

## João Pereira da Silva

---

**De:** Ana Catarina Mendonça Mendes  
**Enviado:** sexta-feira, 27 de Dezembro de 2013 18:16  
**Para:** Comissão 17ª - CPISwaps XII  
**Cc:** GPPS Comissão Eventual de Inquérito - SWAPS  
**Assunto:** Propostas de alteração do PS ao relatório final  
**Anexos:** Conclusões\_27.12.2013.docx; Proposta de aditamento ao capítulo 10.docx; Proposta de eliminação do capítulo 6.docx; Proposta de substituição ao capítulo 3.docx; Proposta de substituição ao capítulo 11.docx; Proposta de substituição aos capítulos 7 e 8.docx

Exmos. Senhores,

Junto remeto propostas de substituição e conclusões dos deputados do GPPS.

Com os melhores cumprimentos

Ana Catarina Mendes



Deputada  
Vice-Presidente  
Grupo Parlamentar do Partido Socialista  
Palácio de São Bento  
1249 – 068 Lisboa  
Extensão : 11677  
Telefone : +351 21 391 96 77  
E-mail : [catarina@ps.parlamento.pt](mailto:catarina@ps.parlamento.pt)

483785-215/CPICCGRFESP/2013-12-27

## PROPOSTA DE SUBSTITUIÇÃO DO CAPÍTULO 3

**Substituir texto do capítulo 3 pelo seguinte:**

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

A Comissão Parlamentar de Inquérito à Celebração de Contratos de Gestão de Risco Financeiro por Empresas do Sector Público é constituída através da Resolução da Assembleia da República nº 68/2013, de 10 de Maio, na sequência de declarações públicas de membros do atual Governo sobre o comportamento do anterior Governo, bem como sobre os gestores públicos.

O Governo, pela voz dos então MEF, Vítor Gaspar, e SET, Maria Luís Albuquerque, em reunião da Comissão de Orçamento e Finanças de 30 de Abril de 2013, acusou os anteriores governantes do Partido Socialista de terem reiteradamente ocultado graves prejuízos para o erário público, qualificando os seus atos como suscetíveis de integrarem, inclusive, um “padrão de comportamento”. De imediato, essa imputação mereceu o veemente repúdio dos ex-membros do Governo visado, ali presentes, sendo que a controvérsia, a partir daí instalada – e que passou a ocupar de modo relevante o espaço mediático –, foi crescendo de intensidade, vindo a conduzir à demissão de dois membros do Governo, alegadamente envolvidos em operações classificadas de ruinosas, bem como, posteriormente, à Resolução do Conselho de Ministros nº 40/2013, que exonerou, em conjunto, vários administradores públicos, relacionando-os com a contratação ruinososa de swap (não obstante o Governo ter feito operar essa demissão, juridicamente, “por mera conveniência”).

Os referidos membros do atual Governo justificaram essas suas afirmações com base num relatório (datado de Janeiro de 2013) feito pelo Instituto de Gestão do Crédito Público sobre a Estratégia de Simplificação e Reestruturação da Carteira de Derivados das EPR, que contem um anexo (anexo III) com uma análise elaborada pela consultora StormHarbour, onde se procedeu à classificação dos vários contratos SWAP realizados

pelas Empresas Públicas até ao 2º trimestre de 2012. A avaliação feita, em setembro de 2012, estimou em cerca de €3,3 mil milhões as perdas potenciais decorrentes desses contratos.

Na sequência destes factos, a 10 de maio é aprovada, em Plenário, a supra aludida Resolução, através da qual é criada a presente Comissão de Inquérito, proposta pelo PSD e pelo CDS-PP, com o objetivo de:

1. *Apurar os procedimentos seguidos por cada empresa na contratação de instrumentos de gestão de risco financeiro e as suas consequências e implicações;*
2. *Apurar o grau de conhecimento das tutelas financeira e sectorial sobre aquela contratação e as eventuais medidas adotadas e decisões tomadas;*
3. *Apurar o grau de conhecimento e eventual intervenção das entidades com competências de supervisão, designadamente em relação às práticas do sector financeiro nestes procedimentos;*
4. *Apurar as responsabilidades de todos os envolvidos nos vários níveis de decisão.*

Importa, assim, dar corpo aos objetivos fixados na Resolução da Assembleia da República, tendo em conta os seguintes períodos temporais:

- a) Início da contratação de SWAPS – XV e XVI Governos (2003-2005);
- b) Contratação de SWAPS – XVII e XVIII Governos (2005-2011);
- c) Cancelamento de SWAPS – XIX Governo (2011-2013)

. Na sequência da crise financeira mundial de 2008 (“subprime”), as taxas de juro evoluíram para níveis inauditamente baixos, alterando significativamente as condições de mercado dos Instrumentos de Gestão de Risco Financeiro. Em consequência, o quadro de relacionamento entre as entidades contratantes de Swaps conheceu também alterações, atento o agravamento universal do risco.

### **Natureza e poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito**

As Comissões de Inquérito são um instrumento do Poder Legislativo, dotado da atribuição constitucional de investigar e fiscalizar as acções do Governo e da

Administração, atuando no controle da administração pública e na defesa do interesse público.

A CPI possui poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, devendo apurar um fato determinado e por prazo certo. O inquérito parlamentar é efectuado mediante deliberação expressa do Plenário tomada até ao 15.º dia posterior à publicação do respetivo projeto no Diário da Assembleia da República ou à sua distribuição em folhas avulsas. Neste caso, a iniciativa compete aos grupos parlamentares e deputados de partidos não constituídos em grupo parlamentar, às comissões especializadas permanentes ou eventuais da Assembleia ou aos deputados (artigo 2.º, n.º1, alínea a) e n.º 2 da Lei n.º 5/93, de 1 de março). O projeto de realização de um inquérito tem de determinar o seu objeto e os seus fundamentos. O Presidente pode rejeitar liminarmente o projeto se existir falta de precisão do objeto ou erro na fundamentação. Se o projeto não for admitido, os proponentes podem recorrer para o Plenário nos termos do Regimento (art. 3.º Lei n.º 5/93, de 1 de Março).

As CPIs têm ainda o poder de convocar pessoas para depor, ouvir testemunhas, requisitar documentos e determinar diligências, além de outras medidas. Finalizados os trabalhos, a comissão envia à Mesa, para conhecimento do Plenário, um relatório com as devidas conclusões, que poderá apontar para a apresentação de projeto de lei. Se for o caso, as suas conclusões serão remetidas ao Ministério Público, para que este promova a responsabilização civil e criminal dos infratores.

Neste domínio, compete a esta Comissão de Inquérito o apuramento, fundamentado, da veracidade ou não das imputações que levaram à sua constituição. É o trabalho vertido nas páginas seguintes.

## **Breve caracterização dos Contratos de Gestão de Risco Financeiro**

### **Características dos swaps**

Os swaps são instrumentos financeiros com características de derivados, constituindo «instrumentos de 2.º grau» construídos e valorados por referência a uma outra realidade

primária, designada como «ativo subjacente» (valores mobiliários, instrumentos monetários, taxas de juro, divisas, etc.).

Na legislação portuguesa, os swaps são um tipo de instrumento financeiro derivado nominado, previsto no artigo 2.º do CVM (Código dos Valores Mobiliários), ao lado de outros derivados, tais como as transferências do risco de crédito, os contratos diferenciais, as opções, os futuros e os contratos a prazo.

À semelhança dos demais derivados, assumem-se como um instrumento de cobertura dos riscos inerentes à atividade económica, sendo tidos como um meio de salvaguarda das empresas face ao risco de mercado, por exemplo, as oscilações nas taxas de câmbio ou nas taxas de juro. Os swaps são, assim, uma figura quotidianamente usada no trato financeiro. Portanto, em condições normais, os swaps são, de facto, uma figura utilizada todos os dias.

Swap, etimologicamente, significa uma troca e, nesse sentido, tem origem em contratos a prazo, sujeitos à vontade das partes, porque não estão submetidos a forma legal obrigatória. Numa lógica tipicamente do direito anglo-saxónico – ordenamento jurídico prevalecente no comércio de swaps -, este é um campo contratual onde essa autonomia da vontade particularmente se manifesta.

Compreender-se-á, por isso, a enorme diversidade de contratos de swap, inexistindo, por assim dizer, um modelo rígido.

Por esse motivo, é compreensivelmente difícil caracterizar o que possa ser um swap no seu estado elementar ou puro. No entanto, já será mais fácil identificar duas modalidades fundamentais: os swaps de divisas e os swaps de juros. Quanto ao swap de juros, este pode ser definido como sendo o contrato de permuta da taxa de juro pelo qual as partes acordam trocar entre si quantias pecuniárias expressas numa mesma moeda, representativa dos juros vencidos sobre um determinado capital hipotético, calculados por referência a determinadas taxas de juro fixas e/ou variáveis. (cfr. Acórdão da Relação de Lisboa de 17 de fevereiro de 2011).

Estes contratos podem, por sua vez, revestir duas variantes fundamentais, consoante o cálculo dos juros de uma das partes se realize a taxa fixa e o da outra a taxa variável (coupon swap) ou mediante a aplicação a ambos de taxas variáveis definidas em bases distintas (basis rate swap).

A flexibilidade estrutural e operacional conduziu à proliferação de modalidades especiais, em resultado da criação de variantes negociais (como é o caso dos swaps com taxas alternativas, swaps com prazo condicional ou swaps com intervenção de terceiro) ou da combinação com outros instrumentos derivados ou até financeiros (os denominados swaps híbridos), de que são exemplo as swaptions, que resultam do cruzamento entre o swap e uma opção — os collar swaps — e combinam um swap e um collar para prevenir uma excessiva volatilidade das taxas de juro, mediante a fixação de tetos máximos e mínimos.

### **O papel da ISDA - International Swap Dealers Association**

Importará referir a determinante relevância das organizações internacionais, com particular destaque para a ISDA (International Swap Dealers Association), para a elaboração de contratos-modelo, tidos por referência, os quais contêm, como é consabido, as condições gerais que virão a enquadrar e a regular os diferentes contratos individuais de permuta financeira celebrados pelas partes.

À luz da ISDA e demais organizações relevantes no comércio internacional, o swap reveste a natureza de um contrato não real, requerendo para a sua formação a mera declaração de vontade das partes contratantes, sendo obrigatoriamente sinalagmático, isto é, gerando obrigações para ambas as partes, ligadas entre si por um nexo de reciprocidade. É de execução diferida, a cumprir no futuro, e é de natureza patrimonial e sempre oneroso.

São, por isso, instrumentos financeiros a prazo, consubstanciando negócios jurídicos de execução continuada, que perduram no tempo; são instrumentos que assentam no risco, uma vez que visam negociar a incerteza, fazendo do risco a verdadeira causa e objeto negociais; são autónomos ou independentes dos ativos subjacentes, sendo indiferente, por exemplo, se um empréstimo subjacente a um swap de taxas de juros é nulo ou válido, uma vez que o swap tem a sua autonomia própria.

O swap é, tipicamente, um derivado do mercado de balcão, sendo hoje o mais relevante contrato negociado ao balcão dos intermediários financeiros e constitui o grupo de derivados que apresenta no globo o maior crescimento exponencial, quer em número de transações, quer em valores envolvidos.



Assembleia da República, 27 de Dezembro de 2013

Os Deputados  
Ana Catarina Mendes  
Filipe Neto Brandão  
Hortense Martins  
João Galamba



## **PROPOSTA DE ELIMINAÇÃO**

Eliminar capítulo 6.

Assembleia da República, 27 de Dezembro de 2013

Os Deputados  
Ana Catarina Mendes  
Filipe Neto Brandão  
Hortense Martins  
João Galamba

## PROPOSTA DE SUBSTITUIÇÃO DOS CAPÍTULOS 7 E 8

*Apurar o grau de conhecimento e eventual intervenção das entidades com competências de supervisão, designadamente em relação às práticas do sector financeiro nestes procedimentos*

Das audições e documentos, que chegaram à Comissão de Inquérito, resultou evidente a ausência de supervisão, por falta de enquadramento legal para acompanhamento deste tipo de Instrumentos de Gestão de Risco Financeiro, até 2007.

