Versão final 10 Set 2013

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

Responsáveis e ex-responsáveis pelas empresas públicas

INTRODUÇÃO

1. Cumprimentar o Senhor Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito à Celebração de Contratos de Gestão de Risco Financeiro por Empresas do Sector Público e os restantes membros da mesma Comissão;
2. Agradecer a oportunidade e manifestar a nossa total disponibilidade para podermos esclarecer e responder a todas as questões que nos sejam colocadas;
3. Por último, manifestar que todas as nossas declarações correspondem á verdade do conhecimento que detemos e que a nossa memória, passados 10 anos, nos permite.

INTRODUÇÃO

O mandato do Conselho de Gerência a que presidi, iniciou-se no dia 14 de Outubro de 2003 e cessou em 3 de Novembro de 2006, (RCM nº 71/2003 de 10 de Outubro de 2003).

Face o tempo que entretanto decorreu, quase 10 anos desde a nossa entrada em funções, também, desde já refiro que, essencialmente por não termos acesso a documentação relevante, teremos alguma dificuldade em poder responder a questões de pormenor.

Aliás, passados estes anos, também entendo importante referir que para revisitar este assunto, praticamente apenas recorremos a informação que é pública e que desde sempre se encontra disponível na internet e como tal, não é reservada, à exceção das atas das reuniões do CG do ML, que foi a única documentação que trouxe aquando da minha saída do ML.

Constituição do CGE e Pelouros

O Conselho de Gerência (CG) do ML, neste mandato era constituído cinco Vogais, todos com funções executivas, nomeados pela RCM nº 71/2003 de 10 de Outubro de 2003, ~~referir quem eram~~, cujos pelouros foram atribuídos na primeira reunião do CG, realizada no dia 16 de Outubro de 2003.

O Conselho de Gerência, tinha, assim, pelouros específicos atribuídos a cada um dos seus membros.

O Pelouro da área Financeira (EF) foi atribuído ao Dr. José O'Neill, de quem dependia a Direção Administrativa e Financeira (EF), cujo Diretor era o Dr. José Maria Ferreira de Melo, pelo que não era uma competência do Presidente.

Por essa razão, e tendo em conta a possibilidade que o Sr. Presidente da Comissão de Inquérito me concedeu na carta que enviou a convocar-me para esta audição, solicitei ao Senhor Presidente autorização para que ambos estivessem presentes nesta audição, por força das particulares competências que detinham nesta área, o que, desde já agradeço.

Solicitei, ainda, a presença do Diretor Financeiro do ML, Dr. José Maria Ferreira de Melo, que detém total conhecimento de todos os assuntos relacionados com esta área, pois desempenhou essas funções durante um largo período, antes e depois do nosso mandato, mas nesta data encontra-se ausente do país, muito embora continuemos a sugerir a sua audição.

Também julgo importante referir que, ao contrário do que é habitual noutras empresas, os mandatos do CG do ML não coincidiam com os exercícios anuais económicos, mas exclusivamente com períodos de calendário de 3 anos, o que tinha implicações nos ciclos e obrigações gestionárias, o que significa que, pelo menos no nosso caso, o R&C do mandato cessante foi elaborado e assinado por nós, tal como sucedeu em relação ao R&C 2006, que foi elaborado e assinado pela equipa que nos sucedeu.

