



Tribunal de Contas

CAPÍTULO VI

Dívida Pública



VI – Dívida Pública

6.1 – Enquadramento da dívida pública em 2006

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 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 deveria 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 Orientações 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, as Orientações devem enquadrar 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 mesmas Orientações.

Para além destas regras de carácter geral e permanente, a execução orçamental de 2006 teve, ainda, que observar os limites fixados na Lei do Orçamento do Estado para determinadas características da dívida pública, com particular destaque para o limite de endividamento líquido global directo, que o artigo 82.º daquela lei fixou em € 10.875,8 milhões. A este montante acrescia o limite fixado no artigo 83.º, no valor de € 1.600 milhões, para financiamento da assunção de passivos e regularização de responsabilidades. Para além destes, a Lei do Orçamento do Estado estabeleceu as condições gerais para a emissão de empréstimos (artigo 84.º) e fixou os limites para a dívida denominada em moeda não euro (artigo 85.º) e para a dívida flutuante (artigo 86.º).

Ainda pela Lei do Orçamento do Estado e tal como tem sucedido em anos anteriores, o IGCP foi 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 87.º da Lei do Orçamento do Estado 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.

6.1.2 – Programa de financiamento

O programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2006 foi elaborado pelo IGCP e aprovado pelo Secretário de Estado do Tesouro e Finanças. No quadro seguinte apresentam-se as previsões das necessidades de financiamento do Estado para 2006 ali estabelecidas.

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.



Quadro VI.1 – Programa de financiamento para 2006

(em milhões de euros)

Necessidades de financiamento do Estado	2006 (Previsão)
1. Necessidades líquidas de financiamento do Orçamento	9 127
Défice orçamental	7 994
Aquisição líquida de activos financeiros	813
Regularização de situações do passado	1 600
Receitas de privatizações aplicadas na amortização de dívida (-)	1 280
2. Amortização contratual de dívida de médio e longo prazo	7 137
3. Necessidades de financiamento do Orçamento (sem recompras de dívida) (1+2)	16 264
4. Recompra de dívida vincenda em anos posteriores	0
5. Necessidades de financiamento do Orçamento (incluindo recompras de dívida) (3+4)	16 264
6. Fontes de financiamento do Orçamento	16 264
Saldo de financiamento de exercícios anteriores	0
Emissões de dívida no ano	15 664
Emissões no período complementar	600
7. Saldo de financiamentos para exercícios seguintes	0
8. Financiamento a efectuar no ano civil	17 103
Relativo ao Orçamento do ano anterior (período complementar)	1 440
Relativo ao Orçamento do ano	15 664

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

Fonte: IGCP

Como se constata pelo quadro, as necessidades líquidas de financiamento para 2006 seriam € 9,1 mil milhões, situando-se a previsão das amortizações de dívida de médio e longo prazo em € 7,1 mil milhões. Na previsão das amortizações não se incluiu qualquer montante para a recompra de dívida, pois esta teria sobretudo o objectivo de atenuar o risco de refinanciamento resultante de amortizações a ocorrer no ano.

Seguidamente, descrevem-se as principais linhas de actuação constantes do programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2006:

- ◆ A emissão de obrigações do Tesouro continuaria a subordinar-se ao objectivo de desenvolver uma curva de rendimentos com títulos líquidos nos prazos de referência e de promover o alargamento e a diversificação da base de investidores, através da emissão de duas novas séries, e pela reabertura de séries de obrigações do Tesouro emitidas em anos anteriores.
- ◆ O lançamento de uma série com vencimento a dez anos era considerado como prioridade, dado o estatuto de referência que estas emissões assumiam no mercado da dívida pública soberana na área do euro e como elemento essencial para assegurar a manutenção de uma curva de rendimentos líquida.
- ◆ Por outro lado, considerando que a República tinha uma referência líquida em todos os prazos até aos 10 anos e nos 15 anos, admitia-se considerar a emissão de uma nova linha na parte longa da curva de rendimentos, desde que as condições de mercado o permitissem podendo, no entanto, vir a optar-se por uma emissão de médio prazo, caso não se encontrassem reunidas as condições consideradas necessárias ao sucesso daquela emissão.

- ◆ Em complemento do lançamento de novas séries e de reaberturas ao longo do ano, seriam também reabertas outras séries através de leilão com o objectivo de aumentar a sua liquidez.
- ◆ O segmento de bilhetes do Tesouro encontrava-se em fase de consolidação, razão pela qual o financiamento líquido resultante da sua emissão deveria ser relativamente marginal em 2006, esperando-se que o saldo vivo de bilhetes do Tesouro no final do ano se mantivesse num montante próximo de € 12.000 milhões, seguindo a sua estratégia de emissão as mesmas linhas de orientação que têm vindo a ser implementadas nos anos anteriores, com colocações nos prazos de 12, 6 e 3 meses, a terem lugar de 2 em 2 meses. O montante indicativo dos leilões de lançamento deveria situar-se no intervalo de € 700 a € 1.000 milhões e os de reabertura entre € 400 e € 800 milhões.
- ◆ As necessidades intercalares de tesouraria continuariam a ser satisfeitas por recurso a operações de reporte, as quais, apresentam vantagens significativas em termos de prazos para a tomada e reembolso de fundos e flexibilidade acrescida em termos de montantes.
- ◆ Para a realização destas operações de reporte, contar-se-ia com os bancos que faziam parte do grupo de Operadores Especializados em Valores do Tesouro, com os quais se previa a assinatura de contratos tipo, o que permitiria agilizar mais a contratação destas operações.
- ◆ O programa de troca de dívida, encetado em 2001 prosseguiria em 2006, tendo como principal objectivo, à semelhança dos dois anos anteriores, a redução do risco de refinanciamento.
- ◆ Tendo presente o volume de emissões que em 2006 deveria ser canalizado para o mercado das obrigações do Tesouro, considerava-se que as recompras de dívida deveriam privilegiar a amortização antecipada das obrigações do Tesouro 3% Julho 2006, seguindo-se, a partir de Agosto, e em função da evolução das necessidades de financiamento, o início da compra das obrigações do Tesouro 4,875% Agosto 2007, pelo que o programa de troca de dívida deveria ter um impacto muito limitado no montante das necessidades de financiamento do ano.
- ◆ As recompras deveriam continuar a ser efectuadas, entre outras formas, por via electrónica. Simultaneamente à apresentação diária de preços de compra destes títulos por parte da República, previa-se, igualmente, a realização de leilões de recompra (*reverse auctions*), embora ponderando os eventuais custos de sinalização que esta opção envolve
- ◆ Com o objectivo de ajustar a estrutura de riscos e de custo da carteira de dívida do Estado aos objectivos e limites definidos para a gestão, prosseguiria a política de gestão activa da carteira de dívida pública com recurso ao mercado de derivados, sobretudo através do recurso a *interest rate swaps*. Nestas concentrar-se-ia o esforço de reajustamento do risco de taxa de juro da carteira que resultassem da estratégia de financiamento adoptada, procedendo-se ainda à sua gestão activa em função de expectativas de evolução das taxas de mercado.



6.2 – Factores com reflexo na evolução da dívida

6.2.1 – Execução do programa de financiamento

No quadro seguinte apresentam-se os montantes previstos no programa de financiamento e os realizados em 2006 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	Previsão	Realizado	Variação	
			Valor	%
Emissões				
Obrigações do Tesouro	15 000	13 911	-1 089	-7,3%
Bilhetes do Tesouro (emissões líquidas)	7	(a) -3 163	-3 170	...
Outros instrumentos (emissões líquidas)	2 096	(b) 3 708	1 612	76,9%
Total	17 103	14 456	-2 647	-15,5%
Amortizações de dívida de médio e longo prazo				
Obrigações do Tesouro	5 887	6 399	512	8,7%
Outros empréstimos	1 250	(c) 1 250	-	0,0%
Total	7 137	7 649	512	7,2%
Financiamento líquido (emissões – amortizações)	9 966	6 807	-3 159	-31,7%

(a) Emissões de € 11.876 milhões e amortizações de € 15.039 milhões.

(b) Engloba certificados de aforro (emissões de € 2.167 milhões e amortizações de € 1.164 milhões), CEDIC's (emissões de € 19.525 milhões e amortizações de € 18.522 milhões) e operações de reporte (emissões de € 10.311 milhões e amortizações de € 8.609 milhões).

(c) Engloba a amortização de € 1.246 milhões de empréstimos BEI, de € 3,5 milhões de dívida assumida em anos anteriores (moeda euro) e de € 0,2 milhões de outra dívida (moeda euro).

Pela análise do quadro, constata-se que as emissões realizadas em 2006 (ano civil), compreendendo a emissão de dívida de médio e longo prazo e a emissão líquida de dívida de curto prazo e de certificados de aforro, ficaram aquém das previsões em cerca de € 2.647 milhões (-15,5%), enquanto as amortizações de dívida de médio e longo prazo ultrapassaram a previsão em cerca de € 512 milhões (+7,2%). Deste modo, o volume de financiamento líquido efectivamente obtido em 2006, cerca de € 6.807 milhões, ficou aquém das previsões constantes do programa de financiamento, em cerca de € 3.159 milhões (-31,7%), pois emitiu-se muito menos do que o previsto e amortizou-se mais.

Comparando com o ano anterior, as emissões realizadas em 2006 sofreram uma diminuição de, respectivamente, € 3.798 milhões (-20,8%), tendo as amortizações de dívida de médio e longo prazo registado um aumento de € 419 milhões (+5,8%). Naquele ano, as emissões e amortizações de dívida tinham-se situado, respectivamente, em € 18.254 e € 7.230 milhões.

Os instrumentos utilizados em 2006 para fazer face às necessidades de financiamento do Estado foram sobretudo as obrigações do Tesouro a taxa fixa e, também, embora em menor grau, os bilhetes do Tesouro. 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 duas novas séries de obrigações do Tesouro a taxa fixa – as “Obrigações do Tesouro 4,10% Abril 2037” e as “Obrigações do Tesouro 4,20% Outubro 2016” – de que foram feitas emissões nos valores globais, respectivamente, de € 5.111,4 e € 4.000 milhões, tendo sido, ainda, reabertas as séries “Obrigações do Tesouro 3,20% Abril 2011”, “Obrigações do Tesouro 3,95% Julho 2009” e “Obrigações do Tesouro 5,00% Junho 2012” de que foram feitas emissões nos valores globais, respectivamente, de € 3.000, € 1.000 e € 800 milhões.

A série “Obrigações do Tesouro 3,20% Abril 2011”, que tinha sido lançada em 2005, foi reaberta através de três leilões realizados a 11 de Janeiro, 8 de Fevereiro e 14 de Junho, em cada um dos quais foi colocado um montante nominal de € 1.000 milhões, num total de € 3.000 milhões, passando este título a dispor de um saldo vivo de € 6.000 milhões. A emissão, em Janeiro de 2006, de € 1.000 milhões foi ainda realizada ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2005, tendo as restantes emissões se efectuado ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2006. A série “Obrigações do Tesouro 3,95% Julho 2009” foi reaberta através de um leilão realizado em 12 de Abril, em que foram colocados € 1.000 milhões, passando este título a dispor de um saldo vivo de € 6.000 milhões. A série “Obrigações do Tesouro 5,00% Junho 2012” foi reaberta através de um leilão realizado em 9 de Agosto, tendo sido colocados € 800 milhões, passando este título a dispor de um saldo vivo de € 5.836 milhões.

As novas séries “Obrigações do Tesouro 4,10% Abril 2037” e “Obrigações do Tesouro 4,20% Outubro 2016” foram lançadas em Março e Julho de 2006, respectivamente, através de operações sindicadas, com a colocação de € 3.000 milhões cada, tendo a realização posterior de leilões, em Maio e Setembro, sobre a primeira série, e em Outubro, sobre a segunda, conduzido à emissão de mais € 2.111,4 e € 1.000 milhões, respectivamente. No que respeita à série “Obrigações do Tesouro 4,20% Outubro 2016” foram ainda emitidos, já em 2007, mas ainda ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2006, mais € 1.000 milhões.

A escolha de uma nova emissão em torno dos trinta anos – a mais longa OT alguma vez emitida, constituiu mais uma nova etapa no desenvolvimento do mercado da dívida pública portuguesa, prosseguindo, segundo o IGCP, a estratégia que tem sido desenvolvida nos últimos anos de alongar o perfil de maturidades da sua curva de rendimentos. Esta nova opção, para além de proporcionar o alargamento da base de investidores, permite completar a oferta de títulos em todas as maturidades relevantes.

Quanto à emissão da nova OT no segmento dos 10 anos, destinou-se a assegurar a manutenção de uma curva de rendimentos líquida, sendo este o prazo de referência do mercado de dívida pública da zona euro. O lançamento deste novo título em Julho de 2006, resultou também, segundo informação do IGCP, do objectivo de minimização dos saldos de tesouraria do Estado, uma vez que o mesmo permitiu realizar o *matching* entre a liquidação financeira da emissão e a amortização no vencimento da “OT 3% Julho 2006”.

O volume total de emissões de obrigações do Tesouro realizadas em 2006 (€ 13.911 milhões) ficou aquém das previsões constantes do programa de financiamento em cerca de € 1.089 milhões (-7,3%).

No quadro seguinte apresentam-se os principais elementos do conjunto de emissões de obrigações do Tesouro realizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2006, em 2006 e no início de 2007, no período complementar. As emissões foram autorizadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2006, de 18 de Fevereiro, que estabeleceu o limite máximo de € 16.000 milhões, mas com as



alterações introduzidas pelo Despacho do Ministro de Estado e das Finanças n.º 25.586/2006, de 20 de Novembro¹, esse limite foi reduzido para € 14.500 milhões, com contrapartida no aumento do limite para as emissões dos restantes tipos de dívida.

Quadro VI.3 – Obrigações do Tesouro médio prazo emitidas ao abrigo da LOE para 2006

(em milhões de euros)

Empréstimos	Diplomas autorizadores	Colocação	Montante máximo Autorizado	Montantes subscritos (valor nominal)
OT 3,20% Abr 2011	RCM n.º 16/2006, de 18 de Fevereiro, e Despacho do Ministro de Estado e das Finanças n.º 25.586/2006, de 20 de Novembro	OEVT, OMP e Sindicato Bancário	14 500,0	(a) 2 000
OT 3,95% Jul 2009				1 000
OT 4,10% Abr 2037				5 111
OT 4,20% Out 2016				(b) 5 000
OT 5,00% Jun 2012				800
Total			14 500,0	13 911

(a) Não engloba € 1.000 milhões de emissões realizadas no início de 2006 ao abrigo da LOE para 2005.

(b) Engloba € 1.000 milhões de emissões realizadas no início de 2007 ao abrigo da LOE para 2006.

6.2.1.2 – Certificados de Aforro

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2006, de 18 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pelo Despacho do Ministro de Estado e das Finanças n.º 25.586/2006, de 20 de Novembro, foi estabelecido em € 2.500 milhões o limite máximo para a emissão de certificados de aforro. No ano em apreço, as emissões de certificados de aforro ascenderam a € 2.166,9 milhões, montante que inclui € 557,5 milhões relativos à progressão do valor dos certificados de aforro, isto é, a capitalização dos juros.

Através da Portaria n.º 743-A/2006, de 31 de Julho, o Governo alterou a taxa de juro base dos certificados de aforro para 0,8 da taxa base anual², o que implicou uma diminuição dessa taxa. No entanto, tal redução não se terá reflectido na subscrição destes certificados, uma vez que o encaixe das emissões efectuadas em 2006 ascendeu a € 1.609,4 milhões, valor que, comparado com os € 1.082,8 milhões registados no ano anterior, representa um aumento de 48,6%. Por outro lado, as amortizações em 2006, no montante de € 1.163,5 milhões, registaram um decréscimo de 4,1% relativamente às observadas no ano anterior, que tinham ascendido a € 1.212,9 milhões.

6.2.1.3 – Bilhetes do Tesouro

Em 2006, prosseguiu o programa de emissões de bilhetes do Tesouro, iniciado em Julho de 2003, tendo as emissões realizadas no ano totalizado € 11.876,5 milhões. A colocação dos bilhetes do Tesouro foi realizada através de 23 leilões, com a participação de Especialistas em Bilhetes do

¹ O n.º 9 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2006 delegava no Ministro de Estado e das Finanças o poder de, por despacho, anular montantes autorizados, mas não colocados, de alguma ou algumas formas de representação de empréstimos públicos aí previstas e aumentar, no mesmo valor, os montantes autorizados para outra ou outras dessas formas.

² A taxa base anual é calculada nos termos do Decreto-Lei n.º 11/99, de 11 de Janeiro, com alteração da referência à LISBOR para a Euribor por força do disposto na Portaria n.º 359/2002, de 5 de Abril.

Tesouro. Tendo em vista uma futura flexibilização do programa de emissões de BT, foi ainda realizada, a título experimental, uma operação de colocação de BT através do mercado OTC, isto é, com recurso à modalidade de colocação por oferta de subscrição limitada, na qual foi emitido um montante de € 49,7 milhões.

Foram assim lançadas 6 novas séries cujas emissões, no seu conjunto, atingiram € 9.230,8 milhões, e reabertas outras 4 séries que tinham sido lançadas no ano anterior, cujas emissões no ano totalizaram € 2.645,6 milhões.

Inserida em leilão de abertura da primeira nova série lançada no ano, a emissão do montante de € 97,4 milhões foi ainda realizada ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2005. Por seu lado, no período complementar, já no início de 2007, realizaram-se emissões ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2006, no montante de € 723,4 milhões.

As amortizações efectuadas, no montante total de € 15.039,4 milhões, incidiram sobre o saldo em dívida no final do ano anterior, que se situara em € 12.393,8 milhões, e sobre as emissões de reabertura atrás referidas, no valor de € 2.645,6 milhões. Embora o programa de financiamento previsse que os bilhetes do Tesouro representariam em 2006 um financiamento líquido praticamente nulo¹, a verdade é que as amortizações destes títulos, para as quais contribuíram € 1.205 milhões de receitas de reprivatizações, superaram muito as emissões, pelo que o saldo em dívida no final de 2006 se reduziu cerca de € 3.163 milhões em relação ao final do ano transacto.

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2006, de 18 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pelo Despacho do Ministro de Estado e das Finanças n.º 25.586/2006, de 20 de Novembro, a emissão de dívida pública fundada sob a forma de bilhetes do Tesouro foi autorizada até ao montante máximo de € 11.000 milhões, pelo que, em face do total de € 9.856,9 milhões² de emissões de dívida fundada realizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2006, foi respeitado o limite previsto para as emissões deste título.

6.2.1.4 – Outra dívida de curto prazo em moeda euro

Pelo n.º 2 do artigo 88.º da Lei do Orçamento do Estado, 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 o artigo 86.º da mesma lei abrangia já a realização de operações de reporte destinadas a suprir necessidades de financiamento do Estado.

Assim, na execução do Orçamento do Estado para 2006, o Governo considerou que apenas existia necessidade de 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 fundada. Neste sentido, o n.º 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2006 autorizou genericamente o IGCP a realizar as operações de reporte para suprir necessidades de

¹ Previa-se que o financiamento líquido dos bilhetes do Tesouro seria de 7 milhões de euros.

² Compreendendo o montante de € 9.133,5 milhões de dívida fundada emitida no ano civil acrescido de € 723,4 milhões das emissões realizadas em 2007 respeitantes ao período complementar de 2006, mas não considerando € 97,4 milhões emitidos em 2006 ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2005 (período complementar).



financiamento do Estado, enquanto o seu n.º 7 fixou o limite de € 1000 milhões para a realização das operações de reporte destinadas à dinamização do mercado.

As emissões de REPO's de financiamento, que se destinaram à satisfação de necessidades intercalares de tesouraria do Estado, totalizaram € 8.917,1 milhões, sendo todas efectuadas sobre bilhetes do Tesouro, ou seja, envolvendo a entrega, a título de garantia (*colateral*), de bilhetes do Tesouro, no valor nominal de € 9.030 milhões. No total do ano, foram contratadas 53 operações de reporte, compreendendo 51 novas operações e 2 *roll-overs*. As amortizações realizadas, no montante total de € 7.283,9 milhões, incidiram sobre parte das emissões do próprio ano, permanecendo no final do ano um saldo de € 1.633,3 milhões.

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 obrigações do Tesouro e de bilhetes do Tesouro, no montante total de € 1.393,4 milhões, envolvendo a cedência de BT e OT no valor nominal total de € 1.360,5 milhões. No total do ano, foram contratadas 63 operações de reporte desta natureza, englobando 43 novas operações e 20 *roll-overs*. As amortizações respeitantes a estas operações totalizaram € 1.324,9 milhões, registando-se no final do ano um saldo de € 68,5 milhões. Ora, uma vez que o citado n.º 7 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2006 referia que as operações de reporte para dinamização do mercado deveriam conformar dívida flutuante, a existência, no final de 2006, do mencionado saldo de € 68,5 milhões, constitui violação daquela norma.

Em sede de contraditório o IGCP referiu que esta operação de reporte não implicou qualquer prejuízo para o Estado e diminuiu as necessidades de financiamento no período complementar. Contudo, tal justificação não obsta a que a operação tenha sido contratada por prazo superior ao fixado na RCM n.º 16/2006.

Quanto aos certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC), criados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/99, de 15 de Julho, como forma de dirigir directamente as disponibilidades financeiras existentes no sector público administrativo para o financiamento das necessidades do Estado, as emissões destes títulos no ano em apreço atingiram o total de € 19.525,1 milhões, registando-se um aumento de 34,3% relativamente às emissões observadas no ano anterior, que se tinham situado em € 14.537,0 milhões. As amortizações realizadas em 2006, no montante total de € 18.521,8 milhões, incidiram sobre o saldo em dívida no final do ano anterior, que se situara em € 2.041,8 milhões, e sobre € 16.480,0 milhões de emissões do próprio ano.

Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157/2006, de 27 de Novembro, foi alterado o regime dos CEDIC, tornando-os extensíveis às entidades públicas empresariais, tendo a Instrução n.º 3/2006 do IGCP¹ fixado as condições da respectiva emissão, de que se destaca ter passado a ser feita ao par em vez de, como até então, a desconto.

6.2.2 – Execução do programa de troca de dívida em 2006

No ano em apreço procedeu-se à recompra de instrumentos de dívida no montante total de € 2.061,5 milhões, respeitando, na sua maior parte, à série de Obrigações do Tesouro 3% Julho 2006 que se vence no próprio ano, com o objectivo de atenuar a concentração das necessidades de

¹ Publicada no DR, II Série, n.º 246, de 26 de Dezembro de 2006.

refinanciamento decorrentes do vencimento. Assim, foram recomprados € 1.550 milhões daqueles títulos, equivalendo a cerca de 30% do seu saldo vivo no final de 2005, através de 8 leilões. Além destas operações, o IGCP realizou, no quarto trimestre, dois leilões de recompra das Obrigações do Tesouro 4,875% Agosto 2007, tendo sido recomprados € 507 milhões, e recomprou ainda títulos no valor de € 4,5 milhões das Obrigações do Tesouro 6,625% Fevereiro de 2007.

No quadro seguinte apresentam-se os principais resultados do conjunto de operações de recompra realizadas em 2006, 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)
OT 3% Julho 2006	1 550,00	2,09	1 552,09
OT 4,875% Agosto 2007	507,00	4,55	511,55
OT 6.625 Fevereiro 2007	4,50	0,14	4,64
Total	2 061,50	6,77	2 068,27

Fonte: IGCP

Em 2006, as recompras de dívida registaram um aumento de € 1.334,5 milhões (+183,5%) relativamente às efectuadas no ano anterior, que se tinham situado em € 727,0 milhões. As recompras que conduziram ao aumento das necessidades de financiamento do ano, ao atingirem um total de € 511,5 milhões, registaram um aumento de € 484,5 milhões (+1794,4%) face ao valor do ano anterior (€ 27 milhões).

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 € 59,4 milhares (valor nominal), nos termos do n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, e da alínea a) do artigo 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril. Registou-se, ainda, um aumento de € 0,272 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 2006 as emissões deste empréstimo, no montante global de € 9,8 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 do Estado Português em instituições financeiras internacionais, foram emitidas promissórias em moeda euro, no montante total de cerca de € 35,5 milhões, a favor das entidades indicadas no quadro seguinte. O valor global do resgate de promissórias na ordem interna atingiu € 28,3 milhões, tendo-se procedido na ordem externa a resgates no valor de € 4,1 milhões.

Quadro VI.5 – Promissórias

(em euros)

Instituições	Valor
AID – Associação Internacional de Desenvolvimento	11 460 000,00
BASD – Banco Asiático de Desenvolvimento	8 285 170,50
FAD – Fundo Africano de Desenvolvimento	15 473 064,61
IFAD – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola	259 650,00
Total	35 477 885,11

Fonte: IGCP

6.3 – Evolução da dívida

6.3.1 – Dívida directa do Estado

Concluída a análise dos principais factores que influenciaram a evolução da dívida directa do Estado, apresenta-se no quadro seguinte as variações registadas em 2006, por tipo de empréstimos, estando os montantes expressos ao valor nominal¹.

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

Quadro VI.6 – Evolução da dívida pública directa

(em milhões de euros)

Designação	Dívida em 31-12-2005	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31-12-2006	Variação	
		Emissões	Outros	Total	Amortizações	Outras	Total		Valor	%
Dívida em moeda euro	101 386,306	57 835,668	0,272	57 835,940	50 991,718	28,319	51 020,037	108 202,209	6 815,902	6,7
Consolidada	15,877	-	(a) 0,272	0,272	-	(b) 0,059	0,059	16,090	0,212	1,3
OT – Nacionalizações e expropriações	-	9,833	-	9,833	9,833	-	9,833	-	-	-
OT	67 091,074	13 911,433	-	13 911,433	6 398,844	-	6 398,844	74 603,663	7 512,589	11,2
MTN	321,959	-	-	-	-	-	-	321,959	-	-
Euro bonds	1 647,808	-	-	-	-	-	-	1 647,808	-	-
Certificados de aforro	16 246,092	(c) 2 166,904	-	2 166,904	1 163,530	-	1 163,530	17 249,465	1 003,373	6,2
BT	12 393,804	11 876,450	-	11 876,450	(d) 15 039,422	-	15 039,422	9 230,833	- 3 162,972	-25,5
CEDIC	2 041,786	19 525,068	-	19 525,068	18 521,824	-	18 521,824	3 045,029	1 003,244	49,1
REPO de financiamento	-	8 917,117	-	8 917,117	7 283,867	-	7 283,867	1 633,250	1 633,250	...
REPO para MM	-	1 393,385	-	1 393,385	1 324,857	-	1 324,857	68,528	68,528	...
Empréstimo BEI	1 245,869	-	-	-	1 245,869	-	1 245,869	-	- 1 245,869	100,0
Promissórias a favor de Instituições Internacionais	61,884	35,478	-	35,478	-	(e) 28,260	28,260	69,103	7,218	11,7
Dívida assumida	268,669	-	-	-	3,495	-	3,495	265,174	- 3,495	-1,3
Outra	51,484	-	-	-	0,178	-	0,178	51,307	- 0,178	-0,3
Dívida em moeda não euro	371,698	-	4,498	4,498	-	21,892	21,892	354,304	- 17,394	-4,7
MTN	143,988	-	-	-	-	(f) 16,543	16,543	127,445	- 16,543	-11,5
Promissórias a favor de Instituições Internacionais	8,827	-	-	-	-	(g) 5,349	5,349	3,478	- 5,349	-60,6
Outra M/L prazos	218,882	-	(f) 4,498	4,498	-	-	-	223,380	4,498	2,1
Total	101 758,004	57 835,668	4,770	57 840,438	50 991,718	50,211	51 041,929	108 556,513	6 798,509	6,7

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

(b) Dívida anulada pelo FRDP com receitas das privatizações. A este valor nominal correspondeu o desembolso de € 0,051 milhões.

(c) Inclui juros capitalizados no valor de € 557,471 milhões.

(d) Inclui € 1.205 milhões amortizados pelo FRDP com receitas das privatizações.

(e) Resgate de promissórias.

(f) Diferenças de câmbio.

(g) Inclui € 4,061 milhões de resgate de promissórias e € 1,288 milhões de diferenças de câmbio.

Fonte: IGCP

Como em anos transactos, procedeu-se ao cálculo do “ratio” da dívida directa do Estado sobre o PIB¹, no final do ano, que se situou em 69,9%, contra 68,3 %² em 2005.

No ano em apreço, verificou-se um aumento do endividamento global de € 6.798,5 milhões (+6,7%), o que representa um acréscimo bastante inferior ao observado no ano anterior, que se situara em € 11.018,9 milhões (+12,1%). O acréscimo verificado resultou do aumento da dívida denominada em moeda euro, uma vez que não ocorreram emissões de dívida em moeda não euro. No final de 2006, a dívida em moeda euro representava cerca de 99,7% do total da dívida directa do Estado, um pouco superior ao registado no ano anterior (99,6%).

¹ Valores do PIB retirados do relatório da Conta Geral do Estado de 2006, Quadro 2.

² Difere do que consta no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005, por o valor do PIB de 2005 ter sido, entretanto, revisto pelo Instituto Nacional de Estatística.



O aumento da dívida em moeda euro deveu-se, no essencial, ao excesso do valor das emissões sobre o das amortizações, sendo de destacar, em termos de instrumentos de dívida, o contributo das obrigações do Tesouro, onde este excesso atingiu o valor de € 7.512,6 milhões e, em sentido contrário, o contributo dos bilhetes do Tesouro cujo saldo em dívida se reduziu em € 3.163,0 milhões, em relação ao final de 2005. Assim, em 2006, voltou a reforçar-se o peso das obrigações do Tesouro como principal fonte de financiamento do Estado, as quais passaram a representar cerca de 68,7% do total da dívida directa (65,9% no ano anterior). Os certificados de aforro representavam 15,9% do total da dívida (16% no ano anterior), registando-se uma ligeiríssima diminuição do seu peso. No final do ano, os bilhetes do Tesouro representavam 8,5% do total da dívida directa (12,2% no ano anterior), ou seja, ocorreu um decréscimo significativo do seu peso, ao contrário dos CEDIC's, que viram o seu peso reforçado, 2,8% contra 2% 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.

Quadro VI.7 – Variação da dívida directa do Estado

(em milhões de euros)

Operações	Montantes		Variação	
	2005	2006	Valor	%
Aumentos	56 592,345	57 835,940	1 243,595	2,2
Emissões	56 591,890	57 835,668	1 243,777	2,2
Empréstimos de médio e longo prazo	16 750,649	13 921,266	- 2 829,383	-16,9
Certificados de aforro	1 555,906	2 166,904	610,998	39,3
Empréstimos de curto prazo	38 266,280	41 712,020	3 445,740	9,0
Emissão de promissórias	19,056	35,478	16,422	86,2
Outros aumentos	0,455	0,272	- 0,183	-40,3
Dívida consolidada (a)	0,455	0,272	- 0,183	-40,3
Diminuições	45 585,425	51 024,098	5 438,673	11,9
Amortizações	45 548,612	50 991,718	5 443,106	12,0
Orçamento do Estado	44 888,684	49 786,718	4 898,034	10,9
Fundo de Regularização da Dívida Pública	659,928	1 205,000	545,072	82,6
Outras diminuições	36,813	32,380	- 4,433	-12,0
Anulações	1,450	0,059	- 1,391	-95,9
Resgate de promissórias	35,363	32,321	- 3,042	-8,6
Outras variações líquidas	12,012	- 13,332	- 25,344	...
Diferenças de câmbio líquidas	12,012	- 13,332	- 25,344	...
Variação da dívida	11 018,932	6 798,509	- 4 220,423	-38,3

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

Pela análise do quadro, verifica-se que, relativamente ao ano anterior, se registou apenas um pequeno aumento no valor das emissões, € 1.243,8 milhões (+2,2%), o qual resultou do aumento do valor das emissões de empréstimos de curto prazo e de certificados de aforro, € 3.445,7 milhões e € 611 milhões, respectivamente, e da diminuição do valor das emissões de dívida de médio e longo prazo, que se em cifrou em € 2.829,4 milhões (-16,9%).

Relativamente ao ano anterior, voltou a registar-se um aumento significativo do valor das amortizações, € 5.443,1 milhões (+12,0%), em consequência, não só do maior volume de amortizações de dívida de curto prazo, que em 2006 totalizaram € 42.170,0 milhões quando no ano anterior tinham sido de € 37.097,1 milhões, mas também da amortização integral de um empréstimo do Banco Europeu de Investimento no valor de € 1.245,9 milhões.

Em 2006, as amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, com a utilização de receitas das privatizações, ascenderam a € 1.205 milhões, registando-se um aumento de 82,6% relativamente às observadas no ano anterior que tinham sido de € 659,9 milhões. Aquele valor foi integralmente utilizado na amortização de bilhetes do Tesouro (cfr. Quadro VI.6).

As diferenças de câmbio, registadas em 2006, foram favoráveis, ascendendo a € 13,3 milhões. No quadro seguinte apresenta-se a estrutura da dívida denominada em moeda não euro, por moedas, bem como a apreciação/depreciação do euro face às diferentes divisas registada no ano em apreço. Como se pode observar, no conjunto do ano registou-se uma apreciação do euro face ao dólar americano (11,7%), bem como face ao iene (12,8%) e uma ligeira depreciação face à libra esterlina (-2,1%).

Quadro VI.8 – Estrutura da dívida denominada em moeda não euro, por moedas

(em milhões de euros)

Moedas	Em 31-12-05		Em 31-12-06		Apreciação/ depreciação (%) do Euro, de 31-12-05 a 31-12-06
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	
USD	8,827	2,4	3,478	1,0	11,66
JPY	143,988	38,7	127,445	36,0	12,75
GBP	218,882	58,9	223,380	63,0	-2,06
Total	371,698	100,0	354,303	100,0	

Cotações: Fonte BP

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

6.3.2 – Variação da dívida dos serviços e fundos autónomos

A variação do endividamento dos serviços e fundos autónomos foi, de acordo com o apuramento feito pelos serviços de apoio do Tribunal com base nos elementos fornecidos pelos organismos, de - € 813.782.192,5, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro VI.9 – Variação do endividamento dos serviços e fundos autónomos em 2006

(em euros)

Designação	Entidades			Conta Geral do Estado			
	Utilizações (1)	Pagamentos (2)	Variação (3)=(1)-(2)	Emissões (4)	Amortizações (5)	Variação (6)=(4)-(5)	Diferença (3)-(6)
CGA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CP PSP	0,0	7 826,0	-7 826,0	0,0	7 826,1	-7 826,1	0,1
IDP	0,0	1 478 599,0	-1 478 599,0	0,0	1 478 599,0	-1 478 599,0	0,0
IFADAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IGAPHE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IGIF	0,0	800 000 000,0	-800 000 000,0	0,0	0,0	0,0	-800 000 000,0
INGA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
INH	0,0	1 956 231,5	-1 956 231,5	0,0	1 956 232,0	-1 956 232,0	0,5
OGFE	0,0	10 339 536,0	-10 339 536,0	0,0	10 339 537,0	-10 339 537,0	1,0
Total	0,0	813 782 192,5	-813 782 192,5	0,0	13 782 194,1	-13 782 194,1	-799 999 998,4



Como pode observar-se no quadro anterior, há valores indicados pelos organismos que são diferentes dos constantes da Conta Geral do Estado, mas essas diferenças são inexpressivas e resultantes de arredondamentos, com excepção do valor de € 800.000.000,00 relativo ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF), que respeita a dois empréstimos bancários contraídos em Dezembro de 2005 e amortizados em Janeiro de 2006, e que visaram regularizar os adiantamentos feitos pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT) para cobertura de despesas no âmbito do Serviço Nacional de Saúde, os quais, por imposição legal¹, tinham que ser regularizados até ao final de 2005.

