

Distrito de Lisboa  
7/11

## Comissão Parlamentar de Inquérito à Celebração de Contratos de Gestão de Risco Financeiro por Empresas do Sector Público

### 1. Acompanhamento e controlo do Sector Empresarial do Estado (SEE)

Senhoras e Senhores Deputados,

Na sequência do Livro Branco do SEE, concluído em 1998, foi aprovado o actual regime legal das empresas públicas (EP), constante do DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro, com o qual se reforçaram os instrumentos de acompanhamento e controlo das EP, disponibilizando igualmente a Direcção-Geral do Tesouro à época Relatórios anuais sobre o SEE.

Esta foi, porém, uma prática terminada no início da década passada, pois no período decorrido entre 2002 e 2004 não teve lugar qualquer divulgação pública de relatórios sobre o SEE, sendo o único conhecido o respeitante ao período de 2001. Sobre as PPP a ausência de informação, mesmo interna, era ainda mais significativa.

Em 2006 retomou-se o que se considera ser uma boa prática de transparência, e aproveitou-se para divulgar informação consolidada sobre o período 2002-2005, eliminando assim o vazio de informação antes criado.

No período 2002-2004, não obstante a redução da actividade das empresas e do investimento assistiu-se: ao aumento dos défices de exploração; à erosão da base de dividendos recebidos, em especial no exercício de 2004; à redução dos subsídios ao investimento e à exploração; à redução das dotações de capital; ao acréscimo de endividamento; e a uma distribuição do esforço financeiro do Estado longe de ser equitativa (o sector da Comunicação Social, representando 6% do SEE beneficiava de 32% desse esforço; o sector dos Transportes, representando 25%, beneficiava de 30%).

Assim, a partir de 2005, no plano legislativo, foram levadas a cabo iniciativas importantes, avaliadas positivamente por várias instituições internacionais (UE, OCDE, FMI). Não sendo uma enunciação exaustiva, podem identificar-se a título de exemplo:

- a modernização do modelo de gestão das EP, indo além das melhores práticas do sector privado, através: (i) do DL n.º 76-A/2006, de 29 de Março, que alterou o CSC com especial ênfase para a reforma dos regimes de fiscalização das empresas; (ii) do DL n.º 300/2007, de 23 de Agosto que reviu o regime jurídico das EP, reforçando os mecanismos de controlo financeiro e os deveres especiais de informação das empresas, bem como o regime de definição de orientações de gestão; (iii) da definição de Princípios de Bom Governo das EP (RCM n.º 49/2007, de 28 de Março); e (iv) da aprovação do novo Estatuto do Gestor Público (DL n.º 71/2007, de 27 de Março), estabelecendo um regime mais exigente que o aplicável ao sector privado;
- o reforço da exigência e transparência da relação entre accionista, empresas e cidadãos: (i) definiram-se critérios mais exigentes de reporte de informação (Despacho n.º 14277/2008-MEF, de 14 de Maio) e de aferição do desempenho económico e financeiro tendo por referência as orientações estratégicas previamente definidas pelo accionista (RCM n.º 70/2008, de 22 de Abril, relativa à fixação e avaliação de objectivos de desempenho); e

- o reforço da estrutura de acompanhamento e controlo: através da criação do GASEPC e da aprovação da nova lei orgânica da DGTF (Decreto-Regulamentar n.º 21/2007, de 27 de Março e Despacho n.º 936/07-SETF, de 24 de Setembro).

Não entrando no detalhe da evolução anual, podem sumariamente evidenciar-se, no período 2005-2011: as melhorias de desempenho operacional das EPNF traduzidas na evolução do EBITDA de (-)368M€ para um EBITDA positivo de cerca de 1000M€; o aumento dos dividendos recebidos (média anual de cerca de 500M€, sem agravamento do *pay-out ratio*); o ajustamento das indemnizações compensatórias, corrigindo o referido desequilíbrio que afectava negativamente o sector dos transportes; a redução dos prazos médios de pagamento (fixado em torno de 50 dias e contrastando com o aumento do mesmo prazo no sector privado); a aprovação de um plano de redução de custos (assente numa regra de 15% de redução que o novo Governo continuou a executar); e o controlo da variação da dívida com a aprovação do plano 7%-6%-5%-4% para período 2010/13 (que novo Governo continuou também a executar).

