regularização de responsabilidades (artigo 63.º)	374,6	
Emissão líquida de promissórias	-16,3	
Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental (1+2-3)		10 620,5

Verifica-se, portanto, ter sido respeitado o limite de €12.550 milhões estabelecido no artigo 62.º da LOE para 2005, 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 de reembolso incorridos, em consequência do disposto no referido artigo 62.º da LOE, para o qual haverá que atender apenas ao valor nominal da dívida.

Por outro lado, 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 62.º da LOE, na medida em que estas operações, afectando a variação do stock da dívida, não se destinaram ao financiamento da execução orçamental.

Sobre esta matéria a DGO, na sua resposta, refere ter o quadro demonstrativo sido construído pelo IGCP, pelo que considera ser este Instituto a entidade vocacionada para esclarecer esta questão. No entanto, o IGCP, na sua resposta, não se pronunciou sobre esta matéria.

6.5 – Gestão da dívida pública

6.5.1 – Enquadramento

A gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP em 2005 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 à 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:

- ◆ As novas séries de obrigações do Tesouro (OT's) emitidas em 2005, 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: OT 3,85% ABR2021, OT 3,35% OUT2015 e OT 3,20% ABR2011;
- ◆ As duas primeiras novas linhas de bilhetes do Tesouro (BT's) colocadas em 2005, no que se refere a instrumentos de financiamento de curto prazo, analisando-se o leilão de maior montante por cada linha: BT 18JAN2006 e BT 15MAR2006;
- ◆ Relativamente a outros instrumentos de financiamento de curto prazo, as duas 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 duas operações de maior montante;
- ◆ Quanto a instrumentos financeiros derivados, os novos contratos ou cancelamentos de *swaps* realizados em 2005, analisando-se, por cada um dos meses do ano, a operação de maior valor contratada no mês.

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, com excepção da situação à frente referenciada a respeito das operações de reporte (ponto 6.5.4).

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

Tal como anualmente tem sucedido, o IGCP procedeu à determinação da estratégia de financiamento de convergência a aplicar na construção da carteira de referência em 2005, de forma a acelerar o processo de convergência desta carteira para o *benchmark* em vigor, aprovado em Julho de 2004¹, tendo submetido à aprovação da tutela a correspondente proposta².

A estratégia de convergência foi definida para diferentes cenários de necessidades líquidas de financiamento do Estado, com variações até +/- €3 mil milhões face ao cenário base subjacente ao Orçamento do Estado para 2005, sendo a escolha da estratégia a aplicar determinada em função do valor previsto para este agregado.

Nessa proposta foi também aprovada a actualização das Orientações para a gestão, na parte referente à gestão do risco de crédito, elevando-se para 30 anos o prazo máximo para a contratação de operações com derivados financeiros³, de forma a permitir, segundo o IGCP, a realização das operações de

¹ Vide Parecer sobre a CGE de 2004, ponto 6.5.2.

² A qual foi aprovada por Despacho do SETF de 11.02.2005.

³ O prazo máximo de exposição a risco de crédito foi alterado, apenas, para as operações com derivados colateralizadas (com *CSA-Credit Support Annex* celebrado entre o IGCP e a contraparte) e para as contrapartes que integrem os grupos de risco I, II e III (grupos com menor nível de risco). No grupo I, o prazo máximo passou de 20 para 30 anos, enquanto nos grupos II e III, o prazo passou de 11 para 30 anos. Nas operações com derivados não colateralizadas mantiveram-se os prazos anteriormente aprovados.



cobertura que resultassem necessárias da emissão da nova OT a 15 anos, bem como da nova OT a 30 anos, perspectivada para 2006.

Na construção da carteira de referência ao longo do ano, até Agosto de 2005 foram aplicadas as estratégias de convergência aprovadas, em função dos montantes que foram sendo previstos das necessidades líquidas de financiamento do Estado. Com o aumento das necessidades de financiamento decorrente do Orçamento rectificativo, excedendo os cenários de variação anteriormente estabelecidos, tornou-se necessário proceder ao apuramento de estratégias de convergência adicionais, de forma a comportar a nova previsão subjacente ao Orçamento rectificativo.

Nesta sequência, foi submetida à aprovação da tutela nova versão das estratégias de convergência a aplicar em 2005¹, contemplando as estratégias apuradas adicionalmente para cenários mais elevados de necessidades líquidas de financiamento do Estado², tendo-se aplicado, a partir de então, o novo quadro de estratégias aprovadas.

6.5.3 – Operações de financiamento

No que concerne a instrumentos de financiamento de médio e longo prazos, conforme já foi referido no ponto 6.2.1.1, em 2005 procedeu-se à criação das novas séries “OT 3,85% - Abril 2021”, “OT 3,35% - Outubro 2015” e “OT 3,20% - Abril 2011”, de que foram feitas emissões sindicadas nos valores globais, respectivamente, de €6.086,5, €5.855,7 e €3.000 milhões, bem como à reabertura da série “OT 3,25% - Julho 2008”, de que foi feita a emissão de €1.800 milhões.

Conforme previsto no programa de financiamento, neste ano foi encetada uma nova etapa no desenvolvimento do mercado das OT's, através da oferta de novas alternativas de investimento com emissões em maturidades mais longas, e do aumento da liquidez das novas séries de OT's com o incremento das emissões até um montante em torno dos €6.000 milhões.

A escolha de um novo *benchmark* com uma maturidade em torno dos quinze anos constituiu, segundo o IGCP, a opção natural na estratégia de financiamento da República, a qual tem vindo a criar uma curva de rendimentos líquida para o mercado das OT's em todas as maturidades dos dois aos dez anos, sendo assim os quinze anos uma nova etapa no desenvolvimento deste mercado. Acresce que as maturidades mais longas têm sido uma escolha cada vez mais frequente de outros emitentes soberanos da área do euro, atendendo à existência de uma procura crescente para estes prazos por parte de diversos tipos de investidores.

O lançamento das novas OT's com emissões sindicadas na ordem de €3.000 milhões (até 2004, o montante colocado nas emissões sindicadas foi de €2.500 milhões) constituiu mais um passo, segundo o IGCP, no aumento da liquidez deste mercado, sendo esta alteração também justificada com o facto deste montante ser o limiar mínimo no mercado da zona euro para que as principais plataformas MTS aceitem admitir um título à negociação com o estatuto de *benchmark*, deixando assim o MEDIP de ter um estatuto de excepção por ser o único a deter títulos *benchmark*, desde o momento do seu lançamento, com um saldo vivo de €2.500 milhões.

¹ A qual foi aprovada por Despacho do SETF de 12.09.2005.

² Foram apuradas estratégias adicionais para cenários de variação das necessidades líquidas de financiamento do Estado desde + €4 mil milhões até + €7 mil milhões.

De acordo com o IGCP, a opção pela via sindicada continuou a justificar-se, à semelhança de anos anteriores, pelo objectivo de alcançar uma colocação geograficamente diversificada e por diferentes tipos de investidores, e também pela necessidade de assegurar à nova emissão um nível adequado de liquidez, através da colocação de um montante inicial considerável, garantindo-se ao mesmo tempo o necessário controlo do preço de emissão.

Os sindicatos foram integralmente constituídos pelos OEVT, sendo compostos por 5 *joint-lead managers*, que tomaram 80% do montante colocado, e por 10 *co-leads*, que subscreveram os restantes 20%.

Na selecção dos OEVT que integraram cada nível dos sindicatos, continuou a utilizar-se a metodologia habitualmente seguida, baseada na remuneração relativa de cada banco (relação entre as comissões recebidas e o seu nível de performance no mercado) e nas suas diferentes capacidades de *underwriting* e de distribuição. Adicionalmente, de acordo com informação do IGCP, foram definidos alguns critérios exógenos de carácter qualitativo, envolvendo, designadamente, a rotação dos *joint lead managers*, tanto quanto possível, face às anteriores emissões, e a existência de um banco português na liderança dos sindicatos das OT's.

6.5.4 – Operações de reporte

Em 2005, tal como foi referido no ponto 6.2.1.4, continuou a recorrer-se à contratação de operações de reporte para financiamento de necessidades intercalares de tesouraria do Estado (REPO's de financiamento), tendo-se emitido um total de €6.244,5 milhões, envolvendo a entrega de BT's como colateral no valor nominal de €6.310 milhões. No total do ano, foram contratadas 33 operações de reporte, compreendendo 26 novas operações e 7 *roll-overs*.

Relativamente às 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 (ou REPO's de janela) que o IGCP disponibiliza aos *Market Makers* do MEDIP, tendo-se emitido no decorrer do ano um total de €962,4 milhões, envolvendo a cedência de BT's e OT's no valor nominal total de €968,2 milhões. No total do ano, foram contratadas 116 operações de reporte desta natureza, englobando 51 novas operações e 65 *roll-overs*.

No que respeita às operações seleccionadas, tendo-se estendido a análise dos REPO's (de financiamento e de janela) à verificação de uma situação que comportasse a existência de uma operação de reporte com um *roll-over* associado, constatou-se que, relativamente à operação de *roll-over*, o IGCP não procede à emissão e envio da respectiva confirmação formal para a contraparte, por razões relacionadas com problemas de configuração do sistema de informação.

Não obstante relativamente à operação inicial, à qual o *roll-over* está subjacente, seja emitida e enviada a confirmação formal à contraparte, recomenda-se ao IGCP que desenvolva os esforços conducentes à resolução da referida situação, de forma a que, também para as operações de *roll-over*, possa ser emitida e enviada essa confirmação.

Na sua resposta, o IGCP informou que o seu sistema de gestão foi já configurado de forma a emitir o modelo de confirmação para este tipo de transacções.



6.5.5 – Operações envolvendo derivados financeiros

Tal como em 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 aprovadas.

No ano em apreço foram contratadas 52 novas operações de *swaps* de taxa de juro, num valor total de €16.180 milhões, bem como foram liquidados antecipadamente 3 *swaps* de taxa de juro, num valor total de €510 milhões, perfazendo assim 55 o número total de operações realizadas.

Em termos de portfolio, 53 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 2 operações sido consideradas como de *trading*¹.

Nas operações de cancelamento de *swaps* efectuadas no ano em apreço, registou-se um ganho total líquido para a República de €1,8 milhões.

Relativamente aos *swaps* contratados no ano e cujas posições permaneciam abertas no final de 2005, de acordo com dados do IGCP (valor de mercado das posições no final do ano), representavam para a República um prejuízo potencial de €40,3 milhões. Por seu turno, considerando a totalidade dos *swaps* cujas posições permaneciam abertas no final de 2005, englobando os contratados no ano e em anos anteriores, o valor de mercado da totalidade destas posições representava para a República uma perda potencial de €308,9 milhões.

No final do ano, a carteira do Estado de instrumentos financeiros derivados incluía contratos vivos com um valor nominal total de €33,2 mil milhões, representando cerca de 33% do saldo total da dívida directa do Estado.

A contratação das operações analisadas, inserindo-se nas estratégias de gestão activa delineadas pelo Comité de Mercados do IGCP no decurso do ano em apreço, destinou-se a ajustar o posicionamento da carteira face à carteira de referência em termos de duração, tendo por base as previsões que foram sendo traçadas de evolução das taxas de juro nos mercados internacionais, bem como a execução dos programas de financiamento de ambas as carteiras.

6.5.6 – 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.

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

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.

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	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10%
Total	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	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 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	23,4%	11,2%	12,2%	21,8%	9,7%	12,2%	27,6%	11,1%	16,5%	23,5%	13,0%	10,5%	-
2 A	11,3%	9,7%	13,8%	11,9%	14,8%	9,3%	9,8%	12,5%	13,9%	9,8%	8,5%	11,8%	-
3 A	8,6%	6,6%	15,8%	11,4%	5,2%	15,5%	12,2%	5,3%	20,8%	11,8%	9,5%	14,1%	-
4 A	11,2%	9,6%	17,3%	8,3%	5,6%	18,2%	6,4%	11,1%	16,0%	6,2%	13,3%	7,0%	-
5 A	7,0%	14,8%	9,5%	13,1%	21,9%	9,4%	6,3%	14,5%	7,8%	6,2%	13,8%	-0,6%	[-20%, +20%]
6 A	6,9%	9,4%	7,0%	6,8%	11,1%	5,1%	6,4%	12,6%	1,6%	9,9%	7,7%	1,6%	-
7 A	7,0%	8,6%	5,4%	6,5%	8,0%	3,7%	6,2%	7,6%	0,3%	6,1%	7,4%	0,2%	[-10%, +10%]
8 A	6,8%	8,3%	3,9%	0,0%	0,0%	3,7%	6,2%	8,2%	-1,8%	6,0%	8,0%	-1,8%	-
9 A	6,8%	9,0%	1,7%	13,0%	18,5%	-1,9%	6,1%	9,3%	-5,0%	6,0%	9,1%	-4,9%	-
10 A	6,7%	10,2%	-1,8%	0,0%	0,0%	-1,9%	0,0%	7,4%	-12,4%	7,0%	9,3%	-7,3%	-
+10 A	4,4%	2,6%	0,0%	7,1%	5,2%	0,0%	12,8%	0,4%	0,0%	7,6%	0,4%	0,0%	-

Fonte: IGCP

Como se pode verificar pela análise do quadro supra, foram cumpridos os limites constantes das Orientações para a gestão, fixados para os prazos de 5 e 7 anos.

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)
1 A	23,4%	21,8%	27,6%	23,5%	<=25%
2 A	34,7%	33,8%	37,5%	33,3%	<=40%
3 A	43,2%	45,2%	49,6%	45,0%	<=50%
4 A	54,5%	53,5%	56,0%	51,2%	-
5 A	61,4%	66,6%	62,3%	57,4%	-
6 A	68,3%	73,4%	68,7%	67,3%	-
7 A	75,4%	80,0%	75,0%	73,4%	-
8 A	82,2%	80,0%	81,1%	79,4%	-
9 A	88,9%	92,9%	87,2%	85,4%	-
10 A	95,6%	92,9%	87,2%	92,4%	-
+10 A	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	-

Fonte: IGCP

Pela análise do quadro, verifica-se que no final do 3º trimestre, a percentagem da dívida a vencer no prazo de um ano situava-se em 27,6%, não se respeitando assim o limite constante das Orientações para a gestão aplicáveis (25%).

Relativamente a esta situação, o IGCP, na sua resposta, refere ter sido “uma situação temporária, que mereceu o acordo da tutela (Despacho 388/05/MEF, de 8 de Agosto)” e que se deveu “à necessidade de coordenar a calendarização intra-anual das operações de financiamento do ano com a situação verificada em termos de saldo de tesouraria do Estado”.

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 desvios cumulativos)
	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)										
1 A	17,9%	18,8%	-0,9%	13,4%	18,0%	-4,6%	19,3%	19,0%	0,3%	16,5%	20,7%	-4,2%	<=10%
2 A	9,0%	11,0%	-2,9%	12,6%	15,3%	-7,3%	9,6%	13,4%	-3,5%	9,6%	10,0%	-4,6%	<=15%
3 A	9,1%	8,0%	-1,8%	11,9%	6,8%	-2,2%	14,1%	6,6%	4,0%	13,7%	10,1%	-1,0%	<=20%

Fonte: IGCP

Como se pode constatar, os limites foram respeitados, tendo-se verificado uma grande margem entre os desvios observados na carteira real face à carteira 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-04	3,66	3,63	0,03
31-Mar-05	3,92	3,72	0,20
30-Jun-05	4,11	3,83	0,28
30-Set-05	4,07	3,75	0,32
31-Dez-05	4,09	3,70	0,39

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-Mar-05	30-Jun-05	30-Set-05	31-Dez-05
Carteira real	11,9%	13,8%	14,5%	13,8%

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 2005 respeitou os parâmetros aplicáveis, com excepção da situação atrás apontada, a respeito do perfil de maturidades da carteira no prazo de um ano, verificada no final do 3º trimestre.

6.5.7 – Custos associados à dívida pública

A análise incidiu no desempenho global da carteira de dívida pública em 2005, 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 ano 2005
Carteira real	3,41%	11,61%	1,64%	-1,12%	3,76%
Carteira referência	3,64%	10,84%	1,62%	-1,27%	3,59%
Diferença (pontos base)	-22,6	76,7	2,5	15,3	16,9

Fonte: IGCP

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

Da sua análise resulta que, na globalidade do ano, o custo da carteira ficou a um nível superior ao da carteira de referência em 16,9 pontos base, pelo que o desempenho da carteira real foi desfavorável face ao apresentado pela carteira de referência.

Segundo o IGCP, o facto da carteira real apresentar um custo *market-to-market* superior ao da carteira de referência deveu-se, sobretudo, à “(...) opção de manter um posicionamento longo da carteira face ao benchmark no bucket dos 15 anos, o que, face à queda das taxas de juro que se veio a verificar para esta maturidade, resultou num aumento do custo relativo da carteira”.

Relativamente às condições de financiamento obtidas pela República, 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:

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	8 324	-9,9	1 588	-5,0	4 002	-10,4	1 458	-5,0
Repo financiamento	4 062	-4,1	-	-	60	-2,0	-	-
Financ c/prazo BENCH	-	-	1 588	-5,0	-	-	1 458	-5,0
BT 15MAR06	734	-10,1	-	-	591	-10,2	-	-
BT 18JAN06	1 762	-9,7	-	-	-	-	-	-
BT 20MAI05	505	-9,0	-	-	-	-	-	-
BT 22JUL05	617	-12,2	-	-	597	-11,5	-	-
BT 23SET05	644	-12,1	-	-	572	-10,2	-	-
BT 17MAI06	-	-	-	-	1 586	-10,3	-	-
BT 18NOV05	-	-	-	-	597	-11,1	-	-
Médio/longo prazo	3 900	-1,6	5 287	-5,1	3 087	-3,8	3 205	-1,1
OT 3,25% JUL2008	900	-11,5	-	-	900	-10,0	-	-
OT 3,85% ABR2021	3 000	-1,0	-	-	2 187	-3,3	-	-
OT 3% OUT2010 BENCH	-	-	971	-7,9	-	-	1 129	-4,0
OT 3,6% JUL2015 BENCH	-	-	1 604	-2,7	-	-	2 076	-0,3
OT 3,625% OUT2009 BENCH	-	-	1 403	-8,5	-	-	-	-
OT 4,25% JUN2014 BENCH	-	-	1 310	-5,2	-	-	-	-
Total	12 224	-2,1	6 875	-5,1	7 089	-4,2	4 663	-1,3

Emissões	3.º Trimestre				4.º Trimestre			
	Carteira real		Carteira referência		Carteira real		Carteira referência	
	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)
Curto prazo	4 287	-9,8	2 425	-5,0	7 631	-9,9	2 538	-5,0
Repo financiamento	-	-	-	-	3 599	-4,9	-	-
Financ c/prazo BENCH	-	-	2 425	-5,0	-	-	2 538	-5,0
BT 15MAR06	746	-10,3	-	-	530	-11,9	-	-
BT 18JAN06	431	-9,6	-	-	597	-12,8	-	-
BT 17MAI06	-	-	-	-	741	-9,9	-	-
BT 18NOV05	597	-10,2	-	-	-	-	-	-
BT 21JUL06	1 480	-9,1	-	-	-	-	-	-
BT 22SET06	1 033	-10,7	-	-	596	-9,9	-	-
BT 17NOV06	-	-	-	-	1 568	-9,9	-	-
Médio/longo prazo	4 956	4,3	3 970	-0,3	4 800	-2,3	3 320	-2,9
OT 3,85% ABR2021	900	2,6	-	-	-	-	-	-
OT 3,35% OUT2015	4 056	4,9	-	-	1 800	-2,4	-	-
OT 3,2% ABR2011	-	-	-	-	3 000	-2,2	-	-
OT 3% OUT2010 BENCH	-	-	1 670	-6,1	-	-	1 584	-7,2
OT 3,6% JUL2015 BENCH	-	-	2 300	1,8	-	-	1 736	-0,9
Total	9 242	3,5	6 395	-0,6	12 431	-2,9	5 858	-2,9

Fonte: IGCP

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.



Como se pode constatar pela análise dos quadros supra, no 1.º e 3.º trimestres a carteira real obteve piores níveis de custo nas emissões face às obtidas pela carteira de referência, tendo-se verificado a situação inversa no 2.º trimestre. No último trimestre do ano, verificaram-se níveis de custo idênticos nas emissões de ambas as carteiras.