### **O Banco de Portugal**

Pedro Duarte Neves, Vice-Governador do Banco de Portugal, na intervenção com que abriu a sua audição nesta CPI, esclareceu “*os contratos de swap são considerados instrumentos financeiros, nos termos do ponto i da alínea e) do n.º 1 do artigo 2.º do Código dos Valores Mobiliários. Em consequência e independentemente da finalidade com que sejam contratados, a emissão, comercialização, negociação e contratação de swaps são, desde 2007, regulados explicitamente por este Código, atento o disposto na alínea h) do n.º 1 do referido artigo 2.º. Mesmo nos casos em que tais produtos sejam comercializados por instituições de crédito no mercado de retalho e/ou ao balcão, as instituições atuam na qualidade de intermediários financeiros, razão pela qual se lhes aplicam as regras de conduta previstas no Código dos Valores Mobiliários. Desta forma, a regulação, a fiscalização e o sancionamento das normas aplicáveis aos contratos de swap utilizados, nomeadamente na gestão de risco de taxa de juro, estão excluídos das competências de supervisão comportamental do Banco de Portugal, não lhe competindo por isso a verificação do cumprimento dos deveres de informação ou de outras regras de conduta relativas à comercialização e à subscrição de contratos de swap.*”

Acrescentou ainda “*Quanto à supervisão prudencial do Banco de Portugal, esta não abrange, como é sabido, sucursais de bancos com sede na União Europeia e bancos estrangeiros. No que se refere aos bancos nacionais e às filiais de bancos com sede na União Europeia, o acompanhamento corrente de supervisão do Banco de Portugal não identificou, por um lado, qualquer impacto negativo com significado na conta de resultados das instituições em causa, e, por outro lado, os riscos incorridos com estas operações estavam, na sua generalidade, mitigados com operações de cobertura de risco. Assim, do ponto de vista contabilístico e prudencial, não resultou qualquer motivo de preocupação para a situação de solvabilidade das instituições em causa.*”

Questionado então sobre qual a entidade a que incumbiria a responsabilidade da supervisão, nomeadamente se a mesma recairia sobre a CMVM, o representante do Banco de Portugal fez questão de salientar: “*Como disse, estamos a falar concretamente do estabelecimento de contratos swap e eu não gostaria que tirasse da minha intervenção que a responsabilidade de supervisão é necessariamente da CMVM. Quer dizer, ela está definida pelo Código dos Valores Mobiliários, portanto, seguramente não tem a ver com o Banco de Portugal, e esse é o aspeto mais importante, mas eu não disse que a responsabilidade era da CMVM porque a natureza dos participantes, e estamos a falar de **participantes qualificados**, mas não tenho a certeza, e, aliás, também por outra razão: é que **grande parte dos contratos terão sido celebrados fora de Portugal**. Portanto, não quero que se tire da minha intervenção que a responsabilidade de supervisão por estes contratos é da CMVM. O que estou a dizer é que o Código dos Valores Mobiliários é muito claro em tirar esta responsabilidade do lado do Banco de Portugal.*”

### **A Comissão de Mercado de Valores Mobiliários**

Por seu turno, Carlos Tavares, presidente da CMVM, chamado a pronunciar-se sobre as responsabilidades que competiriam à entidade que dirige, referiu na intervenção como que iniciou a respetiva audição: “*As empresas de grande dimensão — e isto tem interesse especial para esta Comissão — são considerados investidores qualificados, embora possam requerer, se o entenderem, um estatuto de investidor não qualificado para beneficiarem de um nível de proteção superior. Os critérios para investidores*

*qualificados, portanto, a atribuição da categoria de empresa de grande dimensão, é feita sempre que se verifiquem dois dos seguintes critérios: ter um capital próprio maior do que 2 milhões de euros; ter um ativo maior ou igual a 20 milhões de euros; e ter um volume de negócio líquido maior ou igual a 40 milhões de euros. Portanto, dois destes três critérios são suficientes para classificar uma empresa como investidor qualificado e não beneficiar do nível de proteção estabelecido no Código nos artigos que foram atrás referidos”. Princípio que teve a oportunidade de explicitar quando, a instâncias de um deputado, acrescentou “qualquer das empresas em causa está classificada como investidor qualificado e, portanto, não se aplica a este tipo de relacionamento com os intermediários financeiros o título do Código dos Valores Mobiliários onde as obrigações de adequação, de informação, etc., são estabelecidas. Para além disso, são derivados de balcão, ou seja, são contratos bilaterais entre uma empresa e um intermediário financeiro, uma instituição financeira. Por não serem transacionados em mercado, e por estas razões, sob nenhum prisma cabem na supervisão da CMVM. Quanto à CMVM, como foi dito, a nossa lei não prevê a intervenção na conceção dos produtos, que são de negociação livre entre o intermediário financeiro e os clientes. Portanto, estando em causa investidores qualificados, estando em causa derivados transacionados em balcão e não em mercado regulamentado, e não tendo a CMVM competências legais para intervir na conceção do produto, nenhuma destas características levaria (ou a permitiria sequer!) à intervenção da CMVM.*

### **O entendimento do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros**

Finalmente, da audição do **presidente do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, Carlos Costa**, decorreu o secundar das posições já expressas pelo BP e CMVM, sendo de realçar a precisão, por si feita, quando entendeu referir, para além das demais, a questão do foro competente: “[...] *para os investidores não qualificados se aplica o princípio do território de venda do produto, o que significa que eles têm legitimidade para recorrer à CMVM. Para os investidores qualificados e para as contrapartes elegíveis, é tudo função dos documentos que tiverem assinado no momento em que reconhecem que são investidores qualificados ou contrapartes elegíveis e do*

*direito que tenha sido estabelecido como direito de resolução de diferendos daquele contrato. Normalmente, estão abrangidos pela ISDA (International Swaps and Derivatives Association) e são resolvidos no quadro britânico.”*

Parece ser, pois, de concluir que a emissão, comercialização, negociação e contratação de swaps passou, desde 2007, a ser regulada explicitamente no Código dos Valores Mobiliários, atento o disposto na alínea h) do n.º 1 do referido artigo 2.º, o que determina a exclusão da competência do Banco de Portugal.

Mesmo nos casos em que tais produtos sejam comercializados por instituições de crédito no mercado de retalho e/ou ao balcão, estas actuarão na qualidade de intermediários financeiros, razão pela qual lhes continuará a ser aplicado o regime previsto no referido Código dos Valores Mobiliários.

Sucedem porém que, constatando-se o preenchimento de dois dos critérios legalmente ali previstos (ter um capital próprio maior do que 2 milhões de euros; ter um ativo maior ou igual a 20 milhões de euros; e ter um volume de negócio líquido maior ou igual a 40 milhões de euros), a consequência é fazer com que as empresas contratantes revistam a natureza de investidores qualificados, não lhes sendo assim aplicáveis várias das disposições legais que visariam incumbir a CMVM de proteger os investidores que não têm essa natureza. Acresce que, atenta a sua natureza de investidor qualificado, também não lhes é aplicável, em termos de foro, o princípio do território da venda do produto, aplicando-se, em regra, as normas do ISDA (International Swaps and Derivatives Association), sendo, deste modo, resolvidos no quadro britânico.

Apurando-se, nesta matéria, a existência de um **conflito negativo de competências** e, para mais, tratando-se de **matéria de relevância supra nacional, excluída da competência das entidades de supervisão nacionais**, julgamos que será do maior interesse que desta CPI possa resultar um contributo para o municiar do sistema financeiro internacional com meios e instrumentos - hoje já ao alcance das entidades de supervisão/controlo norte-americanas, mas ainda por adotar pelas instâncias europeias – que se revelem capazes de acautelar os desequilíbrios na contratação deste tipo de derivados.

## O Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas, como foi referido pelo seu presidente, Dr. Guilherme Oliveira Martins, acompanha, de há anos a esta parte, a matéria da contratação de derivados financeiros, “*partilhando competências*” com o Banco de Portugal e a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) (pag. 11 da respetiva audição)

De salientar que, desde a publicação da Lei 48/2006, de 29 de Agosto, foram significativamente ampliados os poderes do TC em matéria de fiscalização de atos geradores de despesa por parte das empresas públicas, incluindo as entidades públicas empresariais.

Como recordou Guilherme Oliveira Martins, “*A lei da Assembleia de 2006 inovou, nessa matéria, ao dizer que «uma auditoria da Inspeção-Geral de Finanças, detetando infrações, pode ser imediatamente base para um processo de responsabilidade, no Tribunal, sem qualquer ação complementar do Tribunal».* Este aspeto é importante, uma vez que a Inspeção-Geral de Finanças tem tido um papel muito relevante nesta matéria e há uma complementaridade. Portanto, há um trabalho. Não podemos dizer que o Tribunal só está a agir, com base nos resultados das suas auditorias; não, o Tribunal está a agir, nos termos da lei — da lei deste Parlamento —, com base em todas as auditorias onde se revelem infrações.”

Assume, assim, particular relevância que, não obstante a existência de auditorias várias - quer tenham estas resultado da iniciativa do próprio TC, quer da iniciativa da IGF - , o presidente do Tribunal de Contas tenha confirmado, a instâncias de um deputado, que, à data da sua audição na CPI, **o Tribunal de Contas não tinha pendentes “quaisquer processos que evidenciassem infrações financeiras relacionadas com swaps entre empresas públicas e bancos”**.

Assembleia da República, 27 de Dezembro de 2013

Os Deputados

Ana Catarina Mendes

Filipe Neto Brandão



Grupo Parlamentar  
**PARTIDO  
SOCIALISTA**

Hortense Martins

João Galamba



## **PROPOSTA DE ADITAMENTO AO CAPÍTULO 10 (Averiguação das Práticas do Setor Financeiro no âmbito dos contratos IGRF)**

### **Aditar a introdução infra:**

Perpassou, ao longo das várias audições realizadas com responsáveis pela administração das empresas públicas, a existência de um crónico problema de subfinanciamento das empresas públicas de transportes - realidade de décadas, em Portugal -, o qual, somado às solicitações de investimento que lhes eram dirigidas, conduziu à sua particular vulnerabilidade perante as condições oferecidas/exigidas pelos financiadores, mormente a banca.

É nesse contexto que foi referida à CPI a circunstância de algumas das ofertas de financiamento que foram disponibilizadas pela banca àquelas empresas o terem sido sob condição de igual subscrição de um contrato swap. Apurou-se, assim, que alguns swaps que foram contratados, foram-no em razão da necessidade de financiamento das empresas contratantes e não por exclusiva opção dessas empresas se protegerem da eventual subida da taxa de juro.

Acresce que mesmo os contratos swaps que foram celebrados com o exclusivo propósito de proteger a tesouraria das empresas dos custos decorrentes de uma variação da taxa de juro, foram-no no contexto de uma expectável subida futura de taxas de juro, como era então unanimemente considerado pelos administradores e consultores financeiros.

Sucedem, porém, que, na sequência da crise financeira mundial de 2008 (subprime), as taxas de juro evoluíram para níveis inauditamente baixos, com reflexos nas perdas potenciais das empresas contratantes que não previram nem esse sentido na variação das taxas, nem a sua duração.

Na verdade, constata-se que a duração que o atual período de taxas de juro extraordinariamente baixas, desde 2008, já leva e que não foi prevista antes da eclosão da crise financeira mundial conhecida por “subprime”, é também o resultado do apoio dos bancos centrais ao sistema bancário, para sustentar as falências neste que, doutro modo, continuariam a ocorrer depois do Lehman Brothers. Sem esse apoio público – cujo escopo, além, de salvar o sistema bancário, é o de estimular a economia através da manutenção de taxas de juro baixas -, as taxas de juro situar-se-iam hoje a níveis consideravelmente superiores aos praticados.

Resultou demonstrado que a proteção facultada pelos swaps contratados pelos bancos às empresas, em caso de subida de taxa de juro, não fornecia simétrico resultado em caso de descida de taxas, como veio a verificar-se. Pelo contrário, a estrutura complexa de alguns contratos swap, nomeadamente snowball ou quad range, conduziu, face à persistente baixa das taxas de juro, ao significativo agravamento das perdas financeiras das empresas que os contrataram.

