



4. DÍVIDA PÚBLICA

4.1. Dívida Financeira

O quadro legal que preside à emissão e gestão da dívida pública compreende disposições da CRP e da LEO¹, mas, é no Regime geral de emissão e gestão da dívida pública², complementado pelos diplomas que regulam diversos instrumentos de dívida, e na lei orgânica do IGCP³ que se encontra a maioria das normas legais relevantes. Constituem, ainda, elementos essenciais do quadro legal as regras inscritas nas leis do orçamento do Estado, designadamente os limites aí fixados para o acréscimo de endividamento líquido, a exposição cambial e o saldo da dívida flutuante, bem como o prazo máximo das operações de financiamento.

A CGE continua a omitir informação em matéria de *stock* da dívida dos SFA, incluindo locações e derivados financeiros deste subsector. Por outro lado, a despesa contabilizada na CGE usa, entre outras, uma classificação por programas. No P-004 Gestão da dívida pública, o valor contabilizado não representa o montante dos encargos com o serviço da dívida pública porque exclui os pagamentos efetuados por todos os SFA, exceto o FRDP. Em 2015, a despesa assim contabilizada (mapa XV) ascendeu a € 70.619,6 M valor inferior em € 4.370,4 M ao que se obteria incluindo todos os SFA.

Neste ponto, procede-se à análise da composição e evolução da dívida pública em 2015 (em valor nominal no que toca a empréstimos, títulos e locações financeiras e ao justo valor para os derivados financeiros) e dos fluxos de receita e despesa que lhes estão associados. Esta análise é feita por tipo de instrumento, com maior detalhe para os que têm maior significado financeiro no total da dívida pública direta, e por entidade gestora de dívida, no caso das que integram o subsector dos SFA. São, ainda, analisados os mapas da CGE mais relevantes em matéria de dívida pública e apura-se o *stock* da dívida pública direta consolidada do Estado. Por último, apresenta-se a dívida notificada no contexto do PDE (dívida de Maastricht).

Foi utilizada a informação constante da CGE, bem como a obtida junto do IGCP e, para colmatar as insuficiências da Conta e avaliar a correção dos dados nela inseridos, procedeu-se a um inquérito⁴, cujos resultados foram testados quanto à consistência entre fluxos e *stocks* e confrontados com outras fontes de informação, designadamente os relatórios e contas das entidades.

O conceito de dívida aqui utilizado é o de dívida pública direta do conjunto de entidades integradas no Orçamento e na CGE que é representada por empréstimos⁵, títulos e locações financeiras, bem como por derivados financeiros. A CGE – Mapas XV, XXIX e Relatório - adotam um conceito diferente e mais restrito de dívida pública: empréstimos, títulos emitidos e instrumentos derivados geridos pelo IGCP, apesar das reiteradas recomendações do Tribunal no sentido da inclusão de outros instrumentos de dívida, designadamente locações, e de outros emitentes e gestores, isto é, SFA. No entanto, no ponto III.4.1 Dívida Direta do Estado, do Relatório, a propósito do cálculo do acréscimo de endividamento

¹ Art. 105.º, 106.º, 161.º e 293.º da CRP e art. 6.º, 16.º-A, 26.º, 31.º, 75.º e 76.º da LEO.

² Lei 7/98, de 03/02, alterada pelo art. 81.º da Lei 87-B/98, de 31/12.

³ Decreto-Lei 200/2012, de 27/08.

⁴ A todas as entidades do subsector dos SFA que apresentavam movimentos de despesa ou de receita de passivos financeiros na CGE, foi solicitada informação, discriminada por instrumento, sobre o seu *stock* de dívida no início e termo do ano de 2015, natureza dos movimentos ocorridos e fluxos financeiros associados.

⁵ Inclui adiantamentos associados a operações de *factoring*.

líquido global direto do Estado¹ já se inclui a dívida direta dos SFA, dívida que nos mapas da Conta está omissa.

O alargamento do perímetro do OE e da Conta implicou, em 2015, a inclusão de 23 novas EPR relevantes em matéria de dívida pública². Deste modo, a comparabilidade com a informação constante do PCGE 2014 fica limitada.

Sobre os limites à emissão e gestão da dívida pública, fixados pela Assembleia da República, assunto abordado com detalhe no PCGE 2014³, não há a registar no OE 2015 alterações que venham ao encontro das recomendações formuladas pelo que continua a não ser possível concluir se os mesmos foram ou não respeitados.

4.1.1. Dívida direta dos SI

4.1.1.1. Stock nominal da dívida

Considerando a informação obtida junto do IGCP, apurou-se o valor nominal do *stock* da dívida (SI) não consolidado que, no final de 2015, ascendia a € 226.363 M, valor que compara com € 218.052 M no início do mesmo ano, e que representa um aumento de 3,8% face ao ano anterior.

No quadro seguinte apresenta-se os valores apurados, comparando-os também com os correspondentes valores da CGE.

Quadro 29 – Valor nominal do stock da dívida pública (SI)

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal CGE - Mapa XXIX		Valor nominal apurado		Diferenças apuradas	
	01/01/2015	31/12/2015	01/01/2015	31/12/2015	01/01/2015	31/12/2015
Dívida de médio e longo prazo	196 448,9	203 735,6	196 448,5	203 735,6	-0,4	0,0
Empréstimos (PAEF, BEI e Casa do Douro)	80 130,4	73 575,2	80 130,0	73 575,2	-0,4	0,0
Títulos (OT, CEDIM, CT, CA e outros)	116 318,5	130 160,4	116 318,5	130 160,4	0,0	0,0
Dívida de curto prazo	20 677,5	22 627,2	21 603,1	22 627,2	925,6	0,0
Títulos (BT ^{a)} , CEDIC)	20 677,5	20 521,3	20 677,5	20 521,3	0,0	0,0
Outros: Contas-margem ^{b)}	0,0	2 105,9	925,6	2 105,9	925,6	0,0
Total dívida direta não consolidada ^{c)}	217 126,4	226 362,8	218 051,6	226 362,8	925,2	0,0

a) No caso dos BT, títulos emitidos a desconto, o valor considerado no stock da dívida é o valor descontado, embora o mapa XXIX não o refira.

b) As contas-margem estão designadas no mapa XXIX como: CALL-ACCOUNT, CALL-ACCOUNT-CAPITALIZE e CALL-ACCOUNT-MONTHLY.

c) Valor nominal sem o efeito da cobertura de derivados.

Fonte: IGCP e CGE 2015.

¹ Acréscimo para o qual a Assembleia da República fixa anualmente um limite e que, em 2015, foi de € 10.855 M.

² Em 2015 são 46 as entidades que contabilizaram passivos financeiros.

³ Cfr. PCGE 2014 Caixa 4 – Limites de endividamento.



Na CGE 2015, o *stock* da dívida em 01/01/2015 está subvalorizado em € 925,2 M, no essencial¹, em resultado do mapa XXIX apresentar as contas-margem² com valor nulo no início de 2015, quando nesta data o valor na posse do IGCP ascendia a € 925,6 M. Assim, o mapa apresenta como emissões do ano o *stock* existente em 31/12/2015, distorcendo os valores do *stock* inicial, das emissões e das amortizações do ano das contas-margem, sem apresentar, no entanto, qualquer nota explicativa.

Em sede de contraditório, o IGCP justificou o seu procedimento “...como o mais adequado com vista a garantir a consistência entre a informação do mapa XXIX e a que constou no mapa do produto de empréstimos (mapa 50) e no mapa de amortizações (mapa 52)”. Contudo, a omissão do valor das contas-margem na posse do IGCP em 01/01/2015 faz com que os valores do mapa XXIX sejam pouco transparentes e que não seja comparável o valor do *stock* inicial (que exclui as contas-margem) com o *stock* final (que inclui as contas-margem). Quanto à consistência de informação entre os mapas poderia ter sido ultrapassada com a apresentação de notas explicativas.

O mapa XXIX³ apresenta, pela primeira vez e em acolhimento da recomendação deste Tribunal, o *stock* da dívida em moeda estrangeira⁴, no qual são apresentadas, por instrumento, os *stocks*, iniciais e finais, as emissões e as amortizações nas divisas originais.

Para além da dívida resultante de empréstimos e títulos, em 2015, existiam também contratos de derivados financeiros. O mapa XXIX, da CGE, apresenta o efeito cambial de cobertura de derivados (líquido) no *stock* da dívida (SI), no início e no final do ano, de € - 1.344,3 M e de € -2.423,7 M, respetivamente. Considerando este efeito no *stock* da dívida apurado, em 31/12/2014 a dívida (SI) totalizava € 216.707,3 M e em 31/12/2015 totalizava € 223.923,0 M.

Avaliados ao justo valor, os contratos de derivados passaram de € 1.300 M em 31/12/2014 para € 2.552 M em 31/12/2015, isto é, o justo valor daqueles contratos aumentou € 1.252 M, no essencial, em resultado da variação positiva das operações de *Cross Currency Interest Rate Swaps* (CCIRS), como se apresenta no quadro seguinte.

Quadro 30 – Evolução da dívida representada por derivados (SI)

(em milhões de euros)

Designação	Justo valor		Variação	
	Em 31/12/2014	Em 31/12/2015	Total	%
<i>Interest rate swaps</i>	138	170	32	23,0
<i>Cross currency interest rate swaps</i>	1 199	2 463	1 263	105,3
Outros	-37	-80	-43	117,4
Total	1 300	2 552	1 252	96,3

Fonte: IGCP.

No que respeita aos derivados financeiros, o mapa XXIX⁵ apresenta, pela primeira vez e em acolhimento da recomendação do Tribunal, os valores a pagar e a receber no início e no final do ano, por tipo de

¹ O remanescente, € 0,4 M, respeita a uma operação incluída no mapa XXIX, LOAN A/360 EMTN USD, liquidada em 2015, que não foi considerada no apuramento do Tribunal, pelas razões apontadas em anteriores Pareceres. Ver Relatório de Auditoria 37/2011-2.ª Secção e PCGE 2010 e anos seguintes.

² Valores recebidos das contrapartes no âmbito da contratação de derivados financeiros. Ver ponto 4.1.1.4 deste Parecer.

³ Deve ser considerado o mapa XXIX, alterado e republicado pela DGO em 14/11/2016, “Conta geral do Estado – Elementos Revistos”.

⁴ Sobre a dívida em moeda estrangeira (SI) ver ponto 4.1.1.3. Dívida de médio e longo prazo deste Parecer.

⁵ Deve ser considerado o mapa XXIX, alterado e republicado pela DGO em 14/11/2016, “Conta geral do Estado – Elementos Revistos”.

instrumento. Contudo, de acordo com informação do IGCP, os valores a receber relativos às operações de *Interest Rate Swaps*, naquele mapa no valor de € 5.914.829.188 em 31/12/2014 e de € 2.914.829.188 em 31/12/2015, estão subvalorizados por não terem sido consideradas duas operações. Assim, os valores corretos são, respetivamente, de € 5.944.829.188 e de € 2.944.829.188.

O IGCP, em contraditório, acrescentou que “(...)passou a considerar as transações em falta no mapa de *stock de derivados*, na linha do IRS(...)” também “(...)no seu *Boletim Mensal*(...)”.

4.1.1.2. Fluxos financeiros: receitas e despesas orçamentais

A receita resultante da emissão de dívida, também designada por produto da emissão de empréstimos, é apresentada na CGE sob diferentes óticas e com diferentes valores¹. Nos mapas I e 12 encontra-se a receita líquida de passivos financeiros, € 74.882 M², nos mapas XXVIII e 50 o produto de emissão de dívida em 2015, € 71.946 M, e no mapa XXIX o valor nominal das emissões, € 69.859 M. Conjugando estes dados conclui-se que, em 2015, foi emitida dívida com o valor nominal de € 69.859 M que gerou uma receita, líquida de mais e menos valias, no valor de € 71.855 M³, dos quais € 67.857 M foram utilizados para equilibrar a Conta dos SI referente ao ano 2015.

Também a despesa associada à emissão e gestão da dívida (amortizações, juros e outros encargos correntes), dos SI, está registada na CGE em diversos mapas utilizando conceitos subjacentes nem sempre idênticos pelo que os valores são, por vezes, diferentes.

No que respeita às amortizações, o mapa XXIX⁴ regista o valor nominal da dívida amortizada, € 62.917 M, e os mapas IV, 13 e 52 registam amortizações no valor de € 63.043 M. Conjugando os dados dos referidos mapas conclui-se que o custo das amortizações foi de € 63.677 M e que no seu pagamento foram utilizadas verbas requisitadas ao OE, € 63.043 M, bem como verbas resultantes de ganhos obtidos na gestão de derivados financeiros, € 634 M, que, nos termos da LEO⁵, não estão registados na CGE como receita, embora sejam indicadas no mapa 52. Foi ainda anulada dívida (valores abatidos ao *stock* da dívida), no valor nominal de € 3.712 m⁶, com um custo de € 3.253 m, que estão registadas na CGE como despesa de passivos financeiros no subsector dos SFA⁷.

Relativamente aos juros, o mapa 13 regista € 7.025 M e o mapa 51 regista € 7.063 M. Conjugando os dados inscritos nestes mapas conclui-se que os juros das operações de financiamento e de gestão de derivados financeiros foram, respetivamente, de € 7.251 M e € -188 M⁸, desta forma a despesa com os juros foi de € 7.063 M. No seu pagamento o IGCP utilizou verbas do OE inscritas na CGE como juros

¹ Sobre este assunto ver Parecer sobre a CGE 2011, ponto 4.1.1.

² Valor que resulta de emissões de 2014 (€ 7.025 M) e de emissões de 2015 (€ 67.857 M).

³ Produto das emissões realizadas em 2015 (mapa 50), incluindo o valor das emissões de 2015 que só dá entrada na tesouraria do Estado em 2016. Alerta-se para a existência de um lapso na alínea d) do mapa 50 da CGE, onde se lê € 106 645 9988,00 deverá ler-se € 106.645.998,00.

⁴ Deve ser considerado o mapa XXIX, alterado e republicado pela DGO em 14/11/2016, “Conta geral do Estado – Elementos Revistos”.

⁵ Compensação prevista na LEO alínea a) do n.º 6 do art.º 6.º.

⁶ Valor identificado no mapa XXIX, coluna das anulações.

⁷ Dívida anulada (títulos Consolidados e Certificados de Renda Perpétua) com verbas provenientes do FRDP, nos termos do Decreto-Lei 453/88, de 13/12, e da Lei 11/90, de 05/04. Ver também ponto 9.1.3 deste Parecer.

⁸ O resultado líquido das operações de derivados financeiros foi de € -186 M e o das contas-margem de € -2 M. Nos termos da LEO, n.º 6 do art.º 6.º, estes ganhos não são registados como receita, mas abatidos à despesa com juros.



da dívida (€ 7.025 M) e como transferências correntes (€ 0,01 M¹), bem como verbas que não estão inscritas na CGE como receita e que resultam de ganhos de aplicações de tesouraria² (€ 13,3 M³) e, ainda, juros corridos⁴ recebidos na emissão de OT (€ 25 M⁵). O IGCP utilizou também € 0,1 M⁶ provenientes do FRDP relativos à reconstituição de títulos.

Por fim, os mapas 13 e 48 registam como “Outros encargos correntes da dívida” € 67 M⁷ (em 2014 fora € 81,3 M), respeitantes a comissões e a despesas gerais de gestão.

No que respeita aos fluxos financeiros, de receita e de despesa, da dívida pública dos SI a CGE apresenta algumas melhorias em relação a situações identificadas pelo Tribunal em anteriores Pareceres⁸, designadamente, os juros obtidos em empréstimos concedidos à Grécia⁹ (€ 8,6 M em 2015) que foram classificados pelo IGCP como receita¹⁰, não tendo sido abatidos aos juros da dívida como foram em anos anteriores. Não obstante, a análise realizada permitiu, ainda, identificar na Conta um conjunto de erros, omissões e incorreções relativos àqueles fluxos:

- ◆ A inclusão só no final de 2015 das contas-margem no *stock* da dívida pública¹¹ impossibilitou o IGCP de evidenciar individualmente, em termos de execução orçamental, os fluxos de passivos financeiros, quer de receita (emissões) quer de despesa (amortizações), assim os mapas da CGE não evidenciam os valores efetivamente recebidos e amortizados no ano¹².
- ◆ A amortização dos instrumentos designados, no mapa XXIX, por BND UDS25MAR2015 e por BND GBP20MAY2016ISIN653, de valor nominal, respetivamente, de USD 1.030.000.000 e de GBP 25.360.000 apresentam naquele mapa, respetivamente, o contravalor em euros de € 818.109.610,80 e de € 31.432.821,02. Porém, usando as taxas de câmbio dos dias das operações, os valores apurados são, respetivamente, € 937.642.239,42 e € 34.797.507,26.

De acordo com explicação do IGCP, o contravalor em euros das amortizações em moeda estrangeira do mapa XXIX foram “*calculados com a taxa de câmbio existente na data em que os mesmos foram contraídos*” (data de emissão), o que não se compreende, porque a taxa de câmbio deve ser a da data da operação em causa (amortização) e não a de outra operação realizada noutro ano orçamental. Este critério distorce os valores apresentados naquele mapa.

No âmbito do contraditório, o IGCP acrescenta que se o “*(...)mapa XXIX passar a evidenciar o custo efetivo da amortização dos empréstimos em moeda estrangeira (com recurso à taxa de câmbio existente na data em que a mesma ocorre) então, não se justifica considerar as emissões ao seu valor nominal nem*

¹ Juros das OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações – Classe I a XII.

