

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO

2008/2009



TII

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A UM TRABALHO ELABORADO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO NO IESM, SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA MARINHA, EXÉRCITO E FORÇA AÉREA

**OS CONTRATOS DE LOCAÇÃO APLICADOS AOS
INVESTIMENTOS NA ÁREA DA DEFESA.
ANÁLISE DO CUSTO/BENEFÍCIO**

RUI MANUEL DA SILVA PINA
MAJ ADMIL



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**OS CONTRATOS DE LOCAÇÃO APLICADOS AOS
INVESTIMENTOS NA ÁREA DA DEFESA.
ANÁLISE DO CUSTO/BENEFÍCIO**

Rui Manuel da Silva Pina

TCOR ADMIL

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2008/09

Lisboa 2009



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**OS CONTRATOS DE LOCAÇÃO APLICADOS AOS
INVESTIMENTOS NA ÁREA DA DEFESA.
ANÁLISE DO CUSTO/BENEFÍCIO**

Rui Manuel da Silva Pina

MAJ ADMIL

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2008/09

Orientador: MAJ ADMAER Vitor Manuel Pereira Branco

Lisboa 2009



Índice

1. Introdução.....	1
2. Reequipamento das Forças Armadas – A Programação Militar.....	5
a. Planeamento	6
b. Programação.....	7
c. Orçamentação.....	8
d. Execução	8
e. Síntese.....	9
3. A Locação no Reequipamento das Forças Armadas.....	10
a. Enquadramento.....	10
b. Objectivos da adopção da Locação ao reequipamento das FFAA.....	10
c. Outros aspectos relevantes incluídos neste novo quadro legislativo.....	11
d. Síntese.....	12
4. As Contas Publicas.....	13
a. A contabilidade pública	13
b. A contabilidade nacional.....	14
c. O Orçamento	16
d. O Pacto de Estabilidade e Crescimento	18
e. Síntese	19
5. A Locação.....	20
a. Locação financeira.....	20
b. Locação operacional ou operativa	22
c. A Contabilização	23
d. A locação como fonte de financiamento.....	25
e. Síntese	26
6. Análise do custo/benefício.....	28
f. Taxa Interna de Rentabilidade.....	28
g. Aquisição dos helicópteros EH 101.....	29
h. Síntese.....	34
7. Conclusões Propostas e Recomendações	35



Índice de Tabelas

Tabela 1 - Custo dos Helicópteros EH-101.....	30
Tabela 2 - Diferença entre o custo dos equipamentos e o somatórios das rendas pagas	30
Tabela 3 – Dados para cálculo da Taxa Interna de Rentabilidade	32

Índice de Figuras

Figura 1 - Fluxos da locação financeira.....	22
--	----

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Percentagem dos limites anuais para a contratação por recurso à locação.....	33
--	----

Índice de Apêndices

APÊNDICE 1 - Cálculo da taxa interna de rentabilidade

APÊNDICE 2 - Evolução da LPM entre 1998 e 2008

Índice de Anexos

ANEXO A – Decisão do EUROSTAT sobre contabilização de despesas com equipamento
militar



Resumo

O final do século XX assistiu a acontecimentos extraordinários pelos seus efeitos ao nível do equilíbrio do sistema internacional, assinalando o final da guerra-fria. Já em dois mil e um, assiste-se a outro acontecimento de dimensão mundial de consequências absolutamente avassaladoras, o surpreendente ataque às Torres Gémeas na cidade de Nova York, cujas ondas de choque não tardaram a disseminar-se à escala planetária.

Como consequência destes relevantes acontecimentos, assistiu-se a um debate sobre os conceitos de segurança e defesa dos estados e as estruturas e missões das Forças Armadas. Em comum, a necessidade de adaptar, não apenas a estrutura conceptual de emprego das forças militares mas inevitavelmente as suas capacidades.

Paralelamente, Portugal após a adesão a Comunidade Económica Europeia, tem vindo a desenvolver um reforço da integração, materializado na adesão à UEM, caracterizado pela perda de autonomia em algumas áreas da política económica como a cambial e monetária bem como pela submissão a um conjunto de limitações na definição da política orçamental, com consequências em todos os sectores do Estado, sobretudo em situações economicamente conturbadas como a que agora vivemos.

É neste enquadramento, que se procura em Portugal proceder definitivamente à modernização das Forças Armadas, cria-se a Lei de Programação Militar (LPM) como instrumento político de médio e longo prazo, de forma a assegurar o desenvolvimento de capacidades que de outra forma não estariam ao seu alcance. No entanto, esta lei não assegura por si só a capacidade orçamental para aquisições de montantes naturalmente muito elevados. É assim que surgem novas opções de financiamento e, de entre estas, a locação.

O objectivo do nosso trabalho é o de, na óptica custo/benefício, avaliar esta tipologia de financiamento. Para tal, propomo-nos, numa primeira parte, descrever o enquadramento legal que conduz à definição da LPM, numa segunda fase avaliar as principais características e limitações da política orçamental e por último caracterizar este tipo de financiamento procurando determinar as vantagens para as Forças Armadas da sua adopção. No final, para além das conclusões desta análise, serão efectuadas algumas recomendações desta decorrentes.



Abstract

The end of the twentieth century witnessed the extraordinary events by their effects on the balance of the international system, marking the end of the Cold War. Back in two thousand and one, there is another event of global consequences: the absolutely overwhelming, astonishing attack on the Twin Towers in New York City, which “shock wave” continues to spread globally.

As a result of these relevant events, there was a debate on the concepts of security and defence of states and the structures and missions of the Armed Forces. In common, the need to adapt, not only the conceptual structure of employment of military forces but inevitably its capabilities.

In addition, Portugal after joining the European Economic Community has developed an enhanced integration, embodied in the accession to EMU, characterized by loss of autonomy in some areas of economic policy, with consequences in all sectors of the state, especially in economically troubled situations such as that we now live.

In this framework Portugal makes the modernization of the Armed Forces, based on the Military Programming Law (PML) as a political tool for medium and long term, to ensure the development of capabilities that would otherwise not be within reach. However, this law does not ensure by itself the capacity for acquisitions of budget amounts naturally very high. As a consequence new options for financing were need and, among these, the lease.

The aim of our work is to evaluate this type of financing according to a cost-benefit approach. To this end, we propose as a first part to describe the legal framework that leads to the definition of the PML, in a second phase to evaluate the main characteristics and limitations of economic policy and finally to characterize this type of financing and assess the benefits to the Armed Forces of its adoption. At the end, beyond the conclusions of this analysis some recommendations will be presented.



Palavras-Chave

Contabilidade nacional
Contabilidade pública
Défice das contas públicas
Equipamentos Militares
Lei de Programação Militar
Locação
Orçamento
Pacto de Estabilidade e Crescimento
Sector Público Administrativo
Sistema de Forças



Lista de Abreviaturas

A

AP *Administrações Públicas*

AR *Assembleia da República*

C

CBPF *Ciclo Bienal de Planeamento de Forças*

CEMGFA *Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas*

E

EMGFA *Estado-Maior-General das Forças Armadas*

EPE *Entidade Pública Empresarial*

EUROSTAT *Statistical Office of the European Communities*

F

FFAA *Forças Armadas*

L

LPM *Lei de Programação Militar*

M

MDN *Ministério da Defesa Nacional*

O

OCDE *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico*

OF *Objectivo de Força*

ONU *Organização das Nações Unidas*

OTAN *Organização do Tratado do Atlântico do Norte*

P

PEC *Pacto de Estabilidade e Crescimento*

PIB *Produto Interno Bruto*

PIDDAC *Progranas de Investimentos e Despesa de Desenvolvimento da*

POCP *Plano Oficial de Contabilidade Pública*

S

SCNP *Sistema de Contas Nacionais Portuguesas*

SEC *Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais*

SECNP *Sistema Europeu de Contas Nacionais Portuguesas*

SEDN *Secretário de Estado da Defesa Nacional*

SEO *Secretário de Estado do Orçamento*

U

UEM *União Económica e Monetária*



1. Introdução

Definição do contexto e introdução ao problema

A última vintena de anos do século passado e aqueles em que tivemos o privilégio de viver no início deste novo milénio têm uma característica assumida por todos os pensadores, historiadores e teorizadores e a que as Forças Armadas não estão imunes, a rapidez com que as transformações se processam.

Os reflexos nas políticas de segurança dos diversos actores do sistema internacional foram profundos e, conseqüentemente, os referenciais acerca da estrutura e emprego das respectivas Forças Armadas sofreu também alterações significativas. Esta modificação é bem visível no incremento da importância das organizações supra estatais, casos da ONU e OTAN, traduzida no surgimento de um novo quadro conceptual, com novos conceitos de emprego das Forças Armadas (FFAA), de que são exemplo as operações militares de resposta a crise.

Os ataques terroristas perpetrados contra a cidade de Nova Iorque, com toda a perplexidade e terror que geraram constituíram um novo e forte abalo às teorias que entretanto se vinham tentando firmar, gerando nova profusão de desenvolvimentos a que, e mais uma vez as Forças Armadas, não só não são imunes como estão desta feita no centro das atenções, situação recorrente em períodos em que a percepção de segurança de que nos habituámos a usufruir sofre uma significativa redução.

Portugal não constitui uma excepção a estas mutações na ordem mundial, introduzindo alterações importantes da política de defesa, expressão das novas considerações neste domínio produzidas não apenas internamente mas também no contexto das múltiplas organizações internacionais de que faz parte.

Como reflexo das alterações da conjuntura internacional tem vindo a ser invocada a aposta no reequipamento das Forças Armadas, materializada no reforço das dotações orçamentais afectas ao mesmo e na diversificação das formas de contratação admitidas nos investimentos na área da Defesa, ao abrigo da LPM.

Entre estas formas de contratação encontra-se a locação. Este mecanismo, nas suas múltiplas vertentes, de utilização rotineira na esfera da economia privada não tem, dentro do universo da Sector Público Administrativo uma utilização corrente.

Definição do objectivo da investigação

No caso específico do reequipamento das Forças Armadas são ainda reduzidos os contratos firmados com recurso à locação pelo que se torna pertinente avaliar, do ponto de vista do custo/benefício quais as vantagens que daqui poderão advir.



Importância e delimitação da investigação

Pela dimensão que encerra esta investigação, importa em prol de uma melhor objectividade e rigor científico, fazer uma delimitação do objecto de estudo. Tendo em atenção a existência de trabalhos recentes que abordaram assuntos próximos, e sabendo de antemão que este assunto se reveste hoje de uma enorme sensibilidade, optámos por limitar o estudo aos investimentos na aquisição de bens móveis.

Tendo em conta os custos supervenientes a esta tipologia de contratação e a exiguidade dos recursos colocados à disposição do Ministério da Defesa Nacional para assegurar o reequipamento das FFAA, a avaliação criteriosa dos benefícios da aquisição com recurso à locação, assim como do modelo a adoptar, assumem importância capital para as aquisições que se encontram neste momento em curso ou para as que, no âmbito da LPM, se perspectivam para o futuro.

Metodologia

A metodologia de investigação escolhida para a elaboração do trabalho foi a do método científico, com recurso ao modelo hipotético-dedutivo, incidindo na análise de documentos e factos. Para apoiar o estudo, foi efectuada uma pesquisa bibliográfica centrada em autores nacionais e estrangeiros, cujo conhecimento sobre as matérias em análise foi considerado relevante e decisivo para que a informação daí extraída fosse conducente à elaboração do trabalho.

Iniciámos o percurso metodológico com uma pesquisa documental sobre o enquadramento legislativo que enquadra o reequipamento das Forças Armadas, conceptualização de diversos conceitos que são essenciais à compreensão do tema, desde logo o próprio conceito de locação, as noções de orçamento, contabilidade nacional e Contabilidade Pública terminando com a análise de um caso concreto.

Além da pesquisa bibliográfica referida, foram efectuadas várias entrevistas exploratórias a algumas personalidades, que pelos seus conhecimentos e/ou cargos desempenhados davam garantias de permitir a correcta delimitação aos temas abordados.

Importa aqui realçar que das entrevistas exploratórias efectuadas duas questões foram desde logo identificadas:

- A adopção da locação como forma de contratação, para além dos contratos já celebrados, não constitui hoje, na prática, uma opção apesar de, conforme constatámos, continuar prevista no ordenamento jurídico esta possibilidade.
- A análise dos contratos já celebrados foi extremamente limitada, desde logo pela dificuldade em aceder aos mesmos e posteriormente às restrições



colocadas que impossibilitaram a utilização de todo e quaisquer dados neles incluídos. Como recurso foram utilizadas as fontes de informação abertas como a comunicação social e relatórios publicados por diversas entidades, com especial relevo para o Tribunal de Contas.

Em consequência das dificuldades inicialmente identificadas, para além do esclarecimento da relação do custo/benefício para as Forças Armadas associados a este tipo de contratação, a investigação efectuada passou a incidir claramente no esclarecimento das razões que levaram a que a mesma fosse, numa primeira fase, uma forma de contratação privilegiada e posteriormente abandonada. Esta abordagem implicou uma análise prévia e aprofundada de todo o enquadramento político, económico e contabilístico que rodeia este processo, passando a constituir uma parte substancial deste trabalho e estabelecendo a base conceptual imprescindível para a análise da contratação no regime de locação.

No sentido de materializar o objectivo do nosso trabalho, pretendemos responder à seguinte questão central:

- Constituirá o recurso à locação uma opção para o financiamento das aquisições necessárias ao reequipamento das FFAA?

Perante esta questão central foi necessário identificar as seguintes questões derivadas:

- QD 1 – O recurso à locação, como mecanismo de financiamento dos programas de reequipamento das FFAA constitui uma opção por parte do Ministério da Defesa Nacional ou uma solução proposta pelo Ministério das Finanças?
- QD 2 – Face ao novo paradigma da contabilidade nacional, constitui o recurso à locação uma forma de reduzir a despesa em cada exercício económico durante o período de utilização dos equipamentos?
- QD 3 – O recurso à Locação permite reduzir os riscos de desconformidades e incumprimento de prazos de entrega do equipamento ou sobressalentes, dividindo-os com a entidade financiadora?