No que respeita à evolução ao longo do ano dos *spreads* das emissões da carteira real, é de destacar o agravamento registado no 3º trimestre, com o *spread* médio das emissões a situar-se em 3,5 pontos base acima das taxas *swap* (nos trimestres anteriores tinha-se situado em 2,1 e 4,2 pontos base abaixo das taxas *swap*), tendo o referido agravamento ocorrido num contexto de deterioração do risco de crédito da República, com a revisão em alta, no final de Junho, da notação do risco de crédito da dívida portuguesa de longo prazo, por duas das principais agências de *rating* internacionais¹. No último trimestre do ano, o custo de financiamento relativo da República recuperou, tendo o *spread* médio das emissões se situado num nível próximo do que se registara no início do ano.

Na globalidade do ano, o *spread* médio das emissões da carteira real face às taxas *swap* sofreu um agravamento de 4,4 pontos base relativamente ao ano anterior, passando de -5,4 para -1,0 pontos base, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro VI.20 – Evolução dos *spreads* médios das emissões reais

(em pontos base)

Carteira real	2003	2004	2005
Spread face à curva swap ponderado por montante a maturidade	-4,0	-5,4	-1,0

Fonte: IGCP

O custo orçamental², bem como o custo *cash-flow*³ da carteira de dívida ajustada e da carteira de referência foram, em 2005, os seguintes:

Quadro VI.21 – Custo orçamental e custo *cash-flow*

(em milhões de euros)

Ano de 2005	Carteira real	Carteira de referência	Diferença
Custo orçamental	3 325,0	3 527,5	-202,5
Custo cash-flow	3 469,4	3 446,4	23,0

Fonte: IGCP

¹ Que se traduziu num *downgrade* de AA para AA- por parte da Standard & Poor's e numa revisão do *outlook* de estável para negativo por parte da Fitch.

² 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).

³ 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).

Como se pode constatar pela análise do quadro supra, o custo orçamental da carteira situou-se num nível inferior ao da carteira de referência em cerca de €202,5 milhões, apresentando assim a carteira, nesta óptica, um desempenho positivo.

Quanto ao custo *cash-flow*, ao contrário do sucedido em 2003 e 2004, anos em que a carteira real apresentou um custo *cash-flow* mais baixo que o da carteira de referência, em 2005 o custo da carteira real situou-se num nível superior ao da carteira de referência em cerca de €23 milhões.

Sobre este resultado da carteira, o IGCP, na sua resposta, esclareceu que esta situação resultou de três factores:

- ◆ um posicionamento longo da carteira face à carteira de referência, o que implica um custo adicional em termos de juro especializado médio (em conjunturas de curva de rendimentos positivamente inclinadas);
- ◆ um maior montante de comissões devido ao facto do elevado volume de necessidades de financiamento ter obrigado à abertura de três linhas de OT's, quando a carteira de referência só abriu duas;
- ◆ a emissão de uma OT de maturidade mais longa do que as emitidas pela carteira de referência (15 anos), com o objectivo de aprofundar a curva de rendimentos das OT's e aumentar a maturidade média da carteira, reduzindo o risco de refinanciamento, mas que teve, no conjunto do ano, um custo superior, numa base de *asset swap*.

6.6 – Produto dos empréstimos públicos e sua aplicação

6.6.1 – Produto dos empréstimos públicos

Este ponto respeita às quantias entradas na Tesouraria do Estado através da emissão de empréstimos públicos e a sua afectação à execução orçamental.

Como se sabe, estas duas realidades (montante recebido e montante contabilizado na receita orçamental) não são necessariamente coincidentes, uma vez que o produto dos empréstimos é inicialmente registado em contas de Operações Específicas do Tesouro (OET) e só posteriormente, na medida das necessidades de financiamento, contabilizado na receita orçamental. Por outro lado, o Governo tem vindo, com base em normas constantes das leis orçamentais, inclusive na de 2005, a liquidar determinadas despesas por débito directo das contas de OET relativas ao produto de empréstimos. As quantias arrecadadas que não são afectas à receita orçamental nem utilizadas na liquidação das mencionadas despesas geram um saldo, que será afecto à execução orçamental do ano seguinte.

O produto dos empréstimos emitidos ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado de 2005 totalizou €55.701.612.195,54, correspondendo na totalidade a dívida emitida em moeda nacional¹. Neste valor inclui-se o montante de €1.100.717.097,02, relativo à emissão, no início de 2006 mas dentro do período complementar, de dívida pública. Àquele valor acresce ainda €185.756.351,21, montante que transitou em saldo do ano anterior, depositado na conta de OET “Produto de empréstimos 2004”. Deste modo, como se apresenta no quadro seguinte, discriminando-se por contas de operações

¹ E inclui produto dos certificados de aforro.



específicas do Tesouro o valor do produto susceptível de aplicação ao abrigo da mesma Lei ascendeu a €55.887.368.546,75:

Quadro VI.22 – Contas de OET movimentadas em 2005 e no respectivo período complementar

(em euros)

Contas de Operações Específicas do Tesouro (OET)	Produto
Produto Vend. Certificados Aforro DL 43453	1 542 924 708,32
Produto de Empréstimos 2005	53 057 970 390,20
Prod. de Empréstimos – Per. Complementar Receita 2005	1 100 717 097,02
Total (1)	55 701 612 195,54
Produto de Empréstimos 2004 (2)	185 756 351,21
Total (3)=(1)+(2)	55 887 368 546,75

6.6.1.1 – Diferenças apuradas entre as emissões e o respectivo produto

A conciliação dos valores de emissão com os valores entrados na Tesouraria do Estado, a que se procede também no Relatório da CGE, permite controlar a arrecadação das emissões ocorridas durante o ano. Comparando o valor relativo à emissão de empréstimos inscrito no “Mapa Movimento da dívida pública” da CGE, que totaliza €55.712.942.063,2, com os valores do produto registado nas contas do tesouro (€55.701.612.195,5), apuraram-se diferenças no montante global de €11.329.867,7. 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, bem como da existência de empréstimos que não geram fluxos financeiros, como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro VI.23 – Emissões/Produto dos empréstimos públicos ao abrigo da LOE/2005

(em euros)

Dívida em moeda nacional	Mapa do movimento da dívida pública (valor nominal)			Valores		Produto (6)=(3)-(4)+(5)
	Emissões		Total (3)=(1)+(2)	a deduzir (4)	a acrescer (5)	
	2005 (1)	Per. compl. (2)				
OT 1977 - Nacional. e Expropriações	8 487 619,9		8 487 619,9	(a) 8 487 619,9		0,0
Obrigações do Tesouro	15 842 161 005,0	1 000 000 000,0	16 842 161 005,0	(b) 33 818 651,4	(c) 63 013 588,2	16 871 355 941,8
Bilhetes do Tesouro	15 665 337 028,0	97 359 797,0	15 762 696 825,0			15 762 696 825,0
CEDIC	14 317 731 157,3		14 317 731 157,3			14 317 731 157,3
Certificados de aforro	1 555 905 708,6		1 555 905 708,6	(d) 23 446 801,2	(e) 10 465 800,9	1 542 924 708,3
Outra dívida	7 206 903 563,1		7 206 903 563,1			7 206 903 563,1
Promissórias	19 056 184,3		19 056 184,3	(a) 19 056 184,3		0,0
Total	54 615 582 266,20	1 097 359 797,0	55 712 942 063,2	84 809 256,8	73 479 389,1	55 701 612 195,5

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

(b) Menos-valias apuradas na emissão.

(c) Mais-valias apuradas na emissão.

(d) Produto de emissão de Certificados de aforro de 2005 mas só entregues em 2006.

(e) Emissões verificadas em 2004 cujo produto só foi entregue em 2005.

6.6.2 – Aplicação do produto dos empréstimos e sua evolução

No quadro seguinte apresentam-se o produto depositado na tesouraria do Estado, disponível para aplicação no ano em análise, o montante utilizado em despesa orçamental e em operações específicas do Tesouro, bem como o montante não utilizado que transitou, em saldo, para 2006.

Quadro VI.24 – Aplicação do produto dos empréstimos

(em euros)

Contas de operações específicas do Tesouro (OET)	Aplicações				Saldo para o ano económico de 2006	Produto
	Despesa orçamental	OET	Total			
			Valor	%		
Produto Vend. Certificados Aforro DL 43453	1 542 924 708,3		1 542 924 708,3	2,8%	0,0	1 542 924 708,3
Produto de empréstimos – 2005 (a)	53 006 417 191,8	374 589 771,9	53 381 006 963,7	96,9%	777 680 523,5	54 158 687 487,2
Produto de empréstimos 2004 (saldo) (b)	185 756 351,2		185 756 351,2	0,3%	0,0	185 756 351,2
Total	54 735 098 251,3	374 589 771,9	55 109 688 023,2	100,0%	777 680 523,5	55 887 368 546,8

(a) Inclui o produto dos empréstimos emitidos ao abrigo da LOE/2005.

(b) Produto que transitou em saldo de 2004.

Como se pode verificar pela análise aos valores apresentados no quadro supra, do montante depositado na Tesouraria do Estado susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2005, €55.887,4 milhões, 97,9% foi utilizado em despesa orçamental, que ascendeu a €54.735,1 milhões e 0,7% foi utilizado à margem do orçamento, por operações específicas do Tesouro, na “Assunção de passivos” e “Regularização de responsabilidades” previstas no artigos 52.º e 53.º da Lei nº 55-B/2004, operações que totalizaram €374,6 milhões.

Assim, o montante utilizado ascendeu a €55.109,7 milhões, tendo transitado, em saldo, para 2006 cerca de €777,7 milhões, o equivalente a 1,4% do produto disponível para utilização ao abrigo da LOE/2005.

No quadro seguinte 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 2004 e 2005:

Quadro VI.25 – Evolução da aplicação do produto dos empréstimos

(em milhões de euros)

		Aplicação do Produto			Saldo	Total do Produto
		Despesa orçamental	OET(a)	Total		
Anos	2005	54 735,1	374,6	55 109,7	777,7	(b) 55 887,4
	2004	38 026,4	148,2	38 174,6	185,8	(c) 38 360,3
Variação	Valor	16 708,7	226,4	16 935,1	591,9	17 527,0
	%	43,9%	152,8%	44,4%	318,7%	45,7%

(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/2005. Ver Quadro VI.22

(c) Produto susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2004, ver Parecer CGE/2004, ponto 6.6.3



No ano económico em análise verificou-se que, o produto dos empréstimos públicos sofreu um acréscimo em relação ao ano anterior de 45,7%, tendo sido aplicado, em despesa orçamental e OET, mais €16.935,1 milhões que no ano de 2004, o equivalente a um acréscimo de 44,4%. Importa ainda referir o aumento de 152,8% verificado nos montantes utilizados em operações decorrentes da “Assunção de passivos” e da “regularização de responsabilidades”, efectuadas por OET, que totalizaram €374,6 milhões, enquanto que no ano anterior tinham ascendido a €148,2 milhões, operações essas que são objecto de análise no ponto seguinte.

Por último, deve ser referida a forma pouco rigorosa como o produto de empréstimos foi contabilizado como receita na CGE/2005. Desde logo porque toda a receita de passivos financeiros constante da CGE respeita a passivos de médio e longo prazo, quando mais de metade (54%) do valor do produto teve origem em empréstimos de curto prazo (Bilhetes do Tesouro e CEDIC). Depois porque foram contabilizados em “Títulos e médio e longo prazo – Famílias”¹ €4.000 milhões, quando o produto dos certificados de aforro foi de apenas €1.542,9 milhões. Inexplicável é ainda o facto de terem sido registados em “Títulos e médio e longo prazo – Resto do Mundo – União Europeia” €500 milhões, a não ser pelo facto de, tal como no caso anterior, ser esse o valor da dotação prevista no Orçamento.

Sobre esta questão, a DGO, na sua resposta, refere que, “*não existindo critérios pré-definidos para a contabilização do produto de empréstimos nos diversos itens dos passivos financeiros da receita orçamental e não existindo informação precisa sobre os adquirentes iniciais, é utilizada uma distribuição considerada razoável*”, acrescentando ainda a disponibilidade para “*ter em consideração quaisquer sugestões que possam contribuir para uma melhor e mais transparente contabilização deste capítulo da receita orçamental não efectiva, quer em termos de previsão quer de execução*”.

Não se entende a referência da DGO sobre a inexistência de critérios para a contabilização do produto de empréstimos uma vez que eles estão subjacentes no classificador económico das receitas, que prevê inúmeras rubricas na Capítulo 12 – “Passivos financeiros”. Assim, recomenda-se que na contabilização da receita creditícia seja observado o referido classificador, dispondo o IGCP de informação sobre a natureza da dívida envolvida e dos respectivos investidores.

6.6.3 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

A Lei do Orçamento para 2005², pelas alíneas do artigo 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 artigo 63.º, na alínea a), “*(...) a adquirir créditos de empresas públicas, no contexto de planos estratégicos de reestruturação e de saneamento financeiro, no âmbito dos respectivos processos de liquidação ou extinção ou ainda detidos pelas mesmas sobre empresas públicas*”, e, na alínea b), permitindo ainda a assunção de “*(...) passivos de empresas públicas, no contexto de planos estratégicos de reestruturação e saneamento financeiro no âmbito dos respectivos processos de liquidação ou extinção*”.

Por sua vez o artigo 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 2005;*

¹ Os únicos títulos de dívida pública que actualmente podem ser subscritos por particulares são os certificados de aforro.

² Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho.

- 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, ou decorrentes da execução de sentenças relativas a tal procedimento, bem como da determinação de indemnizações definitivas devidas por nacionalizações na zona da reforma agrária, respeitante a juros de anos anteriores, e da celebração de convenções de arbitragem ao abrigo do Decreto-Lei n.º 324/88, de 23 de Setembro;*
- e) *Aplicação do disposto no artigo 1.º da Lei n.º 19/93, de 25 de Junho, com efeitos retroactivos a 1 de Janeiro de 1991, e, em consequência, proceder ao pagamento das quantias decorrentes da aplicação do referido regime, deduzidas dos montantes recebidos entre 1 de Janeiro de 1991 e 1 de Janeiro de 1993, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 63/90, de 26 de Dezembro;*
- f) *Regularização de responsabilidades que tenham sido contraídas até 31 de Dezembro de 2003 decorrentes da aplicação do Decreto-lei n.º 189/88, de 27 de Maio, na redacção que lhe foi dada pelos Decretos-Leis n.ºs 313/95, de 24 de Novembro, 56/97, de 14 de Março, e 168/99, de 18 de Maio;*
- g) *Satisfação de responsabilidades decorrentes da aplicação do Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro;*
- h) *Cumprimento de obrigações decorrentes de bonificações de juros correspondentes a anuidades e prestações vencidas em anos anterior ao abrigo dos Decretos-Lei n.º 98/86, de 17 de Maio, e 349/98, de 11 de Novembro, até ao limite de € 400 000 000;*
- i) *Cumprimento 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;*
- j) *Cumprimento de obrigações assumidas pelo Estado no âmbito da assessoria técnica prestada pela Parpública nas áreas das telecomunicações, energia e parcerias público-privadas até ao montante de € 1 900 000;*
- l) *Cumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado no âmbito do contrato de concessão da construção, conservação e exploração de auto-estradas outorgado à Brisa-Auto estradas de Portugal, S.A., a título de participação financeira;*
- m) *Regularização de responsabilidades relativas ao subsídio de risco dos funcionários do Instituto de Reinserção Social decorrentes de decisão judicial até ao limite de € 586 700;*
- n) *Regularização de responsabilidades passadas decorrentes da renegociação do contrato de concessão para a exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros no eixo ferroviário norte-sul;*
- o) *Responsabilidades passadas decorrentes dos contratos relativos à convergência tarifária da energia eléctrica celebrados com as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;*
- p) *Regularização de responsabilidades no âmbito do regime de crédito à habitação bonificado relativas a empréstimos concedidos nos territórios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, nos termos do n.º 2 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro”.*

Pelo artigo 63.º do mesmo diploma, ficou o Governo autorizado, nos termos da alínea h) do artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa, a aumentar o endividamento líquido global directo, para além do que é indicado no artigo 62.º do referido diploma, até ao limite de €900 milhões para financiamento das operações referidas.



As operações efectuadas em 2005, ao abrigo dos referidos artigos 52.º e 53.º, ascenderam ao montante total de cerca de €374,6 milhões, pelo que se cumpriu o limite de endividamento estabelecido.

De notar que estas operações sofreram um acréscimo significativo, na medida em que no ano de 2004 totalizaram €148,2 milhões, ou seja - €226,4 milhões, relativamente às efectuadas no ano em apreço. Não se pode deixar de referir que este aumento se deve, quase exclusivamente, à regularização de juros bonificados à margem do Orçamento de Estado, concedidos ao abrigo dos Decretos-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, e 98/86, 17 de Maio.

No quadro seguinte apresentam-se as operações autorizadas e efectuadas em 2005 ao abrigo das disposições legais invocadas, procedendo-se em seguida à sua análise e apreciação.

Quadro VI.26 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

(em euros)

Operações/Entidades	%	Montante assumido/regularizado
1. Aquisição de activos e assunção de passivos – artigo 52.º		
alínea b) – Casa da Música / Porto 2001, SA	0,6	2 081 953,11
Subtotal (1)	0,6	2 081 953,11
2. Regularização de responsabilidades – artigo 53.º		
alínea a) – Ex-Fundo Fomento da Habitação	0,0	115 136,68
alínea b) – Urbindústria, SA	0,4	1 667 613,51
alínea c) – Encargos de descolonização	7,1	26 722 335,51
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	0,5	24 895 535,00
Banco Comercial Português	6,6	1 826 800,51
alínea d) – IGCP (Juros decorrentes da revalorização de empresas nacionalizadas)	1,6	6 162 420,50
alínea e) – Diferencial do vencimento de magistrados	0,0	3 572,46
alínea g) – PT Comunicações, SA	13,8	51 551 595,62
Banco Totta Açores	6,7	26 386 843,72
Totta Crédito Especializado, SA	7,0	25 164 751,90
alínea h) – Juros bonificados, previstos nos DL's n.os 98/86, de 17/05 e 349/98, de 11/11	53,9	201 941 813,97
Banco de Investimento Imobiliário	41,3	154 646 187,30
Caixa Geral de Depósitos	12,6	47 295 626,67
alínea i) – Galp Energia, SGPS, SA	6,7	25 000 000,00
alínea j) – Parpública - Participações, SGPS, SA	0,4	1 628 588,46
alínea l) – Brisa - Auto-Estradas de Portugal, SA	1,8	6 657 094,00
alínea m) – Instituto de Reinserção Social	0,2	585 775,92
alínea n) – Fertagus - Travessia do Tejo, Transportes, SA	6,8	25 353 462,75
alínea p) – Juros Bonificados (concedidos nas Regiões Autónomas)	6,7	25 118 409,45
Banco Comercial dos Açores	0,9	3 331 002,60
Região Autónoma dos Açores	2,0	7 569 322,33
Região Autónoma da Madeira	3,8	14 218 084,52
Sutotal (2)	99,4	372 507 818,83
Total (1) + (2)	100,0	374 589 771,94

Nota: Os pagamentos efectuados ao abrigo das alíneas h), l) n) e p) do artigo 53.º, relativos, respectivamente, ao BII e à CGD, à Brisa, à Fertagus, ao BCA e às Regiões Autónomas, foram objecto de análise em relatório autónomo.

No ano económico em análise foi realizada uma operação ao abrigo do artigo 52.º da LOE, no montante de €2,1 milhões, respeitante à assunção de passivos da Casa da Música/Porto 2001, relativos a financiamentos de longo prazo garantidos pelo Estado. Foram ainda efectuadas regularizações no montante total de €372,5 milhões, ao abrigo do artigo 53.º da mesma Lei.

No que respeita às operações realizadas ao abrigo do artigo 53.º da LOE, é de referir que a inclusão deste tipo de situações na Lei do Orçamento, como a própria designação parece indicar (“regularizar responsabilidades decorrentes de situações do passado”), resultaria de se tratarem de dívidas do Estado que datam de há bastante tempo e cujo processo de apuramento se prolongou.

No entanto, muitos dos pagamentos realizados ao abrigo do referido artigo fogem a este tipo de características, sendo por isso de chamar, mais uma vez, a atenção para:

- ◆ os reembolsos relativos a encargos com descolonização, que respeitam ao ano de 2004 e 2005 e, no caso do IGFSS, na sua maior parte ao próprio ano de 2005, constituem encargos anualmente renováveis, para os quais deveria existir dotação orçamental;
- ◆ as dívidas relativas à PT, que respeitam aos anos de 2003 e 2004 e 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 artigo 13.º da Lei de Enquadramento Orçamental;
- ◆ o pagamento de bonificações de juros referentes a períodos recentes, sendo em algumas situações reportados ao final de 2004, tendo ocorrido simultaneamente pagamentos de igual natureza, por via orçamental.