² Compensação prevista na LEO, art.º 6.º.

³ Valores identificados na alínea n) do mapa 51 da CGE 2015.

⁴ Juros pagos antecipadamente pelos subscritores de empréstimos em colocação.

⁵ O valor total recebido como juros corridos em 2015, na emissão de OT, foi de € 101 M, deste montante, € 76,8 M ficou na posse do IGCP por corresponder a juros com vencimento em 2016.

⁶ Valor identificado na alínea m) do mapa 51, cuja despesa foi inscrita em orçamentos de anos anteriores.

⁷ Este valor inclui € 13,2 M (em 2014 fora € 12 M) relativos à comissão de gestão atribuída anualmente ao IGCP, que no ano em apreço ascendia a € 21,7 M (Despacho 2892/14 – SET, de 29/12), em 2014 fora de € 20,5 M.

⁸ Ver PCGE 2014 e anos anteriores, ponto 4.1.1.2.

⁹ Sobre esta matéria ver também ponto 9.1.1.2. Fluxos financeiros: Receitas e despesas orçamentais.

¹⁰ Capítulo 05 – Rendimento da propriedade, grupo 06 – Juros – Resto do mundo, 02 – União Europeia – Países membros.

¹¹ Em dezembro de 2015 a dívida direta passou a incluir os valores recebidos como colateral no âmbito dos contratos de derivados financeiros, seguindo o critério adotado pelas autoridades estatísticas para a dívida de Maastricht. Ver ponto 4.1.1.4 deste Parecer.

¹² Os mapas XXIX, 50 e 52 da CGE deveriam apresentar notas explicativas, o que não aconteceu.

ção pouco elaborar mapas específicos para relevar o custo efetivo das amortizações (mapa 52) nem o valor de encaixe das emissões (mapa 50)”.

Ora, não se entende tal explicação, dado que estão em causa valores distintos, ou seja, o mapa 52 deve evidenciar o valor de custo e o mapa XXIX o valor nominal calculado com a taxa de câmbio da data da operação. Só o uso desta taxa é que torna coerente, no ano da amortização, a comparação entre o mapa XXIX (valor nominal) e o mapa 52 (custo efetivo)¹ e só desta forma é que é assegurado o uso do mesmo critério para todos os instrumentos de dívida com custos de amortização diferentes dos respetivos valores nominais².

- ◆ Os juros dos títulos de dívida consolidada, € 258 m, foram integralmente inscritos na classificação económica “03.01.03 – Juros e outros encargos; juros da dívida pública; Sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras” e os juros dos Certificados de Renda Perpétua (CRP), € 98 m, foram integralmente inscritos na “03.01.06 – Juros e outros encargos; juros da dívida pública; Administração pública central – Serviços e fundos autónomos. Em ambas as situações não foi feita a adequada desagregação ao nível da rubrica da despesa³, inviabilizando assim a correta imputação destas despesas aos respetivos sectores institucionais detentores dos títulos⁴.

Em contraditório o IGCP informou que *“a aplicação informática que suporta a gestão destes títulos não possui a classificação dos seus titulares (...) situação que condiciona o apuramento dos juros por classificação económica e a consequente relevação nas respetivas classificações económicas”*. Diz ainda que *“os valores em causa não são materialmente relevantes pelo que não se justifica o investimento numa nova aplicação”*.

- ◆ Os juros das OT 1977 – Nac. e Expropriações, pagos com verba proveniente da DGTF, estão inscritos na CGE como transferência corrente⁵. A errada classificação desta despesa resulta numa subvalorização dos juros da dívida de € 0,01 M⁶ (em 2014 fora de € 0,04 M).
- ◆ Os juros do empréstimo designado por BND GBP 20MAY2016 totalizaram € 10.100.109,36, mas o mapa 51 da CGE apresenta o valor € 10.101.969,97. A diferença (€ 1.860,61) resulta de um erro ocorrido no pagamento realizado em novembro, o qual foi posteriormente corrigido, tendo originado este custo. Por se tratar de um custo associado à execução da transação, e não de juros do empréstimo, a sua classificação seria “outros encargos da dívida” (03.02).
- ◆ Apurou-se a existência de um lapso no mapa 51, nos juros corridos de duas OT. Os juros corridos recebidos no leilão realizado em outubro de 2015 da OT4,10 15APR2037, no valor de € 7.214.207,67, no mapa 51 estão imputados à OT4,10 15Feb2045. Assim, naquele mapa, o valor da coluna dos recebimentos do corrente ano, da coluna dos encargos pagáveis do ano corrente e da alínea j), referentes à OT4,10 15Feb2045 estão empolados naquele montante e os correspondentes valores da OT4,10 15APR2037 (nas mesmas colunas e na alínea i)) estão subvalorizados em igual montante.

¹ Por exemplo, em 2015, a amortização do instrumento BND GBP20MAY2016, de valor nominal de GBP 25.360.000, com o contravalor de € 34.797.507,26 (valor que deveria constar no mapa XXIX), teve um custo efetivo de € 37.257.473,43 (mapa 52). Só estes valores é que permitem apurar quanto o Estado suportou para além do valor nominal.

² Por exemplo, em 2015, foi amortizada a OT 3.35OUT2015, no mapa XXIX apresenta como valor nominal amortizado: € 5.699.385.649,98 e no mapa 52 o valor de custo da amortização: € 5.704.492.744,86.

³ Prevista no Classificador de receitas e despesas públicas, Decreto-Lei 26/2002, de 14/02.

⁴ No âmbito do contraditório do PCGE 2014, ponto 4.1.1.2, o IGCP referiu que 80% dos títulos Consolidados encontram-se sobre custódia dos bancos, inviabilizando o apuramento do sector institucional no qual se inserem os seus detentores.

⁵ Na classificação económica 04. Transferências correntes; 03. Administração central; 05. Serviços e fundos autónomos.

⁶ Em contrapartida, a despesa com transferências no subsector dos SI está sobrevalorizada em igual valor, Mapa IV.



Em suma, no que respeita às amortizações, a CGE (mapa XXIX) continua a não refletir com transparência o contravalor em euros do valor nominal das amortizações realizadas em moeda estrangeira. Relativamente aos juros, a Conta contém algumas deficiências, como o uso de classificações económicas que não identificam corretamente o sector económico dos detentores dos títulos, bem como a classificação dos juros das OT – Nac. Expropriações como transferências correntes. Considera-se também que vários mapas da CGE 2015 deveriam conter algumas notas explicativas de forma a torná-los mais transparentes.

Assim, de acordo com o exposto anteriormente no subsector dos SI, a receita resultante das emissões de 2015 foi de € 71.855 M (na CGE € 74.822 M). A despesa com amortizações foi de € 63.043 M (igual na CGE), com juros foi de € 7.063 M (na CGE, mapa 13, € 7.025 M) e com outros encargos correntes da dívida foi de € 67 M (igual na CGE).

4.1.1.3. Stock consolidado da dívida

No quadro seguinte apresentam-se os valores apurados para a dívida não consolidada, para os títulos de dívida pública na posse de entidades dos SI, dos SFA e da SS, bem como para a dívida consolidada do subsector dos SI.

Quadro 31 – Stock da dívida consolidada em valor nominal (SI)

(em milhões de euros)

Designação	Em 31/12/2014	Em 31/12/2015	Variação	
			Total	%
Dívida não consolidada (1)	218 051,6	226 362,8	8 311,2	3,8
Títulos na posse do Estado (2) ^{a)}	20 924,2	20 595,8	-328,4	-1,6
Títulos na posse SI	0,6	0,7	0,1	10,1
Títulos na posse SFA	11 577,7	11 055,9	-521,8	-4,5
Títulos na posse SS	9 345,9	9 539,2	193,4	2,1
Total consolidado (SI) (1)-(2)	197 127,4	205 766,9	8 639,5	4,4

a) Valores reportados ao Tribunal por entidades dos SI, dos SFA e da SS, que não foram auditados. No entanto, em algumas situações, foram confrontados com dados do IGCP. Valores diferentes do PGCE 2014 em resultado da alteração do universo dos SFA e de correções realizadas.

Fonte: IGCP e reporte no âmbito das Instruções do Tribunal 1/2008-2.ª Secção.

A dívida consolidada (SI), em 2015, aumentou 4,4%, quando comparada com o início do mesmo ano, totalizando € 205.767 M. Paralelamente, os títulos da dívida pública na posse do Estado diminuiram 1,6%, cifrando-se em € 20.596 M, no final de 2015. Esta variação resulta da diminuição dos títulos na posse dos SFA¹ (- 4,5%), parcialmente compensada com o aumento dos títulos na posse da SS (+ 2,1%).

Em 31/12/2015, os títulos de dívida pública na posse dos SFA ascendiam a € 11.056 M, dos quais 45% correspondia a OT², 37% a CEDIC, 10% a BT, 7% a MTN³, 1% a CEDIM e o remanescente, com um

¹ Títulos de curto prazo (BT e CEDIM) e dos *Medium Term Notes* (MTN).

² Em 31/12/2015, o valor das OT na posse do SFA ascendia a € 5.025 M, valor que se distribuía por várias entidades, mas 93% deste valor pertencia à CGA.

³ Títulos designados no mapa XXIX por *Bond EUR 17OUT2022*, estão integralmente na posse da CGA (€ 781 M em 31/12/2015), no final de 2014 o valor na posse da CGA era de € 1.051 M. Ver PCGE 2014, ponto 4.1.1.3.

peso residual, a Consolidados e a CRP¹. Na mesma data os títulos na posse da SS ascendiam a € 9.539 M, deste valor, 83,5% corresponde a OT², 10,5% a CEDIC, 6% a BT e o remanescente, com um peso residual, a Consolidados e a CRP. Já os títulos na posse dos SI em 31/12/2015 ascendiam a € 696 m, dos quais 79% são Consolidados e 21% a CRP³.

Os Consolidados e os CRP, no seu conjunto, têm um peso diminuto no *stock* da dívida⁴, em 31/12/2015 ascendiam a € 11,8 M e 4,8% do valor dos Consolidados, € 456 m, estava na posse do Estado (SI+SFA+SS) distribuído por várias entidades, mas 88% deste valor concentrava-se na SS e nos SI (quase totalmente na DGTF). Na mesma data, o valor nominal dos CRP, ascendia a apenas € 2,3 M, do qual cerca de 34,3% pertencia ao Estado, estando 61% deste valor na posse da DGTF. Apurou-se também que, nos 3 subsectores, há entidades com títulos de valor nominal muito reduzido e com rendimentos muito baixos. Há também casos em que o IGCP desconhece o atual detentor dos títulos, uma vez que não lhe foi comunicado, designadamente a integração na carteira da DGTF de títulos abandonados a favor do Estado. A manutenção destes títulos na carteira do Estado, em especial na posse dos SI, acarreta encargos (comissões e custos administrativos associados à gestão dos títulos⁵) por vezes mais elevados do que o rendimento auferido pela entidade credora, situação que deverá ser reconsiderada dando seguimento à recomendação de anos anteriores nesse sentido.

O IGCP, em contraditório, referiu que está a desenvolver uma iniciativa, junto dos titulares institucionais de Consolidados e CRP, “*propondo a alienação*”, que terá como impacto o “*decrécimo do stock*”.

4.1.1.4. Dívida consolidada por instrumentos

No quadro seguinte apresenta-se o valor nominal da dívida consolidada, apurada por instrumento, bem como a sua evolução face ao ano anterior.

¹ No que respeita aos CRP na posse dos SFA, tendo presente a informação obtida junto do IGCP, há entidades que embora sejam titulares de CRP não reportaram informação ao Tribunal e por isso não foram consideradas neste apuramento. Ver ponto 9.1.2 deste Parecer. Por outro lado, e em sentido contrário, há entidades a declarar títulos Consolidados ao Tribunal, como são exemplos a CP – Comboios de Portugal e o Fundo de Acidentes de trabalho, e, por isso, foram consideradas no apuramento realizado, embora não constem da informação prestada pelo IGCP.

² Títulos na posse do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

³ De acordo com os valores apurados, em 31/12/2015, nos SI, 3 entidades detinham títulos Consolidados e 10 entidades CRP, sendo que 96% e 89%, respetivamente, do valor reportado pertence à DGTF. Ver ponto 9.1.1.1. deste Parecer.

⁴ O equivalente a apenas 0,01% do valor nominal da dívida pública (SI) não consolidada.

⁵ Os Consolidados estão registados na Central de Valores Mobiliários, gerida pela Interbolsa. Em 2015, foram pagas comissões a esta central, relativas a estes títulos, no valor de € 6.212.



Luís
 Q. T. L.
 H.

Quadro 32 – Dívida consolidada por tipo de instrumento (SI)

(em milhões euros)

Designação	31/12/2014		31/12/2015		Variação	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)	Total	%
Dívida de médio e longo prazo	182 393,6	92,5	189 877,1	92,3	7 483,5	4,1
<i>Empréstimos</i>	80 130,0	40,6	73 575,2	35,8	-6 554,8	-8,2
Empréstimos PAEF						
MEEF	24 300,0	12,3	24 300,0	11,8	0,0	0,0
FEEF	27 328,3	13,9	27 328,3	13,3	0,0	0,0
FMI	27 377,1	13,9	20 827,1	10,1	-6 550,0	-23,9
Outros (BEI e Assunção -Casa do Douro)	1 124,6	0,6	1 119,8	0,5	-4,9	-0,4
<i>Títulos</i>	102 263,6	51,9	116 301,9	56,5	14 038,4	13,7
OT	79 855,0	40,5	90 873,2	44,2	11 018,1	13,8
CEDIM	122,1	0,1	115,3	0,1	-6,7	-5,5
CT	5 047,2	2,6	7 926,5	3,9	2 879,3	57,0
CA	12 141,9	6,2	12 793,5	6,2	651,6	5,4
Outros	5 083,4	2,6	4 583,0	2,2	-500,4	-9,8
Consolidados e CRP	14,0	0,0	10,5	0,0	-3,5	-25,1
Dívida de curto prazo	14 733,8	7,5	15 889,8	7,7	1 156,0	7,8
<i>Títulos</i>	13 808,2	7,0	13 783,9	6,7	-24,3	-0,2
BT	13 465,7	6,8	13 339,9	6,5	-125,8	-0,9
CEDIC	342,5	0,2	444,1	0,2	101,5	29,6
<i>Conta margem</i>	925,6	0,5	2 105,9	1,0	1 180,3	127,5
Total consolidado	197 127,4	100	205 766,9	100,0	8 639,5	4,4

O peso da dívida pública de curto prazo aumentou 7,8% ascendendo, em 31/12/2015, a € 15.889,8 M. Este aumento resulta, no essencial, da inclusão das contas-margem no *stock* da dívida. Também a dívida de médio e longo prazo aumentou, 4,1%, e em 31/12/2015 representava 92,3% do total da dívida consolidada.

De seguida faz-se a análise da evolução da dívida pública (SI), em valores consolidados, destacando apenas os instrumentos de financiamento mais representativos.

Dívida de médio e longo prazo

No final de 2015, a dívida consolidada de médio e longo prazo ascendia a € 189.877 M, observando-se um aumento de € 7.484 M, em resultado do aumento verificado na dívida titulada, em especial, das OT, principal fonte de financiamento do ano, e da dívida a retalho (CT e CA). Ao contrário de anos anteriores, os empréstimos do PAEF, no seu conjunto, sofreram uma redução, em resultado da amortização parcial antecipada do empréstimo do FMI realizada no ano, reduzindo também o seu peso no total da dívida consolidada (35%).

Empréstimos do PAEF

Em maio de 2011¹ o Estado assinou contratos de empréstimos com as instituições internacionais que suportam o PAEF: Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF), Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF), e FMI. Em 31/12/2015, o valor global destes empréstimos ascendia a € 72.455 M, valor que compara com € 79.005 M, em 31/12/2014.

¹ Sobre esta matéria ver PCGE de 2011 a 2014, ponto 4.1.1.

Em 2015, o Estado Português procedeu à amortização antecipada do empréstimo do FMI, aproveitando assim a possibilidade de financiamento a taxas de juro mais baixas, através de outros instrumento de dívida e do FMI não impor penalidades ao reembolso antecipado. Desta forma, com o objetivo¹ de reduzir o custo da carteira da dívida e as necessidades de financiamento entre 2015 e 2018, os pagamentos antecipados incidiram especificamente sobre as amortizações previstas ocorrer até 2018, tendo sido pago, em março e em junho, DSE 5.108 M e DSE 1.471 M, respetivamente, o que perfaz o valor global de DSE 6.579 M (29% do valor em dívida ao FMI em 31/12/2014). Os outros empréstimos do PAEF², concedidos pelo MEEF e pelo FEEF, no ano em apreço, não tiveram qualquer variação dos valores em dívida, assim, no final de 2015 a dívida a estas entidades ascendia, respetivamente, a € 24.300 M e a € 27.328 M.

A CGE regista, em 2015, juros pagos às entidades que suportam o PAEF no valor de € 861,1 M ao FMI (€ 816,6 M em 2014), de € 684,5 M ao MEEF (€ 644,9 M em 2014) e de € 574 M ao FEEF (€ 548 M em 2014), a esta entidade foram, ainda, pagas comissões no valor de € 2,1M (€ 8,3 M em 2014), perfazendo o total de € 2.121,7 M.