Como se refere supra no capítulo dedicado às entidades supervisoras, nem toda a informação que deveria ter sido prestada pelos bancos o foi, prevalecendo-se estes da natureza qualificada de investidor que a lei atribuiu às empresas, consequência do seu volume de negócios, independentemente do real grau de conhecimento de que (não) disponham para lidar com a complexidade (e consequências) de instrumentos particularmente complexos.



Com o agravamento do risco, decorrente da eclosão da crise financeira mundial - e, no caso português, a degradação do “rating” da república, agravada extra muros pela demissão do Governo português, em consequência do chumbo do PEC IV – alguns dos bancos esgrimiram a ameaça de exercerem cláusulas de vencimento antecipado, contratualmente estabelecidas, circunstância que não pode deixar de ser ponderada.

Assembleia da República, 27 de Dezembro de 2013

Os Deputados  
Ana Catarina Mendes  
Filipe Neto Brandão  
Hortense Martins  
João Galamba



## PROPOSTA DE SUBSTITUIÇÃO DO CAPÍTULO 11

**Sobre o grau de conhecimento das tutelas financeira e sectorial sobre a contratação de derivados financeiros e as eventuais medidas adotadas e decisões tomadas**

### **XV e XVI Governos (de 2002 a Março de 2005)**

Durante o período de 2002-2004, cumpre registar que não é conhecida qualquer divulgação pública de relatórios sobre o SEE, sendo o último conhecido aquele que respeita ao ano de 2001.

### **A gestão do dossier SWAPS XVII e XVIII Governos (2005 a Junho de 2011)**

Após o vazio legislativo ocorrido nos XV e XVI Governos, durante 2002 e 2004, os Governos seguintes, nomeadamente os XVII e XVIII, encetaram uma série de iniciativas legislativas com o intuito de reforçar os instrumentos de informação, acompanhamento e controlo das empresas públicas, de melhorar a transparência e as boas práticas.

Assim, durante a vigência dos XVII e XVIII Governos foram levadas a cabo iniciativas legislativas, iniciadas logo após o início de funções do executivo. Com efeito, em 1 de agosto de 2005 (cinco meses após a entrada em funções do XVII Governo) é publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º121/2005, que visava *“implementar a definição de orientações uniformes que fomentem o rigor e promovam a transparência da ação do Estado e dos titulares da gestão das entidades públicas empresariais e sociedades anónimas de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos, aplicando-se ainda estas medidas, com as devidas adaptações, aos institutos públicos.”*

Em 2005, o Governo produziu ainda mais duas Resoluções do Conselho de Ministros relevantes no âmbito do SEE, a saber: Resolução do Conselho de Ministros n.º 187/2005 e Resolução do Conselho de Ministros n.º 155/2005, a primeira limitava *“o exercício de outras actividades por parte de membros dos órgãos de administração das*

*empresas que integram o sector empresarial do Estado, aplicando-se ainda esta orientação, com as devidas adaptações, aos membros dos conselhos directivos dos institutos públicos” e a segunda previa “um conjunto de orientações no sentido de tornar mais justos e equilibrados os sistemas de remunerações e pensões nas empresas e institutos públicos”.*

É partir de 2006, que são produzidas iniciativas legislativas diretamente relacionadas com o enquadramento legal do SEE, e com a modernização do modelo de gestão das Empresas Públicas, indo ao encontro das melhores práticas do sector privado, das quais merecem destaque:

O DL n.º 76-A/2006, de 29 de Março, que alterou o Código das Sociedades Comerciais, com especial ênfase para a reforma dos regimes de fiscalização das empresas.

O DL n.º 71/2007, de 27 de Março (alterado pelo DL n.º 8/2012, de 18 de janeiro) que aprovou o novo Estatuto do Gestor Público, estabelecendo um regime mais exigente que o aplicável ao sector privado.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 28 de Março, que aprovou os princípios de bom governo das empresas do Sector Empresarial do Estado, dirigidos ao Estado, enquanto titular de participações no capital de empresas e enquanto parte relacionada, e às empresas detidas pelo Estado.

O DL n.º 300/2007, de 23 de Agosto, que alterou o regime jurídico do Setor Empresarial do Estado, tendo em vista uma gestão mais racional, eficaz e transparente, reforçando os mecanismos de controlo financeiro e os deveres especiais de informação das empresas públicas, bem como o regime de definição de orientações de gestão.

Também se reforçou a exigência e transparência da relação entre acionista, empresas e cidadãos. Definiram-se critérios mais exigentes de reporte de informação, através do Despacho n.º 14277/2008, de 23 de Maio do MEF (Prestação de informação das empresas públicas à Inspeção Geral de Finanças e Direção Geral do Tesouro e Finanças), e de aferição do desempenho económico e financeiro tendo por referência as orientações estratégicas previamente definidas pelo acionista, através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 70/2008, de 22 de Abril, relativa à fixação e avaliação de objetivos de desempenho.

Foram também alteradas as regras de contabilidade, a partir de 2010, através do DL 158/2009 de 13 de julho, que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística, revogando o Plano Oficial de Contabilidade, e aplicando-se também estas novas regras de contabilidade às empresas públicas.

Foi ainda reforçada a estrutura de acompanhamento e controlo, através da criação do GASEPC – Gabinete de Acompanhamento do Sector Empresarial do Estado, das Parcerias Público-Privadas e das Concessões (Despacho n.º 936/07, de 24 de Setembro do SETF ) e da aprovação da nova Lei orgânica da DGTF (Decreto-Regulamentar n.º 21/2007, de 29 de Março) que adotou um modelo misto, permitindo a existência de equipas multidisciplinares, nas áreas relativas às participações do Estado e ao acompanhamento das PPP's e das Concessões.

Vale a pena lembrar que, a par de toda a legislação descrita e com o intuito de reforçar por um lado o controlo e transparência do SEE e por outro criar de forma regular uma informação pública disponível, a partir de 2006, a DGTF começou a elaborar periodicamente os relatórios anuais sobre o SEE (embora algumas Empresas Públicas tenham falhado alguma informação) e, mais tarde, a partir de 2009 a divulgação trimestral dos boletins informativos sobre aquele Setor.

### **O conhecimento da existência de contratos Swaps : como surge e o que foi feito?**

#### **Os Despachos 101/09-SETF, de 30 de Janeiro e 896/2011-SETF, de 9 de Junho**

Ficou demonstrado que foi na sequência da aprovação, pelo Ministro de Estado e das Finanças – Professor Teixeira dos Santos -, em 2007, do Plano de Inspeções da IGF que foram no mesmo incluídas auditorias ao passivo oneroso das EP, em resultado das quais foi recebido no Ministério das Finanças e Administração Pública, 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 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 projeto 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 Ministério das Finanças e Administração Pública da respetiva informação, igualmente a incluir nos relatórios e contas.

Em 21 de janeiro de 2009 foi recebido um novo Relatório da IGF (“Auditoria ao Passivo Oneroso – Relatório Final”) – objeto 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 objeto 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 atuação dos gestores na celebração de IGRF.

Mais concretamente, é determinada às EP a adoção 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, de acordo com o Governo:

- os fluxos dos IGRF se apresentavam claramente positivos para as EP (2005-2008);
- o justo valor das respetivas posições tinha que ser visto num contexto de recessão económica europeia associada à adoção 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 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 acionista 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 (Resolução do Conselho de Ministros 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 suscetíveis 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, a DGTF encetou diversas diligências de acompanhamento e controlo no contexto dos processos de aprovação de contas e fora deles, conforme ficou explicado, na Comissão Parlamentar de Inquérito, por parte dos ex-Diretores Gerais.

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 veio permitir uma perspetiva global uniforme em todo o SEE, mas tendo também em conta a evolução da inflação no quadro do Euro, perspetivando assim a probabilidade de apreciação da Euribor – que se verificou efetivamente e era também confirmada pela observação das respetivas 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 atual 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 perspetiva, do lado das empresas, de manutenção da sua capacidade de resolução autónoma das questões referentes a financiamentos e às relações com as respetivas contrapartes, conforme o justificou o ex-Secretário de Estado Carlos Costa Pina.

Todavia, ainda em 2011, um facto incontornável ocorrido no 1º trimestre 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 respetivos “*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.

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, respetivamente; 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 IGFR contratados pelo SEE, para inclusão da informação – e divulgação pública – no Boletim do SEE relativo ao 2T/2011, o que veio a verificar-se.

De sublinhar, neste ponto, as palavras do Director Geral do Tesouro, à época, segundo as quais as medidas tomadas pelo então Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, Carlos Costa Pina, *“vieram colmatar uma lacuna existente no tratamento da dívida pública (...) também se espera que a previsível entrada para breve de um sistema de normalização contabilística venha a obrigar as empresas à divulgação de um vasto conjunto de informação...O que viria a acontecer com efeito a partir das contas de 2010, aprovadas em 2011. Isto após o terramoto financeiro internacional de 2008, conhecido por todos.*

Assim, só depois da aprovação das contas de 2010 (segundo trimestre de 2011) foi possível dispor de um retrato completo da situação financeira das empresas para poder atuar.

De referir que, de acordo com os dados oficiais da DGTF, o valor as perdas potenciais com este contratos, em Junho de 2011 (segundo trimestre de 2011), era de 1600 milhões de euro, após a apresentação das contas de 2010.

## **A gestão do dossier SWAPS pelo XIX Governo**

### **As interações da SET do XIX Governo com o XVIII Governo**

A Senhora Ministra das Finanças, na audição de 25 de Junho, afirmou: *“Quando este Governo entrou em funções, o problema relativo aos SWAPS contratados por empresas públicas já existia, tendo mesmo motivado a emissão de dois despachos do anterior Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, em 30 de janeiro de 2009 e 9 de junho de 2011. Apesar disso, na transição de pastas, nada foi referido a respeito desta matéria.”* Esta afirmação foi, de imediato, contraditada pelo anterior Ministro de Estado e das Finanças, Professor Teixeira dos Santos, em comunicado à Agência Lusa onde afirmava: *“Na altura da transição de pastas, eu tive uma reunião num sábado, nas vésperas da tomada de posse do novo Governo, dia 18 de Junho, com o atual Ministro das Finanças, onde foi transmitida toda a informação necessária sobre a matéria”.* Mais tarde, ouvido em audição na Comissão Parlamentar de Inquérito, o Professor Teixeira dos Santos reitera este facto e explica, com detalhe, como foi feita a transição de pasta e a informação prestada ao atual Governo: *tivemos uma primeira conversa, onde tivemos oportunidade, quer o Professor Vítor Gaspar quer eu, de alguma forma, de trocarmos as nossas impressões e partilharmos as nossas preocupações quanto ao papel e aos desafios que o Ministério das Finanças tinha pela sua frente. Nessa primeira conversa, o Sr. Prof. Vítor Gaspar suscitou a questão dos contratos de cobertura de risco, ao que eu o informei de que essa era uma matéria que iríamos tratar na reunião a seguir. Aliás, fazia parte de uma das nossas preocupações, em termos de informação a preparar, porque o calendário definido, em termos até de cumprimento do Memorando celebrado, era um calendário apertado e na altura sugeriu-lhe voltássemos a essa questão na reunião com os Secretários de Estado, ou com o Secretário de Estado do Tesouro, que era quem, por delegação de competências, estava a acompanhar mais de perto essas matérias e poderia dar-lhe conta do que estava em*

*curso e das iniciativas que tinham sido tomadas, no sentido de poder documentar o Governo que iria ser empossado e prestar-lhe a informação de que necessitaria. Foi dado conta, nessa segunda parte da reunião, do despacho que foi feito em finais de Maio pelo Secretário de Estado, solicitando em particular à Direção-Geral do Tesouro que fizesse um levantamento da situação, dos passivos das empresas, incluindo passivos contingentes e passivos ou responsabilidades implícitas que resultassem também dos instrumentos de cobertura de risco. Nesta mesma audição, Teixeira dos Santos entregou uma cópia da mesma ficha deixada na pasta de transição, reconhecido, aliás, em comunicado, por Vitor Gaspar. A ficha diz respeito a uma das obrigações contratualizadas com a Troika que exige um relatório com os riscos orçamentais das perdas potenciais associadas às empresas públicas, detalhadas e analisadas que inclui, nomeadamente, perdas com SWAPS.*

Mais tarde, a 23 de julho, o ex-Secretário de Estado do Tesouro, Costa Pina, confirmava em audição a passagem de informação ao novo Governo *“de facto, como tive oportunidade de lhe demonstrar agora mesmo, essa informação foi passada ao novo Governo e esta ficha, que mostrei há pouco, constava das pastas de transição elaboradas e deixadas ao novo Governo”*.