Durante o período do nosso mandato, que durou cerca de 3 anos, tivemos, como como tutela sectorial 3 Governos distintos e com as especificidades e exigências inerentes a cada um deles:

- **XV Governo Constitucional, que nos nomeou** -de 14 de Outubro de 2003 a 17 de julho de 2004
  Tutela: Prof Carmona Rodrigues + Engº Seabra Ferreira
- **XVI Governo Constitucional - 17 julho 2004 a 12 de Março de 2005**
  Tutela: Dr. António Mexia + Engº Jorge Borrego
- **XVII Governo Constitucional - 12 de março de 2005 a 3 de Novembro de 2006, quando saímos**
  Tutela: Engº Mário Lino + Engª Ana Paula Vitorino

A minha atividade, enquanto Presidente do CG do ML, onde, como já referi, não detinha o pelouro financeiro, foi basicamente dirigida para a parte das obras e para a gestão corrente, pois, enquanto Engenheiro Civil, os grandes desafios que me foram colocados, aquando da minha nomeação, foram os seguintes:

I. Garantir a resolução da questão do acidente da Estação do Terreiro do Paço, o que foi conseguido antes do final do mandato, muito embora a inauguração só ocorresse posteriormente;

II. Controlar custos e derrapagens das empreitadas, no fundo, "Arrumar a casa" na área das obras do ML, alterando métodos e procedimentos, o que também foi conseguido em grande parte, conforme reconhecimento feito publicamente na televisão pelo então Presidente do Tribunal de Contas, Dr. Alfredo José de Sousa, que referiu este CG do ML como um exemplo;

III. Complementarmente, e já na área gestionária, procurar reduzir custos operacionais, objetivo que foi também, em grande parte, conseguido.
Recordo que foi prosseguido o **Programa de Reestruturação Operacional da Empresa**, já iniciado pelo anterior CG, com o apoio, por orientações tutelares, de uma empresa de consultores. Mckinsey & Company.

~~*alterações às cláusulas relativas à obrigatoriedade de pagamento dos complementos das pensões de Reforma e de Sobrevivência, passando a abranger apenas os trabalhadores admitidos na empresa até 31 de Dezembro de 2003, tendo sido possível estabelecer compromissos duradouros em matérias particularmente sensíveis, vinculando a empresa e os seus trabalhadores, com grande impacto positivo nos seus resultados, a curto e longo prazo);*~~

IV. E, obviamente, os que decorriam dos restantes pelouros que me foram atribuídos.
Lançámos, pois, as bases para a reorganização da empresa.

Assim, e uma vez que nunca tinha desempenhado quaisquer funções na área dos transportes, sendo um *outsider*, fiquei, de alguma forma, surpreendido, com alguns aspetos do ML, nomeadamente os que se prendiam com deficientes exigências organizacionais em algumas áreas e com as formas de financiamento da empresa.

Naquela época, os custos financeiros (encargos da dívida) constituíam quase 40% dos custos totais da empresa e as receitas da bilhética apenas cobriam cerca de 35% dos custos operacionais.

O modelo de financiamento do ML, que era uma opção do acionista único - o Estado, passava, assim, pelo sistemático e sucessivo endividamento, para fazer face aos encargos da dívida, aos custos operacionais e ao financiamento das infraestruturas, numa espiral sem retorno, cujo passivo remunerado atingia já cerca de 2,4 mil milhões de euros, e que, neste modelo, não podia deixar de continuar a crescer.

Por outro lado, como também é público, as dívidas das empresas públicas de transportes eram um assunto "tratado um pouco à parte" e, de certo modo escondido, pois não contava para a dívida pública, cujo modelo de financiamento (ML) passava pelo endividamento contínuo e sistemático, *onde a amortização da dívida e dos seus encargos financeiros associados era feita com recurso a nova e acrescida dívida*. (citando o TC).

O ML era, assim, uma empresa com as contas totalmente desequilibradas e sem qualquer possibilidade de recuperação, sem a ajuda do Estado, ie, sem a intervenção do seu acionista.

Isto é público e consta dos sucessivos Relatórios elaborados pela IGF e pelo Tribunal de Contas.

Sinto, no entanto, que fiz o que me competia enquanto Presidente, engenheiro civil e gestor não financeiro.

grandes

Por outro lado, e uma vez que não deixarei de falar a verdade, tenho de confessar as minhas limitações na área financeira (falta de conhecimentos e formação) e esclarecer que, antes da minha assunção de funções no CG do ML, nunca tinha ouvido falar de *swaps*, ou de contratos de derivados financeiros, como na altura lhe chamavam, e que hoje têm a designação de IGRF.

