



Tribunal de Contas

TITULO III
QUESTÕES DE
SUSTENTABILIDADE



TÍTULO 3 – QUESTÕES DE SUSTENTABILIDADE

Nesta parte do Volume I, embora centrando a análise no ano de 2004, projectam-se os efeitos futuros, em termos de despesa pública e consequente sustentabilidade das finanças públicas, das medidas de contenção do défice público tomadas naquele ano e bem assim dos encargos assumidos com parcerias público – privadas.

I – MEDIDAS EXTRAORDINÁRIAS PARA CONTENÇÃO DO DÉFICE PÚBLICO

Em vários Estados Membros da União Europeia, o cumprimento dos limites fixados no chamado “Pacto de Estabilidade e Crescimento” tem levado à adopção de medidas de carácter extraordinário com reflexo no valor do saldo orçamental e/ou da dívida das administrações públicas.

Em Portugal, de 2002 a 2004, para que o défice das administrações públicas se situe abaixo do valor de referência de 3% do PIB, têm sido adoptadas medidas com impacto significativo ao nível das receitas públicas de cada um dos anos considerados, mas, algumas delas, com efeito reversivo, dado que se traduzirão em menor receita pública ou maior despesa pública em anos seguintes.

Essas medidas consistiram:

- ◆ em 2002, na possibilidade de regularização extraordinária de dívidas fiscais, na venda da rede fixa de telecomunicações e na venda dos direitos de reintrodução de portagens na Cintura Rodoviária Externa de Lisboa (A9-CREL);
- ◆ em 2003, na possibilidade de regularização extraordinária de dívidas fiscais (dia 3 de Janeiro), na operação de cessão de créditos tributários para efeitos de titularização e na transferência de activos para a Caixa Geral de Aposentações (CGA) para cobertura da responsabilidade por pensões de reforma de empresas de capitais públicos (RDP e CTT) e para a Direcção Geral do Tesouro (DGT) em consequência da extinção do fundo de pensões dos CTT;
- ◆ em 2004, na transferência de activos para a CGA para cobertura da responsabilidade por pensões de reforma de empresas de capitais públicos (INCM, ANA, NAV e CGD).

De entre aquelas medidas, as que apresentam efeitos reversivos mais relevantes são as tomadas em 2003 e 2004, quanto à cessão de créditos tributários e à transferência de responsabilidades por pensões de reforma.

A operação de cessão de créditos para efeitos de titularização teve, em termos líquidos, um efeito positivo sobre as receitas de 2003 mas tem um efeito negativo sobre as receitas de 2004 e de anos seguintes.

Por sua vez, a transferência da responsabilidade por pensões de reforma de empresas de capitais públicos tem, também em termos líquidos, um efeito positivo nos anos de 2003 e 2004 mas terá efeitos negativos nos anos seguintes, que se projectarão por um longo período de tempo, afectando a situação orçamental no médio e longo prazos.

1. CESSÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Em 19 de Dezembro de 2003 foi efectuada, ao abrigo da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2003), do art.º 6.º e do n.º 1 do art.º 7.º, ambos do Decreto-Lei n.º 303/2003, de 5 de Dezembro, a cessão de créditos do Estado e da segurança social, para efeitos de titularização, regulamentada pela Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro¹.

Neste enquadramento foram cedidos à Sagres – Sociedade de Titularização de Créditos, SA, créditos em fase de cobrança coerciva, através de processos de execução instaurados entre 1 de Janeiro de 1993 e 30 de Setembro de 2003, pelo valor nominal global de € 11.441,4 milhões², dos quais € 9.446,1 milhões cedidos pelo Estado, relativos a dívidas fiscais da responsabilidade da DGCI e € 1.995,2 milhões repartidos em dívidas de contribuições e quotizações da segurança social pendentes em processos executivos a decorrer no âmbito dos Serviços de Execuções Fiscais da DGCI, no valor de € 1.623,2 milhões e em processos executivos a decorrer no âmbito das Secções de Processo da segurança social, no valor de € 372,0 milhões.

Em 2003, por contrapartida dos créditos cedidos para efeitos de titularização foi recebido da Sagres o montante total de € 1.760 milhões, correspondendo a 15,38 % do valor nominal, distribuído como segue:

Quadro 49 – Receita obtida da cessão de créditos para efeitos de titularização – 2003

(em milhões de euros)

Receita	Créditos cedidos	%	Preço inicial da cessão
IVA	5.255,9	45,94	808,5
IRC	2.572,4	22,48	395,7
IRS	1.175,7	10,28	180,9
Total de IR	3.748,1	32,76	576,6
Outras receitas do Estado	441,4	3,86	67,9
Total de Receita do Estado	9.445,4	82,55	1.453,0
Receita do IEP	0,8	0,01	0,1
Receita da segurança social	1.995,3	17,44	306,9
Total da cessão	11.441,4	100,00	1.760,0

Fonte: Tribunal de Contas – Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003.

Estes montantes foram considerados, em consequência, como receita das administrações públicas em 2003, mas, em contrapartida, logo a partir de 2003 e durante alguns anos, uma parte dos impostos e contribuições sociais que sejam cobrados não serão considerados como receita pública desses anos, o que tem por consequência uma pressão sobre o défice das administrações públicas em cada um deles.

¹ Cfr. Tribunal de Contas, Parecer sobre a CGE 2003, Vol. II, págs. II.25 e segs..

² De acordo com o n.º 3 da Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro, o valor nominal dos créditos a ceder pelo Estado e pela segurança social foi determinado por referência à data de 30 de Setembro de 2003, correspondendo o valor nominal global, naquela data, a € 11.446.707.759, sendo € 9.446.137.174 do Estado e € 2.000.570.585 da segurança social. Estes valores foram objecto de alteração através da Declaração de Rectificação n.º 23-A/2004, publicada no DR n.º 41, I Série B, de 18 de Fevereiro de 2004, passando para € 11.441.384.977, o valor total e para € 1.995.247.803, o valor correspondente aos créditos cedidos pela segurança social.



Dos créditos cedidos foram efectuadas as seguintes cobranças em 2003 e 2004:

Quadro 50 – Cobranças efectuadas no âmbito da cessão de créditos

(em milhões de euros)

Receita	Cobrança 2003	Cobrança 2004	Cobrança total
IRS	26,966	64,636	91,602
IRC	29,832	60,032	89,864
Total de IR	56,798	124,668	181,466
IVA	46,083	168,110	214,193
Outras receitas do Estado	2,416	10,307	12,724
Total de Receita do Estado	105,297	303,086	408,383
Receita do IEP	0,007	1,335	1,341
Receita da Segurança Social	7,048	63,044	70,092
Total da cobrança	112,352	367,465	479,816

Fonte: Tribunal de Contas

Quanto ao processo de contabilização destes recebimentos verifica-se que:

- Em 2003, dos créditos fiscais cedidos foi cobrada a importância de € 105,3 milhões, que, no entanto, foi considerada como receita do Estado de 2003 e abatida à receita do Estado prevista para 2004, determinando, em consequência, uma sobreavaliação e uma subavaliação das receitas do Estado por esse montante, em cada um desses anos, respectivamente;
- Em 2004, a cobrança de dívidas fiscais que foram objecto de cessão foi de € 303,1 milhões, que foi abatida à receita deste ano;
- Relativamente à Segurança Social, o montante de cobranças efectuadas foi de € 7 milhões em 2003 e € 63,0 milhões em 2004, os quais, nos termos da Circular Normativa 11/CD/04, de 7 de Abril de 2004, do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), são contabilizados por operações de tesouraria, não afectando a execução orçamental dos anos em que ocorreram nem as demonstrações financeiras do IGFSS e, consequentemente, da conta consolidada da Segurança Social.

Conclui-se, assim, que em virtude do aumento de receitas em 2003 decorrente da operação de cessão de créditos, em 2004 as receitas do Estado foram abatidas de € 408,4 milhões e as receitas da Segurança Social foram diminuídas em € 63,0 milhões.

2. TRANSFERÊNCIA PARA A CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES (CGA) DE RESPONSABILIDADES POR PENSÕES DE REFORMA DO PESSOAL DE EMPRESAS DE CAPITALS PÚBLICOS

Em 2003 e 2004, com já se referiu, houve lugar à transferência de activos de empresas de capitais públicos (ou de fundos de pensões por elas constituídos) para as administrações públicas (em 2003, para a CGA e para a DGT e em 2004, para a CGA) tendo como contrapartida a assunção pelo Estado

da responsabilidade por pensões de aposentação e outros benefícios do pessoal dessas empresas, aposentado ou ainda no activo.

Tendo em conta a relevância destas operações em termos de finanças públicas, o Tribunal levou a cabo em 2005 uma auditoria com os seguintes objectivos:

- ◆ Emitir uma opinião sobre o montante das responsabilidades transferidas e sua adequada cobertura financeira;
- ◆ Avaliar o impacto¹ da referida transferência em termos de finanças públicas, no exercício em que se verificou e nos dez anos posteriores.

Apresenta-se a seguir uma síntese das conclusões dessa auditoria.

2.1. Enquadramento legal

Como forma de dar cumprimento ao princípio da participação na responsabilidade pelos encargos com as pensões de aposentação do respectivo pessoal, estabelecido no art. 63.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro, as empresas em causa – ANA, CGD, CTT – Correios de Portugal, S.A., Imprensa Nacional – Casa da Moeda, S.A. (INCM), Empresa Pública de Navegação Aérea de Portugal, E.P.E. (NAV) e Radiodifusão Portuguesa, S.A. (RDP) – constituíram fundos de pensões.

Estes fundos foram os instrumentos que essas empresas consideraram adequados para assumir os encargos com as pensões de aposentação dos subscritores da CGA, cuja responsabilidade lhes foi imposta. Por lei, as empresas públicas e ex-empresas públicas entretanto transformadas em sociedades anónimas, suportam os encargos com as pensões de aposentação do seu pessoal em relação ao tempo de serviço que lhes foi prestado.

O processamento das pensões e o pagamento aos beneficiários era realizado pela CGA, cabendo às associadas CTT e CGD, como contrapartida pela prestação de serviços administrativos e pela gestão de pagamento de pensões, o pagamento de uma verba a título de compensação. Actualmente só a CGD continua a pagar aquela compensação relativamente aos serviços com pensões que continua a suportar.

Da análise dos contratos constitutivos dos fundos de pensões em apreço, decorre que são todos eles fechados, de acordo com a definição do art. 10.º do Decreto-Lei n.º 475/99, de 9 de Novembro.

Com a transferência das responsabilidades para a CGA, nos termos dos Decreto-Leis n.ºs 246/2003, de 8 de Outubro (CTT), 291/2003, de 19 de Novembro (RDP), 240-D/2004, de 29 de Dezembro (INCM), 240-B/2004, de 29 de Dezembro (ANA), 240-C/2004, de 29 de Dezembro (NAV), 240-A/2004, de 29 de Dezembro e 241-A/2004, de 30 de Dezembro (CGD) aqueles fundos foram extintos (à excepção dos da CGD e da NAV E.P./SINCTA²).

¹ Relatório de Auditoria n.º 40/05 – 2ª Secção, disponível em www.tcontas.pt. A auditoria foi feita com a colaboração, na qualidade de consultor externo, do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), da Universidade Técnica de Lisboa.