Paralelamente, introduziram-se objectivos de gestão quantificados, inexistentes em 2005 e cobrindo praticamente a totalidade das empresas em 2011. Procedeu-se, como referido, à criação do GASEPC em 2007, e passou a divulgar-se não apenas a informação financeira e de governo das EP em termos anuais, mas igualmente informação trimestral, relativa ao SEE e também às PPP, tendo-se ainda avançado no processo de informatização da informação através do SIRIEF (Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira), que assim substituiu o processo de recolha manual encontrado em 2005.

## **2. Instrumentos de gestão do risco financeiro**

Na sequência da aprovação pelo MEF, em 2007, do Plano de Inspecções da IGF, foram no mesmo incluídas auditorias ao passivo oneroso das EP em resultado das quais foi recebido no MFAP a 15 de Outubro de 2008 o Relatório da IGF (“Auditoria ao Passivo Oneroso – Estudo Prévio”), realizado entre Nov./07 e Set./08, e incluindo 38 EP. Já antes disso, a 23 de Maio de 2008, havia sido publicado o despacho 14277/08-MEF, reforçando os deveres de reporte de informação à DGTF.

Sobre o relatório da IGF, atendendo à relevância da informação nele contida, foram dadas logo no dia 31 de Outubro orientações à DGTF através do despacho n.º 899/08-SETF, no sentido de preparar com urgência *instruções relativas à contratação de IGRF’s, tendo solicitado à IGF igualmente o aprofundamento da análise como sugerido no próprio relatório.*

Nessa sequência, a DGTF apresenta em 17 de Dezembro uma Informação (“EPNF – Instrumentos de Gestão de Risco Financeiro (IGRF)”), onde se propõe um projecto de despacho – a que se deu concordância – para dar cumprimento àquelas orientações e assegurar uma gestão dos riscos da dívida e a sua mitigação em condições de mercado que se revelem favoráveis, impondo uma exigência de transparência assente na

divulgação pública e ao MFAP da respectiva informação, igualmente a incluir nos respectivos relatórios e contas.

Em 21 de Janeiro de 2009 foi recebido um novo Relatório da IGF (“Auditoria ao Passivo Oneroso – Relatório Final”) – objecto de despacho de concordância a 30 de Janeiro – que identificou fluxos positivos em 109,9M€, sublinhando especialmente a necessidade de uniformização das políticas contabilísticas para assegurar comparabilidade da informação, acrescentando ainda que: *“o despacho n.º 899/08-SETF, de 31 de Outubro (...) veio em nossa opinião colmatar uma lacuna existente no tratamento da dívida das empresas públicas (...). Também se espera que a previsível entrada para breve de um novo sistema de normalização contabilística venha a obrigar as empresas à divulgação de um vasto conjunto de informação também nesta matéria”* (págs. 23/4).

Ainda em Janeiro de 2009 são recebidos os relatórios da IGF relativos à Carris, Refer, CP, Metro de Lisboa e Metro do Porto, todos eles objecto de despacho de integral concordância com as propostas formuladas pela IGF.

Consequentemente, considerando a Informação da DGTF e os Relatórios da IGF, foi proferido o Despacho n.º 101/09-SETF, de 30 de Janeiro: que define instruções a observar pelas EPNF (empresas públicas não financeiras) em matéria de mitigação dos efeitos da volatilidade dos mercados financeiros sobre a situação das empresas, disciplinando e limitando assim a liberdade de actuação dos gestores na celebração de IGRF.

Mais concretamente, é determinada às EP a adopção de procedimentos de avaliação sistemática do risco e de medidas de mitigação do mesmo, através da adequada diversificação de instrumentos de financiamento, de entidades credoras e das modalidades de taxas de juro disponíveis, bem como da contratação criteriosa de instrumentos de gestão de cobertura de riscos em função das condições de mercado, impondo ainda um dever de divulgação pública sobre os IGRF contratados e o seu impacto nas contas das empresas, num contexto em que:

- os fluxos dos IGRF se apresentavam claramente positivos para as EP;
- o justo valor das respectivas posições tinha que ser visto num contexto de recessão económica europeia associada à adopção de medidas anticíclicas estimuladas internacionalmente, com potenciais efeitos sobre a evolução da inflação e o nível das taxas de juro, assim neutralizando a variação do MtM (*mark-to-market*) verificada, como aliás o demonstram as análises de sensibilidade conhecidas;
- estava em curso – como referido pela IGF – a revisão legal do regime contabilístico aplicável, com revogação do POC e implementação do novo SNC – aprovado pelo DL n.º 158/09, de 13 de Julho (obrigatoriamente aplicável às EP e com entrada em vigor em 1/1/2010 – arts. 3.º/1d) e 16.º), pelo que haveria, no contexto das contas de 2010, a aprovar em 2011, que retirar consequências da evolução verificada, face à informação global, detalhada e comparável de que pela primeira vez passaria a dispor-se a partir de 2011;

- as curvas das taxas de juro à época não faziam prever a Euribor a um nível de 0,2%, e muito menos durante período tão prolongado; e
- não se justificava de todo submeter tais operações a um regime de autorização prévia (na sequência de entendimento já manifestado pela DGTF pelo menos desde 2003), uma vez que: o que é matéria de autorização accionista ou tutelar depende da lei e não de decisão administrativa (DL n.º 71/2007, de 27 de Março, art. 13.º/2); as matérias de gestão de risco são matérias de estrita competência de gestão empresarial (DL n.º 71/2007, de 27 de Março, art. 5.º); compete aos órgãos de gestão criar e manter um sistema de controlo interno adequado à complexidade e dimensão da empresa (RCM n.º 49/2007, de 28 de Março), sem prejuízo das competências de fiscalização e controlo de outras entidades (Conselho Fiscal, ROC, administradores não executivos, controlo externo por auditor, IGF e Tribunal de Contas); as empresas públicas não são organizações susceptíveis de gestão remota ou à distância por serviços públicos ministeriais menos apetrechados tecnicamente que as próprias empresas para avaliação e gestão dos riscos em causa.

Na sequência do despacho n.º 101/09-SETF, adoptou a DGTF diversas diligências de acompanhamento e controlo no contexto dos processos de aprovação de contas e fora deles, já devidamente explicadas nesta Comissão Parlamentar de Inquérito por parte dos ex-DG's nela ouvidos e que me dispense de detalhar.

A mesma orientação justificou-se igualmente durante o exercício de 2010, desde logo por ser o primeiro exercício completo de aplicação das novas normas internacionais de contabilidade, cuja informação iria permitir uma perspectiva global uniforme em todo o SEE, mas tendo também em conta a evolução da inflação no quadro do Euro, perspectivando assim a probabilidade de apreciação da Euribor – que se verificou efectivamente e era também confirmada pela observação das respectivas taxas *forward* –, bem como da subida da taxa de juro oficial do BCE, que veio a concretizar-se em Abril e Julho de 2011, tendência só invertida mais tarde, no último trimestre desse ano, na sequência das alterações de política monetária decorrentes do início de funções do actual Presidente do BCE.

Assim, não obstante a deterioração das condições de financiamento, mais acentuadas a partir do último trimestre de 2010, não se identificavam razões que determinassem qualquer condicionamento da autonomia dos órgãos de gestão das empresas, nem a avocação da negociação dos IGRF a nível político, facto reforçado ainda no início de 2011 com a perspectiva, do lado das empresas, de manutenção da sua capacidade de resolução autónoma das questões referentes a financiamentos e às relações com as respectivas contrapartes.

Contudo, não deixa de ser curioso verificar que, mesmo em 2012 e em 2013, nos processos de aprovação de contas do SEE relativas aos exercícios de 2011 e 2012, as decisões invocadas pela tutela para os termos de reporte a respeitar pelas empresas continuaram a ser exactamente as mesmas – definidas pelo Governo anterior – que haviam fundado esse mesmo reporte nos anos anteriores, pelo que uma primeira conclusão pode retirar-se: a de que já não estávamos em 2011 e 2012 perante uma



situação de ausência de informação ou de informação insuficiente, pois se assim fosse, teriam sido adoptadas novas exigências a impor às empresas.

Todavia, ainda em 2011, um facto incontornável ocorrido no 1T não pode deixar de ser mencionado: a rejeição do PEC IV e a consequente demissão do Governo, e os seus efeitos sobre o *rating* soberano e de diversas empresas, e respectivos "*rating triggers*" em contratos de financiamento, bem como o agravamento da taxa de financiamento da República e das restrições, substancialmente agravadas, à obtenção do próprio financiamento.