Títulos de médio e longo prazo

Obrigações de Tesouro

Na dívida titulada de médio e longo prazo destacam-se as OT pelo contributo muito positivo no financiamento do ano. Estes títulos, no final de 2015, representavam 44,2% do total da dívida pública consolidada, o que corresponde a € 90.873,2 M (€ 79.855 M em 31/12/2014), observando-se um aumento de € 11.018 M (+ 13,8%).

Em 2015, o IGCP realizou, em nome da República Portuguesa, várias emissões via sindicato. Em janeiro, realizaram-se duas emissões: a abertura de uma nova linha, a 30 anos, da OT4,10 15Fev2045, de valor nominal de € 2.000 M, a uma taxa de juro de 4,131%, esta emissão gerou menos-valias de € 10,7 M e foi paga uma comissão de € 5 M; e a abertura de outra nova linha, a 10 anos, da OT2,875 15Out2025, de valor nominal de € 3.500 M, a uma taxa de juro de 2,92%, que gerou menos-valias de € 14 M e foi paga uma comissão de emissão de € 6,1 M. Em setembro, realizou-se outra emissão sindicada, com o lançamento de outra nova linha, a 7 anos, da OT2,20 17Out2022, de valor nominal de € 3.000 M, a uma taxa de juro de 2,24%, esta emissão gerou menos-valias de € 7,9 M e foi paga uma comissão de € 4,5 M.

Foram ainda realizadas outras emissões via sindicato, que abrangeram a reabertura da OT4,10 15Fev2045, com o valor nominal de € 500 M, a uma taxa de juro de 3,133%, e a reabertura da OT2,875 15Out2025, com o valor nominal de € 2.000 M, com uma taxa de juro de 2,182%. Ambas as reaberturas geraram mais-valias, de € 93 M e de € 128 M, respetivamente, e foram pagas comissões de € 1,3 M e de € 3,5 M, respetivamente.

Foram também realizadas emissões via leilão, de várias séries já existentes, como da OT2,875 15Out2025, em fevereiro, outubro e novembro, de valor nominal global de € 5.177 M, com mais-valias de € 268 M; da OT4,1 15Abr2037, em julho e em outubro, de valor nominal global de € 1.047 M, com mais-valias de € 105 M; da OT4,80 15Jun2020, em julho, de valor nominal de

¹ A estratégia do IGCP foi enquadrada na autorização obtida, em 2015, junto das instituições europeias para o pagamento antecipado de metade do total do empréstimo concedido pelo FMI até junho de 2017, sem obrigação de amortizar, proporcionalmente, os outros empréstimos do PAEF, concedidos pelo MEEF e pelo FEEF.

² Em relação aos empréstimos concedidos pelo MEEF e pelo FEEF ver PCGE 2011 e seguintes.



luis
A. T. L.
H.

€ 1.043 M, com mais-valias de € 165 M e da OT3,85 15Abr2021, em maio, de valor nominal de € 1.052 M, com mais-valias de € 135 M.

Realizou-se ainda uma operação de troca de títulos de OT, com maturidades em 2018 e em 2017 (envolvendo as OT4,35Out2017 e OT4,45Jun2018), com valor nominal global de € 4.567 M, por títulos, com maturidades em 2024 e 2030 (envolvendo as OT5,65Fev2024 e 3,875Fev2030), com valor nominal global de € 4.026 M. As emissões inseridas nesta operação geraram mais-valias no valor global de € 1.134 M. Já a aquisição dos títulos desta operação gerou custos de valor global de € 496 M.

Para além dos títulos recebidos por troca e da amortização da OT 3,35 Out2015, com vencimento no ano, outros houve que foram amortizados antecipadamente durante o ano em apreço, envolvendo as OT4,20 15Out2016 e a 6,4 15Fev2016, no valor nominal de global de € 1.605 M. Estas antecipações geraram um custo global de € 84 M.

Em suma, em 2015, o custo das amortizações de OT ascendeu a € 12.468 M e o valor recebido nas emissões realizadas no ano foi de € 25.343M, o que gerou um produto de emissões líquidas positivas no valor de € 12.874 M. Contudo, o *stock* da dívida representada por OT, em valores nominais não consolidados, registou um aumento de € 11.466 M, efeito justificado com as mais-valias obtidas nas emissões. Desta forma, em 31/12/2015, a dívida em valor nominal representada por OT, totalizava € 103.865 M. A CGE regista o pagamento de juros de OT¹ no valor global de € 4.235 M² e de outros encargos de € 20,4 M (em 2014 fora, respetivamente, de € 4.156 M e de € 16,3 M).

Dívida de retalho (Certificados de aforro, do Tesouro)

No que respeita à dívida de retalho (CA e CT), a criação em 2015 de uma nova série de certificados de aforro³, série D, com condições remuneratórias menos vantajosas do que a série C e, simultaneamente, a redução da taxa de juro dos certificados do Tesouro Poupança Mais (CTPM)⁴, não alterou a tendência de crescimento da dívida de retalho que, no seu conjunto, deu um contributo líquido positivo para o financiamento do ano de € 3.531 M (em 2014 fora de € 5.031,5 M).

O *stock* dos CA (séries A, B, C e D) aumentou cerca de € 651,6 M, cifrando-se em € 12.793,5 M em 31/12/2015, em resultado de emissões no valor de € 1.347 M⁵ e de amortizações no valor de € 695,5 M. No que respeita aos juros, a CGE regista o pagamento de € 373 M (€ 338 M em 2014). Por sua vez, os CT, cuja emissão foi suspensa em 2012, deram um contributo líquido negativo para o financiamento do ano (€ -9 M), em resultado das amortizações realizadas no ano. A CGE regista juros pagos deste instrumento de € 81 M. Já os CTPM, em 2015, deram um contributo muito positivo para o financiamento de € 2.889 M, em resultado de emissões no valor de € 2.929 M e de amortizações no valor de € 40 M, foram pagos juros destes títulos no valor de € 107 M. A CGE regista ainda outros encargos correntes da dívida, relativos a certificados de aforro e do Tesouro, no valor de € 28 M⁶.

¹ Sobre a consolidação de juros ver Ponto 14 deste Parecer.

² Dos quais € 122,7 M respeitam a juros corridos recebidos em 2014 e € 24,5 M de juros corridos recebidos em 2015.

³ Portaria 17-B/2015, de 30/01. Esta Portaria encerra a subscrição da série C e cria a série D dos CA, contudo mantém inalteradas as condições remuneratórias fixadas para as séries A, B e C (títulos já subscritos).

⁴ O Despacho 1036-C/2015, 30/01, altera a taxa de juro dos CTPM no 1.º ano de 2,75% para 1,25%, no 2.º ano de 3,75% para 1,75%, no 3.º ano de 4,75% para 2,25%, nos 4.º e 5.º anos de 5% para 2,75% e 3,25%, respetivamente.

⁵ Inclui capitalização de juros no valor de € 276 M. Valores identificados no mapa XXIX, alíneas d) a g).

⁶ Despesa que representa 42% do valor inscrito na classificação económica 03.02 “Outros encargos da dívida pública”.

Outros instrumentos

No ano em apreço não se realizaram emissões em moeda estrangeira, porém, foi totalmente amortizado o instrumento designado, no mapa XXIX, por BND USD25Mar2015, no valor de USD 1.030 M, bem como foram realizadas, em fevereiro, março e novembro, amortizações antecipadas do instrumento designado por BND GBPMay2016ISIN653, no valor nominal global de GBP 25,4 M (cerca de 24% do valor em dívida em 31/12/2014) com o custo de GBP 27 M. A CGE regista, ainda, juros pagos no ano destes instrumentos, respetivamente, de € 16,4 M e de € 10,1 M¹.

Desta forma, em 31/12/2015, a dívida em moeda estrangeira, em valor nominal, representada nas divisas originais², era de DSE³ 16.363 M, de USD 4.500 M, de NOK 860 M e de GBP 117M, cujo contravalor em euros correspondia, globalmente, a € 25.209 M (em 31/12/2014 era de € 32.209 M).

Dívida de curto prazo

Em 2015, o *stock* consolidado da dívida de curto prazo⁴ aumentou € 1.156 M (+ 7,8%), passando de € 14.734 M em 31/12/2014 para € 15.890 M em 31/12/2015, no essencial, em resultado da inclusão das contas-margem no *stock* da dívida.

A dívida direta passou a incluir, em dezembro de 2015, os valores das contrapartidas recebidas no âmbito dos contratos⁵ de derivados financeiros para cobertura de risco de taxa de juro e cambial, seguindo o critério adotado pelas autoridades estatísticas para a dívida de Maastricht. Desta forma, em 31/12/2015, o valor das contas-margem ascendia a € 2.106 M⁶, que compara com € 926 M em 31/12/2014, aumento que resulta, por um lado, da preferência das contrapartes na entrega de dinheiro⁷ em vez de títulos de dívida e, por outro, da desvalorização em 2015 do EUR face ao USD, ao JPY e à GBP, evolução favorável ao Estado Português, na medida em que se traduziu em mais colateral recebido⁸.

Embora as contas-margem só em 2015 passem a estar refletidas no *stock* da dívida, os juros pagos por estes recebimentos são desde 2011 contabilizados como juros da dívida pública e refletidos anualmente nos respetivos mapas da CGE⁹. No quadro seguinte apresenta-se o valor das contas margem no final de cada ano e os juros pagos anualmente por estes valores.

¹ Este valor inclui juros corridos pagos nas datas das amortizações, no valor global de € 1 M.

² Cfr. mapa XXIX, publicado pela DGO em 14/11/2016, “Conta Geral do Estado – Elementos Revistos”.

³ Cabaz de moedas composto por USD, EUR, GBP e JPY.

⁴ Engloba contas-margem, CEDIC e BT.

⁵ Contratos regulados pela Internacional *Swaps and Derivatives Association/Credit Support Annex* (ISDA/CSA).

⁶ O *stock* das contas-margem depende da evolução diária do valor de mercado dos derivados, que por sua vez está diretamente relacionada com a volatilidade das taxas de câmbio e de juro.

⁷ Estas contrapartidas podem ser realizadas em títulos de dívida pública (OT e BT) ou em dinheiro, no entanto, desde 2011, que as contrapartes utilizam regularmente a entrega de dinheiro.

⁸ Estes recebimentos têm por objetivo cobrir o risco de *default* das contrapartes nos derivados negociados ao abrigo dos contratos ISDA/CSA e dependem do valor de mercado dos derivados. O valor de mercado depende do *notional* contratado e das taxas de câmbio.

⁹ Entre 2011 e 2014 os juros das contas-margem foram designados no mapa 51 da CGE como *Cash-Colateral*. Em 2015, são designados como *Call-account*, *Call-account-capitalize* e *Call-account-Monthly*.



Quadro 33 – *Stock* das contas-margem e respetivos juros (2011-2015)

(em milhões de euros)

Contas-margem	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Stock</i> ^{a)}	643,1	858,2	98,5	925,6	2 105,9
Juros ^{b)}	1,6	2,6	0,3	0,1	-2,0

a) Em 31 de dezembro de cada ano.

b) Mapa "Encargos de juros da dívida pública a cargo do IGCP", da CGE, de cada ano.

Fonte: IGCP.

Em 2015, ao contrário dos anos anteriores, o IGCP recebeu juros ("pagou juros negativos") no valor de € 2 M, devido às taxas EONIA¹ terem sido negativas ao longo de quase todo o ano², pelo que o Estado Português teve uma receita em vez de um encargo com este instrumento.

A dívida titulada de curto prazo, representada por CEDIC, em valor nominal consolidado apurado, cresceu 29,6%, passando de € 342,5 M em 31/12/2014, para € 444,1 M em 31/12/2015. Na CGE, em valores nominais não consolidados, as emissões deste instrumento ascenderam a € 21.660 M e as amortizações a € 20.597 M e apresentam encargos com juros no valor de € 19 M.

Por seu turno, o *stock* consolidado de BT, em 31/12/2015, ascendia a € 13.340 M, observando-se uma diminuição de € 126 M quando comparado com o correspondente valor de 2014.

Em 2015, houve emissões de BT com diversas maturidades (3, 6, 11 e 12 meses) que ascenderam a € 17.114,7 M³ (que compara com € 18.361,8 M em 2014), e as amortizações a € 18.334 M (em 2014 fora € 21.166,4 M), desta forma no final de 2015, o *stock* de BT ascendia a € 15.022,5 M (valor que compara com € 16.241,8 M no final de 2014). Os juros dos BT pagos em 2015 totalizaram € 99,1 M (em 2014 fora € 380,6 M).

4.1.2. Dívida direta dos SFA

4.1.2.1. *Stock* nominal e fluxos financeiros

Em 2015, são 46 as entidades integrantes deste subsector com passivos financeiros tais como empréstimos, títulos, locações ou derivados financeiros⁴. As mais significativas são empresas que foram reclassificadas como serviços autónomos e integradas no Orçamento do Estado, importando salientar que no OE 2015 há 23 novas empresas nesta situação. Com base no inquérito efetuado, concluiu-se que o valor nominal do *stock* da dívida era de € 39.156,3 M em 31/12/2014 passando a € 37.833,5 M em 31/12/2015 (valores não consolidados), isto é, diminuiu € 1.322,8 M (3,4%). Esta evolução é mais significativa nos passivos representados por títulos.

¹ O colateral recebido (em dinheiro), segundo a prática de mercado e vertida nos contratos celebrados (ISDA/CSA), é remunerado à taxa de EONIA (taxa de juro de referência do mercado monetário do euro para o prazo *overnight*).

² Com exceção dos finais de janeiro, fevereiro e março.

³ Em valor descontado, não consolidado (CGE).

⁴ Não se inclui a dívida da TAP, empresa que foi alienada parcialmente no final do ano em análise. Inclui-se a dívida da Manutenção Militar, que em 31/12/2014 ascendia a € 2,7M, e que foi assumida pelo Estado e liquidada em 2015, embora a despesa incorrida não esteja registada como encargos do serviço da dívida (pagamento efetuado pela SGMF com a classificação económica 06.02 "Outras despesas correntes – diversas").

Quadro 34 – Valor nominal do stock da dívida (SFA)

(em milhões de euros)

	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2014	Em 31/12/2015	Montante	%
Empréstimos	26 031,8	26 049,2	17,3	0,1
Títulos	12 823,6	11 511,0	-1 312,6	-10,2
Locação financeira	300,8	273,3	-27,5	-9,1
Total	39 156,3	37 833,5	-1 322,8	-3,4

Fonte: Inquérito aos SFA.

Para além da dívida resultante de créditos, títulos e locações financeiras, seis entidades detinham contratos de derivados financeiros cujo justo valor passou de € -1.572,1 M em 31/12/2014 para € -1.439,2 M em 31/12/2015, isto é, aumentou € 132,9 M (8,5%), como se pode ver no quadro seguinte. As operações mais significativas registam-se na Metro do Porto e na Metropolitano de Lisboa. Parte delas está em contencioso¹ e não originaram despesas em 2015. Caso o resultado das ações judiciais em curso venha a ser desfavorável às empresas, as quantias a pagar poderão vir a ser bastante elevadas. Para 2015, apuraram-se despesas líquidas com juros no valor de € 43,1 M e com anulação de operações no valor de € 14 M.

Quadro 35 – Evolução da dívida representada por derivados (SFA)

(em milhões de euros)

	Justo valor		Variação	
	Em 31/12/2014	Em 31/12/2015	Montante	%
CP	-3,7	-1,3	2,4	65,1
Metro do Porto	-535,2	-519,0	16,2	3,0
Metropolitano de Lisboa	-809,7	-736,5	73,2	9,0
Parpública	-202,5	-180,4	22,0	10,9
RTP	-18,4	0	18,4	100,0
Transtejo	-2,7	-2,0	0,7	24,8
Total	-1 572,1	-1 439,2	132,9	8,5

Fonte: Inquérito aos SFA.

*
* *

O inquérito permitiu, ainda, apurar o valor das receitas e despesas associadas ao serviço da dívida² que diverge significativamente do apresentado na CGE 2015. Assim, as receitas de capital com passivos financeiros estão sobrevalorizadas em 56%, as despesas de capital estão subvalorizadas em 2,6% e as despesas correntes com o serviço da dívida estão subvalorizadas em 46,9%. A diferença na receita de passivos financeiros (€ 2.920 M) resulta, em particular, de a receita dos SFA proveniente de aumentos de capital realizados pelo Estado ter sido tratada na CGE como receita de passivos financeiros³, embora esta rubrica apenas abranja “...receitas provenientes da emissão de obrigações e de empréstimos contraídos a curto e a médio e longo prazos”. Para além do classificador da receita ser claro na exclusão dos aumentos de capital da receita de passivos, a própria natureza da receita também não aponta no sentido da sua

¹ As empresas suspenderam os pagamentos relativos a um conjunto de contratos de derivados, invocando a sua invalidade. A contraparte não aceitou a decisão e interpôs ações judiciais. Em março de 2016 o Commercial Court de Londres emitiu uma decisão desfavorável às empresas, da qual foi interposto recurso para o High Court inglês.

² Incluem-se aqui os fluxos financeiros da TAP.

³ Em 2014, verificou-se que este tipo de receita foi igualmente mal classificado como passivos financeiros.



inclusão porque o capital não se integra no passivo mas antes nos recursos próprios da empresa. Acresce que se o capital fosse um passivo financeiro das entidades integradas no perímetro da Conta a dívida dos SFA estaria, ainda, subvalorizada em montantes muito elevados pois todo o capital social/estatutário dessas entidades seria dívida pública. O tratamento contabilístico dado na CGE aos aumentos de capital resultou num empolamento da receita com passivos financeiros no valor de € 2.905,7 M.

