



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

Ref.^a 30/COF/2007
Data: 3.07.2007

NOTA TÉCNICA

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: ENCARGOS DO ESTADO COM AS CONCESSÕES
RODOVIÁRIAS (COM PORTAGEM REAL E SCUT) E FERROVIÁRIAS -
Análise das Questões Técnicas Suscitadas pela Auditoria do Tribunal
de Contas**

Esta Nota Técnica foi elaborada com base na informação disponível até ao dia 18 de Junho de 2007.

A análise efectuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental não reflectindo necessariamente a posição da Comissão de Orçamento e Finanças ou a da Assembleia da República.

Sumário executivo

1 As Parcerias Público-Privadas (PPP) e em particular as concessões rodoviárias em regime de portagem virtual, sem custos para o utilizador (SCUT), têm sido objecto da fiscalização do Tribunal de Contas (TC), por via de auditorias e da publicação de relatórios.

2 Nas auditorias aos Encargos do Estado com PPP, incluindo SCUT, o TC identificou diversas deficiências, cujos efeitos afectam este regime de contratação fundamentalmente em dois domínios: (i) o da estruturação e gestão das PPP, em particular na concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento das PPP; e (ii) o do processo orçamental, em particular no que respeita à transparência da informação e ao grau de orçamentação plurianual que consta do Orçamento do Estado (OE).

3 A presente Nota Técnica em razão do propósito legal da UTAO restringiu-se ao segundo domínio apontado, isto é ao do processo orçamental. Neste domínio o TC destacou as debilidades técnicas seguintes: (i) um controlo orçamental fraco, em parte devido à dispersão e indiferenciação dos encargos com as PPP face a outros encargos; (ii) a ausência de identificação de custos adicionais, como sejam os decorrentes de expropriações e de alterações legislativas; (iii) a falta de quantificação prévia das implicações financeiras para o Estado pela introdução, por parte deste, de modificações unilaterais aos contratos de PPP; (iv) a não inscrição no OE, desde o ano em que são lançadas as parcerias, dos encargos futuros; (v) e a existência de montantes de potenciais encargos adicionais de valor muito elevado, devido sobretudo a importâncias reclamadas pelos parceiros privados a título de reequilíbrios financeiros.

4 As PPP, de um ponto de vista estritamente orçamental, distinguem-se do investimento público tradicional por permitirem uma “diluição” no tempo da despesa de capital inicial associada à aquisição das infra-estruturas públicas.

5 Em termos contabilísticos puros, as características orçamentais de uma PPP traduzem-se: (i) na “saída” temporária do Orçamento do Estado de despesas de capital, melhorando, *ceteris paribus*, o nível do saldo orçamental; (ii) e no registo do financiamento de infra-estruturas de uso público fora do balanço do Estado (*off-balance sheet*), não aumentando, dessa forma, a dívida pública. Num contexto de limites internacionais (ao nível da União Europeia) ao défice orçamental, as apontadas características abrem opções, designadamente a de permitir atenuar eventuais restrições financeiras sobre o investimento público.

6 As principais organizações internacionais (FMI, BM e OCDE) têm vindo a formular *recomendações de transparência ao nível da quantificação, registo e reporte dos encargos orçamentais do Estado com as PPP*. Estas recomendações surgem na sequência do uso crescente de PPP, enquanto modalidade de aquisição de infra-estruturas públicas, devido aos riscos orçamentais que estas podem originar, tendo em

conta o seu impacto sobre a transparência, a flexibilidade e, em alguns casos, a própria sustentabilidade das finanças públicas.

7 As referidas organizações destacam que a eficiência microeconómica deve ser o principal elemento de racionalidade subjacente à decisão de recurso a PPP. Defendem assim que a opção por esta modalidade de investimento deve basear-se em benefícios identificados ao nível da melhor gestão de recursos e não no aumento da margem de manobra da decisão orçamental, que a mesma pode proporcionar a curto prazo.

8 A informação constante nos Relatórios do OE-2006 e OE-2007, indica que os encargos contratualizados do Estado com as PPP, a pagar em 2007 mais do que duplicarão face ao valor de 2006. Estes encargos registam um acréscimo de aproximadamente 600 milhões de euros, passando de 0,27% do PIB em 2006 para 0,63% do PIB em 2007 (1.019 milhões de euros).

9 Projectando o peso dos referidos encargos do Estado com PPP (previstos no OE-2007) no PIB, conclui-se que em 2007 será atingido o valor mais alto, em percentagem do PIB, desses encargos com PPP. O nível desse esforço manter-se-á relativamente estável, em torno dos 0,6% do PIB, entre 2008 e 2010, diminuindo após 2012. Até 2031 os encargos com as SCUT representam a maioria dos encargos com PPP previstos no OE-2007.

10 Face aos 18.160 milhões de euros apurados pelo Tribunal de Contas, o valor de encargos do Estado com PPP constante no Relatório do OE-2007, está subestimado em 2.230 milhões de euros. Esta diferença é o resultado de o Relatório do OE-2007 incluir apenas os encargos previstos e já assumidos, excluindo assim todos os custos adicionais, nomeadamente as expropriações e os encargos com reequilíbrios financeiros das concessionárias (originados por modificação unilateral do contrato), atrasos nas expropriações e atrasos nas aprovações ambientais.

11 A mencionada opção subjacente ao Relatório do OE-2007 contraria a recomendação do Tribunal de Contas, de acordo com a qual os encargos adicionais com as PPP devem ser objecto de previsão em termos orçamentais de modo a assegurar uma estimativa mais credível do seu custo efectivo e evitar a sua sub-orçamentação.

12 Para além dos 18.160 milhões de euros de encargos (a preços correntes) atrás referidos, acresce ainda um elevado montante (2.025 milhões de euros, a preços correntes) relativo a pedidos pendentes de reequilíbrio financeiro, ascendendo em regra os montantes finais pagos pelo Estado a entre 10 e 20% dos montantes inicialmente reclamados. Assim, o total de 18.160 milhões de euros de encargos com as PPP na área dos transportes corresponde a uma estimativa conservadora, uma vez que inclui apenas os valores já confirmados.

13 O relatório do OE-2007 apresenta ainda outras lacunas de informação, como seja a não listagem das PPP a que se referem os encargos, ou a estimativa dos encargos de novas concessões no sector dos transportes.

14 De acordo com os cálculos efectuados pela UTAO, o valor actual dos encargos com as PPP previstos no OE-2007 para o período 2007-2037 ascende a 12.925 milhões de euros de 2007, ou 8% do PIB de 2007. Deste montante, 9.843 milhões (6% do PIB de 2007) correspondem a concessões rodoviárias e ferroviárias. Destaca-se que a consideração da totalidade dos encargos com as PPP, incluindo os encargos com reequilíbrios financeiros e expropriações, levaria necessariamente à obtenção de valores mais elevados.

15 Do ponto de vista da transparência orçamental, como referem o Tribunal de Contas e as principais organizações internacionais, é essencial avaliar o custo financeiro da opção pelo recurso a PPP, em face da alternativa de realizar os mesmos investimentos no quadro do investimento público tradicional. Neste contexto, a UTAO procedeu ao apuramento duma estimativa para o custo da opção por PPP para a construção das auto-estradas SCUT. O apuramento dessa estimativa está, no entanto, sujeita às limitações apontadas no corpo do texto da Nota Técnica.

16 De acordo com a estimativa da UTAO, o valor actual dos encargos (sem IVA) assumidos pelo Estado relativamente às concessionárias SCUT, entre 1999 e 2031, corresponde a aproximadamente 5,4% do PIB de 2007 (8.744 milhões de euros de 2007). O valor actual do investimento total realizado e a realizar pelas concessionárias ascende a 3,2% do PIB de 2007 (5.115 milhões de euros), incluindo as despesas de gestão e manutenção. Consequentemente, de um ponto de vista estritamente financeiro, o encargo líquido adicional para o Estado com as SCUT (a acrescer ao valor necessário para realizar o investimento), ascende a 3.629 milhões de euros ou 2,2% do PIB de 2007. Valor que corresponde à diferença entre o valor actual dos pagamentos a efectuar pelo Estado e o valor actual do investimento total a realizar pelas concessionárias.

Página propositadamente deixada em branco.

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO.....	III
PARTE I.....	1
INTRODUÇÃO	1
PARTE II.....	3
1- AUDITORIA DO TC ÀS PPP: LEVANTAMENTO E ENQUADRAMENTO DAS QUESTÕES TÉCNICAS SUSCITADAS.....	3
1.1 INTRODUÇÃO	3
1.2 SÚMULA DAS QUESTÕES TÉCNICAS SUSCITADAS PELO TC	4
1.3 RECOMENDAÇÕES DO TC.....	5
1.4 INFORMAÇÃO ORÇAMENTAL SOBRE PPP: BOAS PRÁTICAS	7
1.4.1 <i>Efeitos orçamentais das PPP: directos e indirectos</i>	7
1.4.2 <i>Informação orçamental: qualidade e transparência</i>	9
1.4.3 <i>Boas práticas: legislação e sua aplicação</i>	10
2- PROCESSO ORÇAMENTAL ASSOCIADO ÀS PPP: RECOMENDAÇÕES DO TC E QUANTIFICAÇÃO DOS ENCARGOS FUTUROS COM AS PPP.....	11
2.1 PROGRAMAÇÃO PLURIANUAL DOS ENCARGOS COM PPP PREVISTOS NO ORÇAMENTO DE ESTADO	11
2.2 ENCARGOS ASSUMIDOS PELO ESTADO COM PPP NO SECTOR DOS TRANSPORTES	16
2.2.1 <i>Valorização a preços correntes</i>	16
2.2.2 <i>Estimativa do valor actual dos encargos</i>	20
2.3 COMPARADOR PÚBLICO	21
2.3.1 <i>Insuficiências na aplicação prática do comparador público</i>	21
2.3.2 <i>Estimativa do custo financeiro para o Estado da opção PPP nas SCUT</i>	22
BIBLIOGRAFIA.....	26
Anexo: Árvore de decisão para a contabilização dos contratos de PPP	27

Índice de caixas

Caixa 1- Contabilização dos encargos com PPP	13
--	----

Índice de tabelas

Tabela 1- Encargos assumidos pelo Estado- milhões de euros (a preços correntes).....	17
Tabela 2- Desagregação das diferenças entre apuramento do TC e encargos previstos no OE-2007	19
Tabela 3- Estimativa do valor actual dos encargos assumidos pelo Estado previstos no OE-2007 (2007-2037)	20
Tabela 4- Estimativa do valor actual líquido parcerias SCUT (1999-2031)- a preços de 2007 ..	23
Tabela 5- Variação dos encargos previstos no OE-2007 face aos previstos no OE2006	25
Tabela 6- Indicadores económico-financeiros constantes nas propostas/projectos adjudicados (SCUTs)- caso base.....	25

Índice de gráficos

Gráfico 1- Encargos (a preços correntes) com as PPP previstos nos Orçamentos de Estado- milhões de euros	14
Gráfico 2- Projecção dos encargos com as PPP previstos nos Orçamentos de Estado em percentagem do PIB	15
Gráfico 3- Estrutura dos encargos com as PPP previstos nos OE.....	16

Parte I

Introdução

1. Orientação da COF

1 Nos termos da orientação da Comissão de Orçamento e Finanças (COF) expressa no mandato constante do ponto “**9. Auditorias do Tribunal de Contas**”, do Plano de Trabalhos da UTAO (1º semestre de 2007), consignado no Plano Global de Actividades da UTAO, aprovado na reunião da COF de 14.03.2007, cumpre à UTAO elaborar até 30 de Junho de 2007:

“1ª Nota Técnica sobre as questões técnicas suscitadas pela auditoria sobre as SCUTS, até 30 de Junho.”