- Assim, pelo facto de não deter o pelouro financeiro, nunca tomei qualquer iniciativa, promovi consultas ou contactos com bancos, nem qualquer outra atividade relacionada ou conducente à contratação de contratos de derivados financeiros (*swaps*);

  À semelhança dos restantes vogais do CG, limitei-me a participar em decisões colegiais e unânimes, deliberando sobre propostas provenientes da área financeira, apresentadas pelo administrador com competências na respetivas área, conforme resulta claro da leitura das respetivas atas;

- Das respetivas atas das reuniões do CG também julgo de referir, que sempre constam os mandatos para a assinatura destes contratos, ou seja, "*mais foi deliberado atribuir poderes a quaisquer dois dos membros do Conselho de Gerência ou a qualquer um dos membros do Conselho de Gerência juntamente com o Diretor Financeiro, Senhor Dr. José Maria Ferreira de Melo, no âmbito dos poderes que lhe tenham sido delegados, para a prática dos atos necessários ou convenientes à execução dos atos e à celebração das operações de derivados*";

No já referido modelo de financiamento, que não era, nem nunca foi, uma decisão dos órgãos de gestão, mas sim uma opção do acionista Estado, que passava pelo endividamento contínuo e sistemático, *onde a amortização da dívida e dos seus encargos financeiros associados era feita com recurso a nova e acrescida dívida,* parece lógico e evidente que a redução dos custos de financiamento fosse, na altura, uma das maiores preocupações, quer das tutelas, quer das empresas, e até das entidades fiscalizadoras.

Assim, a reestruturação da dívida e das taxas de juro, de taxas variáveis para fixas, procurando alterar a sua estrutura e reduzir os custos de financiamento conexos, era, naquele período, uma preocupação, aliás expressivamente corroborada pela IGF no Relatório que produziu em Outubro de 2008, em sede da auditoria que realizou ao passivo oneroso do ML, como adiante referirei.

Durante o nosso mandato no ML, todos os contratos celebrados visavam apenas a redução dos custos financeiros da empresa e a contenção das taxas de juro em níveis aceitáveis à época, defendendo a empresa da sua subida, sem quaisquer caraterísticas especulativas ou de negociação. e estavam associados a empréstimos existentes, cuja taxa de juro se pretendia gerir.

Em meados de 2004, cerca de 10 meses depois de termos iniciado funções, a questão da contratação de contratos *swap* foi pela 1ª vez apreciado pelo CG a que presidi, uma vez que a primeira deliberação sobre esta matéria foi tomada em 29 de Julho de 2004, conforme consta das atas de reunião do CG.

Na altura, e teremos de recuar ao período entre 14 de Outubro de 2003 e 3 de Novembro de 2006, os tempos eram, efetivamente, outros, marcados por expetativas de uma forte subida das taxas de juro, o que se viria a verificar e a manter até 2009, sem que fosse expetável o surgimento de qualquer crise mundial, originada por conturbações da banca internacional.

Sendo uma prática que já vinha sendo adotada na empresa, sobretudo em 2002 e 2003, pelo CG que nos precedeu, (sendo que em 1996 já tinha sido contratualizado um pioneiro contrato *swap*), e sendo nossa convicção que a Direção Financeira (EF) detinha particular conhecimento e experiência na sua apreciação e análise, a questão não podia deixar de ter tido abertura da parte da Administração.

Assim, foi sempre neste enquadramento que as propostas, formuladas pela Direção Financeira e veiculadas pelo administrador que detinha o respetivo pelouro, foram aprovadas pelo CG.