Ouvida em contraditório, a DGO alega que ponderou a hipótese de “(...) utilização do capítulo de receita 13 – Outras receitas de capital para registar os aumentos de capital das EPR (...)” mas entendeu que “(...) esta opção não é isenta de inconvenientes, dado que a sua utilização faria com que ocorresse uma melhoria artificial do saldo global da administração central (...)” e conclui concordando com a necessidade de revisão do classificador económico. O argumento das consequências no valor do saldo global da administração central não parece muito sustentável porque a classificação económica visa explicitar a natureza das operações e não assegurar um qualquer valor “natural” para o citado saldo. Por outro lado, a revisão do classificador que se julga conveniente e necessária é a que clarifique que estas receitas não são receitas de passivos.

A diferença na despesa com passivos financeiros (€-89 M) resulta de várias omissões, umas por compensação indevida de receita e despesa e outras por erro de classificação, por exemplo despesas com passivos classificadas como despesas com ativos, e de não se ter eliminado da Conta movimentos entre entidades objeto de fusão (Sagestamo/Parpública)

No caso da despesa corrente com juros e outros encargos, a diferença (€ -290 M) continua a ser principalmente resultante da utilização de rubricas de natureza residual, como sejam outros juros (€ 271,1 M) e outros encargos financeiros (€ 17,5 M), que assim ficam empoladas com volumes significativos de encargos da dívida pública e perdem na prática a sua natureza residual. Não se tratou, no entanto, de uma prática sistemática, isto é, acontece em algumas empresas e não noutras e abrange tanto as EPR que pela primeira vez integram o perímetro da Conta como as que dele já faziam parte em 2014. Tal prática parece traduzir continuada falta de controlo por parte do Ministério das Finanças.

Quadro 36 – Fluxos financeiros (SFA)

(em milhões de euros)

	Valor CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (1)-(2)	
			Montante	%
12. Passivos financeiros (receitas)	5 218,9	2 298,9	2 920,0	56,0
12.04 Derivados financeiros	0,1		0,1	100,0
12.05 Empréstimos a curto prazo	718,9	711,7	7,3	1,0
12.06 Empréstimos a médio e longo prazo	1 063,6	1 587,2	-523,7	-49,2
12.07 Outros passivos financeiros	3 436,3		3 436,3	100,0
10. Passivos financeiros (despesas)	3 377,1	3 465,7	-88,6	-2,6
10.01 Depósitos, certificados de depósito e poupança	208,7		208,7	100,0
10.03 Títulos a médio e longo prazo	452,0	658,1	-206,1	-31,1
10.04 Derivados financeiros		14,0	-14,0	-0,7
10.05 Empréstimos a curto prazo	663,5	627,2	36,3	59,6
10.06 Empréstimos a médio e longo prazo	1 992,0	2 167,3	-175,3	-29,0
10.07 Outros passivos financeiros	60,9		60,9	100,0
03.01 Juros da dívida pública	604,7	853,5	-248,7	-41,1
03.02 Outros encargos correntes da dívida pública	12,0	51,4	-39,4	-328,7
03.03 Juros de locação financeira	0,3	1,7	-1,4	-496,1

Fonte: CGE 2015 e inquérito aos SFA.

A despesa corrente e de capital, associada ao serviço da dívida pública, está subvalorizada por força do tratamento dado ao serviço da dívida bancária contraída pela Defloc e pela Defaerloc para aquisição de

material de defesa, posteriormente locado ao Ministério da Defesa. Os juros (€ 8,8 M), outros encargos correntes (€ 0,4 M) e amortizações (€ 38,0 M) desta dívida, que em 31/12/2015 ascendia a € 319,5 M, foram pagos diretamente pelo Ministério da Defesa à banca e contabilizados como rendas de locação (agrupamento 02) quando o correto seria, para além do registo do pagamento de rendas, que aquelas duas empresas contabilizassem como receita as rendas recebidas e como despesa o serviço da dívida bancária.

Em sede de contraditório, aquelas empresas invocam como fundamento para os procedimentos utilizados um contrato de cessão de créditos que celebraram com o sindicato bancário financiador da aquisição de material militar, em execução do qual o Ministério da Defesa paga as rendas de locação diretamente à banca. Ora, não se tratando de uma dação em cumprimento, a dívida bancária das empresas subsiste e o seu serviço tem que ter expressão na CGE. A desorçamentação por compensação só é admissível nos casos legalmente previstos (art. 6.º da LEO).

Continuam a existir problemas com a classificação de encargos decorrentes de operações de locação financeira e de derivados, embora com menor expressão do que em anos anteriores, e com a utilização de compensações entre receita e despesa, prevista na LEO para as operações com derivados financeiros, mas não para as de locação financeira.

As principais origens das diferenças apuradas nos fluxos de receita e despesa associados à gestão da dívida pública, apresentadas no quadro anterior são:

i. Receitas de passivos financeiros:

- a. A receita com a classificação económica 12.04 “*Passivos financeiros - derivados financeiros*” integra indevidamente € 0,1 M de juros recebidos de derivados financeiros que devia ter sido abatida à despesa com juros da dívida pública, 03.01 “*Juros e outros encargos – juros da dívida pública*” (CP) por aplicação da exceção prevista no art. 6.º da LEO.
- b. A receita com a classificação económica 12.05 “*Passivos financeiros – empréstimos a curto prazo*” integra indevidamente € 7,3 M que não correspondem a transações efetivamente ocorridas (RTP).
- c. A receita com a classificação económica 12.06 “*Passivos financeiros – empréstimos a médio e longo prazo*” integra indevidamente € 44,9 M de receita (Sagestamo), que devia ter sido classificada como 11.06 “*Ativos financeiros – empréstimos a médio e longo prazo*”, e omite receita no valor de € 38,0 M (Defaerloc, Empordef Engenharia Naval e RTP), que está omissa na CGE, e receita no valor de € 530,6 M (Consest, Fundo de Resolução, Parparticipadas, Sociedade Portuguesa de Empreendimentos e Metro do Porto Consultadoria) que foi classificada em 12.07 “*Passivos financeiros – outros passivos financeiros*”.
- d. A receita com a classificação económica 12.07 “*Passivos financeiros – outros passivos financeiros*” integra indevidamente aumentos de capital recebidos (Comboios de Portugal, EDIA, Infraestruturas de Portugal, Parparticipadas, Parpública, Metropolitano de Lisboa, Transtejo e diversas do sector da saúde) num total de € 2.905,7 M, que deviam ter sido classificados como 13.01 “*Outras receitas de capital*”, e suprimentos e outros empréstimos de longo prazo recebidos por Consest, Fundo de Resolução, Parparticipadas, Sociedade Portuguesa de Empreendimentos e Metro do Porto Consultadoria, no valor de € 530,6 M, que deviam ter sido classificados em 12.06 “*Passivos financeiros – empréstimos a médio e longo prazo*”.



ii. **Despesas com passivos financeiros:**

- a. A despesa com a classificação económica 10.01 “*Passivos financeiros – Depósitos, certificados de depósito e poupança*” integra indevidamente € 208,7 M de despesa que devia ter sido classificada em 10.03 *Passivos financeiros - Títulos a médio e longo prazo*”, € 200 M, e em 10.06 “*Passivos financeiros – Empréstimos a médio e longo prazo*” € 8,7 M, (Parpública).
 - b. A despesa com a classificação económica 10.03 “*Passivos financeiros –Títulos a médio e longo prazo*” omite € 200 M de despesa indevidamente classificada em 10.01 (Parpública) e € 6,1 M em 10.07 (Parparticipadas e Parpública).
 - c. A despesa com a classificação económica 10.04 “*Passivos financeiros – Derivados financeiros*” omite uma despesa resultante do cancelamento de um *swap* no valor de € 14 M (RTP), que está omissa da CGE;
 - d. A despesa com a classificação económica 10.05 “*Passivos financeiros – Empréstimos de curto prazo*” omite pagamentos no valor de € 15,8 M (RTP), que estão omissos na CGE, e integra indevidamente despesa no valor de € 52 M que devia ser classificada em 10.06 “*Passivos financeiros – Empréstimos a médio e longo prazo*” (TAP);
 - e. A despesa com a classificação económica 10.06 “*Empréstimos a médio e longo prazo*” integra indevidamente despesa no valor de € 48,2 M de encargos da Sagestamo pagos à Parpública, quando a fusão de ambas já tinha ocorrido, e omite despesa no valor de € 38,0 M de encargos com a amortização de empréstimos de longo prazo (Defloc e DEFAERLOC), despesa no valor de € 70,6 M de encargos de amortização de empréstimos (Estamo) classificada como despesa com ativos, e ainda despesa no valor de € 52 M classificada em 10.05 “*Passivos financeiros – Empréstimos de curto prazo*” (TAP), € 8,7 M classificada em 10.01 “*Passivos financeiros – Depósitos, certificados de depósito e poupança*” (Parpública) e no valor de € 53,1 M classificada em 10.07 “*Passivos financeiros - Outros passivos financeiros*” (Estamo, Parparticipadas, Parpública e SUCH).
 - f. A despesa com a classificação económica 10.07 “*Passivos financeiros – Outros passivos financeiros*” integra indevidamente encargos no valor de € 6,1 M, (Parparticipadas e Parpública) que deviam ter sido classificados em 10.03 “*Passivos financeiros – títulos a médio e longo prazo*”, no valor de € 53,1 M que deviam ter sido classificados em 10.6 “*Empréstimos a médio e longo prazo*” (Estamo, Parparticipadas, Parpública e SUCH), €0,6 M que deviam ter sido classificados em 03.02 “*Juros e outros encargos – Outros encargos correntes da dívida pública*” (Parparticipadas) e € 1,0 M que deveriam ter sido classificados como 07.02 “*Aquisição de bens de capital – locação financeira*” (SUCH).
- iii. **Despesa com juros da dívida pública:** a despesa com a classificação económica 03.01 “*Juros e outros encargos - Juros da dívida pública*” integra indevidamente despesa no valor de € 9,1 M de juros da Sagestamo pagos à Parpública quando a fusão de ambas já tinha ocorrido e encargos com outros juros no valor de € 0,8 M (Agência para o Desenvolvimento e Coesão) que deviam ser classificados em 03.05 “*Juros e outros encargos – outros juros*”; e omite juros da dívida pública no valor de € 8,8 M (Defloc e Defaerloc) que estão omissos na CGE, juros no valor de € 247,4 M (Empordef, Estamo, GIL, Infraestruturas de Portugal, Marina do Parque das Nações, Metropolitano de Lisboa, Parque Expo 98, Porto Vivo, RTP, TAP e Turismo do Porto e Norte de Portugal) que estão classificados em 03.05 “*Juros e outros encargos – outros juros*” e no valor de € 2,6 M (Edia, Parparticipadas e SPE) que estão classificados em 03.06 “*Juros e outros encargos – outros encargos financeiros*”; para além disso, não foi registado um abatimento de € 0,1 M relativo a receitas de juros de *swaps* (CP);
- iv. **Despesa com outros encargos correntes da dívida pública:** a despesa com a classificação económica 03.02 “*Juros e outros encargos – outros encargos correntes da dívida pública*” omite encargos desta natureza no valor de € 37,8 M (CP, Edia, Estamo, GIL, Infraestruturas de

Portugal, Metropolitano de Lisboa, Parque Escolar, Parque Expo 98, Parparticipadas, Porto Vivo, TAP e Transtejo) que foram classificados nas rubricas 03.05 “Juros e outros encargos – outros juros” e 03.06 “Juros e outros encargos – outros encargos financeiros”, encargos no valor de € 0,6 M (Parparticipadas) que foram classificados como 10.07 “*Passivos financeiros - Outros passivos financeiros*” e encargos no valor de € 0,4 M (Defloc e Defaerloc) que estão omissos na CGE. Verificou-se, ainda, a compensação de receitas com despesas de locação financeira (Metropolitano de Lisboa) do que resultou uma omissão em ambas no valor € 1.051,2 M.

- v. **Despesa com juros de locação financeira:** a despesa com a classificação económica 03.03 “*Juros e outros encargos - juros de locação financeira*” omite encargos desta natureza no valor de € 1,5 M (RTP) que foram classificados em 03.05 “*Juros e outros encargos – outros juros*”.

Como consequência deste apuramento, os valores do total de receita constantes dos mapa V – Receitas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação orgânica, e mapa VI – Receitas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação económica, € 50.242 M, devem ser acrescidos em € 30,7 M e os do total da despesa constantes dos mapa VII – Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação orgânica, mapa VIII – Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação funcional, e mapa IX – Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação económica, € 43.413 M, devem ser acrescidos em € 20,3 M, pelo que não representam de forma completa e verdadeira a execução orçamental deste subsector, em 2015.

Sobre incorreções na classificação económica pronunciaram-se várias das entidades ouvidas em contraditório, designadamente, a Consest, a Defloc, a Defaerloc, a Empordef, a Empordef Engenharia Naval, a Estamo, o Fundo de Resolução, a Gil, a Infraestruturas de Portugal, a Metro do Porto Consultadoria, a Parparticipadas, a Parque Escolar, a Porto Vivo, a RTP, a Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, os SUCH e a Turismo do Porto e Norte de Portugal, mas não a DGO. Das respostas recebidas salienta-se a vontade e a disponibilidade para a introdução de correções, em alguns casos já a partir de 2016. Uma vez que muitas entidades referiram ter recebido instruções específicas para executar alguns dos registos incorretos apontados neste Parecer e outras referiram a ausência de orientações em matérias relevantes, reitera-se a necessidade de maior acompanhamento e controlo por parte da DGO, quer na fase de preparação do orçamento quer durante a sua execução e elaboração da Conta, em especial no que toca a instrumentos financeiros complexos, como sejam derivados e locações financeiras, *factoring*, etc., onde se continuam a verificar dificuldades de interpretação e falta de uniformização de procedimentos.

4.1.2.2. **Stock consolidado e fluxos financeiros**

Analisando os passivos das entidades que compõem o subsector dos SFA, verifica-se que existe um número significativo de casos em que o credor é uma entidade do mesmo subsector ou do subsector dos SI. Assim, o valor nominal da dívida de SFA a outras entidades do mesmo subsector, que em 31/12/2014 ascendia a € 609,3 M, diminuiu para € 534,5 M em 2015 (-10,6%), em grande medida como resultado de variações nos saldos de empréstimos e suprimentos entre empresas do mesmo grupo, destacando-se o reembolso de suprimentos da Parpública à Estamo no valor de € 70,6 M. Por outro lado, o valor nominal da dívida de SFA a entidades do subsector dos SI, que em 31/12/2014 era de € 16.747,2 M, aumentou para € 17.792,4 M em 2015 (6,2%), destacando-se por serem mais significativos os empréstimos do Estado ao Fundo de Resolução (€ 489 M), a empresas ex-BPN (€ 408,5 M), à Metro do Porto (€ 549 M) e à Transtejo (€ 11,7 M) e o reembolso de € 67,1 M efetuado pela Parque Expo 98.



lison.
Q-766
H

Quadro 37 – Valor nominal do stock da dívida consolidada (SFA)

(em milhões de euros)

	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2014	Em 31/12/2015	Total	%
Dívida não consolidada dos SFA (1)	39 156,3	37 833,5	-1 322,8	-3,4
Empréstimos entre SFA (2)	607,3	544,2	-63,1	-10,4
Empréstimos de SI a SFA (3)	16 747,2	17 792,4	1 045,2	6,2
Leasing entre SFA (4)	2,0	0,4	-1,7	-81,4
Dívida consolidada dos SFA (1)-(2)-(3)-(4)	21 799,7	19 496,6	-2 303,2	-10,6

Fonte: Inquérito aos SFA.

Tendo em conta os valores apurados para as operações internas ao perímetro da CGE, o valor nominal consolidado¹ da dívida das entidades do subsector dos SFA a entidades exteriores diminuiu € 2.303,2 M (10,6%) em 2015, em resultado da diminuição de todos os tipos de dívida considerados, empréstimos (11,1%), títulos (10,2%) e locações financeiras (8,6%). As referidas operações internas refletem-se, igualmente, nos fluxos associados ao serviço da dívida que, em termos consolidados, diferem significativamente dos apurados pelo Tribunal e dos indicados na CGE. Assim, apuraram-se os valores consolidados dos fluxos financeiros com entidades exteriores ao perímetro da Conta que, no quadro seguinte, são comparados com os valores não consolidados apurados e indicados na CGE.

Quadro 38 – Fluxos financeiros consolidados (SFA)

(em milhões de euros)

	CGE (não consolidados)	Apurado pelo TC (não consolidados) (1)	Fluxos entre SFA (2)	Fluxos entre SFA e SI (3)	Valores consolidados apurados (4=1-2-3)
Receita de passivos	5 218,9	2 298,9	16,9	1 487,4	794,7
Despesa de passivos	3 377,1	3 465,7	77,0	375,1	3 013,6
Juros e outros encargos	617,0	906,6	16,5	172,5	717,6

Fonte: Inquérito aos SFA.

