



**Tribunal de Contas**

## Acção de Acompanhamento da Execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia



**1º RELATÓRIO** - Apoio ao Sector Financeiro; Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado; Execução Financeira das Medidas de Apoio ao Emprego; Execução Financeira do Programa Orçamental Iniciativa para o Investimento e o Emprego.

Ponto de situação em 30/06/2009

**Dezembro de 2009**



PROCESSO N.º 30/09-AUDIT



**RELATÓRIO N.º 53/2009-2.ª Secção**

**ACÇÃO DE ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO EM  
PORTUGAL DO PLANO DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA  
DA UNIÃO EUROPEIA**

**APOIO AO SECTOR FINANCEIRO; REGULARIZAÇÃO  
EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO; EXECUÇÃO FINANCEIRA  
DAS MEDIDAS DE APOIO AO EMPREGO; EXECUÇÃO FINANCEIRA DO  
PROGRAMA ORÇAMENTAL INICIATIVA PARA O INVESTIMENTO E O  
EMPREGO. PONTO DE SITUAÇÃO EM 30/06/2009**

**DEZEMBRO DE 2009**



## ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE QUADROS .....	3
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	4
LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS .....	5
FICHA TÉCNICA.....	6
<b>1 – PARTE INTRODUTÓRIA .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 – Fundamentos e âmbito da acção .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2 – Objectivos.....</b>	<b>8</b>
<b>1.3 – Metodologia.....</b>	<b>8</b>
<b>1.4 – Condicionantes .....</b>	<b>9</b>
<b>1.5 – Entidades envolvidas .....</b>	<b>9</b>
<b>1.6 – Audição das entidades em cumprimento do princípio do contraditório.....</b>	<b>10</b>
<b>1.7 – Enquadramento .....</b>	<b>11</b>
<i>1.7.1 – O Plano europeu de relançamento da economia.....</i>	<i>11</i>
<i>1.7.2 – Medidas nacionais de recuperação da economia.....</i>	<i>12</i>
<b>2 – PARTE EXPOSITIVA .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1 – Sistema financeiro .....</b>	<b>13</b>
<i>2.1.1 – Garantias .....</i>	<i>13</i>
<i>2.1.2 – Recapitalização .....</i>	<i>27</i>
<i>2.1.3 – Nacionalização do BPN .....</i>	<i>28</i>
<i>2.1.4 – Efeitos destas medidas na economia.....</i>	<i>29</i>
<b>2.2 – Empresas.....</b>	<b>34</b>
<i>2.2.1 – Programa de regularização extraordinária das dívidas do Estado .....</i>	<i>34</i>
<i>2.2.2 – Efeitos desta medida na economia.....</i>	<i>53</i>
<b>2.3.– Emprego – Execução Financeira .....</b>	<b>56</b>
<b>2.4 – Programa Orçamental Iniciativa para o Investimento e o Emprego         PO 031 – Execução Financeira.....</b>	<b>58</b>
<b>3 – CONCLUSÕES .....</b>	<b>63</b>
<b>3.1 – Plano europeu de relançamento da economia .....</b>	<b>63</b>
<b>3.2 – Sistema Financeiro .....</b>	<b>63</b>
<i>3.2.1 – Garantias .....</i>	<i>63</i>
<i>3.2.2 – Recapitalização .....</i>	<i>65</i>



## Tribunal de Contas

---

3.2.3 – Nacionalização do BPN.....	65
3.2.4 – Efeitos destas medidas na economia .....	66
<b>3.3 – Empresas.....</b>	<b>66</b>
3.3.1 – Programa de regularização extraordinária das dívidas do Estado.....	66
3.3.2 – Efeitos desta medida na economia .....	69
<b>3.4 – Emprego.....</b>	<b>69</b>
<b>3.5 – Programa Orçamental Iniciativa para o Investimento e o Emprego .....</b>	<b>70</b>
<b>4 – RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>71</b>
<b>5 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....</b>	<b>71</b>
<b>6 – EMOLUMENTOS .....</b>	<b>71</b>
<b>7 – DETERMINAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>72</b>
<b>ANEXO - RESPOSTA DAS ENTIDADES .....</b>	<b>75</b>

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Garantias concedidas - Caracterização.....	17
Quadro 2 - Valorização das contragarantias.....	22
Quadro 3 - Utilização do empréstimo pelo BPP .....	23
Quadro 4 - Dívida Reclamada junto do Balcão Único .....	37
Quadro 5 - Antiguidade da dívida .....	38
Quadro 6 - Estado da dívida e valor médio por documentos .....	39
Quadro 7 - Pagamentos por actividade económica .....	40
Quadro 8 - Empréstimos concedidos.....	41
Quadro 9 - Financiamento – Municípios – 30 de Junho de 2009 .....	43
Quadro 10 - Antiguidade da dívida dos Municípios .....	44
Quadro 11 - Antiguidade da dívida por município .....	44
Quadro 12 - Pagamentos por actividade económica .....	46
Quadro 13 - Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS - Em 31.Dez.2008 e em 30.Jun.2009 .....	48
Quadro 14 - Antiguidade da dívida.....	52
Quadro 15 - Facturas apresentadas pelos Hospitais por actividade económica .....	52
Quadro 16 - PREDE– Previsto / Realizado – 30 de Junho de 2009.....	54
Quadro 17 - PREDE– Sectores de actividade .....	55
Quadro 18 - PREDE– Antiguidade da dívida .....	56
Quadro 19 - Medidas – Emprego – Previsão / Execução a 30 de Junho de 2009 .....	57



Quadro 20 - OE/2009 – Receita – Serviços Integrados .....	59
Quadro 21 - OE/2009 – Despesa – Serviços Integrados.....	59
Quadro 22 - Programa Iniciativa para o Investimento e o Emprego .....	60

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Garantias - Lei n.º 60-A/2008 – valores acumulados por trimestre .....	15
Gráfico 2 - Garantias – Instituições bancárias .....	16
Gráfico 3 - Garantias – Valores totais por trimestre.....	16
Gráfico 4 - Empréstimos bancários concedidos (variação anual, em percentagem, no fim de período).....	32
Gráfico 5 - Antiguidade da dívida por ministérios .....	38
Gráfico 6 - Repartição do financiamento por instituição bancária.....	42



# Tribunal de Contas

## LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS

Siglas	Denominação
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
BANIF	BANIF Banco Internacional do Funchal
BCE	Banco Central Europeu
BCP	Banco Comercial Português
BdP	Banco de Portugal
BES	Banco Espírito Santo
BNP	Banco Português de Negócios
BPP	Banco Privado Português
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CH	Centro Hospitalar
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
EPE	Entidade Pública Empresarial
EURIBOR	Euro Interbank Offered Rate
FASPSNS	Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos
I&D	Investigação e Desenvolvimento
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IIE	Iniciativa para o Investimento e Emprego
IPO	Instituto Português de Oncologia
ISS	Instituto da Segurança Social
LVT	Loan-to-Value
NIF	Número de Identificação Fiscal
OE	Orçamento de Estado
OT	Obrigações do Tesouro
PME	Pequena e Média Empresa
PREDE	Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SGMFAP	Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública
SICAM	Sistema Integrado do Crédito Agrícola Mútuo
SNF	Sociedade não Financeira
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPNF	Sector Privado não Financeiro
UE	União Europeia
ULS	Unidade Local de Saúde



## FICHA TÉCNICA

<b>Acção de Acompanhamento da Execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia</b>	
<b>FICHA TÉCNICA</b>	
<b>AUDITOR COORDENADOR</b>	António de Sousa e Menezes
<b>AUDITOR CHEFE</b>	António Marques do Rosário
<b>AUDITORES</b>	Ana Furtado Maurício Geraldes Teresa Fragoso Garrido José Diniz * Júlio de Matos *
<b>APOIO ADMINISTRATIVO E INFORMÁTICO</b>	Anabela Janeiro Magda Filipe

\* Participação nos trabalhos a partir de 01/10/2009.



## 1 – PARTE INTRODUTÓRIA

### 1.1 – Fundamentos e âmbito da acção

Em resposta ao eclodir da actual crise financeira, as entidades governamentais e monetárias dos Estados Unidos da América e dos diversos países europeus iniciaram um período de políticas de apoio aos mercados financeiros e à economia real, tendo a Comissão Europeia apresentado a 26 de Novembro de 2008 um conjunto de medidas destinadas ao relançamento da economia europeia, originando um Plano aprovado pelo Conselho Europeu na sua reunião de 11 e 12 de Dezembro de 2008. Este Plano Europeu de Recuperação Económica reiterou as directrizes e as prioridades previstas na Estratégia de Lisboa para o crescimento e emprego. Neste sentido, a Comissão convidou os Estados-membros a intensificarem, na óptica da supervisão multilateral, o intercâmbio de boas práticas.

Neste contexto, as Instituições Superiores de Controlo (ISC) da UE, no âmbito da reunião do Comité de Contacto das Instituições Superiores de Controlo de Dezembro de 2008, decidiram proceder, as que para tal dispusessem de mandato, ao acompanhamento das medidas orçamentais discricionárias de cada Estado-Membro para atenuar os efeitos da crise económica e financeira.

Neste seguimento, o Tribunal de Contas inscreveu no seu Programa de Fiscalização da 2ª Secção para 2009 a acção de “Acompanhamento da execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia”.

A acção iniciada no ano em curso, que abrange, previsivelmente, o período de 2008/2010, envolve o acompanhamento sistemático das medidas aprovadas e o seu impacto em variáveis económicas, cujos resultados constarão de relatórios a elaborar periodicamente, sendo este o primeiro.

Dada a abrangência do plano (cfr. adiante ponto 1.5 – Entidades envolvidas), o número de medidas adoptadas (cfr. adiante ponto 1.7.2) e o horizonte temporal dessas mesmas medidas (cfr. adiante ponto 1.7), neste primeiro relatório analisam-se as medidas ainda adoptadas em 2008 e cujos resultados se deveriam fazer sentir no curto prazo, o primeiro trimestre de 2009.

Assim, no presente relatório, e com reporte a 30 de Junho de 2009 avaliam-se:

- ◆ as medidas relativas ao sistema financeiro;
- ◆ o Programa de regularização extraordinária das dívidas do Estado;

E ainda:

- ◆ a execução financeira das medidas de apoio ao Emprego;
- ◆ a execução financeira do Programa Orçamental “Iniciativa para o Investimento e o Emprego” (IIE).

A acção prossegue e outros relatórios serão produzidos em tempo apropriado.





## 1.2 – Objectivos

O presente relatório intercalar integra-se no objectivo estratégico da acção, que consiste no acompanhamento das medidas adoptadas em Portugal com vista a atenuar os impactos da crise no sector financeiro, numa primeira fase, e na economia real, numa fase posterior.

Foram fixados para a acção os seguintes objectivos operacionais:

- ◆ Identificação e caracterização das medidas e acções;
- ◆ Fontes de financiamento, montantes envolvidos e respectiva orçamentação;
- ◆ Identificação das entidades envolvidas na execução física e financeira e no respectivo controlo;
- ◆ Circuitos financeiros;
- ◆ Análise da execução financeira das medidas;
- ◆ Desvios aos planos financeiros previstos;
- ◆ Impactos das medidas em indicadores económicos;
- ◆ Legalidade e regularidade das medidas adoptadas.

## 1.3 – Metodologia

A metodologia adoptada consistiu no levantamento e avaliação global das medidas adoptadas e impactos produzidos, tendo-se efectivado através de:

- ◆ Recolha de informação:
  - ◇ Legislação publicada e outras fontes públicas;
  - ◇ Entrevistas junto das entidades relevantes;
  - ◇ Identificação do modelo instituído para a execução e controlo das medidas;
- ◆ Informação resultante de questionários enviados às entidades intervenientes, organizados de acordo com os princípios e normas constantes no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas; estes pedidos de informação foram efectuados com reporte trimestral e/ou semestral e, no caso específico das medidas adoptadas para o sistema financeiro, a 31 de Dezembro de 2008;
- ◆ Selecção de indicadores para uma análise dos eventuais impactos das medidas na economia.



## Tribunal de Contas

---

### 1.4 – Condicionantes

Pese embora alguns atrasos, não houve condicionantes de relevo aos trabalhos da acção, salientando-se a disponibilidade demonstrada pelos responsáveis e técnicos em facultar os elementos solicitados e em prestar os esclarecimentos pedidos, o que contribuiu positivamente para a realização dos objectivos fixados na acção.

### 1.5 – Entidades envolvidas

Para o desenvolvimento dos trabalhos foram solicitados elementos informativos às seguintes entidades:

- ◆ Ministro de Estado e das Finanças;
- ◆ Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social;
- ◆ Ministro da Economia e da Inovação;
- ◆ Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- ◆ Direcção-Geral do Tesouro e Finanças – DGTF;
- ◆ Direcção-Geral do Orçamento – DGO;
- ◆ Banco de Portugal – BdP;
- ◆ Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública – SGMFAP;
- ◆ Direcção-Geral das Autarquias Locais – DGAL;
- ◆ Administração Central do Sistema de Saúde – ACSS;
- ◆ Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde - FASPSNS;
- ◆ Instituto da Segurança Social, I.P. - ISS;
- ◆ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. - IGFSS;
- ◆ Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. - IEFP.

Das entidades a quem foi solicitada informação, não responderam os Ministros da Economia e da Inovação e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Quanto às medidas analisadas no presente relatório intercalar, as principais fontes de informação foram a DGTF, o BdP, a SGMFAP, a ACSS, a DGAL e o FASPSNS.



## 1.6 – Audição das entidades em cumprimento do princípio do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto<sup>1</sup>, o relato da acção foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Aos Ministros de Estado e das Finanças, do Trabalho e da Solidariedade Social, e da Saúde;
- ◆ Ao Banco de Portugal;
- ◆ À Direcção-Geral do Tesouro e das Finanças;
- ◆ À Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública;
- ◆ À Direcção-Geral do Orçamento;
- ◆ Ao Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde;
- ◆ À Administração Central do Sistema de Saúde;
- ◆ Ao Instituto da Segurança Social;
- ◆ Ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;
- ◆ Ao Instituto do Emprego e Formação Profissional.

À excepção dos Ministros de Estado e das Finanças, do Trabalho e da Solidariedade Social, da DGTF e da ACSS todas as entidades apresentaram as correspondentes alegações<sup>2</sup> que, depois de analisadas, foram, na parte correspondente, incorporadas no texto deste relatório sempre que o Tribunal as considerou oportunas e relevantes.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas das entidades são apresentadas integralmente em Anexo, nos termos dos artigos 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e 60.º, n.º 3, do Regulamento da 2.ª Secção, aprovado pela Resolução n.º 3/98-2.ª Secção, de 19 de Junho, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 2/02-2.ª Secção, de 17 de Janeiro, e pela Resolução n.º 3/02-2.ª Secção, de 23 de Maio.

Das respostas dadas no âmbito do contraditório realça-se que o Secretário de Estado da Saúde, o IGFSS, a SGMFAP e o ISS vieram informar que não tinham comentários a tecer.

---

<sup>1</sup> Este diploma legal foi objecto de alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto.

<sup>2</sup> O Ministro de Estado e das Finanças e a DGTF alegaram fora do prazo e quando o projecto de relatório se encontrava já agendado para sessão. Daí não terem sido consideradas as respostas apresentadas.



## 1.7 – Enquadramento

### 1.7.1 – O Plano europeu de relançamento da economia

Em 26 de Novembro de 2008, a Comissão Europeia apresentou ao Conselho Europeu um conjunto de medidas destinadas ao relançamento da economia europeia, que se centram em dois pilares – a injeção de poder de compra na economia, destinada a fomentar a procura e a estimular a confiança, e o reforço da competitividade da Europa a longo prazo, cujos objectivos definidos foram os seguintes:

- ◆ Estimular a procura e promover a confiança dos consumidores;
- ◆ Reduzir os custos humanos da desaceleração económica e o seu impacto sobre as camadas mais vulneráveis;
- ◆ Ajudar a Europa a tirar partido do regresso do crescimento, a fim de sintonizar a economia europeia com as exigências da competitividade e as necessidades do futuro, de acordo com a Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego;
- ◆ Acelerar a transição para uma economia de baixo carbono.

Tendo em conta os referidos objectivos, foram propostas 10 medidas, enquadradas na Estratégia de Lisboa, direccionadas para a protecção do emprego e promoção do espírito empresarial, com acções específicas para os cidadãos e para as empresas, e para a construção de uma economia de baixo carbono, com investimentos nas infra-estruturas e energia e na investigação e inovação. As 10 medidas são as que seguidamente se enunciam:

- ◆ Lançamento de uma importante iniciativa europeia de apoio ao emprego, que engloba a simplificação dos critérios de apoio do Fundo Social Europeu e a revisão das regras do Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização;
- ◆ Criar procura para o factor trabalho;
- ◆ Promover o acesso ao financiamento por parte das empresas;
- ◆ Reduzir a carga administrativa e promover o espírito empresarial;
- ◆ Acelerar os investimentos com vista a modernizar as infra-estruturas europeias;
- ◆ Melhorar a eficiência energética dos edifícios;
- ◆ Promover a rápida adopção de "produtos ecológicos";
- ◆ Aumento do investimento em I&D, na inovação e na educação;
- ◆ Desenvolvimento de tecnologias limpas nos sectores automóvel e da construção;
- ◆ Internet de alta velocidade para todos.

Em cada uma das medidas foram previstas acções ou objectivos a atingir, quer pela própria UE quer pelos Estados-Membros, e que variam entre investimentos, medidas mais simplificadas para a atribuição de apoios, aceleração da execução dos fundos estruturais, linhas de crédito específicas,



investimentos nas redes transeuropeias de transportes e na eficiência energética dos edifícios, regularização dos atrasos nos pagamentos por parte de organismos públicos, redução de taxas e de impostos, entre outros.

Assim e de uma forma global, pode afirmar-se que as medidas se concentram em quatro grandes áreas: sistema financeiro, empresas, infra-estruturas e energia e emprego.

O Conselho Europeu, reunido em 11 e 12 de Dezembro de 2008, aprovou o plano de relançamento da economia europeia.

### **1.7.2 – Medidas nacionais de recuperação da economia**

No âmbito nacional e enquadradas nas medidas propostas ao nível da UE, o Governo português aprovou diversas medidas direccionadas às mesmas áreas a que se dirigem as medidas propostas pela Comissão Europeia e aprovadas pelo Conselho Europeu.

1. Relativamente ao sistema financeiro foram aprovadas as seguintes medidas:
  - ◇ Concessão de garantias pessoais do Estado;
  - ◇ Recapitalização das instituições de crédito;
  - ◇ Nacionalização do Banco Português de Negócios (BPN).
2. No que respeita às empresas, as medidas tomadas são as que se enunciam:
  - ◇ Programa de regularização extraordinária das dívidas do Estado;
  - ◇ Regime Fiscal de Apoio ao Investimento e outras medidas fiscais;
  - ◇ Apoio especial à actividade económica, exportações e PME.
3. Na área das infra-estruturas e energia, foram adoptadas as seguintes medidas:
  - ◇ Modernização da infra-estrutura tecnológica redes de banda larga de nova geração;
  - ◇ Energia sustentável;
  - ◇ Modernização das escolas.
4. Quanto ao emprego, as medidas aprovadas são as seguintes:
  - ◇ Manter o emprego;
  - ◇ Apoiar os jovens no acesso ao emprego;
  - ◇ Apoiar o regresso ao emprego;
  - ◇ Alargar a protecção social.

A maioria destas medidas, designadamente as referidas nos anteriores pontos 2 (com excepção do Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado), 3 e 4, encontram reflexo no Programa Orçamental Iniciativa para o Investimento e o Emprego (IIE) e no Regime Fiscal de Apoio



## Tribunal de Contas

---

ao Investimento, criados através da Lei n.º 10/2009, de 11 de Março, que aprovou as alterações ao OE de 2009.

Conforme referido no ponto 1.1, o presente relatório incide especificamente sobre as medidas de apoio ao sistema financeiro e, no que respeita às empresas, sobre o Programa de Regularização Extraordinário das Dívidas do Estado (PREDE), dando, ainda, conta da execução financeira das medidas de emprego.

## 2 – PARTE EXPOSITIVA

### 2.1 – Sistema financeiro

Num contexto de forte crise financeira internacional e recessão económica, o sector bancário nacional apresentou, ao longo de 2008, riscos de debilidades sistémicas, que justificaram a intervenção das entidades governamentais no sistema financeiro. Seguindo a experiência recente de outros países, os instrumentos utilizados de apoio ao nível das instituições de crédito nacionais foram a concessão de garantias pessoais do Estado, de apoios à recapitalização, tendo também sido decidida a nacionalização do BPN. Estes instrumentos pretendem em globo constituir uma rede de segurança para a estabilidade financeira.

#### 2.1.1 – Garantias

A concessão de garantias pessoais do Estado é um instrumento de política económica que tem vindo a ser utilizado, tradicionalmente ao nível das empresas públicas e recentemente também ao nível das instituições de crédito, como forma de facilitar o recurso a crédito por parte dessas empresas e colmatar problemas de liquidez das instituições de crédito.

As garantias concedidas pelo Estado são registadas como responsabilidades contratuais na Conta Geral do Estado de cada ano, devendo respeitar os limites legalmente fixados; enquanto não forem accionadas, não afectam a despesa do Estado.

##### 2.1.1.1 – Caracterização e Utilizações

A Lei n.º 60-A/2008, de 20 de Outubro, regulamentada pela Portaria n.º 1219-A/2008, de 23 de Outubro, e a Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2009), prevêm a concessão extraordinária de garantias pessoais do Estado (sob a forma de aval ou fiança) a empréstimos contraídos por instituições de crédito sedeadas em Portugal, até ao limite de € 20.000 milhões (2008 e 2009).

De acordo com os referidos normativos, o pedido é efectuado pelas entidades de crédito junto do Banco de Portugal e do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. (IGCP), competindo ao Membro do Governo responsável pela área financeira a decisão sobre a sua concessão (artigo 4.º da Lei n.º 60-A/2008).

Na apreciação do pedido, o BdP e o IGCP devem ter em consideração, nomeadamente, o contributo da entidade beneficiária para o financiamento da economia e a necessidade e condições financeiras do



financiamento (artigo 5º da Portaria n.º 1219-A/2008). Cabe ao BdP apreciar a situação económico-financeira da instituição de crédito beneficiária e apresentar indicadores de acompanhamento, monitorizar as entidades beneficiárias na pendência das garantias, por recurso aos elementos da supervisão prudencial ou a outros que entenda solicitar (artigo 7º da Portaria n.º 1219-A/2008).

À DGTF compete assegurar e fiscalizar os encargos emergentes da execução das garantias e acompanhar a gestão das mesmas, em articulação com o IGCP e com o BdP, devendo este enviar à DGTF e ao IGCP a informação necessária ao acompanhamento e fiscalização (artigo 6º da Lei 60-A/2008 e artigo 7º, alínea c) da Portaria n.º 1219-A/2008).

Impõe o artigo 7.º da Lei n.º 60-A/2008, que a concessão destas garantias faz parte da Conta Geral do Estado, indicando individualmente o beneficiário da concessão e as responsabilidades apuradas a 31 de Dezembro de cada ano, com as responsabilidades totais do Estado por garantias prestadas à mesma data e devidamente discriminadas, com a indicação dos beneficiários.

As garantias destinam-se ao cumprimento de obrigações assumidas em contratos de financiamento ou de emissão de dívida não subordinada, com um prazo mínimo de 3 meses e um prazo máximo de 3 anos que, excepcionalmente, poderá ir até 5 anos (artigo 2º, n.º 1, da Portaria n.º 1219-A/2008).

A utilização da garantia caduca um mês após a data em que a instituição de crédito beneficiária tomar conhecimento da concessão de crédito (cfr. artigo 5º da Lei n.º 60-A/2008).

A concessão está sujeita ao pagamento de uma comissão pela instituição beneficiária definida em condições comerciais e atendendo ao seu nível de risco, sendo o respectivo valor definido de acordo com o anexo à Portaria n.º 1219-A/2008, conforme se encontra estipulado no seu artigo 4º. Nos termos do mesmo normativo, o pagamento da referida comissão não prejudica a possibilidade de prestação de contragarantias, em termos a fixar pelo Ministro das Finanças<sup>1</sup>, caso em que o valor da comissão pode ser ajustado em conformidade.

Até ao final do 2º trimestre de 2009 e ao abrigo da Lei n.º 60-A/2008, foram já concedidas e utilizadas diversas garantias pessoais do Estado, cujos valores totais e acumulados se encontram representados no gráfico seguinte:

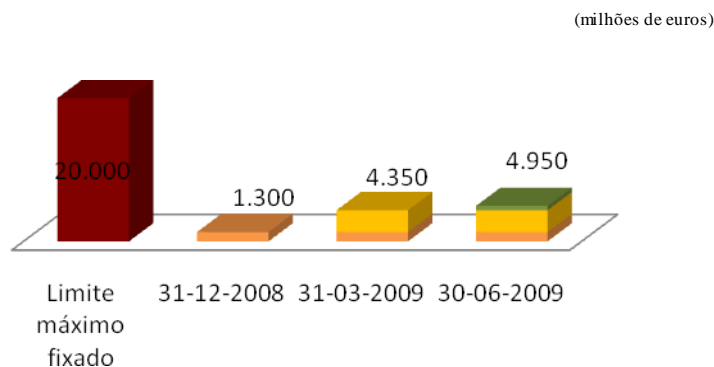
---

<sup>1</sup> Nos termos do artigo 9º da Lei n.º 60-A/2008, aplica-se subsidiariamente à prestação destas garantias o regime previsto na Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, com as necessárias adaptações.



## Tribunal de Contas

Gráfico 1 - Garantias - Lei n.º 60-A/2008 – valores acumulados por trimestre



Fonte: DGTF.

Da leitura do gráfico anterior resulta que dos € 20.000 milhões de euros previstos nesta medida apenas foram utilizados, até à data de 30 de Junho de 2009, € 4.950 milhões, os quais representam 24,8% do limite máximo autorizado, tendo-se concentrado no 1º trimestre de 2009 o maior volume de operações com garantia do Estado (15,3%).

De acordo com a informação prestada pela DGTF, não foram formalizados pedidos de concessão de garantia que tenham sido objecto de decisão negativa.

Para além destas garantias concedidas com base nesta legislação específica, foi também concedida uma outra garantia ao abrigo do regime geral da concessão das garantias pessoais do Estado ou por outras pessoas colectivas de direito público aprovado pela Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, ao empréstimo contraído pelo Banco Privado Português (BPP) junto de diversas instituições de crédito<sup>1</sup> no montante de € 450 milhões, cujo montante concorre para o limite fixado das garantias pessoais do Estado no artigo 105º da Lei do Orçamento de Estado para 2008<sup>2</sup>.

Também o Banco Português de Negócios beneficiou de uma garantia do Estado, conforme previsto na Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro, que procedeu à nacionalização das acções representativas do capital social daquele banco, tendo ascendido a € 2.000 milhões, concorrendo este montante para o limite máximo das garantias pessoais do Estado fixado nas leis do orçamento.

Adicionado o valor destas garantias ao das demais concedidas ao abrigo da citada Lei n.º 60-A/2008, verificou-se que o Estado, até 30 de Junho de 2009, concedeu garantias ao sistema financeiro no montante global de € 7.400 milhões<sup>3</sup>.

O gráfico seguinte representa a distribuição do montante global das garantias concedidas e utilizadas por instituição de crédito beneficiária:

<sup>1</sup> BCP, CGD, BES, BPI, Santander Totta e Caixa Central.

<sup>2</sup> Fixado, em termos de fluxos líquidos anuais, em € 2.500 milhões.

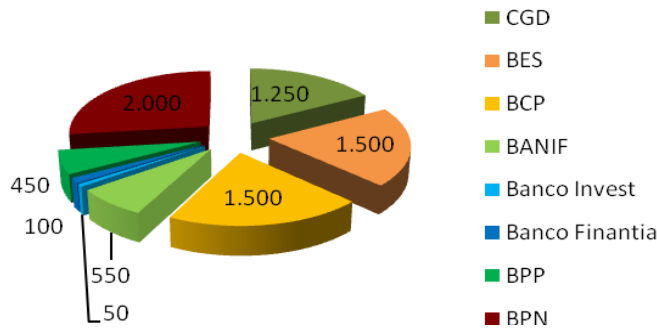
<sup>3</sup> Posteriormente, através do Despacho n.º 23497/2009, de 25 de Setembro, o BPN beneficiou de uma nova garantia, no valor de € 1.000 milhões.





