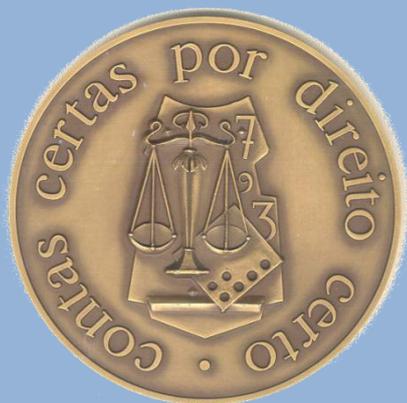


Tribunal de Contas



Relatório de Auditoria n.º 32/2011-2ª S.

Processo n.º 34/2011-AUDIT

***GARANTIAS DO ESTADO A OPERAÇÕES DE
FINANCIAMENTO EM 2010***

Novembro de 2011

Q.



Q.

Tribunal de Contas

ÍNDICE

PRINCIPAIS ABREVIATURAS UTILIZADAS	4
LISTAGEM DOS QUADROS E GRÁFICOS.....	5
1. PARTE INTRODUTÓRIA.....	7
1.1. ÂMBITO E OBJETIVOS	7
1.2. METODOLOGIA ADOTADA.....	7
1.3. LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES	7
1.4. CONTRADITÓRIO.....	8
2. PARTE EXPOSITIVA	8
2.1. CONCESSÃO DE GARANTIAS PESSOAIS PELO ESTADO.....	8
2.1.1. <i>Garantias prestadas ao abrigo da Lei n.º 112/97</i>	8
2.1.2. <i>Garantias prestadas ao abrigo da Lei n.º 4/2006</i>	12
2.1.3. <i>Garantias prestadas ao abrigo da Lei n.º 60-A/2008</i>	13
2.1.4. <i>Garantias prestadas ao abrigo da Lei n.º 62-A/2008 (BPN)</i>	14
2.1.5. <i>Garantias prestadas ao abrigo da Lei n.º 8-A/2010</i>	18
2.2. EXECUÇÃO DE GARANTIAS	19
2.2.1. <i>Casa do Douro</i>	20
2.2.2. <i>BPP</i>	20
2.3. RESPONSABILIDADES ASSUMIDAS E EFETIVAS DO ESTADO	22
2.4. RESPONSABILIDADES DE OUTRAS PESSOAS COLETIVAS DE DIREITO PÚBLICO.....	25
2.5. OBSERVÂNCIA DOS LIMITES FIXADOS NA LEI DO ORÇAMENTO.....	26
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	28
3.1. CONCLUSÕES	28
3.2. RECOMENDAÇÕES.....	30
4. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	30
5. EMOLUMENTOS.....	30
6. DECISÃO.....	31
FICHA TÉCNICA.....	32
EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS.....	33



PRINCIPAIS ABREVIATURAS UTILIZADAS

Abreviaturas	Designação
BCE	Banco Central Europeu
BCP	Banco Comercial Português
BdP	Banco de Portugal
BEI	Banco Europeu de Investimento
BPI	Banco Português de Investimento
BPN	Banco Português de Negócios
BPP	Banco Privado Português
CEB	Council of Europe Development Bank
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
DR	Diário da República
EDIA	Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva
EPE	Entidade Pública Empresarial
FEFF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FMI	Fundo Monetário Internacional
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento de Estado
OT	Obrigações do Tesouro
PB	Pontos base
PME	Pequenas e Médias Empresas
PPP	Parceria Público-Privada
RAVE	Rede de Alta Velocidade
SA	Sociedade Anónima
SETF	Secretário de Estado do Tesouro e Finanças
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais



Tribunal de Contas

LISTAGEM DOS QUADROS E GRÁFICOS

Numeração	Título
Quadro n.º 1	Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2010 ao abrigo da Lei n.º 112/97
Quadro n.º 2	Empréstimos obrigacionistas EDIA e Metro do Porto
Quadro n.º 3	Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2010 ao abrigo da Lei n.º 4/2006
Quadro n.º 4	Linhas de crédito de ajuda – bonificação de juros
Quadro n.º 5	Linhas de crédito de ajuda – responsabilidades efetivas
Quadro n.º 6	Garantias ao sistema financeiro – responsabilidades efetivas
Quadro n.º 7	Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2010 ao abrigo da Lei n.º 62-A/2008
Quadro n.º 8	Programas de papel comercial BPN garantidos pelo Estado
Quadro n.º 9	Financiamento da CGD ao BPN e empresas do grupo
Quadro n.º 10	Pagamentos efetuados pelo Estado em execução de garantias
Quadro n.º 11	Responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas
Quadro n.º 12	Evolução das responsabilidades efetivas do Estado
Quadro n.º 13	Responsabilidades assumidas pelo Estado, por sectores beneficiários
Quadro n.º 14	Responsabilidades efetivas do Estado, por sectores beneficiários
Quadro n.º 15	Responsabilidades de outras pessoas coletivas de direito público
Quadro n.º 16	Observância do limite fixado na Lei do Orçamento (artigo 67.º)
Quadro n.º 17	Observância do limite fixado na Lei do Orçamento (artigo 78.º)

Numeração	Título
Gráfico n.º 1	Evolução das responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas

Q.

Auditoria relativa às “*Garantias do Estado a Operações de Financiamento em 2010*”



Q.

Tribunal de Contas

1. PARTE INTRODUTÓRIA

1.1. Âmbito e objetivos

Conforme previsto no Plano de Fiscalização do Tribunal de Contas para 2011, realizou-se junto da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) uma auditoria relativa às garantias do Estado a operações de financiamento, integrada nos trabalhos preparatórios do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010.

A ação teve por objetivo analisar a regularidade e legalidade das operações realizadas em 2010 no âmbito da dívida garantida pelo Estado e outras pessoas coletivas de direito público, incidindo sobre as seguintes vertentes:

- ◆ Garantias a operações de financiamento concedidas em 2010;
- ◆ Pagamentos em execução de garantias efetuados no ano;
- ◆ Outros factos relevantes ocorridos em 2010 com implicações na evolução das responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas.

1.2. Metodologia adotada

Procedeu-se à análise da Lei do Orçamento do Estado para 2010 – Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho – e demais legislação aplicável, bem como da informação remetida pela DGTF a este Tribunal relativa à dívida garantida pelo Estado em 2010.

Na sequência, foi elaborado e aprovado o plano de auditoria, o qual serviu de base para o desenvolvimento da ação junto da DGTF.

O trabalho de campo decorreu nos meses de Abril e Maio de 2011, junto da Divisão de Garantias e Empréstimos, da Direcção de Serviços de Apoios Financeiros da DGTF.

Oficiaram-se a Caixa Geral de Depósitos e o IAPMEI, para apurar e confirmar as responsabilidades do Estado em operações que envolvem estas entidades.

A análise levada a cabo abarcou essencialmente as garantias autorizadas e concedidas em 2010, bem como os pagamentos efetuados pelo Estado em execução de garantias pessoais, tendo-se também verificado a observância do limite orçamental estabelecido para a autorização de garantias. No que respeita a outros movimentos com reflexo na evolução das responsabilidades do Estado, procedeu-se à verificação numa base de amostragem das situações mais representativas.

1.3. Limitações e condicionantes

Não existiram limitações ou condicionantes, sendo de realçar a disponibilidade apresentada pela DGTF para colaborar com a equipa de auditoria.



1.4. Contraditório

Foram enviadas cópias do relato à Directora-Geral do Tesouro e Finanças, que informou nada ter a comentar, e ao Presidente do Conselho Directivo do IAPMEI, que não apresentou qualquer resposta.

2. PARTE EXPOSITIVA

2.1. Concessão de garantias pessoais pelo Estado

O enquadramento legal da concessão de garantias pessoais pelo Estado a operações de financiamento consta da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, que estabelece o respetivo regime jurídico.

Posteriormente, a Lei n.º 4/2006, de 21 de Fevereiro, veio estabelecer a possibilidade de concessão de garantias pessoais pelo Estado no âmbito de operações de crédito de ajuda para os países destinatários da cooperação portuguesa.

Com a publicação da Lei n.º 60-A/2008, de 20 de Outubro, foi estabelecida a possibilidade de concessão extraordinária de garantias pessoais pelo Estado para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros.

Ainda naquele ano, a Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro, que veio nacionalizar o Banco Português de Negócios, SA (BPN), estabeleceu que as operações de crédito que fossem realizadas pela Caixa Geral de Depósitos, SA (CGD), a favor do BPN, no contexto da nacionalização e em substituição do Estado, beneficiariam de garantia pessoal do Estado, até à aprovação dos objetivos de gestão previstos nos n.ºs 7 e 8 do artigo 2.º daquela Lei.

No ano em análise, a Lei n.º 8-A/2010, de 18 de Maio, veio viabilizar a possibilidade do Governo conceder empréstimos a Estados membros da zona euro e prestar garantias pessoais do Estado a operações que visem o financiamento desses Estados, no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira.

2.1.1. Garantias prestadas ao abrigo da Lei n.º 112/97

Em 2010, ao abrigo do regime geral, foram prestadas pelo Estado, através da DGTF, sete garantias pessoais, no montante total de € 1.499,4 milhões, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:



Tribunal de Contas

Quadro 1 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2010 ao abrigo da Lei n.º 112/97

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Operação subjacente				
		Montante de capital garantido	Mutuante / organizador	Mutuário / emitente	Prazo (anos)	Finalidade da operação subjacente
ELOS – Ligações de Alta Velocidade, SA	Desp. n.º 8364/2010, de 07/05/2010 (DR, II, de 18/05/10)	300 000 000	BEI	ELOS	20	Financiamento parcial do investimento a realizar no âmbito da Concessão do troço Poceirão-Caia, integrado na ligação ferroviária de alta velocidade entre Lisboa e Madrid.
Parque Escolar, EPE	Desp. n.º 9509/2010, de 26/05/2010 (DR, II, de 07/06/10)	600 000 000	BEI	P. Escolar	20	Financiamento do projeto de modernização, remodelação, reabilitação, ampliação e melhoramento do parque escolar afeto ao ensino secundário.
Parque Escolar, EPE	Desp. n.º 9510/2010, de 26/05/2010 (DR, II, de 07/06/10)	250 000 000	Council of Europe Development Bank (CEB)	P. Escolar	20	Financiamento do projeto de modernização e melhoramento do parque escolar afeto ao ensino secundário.
Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA	Desp. n.º 12497/2010, de 27/07/2010 (DR, II, de 27/08/10)	120 000 000	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria	Carris	12	Refinanciamento do programa de investimentos.
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA	Desp. n.º 12496/2010, de 23/07/2010 (DR, II, de 03/08/10)	94 350 000	Banco Infrastrutture e Sviluppo, Banco BPI, Banco Santander Totta, Caixa BI e Dexia Sabadell	EDIA	20	Financiamento parcial do Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva.
Metro do Porto, SA	Desp. n.º 17264/2010, de 05/11/2010 (DR, II, de 17/11/10)	50 000 000	Caixa BI	Metro do Porto	5	Cobertura financeira do plano de investimentos dos projetos aprovados da rede do sistema de metro ligeiro da área metropolitana do Porto.
Metropolitano de Lisboa, EPE	Desp. n.º 257/2011, de 15/12/2010 (DR, II, de 06/01/11)	85 000 000	Deutsche Bank	Metro de Lisboa	15	Financiamento do plano de expansão e modernização da rede do metropolitano de Lisboa, bem como das responsabilidades inerentes às infraestruturas de longa duração.
Total		1 499 350 000				

As garantias em presença foram autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2010.