Face às questões levantadas, admitimos como hipóteses para o nosso estudo as seguintes:

- H 1 – O modelo de financiamento é definido pelo MDN
- H 2 – Os investimentos na área da defesa deverão ser registados como despesa no ano económico em que entram em operação independentemente do esquema de pagamento adoptado.



H 3 – É possível reduzir os riscos com a aquisição de equipamentos transferindo para o sector privado uma parte do risco inerente a estas aquisições.

As hipóteses respondem às questões derivadas com o mesmo número

Organização e conteúdo da investigação

O Trabalho de Investigação Individual apresenta uma organização e conteúdo estruturados em sete capítulos, os quais englobam a introdução, o corpo do trabalho as conclusões e as recomendações.

No corpo do trabalho, para dar resposta à questão identificada propomo-nos começar por fazer uma abordagem à LPM, sendo efectuada a apresentação das linhas gerais de funcionamento da mesma e as competências das diversas entidades intervenientes. O segundo Capítulo do corpo do trabalho será dedicado ao enquadramento do surgimento da locação enquanto forma de contratação contemplada na LPM, sendo nosso propósito analisar quais as razões para o surgimento desta opção de contratação no corpo da lei. No capítulo seguinte, e na sequência dos motivos identificados, abordaremos a problemática das contas públicas, a forma como são prestadas e quais as consequências decorrentes do aprofundamento do processo de integração europeia, nomeadamente da adesão à União Económica e Monetária (UEM). Dedicaremos neste capítulo especial atenção à distinção entre contabilidade nacional e contabilidade pública, procurando realçar a importância da primeira como instrumento de avaliação do desempenho da nossa economia por parte da União Europeia. No quarto capítulo do corpo do trabalho incidiremos por fim a nossa análise nos conceitos de locação, procurando ir além das simples definições que, se à partida parecerão relativamente simples encerram na realidade alguma complexidade. Ainda neste capítulo, procuraremos identificar de forma genérica quais as vantagens para o sector privado do desenvolvimento destas tipologias de contratação e entender se as mesmas poderão ser extensivas ao reequipamento das FFAA. No último capítulo do corpo abordaremos a metodologia de análise do custo/benefício nos investimentos públicos, quais as dificuldades inerentes à sua determinação e da adequação destes métodos para a avaliação do recurso à locação. Para enriquecimento e concretização desta análise irá ser tomada em linha de conta o caso concreto de uma contratação já efectuada com recurso à locação, sendo analisados os factores de ordem financeira associados ao mesmo.



2. Reequipamento das Forças Armadas – A Programação Militar

As alterações verificadas no ambiente externo têm motivado alterações significativas no espectro das missões a desempenhar pelas Forças Armadas. Estas alterações decorrem de duas ordens de razões, a alteração do conceito de emprego das forças da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e incremento do número de missões a desempenhar no quadro da ONU.

Para o desempenho das tarefas decorrentes destas novas missões torna-se premente proceder ao reequipamento das Forças Armadas, para que estas estejam preparadas para actuar neste novo ambiente, caracterizado pelo reforço do conceito de emprego conjunto e combinado.

Face às limitações dos recursos orçamentais atribuídos à Defesa, tem sido o recurso a uma lei própria, a LPM que tem permitido alocar recursos financeiros a este reequipamento.

Desta forma, para que se proceda ao estudo de formas de financiamento alternativas para suporte dos avultados encargos associados à modernização das Forças Armadas, importa antes de mais perceber como decorre o processo que culmina com a inscrição na LPM das capacidades a desenvolver e a programação financeira decorrente das escolhas de financiamento, efectuadas à luz das disponibilidades orçamentais do Estado.

A programação militar, cuja maior visibilidade é conferida pela LPM, define o investimento público de médio e longo prazo das FFAA, nela constando programas relativos a forças, equipamentos, armamentos e infra-estruturas, necessários à concretização dos Objectivos de Força (OF) e incorpora ainda programas de desactivação e de Investigação e Desenvolvimento.

Compete ao Governo, por intermédio do MDN, orientar a elaboração da proposta de lei da revisão da LPM, em articulação com o CEMGFA e com os Chefes de Estado-Maior dos Ramos.

O Conselho Superior Militar elabora o projecto de proposta de lei de revisão da LPM e colhido o parecer do Conselho Superior de Defesa Nacional, compete à AR aprovar, sob a forma de lei orgânica, a proposta de lei de revisão da LPM.

Após a aprovação, o Governo promove a sua execução, cuja orientação e fiscalização são da responsabilidade do MDN, sem prejuízo das competências da AR.

Dentro deste processo cabe às FFAA, “numa primeira fase, estabelecer os requisitos mínimos, quer operacionais, quer técnicos a que os sistemas de armas em apreço deverão obedecer, para posteriormente integrarem comissões de avaliação que



determinarão em que medida as propostas concorrentes satisfazem esses requisitos” (Seabra, 2002: 30).

A LPM surge como principal fonte de financiamento disponibilizado pelo Estado para concretização dos Objectivos de Força. Torna-se, assim, indispensável para as Forças Armadas dado que “os meios e equipamentos que a LPM visa adquirir não são mais do que os “instrumentos” necessários para construir essas capacidades (...)” (Rodrigues, 2001: 41).

Para melhor se compreender todo o processo da programação militar e a forma como a mesma se traduz na execução orçamental, analisaremos, de seguida, a Lei Orgânica 4/2006 de 29 de Agosto (LPM) nas suas fases do planeamento, programação, orçamentação e execução¹.

a. Planeamento

Tendo por base o período de tempo² em que vigorará a LPM e sem prejuízo da validade dos compromissos assumidos pelo Estado que excedam aquele período, o planeamento de médio prazo é o que decorre num período de seis anos, correspondente ao ciclo de Planeamento de Forças (definido na Divisão de Planeamento de Forças do EMGFA), enquanto o planeamento de longo prazo é o que decorre para além desse período e até aos dezoito anos. Ambos têm como objectivo o levantamento de forças, o reequipamento, por substituição e/ou inovação dos meios e a adequação das infra-estruturas (existentes ou novas).

O planeamento de médio prazo é apresentado de uma forma mais objectiva, dado que se tem uma melhor noção dos recursos financeiros disponíveis, bem como, a despesa associada às várias capacidades.

Por sua vez, o planeamento de longo prazo tem custos definidos de uma forma mais genérica, através de projecções, estimativas de custos afectados de valores evolutivos.

A LPM contribui para a concretização dos OF, (na área das forças, equipamentos, armamentos e também das infra-estruturas de defesa) e, sendo no processo de planeamento que se estabelecem os programas e a calendarização das actividades integrantes dos vários programas/projectos e se afectam os recursos financeiros disponibilizáveis na LPM ou noutras fontes, a interdependência entre o planeamento e a LPM ressalta clara.

¹ Planeamento: orientação racional e sistemática para a identificação e avaliação dos custos e das consequências dos objectivos estratégicos. Programação: traduzir os objectivos em necessidades de pessoal e de material de cada organização em diversos prazos. Orçamentação: traduzir as necessidades de pessoal e material em necessidades financeiras. Execução: aplicar recursos para atingir os objectivos dos programas aprovados e ajustar as necessidades em recursos baseadas no *feedback* da própria execução.

² Três sexénios: 2006-2011, 2012-2017 e 2018-2023.



Poder-se-á dizer, então, que a LPM, condicionando a concretização do planeamento e dos OF, constitui o principal instrumento financeiro do planeamento logístico, de pessoal e formação e consubstancia a sua própria essência, visto que é condicionada pelos recursos financeiros existentes ou previstos. Esta interdependência pode provocar reajustes dos programas da LPM, que por sua vez, caso não existam recursos disponíveis a prazo, pode implicar a reavaliação dos OF, seja em termos financeiros ou temporais (prazo de execução mais curto, mais longo ou com início e fim mais tardio).

b. Programação

Na LPM “são inscritos as medidas necessárias à consecução dos objectivos de força nacionais aprovados no âmbito do Ciclo Bienal de Planeamento de Forças, tendo em conta a programação financeira dos custos adstritos à respectiva realização” (LO 4/2006 art. 1º, nº3), sendo esta programação financeira definida em coordenação com o Ministério das Finanças, em função das previsões elaboradas por este órgão.

Por outro lado, “os programas a considerar nas revisões da LPM, concretizados em subprogramas, são apresentados, em correspondência com o plano de forças, e contêm obrigatoriamente a calendarização da respectiva execução, bem como a descrição e justificação adequadas” (Ibidem, art. 16º, nº 1).

Os programas da LPM são apresentados sob a forma de Capacidades³. Para cada Capacidade concorrem um ou mais Projectos ou Subprogramas e Actividades.

Na definição dos OF, em sede de CBPF, procede-se à sua análise em função de cada uma das Capacidades, determinando-se o que existe e o que falta para atingir cada um dos Objectivos. O diferencial resultante será posteriormente traduzido em necessidades (por exemplo equipamentos, infra-estruturas ou formação) a constar na LPM e devidamente sistematizadas nas Capacidades e Áreas de Reequipamento (Programas e Subprogramas/Projectos).

Os OF permanecem válidos por um determinado período de tempo, após o que se extinguem ou evoluem, de acordo com a alteração da missão ou do ambiente operacional. Esta característica dinâmica permite uma adaptação constante ao CBPF e às sucessivas revisões da LPM.

Considerações de ordem orçamental têm motivado a manutenção de uma programação financeira uniforme, de forma a não retirar margem de manobra para a despesa pública aquando da inclusão destes valores no orçamento anual, conforme se pode

³ Informação nº47/2002, DPP/EME de 18 de Junho, define “Capacidade: aptidão ou possibilidade que uma força militar tem para desempenhar uma determinada tarefa, missão ou atingir um objectivo”.



comprovar no mapa anexo à lei.

c. Orçamentação

Os valores constantes da programação financeira, à luz das orientações da Direcção Geral do Orçamento/Ministério das Finanças, são integradas na proposta de orçamento anual, no cumprimento do regime da orçamentação por programas previsto na lei de enquadramento orçamental, segundo o qual “as despesas inscritas nos orçamentos que integram o Orçamento do Estado podem estruturar-se, no todo ou em parte, por programas” (Lei 91/2001, art. 15º, n.º 1), tendo como referência a orçamentação por programas, logo no cumprimento por objectivos, promovendo a qualidade da despesa pública numa base plurianual.

Desta forma, na elaboração dos programas, nomeadamente na sua definição, há que ter em conta a “correspondente calendarização financeira e (...) indicadores claros e precisos em função dos quais será avaliada, através do acompanhamento da execução orçamental, a eficácia, eficiência e economia associadas à sua prossecução, estando criadas as condições para a reafectação de recursos públicos, em termos plurianuais, entre despesas orçamentais em função dos objectivos estabelecidos” (DGO, 2005).

d. Execução

Com a execução visa-se a aplicação de recursos financeiros para atingir os objectivos dos programas aprovados e, baseados no *feedback* da própria execução, efectuar reorientações ou ajustes dos mesmos, prevendo a lei um conjunto de normas em diversas áreas que ajudam à flexibilização da sua execução.

Nos anos pares é ordinariamente revista a LPM podendo, “caso o interesse nacional o aconselhe, cancelar e alterar as medidas inscritas, afectar os respectivos saldos a outras, bem como inscrever novas medidas” (LO 4/2006 art. 15º).

“Os saldos apurados em cada exercício transitam para o período seguinte até à completa execução das capacidades previstas na lei” (Ibidem art. 10º, n.º 4).

“Os encargos anuais relativos a cada programa podem ser excedidos em 30% do valor inicialmente inscrito para o ano em análise, mediante aprovação do MDN. No entanto, o valor global dos encargos orçamentais não poderá ultrapassar o valor total orçamentado para esse ano” (Ibidem, art. 10º, n.º 3).

A LPM em vigor contempla a possibilidade de concretização dos actos de investimento



público por qualquer forma contratual legalmente admissível, incluindo as de locação⁴ “quando tal se mostrar justificado pelo interesse nacional, de modo a permitir a dilatação no tempo da satisfação dos correspondentes encargos financeiros, sem prejuízo da normal inscrição das prestações anuais nos mapas anexos à lei” (Ibidem art. 3º, n.º 1). Anualmente, na Lei do Orçamento de Estado, é fixado o limite máximo para a autorização financeira para a satisfação dos encargos com as prestações a liquidar referentes a estes contratos (Ibidem, art.11º, n.º 1).

Esta lei possibilita ainda, mas sob condições (art. 5º), que sejam assumidos compromissos que dêem origem a encargos plurianuais, incluindo os co-financiados pelo PIDDAC, e a adopção do procedimento adjudicatório comum para subprogramas com identidade de objecto, mesmo englobados em “programas previstos em capítulos diferentes” (art. 6º, n.º 1), como corolário de uma visão de conjunto das Forças Armadas, estando já em curso, neste âmbito um processo para a aquisição de viaturas blindadas de rodas (VBR) para o Exército e para a Marinha.

Nos últimos anos os valores previstos têm sofrido consideráveis cortes por força de cativações impostas na Lei do Orçamento para cada um dos anos, tendo em 2008 o valor acumulado destas cativações atingido os 532 M€.

e. Síntese

A LPM, que integra um conjunto de programas, traduzidos em capacidades, surge como principal fonte de financiamento disponibilizado pelo Estado para concretização dos OF. Nesta lei são inscritos os programas necessários à consecução destes objectivos, estando a sua programação financeira sujeita às regras impostas pelo Ministério das Finanças. Como características importantes apresenta ainda as seguintes:

- Os programas são inscritos sob a forma de capacidades, contribuindo para estas um ou mais Programas ou Subprogramas e Actividades;
- Os valores constantes da programação financeira, revista a cada dois anos em função da concretização dos diferentes OF, são integrados na proposta de orçamento anual, no cumprimento do regime da orçamentação por programas;
- No final de cada exercício o saldo não executado transita para o ano seguinte até à completa execução das capacidades previstas;

Por fim, a LPM em vigor contempla a possibilidade de concretização dos actos de investimento público por qualquer forma contratual legalmente admissível, incluindo as de locação, quando tal se mostrar justificado pelo interesse nacional.