² O Fundo de Pensões NAV. E.P./SINCTA não foi extinto, dado que continua a assegurar o pagamento de prestações complementares. Todavia, a parte relativa ao pagamento de pensões calculadas nos termos do Estatuto da Aposentação foi totalmente transferido para a CGA, pelo que, nesta parte, se pode considerar extinto.



Deste modo, o pagamento das pensões e outros benefícios dos participantes passou a ser suportado pela CGA, para o que:

- a) À data da transferência, foi determinada a entrega à CGA do património do fundo e/ou das importâncias definidas nos diplomas que determinaram essa transferência;
- b) A partir daquela data, os participantes passaram a efectuar descontos para a CGA à taxa de 7,5 % sobre as respectivas remunerações (já que a transferência da responsabilidade diz apenas respeito a pensões de aposentação e não de sobrevivência, que já estavam a cargo da CGA, que, para o efeito, recebia contribuições à taxa de 2,5%) e, à taxa de 23,75% pelas empresas sobre as correspondentes remunerações.

No caso do fundo da Caixa Geral de Depósitos, como apenas houve transferência da responsabilidade por serviços passados¹, o referido em b) não é aplicável.

2.2. Avaliação das responsabilidades transferidas e da sua adequada cobertura financeira

2.2.1. Responsabilidades transferidas

Pressupostos e metodologia adoptada

A avaliação actuarial das responsabilidades transferidas, efectuada pelo Tribunal de Contas, assenta fortemente no conceito de valor esperado, ou seja, as suas conclusões devem ser lidas numa perspectiva probabilística, isto é, com a informação disponível à data, os valores constantes são os mais prováveis nos cenários considerados, que são três, como segue:

O *Cenário I* reflecte a situação da saída, cumpridos os requisitos mínimos do Estatuto de Aposentação, designadamente 60 anos de idade e 36 anos de serviço.

O *Cenário II* reflecte a situação da saída aos 65 anos de idades e 36 anos de serviço, atendendo a que, na prática, e sendo o limite de idade para o exercício das funções os 70 anos, a saída possa ser requerida para além dos 60 anos.

O *Cenário III* corresponde às condições de saída do cenário I, mas considerando uma tábua de mortalidade em que as probabilidades de morte para a população são inferiores às probabilidades consideradas nos cenários I e II, garantindo assim um acréscimo de longevidade de 6 anos à nascença e de 3,5 anos aos 65 anos.

Em todos os cenários foram sempre considerados os mesmos pressupostos financeiros, por se entender reflectirem a melhor estimativa de cálculo (*Best Estimate Scenario*) para a realidade da actual entidade gestora, CGA, a saber:

¹ Serviços prestados até 31/12/2000.

Quadro 51 – Pressupostos Actuarias e Financeiros – Tabelas

	Masculina				Feminina			
	Cenários I e II		Cenário III		Cenários I e II		Cenário III	
Mortalidade	TV73/77	100,00%	GKF95	100,00%	TV73/77	100,00%	GKF95	100,00%
Invalidez	EVK80	100,00%	EVK80	100,00%	EVK80	100,00%	EVK80	100,00%
Rotatividade	PCRTurnOver	100,00%	PCRTurnOver	100,00%	PCRTurnOver	100,00%	PCRTurnOver	100,00%

Quadro 52 – Pressupostos Actuarias e Financeiros – Taxas

Taxas	Cenários I e II	Cenário III
Técnica	4,00%	4,00%
Crescimento Salarial	3,00%	3,00%
Crescimento das Pensões	2,00%	2,00%
Rendimento do Fundo de Pensões	5,00%	5,00%

No caso da avaliação actuarial da CGD foi utilizado um pressuposto adicional necessário ao cálculo das responsabilidades com as pensões de sobrevivência, a saber: 80% dos activos casados.

A análise actuarial foi efectuada tendo por base o “*Projected Unit Credit*”, como método de cálculo.

Tal método – que é obrigatório de acordo com o IAS 19 (*International Accounting Standard 19*) – consiste em mensurar o valor das responsabilidades para cada participante de acordo com o tempo de serviço prestado durante a sua vida activa. Por cada ano de serviço prestado é-lhe atribuída uma unidade de crédito.

No que se refere às *responsabilidades por serviços passados*, o custo respectivo é considerado como o custo mínimo a financiar e consiste no montante já acumulado, correspondente ao serviço já prestado até à data considerada na avaliação actuarial. O mesmo método é aplicado para o benefício de invalidez.

Quanto às *responsabilidades por serviços totais*, considera-se o custo pelos serviços prestados durante a vida activa expectável do participante.

A diferença entre ambas as responsabilidades constitui o que se designa por *responsabilidades por serviços futuros*, cujo financiamento se espera estar assegurado nos próximos anos da vida activa do participante.

Para o apuramento das responsabilidades com os pensionistas, foi considerado o valor actual das pensões vitalícias em pagamento.

O custo com o subsídio por morte foi avaliado como sendo o valor actual dos montantes a serem pagos em caso de morte do pensionista.

Nesta avaliação não se trataram as diferentes rubricas que constituem o salário e que integram o salário pensionável, porque a informação que foi enviada se refere a salários pensionáveis.



As condições de aposentação utilizadas na avaliação actuarial das entidades gestoras anteriores correspondem às condições designadas por Cenário I.

A data de avaliação considerada coincide com a data considerada pelas entidades gestoras anteriores nas avaliações actuariais que serviram de suporte às transferências.

Resultados obtidos

Comparando os relatórios actuariais das entidades gestoras originárias com as responsabilidades calculadas, à data da transferência, pelo Tribunal de Contas, verificam-se os seguintes desvios:

Quadro 53 – Responsabilidades transferidas para a CGA – Comparação entre as avaliações do Tribunal de Contas e das Entidades Gestoras das responsabilidades transferidas

(em milhões de euros)

Entidades	CTT	RDP	INCM	ANA	NAV	CGD	Total
Data de avaliação	31-Dez-02	30-Jun-03	31-Dez-04	30-Nov-04	30-Nov-04	31-Dez-04	
TRIBUNAL DE CONTAS							
Cenário I	3.026,9	66,7	154,2	215,1	259,5	2.499,4	6.221,9
Cenário II	2.758,7	56,7	143,6	198,5	240,4	2.282,3	5.680,2
Cenário III	3.506,0	76,5	177,4	247,5	297,7	2.898,9	7.204,1
ENTIDADES GESTORAS	2.245,2	55,1	115,4	173,7	236,3	2.510,0	5.335,8
Desvio							
Cenário I	-781,7 -25,8%	-11,6 -17,4%	-38,8 -25,20%	-41,4 -19,3%	-23,2 -8,9%	10,6 0,4%	-886,1 -14,2%
Cenário II	-513,5 -18,6%	-1,6 -2,8%	-28,2 -19,6%	-24,8 -12,50%	-4,1 -1,7%	227,7 10,0%	-344,5 -6,1%
Cenário III	-1.260,8 -0,4%	-21,4 -27,9%	-62,0 35,0%	-73,8 -29,8%	-61,4 -20,6%	-388,8 -13,4%	-1.868,3 -25,9%

A questão fundamental nas avaliações efectuadas pelo Tribunal de Contas em confronto com as realizadas pelas entidades gestoras originárias, prende-se com duas situações das quais resultam cenários mais ou menos prudentes atendendo à realidade da CGA, entidade que passa a ser a gestora destas responsabilidades:

- ◆ Taxa de desconto de 4%, considerada mais adequada à situação de mercado, mas inferior à utilizada por todas as entidades gestoras anteriores (que variaram entre 4,25 % para o caso dos CTT e os 6% para o caso da RDP);
- ◆ Custo do benefício de invalidez calculado pelo valor actual.

Comparando os cálculos evidenciados nos quadros anteriores verifica-se uma subavaliação global das responsabilidades calculadas pelas entidades gestoras originárias em todos os cenários. Isso é devido ao facto de, com excepção da CGD, as avaliações efectuadas pelas entidades gestoras se encontrarem subavaliadas em face das agora levadas a cabo pelo Tribunal. Destas, a NAV e a RDP são as que mais se aproximam da avaliação agora realizada.

2.2.2. Adequada cobertura financeira das responsabilidades transferidas

Atendendo a que os decretos-leis que definem as transferências prevêem compensações através de pagamentos posteriores à data da transferência respectiva, e de forma a obter os desvios dos valores transferidos e a transferir relativamente às responsabilidades, considerou-se que todos os pagamentos assim previstos foram efectuados até 31 de Dezembro de 2004¹.

Assim, incluindo os desvios supra referidos, temos para os três cenários considerados os seguintes desvios:

- Entre os montantes calculados pelo Tribunal de Contas relativamente às responsabilidades por serviços passados e os montantes considerados como responsabilidades pelas anteriores entidades gestoras (*Veja-se o Quadro 5*);
- Entre os montantes calculados pelo Tribunal de Contas relativamente às responsabilidades por serviços passados e os montantes efectivamente transferidos e a transferir para a CGA (*Veja-se o Quadro 6*).

O quadro seguinte apresenta, assim, os desvios entre as avaliações das responsabilidades efectuadas pelo Tribunal de Contas e as importâncias que efectivamente foram ou serão entregues à CGA para fazer face às responsabilidades transferidas:

Quadro 54 – Responsabilidades transferidas para a CGA – Adequada cobertura financeira

(em milhões de euros)

Entidades	CTT	RDP	INCM	ANA	NAV	CGD	Total
Data de avaliação	31-Dez-02	30-Jun-03	31-Dez-04	30-Nov-04	30-Nov-04	31-Dez-04	
TRIBUNAL DE CONTAS							
Cenário I	3.026,9	66,7	154,2	215,1	259,5	2.499,4	6.221,9
Cenário II	2.758,7	56,7	143,6	198,5	240,4	2.282,3	5.680,2
Cenário III	3.506,0	76,5	177,4	247,5	297,7	2.898,9	7.204,1
VALORES TRANSFERIDOS E A TRANSFERIR	1.032,0	47,6	138,1	174,0	236,3	2.510,0	4.138,0
DESVIO							
Cenário I	-1.994,9	-19,1	-16,1	-41,1	-23,2	10,6	-2.083,8
	-65,9%	-28,7%	-10,4%	-19,1%	-8,9%	0,4%	-33,5%
Cenário II	-1.726,7	-9,1	-5,4	-24,5	-4,1	227,7	-1.542,2
	-62,6%	-16,1%	-3,8%	-12,4%	-1,7%	10,0%	-27,2%
Cenário III	-2.474	-29	-39,3	-73,5	-61,4	-388,9	-3.066,1
	-70,6%	-37,8%	-22,2%	-29,7%	-20,6%	-13,4%	-42,6%

¹ De acordo com a informação enviada pela CGA ao Tribunal de Contas a 12 de Julho de 2005, o plano de pagamentos de valores transferidos e a transferir após 31 de Dezembro de 2004, será cumprido ainda durante o exercício de 2005, à excepção dos casos da INCM e da NAV, que se prevê sejam cumpridos nos seguintes prazos:

- Até 31/12/2006, a INCM transfere € 10,2 milhões;
- Até 31/12/2012, a INCM transfere € 45,8 milhões;
- Até 31/12/2014, a NAV transfere € 33,1 milhões.