A 30 de julho, o ex-Ministro de Estado e das Finanças, Vitor Gaspar, afirma *“foi claro para mim, desde o início, que a Sr.ª Secretária de Estado, como profissional experiente nesta matéria, de resto de longa data, estava informada sobre a existência e as características deste tipo de operações”*.

Conclui-se, assim, que não corresponde à verdade *“nada ter sido referido”*, relativamente ao tema SWAPS, na transição de pastas do XVIII para o XIX Governo.

### **As interações da SET do XIX Governo com a DGTF - o DGTF Pedro Felício**

Particularmente ilustrativas da gestão do dossier Swaps por parte do atual Governo são as palavras do ex-DGTF, Pedro Felício, quando, ouvido em audição, fez questão de recordar: *“... já agora e para que fiquemos cientes, que no segundo trimestre de 2011 as perdas potenciais eram de 1,6 mil milhões; no terceiro trimestre eram de 2,1 mil milhões; no quarto trimestre eram de 2,4 mil milhões; no primeiro trimestre de 2012 eram de 2,2 mil milhões; no segundo trimestre de 2012 eram de 2,5 mil milhões; no*

*terceiro trimestre de 2012 eram de 2,6 mil milhões e no quarto trimestre de 2012 eram de 2,8 mil milhões*

Apesar de logo após a sua tomada de posse ter sido alertada pelo então DGTF – e de ter, ela própria, demonstrado ter perfeito conhecimento da matéria, com a qual lidou profissionalmente antes da sua nomeação para o Governo – e dispondo da informação elaborada em cumprimento do Despacho 896/2011 de 9 de Junho, **Maria Luís Albuquerque ignora e dá, inclusive indicações ao DGTF, em meados de Julho, para que não intervenha em nenhuma negociação com os bancos, nem em nenhuma indicação às empresas sobre a negociação e que isso seria, a partir daí, em levado em linha de conta pela Secretária de Estado.**

A 25 de junho de 2013, Maria Luís Albuquerque refere em sede desta comissão que se *“tivesse sido alertada a 30 de junho [de 2011] era capaz de ter atuado um pouco mais cedo”*. Mais referiu que *“relativamente a esta matéria e para lidar com o problema, não havia nenhum trabalho feito e ele começou do zero, sim.”*

Esta afirmação é porém, desde logo, desmentida por Pedro Felício, antigo Diretor Geral da Direção de Tesouro e Finanças que, sobre o Despacho 896/2011-SET de 9 de junho esclareceu: *“O principal objetivo desse despacho era formalizar, junto das entidades da Administração Pública que dependiam da tutela do Sr. Secretário de Estado, quais eram os trabalhos e a iniciativas que tinham de ser feitos no âmbito do memorando da Troika. Mas, até ao contrário do que eu tenho ouvido dizer, não foi a Troika que disse «levantem lá o valor dos swaps», esse trabalho já estava em curso. O que a Troika nos pediu e exigiu é que «esse levantamento não deve dar só conta dos instrumentos de gestão financeira e dos swaps, mas sim de todas as responsabilidades contingentes das empresas públicas, nomeadamente pelos riscos orçamentais que isso pode ter nas metas do défice», que estavam na altura a ser negociadas, porque eram empresas, muito delas, que integravam o perímetro das administrações públicas.*

*Portanto, a Direção-Geral já estava alertada do problema, já estava a ler os relatórios de 2010, já estava a levantar os contratos. O que a Troika acrescentou foi que «não é só isso que queremos, queremos saber as responsabilidades contingentes todas...» — e*

*aqui volto aquilo que referi há pouco: os processos de contencioso, as garantias, as responsabilidades com fundos de pensões, os leasings operacionais — «... e queremos isso levantado trimestralmente». Depois chegou-se a acordo que devia ser até objeto de divulgação pública e, então, foi incluído no relatório trimestral. O objetivo do Despacho era o de elencar as medidas que, no âmbito do memorando de Troika, tinham de ser feitas, onde se incluía o levantamento destas responsabilidades contingentes, onde se incluíam os instrumentos de gestão financeira.” (idem)*

Deste modo, resulta inequivocamente demonstrada a falsidade da afirmação que pretendia inculcar a ideia de nada ter sido feito pelo anterior governo nesta matéria, tendo o atual partido “do zero.”

*Quanto à alegação de que não fora alertada a 30 de Junho e de que, se o tivesse sido, teria atuado mais cedo, também resulta claro que, ao invés do declarado por Maria Luís Albuquerque, a situação era do seu conhecimento a essa data, como decorre do depoimento do então DGTF quando afirma: “Eu não me recordo a data em que a Sr.<sup>a</sup> Secretária de Estado tomou posse, mas recordo-me que, **no dia em que a Sr.<sup>a</sup> Secretária de Estado tomou posse, à tarde tivemos logo uma reunião, o que é perfeitamente normal. Nessa reunião foram abordadas as principais preocupações da Direção-Geral do Tesouro e Finanças e lembro-me que o que tinha em cima da mesa era as medidas da Troika, que estavam em plena implementação — havia até um despacho deixado pelo Secretário de Estado anterior a elencar um conjunto de medidas que tinham de ser feitas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças. Portanto, essa foi uma primeira preocupação. Depois havia, obviamente, assuntos do dia-a-dia que precisavam de despacho porque naquelas duas ou três semanas os despachos foram interrompidos. Uma segunda grande preocupação eram as necessidades de financiamento do setor empresarial do Estado porque, como volto a dizer, durante os primeiro e segundo trimestres de 2011 os bancos basicamente cortaram o financiamento às empresas públicas e o Tesouro teve de fazer empréstimos a muitas das empresas para conseguirem pagar salários”.***

*Depois, obviamente, e isto é como tudo, com a tomada de posse de um novo governo há sempre condições para conseguir negociar junto da banca e depois a questão foi sendo retomada. **E os instrumentos de gestão financeira apareceram também na sequência dessa conversa, mas se fui eu que disse «vou-lhe enviar o valor» ou se foi a Sr.ª Secretária de Estado que chegou lá e me disse «mande-me lá o valor» eu não sei. Eu sei que, um dia depois, lhe enviei um conjunto de informação onde se incluía essa. Já agora, quero só acrescentar uma coisa. Independentemente de fazer diferença ou não este facto, queria recordar aquilo que já disse há pouco: **quando mandei o levantamento final** — ou pensava eu que era o final —, no dia 26 de julho, quando eu mandei o primeiro relatório, que tinha então o detalhe dos 145, ou 144 contratos — aliás, pensava eu que o total era 144... E, **passados dois dias, a Sr.ª Secretária de Estado mandou-me um e-mail a perguntar por que razão não estava lá um swap de uma determinada empresa.** Foi quando eu depois me apercebi que, afinal, não eram 144, eram 145 contratos. **Portanto, eu acho que isto revela que o assunto era conhecido**”***

Mais adiante, Pedro Felício retorna à sequência cronológica, dizendo: “... penso que as datas já foram ditas, e volto a repetir: **29 de junho**, dou a primeira informação sobre os swaps das principais empresas; a **19 de julho** dou informação detalhada, esta que acabei de referir; **26 de julho**, dou informação em formato relatório, que depois veio a ser publicado pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças, e no dia **3 de agosto** atualizo a informação na sequência de deteção de uma falha pela própria Sr.ª Secretária de Estado.”

Assim, a 30 de Junho de 2011 a Secretária de Estado, Maria Luís Albuquerque estava inequivocamente alertada e, pouco tempo depois, na plena posse de todos os elementos que lhe permitiriam decidir sobre a matéria, como claramente resulta do Relatório da Auditoria realizada pela IGF, ordenada pela própria Maria Luís Albuquerque, onde se pode ler “[...] **desde Agosto de 2011** que aquela Direção-Geral tem vindo a fazer constar nos “Boletins Informativos sobre o Sector Empresarial do Estado”, que elabora com periodicidade trimestral, dados relativos àqueles instrumentos financeiros,

*bem como os resultados da avaliação do impacto de tais instrumentos nas contas das empresas públicas, o que já permite responder à determinação específica constante do Despacho n.º 896/2011-SETF e possibilita ao acionista/tutela tomar eventuais decisões que sobre esta matéria se revelem indispensáveis à prossecução do interesse público a acautelar”.*

### **DGTF Elsa Roncon**

Igualmente reveladora da inoperância do Governo neste dossier são as declarações de Elsa Roncon, ex-Diretora Geral do Tesouro e Finanças que sucedeu a Pedro Felício no cargo. Segundo declarou nesta Comissão, ...”*Em 22 de junho de 2011, a DGTF divulgou um despacho orientador e criou também os instrumentos necessários ao seu acompanhamento por parte do acionista Estado e do Governo.*

*“Em 4 de outubro de 2011, é submetida uma proposta de operacionalização do Despacho n.º 896/2011, de 9 de junho, com o objetivo de implementar o processo de sujeição a parecer prévio do IGCP. Sobre esta informação foi superiormente pedido parecer ao IGCP, em 21 de outubro de 2011. Paralelamente, em 11 de outubro de 2011, a Inspeção-Geral de Finanças enviou um ofício à DGTF solicitando evidência do cumprimento dos Despachos n.ºs 101/2009 e 896/2011, relativamente às orientações transmitidas às empresas, ao ponto de situação do cumprimento deste último Despacho, indicando a taxa de respostas obtidas pelas empresas e a indicação quanto à oportunidade de uma reunião conjunta entre a DGTF, o IGCP e a IGF.*

*Em 9 de dezembro de 2011, recebo o parecer do IGCP que desenha soluções e que informa que nenhuma pode ser concretizada no contexto do enquadramento legal vigente. O IGCP alerta também para o efeito de imitação sobre as restantes instituições financeiras expostas às empresas do sector empresarial do Estado, caso viesse a ser adotada uma solução específica para esta empresa, pelo que recomenda uma abordagem global do problema para todo o sector empresarial do Estado.*

*O parecer recebido do IGCP a 9 de dezembro é reportado à Secretária de Estado do Tesouro e Finanças no dia 12 de dezembro e, a partir desta situação, foi-nos*

*comunicado e temos conhecimento que foi decidido adotar uma estratégia que reconhecia que o IGCP, na qualidade de gestor da dívida pública direta, seria a entidade apetrechada para apreciar e, eventualmente, negociar a carteira da dívida indireta.”*

Sintetizando de forma lapidar a prolongada omissão do XIX Governo, Elsa Roncon afirma *“Em termos de datas, direi que foi submetida [a proposta de operacionalização do Despacho 896/2011-SET)] em 4 de outubro de 2011 e, em termos dos Estatutos do IGCP, eles foram publicados em 26 de agosto de 2012”*.

Assim, durante quase um ano procedeu-se à alteração dos Estatutos do IGCP, enquanto as perdas potenciais aumentavam...

### **Momento da perceção dos SWAPS como problema sistémico**

#### **Conhecimento da visão global e de conjunto, anteriormente inexistente**

Um dos pontos que concitou a atenção dos membros da CPI foi a de saber qual o momento em que aos decisores políticos, leia-se à tutela, foi facultada a perceção da existência de um problema relativo à contratação de derivados financeiros, suscetível de justificar a sua intervenção, derogando a autonomia gestonária de cada uma das empresas. Por outras palavras, **quando é que a contratação de derivados deixou de ser um problema de uma ou outra empresa, para passar a ser percecionado como um problema global do sector público empresarial?**

**A resposta a essa pergunta**, para além dos testemunhos prestados pelos ex-Ministros das Finanças Professor Teixeira dos Santos e Professor Voto Gaspar e pelo ex-Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, Carlos Costa Pina, **foi documentalmente dada pelas auditorias mandadas realizar pela SET**, Maria Luís Albuquerque, já em data posterior à decisão de constituição desta CPI (através dos Despacho 1125-SET/13 e Despacho 1126/2013- SET, ambos de 31 de Maio de 2013).