4.1.2.3. Dívida consolidada por instrumento e SFA

De seguida analisa-se a evolução da dívida consolidada dos SFA em 2015, destacando os instrumentos de financiamento mais representativos e as entidades que mais contribuíram para tal evolução. Das 32 entidades analisadas, as 7 com mais de €1.000 M de passivos representam cerca de 85% do total (Comboios de Portugal, Infraestruturas de Portugal, Metropolitano de Lisboa, Metro do Porto, Parpública, Parvalorem e Parque Escolar) e, destas, as quatro do sector dos transportes representam cerca de 44% desses mesmos passivos.

¹ O facto de algumas empresas não serem detidas a 100% pelo Estado não se traduziu na redução proporcional da sua dívida, para efeitos de apuramento da dívida consolidada do Estado.

Quadro 39 – Stock da dívida consolidada – principais SFA

(em milhões de euros)

	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2014	Em 31/12/2015	Montante	%
CP	1 851,4	1 246,5	-604,8	-32,7
Infraestruturas de Portugal	4 236,7	3 531,7	-705,0	-16,6
Metro do Porto	1 429,5	1 325,6	-103,9	-7,3
Metropolitano de Lisboa	2 617,2	2 521,0	-96,2	-3,7
Parpública	4 575,8	4 354,1	-221,7	-4,8
Parvalorem	2 885,2	2 591,3	-293,9	-10,2
Parque Escolar	1 035,4	996,2	-39,2	3,8
Total	18 631,2	16 566,4	-2 064,7	-11,1

Fonte: Inquérito aos SFA.

O instrumento de dívida a que recorreram com maior frequência as entidades que compõem o subsector dos SFA é o empréstimo, embora o seu peso na dívida total do subsector, 40%, seja inferior ao dos títulos, 59%. São predominantemente operações de médio e longo prazo: 25 entidades tinham dívida resultante de empréstimos de médio e longo prazo no valor nominal global de € 8.628,1 M, em 31/12/2014, o que representava 99,4% do total da dívida decorrente de empréstimos contraídos. Aquele valor é de € 7.687,0 M, em 31/12/2015, tendo-se reduzido em € 941,1 M (10,9%).

A dívida de médio e longo prazo resultante da contração de empréstimos registou, em 2015, emissões no valor nominal de € 83 M (dos quais € 46 M relativos a empréstimos do BEI) e amortizações de € 1.051,5 M¹ (dos quais 326,9 M relativos a empréstimos do BEI e do CEB). As maiores reduções do saldo em dívida, ocorridas em 2015, são na CP (€ 604,8 M), na Infraestruturas de Portugal (€ 105,0 M) na Metro do Porto (€ 47,4 M) e na Metropolitano de Lisboa (€ 71,5 M).

Doze das entidades que compõem o subsector dos SFA detinham dívida representada por obrigações e papel comercial e o seu peso na dívida total do subsector era de cerca de 59%. Mais de 90% desta dívida é representada por obrigações de médio e longo prazo e o seu valor passou de € 11.823,6 M em 31/12/2014 para € 10.511,0 M em 31/12/2015, reduzindo-se em € 1.312,6 M (11,1%). Esta redução compreende amortização de obrigações emitidas pela Infraestruturas de Portugal (€600M), pela Metro do Porto (€ 50 M), pela Metropolitano de Lisboa (€ 7,7 M), pela Parpública (€ 200,7 M), pela Parparticipadas (€ 5,4 M), pela Parups (€ 140,1 M), pela Parvalorem (€ 293,9 M) e pela Parque Expo98 (€ 14,8 M). Não foram efetuadas novas emissões.

O valor nominal da dívida resultante de operações de locação financeira, realizadas por sete das entidades que integravam o subsector dos SFA, reduziu-se em € 25,8 M (8,6%), sendo as principais reduções € 16,9 M na Metropolitano de Lisboa, € 6,4 M na Metro do Porto, € 1,6 M na RTP e € 0,8 M nos SUCH.

4.1.3. Dívida direta consolidada do Estado

Procedendo à consolidação dos valores apurados nas respostas ao inquérito e às Instruções 1/2008-2.^a Secção, bem como da informação prestada pelo IGCP, verifica-se que o valor nominal da dívida consolidada do Estado passou de € 218.927,1 M em 31/12/2014 para € 225.263,5 M em 31/12/2015. Esta variação resulta de uma diminuição (10,6%) no subsector dos SFA e de um aumento (4,4%) no dos

¹ Inclui amortizações ainda efetuadas pela TAP. Não inclui a amortização da dívida da MM.



SI e o peso da dívida dos SFA no total da dívida consolidada reduziu-se de 10% para 8,7% no mesmo período. Na medida em que esta análise incide sobre um universo da CGE diferente do da CGE 2014, em particular por inclusão de novos SFA com volumes de dívida significativos, os valores e a evolução aqui apresentados não são comparáveis com os indicados no PCGE 2014.

Quadro 40 – Valor nominal do *stock* da dívida consolidada do Estado

(em milhões de euros)

<i>Stock</i>	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2014	Em 31/12/2015	Total	%
Dívida consolidada dos SI (1)	197 127,4	205 766,9	8 639,5	4,4
Dívida consolidada dos SFA (2)	21 799,7	19 496,6	-2 303,2	-10,6
Dívida consolidada do Estado (1)+(2)	218 927,1	225 263,5	6 336,3	2,9

Fonte: CGE 2015, inquérito aos SFA, Instruções 1/2008-2.ª Secção, relativas ao património financeiro do Estado e IGCP.

No quadro 81 do Relatório da CGE (RCGE) procede-se ao apuramento do acréscimo de endividamento líquido global direto (€ 7.004 M) para efeitos de verificação do cumprimento do limite estabelecido pela LOE 2015. Verifica-se que os valores aí apresentados para o acréscimo de endividamento do Estado (€ 9.183 M) e dos SFA (€ - 2.179 M) não são comparáveis com os apurados pelo Tribunal.

No caso dos SI, o valor apresentado na CGE (€ 9.183 M) corresponde ao endividamento líquido direto do Estado, € 8.904 M¹, abatido do endividamento líquido do Estado face a outras entidades da administração central, € - 279 M², ou seja, os valores do quadro 81 do RCGE são calculados com base nos fluxos de receita e de despesa de passivos financeiros e, por isso, não são comparáveis com os valores apurados pelo Tribunal, cujo cálculo é realizado com os valores nominais do *stock* da dívida. Também a CGE apresenta o mapa do *stock* da dívida SI (mapa XXIX), no início e no final do ano, em valor nominal. No caso dos SFA, como a CGE não apresenta o *stock* da dívida das entidades que compõem o subsector nem sequer é possível verificar a origem da diferença.

Mais uma vez se reitera a relevância da publicitação na Conta da dívida dos SFA que, manifestamente, não é desconhecida da DGO e do IGCP e da explicitação dos conceitos utilizados pela LOE na fixação de limites à dívida pública.

Ouvido em contraditório, o IGCP afirma estranhar “(...) que o Tribunal de Contas coloque em causa o cumprimento do limite (...)” ao acréscimo de endividamento líquido global direto, fixado na LOE2015, embora tenha apurado um valor para “a variação do valor nominal da dívida” muito inferior ao que, no RCGE2015, é indicado como sendo o valor do limite em causa. Ora, entende este Tribunal que a questão começa aqui, no valor desse limite porque a LOE2015 não é explícita quanto ao conceito de acréscimo de endividamento global líquido: é em valores consolidados para toda a administração pública ou em valores não consolidados; é em termos de variação do *stock* nominal da dívida ou de saldo entre fluxos de receita e de despesa de passivos financeiros; as amortizações futuras, cujo financiamento parcial antecipado é permitido, são consideradas globalmente ou entidade a entidade? Sem esta clarificação do conceito usado na LOE, são várias as interpretações possíveis. Cada uma delas origina um valor diferente para o limite fixado na lei e um apuramento diferente para o que foi executado. Consequentemente, não se pode afirmar se foi ou não ultrapassado um valor que não se sabe com exatidão qual é.

¹ Diferença entre o valor do produto, € 71.946,4 M, e o valor das amortizações realizadas no ano, € 63.042,6 M, ao valor de encaixe e ao valor de custo, respetivamente. Ver ponto 4.1.1.2 deste Parecer.

² O cálculo deste valor não é apresentado nem explicado na CGE.

Entende, por outro lado, o IGCP que “(...) a informação apresentada nos quadros 80 e 81 do Relatório da CGE (pp.162-163) apresenta elementos suficientes para se atestar da verificação do limite do acréscimo do endividamento líquido global inscrito no art.º 132.º da LEO2015”. No entanto, acrescenta um conjunto de informação adicional (ver anexo II), muito relevante para o entendimento que é dado a esta matéria, e que deverá, no futuro, ser incluída naquele Relatório.

4.1.4. Financiamento défice e dívida

No programa de financiamento¹ para 2015, o IGCP considera essencial “a preservação de um cash buffer no final do ano de cerca de 50% das necessidades de financiamento estimadas para o ano seguinte”, mantendo assim a estratégia de anos anteriores², e propõe, em 2015, pré-financiar 2016 “de forma a diminuir as incertezas do mercado sobre a capacidade de financiamento de Portugal”. Por sua vez, o saldo de financiamento para exercícios seguintes previsto no relatório³ que acompanhava a proposta da LOE 2015 era de € 1.447 M.

Em 2015, o financiamento por recurso à dívida pública ultrapassou as previsões do relatório que acompanhava a LOE e excedeu as necessidades orçamentais e de tesouraria, existindo, em 31/12/2015, um saldo de € 4.089,7 M na conta de operações de tesouraria denominada “Produto de Empréstimos-2015”, proveniente de financiamento com recurso à dívida pública (€ 7.025,4 M em 31/12/2014). Observa-se, no entanto, um decréscimo de € 2.935,7 M em relação ao saldo existente em 31/12/2014, sendo também o valor mais baixo desde 2011, decréscimo que resulta, parcialmente, da resolução do Banif⁴ decidida no final de 2015.

De acordo com dados do IGCP, ao longo de 2015, o Estado manteve saldos de tesouraria significativamente elevados, cerca de € 13.856 M (em 2014 fora € 17.377 M) de saldo médio de depósitos na tesouraria central do Estado, o qual teve um custo líquido⁵ de € 210 M (em 2014 fora de € 342 M).

Na sua resposta, o IGCP defendeu que: “Os principais argumentos para a manutenção de um saldo de depósitos relativamente elevado continuam a verificar-se (notação de risco de crédito abaixo do Grau de Investimento por parte das principais agências de notação financeira, elevada volatilidade no mercado secundário)” e que a sua manutenção decorre “(...) de uma decisão de gestão (...) como tal deve ser vertida nos relatórios de gestão (...)” pelo que irá manter o procedimento em anos futuros.

Assim sendo, e porque tal decisão acarreta custos, o Tribunal reitera a recomendação de que os custos/benefícios da manutenção destes saldos sejam apresentados de forma clara, não só no Relatório⁶ anual do IGCP, mas também no Relatório da CGE.

¹ Programa de Financiamento e Gestão da Dívida Pública Direta e das Disponibilidades para 2015, aprovado pelo Despacho 05/2015 - SET, de 05/01.

² Ver PCGE 2014, ponto 4.1.4, e Pareceres de anos anteriores de 2011 a 2013, ponto 4.1.5.

³ Quadro III.4.4. Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado em 2015.

⁴ Sobre a medida de resolução aplicada ao Banif, ver ponto 9.1.1. deste parecer.

⁵ Custo médio do financiamento do saldo de Tesouraria (OT + BT), € 223 M, deduzido dos juros recebidos de aplicações de Tesouraria (€ 13 M).

⁶ Divulgado no site do IGCP.



luis
A. T. L.
H.

4.1.5. Dívida de Maastricht

De acordo com a LEO¹, a relação entre a dívida pública e o PIB não deve exceder o valor de referência de 60%. O conceito de dívida inerente a este limite é o da dívida de Maastricht tal como definido no PDE².

Os princípios das contas nacionais e as especificações para efeitos do PDE subjacentes à dívida na ótica de Maastricht diferenciam-na da noção de dívida direta do Estado apresentada no mapa XXIX da CGE e da dívida direta consolidada do Estado apurada no ponto 4.1.3, diferenças quantificadas no quadro seguinte.

Quadro 41 – Dívida direta do Estado e dívida das administrações públicas (Conceito de Maastricht) – 2015

	M €	% PIB
Dívida direta do Estado (a)	226 363	126%
Dívida consolidada do Estado (b)	225 264	125%
Dívida de Maastricht	231 584	129%
Administração central	233 126	
Administração regional e local	10 899	
Fundos de segurança social	2	
Consolidação entre sectores	-12 443	

Notas: (a) Stock nominal de dívida dos SI - Mapa XXIX da CGE; (b) Valor apurado pelo TC (valor nominal do stock da dívida consolidada dos SI e dos SFA).

Fonte: Mapa XXIX da CGE 2015 e Notificação de setembro 2016 do PDE.

A CGE apenas inclui o *stock* de dívida direta do Estado no seu conceito mais restrito, limitando-se aos SI. Esta dívida é avaliada pelo valor nominal e não consolidada. A dívida consolidada do Estado alarga o âmbito ao conjunto de entidades integradas no OE e na CGE e apresenta o total consolidado destas entidades. A dívida de Maastricht cobre todas as entidades do sector das administrações públicas, de acordo com o SEC2010³. Em termos de instrumentos engloba as responsabilidades brutas em numerário e depósitos, títulos de dívida, e empréstimos, avaliados ao valor nominal, ou seja, ao valor facial dos passivos⁴. É consolidada, refletindo os passivos face aos outros sectores da economia.

A utilização do conceito de dívida de Maastricht, no âmbito da LEO, vem reforçar a necessidade já reiterada no presente e em Pareceres anteriores, de a CGE incluir informação detalhada sobre a dívida dos restantes sectores da administração pública e em particular sobre todas as entidades que compõem a administração central (cfr. ponto 4.1.3).

¹ Art. 10.º -G.

² Valor nominal da totalidade das responsabilidades brutas em curso no final do ano do sector administrações públicas com a exceção das responsabilidades cujos ativos financeiros correspondentes são detidos pelo mesmo sector das administrações públicas de acordo com as definições do SEC. Esta definição, da também designada dívida de Maastricht, é complementada pelo Regulamento (CE) n.º 479/2009 do Conselho, de 25/05/2009 alterado pelo Regulamento (UE) n.º 220/2014 da Comissão de 07/03/2014, relativo à aplicação do protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos anexo ao Tratado que institui a CE.

³ Administração central (Estado e SFA incluindo EPR), administração regional e local e fundos de segurança social.

⁴ Para além das diferenças de universo, um dos principais fatores que diferenciam a dívida de Maastricht dos outros dois conceitos de dívida, é a exclusão da capitalização acumulada dos juros dos certificados de aforro. Esta metodologia encontra-se em análise, podendo o Eurostat vir a determinar a sua integração na dívida de Maastricht. Em 2015 a capitalização acumulada dos juros dos certificados de aforro representa cerca de 2% do PIB.

Só após uma correção sustentável da situação de défice excessivo é que Portugal ficará sujeito à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra transitória em matéria de dívida¹. Em 2015, apesar de se assinalar uma redução de 1,6 p.p. face a 2014, a dívida de Maastricht, atingiu 129% do PIB, substancialmente acima dos 60%. A variação nominal situou-se em € 5.539 M, valor menor que o do défice para efeitos de PDE (€ - 7.821 M). Ainda que o saldo “Capacidade (+) /necessidade (-) líquida de financiamento” seja o principal contributo para a variação da dívida, existem outros fatores² que, no conjunto, constituem o designado ajustamento défice-dívida. Em 2015, este ajustamento foi negativo em resultado, principalmente, da redução de depósitos do Estado, utilizados na operação de resolução do Banif.

Ouvido sobre este ponto 4.1. – Dívida financeira, o Ministro das Finanças remeteu para a resposta do IGCP.

4.2. Garantias do Estado

Neste ponto procede-se à análise das garantias concedidas pelo Estado a operações de financiamento e também das prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e de seguros de investimento.

a) Enquadramento

O regime jurídico das garantias pessoais do Estado a operações de financiamento resulta da Lei 112/97, de 16/09³ (regime geral de concessão de garantias), da Lei 4/2006, de 21/02 (concessão de garantias no âmbito de operações de crédito de ajuda aos países destinatários da cooperação portuguesa) e da Lei 60-A/2008, de 20/09 (concessão extraordinária de garantias para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros)⁴. Nos últimos anos, a Lei do Orçamento do Estado tem vindo a autorizar, especificamente, a concessão de garantias do Estado a determinadas operações, como são os casos das garantias ao Fundo de Contragarantia Mútuo e, mais recentemente, ao Fundo de Resolução.

O quadro legal dos seguros de crédito e similares com a garantia do Estado é estabelecido pelo Decreto-Lei 183/88, de 24/05, relativo aos seguros de crédito e caução, e pelo Decreto-Lei 295/2001, de 21/11, relativo ao seguro de investimento, alterados e republicados pelo Decreto-Lei 31/2007, de 14/02.

A emissão e gestão das garantias a operações de financiamento são efetuadas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF). Nos seguros de crédito e similares, a generalidade das operações é gerida pela COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, SA. A concessão da garantia do Estado é submetida à aprovação do Ministro das Finanças, sob proposta da DGTF.

¹ Redução da dívida pública a uma taxa média de um vigésimo por ano, em média de três anos, na parte que exceder os 60%.

² Como as transações em ativos financeiros, transações em passivos não incluídos na dívida pública e diferenças de valorização.

³ Alterada pelas Leis 64/2012, de 20/12, e 82-B/2014, de 31/12.