É de salientar que o funcionamento de uma empresa está suportado em Direções onde as diversas competências se encontram concentradas (vide pelouros atribuídos aos vogais), dirigidas por Quadros competentes, com experiência e formação adequada, pelo que é absolutamente normal e usual que os órgãos de gestão se apoiem nas mesmas e que exista confiança no trabalho que, por elas, é desenvolvido.

Este é um princípio básico numa estrutura empresarial e essa era a situação no ML, em relação à Direção Financeira e às restantes Direções, cujos Diretores tinham, naquela altura, a confiança do CG.

No seu Relatório de outubro de 2008, a IGF elogia a organização processual e contabilística e até refere que o ML *"dispõe, junto da Direção Financeira, de dossiês bem organizados, onde se encontram evidenciados os movimentos relacionados com o controle das operações envolvidas e correspondentes documentos justificativos, bem como dos registos contabilísticos efetuados"*.

Apesar disso, no entanto, aquando das análises às propostas oriundas da área financeira que antecediam as deliberações do CG, levantaram-se obviamente as devidas dúvidas cautelares que cabem à gestão, em relação à legalidade, à competência gestionária e à forma de o fazer.

Foram obtidos, ou já existiam, pareceres jurídicos ~~(da Sociedade Gonçalves Pereira Castelo Branco & Associados~~), que nos esclareceram, ou melhor, reafirmaram a prática que já vinha do mandato anterior, em relação à legalidade da competência gestionária do CG, bem como a necessidade de, em determinados casos, em que já existia aval do Estado, como foi o caso da reestruturação do empréstimo BEI, ser previamente obtida autorização do Ministro das Finanças, o que, no nosso caso, foi feito, conforme consta das atas de reunião.

Temos, também, de referir que a legalidade destas operações nunca foi questionada pela IGF, nem por qualquer outra entidade, tendo a IGF, em sede de auditoria, referido que *as decisões estavam devidamente suportadas em decisões da Administração da empresa e que os contratos não visavam qualquer negociação,* ie, não visavam qualquer tipo de especulação.

Segundo declarações do antigo diretor-geral do Tesouro e Finanças José Emílio Castel-Branco, de que mais recentemente tivemos conhecimento, também através da internet, em sede audição a esta Comissão terá referido que (e estou a citar) *"não havia evidência de operações especulativas ou problemáticas"* nos contratos *'swap'* realizados por empresas públicas durante o seu mandato entre 2005 e 2007, e explicado que, até 2007 as empresas públicas *"não tinham qualquer obrigação"* de prestar informação específica sobre contratos *'swap'*, sendo antes a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) a desenvolver *"uma política ativa de recolher informação"* junto das empresas.
Também reconheceu que a questão dos 'swaps' não era naquela altura *"uma questão polémica"*, pelo contrário aqueles contratos eram *"relativamente usuais"*.

As posições da IGF e as declarações do Ex DGTF, parecem-me, entre outra, evidências óbvias de que sempre existiu conhecimento dos contratos realizados pelo ML.

Em Outubro de 2008, dois anos depois de termos cessado o mandato e um mês depois da falência do Lehman Brothers (que esteve na génese da crise mundial), a IGF, na auditoria que fez ao "Passivo Oneroso do ML", não levanta qualquer alarme, no que toca a perspetivar a descida das taxas de juro, que viria a ocorrer a partir de 2009, mas sim ao risco dos contratos, caso tal viesse a acontecer.

Antes pelo contrário, pois a imprevisibilidade da crise e das suas consequências, faziam com que estes contratos fossem e continuassem a ser olhados com interesse pelas entidades fiscalizadoras, ao ponto da IGF, em Outubro de 2008, no já referido Relatório da Auditoria ao Passivo Oneroso do ML, dizer que ***"a estrutura das taxas contratadas antes de swap situava-se à data de 31 de Dezembro de 2007, em 25,5% para a taxa fixa e 74,5% para a taxa variável, estrutura não aconselhável num cenário de aumento de taxas de juro".***

No quadro macroeconómico da época e perante as perspetivas de crescimento da economia e, por arrasto, das taxas de juro, o risco não tinha, assim, condições de ser avaliado, pois as próprias entidades com competências nesta área também não tinham qualquer previsão fiável que apontasse para a necessidade de análises de risco, nem existiam quaisquer previsões nesse sentido.