Em 20 de Janeiro de 2006, os empréstimos foram totalmente amortizados, tendo a DGT pago um total de € 801.133.066,66 (capital e juros) por operações específicas do Tesouro², à margem do Orçamento do Estado e do orçamento do IGIF. Este montante, embora não reflectido nas contas, corresponde a uma efectiva diminuição do endividamento e, por isso, deve ser considerado para efeitos da redução da dívida do subsector dos serviços e fundos autónomos³.

O IFADAP obteve financiamentos da Direcção-Geral do Tesouro, também por operações específicas do Tesouro, a título de adiantamentos "*por conta das verbas a receber da Comunidade*", mas não considerou as respectivas utilizações e amortizações como passivos financeiros. Um dos adiantamentos foi regularizado pela Direcção-Geral do Tesouro ao abrigo do artigo 72.º da Lei do Orçamento do Estado para 2006. As dívidas resultantes dos referidos adiantamentos, uma vez que se trata de movimentos internos ao próprio sector público, não devem ser consideradas para efeitos do endividamento líquido do subsector dos serviços e fundos autónomos⁴.

Também o INGA não regista como passivos financeiros, na receita e na despesa, os adiantamentos e as restituições à Direcção-Geral do Tesouro⁵. Quanto aos empréstimos bancários, o INGA não procedeu em 2006 a qualquer amortização do capital em dívida, mas pagou os juros que se venceram no ano, no valor de € 3.078.016,82.

No que respeita às Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento verificou-se, tal como em anos anteriores, que a despesa com amortizações efectivamente paga excedeu o limite da dotação constante do respectivo orçamento, situação que viola o disposto na LEO, mas deve salientar-se que em 2006, ao contrário do sucedido nos anos precedentes, essa despesa está totalmente registada na CGE e corresponde à despesa escriturada na contabilidade patrimonial. Em 2006, o endividamento desta entidade diminuiu, na medida em que foi amortizado o montante total de € 10.339.536.

Quanto aos restantes serviços e fundos autónomos, deve apenas referir-se que:

- ◆ O Instituto Nacional de Habitação pagou todas as quantias vencidas no ano, ou seja, amortizações no valor de € 1.956.231,45 e juros de € 4.929.510,91. Como dois dos

¹ Cfr. números 3 e 4 do artigo 8.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005.

² Ao abrigo da alínea o) do artigo 72.º da Lei do Orçamento do Estado/2006, em sede de regularizações de situações do passado (cfr. ponto 6.6.3.2.11).

³ Esta posição foi transmitida à Direcção-Geral do Orçamento, mas não foi tida em conta na Conta Geral do Estado de 2006. Contudo, relativamente a 2005, ano da contracção destes empréstimos, o respectivo valor foi considerado pela Direcção-Geral do Orçamento, no cômputo de variação do endividamento dos serviços e fundos autónomos constante da Conta Geral do Estado de 2005.

⁴ Também um pagamento efectuado pelo IFADAP, no montante de € 872.896,32, não foi registado como passivo financeiro em virtude daquele Instituto não ter contabilizado como empréstimo o crédito (pagamento em prestações) que obteve para a aquisição de um edifício, registando a correspondente despesa como "aquisição de bens de capital".

⁵ Muito embora os juros pagos à Direcção-Geral do Tesouro como consequência destas operações, no montante de € 3.225.060,74, constem da respectiva despesa, na rubrica económica 03.01.05.

empréstimos contraídos pelo Instituto são denominados em dólares americanos, o valor da dívida tem também sofrido flutuações, acompanhando a cotação daquela moeda.

- ◆ A Caixa Geral de Aposentações não apresenta qualquer movimento no ano de 2006 pois liquidou todos os montantes em dívida no ano anterior.
- ◆ O IDP procedeu à amortização integral do empréstimo que havia contraído junto da Caixa Geral de Depósitos em 1998, no valor de € 1.478.599, bem como ao pagamento dos respectivos juros vencidos no ano, no montante de € 34.766,00.
- ◆ O Instituto de Gestão e Alienação do Parque Habitacional do Estado¹ não registou qualquer movimento em 2006, mantendo-se inalterado o seu endividamento. Realça o Instituto, novamente, que a acentuada perda de receita, em 2005 e 2006, com *"a transferência do parque habitacional, a título gratuito, para as Câmaras Municipais e IPSS, (...) com a consequente não cobrança de rendas aos inquilinos"*, impediu as transferências para a Direcção-Geral do Tesouro de verbas para liquidação das dívidas.

6.4 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

De acordo com o artigo 85.º da Lei do Orçamento do Estado para 2006, a exposição cambial em moedas diferentes do euro não poderia 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. Verificou-se que, em 31 de Dezembro de 2006, o limite referido foi cumprido, uma vez que a exposição cambial da carteira, após swaps, era quase nula.

Quadro VI.10 – Estrutura da dívida total (*) após swaps, por moedas

(em milhões de euros)

Moedas	Dívida em 31-12-05 após swaps		Dívida em 31-12-06 após swaps	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)
Moeda Euro	101 801,215	100,0	108 605,024	100,0
Moedas não Euro	8,827	0,0	3,478	0,0
USD	8,827	0,0	3,478	0,0
JPY	-	-	-	-
GBP	-	-	-	-
Total	101 810,042	100,0	108 608,502	100,0

(*) Incluindo promissórias.

Fonte: IGCP

O artigo 82.º da Lei do Orçamento do Estado para 2006 autorizou o Governo a aumentar o endividamento líquido global directo até ao montante máximo de € 10.875,8 milhões, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, incluindo os serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira. Para a verificação daquele limite, haverá que adicionar ao acréscimo de endividamento registado em 2006 as amortizações e anulações efectuadas

¹ O IGAPHE apresentou os valores em escudos (PTE) contrariamente ao disposto na lei, que obriga à apresentação em euros.



pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, utilizando receitas provenientes das privatizações, em consequência do disposto no n.º 2 do artigo 84.º da Lei do Orçamento do Estado, que determina, para efeitos do limite em causa, a não consideração destas operações no cômputo das realizadas durante o ano.

Do mesmo modo, deverão também ser consideradas as emissões de dívida efectuadas no período complementar de 2006, uma vez que tais emissões, embora não influenciem o stock de 2006, por terem ocorrido em 2007, foram efectuadas ainda ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2006. Em sentido contrário, não deverão ser consideradas as emissões de dívida efectuadas no período complementar de 2005.

Por outro lado, há a considerar as diferenças de câmbio registadas em 2006 que, por terem sido favoráveis, fazendo diminuir o valor da dívida, deverão ser acrescidas.

Deverá, ainda, ser deduzido o valor do financiamento contraído para fazer face aos encargos com a assunção de passivos e regularização de responsabilidades do passado por, nos termos do artigo 83.º da Lei do Orçamento, estar sujeito a um outro limite.

Por último, há que considerar a variação do endividamento dos serviços e fundos autónomos por força do disposto no referido artigo 82.º da LOE, a qual, de acordo com o apuramento feito pelos serviços de apoio do Tribunal, foi negativa, conforme se evidenciou no Quadro VI.9.

Deste modo, para verificação do limite estabelecido pela Lei do Orçamento do Estado, haverá que efectuar as seguintes operações, partindo do acréscimo de endividamento directo constante do Quadro VI.6.

Quadro VI.11 – Acréscimo de endividamento para financiamento da execução orçamental em 2006

(em milhões de euros)

1. Acréscimo do endividamento em 2006		6 798,5
2. A acrescentar:		2 941,7
2.1 Emissões do período complementar de 2006	1 723,4	
2.2 Operações de redução de dívida efectuadas pelo FRDP com receitas das privatizações:	1 205,0	
Amortizações	1 205,0	
Anulações	0,0	
2.3 Variações cambiais líquidas (favoráveis)	13,3	
3. A deduzir:		2 711,0
3.1 Redução do endividamento dos serviços e fundos autónomos	813,8	
3.2 Emissões do período complementar de 2005	1 097,4	
3.3 Dívida emitida para financiamento de assunção de passivos e regularização de responsabilidades (artigo 83.º)	(a) 799,8	
Total (1+2-3)		7 029,20

(a) Não inclui os valores emitidos que foram utilizados na redução do endividamento dos serviços e fundos autónomos, já considerados supra, em 3.1.

Verifica-se, portanto, que foi respeitado o limite estabelecido no artigo 82.º da Lei do Orçamento do Estado para 2006, de € 10.875,8 milhões, 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 cumprimento do disposto no referido artigo, segundo o qual haveria que atender, apenas, ao valor nominal da dívida.

Ouvida sobre os pontos 6.3 a 6.4, a DGO referiu que os mesmos não lhe suscitavam observações.

6.5 – Gestão da dívida pública

6.5.1 – Enquadramento

A gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP em 2006 foi objecto de uma auditoria de acompanhamento que teve por objectivo a análise dos instrumentos contratuais utilizados nesse ano, em termos de fundamentos subjacentes à sua contratação, bem como a verificação, relativamente a algumas das operações realizadas, da conformidade dos principais aspectos substanciais e procedimentais face às regras aplicáveis, considerando, nomeadamente, as normas de procedimentos estabelecidas pelo IGCP.

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

- ◆ As novas séries de obrigações do Tesouro (OT) emitidas em 2006, no que concerne a instrumentos de financiamento de médio e longo prazo, tendo em conta que as OT constituem o principal instrumento utilizado pela República: “OT 4,10% Abril 2037” e “OT 4,20% Outubro 2016”;
- ◆ As novas linhas de bilhetes do Tesouro (BT) colocadas em 2006, no que se refere a instrumentos de financiamento de curto prazo, analisando-se os dois leilões de maior montante realizados no ano: “BT 19 Janeiro 2007” e “BT 20 Julho 2007”;
- ◆ No que se refere a outros instrumentos de curto prazo, as operações de reporte para financiamento de necessidades de tesouraria do Estado (REPO de financiamento), bem como as realizadas no âmbito da facilidade que o IGCP disponibiliza aos *Market Makers* do MEDIP, analisando-se por cada tipo de instrumento as duas operações de maior montante contratadas no ano;
- ◆ Quanto a instrumentos financeiros derivados, os novos contratos ou cancelamentos de *swaps* realizados em 2006, 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 das 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

As Orientações para a gestão em vigor, aprovadas em Julho de 2004¹, contemplavam um período de ajustamento de dois anos, em 2004 e 2005, onde os limites aplicados ao diferencial do perfil de refinanciamento entre a carteira real e a carteira de referência se situavam em 20% para os valores cumulativos até 5 anos e 10% para até 7 anos. Posteriormente, a partir de 2006, seriam aplicados os limites de 12% para os valores cumulativos até 3 anos, 10% para até 5 anos, e 8% para até 7 anos.

Tal alargamento de limites fora justificado pela necessidade da carteira real dispor de um prazo, na altura estimado em dois anos, para que conseguisse estabilizar em termos de perfil de refinanciamento o impacto provocado pelo programa de emissões de BT.

Contudo, segundo informação do IGCP, o elevado volume de financiamento que veio a ser necessário executar em 2004 e 2005, muito superior ao previsto, atrasou este processo de estabilização do perfil de refinanciamento da carteira, tornando-se necessária a extensão para 2006 dos limites antes aprovados para 2004 e 2005. Na sequência, foi aprovada pela tutela a prorrogação para 2006 do referido período de ajustamento².

No que respeita aos limites de risco de crédito, foi aprovada uma situação de excepção em termos de afectação a dar às operações de *swap* de taxa de juro contratados para cobertura das emissões da nova OT a 30 anos.

As Orientações em vigor estabelecem dois tipos de limites para a exposição a risco de crédito por contraparte: um sub-limite apenas para as operações com derivados financeiros e um limite cumulativo para todas as operações que envolvam risco de crédito, englobando derivados financeiros, operações de reporte e aplicações de fundos³.

Relativamente às referidas operações de cobertura, foi aprovado pela tutela⁴ que as mesmas não seriam afectas ao sub-limite de derivados financeiros, sendo-o apenas ao limite cumulativo estabelecido para todas as operações que envolvam risco de crédito. Isto porque, segundo o IGCP, o sub-limite de derivados financeiros não seria suficiente para absorver a exposição decorrente daquelas operações, sem causar estrangulamentos à contratação de outros derivados, no âmbito da gestão estratégica da carteira.

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 2006, de forma a acelerar o processo de convergência desta carteira para o *benchmark* em vigor, aprovado em Julho de 2004.

No entanto, ao contrário do que anteriormente sucedia, a referida estratégia de convergência não foi submedida à aprovação da tutela, sendo apenas aprovada pelo Conselho Directivo do IGCP, tendo este apresentado as seguintes ordens de razão para esta alteração de procedimento:

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

² Através de Despacho do SETF de 16-02-2006.

³ Para além destes limites por contraparte, estabelecidos por diferentes grupos de risco, as normas contemplam também um limite global correspondente a 3% do valor nominal da carteira de dívida total, o qual se aplica apenas ao montante da exposição decorrente das operações com derivados.

⁴ Através de Despacho do SETF de 08-03-2006.

- ◆ A estratégia de convergência resulta de uma solução matemática determinística, apurada com base na estratégia de financiamento subjacente ao *benchmark*, a qual é aprovada pela tutela no âmbito das Orientações para a gestão; a estratégia de convergência assume, neste contexto, um cariz estritamente operacional, com vista a garantir a aproximação da carteira de referência ao *benchmark*, sendo este também aprovado pela tutela, no âmbito das Orientações para a gestão;
- ◆ As Orientações para a gestão não estabelecem obrigatoriedade da aprovação da estratégia de convergência pela tutela, sendo esta antes resultado de uma prática que tem vindo a ser instituída nos últimos anos.

À semelhança de anos anteriores, a estratégia de convergência foi definida para diferentes cenários de necessidades líquidas de financiamento do Estado, com variações face ao cenário base subjacente ao Orçamento do Estado para 2006, sendo a escolha da estratégia a aplicar determinada em função do valor previsto para este agregado ao longo do ano.

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 2006 procedeu-se à criação das novas séries “OT 4,10% - Abril 2037” e “OT 4,20% - Outubro 2016”, de que foram feitas emissões nos valores globais, respectivamente, de € 5.111,4 e € 4.000 milhões, tendo ainda sido reabertas outras três séries, lançadas em anos anteriores, de que foram feitas emissões, no seu conjunto, no valor total de € 4.800 milhões.

Relativamente à opção pela via sindicada para o lançamento das novas OT, continuou a justificar-se, à semelhança de anos anteriores, 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, e também pelo objectivo de alcançar um colocação diversificada da base de investidores.

Os sindicatos foram integralmente constituídos pelos 15 bancos que detinham o estatuto de OEVT, sendo compostos por 5 *joint-lead managers*, que tomaram entre 80% e 85% do montante colocado, e por 10 *co-leads*, que subscreveram os valores remanescentes.

As comissões ascenderam a 27,5 pontos base, no caso da emissão dos 30 anos, e a 15 pontos base, na nova OT a 10 anos, constituindo, segundo o IGCP, o standard para as emissões de soberanos nos respectivos prazos.

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. De acordo com informação do IGCP, foram ainda definidos alguns critérios exógenos de carácter qualitativo, envolvendo, designadamente, a rotação dos *joint lead managers*, tanto quanto possível, face a anteriores emissões, e a existência de um banco português na liderança dos sindicatos.

No que respeita a instrumentos de financiamento de curto prazo e, mais concretamente, ao programa de emissões de BT, realizaram-se durante o ano, através de leilões e de uma operação OTC, emissões no valor total de € 11.876,5 milhões.



6.5.4 – Operações de reporte

Em 2006, 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 de financiamento), tendo-se emitido um total de € 8.917,1 milhões. Relativamente às operações de reporte destinadas a dinamizar a negociação e transacção de valores mobiliários representativos de dívida pública, realizadas através da facilidade que o IGCP disponibiliza aos *Market Makers* do MEDIP (REPO de janela), emitiu-se no decorrer do ano um total de € 1.393,4 milhões.

Quanto às operações de *roll-over* de REPO, constatou-se que o IGCP continua a não proceder à emissão e envio da respectiva confirmação formal à contraparte, à semelhança do que já sucedia no ano anterior.

Não obstante relativamente à operação inicial, à qual o *roll-over* está subjacente, seja emitida e enviada a confirmação formal, volta-se a recomendar ao IGCP para que, também nas operações de *roll-over* de REPO, proceda à emissão e envio da respectiva confirmação formal à contraparte.

6.5.5 – Operações envolvendo derivados financeiros

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

Em 2006 foram contratadas 58 novas operações de *swaps* de taxa de juro (IRS), num valor total de € 16.351 milhões, bem como foram liquidados antecipadamente 37 *swaps* de taxa de juro, num total de € 5.760 milhões. Neste ano foi ainda contratada uma nova operação de *swap* de taxa de juro e moeda (CIRS), no montante de € 223 milhões, perfazendo assim 96 o número total de operações realizadas.

O *swap* de taxa de juro e moeda (CIRS) foi contratado para cobertura do risco cambial associado a um empréstimo de GBP 150 milhões existente em carteira (“BNP GBP 9% Maio 2016”), pelo seu prazo remanescente, por ter terminado em 2006 o *swap* de cobertura até então existente em carteira.

Em termos de portfolio, 57 operações, totalizando € 21.634 milhões, 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, e para cobertura de risco cambial, tendo 39 operações, no valor total € 700 milhões, sido consideradas como de *trading*¹.

Nas operações de cancelamento de *swaps* efectuadas no ano em apreço, registou-se um ganho total líquido para o Estado de € 37,5 milhões.

Relativamente aos *swaps* contratados no ano e cujas posições permaneciam abertas no final de 2006, de acordo com dados do IGCP (valor de mercado das posições no final do ano), representavam para o Estado um ganho potencial de € 3,7 milhões. Por seu turno, considerando a totalidade dos *swaps* cujas posições permaneciam abertas no final de 2006, englobando os contratados no ano e em anos

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.

anteriores, o valor de mercado da totalidade destas posições representava para o Estado uma perda potencial de € 109,2 milhões.

No final do ano, a carteira do Estado de instrumentos financeiros derivados incluía contratos vivos com um valor nominal total de € 38,5 mil milhões, representando cerca de 35% do saldo total da dívida directa do Estado (33% no ano anterior).

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 IGCP.

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

No quadro seguinte apresentam-se os valores assumidos pela carteira de dívida ajustada em termos de exposição cambial primária (antes de *swaps*) e exposição cambial líquida (depois de *swaps*)¹:

Quadro VI.12 – Risco cambial – Exposição cambial primária e exposição cambial líquida

Moedas	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Orientações (limites)
Exposição cambial primária					
CHF	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3%
GBP	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	3%
JPY	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	10%
USD	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10%
Total	0,4%	0,4%	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.

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.



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

Quadro VI.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	20,5%	13,6%	6,9%	20,9%	17,6%	3,3%	20,7%	16,0%	4,7%	21,0%	11,8%	9,2%	-
2 A	7,6%	5,9%	8,6%	10,1%	4,6%	8,8%	11,5%	4,9%	11,3%	11,1%	8,8%	11,5%	-
3 A	11,3%	8,8%	11,1%	7,4%	4,8%	11,3%	7,1%	10,4%	8,1%	7,0%	12,4%	6,1%	-
4 A	6,2%	13,2%	4,1%	12,8%	19,4%	4,7%	5,9%	13,6%	0,4%	5,8%	13,8%	-1,8%	-
5 A	6,1%	14,9%	-4,6%	12,9%	16,3%	1,3%	13,0%	16,7%	-3,3%	12,8%	11,8%	-0,8%	[-20%, +20%]
6 A	12,2%	7,7%	-0,1%	5,8%	7,1%	0,1%	6,8%	7,1%	-3,6%	6,6%	6,9%	-1,1%	-
7 A	6,0%	7,3%	-1,4%	0,0%	0,0%	0,1%	5,8%	7,7%	-5,5%	5,7%	7,5%	-3,0%	[-10%, +10%]
8 A	6,0%	8,0%	-3,4%	11,5%	16,4%	-4,9%	5,8%	8,7%	-8,4%	5,7%	8,6%	-5,9%	-
9 A	5,9%	9,1%	-6,5%	0,0%	0,0%	-4,9%	0,0%	10,0%	-18,4%	6,6%	9,8%	-9,0%	-
10 A	7,0%	10,4%	-9,9%	7,0%	13,7%	-11,6%	7,0%	5,0%	-16,4%	4,8%	8,5%	-12,7%	-
+10 A	11,1%	1,2%	0,0%	11,7%	0,0%	0,0%	16,4%	0,1%	0,0%	12,8%	0,1%	0,0%	-

Fonte: IGCP

Como se pode verificar pela análise do quadro supra, foram respeitados os limites estabelecidos nas Orientações.

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	20,5%	20,9%	20,7%	21,0%	<=25%
2 A	28,1%	31,0%	32,2%	32,2%	<=40%
3 A	39,4%	38,4%	39,3%	39,2%	<=50%
4 A	45,6%	51,1%	45,2%	45,0%	-
5 A	51,7%	64,0%	58,2%	57,8%	-
6 A	63,9%	69,8%	65,0%	64,4%	-
7 A	70,0%	69,8%	70,8%	70,2%	-
8 A	76,0%	81,4%	76,6%	75,8%	-
9 A	81,9%	81,4%	76,6%	82,5%	-
10 A	88,9%	88,3%	83,6%	87,2%	-
+10 A	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	-

Fonte: IGCP

Pela análise do quadro, verifica-se que, em termos acumulados, também foram respeitados os limites.

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)	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	
1 A	17,7%	21,2%	-3,5%	17,9%	24,3%	-6,3%	16,5%	23,3%	-6,8%	18,4%	19,3%	-0,9%	<=10%
2 A	8,7%	7,7%	-2,5%	11,3%	6,6%	-1,6%	14,0%	6,6%	0,5%	13,7%	10,0%	2,8%	<=15%
3 A	14,4%	9,6%	2,3%	11,8%	6,3%	3,9%	11,9%	10,9%	1,5%	12,2%	12,7%	2,3%	<=20%

Fonte: IGCP

Como se pode constatar, os desvios observados entre a carteira real e a carteira de referência ficaram dentro dos 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-05	4,09	3,70	0,39
31-Mar-06	3,70	3,59	0,11
30-Jun-06	3,57	3,52	0,05
30-Set-06	3,85	3,57	0,28
31-Dez-06	3,54	3,58	-0,04

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 2006 respeitou os parâmetros aplicáveis.

6.5.7 – Custos associados à dívida pública

A análise incidiu no desempenho global da carteira de dívida pública em 2006, 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 2006
Carteira real	-4,55%	-0,73%	8,60%	-0,35%	0,64%
Carteira referência	-4,12%	-0,77%	8,20%	-0,38%	0,64%
Diferença (pontos base)	-43,1	3,6	40,7	3,1	0,0

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 idêntico ao da carteira de referência, sendo nulo o diferencial de custo entre as carteiras.

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:

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

Quadro VI.19 – Custo do financiamento nas emissões

(em milhões de euros)

Emissões	1.º Trimestre				2.º Trimestre			
	Carteira real		Carteira referência		Carteira real		Carteira referência	
	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)
Curto prazo	5 203	-10,9	806	-5,0	2 915	-12,6	874	-5,0
Repo financiamento	1 873	-3,4	-	-	-	-	-	-
Financ c/prazo BENCH	-	-	806	-5,0	-	-	874	-5,0
BT 17 MAI 2006	398	-11,0	-	-	-	-	-	-
BT 19 JAN 2007	1 363	-10,2	-	-	-	-	-	-
BT 21 JUL 2006	447	-10,2	-	-	299	-13,7	-	-
BT 22 SET 2006	394	-11,1	-	-	397	-12,3	-	-
BT 23 MAR 2007	728	-12,6	-	-	485	-15,2	-	-
BT 17 NOV 2006	-	-	-	-	413	-12,1	-	-
BT 18 MAI 2007	-	-	-	-	1 320	-11,7	-	-
Médio/longo prazo	5 000	1,9	2 644	-3,5	3 059	-1,6	3 536	-6,5
OT 3,2% ABR 2011	2 000	-8,7	-	-	1 000	-11,7	-	-
OT 4,1% ABR 2037	3 000	3,1	-	-	1 059	1,4	-	-
OT 3,95% JUL 2009	-	-	-	-	1 000	-17,5	-	-
OT 3% OUT 2010 BENCH	-	-	768	-6,5	-	-	-	-
OT 3,5% MAR 2011 BENCH	-	-	234	-5,4	-	-	1 293	-6,4
OT 3,6% JUL 2015 BENCH	-	-	907	-2,2	-	-	-	-
OT 3,65% JUN 2016 BENCH	-	-	735	-3,2	-	-	2 243	-6,6
Total	10 203	1,6	3 450	-3,5	5 974	-2,2	4 409	-6,5

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	4 793	-12,2	2 391	-5,0	8 227	-13,4	884	-5,0
Repo financiamento	1 553	-2,6	-	-	5 836	-1,5	-	-
Financ c/prazo BENCH	-	-	2 391	-5,0	-	-	884	-5,0
BT 19 JAN 2007	492	-14,9	-	-	50	-12,8	-	-
BT 23 MAR 2007	295	-14	-	-	297	-14,3	-	-
BT 17 NOV 2006	298	-14,3	-	-	-	-	-	-
BT 18 MAI 2007	-	-	-	-	298	-16,1	-	-
BT 20 JUL 2007	1 359	-11,6	-	-	-	-	-	-
BT 21 SET 2007	798	-12,4	-	-	420	-15,2	-	-
BT 23 NOV 2007	-	-	-	-	1 327	-13,6	-	-
Médio/longo prazo	4 852	-3,1	1 489	-7,2	1 000	-9,4	5 226	-8,6
OT 4,1% ABR 2037	1 052	1,0	-	-	-	-	-	-
OT 5% JUN 2012	800	-14,7	-	-	-	-	-	-
OT 4,2% OUT 2016	3 000	-5,6	-	-	1 000	-9,4	-	-
OT 3,5% MAR 2011 BENCH	-	-	415	-7,4	-	-	2 071	-11,4
OT 3,65% JUN 2016 BENCH	-	-	1 074	-7,2	-	-	3 155	-7,8
Total	9 646	-3,4	3 880	-6,9	9 227	-10,1	6 110	-8,6

Fonte: IGCP

Como se pode constatar pela análise dos quadros supra, do 1.º ao 3.º trimestre a carteira real obteve piores níveis de custo nas emissões face às obtidas pela carteira de referência, tendo-se verificado a situação inversa no 4.º trimestre, com a carteira real a obter melhores níveis de custo. Tal desempenho foi sobretudo influenciado pelas emissões da nova OT em torno dos 30 anos (“OT 4,10% Abril 2037”), com custos de financiamento mais elevados.



Por instrumento de dívida, os BT continuam a ser o instrumento da carteira real com o nível de custo mais favorável face à curva *swap*.

No conjunto do ano em análise, o *spread* médio das emissões da carteira real face às taxas *swap* situou-se num nível praticamente idêntico ao observado no ano anterior, passando de -1,0 para -1,2 pontos base, conforme se evidencia no quadro seguinte.

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

(em pontos base)

Carteira real	2004	2005	2006
<i>Spread</i> face à curva <i>swap</i> ponderado por montante a maturidade	-5,4	-1,0	-1,2

Fonte: IGCP

O custo orçamental¹, bem como o custo *cash-flow*² da carteira de dívida ajustada e da carteira de referência foram, em 2006, os seguintes:

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

(em milhões de euros)

Ano 2006	Carteira real	Carteira referência	Diferença
Custo orçamental	3 624,2	3 667,8	-43,6
Custo <i>cash-flow</i>	3 584,2	3 635,8	-51,6

Fonte: IGCP

Como se pode observar, tanto o custo orçamental como o custo *cash-flow* da carteira real situaram-se num nível inferior ao da carteira de referência, sendo o desempenho da carteira, nestas perspectivas de custo, mais favorável face ao apresentado pela carteira de referência.

Ouvidos sobre os pontos 6.1 a 6.5, o IGCP informou que os mesmos lhe não mereciam quaisquer reparos, para além da observação inserida no ponto 6.2.1.4 e o Ministro das Finanças não se pronunciou.

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

² Este custo é calculado numa base de accruals (especialização de exercício), entrando no seu cômputo, para além dos juros periodificados e comissões de emissão, a periodificação de mais e menos valias de emissão, os ganhos e perdas financeiras apurados na amortização antecipada de dívida e no fecho de operações de derivados e as flutuações cambiais das posições em moeda externa (dívida e derivados) atribuídas ao exercício (decorrentes da reavaliação de fim de período).

6.6 – Produto de empréstimos públicos e sua aplicação

6.6.1 – Produto de empréstimos públicos

O produto dos empréstimos emitidos ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado de 2006 totalizou € 58.337.550.389,11, correspondendo na totalidade a dívida emitida em moeda euro¹, à semelhança de anos anteriores. Este valor inclui € 1.728.665.921,80², relativo à emissão, no início de 2007, dentro do período complementar da receita³, de OT's e bilhetes do Tesouro, conforme se dá conta no Quadro VI.23. Àquele valor acresce € 777.680.523,52, montante que transitou em saldo do ano anterior, depositado na conta de OET “Produto de empréstimos 2005”.

Nestes termos, considerando o valor que transitou em saldo de 2005, depositado em OET, bem como os valores que deram entrada na tesouraria do Estado ao abrigo da LOE/2006, o valor do produto susceptível de aplicação ao abrigo da mesma Lei ascendeu a € 59.115.230.912,63, como se apresenta no quadro e gráfico seguintes:

Quadro VI.22 – Produto de empréstimos públicos

(em euros)

Contas de operações específicas do Tesouro (OET)	Produto
Produto da Venda de Certificados de Aforro	2 152 330 705,85
Produto de empréstimos - 2006 (a)	56 185 219 683,26
Sub-total	58 337 550 389,11
Produto de empréstimos 2005 (Saldo) (b)	777 680 523,52
Total	59 115 230 912,63

(a) Inclui € 1.728.665.921,80 relativo ao produto de emissões realizadas no período complementar de 2006.

(b) De referir que este montante corresponde ao valor que transitou em saldo para 2006, depositado na Tesouraria do Estado. Ver Parecer CGE/2005, Cap. VI, ponto 6.6.2.

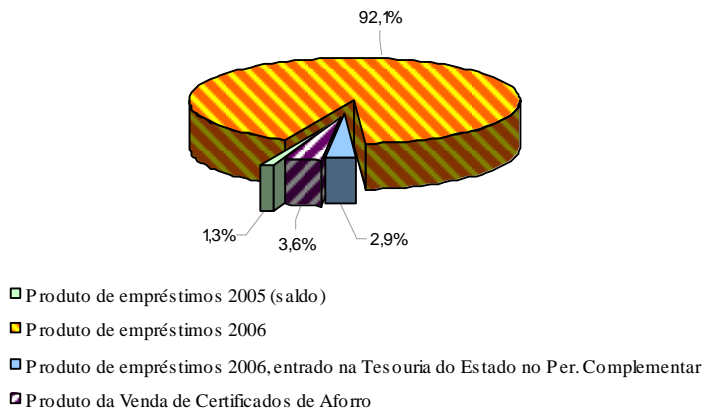
¹ Inclui produto dos certificados de aforro.

² Valor acrescido de mais-valias obtidas na emissão no montante de € 5.223 milhares.

³ O período complementar está previsto no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março (decreto-lei de execução orçamental).



Gráfico VI.1 – Produto de empréstimos públicos



6.6.1.1 – Diferenças apuradas entre as emissões e o respectivo produto

Comparando o valor relativo à emissão de empréstimos em 2006 e no respectivo período complementar inscrito no “Mapa XXIX - Movimento da dívida pública” da CGE, que totaliza € 58.461.751.048,29, com os valores do produto de 2006 inscritos nas contas do Tesouro (€ 58.337.550.389,11), apuraram-se diferenças no montante global de € 124.200.659,18.

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 empréstimos que não geram fluxos financeiros, como se apresenta no quadro seguinte:

Quadro VI.23 – Emissões/produto dos empréstimos públicos ao abrigo da LOE/2006

(em euros)

Dívida em moeda euro	Mapa XXIX - Movimento da dívida pública (valor nominal)			Valores		Produto (6)=(3)-(4)+(5)
	Emissões 2006 (1)	Período Complementar 2006 (2)	Total (3)=(1)+(2)	a deduzir (4)	a acrescentar (5)	
OT 1977 - Nacional. e Expropriações	9 833 062,43		9 833 062,43	(a) 9 833 062,43		0,00
OT's	12 911 433 000,00	1 000 000 000,00	13 911 433 000,00	(b) 151 844 360,50	(c) 87 527 700,00	13 847 116 339,50
Bilhetes do Tesouro	11 779 090 537,75	723 442 921,80	12 502 533 459,55			12 502 533 459,55
CEDIC	19 525 068 019,17		19 525 068 019,17			19 525 068 019,17
Certificados de Aforro	2 166 903 756,99		2 166 903 756,99	(d) 38 019 852,32	(e) 23 446 801,18	2 152 330 705,85
Repos	10 310 501 865,04		10 310 501 865,04			10 310 501 865,04
Promissórias	35 477 885,11		35 477 885,11	(a) 35 477 885,11		0,00
Total	56 738 308 126,49	1 723 442 921,80	58 461 751 048,29	235 175 160,36	110 974 501,18	58 337 550 389,11

- (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. Inclui € 5.233.000 relativas ao período complementar de 2006.
- (d) Produto de emissão de certificados de aforro de 2006 só entregue em 2007.
- (e) Emissões verificadas em 2005 cujo produto só foi entregue em 2006.