⁴ Esta Lei foi regulamentada pela Portaria 1219-A/2008, de 23/10, alterada pelas Portarias 946/2010, de 22/09, e 80/2012, de 27/03.



lison.
Q-766
H

b) Valores globais do ano

Em 2015 foram concedidas garantias a operações de financiamento, no montante total € 411,9 M, todas ao abrigo do regime geral. No âmbito dos seguros de crédito e similares, foram assumidas responsabilidades, em apólices emitidas pela COSEC, no montante total de € 228,9 M.

No final do ano 2015 as responsabilidades acumuladas do Estado totalizavam cerca de € 25.046,9 M, englobando € 24.085,5 M de garantias a operações de financiamento (96%) e € 961,4 M a seguros de crédito e similares (4%), registando-se uma redução face ao ano anterior no montante total de € 1.292,2 M (-5%), tal como evidenciado no quadro seguinte.

Quadro 42 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas

(em milhões de euros)

Responsabilidades do Estado	31/12/2014		31/12/2015		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias a operações de financiamento	25 194	96	24 085	96	-1 109	-4
Garantias a seguros de crédito e similares	1 145	4	961	4	-183	-16
Total geral	26 339	100	25 047	100	-1 292	-5

Fonte: DGTF (operações de financiamento) e COSEC (seguros de crédito e similares).

Aos valores do quadro anterior acrescem as garantias prestadas pelo Fundo de Resolução e pela Parque Expo no valor global de € 760 M¹.

4.2.1. Garantias a operações de financiamento

a) Novas garantias

Foram prestadas pelo Estado seis garantias pessoais, no montante total de € 411,9 M, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações.

¹ Cfr. Quadro “Responsabilidades dos SFA por garantias pessoais prestadas” infra.

Quadro 43 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2015

(em milhões de euros)

Entidade/ Operação	Despacho autorizador	Operação subjacente				
		Montante Garantido	Mutuante	Mutuário/ Beneficiário	Prazo máximo (anos)	Finalidade
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	Desp. n.º 237/2015 de 23/12/2014 (DR, II, de 09/01/2015)	81	Vários	FCGM (beneficiário)	15	Cobertura de responsabilidades assumidas pelo FCGM a favor de micro, pequenas e médias empresas, ao abrigo da Linha de crédito PME Crescimento 2014.
EPAL – Empresa Portuguesa de Águas Livres, SA	Desp. n.º 6268/2015 de 25/04/2015 (DR, II, de 08/06/2015)	23	BEI	EPAL	5	Financiamento parcial do projeto “EPAL II”, Tranche C.
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP	Desp. n.º 6269/2015 de 26/05/2015 (DR, II, de 08/06/2015)	25	BEI	IHRU	17,5	Financiamento parcial do projeto “IHRU Reabilitação urbana III”.
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP	Desp. n.º 6471/2015 de 26/05/2015 (DR, II, de 11/06/2015)	15	CEB – Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa	IHRU	20	Financiamento parcial (até 30%) do projeto de reabilitação integral de edifícios degradados, promovidos por entidades públicas e privadas (individuais ou coletivas), que se destinem maioritariamente a arrendamento habitacional em regime de renda condicionada.
AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA	Desp. n.º 8033/2015 de 10/07/2015 (DR, II, de 22/07/2015)	25	BEI	AdP	5	Financiamento parcial do projeto “Águas de Portugal A”, Tranche C.
IP – Infraestruturas de Portugal, SA	Desp. n.º 10125/2015 de 27/08/2015 (DR, II, de 09/09/2015)	243	BEI	IP	18	Financiamento parcial dos projetos “REFER V” e “REFER VI”, nos montantes, respetivamente, de € 144 M e € 99 M.
Total		412				

As garantias foram concedidas ao abrigo do regime geral, exceto a concedida ao Fundo de Contragarantia Mútuo que foi especificamente autorizada pelo art. 125.º, n.º 4, da LOE para 2014. Esta, por isso, entrou nos limites estabelecidos pela LOE 2014, apesar da sua formalização e entrada em vigor ter ocorrido apenas em 2015.

Na análise realizada junto da DGTF verificou-se que de um modo geral foram observadas as disposições legais aplicáveis à concessão de garantias pessoais pelo Estado.

Os empréstimos contraídos pelo IHRU junto do BEI e CEB, os constituíram os únicos novos financiamentos. Os restantes, da EPAL, AdP e IP, são empréstimos contraídos em anos anteriores sem garantia bancária ou com garantia temporária considerada insuficiente pelo BEI, tornando agora necessária a garantia do Estado.

O IGCP considerou aceitáveis os níveis de custo subjacentes aos financiamentos garantidos. As taxas de garantia aplicadas fixaram-se em 0,2 % ao ano.

No decorrer de 2015 foram ainda autorizadas diversas alterações a garantias concedidas em anos anteriores (regime geral), que não se traduziram em alterações ao montante das responsabilidades do Estado e constam do quadro seguinte.



lison.
A. T. L.
H.

Quadro 44 – Alterações a garantias de anos anteriores

(em milhões de euros)

Entidade beneficiária/mutuante	Montante do financiamento garantido	Despacho autorizador da alteração	Motivo
Metropolitano de Lisboa, EPE / BEI	69	Desp. n.º 7061/2015 de 29/05/2015 (DR, II, de 26/06/2015)	Prorrogação do prazo da garantia para o prazo dos empréstimos (até setembro de 2020 e março de 2021).
EDA – Eletricidade dos Açores, SA / BEI	50	Desp. n.º 8682/2015 de 27/07/2015 (DR, II, de 07/08/2015)	Prorrogação do prazo de utilização do empréstimo (até abril de 2016).
APDL – Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, SA / BEI	70	Desp. n.º 8954/2015 de 30/07/2015 (DR, II, de 12/08/2015)	Prorrogação dos prazos de disponibilização do crédito, de conclusão do projeto e do início do reembolso do capital das parcelas a desembolsar (até maio de 2031).
Parque Escolar, EPE / CEB	250	Desp. n.º 10126/2015 de 27/08/2015 (DR, II, de 09/09/2015)	Prorrogação do prazo de utilização do empréstimo (até junho de 2017).
Região Autónoma da Madeira / Novo Banco	438	Desp. n.º 11179/2015 de 29/09/2015 (DR, II, de 07/10/2015)	Conversão de contrato de mútuo celebrado com o BES/NB em empréstimo obrigacionista.
República de Cabo Verde / CGD	200	Desp. n.º 14612/2015 de 20/11/2015 (DR, II, de 10/12/2015)	Prorrogação do prazo de utilização da linha de crédito de ajuda para financiar projetos integrados no Programa de Habitação de Interesse Social em Cabo Verde, sendo também ajustadas as condições financeiras dessa linha ao contexto atual.

Ainda em 2015 foi autorizada a concessão de mais uma garantia ao Fundo de Contragarantia Mútuo, no montante de € 126,3 M, mas cuja formalização só ocorreu em 2016, elevando para quatro o total de garantias do Estado destinadas a fazer face às necessidades financeiras deste Fundo.

Com base na Lei 159-E/2015, de 30/12, que altera a LOE para 2015, e por Despacho do Ministro das Finanças de 31/12/2015¹, foi também autorizada a prestação pelo Estado de uma contragarantia ao Fundo de Resolução, no montante de € 746 M, inserida no processo de resolução do Banif, mas cuja formalização (contrato celebrado entre o Estado e o Fundo de Resolução) ocorreu apenas em 15/02/2016, razão pela qual a operação não integrou, ainda em 2015, as responsabilidades do Estado por garantias prestadas. A garantia prestada pelo Fundo de Resolução à Oitante tornou-se efetiva em 2015.

Contragarantia do Estado ao Fundo de Resolução

Por deliberação do Banco de Portugal (BdP), de 20/12/2015, foi decidido aplicar ao Banif, SA, as seguintes medidas de resolução: (i) transferência de um conjunto de ativos deste banco para um veículo de gestão de ativos constituído para o efeito, designado por Oitante, SA²; e (ii) alienação parcial da atividade do Banif (ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob gestão) ao Banco Santander Totta, SA.

Os ativos transferidos para a Oitante foram sobretudo ativos imobiliários, créditos em incumprimento e participações financeiras, não pretendidos pelo Banco Santander Totta, SA, e que se encontravam contabilizados no Banif pelo valor líquido de imparidades de € 2.190 M, mas o seu preço (€ 746 M) decorreu da aplicação de um *haircut* de cerca de 66%, determinado pela Comissão Europeia sobre o seu valor líquido de balanço, que o BdP, numa avaliação provisória, estimou em € 1.173 M. A transferência

¹ Publicado no DR, II Série, de 19/01/2016.

² Inicialmente, designado por Naviget.

destes ativos para um veículo de gestão teve por objetivo “*maximizar as receitas de uma sua futura alienação, que não seria assegurada de forma tão eficiente caso os mesmos permanecessem no Banif*”¹.

O pagamento ao Banif pela transferência dos ativos foi feito através da entrega de obrigações emitidas para o efeito pela Oitante, no montante de € 746 M. Esta emissão obrigacionista, realizada em 22/12/2015, tem taxa variável, com a maturidade de 10 anos, a reembolsar pela totalidade na data de maturidade². A taxa de cupão corresponde à Euribor a 3 meses acrescida de uma margem de 2,679%. No parecer que emitiu sobre as condições financeiras da operação, o IGCP considerou a taxa de juro elevada para o tipo de operação em causa, sendo superior em cerca de 1% ao custo de financiamento da República, mas a DGTF fez notar que a emissão não seria suscetível de comportar uma revisão de taxa de juro, por já se encontrar concretizada.

A emissão obrigacionista foi garantida pelo Fundo de Resolução, o qual seria, por sua vez, contragarantido pelo Estado. A taxa de garantia do Estado foi fixada em 0,8%, tendo por base o referencial aplicável às garantias concedidas ao sistema financeiro.

Conforme previsto na deliberação do BdP, as obrigações em causa (emitidas pela Oitante e subscritas pelo Banif) foram transferidas para o Banco Santander Totta, integrando o conjunto de ativos, passivos e elementos extrapatrimoniais alienados a esse banco.

No que respeita à garantia do Fundo de Resolução, foi prestada através dos Termos e Condições das Obrigações, em versão assinada pelo emitente e pelo Fundo de Resolução, substituindo a celebração de contrato ou a emissão de declaração de garantia.

b) Responsabilidades do Estado

No final de 2015 as responsabilidades acumuladas assumidas pelo Estado por garantias pessoais prestadas a operações de financiamento totalizavam cerca de € 24.085,5 M, diminuindo € 1.108,9 M (-4%) face ao ano anterior, conforme se apresenta no quadro seguinte.

¹ Deliberação do BdP, de 20/12/2015.

² Pode, no entanto, ser reembolsada antecipadamente por vontade do emitente, na totalidade ou em parte, em qualquer data. Existe ainda a possibilidade, prevista no contrato de financiamento, de o emitente poder emitir, por sua iniciativa e até 22/12/2022, um montante adicional até € 150 M, beneficiando as novas obrigações a emitir da garantia do Fundo de Resolução nos mesmos termos das restantes.



Quadro 45 – Responsabilidades assumidas pelo Estado

(em milhões de euros)

Beneficiários	31/12/2014		31/12/2015		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias regime geral e outras	13 162	52	12 894	54	-268	-2
Região Autónoma da Madeira	1 193	5	1 187	5	-6	0
Entidades Públicas Reclassificadas (a)	8 978	36	8 815	37	-163	-2
Outras entidades públicas	2 827	11	2 730	11	-97	-3
Outras garantias	164	1	162	1	-2	-1
Convenções de Lomé e Cotonou	15	0	13	0	-2	-11
Linhas de crédito de ajuda	1 780	7	1 780	7	0	0
Garantias ao sistema financeiro	3 500	14	3 500	15	0	0
Garantia de carteira BEI	2 800	11	2 800	12	0	0
Banco BIC	400	2	0	0	-400	-100
Sociedades veículo ex-BPN	3 537	14	3 098	13	-439	-12
Total	25 194	100	24 085	100	-1 109	-4

(a) Não inclui as sociedades veículo do ex-BPN (Parvalorem, Parups e Parparticipadas). Inclui a CP, EDIA, GIL e Parque Expo e SPE em ambos os anos.

A redução das responsabilidades decorreu, essencialmente, das amortizações efetuadas pelos beneficiários, designadamente das sociedades veículo do ex-BPN (€ 439,4 M), assim como da extinção da garantia ao Banco BIC (€ 400 M).

As responsabilidades assumidas por garantias prestadas à Região Autónoma da Madeira, a EPR e a outras entidades públicas, incluindo as sociedades veículo do ex-BPN, representavam, no seu conjunto, cerca de 66% do total.

Por seu lado, as responsabilidades efetivas¹ do Estado por garantias pessoais prestadas totalizavam no final de 2015 cerca de € 22.850,8 M, diminuindo € 697,7 M (-3%) face ao ano anterior. Porém, a DGTF registava responsabilidades efetivas no montante de € 22.824,9 M, encontrando-se subavaliadas em cerca de € 25,9 M, pois não englobavam a totalidade das responsabilidades inerentes à garantia de € 80,7 M concedida neste ano ao FCGM.

Esta garantia ao FCGM, ainda não executada e que tem por objeto as contragarantias prestadas pelo Fundo no âmbito da Linha de Crédito PME Crescimento 2014, tem necessariamente por responsabilidades efetivas o montante total da garantia concedida (€ 80,7 M), e não qualquer outro valor inferior, visto que as contragarantias prestadas pelo Fundo excedem em muito os referidos € 80,7 M (as contragarantias vivas no final de 2015 atingiam € 472,8 M, segundo dados do Fundo para a referida linha de crédito).

No que respeita às responsabilidades no âmbito das Convenções de Lomé e de Cotonou (assumidas e efetivas), os valores registados pela DGTF, e que constam da CGE, reportam-se apenas ao final do 1.º semestre de 2015, por a correspondente informação de suporte do BEI, relativa ao final do ano, não ter sido enviada em tempo útil. Porém, atendendo à reduzida materialidade dos valores em causa, não resulta afetada a posição global das responsabilidades do Estado².

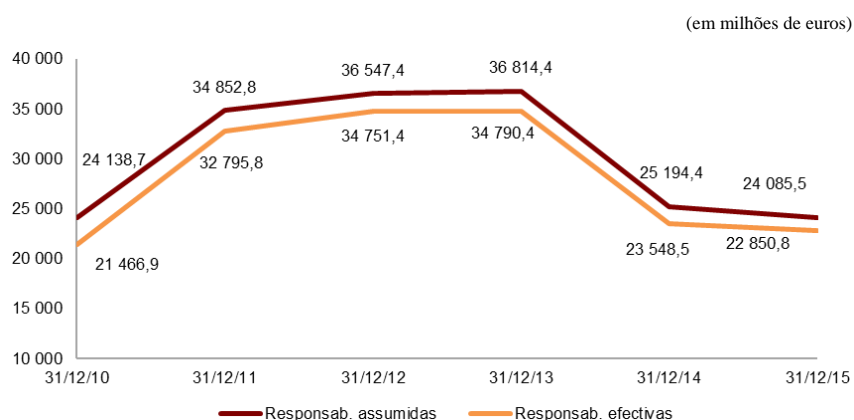
¹ As responsabilidades assumidas correspondem aos montantes garantidos pelo Estado, enquanto as efetivas são apuradas a partir das utilizações que os beneficiários efetuam daqueles montantes.

² No final do 1.º semestre as responsabilidades assumidas e efetivas atingiam, respetivamente, € 13,9 M e € 7,1 M, enquanto no final do ano os valores situavam-se em € 13,5 M e € 7,2 M, respetivamente.

A diferença entre as responsabilidades assumidas e as efetivas decorre, essencialmente, da utilização que registavam as linhas de crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa (€ 1.009 M num total contratado de € 1.780 M), e devido à utilização faseada por alguns beneficiários do financiamento que dispõem junto do BEI.

A evolução das responsabilidades do Estado nos últimos anos foi a seguinte:

Gráfico 7 – Evolução das responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas



As responsabilidades do Estado retornaram, desde o ano de 2014, a níveis idênticos aos observados em 2010, estando o grande aumento registado entre 2011 e 2013 relacionado com as garantias concedidas ao sistema financeiro.

Das responsabilidades referidas merecem destaque as seguintes.

i. Garantias ao sistema financeiro (Lei 60-A/2008)

As responsabilidades por garantias prestadas para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros (Lei 60-A/2008) totalizavam € 3.500 M, estando limitadas a três empréstimos obrigacionistas do Novo Banco.

Esses três financiamentos de € 1.000 M, € 1.000 M e € 1.500 M, emitidos originalmente pelo BES com o prazo de 3 anos, transitaram para o Novo Banco na sequência da medida de resolução aplicada pelo BdP em 03/08/2014, sendo no final de 2014 prorrogado o prazo das emissões por um ano, com a manutenção da garantia do Estado.

Em outubro e novembro de 2015 foi, novamente, solicitada a manutenção da garantia do Estado à prorrogação das emissões por mais um ano, sendo a mesma autorizada por Despachos do Ministro das Finanças de 21/12/2015 ¹.