Nesta comparação entre os valores do Tribunal de Contas e os das entidades gestoras, os montantes transferidos e a transferir, à excepção dos CTT e da RDP, são iguais ou superiores aos valores calculados pelas entidades gestoras¹. Por sua vez, comparando as responsabilidades apuradas pelo Tribunal de Contas e os valores transferidos e a transferir para a CGA, constata-se um subfinanciamento global, em todos os cenários, superior às subavaliações de responsabilidades, para o qual contribuem em grande parte os CTT, onde o subfinanciamento é superior a 62%, em todos os cenários. A CGD é a única entidade em que não se verifica subfinanciamento, com excepção do cenário III e a NAV é a que apresenta o subfinanciamento mais baixo.

Os decretos-leis que determinaram as transferências de responsabilidades dos fundos, em 2004, para a CGA, referem que “a sustentabilidade financeira da CGA não é afectada por esta medida, uma vez que o Fundo de Pensões (...) fica obrigado a entregar-lhe o valor correspondente à totalidade das responsabilidades financeiras transferidas.”

Em relação aos “fundos” transferidos em 2004, tal premissa parece não se verificar relativamente à INCM, ANA e NAV. Se a estes três fundos se juntarem as responsabilidades dos CTT e da RDP, que ocorreram no ano anterior, a insuficiência de financiamento agrava-se acima dos 27%, em todos os cenários.

Com efeito, de acordo com os cálculos realizados, verifica-se uma insuficiência dos valores transferidos e a transferir em relação às responsabilidades assumidas pela CGA no Cenário I de cerca de € 2 083 milhões, que baixa para € 1 542 milhões no Cenário II e sobe para € 3 066 milhões no Cenário III.

2.3. Impacto da transferência em termos de finanças públicas no exercício em que se verificou a transferência e nos anos seguintes

A auditoria levada a cabo pelo Tribunal avaliou ainda o impacto sobre as finanças públicas das operações em causa no ano da transferência das responsabilidades e nos 10 anos seguintes.

Com efeito, essas transferências têm um impacto positivo sobre as receitas do Estado no ano em que ocorreram, mas têm efeito inverso quando o valor das despesas a suportar pela CGA, em especial com pensões de aposentação, supera o valor das receitas². Esse é o que pode designar-se por impacto directo das operações aqui em causa sobre o perfil temporal das receitas e despesas públicas e que se projectará por um período longo.

No ano de 2003, o impacto dos valores transferidos nas receitas do Estado ocorreu no subsector “Serviços Integrados”, devido à transferência de € 268,3 milhões dos CTT para a Direcção Geral do Tesouro, em cumprimento do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 246/2003 e no subsector “Serviços e Fundos Autónomos” no montante de € 1 079,6 milhões, em benefício da CGA, por extinção dos fundos de pensões dos CTT e da RDP.

¹ O Tribunal não dispôs de elementos que permitissem justificar os montantes transferidos e a transferir.

² Nestas há que considerar separadamente as suas duas principais componentes: contribuições e quotização e rendimentos derivados da aplicação dos valores transferidos pois, na medida em que esta é feita em títulos de dívida pública, só a primeira constitui receita oriunda de fora do sector das administrações públicas. Não se tem em conta na análise que se segue o valor das mais-valias e menos-valias derivadas da venda de títulos à medida que vão sendo necessários meios líquidos para o pagamento das pensões e bem assim o valor das comissões de gestão a pagar à CAIXAGEST.

No ano de 2004, o impacto dos valores transferidos, no montante de € 3 058,5 milhões, foi reflectido no subsector “ Serviços e Fundos Autónomos” (CGA).

A transferência das responsabilidades tem também um efeito indirecto sobre as receitas e despesas públicas nos anos mais próximos da transferência, pelas consequências que induz em termos de pagamento de impostos sobre lucros e distribuição de dividendos ao Estado accionista.

2.3.1. Impacto directo

Pressupostos e metodologia adoptada

Para o cálculo das receitas e despesas directamente associadas à transferência considerou-se o período de 2003 a 2014 (mais de 10 anos) porque, embora no caso da RDP e CTT o período estabelecido fosse 2003 a 2013, no caso dos outros associados o período em análise é de 2004 a 2014. Analisa-se, assim, o impacto contemplando o último limite (2014) para todos os associados em análise.

Os respectivos pressupostos actuariais e financeiros utilizados para o efeito, que a seguir se apresentam, são os descritos para o Cenário I:

Quadro 55 – Pressupostos Actuariais e Financeiros do Cenário I e sua aplicação

Tabelas		
	Mortalidade	
Masculina	TV73/77	100,00%
Feminina	TV73/77	100,00%
	Invalidez	
Masculina	EVK80	100,00%
Feminina	EVK80	100,00%
	Rotatividade	
Masculina	PCRTurnOver	100,00%
Feminina	PCRTurnOver	100,00%
Taxas		
	Receitas	Despesas
Técnica =	4,00%	N/A
Crescimento Salarial =	3,00%	3,00%
Crescimento das Pensões =	N/A	2,00%
Rendimento do Fundo =	5,00%	N/A



Receitas

Nas receitas, para além dos valores transferidos e a transferir, que foram considerados como receita do exercício em que se realizou a transferência, foram estimados o valor das contribuições e quotas e o valor dos rendimentos financeiros.

No entanto, numa óptica estrita de impacto sobre as finanças públicas, também se podem deixar de considerar os rendimentos derivados da aplicação dos valores transferidos, na medida em que estes provêm de títulos de dívida pública (constituem proveito e custo no interior das Administrações Públicas, logo o seu efeito final, em termos consolidados, é nulo).

Contribuições e quotas

Os decretos-leis que definiram as transferências destes fundos determinaram que, a partir da data das mesmas, os associados entregariam mensalmente à CGA as quotas do pessoal ao seu serviço inscrito nesta instituição, bem como uma contribuição de montante igual ao que, relativamente a esses participantes, lhes competiria pagar, como entidade patronal, no âmbito do regime geral da segurança social.

Assim, foram consideradas como quotas a pagar pelos participantes 7,5% da remuneração mensal e, como contribuições do associado, 23,75% do total das remunerações mensais, de acordo com os valores dos ficheiros disponibilizados.

No caso da CGD, ficou estabelecido que o regime das contribuições a efectuar pelo pessoal da CGD e pela própria CGD se manteria inalterado, continuando a ser efectuadas para o Fundo de Pensões do Pessoal da CGD. Desde modo, nesta simulação, e no caso da CGD, não foi considerado qualquer tipo de contribuições e quotas como receitas.

Estimativa de rendimentos financeiros

A estimativa foi feita de acordo com os pressupostos atrás indicados, pelo que o impacto efectivo poderá variar com a realidade da carteira de activos financeiros do “Fundo”.

De acordo com a chamada *óptica do saldo de activos financeiros*, apresenta-se como receita um *rendimento bruto* que resulta do rendimento esperado da carteira de activos financeiros, acrescido do rendimento esperado das contribuições do exercício e deduzido do rendimento esperado sobre o montante das pensões pagas no exercício¹.

Para efeitos de cálculo deste rendimento, considerou-se que as quotas e contribuições foram pagas a meio do ano (0,5) e que as despesas foram também pagas a meio do ano (0,5).

¹ Na auditoria do Tribunal de Contas é também considerada a denominada *óptica de activos financeiros e responsabilidades do passivo*, que faz apresentar como receita um rendimento líquido que resulta do rendimento esperado da carteira de activos financeiros acrescido do rendimento esperado das contribuições do exercício e deduzido do rendimento esperado sobre o montante das pensões pagas no exercício e do rendimento imputado ao valor actual das responsabilidades. O rendimento líquido é, assim, a diferença entre o rendimento que se estima obter com os activos do “Fundo”, designado de rendimento bruto, e o rendimento já previsto por aplicação da taxa de juro utilizada para actualizar o valor das responsabilidades actuais.

Despesas

Activos

Nas despesas com “activos” foram consideradas as seguintes rubricas:

- ◆ Custo previsto com a ocorrência de uma invalidez sobre os activos, que implica o pagamento de uma pensão vitalícia de acordo com o Estatuto de Aposentação;
- ◆ Pagamento de pensões de aposentação aos activos que no período em análise passam à situação de aposentados. As pensões de reforma e invalidez que tiveram início entre a data de transferência e 31 de Dezembro de 2003 foram calculadas e projectadas a 100% do salário pensionável, em vez dos 90% considerados para os outros casos.

Pensionistas

Nas despesas com “pensionistas” foi considerado o pagamento de pensões a pensionistas existentes à data da transferência.

Custos de Gestão

Não foram consideradas despesas com a gestão das carteiras de títulos nem os custos administrativos relativos à gestão dos “Fundos”¹.

Resultados obtidos

O impacto sobre as Finanças Públicas resultante das transferências referidas, quer no ano da sua efectivação quer nos 10 anos posteriores, encontra-se traduzido no Quadro-Resumo seguinte:

¹ Nos termos do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 277/93, de 10/08, “Os meios e serviços necessários para o exercício da actividade da CGA, que vêm sendo assegurados pela CGD, continuarão a ser prestados por esta instituição”. No entanto, esta prestação de serviços é ressarcida à CGD sendo a despesa considerada em Administração – custos de funcionamento.



Quadro 56 – Impacto sobre as Finanças Públicas – 2003 a 2014

(em milhões de euros)

Previsão	Receitas				Despesas			Saldo Anual c/ Rendimento Bruto	Saldo Anual s/ Rendimento Bruto
	Valores Transferidos	Contribuições e Quotas	Rendimento Bruto	Total	Activos	Aposentados	Total		
2003	1079,6 ^(a)	44,2	49,3	1.173,1	2,6	134,7	137,3	1.035,7	986,5
2004	3.058,5	45,8	49,4	3.153,7	4,6	142,4	147,0	3.006,7	2.957,3
2005		51,6	143,4	195,0	10,7	242,0	252,7	-57,7	-201,1
2006		50,7	194,1	244,8	16,1	240,9	257,0	-12,2	-206,3
2007		48,9	193,3	242,2	24,6	239,4	264,0	-21,9	-215,1
2008		47,0	191,9	238,9	34,0	237,6	271,7	-32,8	-224,7
2009		44,6	190,0	234,6	45,6	235,4	281,0	-46,4	-236,4
2010		41,1	187,2	228,4	62,2	232,8	295,0	-66,6	-253,9
2011		38,0	183,5	221,4	79,6	229,8	309,4	-87,9	-271,4
2012		35,3	178,7	214,0	93,4	226,4	319,8	-105,7	-284,5
2013		32,1	173,1	205,2	106,7	222,5	329,2	-124,0	-297,1
2014		29,7	166,8	196,5	114,4	218,1	332,5	-136,1	-302,9

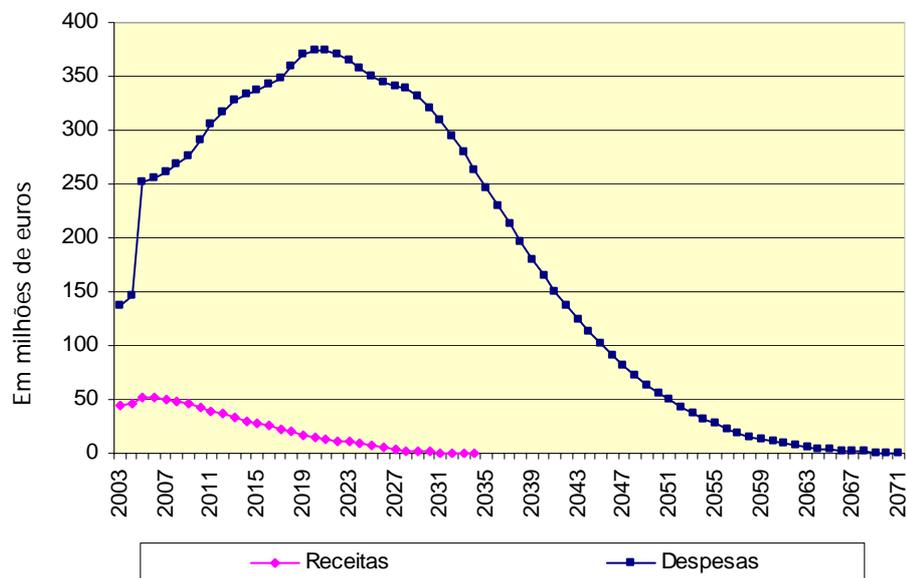
(a) Não incluiu o valor transferido do Fundo dos CTT para a Direcção-Geral do Tesouro no valor de €268,301 milhões.