6.6.2 – Aplicação do produto de empréstimos públicos e sua evolução

As quantias entradas na Tesouraria do Estado através da emissão de empréstimos públicos e a sua afectação à execução orçamental não são forçosamente coincidentes, uma vez que o produto dos empréstimos é inicialmente registado em contas de Operações Específicas do Tesouro e só posteriormente, e na medida das necessidades de financiamento da execução orçamental, contabilizado como receita orçamental. Por outro lado, o Governo tem vindo a incluir normas nas leis orçamentais, que possibilitam a liquidação de 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, como se dá conta no quadro seguinte.

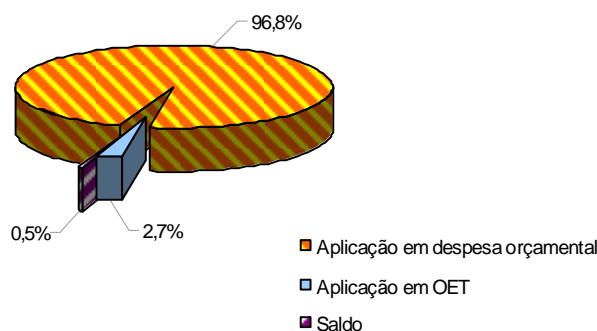
Quadro VI.24 – Aplicação do produto dos empréstimos

(em euros)

Contas de operações específicas do Tesouro (OET)	Produto (1)	Aplicações			Saldo para o ano económico de 2007 (5)=(1)-(4)
		Despesa orçamental (2)	OET (3)	Total (4)=(2)+(3)	
Produto da Venda de Certificados de Aforro	2 152 330 705,85	2 152 330 705,85		2 152 330 705,85	0,00
Produto de empréstimos – 2006 (a)	56 185 219 683,26	54 315 804 049,81	1 599 818 489,39	55 915 622 539,20	269 597 144,06
Produto de empréstimos 2005 (saldo)	777 680 523,52	777 680 523,52		777 680 523,52	0,00
Totais	59 115 230 912,63	57 245 815 279,18	1 599 818 489,39	58 845 633 768,57	269 597 144,06

(a) Inclui o produto dos empréstimos emitidos em 2006 e respectivo período complementar (ver Quadro VI.23).

Gráfico VI.2 – Aplicação do produto de empréstimos públicos



Como se pode observar no quadro e gráficos anteriores, do montante depositado na Tesouraria do Estado susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2006, € 59.115,2 milhões, 96,8% foi utilizado em despesa orçamental, que ascendeu a € 57.245,8 milhões e 2,7% daquele produto foi utilizado à margem do orçamento, por operações específicas do Tesouro, em operações relativas a “Assunção de passivos e Regularização de responsabilidades” previstas nos art.os 71.º e 72.º da LOE/2006, operações que totalizaram € 1.599,8 milhões.

Nestes termos, o montante utilizado ascendeu a € 58.845,6 milhões, tendo transitado, em saldo, para 2007, cerca de € 269,6 milhões, o equivalente a 0,5% do produto disponível para utilização ao abrigo da LOE/2006.



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 2005 e 2006:

Quadro VI.25 – Evolução do produto e sua aplicação

(em euros)

Produto (1)		Aplicação do produto			Saldo para ano seguinte (5)=(1)-(4)	
		Despesa orçamental (2)	(a) OET (3)	Total (4)=(2)+(3)		
Anos	2006	(b) 59 115 230 912,63	57 245 815 279,18	1 599 818 489,39	58 845 633 768,57	269 597 144,06
	2005	(c) 55 887 368 546,75	54 735 098 251,30	374 589 771,90	55 109 688 023,20	777 680 523,55
Variação	Valor	3 227 862 365,88	2 510 717 027,88	1 225 228 717,49	3 735 945 745,37	- 508 083 379,49
	%	5,8%	4,6%	327,1%	6,8%	-65,3%

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

(b) Produto susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2006. Ver Quadro VI.22.

(c) Produto susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2005, ver Parecer CGE/2005, 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 5,8%, tendo sido aplicado, em despesa orçamental e OET, mais € 3.735,9 milhões que no ano de 2005, o equivalente a um acréscimo de 6,8%. Importa ainda referir o aumento bastante significativo verificado nos montantes utilizados em operações decorrentes de “Assunção de passivos e regularização de responsabilidades”, efectuadas por OET, que totalizaram € 1.599,8 milhões, operações essas que são objecto de análise no ponto seguinte.

Por último, é de salientar que o produto dos certificados de aforro, dos CEDIC e da dívida de curto prazo tomada por instituições financeiras foi convertido na íntegra em receita orçamental, tendo sido, ao contrário do observado no ano anterior, correctamente classificado nas respectivas rubricas do capítulo 12 “Passivos Financeiros”, de acordo com a natureza da dívida e dos investidores envolvidos.

No entanto, uma vez que o produto dos empréstimos de curto prazo e de médio e longo prazos colocados junto de sociedades financeiras, bem como o dos CEDIC, são contabilizados numa única conta de OET, podendo inviabilizar o controlo da correcta classificação das receitas de Passivos Financeiros, quando não são convertidos na íntegra em receita orçamental, recomenda-se que sejam criadas contas de OET, por tipo de dívida e investidor.

Sobre este ponto, o IGCP, no âmbito do contraditório, refere que “em sede de elaboração da conta o IGCP presta informação, à Direcção-Geral do Orçamento e à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, sobre a origem dos créditos efectuados na conta de OET «Produto de Empréstimo», de acordo com a natureza da dívida emitida” e “essa informação permitiu, à DGO, no âmbito do encerramento da Conta Geral do Estado de 2006, afectar o produto da dívida às respectivas rubricas do capítulo 12 - «Passivos Financeiros», classificando-os em «Títulos a curto prazo» (Sociedades Financeiras ou Administrações Públicas) ou em «Títulos a médio e longo prazo» (Sociedades Financeiras ou Famílias)”.

Dado que é relevante para efeitos de contabilização da receita orçamental de passivos financeiros o tipo de empréstimos que a originou, e sendo agora da responsabilidade do IGCP a contabilização do produto de empréstimos, essa distinção deveria ocorrer no momento da entrada dos fundos.

6.6.3 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

A Lei do Orçamento para 2006, no seu artigo 71.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 83.º:

- “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;*
- b) A assumir passivos e responsabilidades de empresas públicas e de estabelecimentos fabris das Forças Armadas, no contexto de planos estratégicos de reestruturação e de saneamento financeiro ou âmbito dos respectivos processos de liquidação ou extinção.”*

Por sua vez o artigo 72.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 2006;*
- b) Cumprimento de obrigações assumidas por empresas públicas e participadas extintas e cujos patrimónios tenham sido transferidos para o Estado, total ou parcialmente, através da Direcção-Geral do Tesouro;*
- c) Satisfação de responsabilidades decorrentes do processo de descolonização em 1975 e anos subsequentes;*
- d) Satisfação de responsabilidades decorrentes do recálculo dos valores definitivos das empresas nacionalizadas, nos termos do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro, bem como da determinação de indemnizações definitivas devidas por nacionalizações na zona da reforma agrária, respeitante a juros de anos anteriores, e da celebração de convenções de arbitragem ao abrigo do Decreto-Lei n.º 324/88, de 23 de Setembro;*
- e) Aplicação do disposto no artigo 1.º da Lei n.º 19/93, de 25 de Junho, com efeitos retroactivos a 1 de Janeiro de 1991, e, em consequência, proceder ao pagamento das quantias decorrentes da aplicação do referido regime, deduzidas dos montantes recebidos entre 1 de Janeiro de 1991 e 1 de Janeiro de 1993, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 63/90, de 26 de Dezembro;*
- f) Satisfação de responsabilidades decorrentes da aplicação do Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro;*
- g) Cumprimento de obrigações decorrentes de bonificações de juros no âmbito dos regimes de crédito à habitação, dos empréstimos de poupança-emigrante e do Programa Especial de realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, processadas pela Direcção-Geral do Tesouro, correspondentes a anuidades e prestações vencidas em anos anteriores;*
- h) Cumprimento de obrigações assumidas pelo Estado no âmbito da assessoria técnica prestada pela PARPÚBLICA nas áreas das parcerias público-privadas até ao montante de € 1,2 milhões;*
- i) 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, SA, a título de participação financeira;*



- j) *Regularização de responsabilidades da Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional e do Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento e Pescas (IFADAP) decorrentes do encerramento do QCA II;*
- l) *Regularização de responsabilidades apuradas à data de 30 de Setembro de 2005, decorrentes da aplicação do Despacho Conjunto n.º 71-A/94-XII, dos Ministros das Finanças, da Agricultura e Indústria e Energia, de 6 de Outubro de 1994, até ao limite máximo de € 20 milhões;*
- m) *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;*
- n) *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, assumidas pelo Estado nos termos do n.º 2 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro;*
- o) *Regularização de responsabilidades contraídas pelo IGIF, no âmbito do processo de satisfação de encargos a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde, a que se refere o n.º 4 do artigo 8.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro;*
- p) *Regularização de responsabilidades no âmbito das transferências para a União Europeia, na sequência da revisão do PNB de anos anteriores.*

Pelo artigo 83.º do mesmo diploma, ficou o Governo autorizado, para financiamento das operações referidas, nos termos da alínea h) do artigo 161º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 84.º da LOE/2006, a aumentar o endividamento líquido global directo, para além do que é indicado no artigo 82.º do referido diploma, até ao limite de € 1.600 milhões.

As operações efectuadas em 2006, ao abrigo dos referidos artigos 71.º e 72.º, totalizaram € 1.599,8 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 2005 totalizaram € 374,6 milhões, ou seja, menos € 1.225,2 milhões relativamente às efectuadas no ano em apreço.

Este aumento deve-se, quase exclusivamente, ao facto de em 2006 terem sido pagas por esta via responsabilidades do IGIF no montante de € 801 milhões, relativos a dois empréstimos contraídos para regularizar as antecipações feitas pela DGT para pagamento de encargos com fornecedores do Serviço Nacional de Saúde (SNS), e, também, de ter sido pago à União Europeia o valor de € 202 milhões apurado na sequência da rectificação, por parte da Comissão Europeia, da contribuição financeira a pagar pelo Estado Português, referente a anos anteriores, a título de recursos IVA e do recurso complementar com base no PNB.

Note-se, contudo, que, relativamente às despesas com o SNS, nos anos de 2003 a 2005, as respectivas Leis do Orçamento aprovaram em cada ano um sistema de adiantamentos pelo Tesouro (€ 300 milhões em 2003, € 600 milhões em 2004 e € 800 milhões em 2005) a regularizar até final do ano através da contracção de empréstimos bancários, por sua vez pagos no início do ano seguinte por novos adiantamentos pelo Tesouro¹. Em anteriores Pareceres tinha sido questionada a bondade deste sistema de adiantamentos², tendo-se concluído pela necessidade de “(...) encontrar uma solução para o défice do SNS, que sendo estrutural não será resolvido com adiantamentos de fundos do Tesouro, de valor crescente”. Como é óbvio, o recurso ao mecanismo da regularização por operações extra-orçamentais, dadas as

¹ Ou seja, o valor dos adiantamentos ao SNS previstos nas LOE de 2004 e 2005 incluíam, para além do valor das dívidas a regularizar, o valor dos empréstimos bancários contraídos no final dos anos anteriores.

² Cfr., designadamente, Parecer sobre a CGE/2005, Vol. II, Capítulo III, págs. 10 e 11.

ilegalidades que enferma, adiante referidas, também não é a solução adequada para o problema da insuficiência das dotações orçamentais do Serviço Nacional de Saúde.

No ano em apreço, em particular, as dívidas do SNS, regularizadas novamente como “situações do passado”, por recurso à emissão de dívida pública, aumentam significativamente as despesas do ano, representando 50,1% do seu total, como se dá conta no quadro seguinte, onde se apresentam as operações autorizadas e efectuadas em 2006 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)

Entidades	%	Montantes assumidos/regularizados
1. Aquisição de activos e assunção de passivos – artigo 71.º	9,3	148 194 894,95
alínea b) – Assunção de passivos e responsabilidades	9,3	148 194 894,95
Casa da Música/Porto 2001, SA (em liquidação)	6,2	98 848 894,95
GESTNAVE Prestação de Serviços Industriais, SA (em liquidação)	3,1	49 346 000,00
2. Regularização de responsabilidades – artigo 72.º	90,7	1 451 623 594,44
alínea a) – Ex-Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária	0,1	894 814,19
alínea c) – Encargos de descolonização	1,6	25 207 486,94
Indemnização a António de Aguiar	0,0	146 271,15
IGFSS - Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	1,4	22 908 585,00
BCP (ex-BPA)	0,0	38 761,04
BCP (ex-Banco Mello)	0,1	2 113 869,75
alínea d) – IGCP (Juros decorrentes da revalorização de emp. nac.)	0,4	6 955 557,28
alínea f) – PT Comunicações, SA	1,5	23 547 824,24
Bonificação de Juros	12,5	200 553 068,48
alínea g) – Crédito habitação, poupança-emigrante e PER	11,9	190 278 645,14
BES - Banco Espírito Santo	0,0	13 192,79
BPI - Banco Português de Investimento	0,0	16 015,29
BTA - Banco Totta & Açores	0,0	54 733,90
CCAM - Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo	0,0	8 081,76
BPP - Banco Popular de Portugal, SA	0,0	1 499,93
BANIF - Banco Internacional do Funchal, SA	0,0	739 075,64
BCP/Banco de Investimento Imobiliário	8,9	142 933 399,17
Caixa Geral de Depósitos, SA	2,9	46 512 646,66
alínea n) – DL n.º 349/98 (regiões autónomas)	0,6	10 274 423,34
Região Autónoma dos Açores	0,2	3 128 699,93
Região Autónoma da Madeira	0,4	7 145 723,41
alínea h) – PARPÚBLICA – Participações Públicas, SGPS, SA	0,1	994 963,90
alínea i) – BRISA - Auto-estradas de Portugal, SA	2,4	38 577 301,00
alínea j) – IFADAP	6,8	109 461 699,27
alínea l) – INGA/IFADAP	1,2	19 831 948,45
alínea m) – Fertagus - Travessia do Tejo, Transportes, SA	1,4	22 082 940,60
alínea o) – IGIF	50,1	801 133 066,66
alínea p) – União Europeia	12,7	202 382 923,43
Total (1+2)	100,0	1 599 818 489,39

No ano económico em análise, ao abrigo do artigo 71.º da LOE, que permitia a assunção de passivos e de responsabilidades de empresas públicas, foram realizadas operações no montante total de € 148,2 milhões, respeitante a dívidas da Casa da Música/Porto 2001, SA provenientes de financiamentos garantidos pelo Estado e ao financiamento de responsabilidades no âmbito da liquidação da GESTNAVE, incluindo o défice de exploração do 1.º semestre de 2007¹.

¹ Remete-se para Relatório de Auditoria n.º 13/2005-2ª S de 17 de Março, no sentido da necessidade de tornar os processos de liquidação mais céleres.



Foram ainda efectuadas regularizações no montante total de € 1.451,6 milhões, ao abrigo do artigo 72.º da mesma Lei.

No entanto, se o corpo desta norma (“*responsabilidades decorrentes de situações do passado*”) parece remeter para dívidas do Estado que datam de há bastante tempo, porventura com processos de apuramento que se prolongaram por vários anos e para as quais não foi inscrita dotação orçamental adequada para o respectivo pagamento à data em que foram apuradas, a verdade é que, mais uma vez, muitas das situações regularizadas ao abrigo do referido artigo fogem a este tipo de características, sendo por isso de notar que:

- ◆ os reembolsos relativos a encargos com descolonização, respeitam, na maior parte, ao próprio ano de 2006 e nalguns casos ao 2.º semestre de 2005, além de serem encargos anualmente renováveis, o que implicaria a respectiva orçamentação anual;
- ◆ o pagamento de juros de empréstimos bonificados, referentes a períodos recentes, sendo em algumas situações reportados ao final de 2005, e tendo ocorrido simultaneamente pagamentos de igual natureza, por via orçamental;
- ◆ as dívidas relativas à PT, 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;
- ◆ os montantes pagos na sequência de aplicação de sentenças transitadas em julgado com regime jurídico específico, contrariando o disposto no DL 74/70, 2/03, nos termos do qual aquelas despesas são, em regra, pagas por verba inscrita no capítulo consignado à Secretaria-Geral do Ministério das Finanças;
- ◆ o pagamento da assessoria técnica prestada pela PARPÚBLICA ao Governo, apresentada para pagamento em 2006, com apresentação prévia de orçamento ao Governo e referentes aos serviços prestados em 2004 e 2005;
- ◆ o pagamento de juros de mora à BRISA, apurados em 2006;
- ◆ a regularização de adiantamentos feitos pela DGT ao IFADAP, no âmbito do QCA II, que não podiam transitar de ano por força do disposto na LOE/2005;
- ◆ as dívidas do INGA/IFADAP apuradas em 2006, mas contraídas até 30/09/05, relativas ao subsídio da electricidade verde;
- ◆ a amortização e pagamento de juros, em Janeiro de 2006, de empréstimos contraídos em Dezembro de 2005, para regularizar a situação do IGIF;
- ◆ o pagamento à União Europeia de valor apurado em 2005 bem como de juros, solicitados em 2006, pelo incumprimento do prazo de pagamento indicado.

Em relação às situações, regularizadas ao abrigo das alíneas c), f), g), e n) do artigo 72.º da LOE/2006, acresce ainda o facto de se tratarem de despesas de carácter anual e contínuo, características que não se coadunam com o conceito de “situações passado”.

Embora estas despesas já tenham, em anos anteriores, apresentado um peso maior no total regularizado através do referido mecanismo, tal facto deve-se, essencialmente e como se referiu

anteriormente, ao grande aumento em 2006 das despesas regularizadas ao abrigo do art. 72.º, onde se destacam as despesas regularizadas ao abrigo das alíneas o)¹ e p), que por si só representam 62,7% da despesa total paga ao abrigo do artigo 72.º, mas também à ligeira diminuição dos valores regularizados ao abrigo daquelas alíneas², que totalizaram € 249 milhões, menos € 56 milhões que no ano anterior, como se pode concluir pela leitura do quadro seguinte:

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 a)		PT Comunicações		Bonificações de Juros		Total (4)=(1)+(2)+(3)	Total regularizado no ano (5)	% (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
2006	1,7	25 061 215,79	1,6	23 547 824,24	13,8	200 553 068,48	249 162 108,51	1 451 623 594,44	17,2

a) Não são considerados os montantes pagos ao abrigo da alínea c) a António de Aguiar.

Outras situações se poderiam enquadrar no quadro anterior, nomeadamente as quantias pagas à PARPÚBLICA que começam a apresentar regularidade (pagamento como encargos do passado nos anos de 2005 e 2006) e respeitam a serviços prestados ao Estado relativamente a assuntos que se vêm prolongando.

Em relação às verbas apresentadas no quadro anterior, salienta-se que, nos últimos quatro anos as responsabilidades decorrentes do processo de descolonização, as despesas com descontos na assinatura telefónica, a regularizar à PT Comunicações, e os encargos com juros bonificados, ou seja, todas elas de carácter anual e contínuo, assumem valores elevados e com um peso significativo no montante total regularizado³, nos respectivos anos. No ano em apreço, em particular, as despesas referidas atingem apenas 17% do total regularizado no ano, sendo, no entanto, um valor bastante elevado (€ 249 milhões) quando comparado com os valores regularizados ao abrigo deste mecanismo em anos anteriores, exceptuando 2005.

No que respeita aos encargos com a descolonização salienta-se o facto de ter sido inserida norma na Lei n.º 53-A/2006, 29 de Dezembro (LOE/2007) que visa a resolução desta situação que se arrasta há já largos anos, dando, a partir de 2007, um enquadramento orçamental adequado, como se dará conta nos pontos 6.6.3.2.2.3 deste Parecer.

Relativamente aos encargos pagos anualmente à PT, referentes a descontos concedidos em assinaturas telefónicas, como se dará conta no ponto 6.6.3.2.2.4. deste Parecer, o artigo 158.º da LOE/2007, revogou o Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13/02, diploma legal que permitia os referidos descontos.

¹ Despesas que respeitam ao SNS.

² Alíneas c), f), g) e n), do artigo 72.º.

³ Nos anos de 2001, 2002 e 2006, foram regularizadas dívidas do SNS, que, como referido nos respectivos Pareceres sobre a CGE de 2001 e 2002, fazem aumentar significativamente os valores totais regularizados ao abrigo do mecanismo de “regularização de situações do passado”. Se expurgarmos dos totais representados no quadro, os valores referentes ao SNS, nesses anos, as despesas com carácter anual atingem 38% do total.



Em suma, as operações realizadas ao abrigo do artigo 72.º e, ainda, as realizadas ao abrigo do artigo 71.º, não foram orçamentadas, à semelhança do ocorrido em anos anteriores, tendo sido pagas à margem do OE, por OET.

Reitera-se que a elaboração e execução do OE e a prestação de contas através da CGE continuam a reger-se segundo princípios e regras restritas. Assim, as despesas em causa, pagas à margem do OE: a) decorrem de lei ou de contrato, pelo que, nos termos do n.º 1 do artigo 16.º da Lei do Enquadramento Orçamental as dotações necessárias deverão ser inscritas obrigatoriamente no OE, b) essas dotações, nos termos do n.º 5 do artigo 42º da mesma Lei, constituem o limite máximo a utilizar e, ainda, c) de acordo com o n.º 6 do mesmo artigo, nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga, mesmo que legal, se não tiver cabimento na correspondente dotação. E o facto de se tratar de despesas de anos anteriores não significa que esses princípios orçamentais não se apliquem. Aliás, desde 2002 existem códigos específicos para identificar este tipo de despesas.

A desorçamentação em causa resulta de não terem sido inscritas as necessárias dotações no Orçamento do Estado e, conseqüentemente, as despesas efectuadas não constarem dos mapas da Conta Geral do Estado. O facto de essas despesas serem consideradas pelo INE nos reportes no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, segundo as regras do SEC 95, não exime o Governo do cumprimento dos princípios e regras estabelecidos na Constituição e na Lei de Enquadramento Orçamental, relativas à elaboração e execução do Orçamento do Estado.

Em sede de contraditório, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) vem dizer, que o recurso aos mecanismos de aquisição de activos e assunção de passivos e de regularização de responsabilidades, surge *“como a melhor opção para garantir o pagamento num determinado ano de responsabilidades geradas em exercícios anteriores”*, acrescentando ainda que, *“a inclusão deste conjunto de artigos na LOE obriga a que de uma forma clara sejam expressamente mencionadas todas as responsabilidades que um determinado orçamento vai suportar por conta de obrigações geradas em exercícios anteriores e para as quais, na generalidade dos casos, se desconhece à partida o valor exacto dos pagamentos a efectuar”*.

No mesmo sentido, o Ministro das Finanças afirma que não há *“qualquer intenção ou prática de desorçamentação”* pois *“a consagração do mecanismo da regularização de responsabilidades na Lei do Orçamento do Estado para 2006, aprovada pela Assembleia da República, habilitou o Governo ao pagamento das obrigações expressamente previstas no articulado”*. Refere, ainda, que na Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2008 a assunção de passivos e responsabilidades de entidades públicas se encontra limitada a um número restrito de situações e que o financiamento dessas operações será assegurado por dotação orçamental inscrita no Capítulo 60 do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

A DGO, em sede de contraditório, apenas se refere à proposta do OE/2008, também referida pelo Ministro das Finanças, reconhecendo que as alterações ali contidas nesta matéria são *“um passo muito importante no reforço da qualidade da orçamentação e da transparência das contas públicas”*.

O Tribunal continua a entender que, apesar das obrigações estarem consagradas na LOE, o regime que tem sido adoptado é contrário ao disposto na Lei de enquadramento orçamental e, por isso, congratula-se com o abandono, em 2008, da prática em análise.

6.6.3.1 – Assunção de passivos e de responsabilidades

6.6.3.1.1 – Casa da Música/Porto 2001

Como já foi referido no Parecer sobre a Conta do ano anterior, a assembleia-geral extraordinária da sociedade Casa da Música/Porto 2001, SA, realizada em 21/12/04, deliberou a dissolução da sociedade com efeitos a 31/12/04 e fixou em um ano o prazo para a sua liquidação¹. Naquela assembleia foi deliberado, também, que na partilha do activo da sociedade, o Edifício da Casa da Música ficaria afecto ao Estado assumindo este todas as dívidas, já contraídas ou em resultado de deliberações tomadas até à data, relacionadas com o investimento e a gestão da empreitada de construção do edifício, bem como assumia o serviço da dívida dos financiamentos que tinha garantido.

De entre o passivo de longo prazo, constam dois empréstimos garantidos pelo Estado no montante global de € 96 milhões celebrados em 2004 com o Banco Europeu de Investimento (BEI) e com o Barclays Bank PLC (BB) no valor, respectivamente, de € 56 milhões e de € 40 milhões.

Relativamente ao serviço da dívida daqueles empréstimos, em 2006 e ao abrigo do disposto na alínea b) do art.º 71.º da LOE/2006, foram liquidados os juros devidos ao BB (3 primeiros trimestres) e ao BEI (1.º semestre), no valor global de € 1.607.555,56.

Ainda no ano de 2006 e através do mesmo mecanismo, à margem do OE, a DGT procedeu ao reembolso antecipado dos referidos empréstimos, após parecer favorável do IGCP e autorização da tutela, por advir daí vantagem financeira para o Estado. Foram, assim, integralmente pagos, após as devidas notificações às instituições de crédito em causa, os empréstimos contratados: ao BB o montante de € 40.350.612,72, com data-valor de 04/12/2006, e ao BEI a quantia de € 56.890.726,67, com data-valor de 15/12/2006.

Conclui-se, assim, que o Estado assumiu, em 2006, as responsabilidades da empresa pública CM, em liquidação, tendo pago, ao abrigo dos artigos 71.º, alínea b), e 83.º da LOE/2006, o montante total de € 98.848.894,95, respeitante a dois contratos de mútuo já por si garantidos – juros vencidos e respectiva amortização antecipada.

No que respeita à possibilidade da amortização integral dos empréstimos ter ocorrido em momento anterior, já que dessa amortização resultava vantagem financeira para o Estado, a DGTF refere, em sede de contraditório, que “o reembolso antecipado (...) teve origem na deliberação tomada por deliberação unânime por escrito dos accionistas da sociedade de Agosto de 2006” e que, por outro lado, “houve que ter em consideração o facto do reembolso só poder ocorrer, de acordo com as cláusulas contratuais, na data de vencimento dos juros”.

No que respeita a estes argumentos, deve salientar-se que, para além do acima referido acerca da assembleia-geral extraordinária da sociedade Casa da Música/Porto 2001, SA, realizada em 21/12/04, a assembleia-geral de 30/03/06 tinha já deliberado a transferência antecipada para o accionista Estado do activo da sociedade Casa da Música/Porto 2001, SA (em liquidação), por contrapartida da assunção pelo Estado dos valores em análise, pelo que a deliberação de 1/08/06 se limitou a renovar o que já fora aprovado em Março. Deste modo, não resulta claro que fosse imprescindível aguardar pelo final do ano de 2006 para amortizar os empréstimos, em especial no que se refere ao contraído junto do BB,

¹ Entretanto, a assembleia extraordinária de 28/12/05 prorrogou o prazo da liquidação para 31/12/06.



cujo contrato exigia apenas que fosse dado pré-aviso de 15 dias sobre a data pretendida para efectuar o reembolso antecipado.

6.6.3.1.2 – GESTNAVE - Prestação de Serviços Industriais

Conforme referido e apreciado em Pareceres anteriores, em 1/04/97 foi celebrado, entre o Estado e o Grupo Mello, um Protocolo¹ de Acordo para a Reestruturação da LISNAVE² que visava a reorganização e modernização do sector da construção e reparação naval, o saneamento financeiro da LISNAVE e a manutenção do emprego num quadro de maior flexibilidade.

No que respeita à GESTNAVE, o Protocolo previa um esforço financeiro do Estado de € 365,6 milhões, através de um aumento de capital, o qual seria realizado faseadamente entre 1997 e 2001 e se destinava ao pagamento de dívidas fiscais e à Segurança Social, do passivo bancário e dos empréstimos obrigacionistas (€ 107,2 milhões), à constituição do Fundo de Pensões (€ 199,5 milhões) e ao financiamento dos défices de exploração de 1997 e 1998 (€ 58,9 milhões).

Para suportar financeiramente as prestações sociais não integradas no regime geral da segurança social, designadamente o pagamento das pré-reformas, foi constituído em 1998 o Fundo de Pensões GESTNAVE (FPG), que assegura estes pagamentos e o de outros benefícios sociais, tais como complementos de reforma e despesas médicas, a todos os trabalhadores nele integrados e respectivos familiares. De acordo com o contrato constitutivo, o Fundo extingue-se em caso de extinção da sociedade, após autorização do Instituto de Seguros de Portugal (ISP).

Porém, e no que se refere ao FPG, verificaram-se desvios significativos em relação às previsões iniciais, quanto à rentabilidade dos capitais investidos, quanto à evolução da massa salarial e quanto à fixação do salário pensionável.

Por outro lado, também se verificou que o clausulado do contrato de *take or pay*³, conjugado com o regime de contrato de trabalho em vigor para os trabalhadores da GESTNAVE, impossibilitava que a empresa procedesse à prestação de serviços nas condições de rentabilidade necessárias ao seu equilíbrio económico-financeiro e que alguns dos pressupostos inicialmente estabelecidos, nomeadamente quanto ao número de trabalhadores ao serviço da GESTNAVE, sofreram importantes alterações com o decorrer do tempo, tendo ainda ocorrido a transferência dos trabalhadores da ex-Sodia Renault para empresas que se encontram no perímetro de consolidação integral da GESTNAVE.

Finalmente, também se constatou que os custos de saúde suportados pela GESTNAVE tinham atingido proporções que são incomportáveis para o Estado, apontando estudos actuariais para várias dezenas de milhões de euros.

Face a esta situação, o Estado, pela RCM 39/2003, de 28/02, decidiu dar início ao processo de dissolução e consequente liquidação da GESTNAVE. Desde 2003, o Estado, através da DGT, tem

¹ Este Protocolo, posteriormente alterado por Aditamento de Julho do mesmo ano, foi apreciado, nomeadamente, no Parecer sobre a CGE/99, Vol. II, ponto 7.5.

² A reestruturação da LISNAVE remonta a 1993, mas a intervenção do Estado tem sido diversa.

³ Contrato de prestação de serviços celebrado entre a GESTNAVE e a LISNAVE (operadora), a vigorar até 31/12/2007, nos termos do qual a primeira se compromete a prestar serviços industriais à segunda.

assegurado o financiamento do FPG¹ e do défice da exploração², bem como o pagamento do serviço da dívida dos empréstimos que beneficiam de garantia do Estado.

Note-se que as despesas correntes estritamente necessárias que resultem de processos de dissolução, liquidação e extinção de empresas públicas e participadas, nos termos do n.º 2 do art.º 81.º da LOE/2006, deveriam ter sido efectuadas através do Capítulo 60 do Ministério das Finanças e da Administração Pública, o que no caso vertente não sucedeu, como se explicita:

- ◆ A fim de colmatar as insuficiências do FPG e evitar a sua extinção, a GESTNAVE acordou com o ISP um plano de financiamento, previamente autorizado por despacho do SETF, consubstanciado na entrega anual de € 35,846 milhões, durante 5 anos, com início em 2004. Assim, em 2006, a DGT procedeu ao pagamento das 4 prestações relativas aos trimestres de 2006, no valor de global de € 35.846.000, todos autorizados por Despacho do SETF³, e efectuados à margem do OE, por conta de OET “Produto de Empréstimos - 2006”⁴.
- ◆ Para proceder ao financiamento do défice do orçamento de tesouraria relativo à exploração da GESTNAVE (em liquidação), foram autorizados e pagos os montantes de € 4.100.000 e € 2.400.000 relativos, respectivamente, ao segundo semestre de 2006 e ao primeiro de 2007⁵, efectuados também pela conta de OET “Produto de Empréstimos - 2006”.
- ◆ Por outro lado, de forma a garantir que na data de encerramento da GESTNAVE, ou seja em 31/12/2007, exista “um número mínimo de casos por resolver”, o Estado, na qualidade de accionista único, por Despacho Conjunto do SETF e SEAO, deu instruções ao Administrador Liquidatário quanto ao Plano de Revogação dos contratos de Trabalho⁶ e determinou as compensações pecuniárias a atribuir, bem como a respectiva calendarização, tendo, na sequência deste despacho, sido também autorizados pagamentos pela mesma conta de OET no valor global de € 7.000.000,00, destinados ao pagamento das indemnizações por rescisão de contratos.

A despesa analisada, e que totalizou € 49.346.000,00, constitui a assunção pelo Estado de encargos que se venceram no próprio ano e até no seguinte, de modo a permitir que a GESTNAVE cumprisse os seus compromissos financeiros e prosseguisse o processo de liquidação.

¹ Embora o compromisso assumido pela GESTNAVE quanto ao financiamento do FPG seja um encargo da sociedade, o referido fundo é um património autónomo, “consequentemente sem expressão no activo da sociedade” (Inf. DGT 1542/2005, 12/10/2005).

² Pagamentos a fornecedores, salários, encargos sociais, impostos, etc.

³ Sempre com a nota “atentas as circunstâncias”.

⁴ A DGT entende “*que se encontram reunidas condições que permitem ao Estado, através da DGTF, substituir-se à Gestnave no respectivo pagamento, ao abrigo das disposições conjugadas da alínea b) do art.º 71.º e do art.º 83.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30.12 (OE/2006). Com efeito está em causa a assunção pelo Estado/DGT, de uma responsabilidade da Gestnave cujo processo de liquidação se encontra em curso. A circunstância do activo da Gestnave ser insuficiente para esta fazer face aos seus passivos e responsabilidades não obsta a que o Estado, enquanto accionista único, se substitua pontualmente no cumprimento de obrigações da Sociedade, daí não advindo qualquer lesão dos interesses legítimos dos credores, antes pelo contrário na medida em que o activo da sociedade deixa de estar onerado com esta responsabilidade. No caso ora em apreço, além do mais, está em causa a satisfação de compromissos que, embora sendo da Sociedade, foram sancionados pelo Estado nos exactos termos previstos no Protocolo de Acordo e respectivo Aditamento*”.

⁵ No Relatório da Conta Geral do Estado (pág. 127), e certamente por lapso, este pagamento é mencionado como respeitando ao 1.º semestre de 2006.

