

## Assembleia da República

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

### 1. SOBRE A CONTRATAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE GESTÃO DE RISCO FINANCEIRO POR EMPRESAS DO SEE:

- O RJSEE (Regime Jurídico do Setor Empresarial do Estado – Decreto- Lei n.º 558/1999, de 17 de dezembro, alterado, nomeadamente, pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de agosto) estrutura as competências que, grosso modo, podemos apelidar de “intervenção” do Estado no SEE, em 2 planos.

Assim, por um lado atribui à DGTF o exercício dos direitos do Estado como acionista cometendo-lhe, portanto, competência para acompanhar as matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector público empresarial e da função acionista, o que inclui a apreciação e parecer sobre o relatório de gestão e as contas de cada exercício e a preparação das assembleias gerais e de outros atos deliberativos do acionista Estado, a intervenção na preparação de orientações nos termos da lei, bem como a monitorização do cumprimento da legislação aplicável e das orientações emanadas do acionista.

Por outro lado, o RJSEE atribui competências de controlo financeiro à IGF, naturalmente sem prejuízo das competências do Tribunal de Contas, o que compreende a análise da sustentabilidade, e a avaliação da legalidade, da eficiência, economia e eficácia da sua gestão.

Ou seja: a DGTF assegura as atividades que decorrem do exercício dos direitos do Estado como acionista, que legalmente lhe está cometido, e a produção de relatórios periódicos sobre o desempenho global das empresas do Setor Empresarial do Estado. Aliás, a publicação regular desses relatórios por parte da DGTF, permite às empresas, aos decisores políticos e a todos os interessados dispor de informação sistematizada sobre a situação económica e financeira das empresas do SEE, designadamente sobre o seu financiamento.

Se no exercício da sua atividade a DGTF identificar algum facto suscetível de configurar irregularidades ou má gestão deve propor a intervenção de outras entidades públicas vocacionadas para fins dessa natureza, que têm competências de inspeção e auditoria e para isso mesmo estão dotadas de recursos técnicos altamente especializados, dispondo mesmo de equipas multidisciplinares para o efeito. A DGTF não tem competências de inspeção.

Significa isto que o acompanhamento da atividade das empresas públicas efetuado pela DGTF é complementado pelas competências de controlo financeiro da sua atividade exercidas pela Inspeção Geral de Finanças e pelo TC nos termos da sua lei orgânica.

- No que se refere em concreto à questão de gestão de riscos, há diversas orientações gerais dirigidas às empresas do SEE. Refira-se, a título de exemplo, os Princípios de Bom Governo, aprovados pela RCM n.º 49/2007, de 28 de março, que refere no n.º 19 que “O órgão de administração deve criar e manter um sistema de controlo adequado à dimensão e à complexidade da empresa, em ordem a proteger os investimentos da empresa e os seus ativos. Tal sistema deve abarcar todos os riscos relevantes assumidos pela empresa”. Também o Estatuto do Gestor Público, originalmente aprovado pelo Decreto- Lei n.º 71/2007, de 27 de março, define como

## Assembleia da República

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

especial competência dos gestores “Avaliar e gerir os riscos inerentes à atividade” (artigo 5.º).

No desenvolvimento deste enquadramento e no âmbito das suas competências a DGTF propôs recomendações genéricas às empresas públicas para procederem à avaliação dos riscos financeiros e procederem à adoção de medidas de mitigação dos mesmos (Despacho n.º 101/2009 - SETF, de 30 de janeiro).

- Competia, portanto, aos órgãos e estruturas da empresa (Conselho de Administração; Comissão de Auditoria; Conselho Fiscal ou Fiscal Único; Auditor Externo; Auditoria Interna), avaliar os riscos financeiros que detinham em carteira e ponderar as medidas necessárias para os mitigar garantindo a preservação do valor dos ativos da sociedade.
- A DGTF não dispõe, nem teria que dispor, no âmbito das suas competências, de informação prévia específica de cada empresa pública para poder avaliar a necessidade e a razoabilidade de contratação de um IGRF. Note-se, que os IGRF são negociados face a condições dos mercados financeiros apresentadas em cada momento e a sua análise exige conhecimentos técnicos específicos inerentes a competências de gestão de dívida, as quais não estavam, e não estão, cometidas à DGTF.
- A DGTF sempre pautou a sua atuação pelo respeito pela autonomia de gestão dos órgãos da empresa nomeados para o efeito. As matérias de cobertura de risco são matérias de gestão.