Assim, no Relatório pela DGTF, datado de 30 de Junho de 2013, pode ler-se *“Com a publicação do relatório anual do SEE de 2011 e do Boletim do 2º trimestre de 2011, a*

*DGTF passou a evidenciar publicamente, de uma forma regular e objetiva, as responsabilidades potenciais decorrentes deste tipo de contratos, por empresa e globais do SEE, assim como a efetuar uma análise de sensibilidade à variação da taxa de referência numa visão global e de conjunto, anteriormente inexistente;”* (pág. 4 do Relatório).

Ou seja, tendo o Boletim do 2º trimestre de 2011 sido publicado em Agosto de 2011, conclui-se, pois, que só a partir de então, e pela primeira vez (“*anteriormente inexistente*”), teve a tutela acesso a uma “visão global e de conjunto” das responsabilidades potenciais decorrentes da contratação de instrumentos de gestão de risco financeiro.

Em igual sentido converge a IGF, em cujo Relatório (nº 2013/1135), se pode ler *“Importa, no entanto, salientar que, na sequência de informação obtida e do seu subsequente tratamento pela DGTF, relativamente a IGRF nas empresas públicas, desde Agosto de 2011, que aquela Direção-Geral tem vindo a fazer constar nos “Boletins Informativos sobre o Setor Empresarial do Estado”, que elabora com periodicidade trimestral, dados relativos àqueles instrumentos financeiros, bem como os resultados da avaliação do impacto de tais instrumentos nas contas das empresas públicas, o que já permite responder à determinação específica constante do Despacho nº 896/2011-SETF e possibilita ao acionista/tutela tomar eventuais decisões que sobre esta matéria se revelem indispensáveis à prossecução do interesse público a acautelar.”*

Ou seja, para a Inspeção-geral de Finanças, significativamente, é a partir de Agosto de 2011 que a tutela tem a possibilidade (pela informação que lhe é, desde então, apresentada) de *“tomar eventuais decisões que sobre esta matéria se revelem indispensáveis à prossecução do interesse público a acautelar”*.

Assim, para aqueles que pretendam, num juízo de prognose póstuma incompatível com o rigor de análise exigível a uma CPI, afirmar que a situação que veio a ser constatada

em 2011 poderia/deveria ter sido atalhada em 2009, com base em informações e recomendações então prestadas pela DGTF e IGF, não poderão deixar de atentar que essa sua asserção é, para além do mais, claramente infirmada pelos depoimentos prestados nesta CPI pelos próprios autores dessas informações e recomendações.

Na verdade, é o próprio DGTF à data, Carlos Durães da Conceição, quem, para um correto enquadramento temporal, fez questão de recordar aos deputados que *“até à prolação do Despacho 101/2009, do SETF, não existia obrigação genérica das empresas públicas 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 que ultrapassem o limite estatutário da competência dos órgão de gestão, ou superiores a 30% do capital social (situação que, como já referido, não foi notificada), ou que estavam associadas a financiamentos com garantia do Estado, em que a DGTF obtinha o competente parecer técnico do IGCP. Segunda nota: o sistema contabilístico em vigor para a generalidade das empresas não estabelecia a obrigatoriedade de relevar este tipo de operações.”* (pág. 7 da acta da audição)

E, concretamente sobre o teor do Despacho 101/2009-SETF, é o mesmo Carlos Durães da Conceição que se pronuncia, em audição na CPI, nestes exatos termos: *“três ou quatro anos depois, é mais fácil ver algumas coisas, mas, vendo a esta distância, a convicção que tenho é que [...] foram as medidas que, na circunstância se ajustavam.”* (pág. 18 da acta da audição)

Também chamado a pronunciar-se sobre a sua adequação, à data, do Despacho 101/2009 do SETF, o Inspetor-geral de Finanças foi perentório ao afirmar que o mesmo *“no essencial, corresponde, no quadro que traça, às preocupações que tínhamos evidenciado”* (acta da audição IGF, José Leite Martins, pág. 12) e, mais adiante, a instância de um deputado do PSD sobre a questão da autorização/comunicação ao IGCP, responde o IGF *“Sr. Deputado, o despacho é no sentido da informação ser dada a posteriori, mas é um avanço, ... porque no momento anterior ainda não havia essa*

*informação” (idem, pág. 83). Ainda a propósito das sucessivas alterações introduzidas ao sistema contabilístico, declarou José Leite Martins: “A entrada em vigor do Sistema de Normalização Contabilística tornou tudo isto muito mais transparente. É que, até aí, umas empresas calculavam o justo valor, outras não; umas empresas faziam inscrever no ABDR, no anexo ao balanço e à demonstração dos resultados, os valores, outras não o faziam refletir. A partir da entrada em vigor do Sistema de Normalização Contabilística passaram a ter de o fazer refletir nas suas demonstrações financeiras por via da imposição deste novo quadro normativo contabilístico.” (acta da audição do IGF, José Leite Martins, pág 54)*

E, questionado sobre o momento em que tais alterações permitiram evidenciar a situação, o IGF esclarece “[...] **o que posso constatar é que esse problema se torna evidente a partir dos boletins de 2011, quando começa a aparecer uma trajetória de evolução negativa do justo valor destes contratos. A partir de 2011, por força da entrada em vigor do sistema contabilístico que entrou em vigor em 2010 e reflete-se nas contas de 2011.**” (acta da audição do IGF, José Leite Martins, pág. 93)

Merecem, pois, especial atenção, não só pela natureza das entidades que os produziram, bem como pela circunstância dos mesmos terem sido elaborados na sequência de Despachos da SET, Maria Luís Albuquerque, exarados já depois da constituição da presente CPI, o Relatório/auditoria DGTF, datado de 30 de junho de 2013, bem como o Relatório da IGF (2013/1135).

Recorde-se que, no primeiro desses relatórios, além do que atrás vem dito, escreve-se que **“No período anterior ao Despacho nº 101/09-SETF, só pontualmente foi do conhecimento da DGTF a realização deste tipo de operações e, na generalidade, quando estavam associadas a financiamentos com garantia do Estado”** (pág. 3), acrescentando inclusive que, até então, as referências a esse tipo de operações eram, amiúde, positivas como quando, a título de exemplo e entre outros, refere um relatório do Tribunal de Contas **“[...] o Relatório nº 30/2009-2ª secção do Tribunal de Contas, relativo a uma auditoria de carácter operacional realizada à Carris, com ênfase no serviço público de transporte rodoviário prestado, cujo âmbito temporal incide nos exercícios económicos de 2003 a 2007, refere o contributo positivo dos swaps na**

*melhoria dos resultados financeiros da Carris nos anos de 2006 e 2007.” (idem pág. 24)*

Diferentemente do que sucedia anteriormente, e em cumprimento do Despacho 101/09-SETF, *“A partir do exercício de 2010, todas as empresas efetuam o seu reporte de acordo com o referencial SNC ou IFRS, pelo que não só incluem uma nota justificativa, como refletem o justo valor nos termos das normas contabilísticas aplicáveis.*

*Em fevereiro de 2011, a DGTF emitiu instruções para a elaboração do relatório anual de 2010, referindo expressamente esta matéria e incluiu um quadro de reporte sobre o cumprimento do Despacho n.º 101/09 - SETF, no qual é mencionado a questão da política de cobertura de risco financeiro” (idem, pág. 18)*

Como no Relatório da DGTF se pode ler, *“O despacho n.º 896/11-SETF resulta da análise produzida sobre os relatórios e contas de 2010 destas empresas e vem permitir sistematizar informação com a criação de uma base de dados na DGTF contendo informação sobre todas as operações, que anteriormente não existia em nenhum organismo público” (idem , pág 3).*

Resulta assim incontroverso – e o Relatório da DGTF faz questão de o enfatizar – que *“Com a publicação do relatório anual do SEE de 2011 e do Boletim do 2.º trimestre de 2011 a DGTF passou a evidenciar publicamente, de uma forma regular e objetiva, as responsabilidades potenciais decorrentes deste tipo de contratos, por empresa e globais do SEE, assim com a efetuar uma análise de sensibilidade à variação da taxa de referência numa visão global e de conjunto, anteriormente inexistente;” (idem, pág. 3)*

**Significa isto que a tutela passou a dispor, a partir da publicação do relatório anual do SEE de 2011 e do Boletim do 2.º trimestre de 2011, de “uma visão global e de conjunto, anteriormente inexistente”, onde resultavam publicamente evidenciadas as responsabilidades potenciais por empresa e globais do SEE.**

Igual conclusão resulta do Relatório da IGF elaborado na sequência do Despacho 1126/2012–SET, onde, de modo inequívoco, se pode ler *“[...] desde Agosto de 2011 que aquela Direcção-Geral tem vindo a fazer constar nos “Boletins Informativos sobre o Sector Empresarial do Estado”, que elabora com periodicidade trimestral,*

*dados relativos àqueles instrumentos financeiros, bem como os resultados da avaliação do impacto de tais instrumentos nas contas das empresas públicas, o que já permite responder à determinação específica constante do Despacho n.º 896/2011-SETF e possibilita ao acionista/tutela tomar eventuais decisões que sobre esta matéria se revelem indispensáveis à prossecução do interesse público a acautelar”* (Relatório IGF, pág. 8)

**Refere, assim, o Relatório da IGF, de modo particularmente expressivo, que, atenta a informação desde então evidenciada, era possível ao acionista/tutela, desde agosto de 2011, decidir, sobre a matéria de swaps, o que se revelasse indispensável à prossecução do interesse público a acautelar.**

**Pode, pois, concluir-se que o problema da contratação de derivados se torna evidente para a DGTF e IGF (logo, também para a tutela política daqueles órgãos da Administração Central) a partir da publicação do Boletim do 2.º trimestre de 2011, o que veio a ocorrer em Agosto de 2011.**

#### **Da alegada indiferença temporal para a resolução do problema**

Assente o ponto anterior, isto é, conhecido pela tutela o problema decorrente da generalizada contratação de derivados financeiros pelo Sector Empresarial e a sua evolução contabilística, desde o final do 2.º trimestre de 2011, importava questionar da tempestividade da resposta dada ao mesmo. Para tanto, importa recordar que, como supra se explicitou, ambos os Relatórios da DGTF e IGF, mandados realizar pela SET, Maria Luís Albuquerque, contrariam, de modo inequívoco, a sua alegação de que não disporia (desde o conhecimento do Boletim relativo ao 2.º trimestre de 2011, publicado em agosto de 2011) da informação que lhe permitisse ter atuado, tomando então as decisões que se revelassem “indispensáveis à prossecução do interesse público a acautelar”.

Acresce que a Secretária de Estado do Tesouro, Maria Luís Albuquerque, afirmou em audição na CPI, a 25 de Junho de 2013, “*que se tivesse sido alertada no dia 30 de Junho [2011], era capaz de ter atuado um pouco mais cedo.*” (pág. 42)

Sucedem que essa afirmação da agora Ministra de Estado e das Finanças não só veio a ser contraditada pelo depoimento – e documentação junta aos autos – do ex-DGTF a essa data, Pedro Felício, como resulta contraditória com o próprio depoimento de Maria Luís Albuquerque, mais adiante.

Na verdade, contrariando as suas próprias palavras, das quais decorre que teria resultado vantagem numa atuação mais célere da própria (“*se tivesse sido alertada [...] era capaz de ter atuado um pouco mais cedo*”, afirmou), é a mesma Maria Luís Albuquerque que, contraditoriamente, enfatiza “*Se tivéssemos feito mais cedo [...] teríamos exatamente o mesmo resultado: teríamos pago menos dinheiro aos bancos e teríamos recebido menos dinheiro dos bancos. Esse seria o resultado.*” (idem, pág. 117)

Assim, sendo certo que **o único argumento que poderia sustentar uma pretensa indiferença temporal para a resolução do problema resultante da contratação de derivados financeiros seria aquele que decorresse da alegada simetria de swaps** (a tese de que os swaps positivos, contratados pelo IGCP, contrabalançariam, na mesma proporção, aqueles outros, negativos, contratados pelo SEE), **a verdade é que, tendo-se esgotado já os swaps do IGCP – tal como foi referido na CPI, pelo presidente do IGCP, Moreira Rato -, subsistem ainda vários swaps negativos, nomeadamente os contratados junto do Santander, desde 2011 identificados como consubstanciando cerca de 40% do total, e que se degradaram substancialmente desde então.**

### **O grau de diligência na resolução do problema**

Isto posto, pronunciemo-nos sobre a diligência daquela que foi a primeira tutela política a ser municiada com a evidência das responsabilidades potenciais decorrentes deste tipo de contratos, por empresa e globais do SEE, ou seja, pronunciemo-nos sobre a diligência do XIX Governo.