Foi neste contexto específico, associado à sujeição do País a uma situação de assistência financeira externa, que se impôs a definição de orientações mais específicas sobre as medidas a tomar.

Assim, igualmente por imperativo de responsabilidade e lealdade para com o futuro Governo, fosse ele qual fosse, que saísse das eleições, impunha-se deixar o assunto em causa em condições de poderem ser tomadas decisões durante o segundo semestre de 2011. Daí que, entre os inúmeros despachos deste período sobre matérias a serem colocadas à consideração do futuro Governo, foram proferidos em especial os seguintes:

- Despacho n.º 155/2011-MEF, de 28 de Abril, que determina a apresentação de propostas de revisão da estrutura de receitas e tarifas pelas empresas, e de informação sobre fluxos de caixa e prazos de pagamento, e impõe ainda limites à despesa anual máxima, aos investimentos e ao endividamento e assunção de responsabilidades;
- Despacho n.º 806/2011-SETF, e o despacho n.º 807/2011-SETF, ambos de 31 de Maio, dirigidos à Parpública e à DGTF, respectivamente; e
- Despacho n.º 896/2011-SETF, de 9 de Junho, que determina às empresas do SEE o envio à DGTF de informação detalhada sobre os IGRF contratados pelo SEE, para inclusão da informação – e divulgação pública – no Boletim do SEE relativo ao 2T/2011, o que veio a verificar-se.

Ainda quanto ao Despacho n.º 807/2011-SETF, de 31 de Maio, no mesmo determina-se à DGTF a preparação e apresentação de propostas necessárias à execução das medidas previstas no Anexo (*check-list* das medidas do *MoU* e MEFP celebrados com a *Troika*, onde se incluem responsabilidades e riscos contingentes, explícitos ou implícitos), nos termos e prazos dele constantes, matéria que sabemos ter sido de imediato apresentada em detalhe pelo Senhor DGTF em funções à época ao novo Governo através da Senhora SETF, para que de imediato pudesse tomar as decisões que entendesse e que vimos terem sido adoptadas cerca de dois anos depois.

A informação apurada ficou, pois, na posse do novo Governo, que no Boletim do SEE relativo ao 2T/2011, identificava, discriminadamente por empresa, quer o valor nominal de contratação dos IGRF, quer o valor (MtM) dos fluxos de caixa futuros, e as próprias análises de sensibilidade relativas aos impactos potenciais do aumento ou diminuição das taxas de juro.

Resta por fim referir que, além da informação deixada pelos canais formais competentes, e publicamente divulgada, tiveram também lugar contactos informais através de reuniões de trabalho, nas quais foi possível proceder a uma troca de pontos de vista sobre os principais assuntos da Governação na área financeira, com sinalização, em especial, de documentos cujo trabalho técnico se encontrava concluído e, por isso, em condições de aprovação, bem como de matérias em fase de conclusão pelos serviços e entidades competentes da administração pública e, também por isso, em condições de serem apresentados pelos respectivos dirigentes – previamente incumbidos disso mesmo – logo que o novo Governo iniciasse funções.

Neste contexto, teve lugar uma reunião no dia 18 de Junho de 2011 entre o Senhor Ministro de Estado e das Finanças à época, Professor Doutor Fernando Teixeira dos Santos, e o Senhor Dr. Vítor Gaspar, a quem foram transmitidas as informações sobre os IGRF já publicamente confirmadas pelo próprio, bem como entregues – entre outros documentos – uma ficha informativa especificamente dedicada ao tema, na qual se mencionam também as medidas implementadas por minha determinação.

Nessa reunião, estiveram também presentes os Secretários de Estado ainda funções, qualidade em que tive oportunidade de mencionar ao Dr. Vítor Gaspar o tema dos IGRF e, a propósito deste, ouvir do Dr. Vítor Gaspar a referência expressa – também já confirmada pelo próprio – à circunstância de a questão da Metro do Porto merecer uma atenção especial, em virtude de saber que alusões à mesma haviam sido suscitadas com preocupação por parte Dra. Maria Luis Albuquerque.