2. Objectivo

2 O objectivo da presente Nota Técnica é o de analisar as questões técnicas suscitadas pela auditoria do Tribunal de Contas sobre os encargos do Estado com as Parcerias Público-Privadas, em regime de portagem virtual, sem custos para o utilizador (SCUT).

3. Metodologia

3 O tema do mandato da COF são as questões técnicas suscitadas pela auditoria do Tribunal de Contas (TC) sobre as concessões rodoviárias em regime de portagem virtual, sem custos para o utilizador (SCUT).

4 O TC nas auditorias efectuadas, nos últimos anos, sobre as referidas concessões rodoviárias suscitou questões técnicas e formulou recomendações de índole bastante diversa, as quais podem ser reconduzidas a dois grupos. Um primeiro grupo respeita aos aspectos específicos do processo orçamental ou com um impacto financeiro directo quantificável. Um segundo grupo respeita aos aspectos de concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das PPP.

5 Em face da abrangência das questões técnicas suscitadas pelo TC a presente Nota Técnica restringe-se à análise das questões técnicas relativas ao primeiro grupo, i.e., as respeitantes aos aspectos específicos do processo orçamental ou com um impacto financeiro directo quantificável porquanto as restantes situam-se fora do âmbito de atribuição e competência da UTAO.

6 No tocante às questões técnicas relativas ao processo orçamental, impõe-se clarificar que o TC, no âmbito das auditorias que efectuou, não as individualiza por sector de actividade. Na linha das organizações internacionais, o TC adoptou uma perspectiva de análise das PPP que se pode considerar transversal, pois as SCUT, do ponto de vista do processo orçamental e dos procedimentos de gestão, não são

diferentes das outras parcerias. Por esta razão a UTAO procederá na linha desta opção metodológica.

7 Em ordem a aprofundar a análise quantitativa dos encargos para o Estado com as SCUT, estes serão objecto de um tratamento detalhado, na linha do mandato da COF, no capítulo 2 da Parte II.

8 Um outro aspecto respeita à existência de várias auditorias do TC. Tal implicou, como adiante se explica em mais detalhe, a opção de basear a presente Nota Técnica no relatório mais recente de auditoria aos Encargos do Estado com PPP: concessões rodoviárias e ferroviárias – *follow-up* (Relatório de Auditoria n.º 04/07 – 2ª Secção).

4. Plano da exposição

9 A exposição estrutura-se em duas partes. A primeira parte tem carácter introdutório. A segunda parte, está dividida em dois capítulos. O primeiro capítulo procede ao levantamento e enquadramento das questões técnicas suscitadas pela auditoria do TC às PPP. O segundo capítulo efectua uma análise das recomendações do TC referentes ao processo orçamental associado às PPP, quantificando, em simultâneo, o impacto orçamental do recurso às PPP, dando particular atenção às concessões rodoviárias SCUT, no estrito cumprimento do mandato.

UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

Parte II

1- Auditoria do TC às PPP: Levantamento e Enquadramento das Questões Técnicas Suscitadas

1.1 Introdução

1.1 A temática das Parcerias Público-Privadas (PPP)¹, e dentro desta, o caso particular das concessões rodoviárias em regime de portagem virtual, sem custos para o utilizador (SCUT), tem sido, ao longo dos últimos anos, objecto da fiscalização do TC, através da realização de diversas auditorias e da publicação de vários relatórios, dos quais se destacam:

- (i) Em 2003, o relatório de auditoria às concessões rodoviárias em regime de portagem SCUT (Relatório de Auditoria nº 14/03 - 2ª Secção);
- (ii) Em 2004, o Título 3 do Volume I do Parecer do TC sobre a Conta Geral do Estado de 2004;
- (iii) Em 2005, o relatório de auditoria às concessões rodoviárias em regime de portagem SCUT – *follow-up* (Relatório de Auditoria nº 34/2005 - 2ª Secção);
- (iv) Em 2005, o relatório de auditoria aos Encargos do Estado com PPP: concessões rodoviárias e ferroviárias (Relatório de Auditoria nº33/05 – 2ª Secção);
- (v) Em 2007, o relatório de auditoria aos Encargos do Estado com PPP: concessões rodoviárias e ferroviárias – *follow-up* (Relatório de Auditoria nº04/07 – 2ª Secção).

1.2 O relatório apontado no ponto (v), isto é o de *follow-up* do elaborado em 2005 foi o que a UTAO tomou como base da presente Nota Técnica. Na origem da opção estão dois factores. Um respeita à actualidade das questões técnicas suscitadas, das Recomendações formuladas pelo TC e das estimativas de encargos a suportar pelo Estado. O outro factor respeita ao facto de aquele relatório ter sido elaborado após a alteração legislativa de 2006. No entanto, a análise quantitativa efectuada, no 2º capítulo, utilizou também informação estatística proveniente de anteriores relatórios do TC bem como dos relatórios do Orçamento do Estado (OE) de 2006 e de 2007.

¹ A expressão Parceria Público-Privada refere-se a um arranjo contratual entre o sector público (habitualmente o Estado) e o sector privado, em que este último fornece (i.e., constrói e financia) infra-estruturas e serviços públicos que eram usualmente prestados pelo Estado. Em contrapartida, o Estado adquire aqueles serviços através de pagamentos regulares ao parceiro privado ao longo da vida económica da infra-estrutura. O Tribunal de Contas adopta a definição segundo a qual as PPP “são um modelo de contratação que permite ao Estado promover a obtenção de serviço público, através de uma estrutura contratual firmada com um parceiro privado, na qual se estabelecem obrigações mútuas que reflectem uma afectação, a ambas as partes, dos riscos envolvidos.”

1.2 Súmula das questões técnicas suscitadas pelo TC

1.3 Na Auditoria aos Encargos do Estado com PPP, o TC identificou aspectos técnicos críticos na contratação em regime de PPP em dois domínios fundamentais, os quais constituem a base das Recomendações que depois formula:

- (i) O da *estruturação e gestão das PPP*, em particular no que respeita aos aspectos de concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das PPP;
- (ii) O do *processo orçamental associado às PPP*, em particular no que respeita à informação financeira sobre as PPP que consta do OE, enquanto principal exercício financeiro do Estado, nomeadamente a transparência da mesma e o grau de orçamentação plurianual.

1.4 No primeiro domínio, o TC assinala em particular as deficiências detectadas ao nível da concepção (preparação e estudo), da negociação de contratos (por ausência de *know-how* específico nas entidades públicas²) e dos mecanismos de controlo e monitorização dos contratos. Estes aspectos de concepção e gestão das PPP constituem, tal como identifica o TC, uma das principais variáveis no exercício de minimização dos custos indirectos das PPP para o OE.

1.5 Um outro aspecto apontado pelo TC respeita à falta de cuidado na preparação e estudo das PPP e a inadequada gestão destes contratos, a qual origina frequentes pedidos de reequilíbrio financeiro por parte das concessionárias, o que agrava o custo orçamental do recurso às PPP. Contudo, apesar da importância de uma boa gestão do processo global das PPP, a sua análise, está objectivamente excluída do propósito legal de intervenção da UTAO.

1.6 No segundo domínio, sobre o qual incide a análise da presente Nota Técnica, o TC destaca, pela sua importância, a *debilidade da informação de base constante do OE*. Como exemplo, o TC refere que, no Relatório do OE para 2007, se continuou a apresentar, para a generalidade das PPP, apenas os encargos previstos e já assumidos, não sendo incluídos os custos adicionais gerados pela modificação unilateral dos contratos (por razões exclusivamente imputáveis ao Estado), pelos atrasos nas expropriações e nas aprovações ambientais. O TC considera ainda que o facto de, ao nível do OE, estarem contempladas apenas as despesas já assumidas de forma directa relativamente às concessionárias, excluindo, por exemplo, os montantes relativos a reequilíbrios financeiros, pode gerar a percepção de que as PPP representam para o Estado volumes de encargos menores do que os reais.

² Com excepção do Núcleo de PPP da Parpública, segundo refere o TC.

1.7 Apresenta-se em seguida o conjunto de debilidades no processo orçamental das PPP tais como detectadas e assinaladas pelo TC:

- (i) Um controlo orçamental fraco, em parte devido à dispersão e indiferenciação face a outros encargos, da inclusão em orçamento dos encargos com PPP;
- (ii) A ausência de identificação de custos adicionais, como seja os decorrentes de expropriações e de alterações legislativas;
- (iii) A falta de prévia quantificação das implicações financeiras para o Estado pela introdução, por parte deste, de modificações unilaterais aos contratos de PPP;
- (iv) A não inscrição no Orçamento do Estado (OE), desde o ano em que são lançadas as parcerias, dos encargos futuros com PPP;
- (v) Montantes de potenciais encargos adicionais superiores a 2 mil milhões de euros, entre os quais importâncias reclamadas pelos parceiros privados, a título de reequilíbrios financeiros.

1.3 Recomendações do TC

1.8 Na sequência dos aspectos técnicos identificados pelo TC na sua Auditoria e respectivo Relatório, de que se destacaram, no parágrafo anterior, os de natureza orçamental, este Tribunal formulou um conjunto de nove Recomendações que a seguir se transcrevem:

Recomendação nº1 [TC(2007), p. 24]

“O Estado deverá reforçar as competências e as equipas de monitorização e gestão dos contratos de PPP das entidades públicas contratantes de modo a evitar a sua dependência do outsourcing (consultores).”

Recomendação nº2 [TC(2007), p. 28]

“Os encargos adicionais com as PPP (expropriações, reequilíbrios financeiros e outros) deverão ser objecto de previsão em termos orçamentais de modo a assegurar uma estimativa mais credível do custo efectivo dos contratos de PPP e nesta perspectiva evitar a suborçamentação.”

Recomendação nº3 [TC(2007), p. 31]

“Os compromissos financeiros com os contratos de PPP deverão ser objecto de inscrição nos mapas orçamentais plurianuais desde o ano em que estiver previsto o seu lançamento, independentemente de se preverem ou não quaisquer pagamentos.”

Recomendação nº4 [TC(2007), p. 33]

“O Estado deverá dar cabal cumprimento às disposições legais constantes do Decreto-Lei 86/2003, nomeadamente quanto à obrigatoriedade de proceder à elaboração de um adequado “comparador público” e de obter previamente à adjudicação as autorizações e licenciamentos necessários ao bom desenvolvimento dos projectos.”

Recomendação nº5 [TC(2007), p. 35]

“O Estado deverá rever, agilizar e simplificar os procedimentos de contratação pública das PPP tendo em vista reduzir os timings de adjudicação dos contratos de PPP.”