⁶ Para os trabalhadores não abrangidos pelo denominado Plano Social de pré-reformas e reformas antecipadas.



Em sede de contraditório, a DGTF veio discordar da qualificação dos pagamentos para o FPG como despesas correntes. Contudo, tendo em conta as directrizes contabilísticas e mesmo informações da então DGT, a qualificação está correcta pois os pagamentos em análise são custos com pessoal, sendo os fundos de pensões patrimónios autónomos, sem expressão no activo da sociedade e, neste caso, gerido até por terceira entidade. Sendo despesas correntes, a insuficiência da correspondente dotação do capítulo 60, que a DGTF também refere, teria de ser suprida através de reforço orçamental.

6.6.3.2 – Regularização de responsabilidades

6.6.3.2.1 – Ex-Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária

A sociedade “Andrés, Ventura & Pedrosa, Lda.”, do ramo agro-pecuário e alimentar, ganhou em 1980 um concurso de concessão de um bloco agro-pecuário no Vale do Liz, aberto pelo extinto Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária (IGEF)¹, vindo a provar-se que o gado transaccionado estava afectado de brucelose, o que não foi informado aos concessionários, pelo que, em sede de responsabilidade civil, o Estado foi condenado numa acção declarativa a pagar € 710.571,71 mais “o que se vier a liquidar em execução de sentença até ao montante de € 7.594.416,66” e juros sobre aquelas quantias, às taxas legais sucessivamente em vigor desde a data da citação até ao efectivo pagamento, ficando a quantia devida a título de juros moratórios circunscrita aos últimos 5 anos, conforme estabelecido na sentença.

Em 20/01/05, o Ministério Público enviou à Secretaria-Geral do Ministério da Justiça certidão das decisões judiciais para ser diligenciado o pagamento da indemnização pelo Estado, esclarecendo, contudo, que a entidade beneficiária é devedora ao Estado, à Segurança Social e à CGD, juntando certidão comprovativa da Repartição de Finanças da Marinha Grande.

Em 16/11/05, a Secretaria-Geral do MADRP reconheceu ser a entidade a quem competia o pagamento da indemnização mas afirmou não dispor de dotação disponível para suportar aquele encargo pelo que propôs que o pagamento fosse feito através do recurso à dotação provisional do Ministério das Finanças o que teve despacho de concordância do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, de 13/01/06. Contudo este pedido foi indeferido pelo Ministro de Estado e das Finanças.

Tendo então sido solicitado ao Ministério das Finanças a regularização daquela responsabilidade por recurso ao disposto na alínea a) do artigo 72.º da LOE/2006, a DGT propôs que tal regularização fosse autorizada, salientando que, “nesta fase do processo está apenas em causa a regularização do montante de € 710.571,71 acrescidos de juros moratórios à taxa legal, nos últimos 5 anos, que ascendem a € 184.242,48, perfazendo a quantia global de € 894.814,19” e que “devido ao atraso no cumprimento da decisão judicial, foi entretanto instaurada acção executiva (...) no âmbito da qual houve já lugar à penhora de veículos do Estado”. Também, como “está a decorrer paralelamente o processo de autorização para a regularização das dívidas em execução fiscal por compensação com o respectivo crédito (...) pelo que, caso seja autorizada, a mesma deverá ocorrer aquando do pagamento de € 894.814,19, o que implica que só parte deste valor seja pago ao interessado”.

¹ Por Despacho Conjunto dos Ministérios das Finanças, da Agricultura e Pescas, do Comércio e Turismo e do Trabalho, transferiram-se todos os direitos e obrigações da Federação dos Grémios da Lavoura da Província da Estremadura afectos à Divisão Agro-Pecuária do Vale do Liz para o IGEF, bem como se autorizou este instituto a proceder à venda directa dos bens móveis e imóveis da Divisão afectos à parte industrial. O Ministério da Agricultura é o sucessor dos direitos e obrigações do IGEF.

Para o pagamento em causa, autorizado por despacho do SETF de 29/05/06, foram emitidos dois cheques (de € 1.264,33 e de € 368.480,33) para regularização das dívidas em execução fiscal e foi feita a transferência do restante (€ 525.069,53) para a sociedade beneficiária. Todas as operações têm data-valor de 30/05/06 e foram efectuadas por débito da conta de OET “Produto de Empréstimos - 2006”.

A quantia em análise respeita a aplicação de uma sentença, confirmada pelo STJ e cujo acórdão transitou em julgado em 18/11/04. Ou seja, não é despesa do passado e trata-se de montante de pagamento previsível e, por isso, devia estar prevista no OE e ter sido paga como tal.

O atraso no pagamento levou, no âmbito da acção executiva entretanto interposta, à penhora de veículos do Estado, com todos os custos a isso inerentes, e que deviam ter sido evitados. Nota-se ainda, que, pelo Documento de Quitação, assinado pelo advogado da sociedade beneficiária, para além de se dar integral quitação quanto ao cumprimento da sentença proferida e acima analisada, há o compromisso de “*desistir de imediato da acção executiva instaurada contra o Estado junto do Tribunal de Círculo de Leiria*”.

Em sede de contraditório, a DGTF apresentou cópia do documento comprovativo da sentença de homologação daquela desistência, “*declarando extinto o direito que pretendia fazer valer contra o executado*” (o Estado) e determinando o “*levantamento das penhoras efectuadas a ocorrer após trânsito*”.

6.6.3.2.2 – Encargos com a descolonização

6.6.3.2.2.1 – Indemnização a António de Aguiar

Na sequência do processo de descolonização, António de Aguiar começou, em 1976, a efectuar depósitos junto do Consulado Geral da Beira (Moçambique)¹ mas acabou por ficar privado do seu dinheiro. Intentada acção contra o Estado, foi este condenado, em acção declarativa, a pagar a António de Aguiar a quantia equivalente à por ele depositada acrescida dos juros moratórios², bem como a pagar uma indemnização por danos patrimoniais pela privação da quantia entregue. Posteriormente, em acção executiva, foi o Estado condenado a pagar a indemnização no valor de € 146.271,15, a quantia em análise.

Aquele montante foi pago em 28/08/06, ao abrigo da alínea c) do art. 72.º da LOE/2006, pela conta de OET - “Produto de Empréstimos - 2006”, depois de autorizada a proposta da DGT, que afirma que as decisões dos tribunais são obrigatórias, que é a entidade competente para efectuar o pagamento e que o Governo tem autorização para regularizar “*responsabilidades decorrentes de situações do passado*”, nomeadamente no que concerne ao processo de descolonização de 1975.

Deste modo, a indemnização em análise foi paga como sendo uma responsabilidade decorrente do processo de descolonização inserida nas situações do passado indicadas no artigo 72.º da LOE/2006. Contudo, trata-se de uma indemnização decretada por sentença de tribunal, com trânsito em julgado, que devia ter sido paga ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 74/70, de 2/03, com verbas previstas no OE para tal, e não no âmbito da alínea c) do artigo 72.º da LOE/2006.

¹ “Nos anos subsequentes à independência da República Popular de Moçambique, caracterizados por profundas transformações sócio-económicas, muitos cidadãos portugueses, residentes naquele país, entregaram parte das suas economias, em numerário, nos Consulados Gerais de Portugal em Maputo e na Beira” – texto retirado do Despacho do Ministro das Finanças N.º 90/94-XII, de 12/12/94.

² Em 9/05/2000, fora paga a quantia de 3.450.267\$00 (€ 17.209,86).



Em sede de contraditório, a DGT referiu que parte da sentença já tinha sido cumprida em Maio de 2000 por recurso à regularização de situações do passado, pelo que estando em causa a indemnização por danos patrimoniais fixada no mesmo processo, entendeu que deveria adoptar igual procedimento.

Reafirma-se, todavia, que continua a ser o Decreto-Lei n.º 74/70 que expressamente regula a forma de liquidação das quantias que o Estado for condenado a pagar por sentenças dos Tribunais.

6.6.3.2.2.2 – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Como tem vindo a ser relatado nos sucessivos Pareceres sobre a CGE, o Decreto-Lei n.º 335/90, de 29/10¹, 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 daquele diploma, 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 72.º da LOE/2006, a regularização ao IGFSS do valor global de € 22.908.585², por contrapartida da conta de OET “Produto de Empréstimos - 2006”, verba que respeita ao período de Dezembro de 2005 a Novembro de 2006.

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 2006, a cerca de € 438,7 milhões.

6.6.3.2.2.3 – 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.

Em 2006, foram regularizados, ao abrigo da alínea c) do artigo 72.º da LOE/2006, os montantes globais de € 38.761,04³ e € 2.113.869,75⁴, 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/2005 e Setembro/2006.

¹ Com as alterações introduzidas pelo DL 45/93, de 20/02.

² Foram realizados 6 pagamentos, quatro no valor de € 3.381.394, € 3.400.231, € 3.309.079, € 3.241.862, com data-valor de 03/02/2006, 05/06/2006, 07/07/2006 e 20/09/2006, respectivamente, e dois com data-valor de 29/12/2006, de € 6.419.733 e de € 3.156.286.

³ Foram realizados três pagamentos, o primeiro com data-valor de 24/04/2006 e outros dois, realizados em 29/12/2006, no montante de € 14.971,56, € 16.391,84 e de € 7.397,64, respectivamente, devidamente autorizados pelo Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

⁴ Foram realizados 3 pagamentos, na mesma data, de € 869.394,19, € 874.831,04 e de € 369.644,52, respectivamente, devidamente autorizados pelo SETF.

Tendo em conta os montantes pagos no ano em apreço, bem como os valores regularizados no período de 1989 a 2005, o valor despendido pelo Estado, em encargos com pensionistas e reformados do ex-Banco Comercial de Angola ascende a € 688,9 milhares. Relativamente aos pensionistas e reformados do ex-Banco de Angola, o Estado despendeu, até ao final do ano em apreço, € 30,8 milhões.

A DGT tem diligenciado no sentido de transferir estas responsabilidades decorrentes da descolonização¹, uma vez que não se enquadram no mecanismo de regularização de responsabilidades do passado, por se tratar do reembolso de despesas do próprio ano, de carácter continuado, que tem merecido reparo deste Tribunal nos sucessivos Pareceres sobre a CGE.

Conforme se deu conta no Parecer sobre a CGE/2005², naquele ano, 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 Capítulo 60 do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública para pagamento dos encargos suportados pelo IGFSS, tendo sido sugerida a inclusão no articulado da LOE de um artigo com duas alíneas, uma alínea alterando a redacção do artigo 8.º do DL 335/90; e, outra alínea³, 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.

No entanto, esta proposta apenas foi considerada na Lei do Orçamento de Estado de 2007 (Lei n.º 53-A/2006, 29 de Dezembro), artigo 139.º, nos termos propostos pela DGT. Assim, a partir de 2007 estes encargos serão regularizados por via orçamental através do referido capítulo “*Despesas excepcionais*”.

A DGTF, na sua resposta, refere que “*Por se reconhecer o carácter continuado destes pagamentos, as situações em causa foram já objecto de tratamento adequado, na sequência da introdução do artigo 139.º da Lei do OE para 2007, através da inscrição da necessária dotação orçamental no Capítulo 60º do OE*”.

6.6.3.2.3 – 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 6/09, estabeleceu novas regras para o cálculo das indemnizações devidas a accionistas de empresas nacionalizadas, de que resultou o aumento das responsabilidades 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 o montante total de € 6.955.557,28, 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 operações específicas do Tesouro.

Deste modo, ao abrigo da alínea d) do artigo 72.º da LOE para 2006 e depois de devidamente autorizada, a DGT procedeu à transferência para a conta “*IGCP – Encargos com a dívida pública*” das quantias, de € 5.202.599,49, € 946.308,65 e € 806.649,14, realizadas em 02/06/2006, 06/10/2006 e

¹ Engloba os encargos pagos ao IGFSS, analisados no ponto anterior, e os encargos pagos ao BCP (analisados neste ponto).

² Ver PCGE/2005, Volume II, Cap. VI, ponto 6.6.3.2.3.2.

³ A DGT propunha a repetição desta alínea anualmente, em cada LOE, até eventual mudança de procedimentos ou até se esgotarem os encargos em causa.



29/12/2006, respectivamente, por contrapartida da conta de operações específicas do Tesouro – “Produto de empréstimos - 2006”, perfazendo aquele montante o total referido de juros vencidos no ano.

6.6.3.2.4 – PT Comunicações

O Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13/02, possibilitou 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, sendo a PT Comunicações, SA, anualmente reembolsada pelo Estado das perdas de receitas daí decorrentes.

No ano em apreço, a DGT submeteu à consideração superior o pagamento de € 23.547.824,24¹ ao abrigo alínea f) do artigo 72.º da LOE/2006, tendo este sido autorizado. Estes valor respeita a descontos efectuados no ano de 2005 e foi inferior ao reclamado pela PT Comunicações, SA, o qual ascendia € 23.554.562,61, em virtude da IGF ter apurado, relativamente aos descontos concedidos em 2003 e 2004, através da análise aos rendimentos declarados pelos beneficiários, as quantias de € 4.574,83 e € 2.163,54, respectivamente, relativa a descontos indevidamente concedidos a reformados e pensionistas.

Como foi recomendado no Parecer sobre a CGE de 2005, estes encargos, comunicados pela empresa através de nota de débito emitida em 23/03/2006, deveriam ter sido objecto de inscrição orçamental adequada e pagos durante a execução de 2006, já que a norma sobre regularização de responsabilidades decorrentes do passado era manifestamente inaplicável a documento de despesa emitido no próprio ano. Não obstante, o pagamento foi efectuado com data-valor de 13/12/2006, por contrapartida da conta OET “Produto de empréstimos - 2006”.

O pagamento destes encargos do Estado por operações específicas do Tesouro significa a sua desorçamentação em termos de contabilidade pública, não sendo registados como despesa orçamental no ano em que se constituem, nem no ano em que são pagos.

Nestes termos, considerando os valores pagos em 2006, o Estado regularizou, à margem do Orçamento, por operações específicas do Tesouro, o total de € 155.071.935,34², relativos a descontos concedidos pela PT por aplicação do disposto no Decreto-Lei n.º 20-C/86.

Como se deu conta no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005³, na sequência do despacho do Director-Geral do Tesouro, exarado na Inf. n.º 794/05, que considerava que, no actual quadro de prestação de serviços de comunicação móveis sem assinatura, perde justificação o subsídio estabelecido em 1986, a DGT propôs, tendo em atenção 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 consequente diversificação das condições de acesso a este serviço, considerando ainda eventuais problemas que poderão surgir ao nível da concorrência, bem como os avultados montantes despendidos anualmente pelo Estado, a revogação do Decreto-Lei n.º 20-C/86, com a alteração

¹ No relatório da Conta Geral do Estado (pág. 127) é referido, incorrectamente, que a dívida respeita o período de 2003/2005.

² 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.

³ Ver Parecer sobre a CGE/2005, Volume II, Capítulo VI, ponto 6.6.3.2.6.

introduzida pelo Decreto-Lei n.º 18/2003, de 3/02 através de inclusão de norma para o efeito no OE/2006, proposta que foi contemplada apenas na LOE/2007, artigo 158.º.

6.6.3.2.5 – Bonificações de juros de empréstimos no Continente e nas Regiões Autónomas

Em 2006, a Direcção-Geral do Tesouro reembolsou diversas instituições de crédito (IC's), através da conta de OET “Produto de empréstimos - 2006”, sem cobertura orçamental, no montante total de € 200.553.068,48. Os reembolsos respeitam a bonificações de juros concedidas ao abrigo dos regimes de crédito à habitação própria e permanente no Continente e nas Regiões Autónomas, do Regime Especial para Deficientes e ainda do Programa Especial do Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (PER).

Os pagamentos em causa foram colocados à consideração superior pela DGT, ao abrigo da LOE/2006, artigo 72.º, alíneas g) para os empréstimos concedidos no Continente e n) no caso dos empréstimos concedidos nas regiões autónomas, tendo sido devidamente autorizados.

No quadro seguinte apresenta-se os montantes pagos às diversas IC's, por regime de crédito:

Quadro VI.28 – Pagamento de bonificações de juros por OET - 2006

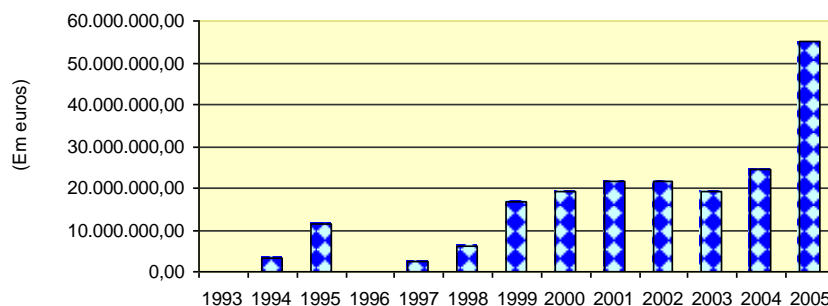
(em euros)

Regime	Entidade	Valor
Habitação própria e permanente (DL 349/98, de 11/11, com a redacção dada pelo DL 320/2000, de 15/12))	Região Autónoma dos Açores	3 128 699,93
	Região Autónoma da Madeira	7 145 723,41
	BES - Banco Espírito Santo	13 192,79
	BPI - Banco Português de Investimento	16 015,29
	BTA - Banco Totta & Açores	54 733,90
	CCAM - Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo	8 081,76
	Banco Popular de Portugal	1 499,93
	BCP/Banco de Investimento Imobiliário	112 511 815,09
	Caixa Geral de Depósitos	41 875 977,74
	Sub-total (1)	164 755 739,84
Deficientes (DL 98/86, de 17/05)	BANIF - Banco Internacional do Funchal	739 075,64
	BCP/Banco de Investimento Imobiliário	30 421 584,08
	Sub-total (2)	31 160 659,72
PER (DL 163/93, de 07/05 110/85, de 17/04 e 79/96, de 20/06)	Caixa Geral de Depósitos	4 636 668,92
	Sub-total (3)	4 636 668,92
	Total (1)+(2)+(3)	200 553 068,48

Os reembolsos em causa decorrem de bonificações de juros correspondentes a anuidades vencidas e suportados pelas diversas IC's entre 1993 e 2005, muito embora 27,4% do montante total regularizado em 2006 respeite ao ano de 2005 e 49,2% do total pago respeita a bonificações vencidas no último triénio (2003-2005), como se pode observar no gráfico seguinte:



Gráfico VI.3 – Distribuição anual das bonificações regularizadas em 2006



O Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 320/2000, de 15 de Dezembro, regula designadamente as regras que presidem ao crédito bonificado, sendo da competência da DGT, de acordo com a mesma legislação, o acompanhamento e verificação do cumprimento, pelas instituições de crédito mutuantes das obrigações subjacentes à atribuição de crédito, devendo para o efeito, aquelas instituições enviar à DGT todos os elementos considerados necessários, para que esta Direcção-Geral possa exercer as suas atribuições.

Ao abrigo da citada legislação, a DGT pagou o valor global de € 164.755.739,84, dos quais € 154.481.316,50 respeitam a empréstimos concedidos no Continente e foram reembolsados directamente às respectivas IC's e o remanescente (€ 10.274.423,34) a empréstimos concedidos nas Regiões Autónomas, verbas estas que, conforme estipulado no mesmo diploma legal, artigo 26.º n.º 2, deverão ser "... transferidas para as Regiões Autónomas...", sendo da responsabilidade das Regiões a posterior regularização às IC's.

Paralelamente, foram pagas bonificações de juros concedidas, ao abrigo do mesmo regime, com verbas devidamente orçamentadas para o efeito, no Cap. 60 do Orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, como se apresenta no quadro seguinte:

Quadro VI.29 – Pagamentos de bonificações de juros por via orçamental - 2006

(em euros)

IC's	2003	2004	2005	2006	Total	%
BANIF		69 594,73	952 143,35	257 223,60	1 278 961,68	0,6
BBVA			32 291,95		32 291,95	0,0
BCA		46 116,08			46 116,08	0,0
BCP		1 565 665,66	6 558 451,50	15 173 268,77	23 297 385,93	11,6
BES	265,97	60 492,72	341 195,83	21 875 746,70	22 277 701,22	11,1
BESA		64,00	4 987,42	35 948,17	40 999,59	0,0
BIC	72,95	14 183,28	2 153 655,01		2 167 911,24	1,1
BII		433 224,63	2 273 632,21	6 063 347,67	8 770 204,51	4,4
BLB			998,43	3 504,69	4 503,12	0,0
BNC		6 846,16	138 211,54	922 469,15	1 067 526,85	0,5
BPI		108 571,32	1 911 932,51	14 692 454,89	16 712 958,72	8,3
BPP		1 894,39		1 708,25	3 602,64	0,0
BTA		56 754,36	2 630 235,14	26 152 119,64	28 839 109,14	14,4
CCAM		26 957,82	414 080,25	3 896 082,11	4 337 120,18	2,2
CEM			10 486,08	17 991,30	28 477,38	0,0
CGD		16 140,97	120 366,70	70 771 331,68	70 907 839,35	35,4
MGL		159 025,02	4 227 090,74	16 283 619,94	20 669 735,70	10,3
BST	284,56	3 170,59		3 254,57	6 709,72	0,0
Total	623,48	2 568 701,73	21 769 758,66	176 150 071,13	200 489 155,00	100,0
%	0,0	1,3	10,9	87,9	100,0	

Como se pode observar, a DGT reembolsou diversas IC's (18), de bonificações vencidas entre 2003 e 2006, sendo que estes pagamentos se reportam, na sua grande maioria, ao ano de 2006 (87,9%), destacando-se, de entre estes, os reembolsos efectuados à Caixa Geral de Depósitos (CGD), que totalizam € 70.771.331,68, valor que representa 40% do total da despesa vencida e paga no próprio ano.

Os pagamentos efectuados por via orçamental foram, quase na totalidade, precedidos de validação efectuada através do Sistema de Crédito Bonificado à Habitação (SCH), base de dados criada pelo Despacho Normativo n.º 25/2004, de 21/05, e regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 279/2003, de 8/11. Refira-se que nos termos daquele normativo, para as anuidades vencidas a partir de 1/11/2004, as IC's estão obrigadas a solicitar o reembolso dos juros suportados através do SCH e conforme exposto no Relatório de Auditoria n.º 26/06, 2ªS, as IC's "...têm tido, em graus diversos, dificuldade em adaptar os seus sistemas de informação de modo a que os ficheiros enviados mensalmente passem o conjunto de validações definido no SCH."

A título de exemplo, o mesmo Relatório de Auditoria apresentava a situação relativa aos registos entrados em Janeiro de 2006, catorze meses após a entrada em funcionamento do SCH, dos quais apenas 23,9% foram aceites pelo sistema, tendo 76,1% sido devolvidos às IC's, para correcção.

Na presente auditoria apurou-se que este cenário está bastante alterado. Assim, relativamente aos 509.557 registos entrados em Fevereiro de 2007, foram aceites pelo sistema 74,7%, como se evidencia no quadro seguinte:



Quadro VI.30 – Registos entrados no SCH para validação, por IC (Fevereiro/2007)

(em euros)

IC (a)	Registos entrados	Em % do total	Aceites		Devolvidos	
			Em número	Em %	Em número	Em %
BANIF	14 387	2,8	2	0,0	14 385	100,0
BBVA	90	0,0	18	20,0	72	80,0
BCP/BII	78 471	15,4	66 163	84,3	12 308	15,7
BESA	100	0,0	77	77,0	23	23,0
BES	43 469	8,5	29 018	66,8	14 451	33,2
BPI	36 186	7,1	35 531	98,2	655	1,8
BPP	231	0,0	106	45,9	125	54,1
BST	68 871	13,5	65 600	95,3	3 271	4,7
CCCAM	9 851	1,9	9 786	99,3	65	0,7
UCI	828	0,2	542	65,5	286	34,5
CGD	257 073	50,5	173 774	67,6	83 299	32,4
Total	509 557	100,0	380 617	74,7	128 940	25,3

(a) Em Fevereiro de 2007 não entraram registos das seguintes IC's: MGL, BCA, BLB e CEMAH

Fonte: DGT.

Constata-se que em Fevereiro de 2007, o grau de sucesso na validação da informação pelo sistema variou entre os 99,34% da CCCAM e os 0,01% do BANIF (em Janeiro de 2006, um ano antes, os valores registados foram entre os 88,6% da CCCAM e os 0,9% da CGD).

Sendo a CGD a entidade que maior número de registos submete ao SCH (50% no mês em apreço), e, sendo também a IC que em 2006 apresentava maior grau de insucesso quanto ao número de registos aceites pelo sistema, concluiu-se, no referido relatório de auditoria, ser este o principal motivo para a diminuição no valor das bonificações pagas em 2004 e, mais acentuadamente, em 2005.

Relativamente ao facto de em 2006 terem sido, mais uma vez, pagas bonificações por OET, à margem do Orçamento do Estado e simultaneamente por conta de verbas inscritas no OE, a DGT, após o trabalho de campo, veio esclarecer que “...os pagamentos relativos a anos anteriores, efectuados pelo OE/2006, ficou a dever-se a um entendimento consensualizado e instituído, no início do ano, no sentido de que todas as reclamações de bonificações (Continente e Regiões Autónomas) que viessem a ocorrer, no âmbito do SCH, após 1 de Janº de 2006, que dissessem respeito a anos anteriores serão pagas nos seguintes termos:

- 1 – Montantes superiores a 1 Milhão de Euros – seriam pagas por Regularização de Situações do Passado (RSP);
- 2 – Montantes inferiores a 1 Milhão de Euros – seriam pagas por Orçamento de Estado directamente às IC. Refira-se ainda que a partir de Outubro de 2006 este procedimento foi alterado, tendo sido decidido que todos os pagamentos relativos a anos anteriores, independentemente do montante em causa, deveriam ser pagos por RSP.”.

Ora, o entendimento em causa, na sua formulação inicial, desvaloriza o critério que deveria ser decisivo para a eventual qualificação de certas situações como “situações do passado”, isto é, a antiguidade do período a que respeitam as reclamações e, na sua formulação final, trata da mesma maneira pedidos de reembolso respeitantes a 1993 e a 2004 e 2005, sendo que estes últimos constituem aliás o grosso do total regularizado.

Contudo, o diploma que regula a concessão de crédito bonificado, art. 26º n.º 1, determina que “Para pagamento das bonificações fica o Ministro das Finanças autorizado a inscrever as correspondentes dotações no Orçamento do Estado”. Não obstante, foram realizados reembolsos sem cobertura orçamental, em

clara violação da norma citada, mas também por violação do disposto nos art.os 5º, n.º 1 e 13.º da Lei n.º 91/2001, de 20/08, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, 24/08.

6.6.3.2.5.1 – BCP/Banco de Investimento Imobiliário

Como se pode observar no Quadro VI.28 –, a maior parte (71,27%) dos reembolsos sem cobertura orçamental, no ano em apreço, foram realizados ao BCP/BII. De referir, também, que do montante total pago a esta IC, € 142.933.399,17, a maior fatia (78,7%) respeita a bonificações concedidas ao abrigo do DL 349/98 e o remanescente a bonificações atribuídas ao abrigo do DL 98/86 (Regime de Deficientes).

Foram efectuados 6 pagamentos ao BCP/BII, entre Maio e Dezembro de 2006, devidamente autorizados, como se apresenta no seguinte:

Quadro VI.31 – Pagamentos por OET ao BCP/BII

(em euros)

Regime	Montante	Anos a que reporta a dívida	Despacho autorizador
Habitação própria e permanente - DL n.º 349/98, 11/11	81 896 550,77	De 1996 a 2004	568/06-SETF, de 11.05.06
	14 481 650,01	De 1993 a 1995	735/06-SETF, de 23.06.06
	1 744 635,27	2004 e 2005	903/2006-SETF, de 21.07.06
	13 070 162,57	2004 e 2005	1502/06-SETF, de 18.12.06
	1 318 816,47	2004 e 2005	1535/06-SETF, de 22.12.06
Deficientes DL n.º 98/86, 17/05	30 421 584,08	De 1996 a 2005	1551/06-SETF, de 27.12.06

No que concerne ao primeiro pagamento, realizado em 18/05/2006, no valor de € 81,9 milhões, é de referir que ocorreu na sequência de reclamações de bonificações de juros, do BCP/BII, relativos a contratos celebrados entre 1996 e 2001, cujos vencimentos ocorreram entre 1996 e 2004. As reclamações em causa foram auditadas pela Price Waterhouse Coopers, com o acompanhamento da IGF. Em 2005 foi autorizado o pagamento de € 136.989.840,88 a título de adiantamento. Não obstante este adiantamento ter sido efectuado por conta de bonificações respeitantes a vários regimes de crédito bonificado, a DGT propôs que o adiantamento em causa revertesse integralmente para a regularização da reclamação relativa aos contratos celebrados entre 1996 e 1999, no âmbito do crédito à habitação própria permanente, procedendo-se ao pagamento do remanescente, no valor de € 52.563.221,76. A DGT propôs ainda o pagamento de bonificações reclamadas pelo BCP/BII relativos aos anos 2000 e 2001 no valor de € 29.333.329,01. Nestes termos, a verba a regularizar proposta pela DGT era, como se mencionou, de € 81.896.550,77.

Quanto ao pagamento no valor de € 14.481.650,01, respeita a bonificações vencidas entre 1993 e 1995 ao abrigo do DL 349/98, que também foram objecto de auditoria por entidade externa com o acompanhamento da IGF. Após análise das listagens enviadas pelo BCP/BII e correcção de algumas anomalias, a DGT propôs o pagamento pela Informação n.º 914/06, de 14/06, na qual se referia que *“Com este pagamento conclui-se o processo de auditoria ao crédito à habitação própria permanente no âmbito do D.L. n.º 349/98, de 11/11, o que implicará que a D.G.T. dê instruções ao Instituto de Informática no sentido de libertar estas operações do regime “condicional” a que se encontravam sujeitas as anuidades vencidas após 01/11/2004, no âmbito do SCH.”*



Assim, os três pagamentos seguintes, realizados um em Julho e dois em Dezembro, respeitam a reclamações de bonificações de juros, cujos vencimentos se reportam aos anos de 2004 e 2005 e cuja certificação, nos termos do Despacho Normativo n.º 25/2004, se processou através do SCH.

Por último, foi ainda realizado outro pagamento em 19/12/2006 ao BCP/BII, por contrapartida da conta de OET “Produto de empréstimos - 2006”, no montante de € 30.421.584,08, em cumprimento de obrigações decorrentes de bonificações de juros de crédito à habitação própria, concedido ao abrigo do regime especial para deficientes, pagamento este que respeita a reclamações de juros cujos vencimentos ocorreram no período compreendido entre 1996 e 2005 e que foram precedidos de auditoria realizada por entidade externa e acompanhadas pela IGF¹, a qual concluiu que as bonificações se encontravam em condições de serem reclamadas.

A DGT propôs que todos estes pagamentos fossem realizados através da “Regularização de Situações do Passado” por estarem em causa reclamações que “correspondem a períodos de vencimento anteriores a 2006”.

6.6.3.2.5.2 – Caixa Geral de Depósitos

Como se apresentou anteriormente, a CGD foi reembolsada em 2006, à margem do orçamento, relativamente a bonificações de juros no âmbito dos regimes de crédito à habitação própria e permanente e do Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (PER), nos montantes globais de € 41.875.977,74 e € 4.636.668,92, respectivamente. Foram realizados 6 pagamentos, devidamente autorizados, como se apresenta no quadro seguinte:

Quadro VI.32 – Pagamentos por OET à CGD

(em euros)

Regime	Montante	Anos a que reporta a dívida	Despacho autorizador
PER - DL 163/93, 7/05 (com a redacção dada pelo DL 271/03, de 28/03)	2 787 469,34 1 849 199,58	2000 a 2005	799/06-SETF, de 7/07/06 798/06-SETF, de 7/07/06
Habitação própria e permanente - DL 349/98, de 11/11	1 762,20 9 569 715,50 4 500,04 (a) 32 300 000,00	2004 e 2005	903/06-SETF, de 21/07/06 1502/06-SETF, de 18/12/06 1535/06-SETF, de 22/12/06 1550/06-SETF, de 27/12/06
Total	46 512 646,66		

(a) Adiantamento.

No que respeita aos 2 pagamentos realizados no âmbito do PER, ambos efectuados em Julho/2006, trata-se de juros bonificados, relativos a empréstimos contraídos por municípios ao abrigo do regime criado pelo Decreto-Lei n.º 163/93, de 7/05, sucessivamente alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 271/03, de 28/03, o qual prevê a “...concessão de apoio financeiro para construção ou aquisição de habitações destinadas ao realojamento dos agregados familiares residentes em barracas e situações similares”, permitindo também “... o financiamento de equipamento social por se considerar essencial, no âmbito dos processos de realojamento de populações, criar condições para uma melhor integração das famílias.”.

¹ De referir que, como se deu conta no Relatório de Auditoria n.º 26/06 – 2ª S, o âmbito das auditorias a realizar ao BCP/BII, por entidade externa com o acompanhamento da IGF, foi alargado aos regimes especiais de Deficientes e emigrantes em 2005, após o adiantamento anteriormente referido.

O Instituto Nacional de Habitação (INH) é responsável pela gestão do PER e pelos pedidos de pagamento de bonificações de juros dos empréstimos concedidos às Câmaras Municipais, de acordo com o protocolo estabelecido entre a DGT e o INH. Nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 271/2003, de 28/03, “Cabe à administração central, através do INH, disponibilizar, sob a forma de participação a fundo perdido, até 50% dos custos ou preços...” e de acordo com o n.º 3 do mesmo artigo “O INH, directamente ou através de uma instituição de crédito, ..., pode financiar sob a forma de empréstimo bonificado, a parte não participada dos referidos custos ou preços.”

Em 2004, a DGT ao analisar as reclamações apresentadas pelo INH detectou que esta entidade tinha autorizado que determinados mutuários procedessem a utilizações de empréstimos bonificados para além de 30 meses após a data de celebração do respectivo contrato de financiamento e a existência de empréstimos com utilização de verbas durante o período de reembolso e de aditamentos aos contratos de empréstimo.

Considerando que tais procedimentos não eram aceitáveis, por não estarem de acordo com a legislação em vigor, a DGT propôs ao INH que procedesse ao reajuste dos planos de empréstimo.

O INH, em Julho de 2005, solicitou à DGT a reapreciação das situações em causa, expondo a sua interpretação da legislação e assegurando que o prazo máximo dos empréstimos não ultrapassa o fixado na lei, reduzindo ainda os encargos com as bonificações do Estado. O INH invocava também a necessidade de viabilizar a conclusão dos empreendimentos em causa, por forma a garantir a aplicação dos fundos públicos aos fins sociais a que se destinam (reajuntamento de famílias a viver em condições de habitabilidade precária).