### 2. 4 NOTAS QUE CARACTERIZAM O PERÍODO 2007 - 2009:

1ªNota: Até à implementação do Despacho n.º. 101/2009 - SETF, proposto pela DGTF, tendo por origem a orientação do SETF subsequente a uma inspeção efetuada pela IGF, no cumprimento do Plano de Inspeções aprovado pelo MEF, em janeiro de 2007 (o Relatório está datado de outubro de 2008), a intervenção da DGTF tinha o seguinte enquadramento:

A atribuição das competências formais para contratação de IGRF estava essencialmente definida nos quadros estatutários das empresas. Esta é uma matéria da responsabilidade da gestão das empresas, dado que não carecia da respetiva autorização / aprovação, salvo se ultrapassasse ou pudesse vir a ultrapassar o limite previsto nos respetivos estatutos ou o valor correspondente a 30% do capital social conforme previsto no DL n.º. 300/2007, o qual estabelece o seguinte:

#### “ Artigo 13º

*2 - O endividamento ou assunção de responsabilidades de natureza similar fora do balanço, a médio-longo prazo, ou a curto prazo, se excederem em termos acumulados 30% do capital e não estiverem previstos nos respetivos orçamento ou plano de investimentos, estão sujeitos a autorização do Ministro das Finanças e do ministro responsável pelo setor ou da assembleia geral, consoante se trate de entidade pública empresarial ou de sociedade, respetivamente, tendo por base proposta do órgão de gestão da respetiva empresa pública”*

## Assembleia da República

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

Ora, a ter-se verificado este facto, o mesmo não foi objeto de identificação como tal pelos gestores, nem pelas diferentes instâncias de controlo financeiro (Conselho Fiscal, ROC, Auditor Externo, Auditoria Interna, IGF, TC) não tendo assim sido notificada a DGTF de qualquer intenção de contratar IGRF.

Considerando a Informação da DGTF e os Relatórios da IGF, é 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 atuação dos gestores na celebração de IGRF, e impondo aos mesmos um dever de divulgação pública sobre os IGRF contratados e o seu impacto nas contas das empresas (de 2009 a aprovar em 2010).

Assim sendo, até à prolação do Despacho n.º 101/2009 – SETF, não existia obrigação genérica das empresas públicas de reportarem informação sobre este tipo de operações, nem para efeito de prévia autorização, nem obrigando a parecer prévio de uma entidade da administração central, nem de qualquer dever específico de informação, nesta matéria. A exceção a esta regra geral está associada às operações

- 1) que ultrapassassem o limite estatutário da competência dos órgãos de gestão,
- 2) superiores a 30% do capital social (situação que como já referido não foi notificada), ou
- 3) que estavam associadas a financiamentos com garantia do Estado, em que a DGTF obtinha o competente parecer técnico do IGCP.

2ªNota: O sistema contabilístico em vigor para a generalidade das empresas, não estabelecia a obrigatoriedade de relevar este tipo de operações.

O justo valor, ou seja o valor atual dos fluxos de caixa futuros no âmbito destas operações de cobertura, não era relevado contabilisticamente pela generalidade das empresas. Apenas as empresas com ações ou obrigações cotadas a isso eram obrigadas, fazendo constar do anexo ao balanço e à demonstração de resultados, informação sobre o valor da perda ou ganho potencial decorrente do justo valor. Neste período, as empresas que aplicavam as normas internacionais de contabilidade, já relevavam nas suas demonstrações financeiras o efeito do justo valor

3ªNota: À data o resultado potencial era, na generalidade dos swaps, favorável às empresas.

Os ganhos potenciais com os IGRF contratados foram até 2009 na generalidade favoráveis às empresas, o que não apontava para a necessidade de condicionar a autonomia das equipas de gestão mediante a supervisão externa aos modelos de *governance* das próprias empresas das competências de contratação dos mesmos. Recorde-se que é precisamente neste período que se assiste em Portugal à adoção plena dos modelos de governação baseados na segregação das funções executivas e de supervisão, na sequência da revisão do RJSEE ocorrida em 2007.