**Gráfico 2 - Garantias – Instituições bancárias**

(milhões de euros)



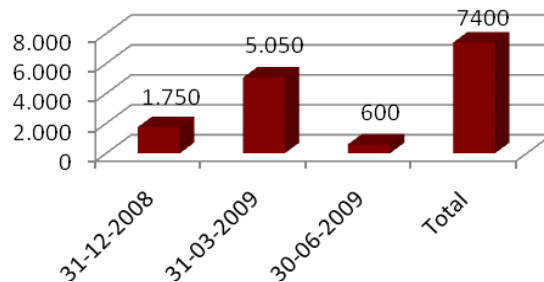
Fonte: DGTF.

O BPN foi a instituição que beneficiou do montante mais elevado, correspondendo a 27% do total, seguido do BES e do BCP, ambos com 20,3%.

Conforme se pode observar da leitura do gráfico seguinte, na perspectiva da utilização dos apoios às instituições de crédito, até 31 de Dezembro de 2008 as utilizações das garantias concedidas ascenderam ao montante de € 1.750 milhões, representativos de 23,6% do total de € 7.400 milhões e o maior montante concentrou-se no 1º trimestre de 2009, correspondendo a 68,2%.

**Gráfico 3 - Garantias – Valores totais por trimestre**

(milhões de euros)



Fonte: DGTF.

No quadro seguinte apresenta-se a informação mais detalhada sobre as garantias concedidas às instituições de crédito até ao final do 2º trimestre de 2009:



# Tribunal de Contas

**Quadro 1 - Garantias concedidas - Caracterização**

(em milhares de euros)

Banco Mutuário	Montante utilizado	Taxa da garantia (%)	Modalidade	Mutuante /Organizador	Data do contrato/ declaração de garantia	Comissão de garantia cobrada	Legislação
CGD	1 250 000(*)	0,865	Obrigacionista	Barclays Capital, BNP Paribas, Caixa BI, HSBC, Merrill Lynch	25-11-2008		Lei 60-A/2008
BES	1 500 000	0,948	Obrigacionista	BES Investimento, HSBC, BNP Paribas, JP Morgan	26-11-2008		
BCP	1 500 000	0,948	Obrigacionista	Barclays Capital, HSBC, JP Morgan, Morgan Stanley, Millennium Investment	22-12-2008		
BANIF	50 000	0,5	Obrigacionista	RCH-Raffisen, Switzzland Cooperative	23-12-2008	125,388	
BANIF	500 000	0,948	Obrigacionista	Santander, BPI, Caixa BI, DZ Bank, Millennium BCP, Banif Investment, Bank (no book), Barclays Capital, Citi & ING	17-04-2009		
Banco Invest	25 000	0,948	Mútuo	Caixa BI	04-02-2009	58,592	
Banco Invest	25 000	0,5	Obrigacionista	CGD	04-02-2009	30,903	
Banco Finantia	100 000	0,948	Obrigacionista	BPI	07-04-2009		
<b>Sub total</b>	<b>4 950 000</b>						
BPP	450 000(**)	0,2	Mútuo (diversos)	BCP, CGD, BES, BPI, Santander Totta, Caixa Central	05-12-2008	438,5	Lei 112/97
<b>Sub total</b>	<b>450 000</b>						
BPN	1 185 000	0,2	Papel comercial	CGD	02-03-2009		Lei 62-A/2008
BPN	815 000	0,2	Papel comercial	CGD	02-03-2009		
<b>Sub total</b>	<b>2 000 000</b>						
<b>Total</b>	<b>7 400 000</b>					<b>653,383</b>	

Fonte: Despachos do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças publicados em Diário da República e informação da DGTF.

(\*) A garantia em causa foi autorizada até ao montante de € 2.000 milhões.

(\*\*) A garantia, com prazo de 6 meses, foi prorrogada por mais 6 meses, através do Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças n.º 13364-A/2009, de 5 de Junho, mantendo-se inalteradas as condições.

Constata-se da leitura do quadro anterior que as taxas de comissão de garantia aplicadas às operações realizadas ao abrigo da Lei n.º 60-A/2008 são substancialmente superiores às aplicadas às garantias concedidas através das Leis n.ºs 112/97 e 62-A/2008.

Tal facto deve-se a que a Portaria n.º 1219-A/2008, que regulamentou a concessão extraordinária de garantias pessoais pelo Estado, no âmbito do sistema financeiro, fixou a forma de cálculo da taxa de garantia, de que resultaram as taxas indicadas no quadro supra.

Nas operações relativas ao BPP e ao BPN as taxas da comissão de garantia foram determinadas nos respectivos despachos de autorização ou de confirmação<sup>1</sup>, tendo sido aplicado o Despacho de 19 de

<sup>1</sup> No caso específico do BPN, a garantia do Estado resulta directamente da Lei n.º 62-A/2008.



Outubro de 1995<sup>1</sup>, do Ministro das Finanças, que determina que as comissões de aval sejam fixadas “entre o mínimo de 0,2% e o máximo de 2% ao ano, de acordo com as circunstâncias”.

Até à data de 30 de Junho de 2009, as comissões de garantia recebidas pela DGTF ascenderam a € 653.383, reportando-se € 125.388 à garantia concedida ao Banif relativa ao empréstimo obrigacionista no valor de € 50 milhões, € 89.495 referentes às duas garantias concedidas ao Banco Invest e € 438.500 à operação do BPP.

Das garantias concedidas apenas foram prestadas contragarantias pelo BPP. Tais contragarantias consistiram na constituição de penhor e de hipoteca, matéria que se encontra analisada no ponto seguinte deste Relatório.

### 2.1.1.2 – Garantia - BPP

De acordo com os elementos constantes do respectivo processo, verificou-se que o BPP solicitou ao Ministro das Finanças a concessão de uma garantia pessoal do Estado, ao abrigo da Lei n.º 112/97, onde dá conta que “(...) é evidente que foi atingido um ponto de ruptura ao nível da liquidez do ora Requerente Beneficiário, altamente correlacionado com a referida reduzida liquidez generalizada dos mercados (obrigacionistas e monetário)”.

Sobre este pedido o Ministro das Finanças solicitou ao BdP pareceres sobre a concessão da garantia e sobre as contragarantias oferecidas pelo BPP.

Acerca da garantia, o BdP considerou, entre outros, “ (...) relevantes os seguintes argumentos:

a) *O Banco Privado Português apresenta graves problemas de liquidez que podem determinar que, independentemente da sua posição de solvabilidade, possa ser arrastado para uma situação de falência. No contexto da actual crise financeira internacional é desaconselhável deixar falir um Banco. Em vários países europeus têm-se utilizado vários instrumentos, incluindo a nacionalização, para evitar que instituições de crédito entrem em falência e Portugal seria, assim, o primeiro país europeu a permitir que tal acontecesse neste caso.*

*Apesar das particularidades que decorrem da concentração da actividade do Banco Privado Português no negócio da gestão de patrimónios, a sua falência não deixaria de ter repercussões negativas a nível da imagem internacional do sistema bancário nacional, acentuando as dificuldades do financiamento externo.*

b) *No caso de as autoridades não procederem a qualquer tentativa de intervir no Banco Privado Português, poderia gerar-se um efeito de contágio sobre várias pequenas instituições que integram o nosso sistema, conduzindo à necessidade de mais intervenções no futuro, com riscos sistémicos mais evidentes.*

c) *A intervenção no Banco Privado Português é a única forma de cumprir o compromisso do Governo de salvaguardar a segurança dos depósitos bancários, uma vez que a utilização do FGD não permitiria assegurar esse objectivo.*

d) *Para além dos depósitos, o passivo do balanço do Banco Privado Português inclui aplicações de algumas instituições de crédito portuguesas, nomeadamente de uma Caixa Económica e cinco Caixas de Crédito Agrícola Mútuo que não pertencem ao SICAM. Essas aplicações montam a cerca de 120 milhões de euros e no caso de não serem recuperadas no contexto de uma falência, poderiam conduzir à insolvência de várias das referidas Caixas. Essa eventualidade, ou mesmo o mero conhecimento da existência dessas aplicações sem protecção, poderia ter enormes efeitos de contágio sobre as inúmeras Caixas do SICAM no actual momento que atravessamos.*

---

<sup>1</sup> Cfr. artigo 27.º da Lei n.º 112/97.



## Tribunal de Contas

---

*Em suma, num momento de excepcional incerteza e crise internacional, as necessidades de financiamento externo da nossa economia recomendam que se mantenha a estabilidade das instituições de crédito que exercem a sua actividade em Portugal e justificam a concessão das referidas garantias.”*

Salienta o BdP que *“A garantia solicitada pelo Banco Privado Português ao Estado não se enquadra, na opinião do Banco de Portugal, no regime criado pela Lei n.º 60-A/2008, de 20 de Outubro. Este regime não foi concebido para prestar apoio às instituições de crédito em situações especiais de risco de degradação financeira que requeiram a implementação simultânea de medidas de reestruturação (...)” e que “(...) De igual modo, se considera desajustado o recurso ao regime de assistência do Fundo de Garantia de Depósitos (FGD) previsto no artigo 167º-A do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF), uma vez que apenas uma pequena percentagem do volume dos depósitos bancários recebidos pelo Banco Privado Português apresenta as características de acesso ao reembolso”, concluindo que “(...) o regime aplicável à concessão da garantia pedida pelo Banco Privado Português deverá, assim, ser o da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro.”*

A Lei n.º 112/97, que estabelece o regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas colectivas de direito público, exige a verificação de determinados requisitos para a sua concessão, estipulando, desde logo, o seu carácter excepcional, fundamentado em manifesto interesse para a economia nacional (artigo 1.º, n.º 2), desde que verificadas as condições previstas no artigo 9.º, designadamente o Estado ter uma participação na empresa ou ter interesse no empreendimento, projecto ou operação financeira, existir um projecto concreto de investimento ou um estudo especificado da operação a garantir e uma programação financeira rigorosa; ter o beneficiário da garantia condições económicas, financeiras e organizacionais que ofereçam segurança para fazer face às responsabilidades que pretende assumir e, ainda, ser a garantia uma condição imprescindível para a realização da operação de crédito ou financeira.

Exige ainda o n.º 2 do mesmo artigo 9.º que as operações, projectos ou empreendimentos visem os objectivos especificados nas suas diversas alíneas, integrando-se o caso concreto na alínea c) – *“Manutenção da exploração enquanto se proceda, por intermédio de qualquer entidade designada pelo Governo, ao estudo e concretização de acções de viabilização”,* única hipótese em que a lei permite que a operação a garantir se destine ao reforço da tesouraria, situação presente na garantia concedida ao BPP<sup>1</sup>.

Sobre o enquadramento desta garantia no regime constante da Lei n.º 112/97, pronunciou-se favoravelmente a DGTF, através de Informação sem número, datada de 1 de Dezembro de 2008, onde analisa ponto por ponto a verificação do cumprimento dos requisitos legais, destacando-se a fundamentação do “interesse para a economia nacional” invocada: *“A concessão de garantia pessoal pelo Estado à operação em apreço reveste-se de carácter excepcional e fundamenta-se em manifesto interesse para a economia nacional dado que, nas actuais circunstâncias de crise financeira internacional, e conforme parecer do Banco de Portugal (Anexo III), a não continuação da actividade do BPP, por motivo de falta de liquidez poderia colocar sérios riscos para a estabilidade financeira nacional, o que poderia acarretar um risco de grave perturbação da economia. Neste contexto de excepcionalidade, o respeito pelas regras de concorrência fundamenta-se nas decisões do Conselho da União Europeia no âmbito das quais foi acordado que os Governos dos Estados Membros deveriam tomar as medidas necessárias, designadamente através de instrumentos de garantia, para preservar a estabilidade do sistema financeiro, evitar falências e proteger os interesses dos depositantes e investidores.”*

Em sequência, através da mesma informação da DGTF, foi proposta a concessão da garantia, tendo merecido o seguinte despacho favorável do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças:

---

<sup>1</sup> Cfr. n.º 3 do preceito legal referido.



*"Visto com o meu acordo ao proposto. Assino o despacho na presente data, sublinhando que o volume de financiamento cobre adequadamente o volume dos depósitos constituídos junto do BPP, S.A., de acordo com a informação disponível. Solicito ao BP que nas orientações a formular aos administradores nomeados sejam os mesmos expressamente informados da necessidade de dar cumprimento ao disposto no ponto 2. do despacho de autorização de garantia. Solicito igualmente ao BP a prestação regular de informação à DGTF, para efeitos de acompanhamento e gestão do processo, relativa à evolução dos depósitos e demais responsabilidades do passivo abrangidas pela garantia. À DGTF, para os devidos efeitos."*

O despacho de autorização da garantia, datado de 1 de Dezembro de 2008, publicado no Diário da República, II Série, de 4 de Dezembro, determina, no seu ponto 2., que *"a garantia pessoal do Estado tem exclusivamente por objecto o financiamento destinado a fazer face a responsabilidades do passivo registadas no balanço do Banco Privado Português, S. A., à data de 24 de Novembro de 2008 (...)."*<sup>1</sup>

Em 5 de Dezembro de 2008, foi celebrado o contrato de empréstimo entre o BPP, S.A. e diversas instituições mutuantes, através do qual foi concedido o mútuo com a expressa finalidade de *"fazer face às responsabilidades do passivo registadas no balanço do Banco Privado Português, S.A., à data de 24 de Novembro de 2008 (...)."*

O BPP, no sentido de mitigar o risco incorrido pelo Estado, propôs a prestação de contragarantias, constituídas por penhor dos activos e direitos descritos em Anexo ao pedido formulado, bem como a constituição de *"hipoteca sobre os imóveis que são propriedade das suas sociedades auxiliares (dado que não é proprietário de nenhum), fazendo notar, porém, que as participações sociais representativas da totalidade do capital social destas serão objecto de penhor (...)."*

Em 5 de Dezembro de 2008, foi outorgado um contrato promessa de hipoteca entre o Estado e as empresas Imoprivado – Sociedade Imobiliária, S.A., Evidu - Sociedade Imobiliária, S.A., Y2K - Imoprivado - Sociedade Imobiliária, S.A., e Toupronto - Sociedade Imobiliária, S.A., sendo a primeira uma sociedade detida a 100% pelo BPP, S.A., e as demais detidas a 100% pela Imoprivado<sup>2</sup>, relativo a quatro prédios urbanos propriedade daquelas empresas, sendo esta garantia acessória do contrato de empréstimo acima referido.

O contrato prometido veio a ser celebrado em 26 de Fevereiro de 2009 pelo valor máximo de € 30 milhões.

As contragarantias concretizadas através de penhor são constituídas por instrumentos financeiros e direitos de crédito sob a forma de aberturas de crédito em conta corrente, contratos de financiamento, descobertos bancários e outros créditos em resultado de operações de concessão de crédito a clientes e outros terceiros.

O BdP, após análise da listagem das contragarantias propostas pelo BPP, emitiu parecer favorável com os seguintes fundamentos:

*"1. Os valores globais e os diversos itens constantes do Anexo apresentado pelo BPP correspondem aos valores contabilísticos e descrições fornecidos pelo BPP ao Banco de Portugal, em 25 de Novembro de 2008, como sendo os registos contabilísticos retirados do sistema de informação do BPP em base consolidada, naquela data;*

*2. Esse valor contabilístico (€ 638.853.175) é superior ao montante da garantia que o Estado concederá a uma operação de financiamento ao BPP (€ 450.000 000), o que fornece uma margem de segurança para eventuais*

---

<sup>1</sup> A mesma referência consta do n.º 2 do artigo 1º da garantia.

<sup>2</sup> Cfr. Anexo às demonstrações financeiras do BPP, S.A., constante do Relatório de Gestão de 2007, último divulgado pelo BdP.



## Tribunal de Contas

---

*depreciações efectivas que se venham eventualmente a concretizar no futuro. No entanto, o Banco de Portugal não pôde proceder neste momento à reavaliação detalhada dos activos em causa, nomeadamente à avaliação da capacidade dos devedores do BPP em solver os compromissos assumidos nas várias modalidades de crédito listadas no Anexo apresentado pelo BPP, pelo que se considera ser necessário que o contrato de penhor salvaguarde o seguinte: i) a necessidade de se proceder posteriormente a uma avaliação criteriosa de cada item proposto pelo BPP como contragarantia; ii) a necessidade de se garantir a reavaliação diária do valor das contragarantias prestadas ao preço de mercado (ou preço teórico) dos instrumentos financeiros e ao valor dos créditos concedidos e não reembolsados dos direitos de crédito do BPP sobre terceiros; e iii) que o BPP se comprometa a entregar ao Estado contragarantias adicionais no caso de a reavaliação referida na alínea anterior demonstrar que o valor global das contragarantias agora prestadas é inferior ao valor da Garantia prestada pelo Estado ao BPP.”*

Em 5 de Dezembro de 2008, foi celebrado o contrato de penhor entre o Estado, o BPP, S.A., e o BdP (enquanto depositário dos bens), através do qual foram empenhados a favor do Estado os bens móveis do BPP, os valores mobiliários e direitos inerentes e direitos de crédito do BPP e do BPP Cayman, sendo que o BPP outorgou o contrato em representação do BPP Cayman, devendo “*Obter de BPP Cayman as deliberações e autorizações que se mostrem necessárias à concretização do penhor sobre os Activos Empenhados de que seja titular aquela sociedade*”, conforme estipula a cláusula 11.1<sup>1</sup>.

Como medida de controlo de risco, a cláusula sétima do contrato de penhor determina que “*Diariamente e para cada operação, o garante ou o depositário avalia o rácio LTV*”<sup>2</sup>, o qual não deverá ser superior a 80%, sob pena de o garante ou o depositário solicitar o reforço da garantia; caso o rácio seja inferior a 80%, podem ser libertados os activos empenhados no valor excedentário.

Em execução da referida cláusula, e enquanto depositário e gestor das contragarantias, o BdP tem elaborado relatórios de acompanhamento da valorização das contragarantias.

De acordo com a informação facultada pela DGTF, a valorização das contragarantias, de 02 de Janeiro a 30 de Junho de 2009, é apresentada no quadro seguinte.

---

<sup>1</sup>No Relatório de Acompanhamento da Valorização das Contragarantias, de Fevereiro de 2009, refere-se que em anexo à carta de 27/02/2009 do BPP foram juntas as deliberações constantes da cláusula 11.1 relativas aos activos do BPP Cayman.

<sup>2</sup> $LTV - Loan-to-Value = (\text{Capital} + \text{Juros Vencidos}) / \text{Activos Empenhados}$ , sendo que: i) *Capital* - Capital concedido ao contragarante pelos Bancos ao abrigo do Contrato de Empréstimo; ii) *Juros Vencidos* - Juros corridos e em dívida pelo contragarante aos Bancos ao abrigo do Contrato de Empréstimo; iii) *Activos Empenhados* - direitos de crédito, valores mobiliários, bens móveis empenhados ao abrigo do contrato e outros bens, direitos ou activos que o venham a ser em execução do mesmo, valorizados nos termos da cláusula oitava do contrato. Esta fórmula parece não incluir bens imóveis. Porém, no caso concreto os mesmos foram considerados (cfr. quadro2).



## Quadro 2 - Valorização das contragarantias

(em milhões de euros)

	02-01-2009	30-01-2009	27-02-2009	31-03-2009	30-04-2009	29-05-2009	30-06-2009	Varição no semestre (%)
Bens móveis	12,45	12,45	12,45	12,45	12,45	12,45	12,45	
Bens imóveis	12,84	12,84	12,63	12,63	12,63	12,63	12,64	-1,56
Descobertos D.O. (*)	215,64	289,47	293,84	282,89	293,52	288,77	282,03	30,79
Direitos de crédito "Vivos" (*)	181,12	180,55	166,83	165,69	179,51	176,16	175,13	-3,31
Conta Nostro n.º 320 (*)	12,09	13,39	14,75	16,84	26,21	26,14	45,26	274,36
Títulos	13,65	14,36	13,93	14,51	15,04	16,94	28,54	109,08
<b>Total Garantias</b>	<b>447,79</b>	<b>523,06</b>	<b>514,43</b>	<b>505,01</b>	<b>539,36</b>	<b>533,09</b>	<b>556,05</b>	<b>24,18</b>
<b>Capital+juros</b>	<b>450,02</b>	<b>450,01</b>	<b>450,01</b>	<b>450,01</b>	<b>450,01</b>	<b>450,01</b>	<b>450,01</b>	<b>0,00</b>
<b>Rácio LVT</b>	<b>100,50</b>	<b>86,03</b>	<b>87,48</b>	<b>89,11</b>	<b>83,43</b>	<b>84,42</b>	<b>80,93</b>	<b>-19,47</b>

Fonte: DGTF.

(\*) De acordo com a informação da DGTF, tratam-se de montantes em análise, sujeitos a alterações.

A informação constante do quadro anterior suscita as seguintes observações:

- ◆ Com a ressalva dos itens Descobertos D.O., Direitos de crédito "Vivos" e Conta Nostro n.º 320<sup>1</sup>, em análise pelo BdP, sujeitos a alteração, verifica-se que em 2 de Janeiro de 2009 o total do valor das garantias era inferior ao valor do empréstimo, sendo certo que a partir dessa data passou a ser superior, não alcançando, todavia, o rácio LTV, contratualmente estabelecido;
- ◆ Todos os itens sujeitos a avaliação sofreram alterações, com excepção dos bens móveis, onde se incluem as obras de arte propriedade do BPP, tendo-se verificado variações significativas no período de referência na Conta Nostro n.º 320 (274,36%), nos Títulos (109,08%) e nos Descobertos de D.O. (30,79%);
- ◆ O valor dos imóveis em 27 de Fevereiro de 2009 ascendia a € 12,63 milhões; não obstante, o valor máximo da hipoteca sobre estes bens, celebrada em 26 de Fevereiro de 2009, foi de € 30 milhões. De acordo com o Relatório de Acompanhamento de Janeiro de 2009 do BdP a avaliação dos imóveis em € 12,84 milhões resultava de avaliações efectuadas em 2005 (relativamente a 3 edifícios) e em 2007 (1 edifício), tendo o BdP colocado à valorização reservas face aos desenvolvimentos recentes do mercado imobiliário de que pode resultar uma sobrevalorização.

No exercício do contraditório, o BdP veio descrever o processo de valorização das contragarantias, designadamente a forma de acompanhamento diário, condicionada pelas características dos activos empenhados, indicando que em 11 de Fevereiro de 2009, data do primeiro reporte à DGTF, “valorizou

<sup>1</sup>Em conformidade com a cláusula 11.10 do contrato de penhor, o BPP obrigou-se a manter em conta separada, em benefício do garante, os montantes relativos a quaisquer pagamentos feitos pelos devedores dos direitos de crédito do BPP e do BPP Cayman dados em garantia, sempre que o valor da contragarantia, calculada nos termos do contrato, seja inferior ao valor da garantia prestada.



## Tribunal de Contas

a zero um conjunto de activos por não lhe ter sido enviada informação e/ou documentação pelo BPP que permitisse avaliá-los de outro modo. Além disso, por não se encontrarem cumpridos todos os requisitos consignados na lei aplicável relativamente à constituição formal do penhor financeiro, o BdP valorizou a zero um conjunto de Valores Mobiliários (...)

Acrescentou o BdP que “(...) tal não significava necessariamente que os activos eram insuficientes para o BPP cumprir com o que se encontrava contratualmente previsto” e que “(...) à medida que a informação/documentação relativa aos activos foi sendo entregue pelo BPP e foram cumpridos todos os requisitos consignados na lei aplicável relativos à constituição de penhor sobre os activos, verificou-se um aumento do valor total das contragarantias, tendo o rácio LTV, contratualmente previsto, sido alcançado a partir de 21.07.2009.”

Informou ainda o BdP que “A valorização dos Bens Móveis sofreu alterações após tomada de conhecimento de que parte dos Bens Móveis constantes do Anexo ao Contrato de Penhor havia sido alienada pelo BPP à Fundação de Serralves (...) razão pela qual a valorização atribuída a estes activos (...) diverge da inicialmente apresentada nos primeiros Relatórios mensais de Acompanhamento de Valorização das Contragarantias remetidos à DGTF”.

As observações produzidas pelo BdP, sendo apenas complementares, não oferecem comentários.

O produto do empréstimo concedido ao BPP, S.A. e garantido pelo Estado tinha, exclusivamente, como objectivo fazer face às responsabilidades do passivo registadas no balanço do Banco Privado Português, S. A., à data de 24 de Novembro de 2008.

De acordo com a informação prestada pela DGTF, este organismo tem efectuado o acompanhamento da aplicação do produto do empréstimo, cuja evidenciação se encontra reflectida no quadro seguinte.

**Quadro 3 - Utilização do empréstimo pelo BPP**

(e meuros)

Se de bancária	Perfil	24-02-2009	20-03-2009	26-06-2009
BPP Cayman	Empresas	38 842 525	37 089 795	40 482 864
	Particulares	5 287 397	7 642 832	7 662 201
<b>Sub total</b>		<b>44 129 922</b>	<b>44 732 627</b>	<b>48 145 065</b>
BPP Espanha	Empresas	58 538 998	58 394 453	59 032 445
	IC - Depósitos	518 009	518 009	518 009
	Particulares	15 811 224	12 203 208	12 480 237
<b>Sub total</b>		<b>74 868 231</b>	<b>71 115 670</b>	<b>72 030 691</b>
BPP SA	Empresas	57 911 630	59 659 590	60 573 393
	IC - Depósitos	100 160 132	102 787 812	104 054 466
	IC - Outras	71 446 632	122 683 337	261 506 493
	Particulares	15 962 093	25 835 087	28 936 787
<b>Sub total</b>		<b>245 480 487</b>	<b>310 965 826</b>	<b>455 071 139</b>
<b>Total</b>		<b>364 478 640</b>	<b>426 814 123</b>	<b>575 246 895</b>

Fonte: DGTF – refere a DGTF que “O Universo retratado, independentemente da sua sede bancária, é representativo de Recursos Registados no Passivo do Banco relativos a Disponibilidades de Depósitos à Ordem, Depósitos a Prazo (de curto prazo que, entretanto venceram ou foi pedido o reembolso).”





Da análise da informação contida no quadro antecedente pode observar-se que o empréstimo foi aplicado para fazer face às obrigações contratuais do BPP, S.A., do BPP Cayman e do BPP Espanha, verificando-se que a 20 de Março de 2009 já tinha sido utilizada a quase totalidade do montante mutuado. À referida data, do montante global aplicado, 72,9% (€ 311,0 milhões) havia sido utilizado para fazer face às responsabilidades do BPP, S.A., 16,7% do BPP Espanha (€ 71,1 milhões) e 10,5% do BPP Cayman (€ 44,7 milhões).

Noutra perspectiva, à mesma data, 52,9% (€ 226,0 milhões) foi canalizado para instituições de crédito, 36,3% (€ 155,1 milhões) para empresas e 10,7% (€ 45,7 milhões) para particulares.

Questionada a DGTF sobre os critérios subjacentes à aplicação do produto do referido empréstimo em caso de o montante do mesmo ser inferior ao valor dos passivos, informou que foi utilizada a data de vencimento do crédito.

Realça-se que o BPP Cayman, com sede nas Ilhas Cayman, é, segundo o anexo às demonstrações financeiras a 31 de Dezembro de 2007 do BPP, S.A., uma sociedade participada directamente a 100% pelo referido banco, e que o BPP Espanha é uma sucursal, desconhecendo-se se ocorreu alguma alteração no decurso do ano de 2008.

Daqui se retira que, de acordo com a informação prestada pela DGTF reflectida no quadro anterior, a aplicação de parte do empréstimo destinou-se a fazer face a compromissos do BPP Cayman e do BPP Espanha, sendo certo que, no caso do primeiro, se trata de uma pessoa colectiva diversa do BPP, S.A., sujeita, inclusivamente, a legislação diferente, verificando-se, por conseguinte, que o produto do empréstimo foi aplicado em finalidade distinta daquela para a qual foi concedida.

Por outro lado, sendo o contrato de garantia pessoal do Estado um contrato acessório do de empréstimo, também se pode afirmar que este empréstimo não poderia abranger o BPP Cayman sob pena de não poder beneficiar da garantia referida por não se tratar de uma entidade nacional nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 112/97.