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

No que se refere às condições financeiras das operações garantidas e, mais concretamente, às taxas de juro, o financiamento do Banco Europeu de Investimento (BEI) à Parque Escolar foi contratado com uma taxa aberta, com o regime a ser definido por ocasião de cada desembolso, nos termos usualmente praticados por este banco¹.

No empréstimo do CEB, a taxa de juro a aplicar também é definida por ocasião de cada desembolso, podendo assumir as duas formas seguintes: taxa de juro fixa, no máximo igual à taxa *mid-swap* a 20 anos acrescida de um *spread* de 30 pontos base (p.b.), ou taxa de juro variável, calculada como a Euribor a 6 meses adicionada de um *spread* não superior à diferença entre a taxa fixa máxima e a taxa *mid-swap* para a maturidade média do desembolso correspondente.

Quanto ao empréstimo do BEI contratado pela ELOS com a garantia do Estado, a taxa de juro é variável acrescida de um *spread* fixo revisível, tendo este sido fixado em 53,6 p.b. para um prazo inicial de cinco anos.

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

Relativamente ao empréstimo contratado pela Carris, a taxa de juro corresponde à Euribor a 3 meses adicionada de um *spread*, tendo este sido fixado na data de desembolso do empréstimo do seguinte modo: *spread* das OT a 10 anos em relação ao *mid-swap*, se o mesmo fosse superior a 120 p.b., ou, em caso contrário, *spread* das OT a 10 anos em relação ao *mid-swap* acrescido de 12,5 p.b., com um limite mínimo de 100 p.b. e máximo de 120 p.b.².

No que se refere aos empréstimos obrigacionistas contratados pela EDIA e Metro do Porto, a taxa de juro corresponde à Euribor a 6 meses adicionada de um *spread*, tendo este sido fixado na data de emissão do seguinte modo³:

Quadro 2 – Empréstimos obrigacionistas EDIA e Metro do Porto

Emitente	<i>Spread</i> do empréstimo
EDIA	Mínimo de 125 p.b. e máximo entre: <ul style="list-style-type: none"> nível <i>mid-asset swap</i> a que transacionar a dívida pública portuguesa para o prazo de 10 anos acrescido de um prémio de 50 p.b.; ou nível <i>mid-asset swap</i> a que transacionar a dívida pública portuguesa para o prazo de 20 anos acrescido de um prémio de 45 p.b.
Metro do Porto	Máximo entre: <ul style="list-style-type: none"> nível <i>mid-asset swap</i> a que transacionar a dívida pública portuguesa para o prazo de 5 anos acrescido de um prémio de 75 p.b.; ou 200 p.b.

Por último, no empréstimo obrigacionista contratado pelo Metro de Lisboa, a taxa de juro é fixa e foi determinada na data de emissão tendo por base a taxa subjacente à OT 2023 acrescida de 100 p.b.⁴.

Sobre estas condições, o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP) informou nada ter a opor, considerando aceitáveis os níveis de custo subjacentes aos financiamentos propostos. Na operação referente ao Metro de Lisboa, o IGCP salientou o muito elevado cupão a que este empréstimo ficará associado, referindo também o seguinte:

“(...) apesar do financiamento de longo prazo ser mais adequado à estrutura dos ativos, num momento de mercado de extrema tensão como o que se atravessa seria preferível emitir por prazos mais curtos. (...) No entanto, nos contactos que estabelecemos com a empresa, com o banco proponente e com alguns bancos domésticos no sentido de avaliar potenciais alternativas, verificámos que estas não estarão disponíveis em tempo útil, face à necessidade do Metro de Lisboa de honrar compromissos financeiros imediatos”.

As taxas de garantia aplicadas fixaram-se em 20 p.b. ao ano, com exceção da garantia relativa à ELOS, para a qual foi fixada uma taxa de 100 p.b. ao ano.

No que respeita a operações envolvendo a alteração de garantias concedidas anteriormente, foram autorizadas as seguintes⁵:

- ◆ Prorrogação de um empréstimo obrigacionista emitido em 1997 pela Parque Expo, SA, com alteração do plano de reembolso e da taxa de juro;

² Situando-se a taxa de juro final do empréstimo na Euribor a 3 meses + 2,17%.

³ Situando-se a taxa de cupão final dos empréstimos da EDIA e do Metro do Porto na Euribor a 6 meses + 2,65% e na Euribor a 6 meses + 3,89%, respetivamente.

⁴ Situando-se a taxa de cupão final do empréstimo em 7,3%.

⁵ Através dos Despachos n.º 17027/2010, de 27/10/2010 (DR, II, de 11/11/10) e n.º 11164/2010, de 29/06/2010 (DR, II, de 08/07/10).



Tribunal de Contas

- ◆ Alteração do plano de reembolso de um empréstimo bancário contraído em 1993 pela Europarque – Centro Económico e Cultural⁶.

Ouvido sobre esta operação relativa à Parque Expo, o IGCP proferiu parecer favorável, informando que *“tendo presente a atual conjuntura no mercado de dívida soberana e a dificuldade no acesso ao financiamento por parte das instituições bancárias, considera-se razoável o spread de 75 p.b. acima do custo de financiamento da República Portuguesa”*.

No final de 2010, as responsabilidades efetivas do Estado por garantias prestadas ao abrigo do regime geral⁷ totalizavam € 12.804,7 milhões.

2.1.1.1. ELOS

A ELOS – Ligações de Alta Velocidade, SA, foi constituída pelo agrupamento vencedor⁸ do concurso público internacional para a concessão do troço Poceirão-Caia, integrado na ligação ferroviária de alta velocidade entre Lisboa e Madrid.

Tal concessão tem por objeto o projeto, a construção, o financiamento, a manutenção e a disponibilização do conjunto de infraestruturas ferroviárias do troço Poceirão-Caia, em que também se integra o troço Évora-Caia da linha convencional de mercadorias Sines-Évora-Elvas-Caia e a nova estação de Évora.

De acordo com a proposta final entregue pelo Agrupamento ELOS, o investimento na concessão ascenderia a um total de cerca de € 1.651,4 milhões, o qual seria financiado através de fundos próprios da concessionária, de pagamentos do concedente e da REFER, de fundos comunitários, de uma facilidade de longo prazo da banca comercial e de um empréstimo do BEI no montante global de € 600 milhões, dos quais € 300 milhões seriam garantidos pelo Estado⁹.

O pedido da ELOS para a prestação de garantia do Estado foi efetuado em 13/04/2010, tendo o contrato de fiança do Estado, assim como o contrato de financiamento do BEI, sido celebrados em 8/05/2010. O contrato de concessão designado por “RAV Poceirão/Caia” foi celebrado em igual data¹⁰, tendo sido submetido à fiscalização prévia do Tribunal de Contas em 27/05/2010.

Posteriormente, face às dúvidas suscitadas pelo Tribunal no âmbito daquele procedimento, o concedente entendeu desistir do processo de fiscalização, tendo-se determinado por Despacho conjunto dos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de 8/11/2010, a reforma do procedimento concursal e do contrato de concessão, ao abrigo do artigo 137.º do Código do Procedimento Administrativo.

⁶ Alteração das datas de amortização, sem prolongar o período de vida do empréstimo, nem alterar a taxa de juro. Segundo informação da DGTF, seriam alteradas as comissões bancárias a cobrar, sendo que estas não se encontram cobertas pela garantia do Estado.

⁷ Lei n.º 112/97 e outros normativos anteriores.

⁸ Formado pela Brisa, SA; Soares da Costa Concessões, SGPS, SA; Soares da Costa, SA; Iridium Concesiones de Infraestructuras, SA; Dragados, SA; Lena Concessões e Serviços, SGPS, SA; Lena Engenharia e Construções, SA; Bento Pedroso Construções, SA; Odebrecht Investimentos em Concessões Ferroviárias, SGPS, SA; Edifer Construções Pires Coelho & Fernandes, SA; Edifer Desenvolvimento de Negócios, SA; Zagope Construções e Engenharia, SA; Zagope, SGPS, Lda; Banco Millenium BCP Investimento, SA; e Caixa Geral de Depósitos, SA.

⁹ O referido montante de investimento é o que consta do processo da DGTF, instruído a partir do pedido da ELOS a solicitar a prestação de garantia do Estado.

¹⁰ Na sequência da aprovação pelo Decreto-Lei n.º 33-A/2010, de 14 de Abril, das bases da concessão.



Com vista à sanção daquelas dívidas, que respeitavam, designadamente, ao perfil de risco assumido pelo concedente, procedeu-se, entre outras alterações, à eliminação da garantia do Estado no âmbito do empréstimo do BEI, sendo a mesma substituída por uma garantia de um sindicato bancário. Assim, já em 9/02/2011, as partes celebraram um acordo de revogação do contrato de fiança do Estado, com produção de efeitos desde a data de assinatura do contrato de fiança.