⁴ Fundamentalmente, a locação consiste num acordo legal entre duas entidades pela qual uma vai utilizar o bem locado (locatário) que é da outra (locador), mediante o pagamento de rendas periódicas, por um período fixado contratualmente. Este conceito será no entanto mais desenvolvido adiante.



3. A Locação no Reequipamento das Forças Armadas

A locação, enquanto opção de financiamento para o reequipamento das Forças Armadas surge em 1999, consubstanciada na Lei Orgânica Nº 2/99 de 3 de Agosto, que constituiu a primeira alteração à lei Quadro das Leis de Programação Militar⁵, no sentido de acomodar a locação e outros contratos de investimento no âmbito do reequipamento das Forças Armadas.

Neste capítulo procuraremos elencar quais os motivos que estiveram na base da inclusão desta modalidade de financiamento na LPM e, através destes, identificar quais os seus principais impulsionadores.

a. Enquadramento

Da análise da acta da reunião plenária da Assembleia da República de 14 de Maio de 1999, relativas à discussão política que antecedeu a aprovação da alteração legislativa referida, é possível extrair informação pertinente conducente à determinação das razões que estiveram na base da mesma.

O Governo, neste debate representado pelos Ministérios da Defesa e das Finanças, através do Secretário de Estado da Defesa Nacional (SEDN) e do Secretário de Estado do Orçamento (SEO) respectivamente, apresentaram os argumentos para a introdução das alterações à Lei, tendo por base preocupações de natureza estritamente orçamental, de cumprimento dos compromissos assumidos na sequência da adesão à União Económica e Monetária, nomeadamente o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Na apresentação da proposta de lei o SEDN sublinha qual a preocupação política que lhe está subjacente, a de que “o reequipamento que serve esta modernização [das FFAA] tem de fazer-se numa dimensão e a um ritmo compatível com o Programa de Estabilidade, ou seja, o compromisso que o Estado assumiu no âmbito do Pacto de Estabilidade [...] por isso está na ordem do dia o recurso a novos modelos de financiamento do reequipamento das Forças Armadas” (p. 10).

b. Objectivos da adopção da Locação ao reequipamento das FFAA

Quanto aos objectivos desta iniciativa de alteração legislativa eles resultam, na nossa opinião, claros, nomeadamente quando analisada a intervenção do SEO que, referindo-se em concreto à aquisição dos dois submarinos no âmbito da concretização da Capacidade Submarina incluída nas capacidades da Marinha, “a operação dos submarinos não é planeada como uma operação de leasing no sentido estrito que esta palavra tem em

⁵ Lei nº 46/98 de 7 de Agosto.



Portugal, ou seja, locação financeira. Não é esse o caso porque, para ser contabilizada como locação financeira teríamos uma operação em que, ao abrigo das regras que entram em vigor a partir do ano 2000, que é o SEC95, [...], teríamos de levar a défice, no próprio ano, toda a despesa de capital e, nos anos subsequentes, a despesa de juros” (p. 19).

O SEO, para além de referir alterações às práticas contabilísticas que também serão abordadas detalhadamente em próximo capítulo, refere explicitamente a recusa na adopção do *leasing*, ou locação financeira, uma vez que este modelo de financiamento, de acordo com as regras da contabilidade nacional, não contribuiria para o cumprimento das regras de estabilidade orçamental e contenção das despesas públicas a que Portugal ficou obrigado pela adesão à UEM, por oposição à contratação do *leasing* operacional, esse sim adequado às preocupações referidas.

Esta objectividade no modelo de contratação a adoptar, ficou plasmada na Lei Quadro das Leis de Programação Militar, no seu artigo 2º, número 2 onde é referido que, no cumprimento das regras contabilísticas da contabilidade nacional “nos contratos de locação financeira, o impacte no sector público administrativo⁶ corresponde, no ano de celebração do contrato, ao valor integral de aquisição do equipamento e, durante os restantes anos de execução do mesmo, à componente de juros das rendas pagas”. Em oposição, o número 3 deste mesmo artigo refere que, “nos contratos de locação operacional, o impacte no saldo global do sector administrativo corresponderá ao valor anual das rendas pagas”.

Transparece assim o quadro conceptual que se encontra na base das decisões tomadas em 1999, mais do que almejar objectivos económicos ou benefícios de ordem operacional, o que o poder político pretendeu com esta alteração foi aumentar a sua capacidade de endividamento, tirando partido de todas as possibilidades que a regulamentação europeia possibilitava, seguindo o exemplo de outros estados-membros.

c. Outros aspectos relevantes incluídos neste novo quadro legislativo

A Lei Quadro das Leis de Programação Militar de 1999 e as que se lhe seguiram revogando esta, nomeadamente a LPM em vigor, incluem ainda outros aspectos relevantes associados à contratação em regime de locação, nomeadamente quanto à propriedade dos bens, considerando a salvaguarda do interesse nacional, uma vez que os contratos celebrados “não podem, sob pena de nulidade, conter cláusulas que, directa ou

⁶ O conceito de administrações públicas baseia-se numa óptica económica para caracterização das instituições que lhe pertencem, concretiza-se no Sistema Europeu de Contas (SEC95) que fundamenta uma contabilização em termos de contabilidade nacional (Pereira, 2007: 345)



indirectamente, imponham limitações ao uso dos bens locados ou que permitam ao locador ter acesso a bens ou a documentos susceptíveis de pôr em risco a segurança nacional, estando este obrigado a renunciar expressamente aos direitos que a lei eventualmente lhe confira a esse respeito”. (art. 3, nº 3)

Já relativamente ao destino a dar aos bens locados terminado o prazo, quando não seja exercida a opção de compra e esteja prevista a devolução, a lei reflecte uma alteração significativa uma vez que a Lei Orgânica n.º2/99 de 3 Agosto, como vimos a primeira a considerar esta tipologia de contratação, considerava que nos contratos celebrados deveria ser prevista a “desactivação dos bens que são o seu objecto no final da respectiva vigência” (art. 1º-A, nº 3) verificando-se na legislação actualmente em vigor que nesta situação estes contratos deverão prever “a devolução dos bens ao locador e a posterior alienação ou locação por este a outros Estados” (art. 3, nº 2).

d. Síntese

A locação, enquanto opção de financiamento para o reequipamento das Forças Armadas surge em 1999, materializando uma decisão política que tinha subjacente razões de ordem orçamental resultando na intenção de aproveitar o quadro legal vigente, alargando a capacidade financeira do Estado sem contudo comprometer os compromissos assumidos por Portugal no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, decorrentes da adesão à UEM.

Para que tal fosse conseguido, foi também fixado politicamente que estas operações não seriam planeadas como contratos de locação financeira mas sim de locação operacional, uma vez que o impacto destes no défice seria menor.

Constatamos assim que a opção pela locação não decorre da identificação por parte do Ministério da Defesa de vantagens económico-financeiras, pelo que chegados a esta fase, e para percebermos a adopção destes modelos de contratação, existe a necessidade de, com maior profundidade, analisarmos os aspectos relacionados com os diferentes referenciais contabilísticos subjacentes, as obrigações em termos de finanças públicas decorrentes do aprofundamento dos mecanismos de integração Europeia, os diversos modelos e respectiva contabilização



4. As Contas Públicas

Conforme referido no capítulo anterior foram considerações de ordem contabilística que estiveram na base do recurso a novas formas de financiamento das aquisições no âmbito da LPM.

Estas considerações, com reflexos ao nível da política orçamental decorrentes do quadro da adesão de Portugal à UEM, exigem que nos demoremos um pouco no estudo das alterações ao nível da contabilidade pública no contexto da nossa integração europeia, e de que forma estas induzem reajustes à programação financeira da LPM.

A adesão de Portugal à União Europeia e a consequente necessidade de normalizar instrumentos de medida de desempenho económico impulsionou a necessidade de agregar informações económicas por diferentes áreas contabilísticas, nomeadamente na contabilidade pública e contabilidade nacional.

Entre estas existe uma relação de dependência, uma vez que a contabilidade nacional mede a actividade económica de um país, socorrendo-se da informação disponibilizada pela contabilidade pública. Como referem Pinto e Gomes dos Santos (2005), apesar desta relação os seus pressupostos são diferentes, o que impossibilita uma relação directa entre a despesa apresentada na contabilidade pública e os gastos do Estado apresentados na contabilidade nacional.

Esta impossibilidade, que resulta das diferenças existentes quanto aos princípios contabilísticos, critérios valorimétricos e ao momento do registo das operações é justificada pelos diferentes objectivos das duas contabilidades.

Na prática, e como é referido na Conta Geral do Estado de 2007, a transposição da contabilidade pública para contabilidade nacional implica a realização de ajustamentos decorrentes da aplicação das regras de contabilização do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95), situação que iremos agora abordar com maior pormenor, bem como as principais características de cada uma destas formas de prestação de contas.

a. A contabilidade pública

A contabilidade pública tem como objectivo possibilitar a prestação de contas, o controlo da legalidade e a disponibilização de informação para a tomada de decisões.

A partir dos anos 90, iniciou-se em Portugal uma reforma da contabilidade pública. Na base desta reforma estiveram um conjunto de diplomas legais⁷: a Lei de Bases da

⁷ ⁷ Lei 8/90 de 20 de Fevereiro, Lei 6/91 de 20 de Fevereiro e Decreto-lei 155/92 de 28 de Julho respectivamente



Contabilidade Pública, a Lei de Enquadramento Orçamental e o Regime da Administração Financeira do Estado.

A generalização da implementação dos planos sectoriais de contas, a necessidade do desenvolvimento de novos instrumentos de informação e controlo e a integração da contabilidade orçamental subjacente nos diplomas anteriores, criaram as condições necessárias para um novo sistema de contabilidade pública, que começou oficialmente em 1997, com a publicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública⁸ (POCP), materializando uma aproximação à Contabilidade Geral utilizada no sector privado.

Nos termos estipulados no preâmbulo do POCP é patente a relação entre as duas contabilidades uma vez que este diploma “constitui um passo fundamental na reforma da administração financeira e das contas públicas. Complementarmente, o POCP deverá assegurar a obtenção expedita dos elementos indispensáveis ao cálculo dos agregados relevantes da contabilidade nacional, particularmente dos que respeitam às contas nacionais das administrações públicas e que são particularmente importantes para aferição do cumprimento dos compromissos assumidos no quadro do Tratado instituindo a União Europeia”.

b. A contabilidade nacional

De acordo com a definição dada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a contabilidade nacional é uma técnica que se propõe apresentar sob uma forma quantificada, um quadro conjunto da economia de um país. Nestes termos, esta contabilidade tem como objectivo o registo dos fluxos de bens e serviços e ainda das operações, que permitam uma análise da situação económica de um país.

A contabilidade nacional, enquanto representação da actividade económica, assume hoje uma importância acrescida pela multiplicidade de utilizações dada aos indicadores dela extraídos.

As nossas contas nacionais foram elaboradas até 1976 de acordo com o sistema normalizado da OCDE. A partir de 1977 passou a ser seguido pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) o Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas (SEC), tendo evoluído até ao sistema que se designou de Contas Nacionais Portuguesas (SECNP) aplicado pela primeira vez em 1986.

O novo sistema de contabilidade nacional baseia-se no Sistema Europeu de Contas

⁸ Decreto-lei 252/97 de 3 de Setembro



Nacionais e Regionais de 1995⁹ (SEC95), tem estatuto de obrigatoriedade para os Estados-Membros da União Europeia e é designado por Sistema Europeu de Contas Nacionais Portuguesas (SCNP95).

Esta evolução tem correspondido a um alargamento da informação estatística de base, bem como à adopção de novas adaptações metodológicas, traduzidas no caso presente em diversas decisões do EUROSTAT, que têm resultado em ajustamentos e alterações à forma de interpretar estas normas.

O objectivo último da adopção da SEC95 consiste em proporcionar dados comparáveis e fiáveis relativos à estrutura e evolução económica de cada país. A materialização deste objectivo implica alterações à Conta Geral do Estado que, embora continue a ser prestada na óptica de contabilidade pública, tem de ser transposta para contabilidade nacional com a indicação das respectivas alterações daí decorrentes.

Nesse quadro, tendo como referência o Relatório do Orçamento de Estado para 2006, os ajustamentos efectuados a partir da contabilidade pública para contabilidade nacional podem, de forma resumida, ser agrupados nas categorias seguintes:

- Efeito de registo segundo a especialização do exercício¹⁰ (*accrual*);
- Aplicação do princípio da neutralidade dos fundos comunitários;
- Ajustamento de diferenças de universo;
- Outros ajustamentos.

Na óptica da contabilidade nacional, releva-se o momento em que o valor económico, os direitos ou obrigações são criados, transformados ou extintos, enquanto que na contabilidade pública se registam as operações no momento em que são efectuados os recebimentos ou os pagamentos. Assim, torna-se necessário efectuar um conjunto de operações sobre os saldos da contabilidade pública para aplicar a especialização do exercício da contabilidade nacional.

Estas operações afectam especialmente, os impostos e contribuições sociais, juros, bem como, as aquisições de bens e serviços ou despesas de investimento. No caso dos impostos, a aproximação à especialização do exercício é efectuada através do método do “caixa ajustado” que consiste na aplicação de um desfasamento temporal correspondente ao prazo médio de pagamento do imposto ou da contribuição. Nas contas nacionais são considerados os juros corridos por contraposição aos juros pagos ou recebidos, registados

⁹ O SEC95 consta do Regulamento do Conselho (da União Europeia), 2223/96 de 25 de Junho de 1996.

¹⁰ Segundo este princípio, o registo das operações efectua-se no momento em que o valor económico é criado, ou quando os direitos, ou as obrigações, são criados transformados ou extintos, e não no momento em que as mesmas são recebidas ou pagas.



na contabilidade pública. Por último, nas restantes categorias de despesa, a aproximação à especialização do exercício é efectuada adicionando à despesa paga os compromissos assumidos a pagar e retirando os pagamentos de compromissos assumidos em anos anteriores.