Os valores referentes à Brisa e à Fertagus, que têm origem em períodos relativamente recentes, merecem também uma referência, uma vez que:

- ◆ no caso da Brisa que respeitam a uma parcela remanescente de encargos regularizados por via orçamental em 2004, relativos a 2003;
- ◆ no caso da Fertagus, foi utilizada esta via para a regularização de responsabilidades anteriores a 2004, enquanto que para o pagamento de encargos de igual natureza, mas referentes a 2005, foi utilizada a via orçamental.

Aliás, as situações regularizadas ao abrigo das alíneas c), g), h) e p), têm vindo a ganhar cada vez mais importância no total regularizado, como se pode concluir pela leitura do gráfico e quadro seguintes.

Quadro VI.27 – Evolução das despesas de carácter anual e contínuo, pagas pelo mecanismo de “regularização de situações do passado”

(em euros)

Anos	Encargos com a Descolonização		PT Comunicações		Bonificações de Juros		Total (4)=(1)+(2)+(3)	Total do Ano (5)	% Total regularizado (6)=(4)/(5)
	%	Montante (1)	%	Montante (2)	%	Montante (3)			
2001	1,0	18 135 354,54	-	-	-	-	18 135 354,54	1 830 041 155,21	1,0
2002	5,4	29 916 764,68	-	-	-	-	29 916 764,68	554 441 607,79	5,4
2003	31,7	41 232 902,52	40,3	52 275 831,89	-	-	93 508 734,41	129 872 505,76	72,0
2004	21,7	26 791 151,32	22,5	27 696 683,59	11,4	14 042 652,06	68 530 486,97	123 251 998,49	55,6
2005	7,2	26 722 335,51	13,8	51 551 595,62	61,0	227 060 223,42	305 334 154,55	372 507 818,83	82,0

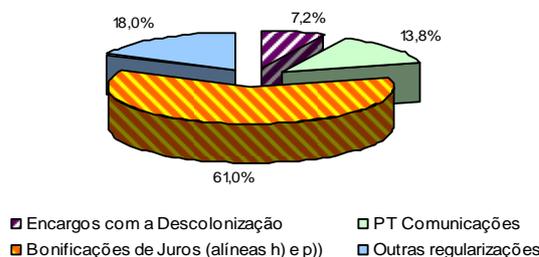
Como se pode observar no último triénio, as despesas com a descolonização, com os descontos na assinatura telefónica e com juros bonificados, ou seja, todas elas de carácter anual e contínuo, são as



que possuem maior peso no total regularizado¹, nos respectivos anos, donde se conclui que a norma sobre regularização de situações do passado cuja inclusão na LOE a Assembleia da República tem permitido, vem sendo utilizada, na realidade, para regularizar situações do presente e, conseqüentemente, para desorçamentar despesas.

No ano em apreço, em particular, o total das despesas referidas, efectuadas, respectivamente, ao abrigo das alíneas c), g), h) e p), do artigo 53º da LOE/2005, atingem 82% do total regularizado no ano, ou seja, as operações realizadas ao abrigo das restantes alíneas do mesmo artigo representam apenas cerca de 18%, sendo de destacar as despesas relativas aos empréstimos bonificados que representam 61% do total, como se demonstra do gráfico seguinte.

Gráfico VI.1 – Despesas pagas em 2005 ao abrigo do artigo 53.º da respectiva LOE



Deste modo, as operações realizadas ao abrigo do artigo 53.º e, ainda, a realizada ao abrigo do artigo 52.º, não foram orçamentadas, à semelhança do ocorrido em anos anteriores, tendo sido pagas ilegalmente, por operações específicas do Tesouro, com recurso ao produto de empréstimos emitidos no ano, ao abrigo do artigo 63.º da Lei do Orçamento.

Este procedimento já nem sequer representa qualquer vantagem do ponto de vista financeiro, uma vez que os montantes assim liquidados, embora não constem da despesa orçamental, estão já a ser imputados ao cálculo da despesa dos anos a que respeitam, em termos de contabilidade nacional.

Em suma, considera-se inaceitável o recurso a esse mecanismo, ao arrepio de todos os princípios e regras orçamentais, uma vez que está previsto que o pagamento de despesas de anos anteriores se faça também por despesa orçamental - bastando para tanto identificar essas despesas através do adequado código de classificação orçamental.

Sobre este ponto a DGT, na sua resposta, referiu que todas as operações em causa foram superiormente autorizadas ao abrigo dos artigos 52º, 53º e 56º da LOE/2005, remetendo igualmente para comentários já tecidos no âmbito do contraditório a anteriores Pareceres. Como é óbvio, a DGT interveio nesta área como executor das normas em questão, não tendo o Governo, que propôs a sua introdução na LOE, respondido no prazo fixado e só posteriormente, já depois da aprovação pelo Tribunal do relatório de auditoria sobre pagamento de bonificações de juros e outros apoios

¹ De referir que nos anos de 2001 e 2002, foram regularizadas dívidas do SNS, que, como se referiu nos respectivos Pareceres sobre a CGE, empolaram os valores totais regularizados ao abrigo do mecanismo de “regularização de situações do passado”, bem como em 2001, 2002 e 2003, foram regularizados aos CTT, encargos relativos ao Porte Pago, situações análogas às descritas.

financeiros pagos pela DGT¹, o Secretário de Estado do Tesouro e Finanças remeteu uma comunicação sobre o assunto, que foi transcrita e comentada na parte final da alínea a) do ponto 3.1.

Por último, refira-se que o artigo 53.º da LOE de 2005 continha disposições que não foram aplicadas, a saber:

- ◆ não teve qualquer efeito prático o disposto na alínea f), uma vez que no ano em análise não houve qualquer regularização decorrente das obrigações pecuniárias assumidas pelo Estado em relação aos produtores independentes de energia eléctrica;
- ◆ o disposto na alínea o), relativo à regularização de responsabilidades passadas decorrentes dos contratos relativos à convergência tarifária eléctrica celebrados com as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

6.6.3.1 – Assunção de passivos

6.6.3.1.1 – Casa da Música/Porto 2001

Pelo Decreto-Lei n.º 418-B/98, de 31 de Dezembro², foi constituída a sociedade Porto 2001, SA, sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos³, tendo como objecto social a concepção, planeamento, promoção, execução e exploração de todas as acções que integram o evento Porto – Capital Europeia da Cultura 2001, ou as que com ela se relacionam no âmbito da requalificação urbana.

No âmbito das referidas acções, foi decidido lançar concurso para a concepção do projecto e para a construção da Casa da Música, a qual, contudo, não seria concluída antes da data prevista para a dissolução daquela sociedade (30/06/2002).

Assim, com o objectivo de assegurar a gestão da empreitada de construção do edifício Casa da Música para além daquela data, de modo a permitir a conclusão da obra, e assegurar os meios necessários ao arranque da sua actividade e subsequente gestão e exploração, o Decreto-Lei n.º 147/2002, de 21 de Maio, procedeu à alteração do nome daquela sociedade para Casa da Música/Porto 2001, SA (CM), do objecto social de forma a abarcar aquelas funções e do prazo para a dissolução, estabelecendo que a sociedade se manteria até à constituição da entidade que iria gerir a Casa da Música.

Em assembleia geral extraordinária da CM, realizada em 21/12/2004, foi deliberado:

- ◆ A dissolução da sociedade, atendendo a que os objectivos visados com a criação da sociedade CM estavam em fase final de cumprimento, com efeitos à data de 31/12/2004, bem como as condições da sua liquidação, devendo concluir-se o processo de liquidação até 31/12/2005;
- ◆ A partilha do activo da sociedade, sendo afecto ao accionista Estado o edifício Casa da Música que se encontrava em construção, assumindo aquele, designadamente, todas as dívidas relacionadas com o investimento e a gestão da empreitada de construção do referido edifício, já

¹ Relatório de auditoria n.º 26/2006.

² Posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 38/2001, de 08/02.

³ São accionistas o Estado e o município do Porto.



contraídas ou que resultassem de deliberações tomadas até à data da assembleia geral pelos órgãos sociais da Casa da Música;

- ◆ O accionista Estado assumiria o serviço da dívida dos financiamentos por si garantidos¹.

Apesar de ter ficado estabelecido que o serviço da dívida dos financiamentos garantidos pelo Estado ficaria a cargo deste, após a data da assembleia geral, a CM efectuou pagamentos a este título no montante de € 1.355.517,55, sendo € 1.244.317,56 referente ao montante pago aos bancos e €111.199,99 referente à comissão de garantia.

Pelo Despacho do SETF n.º 730/05, de 30/11, ao abrigo da alínea b) do artigo 52.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, foi autorizado o pagamento do serviço da dívida de 2005 relativo aos financiamentos de longo prazo garantidos pelo Estado.

Nesta sequência foram efectuados os seguintes pagamentos:

- ◆ Com data-valor de 13/12/2005, juros ao BEI no montante de €602.046,66;
- ◆ Com data-valor de 05/12/2005, juros ao Barclays Bank no montante de €235.588,89;
- ◆ Com data-valor de 13/12/2005, o montante de €1.244.317,56, a título de reembolso do serviço da dívida pago pela CM aos bancos.

6.6.3.2 – Regularização de responsabilidades

6.6.3.2.1 – Ex-Fundo de Fomento da Habitação

Como já foi referido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001², o Decreto-Lei n.º 410/87, de 31 de Dezembro, transmitiu para a Caixa Geral de Depósitos (CGD), a título de dação em cumprimento de parte da dívida do ex-Fundo de Fomento da Habitação (ex-FFH) àquela Instituição de Crédito, os créditos que o ex-FFH detinha sobre diversos municípios. O montante desses créditos foi apurado pela Comissão Liquidatária do ex-FFH, com reporte à data de 01/01/88, e sobre eles incidia a garantia do Estado.

No entanto, alguns dos municípios envolvidos, nomeadamente o de Mangualde, por discordarem das taxas de juro aplicadas pela referida Comissão Liquidatária a partir do termo dos contratos de mútuo (taxas praticadas pela CGD nas operações activas), contestaram os montantes apurados para o saldo em dívida dos seus financiamentos, gerando-se, perante a indisponibilidade daqueles para liquidar os valores exigidos, um contencioso entre a CGD e os municípios contestantes.

Relativamente ao município em apreço, a dívida transmitida para a CGD, apurada pela Comissão Liquidatária, cifrava-se, à data de 01/01/1988, num montante equivalente a €1.121.753,56.

¹ O valor em dívida dos empréstimos garantidos cifrava-se em €96 milhões, sendo €40 milhões referentes a um financiamento contratado com o Banco Europeu de Investimento, em 2004, e €56 milhões a um financiamento contratado com o *Barclays Bank* no mesmo ano.

² Ver Parecer sobre a CGE/2001, Cap. VI, ponto 6.6.3.2.1.

Na sequência de uma transacção ocorrida em 2004, no âmbito de um processo de execução que envolvia a CGD como exequente e o referido município como executado, foi acordado, para a reformulação e apuramento dos valores transmitidos para aquela Instituição de Crédito pela Comissão Liquidatária do ex-FFH, a aplicação, atenta a similitude das situações, do critério definido no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) para a determinação da dívida do município de Gondomar ao ex-FFH.

Nos termos do aresto proferido pelo STJ, para o cálculo dos juros teria de ser aplicada a taxa convencionada até à data de vencimento da obrigação respectiva e, posteriormente, a taxa supletiva legal até ao cumprimento da mesma.

Face ao exposto, a dívida do município de Mangualde, reportada à data de 01/01/1988, foi recalculada em €1.076.376,69, implicando um diferencial de €45.376,88 face ao valor anteriormente apurado pela Comissão Liquidatária do ex-FFH, diferencial esse que cabe ao Estado assumir, por força do Decreto-Lei n.º 410/87, de 31 de Dezembro, acrescido dos respectivos juros compensatórios até à data efectiva do pagamento, calculados em conformidade com o Despacho n.º 270/88-XI do Ministro das Finanças.

O SETF, pelo Despacho n.º 171/05, de 12/05, e ao abrigo da alínea a) do artigo 53.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, autorizou o pagamento a favor da CGD da quantia de €45.376,88, acrescido dos respectivos juros até à data do efectivo pagamento, o qual ocorreu com data-valor de 25/05/2005, no montante de €115.136,68, com recurso à conta de operações específicas do Tesouro “Produto de Empréstimos – 2005”.

6.6.3.2.2 – Urbindústria

Pelo Decreto-Lei n.º 424/93, de 31 de Dezembro, foi estabelecido que a Siderurgia Nacional, SA, procederia à constituição de novas sociedades, cujo capital social seria realizado por entradas em espécie mediante transmissão do seu património, ficando a pertencer a esta as acções representativas do capital social das novas sociedades.

Nesta sequência, foram constituídas três novas sociedades anónimas: Siderurgia Nacional – Empresa de Produtos Longos (SN-Longos); Siderurgia Nacional – Empresas de Produtos Planos (SN-Planos); e Siderurgia Nacional – Empresas de Serviços (SNES).

Face a este novo contexto, a Siderurgia Nacional, SA, passou a ter por objecto a gestão de participações sociais em outras sociedades, como forma indirecta de exercício de actividades económicas, tendo modificado os seus estatutos e adoptado a designação social Siderurgia Nacional, Sociedade Gestora de Participações Sociais, SA (SN-SGPS).

Em 1995, a SN-Longos e a SN-Planos foram objecto de processos de privatização.

Em 25/07/95, entre cada uma das sociedades privatizadas, por um lado, e as sociedades SN-SGPS e SNES, por outro lado, foram celebrados acordos relativos a “Responsabilidade pelos Custos Ambientais” (“Acordos”), relativamente aos quais se destaca o compromisso assumido pela SN-SGPS, no que concerne aos terrenos pertença das sociedades entretanto privatizadas, de suportar os



custos inerentes à limpeza ambiental das áreas afectadas e de participar parcialmente em encargos com investimentos de natureza ambiental¹.

Por acordos de 19/12/96 e de 20/01/97, a SNES cedeu à SN-SGPS a posição contratual que detinha nos “Acordos” mencionados, tendo, por sua vez, a SN-SGPS, por contratos datados de 20/12/96 e de 21/01/97², cedido à Urbindústria - Sociedade de Urbanização e Infraestruturação de Imóveis, SA (Urbindústria)³, a sua posição contratual nos “Acordos” referidos.

Nos termos destes acordos, a Urbindústria sucede em todos os direitos e deveres que decorrem para SN-SGPS por força dos “Acordos” referidos, obrigando-se esta sociedade a suportar todos os custos inerentes ao cumprimento das obrigações assumidas pela Urbindústria no âmbito do “Acordos”, entregando a esta as quantias correspondentes.

A SN-Longos e a Lusosider – Aços Planos, SA (anterior SN-Planos) consentiram na cedência da posição contratual, sob condição de se verificar a transmissão de activos e de passivos da SN-SGPS para o Estado, directa ou indirectamente, nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 232-A/96, de 06 de Dezembro.

Em virtude da extinção da SN-SGPS⁴, transmitiu-se para o Estado o património da sociedade, nomeadamente a responsabilidade de fornecer à Urbindústria os meios necessários ao cumprimento das obrigações emergentes dos “Acordos”.

Face ao exposto, a Urbindústria interpelou o Estado para efectuar o pagamento da quantia de €13.526.451,14, correspondente ao montante despendido pela mesma em execução dos “Acordos”.

Da análise do montante solicitado ao Estado, em articulação com os compromissos resultantes para o mesmo em virtude dos “Acordos”, foi proposto pela DGT a delimitação das responsabilidades daquele somente a parte dos custos⁵, no montante de €11.000.543,74, propondo ainda, face à complexidade da matéria e ao facto de não deter todos os elementos necessários para o apuramento, que esse valor fosse previamente certificado pela Inspecção-Geral de Finanças (IGF).

Assim, em cumprimento do Despacho do SETF n.º 515/04, de 13/04, foi realizada uma auditoria pela IGF, tendo esta entidade, relativamente ao valor de €11.000.543,74, certificado o montante de €5.408.597,74.

A este valor, foi, ainda, proposto pela DGT a dedução da quantia de €3.740.984,23, correspondente a uma dotação de capital subscrita e realizada em 1998 pelo Estado, então accionista único e directo da Urbindústria, por ter sido, segundo aquela Direcção-Geral, efectuada no cumprimento de obrigações emergentes dos “Acordos”.

¹ É de salientar que as responsabilidades assumidas estão delimitadas a factos ocorridos até determinada data, por exemplo, a SN-SGPS assumiu a responsabilidade pelos trabalhos e custos relacionados com a eventual contaminação ambiental histórica existente à data da realização de uma auditoria ambiental que se convencionou ser realizada.

² Todos estes contratos foram celebrados após a data prevista no Decreto-Lei n.º 232-A/96, de 6 de Dezembro, para a dissolução da SN-SGPS.

³ Que é também uma sociedade de capitais públicos.

⁴ Esta sociedade foi dissolvida pelo Decreto-Lei n.º 232-A/96, de 06/12, tendo sido considerada extinta em 02/12/98, face ao registo de encerramento da liquidação. Em 30/12/99, foi assinado o auto de entrega e recepção do património da sociedade, entre a sua Comissão Liquidatária e a DGT, em representação do Estado.

⁵ Por entender que a responsabilidade do Estado não abrangeria os restantes custos.

Nesta sequência, o Ministro das Finanças, pelo Despacho n.º 432/05, de 22/08, e ao abrigo da alínea b) do artigo 53.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, autorizou o pagamento à Urbindústria da quantia de €1.667.613,51, tendo o mesmo se verificado com data-valor de 06/09/05, com recurso à conta de operações específicas do Tesouro “Produto de Empréstimo – 2005”.

Não pode deixar ainda de se realçar que, dos €13,5 milhões que a Urbindústria apresentou a reembolso, apenas €1,7 milhões se encontravam em condições de ser pagos, o que se considera um procedimento estranho e inaceitável por parte desta empresa de capitais públicos.

6.6.3.2.3 – Encargos com a descolonização

6.6.3.2.3.1 – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Como tem vindo a ser relatado nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de anos anteriores, o Decreto-Lei n.º 335/90, de 29 de Outubro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 45/93, de 20 de Fevereiro, 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 8.º 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, a DGT submeteu à consideração superior, tendo sido autorizado, ao abrigo da alínea c) do artigo 53.º da LOE/2005, a regularização ao IGFSS do valor global de €24.895.535¹, por contrapartida da conta de OET “Produto de Empréstimo – 2005”, verba que respeita ao período de Setembro de 2004 a Novembro de 2005.

Deste modo, a DGT, desde 1993, que 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 2005, a cerca de €415,8 milhões.

6.6.3.2.3.2 – Banco Comercial Português

O Banco Comercial Português, SA (BCP) tornou-se em 2000 representante legal do ex-Banco Português do Atlântico (ex-BPA) e do ex-Banco Mello, SA, em virtude destes terem sido incorporados naquele.

Desde então, o BCP solicita à DGT, periodicamente, a regularização de encargos decorrentes da descolonização, anteriormente suportados pelo ex-BPA e pelo ex-Banco Mello, referentes a encargos com reformados e pensionistas do ex-Banco Comercial de Angola e do ex-Banco de Angola.

Nestes termos, em 2005, na sequência de pedidos realizados pelo BCP, foram regularizados, ao abrigo da alínea c) do artigo 53.º da LOE/2005, o montantes globais de €36.066,25² e €1.791.004,263,

¹ Foram realizados 3 pagamentos no valor de €4.263.903, €5.348.388, €5.181.842, com datas-valor de 09/03/2005, 26/05/2005, 02/11/2005, respectivamente, e dois no período complementar, no valor de €8.433.108 e €1.668.294, ambos realizados a 03/01/2006.

² Foram realizados dois pagamentos, com data-valor de 25/05/2005 e 16/09/2005, no montante de €19.034,05 e de €16.762,20, respectivamente, devidamente autorizados pelo Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças. de €899.695,85 e de €891.308,41, respectivamente, devidamente autorizados pelo SETF.



referentes a encargos com reformados e pensionistas do ex-Banco Comercial de Angola e do ex-Banco de Angola, respectivamente, suportados pelo BCP no período compreendido entre Julho de 2004 e Junho de 2005.

