



Programa Nacional de Investimentos 2030

UTAP

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

24-abr-20

Conteúdos

Conteúdos	2
Índice de Quadros	3
Índice de Gráficos	4
Siglas	5
Enquadramento	6
Nota de conjuntura: os impactos da pandemia COVID-19	10
1. Sumário Executivo	14
2. Ponto de partida: o Orçamento do Estado para 2020	15
3. PNI 2030	19
3.1. Os investimentos previstos no PNI 2030.....	20
3.2. O investimento público estruturante: do Relatório do OE 2020 ao PNI 2030.....	23
3.3. O pacote financeiro previsto no PNI 2030	29
3.4. Os impactos orçamentais dos investimentos previstos no PNI 2030	35
4. Os principais riscos na execução orçamental do PNI 2030	41
4.1. O investimento financiado por fontes alheias às Administrações Públicas.....	41
4.2. O investimento suportado pelas Administrações Públicas	42
5. As análises custo-benefício e de viabilidade financeira dos projetos	47
5.1. A análise custo-benefício	48
5.2. A análise de viabilidade financeira	50

Índice de Quadros

Quadro 1 – Conta das Administrações Públicas, 2019-2020 (Quadro 3.2 do Relatório do OE 2020)	15
Quadro 2 – Passagem de saldos de Contabilidade Pública a Contabilidade Nacional (Quadro 3.4 do Relatório do OE 2020)	16
Quadro 3 – Investimentos estruturantes em execução ou em contratação (Quadro 1.1 do Relatório do OE 2020)	18
Quadro 4 – Áreas temáticas do PNI 2030	20
Quadro 5 – Investimentos estruturantes em execução ou em contratação de valor superior a 75 milhões de euros	24
Quadro 6 – Investimentos estruturantes em execução ou em contratação em coerência de âmbito com o PNI 2030	26
Quadro 7 – As origens de financiamento com expressão no perímetro das contas nacionais / Orçamento do Estado	30
Quadro 8 – Previsão dos encargos plurianuais com as PPP (Quadro VI.3.1 do Relatório do OE 2019)	36

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Linhas orientadoras do âmbito dos trabalhos	9
Gráfico 2 – Volume de investimento previsto no PNI 2030, distribuído por áreas temáticas....	21
Gráfico 3 – O investimento público estruturante: do Relatório do OE 2020 ao PNI 2030	27
Gráfico 4 – O volume comparado do investimento público estruturante.....	27
Gráfico 5 – Distribuição do pacote financeiro global do PNI 2030	31
Gráfico 6 – Contrapartidas do investimento de promoção pública financiado pelo setor privado	33
Gráfico 7 – Do volume do investimento público estruturante aos seus impactos orçamentais	37
Gráfico 8 – As fontes de financiamento externas ao Orçamento do Estado	37
Gráfico 9 – As fontes de financiamento com recurso ao Orçamento do Estado.....	38

Siglas

AdP	Grupo AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A.
ANA	ANA – Aeroportos de Portugal, S.A.
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
CFP	Conselho de Finanças Públicas
CELE	Comércio Europeu de Licenças de Emissão
CSOP	Conselho Superior de Obras Públicas
FMI	Fundo Monetário Internacional
Governo	XXI Governo Constitucional da República Portuguesa
IP	Infraestruturas de Portugal, S.A.
OE 2019	Orçamento do Estado para o ano 2019
OE 2020	Orçamento do Estado para o ano 2020
PIB	Produto Interno Bruto ou resultado final da atividade económica dos residentes (sociedades, famílias, instituições sem fins lucrativos e Administrações Públicas)
PNI 2030	Programa Nacional de Investimentos 2030
PPP	Parceria Público-Privada
QFP 2021-2027	Quadro Financeiro Plurianual da União Europeia 2021-2027
Regulamento CSOP	Decreto Regulamentar n.º 8/2018, de 4 de setembro
TIR	Taxa interna de rentabilidade
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos
VAL	Valor atualizado líquido

Enquadramento

Contexto e Antecedentes

Pelo Decreto Regulamentar n.º 8/2018, de 4 de setembro, foi criado o Conselho Superior de Obras Públicas, sendo este um *“órgão independente de consulta em matéria de infraestruturas, designadamente aeroportuárias, rodoviárias, ferroviárias, portuárias, ambientais, energéticas e de comunicações”*¹.