Em primeiro lugar, convirá ter presente que foi Maria Luís Albuquerque quem afirmou que, nesta matéria, todo o trabalho do Governo iria ser concluído “*com a aprovação de um decreto-lei autorizado*”, do qual iria resultar que “*o financiamento e a contratação de instrumentos de gestão de risco financeiro das empresas públicas não financeiras passam a estar sujeitos a parecer prévio vinculativo do IGCP.*” “O

*problema que herdámos, e que estamos a resolver, não voltará a ser criado” (acta da audição na CPI, de 25 de Junho de 2013, pág. 11).*

Ora, sendo certo que o referido decreto-lei veio a ser publicado em 3 de Outubro de 2013 (DL 133/2013, que estabelece os princípios e regras aplicáveis ao sector público empresarial), convém recordar que, neste particular – a contratação de IGRF ficar sujeita a parecer prévio do IGCP – **essa situação, pretensamente inovadora e propalado corolário da ação governativa atual, é, na verdade, aquela que o atual Governo já herdou, em vigor desde a prolação do Despacho 896/2011-SETF, datado de 9 de Junho de 2011.**

E, no que diz respeito ao papel do IGCP, convirá igualmente recordar que foi Maria Luís Albuquerque quem esclareceu que a passagem dos IGRF para o IGCP foi logo “*a primeira solução que foi equacionada para resolver este problema*” (acta da audição na CPI de 25 de Junho 2013, pág. 22), o que ocorreu “ainda em 2011”, tendo sido então “*desencadeado o processo de criar as condições legais para o IGCP poder desempenhar esse papel*” (idem, pag. 23).

Porém, só a 27 de Agosto de 2012 é que veio a ser publicado o DL 200/2012 que, alterando a natureza e estatutos do IGCP, entrou em vigor a 1 de Setembro de 2012).

**Ou seja, o Governo levou mais de um ano (14 meses), sobre a data da sua tomada de posse, para criar as condições legais para o IGCP pudesse, formalmente, assumir o papel que aquele lhe destinara desde o primeiro momento (“a primeira solução que foi equacionada”) e só, a partir de então, pôde o IGCP conduzir o processo.**

Sucedo que esse hiato temporal assume uma relevância tanto maior quanto foi a própria Maria Ministra das Finanças que referiu, em sede de CPI, que seria a assunção desse papel de interlocutor único, por parte do IGCP, que iria afastar o risco de exercício de cláusulas de vencimento antecipado (“[...] *porque os bancos nos disseram [em 2011] que estariam mais confortáveis tendo o IGCP como contraparte e isso os impediria, na prática, do exercício destas cláusulas de vencimento antecipado.*”, revelou MLA, idem, pág. 22/23)

## **A Resolução do Conselho de Ministros nº 40/2013 e a exoneração dos Gestores Públicos**

Apesar da informação disponível, à data da tomada de posse do XIX Governo, sobre a contratação de SWAPS, ficou demonstrado, testemunhal e documentalmente, que alguns gestores públicos foram renomeados ou continuaram em funções até Abril de 2013. Ficou, também, demonstrado que, em todas as Empresas Públicas, o acionista Estado aprovou os Relatórios de Contas dos anos de 2011 e 2012, sem nunca questionar a situação financeira decorrente da contratação de SWAPS. Acresce que, em alguns casos, os Presidentes dos Conselhos de Administração mereceram o louvor do Governo. Em audição parlamentar de 26 de abril de 2013, a SET, Maria Luís Albuquerque, referiu aos deputados que *“o governo estava a apurar os níveis de responsabilidade individual de gestão e que não deixaria de retirar as devidas consequências quando aos senhores administradores que ainda exercessem funções e que viessem a ser responsabilizados”*.

Sucedo, porém, que, prescindindo do apuramento de responsabilidades, a Resolução do Conselho de Ministros nº 40/2013, de 6 de Junho (publicada em Diário da República de 18 de Junho) veio a proceder à demissão, “por mera conveniência”, dos presidentes do Metro de Lisboa, e da Entidade Gestora de Reservas Estratégicas de Produtos Petrolíferos (EGREP), e determinou ainda que fossem praticados os atos societários necessários à demissão, igualmente “por mera conveniência” do presidente da Carris, além de outros administradores e diretores financeiros.

Ora, como se sabe, a demissão por mera conveniência traduz *um poder discricionário, que é conferido por lei ao órgão de nomeação, para, em qualquer tempo e por qualquer conveniência, demitir o gestor público (ao qual confere o direito de ser indemnizado)*.

Não obstante, na fundamentação da referida Resolução, conjuntamente com a alusão à relação de confiança que deve existir entre o gestor e o Estado, surge referência à celebração de contratos *swap de que “resultaram prejuízos avultados e riscos*

*significativos para o erário público.* Tratando-se, como se tratam, de juízos conclusivos, estes seriam desnecessários numa decisão de demissão "por mera conveniência". Na verdade, se tivessem sido apuradas responsabilidades dos gestores públicos pelos prejuízos causados ao Estado português, justificar-se-ia a sua demissão com justa causa, nos termos dos arts. 24.º e 25.º do EGP.

O Governo, contrariamente ao que referira no Parlamento a SET, Maria Luís Albuquerque, prescindiu de identificar os factos concretos dos quais resultaria a responsabilização dos gestores, preferindo formular juízos conclusivos e genéricos, sem permitir aos visados qualquer tipo de defesa, nem aferir da sua veracidade ou sequer permitir cotejar essa fundamentação com a de outros casos conhecidos de intervenientes em contratos swap que, inclusive, à data, permaneceram no Governo.

Sobre a sua demissão, e referindo-se ao curto espaço temporal decorrido entre a Assembleia-geral da Carris de 26 de Março de 2013 (onde o acionista Estado, para além de aprovar um voto de confiança no Conselho de Administração, no órgão de fiscalização e, individualmente, em cada um dos seus membros, nos termos do ponto 3 da ordem de trabalhos, conforme consta da ata da Assembleia-Geral, logo no ponto 1 emitiu a seguinte declaração de voto: «O acionista Estado regista com apreço os esforços desenvolvidos pelo Conselho de Administração da Carris, tendo em vista o cumprimento das determinações legais a que a empresa se encontra vinculada enquanto entidade do sector empresarial do Estado e as orientações que lhe tem dirigido, bem como os resultados que foram alcançados em vários domínios.») e a data em que foi demitido, o ex-administrador da CARRIS, Silva Rodrigues, pronunciou-se em audição nestes termos: *“Neste enquadramento é, sem dúvida, pertinente a pergunta: o que aconteceu, neste curtíssimo período de tempo, que fez alterar, radicalmente, a posição do Governo? Foram conhecidos dados novos sobre os contratos swap da Carris, que, até meados de abril, eram desconhecidos, ou nova informação? A resposta é, obviamente, não. Não foram conhecidos quaisquer dados que, até aí, não fossem do conhecimento público. O que, entretanto, aconteceu — hoje é claro para todos — foi ter sido tomada a decisão pelo Governo de transformar a questão dos swaps num processo político.”*

Com relevo para o esclarecimento do sucedido com a sua demissão, acrescentou ainda: *“É importante salientar que em nenhuma destas reuniões me foi entregue ou facultado, para leitura ou análise, cópia do relatório do IGCP referido como sendo o documento que questionava os contratos celebrados, relatório esse que até hoje desconheço. Em suma, fui demitido sem sequer ter o mínimo direito ao contraditório daquilo que alegadamente fundamentava a minha demissão”[...] “Houve uma coisa que percebemos todos: a REFER só tomou boas decisões. Ainda bem para a REFER e para os contribuintes! Outras empresas terão tomado boas e más decisões — pois, foi o caso da Carris! Bem, foi só isto que percebemos, não conseguimos perceber mais nada, até hoje. Também não tenho, nem tenho que ter, a informação sobre as razões que levaram o Governo a demitir estes três gestores e a não demitir outros gestores.”*

A existência da própria constituição da presente Comissão Parlamentar de Inquérito terá sopesado na demissão dos administradores visados, na medida em que Silva Rodrigues refere que *“a Sr.ª Secretária de Estado do Tesouro disse-me que a retirada de confiança política e a conseqüente demissão não representavam um julgamento do Governo, eram apenas porque o Governo entendia que os gestores não deveriam ter qualquer constrangimento quando se apresentassem na Comissão de Inquérito para poderem depor, isto é, não deveriam ter qualquer constrangimento pela circunstância de ainda terem funções públicas”*, no que é acompanhado por João Vale Teixeira, ex-presidente da EGREP, quando questionado especificamente sobre essa matéria, respondeu: *“Esqueci-me de dizer, mas essas foram quase as mesmas palavras que usaram. Foi-me dito que era para que as pessoas estivessem na Comissão de Inquérito sem qualquer constrangimento.”*

Assembleia da República, 27 de Dezembro de 2013

Os Deputados

Ana Catarina Mendes

Filipe Neto Brandão



Hortense Martins

João Galamba



## **PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DO CAPÍTULO 12 (CONCLUSÕES)**

### **Novo capítulo de conclusões**

1. A contratação de SWAPS surge a partir de 2003.
2. Durante o período de 2002-2004 não teve lugar qualquer divulgação pública de relatórios do Sector Empresarial do Estado, sendo o último conhecido de 2001;
3. Perante essa omissão, entre 2002 e 2005, os XVII e XVIII Governos promoveram um conjunto de iniciativas para regular estes instrumentos.
4. Com o intuito de reforçar os instrumentos de informação, acompanhamento e controlo das empresas públicas, de melhorar a transparência e ir ao encontro das boas práticas internacionais.
5. Assim, em 2005 o Governo publica a Resolução do Conselho de Ministros n.º121/2005, que *visa “implementar a definição de orientações uniformes que fomentem o rigor e promovam a transparência da acção do Estado e dos titulares da gestão das entidades públicas empresariais e sociedades anónimas de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos, aplicando-se ainda estas medidas, com as devidas adaptações, aos institutos públicos.”*
6. Ainda em 2005, o Governo produziu ainda mais duas Resoluções do Conselho de Ministros relevantes no âmbito do SEE, a saber: Resolução do Conselho de Ministros n.º 187/2005 e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 155/2005, a primeira limitava *“o exercício de outras actividades por parte de membros dos órgãos de*

*administração das empresas que integram o sector empresarial do Estado, aplicando-se ainda esta orientação, com as devidas adaptações, aos membros dos conselhos directivos dos institutos públicos” e a segunda previa “um conjunto de orientações no sentido de tornar mais justos e equilibrados os sistemas de remunerações e pensões nas empresas e institutos públicos”.*

7. A partir de 2006 há um conjunto de iniciativas legislativas diretamente relacionadas com o enquadramento legal do SEE, e com a modernização do modelo de gestão das EP, das quais se destaca:
8. O DL n.º 76-A/2006, de 29 de Março, que alterou o Código das Sociedades Comerciais, com especial ênfase para a reforma dos regimes de fiscalização das empresas.
9. O DL n.º 71/2007, de 27 de Março (alterado pelo DL n.º 8/2012, de 18 de janeiro) que aprovou o novo Estatuto do Gestor Público, estabelecendo um regime mais exigente que o aplicável ao setor privado.
10. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 28 de Março, que aprovou os princípios de bom governo das empresas do Sector Empresarial do Estado, dirigidos ao Estado, enquanto titular de participações no capital de empresas e enquanto parte relacionada, e às empresas detidas pelo Estado.
11. O DL n.º 300/2007, de 23 de Agosto, que altera o regime jurídico do Setor Empresarial do Estado, tendo em vista uma gestão mais racional, eficaz e transparente, reforçando os mecanismos de controlo financeiro e os deveres especiais de informação das empresas públicas, bem como o regime de definição de orientações de gestão.