O efeito da Neutralidade dos Fundos Comunitários constitui igualmente um importante ajustamento a considerar à contabilidade pública, de modo a eliminar eventuais impactos positivos ou negativos que o mesmo possa produzir no saldo das Administrações Públicas (AP). Pretende-se desta forma, que o saldo das AP não seja afectado em resultado da intermediação de fundos comunitários que ocorre através de determinados organismos públicos.

O universo de consolidação nas contas públicas e nas contas nacionais não coincide uma vez que nas contas nacionais se consideram como fazendo parte das Administrações Públicas as unidades institucionais cuja actividade consista na produção de outros bens e serviços não mercantis destinados ao consumo individual e colectivo, e/ou efectuem a redistribuição do rendimento e da riqueza nacional. Desta abordagem decorre que alguns serviços autónomos são excluídos do sector das AP e integrados no sector das Sociedades.

Por outro lado, existem unidades públicas com estatuto empresarial que devem integrar o sector das Administrações Públicas. Estavam neste caso, também em 2006, as sociedades Polis e o Instituto de Estradas de Portugal, EPE.

Complementarmente, acresce ainda o facto, da Caixa Geral de Aposentações que integra o subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (FSA) em contabilidade pública, ser considerada no subsector da Segurança Social na óptica de contabilidade nacional.

Os outros ajustamentos correspondem a uma categoria residual que completa a explicação da passagem da contabilidade pública para contabilidade nacional. Nesta categoria incluem-se aqueles elementos que por não se enquadrarem nos conceitos de transposição directa caixa/ “*accrual*”, ou por saírem fora do âmbito do cálculo do saldo global das AP em contabilidade pública, são determinantes para a explicação do saldo das AP numa óptica da contabilidade nacional. De entre esses factos destacam-se, determinadas operações que decorrem da aplicação de princípios do SEC95.

c. O Orçamento

O Orçamento do Estado “poder-se-á definir como o documento, apresentado sob a forma de lei, que comporta uma descrição detalhada de todas as receitas e despesas do estado, propostas pelo Governo e autorizadas pela Assembleia da República, e antecipadamente previstas para um horizonte temporal de um ano” (Pereira, 2007: 381).



Sendo essencialmente um documento político, reflectindo as políticas e prioridades do Governo, e não eminentemente técnico como é muitas vezes considerado é possível identificar três elementos:

- O elemento económico: Na medida em que constitui uma previsão da actividade financeira anual a realizar por determinados subsectores das Administrações Públicas¹¹ sob o comando do Governo;
- O elemento político: Constitui uma autorização política concedida pela Assembleia da República mediante a apreciação formal da proposta elaborada e submetida pelo Governo;
- Elemento jurídico: Constitui um instrumento, sob a forma de lei, que limita os poderes financeiros do Estado no que respeita à realização das despesas e à obtenção das receitas.

O orçamento apresenta uma amplitude anual (ano económico), coincidindo no caso português com o ano civil.

No entanto, e face à necessidade de desenvolver opções políticas com despesas e receitas associadas que se prolongam para além desse limite, tendo um horizonte plurianual materializado em casos como o do reequipamento militar objecto da LPM, que como vimos se desenvolve num período de três sexénios, bem como na existência de compromissos assumidos perante as instâncias europeias e traduzidas no plano de estabilidade e crescimento, que apesar de ser actualizado anualmente terá que, de forma sustentada apresentar uma tendência de redução do défice público, implicam uma visão que se estende para além do limite do ano civil.

(1) Equilíbrio Orçamental

De entre as regras para a organização do orçamento¹² destaca-se a do equilíbrio entre as receitas e as despesas, actualmente considerada a mais importante das regras orçamentais, devendo ter-se presente que todo e qualquer orçamento apresenta um total da receita exactamente igual à despesa pública prevista, ou por outras palavras está equilibrado.

Este equilíbrio não quer no entanto dizer que não exista défice, ou insuficiência das receitas face às despesas. Na realidade, a *existência de um saldo nulo ou excedente, não se define pela igualdade entre todas as despesas e todas as receitas mas sim pelo equilíbrio entre determinadas despesas e determinadas receitas* (Pereira, 2007: 392).

¹¹ Não integra a previsão de receitas e despesas das Administrações Regionais e Locais

¹² Anualidade, unidade e universalidade, não compensação, não consignação, especificação e equilíbrio.



(2) O défice

A existência de défice, resulta do facto de o somatório das despesas orçamentais exceder o das receitas orçamentais num determinado ano. Esta situação pode não corresponder necessariamente a uma situação de descontrolo das contas públicas, podendo ter como origem, por exemplo a necessidade de financiamento de grandes projectos de investimento, que não podem ser financiados pelas receitas anuais normais como os impostos.

Para fazer face a estas situações, várias formas de financiamento têm vindo a ser adoptadas, podendo destacar-se de entre estas a emissão de dívida pública e a alienação de património do Estado (por exemplo. venda de imóveis, privatizações de empresas públicas).

d. O Pacto de Estabilidade e Crescimento

O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) inscreve-se no contexto da terceira fase da UEM, iniciada em 1 Janeiro de 1999. Visa garantir a continuação do esforço de disciplina orçamental, por parte dos Estados-Membros, após a introdução da moeda única (o euro), partindo da premissa de que este constitui o enquadramento mais favorável para a convergência das economias nacionais de cada país aos melhores padrões da União Europeia.

Formalmente, o Pacto de Estabilidade e Crescimento é composto por uma resolução do Conselho Europeu (adoptada em Amesterdão, em 17 de Junho de 1997) e dois regulamentos do Conselho¹³, de 7 de Julho de 1997, que estabelecem as modalidades técnicas da resolução¹⁴.

A médio prazo, os estados-membros comprometeram-se a respeitar o objectivo de manter uma situação próxima do equilíbrio orçamental¹⁵ e a apresentar ao Conselho e à Comissão um programa de estabilidade (a actualizar anualmente). Com estas regras procura-se assegurar condições para os Estados-Membros responderem às flutuações cíclicas da economia sem que o défice orçamental ultrapasse o valor de referência.

¹³ Na sequência do debate realizado sobre a aplicação do PEC, os dois regulamentos, com os números 1466/97 e 1467/97, (publicados no Jornal Oficial de 2 de Agosto de 1997) foram modificados em Junho de 2005.

¹⁴ Controlo das situações orçamentais e coordenação das políticas económicas; aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos

¹⁵ “No artigo 104 do Tratado é referido que os Estados Membros devem evitar défices excessivos e que o cumprimento desse pressuposto será avaliado segundo dois critérios cuja quantificação surge num Protocolo sobre o procedimento dos défices excessivos, anexo ao Tratado: O rácio em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), quer do défice actual, quer do défice previsto excede um determinado valor de referência (3%); O rácio Dívida Pública/PIB excede um valor de referência (60%).



O PEC abre a possibilidade ao Conselho de sancionar um Estado-membro participante que não adopte as medidas necessárias para corrigir uma situação de défice excessivo¹⁶.

Numa fase inicial, a sanção tomará a forma de um depósito sem juros junto da Comunidade, mas poderá ser convertida em coima, se o défice excessivo não for corrigido nos dois anos seguintes. A aplicação das sanções não é contudo automática e depende de uma avaliação das circunstâncias pelo Conselho.

Para que estas sanções sejam implementadas é essencial que o EUROSTAT, entidade responsável pelo controlo estatístico, colija e compare os dados relativos aos diversos estados-membros, tendo como referencial a contabilidade nacional.

e. Síntese

Na prática e em termos contabilísticos coexistem hoje duas lógicas para a contabilização das despesas e receitas decorrentes do funcionamento das Administrações Públicas. Uma para gestão interna, denominada de Sistema de Contas Nacional, caracterizado por constituir uma contabilidade de caixa, cujas regras são definidas pelo Plano Oficial de Contabilidade Pública e uma segunda em vigor na União Europeia desde 1995 e elaborada tendo como referencial o SECNP e as orientações emanadas pelo EUROSTAT que assim tem tentado garantir uma aplicação adequada do quadro conceptual de referência, de forma a obter estatísticas fiáveis e comparáveis para a avaliação da convergência, à luz da questão dos défices excessivos, definida no Tratado de Maastricht (art. 104º).

Esta normalização de instrumentos de medida, essencial ao desenvolvimento dos mecanismos de integração, tem acompanhado a transferência de competências para a esfera europeia, nomeadamente em matéria de política orçamental, materializado no PEC, uma vez que, particularmente no que respeita à limitação do défice orçamental a um valor máximo de três por cento do PIB, enquanto mecanismo essencial à manutenção da estabilidade económica dos países da Zona Euro, tem constituído um constrangimento importante à utilização da política orçamental levando alguns dos estados subscritores à adopção de mecanismos que permitam contornar estas limitações.

¹⁶ Procedimento em caso de défice excessivo.



5. A Locação

Segundo a SEC95, “quando uma unidade institucional A possui um bem duradouro e cede o direito à sua utilização a uma unidade B, diz-se que A é o «locador» e B o «locatário». Os pagamentos efectuados por B a A em contrapartida de cedência dos direitos de utilização são designados por «rendas». O locador pode ser o próprio produtor ou vendedor do bem duradouro, ou uma sua filial, mas pode igualmente constituir uma unidade completamente independente, sem qualquer ligação com o produtor ou vendedor. Todos os tipos de bens duradouros produzidos, desde edifícios e outras construções a bens de consumo duradouros, podem ser objecto de locação, e qualquer espécie de unidade institucional pode recorrer à locação para obter o direito de utilizar bens duradouros” (SEC95, Anexo II).

Neste contrato, o locador e locatário encontram-se em situação diferente perante a locação, a operação para o primeiro, enquanto financiador, é um problema de investimento, enquanto para o segundo o problema se resume ao financiamento.

O contrato de locação, realizado entre o locador e locatário pode ser considerado como contrato de **locação financeira** ou contrato de **locação operacional**.

a. Locação financeira

Com a publicação do Decreto-Lei nº 171/79, de 6 de Junho o contrato de locação financeira passou a estar tipificado no ordenamento jurídico português, encontrando-se, agora, regulamentado pelo Decreto-Lei nº 149/95, de 24 de Junho, que revogou o anterior.

O art. 1º deste último diploma legal define locação financeira como *o contrato pelo qual uma das partes se obriga, mediante retribuição, a ceder à outra o gozo temporário de uma coisa, móvel ou imóvel, adquirida ou construída por indicação desta, e que o locatário poderá comprar, decorrido o período acordado, por um preço nele determinado ou determinável mediante simples aplicação dos critérios nele fixados*.

É uma definição bastante complexa que, só por si, não permite uma conclusão clara sobre a natureza do contrato de locação financeira.

Daí que, para melhor se alcançar a génese deste instrumento contratual, seja aconselhável conhecer a sua história recente e as motivações que estiveram e estão na sua origem.

Com a actual formulação a locação financeira surge nos Estados Unidos da América, no início da década de 50, com a constituição em São Francisco, da primeira sociedade de *leasing*. Chega à Europa no início da década de 60, igualmente com a fundação em Inglaterra, França e Itália das primeiras sociedades de *leasing*.



Em todos estes locais se apresenta essencialmente como uma forma de financiamento das empresas, diferente do simples recurso ao endividamento (crédito bancário, emissão de obrigações ou outros tipos de empréstimo), da utilização de lucros ou do aumento do capital social.

Esta forma de financiamento apresenta grandes vantagens quer para o locador quer para o locatário, mas especialmente para este último.

Desde logo porque lhe aumenta a capacidade de endividamento sem que figure, como tal, no balanço ou nas contas. Depois porque a sua obtenção é mais rápida dado serem, em regra, menores as exigências das sociedades financeiras autorizadas a realizar esse tipo de contratos. Ainda porque permite ao locatário uma gestão financeira mais flexível e planeada pois, em regra, a locação financeira configura-se como um crédito de médio ou longo prazos.

Para o locador as vantagens situam-se, essencialmente, ao nível da garantia uma vez que é sua a propriedade do bem locado.

Sendo a finalidade e objectivos do contrato de locação financeira, enquanto mecanismo expedito de obtenção de financiamento, a concessão de crédito, esta é reservada aos bancos e às sociedades de locação financeira conforme se retira da análise no Decreto-Lei nº 298/92, de 31 de Dezembro, que aprovou o regime geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras e no Decreto-Lei nº 72/95, de 15 de Abril que aprovou o Regime Jurídico das Sociedades de Locação Financeira.

O primeiro dos diplomas mencionados define as instituições de crédito como sendo as “empresas cuja actividade consiste em receber do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis a fim de os aplicar por conta própria mediante a concessão de crédito” (art. 2º), “contando-se entre estas” (art. 3º) “as sociedades de locação financeira, que” (art. 4º, nº 2) “só podem efectuar as operações permitidas pelas normas legais e regulamentares que regem a sua actividade”, regulamentação constante, como já se disse, no Decreto-Lei nº 72/95.

Neste diploma reafirma-se que as sociedades de locação financeira são instituições de crédito e restringe-se o seu objecto ao exclusivo exercício da actividade de locação financeira (art. 1º). No art. 4º estipula-se que só os bancos e as sociedades de locação financeira “podem celebrar, de forma habitual, na qualidade de locador, contratos de locação financeira”.

Finalmente, o que se pretende, com um contrato de locação financeira é a obtenção de um crédito, ou melhor, de um financiamento, só que, em espécie. Assim, o locador



transfere de facto para o locatário todos os riscos e vantagens inerentes à detenção de um activo, independentemente de o título de propriedade jurídica não ser transferido e portanto não se verificar uma transferência de direito.

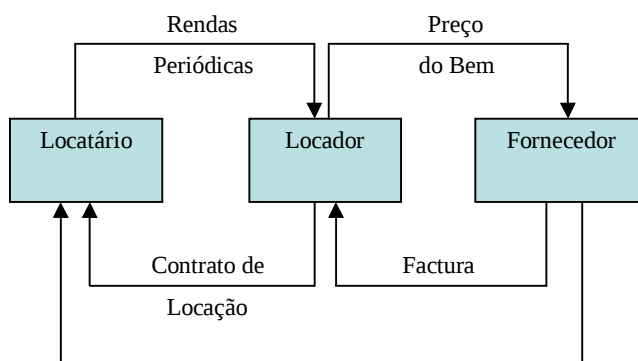


Figura 1 - Fluxos da locação financeira

b. Locação operacional ou operativa

É considerado como locação operacional ou operativa toda a locação que não seja possível classificar como locação financeira.