Alguns meses mais tarde, em 10 de janeiro de 2019, foi publicado o Programa Nacional de Investimentos 2030, sendo este um *“instrumento de planeamento do próximo ciclo de investimentos estratégicos e estruturantes de âmbito nacional”*, de acordo com a nota introdutória nele contida, visando a concretização desse conjunto de investimentos no horizonte temporal de 2021 a 2030. Pretende-se, portanto, que o PNI 2030 venha substituir o Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas (PETI 3+) para o horizonte 2014-2020, seu antecessor.

O PNI 2030, tal como nele expresso, resultou de um exercício realizado pelo XXI Governo Constitucional, *“envolvendo os mais variados atores económicos e sociais”*, atendendo à identificada necessidade de *“alcançar um amplo consenso nacional relativamente aos investimentos a realizar”*.

Ora, atendendo à missão do CSOP e, mais particularmente, às suas competências², foi este incumbido de *“emitir parecer de carácter técnico, económico e financeiro”*³ sobre o PNI 2030.

Neste contexto, o CSOP promoveu a constituição de uma comissão técnica, composta por *“especialistas com qualificações e experiência nas áreas relevantes em função dos relatórios solicitados”*⁴, sendo um dos quais *“indicado pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos”*⁵.

¹ Conforme art.º 2.º do Regulamento CSOP.

² Destacando-se, conforme art.º 4.º do Regulamento CSOP e para os efeitos do presente relatório, a emissão de parecer prévio obrigatório, não vinculativo, sobre *“os programas de investimento e os projetos de valor superior a € 75 000 000, que sejam aprovados por Conselho de Ministros”*.

³ Conforme art.º 3.º, n.º 1, do Regulamento CSOP.

⁴ Conforme art.º 11, n.º 1, do Regulamento CSOP.

⁵ Conforme art.º 11, n.º 5, do Regulamento CSOP.

O trabalho desenvolvido pelo técnico indicado pela UTAP, elaborado nos termos e para os efeitos do Regulamento CSOP, integrará o conjunto de relatórios técnicos que fundamentarão a pronúncia, sobre o PNI 2030, do Conselho Permanente do CSOP a remeter, para discussão e aprovação, para o respetivo Conselho Plenário.

Âmbito dos Trabalhos

Atendendo ao contexto e aos antecedentes atrás expostos, não poderia o trabalho ora vertido no presente relatório deixar de ser um reflexo, desde logo, do âmbito e natureza ainda programática / de planeamento do PNI 2030, mas também, por um lado, do enquadramento e da finalidade dos mencionados relatórios técnicos e, por outro, das competências específicas da UTAP, em concreto, aquelas que se revelam diferenciadoras face aos demais especialistas consultados para efeitos da elaboração da pronúncia do CSOP sobre o PNI 2030.

Como ponto prévio, houve, assim, a necessidade de identificar e delimitar o âmbito dos trabalhos a realizar pela UTAP.

Para tal e para além das referências já aqui feitas, tanto ao PNI 2030, como ao Regulamento CSOP, na ausência de disposição legal ou regulamentar específica sobre o âmbito do parecer a emitir neste âmbito, não pudemos ignorar a determinação prevista neste regulamento, mais concretamente no seu n.º 1 do art.º 12.º, que dispõe que “[o]s relatórios técnicos devem conter a análise económico-financeira dos investimentos a realizar, incluindo a análise dos respetivos custos de manutenção e enquadramento orçamental”, sendo certo, naturalmente, que essa determinação tem em vista, em especial, os relatórios técnicos a emitir relativamente aos projetos concretos e não ao PNI 2030, ainda de natureza programática.

Quanto à UTAP e ao aporte técnico que a mesma pode trazer à análise do PNI 2030, importa recordar que se trata da unidade que, relativamente aos processos de Parcerias Público-Privadas e conforme especificado no Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, “assegura um apoio técnico especializado ao Governo, e em especial ao Ministério das Finanças, em matérias de natureza económico-financeira”.

Perante o exposto, em primeiro lugar e não esquecendo que o CSOP tem por missão, nomeadamente, *“coadjuvar o Governo na preparação de decisões sobre programas de investimento”*⁶, entendeu-se que seria pertinente, relativamente a um tal programa, proceder-se, naturalmente, à análise custo-benefício dos projetos de investimento, considerando ser um tipo de análise que, no nosso entender, pode e deve ser utilizado para a medição dos impactos sociais de um determinado projeto, ou um conjunto de projetos, de investimento. Tal exige, desse modo, a identificação, quantificação e comparação dos custos e benefícios sociais, expressos em valores monetários negativos (custos) e positivos (benefícios), associados ao projeto de investimento, permitindo a comparação de diversos projetos, pelo que poderá esta análise custo-benefício ser utilizada como ferramenta de apoio à decisão de seleção e, mais tarde, promoção de projetos de investimento.