(*) Honro-me da minha carreira de funcionário público, onde, desde sempre estive ao serviço do Estado, que servi e defendi de forma transparente e dedicada

Na altura em que os contratos foram realizados, a convicção da Direção Financeira, em que se baseou o CG para tomar a decisão da sua contratação, era, pois, de que os interesses do Estado estavam a ser defendidos, visando baixar os custos de financiamento, face a uma ameaça de subida das taxas de juro, num cenário de posterior estabilização nesses níveis, ~~num enquadramento~~ cenário, que as entidades competentes, na altura, também corroboravam.

(*) Não poderia ser de outra forma, pois (*)

Aliás, os ganhos conseguidos nas circunstâncias em que foram contratados revelam bem qual o seu objetivo, que já atingiam 81,6 milhões de euros no final do nosso mandato.

No período do nosso mandato, não existiam perspetivas de alteração da conjuntura macroeconómica mundial, nem indícios que apontassem para a possibilidade de ocorrência, a curto prazo, de qualquer crise e para a descida abrupta das taxas de juro, sendo que as expetativas apontavam exatamente no sentido contrário – desenvolvimento da economia e subida das taxas de juro.

Apenas as supervenientes alterações das circunstâncias que ocorreram alguns anos depois, totalmente imprevistas e não cenarizáveis à época do mandato, podem, à luz do conhecimento atual, induzir a pensar o contrário.

Quando terminámos o mandato, em 3 de Novembro de 2006, tivemos a preocupação de elaborar um memorando destinado à futura administração, intitulado "Balanço do Mandato" onde todos os aspetos mais relevantes da nossa gestão estavam referidos e acompanhados de profusa informação conexa, onde, obviamente, também estava referida a questão da contratação de derivados financeiros.

Em meu entender, acho que sempre existiram formas e mecanismos de reporte e que, pelo nosso lado, nunca existiu qualquer ato ou tentativa de omitir os contratos, permitindo-me, pois, não poder acreditar que o assunto fosse desconhecido das entidades com competência para o efeito, porque as auditorias, os diferentes Relatórios (de Gestão e da Comissão de Fiscalização) e os múltiplos reportes o espelhavam e, nos casos em que tal era requerido, foi obtida a prévia autorização da tutela.

Com efeito, no que respeita ao conhecimento da existência dos contratos e às suas formas de controlo, acrescento o seguinte:

- Este CG foi tutelado por 3 Governos distintos, cada um com as suas especificidades e exigências em relação às equipas de gestão e formas e conteúdos de reporte;

- Estava em curso o "**Programa de Reestruturação Operacional da Empresa**" e do setor dos transportes em geral, que visava reduzir custos operacionais e que era articulado, monitorizado e reportado à tutela, sendo acompanhado por uma empresas consultora tendo, contratada para o efeito; ~~Mckinsey;~~

- Havia lugar a reuniões regulares com a tutela sectorial onde, obviamente, era feita referências às questões financeiras;

- Existiu sempre uma articulação constante com a Tutela, que tinha assessores dedicados para este efeito;

- Posteriormente foram criados os *Controllers* financeiros do ministério;

- Havia lugar a reuniões frequentes e regulares com uma responsável da IGF ~~(Dra Ana Bencatel);~~

- Existem Referências e evidências nos R&C dos exercícios anuais, que foram aprovados.

  Quanto aos R&C é de referir que, pelo menos, a partir de 2004, em todos eles existem referências expressas em relação à contratação de *swaps* e aos resultados obtidos.
  A partir do R&C 2007 (inclusive), elaborado pelo CG que se seguiu, surge, pela primeira vez uma listagem dos contratos realizados e/ou reestruturados.