Da análise do quadro anterior conclui-se que a transferência de responsabilidades pelo pagamento de pensões para a CGA teve impactos positivos nos anos de 2003 (0,793%, e 0,755% do PIB¹, respectivamente, considerando o rendimento bruto ou não considerando o rendimento bruto) e 2004 (2,224 e 2,188% do PIB, respectivamente). No entanto, nos anos seguintes esse impacto será sempre negativo, contribuindo para um aumento da despesa pública que irá sendo cada vez maior.

Além disso, por força do valor da comissão de gestão de carteira de títulos pago à CAIXAGEST, entidade que não integra o universo do Sector Público Administrativo, os impactos positivos (em 2003 e 2004) foram reduzidos e os negativos (para os anos seguintes) serão agravados.

¹ Valor do PIB Base 1995, tal como no Título II.

Gráfico 44 – Responsabilidades transferidas – Receitas (contribuições e quotas) e despesas com pensões: 2003 – 2071



Importa ainda ter em conta que, devido à caracterização da população de activos e, bem assim, a média de idades dos pensionistas à data da transferência, o impacto prolongar-se-á muito para além de 2014 (veja-se gráfico supra). Além disso, o efeito sobre a despesa pública do pagamento de pensões até 2014 ainda será atenuado, face às receitas obtidas por via das contribuições dos activos. Contudo, estas diminuirão gradualmente à medida que aqueles passem a reformados, o que acontecerá em 2033, muito embora haja activos que apenas estarão reformados em 2038 (v.g. os activos da CGD). Nessa altura, só irão ocorrer pagamentos de pensões, por um período que se estima que irá estender-se até 2071.

2.3.2. Efeitos indirectos

As operações de transferência de responsabilidades para a CGA aqui analisadas, além do impacto directo sobre as finanças públicas que se acaba de referir, tem também um efeito indirecto, traduzido em:

- ◆ Impostos sobre lucros que se deixam de arrecadar relativamente aos anos em que se efectuaram as transferências, devido à consideração, nesse ano, como custos ou variação patrimonial negativa, das responsabilidades ainda não anteriormente provisionadas pelas empresas abrangidas¹;
- ◆ Redução por efeito dos referidos montantes do resultado distribuível e consequentemente menor receita do Estado a título de dividendos.

Pelo seu impacto, é de referir a este propósito o caso especial da Caixa Geral de Depósitos.

¹ Veja-se o disposto no art.º 40.º do Código do IRC e bem assim o n.º 2 do art.º 43.º da Proposta de Orçamento do Estado para 2006.



Assim, de acordo com o Relatório e Contas desta entidade relativo ao ano de 2004 (nota 29 às demonstrações financeiras), devido à transferência de responsabilidades para a Caixa Geral de Aposentações, a Caixa, após autorização específica do Banco de Portugal, “*anulou por contrapartida de resultados transitados o saldo dos custos diferidos e da flutuação de valores associado às responsabilidades transferidas, num total de 795 182 milhares de euros*”¹.

Em consequência, a Caixa, com referência ao exercício de 2004, apresentou prejuízos para efeitos fiscais, o que se deve, entre outras causas, às “*contribuições suplementares para fundos de pensões resultantes da alteração de pressupostos actuariais*” (nota 33 às demonstrações financeiras), cujo efeito contabilístico foi registado nos termos atrás referidos. Daí que, de acordo com a Caixa, o valor de impostos sobre lucros a pagar em 2005 com referência a 2004 seja apenas o correspondente a tributações autónomas (art.º 81.º do Código do IRC), ou seja € 6,6 milhões².

Acontece, porém, que, em 2004, terão sido efectuados pela Caixa pagamentos por conta no valor de € 68,4 milhões e retenções na fonte por terceiros no valor de € 960 milhares.

Assim, em 2005, a Caixa reivindica um reembolso de imposto sobre lucros no valor de € 68,9 milhões, que afectará negativamente as receitas fiscais deste ano, por ter feito pagamentos por conta e retenções no ano de 2004 que se verifica serem excessivos em relação ao montante de imposto sobre lucros que acaba por ser apurado tendo em conta eventos extraordinários, entre os quais se situa o das contribuições extraordinárias para o fundo de pensões atrás referido.

Além disso, o prejuízo fiscal apresentado com referência a 2004 repercutir-se-á nas receitas fiscais dos anos seguintes, através do reporte de prejuízos e dos pagamentos por conta (cf. respectivamente, art.º 47.º e 97.º do Código do IRC).

Por outro lado, os dividendos recebidos pelo Estado provenientes da CGD ascenderam em 2004 a € 272,3 milhões, o que representa 56,2% do total contabilizado pela tesouraria do Estado nesta epígrafe da receita orçamental. Já em 2005, não haverá lugar a distribuição de dividendos ao Estado.

¹ No exercício de 2004, antes da transferência, a Caixa reduziu para 5% a taxa de desconto utilizada no cálculo das responsabilidades com pensões e passou a incluir encargos com o subsídio por morte na situação de aposentação, tendo estas alterações implicado um aumento de responsabilidades de € 467 614 milhares.

² Com referência a anos anteriores as dotações para impostos sobre lucros foram respectivamente de € 107,6 milhões, em 2002, e € 137,1 milhões, em 2003.

II – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

As Parcerias Público Privadas (PPP) têm tido nos últimos anos, em Portugal tal como noutros países, um importante papel na realização de múltiplas infra-estruturas essenciais, permitindo, por um lado, prosseguir políticas públicas prioritárias, beneficiando dos ganhos de gestão e competitividade que a colaboração com a iniciativa privada proporcionam, e, por outro, diluindo no tempo o esforço financeiro associado às elevadas despesas de capital dos projectos infraestruturais.

Além disso, num contexto de “restrições e imposições de convergência” estabelecidas pelo “Pacto de Estabilidade e Crescimento” da União Europeia, a opção PPP poderá apresentar vantagens orçamentais, quer no que se refere ao critério do défice, quer ao critério da dívida pública. No que respeita ao critério do défice, a vantagem poderá traduzir-se na desorçamentação temporária de despesas, enquanto no plano da dívida pública a vantagem assenta no facto do Estado prover infra-estruturas e serviços fundamentais à margem do seu balanço (*off-balance-sheet*)¹.

O *gap* temporal existente entre os *timings* de concepção/construção e os de pagamentos do serviço inerente à fase de operacionalização do activo permite, assim, evitar, no curto prazo, o impacto do investimento do Estado nas contas públicas.

No entanto, com as PPP assumem-se compromissos que se repercutem nas despesas de anos futuros, na maioria das vezes por longos períodos de tempo, pelo que as mesmas têm de ser analisadas num quadro de sustentabilidade orçamental e de eficiência da despesa pública.

Por isso mesmo, de acordo com o Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, que define as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado neste domínio, a opção PPP está subordinada não só a uma análise de *value for money* da despesa pública (confrontação com o “comparador público”), como a uma avaliação do dimensionamento e sustentabilidade dos encargos a assumir no âmbito do sistema de orçamentação plurianual do Sector Público Administrativo.

Aliás, no mesmo sentido, a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) – Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (republicada em anexo à Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto) – estabelece:

- ◆ Por um lado, que as PPP estão sujeitas, nos termos do seu art.º 18.º, n.º 3, alínea d), ao regime do orçamento por programas, devendo o articulado da Lei do Orçamento do Estado fixar um limite máximo aos compromissos do Estado com as mesmas [art.º 31.º, n.º 1, alínea l), da LEO]; e
- ◆ Por outro lado, o n.º 2 do art.º 19.º da mesma Lei determina a obrigatoriedade de comparar este modelo de contratação com o modelo tradicional de contratação pública, sem recurso ao financiamento privado, estimando-se a sua incidência orçamental líquida, informação que deve acompanhar a lei do Orçamento do Estado [art.º 37.º, n.º 1, alínea c) da LEO].

¹ Segundo o EUROSTAT (Decisão 18/2004, de 11 de Fevereiro), os activos da parceria devem ser classificados “*off-balance sheet*” para o Estado, quando o parceiro privado assumir o risco de construção do activo e, pelo menos, um dos dois riscos seguintes: o da “disponibilidade” ou o da “procura”. O cumprimento desta matriz de risco conduzirá a que o contrato de parceria público privada seja objecto de um tratamento contabilístico similar ao do *leasing* operacional, conforme previsto no SEC 95. Os pagamentos regulares realizados pelo Estado, neste caso, serão classificados como uma “aquisição de serviços”. Caso contrário, os activos em causa serão classificados como activos do Estado, recebendo, neste contexto, um tratamento contabilístico idêntico ao do *leasing* financeiro, de acordo com o SEC 95, o que implicará o registo da despesa de capital.



- ◆ Em Portugal, as PPP começaram a ser desenvolvidas antes de se ter definido o seu enquadramento legal e orçamental específico, sendo as áreas em que mais se tem feito sentir o seu avanço as ligadas às concessões rodoviárias e ferroviárias e à saúde.

O Tribunal de Contas tem vindo a dedicar grande atenção a esta área das finanças públicas, tendo no ano de 2005 realizado auditorias no sentido de apurar os encargos do Estado com as parcerias público-privadas relativas a concessões rodoviárias e ferroviárias¹ e as parcerias publico-privadas em saúde². Apresenta-se a seguir uma síntese das respectivas conclusões.

1. ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL DOS ENCARGOS COM PPP

Os encargos do Estado com as PPP assumem uma natureza diferenciada, não só pelas características distintas de cada projecto como pelas especificidades que envolve cada um deles, podendo integrar:

- ◆ Pagamento de “serviços”³ (utilização de infra-estruturas, serviços de transporte);
- ◆ Atribuição de subsídios/comparticipações no investimento;
- ◆ Despesas com processos expropriativos;
- ◆ Despesas com o alargamento de vias (caso das concessões rodoviárias);
- ◆ Atribuição de incentivos;
- ◆ Encargos com a taxa de utilização das infra-estruturas ferroviárias (caso da concessão Fertagus);
- ◆ Despesas com a Reposição do Equilíbrio Financeiro dos contratos.