Em segundo lugar, identificámos a pertinência na realização de uma análise da viabilidade financeira dos projetos de investimento. Já esta, ao contrário da anterior, centra-se nos fluxos monetários internos do projeto, isto é, aqueles que, desde logo, se exige que sejam aportados ao projeto para que o seu desenvolvimento seja possível e os que, tipicamente mais tarde, são gerados no projeto e permitem ao seu promotor obter um retorno dos montantes investidos. Assim, seja num figurino de promoção pública direta do projeto de investimento ou noutra de promoção do projeto de investimento em modelo de parceria com o setor privado, a análise de viabilidade financeira é relevante para o apuramento das necessidades de recursos financeiros públicos a empenhar no projeto e, caso a conjugação dos resultados dessa análise com o modelo de desenvolvimento do projeto demonstre a necessidade da existência desse esforço financeiro do setor público, para efeitos de planeamento orçamental.

Por fim e em terceiro lugar, entendemos que a análise a efetuar pela UTAP e a refletir no âmbito do presente relatório deveria igualmente e sobretudo, abarcar uma análise dos impactos orçamentais dos investimentos previstos no PNI 2030.

Na verdade, devido à natureza ainda programática / de planeamento do PNI 2030 e à eventual impossibilidade de levantamento da totalidade dos elementos económico-financeiros, afetos a cada projeto, o PNI 2030 é omissivo relativamente à concretização destas análises (custo-benefício e de viabilidade financeira), pelo que não é possível, nesta fase, analisar criticamente

⁶ Conforme art.º 3.º, n.º 1, do Regulamento CSOP.

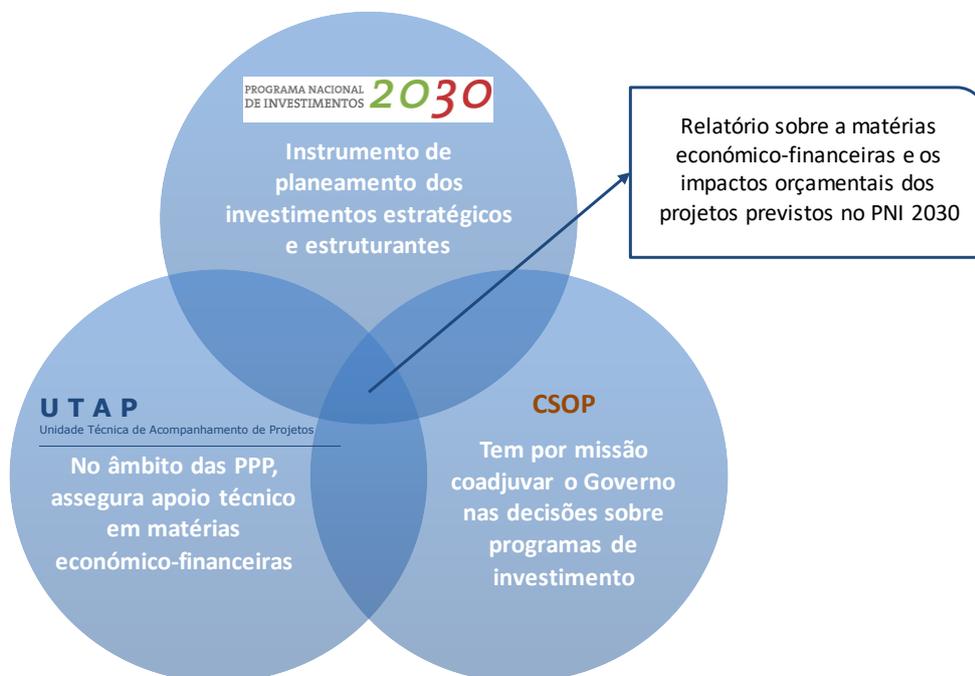
os projetos, numa perspetiva económico-financeira, ou quaisquer análises – inexistentes – efetuadas relativamente aos mesmos.