Recorrendo mais uma vez à caracterização presente na SEC95, nas NIC e Directriz anteriores:

- O locatário adquire o direito de utilizar um bem duradouro por um determinado período de tempo, que pode ser longo ou curto, não tendo necessariamente de ser fixado antecipadamente;
- No final do período de locação, o locador espera que o bem lhe seja devolvido mais ou menos no mesmo estado em que o cedeu, à parte o desgaste normal. O locador cederá então provavelmente o bem a outro locatário, ou dar-lhe-á uma outra utilização;
- Em consequência, o período de locação pode não abranger a totalidade, nem mesmo a maior parte da vida económica do bem.
- O valor global das rendas que o locatário tem de pagar ao locador não cobre, normalmente, o preço de aquisição do bem, assim o locador terá que rendibilizar o bem através de contratos sucessivos de locação ou da sua alienação no mercado.
- As unidades que operam no domínio da locação operacional possuem conhecimentos técnicos sobre os tipos de bens duradouros que alugam. Mantêm stocks destes bens, a fim de poder alugá-los de imediato ou num prazo curto;



- Oferecem normalmente ao cliente a possibilidade de escolher entre uma certa gama de modelos;
- A fim de manterem os seus bens duradouros em bom estado de funcionamento, os locadores têm de efectuar serviços de manutenção e reparação dos bens disponíveis para locação. Normalmente, os locadores assumem também a responsabilidade pelas reparações e manutenção de um bem, tal como a sua substituição em caso de avaria, durante o período em que este se encontra alugado a um locatário;
- A locação operacional não abrange as situações em que o proprietário do equipamento fornece igualmente o pessoal necessário para operar com ele, ou o aluguer de activos não produzidos; e
- Este contrato prevê a sua extinção, em qualquer momento por parte do locatário.

No final do contrato não existe a previsão da transferência da propriedade jurídica do bem para o locatário. Contudo, poderá o contrato conter a tripla opção para o locador de compra, celebração de novo contrato ou a simples devolução do bem.

c. A Contabilização

Quanto à contabilização dos encargos decorrentes do recurso à locação ela varia conforme o referencial utilizado, no entanto e de uma forma geral assume especial importância a anteriormente referida diferença entre estas opções de locação uma vez que, à partida a Locação Financeira é classificada como um activo e a Locação Operacional como um custo do exercício.

(1) Locação Financeira

Nos termos da SEC95, considera-se neste caso que o bem duradouro foi adquirido pelo locatário para consumo final no início do período de locação, consubstanciando o princípio da substância sobre a forma¹⁷. Assim, é contabilizado um empréstimo do locador ao locatário, figurando nos balanços do locador e locatário como activo e passivo financeiro respectivamente.

Também de acordo com o POCP, a locação financeira baseia-se no princípio contabilístico da substância sobre a forma pelo que, em termos contabilísticos é registado no balanço o valor do bem como se este já fosse do locatário de pleno direito, (conteúdo)

¹⁷ As operações são registadas de acordo com a sua substância e realidade financeira e não apenas sobre a forma legal.



apesar de, na realidade, o registo de propriedade do bem se encontrar em nome do locador (forma).

(2) Locação Operacional

Também neste caso a SEC95 está em linha com o que é referido ao nível do POCP pelo que, o bem duradouro, durante toda a sua vida económica se mantém no balanço do locador, não se constituindo qualquer dívida do locatário relativamente ao locador para além das rendas periódicas.

(3) Locação de equipamento militar

Vimos nos pontos anteriores quais os reflexos contabilísticos dos diferentes tipos de locação, constatando não existirem diferenças fundamentais entre a contabilização em SEC95 e POCP. Poderíamos assim ser levados a concluir que contabilidade nacional e Pública apresentariam, no que a esta temática respeita, valores coincidentes. Tal não é no entanto verdade a partir de 2006, ano em que, por via de uma importante resolução do EUROSTAT¹⁸ datada de 9 de Março, a locação de equipamento militar passou a ser tratada de forma diferenciada, passando a ser sempre contabilizada como se de uma locação financeira se tratasse, tendo consequentemente impacto no défice e na dívida na altura em que o equipamento é colocado à disposição das forças militares e não na altura do pagamento das rendas periódicas.

Este organismo baseia a sua decisão no facto de a classificação entre a locação financeira e operacional assentar na transferência do risco. Assim, considerando que os riscos associados ao emprego destes equipamentos repousa sobre os militares, sendo estes quem decide a utilização dos mesmos durante possíveis conflitos expondo-os naturalmente a danos que, no limite, poderão redundar na sua destruição, a locação destes meios deverá ser sempre considerada como financeira em termos contabilísticos.

Em 2006, o conjunto de outros ajustamentos à Conta Geral do Estado no subsector Estado, não tipificáveis, com impacto negativo no saldo da Administração Central, atingiu o montante de € 548,7 milhões (CGE, 2006: 18).

Destes ajustamentos destacam-se, em consequência da alteração referida, do lado da despesa, € 114,2 milhões de agravamento do saldo devido ao tratamento das aquisições de material militar “bélico”, em resultado do acréscimo de custos correspondente à diferença entre os pagamentos das rendas e o valor dos equipamentos recebidos em 2006, situação que conforme descrito, e de acordo com a forma de contabilização definida na LPM (art.

¹⁸ “Decision of Eurostat on deficit and debt – Recording of military equipment expenditure”, publicada em 9 de Março de 2006



9º, n.º 3), não estava prevista em sede de elaboração do orçamento para 2006.

d. A locação como fonte de financiamento

A locação, como vimos, uma fonte de financiamento importante para o universo empresarial privado apresenta um conjunto de vantagens que será necessário elencar de forma a que nos seja possível verificar por analogia se as mesmas se aplicam ao universo do Sector Público Administrativo em que as Forças Armadas se enquadram.

(1) Da actividade empresarial

Para as empresas, a adopção desta tipologia de financiamento, nas suas diferentes modalidades, apresenta diversas vantagens sendo de destacar as seguintes:

Ao nível da Capacidade de endividamento das empresas – A adopção do *leasing* melhora o balanço das empresas, pela redução do seu endividamento, potenciando assim a capacidade de negociação junto das instituições de crédito, na obtenção de financiamentos para a sua actividade, assunto que assume cada vez maior importância.

Ao nível da manutenção – A posse plena dos equipamentos tem implicações no que respeita à existência de uma estrutura de manutenção, que contemple mão-de-obra especializada, instalações dedicadas, ferramentas e ainda, por exemplo, equipamentos de diagnóstico de avarias.

Solução para necessidades pontuais – Esta solução agiliza a resposta das empresas a necessidades especiais dos seus clientes, não tendo que considerar assumir um encargo com a aquisição de um equipamento de utilização específica.

Ao nível da Modernização – Uma outra vantagem da locação unanimemente reconhecida, é a de proporcionar às empresas e serviços o acompanhamento da rápida evolução tecnológica, através da substituição de equipamento que rapidamente se torna obsoleto.

Ao nível do transporte – O deslocamento dos grandes equipamentos para os locais para onde são contratados poderá representar em alguns casos uma parte assinalável do custo. Pela adopção desta opção com entrega no local onde irá operar este custo poderá ser evitado.

Ao nível do ritmo de trabalho – As avarias constituem importantes ameaças à manutenção de um ritmo de trabalho de acordo com as pretensões, quer da empresa fornecedora, quer do cliente. Com a adopção da locação poderá ser assegurada a imediata substituição do equipamento avariado reduzindo este risco.

Ao nível fiscal – Pela redução do lucro tributável em sede de IRC em cada ano económico.



(2) Das Administrações Públicas

Ao nível da dívida – A adopção da locação operacional pela sua contabilização não influencia o valor da dívida, sendo considerado como custo do exercício. Logo, numa época em que a fixação de tectos para a dívida das administrações públicas é um instrumento essencial da política financeira do Estado Português aliviando a pressão daí resultante. Esta situação, como atrás já foi referido não se aplica ao equipamento militar.

Antecipação da disponibilização dos equipamentos – Pela capacidade de contornar as limitações impostas por programações financeiras que limitam o valor anual a afectar ao investimento em reequipamento.

Adequação da locação e o período de vida útil do equipamento – Esta coincidência entre vida útil e contrato de utilização assegura a possibilidade de renovação de equipamentos que estejam sujeitos a rápida obsolescência.

Processo decisório rápido – Dada a natureza desta despesa e a sua contabilização, a sua aprovação não é mais célere do que seria se estivéssemos a adquirir um equipamento, uma vez que implica duas negociações, a relativa à escolha do equipamento e outra ao financiamento. Poderão existir situações vantajosas deste ponto de vista se o locador for o fabricante, evitando assim duas negociações.

e. Síntese

A locação financeira traduz-se no financiamento do uso do bem que o locador põe à disposição do locatário, em que o contrato é definitivo no período inicial, correspondendo mais ou menos à vida útil do bem, permitindo ao locador a recuperação do investimento, incluindo nas rendas a amortização do bem, os juros do financiamento e a sua margem de lucro.

Na prática, a locação como um instrumento de financiamento dos investimentos, para o locatário é também um instrumento auxiliar de venda dos bens para o fornecedor, porquanto se torna mais fácil vender um equipamento ou imóvel associando-lhe uma solução para o respectivo financiamento.

Já a locação operacional pelas suas características pressupõe que o locador tenha alguma especialização nos equipamentos que disponibiliza; poderá simultaneamente providir outros serviços como o de manutenção; em regra o período de locação é mais reduzido; o equipamento é, em regra, novamente locado a outra entidade.

Em termos contabilísticos, em sede de contabilidade nacional, e face às alterações decididas pelo EUROSTAT em 2006 o *leasing* de equipamentos militares é sempre



considerado como financeiro, sendo assim registado seguindo o princípio da substância sobre a forma.

Comparando as vantagens destes financiamentos para o tecido empresarial privado e os sector público verificámos que as grandes vantagens residem no impacto no défice¹⁹ e na possibilidade de contornar limitações orçamentais permitindo antecipar a data de aquisição dos equipamentos.

Finalmente, no período anterior a 2006 o destaque que assumiram os contratos de locação, enquanto mecanismos de resposta aos constrangimentos orçamentais do Estado Português, (não especificamente na área da defesa), eram perfeitamente adequados à aquisição de equipamento militar, sem que tal viesse a colocar em causa o cumprimento dos compromissos firmados pelo Estado Português em sede de adesão à UEM. No entanto, e uma vez que estes são contratos que, na prática, resultam em financiamentos, com os encargos inerentes ao recurso a entidades bancárias, verifica-se o aumento dos encargos associados a cada aquisição.

Após 2006, em virtude da resolução do EUROSTAT, uniformizando, para o material militar, a contabilização dos contratos de locação com base na locação financeira, os contratos de locação operacional perderam as vantagens decorrentes da contabilização que lhe estavam associadas, deixando de permitir registar na contabilidade nacional, como dívida ou défice, em cada ano, apenas o valor das rendas pagas tendo esta decisão resultado no aumento da despesa deste ano em consequência da inclusão do diferencial entre as rendas pagas e o valor do material militar recepcionado.

¹⁹ Vantagem que como vimos não inclui o equipamento militar



6. Análise do custo/benefício

É finalmente possível analisarmos a problemática do custo/benefício na aquisição de material em regime de locação, se advêm vantagens para as Forças Armadas e, se tal ocorrer, qual o modelo mais adequado a este financiamento.

De acordo com o Dr. Avelino de Jesus (2009), Director do Instituto Superior de Gestão, os investimentos na área da defesa, bem como outros investimentos públicos apresentam como limitação a esta análise, o facto de não ser fácil a determinação da taxa de retorno face à dificuldade em calcular alguns dos custos e benefícios, dependentes muitas vezes de elevado número de variáveis intangíveis, deixando margem para que estes valores sejam preparados e orientados, no momento da elaboração dos estudos, pelos poderes públicos interessados nas aquisições face ao seu impacto político. Por outro lado, existem grandes dificuldades na medição do valor do stock de capital. Como o capital público não é vendido o seu valor é baseado no custo na ocasião da instalação deduzido da depreciação física. A depreciação económica seria o mais útil mas não está disponível: conhece-se a vida física mas não o valor económico.

Em termos gerais nos estudos tipo custo/benefício a concretização de um determinado projecto de investimento é justificado se a taxa de retorno exceder a taxa de juro actual.

Para esta análise existem várias metodologias, sendo uma das mais comuns a Taxa Interna de Rentabilidade (TIR).

f. Taxa Interna de Rentabilidade

“A TIR consiste na taxa de juro que permite igualar a soma do valor actual dos fluxos financeiros futuros ao valor inicial do investimento, sendo obtida como a solução da seguinte equação” para I_0 – Valor Inicial do Investimento Efectuado, B_j – Fluxo Financeiro (benefício) C_j – Custos Financeiros e $i^* = \text{TIR}$, (Pereira: 2007, 192).

$$-I_0 + \sum_{j=1}^n \frac{B_j - C_j}{(1 + i^*)^j} = 0$$

Deveremos nesta fase ter presente que o que está aqui em causa não é a análise do investimento em si mas a forma de financiamento do mesmo.

Na prática, e no caso presente para a análise do custo/benefício da forma de financiamento adoptada esta resultará da comparação da TIR, apurada em função do valor das rendas pagas durante o período de duração da locação, com as taxas de juro suportadas se a opção recair sobre qualquer outra forma de financiamento, nomeadamente a emissão de dívida pública (Obrigações do Tesouro).