2.1.2. Garantias prestadas ao abrigo da Lei n.º 4/2006

No âmbito das operações de crédito de ajuda, foram prestadas pelo Estado, através da DGTF, duas garantias pessoais, no montante total de € 400 milhões, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:

Quadro 3 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2010 ao abrigo da Lei n.º 4/2006

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Operação subjacente				
		Montante de capital garantido	Mutuante / organizador	Mutuário / emitente	Prazo (anos)	Finalidade da operação subjacente
República de Cabo Verde	Desp. n.º 14569/2010, de 29/01/2010 (DR, II, de 21/09/10)	200 000 000	Caixa Geral de Depósitos	República de Cabo Verde	30	Financiamento de projetos integrados no programa de habitação social de Cabo Verde, projetos esses que deverão estar a cargo de empresas portuguesas ou de consórcios luso-cabo-verdianos onde as empresas portuguesas detenham pelo menos 51% do capital.
República de Moçambique	Desp. n.º 14634/2010, de 01/03/2010 (DR, II, de 22/09/10)	200 000 000	Caixa Geral de Depósitos	República de Moçambique	30	Segundo reforço da linha de crédito de ajuda para o financiamento de bens e serviços de origem portuguesa.
Total		400 000 000				

As garantias foram autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2010¹¹. Ao abrigo da mesma Lei foi ainda autorizada a concessão de uma garantia ao Reino de Marrocos, no montante de € 200 milhões¹², mas cuja concessão efetiva veio já a ocorrer no ano de 2011.

Em 29/01/2010 foi celebrado entre a República Portuguesa, a República de Cabo Verde e a CGD um acordo tripartido relativo a uma linha de crédito de ajuda de € 200 milhões, com a garantia e bonificação de juros pelo Estado, destinada a financiar projetos de habitação social naquele país.

No que respeita à operação com Moçambique, respeitou a um novo reforço da linha de crédito de ajuda anteriormente contratada com este país, com a garantia e bonificação de juros pelo Estado, e que já havia sido reforçada em 2009. Entre a República Portuguesa, a República de Moçambique e a CGD foi assinado em 03/03/2010 um segundo aditamento ao acordo tripartido celebrado 01/07/2008, duplicando a linha de crédito em causa de € 200 para € 400 milhões.

Na instrução deste processo envolvendo o reforço da linha de crédito a Moçambique, a DGTF, à semelhança do anterior reforço, não solicitou o parecer do Ministério dos Negócios Estrangeiros previsto no n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 4/2006, relativo ao enquadramento da operação no âmbito da política portuguesa de cooperação, por considerar que esse parecer fora já anteriormente proferido aquando da criação da linha de crédito, entendimento que não se afigura correto, dado tratar-se de uma alteração substancial da linha de crédito em presença.

¹¹ Em período anterior à aprovação do Orçamento de 2010, nos termos da LEO.

¹² Através do Despacho n.º 14571/2010, de 24/05/2010 (DR, II, de 21/05/10).



Tribunal de Contas

As bonificações de juros foram atribuídas pelo Estado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 53/2006, de 15 de Março, e correspondem, nos termos dos referidos acordos, ao diferencial entre a taxa de juro dos empréstimos contratados e a taxa a suportar por cada país beneficiário, nos seguintes termos:

Quadro 4 – Linhas de crédito de ajuda – bonificações de juros

Linha de crédito de ajuda	Taxa de juro do empréstimo	Taxa de juro a suportar pelo país beneficiário
República de Cabo Verde	Euribor a 6 meses +1%	1,71%
República de Moçambique	Euribor a 12 meses +2%	1,20%

No ano em análise foi ainda celebrada uma adenda à linha de crédito de ajuda contratada em 2007 com a República da Tunísia, por forma a prorrogar os prazos de imputação e de utilização desta linha¹³. A taxa de juro do empréstimo e a taxa a suportar pelo país beneficiário foram também alteradas, passando as mesmas a situar-se, respetivamente, na Euribor a 12 meses + 1,5% e em 2,83%¹⁴.

As utilizações ocorridas em 2010 respeitaram a linhas de crédito de ajuda contratadas em anos anteriores, totalizando cerca de € 170,7 milhões. No final de 2010, as responsabilidades efetivas do Estado por utilizações de linhas de crédito de ajuda totalizavam € 280,7 milhões, assim distribuídas:

Quadro 5 – Linhas de crédito de ajuda – responsabilidades efetivas

(em milhões de euros)

Países beneficiários	Montante
Marrocos	79,3
Cabo Verde	61,0
Moçambique	130,2
São Tomé e Príncipe	10,1
Total	280,7

2.1.3. Garantias prestadas ao abrigo da Lei n.º 60-A/2008

Não ocorreu em 2010 a prestação de qualquer garantia do Estado para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros, remontando a última operação concedida neste âmbito a Abril de 2009.

¹³Na sequência da autorização conferida pelo Despacho n.º 14570/2010, de 19/03/2010 (DR, II, de 21/09/10) foram celebradas, em 23/03/2010, uma adenda ao acordo tripartido entre República Portuguesa, a República da Tunísia e a CGD e, em 31/12/2010, uma adenda ao acordo entre o Estado e a CGD a regular a concessão da garantia e a bonificação de juros.

¹⁴Inicialmente situavam-se na Euribor a 12 meses + 0,5% e em 3,27%, respetivamente.

No final de 2010, as responsabilidades efetivas do Estado por garantias pessoais prestadas no âmbito do sistema financeiro totalizavam € 4.875,0 milhões, assim distribuídas:

Quadro 6 – Garantias ao sistema financeiro – responsabilidades efetivas

(em milhões de euros)

Beneficiários	Montante
CGD	1 250,0
BES	1 500,0
BCP	1 500,0
BANIF	500,0
B. Invest	25,0
Finantia	100,0
Total	4 875,0

2.1.4. Garantias prestadas ao abrigo da Lei n.º 62-A/2008 (BPN)

A Lei n.º 62-A/2008 estabelece¹⁵ que “As operações de crédito ou de assistência de liquidez que sejam realizadas pela Caixa Geral de Depósitos, SA, a favor do BPN no contexto da nacionalização e em substituição do Estado, até à data da aprovação dos objectivos de gestão previstos no n.º 7, beneficiam de garantia pessoal do Estado por força da presente lei”.

Em 2010, ao abrigo da referida disposição, foi concedida pelo Estado, através da DGTF, a garantia pessoal a um novo programa de papel comercial a emitir pelo BPN, no montante de € 1.000 milhões, com subscrição exclusiva por parte da CGD, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores desta operação:

Quadro 7 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2010 ao abrigo da Lei n.º 62-A/2008

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Operação subjacente			
		Montante de capital garantido	Mutuante / organizador	Mutuário / Emitente	Principais características
BPN – Banco Português de Negócios, SA	Desp. n.º 6670/2010, de 07/04/2010 (DR, II, de 15/04/10)	1 000 000 000	Caixa Geral de Depósitos (garantia de subscrição), Caixa BI e Banco Efisa	BPN	Programa de papel comercial do BPN, a emitir até ao montante máximo de € 1.000 milhões com subscrição exclusiva pela CGD. O prazo do programa é até 10 anos, sendo o prazo de cada emissão definido pelo emitente, com um mínimo de 3 e um máximo de 12 meses.
Total		1 000 000 000			

A garantia em presença respeitou os limites fixados na Lei do Orçamento do Estado para 2010¹⁶.

À semelhança dos anteriores programas de papel comercial, a garantia do Estado a esta operação foi solicitada pela CGD, na qualidade de gestora do BPN, destinando-se as respetivas emissões a assegurar o financiamento de todas as necessidades de tesouraria do BPN decorrentes das responsabilidades pecuniárias assumidas na sequência dos apoios de liquidez prestados pela CGD no contexto da nacionalização, bem como, nessa medida, a permitir o desenvolvimento da atividade bancária normal do BPN.

¹⁵ Artigo 2.º, n.º 9.

¹⁶ Em período anterior à aprovação do Orçamento de 2010, nos termos da LEO.



Tribunal de Contas

Nos termos contratuais, a taxa de juro máxima em cada emissão corresponde à Euribor para o respetivo prazo acrescida de um *spread* 35 p.b. Sobre as condições financeiras do programa foram consideradas razoáveis pelo IGCP. Quanto à taxa de garantia do Estado, foi fixada em 20 p.b.

Após esta operação, o financiamento da CGD ao BPN, com garantia do Estado, totalizava € 4.000 milhões, compreendendo três programas de papel comercial do BPN, integralmente subscritos pela CGD, com as seguintes características:

Quadro 8 – Programas de papel comercial BPN garantidos pelo Estado

(em euros)

Despacho autorizador	Montante de capital garantido	Data do contrato	Prazo do programa	Taxa de juro
Desp. n.º 3980/2009, de 31/12/2008 (DR, II, de 02/02/09) e Desp. n.º 3755/2009, de 21/01/2009 (DR, II, de 30/01/09).	2 000 000 000	04/03/2009	Até 5 anos ^(a)	Euribor + 0,40%
Desp. n.º 23497/2009, de 25/09/2009 (DR, II, de 27/10/09)	1 000 000 000	03/11/2009	Até 10 anos	Euribor + 0,40%
Desp. n.º 6670/2010, de 07/04/2010 (DR, II, 1de 5/04/10)	1 000 000 000	22/04/2010	Até 10 anos	Euribor + 0,35%
Total	4 000 000 000			

(a) O prazo deste programa, inicialmente de um ano, foi prorrogado para cinco anos pelo Despacho n.º 4489/2010, de 23/02/2010 (DR, II, de 15/03/10).

A LOE para 2010 veio determinar¹⁷ que “nas operações que beneficiem de garantia pessoal do Estado por força do disposto no n.º 9 do artigo 2.º da Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro, é admitida a substituição das mesmas e do beneficiário da garantia, na condição de que dessa substituição resulte uma diminuição da exposição financeira do garante”.

Na parte final do ano, a CGD solicitou, ao abrigo da citada disposição orçamental, a substituição de parte das operações de papel comercial do BPN garantidas pelo Estado, inserindo-se esse pedido no quadro de reestruturação do Banco tendo em vista a sua reprivatização, que previa, entre outras medidas, a constituição de três sociedades veículo¹⁸ – PARUPS, SA, PARVALOREM, SA, e PARPARTICIPADAS, SGPS, SA, para as quais seriam transmitidos um conjunto de ativos do BPN e de outras sociedades do grupo, por um preço total de € 3,9 mil milhões.