Recomendação nº6 [TC(2007), p. 38]

“Tendo como objectivo minimizar o custo da componente de financiamento e, assim, reduzir o custo efectivo da respectiva PPP para o Estado, este deverá ponderar e estudar, entre outras, as vantagens e desvantagens das seguintes soluções:

- a) Facilitar o acesso das concessionárias ao mercado de capitais;*
- b) Concessão de financiamentos estatais a custos mais reduzidos;*
- c) Integrar o elenco accionista das SPV;*
- d) Realização de concursos específicos para a componente de financiamento das PPP, à semelhança do que se verifica no Reino Unido;*
- e) Incorporar no custo do contrato de PPP os benefícios do refinanciamento;*
- f) Assunção de riscos de variação de taxa de juro por parte do Estado;*
- g) Concessão de garantias de financiamento por parte do Estado para a fase de construção (em situações muito especiais);*
- h) Introdução de uma componente de pagamento do contrato de PPP em função da disponibilidade do serviço;*
- i) Introdução de prazos variáveis indexados a targets de rendimentos (ex. valor actual dos cash flows).”*

Recomendação nº7 [TC(2007), p. 46]

“O Estado deverá proceder a uma análise criteriosa e limitar substancialmente, no âmbito dos processos de REF, as imposições do sistema financeiro (os denominados “efeitos Caso Base”), bem como todos os outros custos indirectos que extravasam o prejuízo efectivo directamente relacionado com os eventos elegíveis para efeitos de REF. Neste contexto recomenda-se que:

- j) O Estado regule os processos de REF, com especial ênfase nos mecanismos de cálculo e compensação, de forma a limitar os efeitos financeiros associados à rigidez dos modelos - Caso Base. Neste contexto, o Estado deverá aferir da razoabilidade dos critérios-chave dos REF (TIR accionista, RCASD, RVE), quando comparados com outros menos penalizantes, nomeadamente o custo de capital e a TIR do projecto;*
- k) O Estado deverá proceder a uma rigorosa monitorização do desempenho dos projectos de forma a considerar eventuais “ganhos” decorrentes de desempenhos das concessionárias acima das expectativas do Caso Base nos respectivos processos de REF.”*

Recomendação nº8 [TC(2007), p. 51]

“Todas as modificações unilaterais introduzidas pelo Estado Concedente aos contratos de PPP deverão ser precedidas de uma adequada quantificação dos encargos adicionais envolvidos, tendo em vista aferir da sua razoabilidade e racionalidade económica à luz da defesa dos interesses financeiros do Estado.”

Recomendação nº9 [TC(2007), p. 52]

“O Estado deverá condicionar as sistemáticas pretensões de “obras adicionais” provenientes das autarquias e populações a uma análise custo-benefício evitando deste modo que sucessivas alterações aos projectos venham a onerar o esforço financeiro do Estado no âmbito destes contratos.”

1.4 Informação orçamental sobre PPP: boas práticas

1.4.1 Efeitos orçamentais das PPP: directos e indirectos

1.9 As questões técnicas suscitadas pelo TC de natureza especificamente orçamental associadas às PPP são: transparência, controlo orçamental, avaliação de encargos presentes e futuros, transferências entre orçamentos e intergeracionais. Estas questões surgem na linha de análise das principais organizações internacionais de referência (v.g. FMI, Banco Mundial, OCDE e Comissão Europeia). Estas organizações internacionais vêm dedicando crescente atenção às PPP, a qual se pode explicar sobretudo:

- (i) pela sua disseminação enquanto modalidade de aquisição de infra-estruturas públicas, quer quanto ao número de países que a ela recorrem, quer quanto aos sectores de actividade em que são crescentemente utilizadas;³
- (ii) pelos riscos orçamentais que acarretam, devido ao impacto significativo que podem ter sobre a transparência, a flexibilidade e, em alguns casos, mesmo a sustentabilidade das finanças públicas.

1.10 Os efeitos do recurso a PPP podem, como também refere o TC, agrupar-se em duas categorias principais:

- (i) a dos *efeitos microeconómicos sobre a eficiência na gestão dos activos e na prestação de serviços públicos, com um impacto indirecto sobre as finanças públicas* –para os eventuais ganhos de eficiência é crucial a definição e estruturação das PPP, em particular no que respeita à partilha de riscos entre os parceiros públicos e privados; e
- (ii) a dos *efeitos da diluição no tempo do esforço financeiro público associado às elevadas despesas de capital dos projectos de investimento em infra-estruturas* – evitando um impacto directo e imediato sobre as finanças públicas, ao nível do saldo orçamental, ou do *stock* de dívida pública.

1.11 As organizações internacionais referidas são unânimes em identificar a eficiência microeconómica como o principal elemento de racionalidade que deve estar presente na decisão de recurso a PPP. Ou seja, *a opção por esta modalidade de investimento deve basear-se em benefícios identificados ao nível da melhor gestão de recursos que são escassos e não no aumento da margem de manobra orçamental que a curto prazo a mesma pode proporcionar.*

³ Em Portugal, têm sido objecto de opção pela contratação sob a forma de PPP projectos de grande dimensão financeira, envolvendo infra-estruturas nos domínios da saúde e das comunicações rodoviárias e ferroviárias.

1.12 A UTAO, conforme se referiu, centrou a Nota Técnica na análise da segunda categoria de efeitos referidos (no penúltimo parágrafo). Nesta óptica, o que fundamentalmente distingue uma PPP da forma de investimento público tradicional é o facto de a PPP permitir diluir no tempo o custo do investimento público, ao converter uma despesa (de capital) inicial (*up-front*) num fluxo de pagamentos/responsabilidades futuras. Ou seja, o recurso a uma PPP permite que a despesa de capital equivalente ao valor total de uma infra-estrutura, que seria suportada pelo OE no momento em que aquela fosse adquirida pelo Estado e financiada através de impostos ou da emissão de dívida pública, seja substituída por um fluxo regular de pagamentos de serviços a suportar anualmente pelo OE. Cabendo assim o financiamento da construção da infra-estrutura ao parceiro privado da PPP.

1.13 O fluxo regular de pagamentos que o Estado efectua no âmbito da PPP integra, por isso, duas componentes. Uma respeita ao preço pago pelo serviço prestado pela utilização da infra-estrutura. Outra respeita ao custo do financiamento assegurado pelo parceiro privado. A estrutura dos fluxos financeiros associados a uma PPP faz com que a mesma se assemelhe muito a uma operação de *leasing* o que coloca em evidência a questão do custo de financiamento do sector privado comparativamente ao custo de financiamento do Estado, o qual é, habitualmente, inferior por ter um menor nível de risco associado.⁴

1.14 Assim, as características orçamentais de uma PPP traduzem-se, em termos contabilísticos puros: (i) na “saída” temporária do Orçamento do Estado de despesas de capital, melhorando, *ceteris paribus*⁵, o nível do saldo orçamental; e (ii) no registo do financiamento de infra-estruturas de uso público fora do balanço do Estado (*off-balance sheet*), não aumentando, dessa forma, a dívida pública. Estas características orçamentais das PPP permitem- opções em face designadamente de eventuais restrições financeiras sobre o investimento público, nomeadamente as que resultem da presença de limites formais aos défices orçamentais, como sejam os consignados no Pacto de Estabilidade e Crescimento em vigor na Comunidade Europeia.⁶

1.15 A diluição no tempo do esforço financeiro associado à provisão de infra-estruturas públicas, através da sua aquisição na modalidade de PPP, tem como contrapartida, do ponto de vista orçamental, a transferência de encargos com as mesmas para orçamentos futuros, o que, *ceteris paribus*, implicará a redução da margem de decisão governamental nesses orçamentos futuros. No entanto, deve referir-se também que, para certo tipo de infra-estruturas que prestem serviços inter-geracionais e num contexto de gerações com horizonte finito, pode ser questionada a racionalidade do ponto de vista de justiça económica inter-geracional do pagamento de impostos no presente por forma a financiar infra-estruturas que também beneficiarão as gerações futuras. Contudo, o requisito de equidade inter-geracional tanto pode ser satisfeito pelo recurso à modalidade de PPP como à do financiamento tradicional através da emissão de dívida pública.

⁴ O risco de crédito do emitente soberano (o Estado) é habitualmente o mais reduzido, devido nomeadamente à sua capacidade de lançar impostos e também (tradicionalmente) de emitir moeda.

⁵ A locução *ceteris paribus* refere a ideia síntese segundo a qual “tudo o resto sem alteração”.

⁶ É o próprio EUROSTAT (2004: 11) que afirma que: “normally, an important aim of government’s long-term partnerships with non-government units is to avoid immediate capital expenditure, and related borrowing.” (itálico adicionado).

1.16 Uma outra dimensão dos encargos orçamentais que podem ser gerados no âmbito de uma PPP é a que pode resultar das *responsabilidades contingentes* provenientes de eventuais garantias e avales concedidos pelo Estado relativamente à dívida emitida pelo parceiro privado para financiamento da construção da infra-estrutura objecto da PPP.

1.4.2 Informação orçamental: qualidade e transparência

1.17 As Recomendações do TC n.º 2, n.º 3 e n.º 4 respeitam especificamente à questão da qualidade e transparência da informação orçamental sobre os encargos a suportar com as PPP, quer no que se refere à importância da sua orçamentação plurianual (Recomendação n.º 3), quer no que se refere à abrangência da mesma (Recomendações n.º 2 e n.º 4).⁷

1.18 Estes aspectos têm também sido objecto de uma particular atenção por parte das organizações internacionais na medida em que as PPP alteram o perfil e nível das principais variáveis fluxo e *stock* das finanças públicas, bem como a percepção que se tem das mesmas, através da transferência de custos do investimento público para “fora” do Orçamento do Estado e para Orçamentos do Estado futuros. Há, por isso, um consenso técnico entre as organizações internacionais e instituições nacionais (incluindo o TC) quanto à necessidade de todas as responsabilidades públicas ligadas às PPP, sejam directas ou contingentes (por exemplo, garantias e avales concedidos pelo Estado ou outras responsabilidades contratuais assumidas), actuais ou futuras, deverem ser apropriadamente quantificadas, registadas e reportadas, de acordo com critérios e convenções contabilísticas *standard* e de forma transparente.

1.19 Neste âmbito, destacam-se, em particular, as boas práticas recomendadas pelo FMI - *IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency (2007, Revised Version)* e pela OCDE - *OECD Best Practices For Budget Transparency (2002)*:

- (i) os contratos entre o sector público (nomeadamente o Estado) e o sector privado, incluindo as suas renegociações, devem ser publicitados. A standardização e simplificação dos contratos são desejáveis;
- (ii) os pagamentos futuros previstos nos contratos devem ser reportados e incluídos na orçamentação plurianual;
- (iii) as garantias e avales do Estado associadas às PPP ou a outras modalidades contratuais devem ser completamente publicitadas;
- (iv) sempre que o Estado suporte a maioria dos riscos associados a um projecto, os correspondentes activos⁸ devem ser registados nas contas públicas.

⁷ A transparência orçamental é definida pelo FMI como o grau de abertura ao público em geral da informação acerca da estrutura e funções do Estado, das intenções da política orçamental, das contas do sector público e respectivas projecções. Compreende também o acesso rápido a informação fidedigna, ampla, atempada, inteligível e internacionalmente comparável sobre as actividades do Estado, de forma a que o eleitorado e os mercados financeiros possam aferir de forma adequada a situação financeira do Estado e os reais custos e benefícios das actividades do Estado, incluindo as suas implicações económicas e sociais presentes e futuras.

⁸ E os fluxos financeiros de receita e de despesa que lhe estejam associados.

1.20 Deste conjunto de boas práticas recomendadas resulta que os contratos entre o Estado e o sector privado, nomeadamente os associados às PPP, devem ser claros e acessíveis de forma pública, incluindo quanto às suas eventuais renegociações. O Estado deve promover a publicação informação quanto ao nível e composição da sua dívida e dos seus activos financeiros, bem como de outras responsabilidades não representadas sob a forma de dívida pública (incluindo garantias e avales concedidos, ou outras responsabilidades contratuais assumidas no âmbito de PPP) que possam ter implicações para a sustentabilidade orçamental. A informação deve também ser apresentada de forma a facilitar a análise das políticas e a promover a sua *accountability*.