Para que esta análise seja mais perceptível, recorrendo à utilização de valores concretos, irá ser utilizado como estudo de caso o processo de locação de 10 helicópteros EH-101 para a Força Aérea Portuguesa, processo iniciado em 1999, data de abertura de concurso, e que viria a ter o seu término em 2006 com a entrega da última aeronave.

g. Aquisição dos helicópteros EH 101

Face à impossibilidade de aceder a cópias dos contratos efectivamente celebrados, recorreremos aos dados constantes do Acórdão N° 7/2002-29.Jan-1ªS/SS²⁰ do Tribunal de Contas relativo à fiscalização prévia dos **Contratos de Aquisição** e de **Locação** celebrados entre o Estado Português (locatário), a DEFLOC – Locação de Equipamentos de Defesa, S.A.²¹ (locador) e a EH Industries, Ltd (fornecedor) e que seguidamente passamos a sintetizar:

O Contrato de Aquisição tem por objecto o fornecimento e aquisição de doze helicópteros:

- Um lote de dois helicópteros, para operar no âmbito do Sistema de Fiscalização e Controlo das Actividades de Pesca (SIFICAP), (...) a adquirir pelo Estado, pelo preço unitário de 26.339.000 €;
- Um lote de dez helicópteros, destinados à execução de missões de busca e salvamento e de busca e salvamento em combate (SAR/CSAR), (...) a adquirir pela DEFLOC – Locação de Equipamentos de Defesa, S.A, pelos preços unitários de 23.686.000 € (6 helicópteros SAR) e 25.800.122 € (4 helicópteros CSAR).

Quanto ao contrato de locação, este “tem como objecto essencial a atribuição ao Estado pela locadora, do direito de gozo temporário de 10 helicópteros com o respectivo equipamento complementar, destinados à execução de missões de busca e salvamento e de busca e salvamento em combate (SAR/CSAR), adquiridos pela locadora à EH Industries, Ltd,...” (p. 2). A locação vigorará pelo prazo de 15 anos, contados a partir da data da assinatura do último protocolo de entrega, renovável por um novo período não superior a 10 anos. Por força deste contrato o Estado pagará ao locador uma renda anual de, aproximadamente, 22.854.920 €, durante os primeiros 15 anos de vigência.

²⁰ Este acórdão inclui outros contratos conexos a esta aquisição mas que nos dispensamos de aqui referir dada a sua irrelevância para o tema.

²¹ A DEFLOC desenvolve a sua actividade comercial no domínio da locação de equipamentos de defesa, tendo sido, para o efeito, devidamente autorizada e licenciada para exercer esta actividade pelo Sr. Ministro da Defesa Nacional em 2001. A participação da DEFLOC no fornecimento dos helicópteros EH 101 materializou-se através de uma estrutura contratual triangular, na qual é o adquirente. http://www.empordef.pt/empresas/menu_direita_defloc.htm



Tabela 1 - Custo dos Helicópteros EH-101

Nº de Helis/tipo	C Un	C Total
6	23.686.000	142.116.000
4	25.800.122	103.200.488
Total		245.316.488

Na sequência destes contratos são celebrados em 20 de Dezembro de 2001 dois contratos, entre a adquirente – DEFLOC – Locação de Equipamentos de Defesa, SA – e a EH Industries, Ltd um contrato de compra e venda de dez helicópteros, correspondentes ao lote SAR/CSAR e entre a DEFLOC e o Estado o contrato de locação daqueles 10 helicópteros, pelo prazo de 15 anos renovável por mais 10 anos.

A primeira conclusão a retirar do contrato de locação apresentado ao Tribunal de Contas corresponde à tipologia de financiamento. Efectivamente, os objectivos políticos identificados no debate parlamentar, aquando da alteração legislativa que consignou a possibilidade de adopção dos contratos de locação no âmbito da LPM, seriam atingidos se adoptada a figura da locação operacional. No entanto, e muito embora os contratos apresentados refiram a intenção de celebrar um contrato de locação operacional, à luz das condições anteriormente referidas e identificadas em sede da SEC95 para caracterizar as diferentes tipologias de contratos de locação, parece estarmos perante uma locação financeira, opinião também defendida pelo Tribunal de Contas que, no ano 2006, no relatório relativo ao acompanhamento da execução da LPM, datado de 14 de Dezembro, no seu ponto 17 refere que, “directamente ou por via contratual o Estado assume, ainda, todas as responsabilidades e riscos inerentes à propriedade dos equipamentos pelo que, partindo de uma locação operacional o Estado acaba por adquirir uma posição contratual em tudo semelhante à de mero mutuário”.

Tabela 2 - Diferença entre o custo dos equipamentos e o somatório das rendas pagas

Descrição encargos	Valor
Valor total rendas pagas à DEFLOC (15x22.854.920)	293.668.889 ²²
Valor de Aquisição	245.316.488
Encargo financeiro adicional	48.352.401

²² Valor actualizado para o ano 2002 dos pagamentos das rendas actualizados tendo por base uma taxa de inflação estimada de 2%.



Quanto ao valor total a pagar pelo Ministério da Defesa pela aquisição destes equipamentos recorrendo à locação, e comparando o valor da proposta da EH Industries, Ltd com o valor do contrato celebrado com a DEFLOC conclui-se existir um diferencial de 48,3 M€, conforme Tabela 2:

Face aos cálculos apresentados, este valor de 48.352.401 € corresponde ao custo do diferimento do pagamento por um período de quinze anos, não sendo claro se este valor não será substancialmente incrementado uma vez que, de acordo com os dados disponíveis se depreende que após o final deste período de locação está prevista a renovação por um período subsequente de mais 10 anos.

Tendo em conta a execução orçamental da LPM verificada no ano de 2006, de acordo com os dados publicados no anuário estatístico publicado pelo Ministério da Defesa Nacional, transitou para o ano seguinte um montante que rondou os € 115 milhões, já descontadas as cativações que neste caso ascenderam a mais € 120 milhões, enquanto que o valor que seria necessário para pagar a totalidade dos helicópteros recebidos nesse ano seria de aproximadamente € 114 milhões, conforme referido na página 24.

Esta situação, é de alguma forma incompreensível quando se constata que em 2007 o valor da dotação não executada da Lei totalizou € 200 milhões, deitando por terra eventuais justificações de processos que tivessem sido retardados por questões processuais no ano anterior, uma vez que neste ano não só não foram executados os saldos transitados como foram acrescentados aproximadamente mais € 86 milhões de dotações inscritas no orçamento para esse ano e não executadas.

Neste quadro, é-nos difícil visualizar quaisquer vantagens para as Forças Armadas na escolha deste modelo de financiamento. Pelo contrário, o que se constata dos dados disponíveis é que a adopção deste esquema de financiamento pelos custos envolvidos, integralmente suportados pela LPM, corresponde à redução das dotações disponíveis para outros novos projectos de investimento ou reforço de outros já em curso.

Importa assim tentar analisar se, do ponto de vista da administração financeira do estado terão existido quaisquer vantagens neste modelo de financiamento que, neste caso como vimos concorreria com o financiamento por emissão de dívida pública.

Os primeiros indicadores por nós obtidos, nomeadamente os que resultam do relatório do Tribunal de Contas já do antecedente citado, são desde logo negativos uma vez que neste documento é censurada a opção à contratação em locação, apontando entre outros factores relacionados com a forma de condução do processo de adjudicação, o custo elevado a suportar uma vez que os encargos associados à elaboração do contrato, juros e



demais despesas ...”podem superar os associados a formas clássicas de financiamento do Estado” (p 10).

Em concreto, e após análise dos dados relativos aos contratos de locação de helicópteros, de aeronaves de transporte tático e vigilância marítima e de submarinos, os auditores concluíram que *...os encargos a assumir poderiam exceder, claramente, os oferecidos para o recurso a dívida pública em condições comparáveis de prazo e de indexação das taxas de juro aplicáveis...*

Tendo em conta a fórmula atrás enunciada vamos proceder à determinação da Taxa Interna de Rentabilidade (TIR) deste investimento, partindo dos valores acima enunciados e que no quadro apresentado na Tabela 3²³.

Tabela 3 – Dados para cálculo da Taxa Interna de Rentabilidade

	2001	2002	2003	(...)	2015	2016
Investimento inicial	245.316.488					
Pagamentos do estado		22.854.920	22.854.920	(...)	22.854.920	22.854.920
Cash-flow	-245.316.488	22.854.920	22.854.920	(...)	22.854.920	22.854.920

Taxa interna de rentabilidade ,51%

Como podemos observar, a TIR deste investimento é de 4,51%, não estando aqui incluídos os encargos com a elaboração de contratos e demais despesas acessórias. Este valor encontra-se acima dos valores da taxa de juro que o estado obteria à época para financiamento através da emissão de Obrigações do Tesouro (3,2%)²⁴. Podemos concluir assim que, à partida, existiriam desde logo diferenças entre a aquisição com recurso ao crédito e a locação destes equipamentos, sendo ainda estas agravadas pelo facto de, no final dos primeiros quinze anos este equipamentos continuar a não ser propriedade das Forças Armadas, podendo a locadora cobrar um valor não determinado pela locação por um período adicional de 10 anos. Este valor, por muito reduzido que seja representa uma penalização uma vez que a aquisição por parte do estado asseguraria a posse do equipamento.

Não sendo a opção pela locação, do ponto de vista financeiro uma opção a considerar, face aos custos envolvidos serem superiores aos de outras modalidades de

²³ Dados mais detalhados no Apêndice 1

²⁴ Informações de Taxas de Juro (Taxas Brutas), Instituto de Gestão do Crédito Público



financiamento importa analisar se qualquer das outras vantagens anteriormente enunciadas para as aquisições com recurso a este tipo de contratação nas administrações públicas justificam os custos deste tipo de contrato:

Ao nível da dívida – O registo em contabilidade nacional a que estão sujeitos estes investimentos influenciam o valor do défice e logo da dívida pelo que não apresentam quaisquer vantagens.

Antecipação da disponibilização dos equipamentos – Tomando como referência a execução orçamental da LPM podemos concluir não existir uma necessidade manifesta de recorrer a este modelo de financiamento para acelerar a entrega destes equipamentos.

Adequação da locação e o período de vida útil do equipamento – o período previsto respeita esta condição se tomarmos em consideração o tempo de vida útil do equipamento que os antecedeu.

Processo decisório rápido – Face à necessidade de obtenção de visto do Ministério das Finanças²⁵ tal não se aplica.

Não são assim perceptíveis vantagens adicionais na adopção da locação como modelo de contratação, conclusão que não constitui novidade face ao percurso que percorremos nos capítulos antecedentes. Esta realidade encontra inclusive reflexo nos montantes fixados no orçamento de estado anual que têm vindo a ser paulatinamente a reduzidos.

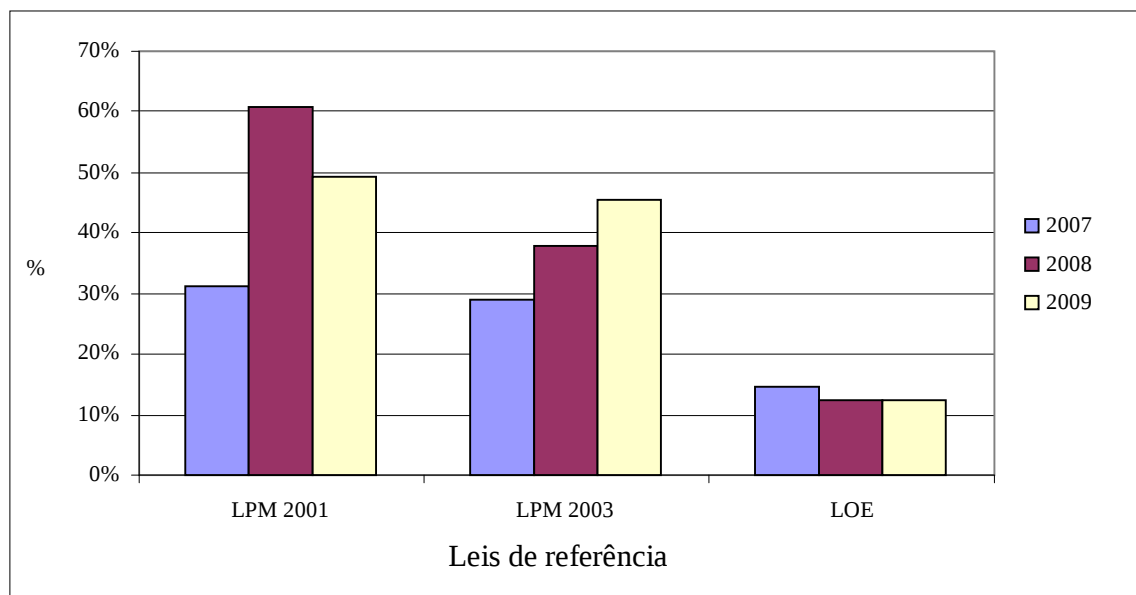


Gráfico 1 – Percentagem dos limites anuais para a contratação por recurso à locação

²⁵ “A celebração de contratos de locação financeira pelos serviços integrados (...) carece de autorização prévia do Ministro de Estado e das Finanças” (DL n.º 41/2008, art. 18, n.º 1)



De facto, quando comparados os montantes inscritos na programação financeira da LPM após 1999, em 2001 e 2003, com os correspondentes valores inscritos na proposta de orçamento para os anos de 2007, 2008 e 2009 verifica-se que o montante percentual das verbas previstas para a locação têm vindo a ser reduzidas (gráfico 1), sendo de esperar que esta tendência se mantenha na revisão agora em curso.

h. Síntese

Este tipo de contratação tem um campo largo de aplicação podendo as partes contratantes acordarem cláusulas que pontualmente resultem em vantagens na sua adopção. No entanto, não podendo afirmar-se que esta seja desde logo de excluir afiguram-se remotas as possibilidades de que estes modelos constituam uma mais-valia para os investimentos das FFAA no seu reequipamento, opinião que encontra eco na redução dos montantes inscritos nos orçamentos anuais para este tipo de contratação.

Quanto ao estudo de caso analisado constata-se que, na prática, se trata de um contrato de locação financeira, muito embora tenha sido rotulado de locação operacional pelos motivos já anteriormente explicados.