- Os Relatórios de Auditores Externos e da Certificação Legal de Contas, bem como o Relatório Anual do Revisor Oficial de Contas, nunca levantaram qualquer questão em relação a este assunto que não podia, de forma alguma, não ser do seu conhecimento, pelo impacto que tinha na redução dos custos financeiros;

- Existiam reuniões regulares com a **Comissão de Fiscalização** que ao longo do ano *acompanhou, também, os atos mais importantes da gestão do Metropolitano de que teve conhecimento, reportando então as suas opiniões, quer quantitativa, quer qualitativamente, nos Relatórios Trimestrais que elaborou e endereçou superiormente às entidades tutelares"*, **sendo que esta Comissão também integrava o ROC, Dr. José da Costa Martins Reimão.**

  Esta **Comissão de Fiscalização** enviava, pois, às Tutelas, com periodicidade trimestral, os seus Relatórios a que o CG não tinha acesso, mas apenas às recomendações que periodicamente nos eram feitas, sendo certo que, nos seus pareceres nos R&C, faz alusões explícitas às reuniões regulares que tinha com o CG, ao pleno acesso a toda a informação e atas das reuniões do CG e, também, à redução de custos financeiros conseguidos através da contratação de derivados;

- O ML produzia e enviava todos os *Reportings* periódicos que eram legalmente exigidos às empresas públicas;
- Auditorias do Tribunal de Contas, sendo de referir o RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 07/10 – 2.ª SECÇÃO – AO METROPOLITANO DE LISBOA, EPE, Tribunal de Contas, relativo ao quinquénio 2003-2007, datado de 25 de Fevereiro de 2010;
- Auditoria da IGF, onde se salienta a "Auditoria ao Passivo Oneroso do ML", datada de Outubro 2008, que fez um levantamento da situação dos derivados financeiros até àquela data.

Aliás, as significativas reduções dos custos financeiros, num quadro de endividamento constante, era o melhor sinal de que só através de mecanismos renegociação dos financiamentos seria possível alcançar tais resultados, onde a componente da taxa de juros era de crucial importância.

Qualquer análise mais simplista de um R&C levaria a questionar porque tal acontecia, o que nunca sucedeu, sendo certo que nunca tivemos conhecimento de que algum R&C não tivesse sido aprovado.

Acresce que, nos casos em que tal era exigível, foi solicitada a prévia autorização da tutela.

Agradecendo a vossa atenção, e muito embora tivesse mais coisas para acrescentar, fico ao dispor de V.Exas.

Muito Obrigado

As empresas com elevado Passivo e necessidades contínuas de financiamento podem e devem estar atentas ao Risco de Taxa de Juro e geri-lo, procurando sempre reduzir o seu custo de financiamento.
Daí que, por princípio, não haja nada contra a utilização de IGRF, pelo contrário, são instrumentos normais de gestão.
Contudo, no caso concreto dos swaps, é imperativo que os contratos de cobertura estejam sempre associados a empréstimos existentes e cujo risco de variação de taxa de juro se pretende ver gerido, ao alterar o tipo de perfil de pagamento de juros, reduzindo a incerteza e visando melhorar o custo de financiamento.
~~Quanto ao aumento do número de contratos 'swap' realizados ao longo dos anos, antigo diretor-geral do Tesouro e Finanças considerou "absolutamente normal" que as empresas que têm uma política ativa da gestão de risco financeiro façam mais contratos, nomeadamente reestruturações de operações já realizadas.~~
~~"Esta é uma área em que quando se começa tem de ser acompanhada".~~

NOTA: A seguir:

- *Constituição e pelouros do CG;*
- *Formas de Controlo:*
- *A Comissão de Fiscalização*
- *A Certificação Legal de Contas:*
- *Extratos dos sucessivos R&C;*