Tendo em conta os montantes pagos no ano em apreço, bem como os valores regularizados no período de 1989 a 2004, o valor despendido pelo Estado, em encargos com pensionistas e reformados do ex-Banco Comercial de Angola ascende a €650.222,65. Relativamente aos pensionistas e reformados do ex-Banco de Angola, o Estado despendeu, até ao final do ano em apreço, €28.728.441,68.

De referir que os encargos com pensionistas e reformados do ex-Banco de Angola são regularizados pela DGT, ao abrigo do Despacho Normativo n.º 185/79, de 20 de Junho, cujo n.º 4 prevê que a Secretaria de Estado do Orçamento e a Secretaria de Estado dos Assuntos Sociais estudariam uma modalidade que permitisse a transferência, a partir de 1980, deste encargo para o então Ministério dos Assuntos Sociais, mediante reforço adequado do respectivo orçamento, situação que não se verificou.

Relativamente aos encargos com reformados e pensionistas do ex-Banco Comercial de Angola, a situação remonta a 1989, data em que foi celebrado um Acordo entre o Estado Português e o Banco Português do Atlântico, ao abrigo do qual e em cumprimento do Despacho n.º 1411/89-SETF, de 27 de Novembro, aquele Banco foi reembolsado no montante de 34.578 contos (€172 milhares). Em 1994, na sequência de pedido de reembolso do BPA, por Despacho n.º 513/94-XII de 1 de Junho, do Secretário de Estado do Tesouro, foi autorizado o reembolso ao BPA dos encargos suportados entre 1/09/1989 e 30/04/1994. O mesmo despacho determinava que este encargo deveria ser tratado no âmbito de um projecto de decreto-lei enviado ao Ministério do Emprego e Segurança Social, o qual visava a transferência para aquele Ministério da responsabilidade de pagamento das pensões de reforma e sobrevivência a empregados do ex-Banco de Angola.

Como se tem relatado em sede de Pareceres sobre a CGE de anos anteriores, nomeadamente do ano 2004¹, a DGT tem diligenciado no sentido de transferir estas responsabilidades decorrentes da descolonização², uma vez que não se enquadram no mecanismo de regularização de responsabilidades, por se tratarem de encargos actuais e de carácter continuado.

Em 2005, a DGT solicitou parecer à DGO sobre a possibilidade de inclusão destes encargos na adequada rubrica de despesa orçamental, propondo a inscrição de verba no Cap. 60.º do Ministério das Finanças para pagamento dos encargos suportados pelo IGFSS, tendo sido sugerida a inclusão na Lei do Orçamento do Estado para 2006 de um artigo com duas alíneas: uma alterando a redacção do artigo 8.º da Decreto-Lei n.º 335/90, citado no ponto anterior, e outra³ com referência ao reembolso ao BCP dos encargos com o pagamento de pensões de reforma ou de sobrevivência referentes ao ex-Banco de Angola e o ex-Banco Comercial de Angola.

Contudo, a DGO através da Informação n.º 111/2005, de 23 de Setembro, colocou à consideração superior a manutenção do actual procedimento, através do mecanismo de “regularização de responsabilidades decorrentes de situação do passado”, tendo esta proposta merecido a concordância do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, exarado sobre a mesma Informação (Despacho n.º 425/SEAO, de 28/09/05).

¹ Ver PCGE/2004, Volume II, Cap. VI, ponto 6.6.4.2.2.2.

² Engloba os encargos pagos ao IGFSS, analisados no ponto anterior, e os encargos pagos ao BCP (analisados neste ponto).

³ De acordo com a proposta da DGT, esta alínea seria repetida anualmente, em cada LOE, até eventual mudança de procedimentos ou até à extinção desses encargos.

Nestes termos, e apesar dos esforços da DGT em dar o enquadramento orçamental adequado a estes encargos, em 2006 a situação mantém-se, ou seja, continuam a ser reembolsadas despesas do próprio ano, e de carácter contínuo, através do mecanismo de “situações do passado”, pelo que se reiteram as recomendações formuladas em anteriores Pareceres, no sentido de estas despesas deixarem de ser efectuadas à margem do orçamento.

6.6.3.2.4 – IGCP (Juros decorrentes da revalorização de empresas nacionalizadas)

Conforme foi referido em anteriores Pareceres sobre a CGE, o Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro, estabeleceu novas regras para o cálculo das indemnizações devidas a accionistas de empresas nacionalizadas, de que resultou o aumento das responsabilidades de conta do Estado.

Das emissões efectuadas no ano em apreço do empréstimo interno amortizável “OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações”, resultantes do recálculo dos valores definitivos daquelas indemnizações, o IGCP apurou e pagou em 2005 o montante total de €6.162.420,50, a título de juros vencidos.

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

Deste modo, ao abrigo da alínea d) do artigo 53.º da LOE para 2005 e depois de devidamente autorizada, a DGT procedeu à transferência para a conta “IGCP – Encargos com a dívida pública” das quantias, de €2.551.057,96, €3.324.955,98 e €286.406,56, realizadas em 06/07/2005, 26/10/2005 e 28/12/2005, respectivamente, por contrapartida da conta de operações específicas do Tesouro – “Produto de empréstimo – 2005”, perfazendo aquele montante o total de juros vencidos referidos.

6.6.3.2.5 – Diferencial do vencimento dos magistrados

No âmbito de um diferendo que opunha um magistrado judicial ao Estado, no que se refere ao direito a diferenciais de vencimento relativos aos anos de 1991 e 1992, o Supremo Tribunal Administrativo, por Acórdão de 14/12/2004, condenou o Estado a pagar juros de mora devidos pelo atraso no pagamento das quantias devidas, desde a data de vencimento das prestações em causa e 01/03/2002, data do seu efectivo pagamento¹.

¹ Na sequência do provimento do recurso contencioso de anulação interposto pelo referido magistrado judicial junto do Tribunal Central Administrativo, foi anulado, por violação de lei, o despacho do Secretário de Estado do Orçamento, de 10/01/2000, que indeferiu um pedido daquele magistrado no sentido de ser processado e liquidado vencimentos e abonos, como juiz conselheiro, dos anos de 1991 e 1992, em conformidade com o Estatuto dos Magistrados Judiciais, nos termos do artigo 23.º, com a redacção dada pela Lei n.º 2/90, de 20/01. Assim, e em cumprimento do Despacho do SETF n.º 202/2002, de 13/02, a DGT efectuou o pagamento da quantia de €3.428,74, a título de retroactivos por diferencial de vencimentos referentes ao ano de 1992 (relativamente a 1991, a DGT entendeu que nada havia a pagar), incluindo o referido valor o montante líquido recebido pelo magistrado em questão, bem como os valores de descontos para a ADSE, IRS e CGA. Por Acórdão de 18/06/2003, o Tribunal Central Administrativo considerou, em síntese, não executado o julgado anterior. Deste aresto, foi interposto recurso para o Supremo Tribunal Administrativo, o qual, por Acórdão de 14/12/2004, decidiu considerar parcialmente cumprido o dever de executar o julgado anulatório, quanto às remunerações devidas ao magistrado em questão nos anos de 1991 e 1992, pelo pagamento que lhe foi efectuado em 01/03/2002, e que faltaria liquidar a favor do mesmo, para execução integral do julgado, os juros de mora devidos pelo atraso no pagamento das referidas quantias, estabelecendo um prazo de 30 dias para esse efeito.



Em execução do estabelecido no referido aresto e ao abrigo da alínea e) do artigo 53.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, o SETF, pelo despacho n.º 424/05, de 18/02, autorizou o pagamento da quantia de €3.572,46, correspondendo €3.036,59 ao montante a transferir para o magistrado e €535,87 ao respectivo desconto de IRS, a reter na fonte. Com data-valor de 25/02/2005, mediante o recurso à conta de operações específicas do Tesouro “Produto de Empréstimos - 2005”, foram efectuados os referidos pagamentos.

6.6.3.2.6 – PT Comunicações

Como se deu conta em sede de Pareceres sobre a CGE de anos anteriores, o Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro, deu possibilidade aos pensionistas e reformados, com rendimento mensal do agregado familiar igual ou inferior ao salário mínimo nacional, de beneficiarem 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 de Fevereiro, 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 cartas datadas de 20/02/2004 e de 18/03/2005, remetidas, respectivamente, ao Gabinete de Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e à Direcção-Geral do Tesouro, a PT Comunicações, SA, reclama a importância relativa aos descontos efectuados nos anos de 2003 e 2004, nos montantes de €26.392.171,88 e de €25.164.751,90, respectivamente.

Nestes termos, a PT Comunicações, SA reclamava um total de €51.556.923,78, mas a DGT, pela Informação n.º 794/05, de 30/05/2005, submeteu à consideração superior o pagamento de apenas €51.551.595,62, ao abrigo alínea g) do artigo 53.º da LOE/2005, tendo o pagamento sido autorizado pelo Despacho n.º 437/05/MEF, de 22/08.

O valor proposto pela DGT resulta do facto da IGF ter apurado, relativamente aos descontos concedidos em 2002 e através da análise aos rendimentos declarados pelos beneficiários dos descontos no preço de assinatura telefónica, a quantia de €5.328,16 relativa a descontos indevidamente concedidos a reformados e pensionistas. Assim, a IGF pela Informação n.º 505/2004, de 19 de Maio de 2004, propôs que este valor fosse considerado “(...) um crédito do Estado no valor dos descontos a apresentar pela PT, relativo a 2003”¹.

Esta proposta mereceu a concordância do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (Despacho n.º 769/04 – SETF), tendo por isso a DGT abatido o referido montante ao valor em dívida relativo ao ano de 2003².

Contudo, posteriormente a PT Comunicações, SA, comunicou à DGT ter celebrado com o Banco Totta e Açores, SA, Sociedade Aberta (BTA), em 31/03/04, e com a Totta Especializado, Instituição Financeira de Crédito, SA, em 31/03/05, dois Contratos de Cessão de Créditos, nos quais a PT Comunicações, SA cedeu àquelas Instituições os créditos que detinha sobre o Estado.

A DGT, considerando não ter nada a opor relativamente ao teor do referido contrato, através da Nota n.º 193/2005, colocou à consideração superior que os pagamentos autorizados anteriormente pelo

¹ O Conselho de Administração, através de carta datada de 10 de Agosto de 2004, aceitou a rectificação do valor e remeteu para o efeito Nota de Crédito.

² Nestes termos, o valor a regularizar à PT Comunicações, SA ascendia a €26.386.843,72.

Despacho n.º 437/05/MEF, fossem realizados às referidas entidades e não à PT Comunicações, SA, obtendo a concordância da Directora-Geral do Tesouro.

As dívidas foram regularizadas, com data-valor de 31/08/2005, por contrapartida da conta OET “Produto de empréstimo – 2005”.

De referir que os valores regularizados, referentes aos anos de 2003 e 2004, à data da realização da auditoria e de acordo com informação prestada pela DGT, não tinham ainda sido validados pela IGF.

Relativamente à adequada inscrição orçamental destes encargos, recorde-se que o Despacho¹, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, referido no Parecer sobre a CGE/2004², 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.*”

No ano em apreço, a DGT, tendo em conta o despacho do Senhor Director-Geral do Tesouro, exarado na já referida inf. n.º 794/05, que considerava que “(...) *no actual quadro de prestação de serviços de comunicação móveis sem assinatura, perder justificação o subsídio estabelecido em 1986.*”, e considerando as alterações que se têm verificado no sector das telecomunicações designadamente no mercado dos telefones fixos, com a liberalização do lado da oferta e a conseqüente diversificação das condições de acesso a este serviço, considerando ainda problemas que poderão surgir ao nível da concorrência, bem como os avultados montantes despendidos anualmente pelo Estado, propôs a revogação, através de inclusão de norma para o efeito no OE/2006, do Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro, com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 18/2003, de 3 de Fevereiro. Contudo, esta proposta da DGT não foi contemplada na LOE/2006.

De referir, no entanto, que de acordo com informação prestada pela DGT, à data de realização da auditoria encontrava-se para parecer no Gabinete de Apoio Jurídico daquela Direcção-Geral uma Informação, elaborada pela Inspeção-Geral de Finanças, onde era colocada a possibilidade de uma alteração legislativa e de uma deslocação da atribuição dos subsídios em causa para o domínio da Segurança Social, questionando-se a DGT relativamente a eventuais desenvolvimentos posteriores.

Nestes termos, considerando os valores pagos em 2003 e 2004, bem como os valores regularizados no ano em apreço, o Estado regularizou, à margem do Orçamento, por operações específicas do Tesouro, o total de €131.524.111,10³, relativos a descontos concedidos pela PT Comunicações, SA, por aplicação do disposto no Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro.

6.6.3.2.7 – Galp Energia

Em 21/12/98, foi celebrado um Acordo de Accionistas entre o Estado e a Petrocontrol, SGPS, SA⁴ (“Acordo”), nos termos do qual, em consequência de certos factos e decisões de gestão determinados

¹ Despacho que autorizou o pagamento realizado ao BTA, em 12/07/2004.

² Ver PCGE/2004, Volume II, Cap. VI, ponto 6.6.4.2.4.1.

³ Inclui €297 mil relativos a juros assumidos pelo Estado na data do seu acordo ao Contrato de Cessão de Créditos da PT Comunicações à CGD, ver PCGE/2004, Volume II, Cap. VI, ponto 6.6.4.2.4.2.

⁴ Este “Acordo” teve na sua base as conclusões de um relatório arbitral elaborado por uma personalidade independente, neste caso o Prof. Doutor António Nogueira Leite, mandatada pelo Estado e pela Petrocontrol, SGPS, S.A., para quantificar e fundamentar uma compensação financeira a atribuir à Petrogal, S.A., por certos factos e decisões de gestão determinados pelo Estado enquanto accionista maioritário.



pelo Estado enquanto accionista maioritário¹, a Petrogal, SA, teria direito a receber uma compensação no valor global, não revisível, de 34,751 milhões de contos (€173.337.257).

O pagamento desse valor ficou repartido pelas seguintes entidades, nos termos que se passam a indicar:

- ◆ 18,2 milhões de contos (€90.781.217), a pagar pela Parque Expo, SA, até ao dia 28/02/99;
- ◆ 15 milhões de contos (€ 74.819.685), a pagar pelo Ministério da Economia, até ao dia 31/12/02; e
- ◆ 1,551 milhões de contos (€ 7.736.355), a pagar pelo Ministério das Finanças, até ao dia 28/02/99.

Nos termos do “Acordo”, a celebração e cumprimento do mesmo encerra o diferendo que existia entre as partes outorgantes, por factos ocorridos entre 1992 e 1998, relativamente à privatização da Petrogal, SA.

De acordo com a DGT, a indemnização compensatória acordada foi paga, com excepção do montante da responsabilidade do Ministério da Economia, o qual tem sido sucessivamente reclamado pela GALP Energia, SGPS, SA, junto do Governo.

Nesta sequência e ao abrigo do disposto na alínea i) do artigo 53.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, o SETF, através do despacho n.º 432/05, de 18/02, autorizou o pagamento de €25 milhões, correspondente a parte do valor do compromisso acima referido, tendo o mesmo se concretizado, com data-valor de 25/02/05, através da conta de operações específicas do Tesouro “Produto de Empréstimos – 2005”.

Relativamente ao remanescente da dívida resultante do “Acordo” (€49.819.685²), está em estudo a forma de se proceder ao seu pagamento.

6.6.3.2.8 – Parpública – Participações Públicas

Nos termos do disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de Setembro, a Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA (Parpública), poderá ser incumbida, por despacho do Ministro das Finanças, de apoiar o exercício da tutela financeira prevista no Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, a gestão de activos financeiros do Estado e a gestão de serviços de interesse económico geral, nomeadamente procedendo ao acompanhamento do sector empresarial do Estado.

A prestação de serviços confere à Parpública o direito a auferir uma remuneração anual, fixada pelo Ministro das Finanças, mediante proposta fundamentada daquela sociedade.

Pelo Despacho do SETF n.º 9/2003, de 07/01, foi a Parpública incumbida de proceder ao acompanhamento do processo de privatização dos bens que constituem a rede pública de

¹ Relativamente aos referidos factos e decisões, veja-se o preâmbulo do “Acordo”.

² Segundo a DGT, a este valor terão que ser deduzidos €10 milhões provenientes de um apoio concedido à GALP que deve ser considerado como apoio do Estado e enquadrável no Acordo de accionistas mencionado, entendimento que parece não merecer a concordância do Ministério da Economia.

telecomunicações endereçadas, denominada “Rede Básica”, devendo, para o efeito, proceder à contratação, com as entidades seleccionadas pelo Governo, dos serviços de avaliação prévia com vista à determinação do valor justo e adequado do bem a alienar. Ainda no mesmo Despacho e no caso de se concretizar a alienação da “Rede Básica”, foi fixada em € 165.000 a remuneração devida à PARPÚBLICA pela prestação de serviços.

Na sequência de interpelação efectuada pela Parpública, o SETF, pelo Despacho n.º 502/05, de 25/02, autorizou, ao abrigo da alínea j) do artigo 53.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, o pagamento à referida sociedade da quantia de €1.628.588,46¹, por serviços de assessoria técnica prestados pela mesma por conta e ordem do Estado, nos domínios das telecomunicações, renegociação do contrato da Fertagus e parcerias público-privadas, referentes aos anos de 2002 a 2004.

O pagamento referido foi efectuado com data-valor de 09/03/05, com recurso à conta de operações específicas do Tesouro “Produto de Empréstimos – 2005”.

Uma vez que a alínea j) do artigo 52º da LOE/2005 autoriza o pagamento dos serviços prestados pela Parpública nas áreas das telecomunicações, energia e parcerias público-privadas, a DGT, na sua resposta, considera que não existe necessidade de, relativamente a esses serviços, terem ocorrido as formalidades previstas nos n.ºs 1 e 3 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 209/2000. Na realidade, a prestação de serviços ao Estado pela Parpública só foi formalizada, em cumprimento das citadas disposições, no que respeita à área das telecomunicações, através do Despacho n.º 9/2003-SETF.

6.6.3.2.9 – Instituto de Reinserção Social

Pelo Decreto-Lei n.º 204/83, de 20 de Maio, que aprovou a lei orgânica do Instituto de Reinserção Social (IRS), foi estabelecido que o pessoal do Instituto teria direito, nos termos que viessem a ser regulamentados, a subsídio de risco.

De acordo com o mesmo diploma e até à entrada em vigor da regulamentação acima mencionada, os técnicos da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais integrados no quadro do Instituto e a quem já era atribuído o subsídio, manteriam o direito ao abono daquele subsídio, nos termos constantes do Decreto-Regulamentar n.º 38/82, de 07/07.

Face a este enquadramento legal e em virtude de, designadamente, desde a data de entrada em vigor da referida Lei Orgânica, nunca terem recebido qualquer quantia a título de subsídio de risco, 57 técnicos da Direcção Regional de Coimbra do IRS intentaram uma “Acção de Reconhecimento de Direito”, que correu termos no Tribunal Administrativo do Círculo de Coimbra, com vista a que lhes fosse reconhecido o direito à remuneração do seu trabalho, segundo a quantidade, natureza e qualidade, com observância do princípio de que para trabalho igual, salário igual e, designadamente, os direitos à compensação das situações de risco ou perigo a que estão sujeitos.

Por sentença de 13/05/02, do referido Tribunal, foi reconhecido aos requerentes o direito a uma remuneração que englobe a compensação das situações de risco ou de perigo a que estiveram sujeitos, incluindo o pagamento das diferenças entre as remunerações recebidas e aquelas que deveriam ter recebido, bem como o processamento correcto dos respectivos vencimentos a partir da data da propositura da acção e até à entrada em vigor da regulamentação do subsídio de risco.

¹ O valor mencionado refere-se a encargos suportados pela PARPÚBLICA.



De acordo com a DGT, os encargos com o pagamento que decorre da execução da sentença supra-mencionada, incluindo os descontos para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), para a ADSE e o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, cifravam-se em €594.968,75.

No entanto, tendo em consideração que o referido montante ultrapassava o limite fixado na alínea m) do artigo 53.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, para a regularização deste tipo de responsabilidades (€586.700), foi acordado que a DGT/Estado suportaria o pagamento de €585.775,92, correspondente a 54 funcionários, enquanto que o montante a pagar aos restantes 3 funcionários, €9.192,83, seria da responsabilidade do IRS.