Alegou o BdP, em contraditório, que:

*“Quanto à sucursal do BPP, S.A., em Espanha, não há qualquer dúvida de que se trata de um estabelecimento do referido banco, desprovido de personalidade jurídica, estando, mesmo, sujeita individualmente à supervisão do Banco de Portugal e sendo os depósitos nela constituídos garantidos pelo Fundo de Garantia de Depósitos portugueses. É, assim, seguro que as obrigações da sucursal são obrigações do BPP, S.A.*

*No que se refere BPP Cayman, trata-se, na verdade, de uma entidade com personalidade jurídica. No entanto, é uma sociedade totalmente dominada pelo BPP, S.A. (...) Sendo, assim, o BPP Cayman uma sociedade subordinada do BPP, S.A., este é responsável pelas obrigações daquele. Deste modo, quando o BPP, S.A., paga (...) obrigações inscritas no balanço do BPP Cayman (...) está a pagar obrigações que também são suas, pelo que não poderá dizer-se que “o produto do empréstimo foi aplicado em finalidade distinta daquela para a qual foi concedido”.*

*Note-se que, quando foi determinado que o empréstimo em causa tinha exclusivamente por objecto “o financiamento destinado a fazer face a responsabilidades do passivo registadas no balanço do Banco Privado Português, S.A., à data de 24 de Novembro de 2008”, não ficou explícito se se tratava do balanço individual ou do balanço consolidado do BPP, S.A. E a verdade é que, na análise da situação do BPP, S.A., sempre foram considerados os passivos (e os activos) do BPP Cayman. Salienta-se que, do conjunto de activos que o BPP, S.A., ofereceu como contra-garantia ao empréstimo uma boa parte estava inscrita no balanço do BPP Cayman.*



## Tribunal de Contas

---

*Mas, mesmo que não existam as razões indicadas na alínea anterior para as obrigações do BPP Cayman serem consideradas também responsabilidade do BPP, S.A., constata-se que (...) a “utilização” do empréstimo em causa só para solver responsabilidades do BPP, S.A., em Portugal e da sua sucursal em Espanha foi superior a esse montante (...) Julga-se, assim, poder concluir-se que o montante do empréstimo foi totalmente utilizado (e não chegou) para solver responsabilidade do BPP, excluídas as responsabilidades do BPP Cayman.”*

No que respeita a estas alegações, elas confirmam que o BPP Cayman é uma pessoa colectiva distinta do BPP, S.A., ainda que detida a 100% por este e que as responsabilidades de um e de outro são distintas.

Por sua vez, as demonstrações financeiras consolidadas fornecem informação referente ao conjunto das empresas integradas no perímetro de consolidação de acordo com os normativos aplicados. Não existe nenhuma contabilidade de suporte às demonstrações financeiras consolidadas enquanto tais - as mesmas são suportadas pelas contabilidades individuais de cada empresa, com as alterações introduzidas pelas regras de consolidação, de acordo com o método aplicado.

Daí o poder afirmar-se que não existe uma responsabilidade directa, no caso, do BPP perante as obrigações do BPP Cayman.

No caso em concreto, o produto do empréstimo garantido destinava-se a fazer face, exclusivamente, às responsabilidades do passivo registadas no balanço do BPP, S.A., à data de 24 de Novembro de 2008. Como já referido, as mesmas responsabilidades são as que se encontravam registadas na contabilidade do BPP, S.A., individualmente.

No que concerne ao argumento invocado de que em Junho de 2009 tinham sido pagas responsabilidades do BPP, S.A., e do BPP Espanha superiores ao montante do empréstimo, permitindo excluir as do BPP Cayman, tal argumento não será válido porquanto o empréstimo foi efectivamente utilizado para satisfazer obrigações deste banco, conforme se encontra evidenciado no quadro n.º 3, sendo de relevar que, segundo informação prestada pela DGTF, o critério subjacente à aplicação do empréstimo foi a data de vencimento dos créditos, pelo que não é indiferente onde foi efectuada, ao tempo da disponibilização do empréstimo, a aplicação do montante mutuado e garantido.

Ainda que se possa entender a operação, a mesma fica prejudicada porque na utilização das garantias pessoais do Estado, enquanto instrumento público, a legalidade prevalece sobre a substância, não podendo, por falta de suporte legal, o Estado garantir operações que beneficiam entidades não nacionais.

### **2.1.1.3 – Garantia - BPN**

No que diz respeito à garantia concedida ao BPN, no valor máximo de € 2.000 milhões, a mesma decorre da lei (n.º 9 do artigo 2º da Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro), que procedeu à nacionalização das acções representativas do capital social do banco, pelo que se trata de uma “*garantia ope legis*”.

Com efeito, estipula o referido n.º 9 do artigo 2º que “*As operações de crédito ou de assistência de liquidez que sejam realizadas pela Caixa Geral de Depósitos, S. A., 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 ofício dirigido à CGD em 30 de Dezembro de 2008, o Secretário de Estado do Tesouro e Finanças determinou que “*(...) cabendo ao Conselho de Administração da CGD a aprovação das condições concretas*



*do Programa de Emissão de Papel Comercial, confirmo que esta Emissão, a ser subscrita exclusivamente pela CGD, até € 2.000.000.000,00, com a finalidade específica de reembolsar a CGD de todas as anteriores operações de crédito e de assistência de liquidez efectuadas ao BPN e a ocorrer às suas necessidades de financiamento previsíveis a curto prazo, encontra enquadramento no n.º 9 do artigo 2.º da Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro (...)*”.

Tendo em conta o parecer favorável do IGCP sobre as condições financeiras da operação e o limite máximo fixado na lei orçamental para 2008 para a concessão de garantias pelo Estado, a DGTF propôs a concessão da garantia, limitada a € 815 milhões em 2008.

Através dos Despachos n.ºs 3755 e 3980/2009 do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, publicados no Diário da República de 30 de Janeiro e 2 de Fevereiro, foram confirmadas as condições legais da concessão da garantia do Estado, pelos valores de € 1.185 milhões e € 815 milhões respectivamente, à citada operação.

O correspondente contrato de organização, montagem, colocação e garantia de subscrição relativo ao programa de papel comercial, datado de 4 de Março de 2009, prevê que seja a CGD a garantir as respectivas emissões, cobrando uma comissão ao emitente (BPN) correspondente a 0,10% sobre o montante nominal máximo do programa, devendo ainda o emitente pagar comissões ao agente – Caixa BI (€ 5.000 por emissão) e aos líderes – Caixa BI e Efisa (0,01% sobre o montante máximo do programa).

A garantia do Estado incide sobre o reembolso das obrigações de pagamento, sendo que o montante máximo em cada momento é de € 2.000 milhões e o prazo de cada emissão de 3 ou 6 meses, terminando o programa em 4 de Março de 2010<sup>1</sup>.

De acordo com o n.º 9 do artigo 2º da Lei n.º 62-A/2008, conjugado com o n.º 7, deveriam ter sido aprovados os objectivos de gestão do BPN já que todas as operações de crédito ou de assistência de liquidez da CGD são garantidos pelo Estado até à data da aprovação dos referidos objectivos, não se tendo conhecimento se ocorreu tal facto, desconhecendo-se se existiram outras operações de crédito ou de assistência de liquidez por parte da CGD.

#### **2.1.1.4 – Acompanhamento**

No âmbito das garantias concedidas ao abrigo da Lei n.º 60-A/2008, referiu a DGTF que tem vindo a acompanhar o cumprimento dos contratos de financiamento garantidos, designadamente através de informação enviada periodicamente pelas instituições de crédito, competindo ao BdP, conforme previsto no artigo 6.º da Lei n.º 60-A/2008 e artigo 7.º da Portaria n.º 1219-A/2008 e no protocolo celebrado entre a DGTF, o BdP e o IGCP, fazer a apreciação da situação económica e financeira das instituições de crédito beneficiárias, conforme se evidenciou pelos indicadores de acompanhamento remetidos por aquela Direcção-Geral.

No que respeita às garantias concedidas ao BPP e ao BPN, o sistema de acompanhamento implementado pela DGTF consiste no recebimento de informação sobre o cumprimento das

---

<sup>1</sup> A 27 de Outubro de 2009 foi publicado o Despacho n.º 23497/2009, de 25 de Setembro, que confere a garantia pessoal do Estado a novo programa de papel comercial do BPN, até ao montante de € 1.000 milhões, com um prazo de 10 anos, o que faz com que as garantias concedidas pelo Estado ao sistema financeiro ascendam a € 8.400 milhões.



## Tribunal de Contas

---

obrigações contratuais dos mutuários e, no caso específico do BPP, recebe informação do BdP relativa ao acompanhamento da gestão das contragarantias prestadas.

Informou, ainda, a DGTF que têm sido cumpridas por parte dos beneficiários das garantias as obrigações decorrentes dos respectivos empréstimos.

### 2.1.2 – Recapitalização

#### Caracterização e Utilizações

A Lei n.º 63-A/2008, de 24 de Novembro, estabeleceu as medidas de reforço da solidez financeira das instituições de crédito através de operações de capitalização com recurso a investimento público, com natureza subsidiária e temporária sendo aplicáveis a capitalizações efectuadas até 31 de Dezembro de 2009, até ao limite de € 4.000 milhões (cfr. artigos 2º, n.º 3, e 17º).

A capitalização pode ser efectuada, designadamente, através de (cfr. artigos 4º, n.º 2, da Lei n.º 63-A/2008):

- ◆ Aquisição de acções próprias da instituição de crédito;
- ◆ Aumento do capital social da instituição de crédito;
- ◆ Outros valores, legal ou estatutariamente admitidos, representativos de capital;
- ◆ Contrato de associação em participação ou contrato de efeitos similares.

O Estado pode, sem prejuízo de eventuais direitos de preferência, ceder a terceiros, a todo o tempo, a sua participação no capital social da instituição de crédito, ou alienar os títulos de dívida emitidos ao abrigo da citada lei, no todo ou em parte (desinvestimento público – artigo 8º, n.º 2 do diploma legal citado).

Mostrando-se assegurada a manutenção de níveis adequados de fundos próprios, pode a instituição de crédito adquirir a participação do Estado, no todo ou em parte, ou reembolsar os valores de dívida emitidos ao abrigo da referida lei, de acordo com as condições de mercado e de modo a assegurar a adequada remuneração e garantia dos capitais investidos (artigo 8º, n.ºs 1 e 3).

O desinvestimento público deve ocorrer no prazo máximo de três anos, que pode, excepcionalmente e no caso das condições de mercado o justificarem, ir até cinco anos, a contar da data de entrada em vigor da Lei n.º 63-A/2008 (artigo 24º).

Enquanto a instituição de crédito se encontrar abrangida pelo investimento público para reforço de fundos próprios fica sujeita às seguintes obrigações (artigo 14º):

- ◆ À utilização dos meios facultados ao abrigo do reforço de fundos próprios, em particular no que se refere ao contributo da instituição de crédito para o financiamento da economia, nomeadamente às famílias e às pequenas e médias empresas;
- ◆ À adopção de princípios de bom governo societário;



- ◆ À política de distribuição de dividendos e de remuneração dos titulares dos órgãos de administração e fiscalização, que vier a ser fixada em despacho do Ministro das Finanças, bem como à possibilidade de introdução de limitações a outras compensações de que beneficiem esses titulares;
- ◆ À adopção de medidas destinadas a evitar distorções de concorrência;
- ◆ À possibilidade de ser necessário o reforço das contribuições para os fundos de garantia de depósitos;
- ◆ À adopção de mecanismos que permitam concretizar o desinvestimento público em condições de mercado que garantam uma adequada remuneração do capital investido, assegurando assim a protecção do interesse dos contribuintes.

Compete ao BdP acompanhar e fiscalizar o cumprimento das obrigações da instituição de crédito estabelecidas (artigo 18º).

A regulamentação dos procedimentos de execução das operações de capitalização foi aprovada através da Portaria n.º 493-A/2009, de 8 de Maio.

De acordo com a informação prestada pela DGTF, foi apenas realizada uma operação de capitalização, ao abrigo do artigo 16.º da citada Portaria, norma que prevê que o aumento de capital para efeitos de reforço de fundos próprios de instituições integralmente detidas pelo Estado pode ser realizado com recurso à dotação prevista para a Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira.

A operação foi realizada pela CGD, na modalidade de aumento do capital social no montante de € 1.000 milhão, em 27 de Maio de 2009.

### 2.1.3 – Nacionalização do BPN

No âmbito da estabilidade do sistema financeiro, a Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro, procedeu à nacionalização de todas as acções representativas do capital social do BPN, as quais se consideraram transmitidas para o Estado, através da DGTF, livres de quaisquer ónus ou encargos, sendo a gestão do banco atribuída à Caixa Geral de Depósitos (cfr. artigo 2º, n.º 3 e 6).

Aos titulares das participações sociais é reconhecido o direito à indemnização quando devida, tendo como referência o valor dos respectivos direitos, avaliados à luz da situação patrimonial e financeira da entidade à data da nacionalização, devendo, para o efeito, o Governo promover a avaliação a efectuar, pelo menos, por duas entidades independentes (cfr. artigo 4º n.º1).

A nacionalização do BPN, segundo os esclarecimentos prestados pelo Ministro de Estado e das Finanças<sup>1</sup>, justificou-se porque:

*“O BPN vinha enfrentando, há já algum tempo, um conjunto de dificuldades com origem na própria instituição, que, conjugadas com o agravamento das condições de liquidez dos mercados financeiros, no contexto da crise financeira internacional, se vieram a demonstrar inultrapassáveis. Mais especificamente, o BPN encontrava-se, desde o Verão de 2008, sujeito a um agravamento das suas condições de liquidez, cujo saldo, conforme*

---

<sup>1</sup>Ofício n.º 2526, de 12 de Novembro de 2009.



## Tribunal de Contas

---

*informação prestada pelo BPN, era de 315,9 milhões de euros no fim de Agosto de 2008, e reduzindo-se para 831,1 milhões de euros negativos, em 22 de Outubro de 2008.*

*Nas semanas que antecederam a decisão do Governo que conduziu à nacionalização, a conta de depósito do BPN no Banco de Portugal fechou diariamente com valores muito reduzidos e muito distantes da média que teria que manter para cumprir o valor legalmente exigido de reserva mínima de caixa.”*

*Apesar de várias iniciativas prévias à nacionalização no sentido de permitir ao BPN ultrapassar as dificuldades, nomeadamente “(...) apoios especiais de liquidez, sob a forma de empréstimos e outras operações, que atingiram cerca de 500 milhões de euros, (...)”<sup>1</sup> o BPN encontrava-se muito perto de uma situação de ruptura de pagamentos.*

*Acresce que os planos de reestruturação apresentados pelo BPN revelaram-se inexecutáveis, nomeadamente por não se vislumbrar ser possível concretizar, mediante investimento privado, o aumento de capital necessário à capitalização do BPN, com os montantes que foram apurados como necessários para o reequilíbrio financeiro do banco e revelaram-se substancialmente mais elevados do que o inicialmente esperado. O BPN encontrava-se, assim, e conforme a situação reportada pelo próprio BPN, numa situação de incumprimento dos limites mínimos de solvabilidade e de incumprimento de diversos limites prudenciais.*

*Perante o desenrolar da situação e face ao volume de perdas acumuladas pelo BPN, que, em meados de Outubro de 2008, ascendiam a aproximadamente 700 milhões de euros, não se vislumbrou viável o recurso a novas operações de apoio de liquidez.*

*O Governo encontrava-se, assim, confrontado com uma situação de ruptura eminente de pagamentos por parte do BPN, num contexto em que se atravessava o período mais severo da crise financeira internacional, colocando em causa a estabilidade do sistema financeiro português e o interesse dos depositantes.”*

*Tendo-se operado a nacionalização do BPN através da Lei n.º 62-A/2008, como se referiu, nada há a questionar do ponto de vista da legalidade da operação.*

*Ainda segundo os esclarecimentos prestados pelo MEF, a nacionalização do BPN não acarretou encargos directamente suportados pelo Estado. Isto porque:*

*“ (...) até à presente data, apenas foram concedidas garantias pessoais do Estado<sup>2</sup>, ao abrigo da Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro, à emissão de papel comercial do BPN no montante global de 3 mil milhões de euros com a finalidade de assegurar o financiamento das necessidades de tesouraria do BPN decorrentes das responsabilidades pecuniárias assumidas na sequência dos apoios de liquidez prestados pela CGD no contexto da nacionalização(...). Sem prejuízo da concessão destas garantias pessoais do Estado, resultantes da lei, não foi efectuado qualquer apoio de Estado ao BPN.”*

*O MEF informa ainda que “(...) foi decidido não ser devido qualquer valor aos anteriores accionistas do BPN a título de indemnização decorrente da nacionalização, uma vez que as entidades avaliadoras independentes concluíram que a situação patrimonial e financeira do BPN apresentava um valor negativo.”*

*É certo que as garantias pessoais do Estado, enquanto não executadas, não se reflectem no Orçamento de Estado. No entanto, há riscos inerentes que, no caso, dependerão da capacidade do BPN gerar meios monetários suficientes para fazer face aos compromissos assumidos.*

### 2.1.4 – Efeitos destas medidas na economia

*A concessão de garantias pelo Estado no âmbito desta iniciativa destina-se, tal como definido na Lei n.º 60/2009, numa primeira abordagem, a facilitar o cumprimento das instituições de crédito no âmbito*

---

<sup>1</sup> Nesta fase não foi ainda possível apurar se os empréstimos e outras operações referidas foram ou não concedidos ou garantidos pelo Estado. Tal apuramento far-se-á em subsequente relatório.

<sup>2</sup> Cfr. anterior ponto 2.1.1.3.



das suas operações de financiamento ou de refinanciamento. Em termos gerais, esta medida visa criar as condições que permitam o restabelecimento da liquidez nos mercados financeiros de forma a manter o financiamento regular da economia.

No âmbito da crise financeira internacional, e de todo um conjunto de instrumentos de apoio ao sector financeiro levados a cabo de forma concertada pelas diversas instituições internacionais, das quais se destacam os instrumentos de política monetária postos em prática pelo Banco Central Europeu (BCE), bem como os princípios e recomendações definidos quer pela Comissão Europeia quer pelo próprio BCE<sup>1</sup>, as garantias pessoais concedidas pelo Estado Português às instituições de crédito nacionais foram a principal medida de apoio utilizada pela generalidade do sistema financeiro<sup>2</sup>.

Neste contexto, uma avaliação ao impacto desta medida exige enquadrar toda a evolução registada desde meados de 2008 no sistema financeiro português no âmbito das externalidades decorrentes das medidas acima identificadas, tendo presente que o impacto das garantias concedidas pelos Estados à emissão de dívida pelas instituições de crédito se dilui no efeito global das medidas adoptadas ao nível europeu. Segundo informação prestada pelo Banco de Portugal<sup>3</sup>, “(...) é impossível isolar o efeito deste tipo de programa (...) o principal efeito foi a sinalização aos mercados de que os governos estavam dispostos a evitar crises bancárias.”

Sem pretender isolar o efeito das garantias concedidas no sistema financeiro português, esta análise apenas tem em vista identificar indicadores que possam ter sido afectados pela medida em causa. Esses indicadores constam das publicações do BdP, nomeadamente o Relatório de Estabilidade Financeira (Maio 2009) e o Relatório Anual (Julho 2009), bem como da informação prestada ao TC no âmbito de um questionário elaborado especificamente para este fim.

Para uma análise dos efeitos directos, no âmbito do objectivo de assegurar a liquidez das instituições de crédito e contribuir para a estabilidade do sistema financeiro, recorreu-se à análise de indicadores ao nível do acesso das instituições de crédito às operações de financiamento ou refinanciamento desde finais de 2008. Para os efeitos indirectos desta medida ao nível do sistema financeiro português analisou-se a evolução do papel destas instituições de crédito no que respeita ao financiamento da economia portuguesa desde finais de 2008, nomeadamente através da concessão de empréstimos aos agentes económicos, quer famílias quer empresas. Apresentam-se também indicadores relativos à evolução da rendibilidade da dívida pública.

O acompanhamento feito pelo BdP ao longo do 1.º trimestre de 2009, e publicado no seu Relatório de Estabilidade Financeira<sup>4</sup> e no seu Relatório Anual<sup>5</sup>, aponta para que estas medidas “contribuíram para diminuir o risco sistémico e aumentar a confiança dos agentes económicos no sistema financeiro, tendo-se verificado a partir do primeiro trimestre de 2009 alguns sinais de diminuição da incerteza e aversão ao risco nos mercados financeiros, embora permaneçam ainda em níveis muito elevados”.

---

<sup>1</sup>Estas medidas incluem: (i) alterações nas condições monetárias, nomeadamente por via de uma significativa redução das taxas de juro oficiais; (ii) alteração do quadro operacional da política monetária – realização de operações por prazos mais longos, alargamento do conjunto de colateral aceite e satisfação integral da procura a taxa fixa; (iii) em casos pontuais, adopção de medidas não convencionais (através da aquisição de títulos de dívida privada, visando dinamizar certos segmentos do mercado financeiro).

<sup>2</sup>Só a CGD, o BCP e o BES representam cerca de 60% do sistema bancário português.

<sup>3</sup>Ofício do BdP n.º 0059/GAB/2009, de 15 de Outubro.

<sup>4</sup>“Relatório de Estabilidade Financeira, 2008” Banco de Portugal, 19 de Maio 2009.

<sup>5</sup>“Relatório Anual 2008”, Banco de Portugal, 15 de Julho de 2009.



## Tribunal de Contas

---

A necessidade de assegurar a liquidez no mercado financeiro é reflectida na informação prestada pelo BdP quando refere o facto de que se assistiu em 2008 “(...) a uma forte redução das emissões líquidas de obrigações, globalmente consideradas, sendo que de Setembro a Dezembro praticamente não se verificou qualquer emissão. Em Dezembro foi efectuada uma primeira emissão de obrigações com garantia estatal, pela CGD (1.250 M€).” Nos 4 primeiros meses de 2009, da totalidade de dívida emitida pelas instituições de crédito, apenas cerca de 45% do montante emitido corresponde a emissões ao abrigo desta medida. A partir dessa data os bancos não têm recorrido às garantias concedidas pelo Estado e, de facto, neste momento já cerca de 80% do montante emitido nos primeiros 8 meses de 2009 corresponde a emissões sem recurso a garantia do Estado.

Para assegurar a liquidez das instituições de crédito concorre também o crescimento registado ao nível dos recursos (depósitos) dos clientes, que com o eclodir da crise aumentaram a procura de aplicações tradicionais em detrimento de aplicações financeiras mais sensíveis às oscilações do mercado. A gestão da liquidez das instituições de crédito terá também beneficiado de uma gradual redução na procura de empréstimos, em sintonia com a queda da actividade económica. Assim, e tal como citado pelo Banco de Portugal “(...) a conjugação destas evoluções e da manutenção de algum acesso aos mercados de dívida contribuiu para alguma melhoria da posição estrutural de liquidez do sistema bancário português.”

O Banco de Portugal conclui assim que “(...) as instituições mantêm disponível um montante significativo de colateral para poder obter liquidez nas operações de política monetária do BCE, o que dá uma indicação da sua capacidade para acomodar alguma eventual perturbação na obtenção de financiamento no mercado. A possibilidade de existência de algumas perturbações adicionais nos mercados internacionais de dívida por grosso leva a que as garantias concedidas pelo governo português à emissão de dívida pelos bancos continuem a assumir um papel importante, na medida em que possam facilitar o refinanciamento dos passivos dos bancos nestes mercados. Neste enquadramento, as garantias estatais contribuíram, por um lado, para a reabertura de alguns mercados de emissão de dívida e, por outro lado, para melhorar os níveis de liquidez e para reduzir o risco de refinanciamento inerente, com consequências benéficas para a estabilidade financeira... Em suma, a adopção das medidas estatais de apoio ao sector financeiro terá sido um elemento bastante importante para a normalização das condições de liquidez, nomeadamente quando em articulação com as alterações progressivamente introduzidas pelo BCE no seu quadro operacional.”

Para além da sinalização ao mercado financeiro de que os governos estariam dispostos a evitar crises bancárias através da concessão de garantias, a recuperação dos níveis de liquidez e da estabilidade financeira deverá contribuir para assegurar a função das instituições de crédito como financiadoras da economia, mesmo num contexto de fraca actividade económica, como a do período em análise. Neste âmbito, importa analisar a evolução registada neste período ao nível dos custos de financiamento das instituições de crédito e ao nível dos empréstimos concedidos aos agentes económicos, tendo presente o contributo para esta evolução de todas as medidas de apoio ao sistema financeiro em geral e das garantias em particular.

Segundo o Banco de Portugal, “Globalmente, as medidas de apoio ao sector financeiro permitiram uma redução do custo de financiamento das instituições bancárias<sup>1</sup> ... Verificou-se assim uma redução do nível global das taxas de juro, de curto a médio e longo prazos, reflectindo as reduções operadas nas taxas de referência, como uma progressiva redução dos spreads nas operações nos mercados internacionais de dívida por grosso.”

---

<sup>1</sup>O Banco de Portugal exemplifica com o caso de “emissões realizadas no 2º trimestre de 2009 (BANIF e Finantia) com um custo de financiamento total inferior às emissões colocadas 5 meses antes por emittentes com melhor qualidade de rating (CGD, BES e BCP)”.

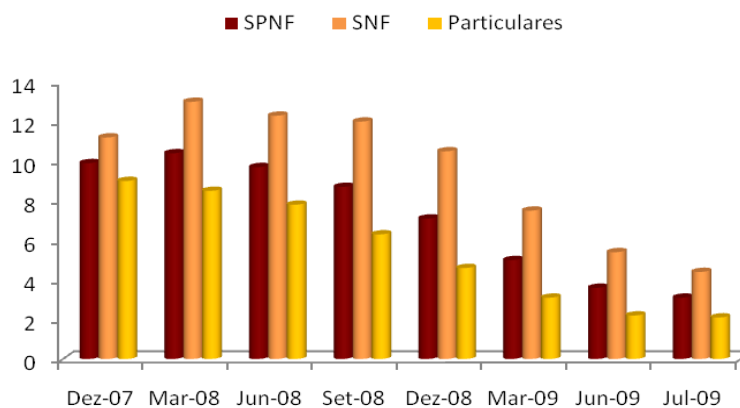




Ao nível das emissões a 3 anos efectuadas no âmbito do programa de garantias da República Portuguesa, o prémio de financiamento foi superior ao existente no 1.º semestre de 2008<sup>1</sup>. No entanto, corrigindo alguns factores diferenciadores, depois do 1º trimestre de 2009 “*verifica-se uma maior proximidade dos prémios de financiamento pagos pelas instituições financeiras portuguesas nas emissões garantidas e não garantidas. A informação disponível aponta para que ao longo de 2009 o custo das novas emissões de dívida se esteja a reduzir, para níveis inferiores aos observados no primeiro semestre de 2008.*”

Um dos indicadores relevantes na evolução do papel das instituições de crédito em termos de financiamento da economia é a evolução registada ao nível da concessão de empréstimos aos agentes económicos. O gráfico seguinte inclui os dados desde Dezembro 2007.

**Gráfico 4 - Empréstimos bancários concedidos (variação anual, em percentagem, no fim de período)**  
**(ao Sector Privado não Financeiro – SPNF - a Sociedades não Financeiras – SNF - e a Particulares)**



Fonte: Banco de Portugal, Indicadores de Conjuntura, Setembro 2009

O gráfico anterior mostra a tendência de abrandamento registada nos empréstimos bancários ao sector privado não financeiro, em particular desde Dezembro de 2008. Se ao nível dos empréstimos a particulares a redução registada não merece realce dado o elevado nível de endividamento das famílias portuguesas anterior à crise e a actual redução da actividade económica, já o mesmo não se poderá dizer do forte abrandamento registado ao nível dos empréstimos a sociedades não financeiras. De facto, os valores apontam para uma forte redução ao nível da taxa de crescimento (face ao período homólogo do ano anterior) dos empréstimos a sociedade não financeiras entre Junho de 2008 e Junho de 2009 que passa de 12,3% para 5,4%. Pese embora as taxas de crescimento do crédito sejam positivas e ainda elevadas, tendo em conta a evolução dos fundamentos macroeconómicos subjacentes, o abrandamento verificado resulta de diversos factores, quer do lado da procura quer do lado da oferta, que concorrem para a sua explicação. Do lado da procura a queda da actividade económica, em particular no primeiro semestre de 2009, foi decerto acompanhada pelo abrandamento da procura de empréstimos. No entanto não deverá ser despiciente o impacto da crise financeira sobre as práticas bancárias que, de acordo com a informação do Inquérito aos Bancos sobre o Mercado de Crédito, realizado pelo BdP, se tem traduzido essencialmente num aumento dos *spreads*, numa redução das maturidades e numa avaliação mais exigente das garantias fornecidas pelos clientes.

<sup>1</sup>Tal como evidenciado pelo BdP, este prémio variou sobretudo atendendo ao *rating* da instituição e ao prémio de liquidez do título a emitir, variando entre 171.5 p.b. para a CGD e acima de 200 p.b. para instituições sem *rating* ou com *rating* inferior a A.