Face a este contexto, aqueles encargos são objecto de diferenciadas inscrições orçamentais, o que, para além de dificultar o controlo orçamental integrado da despesa pública envolvida, não permite comparar directamente com os respectivos custos globais assumidos e a assumir com estes contratos, uma vez que parte significativa destes encargos resulta do sistema de partilha de riscos, cujos montantes envolvidos não foram objecto de qualquer provisão por parte do Estado, em termos orçamentais.

Assim, a título exemplificativo, 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 relevados numa rubrica de transferências de capital (para sociedades privadas não financeiras).

¹ Relatório de Auditoria nº 33/05-2ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

² Relatório de Acompanhamento nº 1/05-2ª Secção.

³ A lógica de contratação com base no modelo de PPP/PFI assenta no pagamento de um serviço e não de uma obra pública.

- ◆ 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 comparticipações no Investimento da concessionária Brisa e os incentivos pagos à concessionária Fertagus, foram objecto de inscrição em rubrica de despesa corrente – “Subsídios”.

Sendo assim, 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.

A Direcção Geral do Orçamento (DGO) considera, aliás, que não estão ainda reunidas as condições para que a orçamentação plurianual se efectue de forma a dar cumprimento integral às atrás referidas disposições constantes na Lei 48/2004, de 24 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental) em conjugação com o Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril (Normas aplicáveis às parcerias público – privadas). Dessa forma, por via de alterações que a mesma Direcção-Geral pretende introduzir aos actuais sistemas de informação de gestão orçamental, apenas o Orçamento do Estado para 2007 poderá reflectir, para além dos encargos contratualizados, outros encargos sujeitos a ajustamento.

Em termos de controlo orçamental, a informação mais detalhada de que se dispõe acerca dos encargos com PPP é aquela que tem constado dos Relatórios do Orçamento do Estado, no qual se identificam os encargos para o período compreendido entre o ano a que o referido Orçamento respeita e 2037.

No entanto, o quadro seguinte sobre encargos relativos a PPP não inclui encargos adicionais, nomeadamente, os relativos a modificações unilaterais dos contratos, atrasos nas expropriações e atrasos nas aprovações ambientais.

Mesmo assim, essa informação é muito importante e dela resultam os seguintes encargos previstos para o período 2005-2037:

Quadro 57 – Encargos previstos com as principais Parcerias Público Privadas – 2005 a 2037

(em milhões de euros)

Parcerias Público Privadas	Total
Concessões rodoviárias com portagens reais	366
Concessões rodoviárias com portagens virtuais	15.688
Concessões rodoviárias	16.054
Concessões ferroviárias	165
Saúde	5.599
Total	21.818

Notas dos Relatórios do OE/2005 (para os valores do ano de 2005) e do OE/2006:

* Os valores dos encargos previstos com as principais Parcerias Público Privadas não incluem custos adicionais, nomeadamente, por modificação unilateral do contrato, atrasos nas expropriações, atrasos nas aprovações ambientais e alterações da legislação.

* Para os valores de 2005, considerou-se IVA a 19%.

* Para o ano de 2006 e seguintes, considerou-se IVA a 21%.

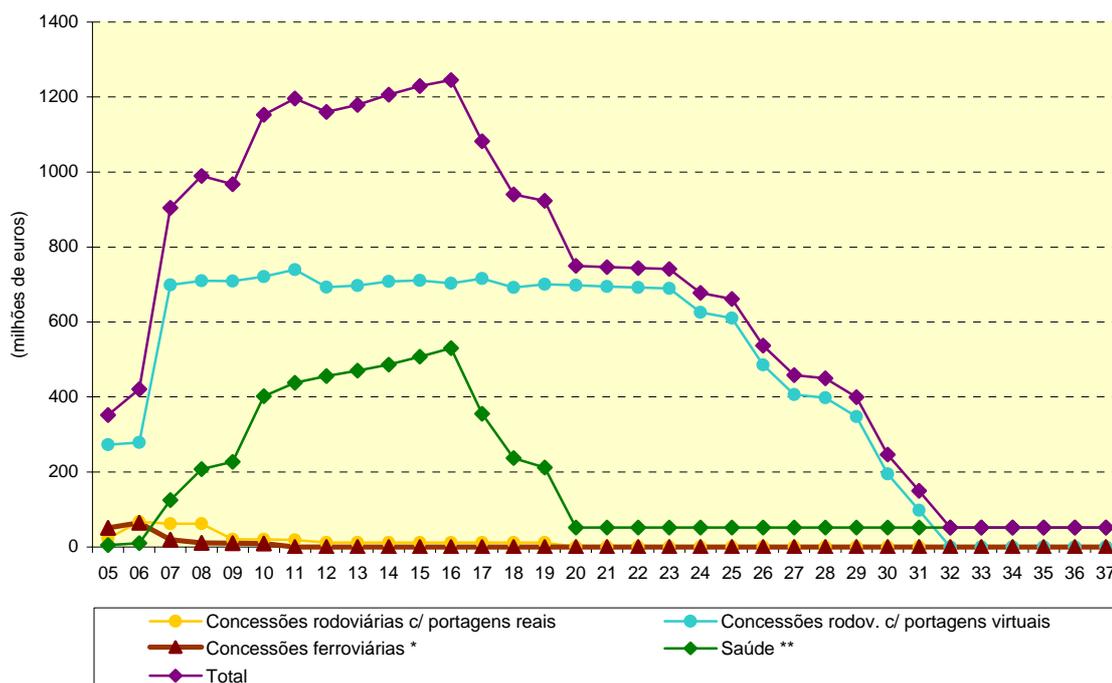
* Os valores dos encargos com as concessões ferroviárias incluem o Metro a Sul do Tejo.

Fonte: Valores do ano 2005 – Relatório do Orçamento do Estado para 2005; Valores dos anos 2006 a 2037 – Relatório do Orçamento do Estado para 2006



Os totais supra apresentados correspondem, por anos, aos inseridos no Gráfico 2, por onde se verifica que, em resultado dos encargos previstos com concessões rodoviárias com portagens virtuais, vulgarmente conhecidas por SCUTs, o total de encargos se situará entre € 900 e € 1.250 milhões, em cada um dos anos de 2007 a 2019.

Gráfico 45 – Encargos previstos com as Parcerias Público Privadas - 2005 a 2037



2. ENCARGOS COM PPP RELATIVAS A CONCESSÕES RODOVIÁRIAS E FERROVIÁRIAS

2.1. Concessões rodoviárias em regime de portagem real

Neste domínio, consideram-se as concessões rodoviárias do Norte¹, do Oeste², das travessias do Tejo (LUSOPONTE)¹ e da Brisa², cujos encargos globais, correspondentes a todo o período das concessões, se esquematizam no quadro seguinte:

¹ A Concessão Norte foi adjudicada em 9 de Julho de 1999 à concessionária AENOR, tendo por objecto a concepção, projecto, construção, financiamento, exploração e conservação de lanços de auto-estrada e conjuntos viários associados, em regime de portagem, ligados à A7 e à A11, em alguns casos, porém, limitado à exploração e conservação de lanços já construídos.

² A Concessão Oeste foi adjudicada em 21 de Novembro de 1998 à Auto-Estradas do Atlântico, SA, compreendendo a concepção, construção, financiamento, exploração e conservação dos lanços de auto-estrada e conjuntos viários associados às A8 e A15 e a exploração e conservação, com ou sem portagem, de alguns lanços já existentes.

Quadro 58 – Concessões Rodoviárias com Portagens Reais

(em milhões de euros)

Encargos	Norte	Oeste	Lusoponte	BRISA	Total
Pagamentos contratualizados	169,59	6,59	0	0	176,18
Subsídios/Comparticipações (a) (b)	0,00	0,00	341	595	936,00
Expropriações (c)	200,20	64,62	0	0	264,82
Reequilíbrios Financeiros	215,04	23,25	408,4	-	646,69
Claims REF:					
Negociação(d)	165,14	-	-	-	165,14
Acordo(e) (f)		11,75	408,4		420,15
Em arbitragem(g)	49,90	-	-	-	49,90
Decisão Tribunal (h)	-	11,50	-	-	11,50
Outros encargos(i)	0,00	24,00	0,00	0,00	24,00
Total³	584,83	118,46	749,40	595	2.047,69

Anotações ao quadro:

- (a) Na concessão da Lusoponte, os valores correspondem a encargos resultantes dos acordos de reequilíbrio económico-financeiro.
- (b) Na concessão da Brisa, o valor foi fornecido ao Tribunal de Contas pela PARPÚBLICA.
- (c) Custo global estimado.
- (d) Apesar desta compensação (que se prolonga por mais 7 anos) ter sido objecto de uma proposta de acordo, a mesma não foi aceite pelo Ministério das Finanças.
- (e) Na concessão do Oeste, o valor respeita a sobrecustos de construção, no montante de €10,73 milhões e a Perda de Receita Líquida, no montante de €1,02 milhões.
- (f) Na concessão da Lusoponte, os valores respeitam a participações da UE e do Estado Português.
- (g) Na concessão do Norte, o valor aguarda sentença do Tribunal Arbitral para o 2º semestre de 2005.
- (h) Na concessão do Oeste, ocorreu decisão do Tribunal Arbitral em Março/2005, condenando o Estado, à data de referência de Setembro/2001, a liquidar o montante de €2 milhões relativos aos atrasos na entrega dos terrenos e o montante de €9,5 milhões relativo às consequências do evento de força maior (atrasos nas expropriações e outros de idêntica natureza).
- (i) Na concessão do Oeste, o valor respeita a encargos estimados com o alargamento do Lanço CRIL/Loures.

Estima-se, assim, que os encargos directos do Estado com estas concessões ascendam a mais de € 2 mil milhões.

Para além destes encargos, perspectiva-se ainda como factor indutor de novos reequilíbrios financeiros a favor das concessionárias, a suspensão ou redução de taxas de portagem em troços objecto de obras, tendo em vista compensar o utilizador pela redução da qualidade do serviço oferecido nestas vias. Esta medida, embora se encontre na fase preparatória da legislação específica, pode vir a originar mais um encargo adicional para o Estado com estas concessões, podendo os montantes envolvidos rondar € 450 milhões, segundo uma estimativa da EP-EPE, dado o impacto que a medida poderá acarretar ao nível da perda de receita das concessionárias.

¹ O contrato de concessão celebrado entre o Estado português e a Lusoponte teve, fundamentalmente, como objecto, a construção, exploração e manutenção da ponte Vasco da Gama e, bem assim, a exploração e manutenção (em parte) da Ponte 25 de Abril.

² O contrato de concessão de auto-estradas celebrado entre o Estado e a Brisa tem como objecto, a construção, conservação e exploração, mediante portagem, de diversas auto-estradas, nos termos referidos nas Bases de Concessão, anexas ao Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro.

³ O total dos encargos com a PPP da Lusoponte não integra as participações da concessionária nas despesas de manutenção da Ponte 25 de Abril, as quais, até 2001, somavam cerca de € 13,5 milhões, nem sequer os montantes que o Estado deixou de arrecadar (mais de € 70 milhões), pelo facto de ter isentado a concessionária de participar naquelas despesas em resultado do Acordo Global de reequilíbrio financeiro celebrado em 2001.