A DGT, considerando que as situações apresentadas pelo INH eram limitadas (17 empréstimos) e que não havia um acréscimo de custos para o Estado, propôs superiormente, pela Informação n.º 1940/05, de 20/12/2005, o desbloqueamento da situação, i.e., a aceitação da proposta do INH, tendo obtido o despacho favorável do SETF em 22/12/2005.

Na sequência de tal autorização, a DGT solicitou ao INH o envio das listagens dos empréstimos para proceder à respectiva conferência e posterior pagamento das bonificações. Após conferência, considerando que estariam em condições de serem regularizadas, a DGT colocou à consideração superior os pagamentos das situações que se apresentam no quadro seguinte:

Quadro VI.33 – Regularizações à CGD, relativas a bonificações concedidas no âmbito do PER

(em euros)

Inf. DGT n.º	Promotor	Montante
976/06, de 30/06	CM Mafra	103 531,14
	CM Loures	2 683 938,20
	Subtotal (1)	2 787 469,34
977/06, de 30/06	CM Vila Franca de Xira	61 416,20
	CM Valongo	211 364,12
	CM Gondomar	1 200 035,54
	CM Setúbal	190 234,93
	CM Sintra	186 148,79
	Subtotal (2)	1 849 199,58
Total (1) + (2)		4 636 668,92

Nota: As bonificações em causa respeitam ao período de 2000-2005, com excepção da CM Mafra que respeitam ao período de 1999-2005 e da CM Valongo que reportam a 2001-2005.



As propostas da DGT, como se indica no Quadro VI.32 –, mereceram os despachos autorizadores do SETF, tendo por isso aquela Direcção-Geral concretizado os pagamentos à CGD em 18/07/2006. Relativamente aos restantes pagamentos efectuados à CGD, que se apresentam no mesmo quadro, respeitam a bonificações de juros concedidas no âmbito do DL 349/98, sendo de salientar que a verba regularizada em 29/12/2006, no montante de € 32,3 milhões, foi paga a título de adiantamento.

Como já foi referido, com a entrada em funcionamento do Sistema de Crédito Bonificado à Habitação, a CGD apresentava uma elevada quantidade de bonificações vencidas em 2004 e 2005 e não pagas nesses anos. Deste modo, em Dezembro de 2006, a DGT após informação da CGD, no sentido de que esta IC tinha remetido ficheiros para processamento no SCH que incluíam um montante significativo de bonificações vencidas em 2004 (€ 13.222.601,87) e 2005 (€ 72.990.811,25), num valor total de € 86.213.413,12, e entendendo haver toda a conveniência em regularizar o maior número de bonificações de juros de anuidades vencidas em anos anteriores, propôs o pagamento à DGT por conta das referidas reclamações e limitando o pagamento ao saldo disponível a pagar por “Regularização de Situações do Passado”, o qual ascendia a € 32,3 milhões.

Este adiantamento foi proposto com a condição daquela IC aceitar previamente que o pagamento fosse efectuado por conta das reclamações relativas a bonificações vencidas em 2004 e 2005 e caso as reclamações realizadas, através do SCH, até 30/06/2007, não excedessem o montante antecipado, a CGD teria de devolver o excedente em 3/07/2007.

Este adiantamento à CGD (€ 32.300.000) representa 37,5% do valor global que aquela IC indicou à DGT como pedidos realizados em Dezembro de 2006 via SCH, como se apresenta no quadro seguinte.

Quadro VI.34 – Pedidos via SCH/Adiantamentos

(em euros)

Anos	Pedidos SCH	Adiantamentos em 2006	% paga
2004	13 222 601,87	7 000 000,00	52,9
2005	72 990 811,25	25 300 000,00	34,7
Total	86 213 413,12	32 300 000,00	37,5

Entende-se, todavia, que a conveniência em não atrasar pagamentos não se pode sobrepor à obrigatoriedade de os reembolsos serem validados pelo SCH, para além de não existir disposição legal que preveja a figura dos “adiantamentos”.

A DGTF, na sua resposta, não se pronuncia sobre esta observação.

Foram realizados em 2006, por recurso ao mecanismo de “regularização de situações do passado” à CGD mais 3 pagamentos, um de valor elevado, € 9.569.715,50, e os outros dois de valores bastantes inferiores de € 1.762,20 e € 4.500,04. Estas situações respeitam a bonificações de juros concedidas ao abrigo do DL 349/98, e foram validadas através do SCH.

6.6.3.2.5.3 – BANIF – Banco Internacional do Funchal

Os Decretos-Lei n.ºs 43/76, de 20/01, e 230/80, de 16/07, estabeleceram um conjunto de direitos e regalias aos deficientes das Forças Armadas e Civis, entre os quais o acesso à aquisição ou construção de habitação própria em condições idênticas às que vierem a ser definidas para os trabalhadores das instituições de crédito nacionalizadas.

Pelo Decreto-Lei n.º 98/86, de 17/05, ficou estabelecido que o Estado liquidará às instituições de crédito “... a diferença entre os juros remuneratórios a cargo dos mutuários e os juros correspondentes à aplicação das taxas de juro cobradas pelas mesmas instituições em empréstimos de igual natureza mas não destinados a deficientes.”

O mesmo diploma determinava no seu artigo 2.º que “Para efeitos de controle e pagamento do diferencial de juros (...) as instituições de crédito devem remeter à Direcção-Geral do Tesouro todos os elementos de caracterização das operações de crédito abrangidas pelo presente decreto-lei necessários à determinação dos encargos do Estado...”

Por ofício datado de 20/11/06, o BANIF solicitou à DGT o pagamento de bonificações concedidas ao abrigo da referida legislação de anuidades vencidas entre 1999 a 2006, no montante total de € 841.635,81, justificando o seu pedido tardio com a existência de problemas de ordem técnica.

Após a verificação das listagens, a DGT considerou estarem em condições de serem pagas, colocando à consideração superior, ao abrigo da alínea g) do art. 72.º da LOE/2006, a regularização ao BANIF, no montante total de € 739.075,64, relativo às bonificações vencidas no período de 1999 e 2005.

Uma vez que as razões que levaram ao envio tardio dos pedidos de reembolso são, reconhecidamente, da responsabilidade do BANIF, este pedido de reembolso deveria ter sido considerado como respeitante a 2006 e como tal, não ter sido regularizado ao abrigo do artigo 72.º da LOE.

6.6.3.2.5.4 – Bonificações de juros pagas em 2006 a outras IC's

Como se apresentou anteriormente, foram ainda reembolsadas, por recurso ao mecanismo de “regularização de situações do passado”, mais cinco instituições de crédito em Dezembro de 2006 e como se pode observar no quadro seguinte, as verbas em causa são de valor reduzido, sendo a mais significativa a regularizada ao BTA, no valor de € 54,7 mil.

Quadro VI.35 – Pagamentos por OET a diversas IC e anos a que se reportam

(em euros)

Ano/Banco	BES	BPI	BPP	BTA	CCCAM	Total
2003	49,11	47,60				96,71
2004	5 394,88	1 732,64		6 499,28	1 437,80	15 064,60
2005	7 748,80	14 235,05	1 499,93	48 234,62	6 643,96	78 362,36
Total	13 192,79	16 015,29	1 499,93	54 733,90	8 081,76	93 523,67

Os reembolsos respeitam a bonificações de juros vencidas entre 2003 e 2004, ao abrigo do DL 349/98, e foram regularizados pela DGT, em 29/12/2006, após devidamente autorizados, tendo, na sua maior parte, sido validados através do SCH.



6.6.3.2.5.5 – Bonificações de juros de empréstimos concedidos nas regiões autónomas

Conforme já foi referido “(...) as importâncias correspondentes ao pagamento das bonificações concedidas nos respectivos territórios(...)” deverão ser “(...) transferidas para as Regiões Autónomas(...)”. Ou seja, a DGT após a conferência das listagens recebidas das respectivas instituições de crédito, comunica os valores que se encontram em condições de serem pagos às respectivas regiões para que estas procedam às regularizações, devendo ser transferidas anualmente verbas do Orçamento do Estado para as respectivas Regiões, para pagamento destes encargos.

Contudo, como foi referido no Relatório de Auditoria n.º 26/06 – 2ªS, estas transferências foram interrompidas a partir de 2003 para a RAM e a partir de 2004 para RAA, o que impediu aquelas regiões de procederem à regularização das bonificações em causa, perante as diversas instituições de crédito¹.

Em 2005, a DGT procedeu a essa regularização, tendo efectuado a transferência para a RAM e RAA de € 14.218.085,12 e € 7.569.322,33, respectivamente, relativos a bonificações vencidas no período de 2001 a 2004. Esses pagamentos realizados à margem do Orçamento do Estado foram efectuados ao Chefe de Gabinete do Ministro da República da Madeira e, no caso da Região Autónoma dos Açores, à Direcção Regional de Orçamento e Tesouro.

Em 2006, a DGT adoptou o mesmo procedimento tendo, ao abrigo do disposto na alínea n) do artigo 72.º da LOE/2006, submetido à consideração superior os seguintes pagamentos, à margem do Orçamento:

Quadro VI.36 – Pagamentos às Regiões Autónomas

(em euros)

Entidade	Despacho Autorizador	Pagamento
Região Autónoma dos Açores	432/06-SETF, de 11/04/06	531 974,57
	568/06-SETF, de 11/05/06	902 471,70
	619/06-SETF, de 26/06/06	1 687 579,98
	1535/06-SETF, de 22/12/06	6 673,68
	Total	3 128 699,93
Região Autónoma da Madeira	432/06-SETF, de 11/04/06	2 120 347,98
	568/06-SETF, de 11/05/06	3 687 295,04
	619/06-SETF, de 26/06/06	1 099 912,85
	735/06-SETF, de 14/06/06	224 046,43
	1535/06-SETF, de 22/12/06	14 121,11
Total	7 145 723,41	

Relativamente à última verba proposta para pagamento à RAM, cumpre salientar que o valor proposto e autorizado superiormente foi de € 22.389,03. Contudo, por lapso, o montante pago foi de € 14.121,11, inferior em € 8.267,92. Alertada para esta situação no decorrer da auditoria, a DGT referiu que a verba proposta era a correcta, pelo que estava a proceder às diligências necessárias para regularizar a situação.

¹ Para a interrupção terá contribuído a previsão de uma alteração legislativa, que veio a ocorrer apenas na Lei do Orçamento do Estado para 2006, a qual veio determinar que, a partir de 1/01/2006, o pagamento das bonificações de juros relativos a imóveis localizados nas regiões autónomas passasse a ser efectuado directamente pela DGT, por verbas orçamentais.

Dos pagamentos autorizados no ano em apreço e que se apresentam no quadro anterior, foram validados através do SCH os reembolsos autorizados pelos Despachos 432/06-SETF, 1535/06-SETF e 735/06-SETF. Já os pagamentos autorizados pelo Despacho 568/06-SETF respeitam a montantes auditados por entidade externa e acompanhados pela IGF no âmbito das auditorias realizadas ao BCP/BII. Por outro lado, o Despacho n.º 619/06-SETF autoriza o pagamento a diversas IC's de montantes reportados a anuidades vencidas antes da entrada em funcionamento do SCH.

As verbas regularizadas, constantes do quadro anterior, reportam-se ao período de 1998-2005, no caso da RAA, e aos períodos de 1994-1995 e 1998 a 2005, no caso da RAM, como se apresenta:

Quadro VI.37 – Bonificações pagas às Regiões Autónomas, por anos a que se reportam

(em euros)

Anos	RAA	RAM (a)
1994		13 499,99
1995		210 546,44
1998	91 048,96	917 207,99
1999	260 006,82	1 253 371,06
2000	327 362,54	861 606,99
2001	368 040,34	521 435,08
2002	64 169,30	181 410,16
2003	380 136,62	249 327,77
2004	1 099 287,10	806 209,49
2005	538 648,25	2 131 108,44
Total	3 128 699,93	7 145 723,41

(a) De referir que de acordo com informação recolhida durante a auditoria, a imputação apresentada no Relatório da CGE/2006 não está correcta¹

6.6.3.2.6 – PARPÚBLICA – Participações Públicas

Conforme já referido no Parecer sobre a CGE de 2005, a PARPÚBLICA – Participações Públicas, SGPS, SA (PARPÚBLICA), poderá, nos termos do disposto no art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2/09, “*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, prestando, designadamente, os seguintes serviços: a) Proceder ao acompanhamento da gestão de empresas em que o Estado ou outros entes públicos detenham, directa ou indirectamente, participações sociais;(…) c) Proceder ao acompanhamento das empresas privadas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral por força da concessão ou da atribuição de direitos especiais ou exclusivos*”. Nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, 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 Normativo n.º 35/2003, de 20/08, foi a PARPÚBLICA “*incumbida da prestação de apoio técnico ao Ministro das Finanças no contexto dos procedimentos de definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração e acompanhamento global das parcerias público-privadas, regulados pelo Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril*”. Nos termos do n.º 4 daquele Despacho, “*a remuneração dos*

¹ Naquele relatório (pág. 128), é referido que “...(4.203,0; 811,6 e 2.131,1 milhares de euros constituem dívida, respectivamente, de 1996/2003, 2004 e 2005)”; como se apresenta no quadro os valores seriam: € 4.208,4; 806,2 e 2.131,1 milhares e constituem dívida, respectivamente, de 1996/2003, 2004 e 2005.



serviços prestados será determinada com base no orçamento a apresentar pela PARPÚBLICA no 3º trimestre do ano anterior”.

Na sequência do orçamento e ofício apresentados pela PARPÚBLICA para pagamento dos serviços de assessoria técnica prestados pela mesma, por conta e ordem do Estado, a DGT propõe o pagamento do montante global de € 994.963,90, relativos ao acompanhamento geral das parcerias público-privadas no ano de 2005 e renegociação do contrato Fertagus, nos anos de 2004 e 2005, “ao abrigo da alínea h) do artigo 72.º e do artigo 83.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro”.

O referido pagamento foi autorizado pelo SETF e efectuado à margem do OE, com data-valor de 15/09/06, com recurso à conta de OET- “Produto de Empréstimos - 2006”.

A presente despesa, no montante de € 994.963,90, não corresponde a situação do passado mas a “custos que directa ou indirectamente estão relacionados com a assessoria técnica prestada pela PARPÚBLICA ao Governo”, referentes aos anos de 2004 e 2005, orçamentada em 2005 e apresentada para pagamento em 2006. Por isso, esta verba podia estar inscrita no OE e o montante ter sido pago como tal e não ao abrigo do artigo 72.º da LOE/2006.

Realça-se que a DGT refere, na Informação n.º 1110/06, “com efeito, pelo tipo de despesas consideradas parece-nos que a PARPÚBLICA não está a ser remunerada pelos serviços por si prestados em termos da correspondente assessoria, mas através do reembolso dos custos incorridos com a mesma, não se dispondo de elementos que nos permitam aferir se a forma seguida será mais ou menos favorável para o Estado”.

De facto, a questão suscitada pela DGT é inteiramente pertinente, pois, consultando a documentação enviada para fundamentar os pagamentos solicitados, verifica-se que a assessoria em questão foi prestada por terceiras entidades (consultores, economistas, advogados, engenheiros, etc.) contratadas pela PARPÚBLICA e que os valores a pagar à empresa correspondem, integralmente, ao reembolso dos honorários pagos a essas entidades.

Assim, não podendo a PARPÚBLICA assegurar, através dos seus próprios meios, a prestação dos serviços de assessoria previstos no artigo 6.º do DL 209/2000, a intervenção da empresa neste processo serviu para evitar que o Governo contratasse directamente os serviços dos especialistas de que necessitava, com preterição das formalidades inerentes aos processos de contratação pública.

Salienta-se que nem a DGT nem o Ministro das Finanças se pronunciaram quanto a esta matéria.

6.6.3.2.7 – Brisa – Auto-estradas de Portugal

De acordo com o contrato de concessão da construção, conservação e exploração de auto-estradas celebrado entre o Estado e a Brisa-Auto-estradas de Portugal, SA e revisto pelo Decreto-Lei n.º 294/97, de 24/10, ficou estabelecido (Base XI, n.º 8, 11 e 15, respectivamente) que o Estado comparticiparia financeiramente o custo de construção das auto-estradas e das obras complementares a que a Brisa esteja obrigada “em 20% do custo de construção, apurado de acordo com regras definidas...” no mesmo contrato e que “Os montantes correspondentes as participações financeiras devidas ... serão contabilizadas numa conta corrente exclusivamente afecta a esse efeito, procedendo-se à verificação e pagamento do respectivo saldo com a regularidade semestral, por referência às datas de 30 de Junho e 31 de Dezembro”, sendo da responsabilidade da Inspeção-Geral das Finanças, com a periodicidade anual ou semestral, de proceder “...a uma análise substancial dos investimentos efectuados pela concessionária, para efeito do cálculo das participações financeiras devidas pelo Estado, da qual poderão resultar reajustamentos ou correcções a movimentos e ao saldo dessa conta corrente.”

Até 2003, o Estado não teve que despende qualquer verba do Orçamento do Estado para comparticipação financeira à Brisa, em virtude dos investimentos realizados terem sido co-financiados pelos fundos comunitários e, também, pelo facto do Estado ter utilizado os créditos que detinha sobre a Brisa, registados em contas do “*Fundo de equilíbrio*” e “*Fundo de desenvolvimento*”¹ (FED). Contudo, no final de 2001, o saldo existente na conta do FED já se revelava insuficiente para compensar o crédito entretanto acumulado na conta corrente, sendo a Brisa já credora de € 4,7 milhões.

Do saldo devedor na conta corrente entre o Estado e a Brisa reportado a 31/12/2003 foram pagos, em 2004, através do Capítulo 60, € 30.140.158², ficando em dívida € 6.657.094, o qual foi pago em 2005.

Em 2006, a IGF (relatório n.º 37/2006) apurou as comparticipações financeiras devidas à Brisa-Autoestradas de Portugal, SA, e o saldo reportado a 31/12/04 como sendo de € 43.193.963, valor que não tinha em conta o montante pago pela DGT em 2005, nem incluía eventuais juros devidos por atrasos nos pagamentos.

Em Março de 2006, a DGT colocou à consideração superior o pagamento de € 36.536.869³, valor correspondente ao saldo da conta corrente, apurado pela IGF, reportado a 31 de Dezembro de 2004. Esta proposta mereceu o despacho favorável do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças e o pagamento realizou-se com data-valor de 31/03/2006, por recurso ao produto dos empréstimos públicos de 2006.

De acordo com o Contrato de Concessão (Base XI) o saldo da conta corrente deveria ser “... regularizado no prazo de 60 dias contados da data da sua apresentação à Direcção-Geral do Tesouro...”, estando também estipulado que em caso de incumprimento de tal prazo seriam devidos juros de mora. Nestes termos a Brisa foi reclamando junto da DGT o pagamento de juros de mora pelo atraso no pagamento das comparticipações.

Em Setembro de 2006, a DGT solicitou à IGF a certificação do montante de juros de mora devidos à Brisa, tendo esta apurado o montante de € 2.040.432. Esta regularização foi colocada à consideração superior pela DGT, tendo merecido o despacho favorável do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças. O pagamento realizou-se em 29/12/2006, por débito da conta de OET “Produto de empréstimos - 2006”.

Contudo, é de salientar que não se compreende, que sendo do conhecimento das partes intervenientes, que seriam devidos juros de mora⁴ pelo atraso no pagamento das comparticipações financeiras, que esta situação se tenha arrastado, penalizando o erário público.

Sobre este assunto, a DGTF esclareceu, em sede de contraditório, que o atraso no pagamento se ficou a dever à necessidade da intervenção da Inspecção-Geral de Finanças para certificar os montantes indicados pela Brisa a título de juros. Contudo, ao contrário do que refere aquela Direcção-Geral, o pagamento de juros de mora foi determinado pelo atraso no pagamento das comparticipações.

Com esta regularização, a intervenção da DGTF no processo de pagamento de comparticipações financeiras à Brisa estará concluída, uma vez que, nos termos do art.º 78.º da LOE/2005, a partir de

¹ Estas compensações estavam previstas no contrato de Concessão.

² Este valor reporta-se a 31/06/2003, tendo sido apurado pela IGF, através da Inf. n.º 443/2004, de 26 de Abril.

³ (€ 43.193.963 - € 6.657.094).

⁴ Os juros são calculados com base numa taxa anual que corresponde à média aritmética das taxas Euribor a 6 meses, verificadas nos 5 dias úteis anteriores ao início do período a que respeita o cálculo.



2005 esta responsabilidade é do Instituto de Estradas de Portugal ou da entidade que lhe viesse a suceder, actualmente a Estradas de Portugal, EPE.

6.6.3.2.8 – IFADAP

No âmbito do QCA II, a DGT antecipou fundos à DGDR e ao IFADAP. Em 2006, o IFADAP tinha o montante de € 109.461.699,27 por regularizar e, nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 54.º da LOE/2005, tal regularização não podia transitar de ano. Contudo, o IFADAP, em Outubro de 2006, comunicou à DGT que não tinha capacidade financeira para o fazer até final do ano.

Assim, a DGT propôs, “ao abrigo da alínea j) do artigo 72.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro”, a “regularização das responsabilidades contraídas pelo Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas, decorrentes das antecipações de fundos concedidas no âmbito do QCA II, no montante de € 109.461.699,27”. O pagamento proposto foi autorizado pelo SETF, “atenta a impossibilidade de transição do saldo e no pressuposto do ressarcimento do Tesouro pelo IFADAP”, e foi feito à margem do OE, pela conta de OET “Produto de Empréstimos - 2006”, com data-valor de 29/12/06.

Embora o QCA II tenha vigorado entre 1994 e 1999 e este saldo devedor corresponda a fundos adiantados em 2001¹, deve salientar-se que a obrigatoriedade destes adiantamentos serem regularizados até ao final de 2006 decorre de norma recente, o n.º 1 do artigo 54.º da LOE/2005.

Nota-se que, pelo Despacho n.º 1552/06-SETF, o pagamento de € 109.461.699,27 é autorizado conforme proposto, “atenta a impossibilidade de transição do saldo e no pressuposto do ressarcimento do Tesouro pelo IFADAP”. Deste modo, e tendo aquela Direcção-Geral esclarecido, no âmbito do contraditório, que, até Outubro de 2007, ainda não fora ressarcida, recomenda-se que sejam encetadas diligências no sentido de obter o pagamento pelo IFADAP dos montantes em causa.

6.6.3.2.9 – INGA/IFADAP

Nos termos do Despacho Conjunto n.º A-71/94-XII², de 6/10, e ao abrigo do disposto no DL 282/88, de 12/08, foi instituída uma ajuda financeira ao consumo de energia eléctrica nas actividades agrícolas e pecuárias exercidas no continente, designada por subsídio à electricidade verde³. A atribuição desta ajuda depende da apresentação de candidatura ao INGA e o valor percentual da ajuda é fixado, em cada ano, por despacho do Ministro da Agricultura nos termos definidos no despacho acima indicado. O pagamento é feito pelo INGA directamente aos consumidores. Contudo, nos termos do Despacho Conjunto n.º 203/2006⁴, de 21/02, aquele subsídio foi suspenso, com efeitos a 30/09/05.

Ao abrigo da alínea l) do artigo 72.º da LOE/2006, ficou “o Governo autorizado, através do Ministro de Estado e das Finanças, com a faculdade de delegação, a regularizar responsabilidades decorrentes de situações do passado, designadamente (...) responsabilidades apuradas à data de 30 de Setembro de 2005, decorrentes da aplicação do Despacho conjunto n.º A-71/94-XII, dos Senhores Ministros das Finanças, da Agricultura e Indústria e Energia, de 6 de Outubro de 1994, até ao limite máximo de € 20 milhões”. A inclusão desta

¹ Cfr. Parecer sobre a CGE/2005, Vol. II, Cap. VIII, ponto 8.2.3.

² Dos Ministros das Finanças, da Agricultura e da Indústria e Energia.

³ Pretendia-se atenuar o diferencial do custo deste factor de produção no mercado interno tendo em conta a liberalização dos mercados agrícolas na sequência da integração de Portugal na União Europeia.

⁴ Dos Ministros do Estado e das Finanças, da Economia e da Inovação e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

despesa no mecanismo de regularizações do passado terá tido por base, segundo refere a DGT, a *“insuficiência de dotação nos Orçamentos do IFADAP/INGA para 2004 e 2005”*.

Na sequência da inclusão da norma citada na LOE/2006, o Conselho de Administração do INGA/IFADAP enviou, por tranches, a identificação dos beneficiários e respectivos montantes a receber, e foram feitos os seguintes pagamentos, devidamente autorizados, todos à margem do OE, pela conta de OET “Produto de Empréstimos - 2006”:

- ◆ € 17.826.262,77, relativo a 48.965 beneficiários, efectuado em 14/03/06;
- ◆ € 1.854.253,89, relativo a 203 beneficiários, em 19/07/06;
- ◆ € 119.216,19, relativo a 19 beneficiários, em 4/09/06;
- ◆ € 46.735,18, relativo a 18 beneficiários, feito em 22/12/06.

No entanto, devido a devoluções de pagamentos e prescrição de cheques no montante global de € 14.519,58¹, o montante total efectivamente pago foi de € 19.831.948,45.

Conclui-se assim que o limite dos € 20 milhões indicados na referida alínea l) foi respeitado. Contudo, também relativamente a esta situação deve notar-se que, nos termos do Despacho Conjunto n.º A-71/94-XII, o pagamento do subsídio à electricidade verde era realizado pelo INGA directamente aos consumidores e que a fixação do mesmo subsídio seria feita anualmente, tendo por base, nomeadamente, o *“valor máximo contido no orçamento do INGA para esse mesmo ano”*. Portanto, foi somente devido à *“insuficiência de dotação no Orçamento do IFADAP/INGA para 2004 e 2005”* que o pagamento do subsídio em dívida até 30 de Setembro de 2005, teve de ser efectuado por recurso ao mecanismo de regularização de responsabilidades decorrentes de situações do passado, em 2006.

E, uma vez que o Estado assumiu as responsabilidades que cabiam ao IFADAP/INGA questionou-se a DGTF sobre o seu reembolso, tendo esta informado, em sede de contraditório, que, pelo facto do pagamento em análise ser *“uma regularização de responsabilidades que eram daquele Instituto (...), não foi previsto o respectivo reembolso”*.

Face à resposta da DGTF, deve então referir-se que o regime da *“regularização de situações do passado”*, para além dos aspectos apontados, serve ainda para *“desresponsabilizar”* a gestão dos organismos públicos que assumiram encargos sem a necessária cobertura orçamental, como sucede neste caso.

6.6.3.2.10 – Fertagus – Travessia do Tejo, Transportes

Como foi referido no Relatório n.º 26/06–2.ª S, com base no disposto no Decreto-Lei n.º 78/2005, de 13/04², diploma que aprovou as novas bases de concessão da Exploração do eixo Ferroviário Norte-Sul, foi celebrado, em 08/06/2005, entre o Estado Português, tendo como representante o Presidente do Instituto Nacional do Transporte Ferroviário, e a Fertagus - Travessia do Tejo, Transportes, SA³ um

¹ Na sequência da Informação da DGT n.º 59/07, de 29/01/07, foi deferida a proposta de transferência daquele montante para a conta de OET “Electricidade Verde”, sendo creditado em 30/01/07.

² Este diploma revogou o DL 189-B/99, de 2/06, que regulava as anteriores bases de concessão.

³ De referir que a este contrato foi concedido visto do Tribunal de Contas, em 5/12/2005, bem como que esta concessão foi analisada no Relatório n.º 31/2005 – 2ª Secção, deste Tribunal.



Contrato de Concessão da Exploração do Serviço de Transportes Ferroviário Suburbano de Passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul.

De acordo com a tabela das compensações financeiras, constante do Anexo 6, Parte II, do referido contrato, o Estado ficou obrigado a regularizar, entre 2005 e 2010, responsabilidades anteriores a 31/12/2004, no montante total de € 45.177.527, correspondentes a compensações financeiras do Estado por desequilíbrios financeiros, bem como a remunerar as prestações de serviço público, a realizar entre 2005 e 2010, no montante total estimado em € 57.644.111, valores aos quais acresce IVA à taxa reduzida em vigor.

Assim, no ano de 2006, de acordo com a referida tabela de compensações financeiras estabelecida no Anexo 6, o Estado pagaria¹ o montante total de € 30.948.833, acrescido de IVA, dos quais € 21.031.372² correspondiam à segunda parcela das responsabilidades anteriores a 31/12/2004 e € 9.917.461 à parcela anual da remuneração do serviço público, tendo este último valor sido pago por despesa orçamental.

Quadro VI.38 – Compensações Financeiras do Estado previstas no contrato de concessão para 2006

(em euros)

Compensações Financeiras	Montante	IVA (taxa de 5%)	Total
Cap. 60 OE/2006 (*)	9 917 461,00	495 873,05	10 413 334,05
Regularização de situações do passado (OET – “Produto de empréstimos – 2006”)	21 031 372,00	1 051 568,60	22 082 940,60
Total	30 948 833,00	1 547 441,65	32 496 274,65

(*) As compensações financeiras relativas às prestações de serviço público, pagas pelo Cap. 60 do Ministério das Finanças, de acordo com o Anexo 6 do Contrato de Concessão, têm vencimento semestral. O valor indicado no quadro corresponde ao somatório das prestações vencidas em Janeiro/2006 (€ 4.166.697), Jun/2006 (€ 3.758.571) e Dez/06 (€ 1.992.193).

No que respeita ao valor pago através do mecanismo de regularização de situações do passado, a DGT, propôs à consideração superior o pagamento destas responsabilidades (€ 22.082.940,60) ao abrigo da alínea m) do artigo 72.º da LOE/2006, tendo obtido a respectiva autorização de pagamento que ocorreu com data-valor de 30/06/2006.

De referir que, de acordo com o aditamento ao Contrato de Concessão, a parcela paga em 2006 (€ 21.031.372) respeita a Prestações acessórias/suplementos de capital (€ 10.150.537), Empréstimos subordinados (€ 10.653.860) e Juros de empréstimos subordinados (€ 226.975).

6.6.3.2.11 – Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde

Durante o ano de 2005, ao abrigo n.º 4 do artigo 8.º da LOE/2005, a DGT antecipou € 800 milhões ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF) e, de modo a regularizar a situação, o IGIF celebrou em 23/12/05 dois contratos de mútuo³ com características semelhantes, no valor de

¹ As compensações financeiras deverão ser pagas semestralmente, devendo para o efeito o concessionário emitir factura 60 dias antes da data de pagamento.

² O valor respeitante às responsabilidades anteriores a 31/12/2004 foi totalmente liquidado em 2005 e 2006, tendo sido pagos em 2004 € 25.353.462,75 (€ 24.146.155 mais IVA), também por OET.

³ Este procedimento constitui, aliás, prática adoptada nos últimos anos.

€ 400 milhões cada, um com o Banco Santander Totta, SA¹ e outro com a Caixa Geral de Depósitos, SA². Em ambos os contratos estava prevista a possibilidade de amortização antecipada sem qualquer penalização.

Na sequência da NOTA do Gabinete de Gestão de Tesouraria, de 16/01/06, e da Informação n.º 92/06, de 18/01/06, ambas da DGT, é proposta, “no âmbito do processo de satisfação de encargos a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde, ao abrigo do disposto na alínea o) do artigo 72º da Lei n.º 60-A/2005”, a regularização das responsabilidades contraídas pelo IGIF, junto da CGD e do Banco Santander “no valor global de € 801.133.066,67, com data valor de 20 de Janeiro de 2006, sendo € 800.000.000,00 de capital e os restantes € 1.133.066,67 de juros” desde logo porque a “conta de OET apresenta um saldo mais que suficiente” e “os juros a liquidar em 30 de Janeiro de 2006, atingiram o valor de € 1.672.622,22”, sendo que “A redução do financiamento em 10 dias permite uma poupança de EUR 539 555” existindo “apenas a necessidade de contrair um financiamento adicional (face à data limite de 30 de Janeiro) em cerca de EUR 300 milhões durante 1 semana”. Nestes termos, em 19/01/06, foi dado o Despacho n.º 83/06–SETF, a autorizar a regularização proposta e, no dia seguinte, foram executados dois pagamentos de € 400.566.533,33, cada um a favor de cada banco, num total de € 801.133.066,66, pela conta de OET “Produto de empréstimos - 2006”.

Assim, volta a insistir-se para a realidade das dívidas pagas ao abrigo das regularizações do passado não serem “dívidas do Estado que datam de há bastante tempo e cujo processo de apuramento se prolongou”, mas respeitarem, na sua maioria e incluindo a situação em análise, a encargos recentes e, assim, fugirem às características de encargos do passado.

Aliás, como já referido supra, nos últimos Pareceres sobre a CGE foi questionada a bondade deste sistema de adiantamentos do Tesouro a regularizar até final do ano por empréstimos bancários, destacando-se que o recurso ao sistema bancário por um curto período de tempo, na transição do ano, tem necessariamente custos e limita-se a adiar encargos para o(s) orçamento(s) seguinte(s), sem que corresponda a qualquer redução na despesa economicamente realizada.

A existência de dívidas do Serviço Nacional de Saúde resulta da permanente insuficiência das dotações que lhe vêm sendo atribuídas, com violação do disposto no artigo 13.º da Lei de enquadramento orçamental. Acresce que o montante relativo ao capital destes empréstimos era de pagamento previsível e, por isso, devia ter sido previsto na Lei do Orçamento e pago como despesa orçamental do ano económico de 2006.

6.6.3.2.12 – União Europeia

Na sequência da rectificação, por parte da Comissão Europeia (CE), da contribuição financeira a pagar pelo Estado Português a título de recursos IVA, nos anos de 1989 a 2004, e de recurso complementar com base no PNB, nos anos de 1995 a 2004, foi apurado o montante adicional total³ de € 201.639.674,07 a pagar, conforme fax da CE de 18/11/05⁴, em 2/12/05⁵. Nos termos do parágrafo 1.º

¹ Com data do vencimento a 31/01/2006, na qual é amortizado o capital e pagos os respectivos juros.

² Com data do vencimento até 31/01/2006, data de amortização do capital e de cálculo e pagamento dos juros.

³ Ajustamento das bases IVA e PNB 1989-2004, discriminado da seguinte forma: Recursos Próprios IVA € 65.792.863,40 e Recurso Complementar PNB € 135.846.810,67.