## Tribunal de Contas

---

Pese embora o Banco de Portugal não disponha de informação directa sobre os níveis de *spreads* efectuados pelas instituições de crédito, utilizam como indicador as margens de taxas de juro de empréstimos<sup>1</sup>. Porque este indicador, tem vindo a aumentar desde o terceiro trimestre de 2008, poder-se-á concluir que os *spreads* de taxa de juro têm também, na sua globalidade, vindo a aumentar. Esta evolução derivou em parte, segundo o BdP, “ (...) da existência de desfasamentos na transmissão das variações nas taxas de mercado monetário às taxas de juro bancárias (...). Por outro lado, (...) estará também a reflectir o aumento significativo do risco de crédito dos clientes (...). De facto, de acordo com as respostas dos bancos portugueses ao Inquérito aos Bancos sobre o Mercado de Crédito, a situação dos mercados financeiros e os riscos apercebidos pelas instituições têm sido repercutidos num aumento dos *spreads* de taxa de juro dos empréstimos.”

Em sede de contraditório o Banco de Portugal informa ainda que “A evolução observada no caso português acompanha a tendência internacional de adequar os *spreads* à evolução da situação económica e à materialização do risco de crédito.”

No entanto e não obstante as boas condições de liquidez e estabilidade evidenciadas pelas instituições de crédito, estes dados reflectem a necessidade de continuar a acompanhar a forma como as práticas bancárias actualmente em vigor, em termos de *spreads*, maturidades e critérios de avaliação de risco, estão a afectar o abrandamento registado nos empréstimos concedidos às sociedades não financeiras<sup>2</sup>.

Os principais riscos identificados nas publicações do BdP, que ainda subsistem, prendem-se, do ponto de vista do mercado financeiro *stricto sensu*, com “(...) a transferência de risco financeiro do sector privado para o sector público decorrente de algumas destas medidas (...) criando pressões ascendentes sobre as taxas de rendibilidade da dívida dos emissores soberanos”; relativamente ao risco de mercado, “(...) o elevado endividamento da economia Portuguesa reforça a importância da análise da situação financeira do sector privado não financeiro para aferir a estabilidade financeira”. No entanto, a evolução da taxa de rendibilidade das Obrigações de Tesouro com maturidade residual de 10 anos, que entre Março e Agosto de 2009 diminuiu 68 p.p, situando-se em 3,89%<sup>3</sup> não reflecte ainda essa transferência de risco para o sector público.

A análise aqui descrita permite concluir, numa primeira abordagem aos efeitos a curto prazo, e tal como afirmado pelo BdP, que as garantias pessoais do Estado concedidas às instituições de crédito portuguesas deram um sinal positivo de confiança aos mercados financeiros e agente económicos, facilitaram o recurso a emissões de obrigações por parte das instituições de crédito que recorreram a este apoio, e neste sentido asseguraram a liquidez das instituições de crédito e promoveram a estabilidade financeira num período de turbulência financeira.

Numa abordagem aos efeitos indirectos e de médio e longo prazo, foram analisados indicadores ao nível dos custos de financiamento das instituições de crédito, da evolução dos empréstimos concedidos e indicadores sobre a rendibilidade da dívida pública. Se por um lado os custos de financiamento das

---

<sup>1</sup> Calculada como a diferença entre a taxa de juro sobre saldos e a média móvel a seis meses da Euribor a seis meses (desfasada em 1 período).

<sup>2</sup> Este acompanhamento tem vindo a ser feito pelo Banco de Portugal, e publicado trimestralmente no “Inquérito aos bancos sobre o mercado de crédito”. Na publicação de 28 de Outubro de 2009 evidenciam-se as restrições registadas nos critérios de concessão de empréstimos ao sector privado não financeiro no terceiro trimestre de 2009, face ao trimestre anterior, e identificam-se os principais factores que estiveram na base dessas restrições como a deterioração dos riscos apercebidos pelos bancos, aumento dos custos de capital e restrições de balanço dos bancos. Estas restrições traduziram-se em aumento dos *spreads* aplicados.

<sup>3</sup> De notar que, no mesmo período a taxa de rendibilidade dos títulos de dívida pública alemã com características semelhantes situou-se nos 3,26%.



instituições de crédito têm vindo a diminuir, por outro lado os indicadores referentes ao papel das instituições de crédito como financiadoras da economia, em particular os referentes à concessão de empréstimos ao sector não financeiro, apontam para uma elevada redução ao nível da sua taxa de crescimento. Para esta situação decerto contribui a queda da actividade económica, mas também a alteração das práticas bancárias decorrentes da crise financeira – aumento dos *spreads*, redução das maturidades e alteração dos critérios de avaliação das garantias<sup>1</sup> – afecta negativamente a oferta dos referidos empréstimos. A evolução da taxa de rendibilidade das OT aponta para uma diminuição, pese embora em linha com o registado noutros Estados-Membros, o que por si só não permite tirar conclusões.

Em suma, e tal como referido pelo Banco de Portugal em sede de contraditório, “ *Se é certo que a estabilidade financeira constitui uma pré-condição para o crescimento económico sustentado não se espera que por si só dinamize o crescimento económico. Por seu turno, o surgimento de uma situação de instabilidade financeira seria fortemente adverso para o dinamismo da actividade económica. Neste sentido, a evidência aponta para que a manutenção da estabilidade financeira em Portugal tenha contribuído significativamente para sustentar a queda da actividade económica. (...) os dados disponíveis são consistentes com uma situação em que o sistema bancário absorveu, pelo menos parcialmente, o choque associado à queda pronunciada da actividade económica, providenciando uma almofada que acomodou as restrições financeiras do sector privado.*”

Em termos de médio prazo, a evolução desfavorável dos dados analisados ao nível da concessão de crédito e práticas bancárias é um sinal de que estas medidas de promoção da liquidez no sistema financeiro português entre finais de 2008 e primeiro semestre de 2009, por si só, não foram suficientes para promover um financiamento das sociedades não financeiras capaz de dinamizar a economia real.

## 2.2 – Empresas

### 2.2.1 – Programa de regularização extraordinária das dívidas do Estado

O Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado (PREDE), aprovado pela RCM n.º 191-A/2008, de 27 de Novembro, resultou simultaneamente do objectivo de redução estrutural dos prazos de pagamento a fornecedores estabelecidos no Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH), aprovado pela RCM n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro, que se mantém, e do facto de se verificarem dificuldades acrescidas no acesso ao financiamento por parte das empresas, no actual contexto económico internacional, justificativas de novas medidas.

Nos termos da Resolução de 22 de Fevereiro de 2008, o PPTH teve por objectivo reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e de serviços praticados pelos serviços e fundos da administração directa e indirecta do Estado, Regiões Autónomas, municípios e empresas públicas através do estabelecimento de objectivos de prazos de pagamento, da monitorização e publicitação de indicadores dos prazos de pagamento e a criação de incentivos (premiais e sancionatórios) associados ao grau de cumprimento dos objectivos. No caso específico das Regiões Autónomas e dos municípios, foi criado um mecanismo de substituição da dívida a fornecedores por empréstimos financeiros de médio e longo prazos.

---

<sup>1</sup>O impacto isolado de cada um destes efeitos não foi analisado.



## Tribunal de Contas

---

No âmbito deste programa têm sido divulgados periodicamente pelas entidades competentes os prazos médios de pagamento dos organismos abrangido pelo mesmo<sup>1</sup>.

O PREDE aprovado pela referida RCM n.º 191-A/2008, visa, por conseguinte, garantir os pagamentos a credores privados das dívidas vencidas dos serviços e dos organismos da administração directa e indirecta do Estado, das Regiões Autónomas e dos municípios, tendo, para tal, sido criadas ou reestruturadas três submedidas - uma destinada à administração central, outra para a administração local e regional e a restante para as instituições do Serviço Nacional de Saúde:

- ◆ No que respeita aos credores dos organismos da administração directa e indirecta do Estado, foi criado um balcão único junto do Ministério das Finanças e da Administração Pública, que funcionou como última instância para o pagamento das dívidas certas, líquidas, exigíveis e vencidas, devendo proceder, nomeadamente, à verificação das mesmas, junto do serviço ou do organismo devedor e da possibilidade de pagamento por parte deste.

O não pagamento da dívida por parte do serviço ou do organismo devedor e o recurso ao Balcão Único, para este efeito, implicava a cativação no orçamento do serviço ou do organismo devedor do montante pago pelo balcão único, a efectuar pelo departamento gestor do Orçamento do Estado, nos termos a definir por decreto-lei.

A Portaria n.º 1443/2008, de 12 de Dezembro, regulamentou o funcionamento e acesso ao Balcão Único, determinando que o recurso a esta medida apenas era aplicável às dívidas de natureza comercial, suportadas por factura ou documento equivalente, emitidos antes da data da entrada em vigor desta Portaria, cuja data limite de pagamento não ultrapassasse o dia 31 de Dezembro de 2008. A data de conclusão dos processos de regularização de dívidas associadas aos requerimentos recebidos foi fixada em 15 de Abril de 2009. A entidade responsável pelo Balcão Único é a Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

- ◆ A RCM n.º 191-A/2008 criou, também, uma segunda fase de candidaturas<sup>2</sup> de acesso à linha de financiamento de médio e longo prazos a conceder às Regiões Autónomas e aos municípios para pagamento de dívidas a fornecedores, a solicitar por escrito, junto da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, até 15 de Janeiro de 2009, especificando o montante de financiamento pretendido e anexando a ficha técnica do empréstimo a conceder pela instituição de crédito seleccionada. Posteriormente, através da RCM n.º 29/2009, de 30 de Março, foi prorrogado o prazo de apresentação de candidaturas até ao dia 30 de Junho de 2009.

De acordo com a RCM n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro (para a qual a citada Resolução n.º 191-A/2008 remete), o financiamento é composto por dois empréstimos de médio e longo prazos, um a conceder por uma instituição de crédito, correspondendo a 60% do total do financiamento, e outro a conceder pelo Estado, através da DGTF, correspondendo a 40% do total do financiamento.

---

<sup>1</sup>Vide Relatório de Auditoria às Despesas do Capítulo 60 – “Despesas Excepcionais”, do Orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública – Ano de 2008.

<sup>2</sup>No que respeita às Autarquias Locais e Regiões Autónomas o PREDE é como que uma segunda fase do PPTH.



Incumbe às Direcções-Gerais do Orçamento e das Autarquias Locais comunicar à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças o montante de financiamento atribuível a cada Região Autónoma e a cada município.

O limite para os empréstimos a conceder pela DGTF encontra-se fixado em € 500 milhões.

- ◆ De acordo com os dados divulgados pela DGTF, foram já recebidas candidaturas elegíveis por parte dos municípios que ascendem a € 415.058.474, dos quais € 249.035.085 correspondem ao financiamento junto de instituições de crédito e € 166.023.389 ao financiamento a conceder pelo Estado, abrangendo 69 municípios.
- ◆ Prevê a RCM n.º 191-A/2008 a reestruturação do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Sistema Nacional de Saúde, criado pelo Decreto-Lei n.º 185/2006, de 12 de Setembro, tendo em vista, designadamente, o alargamento do objecto do Fundo, que passou a abranger o apoio ao sistema de pagamentos das aquisições de todos os bens e serviços devidos aos fornecedores das instituições e dos serviços do Serviço Nacional de Saúde, a participação dos hospitais pertencentes ao sector empresarial no capital do Fundo, através da subscrição de unidades de participação e a adaptação do modelo de reembolso dos pagamentos efectuados pelo Fundo a título de adiantamento.

### 2.2.1.1 – Balcão Único

Os credores que pretenderam ver as suas dívidas regularizadas ao abrigo desta medida efectuaram os seus requerimentos por via electrónica junto do Balcão Único, o qual desenvolveu os procedimentos necessários à validação e reconhecimento das dívidas junto dos organismos devedores, através das Secretarias Gerais dos respectivos Ministérios, sendo da responsabilidade daqueles o seu pagamento, procedendo, se necessário, a alterações orçamentais ou antecipação de duodécimos.

Concluindo-se pela incapacidade da entidade devedora de proceder ao respectivo pagamento, o Balcão Único efectua o seu pagamento.

Para o pagamento das dívidas pelo Balcão Único, foi criada uma estrutura orgânica específica no Cap. 60 “Despesas excepcionais”, identificando os ministérios e serviços, por contrapartida na dotação provisional inscrita no Cap. 60 do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, até ao montante de € 100 milhões, em conformidade com o disposto no artigo 173º, n.º 2, da Lei do Orçamento para 2009.

Previu a Portaria n.º 1443/2008 que fossem cativados nos orçamentos dos organismos devedores os montantes pagos pelo Balcão.

As dívidas reclamadas pelos credores junto do Balcão Único<sup>1</sup> encontram-se reflectidas no quadro seguinte:

---

<sup>1</sup>O prazo para a submissão dos requerimentos de pagamento de dívidas iniciou-se a 15 de Dezembro de 2008 e terminou a 31 de Janeiro de 2009. Os processos deveriam estar concluídos a 15 de Abril de 2009 (cfr. artigos 2º e 7º da Portaria n.º 1443/2008, de 12 de Dezembro).



## Quadro 4 - Dívida Reclamada junto do Balcão Único

(milhões de euros)

Designação	Montante	%
Presidência do Conselho de Ministros	3,40	4,3
Negócios Estrangeiros	0,23	0,3
Saúde	8,61	10,9
Ciência, Tecnologia e Ensino superior	5,30	6,7
Educação	2,11	2,7
Justiça	5,45	6,9
Defesa Nacional	22,28	28,1
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	11,60	14,6
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	6,51	8,2
Trabalho e Solidariedade Social	0,93	1,2
Cultura	0,27	0,3
Finanças e Administração Pública	2,18	2,7
Administração Interna	4,86	6,1
Economia e Inovação	4,68	5,9
Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional	0,90	1,1
<b>Sub total</b>	<b>79,31</b>	<b>100,0</b>
Dívida reclamada e não abrangida pelo Balcão Único	6,27	
<b>Total da Dívida Reclamada</b>	<b>85,58</b>	

Fonte: Secretaria Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública (SGMFAP).

Da análise dos dados do quadro anterior, constata-se que:

- ◆ O montante da dívida reclamada ascendeu a € 85,58 milhões, dos quais € 6,27 milhões corresponderam a dívidas reclamadas não abrangidas pelo Balcão Único;
- ◆ O Ministério da Defesa apresentou o valor mais elevado das dívidas reclamadas, € 22,28 milhões, equivalente a 28,1% do total da dívida abrangida por esta medida (€ 79,31 milhões), seguido do Ministério Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, com € 11,6 milhões (14,6%).

O quadro seguinte apresenta a dívida em função da sua antiguidade:



### Quadro 5 - Antiguidade da dívida

(em milhões de euros)

Ano	Valor	%
2008	38,10	48,0
2007	23,07	29,1
2006	11,61	14,6
2005	2,60	3,3
2004	2,61	3,3
2003	0,71	0,9
2002	0,30	0,4
2001	0,27	0,3
2000 e anteriores	0,04	0,1
<b>Total</b>	<b>79,31</b>	<b>100,0</b>

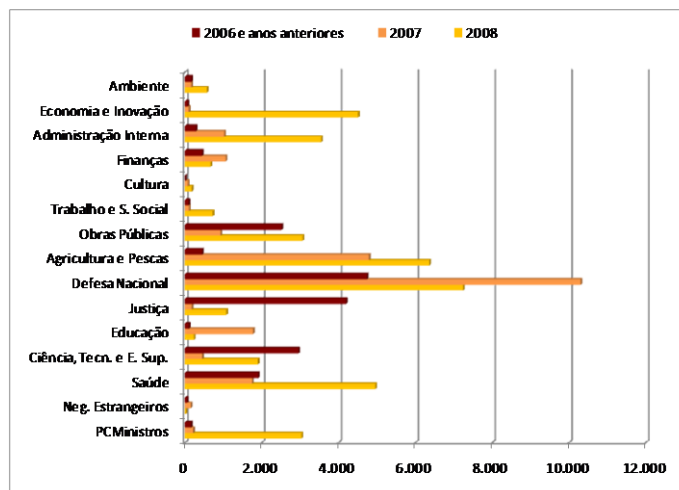
Fonte: SGMFAP.

Resulta da observação do quadro anterior que a maior parte da dívida reclamada tinha uma antiguidade superior a um ano, representando 52% do total, correspondendo 77,1% da dívida aos anos de 2008 e 2007.

No gráfico seguinte representa-se a repartição da dívida por ministérios e por ano de origem da mesma.

### Gráfico 5 - Antiguidade da dívida por ministérios

(milhares de euros)



Fonte: SGMFAP

Da leitura do gráfico destaca-se o Ministério da Defesa Nacional, com o maior volume de dívidas, com especial incidência em 2007 (€ 10.303 milhares) e em 2008 (€ 7.242 milhares), seguindo-se o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, com dívidas que ascenderam em 2008 a € 6.364 milhares e € 4.791 milhares em 2007. O ministério que apresentou o menor valor de



## Tribunal de Contas

dívidas foi o dos Negócios Estrangeiros, que em 2008 viu reclamado o montante de € 27 milhares e, em 2007, € 151 milhares, correspondendo os restantes € 55 milhares a anos anteriores.

O quadro seguinte apresenta a dívida reclamada pelos credores junto do Balcão Único de acordo com a classificação atribuída pela entidade responsável pelo seu funcionamento (SGMFAP), tendo em conta os procedimentos de análise e validação por parte dos organismos intervenientes:

**Quadro 6 - Estado da dívida e valor médio por documentos**

(emeuros)

Estado da Dívida	Valor	%	N.º de dívidas	Valor médio por dívida
Dívida a verificar <sup>1</sup>	1 462 174	1,8	4	365 543
Compromisso de pagamento pelo organismo devedor <sup>2</sup>	4 411 682	5,1	7 066	624
Dívida não distribuída (dívida foi considerada não abrangida pelo Balcão Único)	5 344 502	6,2	1 478	3 616
Dívida não reconhecida ou inexistente <sup>3</sup>	44 922 494	52,6	19 797	2 269
Pagamento assumido pelo Balcão Único <sup>4</sup>	17 832 732	20,8	10 856	1 643
Dívida paga pelos organismos antes do Balcão Único <sup>5</sup>	11 579 084	13,6	7 433	1 558
<b>Total</b>	<b>85 552 668</b>	<b>100,0</b>	<b>46 634</b>	<b>1 835</b>

Fonte: SGMFAP.

Da informação contida no quadro supra retira-se que:

- ◆ A medida em análise despoletou o compromisso de pagamento por parte dos serviços devedores no valor de € 4,4 milhões e o pagamento, através do Balcão Único, de € 17,8 milhões, correspondentes ao conjunto de dívidas em que se verificou incapacidade de pagamento no âmbito do ministério ou serviço devedor, somando um total de € 22,2 milhões;
- ◆ Do montante total de € 85,6 milhões, € 44,9 milhões, representativo de 52,6% daquele valor, corresponde a dívida não reconhecida ou inexistente, sendo muito diversificados os motivos para o seu não reconhecimento, destacando-se os casos de dívidas não abrangidas pelo Balcão Único, facturas não identificadas, dívidas reclamadas cujo fornecedor conclui pela sua inexistência, dívidas não pertencentes à entidade indicada como devedora, etc;
- ◆ O número de dívidas reclamadas foi de 46.634, que corresponde a um valor médio de € 1.835.

<sup>1</sup>Dívida em verificação, correspondente a 4 documentos de um fornecedor relativamente a um organismo.

<sup>2</sup>Dívidas que os organismos devedores assumiram.

<sup>3</sup>Dívidas relativamente às quais se verifica incorrecção de dados, inexistência do documento ou outro motivo que invalide a sua reclamação, abrangendo dívidas que, numa segunda fase, se concluiu que não se encontravam no âmbito da Portaria.

<sup>4</sup>Dívidas relativamente à qual o organismo não tem capacidade de assumir o pagamento.

<sup>5</sup>Montante reclamado, mas que se verificou que os documentos tinha sido processados e pagos pelos organismos antes do Balcão Único.





Todas as dívidas pagas através do Balcão Único, ou seja, aquelas cujo pagamento não foi assumido pelo organismo devedor, correspondem a dívidas da Manutenção Militar e respeitam, na sua grande maioria, a produtos alimentares. Não foram pagas dívidas de outros serviços.

Até ao final do 1º trimestre de 2009 foram pagas dívidas da Manutenção Militar no valor de € 16,7 milhões, tendo o restante valor de € 1,1 milhões sido pago no mês subsequente, somando o valor total de € 17,8 milhões. Tendo em conta o valor da dotação provisional inscrita no Cap. 60 do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, no montante de € 100 milhões, constata-se que a execução financeira da medida foi de 17,8%.

De acordo com a divulgação dos prazos médios de pagamento constante da página electrónica da DGO, com reporte ao final do 2º trimestre de 2009, a Manutenção Militar era o organismo que apresentava o prazo de pagamento mais alargado, calculado em 420 dias, tendo aumentado em relação ao 2º, 3º e 4º trimestres de 2008, os quais apresentavam prazos de 121, 191 e 226 dias, respectivamente; em relação ao 1º trimestre de 2009 (465 dias), verifica-se uma pequena diminuição do prazo médio de pagamento.

Considerando os pagamentos efectuados através do Balcão Único e os compromissos de pagamento por parte do serviço devedor no supra referido montante de € 22,2 milhões, foi analisada a sua distribuição pelas várias actividades económicas, o que se encontra sintetizado no quadro seguinte:

**Quadro 7 - Pagamentos por actividade económica**

(em milhões de euros)

CAE (secção)	Designação	Valor	%
C	Indústrias transformadoras	6,8	30,6
G	Comércio por grosso e a retalho	8,1	36,5
K	Actividades financeiras e de seguros	4,0	18,0
	Outros	3,3	14,9
<b>Total</b>		<b>22,2</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SGMFAP; base de dados do INE - pesquisa por NIF do fornecedor.

Da análise desta informação retira-se que foi facultada liquidez no montante de 22,2 milhões a diversos sectores de actividade, repartindo-se da seguinte forma: ao comércio por grosso e a retalho (€ 8,1 milhões, com 36,5% do total), à indústria transformadora (€ 6,8 milhões, representativo de 30,6%), e à actividade financeira e seguradora (€ 4 milhões, equivalente a 18%), tendo sido os restante € 3,3 milhões disponibilizados a múltiplos outros sectores.

### 2.2.1.2 – Linha de crédito – Municípios e Regiões Autónomas

A RCM n.º 191-A/2008 fixou em € 1.250 milhões o limite para a linha de financiamento de médio e longo prazos para os municípios e Regiões Autónomas, no âmbito do Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado, dos quais € 500 milhões correspondem ao limite de financiamento para os empréstimos a conceder pela DGTF e € 750 milhões através de instituições de crédito (cfr. n.ºs 14 e 15).

O financiamento depende de candidatura dos municípios e Regiões Autónomas a apresentar à DGTF, especificando o montante de financiamento pretendido, acompanhada da ficha técnica do empréstimo



## Tribunal de Contas

a conceder pela instituição de crédito seleccionada, sendo da responsabilidade da Direcção-Geral das Autarquias Locais e da Direcção-Geral do Orçamento a indicação da elegibilidade da candidatura e do montante a atribuir a cada município e Região Autónoma, de acordo com as regras constantes da supra mencionada RCM n.º 191-A/2008 e da RCM n.º 29/2009.

O prazo máximo do empréstimo a conceder pela instituição de crédito é de 5 anos, sendo o prazo do financiamento por parte do Estado o dobro daquele, no máximo de 10 anos.

A amortização do empréstimo concedido pela instituição de crédito efectuar-se-á com periodicidade não superior à semestral, sem período de carência. Pelo contrário, o empréstimo concedido pelo Estado goza de um período de carência de capital equivalente à primeira metade do prazo, no máximo de 5 anos, sendo de 0% a taxa de juro nesse período, findo o qual se inicia a amortização do mesmo, em prestações semestrais e postecipadas.

O empréstimo concedido pela DGTF vence juros à taxa EURIBOR a 6 meses, deduzidos 0,2 pontos percentuais por cada ano do período em que o objectivo do prazo de pagamento a fornecedores seja superado, com vista ao objectivo de redução do prazo médio de pagamento. Em caso de incumprimento do mesmo, será agravada a taxa de juro em 0,1 pontos percentuais.

Tendo por base a análise dos processos concluídos à data de 30 de Junho de 2009, foram identificadas as instituições de crédito que concederam os empréstimos, a taxa de juro aplicada (EURIBOR a 3 ou 6 meses) e os respectivos *spread* praticados, o que se encontra sintetizado no seguinte quadro.

**Quadro 8 - Empréstimos concedidos**

(e meuros)

Município	Banco	Empréstimo	Spread	Estado
Alcanena ***	Santander Totta	1 761 008	1,50%	1 174 005,00
Arcos Valdevez *	Caixa Crédito Agrícola	2 898 080	0,90%	1 932 052,00
Arruda Vinhos **	CGD	894 098	1,49%	596 064,00
Barreiro ***	CGD	1 171 343	1,49%	780 895,00
Caminha **	CGD	1 500 000	1,47%	1 000 000,00
Chamusca **	CGD	1 500 000	1,87%	1 000 000,00
Faro ***	CGD	3 600 000	0,987%	2 400 000,00
Figueira da Foz ***	Santander Totta	6 494 888	1,875%	4 329 925,00
Fundão **	CGD	4 505 814	1,74%	3 003 875,00
Lamego **	CGD	3 898 800	1,89%	2 599 200,00
Melgaço **	Caixa Crédito Agrícola	1 615 119	0,5%	1 076 745,00
Mirandela ***	CGD	1 800 000	1,47%	1 200 000,00
Moimenta da Beira ***	Caixa Crédito Agrícola	2 867 317	1%	1 911 544,00
Nelas ***	Caixa Crédito Agrícola	324 000	1,50%	216 000,00
Nisa ***	CGD	503 010	1,24%	335 340,00
Portimão ***	BPI	4 704 325	1,375%	3 136 216,00
Póvoa do Varzim ***	Caixa Crédito Agrícola	3 168 000	0,475%	2 112 000,00
Resende ***	CGD	640 500	1,24%	427 000,00



(emeuros)

Município	Banco	Empréstimo	Spread	Estado
Santa Maria da Feira ***	Banco Bilbao Vizcaya	4 800 000	0,90%	3 200 000,00
S. João da Madeira **	CGD	1 200 000	1,49%	800 000,00
Sardoal **	Caixa Crédito Agrícola	683 460	0,75%	415 640,00
Sever do Vouga ***	CGD	450 000	0,847%	300 000,00
Soure **	Caixa Crédito Agrícola	746 834	0,75%	497 888,00
Tarouca ***	Caixa Crédito Agrícola	420 000	0,50%	280 000,00
Tomar **	CGD	2 994 916	0,0149%	1 996 611,00
Torre de Moncorvo ***	Caixa Crédito Agrícola	582 312	0,25%	388 208,00
Torres Novas **	CGD	7 172 006	1,495%	4 781 337,00
Vagos ***	CGD	900 000	1,45%	600 000,00

Fonte: DGTF; Processos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

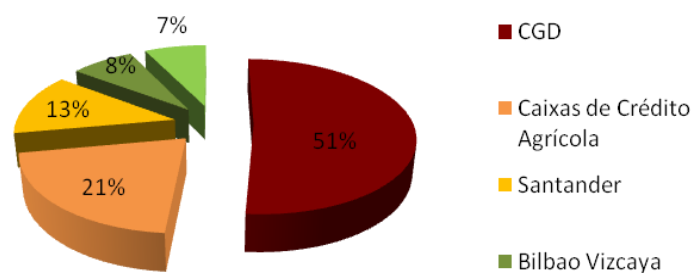
\*EURIBOR a 1 mês.

\*\* EURIBOR a 3 meses.

\*\*\* EURIBOR a 6 meses.

Da leitura do quadro anterior ressalta que os *spreads* aplicados são diversos quer entre as várias instituições de crédito quer entre os empréstimos concedidos pela mesma instituição bancária, sendo disso exemplo a CGD, em que o *spread* varia entre o mínimo 0,0149% e 1,89%.

Por outro lado, constatou-se que a CGD concedeu 51% do montante global disponibilizado a 30 de Junho, seguido das Caixas de Crédito Agrícola, com 21%, e do Santander com 13%, conforme se pode observar do gráfico seguinte.

**Gráfico 6 - Repartição do financiamento por instituição bancária**

Fonte: Processos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

O produto dos empréstimos, quer da instituição de crédito quer da DGTF, destina-se exclusivamente a ser utilizado no pagamento das dívidas a fornecedores constantes das listas anexas a cada um dos contratos de empréstimo, no prazo de 30 dias após a comunicação do visto do Tribunal de Contas, sob pena de exigibilidade antecipada do empréstimo.

Em caso de incumprimento das obrigações de reembolso do capital e do pagamento dos juros do empréstimo contraído junto do Estado, serão reduzidas as transferências correntes e de capital do



## Tribunal de Contas

Orçamento do Estado para os municípios e Regiões Autónomas incumpridores, devendo o montante retido ser afecto ao reembolso do montante em dívida.