Já quanto à análise dos impactos orçamentais dos investimentos, a natureza do PNI 2030 poderá ter também contribuído para a ausência de definição quanto ao modelo de contratação de cada um dos investimentos, sem a qual não é possível identificar os impactos orçamentais individuais.

Desenvolvemos, no entanto e ainda que sujeito às limitações e riscos identificados ao longo deste relatório, a análise dos impactos orçamentais da globalidade dos investimentos previstos no PNI 2030.

Porém, pela relevância que as mencionadas análises têm para o processo de seleção e de formação da convicção de promoção dos projetos, vertemos ainda no presente relatório propostas de âmbito, de objetivo e de informação mínima que a concretização das análises de custo-benefício e de viabilidade financeira deverá pressupor.

Gráfico 1 – Linhas orientadoras do âmbito dos trabalhos



Nota de conjuntura: os impactos da pandemia COVID-19

No dia 31 de março, depois da habitual discussão pública e parlamentar levada a cabo sobre a proposta de Orçamento do Estado, o OE 2020 foi, depois de aprovado, publicado⁷.

O trabalho que a este relatório deu origem foi desenvolvido em momento anterior a essa data (essencialmente, até ao início do mês de março do presente ano), embora com base na proposta do OE 2020 que, em termos materiais, veio então a ser aprovada.

Conforme descrito, nomeadamente, no âmbito dos trabalhos incluído na nota de Enquadramento a este relatório, um dos seus eixos fundamentais é precisamente o estudo dos impactos orçamentais dos projetos de investimento previstos no PNI 2030.

Sucede, porém, que desde meados do mês de março do presente ano, com especial incidência desde o dia 18 de março⁸, que Portugal vive uma situação pandémica originada pelo vírus SARS-CoV-2 causador da doença COVID-19. A declaração de pandemia mundial ocorreu, através de um comunicado da Organização Mundial de Saúde, no dia 12 de março anterior.

Muito embora, na data de conclusão do presente relatório, seja ainda muito prematuro antecipar toda a extensão dos impactos económicos causados pela doença COVID-19 em Portugal, é inegável que serão amplos e, seguramente, impactantes também na administração pública, tanto na componente das suas receitas, como na das suas despesas. Esses impactos ocorrerão, desde logo, mediante os ajustamentos económicos automáticos, mas também através das escolhas governativas que sejam feitas fora do quadro fundador do OE 2020.

No campo dos ajustamentos económicos automáticos, a redução da atividade originará uma quebra transversal da receita fiscal (nos impostos sobre a produção, a importação, o rendimento e o património), atendendo à repressão causada, nomeadamente pela declaração do estado de emergência em Portugal e pelas medidas restritivas do contacto social e profissional impostas por razões de saúde pública, tanto em Portugal como num conjunto muito alargado de países

⁷ Através da Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

⁸ Data em que foi decretado o estado de emergência em Portugal, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública, causada pela pandemia da doença COVID-19.

com quem Portugal tem relações económicas, tanto no lado da oferta (produção), como da procura (consumo).

Passando para o campo das escolhas governativas, são já, na data de conclusão do presente relatório, conhecidas várias medidas das quais se poderá intuir que ocorrerão choques adversos no saldo da administração pública, como é o exemplo da “versão simplificada do *lay-off*”, como é comumente apresentada, e que representará um esforço adicional para o sistema de Segurança Social.

Em suma e conforme indica o Fundo Monetário Internacional no seu relatório *World Economic Outlook*⁹,

“A pandemic scenario had been raised as a possibility in previous economic policy discussions, but none of us had a meaningful sense of what it would look like on the ground and what it would mean for the economy.

(...)

This crisis is like no other. First, the shock is large. The output loss associated with this health emergency and related containment measures likely dwarfs the losses that triggered the global financial crisis. Second, like in a war or a political crisis, there is continued severe uncertainty about the duration and intensity of the shock. Third, under current circumstances there is a very different role for economic policy. In normal crises, policymakers try to encourage economic activity by stimulating aggregate demand as quickly as possible. This time, the crisis is to a large extent the consequence of needed containment measures. This makes stimulating activity more challenging and, at least for the most affected sectors, undesirable.”

Apesar das dificuldades que o presente contexto oferece para a elaboração de estimativas macroeconómicas, não deixa o FMI de apontar, neste mesmo relatório, para uma quebra do PIB estimado para 2020 em Portugal de -8% face a 2019. Como sabemos, o PIB é uma medida de criação de riqueza amplamente utilizada, sendo também muito relevante para aferir a saúde das contas públicas de um país, podendo ser igualmente utilizada como *proxy* para a estimativa, designadamente, da receita fiscal arrecadada pelas administrações públicas.