⁴ A CGE/2006, no capítulo relativo à Dívida Pública (página 127), refere, decerto por lapso, tratar-se de dívida de 2006.

⁵ Cfr. § 6.º do art.º 10.º do Regulamento n.º 1150/2000, de 22/05, alterado pelo Regulamento n.º 2028/2004, de 16/11.



Tribunal de Contas

do artigo 11.º do Regulamento 1150/2000, de 22/05, “qualquer atraso nos lançamentos na conta (...) implicará o pagamento, pelo Estado-Membro em causa, de juros de mora”¹.

Relativamente àquele pedido de pagamento, a DGT propôs que “dada a insuficiência orçamental (...) sejam reforçadas as rubricas “Recursos Próprios IVA” e “Recurso Complementar PNB” por recurso à dotação provisional pelo valor de € 201.639.674,07”, alertando ainda para a questão dos juros que seriam devidos caso o pagamento não fosse feito no prazo indicado. Pelo Despacho n.º 721/05 do SETF, de 30/11/05, o assunto é remetido para o SEAO, o qual exarou um despacho com o seguinte teor: “A regularização desta importância está prevista no OE 2006 aprovado na AR, sem prejuízo de até ao final do ano corrente ser efectuado o pagamento de uma parte do encargo”.

Nesta sequência, a Nota Informativa n.º 455 do Núcleo de Contas de Clientes (DGT), de 28/12/05, afirma que “foi determinado que o pagamento de 201 639 674.07 Euros deverá ser suportado pelo OE 2006, através de regularizações de responsabilidades decorrentes de situações do passado”, solicitando-se aos serviços do DRRF “que diligenciem no sentido do pagamento extraordinário da Contribuição Financeira poder ser efectuado no próximo dia 2 de Janeiro de 2006, através da rubrica “Produto do Empréstimo”, nos termos previstos na alínea p) do art.º 72.º do OE/2006”.

O pagamento proposto pela DGT foi autorizado pelo Despacho n.º 934/05-SETF, de 30/12/05, e efectivou-se em 2/01/06, à margem do OE, pela conta OET “Produto de Empréstimos - 2006”.

Pelo fax de 17/01/2006, e por aplicação do artigo 11.º do Regulamento n.º 1150/2000², acima referido, a Comissão Europeia solicitou o pagamento dos juros de mora correspondentes a 31 dias de atraso no crédito da conta da Comissão junto da DGT, no montante de € 743.249,36³, a ser efectuado até ao último dia útil do mês de Março (“o último dia útil do segundo mês posterior ao envio da carta”). Assim, e ao abrigo mesma alínea p) do artigo 72.º da LOE/2006, foi proferido o Despacho n.º 271/2006-SETF, de 10/03, a autorizar o pagamento daquele montante, o qual tem data-valor do dia 17 do mesmo mês, e foi realizado pela mesma conta OET “Produto de Empréstimos - 2006”.

Assim, o pagamento do montante de € 201.639.674,07 solicitado pela Comissão Europeia é uma prestação pecuniária certa devida em 2 de Dezembro de 2005. Mais uma vez, insiste-se para a realidade das dívidas pagas ao abrigo das regularizações do passado não serem “dívidas do Estado que datam de há bastante tempo e cujo processo de apuramento se prolongou”, mas respeitarem, na sua maioria e incluindo a situação em análise, a encargos recentes e, assim, fugirem às características de encargos do passado.

Por outro lado, as rubricas respectivas deveriam ter sido objecto de reforço orçamental quando o valor foi conhecido, aliás como proposto pela DGT, ou seja, mais uma vez, não foi ponderada uma despesa que devia estar prevista no Orçamento de 2005 e ter sido paga como tal.

Na sequência do Despacho do SEAO de 30 de Novembro de 2005, o pagamento do montante principal não foi feito no prazo indicado pela Comissão Europeia, o que veio a acarretar o pagamento de juros no valor de € 743.249,36. Esta despesa acrescida do Estado deveria ter sido evitada.

¹ Calculados nos termos definidos no mesmo Regulamento.

² Na redacção dada pelo Regulamento n.º 2028/2004, de 16/11/2004. “(...) A taxa de juro será igual à taxa de juro aplicada, no primeiro dia do mês do vencimento, pelo Banco Central Europeu às suas operações de refinanciamento, tal como publicada no Jornal Oficial da União Europeia, série C, acrescida de 2 pontos percentuais. Essa taxa aumentará 0,25 pontos percentuais por cada mês de atraso e aplicar-se-á durante todo o período de atraso”.

³ O montante de juros pagos corresponde ao seguinte cálculo: 29 dias do ano de 2005 a que correspondeu cerca de € 695.300 e 2 dias de 2006 que ascendeu a cerca de € 48.000.

Note-se que os juros foram, também, pagos ao abrigo da alínea p) do artigo 72.º da LOE/2006 por corresponderem a “regularização de responsabilidades no âmbito das transferências para a União Europeia, na sequência da revisão do PNB de anos anteriores”. Contudo, também para os juros devia ter existido dotação orçamental pois, tendo em conta o disposto no artigo 11.º do Regulamento n.º 1150/2000, trata-se de um montante previsível.

A DGTF veio, em sede de contraditório, afirmar que “parte da dívida” solicitada pela Comissão e conhecida em 18/11/05, tinha sido “liquidada de imediato”, o que não se verificou, pois o pagamento foi feito apenas em 2/01/06. Para além disso, da resposta não resulta que o pagamento não pudesse ter ocorrido dentro do prazo pelo que terá sido o Governo, ao diferir o pagamento para 2006 em vez de reforçar o Orçamento de 2005, como foi proposto pela então DGT, que deu causa ao pagamento acrescido dos juros.

6.7 – Amortizações e encargos correntes com a dívida pública

6.7.1 – Dotações orçamentais

No quadro seguinte dá-se conta das verbas requisitadas pelo IGCP, no último quinquénio, 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.39 – Evolução das dotações orçamentais requisitadas e dos montantes a repor

(em euros)

Amortizações/Encargos	2002	2003	2004	2005	2006
Amortizações (1)=(2)-(3)	15 436 461 275,98	29 408 167 872,66	28 246 893 493,60	44 929 218 386,87	49 755 022 794,19
Valores requisitados (2)	15 436 579 381,57	29 408 465 035,00	28 247 744 602,00	44 940 921 404,89	49 755 022 794,19
Valores a repor (3)	118 105,59	297 162,34	851 108,40	11 703 018,02	0,00
Juros (4)=(5)-(6)	3 804 676 637,46	4 006 970 900,18	3 721 570 207,06	3 936 965 535,84	4 365 614 296,72
Valores requisitados (5)	3 804 761 222,80	4 007 313 511,00	3 722 151 038,40	3 936 965 538,65	4 365 622 888,00
Valores a repor (6)	84 585,34	342 610,82	580 831,34	2,81	8 591,28
Outros encargos (7)=(8)-(9)	21 341 687,09	22 178 935,06	17 950 161,80	30 481 503,69	30 979 091,75
Valores requisitados (8)	22 844 000,00	22 206 690,00	18 000 300,00	30 500 100,00	30 979 091,75
Valores a repor (9)	1 502 312,91	27 754,94	50 138,20	18 596,31	0,00
Total requisitado (10)=(2)+(5)+(8)	19 264 184 604,37	33 437 985 236,00	31 987 895 940,40	48 908 387 043,54	54 151 624 773,94
Total a repor (11)=(3)+(6)+(9)	1 705 003,84	667 528,10	1 482 077,94	11 721 617,14	8 591,28

Evolução (a)

Varição (valores requisitados)	29,3%	73,6%	-4,3%	52,9%	10,7%
Varição (valores a repor)	-77,3%	-60,8%	122,0%	690,9%	-99,9%

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

No que respeita aos montantes requisitados, que se evidenciam no quadro anterior, é de referir que correspondem a valores líquidos. O valor total requisitado em 2006, para amortização e pagamento de encargos correntes da dívida, ascendeu a € 54.993.180.552. Contudo, o IGCP efectuou uma “Reposição abatida nos pagamentos”, emitida em 29/12/2006, no montante de € 841.555.778,06, sendo € 841.434.869,81 relativos a Passivos Financeiros, € 120.908,25 a outros encargos correntes.

¹ Valores inscritos entre 2001 e 2006, no Cap. 07 - Gestão da dívida pública, do orçamento do Ministério das Finanças.



É de salientar que 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 públicas¹. Com efeito, nos últimos 3 anos, tem sido utilizada apenas uma classificação económica para os Passivos Financeiros (10.03.03 – Passivos Financeiros – Títulos de médio e longo prazos – Soc. Financeiras - Bancos e outras instituições financeiras) e, igualmente, para os juros (03.01.03 – Juros da dívida pública – Sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras), não sendo 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 juros². Deste modo, os mapas da Conta continuam a não identificar os sectores institucionais envolvidos, enquanto destinatários dos fluxos gerados pelo pagamento dos juros e amortizações, e o tipo de passivos objecto de amortização.

Tal procedimento implica distorções na Conta Geral do Estado, na medida em que 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 prazos. 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.

Este procedimento tem sido objecto de reparo pelo Tribunal, tendo a DGO, no âmbito do contraditório dos Pareceres sobre a CGE de 2004 e 2005, concordado com o TC, referindo nomeadamente, no âmbito do contraditório do PCGE/2005, 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 (...)”*.

Em 2006, esta situação ainda não foi corrigida de forma satisfatória, na medida em que a DGO apenas providenciou a inclusão no Relatório da CGE de um quadro (Quadro 69 – Amortização da Dívida Pública) que apresenta as amortizações e os sectores institucionais dos respectivos tomadores, com a menção de que a informação é proveniente do IGCP. Nos mapas que constam da CGE, como se pode ver, nomeadamente, no Mapa 17 – Desenvolvimento das despesas, a situação mantém-se.

No âmbito do contraditório, o IGCP reafirma a posição sobre esta matéria já assumida no que respeita aos Pareceres sobre as contas de 2004 e 2005, por entender que *“...não é fidedigno, no âmbito de orçamentação, adoptar o esquema previsto no código de classificação económica das despesas, pelo facto de àquela data se desconhecer o instrumento de financiamento a utilizar”* e que na conta de gerência da dívida pública *“apresenta-se a despesa realizada, distribuída pela espécie de instrumentos existentes”* afirmando ainda que *“...os pagamentos dos juros e amortizações da dívida, são efectuados às Centrais Pagadoras (CMVM, Euroclear...), sendo os destinatários finais desconhecidos do IGCP”*.

Já a DGO, em sede de contraditório, altera a posição assumida em anos anteriores, remetendo para a resposta do IGCP proferida no âmbito do contraditório do Parecer sobre a CGE de 2004, e acrescenta, em explicação à distribuição constante do mencionado Quadro 69, que se trata *“de uma imputação das amortizações por prazo e sector institucional com base no tomador no momento da emissão no mercado primário”*, referindo também que *“após esse momento não é possível, em geral, determinar com certeza o sector institucional a que pertence o detentor dos títulos no momento da sua amortização, uma vez que são efectuadas transacções dos títulos no mercado secundário”* e que *“a determinação, com certeza, do sector*

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

² 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).

institucional obrigaria a um acréscimo de informação sobre os detentores da dívida com custos desproporcionados à relevância contabilística dessa informação e obrigaria a formas nominativas de titularização, ao contrário do que tem sido a tendência dos mercados internacionais, com os consequentes aumento dos custos de financiamento”.

Na sua resposta a DGO refere ainda que a introdução dos valores do Quadro 69 nos Mapas da Conta Geral do Estado lhe parece incorrecta *“uma vez que nos Mapas devem constar os valores executados e não, independentemente do grau de aproximação, valores imputados que apenas têm relevância para efeitos estatísticos”*. Por último, a DGO considera também que *“...há nesta matéria um desfasamento entre o classificador económico e a realidade que subjaz a este sector da actividade financeira do Estado”* que será tido em conta numa futura revisão do Classificador.

Tal como referido em anteriores Pareceres, os argumentos invocados pelo IGCP e pela DGO não podem proceder, na medida em que procuram justificar uma prática recente que contraria o princípio da especificação e o classificador económico em vigor. Aliás, e no que respeita à elaboração do orçamento, deve ser tida em consideração, a experiência de anos anteriores, de forma a aproximar o mais possível a classificação da despesa orçamentada à executada, sendo que eventuais discrepâncias podem ser ultrapassadas com recurso ao mecanismo das alterações orçamentais.

Além disso, a existência do mencionado Quadro 69 no Relatório da CGE de 2006, com informação fornecida pelo IGCP, permite concluir que o Instituto possui elementos que permitem conhecer os destinatários dos fluxos financeiros relativos aos vários instrumentos e, também, distinguir entre os encargos da dívida de curto e de médio e longo prazos. Assim, reitera-se a recomendação formulada nos Pareceres anteriores, no sentido de que a DGO providencie a correcção desse procedimento irregular.

No que respeita à evolução das verbas requisitadas, como se pode observar no quadro anterior, no ano em apreço, os valores requisitados para amortização e pagamento de encargos correntes da dívida ascendem a € 54.151,6 milhões, cerca de 10,7% superior ao ano anterior (+ € 5.243,2 milhões). Este aumento deve-se, quase na totalidade, ao acréscimo verificado nos valores requisitados para fazer face às amortizações que apresentam um aumento de € 4.814,1 milhões (+ 10,7%).

Também os encargos correntes da dívida contribuíram para o aumento dos valores requisitados ao Orçamento, apresentando um acréscimo de € 429,1 milhões, o equivalente a um aumento de 10,8%, face ao ano transacto, evolução que se deve essencialmente ao aumento da despesa com juros (+ € 428,7 milhões), embora os outros encargos correntes da dívida tenham sofrido um acréscimo de 0,5 milhões (+ 1,6%).

Como também se pode observar no quadro anterior, os valores requisitados pelo IGCP nos diversos anos para fazer face às despesas com amortizações e encargos da dívida não foram totalmente utilizados, devendo as verbas requisitadas em excesso, e não susceptíveis de utilização nos fins previstos, ser repostas nos cofres do Estado.

Em 2006, os valores requisitados a mais correspondem a apenas € 8,6 milhares, valor bastante inferior ao registado em anos anteriores, nomeadamente e especialmente em relação a 2005, ano a que ascenderam, em termo globais, a € 11,7 milhões¹. No ano em apreço, os valores em causa correspondem na totalidade a valores requisitados a mais ao OE para fazer face a despesas com juros. Inversamente, no ano anterior o montante repostado correspondia, quase na totalidade (99,8%) a valores requisitados a mais para amortização de certificados de aforro.

¹ Este valor, registado em 2005, foi o mais elevado dos últimos 6 anos.



Pela primeira vez, verificou-se uma redução de quase 100% nos valores a repor relativos às amortizações e aos outros encargos correntes da dívida, sendo apenas de destacar que em 2005, já se tinha verificado uma situação semelhante, mas relativa aos juros, cujo montante a repor apresentava, em relação a 2004, uma redução de quase 100%, cifrando-se apenas em € 2,81, como se pode observar no quadro.

Os valores requisitados a mais ao OE foram diminuindo globalmente de ano para ano até 2003¹ ano em que totalizaram € 0,668 milhões. Contudo, em 2004 sofreram um ligeiro aumento, o qual se acentuou significativamente em 2005, com o aumento anormal dos valores a repor nos cofres do Estado. Em 2006, os valores requisitados a mais apresentam novamente uma redução bastante significativa, como se deu conta anteriormente.

No ano em análise, o prazo fixado pela DGO para a reposição de montantes não utilizados era até 12 de Janeiro de 2007 (Conforme Ponto II.2 da Circular n.º 1325/DGO, Série A, de 3 de Abril de 2006), Contudo, o IGCP voltou a não cumprir o prazo legal de devolução destes valores, pois a reposição dos valores requisitados a mais só ocorreu em 28 de Fevereiro de 2007. Este atraso na reposição 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.

No âmbito do contraditório, o IGCP refere que a devolução tardia deve-se ao *“facto do apuramento depender de registos manuais dos fluxos inerentes à Dívida, que ocasionaram o atraso na reposição desses valores.”*, devendo dar prioridade a esse apuramento a fim de ser cumprido o prazo fixado para todos os organismos públicos.

6.7.2 – Análise comparativa entre os valores da CGE e da conta de gerência

Em 2006, como se referiu anteriormente, e, de acordo com os valores requisitados ao OE, inscritos na CGE, no Cap. 07 do orçamento do Ministério das Finanças, as despesas com amortizações e encargos correntes da dívida, totalizou cerca de € 54.151,6 milhões. Contudo, de acordo com os valores registados na conta de gerência do “IGCP – Encargos da dívida pública”, no “Mapa do desenvolvimento dos encargos da dívida pública”, aquelas despesas ascenderam a € 55.466,7 milhões, ou seja, a mais € 1.315,0 milhões, como se demonstra no quadro seguinte:

Quadro VI.40 – Amortizações e encargos correntes da dívida/Diferenças apuradas

(em euros)

Amortizações /Encargos	IGCP - Conta de gerência	CGE - Cap. 07 "Encargos c/ dívida pública" Ministério das Finanças	Mapa XXIX - Movimento da dívida directa do Estado	Diferenças	
	(1)	(2)	(3)	(2)-(1)	(3)-(1)
Amortizações	50 960 742 811,91	49 755 022 794,19	(a) 50 991 718 193,91	- 1 205 720 017,72	+ 30 975 382,00
Juros	4 474 929 871,35	4 365 622 888,00		- 109 306 983,35	
Outros encargos	30 979 091,75	30 979 091,75		0,00	
Total	55 466 651 775,01	54 151 624 773,94	50 991 718 193,91	- 1 315 027 001,07	+ 30 975 382,00

(a) Não inclui o valor dos resgates de promissórias efectuadas em 2006, que totalizou € 32.320.632,78, sendo que deste valor € 28.256.554,16 corresponde a promissórias em moeda euro e o remanescente a promissórias em moeda não euro.

¹ De referir que em 1999 os montantes requisitados a mais ascenderam a € 194.213.584,35.

A diferença apontada resulta de, nos valores constantes da CGE, se considerarem como pagamentos efectivos os valores transferidos para a conta “IGCP - Encargos da dívida pública” onde estão incluídos os saldos não utilizados a repor nos cofres do Estado – analisados no ponto anterior - e, em sentido contrário, não serem consideradas as despesas realizadas utilizando saldos de dotações de anos anteriores.

Sobre estas diferenças a DGO referiu, no âmbito do contraditório do anteprojecto de Parecer de 2005, que “... ainda não foi encontrada uma solução que elimine ou pelo menos atenuie as discrepâncias”, pelo que se presumia que a DGO estaria a trabalhar no sentido de apresentar na CGE/2006, pelo menos, uma explicação sobre esta situação, o que não aconteceu. Pelo contrário, no ano em apreço, e em sede do contraditório, a DGO solicitou a correcção deste pressuposto do Tribunal, argumentando que “...conhece, desde há anos, a razão da diferença entre os valores expressos nas duas contas”, as quais “espelham metodologias diferentes” e que “as diferenças entre os valores vencidos num mês e pagos são resultantes, em especial, da dificuldade de previsão pelo IGCP quanto ao momento em que os titulares da Dívida Materializada se apresentam para receber, devendo o IGCP estar preparado desde a data de vencimento da obrigação de pagar”.

Todavia, o que está em causa não é saber se a DGO conhece ou não o motivo das divergências, que nunca foi questionado, mas, em defesa do rigor e transparência das contas públicas, a possibilidade de eliminar tais diferenças ou, no mínimo, de as explicitar claramente no relatório da Conta Geral do Estado.

Ainda no que respeita às diferenças apontadas no quadro anterior, entre a conta de gerência do IGCP e a CGE, é de salientar que os valores constantes da CGE também não incluem, no que se refere às amortizações e aos juros, respectivamente, os valores das amortizações efectuadas pelo FRDP, com receitas das privatizações, e o valor dos juros corridos¹. Sendo de salientar que a diferença apontada (€ 1.315,0 milhões) se deve essencialmente às amortizações realizadas pelo FRDP, que ascenderam a € 1.205,0 milhões² (92% da diferença apurada), bem como à utilização no pagamento de juros de verbas recebidas antecipadamente dos subscritores, a título de juros corridos (€ 102,4 milhões). Nestes termos, as diferenças apuradas no quadro anterior explicam-se da seguinte forma:

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

² Em 2006, foi ainda anulada dívida pelo FRDP com receitas das privatizações no montante de € 51.369,67.



Tribunal de Contas

(em euros)

Amortizações	
Em moeda euro	-1 205 698 767,04
Utilização de saldos de anos anteriores	-698 767,04
FRDP	-1 205 000 000,00
Em moeda não euro	-21 250,68
Utilização de saldos de anos anteriores	-21 250,68
Total Amortizações (1)	-1 205 720 017,72
Juros	
Em moeda euro	- 109 305 391,45
Dívida Consolidada e renda perpétua	13 823,62
Utilização de saldos de anos anteriores	- 66 485,27
Valores requisitados no ano e não utilizados	80 308,89
Títulos M/L prazo	- 109 319 215,07
Saldos a repor nos cofres do Estado	8 591,28
Juros corridos do ano anterior	- 64 484 577,79
Juros corridos do ano	- 37 887 671,28
Valores recebidos da DGT ^(a)	- 6 955 557,28
Em moeda não euro	- 1 591,90
Utilização de saldos de anos anteriores	- 1 591,90
Total Juros (2)	- 109 306 983,35
Total (1)+(2)	- 1 315 027 001,07

(a) Cfr. ponto 6.6.3.2.3.

Ainda no que respeita às diferenças apuradas nas amortizações, os valores apresentados na conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida pública” diferem, igualmente, dos que constam do Mapa XXIX - “Movimento da dívida directa do Estado” da CGE, como também se evidencia no Quadro VI.40.

Com efeito, da comparação entre os valores inscritos nos referidos mapas observa-se uma diferença de € 31,0 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 (€ 6,8 milhões), bem como as amortizações realizadas no ano utilizando saldos afectos a “encargos pagáveis¹” (€ 0,7 milhões), deduzidos dos resultados positivos de *swaps* (€ 38,5 milhões), como se apresenta:

(em euros)

Amortizações	
Em moeda euro	43 090 430,72
Títulos M/L prazo	
Utilização de saldos de anos anteriores	-698 767,04
Prémios nas amortizações	- 6 769 790,00
Fluxos de Swaps líquidos	50 558 987,76
Em moeda não euro	- 12 115 048,72
Títulos M/L prazo	
Utilização de saldos de anos anteriores	-21 250,68
Fluxos de Swaps líquidos	-12 093 798,04
Total	30 975 382,00

¹ Valores que não estão evidenciados no mapa do “Movimento da dívida directa do Estado em 2006”, por se terem vencido em anos anteriores e, portanto, terem sido inscritos nos mapas dos respectivos anos.

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.

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 IGCP¹, que diferem dos valores da CGE, pelos motivos apontados no ponto precedente.

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

Quadro VI.41 – Amortizações e encargos correntes da dívida pública

(em euros)

Amortizações/Encargos	2005	2006	Variação	
			Valor	%
Amortizações	45 589 958 705,70	50 960 742 811,91	5 370 784 106,21	11,8
Juros (a)	3 943 156 686,50	4 372 557 622,28	429 400 935,78	10,9
Outros encargos	30 481 503,69	30 979 091,75	497 588,06	1,6
Total	49 563 596 895,89	55 364 279 525,94	5 800 682 630,05	11,7

(a) Excluídos os juros corridos.

Como se pode observar, as amortizações e encargos correntes da dívida aumentaram cerca de € 5.800,7 milhões em 2006 quando comparados com os valores homólogos do ano anterior, sendo que deste montante 93% corresponde a amortizações e o remanescente a outros encargos correntes.

Todavia, os valores indicados no Quadro VI.41 –, relativos às amortizações e juros, merecem uma análise pormenorizada na medida em que não correspondem aos encargos efectivamente pagos aos detentores da dívida pública.

A Lei de enquadramento orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto), sucessivamente alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, no seu artigo 6.º, n.º 4º, estabelece, como excepção à regra da não compensação, a “...possibilidade de os fluxos associados a operações de gestão da dívida pública directa serem objecto de inscrição orçamental, de acordo com regras próprias estabelecidas no presente diploma ...”. Contudo, os sucessivos diplomas nunca as definiram.

Esta lacuna na legislação tem sido ultrapassada anualmente através das Leis do Orçamento do Estado², que no ano em apreço, estabelece, no seu artigo 88.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

¹ Não são considerados, contudo, os juros corridos por não constituírem encargo do Estado.

² Não se compreende que as regras de contabilização das operações de derivados financeiros dependam da sua definição anual na Lei do Orçamento do Estado.



registo contabilístico individualizado de todos os fluxos financeiros, ainda que meramente escriturais, associados às operações nelas referidas”.

Igualmente, é de realçar que a Lei de enquadramento orçamental determina, relativamente aos mapas contabilísticos gerais da Conta Geral do Estado, no seu artigo 75.º, n.º 7, que “...a estrutura dos mapas I a XIX será idêntica à dos correspondentes mapas orçamentais, devendo o seu conteúdo, bem como o dos restantes mapas, evidenciar, conforme os casos, as principais regras contabilísticas utilizadas na execução das receitas e das despesas, nomeadamente as que se referem a excepções à regra da não compensação e da não consignação.”.

Não pode, no entanto, deixar de salientar-se que no relatório da CGE de 2006¹ é evidenciado o resultado líquido dos fluxos de capital das operações de *swaps* reflectido nas amortizações e, pela primeira vez, também o resultado das operações de derivados financeiros reflectidas nos juros², conforme tinha sido recomendado pelo Tribunal em anteriores Pareceres.

Contudo, é de referir, que alguns valores indicados, por tipo de dívida, no referido Quadro 70, a título de amortização (totalizando € 49.793.488,0 milhares), não correspondem, aos montantes efectivamente pagos aos investidores (€ 50.999.208,0 milhares), em virtude daqueles valores não incluírem quer as amortizações realizadas pelo FRDP, quer as amortizações efectuadas com montantes requisitados pelo IGCP em anos anteriores. Por esta razão, também os juros efectivamente pagos aos investidores continuam a não ser correctamente evidenciados na CGE.

Assim, mais uma vez, se recomenda que sejam correctamente evidenciados na CGE os valores efectivamente pagos aos investidores e seja igualmente objecto de referência expressa nos mapas da Conta “...as principais regras contabilísticas utilizadas na execução das receitas e das despesas”, nomeadamente a excepção à regra da não compensação relacionada com os derivados financeiros, de forma a ser observado o regime legal.

No quadro seguinte evidenciam-se os valores das amortizações e dos juros inscritos na conta de gerência do IGCP em 2006, os resultados dos *swaps*, bem como os montantes pagos aos investidores, de amortizações e juros.

¹ Volume I, Quadro 70 – Composição do Financiamento em 2006, por instrumento da dívida.

² Relatório da CGE do ano 2006, ponto relativo aos “Encargos da dívida pública”, Volume I.

Quadro VI.42 – Amortizações e juros e resultados de swaps em 2006

(em euros)

Valores pagos/Resultados das operações de derivados		Amortizações	Juros (a)
Em moeda euro	(1)=(2)-(3)	50 948 627 763,19	4 338 137 146,55
Pagamento aos investidores	(2)	50 999 186 750,95	4 202 285 898,56
Resultados líquidos operações	(3)	50 558 987,76	- 135 851 247,99
Em moeda não euro	(4)=(5)-(6)	12 115 048,72	34 420 475,73
Pagamento aos investidores /FRDP	(5)	21 250,68	25 453 452,77
Resultados líquidos operações	(6)	(b) - 12 093 798,04	- 8 967 022,96
Total (1)+(4)		50 960 742 811,91	4 372 557 622,28

(a) Excluídos os juros corridos.

(b) Este valor resulta da substituição de 3 operações de taxa de juro e moeda (CIRS) que o IGCP tinha em carteira cujo vencimento ocorreu em 20 de Novembro de 2006 e que faziam a cobertura parcial da emissão BND GBP 9,00% Maio 2016. Nessa data, o Instituto realizou outra operação de cobertura do montante integral da emissão pelo prazo remanescente da mesma.

Fonte: IGCP.

Em 2006, como se pode observar no quadro anterior, os resultados das operações reflectidas nas amortizações foram positivos, permitindo uma redução da despesa de € 38,5 milhões. Quanto aos juros, contrariamente, houve um resultado negativo, que se traduziu num aumento da despesa em € 144,8 milhões.

6.7.3.1 – Amortizações

No ano em apreço, conforme já foi referido, as despesas com amortizações aumentaram cerca de € 5.370,8 milhões (+11,8%), como se evidencia no quadro e gráficos seguintes:

Quadro VI.43 – Evolução das amortizações

(em euros)

Amortizações	2005		2006		Variação	
	Montante	%	Montante	%	Montante	%
Em moeda euro (1)=(2)+(3)+(4)-(5)	45 589 944 404,36	100,0	50 948 627 763,19	100,0	5 358 683 358,24	11,8
Dívida de curto prazo (2)	37 097 098 219,15	81,4	42 169 970 129,36	82,7	5 072 871 910,21	13,7
Dívida de M/L Prazo (3)	7 256 539 179,18	15,9	7 665 686 135,59	15,0	409 146 955,82	5,6
Certificados de Aforro (4)	1 212 902 810,26	2,7	1 163 530 486,00	2,3	- 49 372 324,26	-4,1
Fluxos de swaps (5)	- 23 404 195,77	0,1	50 558 987,76	0,1	73 963 183,53	...
Em moeda não euro (6)=(7)-(8)	14 301,34	0,0	12 115 048,72	0,0	12 100 747,38	84 612,7
Dívida de M/L Prazo (7)	14 301,34	0,0	21 250,68	0,0	6 949,34	48,6
Fluxos de swaps (8)		0,0	- 12 093 798,04	0,0	- 12 093 798,04	-
Total (1)+(6)	45 589 958 705,70	100,0	50 960 742 811,91	100,0	5 370 784 105,62	11,8



Gráfico VI.4 – Evolução das amortizações

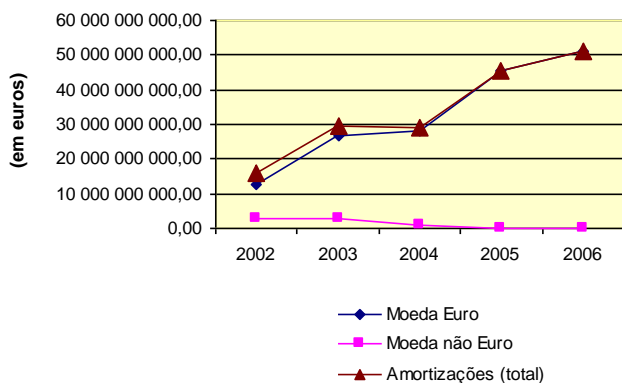
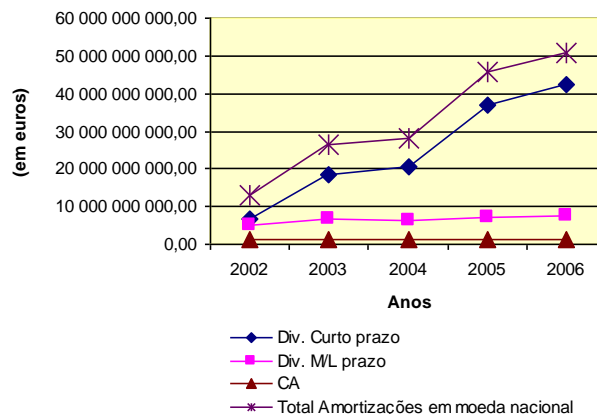


Gráfico VI.5 – Evolução no último quinquênio das amortizações em moeda euro



Como se pode observar no quadro e gráficos anteriores, nos últimos anos as amortizações de dívida em moeda não euro, têm muito pouco peso no total amortizado¹, sendo os valores mais significativos, ainda assim muito baixos, registados em 2002 e 2003.

Em 2006, tal como aconteceu no ano transacto, não foi amortizada dívida em moeda não euro de curto prazo², tendo-se apenas registado amortizações respeitantes a títulos de médio e longo prazos, cujo vencimento ocorreu em anos anteriores, não tendo por isso o IGCP requisitado, em 2006, verbas ao OE, por o ter feito nos anos de vencimento dos títulos, ficando em saldo em “encargos pagáveis”. O valor utilizado em 2006 totalizou apenas € 21.250, representando, no entanto, uma subida em relação a 2005. Deste montante apenas € 997,22 foi entregue aos respectivos investidores e € 20.253,46 reverteu a favor do FRDP por se tratar de dívida prescrita.

Já as amortizações em moeda euro, contrariamente, apresentam valores muito expressivos e com tendência para o seu acréscimo. Como se pode observar nos gráficos anteriores, esta tendência, registada desde o início da década, acentuou-se significativamente nos últimos dois anos, com a curva relativa à dívida em moeda euro a ganhar forte inclinação, motivada pelas amortizações de dívida de curto prazo, que passaram de € 6.533,6 milhões em 2002 para € 42.170,0 milhões em 2006.

Desta forma, a dívida de curto prazo em moeda euro, em 2006, assume um peso preponderante no cômputo das amortizações realizadas no ano (82,7%), cifrando-se, como se referiu anteriormente, em cerca de € 42.170,0 milhões, em valores absolutos, sendo que cerca de 44% deste valor diz respeito a CEDIC's e 36% a Bilhetes do Tesouro.

As emissões de CEDIC's tiveram, entre o ano da sua criação³ e 2003, um acréscimo elevado, com o consequente aumento das amortizações, observando-se apenas uma ligeira diminuição em 2004. Em 2005, as emissões/amortizações destes títulos retomam a tendência de subida, observada em anos anteriores, e em 2006 as emissões/amortizações sofreram também um acréscimo de € 5.207 milhões e

¹ De notar que entre 1999 e o ano em análise as amortizações de dívida em moeda não euro têm tido sempre um peso muito baixo no valor total amortizado nos respectivos anos, variando entre os 19% em 2002 e os 0% em 2005 e 2006.

² De referir que não é emitida dívida de curto prazo em moeda não euro desde 2004.

³ Foram criados em 1999.

€ 3.647 milhões, respectivamente, quando comparadas com o ano anterior, como se apresenta no quadro seguinte:

Quadro VI.44 – Evolução dos CEDIC's

(em euros)

Anos	2001	2002	2003	2004	2005	2006
CEDIC's						
Emissões (a)	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	19 525 068 019,17
Amortizações	2 312 952 881,28	4 411 348 874,37	11 886 889 702,71	10 644 107 639,76	14 874 516 927,65	18 521 824 380,73
Evolução (b)						
Emissões (%)	149,0	151,1	131,6	-5,9	24,6%	36,4%
Amortizações (%)	3 419,2	90,7	169,5	-10,5	39,7%	24,5%

(a) Inclui o valor das emissões realizadas no ano, acrescidas das realizadas no respectivo período complementar, caso existam.