Nos termos previstos, cada uma das novas sociedades financiava a aquisição daqueles ativos¹⁹ através da emissão de obrigações, num montante total de € 3,1 mil milhões, a subscrever integralmente pela CGD, passando as mesmas a beneficiar da garantia do Estado em substituição de parte dos programas de papel comercial do BPN, e ainda pela contratação de empréstimos junto da CGD, num total remanescente de € 0,8 mil milhões, não garantidos pelo Estado mas dando como penhor parte dos ativos adquiridos.

Por seu lado, o BPN, com o produto da venda dos ativos, amortizaria € 3,9 mil milhões da sua dívida à CGD, a qual, segundo as previsões da própria, atingiria no final de 2010 um total de cerca de € 5 mil milhões²⁰. Segundo proposta da CGD, a transmissão dos ativos do BPN para as novas sociedades

¹⁷ Artigo 65.º, n.º 1.

¹⁸ Detidas integralmente pelo BPN, numa fase inicial.

¹⁹ Que compreendiam créditos concedidos, participações financeiras e imóveis. O preço total de € 3,9 mil milhões correspondia ao valor nominal ou de aquisição desses ativos, que incluía imparidades calculadas no montante de € 1,8 mil milhões. O valor líquido dos ativos transmitidos totalizava assim € 2,1 mil milhões.

²⁰ Dívida decorrente de operações de crédito e de assistência de liquidez realizadas pela CGD a favor do BPN no contexto da sua nacionalização e em substituição do Estado, englobando os € 4.000 milhões de programas de papel comercial garantidos pelo Estado. De acrescentar que, desde Maio de 2010, estava pendente um pedido da CGD a solicitar a prestação de nova garantia do Estado para mais um programa de € 1.000 milhões de papel comercial.

deveria ser precedida da efetivação de depósitos neste Banco, num montante mínimo de € 0,2 mil milhões, por parte de organismos do sector público administrativo, bem como da realização de um aumento de capital do BPN, num valor estimado de € 0,5 mil milhões. Assim, do crédito total de € 5 mil milhões, ficaria por amortizar uma dívida de € 0,4 mil milhões, a qual se manteria com a garantia do Estado no âmbito das operações de papel comercial.

Pelo Despacho n.º 19070-A/2010, de 15/12/2010 (DR, II, de 23/12/10) foi autorizada a substituição das garantias do Estado, tendo o mesmo determinado:

- ◆ A redução do montante da garantia pessoal do Estado prestada ao abrigo do Despacho n.º 6670/2010, de 07/04/2010, para € 400 milhões (programa de papel comercial contratado em 2010);
- ◆ A prestação de garantia pessoal do Estado até ao montante máximo de € 3.100 milhões sobre os empréstimos obrigacionistas a contrair pelas sociedades PARUPS, PARVALOREM e PARPARTICIPADAS, em substituição das garantias pessoais prestadas ao BPN ao abrigo da Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro;
- ◆ A revogação dos Despachos n.ºs 3980/2009, de 31/12/2008, 3755/2009, de 21/01/2009 e 23497/2009, de 25/09/2009, que autorizavam a prestação de garantias ao BPN (programas de papel comercial contratados em 2009, nos montantes de € 2.000 e € 1.000 milhões).

Para além da diminuição da exposição financeira do garante, a LOE para 2010 fazia também depender a substituição das garantias do Estado à existência de parecer favorável do Banco de Portugal²¹. Em parecer emitido por parte desta entidade afirmou-se o seguinte:

“1) Tendo em consideração o âmbito pretendido para o parecer e atendendo aos elementos disponíveis sobre a operação, considera-se que o modelo projectado permitirá segregar um conjunto de activos de menos qualidade da esfera patrimonial do BPN, o que contribuirá para o saneamento financeiro do banco;

2) Mantendo-se a garantia pessoal do Estado Português sobre as emissões obrigacionistas que serão subscritas pela CGD, e que serão emitidas por três sociedades comerciais, sob domínio total inicial do BPN – a PARVALOREM, a PARUPS e a PARPARTICIPADAS – as quais irão adquirir o conjunto de activos referidos no ponto supra, também não existirá alteração de risco para a CGD;

3) Em termos da contribuição da operação de reestruturação do BPN para prevenir a ocorrência de novos riscos sistémicos, entende-se que o efeito poderá ser considerado positivo, caso os riscos associados aos activos de menor qualidade transitem efectiva e definitivamente para fora do sistema bancário – no pressuposto de que as entidades de recuperação de crédito continuarão excluídas do âmbito da supervisão prudencial e que a sociedade adquirente não será integrada no perímetro de consolidação de um grupo bancário nacional – deixando, assim, de ter requisitos de fundos próprios associados.”

Os empréstimos obrigacionistas das novas sociedades foram emitidos no final de Dezembro de 2010, no montante total de € 3.100 milhões²², todos com iguais condições financeiras, designadamente com um prazo de 10 anos e plano de reembolso anual a partir do terceiro ano, em prestações crescentes. A taxa de juro corresponde à Euribor a 12 meses acrescida de um *spread*, tendo este sido fixado na data de emissão atendendo ao nível *mid-asset swap* a que transacionasse a dívida pública portuguesa em mercado secundário para o prazo de 10 anos acrescido de um prémio de 50 p.b²³. As condições

²¹ Artigo 65.º, n.º 2.

²² Integralmente subscritos pela CGD e compreendendo as seguinte emissões: € 2.318 milhões da PARVALOREM, € 727,85 milhões da PARUPS e € 54,15 milhões da PARPARTICIPADAS.

²³ Situando-se a taxa de cupão final na Euribor a 12 meses + 3,25%.



Tribunal de Contas

financeiras dos empréstimos foram consideradas razoáveis pelo IGCP. A taxa de garantia do Estado continuou a ser de 20 p.b.

Relativamente ao papel comercial do BPN garantido pelo Estado, foram resgatadas emissões num montante total de € 3.600 milhões, mantendo-se no final de 2010 emissões no montante remanescente de € 400 milhões. Os programas contratados em 2009 foram cancelados, tendo-se mantido o programa contratado em 2010 mas com um montante máximo de € 400 milhões.

No que respeita à exposição financeira do garante, diminuiu € 500 milhões em termos de capital garantido, passando de € 4.000 para € 3.500 milhões. No entanto e porque o Estado garante capital e juros, por força da mais elevada taxa de juro dos empréstimos obrigacionistas, aquela exposição sofre também um aumento em termos de juros, quantificado na ordem dos € 647 milhões²⁴, excedendo inclusive a diminuição do capital garantido²⁵.

Desta forma, a exposição financeira do garante não diminuiu na sua globalidade, antes aumentou em cerca de € 147 milhões.

Quanto aos empréstimos contraídos pelas novas sociedades sem a garantia do Estado, no montante total de cerca de € 0,8 mil milhões, cabe referir que, na sequência de proposta da CGD a solicitar a emissão de “*cartas conforto*”, foram emitidas declarações pela DGTF a afirmar que o Estado, na sua qualidade de acionista integral e indireto das sociedades, não deixará de criar as condições necessárias para que as mesmas possam cumprir as obrigações decorrentes da contração dos citados empréstimos.

De acordo com informação prestada pela CGD no âmbito da presente auditoria, à data de 31/12/2010, as operações de financiamento pela CGD ao BPN e empresas do grupo PARUPS, PARVALOREM e PARPARTICIPADAS, com e sem garantia do Estado, eram as seguintes:

²⁴ Considerando um acréscimo de taxa de juro de 2,85% (3,25% de *spread* dos empréstimos obrigacionistas subtraído de 0,40% de *spread* do papel comercial), para um prazo de 10 anos, sobre um capital de € 3.100 milhões e tendo em conta o plano de reembolso dos empréstimos obrigacionistas.

²⁵ Note-se que a redução de juros associada à diminuição de € 500 milhões de capital garantido é da mesma ordem de grandeza do aumento de juros que decorre do maior prazo dos empréstimos obrigacionistas quando confrontados com o programa de € 2.000 milhões de papel comercial (prazo de 5 anos). Com efeito, os valores apurados foram os seguintes:

- € 179 milhões de redução de juros associada à diminuição de capital, considerando a aplicação de uma taxa de 3,58% (0,40% de *spread* + 3,18% (média histórica da Euribor a 12 meses desde a sua criação, em 1999, até ao final de 2010)), para um prazo de 10 anos e capital de € 500 milhões;
- € 159 milhões de aumento de juros decorrente do maior prazo dos empréstimos obrigacionistas face ao programa de € 2.000 milhões de papel comercial, considerando a aplicação de uma taxa de 3,18% (média histórica da Euribor a 12 meses), para o prazo compreendido entre o 6.º e o 10.º ano, sobre um capital de € 2.000 milhões e tendo em conta o plano de reembolso dos empréstimos obrigacionistas.

Ambas as parcelas não estão englobadas no montante atrás apurado de € 647 milhões.



Quadro 9 – Financiamento da CGD ao BPN e empresas do grupo

(em milhões de euros)

Tipo de operação	Mutuário	Montante	Data de vencimento	Garantia do Estado
Financiamento em Mercado Monetário	BPN	880,0	JAN 2011	(*)
Papel Comercial	BPN	400,0	FEV e ABR 2011	Sim
Obrigações	Empresas do grupo	3 100,0	DEZ 2020	Sim
Abertura de crédito simples	Empresas do grupo	795,1	DEZ 2020	Não
Total		5 175,1		

(*) A CGD entende que, apesar de não existir, à data, a emissão formal da declaração de garantia pela DGTF, estas operações beneficiam de garantia pessoal do Estado, nos termos da Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro.

Fonte: CGD.

2.1.5. Garantias prestadas ao abrigo da Lei n.º 8-A/2010

Os Estados membros da zona euro decidiram, em 09/05/2010, estabelecer um mecanismo de estabilização financeira com o objetivo de financiar os Estados membros em dificuldades, criando o Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF).

O FEEF, sociedade anónima de direito Luxemburguês constituída pelos Estados membros da zona euro, atua através da emissão de obrigações nos mercados internacionais para a obtenção dos fundos necessários aos empréstimos a conceder aos países em dificuldades. Tais emissões são garantidas pelos Estados membros até ao montante global de € 440 mil milhões, na proporção da respetiva participação no capital do BCE²⁶.

Na esfera nacional, a Lei n.º 8-A/2010, de 18 de Maio, veio viabilizar a possibilidade de o Governo prestar garantias pessoais do Estado a operações que visem o financiamento de Estados membros da zona euro, em articulação com os diferentes países e com as instâncias comunitárias, com o objetivo de garantir a estabilidade económica e financeira da zona euro. Tais operações são efetuadas no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira, beneficiando dos limites orçamentais e de financiamento afetos a essa iniciativa.