⁹ Publicado em abril de 2020 e disponível em:

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020> .

Ora, perante este contexto, não podemos deixar de apontar que antecipamos uma forte pressão no sentido da obsolescência da conclusão expressa neste relatório – *de que não se antecipa que da concretização dos investimentos previstos no PNI 2030 resulte um impacto líquido orçamental disruptivo face ao esforço atualmente considerado no Orçamento do Estado para a concretização dos investimentos já em execução ou em contratação* –, pela ligação que a mesma tem com a apreciação de exequibilidade dos investimentos previstos no PNI 2030.

Em primeiro lugar e em face da previsível forte redução nas receitas da administração pública, a realização de despesas pela administração pública está sujeita a maior pressão, particularmente num país como Portugal que tem ainda um forte legado de dívida pública.

Em segundo lugar, é esperado que o conjunto de medidas governativas de combate à pandemia causada pela doença COVID-19 ou aos seus efeitos traga também um impacto negativo na execução orçamental da administração pública, seja através de uma redução da sua receita ou de um aumento da sua despesa.

Em terceiro lugar e quanto ao *mix* de fontes de financiamento dos projetos de investimento previsto no PNI 2030, é inegável a expectativa de que a doença COVID-19 projetará efeitos adversos, não só para a administração pública, como para o setor privado ou mesmo para o Setor Empresarial do Estado, fontes que no PNI 2030 se prevê que venham a ser responsáveis por financiar 43% do investimento.

Perante isto, *perguntamo-nos se a expectativa de envolvimento do setor privado e do Setor Empresarial do Estado se poderá manter*. Num primeiro plano, em função dos reflexos que se poderão fazer sentir na capacidade de financiamento destes dois setores. Num segundo, em função da degradação que a pandemia poderá causar nos resultados esperados para cada um dos projetos de investimento previstos no PNI 2030. De natureza mercantil, é de esperar que o envolvimento destes dois setores em projetos de investimento ocorra apenas mediante a expectativa de uma adequada remuneração dos capitais investidos. *Será que os projetos manterão a mesma capacidade de captação de investimento privado e do Setor Empresarial do Estado? Caso não mantenham, a solução será a não prossecução do projeto de investimento, a sua modificação ou o reforço do envolvimento do setor público no financiamento dos projetos de investimento previstos no PNI 2030?*

Finalmente, em quarto lugar, da necessidade de estímulo que a economia terá a partir do momento em que as medidas de contenção social e profissional estejam levantadas, ou muito aligeiradas, poderá resultar a necessidade de alterar *(i)* o calendário de execução dos projetos de investimento previsto no PNI 2030, *(ii)* bem como o portfolio de investimentos, o que poderá alterar a conclusão expressa neste relatório.

Tendo estes aspetos sido mencionados apenas de forma ilustrativa – e, necessariamente pela falta de dados inerente às inúmeras incertezas neste momento vividas, sem qualquer concretização –, poderemos desde já propor uma linha de separação. De um lado, aqueles impactos que se sentirão, essencialmente, durante o estado pandémico. Do outro, aquelas medidas de reaquecimento económico, que originarão impactos que se sentirão após o estado pandémico ter terminado. Parece-nos que esta separação é particularmente importante ser feita, especialmente porque o PNI 2030 é um plano de longo-prazo, de aplicação durante um período que se antecipa (e espera) vir a ser muitíssimo mais longo do que o período da pandemia.

No entanto, tampouco esta separação é de relevante utilidade no momento atual, uma vez que, tanto o PNI 2030 não contém calendários de execução dos projetos de investimento, como ninguém arriscará dizer quando terminará o estado de pandemia. Nós não arriscamos.

1. Sumário Executivo

O presente relatório reflete a análise da UTAP ao PNI 2030, naturalmente seguindo uma abordagem económico-financeira sobre os projetos de investimento vertidos nesse instrumento.