Assim, ao abrigo do dispositivo legal supra-referenciado, o SETF, pelo Despacho n.º 489/05, de 19/10, autorizou o pagamento da quantia de €585.775,92, correspondendo o valor de €336.849,59 ao montante líquido do subsídio de risco devido aos funcionários do IRS e o valor de €248.926,33 aos respectivos descontos para a ADSE, CGA e Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares.

O pagamento em causa foi efectuado com data-valor de 25/10/05, com recurso à conta de operações específicas do Tesouro “Produto de Empréstimos – 2005”.

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 2001 e 2005, por conta das dotações inscritas no OE¹ para fazer face a amortizações e encargos da dívida pública, bem como dos montantes requisitados em excesso, a repor nos cofres do Estado no ano seguinte:

Quadro VI.28 – Evolução das dotações orçamentais requisitadas e dos montantes a repor

(em euros)

Amortizações / Encargos	2001	2002	2003	2004	2005
Amortizações (1)=(2)-(3)	11 131 558 992,10	15 436 461 275,98	29 408 167 872,66	28 246 893 493,60	44 929 218 386,87
Valores requisitados (2)	11 134 305 867,86	15 436 579 381,57	29 408 465 035,00	28 247 744 602,00	44 940 921 404,89
Valores a repor (3)	2 746 875,76	118 105,59	297 162,34	851 108,40	11 703 018,02
Juros (4)=(5)-(6)	3 743 940 473,96	3 804 676 637,46	4 006 970 900,18	3 721 570 207,06	3 936 965 535,84
Valores requisitados (5)	3 748 019 487,21	3 804 761 222,80	4 007 313 511,00	3 722 151 038,40	3 936 965 538,65
Valores a repor (6)	4 079 013,25	84 585,34	342 610,82	580 831,34	2,81
Outros encargos (7)=(8)-(9)	16 892 359,03	21 341 687,09	22 178 935,06	17 950 161,80	30 481 503,69
Valores requisitados (8)	17 562 354,73	22 844 000,00	22 206 690,00	18 000 300,00	30 500 100,00
Valores a repor (9)	669 995,70	1 502 312,91	27 754,94	50 138,20	18 596,31
Total requisitado (10)=(2)+(5)+(8)	14 899 887 709,80	19 264 184 604,37	33 437 985 236,00	31 987 895 940,40	48 908 387 043,54
Total a repor (11)=(3)+(6)+(9)	7 495 884,71	1 705 003,84	667 528,10	1 482 077,94	11 721 617,14
Evolução (a)					
Varição (valores requisitados)	31,8%	29,3%	73,6%	-4,3%	52,9%
Varição (valores a repor)	-29,0%	-77,3%	-60,8%	122,0%	690,9%

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

¹ Valores inscritos, no ano de 2005, no Cap.º 07 – Gestão da dívida pública, Subdivisão 01 – Encargos da dívida, do orçamento do Ministério das Finanças, bem como nos correspondentes capítulos dos anos 2004, 2003, 2002 e 2001.

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 2005, para amortização e pagamento de encargos correntes da dívida, ascendeu a €51.233.887.043,54. Contudo, o IGCP efectuou uma “Reposição abatida nos pagamentos”, emitida em 30.12.2005, no montante de €2.325,5 milhões, sendo €2.300 milhões relativos a Passivos Financeiros, €25 milhões a juros e o remanescente, €0,5 milhões, a outros encargos correntes.

Ainda no que diz respeito à requisição de dotações orçamentais, é de salientar que, no ano em apreço, não foi, mais uma vez, respeitado o esquema de classificação das amortizações e encargos com a dívida pública previsto no código de classificação económica das receitas e despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro. Com efeito, nos últimos dois anos, foi utilizada apenas uma 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, uma classificação económica para os juros (03.01.03 – Juros da dívida pública – Sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras). 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 juros¹, 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 CGE 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.

Sobre esta questão, o IGCP, no exercício do contraditório, refere, em moldes semelhantes ao indicado no ano anterior, que *“A razão pela qual não foi respeitado na orçamentação o esquema previsto na classificação económica das despesas deve-se ao facto de àquela data se desconhecer o instrumento de financiamento a utilizar. Na apresentação da conta de gerência da dívida pública apresenta-se a despesa realizada, distribuída pela espécie de instrumentos existentes. Os pagamentos dos juros e amortizações da dívida, são efectuados às Centrais Pagadoras (CVM, Euroclear), sendo os destinatários finais por nós desconhecidos”*.

Tal como referido no Parecer anterior, a posição do IGCP não é defensável por contrariar o princípio da especificação e o classificador económico em vigor, sendo que eventuais dificuldades neste âmbito podem ser ultrapassadas com recurso ao mecanismo das alterações orçamentais.

Além disso, não podem aceitar-se os argumentos agora apresentados pelo IGCP, na medida em que é possível fazer, desde logo, a distinção entre a dívida de curto e a de médio e longo prazo, assim como identificar os destinatários dos fluxos financeiros relativos aos vários instrumentos, não só dos certificados de aforro e dos CEDIC's, mas também das OT's e BT's, como demonstra o próprio Relatório de 2005 do IGCP, onde se faz a distribuição das entidades intervenientes em colocações sindicadas por tipo de investidor e por origem geográfica. O próprio IGCP utiliza, aliás, como argumento a favor das emissões sindicadas, em detrimento dos leilões, não só a maior facilidade de controlo do preço, mas também o facto de tais emissões assegurarem uma colocação diversificada dos títulos, em termos geográficos e por tipos de investidores.

¹ No que respeita aos encargos correntes da dívida, o actual classificador económico apenas distingue, ao nível do Subagrupamento, Juros da dívida pública (03.01.00) e Outros encargos correntes da dívida pública (03.02.00).



Por seu turno, a DGO, na sua resposta, considera que “*é um facto que quer em termos de previsão quer de execução, não é feita a identificação dos sectores institucionais, enquanto destinatários dos fluxos gerados pelo pagamento dos juros e das amortizações ou dos tipos de passivos objecto de amortização (se de curto e/ou médio e/ou longo prazo)*”, acrescentando que “*(...) atento o princípio da especificação estabelecido no classificador económico das receitas e porque também partilha da opinião do Tribunal, procurará em Orçamentos/Contas futuras corrigir esta situação (...)*”. Contudo, já no ano anterior, a DGO tinha assumido o compromisso de “*... solicitar ao IGCP a correcção necessária*” a adoptar no ano em análise, o que não se verificou.

Assim, face a este procedimento irregular e reiterado, que contraria o princípio da especificação e o classificador económico em vigor, deverá a DGO, que tem por missão superintender na elaboração e controlo da execução do Orçamento do Estado, zelar pela observância do princípio da especificação, providenciando a correcção desse procedimento.

No que respeita à evolução das verbas requisitadas, como se pode observar no quadro anterior, o montante global das dotações orçamentais requisitadas para amortizações e encargos correntes da dívida, em 2005, sofreu um aumento significativo, tendo sido requisitado mais €16.920,5 milhões do que no ano anterior, o que equivale a um acréscimo de 52,9%.

O aumento anual dos valores requisitados ao Orçamento do Estado para fazer face ao serviço da dívida verifica-se desde 2001, excepção feita ao ano de 2004. O acréscimo observado em 2005 deve-se, quase na totalidade, ao aumento dos valores requisitados para fazer face às amortizações (+ €16.693,2 milhões).

De referir que no ano em apreço, as amortizações realizadas com verbas provenientes do Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP), no valor de €659,9 milhões, sofreram um decréscimo de 7,1% em relação ao ano anterior (- €50,1 milhões).

Também os encargos correntes da dívida contribuíram para o aumento dos valores requisitados ao Orçamento, apresentando um acréscimo de €227,3 milhões (+ 6,1%), face ao ano transacto, que se deve à evolução do valor relativo aos juros (+ €214,8 milhões) e também dos outros encargos correntes da dívida (+ €12,5 milhões).

Os valores requisitados para fazer face às despesas com amortizações e encargos da dívida 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. Estes valores, em termos globais, aumentaram significativamente, tendo totalizado €11,72 milhões. Contudo, esta evolução deve-se, no ano 2005, quase na totalidade, às amortizações cujo valor a repor nos cofres do Estado ascendeu a cerca de €11,70 milhões, requisitados a mais ao OE. Inversamente, os valores requisitados a mais para fazer face aos encargos correntes da dívida diminuíram significativamente (- €612,4 milhares), sendo de destacar o montante a repor relativo a juros que apresenta, em relação a 2004, uma redução de quase 100%, embora tenham sido repostos no final do ano, como acima se referiu, €25 milhões. No que respeita aos outros encargos correntes, os montantes requisitados a mais têm registado um comportamento irregular ao longo dos anos, tendo em 2005 sofrido uma redução elevada (- 62,9%).

Os valores requisitados em excesso foram repostos como “Reposição não abatida nos pagamentos” em 24 de Fevereiro de 2006. Ou seja, mais uma vez o IGCP não cumpriu o prazo para a devolução destes montantes, fixado até 13 de Janeiro de 2006 (Conforme Ponto 3 da Circular n.º 1320/DGO, Série A, de 4 de Abril de 2005). 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. Quanto a esta situação, o IGCP, na sua resposta, refere que "A contabilização manual dos fluxos inerentes à dívida, ocasiona o atraso verificado na reposição dos valores requisitados a mais (...)", acrescentando que está "a envidar esforços no sentido de superar esta situação".

6.7.2 – Diferenças entre os valores da CGE e do IGCP

Em 2005, como se referiu anteriormente, e, de acordo com os valores inscritos na Conta Geral do Estado, no Capítulo 07 do orçamento do Ministério das Finanças, as despesas com amortizações e encargos correntes da dívida, teriam totalizado cerca de €48.908,4 milhões. Contudo, de acordo com os valores registados na conta de gerência do "IGCP – Encargos da dívida pública", aquelas despesas ascendem a €49.619,3 milhões, existindo, assim, uma diferença significativa de €710,9 milhões, como se demonstra no quadro seguinte:

Quadro VI.29 – Amortizações e encargos correntes da dívida pública – Diferenças apuradas

(em euros)

Amortizações e encargos correntes	IGCP - Conta de gerência (Despesa efectuada) (1)	CGE – Ministério das Finanças - "Gestão da dívida pública" (2)	Mapa XXIX – Movimento da Dívida Pública (3)	Diferença (2) – (1)	Diferença (3) – (1)
Amortizações	45 589 958 705,70	44 940 921 404,89	a) 45 548 612 452,78	- 649 037 300,81	- 41 346 252,92
Juros	3 998 878 604,39	3 936 965 538,65		- 61 913 065,74	
Outros encargos	30 481 503,69	30 500 100,00		18 596,31	
Total	49 619 318 813,78	48 908 387 043,54		- 710 931 770,24	

a) Não inclui o valor dos resgates de promissórias efectuadas em 2005, que totalizou €35.362.710,83, sendo que deste valor €24.095.105,19 corresponde a promissórias em moeda nacional e o remanescente a promissórias em moeda estrangeira.

A diferença resulta de, nos valores apresentados pela DGO, 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. Relativamente a esta questão, e em sede de contraditório, a DGO refere que "ainda não foi encontrada uma solução que elimine ou pelo menos atenuie as discrepâncias".

Por outro lado, nos valores apresentados pela DGO também não estão incluídos, no que se refere às amortizações e aos juros, respectivamente, os valores das amortizações efectuadas pelo FRDP, como aplicação das receitas das reprivatizações, e o valor dos juros corridos¹. De salientar que a diferença apontada (- €710,9 milhões) se deve essencialmente às amortizações realizadas pelo FRDP, que ascenderam, como referido anteriormente, a cerca de €659,9 milhões, bem como à utilização no pagamento dos juros de verbas recebidas antecipadamente dos subscritores, a título de juros corridos (€55,7 milhões).

Sobre este ponto, a DGO discorda da posição do Tribunal, afirmando que o valor das amortizações efectuadas pelo FRDP "é explicitamente quantificado (...)", o que não corresponde à realidade, sendo exemplo disso o Quadro 57 – Composição do Financiamento em 2005, constante do relatório da CGE, que não inclui essas amortizações, como adiante se faz referência (ponto 6.7.3).

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.



Relativamente à utilização de saldos de dotações orçamentais de anos anteriores, como se tem referido nos últimos pareceres, de acordo com esclarecimentos prestados pelo IGCP, são contabilizados como “encargos pagáveis” os montantes cujo pagamento está suspenso ou não foi solicitado pelos titulares, ficando na posse do Instituto a aguardar o respectivo pagamento até à data da sua prescrição a favor do FRDP (prazo máximo de 5 e 10 anos, respectivamente para juros e capital¹).

O saldo existente em 31 de Dezembro de 2005 afecto a “encargos pagáveis” de amortizações, no valor de €2,4 milhões é bastante inferior ao montante que transitara em saldo para 2005 (€58,7 milhões). Esta variação ficou a dever-se essencialmente à reposição de cerca de €55,4 milhões que o IGCP mantinha indevidamente na sua posse, como a seguir se dá conta.

Relativamente ao valor reposto pelo IGCP, importa referir que, em 1 de Janeiro de 2005, o saldo existente como “encargos pagáveis” relativamente às OT's 1977 – Nacionalizações e Expropriações (classes I a XII) era de €55.418.081,90. Nesse ano, o IGCP emitiu dívida deste tipo mas requisitou dotações orçamentais no montante de €8.487.619,88 para o seu pagamento, não utilizando qualquer parcela do saldo existente².

Por outro lado, em 30 de Dezembro de 2005, o IGCP emitiu uma “Reposição não abatida nos pagamentos” através da qual entregou na conta do Tesouro os cerca de €55,4 milhões acima referidos, indicando tratar-se de “Encargos da Dívida Pública requisitados indevidamente” respeitantes ao ano de 1995.

Este procedimento resultou de uma troca de notas entre o IGCP e a DGO, na qual o Instituto referiu que *“a existência de tais saldos é devida à circunstância de em anos anteriores terem sido orçamentados e requisitados valores destinados à amortização de indemnizações que não se verificaram designadamente tendo em conta a existência de processos judiciais por parte dos indemnizados reclamando dos valores definitivos atribuídos às empresas nacionalizadas ou expropriadas e dos valores também atribuídos no âmbito das indemnizações por via da “reforma agrária”, registando “ainda o conjunto considerável de processos de habilitação de herdeiros que atrasaram a disponibilização dos valores atribuídos” e que “atendendo à natureza deste empréstimo e ao facto da emissão não se encontrar fechada, não foi possível apurar as prescrições”.*

Em resposta, a DGO salientou que, *“porque parece que o apuramento dos valores a pagar aos obrigacionistas ou prescritos a favor do FRDP é um processo ainda demorado e a fim de evitar a existência de elevados saldos na posse do serviço, pode equacionar-se (...) repor os mesmos nos cofres do Estado através da emissão de uma guia de reposição não abatida aos pagamentos, sendo que os pagamentos a que houver lugar futuramente serão suportados pelo OE que estiver em vigor ou em alternativa através de processos de restituição”.*

O Tribunal de Contas nunca formulou qualquer observação relativamente à manutenção dos saldos denominados de “encargos pagáveis” em poder do IGCP, por entender que os respectivos valores teriam sempre que ser liquidados: aos titulares das obrigações, quando cessasse a situação que determinara a suspensão do pagamento, ou ao FRDP, quando terminasse o prazo da prescrição. As observações formuladas nos Pareceres sobre as CGE de 2003 e 2004 resultavam, precisamente, de ter sido outra a utilização dada a parte desses saldos.

¹ Artigo 13º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro.

² Nos respectivos Pareceres considerou-se que, nos anos de 2003 e 2004, o Instituto desrespeitou as regras que deviam ser observadas na mobilização dos “encargos pagáveis”, utilizando verbas requisitadas em anos anteriores para amortizar dívida emitida no próprio ano.

Mas, face à devolução ocorrida em 2005 da totalidade do saldo contabilizado como “encargos pagáveis” relativo às OT’s 1977 – Nacionalizações e Expropriações que se encontrava na posse do Instituto, questionou-se o IGCP sobre a legitimidade e a verdadeira razão na manutenção e no acumular de tais saldos, tanto mais que o Instituto mantém, ainda, saldos relativos a outros títulos de dívida pública. No exercício do contraditório, o IGCP afirma que “*O saldo existente (...) era devido à situação de suspensão da (...) emissão*” dos títulos referidos, resultado da “*(...) existência de processos judiciais por parte dos indemnizados, que reclamavam o recálculo da indemnização*” e assim, “*(...) a emissão ficava suspensa até deliberação judicial e conseqüentemente a respectiva amortização*”. Acrescenta, ainda, que “*Em consequência daquela reposição, foram consideradas sem efeito as respectivas emissões e amortizações*”.

Deste modo, conclui-se que o IGCP, no que respeita a estas OT’s, requisitou indevidamente as verbas antes de elas serem necessárias para amortizar os títulos, o que lhe estava vedado, pelo que a devolução ocorrida em 2005 da totalidade do saldo contabilizado como “encargos pagáveis” parece ter sido o procedimento mais adequado.

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, como também se evidencia no Quadro VI.29.

Com efeito, da comparação entre os valores inscritos nos referidos mapas observa-se uma diferença de cerca de €41,3 milhões, a qual resulta do facto das amortizações no mapa do “Movimento da dívida directa do Estado” serem inscritas pelo seu valor nominal e corresponderem apenas às amortizações vencidas no ano, enquanto o mapa da conta de gerência reflecte prémios de amortização (€16,2 milhões), bem como as amortizações realizadas no ano utilizando saldos afectos a “encargos pagáveis”¹ (€0,8 milhões) e ainda os fluxos líquidos de *swaps* e *forwards* (€23,4 milhões). Há ainda a acrescentar que no ano de 2005 foram requisitados cerca de €1,01 milhões para anulação de dívida consolidada, valor que consta da conta de gerência do IGCP – Encargos da dívida, como despesa efectuada, mas que se encontra reflectido no mapa do movimento da dívida não como amortização, mas como anulação e ao valor nominal (€1,383 milhões). As anulações em causa ocorreram nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 69.º da LOE/2005.

Em suma, embora seja na conta de gerência do IGCP – Encargos da dívida que está reflectida a despesa efectivamente realizada com amortizações e encargos correntes da dívida, a mesma continua a não constar da Conta Geral do Estado, o que constitui uma lacuna de informação.

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 IGCP², que diferem dos valores da CGE, pelos motivos apontados no ponto precedente.

¹ Valores que não estão evidenciados no mapa do “Movimento da dívida directa do Estado em 2005”, por se terem vencido em anos anteriores e, portanto, terem sido inscritos nos mapas dos respectivos anos.

² Com excepção do valor dos juros, em que não são considerados os juros corridos por não constituírem encargo do Estado.



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

Quadro VI.30 – Amortizações e encargos correntes da dívida pública

(em euros)

Amortizações/Encargos	2004	2005	Variação	
			Valor	%
Amortizações	28 968 639 134,99	45 589 958 705,70	16 621 319 570,71	57,4%
Juros (a)	3 732 001 327,52	3 943 156 686,50	211 155 358,98	5,7%
Outros encargos	17 950 161,80	30 481 503,69	12 531 341,89	69,8%
Total	32 718 590 624,31	49 563 596 895,89	16 845 006 271,58	51,5%

(a) Excluídos os juros corridos

Como se pode observar, as amortizações e encargos correntes aumentaram cerca de €16.845 milhões em 2005, sendo que deste montante 98,7% corresponde a amortizações e o remanescente a outros encargos correntes, dos quais se destacam os juros em valores absolutos, sendo, no entanto, os outros encargos da dívida a apresentar o maior aumento percentual.

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 4, 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, os sucessivos diplomas nunca as definiram.

Esta lacuna na legislação, é ultrapassada anualmente através da Lei Orçamento do Estado¹, que no ano em apreço, estabelece, no seu artigo 69.º, n.º 3, que “As despesas decorrentes de operações de derivados financeiros serão deduzidas das receitas obtidas com as mesmas operações sendo o respectivo saldo sempre inscrito em rubrica da despesa” e relativamente às receitas de juros resultantes de operações associadas à emissão e gestão da dívida pública directa do Estado serão “... abatidas às despesas da mesma natureza”. O mesmo artigo determina ainda que o cumprimento destas regras “... não dispensa o registo contabilístico individualizado de todos os fluxos financeiros, ainda que meramente escriturais, associados às operações nelas referidas”.