À semelhança do ano anterior, a extensão da maturidade dos financiamentos por mais um ano foi justificada pelo Novo Banco com a necessidade de manutenção de colaterais para utilização em

¹ Publicados no DR, II, de 21/12/2015. As datas de maturidade dos empréstimos obrigacionistas foram prorrogadas para 23/12/2016, 6/01/2017 e 17/02/2017 e a taxa de cupão para o 5.º ano foi fixada na Euribor a 3 meses +0,9%, refletindo as condições atuais de mercado. A taxa de garantia do Estado foi fixada em 0,968%.



lison.
A. T. L.
H.

operações de política monetária do Eurosistema ou de prestação de garantias que se revelem necessárias à prossecução da sua atividade de concessão de crédito.

ii. Garantia de carteira BEI

Esta garantia assegura ou contragarante, até ao limite de € 2.800 M, o cumprimento das obrigações assumidas pelo BPI, BCP, Novo Banco (anterior BES) e pela CGD, enquanto garantes ou mutuários numa carteira de financiamentos concedidos e a conceder pelo BEI, num montante máximo de € 6.000 M. Abrange não só as garantias e financiamentos existentes à data da sua concessão mas também operações futuras a contratar por aquelas instituições de crédito com o BEI, até ao limite correspondente à diferença entre € 6.000 M e as responsabilidades decorrentes das anteriores operações.

No decurso de 2015 foram incluídas novas operações na carteira no montante total de € 566,5 M, compreendendo € 257,5 M de financiamento contratado pelo BCP e € 309,0 M pelo Novo Banco¹.

As operações que integravam a carteira, tanto por tipo de operação como por banco aderente, eram as seguintes.

Quadro 46 – Carteira por tipo de operação e por banco aderente

(em milhões de euros)

Tipo de operação	31/12/2014	31/12/2015	Bancos	31/12/2014	31/12/2015
Garantias do BPI, BCP, Novo Banco e CGD	2 178	1 393	BPI	193	140
Financiamentos da CGD	287	257	BCP	1 207	1 334
Novas operações	1 019	1 585	Novo Banco	1 170	1 023
Total	3 484	3 235	CGD	914	738
Por utilizar (face ao limite de € 6 000 M)	2 516	2 765	Total	3 484	3 235

Fonte: DGTF/BEI.

Porém, e como já referido, a garantia do Estado apenas cobre responsabilidades até ao limite máximo acumulado de € 2.800 M.

iii. Garantias ao Banco BIC e Sociedades veículo do ex-BPN

O prazo de vigência do programa de papel comercial de € 400 M garantido pelo Estado ao Banco BIC (ex-BPN), expirou em 30/03/2015, não tendo ocorrido no trimestre quaisquer emissões.

Relativamente às Sociedades veículo do ex-BPN, as responsabilidades do Estado por garantias prestadas a emissões obrigacionistas e de papel comercial subscritas pela CGD totalizavam € 3.097,8 M, assim distribuídas:

¹ Foi ainda incluída uma garantia prestada pela CGD de € 38,9 M, em substituição de garantia do Novo Banco anteriormente constante da carteira.

Quadro 47 – Dívida das Sociedades veículo do ex-BPN garantida pelo Estado

(em milhões de euros)

Sociedade veículo	Instrumento de dívida	31/12/2014	31/12/2015	Variação
Parvalorem	Obrigações	1 885	1 591	-294
Parvalorem	Papel comercial	1 000	1 000	0
Parups	Obrigações	605	465	-140
Parparticipadas	Obrigações	47	42	-5
Total		3 537	3 098	-439

A redução de dívida em € 439,4 M decorreu das amortizações efetuadas pelas sociedades, com recurso a empréstimos da DGTF (€ 290 M) e utilização de receita própria das sociedades (€ 149,4 M).

c) Responsabilidades de outras pessoas coletivas de direito público

Além da DGTF, outras pessoas coletivas de direito público podem também conceder garantias pessoais a operações de financiamento.

Através do inquérito realizado pelo Tribunal de Contas no âmbito da dívida financeira, foi solicitada informação a respeito de eventuais garantias pessoais prestadas por essas entidades, incluindo EPR¹. Dos formulários recebidos de 41 entidades apurou-se a existência das seguintes responsabilidades.

Quadro 48 – Responsabilidades de SFA por garantias pessoais prestadas

(em milhões de euros)

Prestador da garantia	Beneficiário da garantia	Tipo de financiamento garantido	Capital em dívida		Variação
			31/12/2014	31/12/2015	
Parque Expo, SA	Marina Parque das Nações, SA	Empréstimo bancário	15	14	-1
Fundo de Resolução	Oitante, SA	Obrigações	-	746	746
Total			15	760	745

As responsabilidades do Fundo de Resolução correspondem, como atrás referido, à garantia prestada por este Fundo no âmbito da medida de resolução do Banif. Nos registos da DGTF e, conseqüentemente, na CGE do ano em apreço não figuram quaisquer responsabilidades por garantias prestadas por outras pessoas coletivas.

d) Pagamentos em execução de garantias

O Estado, em execução de garantias pessoais, efetuou pagamentos no montante total de € 32,5 M, através do Cap. 60 do Orçamento do Ministério das Finanças – Ativos financeiros², discriminando o quadro seguinte os pagamentos realizados.

¹ Garantias concedidas a financiamento contraídos por terceiros, através de aval, fiança, carta conforto (não inclui garantias bancárias e cauções).

² Rubricas de classificação económica 09.09.01 A0 – Execução de garantias – Entidades privadas e 09.09.02 A0 – Entidades públicas.



Quadro 49 – Pagamentos do Estado em 2015 em execução de garantias

(em euros)

Mutuário/Emitente/Beneficiário	Capital	Juros	Juros de mora e outros	Total
EUROPARQUE	2 040 537	6 326	-	2 046 863
Parque Expo, SA	4 920 446	571 780	-	5 492 226
FCGM	24 837 977	-	-	24 837 977
Casa do Douro	-	-	(a) 75 506	75 506
Total	31 798 960	578 106	75 506	32 452 572

(a) Prémio de seguro sobre os vinhos penhorados a favor do Estado.

A percentagem de execução de garantias face às responsabilidades efetivas do Estado no final do ano situa-se em 0,14%.

EUROPARQUE

Até ao final de 2014, os pagamentos efetuados pelo Estado em execução da garantia a três empréstimos contraídos pela associação Europarque – Centro Económico e Social, totalizavam € 28,2 M, compreendendo € 27,3 M de capital e € 0,9 M de juros remuneratórios.

Na sequência de acordo extrajudicial celebrado em 09/03/2015, o Decreto-Lei 46/2015, de 09/04, veio integrar o Complexo Europarque no domínio privado do Estado, através de sua dação em cumprimento para a regularização de parte da dívida da Europarque, sendo cedida a sua utilização ao Município de Santa Maria da Feira, pelo prazo de 50 anos.

A dação em cumprimento foi efetuada pelo valor de € 21,4 M, de acordo com avaliação homologada pela DGTF, destinando-se € 20,5 M à regularização de capital e € 0,9 M aos juros remuneratórios. A dívida ao Estado ainda por regularizar ascendia a € 6,8 M, à qual vieram acrescer os novos pagamentos efetuados em 2015, em execução das garantias, no montante total de € 2 M. O crédito do Estado sobre a Europarque no final de 2015 totalizava assim cerca de € 8,8 M¹.

Em 22/10/2015 foi constituída hipoteca voluntária unilateral a favor do Estado sobre 21 prédios urbanos da Europarque, como contragarantia do crédito de Estado. Quanto ao capital vincendo dos empréstimos garantidos pelo Estado, ascendia no final de 2015 a cerca de € 1 M.

PARQUE EXPO

Desde 2012 que o Estado tem sido chamado a efetuar o pagamento das prestações de dois empréstimos obrigacionistas garantidos, por incapacidade financeira da sociedade. Os pagamentos efetuados pelo Estado até ao final de 2014, em execução das garantias aos referidos empréstimos, totalizavam € 36,6 M. A entrada em liquidação da Parque Expo, SA, ocorreu em 06/10/2014, devendo ser concluída no prazo máximo de 2 anos.

Através de dação em pagamento do Oceanário de Lisboa, realizada em 08/04/2015 pelo valor de € 54,2 M, foi regularizada a dívida da Parque Expo pelas execuções de garantias (€ 36,6 M), sendo o

¹ Pelos pagamentos realizados. Não engloba juros de mora, nem comissões de garantia em dívida.

valor remanescente de € 17,6 M destinado à amortização parcial de um empréstimo concedido pelo Estado em 2014 para financiamento da sociedade.

De modo idêntico, através de dação em pagamento do Pavilhão de Portugal, realizada em 25/05/2015 pelo valor de € 13 M, foi regularizado o montante de € 2,8 M, pelo pagamento entretanto efetuado pelo Estado da prestação vencida do segundo empréstimo obrigacionista garantido, sendo o valor remanescente de € 10,2 M igualmente destinado à amortização do referido empréstimo concedido pelo Estado.

Por fim, pela prestação vencida em novembro de 2015 do segundo empréstimo obrigacionista garantido, foram pagos mais € 2,7 M, totalizando € 5,5 M os pagamentos efetuados no ano em execução de garantias à Parque Expo. No final de 2015, o capital vincendo deste último empréstimo ascendia a € 9,8 M.

FCGM – Fundo de Contragarantia Mútua

As garantias ao Fundo de Contragarantia Mútuo, a concedida em 2015 e as duas já concedidas em anos anteriores, destinam-se a substituir, parcialmente e a título excecional, a dotação de capital que o Estado deveria realizar no Fundo, por forma a manter a solvabilidade e o regular funcionamento do sistema nacional de garantia mútua¹. Os pagamentos efetuados pelo Estado no decurso do ano abrangeram a garantia de € 215 M, concedida em 2012 e relativa às linhas de crédito PME Investe V, VI, VI Aditamento e PME Crescimento, bem como a garantia de € 100 M, concedida em 2014 relativa às linhas de crédito PME Crescimento 2013 e Caixa Capitalização.

Ao abrigo do contrato de garantia de € 215 M, a SPGM – Sociedade de Investimento, SA, na qualidade de gestora do FCGM, veio solicitar o reembolso de cerca de € 19,2 M, referente às contragarantias liquidadas pelo Fundo entre 31/10/2014 e 30/09/2015. Com este pagamento, as verbas já despendidas pelo Estado em execução desta garantia elevam-se a € 112,6 M, situando-se o seu valor remanescente em € 102,4 M.

No que respeita ao contrato de garantia de € 100 M, a SPGM solicitou o reembolso de cerca de € 5,6 M, referente às contragarantias liquidadas pelo Fundo entre 08/01/2014² e 30/09/2015. Com este pagamento, o valor remanescente da garantia situa-se em € 94,4 M³.

Desde 2012, primeiro ano de execução deste tipo garantias, os reembolsos efetuados pelo Estado ao FCGM totalizam € 118,3 M.

Anote-se que as contragarantias liquidadas pelo FCGM às sociedades de garantia mútua desde início da vigência das referidas linhas de crédito representavam níveis médios de incumprimento de 6,4% e 1,3%, assim discriminados⁴:

¹ É um sistema de génese público-privado e de cariz mutualista de apoio às PME, em que, nos casos de incumprimento do mutuário, as sociedades de garantia mútua pagam as garantias que concedem às instituições de crédito e, seguidamente, o FCGM paga àquelas sociedades, automaticamente, parte da perda equivalente à contragarantia que presta.

² Data de celebração do contrato de garantia.

³ Responsabilidades assumidas. As responsabilidades efetivas, antes do pagamento em execução, totalizavam € 82,5 M, devido à inexistência de operações de garantia mútua na linha Caixa Capitalização (abrangida pela garantia do Estado em € 17,5 M). Após a execução (operações relativas à linha PME Crescimento 2013), as responsabilidades efetivas totalizavam € 76,9 M.

⁴ Valores acumulados até 31/12/2015.



lisy.
Q-766
H

Quadro 50 – FCGM – Nível de sinistralidade

(em milhões de euros)

Linha de crédito	Contragarantias prestadas pelo FCGM	Contragarantias liquidadas pelo FCGM	Nível de sinistralidade
PME Investe V	394,0	30,3	7,7%
PME Investe VI	677,6	64,9	9,6%
PME Investe VI – Adit	336,4	19,4	5,8%
PME Crescimento	717,0	20,9	2,9%
Total	2 125,1	135,4	6,4%

PME Crescimento 2013	765,9	9,9	1,3%
Caixa Capitalização	0	0	-
Total	765,9	9,9	1,3%

Fonte: SPGM.

Na garantia de € 80,7 M concedida em 2015, abrangendo a Linha de crédito PME Crescimento 2014, não foi ainda solicitado ao Estado qualquer reembolso.

e) Comissões de garantia e recuperações de pagamentos

As comissões de garantia recebidas pelo Estado em 2015 totalizaram € 76,6 M, dos quais € 46,6 M de garantias ao sistema financeiro. Verificou-se a existência de comissões de garantia em falta de pagamento por parte do Metro do Porto, Transtejo, MARN e MARF, totalizando cerca de € 0,6 M.

Por seu lado, as recuperações de pagamentos efetuados em execução de garantias totalizaram cerca de € 66,7 M, decorrendo a sua maior parte das dações em pagamento efetuadas pela Europarque (€ 21,4 M) e pela Parque Expo, SA (€ 39,3 M afetos à regularização de pagamentos em execução de garantias), assim como das recuperações canalizadas pelo FCGM (€ 5,9 M)¹.

4.2.2. Garantias a seguros de crédito e similares

a) Responsabilidades assumidas

As responsabilidades assumidas pelo Estado em apólices emitidas pela COSEC totalizaram € 228,9 M, assim distribuídas:

¹ Foram ainda recebidos € 29.440 do FCGM, pelo cancelamento de execuções (de anos anteriores), que não foram contabilizados na receita.

Quadro 51 – Apólices de seguro garantidas em 2015

(em milhões de euros)

Produtos	N.º apólices	Montante
Seguro de créditos:		
Apólices globais	3	17
Apólices individuais	1	1
Facilidade países fora da OCDE	842	176
Seguro-caução	19	34
Seguro investimento	1	1
Total		229

Fonte: COSEC.

A maior parte das operações respeitou a seguros de crédito de curto prazo, realizadas no âmbito da “Facilidade para países fora da OCDE”¹, com a emissão de 842 apólices no montante total de € 176,4 M. As utilizações de apólices globais² (€ 16,6 M), as operações de seguro-caução (€ 34,3 M) e apólices de médio e longo prazo de seguro de créditos (€ 0,7 M) e de investimento (€ 0,8 M) perfizeram a restante atividade.

b) Responsabilidades acumuladas

A posição de final de ano das responsabilidades por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito e similares apresentou a seguinte evolução, segundo informação da COSEC³:

Quadro 52 – Responsabilidades do Estado no final de 2015

(em milhões de euros)

Produtos	31/12/2014		31/12/2015		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos	268	23	218	23	-51	-19
Seguro de créditos financeiros	863	75	698	73	-164	-19
Seguro de investimento	0	0	1	0	1	-
Seguro-caução	14	1	44	5	31	223
Total	1 145	100	961	100	-183	-16

Fonte: COSEC.

As responsabilidades acumuladas no final de 2015 totalizavam cerca de € 961,4 M, diminuindo € 183,3 M (-16%) face ao ano anterior, por via, essencialmente, dos decréscimos verificados nos seguros de créditos financeiros. Este tipo de seguros, de médio e longo prazo, continuavam a representar a maior parte das responsabilidades do Estado, cerca de 72,7% do total.

O gráfico seguinte evidencia as responsabilidades no final de 2015, por países destinatários das exportações:

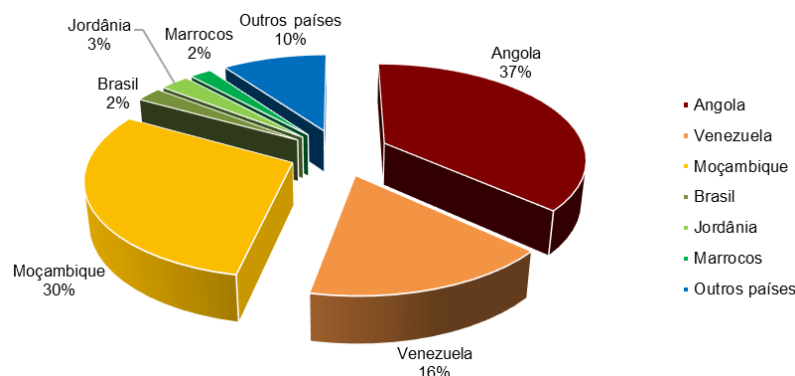
¹ Esta Facilidade foi criada no final de 2008, com um plafond global de € 1.000 M, posteriormente reforçado, sendo disponibilizada através da COSEC para cobertura de riscos de natureza comercial e política em países fora da OCDE, Turquia e México.

² Atas adicionais de risco político e extraordinário a apólices globais de seguro de crédito.

³ Corresponde ao valor acumulado das apólices emitidas, deduzido dos montantes das amortizações efetuadas e dos sinistros pagos.



Gráfico 8 – Responsabilidades do Estado no final de 2015 por países



A maior exposição do Estado verificava-se relativamente a Angola (37%), seguindo-se Moçambique (30%) e a Venezuela (16%).

c) Pagamentos em execução de garantias

No que respeita a indemnizações por sinistros decorrentes de riscos garantidos pelo Estado, foram efetuados pagamentos no total de € 3,9 M, através do Cap. 60 do Orçamento do Ministério das Finanças – Ativos financeiros¹.