Para o efeito, centrámo-nos no estudo dos impactos orçamentais desses projetos de investimento constantes do PNI 2030, começando por procurar estabelecer uma correspondência com os investimentos previstos no Relatório do OE 2020. Utilizando-os como referencial de partida e depois de, em primeiro lugar, realizadas as necessárias uniformizações de âmbito e, em seguida, apreciadas as fontes de financiamento dos projetos de investimento, concluímos que não se antecipa que da concretização dos investimentos previstos no PNI 2030 resulte um impacto líquido orçamental disruptivo face ao esforço atualmente considerado no Orçamento do Estado para 2020 para a concretização dos investimentos já em execução ou em contratação.

Esta conclusão não poderá, porém, ser desconectada do conjunto de pressupostos e limitações que fomos expressando ao longo do relatório.

Finalizámos o estudo dos impactos orçamentais dos projetos de investimento com a identificação dos principais riscos na execução orçamental do PNI 2030. Organizando esse capítulo de acordo com as diversas fontes de financiamento dos projetos de investimento concebidas no PNI 2030, procurámos apontar, para cada uma, os principais riscos que, materializando-se, poderão significar impactos (adicionais ou acrescidos) em despesas (em formação bruta de capital fixo) da administração pública.

Passámos, por fim, para duas análises de relevo no âmbito do planeamento e decisão de projetos de promoção pública, enquadramento que está associado aos projetos de investimento previstos no PNI 2030. Tratam-se *(i)* da análise custo-benefício e *(ii)* da análise de viabilidade financeira dos projetos de investimento. Não existindo, porém, qualquer referência a estas análises no PNI 2030, o que pode ser justificado pela natureza ainda programática/de planeamento deste instrumento, e na convicção de ser um contributo útil com vista a procurar assegurar uma prática homogénea nas futuras análises a realizar pelas entidades promotoras dos projetos, apresentámos propostas de âmbito, de objetivo e de informação mínima que a concretização das mencionadas análises deverá pressupor.

2. Ponto de partida: o Orçamento do Estado para 2020

Para efeitos da análise dos impactos orçamentais da globalidade dos investimentos previstos no PNI 2030, propomo-nos iniciar com uma breve visita ao Orçamento do Estado para o ano 2020.

O saldo orçamental, o investimento público e a projeção de PIB

Para o ano 2020, está previsto um saldo orçamental das administrações públicas de 0,2% do PIB, “o primeiro excedente orçamental da era democrática”¹⁰, podendo, assim, inferir-se uma estimativa de PIB para 2020 em torno de 218 mil milhões de euros.

Quanto ao investimento das administrações públicas, prevê-se que atinga uma cifra de 4,9 mil milhões de euros, “em resultado da realização de investimentos estruturantes, designadamente na ferrovia, na expansão dos metros, na aquisição de material circulante, na rodovia, na construção de novos hospitais e do Programa Nacional de Regadios”¹¹, a qual corresponde a 2,3% do PIB estimado.

Quadro 1 – Conta das Administrações Públicas, 2019-2020 (Quadro 3.2 do Relatório do OE 2020)

Quadro 3.2. Conta das Administrações Públicas, 2019-2020

	2019	2020	2019	2020	2020/19
	Estimativa	Previsão	Estimativa	Previsão	
	Milhões de euros		% do PIB		t.v.h.
1. Receitas fiscais	52 909	54 709	25,1	25,1	3,4
Impostos s/produção e importação	31 963	33 063	15,2	15,2	3,4
Impostos s/rendimento e património	20 946	21 645	9,9	9,9	3,3
2. Contribuições sociais	25 256	26 359	12,0	12,1	4,4
Das quais: contribuições sociais efetivas	20 570	21 736	9,8	10,0	5,7
3. Outras receitas correntes	12 308	13 219	5,8	6,1	7,4
4. Total receita corrente (1+2+3)	90 473	94 287	42,9	43,3	4,2
5. Receitas de capital	739	1 028	0,4	0,5	39,0
6. Total receita (4+5)	91 213	95 315	43,3	43,8	4,5
7. Consumo intermédio	11 271	11 595	5,3	5,3	2,9
8. Despesas com pessoal	22 701	23 528	10,8	10,8	3,6
9. Prestações sociais	38 749	39 952	18,4	18,3	3,1
Das quais: prestações que não em espécie	34 730	35 803	16,5	16,4	3,1
10. Juros	6 526	6 365	3,1	2,9	-2,5
11. Subsídios	872	918	0,4	0,4	5,3
12. Outras despesas correntes	5 000	5 289	2,4	2,4	5,8
13. Total despesa corrente (7+8+9+10+11+12)	85 119	87 647	40	40	3,0
Da qual: despesa corrente primária (13-10)	78 593	81 282	37	37	3,4
14. Formação bruta de capital fixo	4 168	4 922	2,0	2,3	18,1
15. Outras despesas de capital	2 100	2 212	1,0	1,0	5,4
16. Total despesas de capital (14+15)	6 267	7 134	3,0	3,3	13,8
17. Total despesa (13+16)	91 387	94 782	43	44	3,7
Da qual: total despesa primária (17-10)	84 861	88 417	40	41	4,2
18. Cap. (+)/ Nec. (-) financiamento líquido (6-17)	-174	533	-0,1	0,2	-