Por último, é de realçar que a Lei de enquadramento orçamental determina, relativamente aos mapas contabilísticos gerais da Conta Geral do Estado, no seu artigo 71º, 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”.

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

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.

pública, não se pode, no entanto, deixar de salientar que no relatório da CGE de 2005¹ é evidenciado o resultado líquido dos fluxos de capital das operações de *swaps* reflectido nas amortizações.

No entanto é de referir que os demais valores indicados, por tipo de dívida, no referido Quadro 57, a título de amortização (totalizando €44.917.517,2 milhares), não correspondem, à excepção dos certificados de aforro, aos montantes efectivamente pagos aos investidores (€45.566.554,5 milhares).

No que respeita aos encargos com juros, embora o IGCP proceda ao registo adequado das operações de derivados financeiros na sua contabilidade, em termos de contas públicas, tais encargos 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, volta a recomendar-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 e que seja objecto de referência expressa nos correspondentes mapas da Conta a excepção à regra da não compensação relacionada com os derivados financeiros. Quanto a esta questão a DGO refere, em sede de contraditório, que irá “*atempadamente, sensibilizar o IGCP para a sua satisfação*”.

Por seu turno, o IGCP não se pronuncia sobre a questão concreta de ausência daquela informação na CGE, ao limitar-se a referir que “*procede à contabilização individualizada de todos os fluxos financeiros gerados pela gestão da dívida pública*”, procedimento atrás referido.

No quadro seguinte evidenciam-se os valores das amortizações e dos juros inscritos na conta de gerência do IGCP em 2005, os resultados dos *swaps* e *forwards*, bem como os montantes pagos aos investidores, de amortizações e juros.

Quadro VI.31 – Amortizações e juros e resultados de *swaps* e *forwards* em 2005

(em euros)

Valores pagos/Resultados das operações de derivados		Amortizações	Juros (a)
Em Moeda Nacional	(1)=(2)-(3)	45 589 944 404,36	3 908 742 371,82
Pagamento aos investidores	(2)	45 566 540 208,59	3 911 915 322,78
Resultados líquidos operações	(3)	- 23 404 195,77	3 172 950,96
Em Moeda Estrangeira	(4)=(5)-(6)	14 301,34	34 414 314,68
Pagamento aos investidores	(5)	14 301,34	25 470 758,27
Resultados líquidos operações	(6)	-	- 8 943 556,41
Total (1)+(4)		45 589 958 705,70	3 943 156 686,50

(a) Excluídos os juros corridos

Fonte: IGCP

Como se pode verificar, pela leitura do quadro anterior, os resultados das operações reflectidas nas amortizações, em 2005, foram negativos, ou seja o Estado despendeu mais €23.404,2 milhares do que despenderia se não as tivesse realizado. Quanto aos juros, houve um resultado negativo, que se traduziu num aumento de €5.770,6 milhares despendido pelo Estado.

¹ Quadro 57 – Composição do Financiamento em 2005.



6.7.3.1 – Amortizações

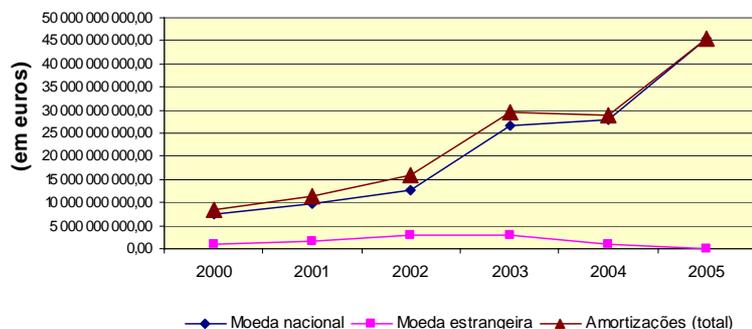
Em 2005, as despesas com amortizações aumentaram em cerca de € 16.621,3 milhões (+57,4%), evolução que resultou do aumento das amortizações da dívida em moeda nacional, nomeadamente dívida de curto prazo, que passou de €20.516,4 milhões em 2004 para €37.097,1 milhões, como se dá conta através do mapa e do gráfico seguintes:

Quadro VI.32 – Evolução das amortizações

(em euros)

Amortizações	2004		2005		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Em moeda nacional	28 019 678 054,05	96,7%	45 589 944 404,36	100,0%	17 570 266 350,31	62,7%
Dívida de curto prazo	20 516 365 915,23	70,8%	37 097 098 219,15	81,4%	16 580 732 303,92	80,8%
Dívida de M/L Prazo	6 151 438 053,54	21,2%	7 256 539 179,18	15,9%	1 105 101 125,64	18,0%
Certificados de Aforro	1 356 577 289,91	4,7%	1 212 902 810,26	2,7%	- 143 674 479,65	-10,6%
Fluxos de swaps e forwards	-4 703 204,63	0,0%	23 404 195,77	0,1%	28 107 400,40	-597,6%
Em moeda estrangeira	948 961 080,94	3,3%	14 301,34	0,0%	- 948 946 779,60	-100%
Dívida de curto prazo	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,00	...
Dívida de M/L Prazo	814 612 000,54	2,8%	14 301,34	0,0%	- 814 597 699,20	-100,0%
Fluxos de swaps e forwards	134 349 080,40	0,5%	0,0	0,0%	- 134 349 080,40	-100,0%
Total	28 968 639 134,99	100,0%	45 589 958 705,70	100,0%	16 621 319 570,71	57,4%

Gráfico VI.2 – 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, e novamente em 2005.

Tal como aconteceu no ano transacto, não foi amortizada dívida em moeda estrangeira de curto prazo, tendo-se apenas registado amortizações respeitantes a dívida em moeda estrangeira de longo prazo, vencida em anos anteriores e paga por conta de “encargos pagáveis”.

É ainda de referir que as amortizações da dívida em moeda nacional de médio e longo prazo sofreram um aumento de 18,0%, passando de €6.151,4 milhões em 2004 para €7.256,5 milhões em 2005. No tocante às amortizações dos certificados de aforro, observou-se um decréscimo na ordem dos 10,6%, passando de €1.356,6 milhões para €1.212,9 milhões.

Como já foi referido é a dívida de curto prazo em moeda nacional, a que apresenta maior peso no total do cômputo das amortizações realizadas em 2005, representando cerca de 81%, correspondendo, a €37.097,1 milhões, em valores absolutos, sendo que cerca de 40,1% deste valor diz respeito a CEDIC's e 38,5% a Bilhetes do Tesouro.

No que diz respeito às emissões/amortizações de CEDIC's, entre o ano da sua criação¹ e 2003, tiveram um acréscimo elevado, com consequência no aumento das amortizações, observando-se uma ligeira diminuição em 2004, para aumentarem novamente no ano em análise, como a seguir se apresenta:

Quadro VI.33 – Evolução dos CEDIC's

(em euros)

Anos CEDIC's	2001	2002	2003	2004	2005	Variação (2005/2004)	
						Valor	%
Emissões	2 098 998 481,17	5 271 409 956,90	12 211 093 997,21	11 495 117 808,43	14 317 731 157,29	2 822 613 348,86	24,6%

Nota: O valor das emissões de CEDIC's de 2003 difere do valor apresentado no PCGE/2003 porque nesse ano não foi considerado o valor das emissões do respectivo período complementar

Quanto às amortizações em moeda estrangeira no ano em análise, verificou-se, um decréscimo significativo, na ordem dos 99,9%, continuando a dívida denominada em moeda estrangeira a perder importância no stock da dívida, tal como acontecera no ano de 2004. As amortizações realizadas em moeda estrangeira correspondem apenas a títulos de médio e longo prazo, num total de € 14,3 milhares.

Conforme já foi referido, em 2005, o valor amortizado pelo FRDP com receitas das reprivatizações ascendeu a €659,9 milhões, representando 1,45% do total das amortizações realizadas no ano, ou seja, menos um ponto percentual do que o observado no ano anterior.

6.7.3.2 – Encargos correntes da dívida

No ano em análise os encargos correntes da dívida pública totalizaram €3.973,6 milhões, sendo superiores ao ano precedente em €223,7 milhões, conforme se dá conta no quadro seguinte:

Quadro VI.34 – Encargos correntes da dívida pública

(em euros)

Encargos correntes da dívida	2004	2005	Variação	
			Valor	%
Juros (a)	3 732 001 327,52	3 943 156 686,50	211 155 358,98	5,7%
Outros Encargos	17 950 161,80	30 481 503,69	12 531 341,89	69,8%
Total	3 749 951 489,32	3 973 638 190,19	223 686 700,87	6,0%

(a) Excluídos os juros corridos

O acréscimo dos encargos correntes da dívida deve-se essencialmente ao aumento das despesas com os juros (+ 5,7%), face ao seu peso no total destes encargos.

¹ Foram criados em 1999.



6.7.3.2.1 – Juros

No quadro seguinte apresenta-se o valor dos encargos com juros, discriminados por dívida em moeda nacional e estrangeira, nos anos de 2004 e 2005, e respectiva evolução:

Quadro VI.35 – Evolução dos encargos com juros

(em euros)

Juros (a)	2004		2005		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Em moeda nacional	3 678 896 025,98	98,6%	3 908 742 371,82	99,1%	229 846 345,84	6,2%
Consolidada	603 229,94	0,0%	580 062,94	0,0%	- 23 167,00	-3,8%
Dívida de curto prazo	127 620 590,08	3,4%	272 109 438,20	6,8%	144 488 848,12	113,2%
Dívida de M/L Prazo	3 070 426 427,93	82,5%	3 058 739 769,69	77,9%	- 11 686 658,24	-0,4%
Certificados de Aforro	564 364 233,53	14,9%	580 486 051,95	14,5%	16 121 818,42	2,9%
Fluxos de swaps e forwards	- 84 118 455,50	-2,2%	- 3 172 950,96	-0,1%	80 945 504,54	-96,2%
Em moeda estrangeira	53 105 301,54	1,4%	34 414 314,68	0,9%	- 18 690 986,86	-35,2%
Dívida de curto prazo	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	...
Dívida de M/L Prazo	78 696 371,95	2,1%	25 470 758,27	0,6%	- 53 225 613,68	-67,6%
Fluxos de swaps e forwards	- 25 591 070,41	-0,7%	8 943 556,41	0,2%	34 534 626,82	-134,9%
Total	3 732 001 327,52	100,0%	3 943 156 686,50	100,0%	211 155 358,98	5,7%

(a) Excluídos os juros corridos

No ano de 2005, as despesas com juros da dívida em moeda nacional aumentaram 6,2%. No tocante às despesas com juros da dívida em moeda estrangeira, apresentaram uma redução significativa (-35,2%).

A forte predominância dos juros da dívida em moeda nacional, que representam 99,1%, do total destes encargos em 2005, sendo, assim, superior aos valores do ano transacto em 0,5 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 99,6%.

Relativamente aos juros brutos dos certificados de aforro vencidos em 2005, escriturados 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 €580,5 milhões, tendo-se verificado relativamente ao ano anterior um aumento no valor de €16,1 milhões.

No que respeita aos juros da dívida em moeda nacional, de médio e longo prazo, totalizaram, no ano em apreço, €3.058,7 milhões, assumindo assim o maior peso relativo no total destas despesas, o equivalente a 77,9%, sendo que daquele valor €2.771,3 milhões¹ (90,6% daquele montante) corresponde a OT's.

No que se refere aos juros da dívida em moeda nacional de curto prazo, no ano em análise ascenderam a €272,1 milhões, representando os CEDIC's cerca de 16,4% deste valor. De salientar que os juros destes certificados aumentaram em relação ao ano transacto em € 4.413 milhões, resultante do aumento verificado na emissão destes certificados.

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

É de assinalar que os juros dos bilhetes do Tesouro (€217,4 milhões), que representam cerca de 79,9% dos juros da dívida de curto prazo, tiveram um aumento de € 135,2 milhões em relação ao ano anterior, em virtude de um maior volume de vencimentos.

Em resultado do aumento do valor dos juros conjugado com o crescimento do PIB, o peso destes encargos no PIB aumentou ligeiramente em relação aos valores homólogos do ano anterior, passando de 2,6% em 2004 para 2,7% em 2005.

No que concerne ao peso dos juros e amortizações no PIB sofreu um significativo acréscimo, como se pode observar no quadro seguinte, de cerca de 10,7 pontos percentuais, em relação aos valores homólogos registados no ano transacto, o que se explica pelo aumento registado nas amortizações, que se deu conta anteriormente.

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

(em milhões de euros)

Anos	Juros (a) (1)	Amortizações (2)	Total (3)=(1)+(2)	PIB (b) (4)	Juros/PIB (5)=(1)/(4)	Juros +Amort./PIB (6)=(3)/(4)
2004	3 732,0	28 968,6	32 700,6	143 028,5	2,6%	22,9%
2005	3 943,2	45 590,0	49 533,2	147 378,4	2,7%	33,6%

(a) Excluídos os juros corridos

(b) INE – Contas Nacionais Anuais Preliminares (base 2000), informação recolhida em Novembro/2006

No que concerne ao peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas, verificou-se uma diminuição de -1,2 e -3,2 pontos percentuais, respectivamente, em resultado dos juros terem tido um acréscimo inferior ao registado nas despesas correntes e nas receitas efectivas, como se demonstra no quadro seguinte:

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

(em milhões de euros)

Anos	Juros (a)	Despesas correntes	Receitas efectivas	Juros/Despesas correntes	Juros/Receitas efectivas
2004	3 732,0	37 074,0	32 684,5	10,1%	11,4%
2005	3 943,2	45 590,0	49 588,9	8,9%	8,2%

(a) Excluídos os juros corridos

6.7.3.2.2 – Outros encargos correntes da dívida

Conforme já referido, as despesas com “Outros encargos da dívida”, em 2005, aumentaram significativamente em relação ao ano anterior em cerca de €12.531,3 milhares (69,8%), como se demonstra no quadro seguinte:



Quadro VI.38 – Outros encargos correntes da dívida

(em euros)

Outros encargos correntes da dívida	2004		2005		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Alínea A) "Diferenças de Câmbio"	217,80	0,0	75,52	0,0	- 142,28	- 65,3%
Alínea B) "Despesas c/ serviços da dívida pública"	17 949 944,00	100,0	30 481 428,17	100,0	12 531 484,17	69,8%
Total	17 950 161,80	100,0	30 481 503,69	100,0	12 531 341,89	69,8%

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 registou-se uma diminuição de 65,3% destas despesas, passando de €217,80 em 2004, para apenas €75,52.

No que concerne aos encargos processados pela alínea B) “Despesas com serviços da dívida pública” ascenderam no ano em análise a €30.481,5 milhares, apresentando um valor bastante superior ao apurado em 2004 (+69,8%).

Os valores em causa incluem, à semelhança do que acontecera em anos anteriores, as comissões de gestão do IGCP no valor de €8,5 milhões e €8,9 milhões, em 2004 e 2005, respectivamente, integralmente transferidos para despesas de funcionamento do Instituto e, no que respeita a 2005, o referido montante, registado como “Transferências para despesas de funcionamento”, representa cerca de 29% 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, entre um mínimo de 0,1‰ e um máximo de 0,15% do stock da dívida pública directa do Estado em 31 de Dezembro do ano anterior.

Tendo em conta o valor estimado para o stock da dívida pública directa do Estado em Dezembro de 2004, cerca de €90 mil milhões¹, a comissão anual de gestão a atribuir ao IGCP para 2005 foi fixada em €8,9 milhões, por despacho de 7 de Setembro de 2004 do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, ao abrigo da delegação de competências que lhe fora conferida pelo Despacho n.º 19 899 do Ministro das Finanças e da Administração Pública, de 3 de Setembro de 2004.

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 referida comissão, em per milagem 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 12.01.2006, uma reposição no valor de €4.586 milhares, o que significa que o valor da comissão afecta ao funcionamento do Instituto ascendeu, em 2005, a cerca de 4.314 milhares, ou seja, foi mais uma vez inferior à do ano transacto. Assim, reitera-se a observação de que não tem 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 O valor da dívida pública directa do Estado, em 31/12/04, ascendeu a €90.739,1 milhões.

Relativamente a esta matéria, o IGCP limita-se a confirmar o relatado, referindo que “Apesar do valor da comissão de gestão atribuída ao IGCP ter sido de € 8,9 milhões, foi efectuada reposição em 12 de Janeiro de 2006, no valor de € 4,586 milhões, pelo que os recursos afectos ao funcionamento do IGCP não aumentaram (...)”.

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

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

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

(em euros)

Outros encargos correntes da dívida - Alínea B)	2003	2004	2005	Variação (2005/2004)	
				Valor	%
Comissão de Gestão (1)	8 000 000,00	8 500 000,00	8 900 000,00	400 000,00	4,7%
Despesas c/ serviços da dívida pública (2)	13 411 847,12	9 449 944,00	21 581 428,17	12 131 484,17	128,4%
Arredondamentos efectuados nas liquidações de encargos	94,31	110,89	150,37	39,48	35,6%
Comissões - Pagamento de encargos moeda nacional	352 066,76	290 805,56	817 317,22	526 511,66	181,1%
Comissões pagas à CVM	1 950 951,73	1 914 703,55	2 014 953,08	100 249,53	5,2%
Comissões por emissão de dívida em moeda nacional	5 625 000,00	1 978 311,51	12 882 513,90	10 904 202,39	551,2%
Comissões por pagamento de enc. em moeda estrangeira	57 076,72	11 875,32	10 203,95	- 1 671,37	- 14,1%
Despesas c/Clearstream	4 349,15	9 820,77	9 619,00	- 201,77	- 2,1%
Despesas c/dépósitos por TPA	2 516,05	2 572,15	3 326,16	754,01	29,3%
Despesas c/Euroclear	23 077,33	33 521,38	43 902,10	10 380,72	31,0%
Despesas c/expedição de extractos de Certificados Aforro	435 055,36	478 553,34	515 919,00	37 365,66	7,8%
Despesas com juros de mora	3 041,07	-	-	-	...%
Despesas com liquidações	-	6,24	-	- 6,24	- 100,0%
Despesas de rating	265 775,99	102 130,14	520 023,38	417 893,24	409,2%
Despesas diversas (Bolsa, anúncios...)	104 051,37	48 775,49	132 605,45	83 829,96	171,9%
Encargos decorrentes do protocolo c/ CTT	4 578 527,60	4 577 206,01	4 630 894,56	53 688,55	1,2%
Visto do Tribunal de Contas	1 551,65	1 551,65	-	- 1 551,65	- 100,0%
Remun. ao capital Fides e Fia	8 712,03	-	-	-	...
Total (1)+(2)	21 411 847,12	17 949 944,00	30 481 428,17	12 531 484,17	69,8%

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

Em 2005, o valor dos “Outros encargos correntes da dívida pública”, inscritos na alínea B) da respectiva rubrica orçamental, excluindo o valor da comissão de gestão do IGCP, ascendeu a €21.581,4 milhares, valor superior ao registado no ano anterior em que os correspondentes encargos se cifraram em €9.449,9 milhares, o que equivale a um aumento de €12.131,5 milhares destas despesas (+128,4%).

Para esse acréscimo, destaca-se o aumento registado em 2005 das despesas respeitantes a comissões por emissão de dívida em moeda nacional, que passaram de €1.978,3 milhares em 2004 para cerca de €12.882,5 milhares em 2005, e que representam 59,7% das despesas inscritas nesta alínea, excluindo a comissão de gestão.



Da análise dos respectivos documentos junto do IGCP, verificou-se que estas despesas respeitam, quase na totalidade, a comissões de emissão das OT's e, o remanescente, a despesas dos serviços de registo de bilhetes de Tesouro pelo SITEME¹.

No quadro seguinte apresenta-se a evolução das despesas respeitantes a comissões por emissão de dívida em moeda nacional, em comparação com o ano anterior.

Quadro VI.40 – Comissões por emissão de dívida em moeda nacional

(em euros)

Descrição	2004	2005	Variação	
			Valor	%
Comissões relativas às OT's	1 875 000,00	12 750 000,00	10 875 000,00	580,0%
OT 3.25% Julho 2008	1 875 000,00			
OT 3,85 % Abril 2021		5 250 000,00		
OT 3,35% Outubro 2015		4 500 000,00		
OT 3.20% Abril 2011		3 000 000,00		
Taxas relativas ao registo de BT's através do SITEME no Banco de Portugal	103 311,51	132 513,90	29 202,39	28.3%
Total	1 978 311,51	12 882 513,90	10 904 202,39	551,2%

No ano em análise, o elevado acréscimo das despesas com comissões por emissão de dívida em moeda nacional deve-se, fundamentalmente, ao facto de todas as emissões de OT's terem sido efectuadas por sindicato bancário e não por leilão, tendo-se verificado que, relativamente aos anos anteriores e a títulos com a mesma maturidade, não ocorreu qualquer aumento percentual da comissão cobrada pelos sindicatos bancários. O IGCP tem justificado o recurso a esta forma de colocação, mais onerosa que o leilão, por dela resultar maior controlo no preço de emissão e facilidade de obtenção de montantes mais elevados em cada operação.