A maior parte dos pagamentos (€ 2,8 M) respeitou a sinistros verificados no âmbito da Facilidade para países fora da OCDE, tendo o remanescente decorrido da Facilidade OCDE II².

d) Prémios de seguro e recuperações de pagamentos

Os prémios pagos pelos segurados e entregues nos cofres do Estado pela COSEC ascenderam a € 1,6 M.

A despesa paga pelo Estado a título de comissão de gestão da COSEC³ e outros encargos totalizou um montante idêntico, cerca de € 1,6 M⁴.

Quanto às recuperações de créditos do Estado ocorridas em 2015, ascenderam a € 26,1 M segundo informação prestada pela DGTF, respeitando quase a sua totalidade (€ 25,8 M) ao recebimento da sétima prestação de capital e décima primeira de juros previstas no acordo de reestruturação da dívida de Angola e o remanescente a valores recuperados através das seguradoras.

¹ Rubrica de classificação económica 09.09.16.B0 – Execução de garantias – Seguros.

² Facilidade criada em 2009 e que caducou no final de 2012. Destinava-se à cobertura dos riscos comerciais mais gravosos, recusados pelas seguradoras, em mercados da OCDE.

³ A comissão da COSEC pela gestão dos riscos com garantia do Estado é estabelecida pelo Despacho conjunto de 14/10/1999 dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e Adjunto do Ministro da Economia e pelo Protocolo celebrado para a Facilidade de curto prazo para países fora da OCDE.

⁴ Rubrica de classificação económica 02.02.25.A0 – Encargos com a administração de garantias inscrita no Cap. 60 do Orçamento do Ministério das Finanças – Comissões e outros encargos.

4.2.3. Apoio aos clientes de retorno absoluto do BPP

O art. 81.º da LOE para 2010¹ autorizou o Governo a garantir aos titulares de contas de retorno absoluto de investimento indireto garantido (RAIIG) junto do BPP, que fossem participantes do Fundo especial de investimento fechado constituído para recuperação das respetivas aplicações e reunissem os critérios de elegibilidade legalmente aplicáveis do Fundo de Garantia de Depósitos (FGD) e do Sistema de Indemnização dos Investidores (SII), a recuperação de até € 250.000 por titular de conta das referidas aplicações.

Em 2014, com o termo do período inicial de duração do Fundo, foi certificado pela IGF um valor a pagar pelo Estado de € 34,5 M, sendo fixado em € 40 M o limite de despesa a realizar pela DGTF². Naquele ano foram efetuados pagamentos no montante de € 31,8 M.

Da análise pela IGF das reclamações e documentação posteriormente apresentada por titulares resultou a certificação de um valor adicional a pagar pelo Estado de € 2,1 M. Os pagamentos efetuados em 2015 totalizaram € 2,8 M, compreendendo valores relativos à certificação inicial e adicional. O total de verbas despendidas pelo Estado com esta garantia ascende, assim, a € 34,5 M.

4.2.4. Balanço entre receita e despesa orçamental associada às garantias

Os valores pagos em 2015 pelo Estado em execução de garantias e a título de comissão da COSEC e os recebidos em consequência de recuperações, comissões de garantia e prémios de seguros constam do quadro seguinte.

Quadro 53 – Balanço entre receita e despesa associada às garantias

(em milhões de euros)

Designação	Garantias a financiamentos	Garantias a seguros de crédito e similares	Cientes BPP	Total
Pagamentos em execução de garantias (1)	32	4	3	39
Comissão da COSEC (2)	-	2	-	2
Recuperações (3)	67	26	-	93
Comissões de garantia e Prémios de seguro (4)	77	2	-	79
Saldo (3)+(4)-(1)-(2)	112	22	-3	131

O saldo entre receitas e despesas foi positivo em € 131 M.

4.2.5. Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

A LOE para 2015 fixou, em termos de fluxos líquidos anuais³, o limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado em € 3.000 M (art. 127.º, n.º 1), apresentando-se no quadro seguinte a respetiva cabimentação.

¹ Na redação da Lei 3-B/2010, de 28/04.

² Conforme Despacho da Secretária de Estado do Tesouro n.º 7711/2014, de 04/06/2014, publicado no DR, II Série, de 16/06/2014.

³ O que significa que as amortizações de financiamentos garantidos em anos anteriores fazem aumentar este limite.



lim.
Q-746
H

Quadro 54 – Observância do limite fixado na Lei do Orçamento (art. 127.º)

(em milhões de euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			3 000
Operações autorizadas e concedidas em 2015	(a) 331		
Operações autorizadas em 2015 e não concedidas nesse ano	(b) 746		
Total	1 077	(c) 981	96
	Saldo por utilizar		2 904

(a) Garantias concedidas à EPAL (€ 23 M), IHRU (€ 25 M e € 15 M), AdP (€ 25 M) e IP (€ 243 M).

(b) Contragarantia ao Fundo de Resolução.

(c) Amortizações efetuadas pelos beneficiários.

A contragarantia do Estado ao Fundo de Resolução foi autorizada pelo n.º 8.º do art. 127.º da LOE para 2015, na redação da Lei 159-E/2015, de 30/12.

Foi respeitado o limite, sendo utilizado um montante de apenas € 96 M em virtude das amortizações ocorridas.

A LOE estabelece, ainda, os seguintes limites para garantias:

- ◆ Art. 127.º, n.º 4 – € 127 M (que acresce ao limite fixado no n.º 1) para concessão de garantias ao Fundo de Contragarantia Mútuo para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas; foi autorizada uma garantia no montante de € 126,3 M, mas só concretizada em 2016.
- ◆ Art. 127.º, n.º 5, na redação da Lei 159-E/2015, de 20/12 – € 860 M para a prestação de garantias por outras pessoas coletivas de direito público; por conta deste limite foi concedida pelo Fundo de Resolução a garantia de € 746 M ao empréstimo obrigacionista emitido pela sociedade veículo Oitante, SA, no âmbito do processo de resolução do Banif.
- ◆ Art. 139.º n.º 2 – € 24.670 M para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilidade de liquidez nos mercados financeiros; neste âmbito, não ocorreu qualquer autorização ou concessão de garantias.
- ◆ Art. 127.º n.º 3 – € 1.000 M para a concessão de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento; o total das apólices de seguro garantidas em 2015 ascendeu a € 228,9 M, embora a DGTF tenha registado € 393,1 M na utilização daquele plafond¹, sendo que qualquer dos montantes considerados fica aquém do limite estabelecido.

Ouvida em contraditório, a DGTF informou que o presente ponto não suscitava quaisquer comentários.

¹ Na afetação de operações ao limite orçamental, a DGTF utiliza um conjunto de critérios tendo por base as promessas de garantia e as garantias emitidas, fazendo com que os valores imputados em cada ano não coincidam com as responsabilidades assumidas (que ocorrem posteriormente com a emissão da apólice, se a operação se concretizar). No caso da Facilidade de curto prazo, imputou globalmente o seu montante no ano em que foi criada ou nos anos em que ocorreram posteriores reforços.

4.3. Dívida não financeira

Neste ponto trata-se da dívida não financeira do Estado considerada num sentido amplo, ou seja, toda a dívida não decorrente do recurso ao crédito (através da emissão de títulos, empréstimos bancários, aberturas de crédito ou operações similares) para obtenção de liquidez, nem de contratos de locação financeira, sabendo-se, no entanto, que dentro desta dívida a que respeita ao fornecimento de bens e serviços tem uma importância significativa.

A partir de 2012 a CGE passou a apresentar elementos sobre a dívida não financeira dos subsetores da administração pública, como é o caso, no Relatório da CGE 2015, dos quadros 66 (Stock de passivo não financeiro e contas a pagar dos serviços integrados), 67 (Stock de passivo não financeiro e contas a pagar dos SFA) e 68 (Contas a pagar do SNS - Setor Público Administrativo).

A DGO dispõe de uma base de dados em que os SI, SFA e EPR devem lançar, mensalmente, um conjunto de valores relativos a pagamentos em atraso, “*Contas a pagar*” e “*Passivos não financeiros*”, discriminados por códigos de classificação económica da despesa, a que o Tribunal de Contas tem acesso. Para confirmar a fiabilidade dos dados da CGE relativos à dívida não financeira, os trabalhos preparatórios do presente parecer incluíram recolha de dados junto de amostras selecionadas de SI, SFA e entidades do SNS, o confronto dos dados recolhidos com os que servem de base aos quadros 66, 67 e 68 do relatório da Conta e o esclarecimento de divergências.

4.3.1. Serviços integrados e Serviços e Fundos Autónomos (sem EPR)

Nos quadros 66 e 67 do relatório da CGE, a dívida no final de 2015 relativa a “*Passivos não financeiros*” e a “*Contas a pagar*” é estimada em, respetivamente, € 172,5 M e € 41,2 M nos SI e € 119,6 M e € 43,7 M nos SFA.

Contudo, os dados relativos a 31/12/2015 que foram prestados ao Tribunal pelos SI e SFA no âmbito do inquérito realizado revelaram-se, por via de regra, bastante diferentes dos que constam na base de dados da DGO. Estes são, na generalidade dos casos, superiores aos que foram comunicados ao Tribunal. A análise posterior dos documentos contabilísticos de algumas entidades revelou que os valores indicados no inquérito estavam conforme aos saldos contabilísticos e que as diferenças resultaram de algumas rubricas do passivo, que não foram consideradas como dívida não financeira no reporte ao Tribunal, mas que terão sido incluídas nos dados fornecidos à DGO.

Em suma, os resultados do inquérito realizado e diligências complementares indicam que os valores dos quadros 66 e 67 não refletirão adequadamente a situação existente nestes subsetores em termos de dívida não financeira, pecando os respetivos valores por excesso.

Mesmo assim, merece destaque no quadro 66 a dívida da ADSE relativa à aquisição de bens e serviços (€ 113,3 M) que representa 66% do total dos “*Passivos não financeiros*” e que quatro entidades, incluindo a ADSE, são titulares de 80% da dívida indicada naquele quadro nesses passivos.



4.3.2. Entidades do Serviço Nacional de Saúde

O quadro 68 do relatório da CGE 2015 reporta a situação da dívida não financeira apenas das entidades do SNS que pertencem ao setor público administrativo (SFA não EPR), embora os dados que lhe servem de base, fornecidos à DGO pela ACSS, abrangam a totalidade das entidades do SNS. Esses dados referem-se apenas a “*Contas a pagar*” (dívida vencida e vincenda).

Constatou-se também ainda, através de documentos enviados pela DGO, que a informação que consta do referido quadro 68 não era a mais atual, pois assenta no reporte da ACSS de janeiro de 2016 quando já dispunha de informação atualizada reportada em abril de 2016. Veja-se que, na CGE, a dívida total¹ das entidades do setor público administrativo do Serviço Nacional de Saúde é de € 332,9 M que inclui uma dívida a fornecedores externos de € 260,1 M. Ora, os dados reportados em abril de 2016 pela ACSS revelam que só a dívida a fornecedores externos destas mesmas entidades é estimada em mais de € 394,0 M, ou seja, 51% mais elevada.

Assim sendo, não se pode considerar que os valores indicados no quadro 68 do relatório da CGE traduzam com precisão a situação da dívida não financeira no final de 2015 das entidades por ele abrangidas, por não traduzirem os dados disponíveis mais recentes. Os valores da dívida ali indicados serão, assim, substancialmente superiores.

Em contraditório, a DGO referiu que não recebeu qualquer atualização à informação anteriormente enviada pela ACSS, no formato utilizado para o efeito (quadro 68 do relatório da Conta).

No que respeita à Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, persiste a situação relatada em anos anteriores, voltando em 2015 a ser omitida nos reportes à DGO e à ACSS grande parte de uma dívida não financeira de € 215,9 M existente no final de 2015, e que a ARSLVT contabilizou em «*Outros acréscimos de custos*».

Apurou-se que em 31/12/2015 a dívida a fornecedores externos da totalidade das entidades do Serviço Nacional de Saúde, incluído hospitais empresarializados (EPR) era de € 1.765 M valor que compara com € 1.672,2 M no final de 2014.

Tendo presente que, a partir de 2015, a quase totalidade das entidades do SNS passou a integrar a CGE, quer como SFA, quer como EPR e que a DGO dispõe dos dados sobre a dívida não financeira do conjunto das entidades do Serviço Nacional de Saúde, não se justifica que a CGE não apresente tais valores.

4.3.3. Entidades públicas reclassificadas

O inquérito elaborado no âmbito dos trabalhos preparatórios deste Parecer abrangeu todas as EPR, de forma a obter dados sobre a dívida de todo o subsetor, uma vez que as EPR, tal como os restantes SFA, reportam à DGO informação sobre “*Passivos não financeiros*” e “*Contas a pagar*”, mas o relatório da CGE não inclui qualquer informação sobre a dívida não financeira destas entidades.

Analisados os dados remetidos pelas EPR e realizado depois² um confronto com as demonstrações financeiras respetivas, verificou-se que os dados, relativamente aos “*Passivos não financeiros*”, são de um modo geral compatíveis entre si.

¹ Dívida a fornecedores externos, a outras entidades do SNS e a outros serviços do Estado.

² Por amostragem.

A dívida não financeira das EPR, não incluindo as do SNS, depois de efetuadas algumas correções aos dados reportados, era em 31/12/2015 de € 4.221,2 M em “*Passivos não financeiros*” e de € 649 M em “*Contas a pagar*”. Aquelas correções prenderam-se sobretudo com a necessidade de não considerar valores relativos a dívida financeira, dívida a acionistas ou participadas e adiantamentos recebidos, envolvendo a RTP, Estamo, Parpública, Wolfpart e Parparticipadas.

Retirando-se dos “*Passivos não financeiros*” o valor indicado pela Infraestruturas de Portugal, relativo a encargos futuros com parcerias público-privadas (€ 3.534 M), o valor da dívida em “*Passivos não financeiros*” reduzir-se-ia para € 687 M. Por outro lado, retirando ainda dos “*Passivos não financeiros*” e também das “*Contas a pagar*” o valor em dívida da Parpública, pela aquisição à CGD de ações da EDP (€ 482,5 M), os valores dos “*Passivos não financeiros*” e das “*Contas a pagar*” reduzir-se-iam, respetivamente, para € 204,6 M e € 166,6 M.

Os valores que constam da base de dados da DGO, relativos às EPR, são em regra mais elevados que os dados reportados¹, existindo vários casos de diferenças muito significativas, como se explicita, a título de exemplo, no quadro seguinte.

Quadro 55 – Dívida não financeira das EPR

(em milhões de euros)

Entidade	Passivos não financeiros			Contas a pagar		
	Dados do formulário	Dados da DGO	Diferença	Dados do formulário	Dados da DGO	Diferença
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)	(6)=(4)-(5)
IP – Infraestruturas de Portugal, SA	3 605,9	4 582,2	-976,3	71,7	111,6	-39,9
CP – Comboios de Portugal, EPE	21,2	21,0	0,2	21,2	21,0	0,2
Metro do Porto, SA	11,1	108,8	-97,7	5,6	1,1	4,4
RTP– Rádio e Televisão de Portugal, SA	59,1	361,6	-302,4	32,2	32,4	-0,2
PARPÚBLICA, SGPS, SA	483,9	0,0	483,9	482,9	0,0	482,9
Estamo, SA	3,6	46,7	-43,1	2,2	46,7	-44,5
Metropolitano de Lisboa, EPE	7,6	1,0	6,6	7,6	0,2	7,5
Parque Escolar, EPE	5,2	11,1	-5,9	5,2	11,0	-5,9
Total	4 197,7	5 132,3	-934,7	628,6	224,1	404,5

Fonte: DGO e inquérito aos EPR.

Tais diferenças poderão decorrer da inclusão de dívida de natureza financeira, despesas pela periodização de juros, adiantamentos recebidos, dívidas ao Estado, despesas relacionadas com pessoal, proveitos diferidos e provisões, entre outras.

4.3.4. Reporte de dados

A dicotomia “*Passivos não financeiros/Contas a pagar*” continua a criar algumas dificuldades, uma vez não são conceitos diretamente traduzíveis em termos da contabilidade patrimonial e por isso não é fácil aos serviços identificar as contas que são relevantes em cada uma das situações. Isso foi evidente nos formulários recebidos, onde, por exemplo, se encontram com frequência os mesmos valores reportados em “*Passivos não financeiros*” e em “*Contas a pagar*”. O mesmo sucede nos dados que são prestados à DGO. Em 2015, estas dificuldades poderão ter contribuído para o empolamento dos valores que constam

¹ Com exceção da Parpública cujos valores reportados à DGO são quase 0.



Tribunal de Contas

lison.
Q. T. L.
H.

dos quadros 66 e 67, se tivermos em conta que o inquérito realizado revelou, consistentemente, valores inferiores.

De notar ainda que o conceito de passivos não financeiros, tal como é definido nas instruções pertinentes da DGO poderá englobar algumas realidades contabilísticas que eventualmente não se pretenderia enquadrar no âmbito da dívida não financeira, como será o caso dos acréscimos de gastos, e em particular certos valores relativos a pessoal, nomeadamente férias e subsídios de férias do ano seguinte.

Por isso deverá a DGO repensar o formato dos dados que solicita, que deverá ser mais aproximado dos da contabilidade patrimonial que os serviços já possuem, ainda que isso implique alterações à forma com tais dados são apresentados na CGE, nomeadamente o atual formato segundo códigos da classificação económica das despesas públicas.

Ouvido em contraditório, o Ministro das Finanças remeteu para os comentários apresentados pela DGO.