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

As emissões/amortizações de Bilhetes do Tesouro foram apresentando desde o ano em que foram relançados (2003)¹, valores cada vez mais significativos, mas em 2006 observou-se uma quebra nas emissões, e um ligeiro aumento (+5,4%) das amortizações, como se apresenta no quadro seguinte:

Quadro VI.45 – Evolução dos Bilhetes do Tesouro

(em euros)

Anos	2003	2004	2005	2006
BT's				
Emissões (a)	4 234 250 000,00	12 670 397 765,07	15 762 696 825,04	12 502 533 459,55
Amortizações	-	5 841 827 644,00	14 265 147 017,73	15 039 422 056,57
Evolução (b)				
Emissões (%)		199,2	24,4	-20,7
Amortizações (%)		...	144,2	5,4

(a) Inclui o valor das emissões realizadas no respectivo período complementar.

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

Relativamente às amortizações de dívida de médio e longo prazos em moeda euro, é de referir que apresentam um acréscimo de 5,6% (+ € 409 milhões que em 2005) e, inversamente, no tocante às amortizações dos certificados de aforro, observou-se uma diminuição, na ordem dos 4% (- € 49,4 milhões).

No que concerne ao valor amortizado pelo FRDP, com receitas das privatizações ascendeu, como foi referido no ponto anterior, a € 1.205 milhões, representando 2,36% do total das amortizações realizadas no ano, como se apresenta no quadro seguinte:

¹ Como se referiu no Parecer sobre a CGE/2003, Capítulo VI, os Bilhetes do Tesouro constituíram entre 1985 e 1998 um importante instrumento de financiamento do Estado e de execução da política monetária. Em 1999, com a criação da UEM e com a adopção de uma estratégia de financiamento do Estado orientada para um mercado de títulos de médio e longo prazos, a emissão destes títulos foi suspensa, sendo retomada em 2003.



Quadro VI.46 – Amortizações em 2006 / amortizações realizadas pelo FRDP

(em euros)

Anos	2002	2003	2004	2005	2006
Amortizações	15 834 170 762,35	29 430 095 964,99	28 968 639 134,99	45 589 958 705,70	50 960 742 811,91
FRDP	397 631 675,97	8 581 299,78	710 000 000,00	659 927 800,00	1 205 000 000,00
FRDP/Amortizações (%)	2,5	0,0	2,5	1,5	2,4
Evolução (a)					
Amortizações no ano (%)	39,2	85,9	-1,6	57,4	11,8
Amortizações realizadas pelo FRDP (%)	42,2	-97,8	8 173,8	-7,1	82,6

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

Como se observa no quadro anterior, no ano em apreço, apesar do aumento registado nas amortizações (+11,8% que em 2005), as amortizações efectuadas através de receitas do FRDP ganharam peso percentual quando comparadas com o total destas despesas, em virtude das amortizações realizadas por aquele Fundo terem registado um acréscimo bastante assinalável de 82,6% (+ € 545 milhões).

6.7.3.2 – Encargos correntes da dívida

No ano em análise os encargos correntes da dívida pública totalizaram € 4.403,5 milhões, sendo superiores ao ano precedente em cerca de € 429,9 milhões, conforme se dá conta no quadro seguinte:

Quadro VI.47 – Encargos correntes da dívida pública

(em euros)

Encargos correntes da dívida	2005	2006	Variação	
			Valor	%
Juros (a)	3 943 156 686,50	4 372 557 622,28	429 400 935,78	10,9
Outros Encargos	30 481 503,69	30 979 091,75	497 588,06	1,6
Total	3 973 638 190,19	4 403 536 714,03	429 898 523,84	10,8

(a) Excluídos os juros corridos.

O acréscimo de 10,8% registado nos encargos correntes da dívida deve-se essencialmente ao aumento das despesas com os juros (10,9%), face ao seu peso no total destes encargos, tendo as despesas registadas em “Outros encargos correntes da dívida” sofrido um ligeiro acréscimo (+1,6%), motivado unicamente pelo excessivo aumento da comissão de gestão atribuída ao IGCP, como se dará conta no ponto 6.7.3.2.2.

6.7.3.2.1 – Juros

No quadro seguinte apresenta-se o valor dos encargos com juros, discriminados por dívida em moeda euro e não euro, nos anos de 2005 e 2006, e respectiva evolução:

Quadro VI.48 – Evolução dos encargos com juros

(em euros)

Juros (a)	2005		2006		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Em moeda euro (1)=(2)+(3)+(4)+(5)-(6)	3 908 742 371,82	99,1	4 338 137 146,55	99,2	429 394 774,73	11,0
Consolidada (2)	580 062,94	0,0	555 679,70	0,0	- 24 383,24	-4,2
Dívida de curto prazo (3)	272 109 438,20	6,9	335 775 581,69	7,7	63 666 143,49	23,4
Dívida de M/L Prazo (4)	3 058 739 769,69	77,6	3 181 190 647,17	72,8	122 450 877,48	4,0
Certificados de Aforro (5)	580 486 051,95	14,7	684 763 990,00	15,7	104 277 938,05	18,0
Fluxos de swaps (6)	3 172 950,96	0,1	- 135 851 247,99	-3,1	- 139 024 198,95	...
Em moeda não euro (7)=(8)-(9)	34 414 314,68	0,9	34 420 475,73	0,8	6 161,05	0,0
Dívida de M/L Prazo (8)	25 470 758,27	0,6	25 453 452,77	0,6	- 17 305,50	-0,1
Fluxos de swaps (9)	- 8 943 556,41	-0,2	- 8 967 022,96	-0,2	- 23 466,55	0,3
Total (1)+(7)	3 943 156 686,50	100,0	4 372 557 622,28	100,0	429 400 935,78	10,9

(a) Excluídos os juros corridos.

O acréscimo das despesas com juros no ano de 2006 deriva do aumento do *stock* da dívida¹, bem como do agravamento das taxas remuneratórias, sendo ainda de salientar a forte predominância dos juros da dívida em moeda euro, que representam 99,2% do total destes encargos em 2006, situação que está naturalmente associada ao peso relativo da dívida em moeda euro no montante global da dívida directa, que no final do ano em apreço correspondia a cerca de 99,7%.

Assim, os juros relativos à dívida em moeda euro aumentaram 11,0%, passando de € 3.908,7 milhões em 2005 para € 4.338,1 milhões em 2006. No tocante às despesas com juros da dívida em moeda não euro, os valores são idênticos ao ano anterior e respeitam na totalidade a dívida de médio e longo prazos.

Relativamente aos juros brutos dos certificados de aforro vencidos em 2006, que foram escriturados na totalidade como “despesa efectuada”², estes ascenderam a € 684,8 milhões³, tendo-se verificado relativamente ao ano anterior um aumento de € 104,3 milhões.

No que respeita aos juros da dívida de médio e longo prazos em moeda euro, totalizaram, no ano em apreço, € 3.181,2 milhões, assumindo assim o maior peso relativo no total destas despesas, o equivalente a 72,8%, sendo que daquele valor € 2.968,6 milhões⁴ (93% daquele montante) correspondem a OT’s.

Ainda no que concerne à despesa com juros de títulos de médio e longo prazos é de referir, que o montante indicado no quadro inclui juros vencidos do empréstimo interno amortizável “OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações”, no valor de cerca de € 7,0 milhões, resultantes do recálculo dos valores definitivos das indemnizações e que foram pagos extra-orçamentalmente, através da conta de OET “Produto de empréstimos – 2006”⁵.

¹ A dívida directa do Estado em 31/12/2005 cifrava-se em € 101.758 milhões e no final de 2006 ascendia a € 108.557 milhões.

² Esta despesa tem como contrapartida parcial a receita fiscal decorrente do IRS retido e a receita creditícia correspondente aos juros capitalizados, líquidos de imposto.

³ Em 2006 o IRS retido totalizou € 127,3 milhões e a receita creditícia € 557,5 milhões.

⁴ Este valor não inclui OT’s – Nacionalizações e Expropriações.

⁵ Sobre esta matéria ver ponto 6.6.3.2.3.



No que se refere aos juros da dívida em moeda euro de curto prazo, no ano em análise ascenderam a € 335,8 milhões, sendo os juros dos bilhetes do Tesouro (cerca de € 261,5 milhões) que apresentam o maior peso no total destes juros (cerca de 77,9%), o que significa um aumento de € 44 milhões em relação ao ano anterior, resultante de um maior volume de vencimentos.

Os CEDIC's representam cerca de 20,5% dos juros da dívida em moeda euro de curto prazo, sendo de salientar que os juros destes certificados aumentaram em relação ao ano transacto em cerca de € 24 milhões, como resultado do aumento que se vem verificando nas emissões.

Por último, refira-se a diminuição da despesa com juros de dívida consolidada. Esta despesa ascendeu a cerca de € 555,7 milhares, dos quais 88% foram pagos com verbas requisitadas ao OE de 2006 e o remanescente com verbas requisitadas em anos anteriores (saldo de “encargos pagáveis”).

Em resultado do aumento dos juros, superior ao crescimento do PIB, o peso daqueles no PIB aumentou ligeiramente em relação aos valores homólogos de 2005, passando de 2,6% para 2,8% no ano em análise.

Já no que concerne ao peso dos juros e amortizações no PIB sofreu um acréscimo de 2,4 pontos percentuais, como se pode observar no quadro seguinte, em relação aos valores homólogos registados no ano anterior, o que se explica pelo elevado acréscimo das amortizações.

Quadro VI.49 – 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 +Amort./PIB (5)=(1)/(4)	Juros/PIB (6)=(3)/(4)
2005	3 943,2	45 590,0	49 533,2	149 021	33,2%	2,6%
2006	4 372,6	50 960,7	55 333,3	155 289	35,6%	2,8%

(a) Excluídos os juros corridos.

(b) CGE/2006

No que concerne ao peso dos juros nas despesas correntes, verificou-se um aumento, de 0,8 pontos percentuais, em resultado dos juros terem tido um acréscimo percentual superior ao registado nas despesas correntes. Por seu turno, dado que as receitas efectivas registaram um aumento percentual superior ao dos juros o peso destes naquele agregado sofreu um ligeiro decréscimo de 0,1 pontos percentuais, como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro VI.50 – 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
2005	3 943,2	38 625,7	33 361,8	10,2%	11,8%
2006	4 372,6	39 869,3	37 466,5	11,0%	11,7%

(a) Excluídos os juros corridos.

6.7.3.2.2 – Outros encargos correntes da dívida

De referir que as despesas inscritas em “Outros encargos correntes da dívida” distribuíam-se por duas alíneas. Na alínea A) “Diferenças de Câmbio” eram inscritos os resultados do apuramento efectuado entre os valores que o IGCP utilizava nos seus registos e os valores posteriormente indicados pela DGT, sendo na alínea B) “ Despesas com serviços da dívida pública”, inscritas todas as outras despesas correntes da dívida.

No ano de 2006, não há registo de despesas na alínea A), tendo as despesas inscritas na alínea B) atingido € 30.979,1 milhares, sendo superiores em € 497,6 milhares (+1,6%) às registadas em 2005, ano em que os “Outros encargos correntes da dívida” totalizaram € 30.481,5 milhares¹.

Contudo, ao analisar os valores inscritos na alínea B), verifica-se que o aumento registado se deve exclusivamente ao aumento da comissão de gestão do IGCP, que ascendeu em 2006 a € 10,2 milhões. As despesas com serviços da dívida, inversamente, registam um decréscimo de 3,7%, como se pode observar no quadro e gráficos seguintes:

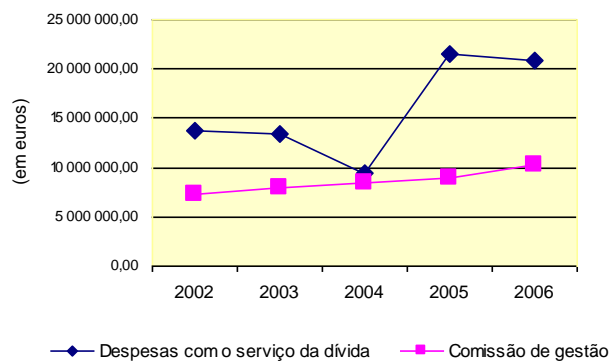
Quadro VI.51 – Evolução dos “Outros encargos correntes da dívida”

(em euros)

Anos	Total (1)=(2)+(3)	Despesas com serviços da dívida		Comissão de gestão	
		Valor (1)	%	Valor (2)	%
2002	20 893 450,11	13 663 450,11	65,4	7 230 000,00	34,6
2003	21 411 847,12	13 411 847,12	62,6	8 000 000,00	37,4
2004	17 949 944,00	9 449 944,00	52,6	8 500 000,00	47,4
2005	30 481 428,17	21 581 428,17	70,8	8 900 000,00	29,2
2006	30 979 091,75	20 779 091,75	67,1	10 200 000,00	32,9
Variação (%)	Média anual	11,0		9,0	
	2006/2005	-3,7		14,6	

Fonte: Conta de gerência IGCP – Encargos da dívida, dos respectivos anos.

Gráfico VI.6 – Evolução dos “Outros encargos correntes da dívida”



¹ Em 2005, as despesas inscritas na alínea A) ascenderam a apenas € 75,52.



Conforme se observa no quadro e gráficos anteriores, a comissão de gestão atribuída ao IGCP tem anualmente um peso muito significativo no cômputo dos outros encargos correntes da dívida, variando entre os 29,2% (em 2005) e os 47,4% (em 2004) do total das despesas inscritas na alínea B). No ano em apreço representou 32,9% do total inscrito nesta alínea.

A forma de fixação e de contabilização da comissão de gestão anual está prevista na alínea a) do n.º 1 e no n.º 2 do art.º 25.º dos Estatutos do Instituto de Gestão do Crédito Público¹, os quais determinam que o seu valor será 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.

Uma vez que a fixação da comissão de gestão para 2006 não foi objecto de despacho específico do Ministro das Finanças, como sucedera em anos anteriores, limitando-se o IGCP a calcular o respectivo valor mínimo, tendo em conta a estimativa para o *stock* da dívida pública directa do Estado em Dezembro de 2005 e a incluir aquele valor na correspondente dotação da proposta de orçamento para 2006, a qual foi aprovada pelo Despacho n.º 612/05-SETF, de 29/09/2005², apenas ocorreu uma fixação implícita ou tácita da comissão de gestão, o que não está de acordo com a citada alínea a) do artigo 25.º, que aponta para uma fixação expressa.

Por outro lado, e 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 reservas em anteriores Pareceres. Sobre esta questão refira-se que, conforme se salientou nos Pareceres sobre as CGE's de 2003, 2004 e 2005, nesses anos o IGCP efectuou reposições de, respectivamente, € 3,4 milhões, € 3,9 milhões e € 4,6 milhões³. No ano em apreço a situação repete-se, tendo o Instituto efectuado, em 15/01/2007, uma devolução do saldo da conta de gerência de 2006 no montante global de € 5,8 milhões, ou seja cerca de 57% da comissão atribuída no ano, o que significa que não faz sentido a forma como esta comissão é fixada, crescendo-a anualmente, de modo a acompanhar a evolução do stock da dívida, quando as necessidades do funcionamento não têm (nem têm de ter) um acréscimo proporcional.

Sobre a comissão de gestão atribuída ao IGCP, no exercício do contraditório, aquele Instituto refere que *“Apesar do valor... ter sido de € 10,2 milhões, foi efectuada reposição em 15 de Janeiro de 2007, no valor de € 5,8 milhões, aliás como é referenciado no próprio Anteprojecto, pelo que os recursos afectos ao funcionamento do IGCP tiveram um aumento pouco significativo, sendo que se gastaram € 4,779, € 4,545, € 4,314 e € 4,389 milhões, em 2003, 2004, 2005 e 2006 respectivamente.”*

Temos assim que, apesar de as despesas de funcionamento do IGCP não terem acompanhado o crescimento anual da comissão de gestão, o valor anualmente atribuído ao IGCP continua a ser

¹ Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, alterado pelos Decretos-Lei n.º 28/98, de 11 de Fevereiro, n.º 2/99, de 4 de Janeiro, n.º 455/99, de 5 de Novembro, n.º 86/2007, de 29 de Março e n.º 273/2007, de 30 de Julho.

² Proferido 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.

³ De referir que a comissão de gestão é requisitada e inscrita nos “outros encargos da dívida”, alínea B), na conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida pública” e posteriormente transferida para o IGCP (Conta de gerência “IGCP – Funcionamento”).

integralmente requisitado ao Orçamento de Estado, registado como encargo da dívida pública e, posteriormente, transferido para a conta de funcionamento do Instituto, sendo a reposição do valor não utilizado realizada através desta conta e, como o próprio IGCP reconhece, em montantes bastante elevados. Desta forma, o valor dos outros encargos correntes da dívida é significativamente empolado por aquela comissão, incompreensivelmente sobreorçamentada, continuando por isso a recomendar-se que o actual regime legal sobre esta matéria seja alterado.

No quadro seguinte apresenta-se a distribuição das despesas com serviços da dívida, em 2005 e 2006, bem como a respectiva evolução:

Quadro VI.52 – Evolução das despesas com serviços da dívida pública

(em euros)

Despesas com serviços da dívida pública	2005		2006		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Arredondamentos efectuados nas liquidações de encargos	150,37	0,0	188,87	0,0	38,50	25,6
Comissões - Pagamento de encargos moeda euro	817 317,22	3,8	6 422,63	0,0	- 810 894,59	-99,2
Comissões pagas à CVM	2 014 953,08	9,3	2 124 312,97	10,2	109 359,89	5,4
Comissões por emissão de dívida em moeda euro	12 882 513,90	59,7	12 845 376,12	61,8	- 37 137,78	-0,3
Comissões por pagamento de encargos em moeda não euro	10 203,95	0,0	9 394,08	0,0	- 809,87	-7,9
Despesas c/Clearstream	9 619,00	0,0	0,00	0,0	- 9 619,00	-100,0
Despesas c/depósitos por TPA	3 326,16	0,0	999,12	0,0	- 2 327,04	-70,0
Despesas c/euroclear	43 902,10	0,2	49 551,88	0,2	5 649,78	12,9
Despesas c/expedição de extractos de certificados de aforro	515 919,00	2,4	563 074,09	2,7	47 155,09	9,1
Despesas de rating	520 023,38	2,4	116 635,08	0,6	- 403 388,30	-77,6
Despesas diversas (Bolsa, anúncios...)	132 605,45	0,6	4 299,08	0,0	- 128 306,37	-96,8
Encargos decorrentes do protocolo c/ CTT (a)	4 630 894,56	21,5	5 058 837,83	24,3	427 943,27	9,2
Total	21 581 428,17	100,0	20 779 091,75	100,0	- 802 336,42	-3,7

(a) Inclui comissão fixa e variável abatida de juros compensatórios e comissão de serviço recebida.

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

Em 2006, como já foi referido, o valor das despesas com serviços da dívida pública, excluindo a comissão de gestão atribuída ao IGCP, decresceu, tendo para isso contribuído particularmente as comissões por pagamento de encargos da dívida em moeda euro, com uma redução em relação a 2005 de € 810,9 milhares (-99%), passando de € 817,3 milhares para apenas € 6,4 milhares em 2006. Esta despesa assumiu em anos anteriores valores elevados e respeitam a comissões (por pagamento de amortização e juros) contratadas em alguns tipos de dívida, nomeadamente *Bonds* e linhas de crédito. Actualmente, os referidos títulos estarão quase na totalidade amortizados e as linhas de crédito actuais não têm esse tipo de encargo. Deste modo, no ano em apreço estas despesas assumem um valor muito inferior ao de anos anteriores e, de acordo com informação do IGCP, os valores elevados registados anteriormente não se deverão repetir.

Tal como em anos anteriores, o maior peso no total destas despesas continua a ser o das comissões devidas pela emissão de dívida em moeda euro, que representam cerca de 61,8% do total pago, e que registaram praticamente o mesmo valor que no ano anterior. Da análise dos respectivos documentos junto do IGCP, verificou-se que estas despesas respeitam, na sua quase totalidade, às comissões da colocação de OT's através de sindicatos bancários e o remanescente, a despesas de registo dos bilhetes de Tesouro pelo SITEME¹, pagas ao Banco de Portugal.

¹ Sistema de Transferências Electrónicas de Mercado.



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

Quadro VI.53 – Comissões por emissão de dívida em moeda euro

(em euros)

Descrição	2005	2006	Variação	
			Valor	%
Comissões relativas às OT's	12 750 000,00	12 750 000,00	0,00	0,0
OT 4,10% Abril 2037		8 250 000,00		
OT 4,20% Outubro 2016		4 500 000,00		
OT 3,85% Abril 2021	5 250 000,00			
OT 4,10% Abril 2037	4 500 000,00			
OT 4,20% Outubro 2016	3 000 000,00			
Taxas relativas ao registo de BT's através do SITEME	132 513,90	95 375,12	- 37 138,78	-28,0
Total	12 882 513,90	12 845 375,12	- 37 138,78	-0,3

Outros encargos apresentam reduções significativas, como as despesas de *rating* (- € 403,4 milhares), as despesas diversas (- € 128,3 milhares), as despesas por emissão de dívida em moeda euro (€ - 37,1 milhares) e as despesas com depósitos em Terminais de Pagamento Automático (TPA) (-€ 2,3 milhares), havendo ainda a registar o facto de no ano em apreço não terem ocorrido quaisquer despesas com a *Clearstream*.

Sobre as despesas com depósitos em TPA, que apresentam uma diminuição de 70%, é de referir que embora o balcão de atendimento ao público do IGCP tenha encerrado em 3 de Abril de 2006, o Instituto continua a fazer o atendimento de algumas situações na sua sede¹, mantendo por isso em funcionamento o Terminal de Pagamento Automático, o que justifica a existência destas despesas ao longo de todo ano, embora com valores muito reduzidos a partir de Abril.

Registam acréscimos em 2006, essencialmente, os encargos decorrentes do protocolo com os CTT em € 427,9 milhares (9,2%), as comissões pagas à CVM em € 109,4 milhares (5,4%), as despesas com extractos de certificados de aforro em € 47,2 milhares (9,1%) e as despesas com o *Euroclear* em € 5,6 milhares (12,9%).

No que respeita aos acréscimos mais elevados, relativos aos encargos decorrentes do protocolo com os CTT e as comissões pagas à CVM, ambas as situações, de acordo com informação recolhida junto do IGCP no decorrer da auditoria, devem-se a um aumento das operações realizadas.

Ouvido sobre o presente ponto 6.7, o Ministro das Finanças não se pronunciou.

¹ Designadamente as relacionadas com Certificados de Aforro da Série A.

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

O enquadramento legal da concessão de garantias pessoais a operações financeiras consta, essencialmente, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, que estabelece o respectivo regime jurídico.

No ano em apreço, com a publicação da Lei n.º 4/2006, de 21 de Fevereiro, foi também estabelecida a possibilidade de concessão de garantias pessoais pelo Estado no âmbito de operações de crédito de ajuda para os países destinatários da cooperação portuguesa.

6.8.1.1 – Garantias pessoais prestadas ao abrigo da Lei n.º 112/97

Em 2006, ao abrigo da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, foram prestadas pelo Estado, através da DGT, seis garantias pessoais, no montante total de € 1.505 milhões, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:



Quadro VI.54 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2006 ao abrigo da Lei n.º 112/97

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante /organizador	Mutuário /emitente	Finalidade da operação subjacente
CARRIS – Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA	Desp. SETF n.º 21 476/2005 (2ª Série), de 27/09 (DR, II, de 13/10)	30 000 000	30 000 000	BEI	CARRIS	Financiamento parcial do projecto “CARRIS Transportes Urbanos de Lisboa AFI”, tranche B.
AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA	Desp. SETF n.º 25 393/2005 (2ª Série), de 23/11 (DR, II, de 12/12)	120 000 000	120 000 000	BEI	AdP	Projecto Águas de Portugal II - Financiamento de Sistemas multimunicipais de abastecimento de água e de saneamento, tranche B.
AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA	Desp. SETF n.º 17 269/2006, de 27/07 (DR, II, 28/08)	300 000 000	300 000 000	BEI	AdP	Projecto Águas de Portugal III - Financiamento de Sistemas multimunicipais de abastecimento de água e de saneamento, tranche A.
REFER – Rede Ferroviária Nacional, EP	Desp. SETF n.º 19 305/2006, de 07/09 (DR, II, de 21/09)	55 000 000	55 000 000	BEI	REFER	Financiamento da construção de determinadas obras ferroviárias de modernização das linhas de Sintra, Douro, Porto - Braga e Porto – Guimarães, tranche C.
REFER – Rede Ferroviária Nacional, EP	Desp. SETF n.º 23 803/2006, de 26/10 (DR, II, de 22/11)	600 000 000	600 000 000	Barclays Bank PLC, Caixa Banco de Investimento, SA, HSBC France, JP Morgan Securities, Ltd e Société Générale	REFER	Empréstimo obrigacionista de 20 anos destinado essencialmente a cobrir as necessidades de financiamento do programa de investimentos dos anos de 2005 e 2006, incluindo a consolida�o do passivo de curto prazo entretanto contraído para o efeito.
ML – Metropolitano de Lisboa, EP	Desp. SETF n.º 601/2007, de 28/11/2006 (DR, II, 12/01/2007)	400 000 000	400 000 000	JP Morgan Securities, Ltd	ML	Empréstimo obrigacionista de 20 anos para financiamento do plano de expansão e moderniza�o da rede do Metropolitano de Lisboa.
Total		1 505 000 000	1 505 000 000			

As garantias identificadas foram autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2006, com excepção das referentes aos financiamentos contraídos pela CARRIS (€ 30 milhões) e pela AdP (€ 120 milhões), as quais foram autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2005.

Por seu turno, foi autorizada em 2006 ao abrigo da LOE, mas não formalizada durante o ano, a concessão de garantias envolvendo a EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, SA, e a TRANSTEJO – Transportes Tejo, SA, nos montantes de € 56,18 e € 55 milhões, respectivamente.

Continuou ainda por formalizar, em 2006, a concessão de uma garantia à LIPOR - Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto, no montante de € 18 milhões, cuja autorização tinha sido conferida ao abrigo da LOE para 2004, devido a atrasos relacionados com a prestação da contragarantia por parte da entidade.

Através da acção realizada pretendeu-se, em especial, averiguar do cumprimento das disposições legais aplicáveis à concessão de garantias pessoais pelo Estado, tendo-se concluído que de um modo geral foram observadas.

Cabe no entanto referir que, relativamente à operação de € 600 milhões envolvendo a REFER, não foi elaborado o parecer da tutela técnica previsto no artigo 14.º da Lei 112/97, tendo sido apenas proferido, por parte dessa tutela, um despacho de concordância à realização da operação, pelo que, em rigor, não se observou o disposto na lei a este respeito.

No que se refere às condições financeiras das operações garantidas e, mais concretamente, às taxas de juro, os financiamentos do BEI foram contratados com uma taxa aberta, com o regime a ser definido por ocasião de cada desembolso, nos termos usualmente praticados por este banco¹.

Relativamente aos empréstimos obrigacionistas contratados pela REFER (€ 600 milhões) e pelo ML (€ 400 milhões), de taxa de juro fixa, esta foi determinada na data da emissão pública da operação no mercado internacional de capitais, tendo por base um nível de custo que, no caso da REFER, correspondeu à taxa *swap* a 20 anos + 1 p.b. e, no caso do ML, à taxa *swap* a 20 anos + 1,5 p.b.²

Sobre estas condições, o Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) informou nada ter a opor, considerando aceitáveis os níveis de custo subjacentes aos financiamentos propostos.

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

6.8.1.2 – Garantias pessoais prestadas ao abrigo da Lei n.º 4/2006

Ao abrigo da Lei n.º 4/2006, de 21 de Fevereiro, foi prestada pelo Estado, através da DGT, uma garantia pessoal no montante de € 100 milhões, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores desta operação:

Quadro VI.55 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2006 ao abrigo da Lei n.º 4/2006

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante/organizador	Mutuário/emitente	Finalidade da operação subjacente
Reino de Marrocos	Desp. SETF n.º 12 674/2006 (2ª série), de 30/05 (DR, II, 19/06)	100 000 000	100 000 000	Caixa Geral de Depósitos, SA	Reino de Marrocos	Linha de crédito de ajuda destinada ao financiamento de bens e serviços de origem portuguesa

Esta operação teve a sua origem no Acordo de Financiamento assinado em 26/11/2004, entre a República Portuguesa, o Reino de Marrocos e a Caixa Geral de Depósitos, SA (CGD), relativo à concessão de uma linha de crédito de € 100 milhões, com a garantia e a bonificação de juros por parte do Estado, destinada ao financiamento da importação de bens de equipamento e serviços de origem portuguesa.

A entrada em vigor deste acordo estava condicionada à entrada em vigor de um acordo a celebrar entre o Estado e a CGD, para regular as relações entre as duas partes em matéria de prestação da garantia e

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

² Valores all-in-cost, isto é, incluindo, para além do cupão, as comissões bancárias de organização e tomada firme.



bonificação de juros, o qual, por sua vez, aguardava a publicação da legislação que regulasse a intervenção financeira do Estado neste domínio.

Tal legislação consubstanciou-se na já referida Lei n.º 4/2006, de 21 de Fevereiro, bem como no Decreto-Lei n.º 53/2006, de 15 de Março, que veio regular a atribuição de bonificação de juros a financiamentos concedidos aos países destinatários da cooperação portuguesa, no contexto de operações de crédito de ajuda.

Na sequência, em 02.06.2006 e ao abrigo da citada legislação, foi celebrado entre o Estado, representado pela DGT, e a CGD, o previsto acordo bilateral a regular a concessão da garantia e a bonificação de juros pelo Estado, no âmbito da linha de crédito em causa.

Quanto à bonificação de juros atribuída pelo Estado, corresponde, nos termos dos referidos acordos, ao diferencial entre a taxa de juro do empréstimo (*Euribor* a 12 meses + 60 p.b.) e a taxa a suportar pelo Reino de Marrocos (3,34% ao ano, a rever de 4 em 4 anos em função da variação da taxa de desconto da OCDE).

À linha de crédito tinham já sido imputados duas empreitadas de um projecto de construção de infra-estruturas ferroviárias em Marrocos, no valor de cerca de € 82 milhões, embora até ao final de 2006 não tivesse ainda ocorrido qualquer utilização da mesma.

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 € 22.128.389, os quais foram processados pela rubrica de Cl. Ec. 09.09.01 – Execução de Garantias, inscrita no Capítulo 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 em anos anteriores, 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 em 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.56 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias

(em euros)

Mutuário/Emitente	Capital	Juros	Juros de mora	Total
Convenções de Lomé	103 183	0	3 289	106 473
CNEMA	207 832	30 314	0	238 146
Sociedade Têxtil da Cuca	4 638 820	463 882	0	5 102 702
GESTNAVE (gar 10)	2 991 123	56 299	0	3 047 422
GESTNAVE (gar 12)	1 995 158	65 187	0	2 060 345
GESTNAVE (emp.banc.)	0	280 142	0	280 142
Casa do Douro	7 768 830	(a) 3 524 328		11 293 158
Total	17 704 947	4 423 441		22 128 389

(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 do CNEMA, da Casa do Douro e da GESTNAVE.

No que respeita ao CNEMA, o pagamento efectuado correspondeu à prestação semestral vencida em Maio de 2006 de um empréstimo de € 5 milhões garantido pelo Estado.

Há, no entanto, a assinalar que o CNEMA, em Novembro de 2006, procedeu ao pagamento da prestação semestral vencida nessa data, no valor de € 244 milhares, bem como à liquidação antecipada do valor remanescente do empréstimo, de € 2,1 milhões, tendo assim cessado, a partir da mesma data, as responsabilidades garantidas pelo Estado relativamente a esta operação.

Segundo informação da DGT, os referidos pagamentos decorreram da alienação pelo CNEMA de um lote de terreno de que era proprietário¹.

Por a mesma altura, veio ainda o CNEMA solicitar uma reunião com o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, com o objectivo de apresentar uma proposta de pagamento à DGT para regularização da dívida vencida, a qual, à data, ainda não se tinha realizado.

De 1997 a 2006, o Estado, através da DGT, em execução da garantia prestada, procedeu a pagamentos no montante total de € 3,8 milhões respeitante a capital, juros e juros de mora; no final de 2006 acresciam ainda à dívida do CNEMA para com a DGT os valores de € 745 milhares, respeitante a juros de mora sobre os valores desembolsados pelo Estado, e de € 18 milhares, relativo à taxa de garantia não paga, perfazendo assim o total da dívida do CNEMA cerca de € 4,6 milhões.

Relativamente à Casa do Douro, o Estado, em 2006 e à semelhança de anos anteriores, procedeu ao pagamento das prestações devidas ao abrigo do “Acordo de pagamento da dívida vencida e não paga a

¹ Ainda segundo a DGT, tratou-se da venda do lote 28, sobre o qual chegou a estar prevista a dação em pagamento ao Estado, para regularização da dívida vencida, mas que, por vicissitudes várias, acabou por nunca se concretizar (vide Vol. II, Cap. VI, ponto 6.8.2.1 dos Pareceres sobre a CGE de 2004 e 2005).



30.10.2003”, no montante total de € 4.929.837, tendo ainda, em execução da garantia, efectuado o pagamento das prestações vencidas no ano do empréstimo garantido¹, no valor total de € 6.363.321.

No final de Janeiro de 2007, a dívida da Casa do Douro ao Estado/DGT ascendia a um total de cerca de € 44,02 milhões, compreendendo, segundo registos da DGT, a dívida assumida por via do referido “Acordo de pagamento da dívida vencida e não paga a 30.10.2003”, no total de € 19,37 milhões; pagamentos em execução de garantia efectuados em 2004, 2005 e 2006, no total de € 17,97 milhões; comissões de garantia em dívida, no total de € 2,99 milhões²; e juros de mora sobre os valores desembolsados pelo Estado, no total de € 3,69 milhões³.

Por seu lado, à mesma data, a dívida vincenda à CGD, garantida pelo Estado, totalizava cerca de € 50,5 milhões.