É de referir ainda que as despesas relacionadas com as comissões por pagamento de encargos em moeda nacional também sofreram um aumento de €526,5 milhares em relação ao ano anterior, respeitando ao pagamento de uma percentagem sobre os juros e as amortizações de empréstimos antigos (BONDS e FRN²) que se venceram em 2005.

Quanto às despesas de rating, aumentaram em cerca de €417,9 milhares. Note-se, no entanto, que estas despesas decorrem do pagamento de facturas relativas a serviços prestados pela empresa Standard & Poor's nos anos de 2004, 2005 e a prestar em 2006, bem como dos serviços prestados pela empresa Fitch Ratings no ano de 2005, enquanto que no ano anterior houve apenas um pagamento de despesas desta natureza.

Aumentaram, também, as comissões pagas à CVM, em €100,2 milhares, e as despesas diversas, em cerca de €83,8 milhares, que, no ano anterior, registaram comportamento inverso.

No que respeita ao “visto do Tribunal de Contas” não houve pagamento de emolumentos, em virtude de no ano em análise não ter sido homologada nenhuma conta dos “Encargos da dívida pública” motivo pelo qual não foi possível averiguar do acatamento da recomendação formulada em anteriores

¹ Sistema de Transferências Electrónicas de Mercado, em tempo real, para acompanhamento dos mercados, regulação da liquidez e central de valores mobiliários. O preçário de serviços do SITEME encontra-se na Carta Circular n.º2/2003/DMR, de 27 de Março, do Banco de Portugal.

² FRN – Floating Rate Note.

pareceres no sentido de tais emolumentos deixarem de ser considerados como “Outros encargos da dívida” e de a correspondente despesa ser 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.

Relativamente às despesas com encargos decorrentes do protocolo com os CTT, em 2005, sofreram um pequeno aumento no valor de €53,7 milhares (+1,2%). Ainda relacionado com certificados de aforro, há que referir o aumento registado nas despesas com expedição de extractos, em cerca de 7,8%, o que significa um acréscimo, em valores absolutos, de €37,3 milhares e que resulta do aumento dos subscritores, com repercussão nos extractos enviados aos mesmos.

6.8 – Dívida garantida

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

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

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

6.8.1 – Concessão de garantias pessoais pelo Estado

Em 2005 foram prestadas pelo Estado, através da DGT, garantias pessoais, no montante total de €460 milhões, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:



Quadro VI.41 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2005

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante /organizador	Mutuário /emitente	Finalidade da operação subjacente
AdP - Águas de Portugal, S.G.P.S., S.A.	Desp. SETF n.º 25 393/2005 (2.ª Série), de 23/11 (DR, II, de 12/12)	200 000 000	200 000 000	BEI	AdP	Financiamento de Sistemas multimunicipais de abastecimento de água e de saneamento – tranche A.
CP - Caminhos de Ferro Portugueses E.P.	Desp. SETF n.º 25 819/2004 (2.ª série), de 30/11 (DR, II, de 15/12)	80 000 000	80 000 000	BEI	CP	Financiamento parcial do custo do projecto "CP Rolling Stock" - tranche D.
Metro do Porto, S.A. (MP)	Desp. SETF n.º 25 818/2004 (2.ª série), de 30/11 (DR, II, de 15/12)	80 000 000	80 000 000	BEI	MP	Financiamento do projecto "Sistema de metro ligeiro da área metropolitana do Porto".
REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P. (REFER)	Desp. SETF n.º 25 913/2005 (2.ª série), de 2/12 (DR, II, de 16/12)	100 000 000	100 000 000	BEI	REFER	Financiamento da construção de determinadas obras ferroviárias de modernização das linhas de Sintra, Douro, Porto - Braga e Porto - Guimarães.
Total		460 000 000	460 000 000			

As garantias identificadas foram autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2005, com excepção das referentes aos financiamentos contraídos pela CP e MP, no montante de €80 milhões cada, as quais foram autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2004.

De referir ainda que ao abrigo da Lei Orçamental para 2004, foi autorizada a prestação de uma garantia à LIPOR – Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto, no montante de €18 milhões, mas cuja concessão acabou por não se concretizar em 2005, por motivos relacionados com a prestação da contragarantia por parte da entidade, prevendo-se para 2006 a sua efectivação.

Por seu turno, foi autorizada em 2005 ao abrigo da LOE, mas não formalizada durante o ano, a concessão de garantias envolvendo a CARRIS e a AdP, nos montantes de €30 e €120 milhões, respectivamente.

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 da 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 e, mais concretamente, às taxas de juro, todos os financiamentos foram contratados com uma taxa aberta, com o regime a ser definido por ocasião de cada desembolso nos termos usualmente praticados pelo BEI¹. Sobre estas condições, o Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) informou nada ter a opor.

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

De referir que foi elaborado, em Maio de 2005, pela DGT, um projecto de despacho do Ministro de Estado e das Finanças, a alterar o valor das comissões a cobrar aos beneficiários de garantias do Estado, reduzindo-as de um modo geral, sem que o mesmo tenha, contudo, até à data, chegado a ser proferido.

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

6.8.2 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias

O Estado, em execução de garantias pessoais, efectuou pagamentos de capital e juros que totalizaram a quantia de €17.193.693, os quais foram processados pela rubrica de Cl. Ec. 09.09.01 – 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 das Convenções de Lomé, os quais foram processados por outra rubrica (Cl. Ec. 09.09.16 A0 – Execuções de Garantias (Convenções de Lomé)), inscrita na mesma Subdiv. 05 – Activos Financeiros.

Tal como já acontecera no ano anterior, os pagamentos em execução de garantias no âmbito das Convenções de Lomé, foram efectuados através da conta especial que Portugal dispõe no BEI, tendo a DGT efectuado, posteriormente, a regularização orçamental dos respectivos movimentos, através do processamento da despesa com execução de garantias, por contrapartida de igual montante de recuperação de créditos, registados como receita orçamental.

Apresenta-se, de seguida, de acordo com os elementos fornecidos pela DGT, uma síntese dos pagamentos realizados:

Quadro VI.42 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias

(em euros)

Mutuário/Emitente	Capital	Juros	Juros de mora	Total
Convenções de Lomé	124 372,4	0	3 730,5	128 102,9
CNEMA	415 664,9	60 382,8	709,7	476 757,4
GESTNAVE (gar 10)	2 990 899,0	105 915,2	0	3 096 814,2
GESTNAVE (gar 12)	1 995 158,5	90 161,2	0	2 085 329,7
GESTNAVE (emp.ban)	0	220 312,3	0	220 312,3
Casa do Douro	7 768 829,9	(a) 3 417 556,5		11 186 386,4
Total	13 294 924,7	3 898 768,2		17 193 692,9

(a) Atendendo a que parte dos juros pagos foram calculados sobre um montante que englobava capital, juros remuneratórios e juros de mora, englobou-se numa única parcela o valor total de juros pagos, à semelhança do procedimento adoptado nos Pareceres de anos anteriores.

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

Destaca-se mais uma vez o reiterado incumprimento por parte da GESTNAVE, do CNEMA e da Casa do Douro.

No que respeita à GESTNAVE, tal como foi referido nos Pareceres de 2003 e 2004, verifica-se uma situação de incumprimento no que concerne a todos os financiamentos garantidos pelo Estado¹, revelando-se, assim, infundadas as previsões de que aquela entidade poderia assegurar o serviço de parte da dívida da ex-Lisnave, pela qual ficara responsável.

De referir que com a RCM n.º 39/2003, de 17 de Março, deu-se início ao processo conducente à dissolução da GESTNAVE.

¹ Respeitam a dois empréstimos obrigacionistas e a um financiamento obtido junto da CGD.



Relativamente ao CNEMA e à Casa do Douro, procede-se nos pontos seguintes à análise sucinta dos respectivos processos, ao nível, designadamente, das diligências promovidas tendo em vista a recuperação dos valores despendidos pelo Estado.

6.8.2.1 – CNEMA

Até ao final de 2005, o Estado, através da DGT, tinha pago, em execução da garantia prestada, um montante total de €3,83 milhões respeitante a capital, juros e juros de mora; nesta data acresciam ainda à dívida do CNEMA para com a DGT os valores de €568 milhares, respeitante a juros de mora sobre os valores desembolsados pelo Estado, e de €16 milhares, relativo à taxa de garantia não paga, perfazendo assim o total da dívida ao Estado cerca de €4,41 milhões.

Nesta data, o capital vincendo do empréstimo garantido era de €2,49 milhões.

Face a esta situação, têm decorrido longas negociações entre o CNEMA e o Estado/DGT com o intuito de se chegar a um acordo quanto à forma de ressarcimento deste, como constam dos Pareceres do Tribunal desde 2002, tendo-se realizado uma acção específica na qual se concluiu que “...ao Estado não restará outra solução que não seja a cobrança judicial da dívida”.

Entretanto, veio o CNEMA, em Setembro de 2005, apresentar uma nova proposta de resolução da questão, que consistia na dação em pagamento do lote 28¹ para regularização da dívida vencida, com perdão de juros de mora, e na liquidação da dívida vincenda mediante uma participação do Estado no capital social do CNEMA, através do Ministério da Agricultura, passando o Estado a deter uma participação que se situaria entre 3% a 7% do capital, o que mais uma vez veio protelar a resolução do problema.

Tal proposta foi analisada pela DGT, tendo esta proposto a aceitação da dação em pagamento do lote 28 pelo valor de €3,9 milhões, para regularização da dívida vencida, com o consequente distrate da hipoteca sobre o lote 3², bem como o perdão de juros de mora pela diferença existente entre o valor do lote 28 (€3,9 milhões) e o valor da dívida ao Estado (dívida vencida). Quanto à proposta de regularização da dívida vincenda mediante a conversão em capital social, dado que a mesma não se encontrava suficientemente clarificada, foi proposto que fossem encetados contactos com o CNEMA de forma analisar o seu teor, nomeadamente sobre o valor da dívida vincenda a converter.

Contudo, aquela proposta acabou por não ser objecto de despacho superior, uma vez que, entretanto, segundo a DGT, surgiu um novo dado, da parte do CNEMA, a dificultar a resolução da questão, relacionado com o pagamento de mais valias em sede de IRC pela transmissão do lote.

No final de 2005 veio o CNEMA informar a DGT da existência de uma oferta de terceiros para a aquisição do lote 28, cujo produto da venda constituiria uma outra alternativa ao ressarcimento do crédito da DGT (dívida vencida), encontrando-se o processo, à data da auditoria, em apreciação por parte desta Direcção-Geral.

¹ Trata-se de um lote de terreno para o qual o CNEMA fez aprovar um projecto de urbanização, tendo este lote sido avaliado pela Direcção-Geral do Património em cerca de um milhão de euros, mas com possibilidade de valorização para €3,9 milhões, com a construção do acesso sul a Santarém.

² Em virtude da garantia prestada pelo Estado em 1996 ao financiamento contraído pelo CNEMA, foram constituídas a favor do Estado, a título de contragarantia, duas hipotecas: uma sobre o lote 3, no qual se localiza o edifício administrativo do CNEMA, e outra sobre o lote 5.

6.8.2.2 – Casa do Douro

Em 1997 foi concedida a garantia do Estado sobre o “Contrato de Reestruturação Financeira e Novo Financiamento” (CRFNF), celebrado entre a Casa do Douro e um sindicato bancário liderado pela CGD, no valor de 17,05 milhões de contos (cerca de €85 milhões). Como contragarantia, foi constituído um penhor mercantil a favor do Estado, em paridade com as instituições de crédito mutuantes, sobre a maioria dos vinhos da Casa do Douro.

O empréstimo (CRFNF) tinha um prazo global de 20 anos, com um período de carência de 3 anos, tendo-se vencido a primeira prestação de capital em Abril de 2000.

No final de 2003, encontravam-se em situação de incumprimento 5 prestações semestrais de capital e juros, vencidas desde Outubro de 2001. Face ao acumular da dívida vencida e perante a indisponibilidade da Casa do Douro para pagamento e/ou reestruturação da dívida, foi celebrado, em 29.12.2003, entre o Estado e as instituições de crédito mutuantes, um “Acordo de pagamento da dívida vencida e não paga a 30.10.2003”, no valor total de €19.371.055¹, através do qual foi assumida a regularização deste montante em 8 prestações semestrais².

Em 2005, à semelhança do que já sucedera no ano anterior, o Estado procedeu ao pagamento das prestações devidas ao abrigo do citado Acordo de pagamento, no valor total de €5.011.642, tendo ainda, em execução da garantia, efectuado o pagamento das prestações do empréstimo (CRFNF) vencidas em 2005, no valor total de €6.174.744 milhões, por incumprimento da Casa do Douro.

No final de 2005, a dívida da Casa do Douro ao Estado/DGT ascendia a um total de cerca €35,8 milhões, compreendendo, segundo registos da DGT, a dívida assumida por via do Acordo de pagamento celebrado em 29.12.2003, no total de €19,37 milhões; pagamentos em execução de garantia efectuados em 2004 e 2005, no total de €11,71 milhões; comissões de garantia em dívida no total de €2,72 milhões³, e juros de mora sobre os valores desembolsados pelo Estado, no total de €2 milhões⁴.

Por dificuldades de execução do penhor, foi assinado um mandato em Fevereiro de 2005, pela Casa do Douro, com vista à venda extrajudicial de vinhos para fazer face às prestações do empréstimo vencidas em 2004 e a vencer em 2005. Através deste instrumento, proposto pela DGT, a Casa do Douro mandou irrevogavelmente o seu representante na CALP-Comissão de Acompanhamento de Libertação de Penhor do Vinho da Casa do Douro para votar favoravelmente a emissão de autorizações para a libertação do penhor dos vinhos cuja identificação lhe fosse apresentada pelo IVDP-Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto.

Note-se que, nos termos do CRFNF, qualquer alienação dos vinhos objecto de penhor, constituído a favor do Estado e das instituições de crédito mutuantes, está sujeita à prévia aprovação da CALP, cuja composição integra representantes do Estado, da CGD e da Casa do Douro.

¹ Correspondendo €12.028.091 a capital, €6.365.714 a juros e €977.250 a juros de mora.

² A primeira prestação, no valor de €2,7 milhões, foi paga no final de 2003, sendo o pagamento das restantes 7 prestações, de igual valor, efectuado em Abril e Outubro de cada ano, em condições idênticas às fixadas no CRFNF.

³ Englobando um valor consolidado de €1,5 milhões, por comissões de garantia em dívida relativas a contratos anteriores a 1997, e um valor de €1,2 milhões por comissões de garantia não pagas relativas ao empréstimo em vigor.

⁴ Pelos pagamentos efectuados em 2004 e 2005, em execução da garantia, e pela dívida assumida por via do Acordo de pagamento celebrado em 29.12.2003.



No âmbito deste mandato, foi ainda constituída uma comissão de acompanhamento de carácter consultivo¹, à qual competia pronunciar-se sobre as propostas de venda dos vinhos da Casa do Douro que lhe fossem apresentadas pelo IVDP.

Na sequência, foi proposto pelo IVDP a venda extrajudicial de 2.500 pipas, correspondente a vinho empenhado a favor do Estado/CALP, do BPN-Banco Português de Negócios e da CCCAM-Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, cujo produto da venda se estimava que pudesse ascender a cerca de €12,7 milhões, dos quais cerca de €8,7 milhões seriam afectos ao pagamento do serviço da dívida do empréstimo garantido pelo Estado². Neste âmbito, foi ainda elaborado pelo IVDP, em colaboração com a DGT, o regulamento para a referida operação de venda, sendo o mesmo aprovado pelas respectivas tutelas.

Em Setembro de 2005, realizou-se o concurso para a venda de 2.500 pipas, tendo do mesmo resultado somente a venda de 80 pipas, consubstanciada em duas propostas de compra, no valor total de €348.980. Este valor foi depositado na DGT, numa conta de OET designada “Depósitos resultantes da Casa do Douro”, tendo esta Direcção-Geral, já em Março de 2006, procedido à sua afectação nos termos previstos no regulamento da operação, da seguinte forma:

Quadro VI.43 – Operação de venda de 2.500 pipas de vinho

(em euros)

Vinhos BPN	55 494
Vinhos CCCAM	14 591
Vinhos Estado/CALP	278 895
Valor afecto à Casa do Douro	41 630
Valor afecto à CGD	128 202
Valor afecto ao Estado/DGT	109 063
Valor total da operação de venda	348 980

Assim, pela venda dos respectivos vinhos, foram transferidos para o BPN e CCCAM os montantes de €55.494 e €14.591, respectivamente; pela venda dos vinhos Estado/CALP, foram transferidos para a Casa do Douro e CGD os montantes de €41.630 e €128.202, respectivamente³, tendo o montante remanescente de €109.063 permanecido na DGT, para constituição de receita do Estado de 2006, representando 0,3% da dívida vencida.

Acresce ainda referir que está prevista a realização de uma segunda operação de venda de vinhos da Casa do Douro, encontrando-se a DGT, à data da auditoria, a aguardar o respectivo parecer do IVDP.

¹ Composta pelo Presidente do IVDP, por dois elementos da Casa do Douro e por dois elementos da AEVP-Associação de Empresas de Vinho do Porto.

² Prestações a vencer em 2005, estimando-se que o remanescente seria afecto ao reembolso do Estado/DGT, por montantes já despendidos em execução da garantia.

³ Refira-se que o montante atribuído à Casa do Douro (15% do produto da venda dos vinhos Estado/CALP) resultou de um compromisso assumido pelo Governo no âmbito da assinatura do mandato atrás mencionado, tendo-se também perspectivado que a atribuição desses 15% constituiria um incentivo para a colaboração da Casa do Douro no processo. Acrescente-se que, nos termos do CRFNF, o produto da venda dos vinhos objecto de penhor deveria ser distribuído da seguinte forma: 85% para pagamento do serviço da dívida do empréstimo; e 15% para fundo de maneo da Casa do Douro. Contudo, ainda nos termos do CRFNF, a atribuição destes 15% apenas teria lugar caso a Casa do Douro não se encontrasse em situação de incumprimento, o que não é o caso. Quanto à CGD, os €128.202 atribuídos destinaram-se a regularizar a dívida da Casa do Douro à CGD, existente à data, por encargos do serviço da dívida do empréstimo não cobertos pela garantia do Estado (juros de mora, imposto de selo e comissões bancárias).

6.8.3 – Responsabilidades assumidas e efectivas do Estado

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.44 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda nacional

(em euros)

Responsabilidades em 31.12.04	Aumentos			Diminuições		Responsabilidades em 31.12.05
	Garantias concedidas	Utilizações	Outros	Amortizações	Outras	
Assumidas (a) 8 561 568 743	460 000 000	0	976 844	403 911 669	13 534 711	8 605 099 207
Efectivas 8 488 318 574	0	201 000 000	90 571	408 387 741	13 453 867	8 267 567 537

(a) Diverge do valor constante do Parecer sobre a CGE/2004 devido à rectificação pela DGT do valor reportado a 31.12.04, no que respeita às responsabilidades da ex-IPE transitadas para o Estado envolvendo a SPE-Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, SA. Uma vez que as garantias referentes à SPE incidem sobre 4 empréstimos bancários sob a forma de conta corrente, automaticamente renováveis, contratados no valor total de €13.467.543, tornou-se necessário corrigir o montante de €12.535.698 reportado no ano anterior, a título de responsabilidades assumidas. Este último montante respeitava apenas às responsabilidades efectivas existentes à data.

Os valores constantes na coluna “Aumentos – Outros”, no que concerne às responsabilidades assumidas e efectivas, correspondem ao aumento das responsabilidades do Estado no âmbito da Convenção de Cotonou.

No que respeita ao valor constante na coluna “Diminuições – Outras”, envolvendo as responsabilidades assumidas, incluiu-se o montante de €13.170.552 relativo aos pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias², bem como o valor de €364.159 correspondente à diminuição das responsabilidades do Estado no âmbito das Convenções de Lomé. Na mesma coluna, mas envolvendo as responsabilidades efectivas, englobou-se o referido montante de €13.170.552 e o valor de €283.315 correspondente à diminuição, nesta óptica, das responsabilidades do Estado no âmbito das Convenções de Lomé.