1.4.3 Boas práticas: legislação e sua aplicação

1.21 De acordo com o TC⁹, as boas práticas recomendadas pelas organizações internacionais, apresentadas no ponto anterior, já têm acolhimento na legislação portuguesa sobre as PPP – Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho.

1.22 Os problemas identificados pelo TC parecem situar-se fundamentalmente ao nível da aplicação da legislação existente. Um dos problemas identificados e destacados pelo TC é a ausência da definição, a nível central, de linhas de orientação a serem seguidas pelas entidades públicas que pretendem lançar uma PPP. O TC aponta como exemplo o comparador público¹⁰, que é um instrumento fundamental no processo de decisão das PPP. De acordo com a informação recolhida pelo TC, apesar de o comparador constituir uma prática corrente, não parece beneficiar ainda de uma abordagem uniforme quanto à sua elaboração e aplicação, dadas as diferentes interpretações de que foi objecto (ver ponto 2.3).

1.23 Um outro problema identificado neste âmbito pelo TC diz respeito à estabilidade contratual. O TC, na linha das boas práticas referidas, considera que a contratação em PPP pressupõe estabilidade contratual a longo prazo, a qual depende de uma adequada ponderação da sua configuração e do modelo a seguir. As sucessivas auditorias do TC têm revelado que esta não tem sido a prática portuguesa.

⁹ Cf. Relatório de 2007, p. 17.

¹⁰ A elaboração de um comparador público é um imperativo que decorre da Lei de Enquadramento Orçamental, reflectido no actual quadro legal das PPP, desde a sua entrada em vigor em 2003. Estipulava a redacção original o Decreto-Lei n.º 86/2003 que: “A avaliação da economia, da eficiência e da eficácia de programas com recursos a parcerias dos sectores público e privado tomará como base um programa alternativo visando a obtenção dos mesmos objectivos com exclusão de financiamentos ou exploração a cargo de entidades privadas, devendo incluir, sempre que possível, a estimativa da sua incidência orçamental líquida.”

2- Processo Orçamental Associado às PPP: Recomendações do TC e Quantificação dos Encargos Futuros com as PPP

Neste capítulo efectua-se uma análise detalhada das recomendações do TC referentes ao processo orçamental associado às PPP, quantificando, em simultâneo, o impacto orçamental do recurso às PPP. O capítulo está dividido em três secções. A primeira é dedicada à análise da programação plurianual dos encargos com PPP previstos no OE. A segunda quantifica os encargos assumidos pelo Estado com PPP, de acordo com a informação constante no OE e no Relatório do TC, tanto a preços correntes como a preços constantes. A terceira secção é dedicada ao comparador público. Nesta última secção identificam-se as insuficiências da prática portuguesa na sua utilização e estima-se para o caso concreto das SCUT o custo financeiro para o Estado da opção por PPP, em alternativa a ser o próprio sector público a construir essas auto-estradas.

2.1 Programação plurianual dos encargos com PPP previstos no Orçamento de Estado

2.1 Tal como previamente referido, um dos aspectos cruciais da implementação das PPP é a disponibilização de informação clara e transparente acerca dos encargos financeiros assumidos pelo Estado com as PPP.

2.2 Como já referido anteriormente, o TC considerou que «no que respeita às PPP, continua a verificar-se a debilidade da informação de base constante do OE, enquanto principal exercício financeiro do Estado.» Acrescentou ainda que «o Relatório do Orçamento de Estado para 2007, continua a apresentar, para a generalidade das PPP, apenas encargos previstos e já assumidos, referindo que não são incluídos “custos adicionais, nomeadamente, por modificação unilateral do contrato, atrasos nas expropriações e atrasos nas aprovações ambientais”.» Esta debilidade da informação de base constante no Orçamento foi classificada pelo TC como sendo um dos aspectos críticos que impedem sobre a contratação em regime de PPP.

2.3 Como mais à frente se quantifica, esses custos adicionais não reflectidos no Orçamento são de montante significativo.

2.4 A informação sobre os encargos com as PPP consta do Quadro III.7.1 do Relatório do OE-2007. Esse quadro apresenta, a preços correntes, os encargos directos assumidos para com as concessionárias, entre 2007 e 2037. Nesse Quadro subdividem-se os encargos futuros assumidos pelo Estado em cinco categorias de parcerias:

- 1) Concessões rodoviárias com portagem real;
- 2) Concessões rodoviárias com portagem virtual (ou seja SCUT);
- 3) Concessões ferroviárias;
- 4) PPP na área da Saúde;
- 5) e Outras Parcerias.

2.5 A UTAO destaca que o referido Quadro do OE-2007 não é acompanhado de uma nota metodológica que identifique em concreto quais as PPP nele reflectidas.¹¹ Igualmente não é referida a metodologia de apuramento dos encargos, para além da menção que “não inclui custos adicionais, nomeadamente, por modificação unilateral do contrato, atrasos nas expropriações e atrasos nas aprovações ambientais” e que “inclui IVA à taxa legal aplicável”. Não é ainda efectuada qualquer comparação dos encargos a preços constantes ou face a uma variável de escala como o PIB.

2.6 No Relatório do OE-2007 é referido que está em curso a contratação de *novas parcerias nos sectores rodoviário e da saúde*. No sector rodoviário decorria a avaliação das propostas das futuras concessões da Grande Lisboa e do Douro Litoral, e a preparação do lançamento do concurso do Túnel do Marão, todas em regime de portagem real. No sector da saúde encontravam-se em fase adiantada de avaliação os projectos dos hospitais de Cascais, Braga e Vila Franca de Xira. Com base na informação disponível no OE-2007, não é possível determinar se os encargos previstos com estas novas parcerias se encontram ou não já reflectidos nos encargos previstos no Quadro III.7.1 do Relatório do OE-2007. Referia ainda este Relatório que já tinha sido adjudicado, em regime de PPP, o SIRESP – Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal, com o objectivo de renovar, modernizar e promover a interoperabilidade da infra-estrutura de comunicações das forças de segurança e emergência a nível nacional. Trata-se da criação de uma outra categoria de PPP que provavelmente se encontra reflectido no Quadro acima referido na rubrica “Outras Parcerias”.¹²

2.7 Acresce, tal como referido pelo TC, que “a passagem ao modelo de portagens reais de algumas concessões rodoviárias em regime SCUT poderá alterar os valores apresentados no quadro acima, não se conhecendo, à data do presente relatório, qual a solução contratual de que serão objecto.”

2.8 A UTAO salienta que caso a introdução de portagens reais altere a evolução do tráfego nessas concessões para fora dos valores previamente contratualizados, isso poderá resultar em pedidos de reequilíbrio financeiro por parte das concessionárias. Porém, não se conhece ainda quem (entre Estado e parceiros privados) irá suportar os encargos com o sistema de cobrança das portagens, nem como se processará o recebimento das receitas.

2.9 A informação mais detalhada presente no Relatório do OE-2007 refere-se às PPP no sector da Saúde. Nesta área, o Relatório do OE-2007 apresenta alguma informação quantitativa acerca dos contratos em regime de PPP já celebrados, bem como quanto aos projectos PPP em concurso. Nomeadamente, apresenta informação relativamente ao valor nominal dos concursos, ao seu valor actualizado (omitindo, no entanto, a taxa de desconto utilizada), bem como quanto à sua programação financeira plurianual, detalhando os três primeiros anos (2007-2009) das novas concessões no sector da Saúde. No sector rodoviário, no entanto, a informação referente às novas concessões não é acompanhada de qualquer informação quantitativa.

¹¹ O título do Quadro III.7.1 é: “Encargos previstos com as principais PPP”. Contudo, devido à ausência da referida nota metodológica não é possível determinar quais as PPP que dele foram excluídas.

¹² A UTAO emprega a expressão “provavelmente” porquanto tal como referido, o Quadro III.7.1 do Relatório do OE-2007 não é acompanhado de nenhuma listagem dos projectos aos quais correspondem os encargos.

2.10 Outra das limitações da informação constante no Relatório do OE-2007 é a não justificação das diferenças entre as estimativas dos encargos com PPP previstas nesse Relatório e as estimativas apresentadas no Relatório do ano anterior. A título de exemplo, a Tabela 5 desta Nota Técnica (pág. 25) apresenta a variação dos encargos previstos no OE-2007 face aos previstos no OE-2006. Para o ano de 2007, o OE-2006 previa encargos no valor de 904 milhões de euros; já o OE-2007 estima os encargos com parcerias para o ano de 2007 em 1.019 milhões. A UTAO destaca que se trata de um aumento de 12,7% face à previsão do Orçamento anterior, que não é objecto de qualquer explicação no Relatório do OE.¹³

2.11 A transparência da opção por PPP exige ainda que os custos orçamentais com as parcerias sejam registados de forma a facilitar a análise das competentes políticas e a promover a sua *accountability*. A Caixa 1 apresenta a forma como esses encargos são registados nas contas públicas portuguesas. Como nela se pode constatar, existe uma dispersão e uma indiferenciação dos encargos com PPP face a outros encargos, no OE e na Conta Geral do Estado.

Caixa 1- Contabilização dos encargos com PPP

Segundo o Tribunal de Contas (2004), *em termos de contabilidade pública* a contabilização de alguns encargos com PPP tem sido feita do seguinte modo:

- Os encargos do Estado com as “portagens virtuais” têm sido objecto de classificação numa rubrica de “Aquisição de Serviços – utilização de infra-estruturas de transporte” (despesa corrente).
- Os encargos do Estado com reequilíbrios financeiros têm sido registados numa rubrica de transferências de capital (para sociedades privadas não financeiras).
- Os encargos do Estado com expropriações têm corrido por uma rubrica de despesas de capital (bens de domínio público).
- Os encargos do Estado com as participações no Investimento da concessionária Brisa e os incentivos pagos à concessionária Fertagus, foram objecto de inscrição em rubrica de despesa corrente – “Subsídios”.

Como se demonstrou, os encargos com as PPP são registados em várias rubricas do OE e da Conta Geral do Estado, o que objectivamente dificulta o apuramento dos encargos do Estado com as PPP. Neste contexto, o Tribunal de Contas (2004) defende que “para efeitos de controlo orçamental, os encargos públicos totais relativos a PPP deviam ser objecto de apresentação, quer no orçamento quer na conta, num quadro que identificasse e apurasse os respectivos custos totais, incluindo os relativos a expropriações, alterações de contratos, aquisições de terrenos, etc.”