Quanto à *Concessão Norte*, do montante correspondente aos pagamentos contratualizados, no montante de € 169,6 milhões, só faltava pagar em 31/12/2004 a última “tranche”, no valor de € 5,1 milhões. Os valores a receber pela concessionária nessa data, não pagos pelo Estado, incluíam ainda € 21,6 milhões e € 93,1 mil, relativos, respectivamente, a IVA e a IRC a recuperar.

No que se refere à *Concessão Oeste*, os pagamentos contratualizados, no montante aproximado de € 6,6 milhões, dizem respeito a uma compensação devida à concessionária relativa à suspensão temporária de cobrança de portagens no Lanço Torres Vedras Norte-Bombarral Sul e foram pagos em 1999 e 2000. Até final de 2004 foram ainda pagos € 540,7 mil, relativos a despesas suportadas com a adaptação do nó de Arnoia e o alargamento do sub-lanço CRIL/Loures.

À data de 31/12/2004, estava ainda em dívida por aqueles trabalhos, o montante de € 110,8 mil, verba esta, no entanto, já devidamente regularizada na presente data. Os encargos apurados no montante de € 11,8 milhões, resultantes da execução de trabalhos a mais realizados no desenvolvimento da actividade de construção dos lanços de auto-Estrada A8/IC1-Caldas da Rainha-Marinha Grande-Leiria e A15/IC1-EN 115-Rio Maior-Santarém, foram objecto de um Acordo de Reequilíbrio Financeiro, celebrado entre o Estado e a concessionária, em 31 de Março de 2005.

No que concerne ao Contrato de Concessão com a LUSOPONTE, o modelo de concessão inicial, não obstante beneficiar de uma subsídio inicial por parte do Estado e da União Europeia, configurava um modelo auto-sustentável do ponto de vista financeiro, no sentido de que os capitais afectos ao projecto pelos seus investidores seriam recuperáveis e remunerados com base nos *cash-flows* do projecto, resultantes da cobrança de portagens aos utentes da travessia e não através de compensações directas do Estado.

Seguiram-se-lhe seis acordos de reequilíbrio financeiro que, através de compensações directas atribuídas à concessionária, procuraram compensar a perda de receitas resultante da política de congelamento de preços de portagem na Ponte 25 de Abril, da introdução de um sistema de descontos para os utilizadores frequentes da Ponte 25 de Abril e da isenção de portagens durante o mês de Agosto para os utentes daquela travessia. Verificou-se, assim, um “acréscimo do risco geral do projecto”, que conduziu à atribuição pelo Estado à concessionária de um subsídio reembolsável de cerca de € 42,5 milhões.

A prática da diferenciação das taxas de portagem a aplicar nas duas travessias veio a ser consolidada no Acordo Global de Reequilíbrio Financeiro, que veio a fixar um prazo fixo de 35 anos (ou seja de 1995 a 2030) para a duração da concessão, independentemente do volume de tráfego verificado nas duas travessias. Nos termos deste Acordo, a concessionária deixou igualmente de estar obrigada a participar nas despesas de manutenção da estrutura da Ponte 25 de Abril e do viaduto de acesso da margem norte do Tejo, conforme previsto inicialmente.

Este novo modelo permitiu ainda à concessionária integrar as novas condições de financiamento (incluindo uma operação de refinanciamento), que conduziram a um agravamento dos encargos financeiros, no novo modelo de reposição do equilíbrio financeiro, tendo, para o efeito, o Estado acordado pagar semestralmente, até 2019, uma compensação directa que, somada aos valores anteriores, atinge o montante global de € 408,4 milhões. Até 2004, foram pagos à Lusoponte € 301 milhões de subsídios da União Europeia e € 40 milhões por participação em expropriações/ /acessibilidades. Do referido montante de € 408,4 milhões, foram pagos, até 2004, € 183,1 milhões.

Com referência a 31 de Dezembro de 2004, a Lusoponte alega que a Estradas de Portugal, E.P.E. (EP) tem em dívida, desde 30 de Novembro de 2003, uma factura no valor € 9,5 mil relativa a trabalhos realizados pela concessionária por conta daquela.

No que respeita à *Concessão BRISA*, além de apoios indirectos relativos a benefícios fiscais, as participações devidas à concessionária (para investimento e taxas de portagem) totalizavam, até 31/12/04, cerca de € 430 milhões, estando a dívida do Estado nesta data, incluindo juros de mora, orçada em € 91 milhões, dos quais cerca de € 7 milhões se relaciona com a participações nas taxas de portagem (veículos pesados e transportes públicos).

2.2. Concessões rodoviárias em regime de portagem virtual (SCUT)

Resumem-se, seguidamente, os encargos com as concessões SCUT com referência a Maio de 2005¹:

Quadro 59 – Concessões Rodoviárias com Portagens Virtuais (SCUT)

(em milhões de euros)

Encargos	Beira Interior	Costa de Prata	Algarve	Interior Norte	Beiras Litoral e Alta	Norte Litoral	Grande Porto	Total
Pagamentos contratualizados	2.827,26	1.606,23	1.285,16	2.296,97	3.472,88	1.642,85	2.635,21	15.766,56
Subsídios/Comparticipações	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Expropriações (a)	25,50	119,00	22,90	47,40	26,20	0,00	124,30	365,30
Reequilíbrios Financeiros	7,82	449,16	9,30	333,10	-	95,48	-	894,86
Reclamações (claims) REF:								
Negociação (b)	-	449,16	9,30	333,10	Por apurar ²	-	Por apurar	791,56
Acordo	-	-	-	-	-	-	-	0,00
Em arbitragem (c)	5,00	-	-	-	-	95,48	-	100,48
Decisão Tribunal (d)	2,82	-	-	-	-	-	-	2,82
Outros encargos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	2.860,58	2.174,39	1.317,36	2.677,47	3.499,08	1.738,33	2.759,51	17.026,72

Os montantes do quadro acima estão expressos a preços correntes, com IVA quando aplicável. Deve notar-se que os montantes dos pagamentos contratualizados são os previstos nos respectivos modelos financeiros, os quais incorporam diferentes pressupostos macroeconómicos, nomeadamente taxas de inflação cujo intervalo varia de 1,75% a 2,5%.

(a) Custo global estimado.

(b) Valores reclamados e em negociação com as concessionárias.

(c) Na concessão SCUT da Beira Interior, foi interposto processo em Tribunal Arbitral em Maio/2004, que ainda decorre, relativamente a uma série de defeitos de construção detectados no Lanço Castelo Branco/Soalheira, após assinatura do Contrato de Concessão.

(d) Na concessão SCUT da Beira Interior, há já decisão do Tribunal Arbitral tomada em Dezembro/2004, tendo o valor de o valor sido já pago, estando, no entanto, sujeito a juros de mora nos termos do acórdão arbitral.

¹ Os encargos relativos às portagens SCUT representam estimativas com base nas projecções dos modelos financeiros de cada concessão. Estes dependem, na prática, do tráfego real registado em cada concessão. Os encargos relativos às expropriações resultam de uma estimativa da EP, EPE. Finalmente, os encargos de REF assumem um carácter elevado de imprevisibilidade, na medida em que estão sujeitos a negociação e eventuais arbitragens.

² Embora a EP, EPE, refira que as concessionárias não tenham apresentado formalmente qualquer *claim* (reclamação), as mesmas referenciaram ao Tribunal de Contas que se encontra em processo de avaliação qualitativa e quantitativa um conjunto de eventos susceptíveis de gerarem reequilíbrios financeiros a seu favor.



Tribunal de Contas

A *Concessão SCUT – Beira Interior* foi adjudicada em 13 de Setembro de 1999 à concessionária SCUTVIAS. O projecto compreende uma extensão total de 176,5 km, dos quais 82,3 Km correspondem a construção nova, 47 Km a construção de duplicação e o restante à exploração de infra-estruturas já existentes. Até final de 2004, foi pago o montante total de € 23,8 milhões, acrescido de IVA, correspondente à fase pré-operacional, começando em 2005 o pagamento pelo Estado de receitas de portagem virtual.

A *Concessão SCUT – Costa de Prata* foi adjudicada em 19 de Maio de 2000 à concessionária LUSOS CUT Costa de Prata. O projecto compreende uma extensão total de 109,8 km, dos quais 64,1 Km correspondem a construção nova, 1,7 km a construção de duplicação e 44 km à exploração de infra-estruturas já existentes. Até final de 2004 o Estado já pagou à concessionária um total de € 5,1 milhões, que dizem respeito aos montantes fixos por quilómetro a pagar pelo concedente durante o período inicial da concessão, para os lanços já construídos à data da assinatura do contrato de concessão. A partir de 2005, os valores a pagar pelo Estado à concessionária corresponderão a rendas de portagens SCUT. No que respeita aos montantes em dívida pelo Estado, com referência a 31/12/04, a concessionária refere que, excluindo os montantes reclamados ao abrigo dos processos de reequilíbrio financeiro, com referência àquela data, o Estado apresentava como dívida à concessionária cerca de € 7 milhões, relativos a IRC e IVA a recuperar.

A *Concessão SCUT – Algarve* foi adjudicada em 11 de Maio de 2000 à concessionária EUROSCUT, integrando o projecto uma extensão total de 127,1 Km de concessão, dos quais apenas 35,6 Km correspondem a construção nova e 91,5 Km a construção já existente. Os encargos pagos pelo Estado à concessionária até final de 2004 dizem essencialmente respeito a rendas administrativas relativas ao período inicial da concessão, ascendendo a cerca de € 32 milhões. Relativamente aos valores ainda não pagos pelo Estado com referência a 31 de Dezembro de 2004, a concessionária aponta a existência de uma factura (de 2002) de € 262,7 mil, relativa a “Sondagens arqueológicas”.

A *Concessão SCUT – Interior Norte* foi adjudicada em 30 de Dezembro de 2000 à concessionária NORSCUT, compreendendo uma extensão total de 154,9 km, dos quais 116,3 km correspondem a construção nova e 38,6 km a construção já existente.

A *Concessão SCUT - Beiras Litoral e Alta* foi adjudicada em 29 de Abril de 2001 à concessionária LUSOS CUT BLA, SA. O projecto integra uma extensão total de 166,8 km, dos quais 161,8 Km correspondem a construção nova e apenas 5 km a construção já existente. Os pagamentos realizados pelo Estado à concessionária correspondem aos montantes fixos por quilómetro a pagar pelo concedente, durante o período inicial da concessão, para os lanços já construídos à data da assinatura do contrato de concessão e ascenderam, até 2004, a € 7,5 milhões. A partir de 1 de Janeiro de 2007, os valores a pagar pelo Estado à concessionária corresponderão ao valor de portagens SCUT definido contratualmente. No que respeita aos valores em dívida, com referência a 31/12/2004, refira-se que não existiam quaisquer dívidas do concedente (EP, E.P.E.) à concessionária. Todavia, àquela data, esta refere que o Estado lhe devia a quantia de € 21,0 milhões, correspondente a reembolsos do IVA e € 37,4 mil, de IRC a recuperar.

A *Concessão SCUT – Norte Litoral* foi adjudicada em 17 de Dezembro de 2001 à concessionária EUROSCUT Norte, integrando o projecto uma extensão total de 112,9 km de concessão, dos quais 41,1 km correspondem a construção nova e 71,8 km a construção em duplicação. O Estado pagou à concessionária até ao final de 2004 o montante de € 6,04 milhões e com excepção dos reembolsos respeitantes a IVA no valor de € 22,021 milhões, a concessionária não refere quaisquer valores em dívida pelo Estado, com referência a 31/12/04.