A única e hipotética vantagem da adopção desta tipologia de contratos decorre da possibilidade de antecipar os prazos de recepção dos equipamentos. Acontece que, actualmente a aquisição dos mesmos, independentemente do modelo de financiamento adoptado incide no défice público pela totalidade e não pelo valor do pagamento de cada ano, razão pela qual a margem de manobra para a contratar em regime de locação concedida ao Ministério da Defesa, tem sido sistematicamente reduzida em sede de Orçamento de Estado, sendo necessário obter a aprovação do Ministro da Finanças para a celebração destes contratos. Esta modificação, surge face à alteração do paradigma em sede de contabilidade nacional, que leva a que, no caso das aquisições de equipamentos militares, o cabimento orçamental para a aquisição seja imprescindível para evitar derrapagens orçamentais.

Como corolário deste capítulo constatámos que a relação custo/benefício é claramente negativa para as Forças Armadas. Esta escolha representou, isso sim mais uma redução da capacidade de a LPM corresponder às necessidades de reequipamento das FFAA por aumentar o custo de aquisição dos equipamentos.

Para a tesouraria do Estado, sendo a TIR superior à taxa de juro praticada à altura para os empréstimos ao Estado não existiram também nesta área quaisquer vantagens.



7. Conclusões Propostas e Recomendações

De acordo com a análise de cada um dos capítulos deste trabalho foi-nos possível concluir o seguinte:

Para o desempenho das novas tarefas decorrentes das alterações do cenário internacional torna-se premente proceder ao reequipamento das Forças Armadas por forma a que estas estejam preparadas para actuar no novo ambiente, caracterizado pelo reforço do conceito de emprego conjunto e combinado.

Face à exiguidade dos recursos orçamentais atribuídos à Defesa tem sido o recurso a uma lei própria, a LPM que tem permitido alocar recursos financeiros a este reequipamento, surgindo esta lei como principal fonte de financiamento disponibilizado pelo Estado para concretização dos OF.

Compete ao Governo, por intermédio do MDN, orientar a elaboração da proposta de lei da revisão da LPM, em articulação com o CEMGFA e com os Chefes de Estado-Maior dos Ramos.

O planeamento do reequipamento e consequentemente da LPM apresenta como objectivo o levantamento de forças, o reequipamento, por substituição e/ou inovação dos meios e a adequação das infra-estruturas. Deste levantamento de forças e face às capacidades já existentes e a desenvolver são inscritos na LPM os programas, apresentados em correspondência com o plano de forças, e contendo obrigatoriamente a calendarização da respectiva execução, bem como a descrição e justificação adequadas, sendo apresentadas sob a designação de capacidades, concorrendo para cada uma destas um ou mais projectos, subprogramas ou actividades.

Os valores constantes da programação financeira, são integrados na proposta de orçamento anual, tendo como referência a orçamentação por programas, logo no cumprimento por objectivos, promovendo a qualidade da despesa pública numa base plurianual.

Com a execução da LPM visa-se a aplicação de recursos financeiros para atingir os objectivos dos programas aprovados e, baseados no feedback da própria execução, efectuar reorientações ou ajustes dos mesmos, ordinariamente nos anos pares. Os saldos apurados em cada exercício transitam para o período seguinte até à completa execução das capacidades previstas na lei.

A locação, enquanto opção de financiamento para o reequipamento das Forças Armadas surge em 1999, consubstanciada na Lei Orgânica N° 2/99 de 3 de Agosto, no sentido de acomodar a locação e outros contratos de investimento no âmbito deste



reequipamento. Constituía a materialização de uma decisão política que tinha subjacente razões de ordem orçamental, resultantes da intenção de aproveitar o quadro legal vigente, alargando a capacidade financeira do Estado sem contudo comprometer os compromissos assumidos por Portugal no âmbito do PEC, decorrentes da adesão à UEM.

O PEC inscreve-se no contexto da terceira fase da UEM, iniciada em 1 Janeiro de 1999. Visa garantir a continuação do esforço de disciplina orçamental, por parte dos estados-membros, após a introdução da moeda única (o euro), partindo da premissa de que este constitui o enquadramento mais favorável para a convergência das economias nacionais aos melhores padrões da União Europeia.

Para que tal fosse conseguido, foi também definido politicamente que estas operações não seriam planeadas como contratos de locação financeira mas sim de locação operacional, uma vez que o impacto destes no défice seria menor, à luz das regras à altura vigentes.

A adesão de Portugal à União Europeia e a consequente necessidade de normalizar instrumentos de medida de desempenho económico impulsionou a necessidade de agregar informações económicas por diferentes áreas contabilísticas, nomeadamente na contabilidade pública e na contabilidade nacional, baseados respectivamente no POCP e SEC95.

Entre estas existe uma relação de dependência, uma vez que a contabilidade nacional mede a actividade económica de um país, socorrendo-se da informação disponibilizada pela contabilidade pública, permitindo à entidade responsável pelo controlo estatístico, o EUROSTAT, coligir e comparar os dados relativos aos diversos estados membro.

Uma vez que a Conta Geral do Estado é elaborada tendo por base dados recolhidos em contabilidade pública é necessário converter estes dados de acordo com as regras da contabilidade nacional, implicando um conjunto de alterações que se enquadram nos seguintes grandes grupos:

- Efeito de registo segundo a especialização do exercício;
- Aplicação do princípio da neutralidade dos fundos comunitários;
- Ajustamento de diferenças de universo;
- Outros ajustamentos.



Fundamentalmente, a locação consiste num acordo legal entre duas entidades pela qual uma vai utilizar o bem locado (locatário) que é da outra (locador), mediante o pagamento de rendas periódicas, por um período fixado contratualmente.

O contrato de locação, realizado entre o locador e locatário pode ser considerado como contrato de locação financeira ou contrato de locação operacional. Enquanto no primeiro o que se pretende é a obtenção de um crédito, ou melhor, de um financiamento, só que, em espécie, no segundo o objectivo é a utilização temporária de um equipamento. Assim, na locação financeira o locador transfere de facto para o locatário todos os riscos e vantagens inerentes à detenção de um activo, independentemente de o título de propriedade jurídica não ser transferido e portanto não se verificar uma transferência de direito.

Desta diferença decorre que, à partida, a Locação Financeira é classificada como um activo e a Locação Operacional como um custo do exercício. No entanto, e por via de uma resolução do EUROSTAT datada de 9 de Março de 2006, a locação de equipamento militar passou a ser sempre contabilizada como de uma locação financeira, tendo consequentemente impacto no défice e na dívida na altura em que o equipamento é colocado à disposição das forças militares e não na altura do pagamento das rendas periódicas.

Em consequência desta decisão, do conjunto de outros ajustamentos à Conta Geral do Estado de 2006 no subsector Estado, não tipificáveis, com impacto negativo no saldo da Administração Central, 114,2 M€ são devidos ao tratamento das aquisições de material militar “bélico”, em resultado da substituição dos pagamentos das rendas pelo valor dos equipamentos recebidos nesse ano, situação que, conforme descrito, e de acordo com a forma de contabilização referida na LPM, não estava prevista em sede de elaboração do orçamento.

Chegados a este ponto, ressalta claro que os objectivos que levaram o poder político a alterar o quadro legislativo da LPM não produzirão os efeitos pretendidos. Esta conclusão encontra confirmação no decréscimo acentuado dos montantes máximos fixados pelo Ministério das Finanças na Lei do Orçamento de Estado para o recurso a este tipo de financiamento.

Esgotada esta possibilidade, procurámos avaliar se, do ponto de vista da análise do custo benefício, esta opção seria ou não válida. Nesta análise, efectuada tendo por base os dados que foram tornados públicos pelo Tribunal de Contas relativamente à aquisição dos helicópteros EH-101 para a Força Aérea, foi possível constatar que os custos associados a este tipo de aquisições são superiores ao que seriam os custos decorrentes do



financiamento com recurso à emissão de dívida pública. Esta constatação foi inclusive apresentada em relatório elaborado pelo Tribunal de Contas em 2006. Paralelamente, a execução da LPM do ano em causa apresenta, de acordo com os dados do Ministério da Defesa um saldo de 115 M€, e no ano seguinte de 200 M€.

Assim, e tendo em conta que o recurso à locação apresenta um custo acrescido de 48,3 M€ não se visualizam quaisquer vantagens para as FFAA. Para além disso, e de forma um tanto anacrónica o acesso a este tipo de contratação, pelos efeitos negativos que pode ter no descontrolo das contas públicas, tem vindo a ser restringido assumindo o Ministério das Finanças maior controlo sobre o mesmo, situação que confirma o regresso ao quadro existente anteriormente a 1999.

Para se apresentar uma proposta mais consolidada, e de acordo com a metodologia apresentada na Introdução do presente trabalho e detalhada do Capítulo 2 ao Capítulo 6, vamos começar por responder às questões derivadas, formuladas inicialmente, com recurso às hipóteses levantadas. Na parte final das conclusões é revisitada a questão central que é respondida com recurso às propostas.

QD 1 – O recurso à locação financeira, como mecanismo de financiamento dos programas de reequipamento das FFAA constitui uma opção por parte do Ministério da Defesa Nacional ou uma solução proposta pelo Ministério das Finanças?

H 1 – O modelo de financiamento é definido pelo MDN

Hipótese não confirmada. Conforme o processo descrito no primeiro Capítulo cabe ao EMGFA e Ramos das Forças Armadas definirem quais as propostas de forças para cumprimento dos objectivos definidos, dependendo estas da análise da adequabilidade financeira da responsabilidade do MDN. No entanto e conforme descrito no segundo Capítulo 3, a adopção da locação foi uma decisão que teve por base uma questão de política orçamental, de responsabilidade do Ministério das Finanças, que visou com a adopção desta metodologia, respeitando as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento, acomodar maior volume de despesa.

QD 2 – Face ao novo paradigma da contabilidade nacional, constitui o recurso à locação financeira uma forma de reduzir a despesa em cada exercício económico durante o período de utilização dos equipamentos?

H 2 – Os investimentos na área da defesa deverão ser registados como despesa no ano económico em que entram em operação independentemente do esquema de pagamento adoptado.



A hipótese 2 é confirmada. Embora, conforme descrito no Capítulo 5, em contabilidade pública os encargos com a locação operacional constituam despesas do exercício, constituindo esta uma diferença fundamental relativamente à locação financeira tal não se verifica ao nível da contabilidade nacional que, sendo elaborada de acordo com a SEC95, passou a partir de 2006, por decisão do EUROSTAT a incluir uma regra que obriga à contabilização das aquisições em regime de locação de uma única forma tendo por base a locação financeira.

QD 3 – O recurso à Locação permite reduzir os riscos de desconformidades e incumprimento de prazos de entrega do equipamento ou sobressalentes, dividindo-os com a entidade financiadora?

H 3 – É possível reduzir os riscos com a aquisição de equipamentos transferindo para o sector privado uma parte do risco inerente a estas aquisições.

A hipótese 3 não é confirmada. Tomando como exemplo a locação dos helicópteros EH 101 verifica-se que a negociação com o fornecedor decorreu sem intervenção do sindicato bancário que financiou a aquisição. Para que esta hipótese se verificasse a aquisição deveria ter, desde o início, decorrido com a intermediação da entidade financiadora desta aquisição, não sendo no entanto usual que a locação decorra nestes moldes.

Quando demos início a este trabalho, nomeadamente antes da realização das entrevistas exploratórias, era nossa convicção que a adopção de modalidades de financiamento com recurso à locação encerraria vantagens e que a comparação destas com os custos inevitavelmente suportados constituiria o resultado final deste trabalho de investigação.

Na verdade esta expectativa, não só não se concretizou, como constatámos que não estávamos perante um esquema de financiamento que potenciase as importantes aquisições no âmbito da LPM, salvaguardando questões para nós tão vitais como os encargos com a manutenção destes equipamentos, num contexto de redução das dotações orçamentais para funcionamento corrente, ou que tivesse como objectivo antecipar no tempo a aquisição dos equipamentos com maior peso na execução financeira da lei.

Face a estas vicissitudes o nosso trabalho acabou por incidir em questões contabilísticas e de política económica, externas à organização militar é certo mas das quais esta não poderá dissociar-se. O estudo e a compreensão destas dinâmicas são importantes para que a interpretação da LPM e dos compromissos que esta materializa seja a mais adequada para que em sede própria possamos apelar ao cumprimento dos mesmos.



Com este trabalho propusemo-nos responder à seguinte questão central:

Constituirá o recurso à locação uma opção para o financiamento das aquisições necessárias ao reequipamento das FFAA?

Quanto à resposta a esta questão ela foi sendo dada ao longo de todo o trabalho e de forma mais reduzida neste capítulo, tendo-se concluído que a locação não constitui uma opção para o financiamento das aquisições necessárias ao reequipamento das FFAA. Esta modalidade de financiamento apresenta custos elevados e que são integralmente suportados pelas verbas afectas à LPM, sabendo nós que a responsabilidade de garantir os recursos financeiros para a execução de cada orçamento pende sobre o Ministério das Finanças, nomeadamente pela emissão de dívida pública. Mais, vive-se hoje uma situação diametralmente oposta à verificada em 1999. Se nessa época era o poder político, nomeadamente o Ministério das Finanças, que incentivava o recurso a este tipo de financiamento por motivos de disciplina orçamental é, em nome dessa mesma disciplina que, paradoxalmente este mecanismo nos é hoje restringido pois, em teoria com um encargo anual comparativamente reduzido poderiam ser adquiridos equipamentos que ao serem contabilizados no acto da entrega colocariam em causa o cumprimento dos objectivos definidos em sede do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Em face dos resultados alcançados com este estudo parece-nos pertinente apresentar um conjunto de recomendações dirigidas essencialmente ao EMGFA:

A inscrição no planeamento financeiro da LPM de valores uniformes em cada ano decorre da necessidade de evitar a concentração destas despesas num período específico, diluindo este investimento por um período alargado, aumentando assim a margem de manobra no que respeita ao cumprimento das limitações contidas nos planos de estabilidade e crescimento decorrentes do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Neste estudo, as vantagens identificadas da adopção da locação decorriam da possibilidade de contornar limitações orçamentais. No entanto, sendo o recurso a este modelo de contratação sujeito a um maior controlo e limitação por parte do poder político o recurso à locação como forma de assegurar o reequipamento das Forças Armadas torna-se desadequado.