Como já ficou referido, existiram duas fases de candidatura, uma até 15 de Janeiro de 2009 e outra até ao dia 30 de Junho de 2009, encontrando-se reflectido no quadro seguinte os montantes de financiamento autorizados e contratualizados / disponibilizados até esta última data.

**Quadro 9 - Financiamento – Municípios – 30 de Junho de 2009**

(em milhões de euros)

PREDE	Financiamento autorizado				Financiamento contratualizado				%
	Municípios (1)	Estado (2)	Instituição de crédito (3)	Total (4=2+3)	Municípios (5)	Estado (6)	Instituição de crédito (7)	Valor disponibilizado a 30/6 (8=6+7)	
Fase I	69	171,3	257,0	428,3	28	42,5	63,7	106,2	24,8
Fase II	23	34,8	52,3	87,1					
<b>Total</b>	<b>92</b>	<b>206,1</b>	<b>309,3</b>	<b>515,4</b>	<b>28</b>	<b>42,5</b>	<b>63,7</b>	<b>106,2</b>	<b>20,6</b>

Fonte: DGTF.

Da leitura do quadro anterior resulta que, a 30 de Junho de 2009, haviam sido autorizados empréstimos relativamente a 92 municípios, no montante de € 515,4 milhões, dos quais € 206,1 milhões correspondem a empréstimos concedidos pelo Estado e € 309,3 por instituições de crédito.

Conforme se encontra expresso no mesmo quadro, à data de 30 de Junho, foram autorizados na Fase I do PREDE € 428,3 milhões e, na Fase II, € 87,1 milhões; no entanto, de acordo com a informação divulgada pela DGTF, à data de 31 de Agosto de 2009, no âmbito da Fase II haviam sido já aprovados € 94,3 milhões.

À mesma data de 30 de Junho, dos € 515,4 milhões autorizados, apenas tinham sido disponibilizados € 106,2 milhões, representando 20,6% do valor autorizado.

O valor total de € 106,2 milhões foi aplicado no pagamento de 38.826 facturas ou documentos equivalentes, de que resulta um valor médio por documento de € 2,7 milhares, conforme resultou da análise efectuada às listagens de dívidas anexas aos contratos de empréstimo.

Por outro lado, tendo em conta o valor previsto para a linha de crédito, ou seja, € 1.250 milhões, dos quais € 750 milhões seriam disponibilizados pelas instituições de crédito e € 500 milhões pela DGTF, os financiamentos autorizados decorrentes das candidaturas dos municípios e Regiões Autónomas alcançaram € 515,4 milhões, representando 41,2% do valor previsto, mas à data de 30 de Junho de 2009 apenas tinham sido disponibilizados € 106,2 milhões, o que corresponde a 8,5% do previsto para a medida.

A diferença constatada entre os valores autorizados e os contratualizados / disponibilizados deve-se à tramitação dos processos de análise e concessão dos empréstimos.

Por fim, realça-se que as Regiões Autónomas e os seus municípios não concorreram à fase I do PREDE; na fase II, concorreu a Região Autónoma da Madeira com um pedido de € 129 milhões e os municípios do Funchal (€ 7,5 milhões), Horta (€ 0,3 milhões) e Ribeira Grande (€ 2 milhões).



O montante dos empréstimos concedidos destinou-se ao pagamento de dívidas a fornecedores, cuja antiguidade da dívida se encontra reflectida no quadro seguinte:

#### Quadro 10 - Antiguidade da dívida dos Municípios

(em milhares de euros)

Ano	Valor	%
2009	9 227,2	8,7
2008	59 804,1	56,3
2007	20 483,7	19,3
2006	8 856,3	8,3
2005	5 404,0	5,1
2004	1 532,0	1,4
2003	349,7	0,3
2002 e anos anteriores	592,7	0,6
<b>Total</b>	<b>106 249,7</b>	<b>100,0</b>

Fonte: DGTF.

Constata-se da leitura do quadro antecedente que a maioria da dívida teve origem em 2008 (56,3%) e em 2007 (19,3%), representando 75,6% do total.

Salienta-se que pelo menos 35% (anos de 2007 e anteriores) do montante disponibilizado pela linha de crédito destinou-se a pagamento de dívidas com prazo superior a um ano.

O quadro seguinte apresenta informação detalhada da antiguidade da dívida por município.

#### Quadro 11 - Antiguidade da dívida por município

(em milhares de euros)

Município	2009 (1)	2008 (2)	2007 e anos anteriores (3)	Total (4)	% (3/4)
Alcanena	163,0	1 222,2	1 549,8	2 935,0	52,8
Arcos Valdevez	636,8	2 698,8	1 494,5	4 830,1	30,9
Arruda Vinhos	26,5	970,3	493,4	1 490,2	33,1
Barreiro	12,9	1 936,9	2,4	1 952,2	0,1
Caminha	372,8	1 292,7	834,5	2 500,0	33,4
Chamusca	1 000,0	771,7	728,3	2 500,0	29,1
Faro		1 039,2	4 960,8	6 000,0	82,7
Figueira da Foz	300,5	4 606,5	5 918,1	10 825,1	54,7
Fundão	1 762,9	4 555,6	1 191,2	7 509,7	15,9
Lamego	338,3	5 097,9	1 061,8	6 498,0	16,3



## Tribunal de Contas

Melgaço	414,3	1 855,6	422,0	2 691,9	15,7
Mirandela		2 813,4	187,1	3 000,5	6,2
Moimenta da Beira	387,6	2 738,3	1 653,0	4 778,9	34,6
Nelas		544,5		544,5	
Nisa		519,8	318,5	838,3	38,0
Portimão		2 782,6	5 075,7	7 858,3	64,6
Póvoa do Varzim	582,9	4 553,1	144,0	5 280,0	2,7
Resende	17,0	917,1	133,3	1 067,4	12,5
Santa Maria da Feira	503,3	7 496,7		8 000,0	
S. João da Madeira	1 229,1	771,0		2 000,1	
Sardoal		288,2	750,9	1 039,1	72,3
Sever do Vouga		612,4	137,7	750,1	18,4
Soure		131,3	1 113,4	1 244,7	89,5
Tarouca	124,7	240,8	334,5	700,0	47,8
Tomar	-0,8	2 554,5	2 438,2	4 991,9	48,8
Torre de Moncorvo		560,8	409,7	970,5	42,2
Torres Novas	1 355,4	5 164,3	5 433,6	11 953,3	45,5
Vagos		1 067,9	432,1	1 500,0	28,8
<b>Total</b>	<b>9 227,2</b>	<b>59 804,1</b>	<b>37 218,4</b>	<b>106 249,8</b>	<b>35,0</b>

Fonte: DGTF.

Da informação apresentada no quadro antecedente verifica-se que 6 municípios utilizaram mais de 50% do produto dos empréstimos para pagar dívidas referentes a 2007 e anos anteriores, destacando-se os municípios de Soure com 89,5%, seguido de Faro com 82,7% e Sardoal (72,3%). Dos 28 municípios, Nelas, Santa Maria da Feira e S. João da Madeira não apresentaram dívidas anteriores a 2008, encontrando-se o Município do Barreiro numa situação aproximada com apenas 0,1%.

Do valor total utilizado para pagamento de dívidas de 2007 e de anos anteriores (€ 37,2 milhões) 57,2% desse valor, ou seja, € 21,4 milhões, reportam-se a dívidas de 4 municípios (Figueira da Foz, Torres Novas, Portimão e Faro, por ordem decrescente).

O quadro seguinte apresenta os montantes disponibilizados por sector de actividade.

**Quadro 12 - Pagamentos por actividade económica**

(em milhões de euros)

CAE (Secção)	Designação	Valores pagos	%
A	Agricultura, produção animal, caça, floresta e pescas	0,3	0,3
B	Indústrias extractivas	1,2	1,1
C	Indústrias transformadoras	3,9	3,7
D	Electricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio	1,3	1,2
E	Captação, tratamento e distribuição de água; saneamento, resíduos	15,0	14,1
F	Construção	42,4	39,9
G	Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis	10,4	9,8
H	Transportes e armazenagem	4,1	3,9
I	Alojamento, restauração e similares	2,2	2,1
K	Actividades financeiras e de seguros	0,0	0,0
L	Actividades imobiliárias	0,0	0,0
M	Actividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	3,2	3,0
N	Actividades administrativas e dos serviços de apoio	8,5	8,0
O	Administração Pública e defesa; segurança social obrigatória	1,3	1,2
P	Educação	0,5	0,5
Q	Actividades de saúde humana e apoio social	0,5	0,5
R	Actividades artísticas, de espectáculos, desportivas e recreativas	0,9	0,8
S	Outras actividades de serviços	0,4	0,4
	NIF inválido	10,1	9,5
<b>Total</b>		<b>106,2</b>	<b>100,0</b>

Fonte: DGTF; base de dados do INE - pesquisa por NIF do fornecedor.

O sector que mais beneficiou com a medida em análise foi o da construção, seguido do sector de captação, tratamento e distribuição de água e saneamento e resíduos e do sector do comércio por grosso e a retalho e da reparação de veículos automóveis, com 39,9%, 14,1% e 9,8%, respectivamente. O conjunto destes sectores absorveu 63,8% dos meios monetários disponibilizados.

Relativamente a € 10,1 milhões, representativos de 9,5%, não foi possível identificar o sector de actividade, em virtude de os números de identificação fiscal associados às facturas ou documentos equivalentes não serem válidos.



### 2.2.1.3 – Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde

O Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde (FASPSNS), adiante designado por Fundo, foi criado pelo Decreto-Lei n.º 185/2006, de 12 de Setembro, no âmbito do Ministério das Finanças e da Administração Pública, com a natureza de património autónomo sem personalidade jurídica, tendo como objecto o apoio ao sistema de pagamentos aos fornecedores do SNS relativos à comparticipação de medicamentos e prestações de saúde realizadas em regime de convenção. O apoio previsto traduzir-se-ia no adiantamento de verbas às entidades devedoras.

Para o efeito, nesse ano, o Estado subscreveu o capital do Fundo, no montante de € 200 milhões, nos termos da Portaria n.º 1/2007, de 2 de Janeiro. Não obstante, o Fundo não iniciou actividade até à sua reestruturação, em finais de 2008.

Com a reestruturação do Fundo, a Portaria n.º 1369-A/2008, de 28 de Novembro, no seu artigo 1.º, referia o capital inicial subscrito pelo Estado aquando da constituição do Fundo, bem como previa que aquele deveria ser aumentado em € 600 milhões, por subscrição de outras entidades públicas, até 31 de Dezembro de 2008. Até ao final desse ano, verificou-se o aumento do capital do Fundo, em cerca de € 567 milhões, inteiramente subscrito por hospitais com a natureza de entidades públicas empresariais<sup>1</sup>.

Em determinação da RCM n.º 191-A/2008 e com a reestruturação do Fundo, o seu objecto foi alargado para o apoio ao sistema de pagamentos aos fornecedores, sem distinção, das instituições e serviços do SNS (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 228/2008, de 25 de Novembro), mantendo-se o sistema de adiantamentos<sup>2</sup>, reembolsáveis no prazo de 180 dias.

A Portaria n.º 1369-A/2008, no seu artigo 3.º, veio dispor que, transitoriamente durante 2008, as transferências a realizar destinaram-se à regularização de dívidas vencidas à data da publicação desta Portaria.

As instituições e serviços do SNS que pretenderam ver as suas dívidas vencidas regularizadas ao abrigo desta medida remeteram a informação prevista à Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS)<sup>3</sup>, a qual desenvolveu os procedimentos necessários à sua validação. Após esta operação a ACSS notificou o Fundo dos montantes a transferir para cada uma das instituições e serviços devedores (transferências electrónicas a partir de conta aberta no IGCP)<sup>4</sup>.

No quadro seguinte indicam-se as entidades subscritoras do capital do Fundo e as entidades beneficiárias das concessões de adiantamentos e respectivas proporções, sendo de salientar que a subscrição e utilização do Fundo se restringiram aos hospitais com a natureza de entidades públicas empresariais<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Incluindo Hospitais, Centros Hospitalares, e Unidades Locais de Saúde.

<sup>2</sup> O Decreto-Lei n.º 228/2008 utiliza o termo “adiantamentos”. Porém, na medida em que o Fundo cobra remunerações pelos adiantamentos efectuados, estes constituem empréstimos.

<sup>3</sup> Os elementos enviados à ACSS encontram-se relacionados no n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento de Gestão do Fundo, em anexo à Portaria n.º 1369-A/2008.

<sup>4</sup> Os circuitos documental e financeiro encontram-se descritos nos artigos 2.º e 3.º do Regulamento de Gestão do Fundo.

<sup>5</sup> Para um conjunto de hospitais do sector público administrativo foi efectuado um reforço de financiamento de € 60 milhões, autorizado por despacho do Secretário de Estado Adjunto e da Saúde, datado de 2 de Fevereiro de 2009.





**Quadro 13 - Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS - Em 31.Dez.2008 e em 30.Jun.2009**

(em milhares de euros)

Designação	Capital do Fundo		Concessões de adiantamentos - Valores transferidos			Amortizações de adiantamentos	Adiantamentos por amortizar	Adiantamentos por amortizar deduzidos de subscrição de capital
	31.Dez08	30.Jun.09	19.Dez08	23.Jan.09	total	30.Jun.09	30.Jun.09	30.Jun.2009
Estado	200 000,0	200 000,0						
C. H. Trás-os-Montes e Alto Douro, EPE	5 000,0	17 000,0						
IPO Coimbra, EPE	20 000,0	25 000,0						
IPO Lisboa, EPE	28 000,0	33 000,0						
Hospital de Santo André, EPE	15 500,0	13 800,0						
U. L. S. Matosinhos, EPE	20 000,0	20 000,0						
H. Universidade de Coimbra, EPE	5 200,0	15 100,0						
C. H. Tâmega e Sousa, EPE	30 000,0	26 000,0						
H. S. João, EPE	30 000,0	8 000,0						
H. S. Sebastião, EPE(*)	35 000,0	35 000,0						
IPO Porto, EPE	35 000,0	39 000,0						
H. Santa Maria Maior, EPE	1 000,0	1 000,0	8 893,1		8 893,1	0,9	8 892,2	7 892,2
H. Distrital de Santarém, EPE	8 000,0	8 000,0	20 653,9		20 653,9		20 653,9	12 653,9
H. Garcia de Orta EPE	15 000,0	15 000,0	65 000,0		65 000,0		65 000,0	50 000,0
H. Nossa Senhora do Rosário, EPE	4 000,0	4 000,0	24 344,2		24 344,2		24 344,2	20 344,2
H. Distrital da Figueira da Foz, EPE	9 000,0	9 000,0	8 996,6		8 996,6	17,1	8 979,4	
H. Infante D. Pedro, EPE	1 000,0	1 000,0	17 782,8		17 782,8		17 782,8	16 782,8
H. São Teotónio, EPE	5 000,0	3 500,0	5 180,4		5 180,4	5 180,4	0,0	
C. H. Médio Tejo EPE	10 000,0	10 000,0	27 414,4		27 414,4		27 414,4	17 414,4
C. H. Barlavento Algarvio, EPE	5 000,0	5 000,0	35 579,6		35 579,6		35 579,6	30 579,6
C. H. Nordeste, EPE	4 200,0	4 200,0	6 621,6		6 621,6	7,3	6 614,3	2 414,3
C. H. Setúbal, EPE	20 000,0	30 000,0	96 897,1		96 897,1	12,5	96 884,6	66 884,6
C. H. Lisboa Ocidental, EPE	40 000,0	40 000,0	25 000,0		25 000,0	86,1	24 913,9	
C. H. Coimbra, EPE	11 000,0	11 000,0	18 686,1	5 998,6	24 684,7	20,1	24 664,7	13 664,7
C. H. Lisboa Central, EPE	44 000,0	44 000,0	125 032,0		125 032,0	2 000,0	123 032,0	79 032,0
C. H. Alto Ave, EPE	9 000,0	9 000,0	14 582,0		14 582,0	16,5	14 565,5	5 565,5
H. Espírito Santo de Évora, EPE	1 000,0	1 000,0	9 556,2		9 556,2	0,8	9 555,4	8 555,4
C. H. Médio Ave,	7 000,0	7 000,0	17 102,6		17 102,6	2 012,4	15 090,2	8 090,2



# Tribunal de Contas

(em milhares de euros)

Designação	Capital do Fundo		Concessões de adiantamentos - Valores transferidos			Amortizações de adiantamentos	Adiantamentos por amortizar	Adiantamentos por amortizar deduzidos de subscrição de capital
	31.Dez08	30.Jun.09	19.Dez08	23.Jan.09	total	30.Jun.09	30.Jun.09	30.Jun.2009
EPE								
U. L. S. Norte Alentejano	12 000,0	12 000,0	15 147,2		15 147,2	22,5	15 124,7	3 124,7
C. H. Vila Nova de Gaia/Espinho, EPE	14 000,0	6 000,0	5 996,8		5 996,8	18,1	5 978,7	
C. H. Porto, EPE	32 000,0	32 000,0	27 816,8		27 816,8	68,0	27 748,8	
C. H. Lisboa Norte EPE	80 000,0	80 000,0	86 945,5		86 945,5	184,3	86 761,2	6 761,2
C. H. P. Varzim e V. Conde, EPE	1 000,0	1 000,0	8 546,6		8 546,6		8 546,6	7 546,6
U. L. S. Guarda, EPE	3 000,0	3 000,0	8 000,0		8 000,0	3 005,2	4 994,8	1 994,8
U. L. S. Baixo Alentejo, EPE	2 000,0	2 000,0	8 906,4		8 906,4	2,8	8 903,6	6 903,6
U. L. S. do Alto Minho, EPE	5 000,0	5 000,0	18 058,8		18 058,8	8,0	18 050,8	13 050,8
C. H. Cov da Beira, EPE			15 399,1		15 399,1		15 399,1	15 399,1
H. Faro, EPE			44 744,0		44 744,0		44 744,0	44 744,0
<b>Total</b>	<b>766 900,0</b>	<b>775 600,0</b>	<b>766 883,7</b>	<b>5 998,6</b>	<b>772 882,3</b>	<b>12 663,0</b>	<b>760 219,3</b>	<b>439 398,6</b>

Fonte: Relatórios de Atividades do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS, do ano de 2008, do 1.º e do 2.º trimestre de 2009

(\*) Integrado, a partir de Fevereiro de 2009, no CH de Entre Douro e Vouga.

Abreviaturas: C.H. – Centro Hospitalar; H – Hospital; U.L.S – Unidade Local de Saúde.

Em 30 de Junho de 2009, os recursos financeiros do Fundo eram constituídos por capitais próprios realizados nas seguintes proporções<sup>1</sup>:

- ◆ O Estado subscreveu € 200 milhões no final de 2006, aquando da criação do Fundo, por conta de verbas inscritas no orçamento do Ministério das Finanças (Capítulo 60) com a classificação económica títulos de participação. Até Dezembro de 2008, estas disponibilidades não foram utilizadas no objecto do Fundo tendo sido aplicadas em títulos CEDIC's<sup>2</sup>;
- ◆ Em resultado da reestruturação do Fundo e nos termos do artigo 1.º da Portaria n.º 1369-A/2008, 35 hospitais com a natureza de entidade pública empresarial subscreveram € 566,9 milhões de capital em 19 de Dezembro de 2008<sup>3</sup>;

<sup>1</sup> Para além dos capitais próprios encontra-se ainda prevista uma capacidade de endividamento, podendo o Fundo contrair empréstimos até 50% do capital próprio realizado (artigo 4.º do regulamento do Fundo). Esta possibilidade não foi concretizada até 30 de Junho de 2009.

<sup>2</sup> CEDIC: Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo, do IGCP.

<sup>3</sup> O impacto na rentabilidade dos recursos financeiros agora captados aos hospitais empresarializados foi neutro, uma vez que esses recursos se encontravam anteriormente, no todo ou em parte, aplicados em CEDIC's e, agora como capitais subscritos do Fundo, são remunerados nas mesmas condições.



- ◆ Durante o 1.º semestre de 2009, entre resgates e subscrições, o capital realizado pelos 35 hospitais foi acrescido de € 8,7 milhões.

Assim, o capital do Fundo perfazia o montante de € 775,6 milhões (€ 200,0 + € 566,9 + € 8,7).

O Fundo concedeu os seguintes adiantamentos, os quais perfizeram o montante de € 772.882,3 milhares:

- ◆ Em 19 de Dezembro de 2008, na mesma data em que foram subscritos os títulos de participação pelos hospitais, aproveitando o capital disponível de € 766.900,0 milhares, o Fundo transferiu para 27 hospitais empresarializados verbas no valor total de € 766.883,7 milhares; dos 27 hospitais referidos 25 eram também subscritores do capital do Fundo;
- ◆ Em 23 de Janeiro de 2009, o Fundo efectuou um segundo adiantamento para o Centro Hospitalar de Coimbra no valor de € 5.998,6 milhares.

Até ao final do 1.º semestre de 2009, o Fundo permitiu o pagamento de dívidas vencidas a fornecedores de 27 hospitais no valor de € 772.882,3 milhares.

Levando em linha de conta as amortizações entretanto realizadas pelos hospitais, em 30 de Junho de 2009 encontravam-se € 760.219,3 milhares adiantados aos hospitais.

Sendo o prazo máximo previsto para o reembolso dos adiantamentos de 180 dias (n.º 1 do artigo 8.º da Portaria n.º 1369-A/2008<sup>1</sup>, verificou-se que dos adiantamentos concedidos em 19 de Dezembro de 2008 apenas 1,7 % (€ 12.663,0 milhares) dos mesmos se encontravam amortizados em 30 de Junho de 2009.

Também, relativamente à remuneração dos adiantamentos, o valor de juros vencidos e não pagos<sup>2</sup> em 30 de Junho de 2009 era de cerca de € 1,3 milhões.

Em sede de contraditório, o Presidente da Comissão Directiva do Fundo veio informar que “já se encontram estabelecidas um conjunto de medidas/attitudes estimuladoras ou facilitadoras do cumprimento por parte das entidades devedoras:

*Com carácter sistemático, quinzenal ou mensalmente, são remetidas comunicações por via electrónica confrontando as entidades com os montantes, por natureza, que se encontram em atraso e solicitando a respectiva regularização através da necessária transferência para a conta de homebanking do Fundo;*

*Através de um e-mail específico, datado de 8 de Junho de 2009 e dirigido a todas as entidades devedoras, foi mais uma vez efectuado o resumo das respectivas situações de atraso no pagamento de juros remuneratórios e alertado para o facto de, em 17 de Junho de 2009, se atingir o prazo limite para o reembolso dos adiantamentos concedidos em 19 de Dezembro de 2008, o qual, não sendo cumprido, implicaria a entrada do empréstimo em mora, com as normais consequências da aplicação da penalização por mora, bem como de que, nessas circunstâncias, qualquer quantia entregue ou retida seria imputada, prioritária e sucessivamente, a juros de mora, juros remuneratórios e só depois a capital;*

---

<sup>1</sup>Ultrapassado aquele limite a taxa remuneratória dos adiantamentos sofre uma penalização.

<sup>2</sup>Inclui juros de mora vencidos e não pagos.



## Tribunal de Contas

---

*Em 28 de Agosto de 2009, foi disponibilizado (...) o acesso (...) ao Sistema de Informação de Gestão (...) o que permite às entidades devedoras controlar ao dia a respectiva situação perante o Fundo (...); Com carácter sistemático, são remetidos para as tutelas do Fundo (Finanças e Saúde) os relatórios trimestrais, que, entre outros aspectos, identificam nominalmente as ocorrências do período e a situação no final de cada trimestre relativamente aos adiantamentos concedidos.”*

Apesar das medidas acima indicadas, que o Tribunal regista, o acompanhamento da situação será efectuado no âmbito das recomendações formuladas no ponto correspondente deste relatório e dos relatórios que irão ser elaborados no decurso desta acção.

Deduzindo ao montante de € 760.219,3 milhares aplicados em adiantamentos aos hospitais em 30 de Junho de 2009 o capital do Fundo subscrito pelos hospitais beneficiários desses adiantamentos, conclui-se que, nessa data, 22 hospitais empresarializados captaram através do Fundo cerca de € 439.398,6 milhares para o pagamento das suas dívidas. Este valor foi suportado da seguinte forma:

- ◆ Capital subscrito pelo Estado;
- ◆ Capital subscrito por 10 hospitais empresarializados que não recorreram aos adiantamentos do Fundo;
- ◆ Capital subscrito por 4 hospitais empresarializados que subscreveram montantes de capital superiores aos valores dos adiantamentos solicitados.

Relativamente ao adiantamento de verbas, refira-se, de acordo com o alegado pelo Fundo em sede de contraditório, que as taxas de remuneração cobradas pelos empréstimos foram, nos dois primeiros meses de vigência dos mesmos (de 19 de Dezembro de 2008 a 18 de Fevereiro de 2009) superiores às taxas de remuneração dos capitais subscritos, resultando, nesse período, um diferencial de encargos financeiros favorável ao Fundo<sup>1</sup>, situação que se alterou no mês subsequente, não tendo sido indicada, em alegações, a situação ocorrida no trimestre seguinte.

O quadro seguinte apresenta a dívida paga com o apoio do Fundo em função da sua antiguidade.

---

<sup>1</sup>As taxas de remuneração de capital subscrito têm vigência trimestral e foram de 2,172 e 2,222 %, consoante o montante subscrito, enquanto que a taxa utilizada nos adiantamentos (empréstimos) às entidades devedoras é indexada à EURIBOR a um mês, acrescida de 5 pontos base, de acordo com o artigo 6.º, n.º 1 e o artigo 8.º, n.º 2 da Portaria n.º 1369-A/2008, tendo sido de 2,923 %, 2,250% e de 1,663% nos primeiros 3 meses de vigência dos adiantamentos efectuados a 19 de Dezembro de 1008.

**Quadro 14 - Antiguidade da dívida**

(em milhões de euros)

Ano	Valor	%
2008	490,00	62,7%
2007	223,29	28,6%
2006	30,46	3,9%
2005	12,01	1,5%
2004	0,20	0,03%
2003	0,06	0,01%
2002 e anteriores	25,73	3,3%
<b>Total <sup>1</sup></b>	<b>781,76</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: ACSS.

Resulta da observação do quadro anterior que a maior parte da dívida paga tinha uma antiguidade inferior a um ano. A dívida dos anos de 2008 e 2007 representaram 91% do total.

De acordo com a RCM n.º 34/2008, foram divulgados os prazos médios de pagamento das unidades de saúde do sector empresarial do Estado, com referência ao 2º trimestre de 2009, verificando-se uma diminuição generalizada dos prazos.

No quadro seguinte apresentam-se os valores correspondentes às facturas apresentadas pelos hospitais por actividade económica.

**Quadro 15 - Facturas apresentadas pelos Hospitais por actividade económica**

(em milhões de euros)

CAE (Secção)	Designação	Valores pagos	%
C	Indústrias transformadoras	57,65	7,4
E	Captação, tratamento e distribuição de água; saneamento, resíduos	0,98	0,1
F	Construção	7,04	0,9
G	Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis	615,40	78,9
	Subdivisão 46460 - Comércio por grosso de produtos farmacêuticos	514,20	83,6
	Outros	101,20	16,4
I	Alojamento, restauração e similares	4,30	0,6
J	Actividades de informação e de comunicação	3,11	0,4
M	Actividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	1,19	0,2
N	Actividades administrativas e dos serviços de apoio	6,36	0,8
O	Administração Pública e defesa; segurança social obrigatória	1,66	0,2

<sup>1</sup>Foram considerados os montantes das listagens das facturas constantes dos pedidos de adiantamentos, tendo havido ajustamentos, para menos, nas transferências para os hospitais no valor de € 8,87 milhões.



## Tribunal de Contas

(em milhões de euros)

CAE (Secção)	Designação	Valores pagos	%
P	Educação	0,79	0,1
Q	Actividades de saúde humana e apoio social	39,05	5,0
S	Outras actividades de serviços	11,72	1,5
	Diversas Secções do CAE	0,58	0,1
	NIF inválido	30,15	3,9
<b>TOTAL<sup>1</sup></b>		<b>779,98</b>	<b>100,0</b>

Fonte: ACSS; base de dados do INE – pesquisa por NIF.

Verifica-se da leitura do quadro anterior que o sector com maior representatividade é do “Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis”, com 78,9% do total, sendo que a subdivisão com maior peso naquele secção é o “Comércio por grosso de produtos farmacêuticos”, que representa 83,6% desta e 65,9% do total de € 779,98 milhões.