A existência de diferentes valores de amortizações afectos às responsabilidades assumidas e efectivas, prende-se com o facto das amortizações efectuadas pelo beneficiário SPE-Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, SA³, no montante de €4.476.072, não relevarem na óptica das responsabilidades assumidas, atendendo à natureza dos financiamentos garantidos (empréstimos bancários sob a forma de conta corrente). Deste modo, o referido montante de amortizações faz apenas diminuir as responsabilidades efectivas.

Relativamente às responsabilidades decorrentes do Sistema de Garantia do Estado a Empréstimos Bancários (SGEEB), do total de nove concessões atribuídas ao abrigo deste sistema, apenas duas

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 Cfr. Quadro VI.42, com excepção dos pagamentos efectuados no âmbito das Convenções de Lomé.

³ As responsabilidades envolvendo esta sociedade transitaram para o Estado, na sequência do processo de extinção da ex-IPE.



permaneciam ainda em vigor em 2005, envolvendo os beneficiários Cofinca-Comércio e Indústria de Confecções, SA, e Sociedade Têxtil da Cuca, SA.

No caso da Cofinca, as responsabilidades ascendiam a €401.197 no final de 2005, contra €599.081 no ano anterior, encontrando-se o beneficiário a cumprir o serviço da dívida garantida. Quanto à Sociedade Cuca – responsabilidades de €4.638.820, sem qualquer alteração ocorrida no ano –, segundo elementos recolhidos na DGT, encontrava-se em situação de incumprimento, embora o Estado ainda não tivesse sido chamado a efectuar qualquer pagamento, em execução da garantia prestada.

Por último, refira-se que os valores apurados a título de responsabilidades assumidas e efectivas em 31.12.2005 (€8.605.099.207 e €8.267.567.537, respectivamente) divergem dos apresentados pela DGT e constantes da CGE¹ (€8.600.665.975 e €8.263.134.305, respectivamente). Este facto deve-se a divergências já assinaladas nos Pareceres de anos anteriores, quer no respeitante às garantias prestadas através do IAPMEI², quer ao facto de, em 2003, ter sido 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”.

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 financiamento em moeda estrangeira:

Quadro VI.45 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda estrangeira

(em euros)

Responsabilidades em 31.12.04	Aumentos				Diminuições			Responsabilidades em 31.12.05
	Garantias concedidas	Utilizações	Variações cambiais	Outros	Amortizações	Variações cambiais	Outras	
Assumidas								
86.924.955	0	0	6 912 028	0	46 781 079	101 626	0	46 954 278
Efectivas								
86.924.955	0	0	6 912 028	0	46 781 079	101 626	0	46 954 278

Relativamente à posição em 31.12.2005, não se verificaram divergências de materialidade relevante entre os valores apurados pelos serviços de apoio do Tribunal e os apresentados pela DGT e constantes da CGE³.

Cabe ainda referir, a respeito dos deveres de informação estipulados no artigo 19.º da Lei 112/97, que continua a verificar-se a ausência de sanção expressa na lei para o incumprimento desses deveres. Note-se que a disposição proposta pela DGT no âmbito do projecto de despacho atrás mencionado, de agravamento das comissões de garantia para os beneficiários que não cumpram tais deveres de informação, acabou por, até à data, não se concretizar.

¹ Na CGE constam apenas os valores relativos às responsabilidades assumidas.

² Vide Vol. II, Cap.º VI, Ponto 6.8.3.1 do Parecer sobre a CGE/2004.

³ Também só constam da CGE os valores relativos às responsabilidades assumidas.

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

(em euros)

Operações	2004	2005	Variação	
			Valor	%
Utilizações	1 241 180 128	201 000 000	-1 040 180 128	-83,8
Outros aumentos	114 485	90 571	-23 913	-20,9
Amortizações	179 771 745	455 168 820	275 397 075	153,2
Outras diminuições	13 651 344	13 453 867	-197 477	-1,4
Dif. de câmbio líquidas	-5 466 434	6 810 402	12 276 836	-224,6

Da análise deste quadro destaca-se a diminuição significativa registada nas “Utilizações”, no valor de €1.040,2 milhões (-83,8%), bem como o aumento registado nas “Amortizações”, no valor de €275,4 milhões (+153,2). Destaca-se ainda a diminuição registada nas “Diferenças de câmbio líquidas”, que passaram de um valor favorável de €5,5 milhões, em 2004, para um valor desfavorável de €6,8 milhões, no ano em apreço.

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

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

(em euros)

Beneficiários	31.12.04		31.12.05		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Financiamentos em moeda nacional	8 561 568 743	99,0	8 605 099 207	99,5	43 530 465	0,5
Fundos e serviços autónomos	124 029 091	1,4	119 628 540	1,4	-4 400 551	-3,5
Instituições financeiras	4 258 483	0,0	3 254 746	0,0	-1 003 737	-23,6
Empresas de outros sectores	8 067 188 046	93,3	8 115 563 148	93,8	48 375 102	0,6
Dívida relativa às antigas colónias	505 292	0,0	505 292	0,0	0	0,0
Região Autónoma da Madeira	243 413 374	2,8	243 413 374	2,8	0	0,0
Convenções de Lomé	9 483 540	0,1	9 119 381	0,1	-364 159	-3,8
Convenção de Cotonou	440 792	0,0	1 417 638	0,0	976 845	221,6
Outros	112.250 124	1,3	112 197 089	1,3	-53 035	0,0
Financiamentos em moeda estrangeira	86 924 955	1,0	46 954 278	0,5	-39 970 677	-46,0
Fundos e serviços autónomos	249 238	0,0	0	0,0	-249.238	-100,0
Instituições financeiras	41 296 527	0,5	12 185 301	0,1	-29 111 226	-70,5
Empresas de outros sectores	45 379 189	0,5	34 768 977	0,4	-10 610 212	-23,4
Total	(a) 8 648 493 698	100,0	8 652 053 485	100,0	3 559 788	0,0

(a) Diverge do valor constante do Parecer sobre a CGE/2004 devido à rectificação do valor reportado a 31.12.04, na que respeita às responsabilidades da ex-IPE transitadas para o Estado envolvendo a SPE-Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, SA.

Verifica-se, em termos globais, um aumento das responsabilidades assumidas do Estado na ordem de €3,6 milhões, representando uma variação percentual praticamente nula. Tal evolução ficou a dever-



se ao acréscimo registado nos financiamentos em moeda nacional, em especial no sector “Empresas de outro sectores”, onde as responsabilidades assumidas aumentaram €48,4 milhões (+0,6%).

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

(em euros)

Beneficiários	31.12.04		31.12.05		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Financiamentos em moeda nacional	8 488 318 574	99,0	8 267 567 537	99,4	-220 751 037	-2,6
Fundos e serviços autónomos	124 029 091	1,4	119 628 540	1,4	-4 400 551	-3,5
Instituições financeiras	4 258 483	0,0	3 254 746	0,0	-1 003 737	-23,6
Empresas de outros sectores	7 997 188 046	93,3	7 786 563 148	93,7	-210 624 898	-2,6
Dívida relativa às antigas colónias	505 292	0,0	505 292	0,0	0	0,0
Região Autónoma da Madeira	243 413 374	2,8	243 413 374	2,9	0	0,0
Convenções de Lomé	7 563 069	0,1	7 279 754	0,1	-283 315	-3,7
Convenção de Cotonou	42 939	0,0	133 511	0,0	90 571	210,9
Outros	111 318 279	1,3	106 789 172	1,3	-4 529 107	-4,1
Financiamentos em moeda estrangeira	86 924 955	1,0	46 954 278	0,6	-39 970 677	-46,0
Fundos e serviços autónomos	249 238	0,0	0	0,0	-249 238	-100,0
Instituições financeiras	41 296 527	0,5	12 185 301	0,1	-29 111 226	-70,5
Empresas de outros sectores	45 379 189	0,5	34 768 977	0,4	-10 610 212	-23,4
Total	8 575 243 528	100,0	8 314 521 815	100,0	-260 721 713	-3,0

Verifica-se, em termos globais, uma diminuição das responsabilidades efectivas do Estado na ordem de €260,7 milhões (-3,0%). Tal evolução ficou a dever-se ao decréscimo registado nos financiamentos em moeda nacional, em especial no sector “Empresas de outros sectores”, onde as responsabilidades efectivas diminuíram €210,6 milhões (-2,6%).

6.8.4 – Responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público

O Decreto-Lei n.º 253/2003, de 18 de Outubro, criou uma linha de crédito especial destinada a auxiliar as PME’s afectadas pelos incêndios de 2003, estabelecendo que o capital e juros dos empréstimos concedidos seriam garantidos pelo IAPMEI, até 66,7% do seu valor.

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, o IAPMEI foi autorizado a prestar a garantia pessoal aos financiamentos enquadrados nesta linha de crédito até ao valor global de €638.087¹, sendo esta autorização conferida ao abrigo da LOE para 2004.

Na sequência, já em 2005, o IAPMEI, no âmbito da referida linha de crédito, procedeu à prestação de garantias pessoais no montante total de €208.964, referente a oito operações aprovadas e cujo contrato foi celebrado.

No quadro seguinte apresenta-se uma síntese das variações ocorridas no ano em análise, tendo em conta os elementos obtidos junto da DGT:

¹ Equivalendo a 66,7% do montante total previsto dos empréstimos a conceder (€956.652).

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

(em euros)

Entidades	31.12.04	31.12.05	Variação	Variação %
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP)				
Uniagri	317 062	317 062	0	0,0
Subtotal	317 062	317 062	0	0,0
Instituto de Turismo de Portugal (ITP)				
Arquitur - Soc. e Tur. Arq. Atl., S.A.	1 385 515	0	-1 385 515	-100,0
Subtotal	1 385 515	0	-1 385 515	-100,0
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI)				
Linha de crédito para apoio a PME's afectadas pelos incêndios de 2003	0	208 964	208 964	100,0
Subtotal	0	208 964	208 964	100,0
Total	1 702 577	526 026	-1 176 551	-69,1

Destaca-se a extinção das responsabilidades do ITP, em consequência da liquidação do saldo em dívida por parte da empresa beneficiária, bem como o aumento verificado nas responsabilidades do IAPMEI, por via das garantias concedidas no âmbito da referida linha de crédito. Em termos globais, verificou-se uma diminuição das responsabilidades na ordem dos €1,2 milhões (-69,1%).

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

Analisadas as operações efectuadas no ano em apreço, procede-se, seguidamente, à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado pelo artigo 57.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (LOE para 2005).

O limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado em 2005, foi fixado, em termos de fluxos líquidos anuais, em €2.000 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).

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



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

(em euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			(a) 1 390 000 000
Operações em moeda nacional:			
Autorizadas e concedidas em 2005	(b) 300 000 000		
Autorizadas em 2005 e não concedidas nesse ano	(c) 150 000 000		
Subtotal	450 000 000	(d) 403 911 669	46 088 331
Operações em moeda estrangeira:			
Autorizadas e concedidas em 2005	0		
Autorizadas em 2005 e não concedidas nesse ano	0		
Subtotal	0	46 781 079	-46 781 079
Total	450 000 000	450 692 748	-692 748
	Saldo por utilizar		1 390 692 748

- (a) Limite de €2.000 milhões (n.º 1 do artigo 57.º da LOE) deduzido do montante de €610 milhões referente ao limite para a concessão de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento (n.º 3 do artigo 57.º).
- (b) Garantias concedidas aos financiamentos envolvendo a REFER (€100 milhões) e AdP (€200 milhões relativos à tranche A do empréstimo).
- (c) Garantias envolvendo a CARRIS (€30 milhões) e AdP (€120 milhões relativos à tranche B).
- (d) Amortizações na perspectiva de responsabilidades assumidas.

Constata-se, assim, que ficou por utilizar a totalidade do limite de €1.390 milhões estabelecido na LOE, em consequência das amortizações efectuadas no ano pelos beneficiários e do reduzido volume de operações autorizadas em 2005. No ano anterior, o saldo por utilizar situara-se em €509,5 milhões, no âmbito de um limite de €1.400 milhões.

Relativamente à prestação de garantias por outras pessoas colectivas de direito público, embora tenha sido também fixado um limite de €10 milhões, em termos de fluxos líquidos anuais (cfr. n.º 4 do artigo 57.º), no ano em apreço não ocorreu qualquer nova autorização para a prestação de garantias pessoais por parte daquelas entidades.

Ouvida a sobre o presente ponto 6.8, a DGT referiu não ter comentários a formular, não se tendo pronunciado o Ministro das Finanças.

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

6.9.1 – Garantias prestadas pelo Estado em 2005

Em 2005, de acordo com informação prestada pelo Conselho de Garantias Financeiras e pela COSEC, foram celebrados, com a garantia do Estado, 10 contratos de seguro no âmbito de apólices individuais, sendo 2 de seguro de crédito à exportação, 2 de seguro de créditos financeiros e 6 de seguro-caução. Neste ano, foram ainda emitidas 45 garantias no âmbito de apólices globais da COSEC de riscos comerciais.

Apresenta-se no quadro seguinte os capitais garantidos pelo Estado em 2005, em comparação com os que foram garantidos no ano anterior:

Quadro VI.51 – Capitais garantidos pelo Estado no ano

(em milhares de euros)

Produto	2004		2005		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos	13 576	43,7	10 154	31,1	-3 422	-25,2
Seguro de créditos financeiros	15 328	49,4	19 780	60,5	4 452	29,0
Seguro de investimento	1 591	5,1	2 700	8,3	1 109	69,7
Seguro-caução	559	1,8	31	0,1	-528	-94,5
Total	31 054	100,0	32 665	100,0	1 611	5,2

Em 2005, face ao ano anterior, registou-se um aumento dos capitais garantidos na ordem de €1,6 milhões (+5,2%), o qual decorreu do acréscimo verificado nos seguros de créditos financeiros e nos seguros de investimento, contrabalançado pela diminuição registada nos seguros de crédito à exportação e nos seguros-caução.

Ao nível dos seguros de créditos financeiros, a maior parte dos capitais garantidos respeitam a uma operação relativa a obras de remodelação do aeroporto de S. Vicente, em Cabo Verde.

6.9.2 – 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.52 – Posição das responsabilidades do Estado em vigor no final do ano

(em milhares de euros)

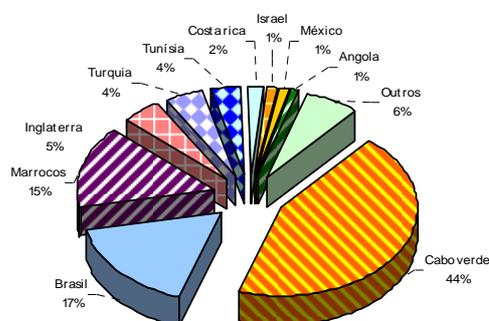
Produto	2004		2005		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos à exportação	59 381	38,3	60 741	36,6	1 360	2,3
Seguro de créditos financeiros	81 763	52,7	94 748	57,1	12 985	15,9
Seguro de investimento	6 411	4,1	2 815	1,7	-3 596	-56,1
Seguro-caução	7 662	4,9	7 488	4,5	-174	-2,3
Total	155 217	100,0	165 792	100,0	10 575	6,8

No final de 2005, as responsabilidades do Estado totalizavam cerca de €165,8 milhões, representando um aumento de cerca de €10,6 milhões (+6,8%) face ao ano anterior. Destaca-se, em especial, o aumento verificado nos seguros de créditos financeiros, cerca de €13 milhões (+15,9%), bem como a diminuição registada nos seguros de investimento, cerca de €3,6 milhões (-56,1%).

No gráfico seguinte apresentam-se as responsabilidades do Estado em vigor no final de 2005, repartidas por países:



Gráfico VI.3 – Responsabilidades do Estado, por países, no final de 2005



Conforme resulta do gráfico, a maior exposição da República continua a verificar-se relativamente a países de língua oficial portuguesa, em especial Cabo Verde (44%) e Brasil (17%), e ainda relativamente a Marrocos (15%). Destaca-se, em especial, o aumento verificado nas responsabilidades relativas a Cabo Verde, que passaram de €55,6 milhões, no final de 2004 (36% do total), para €71,9 milhões, no final de 2005.

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

Nos termos do n.º 3 do artigo 57.º da LOE para 2005, as responsabilidades do Estado decorrentes da concessão em 2005 de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento, não poderão ultrapassar o montante equivalente a €610 milhões.

De referir que o limite para 2005 sofreu um aumento significativo relativamente ao do ano anterior, que se situara em €200 milhões.

Nos termos da informação disponibilizada pela COSEC, no final de 2005 o total acumulado das utilizações do plafond orçamental cifrou-se em €364.066.883 (já entrando em consideração com anulações e amortizações), cumprindo-se assim o referido limite.

Desta forma, o saldo não utilizado ascendeu a €245.933.117, representando cerca de 40,3% do limite.

6.9.4 – Prémios

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

Quadro VI.53 – Prémios processados e cobrados por tipo de seguro

(em euros)

Tipo de seguro	2003		2004		2005	
	Prémios processados	Prémios cobrados	Prémios processados	Prémios cobrados	Prémios processados	Prémios cobrados
Seguro de créditos	37 758	39 742	74 399	58 564	24 948	50 163
Seguro de créditos financeiros	330 893	15 348	2 664 252	2 986 732	2 965 341	2 965 341
Seguro de investimento	162 762	122 131	50 814	26 223	17 539	44 625
Seguro-caução	81 380	80 738	104 759	80 156	1 936	50 284
Total	612 793	257 959	2 894 224	3 151 675	3 009 764	3 110 413

Os prémios processados e cobrados em 2005 cifraram-se em €3.009.764 e em €3.110.413, respectivamente, o que face aos valores verificados em 2004 – €2.894.224 e €3.151.675 – representa um aumento de 4%, nos primeiros, e uma diminuição de 1,3%, nos segundos.

De acordo com informação do Conselho de Garantias Financeiras, o aumento dos prémios processados decorreu, essencialmente, da operação de seguro de créditos financeiros relativa à remodelação do aeroporto S. Vicente, em Cabo Verde, que envolve um crédito a 10 anos, com a consequente repercussão ao nível da taxa de prémio.

Ainda nos termos da referida informação, a diferença entre os prémios processados e os cobrados em 2005 ficou a dever-se a sobreprémios de seguro caução e de apólices globais processados em 2004 e que só foram líquidos no ano em análise.

6.9.5 – Pagamentos de sinistros

Ao abrigo da LOE para 2005, a DGT disponibilizou à COSEC, para efeitos de pagamento aos sinistrados, ao câmbio da data de entrega, o montante total de €9.431.268, valor bastante inferior ao do ano anterior (€16.246.767).

Os pagamentos efectuados em 2005 totalizaram €2.747.112, incidindo sobre 9 sinistros referentes a seguros de créditos. Em Fevereiro de 2006 foi efectuado um pagamento no valor €6.684.156, sobre um sinistro referente a seguro-caução, através da conta de operações específicas do Tesouro “Saldo do Capítulo 60 do OE de 2005”.

O total de pagamentos efectuados ao abrigo da LOE para 2005 não coincide com o registado na Conta Geral do Estado de 2005 (€9.553.750)¹, uma vez que esta engloba também o remanescente não utilizado de €122.482 do montante que tinha transitado para a referida conta de operações específicas do Tesouro.

Do total de pagamentos referentes a seguros de crédito, cerca de 98% respeita a operações envolvendo o mercado angolano e o remanescente de 2% a operações envolvendo o mercado argentino.

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 – B0 Execução de Garantias/Seguros COSEC.



6.9.6 – Recuperação de créditos do Estado

As recuperações de créditos ocorridas em 2005, através do Ministério das Finanças, cifraram-se em €25,67 milhões, tendo sido efectuadas ao abrigo dos contratos de reescalonamento das dívidas de Angola, Rússia e Argélia. Em 2004, as recuperações efectuadas através do Ministério das Finanças tinham atingido €179,4 milhões.

Por sua vez, as quantias recuperadas através da COSEC cifraram-se em €0,16 milhões (em 2004 não ocorreram recuperações através da COSEC), totalizando assim €25,83 milhões as recuperações registadas em 2005.

Ouvidos sobre o presente ponto 6.9, o Conselho de Garantias Financeiras, a COSEC e a DGT, informaram não terem comentários a fazer.