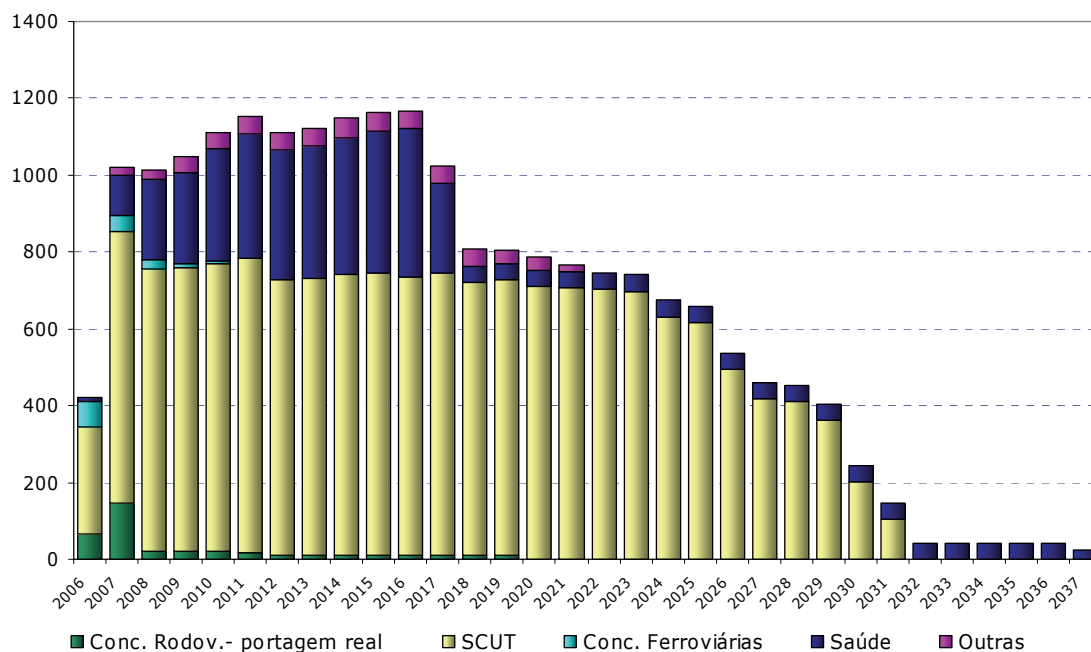
Em termos de contabilidade nacional, a questão chave é a de determinar se os activos envolvidos na PPP serão registados como activos das Administrações Públicas (com consequente reflexo no défice e na dívida pública) ou como activos do parceiro privado (sem impacto no défice e na dívida pública). Destaca-se que *o EUROSTAT apenas permite que os activos sejam registados como activos do parceiro privado* (sem impacto no défice e na dívida) *se o parceiro privado suportar a maior parte dos riscos envolvidos na parceria.*

¹³ Se não se considerassem as outras parcerias, que se iniciaram apenas em 2007, o acréscimo seria de 10,6%. Analisando as diversas componentes, verifica-se que face ao previsto no OE-2006 (para o ano de 2007) há um acréscimo de 138% dos encargos com concessões rodoviárias com portagem real, e um acréscimo de 117% dos encargos com concessões ferroviárias. Estes elevados desvios face à previsão anterior não são objecto de qualquer explicação.

Mais concretamente, o EUROSTAT, estabeleceu (Decisão 18/2004 de 11 de Fevereiro) que os activos objecto de uma PPP devem ser classificados fora do balanço (*off-balance sheet*) do Estado nos casos em que o parceiro privado assuma o risco de construção do activo e, pelo menos, um de dois outros riscos: o da disponibilidade ou o da procura. A verificação destes pressupostos levará a que, em termos de contabilidade nacional, a PPP tenha um tratamento análogo ao do *leasing* operacional, ou seja que o activo seja registado no balanço do parceiro privado e que os pagamentos regulares efectuados pelo Estado sejam classificados como “aquisição de serviços”. A não verificação dos referidos pressupostos implica que a PPP seja classificada, em termos de contabilidade nacional, como um *leasing* financeiro, ou seja o registo de todos os fluxos financeiros da PPP como despesa de capital (com impacto no défice). A este propósito, veja-se o anexo relativo à árvore de decisão aprovada pelo EUROSTAT (2004) para este tipo de classificação.

2.12 Efectua-se seguidamente uma análise dos encargos financeiros plurianuais do Estado com as PPP previstos no OE-2007. A amplitude desta análise tem as limitações atrás apontadas à informação constante no OE-2007. No Gráfico 1 estão representados os encargos previstos com as PPP em milhões de euros a preços correntes entre 2006 e 2037.¹⁴ Os encargos com PPP em 2007 mais do que duplicam face aos de 2006, passando de 421 para 1.019 milhões de euros (aprox. + 600 milhões). Entre 2007 e 2011, estes encargos apresentam uma tendência crescente, devido sobretudo ao aumento dos encargos com as PPP na área da saúde. De acordo com estas projecções, o total dos encargos será significativamente reduzido a partir de 2018, com a redução dos encargos relacionados com as PPP na área da Saúde, uma vez que o nível de encargos com as SCUT se irá manter relativamente estável em termos nominais.

Gráfico 1- Encargos (a preços correntes) com as PPP previstos nos Orçamentos de Estado- milhões de euros



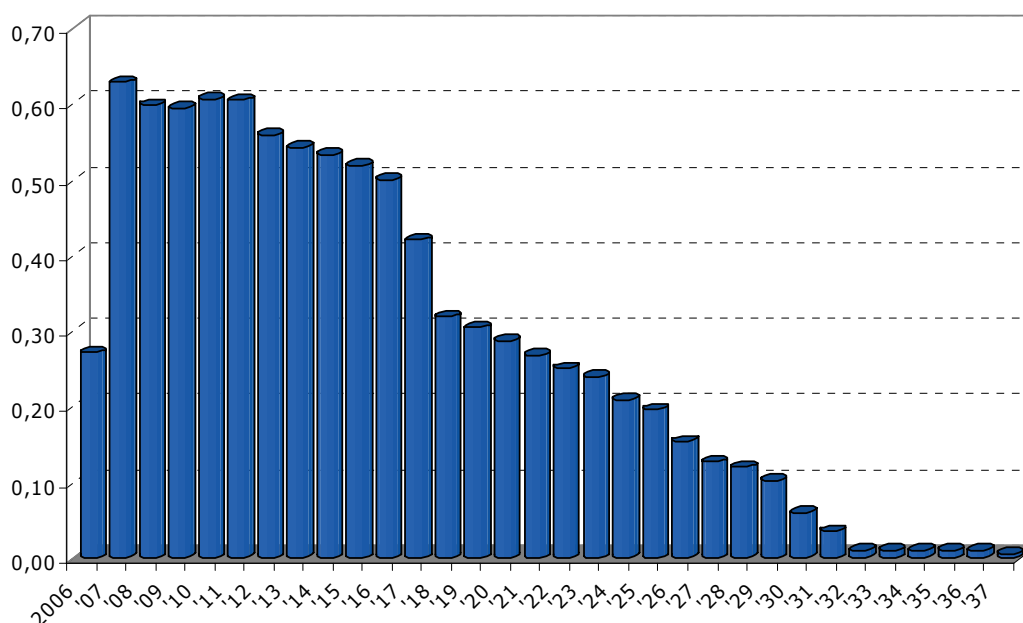
Fonte: 2007-2037: Relatório do OE-2007, Quadro III.7.1. 2006: Relatório do OE-2006, Quadro 3.9.1.

Nota: Os encargos previstos excluem custos adicionais, nomeadamente, por modificação unilateral do contrato, atrasos nas expropriações e atrasos nas aprovações ambientais. Inclui IVA à taxa legal aplicável.

¹⁴ Os valores referentes a 2006 são os constantes no Relatório do OE-2006.

2.13 Tendo em conta o valor temporal do dinheiro, não é indiferente pagar um dado montante hoje ou daqui a 10 ou 30 anos, pelo que do ponto de vista económico, para avaliar o esforço financeiro do Estado com as PPP, faz sentido remover dos encargos que se estendem por 30 anos os efeitos da inflação ou mesmo os efeitos do crescimento económico. Para esse efeito, a UTAO projectou no Gráfico 2, o peso dos encargos previstos no PIB.¹⁵ Em 2006, o peso dos encargos com as PPP ascendeu a 0,27% do PIB. Em 2007, o esforço financeiro do Estado com as PPP (expresso em percentagem do produto) deverá mais do que duplicar, crescendo 0,36 p.p. do PIB, atingindo 0,63% do PIB. De acordo com a projecção do peso dos encargos com PPP no produto, será efectivamente em 2007 que se atingirá o esforço máximo do Estado com as PPP. O nível desse esforço manter-se-á relativamente estável, em torno dos 0,6% do PIB, entre 2008 e 2010. Após 2012, o peso dos encargos no produto deverá apresentar uma tendência decrescente, com uma quebra de 0,1 p.p. do PIB em 2018, reflexo da redução drástica dos encargos com PPP na área da saúde prevista para esse ano.

Gráfico 2- Projecção dos encargos com as PPP previstos nos Orçamentos de Estado em percentagem do PIB

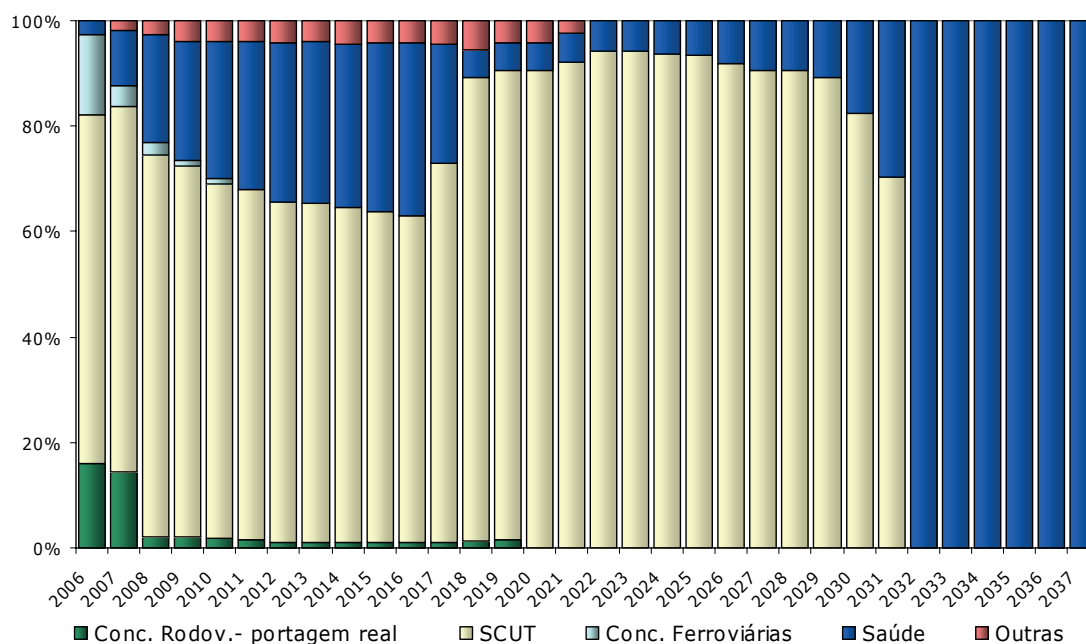


Fonte: Ver Gráfico 1. Cálculos UTAO.

Nota: Para calcular os rácios do PIB, a UTAO projectou a evolução do PIB nominal utilizando as hipóteses do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento do Comité de Política Económica da União Europeia. O ponto de partida consistiu no valor para 2008 constante na base de dados AMECO (versão de Maio de 2007).

¹⁵ Ao expressar-se uma qualquer variável em termos de percentagem do PIB está-se implicitamente a descontar os efeitos do crescimento de preços e do crescimento económico. Tal como explicitado na nota metodológica que acompanha o gráfico, utilizou-se uma projecção cautelosa para a evolução do PIB.

Gráfico 3- Estrutura dos encargos com as PPP previstos nos OE



Fonte: Ver Gráfico 1. Cálculos UTAO.