## Assembleia da República

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

### 4ªNota: A intervenção da DGTF, quando ocorreu, baseou-se sempre em pareceres técnicos do IGCP

De acordo com informação de que disponho, no período em análise a DGTF foi chamada a pronunciar-se no âmbito de cinco operações de contratação de IGRF, essencialmente porque estavam associados a financiamentos com garantia do Estado, já que, formalmente e por lei lhe compete instruir o processo de concessão do aval do Estado. Em todos os casos referidos, e relativamente à matéria específica relacionada com a análise de risco financeiro, a posição transmitida baseou-se em prévio parecer do IGCP, entidade com competência e capacidade técnica para análise dos instrumentos de dívida. Também, de acordo com informação disponível, nenhuma dessas operações integra o elenco de swaps recentemente cancelados.

4

### 3. PRINCIPAIS AÇÕES REALIZADAS AO NÍVEL DO SEE

Por último, a título de informação, durante o período em que assumi as funções de Diretor Geral do Tesouro e das Finanças, no âmbito do sector empresarial do estado (SEE), destaco as seguintes ações realizadas:

- Conção, instalação e entrada em produção do SIRIEF – Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira das empresas detidas ou participadas pelo Estado, das PPP e Concessões, o qual se constitui como uma ferramenta facilitadora da obtenção da informação que visa congregar os dados de todas as empresas do SEE (através desta ferramenta, disponibilizada à totalidade das empresas do SEE, a Inspeção Geral de Finanças, a PP e a DGTF passaram a ter em tempo real toda a informação de gestão). Instrumento privilegiado de prestação de informação económica e financeira das empresas públicas ao Estado;
- Em consonância com as responsabilidades que para a DGTF decorreram da reforma do quadro regulamentar empreendida, enquanto medida que contribuiu para o aumento da transparência na divulgação da informação dirigida ao público em geral, destaco a disponibilização de um Calendário de Publicações, no portal da DGTF, que abrange um conjunto significativo de documentos produzidos na área do Sector Empresarial do Estado, incluindo a verificação do cumprimento dos Princípios de Bom Governo e do Programa Pagar a Tempo e Horas, bem como das Parcerias Público Privadas (PPP), a qual coincidiu com a consolidação da rotina de preparação e divulgação pública no Portal da DGTF. Deu-se também início à elaboração de relatórios com periodicidade trimestral sobre a situação das empresas públicas e das PPP; Destaco a elaboração e divulgação pública, pela primeira vez, do “Relatório de Avaliação Sobre os Princípios de Bom Governo” e do “Relatório Sobre as Parcerias Público-Privadas e Concessões. A partir de 2008;
- A apresentação de propostas de "Referenciais para a elaboração dos Instrumentos Previsionais de Gestão para 2009", de "Orientações em matéria de gestão de risco financeiro por parte das empresas do SEE" e de "Orientações Gerais Destinadas ao Conjunto de Empresas Públicas";
- Da elaboração de propostas de fixação de objetivos e da apresentação de minutas de contratos de gestão a celebrar com os gestores das empresas do SEE;

## Assembleia da República

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

- Do acompanhamento e apuramento trimestral dos Prazos Médios de Pagamento (PMP) das empresas públicas e da sua divulgação no Portal da DGTF;
- Instruções sobre o processo de prestação de contas.

### 4. CONCLUSÃO

As ações enumeradas sobre esta matéria, não têm carácter exaustivo. O propósito não é, naturalmente, o de prestar contas sobre o desempenho verificado no período, pois esse relato foi em devido tempo efetuado nos Relatórios de Atividades, os quais incluem a avaliação do QUAR (Quadro de Avaliação e Responsabilização), o instrumento de avaliação das organizações públicas. Relatórios estes que são divulgados através do Portal da DGTF. De entre as atividades desenvolvidas, nesta matéria, permiti-me identificar aquelas que informam sobre a vontade de cumprir muitas vezes.

Acresce recordar que, logo no decurso de 2008, a DGTF foi confrontada com desafios significativos, tendo em conta, em muitos dos casos, o carácter imprevisível de que se revestiram, em parte mercê da crise mundial que, atingindo os mercados financeiros internacionais, vem provocando impactos profundos na economia portuguesa, levando a que a DGTF também fosse chamada a estar presente nesta ampla frente de combate.