O valor total acima referido resulta de 172.756 facturas ou documentos equivalentes apresentados pelos hospitais, apurando-se um valor médio por documento de € 4.515.

### 2.2.2 – Efeitos desta medida na economia

Conforme ficou atrás exposto, o PREDE teve como objectivo garantir os pagamentos a credores privados das dívidas vencidas dos serviços e dos organismos da administração directa e indirecta do Estado, das Regiões Autónomas e dos municípios, bem como do Serviço Nacional de Saúde, concretizando-se através de três instrumentos distintos, com regras próprias e fontes específicas de disponibilização de meios monetários para o efeito:

- ◆ No pagamento das dívidas dos serviços e dos organismos da administração directa e indirecta do Estado foram utilizados meios monetários do Orçamento de Estado para 2009, tendo-se efectuado o pagamento directamente aos fornecedores;
- ◆ No caso da administração regional e local, os meios disponibilizados foram suportados em 40% pelo mesmo Orçamento e 60% por instituições de crédito, através da linha de crédito criada;
- ◆ Quanto às entidades do Serviço Nacional de Saúde, os meios monetários alocados provieram do Fundo criado para o efeito, cujo capital foi subscrito pelo Estado, com verbas do Orçamento de Estado de 2006 (cerca de 26%), e pelos hospitais, centros hospitalares e unidades locais de saúde, tendo sido efectuados pagamentos aos fornecedores através de adiantamentos, a reembolsar no prazo de 180 dias.

<sup>1</sup>Foram consideradas as facturas sem dedução das notas de crédito; não engloba as facturas do 2º adiantamento para o CH de Coimbra



No que toca à execução, face ao previsto, verificou-se que, a 30 de Junho de 2009, dos € 2.150 milhões tinham sido realizados € 897,1 milhões, o que equivale a uma execução de 41,7%, conforme se pode observar da informação constante do quadro seguinte.

**Quadro 16 - PREDE – Pre visto / Realizado – 30 de Junho de 2009**

(em milhões de euros)

<b>PREDE – Medidas</b>	<b>Pre visto</b>	<b>Realizado (30-06-2009)</b>	<b>%</b>
1. Balcão Único	100,0	17,8	17,8
2. Linha crédito - Regiões Autónomas e Municípios	1 250,0	106,2	8,5
2.1. Estado	500	42,5	8,5
2.2. Instituições de Crédito	750	63,7	8,5
3. Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS	800	772,9	96,6
<b>Total (1+2+3)</b>	<b>2 150,0</b>	<b>896,9</b>	<b>41,7</b>

Fonte: SGMFAP; DGTF; ACSS e FASPSNS.

A principal medida responsável pelo nível de execução foi a reportada à Saúde, que apresenta uma taxa de realização de 96,6%, realçando-se, em sentido oposto, a baixa execução da linha de crédito para as Regiões Autónomas e municípios, com 8,5%, situação que será recuperada, pelo menos em parte, com a conclusão dos processos de empréstimo a decorrer à data de referência de 30 de Junho.

No que toca ao Balcão Único, o recurso a esta medida por parte dos fornecedores da administração directa e indirecta do Estado (excluindo instituições e serviços do Serviço Nacional de Saúde) apenas se traduziu na utilização de 17,8% da verba prevista, tendo, como já referido, sido totalmente aplicada nas dívidas da Manutenção Militar, pelo que a despesa correspondente veio a ser suportada pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública através do Capítulo 60 do Orçamento de Estado para 2009.

De realçar que o Balcão Único despoletou o pagamento directo pelos organismos devedores do montante de € 4,4 milhões, não havendo, neste caso, previsão quantificada. Tendo em conta este valor, o total dos pagamentos ascende a € 901,3 milhões.

Na linha de crédito para as Regiões Autónomas e Municípios, os montantes utilizados foram suportados pelo Orçamento de Estado para 2009 em € 42,5 milhões, beneficiando as autarquias de um período de 5 anos em que não amortizam o capital e a taxa de juro no mesmo período é de 0%. Findo o período referido, o reembolso do capital e os juros reflectir-se-ão nas Conta Gerais do Estado.

Regras diferentes foram definidas para o sector da saúde, em que os empréstimos concedidos pelo Fundo às entidades, denominados adiantamentos, têm um período de reembolso de 180 dias, vencendo juros durante esse período à taxa fixada, sendo os recursos financeiros provenientes de aplicações financeiras que os próprios hospitais efectuaram na subscrição de títulos de participação do Fundo (€ 575,6 milhões), tendo os restantes € 200 milhões sido subscritos pelo Estado em 2006.

De acordo com os dados fornecidos pelo Fundo à data de 31 de Março de 2009, o montante de títulos de participação subscrito pelos hospitais que simultaneamente solicitaram adiantamentos ascendeu a



## Tribunal de Contas

€ 327,2 milhões, com uma remuneração à taxa de 2,22% ou de 2,172%, conforme os casos, tendo os mesmos hospitais obtido adiantamentos no valor de € 684,59 milhões.

Noutra perspectiva, a subscrição dos títulos de participação do Fundo por parte dos hospitais empresarializados, no todo ou em parte, com recursos aplicados em CEDIC's, permitiu diminuir a dívida pública, com impacto na Conta Geral do Estado de 2008.

No seu conjunto, as três medidas que compõem o PREDE permitiram disponibilizar liquidez aos diferentes sectores de actividade num montante aproximado de € 900 milhões<sup>1</sup>, distribuídos conforme se apresenta no quadro seguinte.

**Quadro 17 - PREDE – Sectores de actividade**

(em milhões de euros)

CAE Secção	Designação	Valor	%
A	Agricultura, produção animal, caça, floresta e pescas	0,9	0,1
B	Indústrias extractivas	1,2	0,1
C	Indústrias transformadoras	68,5	7,5
D	Electricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio	1,8	0,2
E	Captação, tratamento e distribuição de água; saneamento, resíduos	16,0	1,8
F	Construção	49,6	5,5
G	Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis	633,9	69,8
H	Transportes e armazenagem	4,2	0,5
I	Alojamento, restauração e similares	6,8	0,7
J	Actividades de informação e de comunicação	3,3	0,4
K	Actividades financeiras e de seguros	4,0	0,4
L	Actividades imobiliárias	0,1	0,0
M	Actividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	4,9	0,5
N	Actividades administrativas e dos serviços de apoio	15,1	1,7
O	Administração Pública e Defesa; segurança social obrigatória	2,9	0,3
P	Educação	1,3	0,1
Q	Actividades de saúde humana e apoio social	40,3	4,4
R	Actividades artísticas, de espectáculos, desportivas e recreativas	0,9	0,1
S	Outras actividades de serviços	12,1	1,3
	NIF inválido	40,6	4,5
<b>Total</b>		<b>908,4</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SGFMAP; DGTf; ACSS.

O sector a que foi disponibilizado mais meios monetários foi o “Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis”, correspondente a € 633,9 milhões, ou seja, 69,8% do total; realça-

<sup>1</sup>O valor apurado neste quadro difere do quadro anterior em virtude de na saúde terem sido apresentadas mais facturas do que os meios disponibilizados através do Fundo.





se que deste montante € 514,2 milhões foram disponibilizados ao “Comercio por grosso de produtos farmacêuticos”, representando 56,6% do total do programa e 81,1% da Secção em que se inclui.

Os sectores seguintes com maior disponibilização de meios monetários foram os da “Indústrias transformadoras” e da “Construção”, com € 68,5 milhões e € 49,6 milhões, respectivamente, ou seja, 7,5% e 5,5%.

O quadro seguinte apresenta a informação respeitante ao PREDE na óptica da antiguidade da dívida.

**Quadro 18 - PREDE – Antiguidade da dívida**

(em milhões de euros)

Ano	Valor	%
2009	9,2	1,0
2008	588,0	60,8
2007	266,9	27,6
2006	50,9	5,3
2005	20,0	2,1
2004	4,3	0,4
2003	1,1	0,1
2002 e anteriores	26,9	2,8
<b>Total</b>	<b>967,3</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SGFMAP; DGTF; ACSS.

A maioria das dívidas teve origem no ano de 2008, representando 60,8% das dívidas analisadas.

Na leitura do quadro anterior há que ter em conta que foram incluídas as dívidas reclamadas junto do Balcão Único (€ 79,3 milhões) e que o valor das facturas respeitantes ao SNS (€ 781,8 milhões) é superior ao dos adiantamentos (€ 772,9 milhões).

### 2.3.– Emprego – Execução Financeira

No âmbito da crise económica e financeira, o Governo adoptou medidas de apoio ao emprego que, segundo informação fornecida pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS), pelo Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I.P. (IEFP) e pelo Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS), ascenderam a € 570 milhões.

De acordo com a informação prestada pelas entidades acima referidas, este montante destina-se a ser aplicado num conjunto de quatro medidas, conforme se apresenta no quadro seguinte:



## Tribunal de Contas

**Quadro 19 - Medidas – Emprego – Previsão / Execução a 30 de Junho de 2009**

(em euros)

Medida	Dotação	Execução	%
1. Isenções e reduções de taxas contributivas (*)	170 000 000	55 061 536	32,4
2. Prolongamento do subsídio social desemprego	53 000 000	12 299 175	23,2
3. Subsídio ao desemprego e apoio ao emprego – qualificação – Emprego/Lay-off	25 000 000	7 309 157	29,2
4. Formação e emprego	322 150 000	97 268 142	30,2
4.1. Estímulos à oferta de emprego: inserção ou reinserção na vida activa	109 000 000	21 341 542	19,6
4.2. Formação Profissional	84 000 000	35 563 913	42,3
4.3. Inserção ou reinserção na vida activa	129 150 000	40 362 687	31,3
<b>Total</b>	<b>570 150 000</b>	<b>171 938 010</b>	<b>30,2</b>

Fonte: IGSS; IEFP.  
(\*) Receita cessante.

Os montantes da execução da medida “Formação e emprego” contidos no quadro anterior reflectem os dados aditados pelo IEFP no âmbito do exercício do contraditório.

Veio aquele instituto informar, relativamente aos dados anteriormente fornecidos no decurso da acção, “(...) o motivo que deu origem ao envio de informação referente aos compromissos assumidos no lugar da execução”, descrevendo sumariamente os procedimentos inerentes às candidaturas e concluindo que consideraram que o envio dos compromissos assumidos reflectiriam de uma forma mais abrangente o esforço desenvolvido.

Os referidos compromissos, no montante de € 130.570.418, encontravam-se distribuídos da seguinte forma:

- ◆ Estímulos à oferta de emprego: inserção ou reinserção na vida activa - € 23.790.991;
- ◆ Formação profissional - € 41.776.943;
- ◆ Inserção ou reinserção na vida activa - € 65.002.484.

Do total de compromissos assumidos cerca de 50% respeitam às medidas relativas à “Inserção ou reinserção na vida activa”, em que se incluem estágios para jovens, apoios à contratação de jovens, criação de novas empresas por desempregados, integração de desempregados em instituições e reforço da formação.

No que toca às “Isenções e reduções de taxas contributivas”, com uma dotação de € 170,0 milhões, foi a medida que apresentou maior grau de execução, entre Janeiro e Junho de 2009, representando 32,4%, seguida das medidas relativas à “Formação e emprego” e ao “Subsídio ao desemprego e apoio ao emprego”, com uma execução de 30,2% e de 29,2%, respectivamente. A submedida “Formação Profissional” destacou-se com 42,3%. Em termos absolutos, a “Formação e emprego” absorveu o maior montante - € 97,3 milhões.



O conjunto das medidas apresenta uma execução à data de referência de 30 de Junho de 2009 de 30,2%.

## **2.4 – Programa Orçamental Iniciativa para o Investimento e o Emprego PO 031 – Execução Financeira**

O Programa Iniciativa para o Investimento e o Emprego (IIE), criado pela Lei n.º 10/2009<sup>1</sup>, visa promover o crescimento económico e o emprego, contribuindo para o reforço da modernização e da competitividade do País, das qualificações dos portugueses, da independência e da eficiência energética, bem como para a sustentabilidade ambiental e promoção da coesão social (artigo 2º), sendo composto pelas seguintes medidas (artigo 3º):

- ◆ “Modernização das escolas”;
- ◆ “Promoção das energias renováveis, da eficiência energética e das redes de transporte de energia”;
- ◆ “Modernização da infra-estrutura tecnológica — Redes de banda larga de nova geração”;
- ◆ “Apoio especial à actividade económica, exportações e pequenas e médias empresas (PME)”;
- ◆ “Apoio ao emprego e reforço da protecção social”.

A coordenação do Programa IIE é assegurada pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública (artigo 3º).

Estabelece o artigo 4.º da mesma Lei que o Programa é financiado por dotações inscritas no OE/2009, na componente nacional, acrescidas à dotação provisional inscrita no Capítulo 60 do Ministério das Finanças e da Administração Pública, no montante global de € 980 milhões, bem como por financiamento comunitário no montante previsto de € 740 milhões, sendo as transferências do OE para a segurança social reforçadas no montante de € 185,7 milhões, visando dar cobertura à medida de apoio ao emprego e reforço da protecção social.

O Programa IIE pode ainda ser financiado com recurso aos saldos na posse dos serviços.

As alterações introduzidas ao OE para 2009, incluindo a criação do Programa acima referido, reflectiram-se na receita e na despesa, conforme se representa nos seguintes quadros:

---

<sup>1</sup> Cria o programa orçamental designado por Iniciativa para o Investimento e o Emprego e, no seu âmbito, cria o regime fiscal de apoio ao investimento realizado em 2009 (RFAI 2009) e procede à primeira alteração à Lei n.º 64 -A/2008, de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2009).



## Tribunal de Contas

### Quadro 20 - OE/2009 – Receita – Serviços Integrados

(em euros)

Designação	OE (inicial)	OE (alteração)	Diferença	%
Impostos directos	15 273 639 932	14 951 039 932	-322 600 000	-2,1
Impostos indirectos	21 850 359 325	20 442 959 325	-1 407 400 000	-6,4
Venda de bens de investimento	249 979 949	379 979 949	130 000 000	52,0
Passivos financeiros	118 677 483 070	121 443 189 115	2 765 706 045	2,3
Outros	5 277 155 510	5 277 155 510	0	0,0
<b>Total Receita (SI)</b>	<b>161 328 617 786</b>	<b>162 494 323 831</b>	<b>1.165.706.045</b>	<b>0,7</b>

Fonte: Lei n.º 10/2009 – Mapa I.

### Quadro 21 - OE/2009 – Despesa – Serviços Integrados

(em euros)

Designação	OE (inicial)	OE (alteração)	Diferença	%
Despesas Excepcionais	23 258 100 000	24 238 100 000	980 000 000	4,2
Seg. Social - Transferências	6 834 404 835	7 020 110 880	185 706 045	2,7
Outros	131 236 112 951	131 236 112 951	0	0,0
<b>Total Despesa (SI)</b>	<b>161 328 617 786</b>	<b>162 494 323 831</b>	<b>1 165 706 045</b>	<b>0,7</b>

Fonte: Lei n.º 10/2009-Mapa II.

Constata-se pela leitura dos quadros antecedentes que o acréscimo da despesa de € 1.165,7 milhões corresponde ao financiamento na componente nacional do Programa IIE.

O seguinte quadro apresenta a informação da execução orçamental do Programa Iniciativa para o Investimento e o Emprego (PO 031), reportada aos 1º e 2º trimestre de 2009.



## Quadro 22 - Programa Iniciativa para o Investimento e o Emprego

(emeuros)

Medida	Designação	Dotação		Execução	Taxa de execução	
		31/3/2009	30/6/2009	30/6/2009	31/3/2009	30/6/2009
001	<b>Modernização das escolas</b>	300 000 000	180 000 000*	60 000 000	20,0	33,3
002	<b>Promoção das energias renováveis</b>	215 000 000	7 000 000	3 221 015	1,5	46,0
	- Redes de Telecontagem de Energia	15 000 000			0,0	
	- Instalação de Painéis Solares	100 000 000	7 000 000	3 221 015	3,2	46,0
	- Conservação ou Reparação de Edifícios	52 500 000			0,0	
	- Transferências de capital para SFA - a desagregar	47 500 000			0,0	
003	<b>Apoio especial à actividade económica, exportações e PME</b>	465 000 000			0,0	
	- Apoio a Exportação IFAP	10 000 000			0,0	
	- Financiamento Agric. e Agro-Ind. - IFAP	80 000 000			0,0	
	- Fundo de Apoio a Reestruturação Industrial	250 000 000			0,0	
	- Linha de Crédito PME	105 000 000			0,0	
	- Linha de Crédito PME	20 000 000			0,0	
005	<b>Apoio ao emprego e reforço da protecção social</b>	185 706 045	185 706 045	61 902 015	33,3	33,3
	<b>Total</b>	<b>1 165 706 045</b>	<b>372 706 045</b>	<b>125 123 030</b>	<b>10,7</b>	<b>33,6</b>

Fonte: DGO.

\*De acordo com o sistema de informação do PIDDAC (SIPIDDAC), a dotação desta medida, à mesma data de 30 de Junho de 2009, era de € 213 milhões, verificando-se uma diferença de € 33 milhões, correspondente a 5 projectos da responsabilidade das Direcções Regionais de Educação introduzidos naquele sistema em data posterior à de referência, não havendo, por conseguinte, consistência de dados.

Conforme se observa do quadro, não se encontra prevista qualquer dotação para a medida “Modernização da infra estrutura tecnológica — Redes de banda larga de nova geração”, quando, nos termos dos artigos 19º e 20º da Lei n.º 91/2004, de 20 de Agosto<sup>1</sup>, cada programa orçamental se divide por medidas e estas compreendem despesas.

Por outro lado, a Lei n.º 10/2009, prevê um financiamento comunitário no montante de € 740 milhões, não se encontrando identificados os programas comunitários que lhe estão associados, não sendo, assim, observada a norma constante do n.º 5 do referido artigo 19º, nem sendo possível saber o montante efectivo previsto para a execução do referido programa, pondo em causa a avaliação do mesmo (cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 19º).

No âmbito do exercício do contraditório, a DGO veio argumentar o seguinte:

*“Relativamente ao financiamento comunitário previsto (740 milhões de euros), 200 milhões de euros serão afectos directamente à Parque Escolar, EPE, e 280 milhões de euros, na medida “Apoio ao emprego e reforço da protecção social”, serão executados através do Orçamento da Segurança Social, pelo que não terão expressão no âmbito do orçamento da administração central. Os restantes 260 milhões de euros, afectos ao orçamento de serviços e fundos autónomos, terão expressão nas aplicações informáticas da responsabilidade da DGO (SIGO). Assim sendo, embora não existam mapas em concreto, a informação reside no SIGO, pelo que pode ser consultada pelo Tribunal de Contas através do seu perfil de acesso.”*

<sup>1</sup> Com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 2 de Julho, e 48/2004, de 24 de Agosto.



## Tribunal de Contas

---

No que toca a este aspecto, não está em causa a existência de informação residente em sistemas informáticos (o que não é, de resto, objecto da presente acção). O que está em questão é a identificação dos programas comunitários associados ao PO 031 (cfr. artigo 19.º, n.º 5, da Lei de Enquadramento Orçamental).

Da informação obtida e reflectida no quadro antecedente resulta que a dotação de € 1.165.706.045, prevista inicialmente para o PO 031, sofreu uma redução, apresentando em 30 de Junho de 2009 uma dotação de € 372.706.045, o que representa um decréscimo de 68%.

Atendendo à dotação inicial, o programa apresenta uma execução no final do 2º trimestre de 10,7%; face à redução da dotação a 30 de Junho, o programa apresentava uma execução de 33,6%.

À mesma data, apenas se encontravam contempladas com dotação e execução as medidas 001, 005 e 002, e nesta somente na instalação de painéis solares.

Realça-se que as execuções da medida relativa à modernização das escolas e da medida de apoio ao emprego e reforço da protecção social se concretizaram através de transferências para outros organismos, podendo não corresponder à sua efectiva execução física e financeira.

Invocou a DGO, em sede de contraditório, que:

*“(...) a dotação do PO 031 não sofreu qualquer redução. A 1.ª alteração à Lei do Orçamento do Estado para 2009 aprovou um reforço da dotação orçamental para servir de contrapartida ao reforço no âmbito do PO 031. Inicialmente, foi lançado no sistema informático uma afectação da despesa a realizar no âmbito deste programa. Esta afectação foi anulada por despacho de S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento em 24 de Abril de 2009, pelas razões já transmitidas ao Tribunal, passando novamente os montantes para dotação provisional. Assim, este procedimento não diminuiu a dotação da IIE, uma vez que os montantes continuaram a estar disponíveis na dotação provisional, apenas não sendo feita a sua afectação de forma imediata.”<sup>1</sup>*

Ainda que se considere que não existiu intenção de redução da dotação do PO 031, facto é que, após a mencionada anulação, parte da dotação deixou de estar afecta ao programa, passando a estar disponível na dotação provisional. Conforme se refere no Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamental n.º 6/09 - AEO - 2ª. S., “*Em termos orçamentais, dada a particularidade de a dotação provisional constituir uma dotação global para despesas não previstas e inadiáveis, pelo que não tem programas associados, refira-se que a dotação orçamental do Programa 031 - Iniciativa para o Investimento e o Emprego, que a 31 de Março ascendia a € 1.165,7 milhões, a 30 de Junho foi reduzida para € 372,7 milhões.*”

Esta constatação encontra-se corroborada pela DGO no contraditório aqui em análise na parte onde se refere que a afectação da dotação provisional à IIE não é imediata.

Pesem embora as explicações e justificações da DGO, o facto é que o PO 031 “Iniciativa para o Investimento e o Emprego” viu o montante inicialmente alocado ser diminuído de € 1.165.706.045 para € 372.706.045, e, sendo certo que os programas orçamentais devem incluir as despesas que concorrem para a concretização dos objectivos específicos que prosseguem, a sua avaliação, segundo

---

<sup>1</sup> A referência às “razões já transmitidas ao Tribunal” encontra-se na resposta da DGO, em contraditório, ao relato de acompanhamento da execução orçamental - Despesa dos serviços integrados e fundos e serviços autónomos - Janeiro a Março de 2009, onde se explica que a anulação contabilística fundamentou-se na “*necessidade de atribuir os reforços por contrapartida da dotação provisional de acordo com a execução próxima prevista e mediante a solicitação pelos ministérios/serviços executores das diversas medidas do programa e respectiva análise casuística.*”



critérios de economia, eficiência e eficácia, só pode ser feita em função dos montantes ali previstos e utilizados.



## 3 – CONCLUSÕES

### 3.1 – Plano europeu de relançamento da economia

Em 26 de Novembro de 2008, a Comissão Europeia apresentou ao Conselho Europeu um plano de relançamento da economia europeia (aprovado em 11 e 12 de Dezembro de 2008), contendo um conjunto de medidas destinadas ao relançamento da economia europeia, centradas em dois pilares: (i) a injeção de poder de compra na economia, destinada a fomentar a procura e a estimular a confiança, (ii) e o reforço da competitividade da Europa a longo prazo, prosseguindo os objectivos de estimular a procura e promover a confiança dos consumidores; reduzir os custos humanos da desaceleração económica e o seu impacto sobre as camadas mais vulneráveis; ajudar a Europa a tirar partido do regresso do crescimento, a fim de sintonizar a economia europeia com as exigências da competitividade e as necessidades do futuro, de acordo com a Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego; e acelerar a transição para uma economia de baixo carbono.

Na prossecução daqueles objectivos foram propostas 10 medidas, enquadradas na Estratégia de Lisboa, direccionadas para a protecção do emprego e promoção do espírito empresarial, com acções específicas para os cidadãos e para as empresas, e para a construção de uma economia de baixo carbono, com investimentos nas infra-estruturas e energia e na investigação e inovação.

Em cada uma das medidas foram previstas acções ou objectivos a atingir, quer pela própria UE quer pelos Estados-Membros, que variam entre investimentos, medidas mais simplificadas para a atribuição de apoios, aceleração da execução dos fundos estruturais, linhas de crédito específicas, investimentos nas redes transeuropeias de transportes e na eficiência energética dos edifícios, regularização dos atrasos nos pagamentos por parte de organismos públicos, redução de taxas e de impostos, entre outros, concentrando-se assim em quatro grandes áreas: sistema financeiro, empresas, infra-estruturas e energia e emprego (cfr. ponto 1.7).

### 3.2 – Sistema Financeiro

No âmbito nacional e enquadradas nas medidas propostas ao nível da UE, o Governo português aprovou diversas medidas direccionadas ao sistema financeiro: a concessão de garantias pessoais do Estado; a recapitalização das instituições de crédito e, ainda, a nacionalização do Banco Português de Negócios (cfr. ponto 2.1).

#### 3.2.1 – Garantias

Da dotação de € 20.000 milhões prevista na Lei n.º 60-A/2008, de 20 de Outubro, que aprovou a concessão extraordinária de garantias pessoais a dar pelo Estado ao sistema financeiro, foram utilizados € 4.950 milhões, representando 24,8% do limite máximo autorizado.

Beneficiaram da concessão extraordinária das garantias pessoais do Estado as seguintes instituições: **CGD, BES, BCP, Banif, Banco Invest e Banco Finantia, nos valores de € 1.250 milhões, € 1.500 milhões, € 1.500 milhões, € 550 milhões, € 50 milhões e € 100 milhões, respectivamente.**





Para além destas, até 30 de Junho de 2009, **o Estado concedeu garantias a empréstimos ao BPN e ao BPP no valor de € 2.000 milhões e de € 450 milhões**, respectivamente, ao abrigo das Leis n.ºs 62-A/2008, de 11 de Novembro e 112/97, de 16 de Setembro.

Até 30 de Junho de 2009, o montante total de garantias concedidas ao sistema financeiro foi de € 7.400, verificando-se que a utilização desta medida se concentrou até ao final do 1º trimestre do corrente ano, atingindo 91,8%. A 31 de Dezembro de 2008, tinham sido concedidas garantias no montante de € 1.750 milhões, representando 23,6% do total.

**O BPN foi a instituição que beneficiou do montante mais elevado**, correspondendo a 27% do total, seguido do BES e do BCP, ambos com 20,3% (cfr. ponto 2.1.1.1.).

**A garantia requerida ao Estado pelo BPP teve por base a ruptura ao nível da liquidez do banco, correlacionada com a crise generalizada dos mercados, tendo sido prestadas contragarantias, sob a forma de penhor e de hipoteca; o empréstimo garantido destinou-se, exclusivamente, a fazer face a responsabilidades do passivo registadas no balanço do Banco Privado Português, S.A., à data de 24 de Novembro de 2008.**

A hipoteca incidiu sobre quatro prédios urbanos propriedade de empresas detidas directa ou indirectamente pelo BPP, S.A., e o penhor sobre bens móveis do BPP e instrumentos financeiros e direitos de crédito sob a forma de aberturas de crédito em conta corrente, contratos de financiamento, descobertos bancários e outros créditos em resultado de operações de concessão de crédito a clientes e outros terceiros do BPP e do BPP Cayman.

**Os valores das contragarantias apresentadas pelo BPP correspondem aos valores contabilísticos (€ 638.853.175) à data de 25 de Novembro de 2008, retirados do sistema de informação do BPP em base consolidada.**

Ao abrigo do contrato de penhor e na qualidade de depositário e gestor das contragarantias, o BdP tem efectuado o acompanhamento da valorização das mesmas, visando o controlo de risco, aferido através de um rácio, em resultado do qual poderá ser solicitado o reforço da garantia ou a libertação dos activos empenhados.

**Com reporte a 2 de Janeiro de 2009, o total do valor das contragarantias era inferior ao valor do empréstimo; a partir dessa data passou a ser superior, não alcançando, todavia, o rácio contratualmente estabelecido, tendo os vários itens avaliados sofrido variações de valorização significativas no período de referência, com excepção dos bens móveis. Segundo o BdP, tal rácio terá sido alcançado a partir de 31 de Julho de 2009.**

**À data de 30 de Junho de 2009, as contragarantias encontravam-se valorizadas em € 556,05 milhões, encontrando-se ainda em análise, sujeitas a alterações, as três tipologias de activos com maior peso (€ 502,42) - Descobertos D.O., Direitos de crédito "Vivos" e Conta Nostro n.º 320.**

**Não obstante o produto do empréstimo garantido pelo Estado se destinar exclusivamente a suportar as responsabilidades do passivo registadas no balanço do BPP, S. A., à data de 24 de Novembro de 2008, verificou-se que o mesmo foi utilizado para fazer face às obrigações contratuais do BPP, S.A., do BPP Cayman e do BPP Espanha. O BPP Cayman, com sede nas Ilhas Cayman é uma sociedade participada directamente a 100% pelo referido banco, e o BPP Espanha é uma sucursal, sendo certo que, no caso do primeiro, se trata de uma pessoa colectiva diversa do BPP, S.A., sujeita, inclusivamente, a legislação diferente, verificando-se, por conseguinte, que o produto do empréstimo foi aplicado em finalidade distinta daquela para a qual foi concedida.**



## Tribunal de Contas

---

**Sendo o contrato de garantia pessoal do Estado um contrato acessório do de empréstimo, também se pode afirmar que este empréstimo não poderia abranger o BPP Cayman sob pena de não poder beneficiar da garantia referida por não se tratar de uma entidade nacional nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 112/97 (cfr. ponto 2.1.1.2.).**

Ao abrigo da Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro, que procedeu à nacionalização das acções representativas do capital social do BPN, foram concedidas garantias até 30 de Junho de 2009 no valor total de € 2.000 milhões, incidindo sobre as operações de crédito e/ou de assistência de liquidez efectuadas pela CGD ao banco. Posteriormente foi concedida nova garantia no valor de € 1.000 milhões.