Uns dias mais tarde – a 29 de Junho de 2011 – ocorreu uma reunião, já sem a presença de terceiros, entre mim e a Senhora Secretária de Estado do Tesouro e Finanças, Dra. Maria Luis Albuquerque. Nesta reunião foi igualmente a questão suscitada, tendo a Senhora SETF sido informada dos temas que se encontravam pendentes no Gabinete, bem como dos principais temas pendentes em vários serviços e organismos dependentes (designadamente, na DGTF, IGCP, CGD e Parpública). Sobre estes, não só a informação se encontrava disponível no Gabinete, como lhe foi sugerido que chamasse os dirigentes para apresentação de ponto de situação, estando naturalmente o seu antecessor sempre à sua disposição. Mais foi informada do que já havia sido transmitido ao Senhor Ministro Vítor Gaspar sobre a questão dos IGRF, tendo-lhe sido igualmente sugerido que de imediato chamasse o Senhor DGTF, Dr. Pedro Felício, para que este lhe pudesse apresentar o estado do trabalho em curso. Neste contexto, teve a Senhora SETF a oportunidade de explicitar a sua preocupação especial com o caso da Metro do Porto.

Tenho sobre esta matéria em particular mantido silêncio, abstendo-me de comentar as declarações e até as acusações que me foram feitas. Designadamente de não ter referido o assunto na reunião de transição. É falso que não o tenha feito. Foi referido. Assim como é falso que uma tal omissão, se porventura tivesse acontecido – e não aconteceu – pudesse estar na base do atraso em reagir e tomar decisões.

Sendo estas as observações preliminares que gostaria de deixar nesta primeira intervenção, por se circunscreverem ao período relativo aos anos de 2005-2011, foi com surpresa que assisti a todo o enredo criado em torno deste assunto, começando pelas alusões inaceitáveis a um "*padrão de comportamento*" do Governo anterior, passando por um total e inexplicável silêncio sobre as razões – mais tarde apresentadas de forma não convincente – da não tomada de decisões ainda em 2011, e terminando – entre outras – com falsas afirmações de que se começou imediatamente a trabalhar, logo no Verão de 2011, e de que o trabalho começou do zero. Sabemos que não foi assim, pelo que terei oportunidade de, também sobre isto, demonstrar os equívocos em que assentam tais afirmações.

### 3. Conclusão

Senhoras e Senhores Deputados, concluo. É esta a 7.<sup>a</sup> vez que respondo a uma CPI na presente legislatura. Neste caso, à 3.<sup>a</sup> CPI.

A 1.<sup>a</sup> dizia respeito ao BPN, onde a preocupação com a nacionalização se sobrepôs, estranhamente, à privatização, à fase da gestão privada inicial, e ao apuramento de responsáveis e beneficiários da situação que levou à nacionalização.

A 2.<sup>a</sup> – a que respondi 5 vezes – dizia respeito às PPP. Refiro-me a elas apenas porque foram igualmente invocadas na conferência de imprensa em que o tema dos *swaps* foi apresentado. E foi também aqui surpreendente que o relatório dessa Comissão tenha contrariado factos e informação financeira e estatística, alguma divulgada pelo próprio Ministério das Finanças, sobre o nível de investimento público (afinal o tema verdadeiramente relevante e não discutido), bem como sobre a comportabilidade orçamental dos encargos e sua evolução, a sustentabilidade dos projectos, e os efeitos do seu financiamento sobre a economia e o sistema financeiro. Sobre isto, pelas razões que já expliquei publicamente, não tenho dúvidas em afirmar que o relatório enferma de notória falta de rigor quanto aos factos e às conclusões nele contidos.

E agora a 3.<sup>a</sup>, sobre os IGRF. Sobre este tema, repito, é importante não esquecer como começou a discussão. Começou com a acusação de um "*padrão de comportamento*" do Governo anterior, e com uma acusação grave – porque falsa – de que membros do anterior Governo fomentaram a realização de *swaps* e ocultaram informação ao novo Governo.

Considero graves e inaceitáveis tais acusações. Desde logo, porque revelam uma atitude que em vez de discutir ideias, valores e projectos, pretende fazer ataques de carácter, difamatórios e atentatórios do bom nome e da honra cujo respeito todas as pessoas merecem.

Lisboa, 23 de Julho de 2013