2.14 O Gráfico 3 apresenta a estrutura dos encargos com as PPP. Até 2031 as SCUT representam a maioria desses encargos. Os encargos com as PPP na área da Saúde apresentam um peso crescente no total dos encargos com parcerias entre 2006 e 2016. A partir de 2032 (inclusive) passam a representar a totalidade dos encargos previstos com PPP.

2.2 Encargos assumidos pelo Estado com PPP no sector dos transportes

2.15 Esta secção analisa o total de encargos assumidos pelo Estado com as PPP no sector dos transportes, com as concessões rodoviárias e ferroviárias. Para esse efeito confronta-se a informação constante no Relatório do OE-2007 com a disponibilizada no Relatório n.º 4/2007 2ª Secção do Tribunal de Contas (Relatório do TC), identificando-se a debilidade da informação de base disponibilizada no Orçamento de Estado que foi referida pelo TC. Referem-se ainda as recomendações específicas do TC neste domínio.

2.2.1 Valorização a preços correntes

2.16 O Relatório do TC refere-se às seguintes concessões:

- *Concessões ferroviárias:*
 - Concessão Fertagus (exploração do serviço de transporte suburbano ferroviário de passageiros no Eixo Ferroviário Norte Sul);
 - Concessão do Metro Sul do Tejo (projecto, construção, fornecimento de equipamentos e material circulante, financiamento, exploração, manutenção e conservação).

- *Concessões rodoviárias:*
 - Concessões em regime de portagem virtual, sem custos para o utilizador (SCUT), (Beira Interior, Costa de Prata, Algarve, Interior Norte, Beira Litoral e Alta, Norte Litoral, e Grande Porto);
 - Concessões em regime de portagem real, Concessão Oeste, Concessão Norte, Concessão Brisa, e Lusoponte (esta relativa a travessias rodoviárias sobre o Tejo).

Tal como previamente referido, o Relatório do OE-2007 não identifica quais as parcerias nele consideradas.

2.17 A Tabela 1 apresenta o total dos encargos assumidos pelo Estado, expressos a preços correntes, com as PPP referentes às concessões rodoviárias e ferroviárias previstos no OE-2007 e no Relatório do TC atrás citado. De acordo com o apuramento do TC, o total de encargos do Estado com as referidas PPP ascende, em 31 de Dezembro de 2006, a 18.160 milhões de euros. No OE-2007 estavam programados encargos com PPP no montante de 15.930 milhões de euros. Desta forma existe uma diferença de 2.230 milhões de euros entre o valor apurado pelo Relatório do TC e o reflectido no OE-2007.

Tabela 1- Encargos assumidos pelo Estado- milhões de euros (a preços correntes)

	OE (1)	TC (2)	Diferença (3) = (2)-(1)	OE/TC (4) = (1)/(2)
Conc. rodoviárias c/ portagem real	321	1.857*	1.536*	17,3%*
Conc. rodoviárias c/ portagem virtual	15.523	15.922	399	97,5%
<i>Sub-total concessões rodoviárias</i>	15.843	17.779	1.936	89,1%
Conc. ferroviárias	88	382	294	22,9%
Total transportes	15.930	18.160	2.230	87,7%

Fonte: Quadros das páginas 13, 54, 55 e 56 do Relatório n.º 4/2007 2ª Secção do Tribunal de Contas e Relatório do OE-2007, Quadro III.7.1. Cálculos UTAO.

Nota: * O TC no quadro referente aos encargos com concessões rodoviárias com portagem real o TC não considerou a concessão Brisa. Contudo, esta é considerada no quadro da página 13 referente aos encargos totais. Assim, o valor dos encargos com as concessões rodoviárias com portagem real foi aqui calculado por diferença entre o total dos encargos referentes às concessões rodoviárias e o total referente às SCUT. Assumiu-se que o OE apresenta uma estimativa dos encargos referentes à concessão Brisa.

2.18 As maiores diferenças relativas entre o valor previsto no OE-2007 e o apurado pelo TC ocorrem em relação às concessões rodoviárias com portagem real e às concessões ferroviárias. O Relatório do OE-2007 apenas evidencia para estas duas rubricas 17% e 23% dos encargos apurados pelo TC, respectivamente.

2.19 A diferença entre os valores evidenciados no OE-2007 e os constantes no Relatório do TC parece ser o resultado de o Orçamento em apreço incluir apenas os encargos previstos e já assumidos, excluindo todos os custos adicionais, nomeadamente, por modificação unilateral do contrato, atrasos nas expropriações e atrasos nas aprovações ambientais. Pelo contrário, o TC considerou no seu apuramento:

1. os pagamentos contratualizados;
2. os encargos com subsídios/comparticipações;
3. e os encargos com reequilíbrios financeiros (REF) já objecto de acordo ou de decisões do Tribunal, resultantes de:
 - a. *alterações impostas pelo Estado aos projectos iniciais (modificação unilateral do contrato)* por motivos da esfera política ou resultantes de intervenções a pedido do poder local (alterações de traçados, alterações legislativas, alterações a políticas comerciais ou a tarifários);
 - b. *atrasos de execução* com origem em atrasos na emissão de declaração de impacto ambiental ou atrasos na entrega de terrenos;
 - c. *evolução de grandezas* que, nos termos dos contratos de concessão originariam para o Estado o dever de compensar concessionária (evolução do *tráfego*).

2.20 Os processos de reequilíbrio financeiro já objecto de acordo entre o Estado e as concessionárias ou objecto de decisões do Tribunal ascendem a 726 milhões de euros. Contudo, existe ainda um elevado montante (2.025 milhões de euros) relativo a pedidos de reequilíbrio financeiro, os quais se encontram ainda pendentes. De acordo com a informação constante no Relatório do TC, em regra os montantes finais pagos pelo Estado ascendem a entre 10 a 20% dos montantes inicialmente reclamados. Consequentemente, o total de 18.160 milhões de euros de encargos com as PPP na área dos transportes corresponde a uma estimativa conservadora, uma vez que inclui apenas os valores já confirmados.

2.21 Na Tabela 2 desagregam-se as diferenças entre o apuramento do TC e os encargos reflectidos no OE-2007, por tipo de PPP e distinguindo quatro categorias. A saber: i) diferenças relativas aos valores contratualizados e a subsídios/comparticipações; ii) encargos com expropriações; iii) encargos com reequilíbrios financeiros; iv) e outros encargos. Verifica-se que a maior parte da diferença entre os valores reflectidos no OE-2007 e os constantes no Relatório do TC se referem a encargos contratualizados e subsídios ou participações (920 milhões de euros ou 41% do total das diferenças).¹⁶ Seguem-se por ordem decrescente de importância os reequilíbrios financeiros já assumidos pelo Estado (726 milhões), as expropriações (546 milhões) e os outros encargos (38 milhões). É nas concessões rodoviárias que se concentram 87% das referidas diferenças.

¹⁶ Devido à já referida ausência de informação relativamente à natureza dos encargos previstos no OE-2007, não é possível isolar com certeza as componentes referentes aos pagamentos contratualizados dos encargos com subsídios/comparticipações optando-se assim por apresentar informação agregada para essas duas componentes.

Tabela 2- Desagregação das diferenças entre apuramento do TC e encargos previstos no OE-2007

Milhões de euros	Contratualizado e subsídios/ participações	Expropriações	REF	Outros	TOTAL	Peso na diferença
Conc. Rodov. c/ portagem real	684	180	648	24	1.536	69%
Conc. Rodov. c/ portagem virtual	0	366	33	0	399	18%
<i>Sub-total concessões rodoviárias</i>	685	546	681	24	1.936	87%
Conc. ferroviárias	235	0	45	14	294	13%
Total transportes	920	546	726	38	2.230	100%
Peso no total das diferenças	41,2%	24,5%	32,6%	1,7%	100%	-

Nota: No valor dos reequilíbrios financeiros (REF) estão incluídos 212 milhões de euros abrangidos por um acordo-quadro com a concessionária da Concessão Norte que embora sejam responsabilidade do Estado poderão não vir a resultar em dispêndio directo.

2.22 É pois neste contexto que deve ser entendida a **Recomendação n.º 2 do TC** de acordo com a qual: *“Os encargos adicionais com as PPP (expropriações, reequilíbrios financeiros e outros) deverão ser objecto de previsão em termos orçamentais de modo a assegurar uma estimativa mais credível do custo efectivo dos contratos de PPP e nesta perspectiva evitar a suborçamentação.”*

2.23 A Parpública em sede de contraditório ao Relatório do TC, argumentou que *“nem sempre é possível, com rigor, antecipar a quantificação dos respectivos encargos.”* Contudo, de acordo com o TC, neste momento, afigura-se inconsistente o argumento no sentido da ausência de possibilidade de previsão dos encargos adicionais com as PPP, uma vez que todas as parcerias em curso evidenciam, desde os primeiros anos após o respectivo lançamento, encargos adicionais. Esses encargos adicionais são ocorrências prováveis, pelo que, poderão ser obtidos por estimativa.¹⁷

2.24 A **Recomendação n.º 3 do TC** especifica ainda em relação à transparência orçamental que: *“Os compromissos financeiros com os contratos de PPP deverão ser objecto de inscrição nos mapas orçamentais plurianuais desde o ano em que estiver previsto o seu lançamento, independentemente de se preverem ou não quaisquer pagamentos.”*

2.25 Esta recomendação tem já acolhimento nas parecerias na área da Saúde. O não cumprimento integral desta recomendação pode levar a uma percepção de custo zero das PPP. O TC refere ainda a este propósito que *“a experiência portuguesa tem demonstrado que mesmo aquelas PPP que inicialmente eram previstas como sendo de custo zero, vieram a ser geradoras de avultados encargos para o Estado, em sede de processos de reequilíbrio financeiro, motivando, até, posteriores renegociações com condições substancialmente diferentes das iniciais.”* São disso exemplo as concessões Fertagus e Lusoponte onde se verificaram importantes revisões em baixa das previsões consideradas nos respectivos contratos de concessão. Consequentemente, os encargos para o Estado que inicialmente se estimava serem nulos ascendem actualmente a 113 milhões de euros no caso da Fertagus e a 708 milhões de euros no caso da Lusoponte.

¹⁷ O TC refere ainda que, a propósito da anterior auditoria do TC, a DGO emitiu a opinião de que o Orçamento de Estado para 2007 poderia reflectir já, para além dos encargos contratualizados, outros sujeitos a ajustamento, o que manifestamente não se verificou.

2.2.2 Estimativa do valor actual dos encargos

2.26 Na secção anterior, seguindo a metodologia constante no Relatório do TC, os encargos assumidos pelo Estado foram calculados a preços correntes. A UTAO destaca que de um ponto de vista económico-financeiro, não é indiferente a altura em que se efectua o pagamento. Com efeito, o adiar do pagamento de um dado montante (inalterado) traduz-se num benefício.¹⁸

2.27 Em face do exposto, a UTAO aplicou o conceito de valor actual de um fluxo de pagamentos futuros, que consiste em descontar esse fluxo de pagamentos futuros pela taxa de juro adequada. Caso o Estado não optasse por celebrar uma PPP, decidindo realizar o investimento, teria de o financiar recorrendo à emissão de dívida pública ou aos impostos. Assim, a UTAO considerou que a taxa de desconto adequada para o cálculo do valor actual (a preços de 2007) do fluxo de pagamentos nos próximos 30 anos corresponde à taxa de juro (*yield*) da dívida pública a longo prazo. Nos cálculos seguintes considerou-se o *yield* da emissão de Obrigações do Tesouro a 30 anos.