De acordo com o artigo 2º da Lei n.º 62-A/2008 todas as operações de crédito ou de assistência de liquidez da CGD são garantidas pelo Estado até à data da aprovação dos objectivos de gestão do BPN, **desconhecendo-se se ocorreu tal facto e se existiram, para além dos empréstimos garantidos, outras operações de crédito ou de assistência de liquidez por parte da CGD ao BPN (ou outras entidades do sistema financeiro).** (cfr. ponto 2.1.1.3.).

Só o BPP prestou contragarantias (cfr. ponto 2.1.1.2.).

### 3.2.2 – Recapitalização

Ao abrigo da Lei n.º 63-A/2008, de 24 de Novembro, que estabeleceu as medidas de reforço da solidez financeira das instituições de crédito através de operações de capitalização com recurso a investimento público, com o limite de € 4.000 milhões, **foi realizada em 27 de Maio de 2009 uma operação de capitalização pela CGD, no montante de € 1.000 milhões, através do aumento do capital para reforço de fundos próprios de instituições integralmente detidas pelo Estado, com recurso à dotação prevista para a Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira** (cfr. ponto 2.1.2.).

### 3.2.3 – Nacionalização do BPN

Por força da Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro, foram nacionalizadas todas as acções representativas do capital social do BPN, as quais se consideraram transmitidas para o Estado, livres de quaisquer ónus ou encargos, sendo a gestão do banco atribuída à Caixa Geral de Depósitos (cfr. ponto 2.1.3.).

**Do ponto de vista orçamental e das finanças públicas, a intervenção do Estado desde o momento da nacionalização até à data, consubstanciou-se na concessão de garantias ao BPN (€ 2.000 milhões mais € 1.000 milhões). Os montantes envolvidos nestas garantias, enquanto não executadas, não se reflectem no Orçamento de Estado. No entanto, os riscos inerentes dependerão da capacidade do BPN gerar meios monetários suficientes para fazer face aos compromissos assumidos.**



### 3.2.4 – Efeitos destas medidas na economia

As medidas levadas a cabo pelo Governo ao nível do mercado financeiro, em particular as garantias pessoais do Estado, tiveram os seguintes efeitos:

Numa abordagem de curto prazo:

- a disponibilização, até 30 de Junho de 2009, de € 20.000 milhões a todas as instituições de crédito nacionais, ao qual acresceram € 450 milhões dirigidos em particular ao BPP e € 2.000 milhões ao BPN, **foi um sinal positivo para evitar a perda de confiança nos mercados financeiros e nos agentes económicos, num período de turbulência financeira;**
- a utilização das garantias por 10 instituições de crédito nacionais no montante de € 7.400 milhões, **facilitou a liquidez destas instituições de crédito e promoveu a estabilidade financeira.**
- as garantias, uma vez utilizadas mas não executadas, deram origem a receitas do Estado na forma de comissões (até à data de 30 de Junho no montante de € 653.383) e a responsabilidades contingentes do Estado no montante dos valores utilizados (€ 7.400 milhões).

Numa abordagem de médio/longo prazo:

Se as medidas em causa contribuíram para o funcionamento das instituições financeiras dentro dos limites da envolvente macroeconómica actual e nesse sentido para suster a queda da actividade económica (por via da prevenção do agravamento da instabilidade financeira) a evidência existente ao nível da concessão de crédito e das práticas bancárias mais restritivas constitui um sinal de que **estas medidas, por si só, não foram suficientes para promover um financiamento das sociedades não financeiras capaz de dinamizar a economia real** (cfr. ponto 2.1.4.).

## 3.3 – Empresas

### 3.3.1 – Programa de regularização extraordinária das dívidas do Estado

O PREDE foi aprovado pela RCM n.º 191-A/2008, de 27 de Novembro, visando garantir os pagamentos a credores privados das dívidas vencidas dos serviços e dos organismos da administração directa e indirecta do Estado, das Regiões Autónomas e dos municípios. Foram previstas três medidas: criação do Balcão Único para as dívidas da administração directa e indirecta do Estado; reestruturação do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Sistema Nacional de Saúde para as dívidas deste sistema; criação de uma segunda fase de candidaturas de acesso à linha de financiamento de médio e longo prazos a conceder às Regiões Autónomas e aos municípios para as dívidas destes (cfr. ponto 2.2.1.).



## Tribunal de Contas

---

### 3.3.1.1 – Balcão Único

Foi criado um Balcão Único junto da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública, que funcionou como última instância para o pagamento das dívidas de natureza comercial da administração directa e indirecta do Estado, suportadas por factura ou documento equivalente, certas, líquidas, exigíveis e vencidas. O seu pagamento pressupõe a verificação das dívidas junto do serviço ou do organismo devedor e possibilidade de pagamento por parte deste.

Para o pagamento das dívidas pelo Balcão Único foi criada uma estrutura orgânica específica no Capítulo 60 “Despesas excepcionais”, identificando os ministérios e serviços, por contrapartida na dotação provisional inscrita no Capítulo 60 do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, até ao montante de € 100 milhões.

**A criação do Balcão Único originou o pagamento de dívidas no valor de € 22,2 milhões, dos quais € 4,4 milhões corresponderam ao compromisso de pagamento por parte dos serviços devedores e € 17,8 milhões são relativos ao conjunto de dívidas em que se verificou incapacidade de pagamento no âmbito do ministério ou serviço devedor, tendo o respectivo pagamento sido assumido pelo Balcão Único.**

**Este valor de € 17,8 milhões, pago pelo Balcão Único, corresponde exclusivamente a dívidas da Manutenção Militar e respeitam, na sua grande maioria, a produtos alimentares, representando 17,8% do valor previsto para esta medida.**

**O montante da dívida reclamada ascendeu a € 85,6 milhões. Deste valor, 52,6% corresponderam a dívida não reconhecida ou inexistente, sendo muito diversificados os motivos para o seu não reconhecimento.**

O Ministério da Defesa apresentou o valor mais elevado das dívidas reclamadas, € 22,28 milhões, equivalente a 28,1% do total da dívida abrangida por esta medida, seguido do Ministério Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, com € 11,6 milhões (14,6%) (cfr. ponto 2.2.1.1.).

### 3.3.1.2 – Linha de crédito – Autarquias Locais e Regiões Autónomas

A linha de crédito é composta por dois empréstimos de médio e longo prazos, um a conceder por uma instituição de crédito, correspondendo a 60% do total do financiamento, e outro a conceder pelo Estado, através da DGTF, correspondendo a 40% do total do financiamento.

O prazo máximo do empréstimo a conceder pela instituição de crédito é de 5 anos, à taxa negociada, sendo o prazo do financiamento por parte do Estado o dobro daquele, no máximo de 10 anos, beneficiando, nos primeiros 5 anos, de carência de capital e de 0% de taxa de juro.

**Da análise dos processos concluídos, à data de 30 de Junho de 2009, verificou-se que os *spreads* aplicados pelas instituições de crédito são diversos quer entre os vários bancos quer entre os empréstimos concedidos pela mesma instituição bancária, sendo disso exemplo a CGD, em que o *spread* varia entre o mínimo de 0,0149% e o máximo de 1,89%.**

A instituição de crédito com maior representatividade foi a CGD, com 51% do montante global disponibilizado a 30 de Junho, seguido das Caixas de Crédito Agrícola, com 21%.



Foi fixado o valor de € 1.250 milhões como limite para a linha de financiamento, sendo de € 500 milhões o limite de financiamento para os empréstimos a conceder pela DGTF e de € 750 pelas instituições de crédito.

**A 30 de Junho de 2009 haviam sido autorizados empréstimos relativamente a 92 municípios, no montante de € 515,4 milhões, representando 41,2% do valor previsto da linha de crédito (€ 1.250 milhões).**

**À mesma data, apenas tinham sido contratualizados / disponibilizados € 106,2 milhões, representando 20,6% do valor autorizado e 8,5% do montante previsto para a medida.**

As Regiões Autónomas e os seus municípios não concorreram à fase I do PREDE; na fase II, concorreu a Região Autónoma da Madeira com um pedido de € 129 milhões e os municípios do Funchal (€ 7,5 milhões), Horta (€ 0,3 milhões) e Ribeira Grande (€ 2 milhões) (cfr. ponto 2.2.1.2.).

### **3.3.1.3 – Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde**

Com a aprovação do PREDE procedeu-se à reestruturação do Fundo, tendo o seu objecto sido alargado para o apoio ao sistema de pagamentos aos fornecedores das instituições e serviços do SNS. A medida traduz-se na participação dos hospitais pertencentes ao sector empresarial do Estado no capital do Fundo e em adiantamentos (empréstimos) às entidades devedoras, reembolsáveis no prazo de 180 dias.

**Em resultado da reestruturação do Fundo, em 19 de Dezembro de 2008, 35 hospitais com a natureza de entidade pública empresarial subscreveram € 566,9 milhões do capital do Fundo, o qual detinha o capital inicial de € 200 milhões, subscrito pelo Estado; entre subscrições e resgates, em 30 de Junho de 2009, os recursos financeiros do Fundo eram constituídos por capitais próprios realizados no montante de € 775,6 milhões.**

Na mesma data de 19 de Dezembro de 2008, o Fundo procedeu a adiantamentos a 27 hospitais empresarializados no valor total de € 766,9 milhões, para pagamento de dívidas vencidas a fornecedores. Em 23 de Janeiro de 2009, o Fundo efectuou um segundo adiantamento, para um dos 27 hospitais, no valor de € 6 milhões, permitindo, até ao final do 2.º semestre de 2009, o pagamento de dívidas vencidas a fornecedores no valor de € 772,9 milhões.

Em 30 de Junho de 2009, o Fundo detinha € 760,2 milhões adiantados aos hospitais.

À mesma data, apenas 1,7% dos adiantamentos concedidos em 19 de Dezembro de 2008 se encontravam amortizados e o valor de juros vencidos e não pagos relativos à remuneração dos adiantamentos era de cerca de € 1,3 milhões.

Deduzindo aos adiantamentos concedidos aos hospitais em 30 de Junho de 2009 o capital do Fundo subscrito pelos hospitais beneficiários desses adiantamentos, conclui-se que, nessa data, 22 hospitais empresarializados captaram através do Fundo cerca de € 439,4 milhões para o pagamento das suas dívidas (cfr. ponto 2.2.1.3.).



## Tribunal de Contas

---

### 3.3.2 – Efeitos desta medida na economia

Com o objectivo de garantir os pagamentos a credores privados das dívidas vencidas do Estado, o PREDE concretizou-se através de três instrumentos distintos, com regras próprias e fontes específicas de disponibilização de meios monetários para o efeito.

Quanto às dívidas dos serviços e dos organismos da administração directa e indirecta do Estado foram utilizados meios monetários do Orçamento de Estado para 2009, tendo-se efectuado o pagamento directamente aos fornecedores.

Para pagamento das dívidas da administração regional e local foi criada uma linha de crédito, com o prazo máximo de 10 anos, suportada em 40% pelo Orçamento de Estado para 2009 e 60% por instituições de crédito.

No que concerne às dívidas das entidades do Serviço Nacional de Saúde, os meios monetários provieram de adiantamentos, reembolsáveis em 180 dias, do Fundo criado para o efeito, cujo capital foi subscrito pelo Estado em cerca de 26% e pelos hospitais empresarializados em 74%. Noutra perspectiva, a subscrição dos títulos de participação do Fundo por parte dos hospitais empresarializados, no todo ou em parte, com recursos aplicados em CEDIC, permitiu diminuir a dívida pública, com impacto na Conta Geral do Estado de 2008.

**A 30 de Junho de 2009, dos € 2.150 milhões previstos tinham sido realizados € 897,1, o que equivale a uma execução de 41,7%, destacando-se o Fundo como a principal medida responsável pelo nível de execução, que apresenta uma taxa de realização de 96,6%, realçando-se, em sentido oposto, a baixa execução da linha de crédito para as Regiões Autónomas e Municípios, com 8,5%.**

No seu conjunto, as três medidas que compõem o PREDE permitiram disponibilizar liquidez aos diferentes sectores de actividade num montante aproximado de € 900 milhões, distribuído por vários sectores de actividade.

O sector que obteve mais meios monetários foi o “comércio por grosso de produtos farmacêuticos”, com € 514,2 milhões representando 56,6% do total do PREDE, seguido dos sectores da “indústrias transformadoras” e da “construção”, com € 68,5 milhões e € 49,6 milhões, respectivamente.

Em função da sua antiguidade, a maioria das dívidas teve origem no ano de 2008, representando 60,8% das dívidas analisadas (cfr. ponto 2.2.2).

### 3.4 – Emprego

As medidas de apoio ao emprego adoptadas pelo Governo envolvem valores que ascendem a € 570 milhões, aplicados num conjunto de quatro medidas – “isenções e reduções de taxas contributivas” (receita cessante), “prolongamento do subsídio social desemprego”, “subsídio ao desemprego e apoio ao emprego – qualificação – Emprego/Lay-off” e “Formação e Emprego”.

**A 30 de Junho de 2009, a taxa de execução destas medidas era de 13,1%, correspondente a € 74,7 milhões, apresentando a medida “isenções e reduções de taxas contributivas” a execução mais elevada, com € 55,1 milhões (32,4%), seguida das relativas aos “subsídios ao desemprego e apoio**



ao emprego” e ao “prolongamento do subsídio social desemprego”, com uma execução de 29,2% e de 23,2%, respectivamente.

No que respeita à medida “Formação e Emprego”, a informação remetida pelo IEFP indica que foram assumidos compromissos no montante de € 130,6 milhões e uma execução de € 97,3 milhões (cfr. ponto 2.3.).

### 3.5 – Programa Orçamental Iniciativa para o Investimento e o Emprego

O Programa IIE, criado pela Lei n.º 10/2009, visa promover o crescimento económico e o emprego, sendo composto por cinco medidas: “Modernização das escolas”; “Promoção das energias renováveis, da eficiência energética e das redes de transporte de energia”; “Modernização da infra-estrutura tecnológica - Redes de banda larga de nova geração”; “Apoio especial à actividade económica, exportações e pequenas e médias empresas (PME)” e “Apoio ao emprego e reforço da protecção social”, financiado na componente nacional por dotações no montante global de € 980 milhões, na componente comunitária no montante de € 740 milhões, prevendo o reforço das transferências do OE para a segurança social em € 185,7 milhões.

Não obstante se encontrarem previstas cinco medidas, apenas quatro encontravam inscrição de dotação orçamental, absorvendo o montante total do financiamento na componente nacional do Programa IIE, ascendendo a € 1.165,7 milhões.

Esta circunstância, aliada à não identificação dos programas comunitários associados ao Programa IIE, põe em causa a avaliação do mesmo e não observa o disposto nos artigos 19º e 20 da Lei n.º 91/2004, de 20 de Agosto.

Entre a dotação inicial (€ 1.165,7 milhões) e a dotação corrigida a 30 de Junho (€ 372,7), constatou-se um decréscimo de 68% (menos € 793,0 milhões), que, segundo a DGO, se encontram na dotação provisional, que por natureza é uma dotação global para despesas não previstas e inadiáveis, pelo que não tem programas associados, sendo a sua afectação apenas efectuada aquando da execução.

**A execução a 30 de Junho de 2009 face à dotação inicial era de 10,7%; tendo por base a dotação corrigida, o Programa apresentava uma execução de 33,6%, salientando-se que apenas existiam dotações e execução nas medidas 001 “Modernização das escolas”, 005 “Apoio ao emprego e reforço da protecção social” e 002 “Promoção das energias renováveis” e, nesta, somente no projecto / actividade “instalação de painéis solares” (cfr. ponto 2.4).**



## Tribunal de Contas

---

### 4 – RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no presente Relatório e resumida nas conclusões que antecedem, formulam-se as seguintes recomendações:

#### A) Ao Ministro de Estado e das Finanças

1. Providenciar no sentido de assegurar que o produto dos empréstimos garantidos pelo Estado seja aplicado exclusivamente nos fins a que se destina.
2. Ponderar, em situações futuras, a prestação de contragarantias por parte dos beneficiários de garantias pessoais do Estado com vista à salvaguarda do interesse público.
3. Assegurar no âmbito do Programa Orçamental Iniciativa para o Investimento e o Emprego e na qualidade de Coordenador do mesmo que sejam identificadas, discriminadas e afectas todas as fontes de financiamento do Programa.

#### B) Aos Ministros de Estado e das Finanças, e da Saúde e à Comissão Directiva do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde

4. Adoptar medidas destinadas a que as entidades beneficiárias dos adiantamentos/empréstimos facultados pelo Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde cumpram as obrigações decorrentes dos mesmos, designadamente observando o prazo legalmente fixado para reembolso dos adiantamentos, para que o capital do Fundo seja reutilizado na concessão de novos adiantamentos.

### 5 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto que em seu douto parecer (atuado no processo da acção) nada de relevante assinalou.

### 6 – EMOLUMENTOS

Os emolumentos serão liquidados com o relatório final da presente acção.





## 7 – DETERMINAÇÕES FINAIS

- a) O presente relatório deve ser remetido:
- ◆ À Assembleia da República, mais concretamente, ao seu Presidente e às seguintes Comissões Parlamentares:
    - ◇ Orçamento e Finanças;
    - ◇ Assuntos Económicos, Inovação e Energia;
    - ◇ Saúde;
    - ◇ Trabalho, Segurança Social e Administração Pública;
    - ◇ Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local.
  - ◆ Aos Ministros de Estado e das Finanças, do Trabalho e da Solidariedade Social, e da Saúde.
  - ◆ Às seguintes entidades:
    - ◇ Ao Banco de Portugal;
    - ◇ À Direcção-Geral do Tesouro e das Finanças;
    - ◇ À Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública;
    - ◇ À Direcção-Geral do Orçamento;
    - ◇ Ao Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde;
    - ◇ À Administração Central do Sistema de Saúde;
    - ◇ Ao Instituto da Segurança Social;
    - ◇ Ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;
    - ◇ Ao Instituto do Emprego e Formação Profissional.
- b) No prazo de seis meses, devem as entidades destinatárias das recomendações informar o Tribunal acerca das medidas tomadas no sentido da sua implementação.
- c) Após a entrega do Relatório às entidades referidas, será o mesmo divulgado pelos meios de Comunicação Social e no “*site*” do Tribunal.
- d) Um exemplar do presente relatório deverá ser remetido ao Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4, e 55.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



# Tribunal de Contas


---

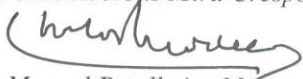
Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 15 de Dezembro de 2009

## O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR

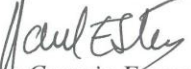
  
(José Luís Pinto Almeida)

## OS JUÍZES CONSELHEIROS

  
(António José Avérops Mira Crespo)

  
(Carlos Manuel Botelho Moreno)

  
(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

  
(Raul Jorge Correia Esteves)


  
(António Manuel Fonseca da Silva)

  
(Eúrico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

  
(José Manuel Monteiro da Silva)

  
(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

Fui Presente  
O PROCURADOR-GERAL  
ADJUNTO







---

**ANEXO - RESPOSTA DAS ENTIDADES**





**MINISTÉRIO DA SAÚDE**  
Gabinete do Secretário de Estado da Saúde

Exmo Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
Email: [dg@tcontas.pt](mailto:dg@tcontas.pt)

**Assunto:** Acção de acompanhamento da execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia, 1.º Relato, ponto da situação em 30.06.2009

Agradeço a V.<sup>a</sup> Ex.<sup>a</sup> o envio do Relatório anexo ao ofício n.º 17967, de 24.11.2009, Proc.º 30/09-Audit DA III.1, relativo ao assunto acima referido, e informo que tendo sido devidamente apreciada a parte do mesmo relativa ao Ministério da Saúde, não suscita qualquer comentário.



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

GABINETE DO GOVERNADOR

Nº 0380/GOV/2009

*Da entrada de  
do D.O. III  
2009-12-04  
[Signature]*

Exmo. Senhor  
Dr. José F.F. Tavares  
Director Geral do  
Tribunal de Contas

Assunto: Acção de Acompanhamento da Execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia – 1º Relato – Ponto de situação em 30/06/2009.

Em resposta ao ofício desse Tribunal de 25 de Novembro último sobre o assunto em epígrafe, envio a V. Exa. os comentários do Banco de Portugal sobre o Relatório da Acção em causa

Com os melhores cumprimentos.

O Chefe de Gabinete

*[Signature]*

Paulo Amorim

Lisboa, 3 de Dezembro 2009



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

Assunto: TRIBUNAL DE CONTAS – Acção de Acompanhamento da Execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia – 1.º Relato – Ponto de situação em 30/06/2009

**I – Secção 2.1.1.2 – Garantia – BPP**

1. Em relação às referências às contragarantias apresentadas pelo BPP presentes no ponto 2.1.1.2 do Relato (três primeiros parágrafos da página 20 e oitavo parágrafo da página 58), está escrito:

*“Com a ressalva dos itens Descobertos D.O., Direitos de crédito “Vivos” e Conta Nostro n.º 320, em análise pelo BdP, sujeitos a alteração, verifica-se que em 2 de Janeiro de 2009 o total do valor das garantias era inferior ao valor do empréstimo, sendo certo que a partir dessa data passou a ser superior, não alcançando, todavia, o rácio LTV, contratualmente estabelecido;”*

*“Todos os itens sujeitos a avaliação sofreram alterações, com excepção dos bens móveis, onde se incluem as obras de arte propriedade do BPP, tendo-se verificado variações significativas no período de referência na Conta Nostro n.º 320 (274,36%), nos Títulos (109,08%) e nos Descobertos de D.O. (30,79%);”*

*“O valor dos imóveis em 27 de Fevereiro de 2009 ascendia a € 12,84 milhões de euros; não obstante, o valor máximo da hipoteca sobre estes bens, celebrada em 26 de Fevereiro de 2009, foi de € 30 milhões. De acordo com o Relatório de Acompanhamento de Janeiro de 2009 do BdP a avaliação dos imóveis em € 12,84 milhões resultava de avaliações efectuadas em 2005 (relativamente a três edifícios) e em 2007 (1 edifício), tendo o BdP colocado à valorização reservas face aos desenvolvimentos recentes do mercado imobiliário de que pode resultar uma sobreavaliação.”*





## *Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

*“Com reporte a 2 de Janeiro de 2009, o total do valor das garantias era inferior ao valor do empréstimo; a partir dessa data passou a ser superior, não alcançando, todavia, o rácio LTV, contratualmente estabelecido, tendo os vários itens avaliados sofrido variações de valorização significativas no período de referência, com excepção dos bens móveis.”*

### **Comentários**

O Banco de Portugal (BdP), enquanto depositário e gestor das contragarantias do Estado Português, esclarece o seguinte:

A valorização das contragarantias, efectuada pelo BdP, caracteriza-se por ser um processo que tem em conta: i) a variação dinâmica do valor dos activos empenhados (pela volatilidade diária dos preços de mercado dos Valores Mobiliários e pela liquidação de Direitos de Crédito e de Descobertos D.O.); ii) o impacte retroactivo do reporte de informação sobre as contragarantias; e iii) a progressiva formalização da constituição de penhor sobre os activos, à medida que são cumpridos todos os requisitos consignados na lei aplicável.

À medida que a informação/documentação relativa aos activos foi sendo entregue pelo BPP (Bens Móveis, Valores Mobiliários, Direitos de Crédito e Descobertos D.O.), ao abrigo das cláusulas 7.<sup>a</sup> e 8.<sup>a</sup> do Contrato de Penhor, o BdP procedeu à valorização diária dos mesmos (e à correcção da valorização retroactivamente, quando justificada), utilizando para o efeito a informação disponível em cada momento e solicitando ao BPP informações essenciais à valorização sempre que as existentes se revelavam insuficientes.

À data do primeiro reporte de valorização das contragarantias à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), em 11.02.2009, em face da ainda insuficiente informação disponível sobre as contragarantias, o BdP valorizou a zero um conjunto de activos por não lhe ter sido enviada informação e/ou documentação pelo BPP que permitisse avaliá-los de outro modo. Além disso, por não se encontrarem cumpridos todos os requisitos consignados na lei aplicável relativamente à



## *Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

constituição formal do penhor financeiro, o BdP valorizou a zero um conjunto de Valores Mobiliários constantes do Anexo II ao Contrato de Penhor. Apesar dessa 'redução de valor' resultante da valorização das contragarantias, tal não significava necessariamente que os activos eram insuficientes para o BPP cumprir com o que se encontrava contratualmente previsto. O BdP é que não dispunha, aquando do início da valorização das contragarantias, de informação suficiente ou não tinha documentação comprovativa da constituição de penhor, que lhe permitisse avaliar os activos empenhados por um valor superior ao do empréstimo pelo consórcio bancário.

Não obstante, à medida que a informação/documentação relativa aos activos foi sendo entregue pelo BPP e foram cumpridos todos os requisitos consignados na lei aplicável relativos à constituição de penhor sobre os activos, verificou-se um aumento do valor total das contragarantias, tendo o rácio LTV, contratualmente previsto, sido alcançado a partir de 31.07.2009.

De referir que, tal como exposto nos Relatórios mensais de Acompanhamento de Valorização das Contragarantias remetidos à DGTF, em face do anteriormente exposto, todos os tipos de activos dados em contragarantia sofreram variações na sua valorização. Neste contexto, no que se refere às referências constantes da Acção de Acompanhamento à variação da valorização das contragarantias, oferece-nos esclarecer o seguinte.

A valorização dos Bens Móveis sofreu alterações após tomada de conhecimento de que parte dos Bens Móveis constantes do Anexo ao Contrato de Penhor havia sido alienada pelo BPP à Fundação de Serralves (como exposto no Relatório de Acompanhamento relativo a Maio de 2009). Em face desta informação, o BdP procedeu a uma correcção retroactiva da valorização dos Bens Móveis desde Janeiro de 2009, razão pela qual a valorização atribuída a estes activos, apesar de constante no Quadro 2 – Valorização das contragarantias (página 20 da Acção de Acompanhamento), diverge da inicialmente apresentada nos primeiros Relatórios mensais de Acompanhamento de Valorização das Contragarantias remetidos à DGTF.

A valorização atribuída aos Bens Imóveis dados em contragarantia também sofreu alterações (após Fevereiro de 2009). O BdP, por carta datada de 11.02.2009, solicitou ao BPP a reavaliação dos quatro



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

imóveis constantes no Contrato Promessa de Hipoteca devido aos desenvolvimentos do mercado imobiliário desde a avaliação inicial destes imóveis (necessidade já expressa pelo BdP no Relatório de Acompanhamento relativo a Janeiro de 2009). Da reavaliação efectuada, segundo comunicado pelo BPP, - e tal como exposto no Relatório de Acompanhamento relativo a Março de 2009 - resultou uma variação negativa no valor total atribuído aos quatro imóveis em, aproximadamente, 210 mil euros, a qual se encontra expressa no Quadro 2 – Valorização das contragarantias (página 20 da Acção de Acompanhamento).

Em face do exposto, o BdP espera que os esclarecimentos apresentados possam contribuir para que a Acção de Acompanhamento do Tribunal de Contas reflecta adequadamente a informação sobre as contragarantias apresentadas ao Estado Português pelo BPP.