Nos termos do acordo quadro do FEEF, assinado em 7/06/2010 pelos diferentes países da zona euro, o Estado português comprometeu-se a garantir operações de financiamento do FEEF até ao montante de € 11.035,38 milhões, pela sua quota-parte nos referidos € 440 mil milhões. Em 9/07/2010, o Ministro de Estado e das Finanças confirmou o compromisso em causa, tal como previsto naquele acordo.

O referido compromisso de prestação de garantias a favor do FEEF foi imputado ao limite da LOE para 2010. Como era de € 9.146,2 milhões o limite inicialmente estabelecido na LOE para a concessão de garantias do Estado no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira, foi necessário proceder à sua alteração, o que veio a suceder com a Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, que elevou o limite em causa²⁷ para € 22.775 milhões.

Ainda nos termos do referido acordo, cada financiamento a emitir pelo FEEF é garantido pelos diferentes Estados membros, com exceção do país beneficiário do auxílio e dos que à data já se encontrem nessa situação, num montante correspondente a 120% do capital e juros, na quota-parte

²⁶ Na assistência financeira aos países da zona euro, contribuem também, para além do FEEF, o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, com € 60 mil milhões de financiamento a contrair pela Comissão Europeia, garantido pelo orçamento da União Europeia, e o FMI com € 250 mil milhões, elevando assim a € 750 mil milhões o total de assistência financeira.

²⁷ Estabelecido no artigo 78.º da LOE para 2010.



Tribunal de Contas

relativa à participação de cada Estado membro no capital do BCE²⁸, e até ao montante máximo do compromisso assumido por cada país. Tal procedimento, associado à criação de contas de reserva pelo FEEF, permite que os financiamentos a emitir pelo Fundo possam beneficiar de uma notação de risco AAA.

A primeira emissão obrigacionista do FEEF, no montante de € 5.000 milhões, foi realizada em 25/01/2011, no âmbito da assistência financeira acordada para a Irlanda, inserindo-se esta emissão num programa de € 27.000 milhões contratado pelo Fundo para financiamento dos empréstimos a conceder pelo mesmo²⁹.

Uma vez que a garantia do Estado respetiva foi concedida já em 2011, é apenas a partir deste ano que passam a existir responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas neste âmbito.

2.2. Execução de garantias

O Estado, em execução de garantias pessoais, efetuou pagamentos de capital e juros no montante total de cerca de € 456,6 milhões, apresentando-se no quadro seguinte uma síntese dos mesmos:

Quadro 10 – Pagamentos efetuados pelo Estado em execução de garantias

(em euros)

Mutuário / Emitente	Capital	Juros	Juros de mora e outros	Total
Convenções de Lomé e Cotonou	58 338	0	313	58 652
Casa do Douro	4 852 099	659 945	(a) 86 483	5 598 527
BPP	450 000 000	974 875	0	450 974 875
Total	454 910 437	1 634 820	86 796	456 632 054

(a) Inclui € 132 de juros de mora e € 86.351 respeitante ao prémio de seguro dos vinhos penhorados.

Os pagamentos referentes à Casa do Douro e ao Banco Privado Português (BPP) foram processados, respetivamente, pelas rubricas de Cl. Ec. 09.09.01 A0 – Execução de garantias – Entidades privadas e 09.09.03 B0 – Execução de garantias – Instituições de crédito privadas, inscritas no Capítulo 60 do Orçamento do Ministério das Finanças, na Divisão 01 – Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, Subdivisão 05 – Ativos Financeiros, tendo os referentes às Convenções de Lomé e Cotonou sido processados pela rubrica de Cl. Ec. 09.09.16 A0 – Execução de Garantias – Convenções de Lomé, inscrita na mesma Subdivisão 05 – Ativos Financeiros.

Em moldes idênticos a anos anteriores, os pagamentos em execução de garantias no âmbito das Convenções de Lomé e Cotonou foram efetuados através da conta “MSCA-Member States Call Account” que Portugal dispõe no BEI, tendo a DGTF efetuado posteriormente a regularização orçamental dos respetivos movimentos, através do processamento da despesa em execução de garantias, por contrapartida de igual montante de receita, registada na rubrica “Receitas de capital – Receitas gerais – Outras”³⁰.

²⁸ Ajustada pela exclusão dos Estados membros em situação de auxílio.

²⁹ De referir que a assistência financeira à Grécia apresenta características distintas, uma vez que são os próprios Estados membros que concedem empréstimos numa base bilateral, sendo os mesmos agregados e administrados pela Comissão Europeia.

³⁰ A conta MSCA foi criada pelo BEI no final de 2009, para pagamento das execuções de garantias concedidas pelos Estados membros no âmbito das Convenções de Lomé e Cotonou, em substituição da utilização que anteriormente era efetuada da conta especial do BEI.



2.2.1. Casa do Douro

O Estado celebrou, em 31/12/2008, um contrato com a CGD através do qual assumiu, em execução da garantia prestada, a totalidade do empréstimo garantido em dívida, no montante de € 48.456.111, compreendendo € 7.213.270 de prestações vencidas em 2008 e € 41.242.841 de dívida vincenda no final desse ano. Nos termos do contrato, os referidos € 7.213.270 foram pagos no ato da sua assinatura, sendo a restante dívida amortizada em 17 prestações semestrais, acrescidas de juros, num período que se estende de 2009 a 2017.

Conforme referido em anteriores Pareceres, o Tribunal de Contas entende que a natureza e o clausulado do contrato celebrado com a CGD transformam a dívida garantida em dívida fundada, daí decorrendo a obrigatoriedade da integração desta no “*stock*” da dívida direta do Estado e a liquidação dos correspondentes encargos (amortizações e juros) como encargos da dívida pública, deixando, conseqüentemente, os respetivos pagamentos de serem classificados como execução de garantias.

As prestações do contrato pagas em 2010 totalizaram € 5.512.176, montante que inclui € 132 de juros de mora por atraso no pagamento de parte da prestação vencida em Abril³¹. O montante remanescente de € 86.351 respeita ao pagamento do prémio de seguro sobre os vinhos penhorados a favor do Estado³².

A ação executiva instaurada pelo Estado contra a Casa do Douro, no início de 2008, continuava a correr termos no Tribunal da Comarca de Peso da Régua, pretendendo-se, através da mesma, que o pagamento da dívida da Casa do Douro seja efetuado com a adjudicação dos referidos vinhos ao Estado.

Decorreram também negociações entre o Governo e a Casa do Douro, tendo em vista a obtenção de um acordo extrajudicial de entrega dos vinhos como dação em pagamento da dívida ao Estado, não tendo as partes chegado a acordo.

No final de 2010, a dívida da Casa do Douro ao Estado (DGTF) ascendia a um total de cerca de € 113 milhões, compreendendo a dívida vincenda assumida no final de 2008, no montante de cerca de € 41,2 milhões; pagamentos de capital e juros efetuados em execução da garantia até ao final de 2008, no total de € 51,7 milhões³³; comissões de garantia em dívida, no total de € 3,9 milhões; e juros de mora sobre os valores desembolsados pelo Estado, no total de € 16,2 milhões.

2.2.2. BPP

Em 5/12/2008 foi concedida a garantia do Estado a um empréstimo contraído pelo BPP junto de um sindicado bancário, no montante de € 450 milhões, para assegurar, num período intercalar, o cumprimento de responsabilidades do passivo do Banco. Foram prestadas contragarantias pelo BPP em ativos financeiros³⁴, obras de arte e imóveis, por via de contratos de penhor e de hipoteca, respetivamente, cuja gestão cabe ao BdP.

³¹Devido à insuficiência dos duodécimos vencidos do Orçamento de 2009, a prestação em causa de € 2.767.140 foi objeto de um primeiro pagamento, no montante de € 2.580.316 correspondente ao saldo dos duodécimos disponíveis de 2009, e de um segundo, no valor remanescente de € 186.824, realizado em Maio já por conta do Orçamento de 2010.

³²Aquando da prestação da garantia do Estado, foi constituído a seu favor, como contragarantia, um penhor mercantil sobre a maioria dos vinhos da Casa do Douro.

³³Englobando também os prémios de seguro pagos pelo Estado em 2009 e 2010.

³⁴Valores mobiliários, direitos de crédito e descobertos de depósitos à ordem.



Tribunal de Contas

O empréstimo foi contraído pelo prazo de seis meses, renovável até dois anos, tendo sido autorizada a manutenção da garantia do Estado por dois novos períodos de seis meses, com vencimento em 5/06/2010.

Por deliberação de 15/04/2010, o BdP revogou a autorização para o exercício da atividade do BPP, implicando tal deliberação, nos termos da lei, a dissolução e liquidação do Banco, sendo o mesmo declarado insolvente.

Na sequência, o BCP, na qualidade de líder do sindicato bancário, interpelou a DGTF para o pagamento antecipado da dívida garantida pelo Estado ao BPP. Em 10/05/2010, o Estado, em execução da garantia prestada, efetuou o pagamento de € 450.974.875, compreendendo € 450 milhões de capital e € 974.875 de juros vencidos desde 31/03/2010.

O processo de liquidação do BPP corre termos no Tribunal do Comércio de Lisboa, tendo a DGTF desencadeado as diligências necessárias com vista ao exercício do direito de crédito do Estado.

No âmbito das contragarantias prestadas por terceiras entidades³⁵ (BPP Cayman³⁶ e sociedades imobiliárias detentoras dos imóveis hipotecados) foram ainda efetuadas diligências tendo em vista o exercício do direito de apropriação e a liquidação de valores mobiliários, direitos de crédito e descobertos de depósitos à ordem, tendo sido também instauradas execuções fiscais para execução das hipotecas sobre os imóveis.

Até ao final de 2010, o Estado, em execução das referidas contragarantias, recebeu um total de € 1.486.423, relativamente a valores mobiliários da titularidade do BPP Cayman.

A Decisão da Comissão Europeia de 20/07/2010, relativa ao auxílio estatal concedido por Portugal sob a forma de uma garantia estatal a favor do BPP, veio considerar que o referido auxílio é incompatível com o mercado comum³⁷, determinando, em consequência, que o Estado procederá à recuperação do auxílio em causa junto do beneficiário. Por força desta Decisão, o crédito do Estado sobre o BPP é ainda acrescido do montante correspondente ao auxílio estatal a recuperar, quantificado em cerca de € 24,46 milhões³⁸, tendo a DGTF reclamado também este montante em sede de processo de liquidação do Banco.