2.28 O cálculo do valor actual necessita de dispor do valor dos encargos, ano a ano, entre 2007 e 2037. Uma vez que só se dispõe da evolução anual dos encargos que estão previstos no OE-2007, o cálculo do valor actual só pode ser efectuado para esses encargos.¹⁹ O valor assim obtido não inclui consequentemente os outros encargos já assumidos pelo Estado, correspondendo apenas aos valores já contratualizados com as concessionárias.

Tabela 3- Estimativa do valor actual dos encargos assumidos pelo Estado previstos no OE-2007 (2007-2037)

	Milhões de euros	
	de 31.12.2007	% PIB ₂₀₀₇
Total -transportes	9.843	6%
Total	12.925	8%

Notas: Cálculos UTAO com base na informação constante no relatório do OE-2007. O valor actual foi calculado utilizando como taxa de desconto o valor médio registado entre 01.06.2007 e 18.06.2007 do *mid yield* das Obrigações do Tesouro a 30 anos (vencimento a 15-04-2037) que é de 4,85%.

2.29 Os resultados encontram-se apresentados na Tabela 3. O valor actual, a preços do final do ano de 2007, da totalidade dos encargos com PPP contratualizados ascende a 12.925 milhões de euros, ou 8% do PIB de 2007. Deste montante 9.843 milhões (6% do PIB de 2007) correspondem a concessões rodoviárias e ferroviárias. Sublinha-se que a consideração da totalidade dos encargos, incluindo reequilíbrios financeiros e expropriações, levaria necessariamente à obtenção de valores mais elevados.

¹⁸ No caso em que o adiamento do pagamento de um encargo para o futuro onere (i.e., faça aumentar) o valor nominal desse pagamento, só é financeiramente vantajoso adiar esse pagamento se o custo (em termos percentuais) a suportar for inferior ao da taxa de desconto aplicável. Far-se-á uma aplicação deste mecanismo na secção referente ao comparador público.

¹⁹ Os encargos expressos no Relatório do TC não se encontram desagregados anualmente.

2.3 Comparador público

Analisa-se nesta secção a questão do comparador público e apresenta-se uma estimativa do custo financeiro para o Estado da opção por PPP na construção das auto-estradas SCUT.

2.3.1 Insuficiências na aplicação prática do comparador público

2.30 Nos termos do n.º 2 do Artigo 19.º da Lei de Enquadramento Orçamental, “A avaliação da economia, da eficiência e da eficácia de programas com recurso a parcerias dos sectores público e privado tomará como base um programa alternativo visando a obtenção dos mesmos objectivos com exclusão de financiamentos ou de exploração a cargo de entidades privadas, devendo incluir, sempre que possível, a estimativa da sua incidência orçamental líquida.” Em conformidade, a opção por uma PPP deverá ser sujeita a uma análise de *Value for Money* da despesa pública com esses encargos, sendo necessário efectuar a confrontação com o correspondente “comparador público”, ou seja com o custo que teria a sua realização no quadro do investimento público tradicional. Este comparador deve contribuir para validar ou invalidar a opção pela PPP, face a outras alternativas de aquisição, muito embora não seja o elemento exclusivo para fundamentar a decisão.

2.31 De acordo com o TC, o comparador público, embora estabelecido por lei e sendo já prática corrente, não mostra ter tido uma abordagem uniforme quanto à sua elaboração e aplicação, dadas as diferentes interpretações de que tem sido objecto. Assim, o TC recomenda que: “*O Estado deverá dar cabal cumprimento às disposições legais constantes do Decreto-Lei 86/2003, nomeadamente quanto à obrigatoriedade de proceder à elaboração de um adequado “comparador público” e de obter previamente à adjudicação as autorizações e licenciamentos necessários ao bom desenvolvimento dos projectos.*” (Recomendação n.º 4)

2.32 De acordo com a Parpública «a elaboração do “comparador público” apresenta inúmeras vantagens, mas também envolve esforços acrescidos, dado que obriga a estudar cuidadosamente o projecto, delinear um *outline business case*, avaliar custos e riscos, o que nem sempre se coaduna com a celeridade pretendida para o lançamento do projecto.»

2.33 Refere ainda o TC que se observa, em Portugal, “ao contrário do que acontece noutros países, a ausência de linhas de orientação metodológica disponíveis, que possam de forma generalizada, servir de guia às entidades públicas potencialmente utilizadoras da contratação em PPP”. Situação esta que coloca a questão da vantagem de se dispor de linhas de orientação gerais para o comparador público que se aplicassem a todas as novas PPP em estudo, o que a acontecer interromperia a prática de elaborar um novo comparador público para cada nova PPP em análise.

2.3.2 Estimativa do custo financeiro para o Estado da opção PPP nas SCUT

2.34 Procura-se seguidamente, em resposta ao mandato da COF quantificar, com base na informação disponível, os custos financeiros para o Estado da opção por PPP para a construção e exploração das auto-estradas SCUT.

2.35 Tal como refere o TC, é preciso ter em conta que *o recurso a PPP* (nomeadamente a parcerias SCUT), enquanto forma alternativa de obter serviço público, tem na sua génese, motivos adicionais. «Referimo-nos, concretamente, à possibilidade destas parcerias, face a outras formas de “aquisição”, oferecerem a possibilidade de não onerar a dívida pública. Eventualmente, entre outros, este motivo parece ter vindo a ser responsável por uma precipitação no recurso às PPP, não se acautelando, ao menos de início, a respectiva comportabilidade orçamental a longo prazo.»

2.36 Ao nível da da União Europeia, é o próprio EUROSTAT (2004: 11) que afirma que: “normally, an important *aim* of government’s long-term partnerships with non-government units *is to avoid immediate capital expenditure, and related borrowing.*” (itálico adicionado).

2.37 Assim, do ponto de vista da transparência orçamental, que é relembre-se o cerne desta análise técnica da UTAO, é essencial avaliar o custo financeiro da opção pelo recurso a PPP para a construção de auto-estradas SCUT face à forma de investimento público tradicional. Os resultados dos cálculos efectuados pela UTAO encontram-se na Tabela 4. Em primeiro lugar, determinou-se o valor actual dos encargos do Estado com as SCUTs para o período 1999-2031. Considerou-se no cálculo o montante de pagamentos contratualizados já efectuados e os previstos até 2031. Uma vez que o IVA a incidir sobre esses pagamentos constitui uma receita do Estado, o cálculo é efectuado sem IVA. Não se consideraram também os valores a suportar pelo Estado com expropriações, uma vez que os activos correspondentes revertem para o Estado (e não são passíveis de amortização). Considerou-se ainda o montante dos encargos com processos de reequilíbrio financeiro entre 2005 e 2007, tendo por fonte Pereira e Andraz (2006). Seguidamente, calculou-se o valor actual do investimento total (passado e projectado) das concessionárias para o mesmo período (1999-2031). O investimento total corresponde ao investimento em construção e às despesas de gestão e manutenção das auto-estradas. Em ambos os casos utilizou-se como taxa de desconto a taxa de juro (*yield*) da dívida pública portuguesa a longo prazo (com referência a Junho de 2007). A alternativa à realização de uma auto-estrada por meio de uma PPP consistiria em a construir e financiar “dentro” do sector público, onerando as despesas de capital do orçamento. Se o orçamento estiver deficitário, como é o caso, essas despesas adicionais seriam financiadas por via de emissão de dívida pública. Consequentemente, o custo de oportunidade dessa PPP deve ser avaliado utilizando como taxa de desconto (no cálculo do valor actual), a taxa de juro da dívida pública a longo prazo.

Tabela 4- Estimativa do valor actual líquido parcerias SCUT (1999-2031)- a preços de 2007

	Milhões de euros de 2007	%PIB ₂₀₀₇	TIR	Yield dívida pública
(1) Encargos do Estado (<i>sem IVA</i>)	8.744	5,4%	-	4,85%
(2) Investimento total das concessionárias	5.115	3,2%	11,50%	n.d.
(3) Encargo líquido adicional p/ Estado devido a opção PPP [(3)=(1)-(2)]	3.629	2,2%	-	-

Notas: Considerou-se como taxa de desconto o *mid yield* médio em Junho de 2007 da OT a 30 anos, ou seja 4,85% (ver Tabela 3). Os encargos do Estado excluem IVA e referem-se aos valores contratualizados e a REF no montante de 410 milhões de euros. Excluiu-se o valor das expropriações. Os investimentos realizados pelas concessionárias incluem não só os valores de construção, mas também despesas de gestão e manutenção das auto-estradas. A TIR corresponde à taxa que iguala a zero o valor actual líquido do esforço de investimento líquido das concessionárias privadas (investimento subtraído dos pagamentos efectuados pelo Estado). Cálculos UTAO.

Fonte dos dados: Pagamentos contratualizados em 2006, Relatório do OE-2006. Pagamentos contratualizados entre 2007 e 2031, Relatório do OE-2007. Investimento total das concessionárias, Quadro 4.3 de Pereira e Andraz (2006). REF e tribunais arbitrais, Quadro 5.7 de Pereira e Andraz (2006). Pagamentos contratualizados de 1999 a 2005, Quadro 5.3 de Pereira e Andraz (2006).

2.38 De acordo com os cálculos descritos, sujeitos às limitações que adiante se explicitam, o valor actual dos encargos (sem IVA) assumidos pelo Estado relativamente às concessionárias SCUT, entre 1999 e 2031, corresponde a aproximadamente 5,4% do PIB de 2007 (8.744 milhões de euros de 2007). O valor actual do investimento total realizado e a realizar pelas concessionárias ascende a 3,2% do PIB de 2007 (5.115 milhões de euros), incluindo as despesas de gestão e manutenção. Consequentemente, *de um ponto de vista estritamente financeiro, o encargo líquido adicional para o Estado com as SCUTs (para além do valor necessário para realizar o investimento), ascende a 3.629 milhões de euros ou 2,2% do PIB de 2007.* Valor que corresponde à diferença entre o valor actual dos pagamentos a efectuar pelo Estado e o valor actual do investimento total a realizar pelas concessionárias.²⁰

2.39 A taxa interna de rendibilidade (TIR) do total das SCUTs para as concessionárias, assegurada pelos pagamentos a efectuar pelo Estado, cifra-se em 11,5%. Este valor compara com a taxa de juro da dívida pública a longo prazo que é de 4,85%. A rendibilidade esperada assegurada pelo Estado às concessionárias encontra-se assim bastante acima da taxa de juro de longo prazo da dívida pública.

2.40 A esta situação não deve ser estranho o facto de o custo do capital alheio (empréstimos) e o do capital próprio das concessionárias SCUT ser superior à taxa de juro da dívida pública. Ao celebrar o contrato de PPP, o Estado está a suportar não só o custo do investimento, mas também os encargos financeiros em que as concessionárias incorrem.

2.41 Refira-se ainda que o valor da TIR aqui calculado para a totalidade das parcerias SCUT é coincidente com a média ponderada das TIR accionistas previstas nos projectos iniciais das concessões SCUT e superior à TIR dos projectos (ver a Tabela 6, na página 25). Em relação aos valores constantes na avaliação dos projectos SCUT assinala-se o elevado valor da taxa de desconto utilizada no cálculo do valor actualizado líquido (VAL), que apresenta um valor médio de 9,2%. Trata-se de uma taxa muito acima do

²⁰ A estimativa apurada pela UTAO não é muito diferente da avançada por Pereira e Andraz (2006: 136) para o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento. De acordo com as estimativas dos autores o total da dívida implícita (Encargos) do Estado com as SCUTs atingia 6,97% do PIB de 1999, enquanto que o valor do investimento em SCUTs corresponderia a 3,55% do PIB de 1999.

valor máximo da taxa de juro da dívida pública (que entre 1999 e 2001, período durante o qual os contratos foram assinados, foi de 5,6%). Em 2004, o Despacho n.º 13.208/2003 (2.ª série), de 7 de Julho fixou a taxa de desconto real a ser usada na avaliação dos projectos de parceria em 4% (e o referencial de inflação em 2%).