12. Foi reforçada a estrutura de acompanhamento e controlo, através da criação do GASEPC – Gabinete de Acompanhamento do Sector Empresarial do Estado, das Parcerias Público-Privadas e das Concessões (Despacho n.º 936/07, de 24 de Setembro do SETF) e da aprovação da nova Lei orgânica da DGTF (Decreto-Regulamentar n.º 21/2007, de 29 de Março) que adotou um modelo misto, permitindo a existência de equipas multidisciplinares, nas áreas relativas às participações do Estado.
13. Em 2007, foram incluídas auditorias ao Passivo Oneroso das Empresas Públicas no Plano de Inspeções da IGF.
14. Também se reforçou a exigência e transparência da relação entre acionista, empresas e cidadãos. Definiram-se critérios mais exigentes de reporte de informação, através do Despacho n.º 14277/2008, de 23 de Maio do MEF (Prestação de informação das empresas públicas à Inspeção Geral de Finanças e Direção Geral do Tesouro e Finanças), e de aferição do desempenho económico e financeiro tendo por referência as orientações estratégicas previamente definidas pelo acionista, através da RCM n.º 70/2008, de 22 de Abril, relativa à fixação e avaliação de objetivos de desempenho.
15. A 15 de Outubro é recebido, pelo Ministério das Finanças e Administração Pública, o Relatório Preliminar da IGF, realizado entre Novembro de 2007 e Setembro de 2008, relativamente a trinta e oito Empresas Públicas.
16. Na sequência deste relatório são dadas instruções, à DGTF, através do Despacho 899/08 SETF, no sentido de preparar com urgência *instruções relativas à contratação de IGFR's, tendo solicitado à IGF*

*igualmente o aprofundamento da análise como sugerido no relatório.*

- 17.A 21 de Janeiro de 2009, é recebido novo Relatório da IGF (“Auditoria ao Passivo Oneroso – Relatório Final”) – objeto de despacho de concordância a 30 de janeiro –que identifica fluxos positivos de 109,9 M€.
18. Que sublinha a necessidade de uniformização das políticas contabilísticas para assegurar comparabilidade de informação, acrescentando ainda que: *“o despacho n.º 899/08-SETF, de 31 de outubro (...) veio em nossa opinião colmatar uma coluna existência 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.*
19. 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 objeto de despacho de integral concordância com as propostas formuladas pela IGF.
20. 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, orientando a atuação dos gestores na celebração de IGRF.
21. Foram alteradas as regras de contabilidade, a partir de 2010, através do DL 158/2009 de 13 de julho, que aprovou o Sistema de

- Normalização Contabilística, revogando o Plano Oficial de Contabilidade, e aplicando-se também estas novas regras de contabilidade às empresas públicas.
22. Esta alteração permitiu a partir do segundo trimestre de 2011 uma visão global e de conjunto da situação financeira das empresas.
23. No período anterior ao Despacho nº 101/09-SETF, só pontualmente foi dado conhecimento da DGTF à realização deste tipo de operações e, na generalidade, quando estavam associadas a financiamentos com garantia do Estado.
24. Não obstante a deterioração das condições de financiamento, mais acentuadas a partir do último trimestre de 2010, o Governo não identificou razões para determinar um maior condicionamento da autonomia dos órgãos de gestão das empresas, nem a avocação da negociação dos IGRF a nível político.
25. Aliás, sobre o teor do Despacho 101/2009-SETF, o próprio autor das recomendações ao SETF, o ex-DGTF, Carlos Durães da Conceição, viria a pronunciar-se, em audição nesta CPI, nestes exatos termos: *“três ou quatro anos depois, é mais fácil ver algumas coisas, mas, vendo a esta distância, a convicção que tenho é que [...] foram as medidas que, na circunstância se ajustavam.”* (pág. 18 da ata da audição).
26. A este propósito importa não esquecer que em 2012 e 2013, nos processos de aprovação de contas relativas aos exercícios de 2011 e 2012, as decisões invocadas pela atual tutela para os termos de reporte a respeitar pelas empresas continuaram a ser as mesmas definidas pelo governo anterior.

27. Em cumprimento do Despacho 101/09-SETF, a partir do exercício de 2010, todas as empresas passam a efetuar o seu reporte de acordo com o referencial SNC ou IFRS, pelo que não só incluem uma nota justificativa, como refletem o justo valor nos termos das normas contabilísticas aplicáveis.
28. Em fevereiro de 2011, a DGTF emitiu instruções para a elaboração do relatório anual de 2010, referindo expressamente esta matéria e incluiu um quadro de reporte sobre o cumprimento do Despacho n.º 101/09 - SETF, no qual é mencionado a questão da política de cobertura de risco financeiro.
29. O primeiro trimestre de 2011 fica marcado pela rejeição do PEC IV e a consequente demissão do Governo,
30. Consequentemente, dispararam os efeitos sobre o rating de diversas empresas e respetivos *rating triggers* em contratos de financiamento, bem como o agravamento da taxa de financiamento da República e das restrições, agravadas, à obtenção do próprio financiamento.
31. Perante este cenário e a sujeição do País a uma situação de assistência financeira externa é imposta a definição de orientações mais específicas sobre as medidas a tomar.
32. Estas são, aliás, condições que habilitaram as instituições financeiras a poder denunciar antecipadamente os contratos.
33. Para tal, são colocados à sua consideração do futuro governo um conjunto de despachos, nomeadamente:

- 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, respetivamente; 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 IGFR contratados pelo SEE, para inclusão da informação – e divulgação pública – no Boletim do SEE relativo ao 2T/2011, o que veio a verificar-se.

34. 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.

35. O despacho n.º 896/11-SETF resulta da análise produzida sobre os relatórios e contas de 2010 destas empresas e vem permitir sistematizar informação com a criação de uma base de dados na DGTF contendo informação sobre todas as operações, que anteriormente não existia em nenhum organismo público.~

36. 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.
- 37.À data de Junho de 2011, o valor das perdas potenciais com estes contratos era de 1,6 milhões de euros.
- 38.A 18 de junho de 2011, teve lugar uma reunião, entre o anterior Ministro de Estado e das Finanças - Teixeira dos Santos - e o novo Ministro de Estado e das Finanças, Vitor Gaspar, a quem foram transmitidas as informações sobre os IGRF, bem como entregue uma ficha informativa dedicada ao tema, na qual se mencionam as medidas implementadas pelo anterior Governo.
- 39.Na audição a Vitor Gaspar, o mesmo reconhece ter tido esta informação.
- 40.Nesta reunião, estiveram presentes os Secretários de Estado ainda em funções, onde Carlos Costa Pina menciona ao novo Ministro o tema dos IGFR.
- 41.A 28 de junho toma posse a nova Secretária de Estado e do Tesouro, Maria Luís Albuquerque, que tem a tutela do Sector Empresarial do Estado.
- 42.Maria Luís Albuquerque foi responsável financeira na REFER em 2001 e 2007, tendo contratado SWAPS. Foi técnica do IGCP, onde por duas vezes deu pareceres positivos à contratação de financiamento com swaps associados (CP e EP).
- 43.A 29 de Junho de 2011 ocorreu uma reunião entre Carlos Costa Pina e a Senhora Secretária de Estado do Tesouro e Finanças, Maria Luís Albuquerque. Nesta reunião foi igualmente suscitada esta questão, 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).

44. Sobre estes temas a informação encontrava-se disponível no Gabinete, tendo sido sugerido que a Secretária de Estado chamasse os dirigentes para apresentação de ponto de situação, estando o seu antecessor à sua disposição.

45. Foi, ainda, 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.

46. Ora, ficou provado que o então Director Geral do Tesouro e Finanças, Pedro Felício, reuniu com a Secretária de Estado, Maria Luis Albuquerque, no dia 29 de Junho;

47. Ainda a 29 de Junho, Pedro Felício envia mail à Secretária de Estado do Tesouro e Finanças, Maria Luis Albuquerque com informação detalhada sobre a situação dos contratos SWAPS nas empresas públicas.

48. Na sua audição, Pedro Felício retorna à sequência cronológica, dizendo: “... penso que as datas já foram ditas, e volto a repetir: 29 de junho, dou a primeira informação sobre os swaps das principais empresas; a 19 de julho dou informação detalhada, esta que acabei de referir; 26 de julho, dou informação em formato relatório, que depois veio a ser publicado pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças, e no dia 3 de agosto atualizo a informação na sequência de deteção de uma falha pela própria Senhora Secretária de Estado

49. Sabe-se, pela audição do Ministro das Finanças, Vitor Gaspar, que a TROIKA necessitava de informação detalhada, na primeira semana de Agosto de 2011, sobre o impacto dos SWAPS nas contas públicas;
50. Acresce que, com a publicação do relatório anual do SEE de 2011 e do Boletim do 2º trimestre de 2011, a DGTF passou a evidenciar publicamente, de uma forma regular e objetiva, as responsabilidades potenciais decorrentes deste tipo de contratos, por empresa e globais do SEE, assim com a efetuar uma análise de sensibilidade à variação da taxa de referência numa visão global e de conjunto, anteriormente inexistente
51. A tutela passou a dispor, a partir da publicação do relatório anual do SEE de 2011 e do Boletim do 2º trimestre de 2011, de “uma visão global e de conjunto, anteriormente inexistente”, onde resultavam publicamente evidenciadas as responsabilidades potenciais por empresa e globais do SEE.
52. Igual conclusão resulta do Relatório da IGF elaborado na sequência do Despacho 1126/2012–SET, onde, de modo inequívoco, vem referido que, atenta a informação desde então evidenciada, era possível ao acionista/tutela, desde agosto de 2011, decidir, sobre a matéria de swaps, o que se revelasse indispensável à prossecução do interesse público a acautelar.
53. Pode, pois, concluir-se que o problema da contratação de derivados se torna evidente para a DGTF e IGF (logo, também para a tutela política daqueles órgãos da Administração Central) a partir da publicação do Boletim do 2º trimestre de 2011, o que veio a ocorrer em Agosto de 2011.

54. Tudo isso revela que a Senhora Secretária de Estado do Tesouro e Finanças, Maria Luís Albuquerque, tinha informação que lhe permitia ter atuado mais cedo.
55. Logo, as declarações da Senhora Secretária de Estado do Tesouro e Finanças perante a Comissão de Inquérito de que tinha partido do zero e que se tivesse tido conhecimento a 30 de Junho teria atuado mais cedo, são falsas.
56. Acresce que a Senhora Secretária de Estado do Tesouro e Finanças proferiu estas afirmações para justificar a sua inércia durante quase dois anos.
57. A sua negligência na gestão deste dossier provocou a duplicação das perdas potenciais,
58. Ora, no segundo trimestre de 2011 as perdas potenciais eram de 1,6 mil milhões; no terceiro trimestre eram de 2,1 mil milhões; no quarto trimestre eram de 2,4 mil milhões; no primeiro trimestre de 2012 eram de 2,2 mil milhões; no segundo trimestre de 2012 eram de 2,5 mil milhões; no terceiro trimestre de 2012 eram de 2,6 mil milhões e no quarto trimestre de 2012 eram de 2,8 mil milhões.
59. A sua inércia, irresponsabilidade e constantes contradições ficaram provadas nas várias audições e documentos apresentados nesta comissão de inquérito.
60. Das audições efetuadas aos anteriores Directores Gerais do Tesouro e Finanças (Pedro Felício e Elsa Roncon) decorre que a SET, Maria Luís Albuquerque, logo após a sua tomada de posse, decidiu afastar a DGTF do acompanhamento do processo dos swaps, esvaziando-a de competências, assumindo ela própria essa condução e transferindo, posteriormente, essas competências para o IGCP.