No final do 2010, o crédito do Estado (DGTF) sobre o BPP ascendia a um total de cerca de € 485,7 milhões, compreendendo o referido pagamento de cerca de € 450,9 milhões pela execução da garantia, € 123,6 milhares de comissão de garantia em dívida, € 10,2 milhões³⁹ de juros de mora sobre o valor desembolsado e os referidos € 24,46 milhões por força da Decisão da Comissão Europeia.

³⁵ Sobre ativos que não integram a massa falida do BPP.

³⁶ Posteriormente, esta sociedade entrou também em processo de liquidação.

³⁷ Por ter permitido ao BPP obter melhores condições de financiamento do que as normalmente disponíveis nos mercados financeiros, conferindo-lhe assim uma vantagem económica. Acresciam ainda os factos de não ter sido apresentado um plano de reestruturação do Banco e da garantia ter sido prorrogada para além dos seis meses inicialmente aprovados pela Comissão. O montante do auxílio em causa corresponde à diferença entre a taxa de juro que o BPP deveria ter pago por um empréstimo em condições de mercado, isto é, sem garantia do Estado, e a taxa de juro obtida no empréstimo garantido.

³⁸ Inclui € 0,97 milhões de juros de mora vencidos até 9/09/2010, vencendo-se ainda juros de mora a partir desta data e até à recuperação efetiva do montante devido.

³⁹ Valor já deduzido dos montantes recebidos pelo Estado até final de 2010, em execução de ativos do BPP Cayman.

No que respeita à valorização das contragarantias prestadas pelo BPP⁴⁰, segundo relatório do BdP referente a Dezembro de 2010 e Janeiro de 2011, facultado pela DGTF, o seu valor ascendia a um total de € 575,9 milhões⁴¹. Neste total inclui-se um conjunto de ativos que o BdP identifica como de recuperação potencialmente litigiosa, atingindo o seu valor cerca de € 193,1 milhões.

Ainda no referido relatório, o BdP, a título de consideração final, afirma que “não obstante a valorização apresentada, o valor que os ativos dados em contragarantia poderão vir a ter em caso de execução bem-sucedida, está, naturalmente, sujeito a muitas incertezas, dependentes, entre outros aspetos, da evolução da economia e dos mercados financeiros. Assim, a valorização das contragarantias não poderá ser considerada como uma avaliação de recuperação, a qual depende do sucesso da sua execução”.

Não obstante o sucedido, o Estado preparava-se para assumir novas responsabilidades relativas ao BPP, desta vez no que concerne às chamadas aplicações de retorno absoluto garantido, conforme artigo 81.º da LOE para 2010 e Despacho n.º 19070-B/2010 do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, de 22/12/2010 (DR, II, de 23/12/10).

2.3. Responsabilidades assumidas e efetivas do Estado

Tendo por base os elementos obtidos no decurso da auditoria, apresentam-se no quadro seguinte as variações registadas em 2010 nas responsabilidades assumidas e efetivas⁴² do Estado, por garantias pessoais prestadas a operações de financiamento (capital garantido).

Quadro 11 – Responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas

(em milhões de euros)

	Dívida em 31/12/2009	Aumentos		Diminuições		Dívida em 31/12/2010	Variações	
		Concessões/ utilizações	Outros	Amortizações	Outras		Valor	%
Responsab. Assumidas								
Dívida em moeda euro ⁴³	22 818,4	5 999,4	(a) 5,8	4 234,9	(b) 457,5	24 131,2	1 312,8	6
Dívida em moeda não euro	13,2	0,0	(c) 1,3	7,0	0,0	7,5	-5,7	-43
Total	22 831,6	5 999,4	7,2	4 241,9	457,5	24 138,7	1 307,1	6
Responsab. Efetivas								
Dívida em moeda euro	20 731,4	5 412,7	(a) 2,1	4 234,9	(d) 452,0	21 459,3	727,9	4
Dívida em moeda não euro	13,2	0,0	(c) 1,3	7,0	0,0	7,5	-5,7	-43
Total	20 744,6	5 412,7	3,5	4 241,9	452,0	21 466,9	722,3	4

(a) Aumento de responsabilidades do Estado no âmbito das Convenções de Cotonou.

(b) Engloba € 2,5 milhões de diminuição de responsabilidades do Estado no âmbito das Convenções de Lomé, € 5 milhões pelo montante não utilizado de um empréstimo contraído pela Administração do Porto de Aveiro, SA, junto do BEI e € 450 milhões pela execução da garantia concedida ao BPP.

(c) Diferenças de câmbio desfavoráveis.

(d) Engloba € 2 milhões de diminuição de responsabilidades do Estado no âmbito das Convenções de Lomé e € 450 milhões pela execução da garantia BPP.

⁴⁰ Incluindo terceiras entidades do grupo.

⁴¹ Em 31/12/2010 e € 575,6 milhões em 31/01/2011. Estes totais englobam os montantes já entregues ao Estado, pela execução de contragarantias.

⁴² As responsabilidades assumidas correspondem aos montantes garantidos pelo Estado, enquanto que as efetivas são apuradas a partir das utilizações que os beneficiários efetuam daqueles montantes.

⁴³ Optou-se por incluir as responsabilidades do Estado no âmbito das Convenções de Lomé e Cotonou na dívida em moeda euro, embora os créditos concedidos ao abrigo das mesmas possam ser desembolsados em várias moedas.



Tribunal de Contas

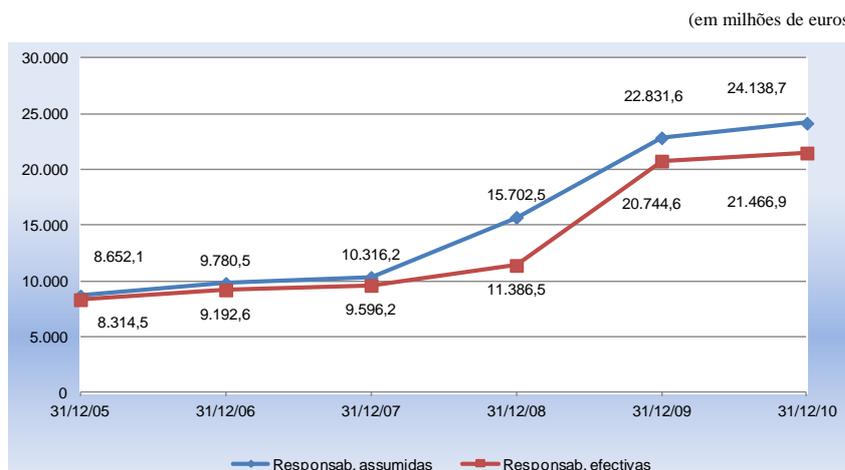
No final de 2010, as responsabilidades assumidas e efetivas do Estado por garantias pessoais prestadas totalizavam, respetivamente, cerca de € 24.139 e € 21.467 milhões, aumentando € 1.307 e € 722 milhões face ao ano anterior (6% e 4%, respetivamente).

As responsabilidades efetivas do Estado constantes dos registos da DGTF apresentam-se subavaliadas em € 56,1 milhões⁴⁴, por não englobarem a totalidade das utilizações ocorridas em 2010 no âmbito das linhas de crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa, conforme informação transmitida pelas respetivas instituições de crédito.

Os registos da DGTF integram também um conjunto de responsabilidades, totalizando cerca de € 3,7 milhões⁴⁵, em relação às quais não existe qualquer movimento ou comunicação dos beneficiários há mais de 10 anos, justificando-se assim que a DGTF, não obstante a reduzida materialidade da maior parte dessas responsabilidades, promova um levantamento das diferentes situações em presença, no sentido de apurar se ainda subsistem quaisquer responsabilidades do Estado nesse âmbito.

Nos últimos anos, as responsabilidades do Estado evoluíram do seguinte do modo:

Gráfico 1 – Evolução das responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas



Como se pode constatar, as responsabilidades quase triplicaram nos últimos cinco anos, registando-se neste período uma taxa média anual de crescimento de 22,8% e 20,9%, respetivamente das responsabilidades assumidas e efetivas do Estado. Os aumentos mais substanciais ocorreram nos anos de 2008 e 2009, com a introdução das garantias ao sistema financeiro e ao BPN, tendo-se registado também em 2009 um aumento significativo das garantias concedidas ao abrigo do regime geral.

Quanto à diferença no final de 2010 entre as responsabilidades assumidas e as responsabilidades efetivas do Estado, de cerca de € 2.700 milhões, decorre essencialmente do reduzido grau de utilização que registavam as linhas de crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa e, também, por algumas empresas com financiamentos do BEI não terem, à data, efetuado utilizações na totalidade dos mesmos.

⁴⁴Nos registos da DGTF, as responsabilidades efetivas do Estado em 31/12/2010 totalizavam € 21.410,8 milhões.

⁴⁵Englobando os seguintes beneficiários: Habitat, SA (€ 249.399), IAPMEI (€ 39.195), Imob. Grão Pará, SA (€ 216.148), ex-Província de Angola (€ 6.494), ex-Província de Moçambique (€ 498.798) e UGT (€ 2.693.509).



Apresenta-se no quadro seguinte uma síntese das variações ocorridas no ano em análise com reflexo nas responsabilidades efetivas do Estado por tipo de garantias pessoais prestadas:

Quadro 12 – Evolução das responsabilidades efetivas do Estado

(em milhões de euros)

Operações	2009	2010	Variação	
			Valor	%
Utilizações	9 840,2	5 412,7	-4 427,6	-45
Garantias regime geral	3 146,1	1 142,0	-2 004,1	-64
Créditos de ajuda	44,1	170,7	126,6	287
Garantias sistema financeiro	3 650,0	0,0	-3 650,0	-100
BPN e empresas grupo	3 000,0	4 100,0	1 100,0	37
Outros aumentos	0,9	3,5	2,6	284
Amortizações	481,8	4 241,9	3 760,1	780
BPN e empresas grupo	0	3 600,0	3 600,0	...
Restantes amortizações	481,8	641,9	160,1	33
Outras diminuições	0,8	452,0	451,2	58 211
Dif. câmbio líquidas	-0,5	1,3	1,9	-365

Destaca-se a redução significativa verificada nas utilizações, na ordem de € 4.428 milhões (-45%), a qual decorre, fundamentalmente, da ausência de operações no âmbito do sistema financeiro – em 2009 totalizaram € 3.650 milhões, e do menor volume de garantias concedidas no âmbito do regime geral, comparativamente ao ano anterior.