2.42 A UTAO assinala que utilização de uma taxa de desconto demasiado elevada na avaliação das parcerias faz com que o valor actual para o Estado dos encargos aí previstos pareça ser inferior ao seu valor efectivo.

2.43 A UTAO assinala também que a análise técnica efectuada é de carácter estritamente financeiro e apresenta as seguintes limitações:

- I. O valor estimado para os encargos líquidos adicionais para o Estado devido à opção por PPP é decrescente com o *valor da taxa de desconto* utilizada. Em termos de análise de sensibilidade, a utilização de uma taxa de desconto de 6% levaria a um encargo líquido adicional menor (1,7% do PIB). Contudo, deve referir-se, que desde 1999 o valor máximo que a taxa de juro da dívida pública portuguesa a longo prazo atingiu foi de 5,6% em 2000, tendo até essa taxa atingido um mínimo de 3,4% em 2005.²¹
- II. Existe algum grau de *incerteza em relação ao fluxo de pagamentos futuros a efectuar pelo Estado*. Contudo, tendo em conta a informação histórica, parece ser mais provável que os encargos efectivos fiquem acima dos aqui considerados devido aos sucessivos pedidos de reequilíbrio financeiro por parte das concessionárias.
- III. Os cálculos assumem que o montante de custos (investimento) a suportar pelo Estado, caso optasse por ser ele directamente a construir as auto-estradas seria idêntico ao das concessionárias, *não se incorporando desta forma nenhuma estimativa de ganhos de eficiência microeconómica da opção pela gestão privada*.
- IV. Trata-se de uma análise financeira dos custos para o Estado que *não tem em conta considerações de equilíbrio geral*, ou seja, analisa apenas os encargos orçamentais directos, não considerando os eventuais efeitos da construção destas auto-estradas no crescimento económico, com os seus eventuais impactos positivos nas receitas fiscais. Uma estimativa deste tipo de impactos está sujeita a um enorme grau de incerteza, não existindo na teoria económica nenhuma metodologia aqui aplicável que esteja isenta de importantes limitações.
- V. A análise *não inclui nenhuma estimativa das perdas de bem-estar para a população que adviriam da não construção ou do adiamento da construção (de algumas) das auto-estradas SCUT*. Tendo em conta o nível de desequilíbrio orçamental existente neste período e o limite de 3% do PIB para o défice público imposto pelas regras da UEM, caso se optasse por fazer, algumas ou a totalidade das auto-estradas SCUT sem o recurso a PPP, via inscrição no OE, provavelmente a sua data de disponibilização seria mais tardia. É, contudo virtualmente impossível estimar com rigor a perda de bem-estar resultante desse possível adiamento.

2.44 A UTAO é da opinião de que apesar das limitações assinaladas, a análise técnica efectuada permite apresentar uma estimativa quantificada credível do impacto orçamental directo do custo pela opção do recurso a PPP para a construção daquelas auto-estradas.

²¹ A fonte dos dados é o anexo estatístico das previsões da Primavera de 2007 da Comissão Europeia.

Tabela 5- Variação dos encargos previstos no OE-2007 face aos previstos no OE2006

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Conc. rodoviárias c/ portagem real	138,2%	-66,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Conc. rodoviárias c/ portagem virtual	1,0%	3,5%	3,9%	3,7%	3,5%	3,5%	3,4%	3,3%	3,1%	2,9%	2,7%	2,3%	2,1%	1,8%
<i>Sub-total concessões rodoviárias</i>	12,1%	-2,2%	3,8%	3,6%	3,4%	3,4%	3,3%	3,2%	3,1%	2,8%	2,7%	2,2%	2,0%	1,8%
Conc. ferroviárias	117,2%	127,0%	4,8%	5,4%										
PPP na área da Saúde	-15,3%	0,8%	4,4%	-27,7%	-26,3%	-26,3%	-26,6%	-26,8%	-27,0%	-27,2%	-35,2%	-81,8%	-79,6%	-16,4%
Outras Parcerias	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total	12,7%	2,5%	8,2%	-3,6%	-3,5%	-4,3%	-4,8%	-4,8%	-5,3%	-6,2%	-5,5%	-14,2%	-13,1%	4,9%
Total -sem outras parcerias	10,6%	-0,1%	4,0%	-7,3%	-7,4%	-8,2%	-8,6%	-8,9%	-9,4%	-10,0%	-9,7%	-18,9%	-16,7%	0,6%

Tabela 6- Indicadores económico-financeiros constantes nas propostas/projectos adjudicados (SCUTs)- caso base

TIR	Estrutura de capital (%)			Custo capital (%)			Investimento (preços correntes)			Encargo para o Estado		
	Accionista	Projecto	Próprio	Alheio	Alheio	Próprio	Empreitada	Total c/ operação e manutencão	Preço base	VAL	Taxa de desconto	
Beira interior	13,03	7,35	9,4	90,6	8,8	13,0	590,4	1.203,2	2.379,2	653,7	9,5	
Beira Litoral e Alta	13,01	9,24	8,8	77,4	6,3	13,0	693,4	1.636,3	2.918,8	568,9	9,5	
Norte Litoral	6,28	6,68	24,0	73,0	7,4	6,4	305,9	630,0	1.380,5	342,8	7,4	
Interior Norte	13,28	9,59	2,0	98,0	6,1	13,2	493	841,6	1.933,6	403,7	9,5	
Costa de Prata	11,89	8,43	8,7	77,7	5,9	11,9	293,2	873,1	1.354,3	289,6	9,5	
Algarve	7,72	6,67	16,9	67,7	6,3	7,7	218,2	472,1	1.086,6	215,7	9,5	
<i>Média ponderada*</i>	<i>11,5</i>	<i>8,1</i>	<i>10,6</i>	<i>82,8</i>	<i>7,0</i>	<i>11,5</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>9,2</i>	

Fonte: Tribunal de Contas, Auditoria às concessões rodoviárias em regime de portagem SCUT, Relatório nº 14/03 - 2ª Secção.

Nota: *Média ponderada calculada pela UTAO com base no VAL do encargo para o Estado. Os elementos informativos sistematizados pelo Tribunal de Contas são oriundos das fichas técnicas de elementos de informação contidos nos respectivos relatórios das comissões de avaliação das propostas.

BIBLIOGRAFIA

Comissão Europeia (2003), *Public Finances in EMU*, Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.

Eurostat (2004), *Long term contracts between government units and non-government partners (Public-private partnerships)*, Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities, KS-BE-04-004-EN.

Fundo Monetário Internacional (2007), *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, Washington.

Fundo Monetário Internacional (2007), *Manual on Fiscal Transparency*, Washington.

OCDE (2002), *Best practices for budget transparency*, OECD Journal on Budgeting Vo.1, nº3, Paris.

Pereira, A. M. e J. M. Andraz (2006), *O Impacto económico e orçamental do investimento em SCUTS*, Lisboa: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.

Tribunal de Contas (2003), *Relatório de Auditoria nº 14/03 - 2ª Secção: Auditoria às concessões rodoviárias em regime de portagem SCUT*, Lisboa.

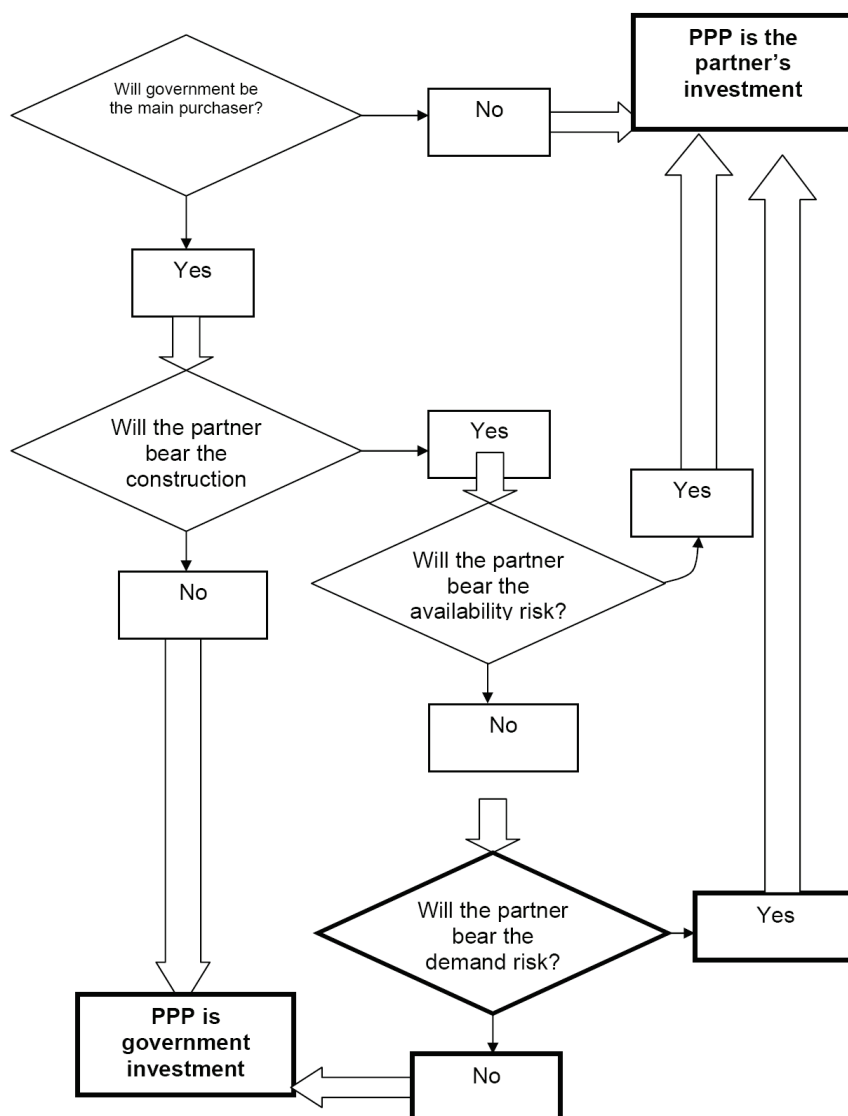
Tribunal de Contas (2004), *Parecer sobre a Conta Geral do Estado - 2004*, Lisboa.

Tribunal de Contas (2005a), *Relatório de Auditoria nº 33/05 – 2ª Secção: Auditoria aos Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas - Concessões Rodoviárias e Ferroviárias*, Lisboa.

Tribunal de Contas (2005b), *Relatório de Auditoria nº 34/2005 - 2ª Secção: Auditoria às concessões rodoviárias em regime de portagem SCUT – follow-up*, Lisboa.

Tribunal de Contas (2007), *Relatório de Auditoria nº 4/2007 - 2ª Secção: Auditoria aos Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas - Concessões Rodoviárias e Ferroviárias – Follow-up*, Lisboa.

ANEXO: Árvore de decisão para a contabilização dos contratos de PPP



Fonte: Eurostat (2004).