2. Nos últimos três parágrafos do ponto 2.1.1.2 do Relato (páginas 21 e 22) está escrito:

*“Realça-se que o BPP Cayman, com sede nas Ilhas Cayman, é, segundo o anexo às demonstrações financeiras a 31 de Dezembro de 2007 do BPP, S.A., uma sociedade participada directamente a 100% pelo referido banco, e que o BPP Espanha é uma sucursal, desconhecendo-se se ocorreu alguma alteração no decurso do ano de 2008.”*

*“Daqui se retira que, de acordo com a informação prestada pela DGTF reflectida no quadro anterior, a aplicação de parte do empréstimo destinou-se a fazer face a compromissos do BPP Cayman e do BPP Espanha, sendo certo que, pelo menos no caso do primeiro, se trata de uma pessoa colectiva diversa do BPP, S.A., sujeita, inclusivamente, a legislação diferente, verificando-se, por conseguinte, que o produto do empréstimo foi aplicado em finalidade distinta daquela para a qual foi concedida.”*



## *Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

*“Por outro lado, sendo o contrato de garantia pessoal do Estado um contrato acessório do de empréstimo, também se pode afirmar que este empréstimo não poderia abranger o BPP Cayman sob pena de não poder beneficiar da garantia referida por não se tratar de uma entidade nacional nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 112/97.”*

### **Comentários**

Não se pode concordar com as referidas conclusões desta parte do Relato (nem, obviamente, com as conclusões sobre o mesmo assunto constantes das páginas 58 e 59). E isto porque:

- a) Quanto à sucursal do BPP, S.A., em Espanha, não há qualquer dúvida de que se trata de um estabelecimento do referido banco, desprovido de personalidade jurídica, estando, mesmo, sujeita individualmente à supervisão do Banco de Portugal e sendo os depósitos nela constituídos garantidos pelo Fundo de Garantia de Depósitos português. É, assim, seguro que as obrigações da sucursal são obrigações do BPP, S.A.
  
- b) No que se refere BPP Cayman, trata-se, na verdade, de uma entidade com personalidade jurídica. No entanto, é uma sociedade totalmente dominada pelo BPP, S.A. (o BPP, S.A., detém 100% do capital do BPP Cayman). Sendo, assim, o BPP Cayman uma sociedade subordinada do BPP, S.A., este é responsável pelas obrigações daquele. Deste modo, quando o BPP, S.A., paga (com o produto do empréstimo em causa) obrigações inscritas no balanço do BPP Cayman (mas que também constam do balanço consolidado do BPP, S.A.), está a pagar obrigações que também são suas, pelo que não poderá dizer-se que *“o produto do empréstimo foi aplicado em finalidade distinta daquela para a qual foi concedido”*.

Note-se que, quando foi determinado que o empréstimo em causa tinha exclusivamente por objecto *“o financiamento destinado a fazer face a responsabilidades do passivo registadas no balanço do Banco Privado Português, S.A., à data de 24 de Novembro de 2008”*, não ficou explícito se se tratava do balanço individual ou do balanço consolidado



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

do BPP, S.A. E a verdade é que, na análise da situação do BPP, S.A., sempre foram considerados os passivos (e os activos) do BPP Cayman. Salienta-se que, do conjunto de activos que o BPP, S.A., ofereceu como contra-garantia ao empréstimo, uma boa parte estava inscrita na balanço do BPP Cayman.

- c) Mas, mesmo que não existissem as razões indicadas na alínea anterior para as obrigações do BPP Cayman serem consideradas também responsabilidades do BPP, S.A., constata-se que, como se vê do quadro 3 (página 21), a “utilização” do empréstimo em causa só para solver responsabilidades do BPP, S.A., em Portugal e da sua sucursal em Espanha foi superior a esse montante. Na verdade, o quadro indica, com referência a 26/06/2009, que foi pago o montante € 527 101 830 relativo a passivos do “BPP, S.A.” e do BPP Espanha, quando o empréstimo foi só de € 450 000 000<sup>1</sup>. Julga-se, assim, poder concluir-se que o montante do empréstimo foi totalmente utilizado (e não chegou) para solver responsabilidades do BPP, excluídas as responsabilidades do BPP Cayman.
- d) Parece, pois, que não poderá dizer-se que o empréstimo foi aplicado em finalidade distinta daquela para que foi concedido, nem que haja sido violado o disposto no artigo 6.º da Lei n.º 112/97.

---

<sup>1</sup> Não é possível, naturalmente, diferenciar os montantes que foram pagos com o produto do empréstimo e os que o foram com recurso a liquidez do próprio BPP.



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

## II – Secção 2.1.4 Efeitos destas medidas na economia

### Comentários de carácter geral

A secção 2.1.4 do Relato é dedicada à avaliação dos efeitos na economia das medidas de apoio ao sistema financeiro. Deve ter-se em conta que, e reafirmando o que foi transmitido pelo Banco de Portugal na anterior comunicação ao Tribunal de Contas sobre este assunto, é impossível a avaliação do impacto de uma medida específica, seja sobre a totalidade das instituições, seja ao nível de instituições consideradas de forma isolada. Adicionalmente, importa também salientar que algumas medidas assumem um carácter transversal, beneficiando todas as instituições, mesmo aquelas que formalmente não beneficiam das mesmas. Acresce ainda que a concessão de garantias pelo governo português se inseriu num plano definido a nível internacional, pelo que a sua não adopção poderia induzir uma discriminação negativa sobre o sistema bancário português, num momento em que qualquer sinal negativo poderia ser empolado, dada a sensibilidade exacerbada então vigente nos mercados.

Em condições normais de estabilidade financeira, os desenvolvimentos no mercado de crédito são, em boa parte, o espelho das decisões do conjunto de agentes económicos na esfera real da economia, sendo as duas realidades intrinsecamente endógenas. Em situações de crise de natureza bancária declarada e generalizada (instabilidade financeira) os efeitos anteriores são reforçados mutuamente de forma exacerbada e descontrolada, amplificando negativamente os choques iniciais no sistema financeiro sobre a economia real. Nessas situações, que se encontram extensivamente documentadas no contexto de crises bancárias anteriores noutras economias, a ruptura do fluxo de financiamento ao sector privado tem fortes repercussões sobre a actividade económica e a interacção entre as duas realidades assume uma natureza fortemente não linear. Se é certo que a estabilidade financeira constitui uma pré-condição para o crescimento económico sustentado, não se deverá esperar que por si só dinamize o crescimento económico. Por outras palavras, a estabilidade

7 / 13



## *Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

financeira é um bem em si, mas as medidas dirigidas à sua promoção tenderão a não ser suficientes para evitar recessões, as quais constituem um elemento inescapável do funcionamento de uma economia de mercado, mesmo em situações de relativa normalidade nos mercados financeiros.

No último trimestre de 2008 foi posto em prática um pacote de medidas de apoio ao sistema financeiro a nível internacional, entre as quais se encontram as garantias estatais à emissão de dívida pelas instituições de crédito. A não adopção deste pacote deixaria a descoberto uma crise bancária internacional sem precedentes nas últimas décadas e conduziria a uma recessão económica global ainda mais profunda e prolongada, cuja magnitude é de difícil quantificação. É neste contexto que se faz referência “à falta de um contra-factual adequado” na comunicação anterior do Banco de Portugal ao Tribunal de Contas sobre esta matéria.

No entender do Banco de Portugal, estas ideias não se encontram suficientemente reflectidas no Relato, em particular na secção em apreço e nas respectivas conclusões.

Deve dizer-se que neste período não existiu em Portugal uma crise bancária, na acepção em que não foi necessária a intervenção explícita das autoridades num conjunto de instituições que represente uma parcela significativa do mercado de crédito. Acresce que não foi observada uma ruptura no processo de intermediação financeira dos bancos, na medida em que a evolução dos agregados de crédito bancário não se encontra desalinhada com os determinantes macroeconómicos habituais. De referir que no caso das sociedades não financeiras, até muito recentemente, a evolução dos empréstimos bancários encontrava-se acima da subjacente à evolução das principais determinantes (taxas de juro e investimento empresarial).

### **Comentários específicos**

#### **Página 27 – 3º §**

*Neste parágrafo a citação às publicações do Banco de Portugal não se encontra correctamente transcrita. De facto, ao longo do primeiro trimestre de 2009 as medidas contribuíram para diminuir o*

**8 / 13**



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

*risco sistémico e aumentar a confiança dos agentes económicos no sistema financeiro, embora existissem alguns sinais de que a incerteza e aversão ao risco nos mercados financeiros permanecessem em níveis muito elevados.*

**Página 27 – último §**

*“(…) Neste enquadramento as garantias estatais contribuíram, por um lado, para a reabertura de alguns mercado de emissão de dívida e, por outro lado, para melhorar os níveis de liquidez e para reduzir o risco de refinanciamento inerente, com consequências benéficas para a estabilidade financeira (…)”*

**Página 29 – 1º §**

*“Se ao nível dos empréstimos a particulares a redução registada não merece realce dado o elevado nível de endividamento das famílias portuguesas anterior à crise e a actual redução da actividade económica, já o mesmo não se poderá dizer da forte queda registada ao nível dos empréstimos a sociedades não financeiras.”*

*A respeito da evolução dos empréstimos bancários deve dizer-se que tanto o segmento dos particulares como o das empresas apresentaram um abrandamento, sendo que a principal diferença consiste no facto de a taxa de crescimento dos empréstimos a particulares ter começado a reduzir-se com alguma antecedência em relação à dos empréstimos às empresas. Este tipo de desenvolvimento é, aliás, um facto estilizado ao longo de cada ciclo económico.*

*“De facto, os valores apontam para uma forte redução ao nível da taxa de crescimento (face ao período homólogo do ano anterior) dos empréstimos a sociedades não financeiras entre Junho de 2008 e Junho de 2009 que passa de 12,3% para 5,4%. Porque esta redução é considerada elevada*





## *Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

pelo BdP, diversos factores, quer do lado da procura quer do lado da oferta, concorrem para a sua explicação.”

*A referência ao Banco de Portugal na frase anterior é sustentada por uma citação referindo que este considerava um nível das taxas de variação ainda elevadas (ver nota de rodapé nº 24), em contradição com a conclusão subjacente à frase acima transcrita, que remete para a queda das taxas de crescimento. A afirmação do Banco de Portugal de que as taxas de crescimento do crédito (tanto no caso das famílias como no das empresas) se encontravam elevadas deverá ser enquadrada na evolução dos fundamentos macroeconómicos subjacentes (taxas de juro e componentes da despesa agregada), sendo que a mesma avaliação efectuada mais recentemente aponta para que já estejam mais em linha com esses mesmos fundamentos.*

### **Página 29 – 1º § - nota de rodapé nº 25**

“O BdP considera que “(...) o abrandamento do crédito bancário deverá ter estado associado fundamentalmente à evolução particularmente adversa da actividade económica.” O reflexo das alterações das condições de financiamento na evolução do crédito (...) não foi relevado no documento do BdP.”

*A afirmação da nota de rodapé não corresponde ao conteúdo do documento do Banco de Portugal enviado ao Tribunal de Contas, designadamente nas páginas 24 e 25, nas quais se faz referência aos factores do lado da oferta que também terão contribuído para um menor crescimento do crédito. De facto, o abrandamento do crédito (i.e., a redução das taxas de variação) teve associado factores do lado da procura e do lado da oferta, de entre os quais se destacou o abrandamento pronunciado da actividade económica.*



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

**Página 30 – 2º §**

“Não obstante as boas condições de liquidez e estabilidade evidenciadas pelas instituições de crédito, estes dados reflectem a necessidade de continuar a acompanhar a forma como as práticas bancárias actualmente em vigor, em termos de spreads, maturidades e critérios de avaliação e risco, estão a afectar o decréscimo registado nos empréstimos concedidos às sociedades não financeiras”

*É indiscutível que devem, a todo o tempo, acompanhar-se as práticas bancárias, do ponto de vista da protecção dos clientes, assim como das condições de fixação de preços que assegurem a viabilidade económica e cobertura dos riscos assumidos pelas instituições de crédito. Contudo, a frase em apreço relaciona esse acompanhamento com “o decréscimo registado nos empréstimos concedidos às sociedades não financeiras”. Sucede que as taxas de crescimento dos empréstimos bancários, ainda que se tendo reduzido substancialmente no primeiro semestre de 2009, continuam a apresentar níveis claramente positivos, não se assistindo, portanto, a um decréscimo do crédito. Mais uma vez, importa referir a este respeito que o ritmo de crescimento dos empréstimos não se encontra desalinhado com os principais determinantes macroeconómicos (taxas de juro e investimento empresarial, no caso das sociedades não financeiras).*

*No que diz respeito à qualificação das práticas bancárias, e especificamente à evolução dos spreads, importa referir que estes reflectem tipicamente a fase do ciclo económico, aumentando em fases de abrandamento económico (e conseqüente materialização do risco de crédito) e diminuindo nas fases de aceleração económica. Como tal, deve ter-se em conta que os níveis de partida dos spreads no momento anterior à crise financeira eram baixos por comparação com a média do conjunto do ciclo económico. A evolução observada no caso português acompanha a tendência internacional de adequar os spreads à evolução da situação económica e à materialização do risco de crédito.*



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

**Página 30 – 3º e 5º §**

*Nestes parágrafos abordam-se os riscos dos mercados financeiros inferindo que uma redução das taxas de rendibilidade das Obrigações do Tesouro Português constitui um desenvolvimento desfavorável. Esta conclusão não tem fundamento económico. Uma redução das taxas de rendibilidade das Obrigações do Tesouro traduz-se em menores custos de financiamento do sector público e, por arrastamento, do sector privado.*

*Acresce que na parte do 5º parágrafo que faz referência ao “papel das instituições de crédito como financiadoras da economia, em particular os referentes à concessão de empréstimos ao sector não financeiro, apontam para uma elevada redução ao nível da sua taxa de crescimento. (...)”, pode deduzir-se que possa estar em desenvolvimento uma redução desproporcionada da intermediação de fundos na economia que tenha origem numa alteração do comportamento das instituições de crédito no processo de intermediação. Como referido nos comentários gerais, a evolução conjunta do crédito e da actividade económica observada no caso português tem constituído fundamentalmente uma resposta expectável aos choques económicos e financeiros de natureza global que atingiram a economia portuguesa, para a qual dificilmente se pode concluir que o sistema bancário tenha contribuído negativamente. Pelo contrário, os dados disponíveis são consistentes com uma situação em que o sistema bancário absorveu, pelo menos parcialmente, o choque associado à queda pronunciada da actividade económica, providenciando uma almofada que acomodou as restrições financeiras do sector privado.*

**Página 30 – 6º § e conclusões na página 60 (secção 3.2.4)**

*Face ao exposto anteriormente, o Banco de Portugal não pode concordar com as conclusões do Relato nesta matéria, muito em particular com as afirmações que relacionam as medidas de promoção da estabilidade financeira (ou, de outra forma, de prevenção da instabilidade financeira)*



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

*com a dinamização do crescimento económico. Se é certo que a estabilidade financeira constitui uma pré-condição para o crescimento económico sustentado não se espera que por si só dinamize o crescimento económico. Por seu turno, o surgimento de uma situação de instabilidade financeira seria fortemente adverso para o dinamismo da actividade económica. Neste sentido, a evidência aponta para que a manutenção da estabilidade financeira em Portugal tenha contribuído significativamente para sustentar a queda da actividade económica.*

Secretaria-Geral do MFAP



Classificação:

Exmo. Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa Referência.	Proc Nº.
Proc. nº 30/09-Audit DA III.1		003000SGA/ 77 /2009	


**ASSUNTO: Acção de Acompanhamento da Execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia – 1º Relato – Ponto de situação em 30/06/2009**

Na sequência do envio a esta Secretaria-Geral do documento referido em epígrafe, informa-se V. Exa. de que dentro do Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado (PREDE), a intervenção desta Secretaria-Geral inseriu-se na submedida destinada à Administração Central, tendo sido criado um Balcão Único, com uma estrutura orgânica específica para pagamento aos credores dos organismos da administração directa e indirecta do Estado, nada havendo a referir relativamente ao que consta do Relato.

Cumpre, todavia, referir que a legenda do Quadro 10, não está correcta, já que a fonte de informação não é esta Secretaria-Geral.

Com os melhores cumprimentos, 

O Secretário-Geral

  
J.A. de Mendonça Canteiro

DTTC 04 12'09 20959

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
Juiz Conselheiro José Tavares  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

V/Ref. : 17969  
Data V/Ref. : 24 Nov. 09

N.º Proc. : 23001/2009  
Data Emissor : 3 Dez. 09

**ASSUNTO: Acção de Acompanhamento da Execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia – 1.º Relato – Ponto de situação em 30/06/2009.**

*Caro Dr. José Tavares,*

Notificado pelo ofício de V.Ex.ª acima mencionado, entrado na Direcção-Geral do Orçamento (DGO) no dia 25 de Novembro, venho informar, no âmbito das atribuições da DGO, os comentários que o relato da acção de acompanhamento em epígrafe nos suscita.

Quanto à recomendação 3 do ponto A) do capítulo IV, para discriminação e afectação de todas as fontes de financiamento do PO 031, informa-se que não existem outputs dos sistemas que forneçam directamente esta informação, devendo ter-se presente que no momento de implementação dos sistemas não é possível prever todas as situações de consultas futuras. Acresce referir que este programa contempla aplicações de natureza muito diversa, o que tornaria difícil ter previsto à partida este output.

Relativamente ao financiamento comunitário previsto (740 milhões de euros), 200 milhões de euros serão afectos directamente à Parque Escolar, EPE, e 280 milhões euros, na medida "Apoio ao emprego e reforço da protecção social", serão executados através do Orçamento da Segurança Social, pelo que não terão expressão no âmbito do orçamento da administração central. Os restantes 260 milhões de euros, afectos ao orçamento de serviços e fundos autónomos, terão expressão nas aplicações informáticas da responsabilidade da DGO (SIGO). Assim sendo, embora não existam mapas em concreto, a informação reside no SIGO, pelo que pode ser consultada pelo Tribunal de Contas através do seu perfil de acesso.

Contrariamente ao afirmado na página 55, a dotação do PO 031 não sofreu qualquer redução. A 1.ª alteração à Lei do Orçamento do Estado para 2009 aprovou um reforço da dotação orçamental para servir de contrapartida ao reforço no âmbito do PO 031. Inicialmente, foi lançado no sistema informático uma afectação da despesa a realizar no âmbito deste programa. Esta afectação foi anulada por despacho de S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento em 24 de Abril de 2009, pelas razões já transmitidas ao Tribunal, passando novamente os montantes para a dotação provisional. Assim, este procedimento não diminuiu a dotação da IIE, uma vez que os montantes continuaram a estar disponíveis na dotação provisional, apenas não sendo feita a sua afectação de forma imediata.

Com os melhores cumprimentos, *e estimo pessoal*

O Director-Geral

*Luís Morais Sarmento*

Luís Morais Sarmento

**DGTC 04 12-09 20913**



15073 02 DEZ '09 11:42

S. R.

**MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**FUNDO DE APOIO AO SISTEMA DE PAGAMENTOS DO SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE**

Exmo Senhor  
Dr. António de Sousa e Menezes  
Auditor - Coordenador  
Direcção-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069 – 045 Lisboa

S/ Ref.	S/ Data	N/ Ref.	N/ Data
Proc. n.º 30/09	24.11.2009		

**Assunto: Acção de Acompanhamento da Execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia – 1.º Relato – Ponto de Situação em 30/06/2009**  
**Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS**

Relativamente ao assunto em epígrafe, e agradecendo desde já a V. Ex.<sup>a</sup> o envio do relatório de auditoria, gostaríamos de transmitir alguns esclarecimentos adicionais no que concerne à parte expositiva, respectivas conclusões e recomendações.

Assim, a análise da **Parte Expositiva** e **Conclusões** suscitam-nos as seguintes clarificações ou precisões:

- **Pág. 44 – Quadro 13**

Encontrando-se as correspondências de valores absolutamente correctas, há que referir que o Hospital de São Sebastião, EPE, foi integrado, a partir de Fevereiro de 2009, no Centro Hospitalar de Entre o Douro e Vouga, pelo que é esta entidade que, a partir dessa data, participa no capital do Fundo;

- **Pág.46 – 3.º §**

Por lapso, está referido “*Até ao final do 2.º semestre de 2009*” quando se pretende certamente aludir ao 1.º semestre;



S. R.  
**MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO E FINANÇAS**

- **Pág. 46 – Anotação 48 e Pág 49 - 7.º §**

A taxa de remuneração das unidades de participação tem vigência trimestral, pelo que as indicadas taxas de 2,172 e de 2,222 % (consoante o montante subscrito) se aplicaram ao período de remuneração de 19.12.2008 a 19.03.2009;

A taxa de juro remuneratório dos adiantamentos é revista mensalmente, pelo que a indicada taxa de 2,923 % apenas se aplicou ao 1.º período de juros (19.12.2008 a 18.01.2009), enquanto nos dois períodos subsequentes (19.01.2009 a 17.02.2009 e 18.02.2009 a 19.03.2009) as taxas aplicadas já foram de 2,250 e de 1,663 %, respectivamente;

- **Pág. 47 – 1.º § e Pág. 62 – último §**

Não nos recordamos de, em qualquer documento elaborado pelo Fundo, terem sido reportadas previsões que, para o ano de 2009, permitissem apurar um diferencial a favor do Fundo de 5,3 M€;

- **Pág. 49 – Quadro 16**

Na linha relativa ao Fundo indica-se como previsto o montante de 800 M€ e como realizado, a 30.06.2009, o montante de 773,1 M€;

Caso este valor de realização se reporte ao capital do Fundo, parece-nos que então estaria correcto referir o montante de 775,6 M€, caso se reporte aos adiantamentos concedidos, então o montante a considerar deverá ser de 772,9 M€.

No que respeita à **Recomendação** efectuada ao Fundo, no sentido de “*adoptar medidas destinadas a que as entidades beneficiárias dos adiantamentos/empréstimos facultados pelo Fundo (...) cumpram as obrigações decorrentes dos mesmos, designadamente observando o prazo legalmente fixado para reembolso dos adiantamentos, para que o capital do Fundo seja utilizado na concessão de novos adiantamentos*”, a qual naturalmente acatamos, cumpre-nos evidenciar que já se encontram estabelecidas um conjunto de medidas/attitudes estimuladoras ou facilitadoras do cumprimento por parte das entidades devedoras:

- Com carácter sistemático, quinzenal ou mensalmente, são remetidas comunicações por via electrónica confrontando as entidades com os montantes, por natureza, que se encontram em atraso e solicitando a respectiva regularização através da necessária transferência para a conta de homebanking do Fundo;
- Através de um e-mail específico, datado de 8 de Junho de 2009 e dirigido a todas as entidades devedoras, foi mais uma vez efectuado o resumo das respectivas





**MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO E FINANÇAS**

situações de atraso no pagamento de juros remuneratórios e alertado para o facto de, em 17 de Junho de 2009, se atingir o prazo limite para o reembolso dos adiantamentos concedidos em 19 de Dezembro de 2008, o qual, não sendo cumprido, implicaria a entrada do empréstimo em mora, com as normais consequências da aplicação da penalização por mora, bem como de que, nessas circunstâncias, qualquer quantia entregue ou retida seria imputada, prioritária e sucessivamente, a juros de mora, juros remuneratórios e só depois a capital;

- Em 28 de Agosto de 2009, foi disponibilizado, a cada uma das entidades intervenientes no Fundo, quer como participantes no respectivo capital quer como beneficiárias de adiantamentos concedidos, o acesso, através de um *login* e de uma *password*, ao Sistema de Informação de Gestão (que para a DGTF já se encontrava em produção desde finais de Março de 2009), o que permite às entidades devedoras controlar ao dia a respectiva situação perante o Fundo, possibilitando, designadamente, a conferência das quantias entregues ou retidas (por via do pagamento da remuneração de unidades de participação) e as respectivas imputações contabilísticas;
- Com carácter sistemático, são remetidos para as tutelas do Fundo (Finanças e Saúde) os relatórios trimestrais, que, entre outros aspectos, identificam nominalmente as ocorrências do período e a situação no final de cada trimestre relativamente aos adiantamentos concedidos.

Reiterando a nossa disponibilidade para a colaboração que entendam solicitar-nos, apresentamos os nossos melhores cumprimentos

O Presidente da Comissão Directiva

Carlos Durães da Conceição

DEZ.07.2009 15:36 213507290

(A)A SEDE



CONSELHO DIRECTIVO

Exmo. Sr.  
Director-Geral  
do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
Proc. 30/09-Audit DA III.1	17964, de 24.11.09	GQA	

Assunto: **Acção de acompanhamento da Execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia - 1.º relato - ponto de situação em 30.06.09**

Através do ofício supra indicado, foi solicitado a este Instituto para, no prazo de 5 dias úteis, alegar, querendo, o que houver por conveniente relativamente ao relato da acção em epígrafe. Solicitada a prorrogação do prazo, foi este prorrogado até dia 7 de Dezembro do corrente. Da leitura do relatório apresentado nada se oferece alegar sobre o mesmo.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Directivo

Edmundo Martinho  
Presidente

BGTC 07 12'09 20993



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP



SERVIÇO:

Exmº Sr.

Director Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, n.º 61  
1069 – 045 LISBOA

Sua Referência

Sua Comunicação

Nossa Referência

Data

Proc. Nº 30/09 – AUDIT – DA III.1

N.º 17965 de 24/11/2009

DOC-20022/2009

30/11/2009

Assunto: **Ação de acompanhamento da execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia – 1º Relato – Ponto de situação em 30/06/2009**

Informa-se que não existem comentários a tecer por parte deste Instituto, relativamente ao Relato da Acção identificada em assunto

Com os melhores cumprimentos,

o Conselho Directivo

Noémia Goulari  
Vogal

NGTC 03 12\*09 20764



Exmo. Senhor  
Juiz Conselheiro José Tavares  
Digmo. Director-Geral do  
Tribunal de Contas

Av<sup>a</sup>. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Proc <sup>o</sup> . nº. 30/09 – Audit DA III.1	0 <sup>o</sup> .17968 – 24.11.2009	1233/CD/IEFP/09	02/12/2009
			N <sup>o</sup> Pág: <b>2+1</b>

**ASSUNTO:** Acção de Acompanhamento da Execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia – 1<sup>o</sup> Relato – Ponto de situação em 30-06-2009

Face ao Relatório sobre o assunto em epígrafe recebido importa ao IEFP apresentar os elementos referidos como se encontrando ainda em falta, assim como informar o motivo que deu origem ao envio de informação referente aos compromissos assumidos no lugar da execução.

A Iniciativa Emprego 2009, parte integrante da Iniciativa para o Investimento e o Emprego, teve as suas medidas iniciadas no passado mês de Fevereiro, suportada em diversas Portarias divulgadas a 30 de Janeiro. A execução das medidas que a integram, depende de candidatura por parte das entidades beneficiárias e da aprovação das mesmas candidaturas pelos serviços. Na maioria das medidas o pagamento só é efectuado depois das pessoas se encontrarem integradas nas referidas medidas, sendo os pagamentos efectuados de uma forma faseada ao longo da execução dos projectos.

Assim, uma parte dos pagamentos às medidas, maior ou menor, dependendo da data de início de cada um dos milhares de projectos, transitará obrigatoriamente para o ano de 2010, uma vez que as pessoas envolvidas continuarão a beneficiar dos apoios nesse período. Convém, igualmente, referir que a adesão às medidas se faz de forma continuada ao longo do ano, com a sua execução a apresentar crescimentos significativos à medida que o tempo decorre e que os projectos apresentados declaram despesa, pois o IEFP, para além do valor do adiantamento, só efectua pagamentos com apresentação de comprovativos de despesa pelas entidades beneficiárias dos apoios.



INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL, IP

Desta situação, resultou o envio, em Julho, dos compromissos assumidos, que se considerou reflectirem de uma forma mais abrangente o esforço desenvolvido. Para efeitos de contraditório, anexamos quadro integrando as dotações, os cabimentos e os pagamentos efectuados pelo IEFP, em 30 de Junho e em 31 de Outubro.

Com os melhores cumprimentos,

P, O PRESIDENTE DO CONSELHO DIRECTIVO

[Francisco Madelino]  
[José Realinho de Matos]



*grf*

Iniciativa para o Investimento e o Emprego  
Instituto do Emprego e Formação Profissional

Descrição das Iniciaativas (PROGRAMA/MEDIDA/ACTIVIDADE)	Montante inscrito no Orçamento do IEFP, I.P. em Fevereiro de 2009	JUNHO DE 2009		OUTUBRO DE 2009	
		Compromissos assumidos	Pagamentos efectuados	Compromissos assumidos	Pagamentos efectuados
P03 - Formação Profissional e Emprego	322.150.000	130.570.418	97.258.142	243.645.147	196.805.053
M002 – Estímulos à Oferta de Emprego – Inserção ou Reinserção na Vida Activa	109.000.000 €	23.790.991	21.341.542 €	64.170.931	43.167.632 €
M003 – Formação Profissional – Formação Profissional	84.000.000 €	41.776.943	35.563.913 €	76.735.300	69.420.955 €
M005 – Inserção- Reinserção na Vida Activa – Inserção ou Reinserção na Vida Activa	129.150.000 €	65.002.484	40.362.687 €	102.738.916	84.216.466 €