

Passivos Contingentes das Parcerias Público-Privadas

Nota técnica relativa aos dados publicados pelo Eurostat

– Lisboa, 23 de fevereiro de 2015 –

No passado dia 10 de fevereiro, o Eurostat publicou, pela primeira vez, dados relativos ao valor dos passivos contingentes das Parcerias Público-Privadas (“PPP”) nos diversos países membros da UE. Os dados publicados – referentes ao ano de 2013 – dizem respeito às PPP classificadas fora do perímetro orçamental do setor público e que, portanto, não consolidam nas contas nacionais para efeitos de cálculo da dívida das administrações públicas (*off-balance*).

De acordo com os valores publicados pelo Eurostat, a partir de cálculos realizados pelo INE, o total de passivos contingentes das PPP *off-balance* ascende a 5,12% do PIB de 2013, correspondendo a um valor próximo dos 10.000 milhões de Euros.

A UTAP publica, periodicamente, nos seus relatórios anuais, a listagem dos passivos contingentes identificados nos vários contratos de PPP, relativos, quer a pedidos de reposição do equilíbrio financeiro apresentados pelos parceiros privados, quer a eventuais litígios existentes entre os parceiros privado e público. A valorização dos passivos contingentes reportados nos relatórios da UTAP tem por base, exclusivamente, os valores peticionados pelos parceiros privados, não representando, portanto, qualquer reconhecimento ou assunção, ainda que tácita, de responsabilidades para os parceiros públicos. A este respeito, note-se, inclusive, que na maior parte das situações reportadas não há de facto reconhecimento pelos parceiros públicos dos fundamentos invocados pelos parceiros privados para sustentar os pedidos formulados. Neste contexto, e de acordo com as informações recolhidas pela UTAP junto das diversas entidades públicas gestoras dos contratos de PPP, o valor global dos pedidos dos parceiros privados, a 31 de dezembro de 2013, ascendia a 3.260 milhões de Euros.

Apesar de tanto no caso do reporte realizado pela UTAP, como no caso dos dados divulgados pelo Eurostat, se tratar também de **passivos contingentes**, urge clarificar que os conceitos subjacentes são distintos. Neste sentido, torna-se imperioso proporcionar uma clarificação relativamente à definição de ambos os conceitos, à fundamentação técnica e metodológica subjacente ao seu cálculo e, naturalmente, à sua comparabilidade, conforme se apresenta de seguida.

Passivos contingentes relativos às PPP classificadas *off-balance* (Eurostat)

Como mencionado anteriormente, o indicador publicado pelo Eurostat refere-se a passivos contingentes das PPP classificadas *off-balance*. O objetivo do desenvolvimento deste indicador, por parte do Eurostat, é, precisamente, proporcionar uma medida do impacto que teria uma reclassificação *on-balance* desses contratos em termos de aumento da dívida pública, no caso de o Estado ter que assumir o controlo dos ativos subjacentes ao conjunto destas PPP durante a vida dos respetivos contratos.

Como *proxy* do valor do passivo contingente, o Eurostat utiliza o denominado “*valor ajustado do capital*”, que corresponde ao valor do investimento realizado em cada uma das PPP, deduzido de um fator de “depreciação económica” – calculado em função do número de anos de vida de cada um dos contratos de PPP. Este indicador corresponde assim ao valor líquido dos ativos associados aos diversos contratos de PPP, em cada ano, tendendo este valor para zero, à medida que se aproxima o respetivo termo dos contratos de PPP em causa.

Em suma, o conceito de “*passivo contingente*” implícito no indicador ora publicado pelo Eurostat refere-se efetivamente a **responsabilidades potenciais** (e não reais) do Estado, decorrentes exclusivamente do impacto nas Contas Nacionais, nomeadamente em termos de dívida pública, de um processo de integração no perímetro orçamental daquelas PPP que se encontram na actualidade fora do mesmo. Tal reclassificação poderia ser consequência, por exemplo, de um processo de nacionalização das referidas PPP.

Passivos contingentes das PPP resultantes de litígios (UTAP)

Os projetos de PPP, pela sua natureza, são projetos de longo prazo, caracterizados preferencialmente por grande estabilidade e com regras desejavelmente bem definidas.

Na realidade, porém, durante o período de vida dos contratos de PPP, ocorrem com frequência eventos suscetíveis de gerar, nos termos contratualmente previstos, direitos do parceiro privado à reposição do equilíbrio financeiro dos respetivos contratos (e.g., modificações às condições de exploração impostas unilateralmente pelo parceiro público, alterações legislativas com impacto específico no contrato, casos de força maior), que muitas vezes redundam em litígios entre as partes.

Neste contexto, a UTAP publica, nos seus relatórios anuais, os pedidos formulados pelos parceiros privados neste âmbito, proporcionando detalhes, por contrato, relativamente aos montantes peticionados pelos parceiros privados, aos fundamentos dos pedidos e ainda ao ponto de situação de cada um dos processos (em análise, em negociação, em arbitragem, etc).

Conforme se mencionou, o valor global do passivo contingente publicado pela UTAP não corresponde a uma responsabilidade real para o erário público, representando antes o potencial máximo de acréscimo de pagamentos brutos a realizar pelo parceiro público, apenas e para os casos em que os pedidos realizados pelos parceiros privados sejam completamente acolhidos, por via judicial ou extrajudicial.

Comparabilidade dos indicadores (Conclusão)

De acordo com as definições supra elencadas, conclui-se, portanto, que, apesar de ambos os conceitos se referirem a “*responsabilidades potenciais*”, o conceito de “*passivo contingente*” reportado pela UTAP nos seus relatórios é completamente distinto do conceito de “*passivo contingente*” reportado pelo Eurostat, não sendo passível a comparação entre os mesmos, uma vez que proporcionam informação díspar.

Em suma, no caso do reporte da UTAP, os “*passivos contingentes*” referem-se a possíveis acréscimos dos encargos do sector público com as PPP, na sequência do desfecho desfavorável para o Estado de determinados litígios e/ou processos de reposição do equilíbrio financeiro, revestindo-se, por isso, estas responsabilidades de um cariz de fluxo financeiro (potencial) adicional entre o parceiro público e o privado.

No que concerne ao reporte realizado pelo Eurostat, o conceito de “*passivos contingentes*” reveste-se sobretudo de uma lógica de contas nacionais, traduzida na medição, a cada momento, do impacto que teria, em termos de contas nacionais, e em concreto de dívida pública, a consolidação do valor (ajustado pela “*depreciação económica*”) dos ativos inerentes a cada uma das PPP nas contas do Estado.