Com este contexto emergem no entanto outras preocupações. Os reflexos das aquisições de material militar nas contas públicas terão agora que ser criteriosamente medidos. A derrapagem em termos temporais dos programas da LPM terá reflexos nefastos nas contas públicas com consequências graves.



Assim, para que os objectivos da LPM sejam integralmente cumpridos, a filosofia de elaboração do cronograma financeiro da LPM terá que ser revisto, passando a ter como referencial principal as datas em que são entregues os equipamentos, e não as datas em que são pagas as prestações relativas à aquisição dos mesmos, vindo a reforçar-se a necessidade de aumentar a centralização da condução dos programas, de modo a manter a taxa de execução da Lei a níveis elevados, garantindo a flexibilidade para fazer face às referidas derrapagens na entrega dos diversos equipamentos.

Finalmente, sem que no decurso do nosso trabalho tenhamos podido visualizar vantagens para a contratação em regime de locação, o aumento dos encargos decorrentes desta escolha reflecte-se hoje numa redução das disponibilidades financeiras da LPM para ocorrer a outras aquisições, sendo inevitável citar o Sr. General Gabriel Espírito Santo que, no editorial da Revista Militar de Março de 2008 considerava a LPM como um *embuste*, tal o despudor com que as verbas afectas ao seu cumprimento são frequentemente “*desviadas*” em nome de outras prioridades, neste caso de disciplina orçamental.



Bibliografia

LIVROS, REVISTAS E ARTIGOS

ALF – “O Leasing em Portugal”, (2007). Associação Portuguesa de Leasing e Factoring, Lisboa.

CORREIA, Cor Eng^a Mendes (2001). Recursos Alternativos ao Orçamento do Exército: Reflexos no Sistema Logístico, TILD CSCD/IAEM, Lisboa,.

COSTA, Carlos Felício e FLORIM, José (1996) Do Leasing ou da Locação Financeira”, Livraria Universidade, Coimbra,.

FONTES, Asp Aluno Edgar Miguel Vicente, (2008), Planeamento e Gestão Financeira Pública – A Lei de Programação Militar, Academia Militar, Lisboa

MATEUS, Abel e MATEUS Margarida, (2002). Microeconomia – Teoria e Aplicações II, Verbo, Lisboa.

MENDONÇA, Cor Eng Faria (2003). A Locação Operacional no quadro da modernização do equipamento do Exército: exequibilidade, vantagens e inconvenientes”, TILD CSCD/IAEM, Lisboa.

MORAIS, Fernando de Gravato, (2006), Manual de Locação Financeira, Almedina, Lisboa.

PEREIRA, Paulo Trigo, et al. (2007). Economia e Finanças Públicas, Escolar Editora, Lisboa

PINTO, A: C. e Gomes dos Santos, P. (2005): Gestão Orçamental Pública. Publisher Team, Lisboa

RODRIGUES, Vice-Almirante Reis (Dezembro 2001). Inquérito sobre a Lei de Programação Militar. HOMEM Magazine. Lisboa. ISSN 0874-0356. nº 153, p. 46-48.

ROSS, Stephen A.; WESTERFIELD, R. W.; JAFFE, J. F. (1995). Administração Financeira, Atlas, São Paulo.

SANTOS, General Loureiro dos – Inquérito sobre a Lei de Programação Militar. HOMEM Magazine. Lisboa. ISSN 0874-0356. nº 153 (Dezembro 2001), p. 40-53.

SEABRA, Tenente-General Fernando Carvalho (Janeiro 2002) Inquérito sobre a Lei de Programação Militar. HOMEM Magazine. Lisboa. ISSN 0874-0356. nº 154, p.30-35.

SERRANO, Francisco José Labaredas (2008) O processo de reequipamento e



modernização das FA: Condicionantes orçamentais, TII/CEMC 2007-2008, IESM, Lisboa.

TEMOINE, Emmanuel e CHANTÉRAC, Arnaud (MAI2003) “Leasing” in Défense Nationale, Paris.

VALENTE, J. Rosado – “Locação Financeira e Aluguer de Longa Duração”, Minerva Editora, Coimbra, 1996.

DOCUMENTOS OFICIAIS

Circular n.º 1322. Director Geral do Orçamento/MF de 18 Agosto de 2005

Conta Geral do Estado de 2006

Conta Geral do Estado de 2007

Decreto-Lei n.º 135/76, de 18MAI, Estatuto Jurídico das Sociedades de Locação.

Decreto-Lei n.º 149/95, de 24JUN, Regime Jurídico dos Contratos de Locação Financeira.

Decreto-Lei n.º 171/79, de 06JUN, Regulamentação do Contrato de Locação Financeira.

Decreto-Lei n.º 232/97, de 03SET, Plano Oficial de Contabilidade Pública.

Decreto-Lei n.º 298/92, de 31DEC, Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras.

Decreto-Lei n.º 436/91, de 08NOV, Normas para a Importação, Exportação e Reexportação de equipamentos que possam pôr em causa a defesa.

Decreto-Lei n.º 72/95, de 15ABR, Regime Jurídico das Sociedades de Locação Financeira.

Directriz Contabilística n.º 25 – Locações.

LEGISLAÇÃO

Lei n.º 4/2006, de 26AGO, Lei da Programação Militar.

Lei n.º 91/2001, de 20AGO, Lei e Enquadramento do Orçamento do Estado. Lei n.º 1/2003, de 13MAI, Lei da Programação Militar.

Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28AGO, Alterações à Lei n.º 91/2001.

Lei Orgânica N.º 2/99 de 3 de Agosto Lei Quadro das LPM

Normas Internacionais de Contabilidade n.º 17, Locações.

SEC95 – “Manual do SEC95 sobre o défice e a dívida das administrações públicas”, de 30ABR2002.



REGULAMENTOS, RELATÓRIOS E OUTROS DOCUMENTOS

Acórdão N° 7/2002-29.Jan-1ªS/SS do Tribunal de Contas

Acta da Reunião Plenária de 14 de Maio de 1999 da Assembleia da República

EUROSTAT (9 de Março de 2006). Decision of Eurostat on deficit and debt – Recording of military equipment expenditure

GAO, (2003). Observations on the Air Force’s Plan to Lease Aerial Refueling Aircraft, United States General Accounting Office, Washington,

NEP n.º 218 do IESM, (27 de Julho de 2007) Trabalhos de Investigação

TRIBUNAL DE CONTAS – “Relatório n° 1/06 – Acompanhamento da Lei de Programação Militar”, Lisboa, 2006

SITES DA INTERNET

JESUS, Avelino Artigo de opinião subordinado ao tema “O custo de oportunidade da expansão da rede de auto-estradas”, acesso em 12 de Março de 2009, disponível em http://www.grupolusofona.pt/portal/page?_pageid=674,1574954&_dad=portal&_schema=PORTAL

<http://www.mod.uk.issues/index.htm>



APÊNDICES



APÊNDICE 1 - Cálculo da taxa interna de rentabilidade

Un.: Euros

Investimento inicial (I_0)	245.316.48 8
--------------------------------	-----------------

Períodos (j)	Anos	Cash-flow ($B_j - C_j$)
1	2002	22.854.920
2	2003	22.854.920
3	2004	22.854.920
4	2005	22.854.920
5	2006	22.854.920
6	2007	22.854.920
7	2008	22.854.920
8	2009	22.854.920
9	2010	22.854.920
10	2011	22.854.920
11	2012	22.854.920
12	2013	22.854.920
13	2014	22.854.920
14	2015	22.854.920
15	2016	22.854.920

Taxa interna de rentabilidade (i) 4,51%

$$-I_0 + \sum_{j=1}^n \frac{B_j - C_j}{(1+i)^j} = 0$$



APÊNDICE 2 - Evolução da LPM entre 1998 e 2008

Un: Euro

Ano	Saldo do Ano Anterior (1)	Dotação			Dotação Efectiva (5)=(1+2-3)+(4)	Execução (6)=(5) ⁿ -(1) ⁿ⁺¹
		Inscrita (2)	Cativação (3)	Alterações Orçamentais (4)		
1998		159.329.224			159.329.224	74.438.016
1999	84.891.208	168.879.019	10.132.741		243.637.486	80.853.158
2000	162.784.328	177.228.866	14.178.309		325.834.885	150.619.761
2001	175.215.124	186.276.075	14.902.086		346.589.113	172.327.952
2002	174.261.161	189.772.645	15.181.812		348.851.994	299.999.512
2003	48.852.482	217.270.000	43.454.000		222.668.482	151.947.080
2004	70.721.402	278.529.360	55.705.872	1.452.628	294.997.518	190.936.290
2005	104.061.228	294.768.271	90.926.158	3.378.574	311.281.915	231.162.118
2006	80.119.797	191.608.000	120.084.987	110.481.366	262.124.176	147.016.115
2007	115.108.061	311.640.000	57.661.138	32.799.697	401.886.620	201.612.372
2008	200.275.456	313.419.000	109.696.650		403.997.806	



ANEXOS



ANEXO A – Decisão do EUROSTAT sobre contabilização de despesas com equipamento militar



news release

STAT/06/31
9 March 2006

New decision of Eurostat on deficit and debt **Recording of military equipment expenditure**

Eurostat, the Statistical Office of the European Communities, has taken a decision on the recording, in national accounts, of some borderline cases of military equipment expenditure under long-term contracts, and on acceptable source data to be used for compiling these statistics.

The case

In the context of the Excessive Deficit Procedure monitoring, and following bilateral consultations with Member States, Eurostat has observed cases of complex contracts for military equipment that led to uncertainties as to the appropriate recording in national accounts (ESA 95), to heterogeneous accounting practices across Member States, and to significant difficulties in terms of source data availability.

The decision specifies the time of recording of government expenditure, and thus the impact on the government deficit, for borderline cases of military equipment under long-term contracts, notably in cases of leased equipment, complex systems or heavy equipment built over many years. In addition, because long-term contracts and the nature of the military goods create specific source data difficulties, the decision also specifies those cases where cash source data could be acceptable as proxies for deliveries for military equipment expenditure, pending improvement of accrual based source data.

Leases of military equipment

Some manufacturers of military equipment have arranged for contracts that organise leases of the equipment supplied. The classification of leases between financial leases or operating leases rests on the transfer of risk. Eurostat considers that, by their nature, the risks associated with military equipment lie with the military authorities, who are the sole competent bodies to decide if and when to use this equipment during conflicts, knowingly exposing the equipment to potential damage.

Eurostat has decided that leases of military equipment organised by the private sector should be considered as financial leases, and not as operating leases. This supposes recording an acquisition of equipment by the government and the incurrence of a government liability to the lessor. Thus there is an impact on government deficit and debt at the time that the equipment is put at the disposal of the military authorities, and not at the time of payments on the lease. Those payments are then assimilated as debt servicing, with a part recorded as interest and the remainder as a financial transaction.



Long-term contracts

Military equipment contracts often involve the gradual delivery over many years of a number of the same or similar pieces of equipment, such as aircraft or armoured vehicles, or including significant service components, such as training. Moreover, in the case of complex systems, it is frequently the case that some completion tasks need to be performed for the equipment to be operational at full potential capacity. Some military programmes are based on the combination of several kinds of equipment that may be completed in different periods, so that the expenditure may be spread over several fiscal years before the system, globally considered, becomes fully operational.

In cases of long-term contracts where deliveries of identical items are staged over a long period of time, or where payments cover the provision of both goods and services, government expenditure should be recorded at the time of the actual delivery of each independent part of the equipment, or of the provision of service.

Eurostat has decided that, in the case of long-term contracts involving complex systems, government expenditure should be recorded at the time of delivery of individual and operational pieces of equipment that compose the system, and generally not at the time of completion of the contract.

Eurostat has decided that, in the case of military equipment built over many years, the time of government expenditure, and thus the impact on government deficit, is at the time of actual physical delivery of the final product and not at the time of transfer of ownership, which is often staged during the building process.

Source data

Eurostat has observed that most countries use for military equipment expenditure pure cash recording or cash-based information with some limited adjustments. Eurostat recalls that Member States have to report national accounts data (ESA 95), and the government finance statistics that derive from them such as government expenditure and government deficit, on an accrual basis.

Pending further improvements in the accounting and statistical systems, Eurostat takes the view that it is an acceptable practice, as an interim solution and pending improvement of accrual based source data, that government military equipment expenditure be recorded on a cash basis, or derived from cash-based information, when:

- the cash data are corrected with observed and accurate data on receivables and payables associated with the contracts in question; or
- the cash data are used for small deliveries only, or are corrected for large deliveries; or
- the time of payment is close to delivery (within one year of the time of delivery).

This decision is in line with the European System of Accounts (ESA 95) and is consistent with the opinion of the Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments statistics (CMFB) as described in annex.

Transitional arrangements

The rules set out above aim to provide a reasonable benchmark for Eurostat when assessing the quality of Member States' government finance statistics, notably in the context of the Excessive Deficit Procedure reporting. They are of application for the next notification exercise, to take place before 1 April 2006, in relation to the years included in the notification. Some revisions to the data, on government deficit mostly, may occur due to the application by Member States of the rules above.



As for acceptable data sources, while Member States are encouraged to revise their data using appropriate source information, Member States might choose not to change their methods when reporting the years 2002-2004, in the case of contracts involving only pre-payments. Where a Member State chooses this option, and in order to avoid double-counting of government expenditure, delivered equipment from 2005 onwards is to be recorded on a delivery, or proxy, basis for an amount proportionately reduced for pre-payments already recorded as government expenditure in previous years.

Eurostat is releasing on its web site the text of this decision (see Activities/Eurostat news). Moreover, Eurostat will include in the ESA 95 Manual on Government Deficit and Debt a chapter further explaining the above-mentioned treatment.

Issued by:
Eurostat Press Office
Philippe BAUTIER
BECH Building
L-2920 LUXEMBOURG
Tel: +352-4301-33 444
Fax: +352-4301-35 349
eurostat-pressoffice@cec.eu.int

For further information:
Luca ASCOLI
Tel: +352-4301-32 707
Fax: +352-4301-32 929
luca.ascoli@cec.eu.int
Eurostat news releases on the Internet:
<http://europa.eu.int/comm/eurostat/>