A *Concessão SCUT – Grande Porto* foi adjudicada à concessionária LUSOS CUT – Grande Porto, SA e, contrariamente a outras, integra no seu objecto o aumento do número de vias em todos os lanços de auto-estrada objecto de concessão, não havendo, assim, no futuro, necessidade de renegociar tarifas ou bandas de portagens SCUT, conforme previsto noutros contratos SCUT. O Estado pagou à concessionária, até ao final de 2004, o montante de € 3,0 milhões. Em 31/12/2004, o Estado apresentava como dívida à concessionária cerca de € 9,7 milhões, relativos a IRC e IVA a recuperar.

2.3. Concessões de transporte ferroviário

Os encargos referentes a concessões ferroviárias – FERTAGUS¹ e Metro Sul do Tejo (MST)² – eram, considerando todo o período das concessões, os seguintes, em Maio de 2005:

Quadro 60 – Concessões Transportes Ferroviários

(milhões de euros)

Encargos	FERTAGUS	MST	Total
Pagamentos contratualizados (obrigações de serviço público)	57,6	-	57,6
Subsídios/Comparticipações (Investimento)	-	265,1	265,1
Expropriações	-	-	-
Reequilíbrios Financeiros	45,2	48,3	93,5
Claims REF:			
Negociação (a)	-	48,3	48,3
Acordo (b)	45,2	-	45,2
Em arbitragem	-	-	-
Decisão Tribunal	-	-	-
Outros encargos	10,1	3,6	13,7
Taxa de utilização das infra-estruturas da REFER(c)	10,0		10,0
Atraso da D.I.A. (declaração de impacto ambiental)(d)		3,6	3,6
Incentivos (e)	28,7		28,7
Total	112,9	317,0	429,9

(a) Estimativa preliminar feita pela concessionária em Maio 2004. Estes sobrecustos resultaram fundamentalmente das alterações impostas pela C.M. Almada ao contrato inicial.

(b) Compensações financeiras pela insuficiência do tráfego verificado no contrato inicial.

(c) Encargos do Estado com a taxa de utilização das infra-estruturas da REFER.

(e) Encargos do Estado com incentivos.

(d) Encargo suportado pelo Estado decorrente do atraso da declaração do impacto ambiental.

¹ O contrato de concessão inicial foi assinado em 22/06/99, tendo por objecto a exploração do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul, por um prazo de 30 anos, renováveis por período não superior a 15 anos. A concessão foi objecto de renegociação, tendo o novo contrato sido assinado em 23/05/2005, o qual consagra uma concessão até 2010, renovável por um período de 9 anos.

² O correspondente contrato foi celebrado em Julho de 2002 entre o Estado e a Concessionária Metro Transportes do Sul, configurando um modelo do tipo DBOFT, isto é, tendo por objecto o Projecto, a Construção, o Fornecimento de Equipamentos e de Material Circulante, o Financiamento, a Exploração, a Manutenção e a Conservação da Totalidade da Rede de Metropolitano, findo o prazo do qual, os bens afectos à Concessão reverterem para o Concedente, livres de quaisquer ónus ou encargos, salvo algumas excepções claramente previstas no contrato.



Assim, os encargos do Estado estimados com as duas concessões de transporte ferroviário ascendem a cerca de € 424 milhões.

A *Concessão Fertagus* foi objecto de renegociação pelo facto do tráfego real registado na concessão nada ter a ver com as expectativas [sobre]optimistas, constantes do anterior modelo *Caso Base*. Esta concessão passou, assim, de um projecto idealizado para ser auto-suficiente, do ponto de vista financeiro (com custo zero para o Estado), para um projecto que envolve, actualmente, para o Estado, um encargo da ordem dos € 113 milhões¹.

Os encargos do Estado assumidos com o anterior contrato “*Fertagus*” totalizam cerca de € 55 milhões, dos quais € 45 milhões respeitam a reequilíbrios financeiros. Daquele total encontrava-se em dívida, com referência a 31/12/2004, o montante global de cerca de € 48,5 milhões (€ 45,2 milhões respeitantes a compensações financeiras e € 3,3 milhões relativos a incentivos).

No actual contrato, a concessionária passou a assumir o risco de tráfego e os encargos com a taxa de utilização das infra-estruturas da REFER, ainda que tenham passado para o Estado todas as responsabilidades pelo financiamento dos investimentos originariamente a cargo da concessionária, totalizando os encargos relativos a compensações por prestação de serviço público, no período 2005–2010, no montante de € 57,6 milhões².

Quanto à concessão *Metro Sul do Tejo*, no actual contrato o pacote remuneratório da Concessionária inclui, para além da comparticipação relativa ao investimento das Infra-estruturas de Longa Duração (a cargo do Estado no valor global de € 265 milhões³ e dos subsídios à exploração resultantes de défices de tráfego, o direito à totalidade das receitas auferidas na exploração do serviço concessionado, bem como o direito a receber os proveitos publicitários e os decorrentes da exploração das áreas comerciais e parques de estacionamento incluídos no MST.

Aquele contrato encontra-se em vias de renegociação, em resultado de um conjunto de relevantes alterações exigidas pela Câmara Municipal de Almada (CMA) ao projecto inicial, quer em fase de negociações, quer durante a execução do contrato. As consequências destas alterações foram igualmente agravadas pela indisponibilidade dos terrenos da CMA. O custo destas alterações é estimado num encargo adicional para o Estado de € 48,3 milhões. Acresce ainda, como já se referiu, o facto de, nesta concessão, contrariamente à da *Fertagus* na versão renegociada, o Estado assumir o risco de tráfego, compensando a concessionária por défices de tráfego, nos anos em que este se situar abaixo do limite mínimo da banda de tráfego de referência⁴.

Face a este enquadramento, os encargos do Estado com esta concessão podem, com grande probabilidade, ultrapassar os € 300 milhões.

¹ A que acrescem os encargos suportados pelo Estado com consultoria, no âmbito da renegociação do contrato inicial, que foram superiores a € 1,1 milhões.

² Caso não se verifique a prorrogação do contrato (o prazo da concessão expira em 2010), poderão subsistir responsabilidades do Estado que se estimam em mais de € 76 milhões, em consequência da operação de transferência de propriedade do material circulante.

³ Deste total, foi pago pela Direcção Geral do Tesouro até ao fim de 2004 o montante de € 155,0 milhões, considerando a concessionária que, relativamente aos montantes facturados, não existiam, a 31/12/04, pagamentos em atraso por parte do Estado.

⁴ Esta situação, face ao novo posicionamento do Eurostat, poderá implicar a contabilização da dívida inscrita no balanço da concessionária nas contas públicas, dado que esta não assume, na prática, risco de tráfego. No entanto, uma vez que o Estado assegurou a maioria do investimento, os passivos de investimento inscritos no balanço da concessionária assumem reduzida expressão.

2.4. Montantes em dívida pelo Estado com referência a 31/12/2004

Face ao que antecede, os valores em dívida do Estado às empresas concessionárias, relativos a Dezembro de 2004, são os que se resumem no quadro seguinte:

Quadro 61 – Montantes em dívida pelo Estado em 31-12-2004

(milhões de euros)

Concessionárias	Montantes	Entidade Responsável	Natureza
AENOR	21,569	DGCI	IVA
	5,129	EP-EPE	Última tranche do subsídio do Estado
	0,093	DGCI	IRC
Auto-Estradas Atlântico	0,111	EP-EPE	Despesas suportadas com a adaptação do Nó da Arnóia e com o alargamento do sublanço CRIL/Loures
Lusoponte	0,010	EP-EPE	Trabalhos realizados pela concessionária por conta da EP – EPE
Brisa	6,715	DGT	Comparticipações em Portagens
	84,063	DGT	Comparticipações no Investimento ^(a)
	1,660	DGT	Juros de mora
LUSOS CUT Costa de Prata	6,875	DGCI	IVA
	0,033	DGCI	IRC
Euroscut Algarve	0,263	EP-EPE	"Sondagens arqueológicas"
LUSOS CUT das Beiras Litoral e Alta	20,958	DGCI	IVA
	0,037	DGCI	IRC
EuroScut Norte	22,022	DGCI	IVA
LUSOS CUT Grande Porto	9,655	DGCI	IVA
	0,021	DGCI	IRC
Fertagus	0,033	DGT	Incentivos
	45,178	DGT	Compensações Financeiras
Total	224,395		

(a) A DGT refere não poder confirmar este montante, tendo a IGF certificado até 31/12/2003 o montante de € 36.797.254 dos quais foram pagos, em 2004, € 30.140.158.

Fonte: Tribunal de Contas – Relatório de Auditoria 33/05 – 2ª Secção.

Os montantes em dívida pelo Estado em 31/12/04, referenciados pelas concessionárias, atingem cerca de € 224,4 milhões, dos quais mais de metade correspondem a dívidas acumuladas às concessionárias Fertagus e Brisa relativas a compensações/comparticipações financeiras. As dívidas apresentadas pelas concessionárias relativas a reembolsos de IVA representam igualmente uma fatia considerável, que totaliza cerca de € 81 milhões.



Quadro 62 – Natureza dos montantes em dívida do Estado

(em milhões de euros)

Natureza	Montantes
IVA	81,1
IRC	0,2
Encargos Directos do Estado c/ os Contratos	143,1
Total	224,4

Fonte: Tribunal de Contas

Para além destes, haverá ainda que considerar os outros encargos “garantidos” com os processos de REF que se encontram em negociação/arbitragem e que configuram o denominado “défice deslizante”.

3. ENCARGOS COM PPP NA ÁREA DA SAÚDE

Os primeiros projectos de PPP na área da saúde¹ foram lançados e aprovados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de Agosto, o qual estabelece que as mesmas têm por objecto “a associação duradoura de entidades dos sectores privado e social à realização directa de prestações de saúde, ao nível dos cuidados de saúde primários, diferenciados e continuados, ou ao apoio directo ou indirecto à sua realização no âmbito do serviço público de saúde assegurado pelo Serviço Nacional de Saúde”.

Esses projectos foram o do Centro de Atendimento do SNS e o do Centro de Medicina e Reabilitação Física do Sul, cujos contratos têm uma duração de 4 e 7 anos, respectivamente.

Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, foram aprovados e lançados projectos de PPP de quatro hospitais – o Novo Hospital de Loures, o Novo Hospital de Cascais, o Novo Hospital de Braga e o Novo Hospital de Vila Franca de Xira – prevendo-se que estes contratos tenham uma duração de 30 anos para a vertente infra-estrutural (construção, gestão e manutenção do edifício hospitalar) e de 10 anos para a vertente clínica (prestação de cuidados hospitalares).