61. Isso mesmo é referido pelo DGTF, Pedro Felício, que afirmou ter recebido “instruções ainda em meados de Julho para que a Direção-Geral do Tesouro e Finanças não interviesse em nenhuma negociação com os bancos, nem em nenhuma indicação às empresas sobre a negociação e que isso seria a partir daí levado em linha de conta pela Sr.<sup>a</sup> Secretária de Estado” (pag 16 da respetiva audição), acrescentando ainda “eu insisto com a Sr.<sup>a</sup> Secretária de Estado para poder dar o aval e em que ela me diz que «não, a Direção-Geral do Tesouro e Finanças neste momento não deve contactar os bancos, nem sequer as empresas, isso passará a ser liderado por mim.» (idem, pag 45)
62. A própria Maria Luís Albuquerque confirma que a passagem dos IGRF para o IGCP foi logo “a primeira solução que foi equacionada para resolver este problema”, segundo depoimento da SET, Maria Luís Albuquerque, adiantando que tal ocorreu “ainda em 2011”, tendo sido então “desencadeado o processo de criar as condições legais para o IGCP poder desempenhar esse papel”.
63. Não obstante, a Diretora Geral do Tesouro e Finanças, Elza Roncon – que iniciou funções a 16 de Agosto de 2011 -, referiu nesta Comissão de Inquérito, que chegou a formular sugestões, a 4 de Outubro de 2011, para operacionalização do contido no Despacho 896/2011 de 9 de Junho, sem que, à data, tivesse conhecimento de que a DGTF seria afastada desse processo, como veio a acontecer.
64. O mesmo ficou dito pela IGF que não recebeu nenhuma orientação para desenvolver procedimentos com vista à resolução do problema, já identificado no referido Despacho 896/2001.

65. Recorde-se que o Despacho 896/2011 de 5 de Junho, nunca foi executado nem revogado, aliás afirmado pela Senhora Ministra das Finanças, em audição de 28 de Novembro.
66. Das várias audições realizadas aos ex-Diretores Gerais do Tesouro e Finanças não decorre a necessidade imperiosa de alteração dos Estatutos do IGCP.
67. Foi uma opção política da SET, Maria Luís Albuquerque, prescindir do envolvimento da Caixa Geral de Depósitos, na condução do processo que deveria contar com a condução da DGTF e o contributo da Inspeção-geral de Finanças, nos termos do determinado no Despacho 896/2011.
68. A atribuição de competências ao IGCP, prescindindo do determinado no supra referido Despacho, acarretou, além do mais, custos com a contratação da assessoria financeira do IGCP (€ 497.000 à Stormharbour) e, sabe-se hoje, assessoria jurídica (€ 418.000 à sociedade de advogados Morais Leitão & Associados, desconhecendo-se o valor pago pelos serviços contratados pelo IGCP à sociedade de advogados Cardigos).
69. Estes encargos, a somar aos valores já pagos à banca, são suportados pelos contribuintes. Ao contrário do afirmado por Maria Luís Albuquerque, que não haveria custos para contribuintes.
70. Foi uma opção política que determinou inação, durante 14 meses, à espera desta alteração legislativa que viria a ocorrer a 27 de Agosto de 2012 (com a publicação do DL 200/2012 que entrou em vigor a 1 de Setembro de 2012).
71. Ou seja, o Governo levou mais de um ano, sobre a data da sua tomada de posse, para criar as condições legais para o IGCP pudesse,

formalmente, assumir o papel que aquele lhe destinara desde o primeiro momento (“a primeira solução que foi equacionada”) e só, a partir de então, pôde o IGCP conduzir o processo.

72.Segundo palavras da própria MLA, a assunção do papel de interlocutor único, por si atribuído ao IGCP, iria afastar o risco de exercício de cláusulas de vencimento antecipado (“[...] porque os bancos nos disseram [em 2011] que estariam mais confortáveis tendo o IGCP como contraparte e isso os impediria, na prática, do exercício destas cláusulas de vencimento antecipado.

73.Ficou a dúvida quanto à necessidade de alterar os Estatutos do IGCP para decidir sobre o cancelamento destes contratos.

74.Após o início de funções do novo presidente do IGCP, Jorge Moreira Rato, afirmou (em audição) que o IGCP começou a trabalhar de “forma sistemática” em setembro de 2012 com base nas fichas técnicas disponibilizadas pela DGTF.

75.Ora, é falso que o IGCP tenha começado a trabalhar logo em 2011, tal como afirmado por Maria Luís Albuquerque.

76.Ainda assim, o trabalho de inventariação e análise dos contratos swap, suscetível de sustentar uma decisão sobre os mesmos, foi contratado pelo IGCP à consultora Stormharbour, tendo sido contratualmente fixado em 30 dias e realizado dentro desse prazo.

77.O IGCP, que solicitou a autorização para a contratação de assessoria financeira especializada, alegando não possuir os conhecimentos necessários para proceder à análise de derivados identificados como complexos, não acolheu, porém, os critérios fornecidos pelo assessor financeiro, depois de receber o resultado do trabalho deste, alterando-os no Relatório de Janeiro de 2013.

78.A Stormharbour recomenda ao IGCP como último recurso o cancelamento dos contratos.

79. O IGCP propõe, em janeiro de 2013, à tutela três abordagens possíveis (pág. 11 do relatório da IGCP):

- Litigação com vista a recuperar, para além do CVA e FVA, boa parte do Day1 PV;
- Negociação musculada (sob ameaça de litigação) de forma a recuperar CVA, FVA e parte do Day1 PV;
- Negociação com vista a recuperar apenas parte do CVA e FVA das operações, anulando ou adiando/melhorando ETOs e *rating triggers*, e simplificando as estruturas existentes

80.O Governo optou pelo cancelamento dos contratos SWAP, não seguindo a proposta da Stormharbour.

81.Não decorre de nenhum documento ou audição o custo real das outras opções.

82.O cancelamento significou, de acordo com o parecer da UTAO, transformar em reais perdas potenciais que poderiam ocorrer ou não; e que poderiam ser reversíveis se as taxas de juro aumentassem;

83.A não decisão em 2011 provocou um prejuízo de 1,5 milhões (duplicação das perdas) a partir do momento em que havia informação disponível.

84.Se o cancelamento tivesse sido feito em 2011 (admitindo que era essa a boa solução, na posse da informação disponível), ter-se-ia poupado 1500M + a % de haircut que também seria aplicável à data ( $30\% * 1500M = \sim 450M$ ), num total de 1950M, numa altura em que as condições mercado não estavam tão deterioradas.

85. Poder se ia ter evitado a utilização dos swaps bons do IGCP na dimensão em causa, que seriam geradores de fluxos positivos futuros,
86. Estes swaps, sendo necessários para gerir o risco da dívida, terão que se repostos, sob pena de deixar os riscos a descoberto;
87. A ministra das Finanças afirmou que o cancelamento dos swaps não tem impacto na dívida pública
88. O parecer da UTAO sobre a neutralidade contabilística em défice e dívida das operações de cancelamento vs manutenção dos swaps confirma que não se resolveu um problema. Apenas se pagou o preço da transformação das perdas potenciais em reais, que também existiria sempre em 2011.
89. Acrescenta o parecer da UTAO que a operação de cancelamento de swaps "bons" e "maus" em simultâneo, ainda que globalmente neutral, não o é se analisadas as duas fases: a fase em que o impacto é positivo (benefício máximo em 2014) e a fase em que o impacto é negativo (pós-2019), mas tudo isto sem que se conheçam pressupostos de taxa de juro em cada um dos anos futuros.
90. Não existe avaliação que permita dizer que entre a poupança (*haircut* sobre a perda potencial que o Governo transformou em real) e os benefícios dados aos bancos o *haircut*/desconto foi equilibrado.
91. O Governo pagou aos bancos mais de mil milhões de euros, alegando ter obtido descontos de cerca de 30% junto dos mesmos (valor contrariado pelo parecer da UTAO).
92. Apesar da informação disponível à data da tomada de posse do XIX Governo, em Junho de 2011, ficou demonstrado, testemunhal e documentalmente, que alguns gestores públicos que haviam

intervindo no processo de contratação de swaps foram renomeados ou continuaram em funções até Abril de 2013.

93. Ficou, também, demonstrado que, em todas as Empresas Públicas, o acionista Estado aprovou os Relatórios e Contas dos anos de 2011 e 2012, sem nunca questionar a situação financeira decorrente da contratação de SWAPS, sendo que, em alguns casos, nomeadamente o da CARRIS, na Assembleia-geral ocorrida em 26 de Março de 2013, o acionista Estado fez aprovar, além de um voto de confiança nos membros do Conselho de Administração, um louvor à atuação dessa administração. Em audição parlamentar de 26 de abril de 2013, a SET, Maria Luís Albuquerque, referiu aos deputados que “o governo estava a apurar os níveis de responsabilidade individual de gestão e que não deixaria de retirar as devidas consequências quando aos senhores administradores que ainda exercessem funções e que viessem a ser responsabilizados”. Sucede, porém, que, prescindindo do apuramento de responsabilidades, a Resolução do Conselho de Ministros nº 40/2013, de 6 de Junho (publicada em Diário da República de 18 de Junho) veio a proceder à demissão, “por mera conveniência”, dos presidentes do Metro de Lisboa, e da Entidade Gestora de Reservas Estratégicas de Produtos Petrolíferos (EGREP), e determinou ainda que fossem praticados os atos societários necessários à demissão, igualmente “por mera conveniência” do presidente da Carris, além de outros administradores e diretores financeiros.

94. O Governo, contrariamente ao que referira no Parlamento a SET, Maria Luís Albuquerque, prescindiu de identificar os factos concretos dos quais resultaria a responsabilização dos gestores, preferindo

formular juízos conclusivos e genéricos, sem permitir aos visados qualquer tipo de defesa, nem aferir da sua veracidade ou sequer permitir cotejar essa fundamentação com a de outros casos conhecidos de intervenientes em contratos swap que, inclusive, à data, permaneceram no Governo.

95. A existência da própria constituição da presente Comissão Parlamentar de Inquérito terá sopesado na demissão dos administradores visados, na medida em que Silva Rodrigues, ex-presidente da CARRIS, refere que “a Sr.<sup>a</sup> Secretária de Estado do Tesouro disse-me que a retirada de confiança política e a consequente demissão não representavam um julgamento do Governo, eram apenas porque o Governo entendia que os gestores não deveriam ter qualquer constrangimento quando se apresentassem na Comissão de Inquérito para poderem depor, isto é, não deveriam ter qualquer constrangimento pela circunstância de ainda terem funções públicas”, no que é acompanhado por João Vale Teixeira, ex-presidente da EGREP, quando questionado especificamente sobre essa matéria, respondeu: “Esqueci-me de dizer, mas essas foram quase as mesmas palavras que usaram. Foi-me dito que era para que as pessoas estivessem na Comissão de Inquérito sem qualquer constrangimento.”

96. É manifestamente estranha a circunstância do Governo, não obstante ter considerado que alguns contratos celebrados por gestores públicos (nomeadamente os que veio a exonerar através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2013), pelos resultados a que conduziram, teriam natureza tóxica ou especulativa e, como tal, teriam extravasado a competência funcional daqueles administradores, não tenha agido em coerência com esse seu

entendimento e, como tal, suscitado judicialmente, no foro nacional, a questão da sua nulidade. Sendo certo que o Governo não exerceu essa possibilidade de invocar nos tribunais nacionais a nulidade dos contratos, por si próprio considerados ruinosos e especulativos, em momento algum, foi possível apurar da razão de não ter enveredado por essa via.

97. Igualmente por conhecer fica qual seria o resultado financeiro para o Estado, caso o Governo tivesse enveredado pela via judicial da contestação da validade dos contratos por si considerados ruinosos e especulativos, logo contratados fora do âmbito do mandato conferido aos gestores públicos que os contrataram.
98. Os swaps contratados junto do Banco Santander foram, desde início do processo de inventariação, identificados como alcançando perto de 40% do valor total dos swaps contratados pelo SEE.
99. Não tendo sido alcançado acordo com o banco Santander, permanecem, assim, em litígio quase metade do valor global das perdas potenciais identificadas... sendo certo que, tendo-se esgotado entretanto o valor dos swaps do IGCP que, por compensação, extinguiram os swaps contratados, esses swaps já não poderão ser úteis para a ulterior resolução do dossier Santander.
100. Findas 42 audições muito fica por esclarecer, desde as omissões, as contradições, as falsidades e os custos reais destes cancelamentos. Bem como porque demorou a senhora ministra dois anos para atuar sobre o dossier swaps.



Assembleia da República, 27 de Dezembro de 2013

Os Deputados

Ana Catarina Mendes

Filipe Neto Brandão

Hortense Martins

João Galamba