O aumento substancial das amortizações efetuadas pelos beneficiários é explicado pela operação referente ao BPN, que implicou a amortização de € 3.600 milhões de papel comercial, assim como a emissão de € 3.100 milhões de empréstimos obrigacionistas das novas sociedades do grupo BPN. Não considerando essa operação, as amortizações registaram um aumento de € 160 milhões (33%), passando de € 482 para cerca de € 642 milhões.

O acréscimo registado nas outras diminuições, de cerca de € 451 milhões, decorre do pagamento efetuado pelo Estado em execução da garantia concedida ao BPP, tendo as diferenças de câmbio líquidas sido desfavoráveis em € 1,3 milhões, ao contrário do ano anterior, que registara diferenças favoráveis em cerca de € 0,5 milhões.

Nos quadros seguintes apresenta-se uma síntese das variações das responsabilidades assumidas e efetivas do Estado, por sectores beneficiários (capital garantido):

Quadro 13 – Responsabilidades assumidas pelo Estado, por sectores beneficiários

(em milhões de euros)

Beneficiários	31/12/2009		31/12/2010		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias regime geral e outras	13 671,1	60	14 099,9	58	428,8	3
Fundos e serviços autónomos	328,2	1	309,6	1	-18,5	-6
Empresas públicas	12 655,6	55	13 301,8	55	646,2	5
de transportes	6 022,2	26	6 087,9	25	65,7	1
de gestão de infraestruturas	4 737,8	21	4 476,7	19	-261,1	-6
de outros sectores	1 895,6	8	2 737,2	11	841,5	44
Outras	687,4	3	488,5	2	-198,9	-29
Convenções Lomé e Cotonou	10,5	0	13,8	0	3,3	31
Créditos de ajuda	1 250,0	5	1 650,0	7	400,0	32
Garantias sistema financeiro	4 900,0	21	4 875,0	20	-25,0	-1
BPN e empresas grupo	3 000,0	13	3 500,0	14	500,0	17
Total	22 831,6	100	24 138,7	100	1 307,1	6



Tribunal de Contas

O aumento das responsabilidades assumidas, de cerca de € 1.307 milhões (6%), fica sobretudo a dever-se aos acréscimos registados nas garantias concedidas no âmbito do regime geral (€ 429 milhões), em particular nas empresas públicas de outros sectores, nos créditos de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa (€ 400 milhões) e nas garantias relativas ao BPN e empresas do grupo (€ 500 milhões).

Quadro 14 – Responsabilidades efetivas do Estado, por sectores beneficiários

(em milhões de euros)

Beneficiários	31/12/2009		31/12/2010		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias regime geral e outras	12 728,2	61	12 804,7	60	76,4	1
Fundos e serviços autónomos	178,2	1	179,6	1	1,5	1
Empresas públicas	11 864,3	57	12 399,5	58	535,2	5
de transportes	6 022,2	29	6 087,9	28	65,7	1
de gestão de infraestruturas	4 633,4	22	4 377,4	20	-256,1	-6
de outros sectores	1 208,6	6	1 934,2	9	725,5	60
Outras	685,8	3	225,6	1	-460,2	-67
Convenções Lomé e Cotonou	6,3	0	6,5	0	0,1	2
Créditos de ajuda	110,0	1	280,7	1	170,7	155
Garantias sistema financeiro	4 900,0	24	4 875,0	23	-25,0	-1
BPN e empresas grupo	3 000,0	14	3 500,0	16	500,0	17
Total	20 744,6	100	21 466,9	100	722,3	3

Em termos de responsabilidades efetivas, o acréscimo de € 722 milhões (3%) verificado em 2010 fica sobretudo a dever-se aos aumentos registados nos créditos de ajuda (€ 171 milhões) e nas garantias relativas ao BPN e empresas do grupo (€ 500 milhões), tendo as garantias concedidas no âmbito do regime geral contribuído com um acréscimo de cerca de € 76 milhões.

2.4. Responsabilidades de outras pessoas coletivas de direito público

No que concerne a outras pessoas coletivas de direito público, não ocorreram em 2010 quaisquer concessões de garantias pessoais.

Tendo por base a informação prestada pelo IAPMEI, a respeito da linha de crédito criada pelo Decreto-Lei n.º 253/2003, de 18 de Outubro, para apoio a PME's afetadas pelos incêndios de 2003, apresenta-se no quadro seguinte uma síntese das variações ocorridas no ano em análise das responsabilidades de outras pessoas coletivas de direito público (capital garantido):

Quadro 15 – Responsabilidades de outras pessoas coletivas de direito público

(em euros)

Entidades	31/12/2009	31/12/2010	Variação	
			Valor	%
IAPMEI - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação				
Linha de crédito para apoio a PME's afetadas pelos incêndios de 2003	388 250	315 021	-73 229	-19
Total	388 250	315 021	-73 229	-19

As responsabilidades em presença sofreram uma diminuição de € 73.229 face ao ano anterior, em consequência das amortizações efetuadas pelos beneficiários dos respetivos empréstimos⁴⁶.

A DGTF, à semelhança de anos anteriores, não efetuou qualquer atualização dos seus registos neste âmbito, continuando a constar dos mesmos o montante de € 569.808 que aquela Direcção-Geral havia registado com referência ao ano de 2008. Tais registos, relativamente ao ano de 2010, encontram-se assim sobreavaliados em € 254.787.

2.5. Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

Analizadas as operações efetuadas no ano em apreço, procede-se, seguidamente, à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado pelo artigo 67.º da LOE para 2010.

O limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado em 2010 foi fixado, em termos de fluxos líquidos anuais, em € 8.000 milhões (cfr. n.º 1 do referido artigo). Relevam para este limite as garantias autorizadas ao abrigo do regime geral e as relativas às operações de crédito de ajuda, acrescendo ainda as autorizações conferidas ao BPN por força do disposto na Lei n.º 62-A/2008⁴⁷.

Apresenta-se no quadro seguinte a cabimentação das garantias pessoais prestadas pelo Estado:

Quadro 16 – Observância do limite fixado na Lei do Orçamento (artigo 67.º)

(em milhões de euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			8 000,0
Operações autorizadas e concedidas em 2010	(a) 2 899,4		
Operações autorizadas em 2010 e não concedidas nesse ano	(b) 200,0		
Total	3 099,4	(c) 616,9	2 482,5
		Saldo por utilizar	5 517,5

(a) Garantias concedidas aos seguintes financiamentos: ELOS (€ 300 milhões), Parque Escolar (€ 850 milhões), Carris (€ 120 milhões), EDIA (€ 94,35 milhões), Metro do Porto (€ 50 milhões), Metro de Lisboa (€ 85 milhões), República de Cabo Verde (€ 200 milhões), República de Moçambique (€ 200 milhões) e BPN (€ 1.000 milhões).

(b) Garantia ao Reino de Marrocos.

(c) Não inclui € 3.600 milhões de amortizações em operações garantidas ao BPN.

Verifica-se, assim, ter sido respeitado o limite de € 8.000 milhões, tendo o saldo por utilizar se situado no valor de € 5.517,5 milhões, representando cerca de 69%.

De destacar que o total líquido de € 2.482,5 milhões de garantias autorizadas em 2010 compara com € 5.265,2 milhões registados no ano anterior, representando uma diminuição na ordem de € 2.782,7 milhões (-53%).

Relativamente à prestação de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, embora tenha sido também fixado um limite de € 10 milhões, em termos de fluxos líquidos anuais (cfr. n.º 4 do artigo 67.º da LOE), no ano em apreço não ocorreu qualquer nova autorização.

No que respeita à concessão de garantias no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira, o artigo 78.º da LOE para 2010 fixou, inicialmente, um limite máximo de € 9.146,2

⁴⁶ O valor das responsabilidades corresponde ao capital em dívida no final do ano, conforme informação do IAPMEI. Para os casos sem informação disponível, consideraram-se os montantes dos empréstimos contratados. Por fim, aplicou-se a percentagem correspondente à garantia concedida pelo IAPMEI (66,7%).

⁴⁷ Artigo 2.º, n.º 10.



Tribunal de Contas

milhões, tendo a alteração introduzida pela Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, elevado esse limite para € 22.775 milhões. Relevam para este limite as garantias a conceder no âmbito do sistema financeiro, bem como as relativas ao FEEF, por força da Lei n.º 8-A/2010, de 18 de Maio⁴⁸.

No ano em análise, como já referido, não foram concedidas quaisquer garantias no âmbito do sistema financeiro, tendo o compromisso estabelecido no âmbito do FEEF sido imputado ao limite orçamental em causa.

Quadro 17 – Observância do limite fixado Lei do Orçamento (artigo 78.º)

(em milhões de euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			22 775,0
Operações autorizadas e concedidas em 2010	0		
Operações autorizadas em 2010 e não concedidas nesse ano	(a) 11 035,4		
Total	11 035,4	(b) 25,0	11 010,4
	Saldo por utilizar		11 764,6

(a) Compromisso do Estado português de garantias a conceder no âmbito do FEEF, nos termos do respetivo acordo quadro.

(b) Amortização do empréstimo de € 25 milhões contraído em 2009 pelo Banco Invest, SA, com o prazo de um ano.

Verifica-se ter sido respeitado o limite fixado, tendo o saldo por utilizar se situado no valor de € 11.764,6 milhões, o que representa cerca de 52%.

⁴⁸ Artigo 3.º.



3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1. Conclusões

1. Em 2010, ao abrigo do regime geral, foram prestadas pelo Estado sete garantias pessoais, no montante global de € 1.499,4 milhões (cfr. ponto 2.1.1).

Com ressalva da operação relativa à ELOS – Ligações de Alta Velocidade, constatou-se que de um modo geral foram observadas as disposições legais aplicáveis à concessão de garantias pessoais pelo Estado. Sobre as condições financeiras das operações, o IGCP informou nada ter a opor, considerando aceitáveis os níveis de custo subjacentes aos financiamentos propostos.