Após análise da situação do processo, foram equacionadas pela DGT, em Setembro de 2006, a tomada das seguintes medidas, tendo em vista a recuperação do crédito do Estado:

- ◆ Promoção, no curto prazo, de uma segunda operação de venda extra-judicial de vinhos da Casa do Douro, tendo o IVDP já sugerido a venda de 2.500 pipas de vinhos penhorados a favor do Estado, mas a um preço inferior ao da primeira operação, o que implica a obtenção da concordância da Casa do Douro;
- ◆ Realização pela IGF de nova auditoria às contas da Casa do Douro, de modo a aferir da sua real situação, designadamente no que se refere ao período de tempo cujas contas não se encontram certificadas⁴;
- ◆ Promoção, por via legislativa, das alterações estatutárias da Casa do Douro que confirmam ao Estado poderes de intervenção nesta associação pública, o que actualmente não sucede, ponderando-se também, no limite, a própria extinção da entidade.

À data da auditoria, não se conhecia a existência de qualquer decisão do Governo.

No que respeita à GESTNAVE, tal como tem sido referido em anteriores Pareceres, verifica-se uma situação de incumprimento no que concerne a todos os financiamentos garantidos pelo Estado⁵, 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.

Por último, relativamente ao pagamento efectuado em execução da garantia prestada ao financiamento contraído pela Sociedade Têxtil da Cuca, SA, constituiu o sétimo caso de incumprimento verificado

¹ Subjacente ao “Contrato de Reestruturação Financeira e Novo Financiamento” (CRFNF), celebrado em 1997 entre a Casa do Douro e um sindicato bancário liderado pela CGD, no montante de € 85 milhões (vide Vol. II, Cap. VI, ponto 6.8.2.2 do Parecer sobre a CGE de 2005).

² Englobando um valor consolidado de € 1,65 milhões, por comissões de garantia em dívida relativas a contratos anteriores a 1997, e um valor de € 1,34 milhões por comissões de garantia não pagas relativas ao empréstimo em vigor.

³ Pelos pagamentos efectuados em 2004, 2005 e 2006, em execução da garantia, e pela dívida assumida por via do referido acordo.

⁴ A última intervenção da IGF, em exame à escrita da Casa do Douro, remonta a 2003. Segundo informação da DGT, nunca foram apresentados pela Casa do Douro os documentos necessários à certificação legal de contas de 2003, tendo o seu ROC declarado, em Março de 2006, a impossibilidade de certificação destas contas.

⁵ Respeitam a dois empréstimos obrigacionistas e a um financiamento obtido junto da CGD.

nas garantias concedidas ao abrigo do Sistema de Garantia do Estado a Empréstimos Bancários (SGEEB), num total de nove concessões, o que, tal como tem sido referido em anteriores Pareceres, põe em causa o fundamento para a criação deste sistema.

6.8.3 – Responsabilidades assumidas e efectivas do Estado

6.8.3.1 – Responsabilidades por financiamentos em moeda euro

Tendo em conta os elementos obtidos no decurso da auditoria, apresentam-se no quadro seguinte as variações das responsabilidades do Estado¹:

Quadro VI.57 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda euro

(em euros)

Responsabilidades em 31-12-05	Aumentos			Diminuições		Responsabilidades em 31-12-06
	Garantias concedidas	Utilizações	Outros	Amortizações	Outras	
Assumidas 8 605 099 207	1 605 000 000		1 038 596	349 981 536	115 620 447	9 745 535 819
Efectivas 8 267 567 537		1 355 373 000	513 954	350 887 385	114 912 236	9 157 654 871

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 € 17.601.764 relativo aos pagamentos de capital efectuados pelo Estado em execução de garantias², o montante de € 96.000.000 decorrente da assunção pelo Estado dos empréstimos da Casa da Música que dispunham da garantia do Estado³, e o montante de € 2.018.683 correspondente à diminuição das responsabilidades do Estado no âmbito das Convenções de Lomé.

Na mesma coluna, mas envolvendo as responsabilidades efectivas, englobaram-se os referidos montantes de € 17.601.764 e € 96.000.000 e o valor de € 1.310.472 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, SA⁴, no montante de € 905.849, não relevarem na óptica das responsabilidades assumidas, atendendo à natureza dos financiamentos garantidos (empréstimos bancários sob a forma

¹ Optou-se por incluir nas responsabilidades do Estado derivadas da prestação de garantias pessoais a financiamentos em moeda euro 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.56, com excepção dos pagamentos efectuados no âmbito das Convenções de Lomé.

³ Um empréstimo do BEI, de € 56 milhões, e um outro do Barclays Bank, de € 40 milhões, assumidos pelo Estado ao abrigo da alínea b) do artigo 71.º da LOE para 2006.

⁴ As responsabilidades envolvendo esta sociedade transitaram para o Estado, na sequência do processo de extinção da ex-IPE.



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), apenas uma concessão permanecia ainda em vigor no final de 2006, envolvendo o beneficiário Cofinca-Comércio e Indústria de Confecções, SA, cujas responsabilidades ascendiam a € 182.236 no final de 2006, contra € 401.197 no ano anterior, encontrando-se o beneficiário a cumprir o serviço da dívida garantida.

Por último, refira-se que os valores apurados a título de responsabilidades assumidas e efectivas em 31.12.2006 (€ 9.745.535.819 e € 9.157.654.871, respectivamente) divergem dos apresentados pela DGT (€ 9.744.060.180 e € 9.156.179.232, respectivamente). Este facto deve-se a divergências já assinaladas nos Pareceres de anos anteriores, quer no respeitante às garantias prestadas através do IAPMEI¹, quer ao facto da DGT, em 2003, ter 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 não euro

Tendo em conta os elementos obtidos no decurso da auditoria, apresentam-se no quadro seguinte as variações das responsabilidades do Estado:

Quadro VI.58 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda não euro

(em euros)

Responsabilidades em 31-12-05	Aumentos				Diminuições			Responsabilidades em 31-12-06
	Garantias concedidas	Utilizações	Variações cambiais	Outros	Amortizações	Variações cambiais	Outras	
Assumidas								
46 954 278	0		0	0	8 064 647	3 915 301	0	34 974 331
Efectivas								
46 954 278		0	0	0	8 064 647	3 915 301	0	34 974 331

Relativamente à posição em 31.12.2006 não se verificaram divergências entre os valores apurados pelos serviços de apoio do Tribunal e os constantes dos mapas da DGT.

Cabe ainda referir, a respeito dos deveres de informação estipulados no artigo 19.º da Lei n.º 112/97, que continua a verificar-se a ausência de sanção para o incumprimento desses deveres, uma vez que a disposição proposta pela DGT, em 2005, de agravamento das comissões de garantia para os beneficiários que não cumpram tais deveres de informação, não se concretizou.

Em contraditório, a DGT referiu que “(...) no actual acompanhamento desta Direcção-Geral dos planos da dívida garantida dos diversos beneficiários, não se verificam incumprimentos de informação, mas apenas atrasos esporádicos no envio da mesma”.

¹ Vide Vol. II, Cap. VI, Ponto 6.8.3.1 do Parecer sobre a CGE de 2005.

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

(em euros)

Operações	2005	2006	Variação	
			Valor	%
Utilizações	201 000 000	1 355 373 000	1 154 373 000	574,3
Outros aumentos	90 571	513 954	423 383	467,5
Amortizações	455 168 820	358 952 032	-96 216 788	-21,1
Outras diminuições	13 453 867	114 912 236	101 458 369	754,1
Dif. de câmbio líquidas	6 810 402	-3 915 301	-10 725 703	-157,5

Da análise deste quadro, destaca-se o aumento significativo verificado nas “Utilizações”, no valor de € 1.154,4 milhões (+574,3%), bem como o crescimento registado em “Outras diminuições”, no valor de € 101,5 milhões (+754,1%), em consequência, essencialmente, da assunção pelo Estado de passivos da Casa da Música atrás referida, no montante de € 96 milhões.

Destaca-se ainda a diminuição registada nas “Amortizações”, que passaram de € 455,2 para € 359,0 milhões, e também as “Diferenças de Câmbio líquidas”, que passaram de um valor desfavorável de € 6,8 milhões, em 2005, para um valor favorável de € 3,9 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.60 – Variação das responsabilidades assumidas do Estado, por sectores beneficiários

(em euros)

Beneficiários	31-12-05		31-12-06		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Financiamentos em moeda euro	8 605 099 207	99,5	9 745 535 819	99,6	1 140 436 612	13,3
Fundos e serviços autónomos	119 628 540	1,4	115 966 864	1,2	-3 661 675	-3,1
Instituições financeiras	3 254 746	0,0	2 409 548	0,0	-845 198	-26,0
Empresas de outros sectores	8 115 563 148	93,8	9 387 174 175	96,0	1 271 611 026	15,7
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	113 725 921	1,2	-129 687 453	-53,3
Convenções de Lomé	9 119 381	0,1	7 100 698	0,1	-2 018 683	-22,1
Convenção de Cotonou	1 417 638	0,0	2 456 233	0,0	1 038 596	73,3
Outros	112 197 089	1,3	116 197 089	1,2	4 000 000	3,6
Financiamentos em moeda não euro	46 954 278	0,5	34 974 331	0,4	-11 979 947	-25,5
Instituições financeiras	12 185 301	0,1	9 965 831	0,1	-2 219 470	-18,2
Empresas de outros sectores	34 768 977	0,4	25 008 499	0,3	-9 760 478	-28,1
Total	8 652 053 485	100,0	9 780 510 150	100,0	1 128 456 665	13,0

Verifica-se, em termos globais, um aumento das responsabilidades assumidas do Estado na ordem de € 1.128,5 milhões (+13,0%), tendo esta evolução ficado a dever-se ao acréscimo registado nos financiamentos em moeda euro, em especial no sector “Empresas de outro sectores”, onde as responsabilidades assumidas aumentaram € 1.271,6 milhões (+15,7%).



Quadro VI.61 – Variação das responsabilidades efectivas do Estado, por sectores beneficiários

(em euros)

Beneficiários	31-12-05		31-12-06		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Financiamentos em moeda euro	8 267 567 537	99,4	9 157 654 871	99,6	890 087 334	10,8
Fundos e serviços autónomos	119 628 540	1,4	115 966 864	1,3	-3 661 675	-3,1
Instituições financeiras	3 254 746	0,0	2 409 548	0,0	-845 198	-26,0
Empresas de outros sectores	7 786 563 148	93,7	8 908 174 175	96,9	1 121 611 026	14,4
Dívida relativa às antigas colónias	505 292	0,0	505 292	0,0	0	0,0
Região Autónoma da Madeira	243 413 374	2,9	113 725 921	1,2	-129 687 453	-53,3
Convenções de Lomé	7 279 754	0,1	5 969 283	0,1	-1 310 472	-18,0
Convenção de Cotonou	133 511	0,0	647 465	0,0	513 954	385,0
Outros	106 789 172	1,3	10 256 323	0,1	-96 532 849	-90,4
Financiamentos em moeda não euro	46 954 278	0,6	34 974 331	0,4	-11 979 947	-25,5
Instituições financeiras	12 185 301	0,1	9 965 831	0,1	-2 219 470	-18,2
Empresas de outros sectores	34 768 977	0,4	25 008 499	0,3	-9 760 478	-28,1
Total	8 314 521 815	100,0	9 192 629 201	100,0	878 107 386	10,6

Verifica-se, em termos globais, um acréscimo das responsabilidades efectivas do Estado na ordem de € 878,1 milhões (+10,6%), tendo esta evolução ficado dever-se, tal como verificado nas responsabilidades assumidas, ao acréscimo registado nos financiamentos em moeda euro, em especial no sector “Empresas de outros sectores”, onde as responsabilidades efectivas aumentaram € 1.121,6 milhões (+14,4%).

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, publicado em 03.11.2004, 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 no valor global de € 638.087¹, sendo esta autorização conferida ao abrigo da LOE para 2004.

Na sequência, já em 2005, foram prestadas pelo IAPMEI garantias pessoais no montante total de € 208.964, referente a 8 dos 17 empréstimos aprovados, cujos contratos já tinham sido celebrados².

Quanto ao ano de 2006, apurou-se, a partir de informação solicitada ao próprio IAPMEI, que foi celebrado mais um contrato dos empréstimos previstos no referido despacho, no valor de € 500.000, sendo a nova garantia concedida de € 333.500.

No ano em apreço foi ainda celebrado um outro contrato de empréstimo de € 45.000 e concedida pelo IAPMEI a correspondente garantia no valor de € 30.015, sem que o mesmo tivesse sido previsto no Despacho n.º 642/2004, pelo que, caso fossem concedidas todas as restantes garantias ali previstas, seria ultrapassado o limite referido no mesmo despacho.

¹ Equivalendo a 66,7% do montante total de € 956.652 referente a 17 empréstimos a conceder.

² Os referidos 8 empréstimos totalizaram € 313.290, equivalendo as garantias prestadas a 66,7% deste montante.

Já no que respeita a outro empréstimo, incluído no referido despacho, mas ainda sem contrato celebrado e garantida concedida, constatou-se que na informação remetida pelo IAPMEI o seu valor sofreu um aumento de € 1.345, passando de € 52.655 para € 54.000, situação que também poderia levar à ultrapassagem do mesmo limite.

Confrontado com esta situação, veio o IAPMEI referir que “(...) do conjunto total de candidaturas, algumas não tiveram mais desenvolvimentos até à presente data (...)”, pelo que “foram efectuados contactos dos quais resultou uma clarificação no sentido de excluir essas situações da Linha de Crédito. Tratam-se de 7 casos (...) pelo que essas desistências influenciam o valor real de aval, o qual se revela inferior ao definido no Despacho Conjunto n.º 624/2004”.

Em sede de contraditório, o IAPMEI acrescentou ainda que “(...) foram recepcionadas e analisadas pelo IAPMEI 18 candidaturas, cujo valor global máximo dos empréstimos bonificados ascendia a € 1.002.996,28, cifrando-se o valor global máximo do aval a prestar em € 668.998,52.

Caso todas as candidaturas tivessem sido contratualizadas, teria sido necessário desencadear o processo tendente ao aumento do valor global dos avales a prestar neste âmbito, face ao limite de € 638.086,66 estipulado no Despacho Conjunto n.º 642/2004. Contudo, veio a verificar-se que das 18 candidaturas analisadas, 7 não tiveram sequência, tendo sido formalmente encerradas em Julho de 2007. Deste modo, são efectivamente apoiadas no âmbito desta Linha de Crédito 11 candidaturas, cujo valor global dos empréstimos ascende a € 880.338,30, correspondendo a um valor máximo de avales de € 587.185,65”.¹

Por sua vez, a DGT referiu que “(...) o processo encontra-se em estudo nesta Direcção-Geral tendo-se já constatado que face às desistências de alguns beneficiários o montante máximo das garantias a prestar pelo IAPMEI não será ultrapassado em relação ao estabelecido no Despacho Conjunto n.º 642/2004, de 18 de Outubro”.

Apresenta-se no quadro seguinte uma síntese das variações ocorridas em 2006, tendo por base os elementos solicitados pelos serviços do Tribunal aos próprios organismos²:

Quadro VI.62 – Variação das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público

(em euros)

Entidades	31-12-05	31-12-06	Variação	Variação %
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP)				
Uniagri	(a) 228 580	140 097	-88 483	-38,7
Subtotal	228 580	140 097	-88 483	-38,7
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	208 964	572 479	363 515	174,0
Subtotal	208 964	572 479	363 515	174,0
Total	437 544	712 576	275 032	62,9

(a) Diverge do valor constante do Parecer sobre a CGE/2005 (€ 317 062) devido à rectificação pela DGT do valor reportado ao final desse ano, em consequência de comunicação efectuada pelo IFADAP no decorrer de 2006.

Na Conta, o valor das garantias concedidas pelo IAPMEI encontra-se subavaliado em € 363.515, não reflectindo as operações de € 333.500 e € 30.015 ocorridas em 2006, conforme informação prestada por esse Instituto.

¹ Este valor diverge do apresentado no quadro seguinte por incluir uma operação aprovada mas não contratualizada, no montante de € 14.706,22.

² À data da auditoria, os organismos ainda não tinham respondido aos pedidos de informação da DGT.



De assinalar a diminuição verificada nas responsabilidades do IFADAP, na ordem dos € 88,5 milhares (-38,7%), tendo a mesma decorrido do normal cumprimento do serviço da dívida por parte do beneficiário. No total, registou-se um aumento das responsabilidades no valor de € 275.032 (+62,9%).

6.8.5 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

Analisadas as operações efectuadas no ano em apreço, procede-se, seguidamente, à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado pelo artigo 78.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro (LOE para 2006).

O limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado em 2006, foi fixado, em termos de fluxos líquidos anuais, em € 2.200 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.63 – Cabimentação das garantias pessoais prestadas pelo Estado

(em euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			(a) 1 590 000 000
Operações em moeda euro:			
Autorizadas e concedidas em 2006	(b) 1 455 000 000		
Autorizadas em 2006 e não concedidas nesse ano	(c) 111 180 000	(d) 349 981 536	1 216 198 464
Operações em moeda não euro:			
Autorizadas e concedidas em 2006	0		
Autorizadas em 2006 e não concedidas nesse ano	0	8 064 647	-8 064 647
Total	1 566 180 000	358 046 183	1 208 133 817
	Saldo por utilizar		381 866 183

(a) Limite de € 2.200 milhões (n.º 1 do artigo 78.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 78.º).

(b) Garantias concedidas aos financiamentos envolvendo a AdP (€ 300 milhões), a REFER (€ 55 milhões do BEI e € 600 milhões do empréstimo obrigacionista), o ML (€ 400 milhões) e a ajuda de crédito ao Reino de Marrocos (€ 100 milhões)

(c) Garantias envolvendo a EDIA (€ 56,18 milhões) e TRANSTEJO (€ 55 milhões)

(d) Amortizações na perspectiva de responsabilidades assumidas.

Verifica-se, assim, ter sido respeitado o limite de € 1.590 milhões, tendo o saldo por utilizar se situado no valor de € 381,9 milhões, bastante inferior ao verificado no ano anterior, que se situara em € 1.391 milhões. Este facto deveu-se ao aumento significativo das garantias autorizadas em 2006, que totalizaram cerca de € 1.566 milhões, contra € 450 milhões no ano anterior.

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 78.º da LOE), no ano em apreço não ocorreu qualquer nova autorização para a prestação de garantias pessoais por parte daquelas entidades.

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

No âmbito desta temática, foi realizada uma auditoria junto da Direcção-Geral do Tesouro (DGT), COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, SA (COSEC) e Conselho de Garantias Financeiras (CGF), visando a análise dos seguros contratados no ano com a garantia do Estado, bem como a matéria referente a sinistros, tendo por base a técnica da amostragem.

No que respeita ao quadro normativo, refira-se a publicação do Decreto-Lei n.º 51/2006, de 14 de Março, que veio extinguir o Conselho de Garantias Financeiras (CGF) e criar, em sua substituição, o Conselho de Garantias Financeiras à Exportação e ao Investimento (CGFEI), fixando um prazo de 90 dias para a aprovação do respectivo regulamento interno, através de portaria conjunta dos ministros responsáveis pelas áreas das finanças, dos negócios estrangeiros e da economia.

No entanto, uma vez que, nos termos do mesmo diploma, a entrada em vigor do novo CGFEI ficou suspensa até à publicação do referido regulamento interno, o que só veio a acontecer em Março de 2007¹, o CGF manteve-se em actividade durante todo o ano de 2006, mantendo-se também vigente todo o quadro legal de funcionamento e de aprovação das operações de seguro com a garantia do Estado.

Destaca-se também a reabertura em 2006 das operações para Angola, na sequência da Convenção celebrada em 18 de Novembro de 2004, relativa à cobertura de riscos de créditos à exportação de bens e serviços de origem portuguesa para a República de Angola.

Nos termos da referida Convenção, a República Portuguesa compromete-se a conceder, através da COSEC, a cobertura de riscos de créditos inerentes à exportação para Angola de bens de equipamento e serviços de origem portuguesa a médio e longo prazo, tendo como limite € 100 milhões de capital garantido. Refira-se que a celebração desta Convenção decorreu também da assinatura em 5 de Agosto de 2004 do Contrato de Reescalamento da Dívida de Angola a Portugal.

Posteriormente, através de Adenda à mesma Convenção, celebrada em 5 de Abril de 2006, o referido limite de crédito foi aumentado para € 300 milhões.

6.9.1 – Garantias prestadas pelo Estado

Em 2006 foram celebrados, com a garantia do Estado, 17 contratos de seguro no âmbito de apólices individuais, no montante global de € 107,9 milhões², sendo 3 de seguro de créditos à exportação, 8 de seguro de créditos financeiros e 6 seguros-caução.

No mesmo ano, foram ainda emitidas 13 garantias no âmbito de apólices globais com acta de riscos políticos, no montante total de € 5,5 milhões.

¹ O regulamento foi publicado em 09.03.2007, através da Portaria n.º 283/2007, de 29.01.2007, do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro da Economia e da Inovação.

² Valores de capital e juros garantidos.



Do universo dos seguros garantidos pelo Estado em 2006, foram seleccionadas para análise, no âmbito das apólices individuais, 2 seguros de créditos à exportação, 4 seguros de créditos financeiros e 2 seguros-caução, totalizando cerca de € 76 milhões. Por seu turno, no âmbito das apólices globais com acta de riscos políticos, foram seleccionadas para análise 4 das garantias emitidas no ano, totalizando € 2,2 milhões. As operações foram seleccionadas em função do seu montante, tendo-se procurado abarcar não apenas as que foram submetidas ao CGF para deliberação, mas também as que foram aprovadas pela própria COSEC, ao abrigo das competências delegadas pelo Governo.

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

Relativamente a algumas operações inseridas na amostra e, mais concretamente, no que respeita às garantias de apólices globais com acta de riscos políticos, importa tecer as seguintes observações:

- ◆ As actas de riscos políticos subjacentes às apólices globais de seguro de crédito são renovadas anualmente, sendo submetidas à aprovação do Administrador da COSEC com o pelouro e ratificadas em Comissão Executiva da empresa. Nestas actas são estabelecidas as condições de cobertura aplicáveis ao segurado, designadamente, os países abrangidos, os riscos seguros e as percentagens de cobertura, sem que das mesmas constem os limites de crédito garantido.

É em documento subsequente, designado por garantia, que se estabelece, por cliente do segurado, o limite de crédito garantido por cliente, sendo a emissão ou reforço de cada garantia submetida à aprovação da própria COSEC ou do CGF, em função do limite de € 500.000 fixado pela Portaria n.º 53/2002, de 12 de Janeiro.

- ◆ No entanto, quando a aprovação é conferida à COSEC, ao abrigo da competência delegada pela referida portaria, esta é exercida ao nível da Direcção Internacional (DIT) da companhia, sem que exista qualquer aprovação ou ratificação por parte da Comissão Executiva da empresa¹.

Segundo informação da COSEC, tal situação prende-se com razões de ordem prática, inerentes às próprias características deste tipo de apólice, tendo este procedimento sido instituído em articulação com as várias Direcções da empresa, por decisão do Presidente da Comissão Executiva.

Embora possam ser compreendidas tais razões, a emissão de garantias neste tipo de situação deveria ser também objecto de aprovação ou, pelo menos, ratificação por parte da Comissão Executiva da COSEC, que é o órgão competente para deliberar em nome da sociedade, uma vez que o que está em causa é a assunção, através da empresa, de responsabilidades do Estado.

¹ Excepção acontece com as operações referentes à LISNAVE, onde todas as garantias emitidas, mesmo quando de valor inferior ao limite de € 500.000 fixado na portaria, foram submetidas à aprovação do Administrador com o pelouro e ratificadas pela Comissão Executiva da empresa.

6.9.2 – Capitais garantidos pelo Estado

Apresenta-se no quadro seguinte a evolução dos capitais garantidos no ano¹:

Quadro VI.64 – Capitais garantidos pelo Estado no ano

(em milhares de euros)

Produto	2005		2006		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos	10 154	31,1	14 473	14,0	4 319	42,5
Seguro de créditos financeiros	19 780	60,5	87 147	84,4	67 367	340,6
Seguro de investimento	2 700	8,3	836	0,8	-1 864	-69,0
Seguro-caução	31	0,1	854	0,8	823	2 654,8
Total	32 665	100,0	103 310	100,0	70 645	216,3

O valor total dos capitais garantidos pelo Estado em 2006 cifrou-se em € 103,3 milhões, o que face ao ano anterior, representa um acréscimo significativo, na ordem de € 70,6 milhões (+216,3%).

Esta evolução deveu-se, sobretudo, à reabertura das coberturas para Angola na sequência da Convenção atrás referida, a qual se fez repercutir, essencialmente, na contratação de 8 operações de seguro de créditos financeiros, totalizando € 87,1 milhões de capital garantido, nos sectores da construção civil e obras públicas, construção naval e equipamentos e telecomunicações.

No que respeita ao seguro de créditos, destaca-se a contratação de uma operação para Angola, também incluída na mesma Convenção, referente à reabilitação de uma fábrica, bem como uma exportação para a Argélia, no sector da reparação de equipamento aeronáutico. Ao nível das apólices globais com acta de riscos políticos, registaram-se no ano utilizações de plafonds no montante total de € 10 milhões, tendo por destino diversos países e sectores de actividades, dos quais se destacam a reparação naval para os mercados da Rússia, Argélia e Egipto.

Com reporte ao final de 2006, as operações contratadas no âmbito da Convenção assinada com Angola, já com apólice de seguro emitida, totalizavam € 90,9 milhões de capital garantido.

6.9.3 – Posição das responsabilidades do Estado no final do ano

Apresenta-se no quadro seguinte a evolução das responsabilidades do Estado em vigor no final do ano²:

¹ Engloba, de acordo com metodologia seguida pela COSEC e CGF, os capitais garantidos das apólices individuais emitidas no ano, bem como as utilizações ocorridas no ano dos plafonds de garantia das apólices globais em vigor, e ainda a anuidade relativa ao seguro de investimento, a qual corresponde à base de incidência do prémio cobrado no ano.

² Corresponde ao valor acumulado das responsabilidades emitidas, deduzido dos montantes das amortizações efectuadas e dos sinistros pagos.



Quadro VI.65 – Posição acumulada das responsabilidades do Estado em vigor no final do ano

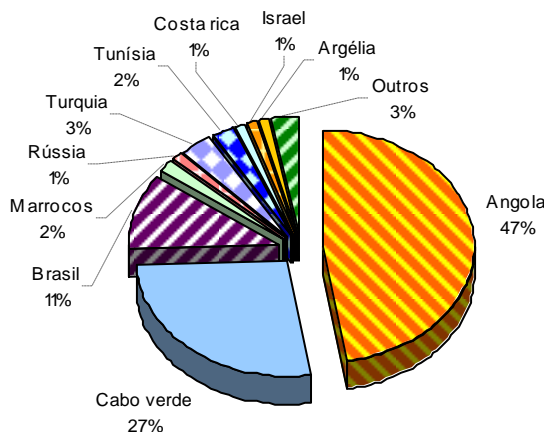
(em milhares de euros)

Produto	31-12-05		31-12-06		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos	60 741	36,6	59 118	26,1	-1 623	-2,7
Seguro de créditos financeiros	94 748	57,1	166 023	73,2	71 275	75,2
Seguro de investimento	2 815	1,7	836	0,4	-1 979	-70,3
Seguro-caução	7 488	4,5	846	0,4	-6 642	-88,7
Total	165 792	100,0	226 823	100,0	61 031	36,8

No final de 2006, as responsabilidades acumuladas do Estado totalizavam € 226,8 milhões, representando um aumento de cerca € 61 milhões (+36,8%) face ao ano anterior. Destaca-se, como já referido, o acréscimo verificado nos seguros de créditos financeiros, cerca de € 71,3 milhões (+75,2%), na sequência da reabertura das operações para Angola¹.

No gráfico seguinte são evidenciadas as responsabilidades do Estado em vigor no final de 2006, repartida por países:

Gráfico VI.7 – Responsabilidades do Estado, por países, no final de 2006



Conforme resulta do gráfico supra, a maior exposição do Estado continua a verificar-se relativamente a países de língua oficial portuguesa, em especial com Angola (47%) e Cabo verde (27%). Destaca-se o significativo aumento verificado nas responsabilidades relativas a Angola, que passaram de um valor de € 1,5 milhões, no final de 2005 (1% do total), para € 107,1 milhões, no final de 2006 (47% do total).

¹ As quais, no final de 2006, em termos de seguro de créditos financeiros, totalizavam € 102 milhões (capital e juros garantidos).

6.9.4 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

Nos termos do n.º 3 do artigo 78.º da Lei do Orçamento do Estado para 2006, as responsabilidades do Estado decorrentes da concessão, em 2006, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento não poderão ultrapassar o montante equivalente a € 610 milhões.

Para a análise do cumprimento deste limite orçamental, verificaram-se os registos elaborados pela COSEC, remetidos trimestralmente ao CGF, nos quais se identifica, em termos mensais, as operações imputadas ao referido limite, tendo por base determinados critérios de afectação estabelecidos pelo CGF.

Na análise das operações integradas na amostra seleccionada, não se apuraram factos merecedores de reparo.

Nos termos dos registos da COSEC, no final de 2006 o total acumulado das utilizações do plafond orçamental cifrou-se em € 367.249.120 (já entrando em consideração com os cancelamentos de apólices ocorridos no ano), cumprindo-se assim o referido limite¹.

Desta forma, o saldo não utilizado ascendeu a € 242.750.880, representando cerca de 39,8% do limite orçamental (40,3% no ano anterior).

6.9.5 – Prémios

Os prémios processados em 2006 cifraram-se em € 9.340.217, representando um aumento significativo relativamente ao ano anterior, na ordem de 210,3%.

Tal aumento decorreu essencialmente das responsabilidades assumidas pelo Estado ao abrigo da Convenção com Angola, referentes a operações de médio e longo prazo de seguro de créditos financeiros, onde o prémio é cobrado no ano da emissão das respectivas apólices.

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

¹ Nos termos dos critérios fixados pelo CGF, são imputados anualmente ao limite orçamental os seguintes tipos de operações: plafonds de apólices globais de riscos políticos em vigor; plafonds de linhas de crédito em vigor; e apólices individuais contratadas no ano. O valor apurado de € 367,2 milhões difere dos € 226,8 milhões de responsabilidades acumuladas, uma vez que no primeiro entram os plafonds das linhas de crédito em vigor, enquanto que no segundo apenas se consideram as utilizações efectuadas sobre essas linhas. Acresce que, em termos de apólices individuais, apenas contam para o limite orçamental as contratadas no ano, enquanto que nas responsabilidades acumuladas figuram todas as apólices individuais que estejam em vigor, quer tenham sido contratadas no ano, quer em anos anteriores.



Quadro VI.66 – Prémios processados por tipo de seguro

(em euros)

Produto	Prémios processados			Variação 2006/05	
	2004	2005	2006	Valor	%
Seguro de créditos	74 399	24 948	417 156	392 208	1572,1
Seguro de créditos financeiros	2 664 252	2 965 341	8 907 008	5 941 667	200,4
Seguro de investimento	50 814	17 539	8 860	-8 679	-49,5
Seguro-caução	104 759	1 936	7 193	5 257	271,5
Total	2 894 224	3 009 764	9 340 217	6 330 453	210,3

Os prémios efectivamente cobrados no ano de 2006 atingiram um valor idêntico ao dos prémios processados no ano, totalizando € 9.340.777.

6.9.6 – Pagamento de sinistros

No ano de 2006, o Estado, através da DGT, disponibilizou à COSEC, para efeitos de pagamento aos sinistrados, o montante total de € 7.300.527, referente a dois sinistros, um verificado no ramo de seguro de créditos e outro no de seguro-caução.

O primeiro, no montante de € 580.113,6, referiu-se à última prestação do crédito de uma exportação para Angola, cuja apólice tinha sido emitida em 1998, tendo o segundo, no valor de € 6.720.413,4, se relacionado com uma operação que teve como objecto a construção de uma unidade integrada de resíduos sólidos e de produção de energia eléctrica no País de Gales.

A maior parte do valor do sinistro referente ao seguro-caução, no montante de € 6.684.155,7, foi pago em Fevereiro de 2006, ainda ao abrigo da LOE para 2005, através da conta de operações específicas do Tesouro “Saldo do Capítulo 60 do OE de 2005”, tendo o valor remanescente de € 36.257,7 sido pago em Abril de 2006, ao abrigo da LOE para 2006.

Com efeito, não obstante o valor da apólice estar denominado em libras esterlinas (GBP 4.583.994), o pagamento do Estado foi efectuado em euros, pelo contravalor daquela quantia apurado à data da entrega à COSEC (€ 6.684.155,7), uma vez que se pretendeu utilizar o saldo disponibilizado para o efeito na referida conta de OET¹.

Na sequência de reclamação do segurado, houve então necessidade do Estado proceder à entrega do montante adicional de € 36.257,7, referente à variação cambial verificada entre a data da entrega à COSEC e a data do recebimento efectivo pelo segurado.

De referir que as transferências de verbas da COSEC para os sinistrados foram realizadas dentro do prazo previsto no n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 183/88, de 24 de Maio, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 214/99, de 15 de Junho.

Os pagamentos efectuados ao abrigo do LOE para 2006, no montante total de € 616.371,3, foram suportados pelo Capítulo 60 – Div. 01 – Subd. 05 – C.E. 09.09.16 – B0 Execuções de Garantias – Seguros COSEC, conferindo com o registado na Conta Geral do Estado de 2006.

¹ Segundo informação da DGT, a interpelação do segurado já havia sido efectuada em 2005, embora ainda se aguardasse a recepção de alguns documentos finais necessários ao processamento do pagamento.

6.9.7 – Recuperação de créditos do Estado

As recuperações de créditos ocorridas em 2006, através do Ministério das Finanças, cifraram-se em € 30,6 milhões, o que representa um aumento de € 4,9 milhões (+19,1%) relativamente ao ano anterior.

A maior parte deste tipo de recuperações, no montante de € 25,9 milhões, decorreu dos acordos celebrados no âmbito do Clube de Paris sobre as dívidas da Argélia e da Rússia. A Argélia efectuou pagamentos no valor de € 18,5 milhões, liquidando antecipadamente a totalidade da sua dívida, e a Rússia reembolsou prestações no valor de € 7,4 milhões.

Os restantes € 4,7 milhões decorreram do pagamento da segunda prestação de juros prevista no Contrato de Reescalonamento da dívida de Angola, celebrado em 05/08/2004.

Por sua vez, as quantias recuperadas através da COSEC cifraram-se em € 1,3 milhões (€ 0,16 milhões em 2005), estando estas relacionadas com uma exportação para a Rússia, garantida em 1990, e com duas operações para Moçambique e Cuba, realizadas nas décadas de 70 e 80.

Desta forma, o valor total de recuperações verificadas em 2006 ascendeu a € 31,9 milhões.

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