¹ Embora não incluído como tal nos valores publicados pelo Ministério das Finanças a propósito das PPP, a gestão privada do Hospital Fernando da Fonseca (HFF) / Amadora-Sintra, cujo primeiro contrato remonta a 1995, enquadra-se actualmente no regime jurídico das parcerias público-privadas através do Contrato de Gestão do HFF outorgado em 2004 entre a ARSLVT e a Sociedade Gestora (SG) do HFF. Os encargos previstos para o período 2005-2008 são de € 489 milhões e relacionam-se com a gestão privada integral do HFF, de forma a garantir a prestação continuada de cuidados de saúde, mediante uma retribuição anual de 101,7 milhões de euros que é paga por duodécimos à SG do HFF, com os necessários ajustamentos, previstos no contrato, relativamente às anuidades subsequentes. Relativamente a 2004, a ARSLVT pagou efectivamente € 110,7 milhões, dos quais € 99,5 milhões a título de duodécimos, € 6,9 milhões correspondentes ao pagamento de facturação de medicamentos e meios complementares de terapêutica e ainda € 4,1 milhões relativos a acertos de contas. Relativamente aos anos anteriores o acerto de contas do exercício de 2002 ainda não se encontra encerrado, por se encontrar em processo de resolução consensual de conflitos, tendo o mesmo sucedido com o acerto de contas do ano de 2003. Quanto aos encargos futuros com o Contrato de Gestão do HFF, a Portaria n.º 587/2004, de 28 de Abril, prevê para 2005 o valor máximo de € 117,0 milhões e, para os anos seguintes, até 2008, um crescimento anual na ordem dos 3%.

A previsão dos montantes e do início dos encargos futuros com estas PPP é a seguinte:

Quadro 63 – PPP Saúde – Previsão dos montantes e do início dos encargos e futuros

(em milhões de euros)

Projecto de Parceria	Previsão de encargos futuros	Data prevista para o início dos pagamentos
Centro de atendimento do SNS	50,2	3.º Trimestre de 2006
CMFR do Sul	54,1	4.º Trimestre de 2006
Hospital de Loures	1 744,3	1.º Trimestre de 2010
Hospital de Cascais	729,4	2.º Trimestre de 2007
Hospital de Braga	2 040,8	3.º Trimestre de 2007
Hospital de Vila Franca de Xira	954,8	2.º Trimestre de 2008
Total	5 573,6	

Fonte: Tribunal de Contas

Os encargos totais de 2006 a 2037 previstos para estas PPP ascendem a € 5,6 milhões.

De acordo com a programação financeira das parcerias relativas aos novos hospitais, destaca-se o crescimento acentuado da despesa entre 2007 e 2016, verificando-se a partir desse ano um decréscimo acentuado desta despesa até 2019 (ano em que atinge € 530,7 milhões), tornando-se relativamente estável (à volta de € 51,7 milhões), a partir daquele ano até ao final do período.

Com efeito, considerando os respectivos modelos de pagamentos plurianuais verifica-se um crescimento acentuado dos encargos futuros acumulados ao longo dos primeiros 10 anos, devido aos seguintes factores:

- Entre 2006 e 2009, os encargos acumulados com o Centro de Atendimento do SNS e o Centro de Medicina Física e de Reabilitação do Sul – CMFR, apresentaram um crescimento de mais do dobro da despesa, prevendo-se que a despesa ascenda a cerca de € 25 milhões no ano de 2009. A partir de 2009, apenas o CMFR do Sul continuará a constituir despesa, até ao ano de 2013, o que representará cerca de 30 milhões de euros acumulados nesses 4 anos.
- Quanto aos hospitais, no primeiro ano, entre 2007 e 2008, e apenas com a entrada esperada em funcionamento de dois hospitais, os encargos em valores nominais crescerão € 77,8 milhões. Em 2010, com a esperada entrada em funcionamento do Hospital de Loures, os encargos serão acrescidos em mais € 191 milhões face ao ano de 2009. Contudo, será o período de 2010 a 2016 aquele que exigirá um maior esforço para o Estado, no montante de € 3.260 milhões, a título de pagamentos acumulados.

A segunda vaga de hospitais na modalidade de PPP será composta por mais seis hospitais: Algarve, Oriental de Lisboa, Évora, Vila do Conde/Póvoa do Varzim, Vila Nova de Gaia e Margem Sul, estando a prioridade de cada projecto ainda pendente de decisão.



Tribunal de Contas

Relativamente ao ano de 2004, as despesas com os programas das Parcerias em Saúde compreendem € 2,9 milhões a título despesas de funcionamento da Estrutura de Missão Parcerias.Saúde (criada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 162/2001, de 16 de Novembro), os quais correspondem a fornecimentos e serviços no montante de € 2,6 milhões e € 295 mil respeitantes a despesas com pessoal¹.

¹ A que acresce, como já se referiu, € 110,7 milhões com o contrato de gestão do HFF.



Tribunal de Contas

Lisboa e Sala de sessões do Tribunal de Contas, em 20 de Dezembro de 2005

Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente

Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator

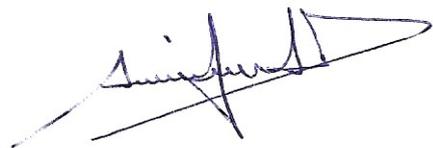
João Pinto Ribeiro, Relator

(com declaração de voto em anexo) e
vincido empresa declarada emitente de acta relativa
mente à R.S.S.

Manuel Raminhos Alves de Melo, Relator

José Alves Cardoso, Relator

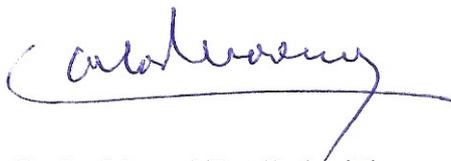
Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia



Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro



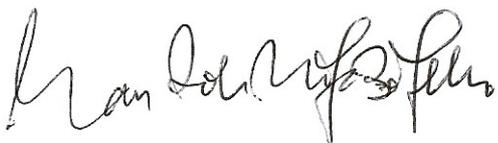
José Luis Pinto Almeida



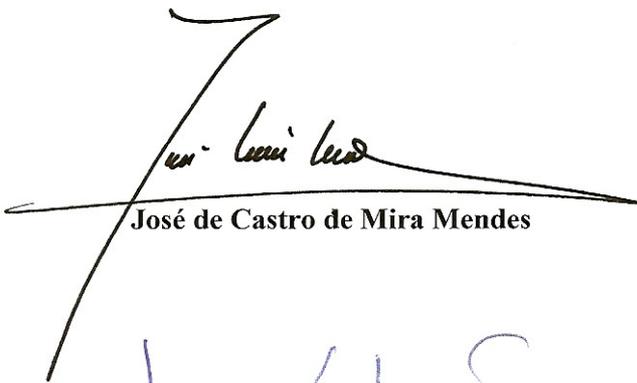
Carlos Manuel Botelho Moreno



Lídio José Leite Pinheiro de Magalhães



Manuel Roberto Mota Botelho



José de Castro de Mira Mendes



Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira



Tribunal de Contas

Helena Maria Ferreira Lopes

Adelino Ribeiro Gonçalves

António José Avérous Mira Crespo

FUI PRESENTE,

(Jorge Manuel F. da Cruz Leal)



Tribunal de Contas

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em seguimento de posições que venho mantendo na votação de Pareceres respeitantes a exercícios anteriores a 2004, existem várias matérias sobre as quais entendo que o Tribunal deveria ter assumido posição diferente.

Esta declaração constitui um sumário do meu entendimento quanto a tais matérias, a ser reproduzido na íntegra na acta da sessão do Plenário Geral que aprovou o presente Parecer.

Quanto à questão dos abatimentos à receita das estimativas das receitas cessantes em virtude de benefícios tributários e dos montantes estimados para reembolsos e restituições, considero que a excepção ao princípio da não compensação constante do nº 2 do artigo 6º da Lei de Enquadramento Orçamental não está conforme com a Constituição.

Tais abatimentos constituem obrigações do Estado decorrentes de lei ou de contrato, conforme previsto no artigo 105º, nº 2 da Constituição, sujeitos à especificação orçamental estabelecida no nº 3 do mesmo artigo da Constituição, pelo que a sua omissão consubstancia a não observância da regra da universalidade do orçamento consagrada na alínea a) do nº 1 do artigo 105º da Constituição, ou seja, a discriminação das receitas e despesas do Estado.

Não admitindo a Constituição excepções a esta regra, não pode o legislador consagrá-las na legislação ordinária, mesmo de valor reforçado, como é o caso da LEO.

Quanto à questão do período complementar de execução orçamental, consagrada em geral no artº 4º, nº 5 da Lei de Enquadramento e particularmente prevista para o exercício de 2004 no artº 8º do Decreto-Lei nº 57/2004, de 19 de Março, reitero o meu entendimento de que tal período complementar não está de acordo com o princípio da anualidade do orçamento consagrado nos artºs. 105º e 106º da Constituição.

Coincidindo o ano económico do Estado com o ano cível, a existência de um período complementar vem determinar a prorrogação da vigência do Orçamento, quando na verdade, a partir de 1 de Janeiro já nos encontramos perante um novo período anual de execução de um Orçamento.

Se a Lei do Orçamento é elaborada, organizada votada e executada anualmente, segundo aquele preceito da Constituição, não pode haver sobrevivência da mesma, e uma vez mais por a Constituição não admitir excepções à regra da anualidade.

Outra questão diz respeito às operações a que se refere o artigo 54º da Lei nº 107-B/2003, de 31 de Dezembro, que este diploma designa como operações específicas do Tesouro.

Como observação prévia, não se pode deixar de referir que este conceito de operações específicas do Tesouro, introduzido pelo Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho, que dispôs sobre o Regime de Tesouraria do Estado, se afigura não ser compatível com a alínea c) do nº 3 do artigo 106º da Constituição. Com efeito, o relatório que ali se prevê acompanhar a proposta do Orçamento diz respeito às operações de tesouraria e às contas do Tesouro. Ora, se na terminologia do Decreto-Lei nº 191/99 as operações de tesouraria se desdobram em operações orçamentais e operações específicas do Tesouro, é manifesto que este relatório apenas pode dizer respeito a estas últimas, sendo certo que até

à publicação do diploma o conceito legal e doutrinário de operações de tesouraria correspondia às agora denominadas operações específicas do Tesouro. Ou seja, para além da confusão terminológica introduzida pelo Decreto-Lei nº 191/99, para este preceito da Constituição, operações de tesouraria não podem deixar de corresponder à noção que designo por tradicional.

De resto, a actual Lei de Enquadramento Orçamental veio, no seu artº 37º, nº 1, alínea g), reproduzir a citada alínea c) do nº 3 do artigo 106º da Constituição, o que confirma terem as operações de tesouraria presentemente para o legislador a natureza e conteúdo de que se revestiram até à publicação do Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho.

Por outro lado, verifica-se que as operações previstas no artigo 54º da Lei do Orçamento para 2004 têm conteúdo idêntico às dos números 2 a 5 do artigo 20º da Lei 2/88, de 26 de Janeiro, as quais, como é conhecido, foram declaradas inconstitucionais com força obrigatória geral pelo Acórdão nº 267/88 do Tribunal Constitucional. Não se pode portanto deixar de ainda chamar a atenção para as alíneas b) e seguintes do nº 1 do artigo 30º do Regime de Tesouraria do Estado, que também têm de ser apreciadas à luz do mesmo Acórdão.

Daqui vem que entendo não estarem os nºs 1 a 5 do referido artigo 54º em conformidade com a Constituição, a qual não foi objecto de qualquer alteração nesta matéria desde 1988 até ao presente.



(Manuel Raminhos Alves de Melo)