2. Ao abrigo da Lei n.º 4/2006, de 21 de Fevereiro, foram prestadas pelo Estado duas garantias pessoais, no montante total de € 400 milhões, no âmbito de linhas de crédito de ajuda contratadas com Cabo Verde e Moçambique, para financiamento da importação de bens e serviços de origem portuguesa (cfr. ponto 2.1.2).
3. No âmbito da Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro, que veio nacionalizar o BPN, foi prestada pelo Estado em 2010 uma garantia pessoal, no montante de € 1.000 milhões, sobre um novo programa de papel comercial do BPN, com subscrição exclusiva pela CGD, elevando para € 4.000 milhões o total de programas garantidos pelo Estado a favor do BPN (cfr. ponto 2.1.4).

No final de 2010, no quadro do processo de reestruturação do BPN, tendo em vista a sua privatização, foram substituídos parte dos programas de papel comercial do BPN por empréstimos obrigacionistas de três novas sociedades veículo, no montante global de € 3.100 milhões, sociedades essas que foram constituídas para integrar um conjunto de ativos alienados pelo BPN. Após esta operação de substituição, as garantias do Estado passaram a totalizar € 3.500 milhões.

Não obstante a redução do capital garantido em € 500 milhões, passando de € 4.000 para € 3.500 milhões, a exposição financeira do garante não diminuiu na sua globalidade, em consequência dos juros mais elevados dos empréstimos obrigacionistas emitidos pelas sociedades veículo.

4. No âmbito da constituição do FEEF – Fundo Europeu de Estabilização Financeira e ao abrigo da Lei n.º 8-A/2010, de 18 de Maio, foi prestado o compromisso do Estado garantir operações de financiamento desse Fundo até ao montante máximo de € 11.035,4 milhões, correspondente à quota-parte portuguesa de um total de € 440.000 milhões de emissões a realizar pelo FEEF com a garantia dos Estados membros da zona euro (cfr. ponto 2.1.5).
5. No decorrer de 2010, o Estado, em execução de garantias prestadas, efetuou pagamentos de capital e juros no montante total de cerca de € 456,6 milhões, envolvendo a Casa do Douro, o BPP – Banco Privado Português e responsabilidades decorrentes das Convenções de Lomé e Cotonou (cfr. ponto 2.2).

No que respeita à Casa do Douro, foram pagas as prestações devidas em 2010 ao abrigo do contrato que o Estado celebrou com a CGD em 31/12/2008, para assunção do empréstimo garantido em dívida, bem como o prémio de seguro sobre os vinhos penhorados em seu favor, totalizando as verbas em causa cerca de € 5,6 milhões (cfr. ponto 2.2.1).

Na sequência da insolvência do BPP, ocorrida por força de deliberação do Banco de Portugal a revogar a autorização para o exercício da atividade do Banco, o Estado foi chamado a efetuar o pagamento antecipado da dívida garantia ao BPP, desembolsando cerca de € 451 milhões. Até ao



Tribunal de Contas

final de 2010 foram recuperados cerca de € 1,5 milhões, em execução de contragarantias prestadas pelo BPP Cayman (cfr. ponto 2.2.2).

6. No final de 2010, as responsabilidades assumidas do Estado por garantias pessoais prestadas totalizavam cerca de € 24.139 milhões, aumentando € 1.307 milhões (6%) face ao ano anterior. Quanto às responsabilidades efetivas do Estado, totalizavam no final de 2010 cerca de € 21.467 milhões, aumentando € 722 milhões (4%) relativamente ao ano anterior (cfr. ponto 2.3).

As responsabilidades efetivas do Estado constantes dos registos da DGTF apresentam-se subavaliadas em € 56,1 milhões, por não englobarem a totalidade das utilizações ocorridas em 2010 no âmbito das linhas de crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa.

Os registos da DGTF integram também um conjunto de responsabilidades, totalizando cerca de € 3,7 milhões, em relação às quais não existe qualquer movimento ou comunicação dos beneficiários há mais de 10 anos, justificando-se assim que a DGTF promova um levantamento das diferentes situações em presença, no sentido de apurar se ainda subsistem quaisquer responsabilidades do Estado nesse âmbito.

7. Relativamente à prestação de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, embora tenha sido fixado um limite de € 10 milhões, no ano em apreço não ocorreu qualquer nova autorização.

No que respeita às responsabilidades acumuladas, que se referem à linha de crédito para apoio a PME's afetadas pelos incêndios de 2003, com garantia do IAPMEI, registaram um decréscimo do seu valor em € 73.229 (-19%). Nos registos da DGTF, o valor das responsabilidades acumuladas encontra-se sobrevalorizado em € 254.787, por esta Direcção-Geral não ter procedido à sua atualização (cfr. ponto 2.4).

8. Nos termos da Lei do Orçamento para 2010, o limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado foi fixado, em termos de fluxos líquidos anuais, em € 8.000 milhões, relevando para este limite as garantias autorizadas ao abrigo do regime geral, as relativas às linhas de crédito de ajuda e as concedidas ao BPN por força do disposto na Lei n.º 62-A/2008.

O limite foi cumprido, uma vez que as garantias autorizadas em 2010 totalizaram € 3.099,4 milhões e as deduções pelas amortizações efetuadas pelos beneficiários ascenderam a € 616,9 milhões. O saldo não utilizado situou-se, assim, em € 5.517,5 milhões, representando cerca de 69% desse limite (cfr. ponto 2.5).

9. No que respeita às garantias concedidas no âmbito do sistema financeiro, a Lei do Orçamento para 2010 fixou, inicialmente, um limite de € 9.146,2 milhões, tendo as alterações introduzidas pela Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, elevado esse limite para € 22.775 milhões.

Em 2010 não foram concedidas quaisquer garantias no âmbito do sistema financeiro, tendo o compromisso estabelecido no âmbito do FEEF sido imputado ao limite orçamental em causa. Assim, de um total de € 11.035,4 milhões de autorizações e considerando deduções de € 25 milhões relativas a amortizações de empréstimos no âmbito do sistema financeiro, o saldo não utilizado situou-se em € 11.764,6 milhões, o que representa cerca de 52% do limite (cfr. ponto 2.5).



3.2. Recomendações

Face às conclusões que antecedem, o Tribunal de Contas formula ainda as seguintes recomendações à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças:

- ◆ Que na instrução dos processos que envolvam o reforço de linhas de crédito de ajuda, seja também solicitado, à semelhança do que sucede aquando da sua criação, o parecer do Ministério dos Negócios Estrangeiros previsto na Lei n.º 4/2006;
- ◆ Que se tomem as providências orçamentais necessárias para que os valores em dívida à Caixa Geral de Depósitos relativos à execução da garantia prestada à Casa do Douro sejam integrados no stock da dívida directa do Estado, passando os subsequentes pagamentos relativos a capital e juros a ser classificados como encargos da dívida pública;
- ◆ Que promova o levantamento do conjunto de responsabilidades que integram os seus registos, relativamente às quais não existe qualquer movimento ou comunicação dos beneficiários há mais de 10 anos, no sentido de apurar se ainda subsistem quaisquer responsabilidades do Estado nesse âmbito;
- ◆ No que respeita às responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público por garantias prestadas, que proceda à actualização dos seus registos.

4. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projecto de Relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que se pronunciou no sentido de que o presente Relatório não evidencia matéria de legalidade que suscite a intervenção do Ministério Público na jurisdição financeira, nem indícios de outras irregularidades susceptíveis de determinar a intervenção do Ministério Público noutras jurisdições.

5. EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos, nos termos do artigo 9º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/05, com a nova redação dada pela Lei n.º 139/99, de 28/08, no valor de € 2.448, sendo € 1.958 da responsabilidade da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e € 490 da responsabilidade do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação.



Tribunal de Contas

6. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.^a Secção, decidem:

- 1 – Aprovar o presente relatório.
- 2 – Que o relatório seja remetido a:
 - a) Ministro de Estado e das Finanças;
 - b) Directora-Geral do Tesouro e Finanças;
 - c) Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação;
 - d) Ministério Público junto do Tribunal de Contas.
- 3 – Após notificação nos termos das alíneas anteriores, proceder à respectiva divulgação via Internet.

Tribunal de Contas, 17 de Novembro de 2011.

O Conselheiro Relator,

(José Luís Pinto Almeida)

Os Conselheiros Adjuntos,

(António José Avérous Mira Crespo)

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

Fui presente.
O Procurador-Geral Adjunto

Q.

Auditoria relativa às “Garantias do Estado a Operações de Financiamento em 2010”

FICHA TÉCNICA

EQUIPA DE AUDITORIA		
TÉCNICOS		QUALIFICAÇÃO
Auditor Coordenador	António de Sousa e Menezes	Licenciado em Organização e Gestão de Empresas
Auditor-chefe	Francisco Moledo	Licenciado em Direito
Técnico Verificador Assessor Principal	Luís Cabral	Licenciado em Organização e Gestão de Empresas



Tribunal de Contas

EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS

(D.L. n.º 66/96, de 31.5)

Departamento de Auditoria I

Processo n.º 34/2011-AUDIT

Entidade fiscalizada: Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

Entidades devedoras: Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação

Regime jurídico:	AA	<input checked="" type="checkbox"/>
	AAF	<input checked="" type="checkbox"/>

				Unidade: EUROS
Descrição	Base de cálculo			Valor
	Custo Standard a)	Unidade Tempo	Receita Própria /Lucros	
Acções fora da área da residência oficial				
Acções na área da residência oficial	c) 102, 00	24		2.448,0
1% s/ Receitas Próprias			0,0	0,0
Emolumentos calculados				2.448,0
Limite máximo (50 x VR) b)				23.750,00
Limite mínimo (5 x VR) b)				2.375,0
Emolumentos a pagar				d) 2.448,0

a) Cfr. Resolução n.º 4/98 – 2ªS

b) Igual a 5 X VR em que VR é igual a € 475,0, igual à remuneração mensal mínima garantida para 2010, que corresponde ao Nível 1 da tabela remuneratória única dos trabalhadores que exercem funções públicas aprovada pela Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.

c) Valor da UC até 31/12/2010 disponível em [http://timor/C5/C18/Unidade%20de%20Conta%20\(UC\)/default.aspx](http://timor/C5/C18/Unidade%20de%20Conta%20(UC)/default.aspx).

d) Cabendo € 1.958 à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e € 490 ao Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, atento o tempo despendido relativamente a cada entidade

O auditor-chefe,

(Francisco Moledo)