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

¹⁰ Conforme capítulo 3.2.1 do Relatório do OE 2020.

¹¹ Conforme capítulo 3.2.1 do Relatório do OE 2020.

A neutralidade orçamental dos fundos europeus

De acordo com o glossário disponível no sítio do Conselho de Finanças Públicas, “(...) no apuramento das contas públicas na ótica da contabilidade nacional, as verbas de fundos comunitários recebidas e transferidas pelas Administrações Públicas para outros sectores são subtraídas à sua receita e despesa, sendo, deste modo, registadas como se fossem pagas diretamente pela UE aos beneficiários finais.”.¹²

Também o Relatório do OE 2020 alude a esta neutralidade, pois explica que, na passagem da ótica da contabilidade pública à ótica da contabilidade nacional, parte do diferencial entre os saldos orçamentais segundo cada uma destas se justifica “pela aplicação do princípio da neutralidade dos fundos europeus, uma vez que em contas nacionais os referidos fundos europeus têm impacto neutro no saldo orçamental”¹³, conforme se pode observar também no Quadro 2 abaixo.

Quadro 2 – Passagem de saldos de Contabilidade Pública a Contabilidade Nacional (Quadro 3.4 do Relatório do OE 2020)

Quadro 3.4. Passagem de saldos de Contabilidade Pública a Contabilidade Nacional
(milhões de euros)

	2019	2020	2019	2020
	Estimativa	Orçamento	Estimativa	Orçamento
	(milhões de euros)		(% do PIB)	
1. Saldo das AP em contabilidade pública	-1 107	-1 420	-0,5	-0,7
Administração Central ^(a)	-4 171	-4 762	-2,0	-2,2
Administração Regional e Local	629	611	0,3	0,3
Segurança Social	2 436	2 730	1,2	1,3
2. Ajustamentos em Contas Nacionais	933	1 954	0,4	0,9
Impostos e contribuições	-74	199	0,0	0,1
Garantias	130	222	0,1	0,1
Fundos de Pensões	477	490	0,2	0,2
Diferença entre juros pagos e devidos do Estado	775	737	0,4	0,3
SNS e CGA	-435	4	-0,2	0,0
Entidades Públicas Reclássificadas	1 283	1 107	0,6	0,5
Neutralidade dos fundos europeus	-432	-740	-0,2	-0,3
Outros ajustamentos	-792	-67	-0,4	0,0
3. Saldo das AP em contabilidade nacional (1+2)	-174	533	-0,1	0,2
Administração Central	-3 519	-2 920	-1,7	-1,3
Administração Regional e Local	864	654	0,4	0,3
Segurança Social	2 481	2 799	1,2	1,3

Nota: (a) O saldo da Administração Central em contabilidade nacional parte dos limites máximos da despesa fixados em contabilidade pública para se obter uma estimativa que inclui um diferencial de 590 milhões de euros, diferindo assim do apresentado no Anexo A1.

Fonte: Ministério das Finanças.

¹² Em www.cfp.pt.

¹³ Conforme capítulo 3.2.4 do Relatório do OE 2020.

Diga-se, finalmente, que o saldo orçamental mais comumente referido é aquele que resulta da contabilidade nacional. Explica o CFP, no documento intitulado “Do Saldo em Contabilidade Pública ao Saldo em Contabilidade Nacional – Apontamento do Conselho das Finanças Públicas N.º 1/2014, de janeiro de 2014”¹⁴, que *“a aferição do cumprimento dos critérios de disciplina orçamental definidos no Tratado de Maastricht, designadamente a observância de um défice orçamental abaixo do valor de referência de 3% do PIB, é efetuada com base nas estatísticas das administrações públicas apuradas em contabilidade nacional”*.

É, pois, o saldo apurado ao abrigo desta ótica que o Governo, no Relatório do OE 2020, menciona como referencial.

O investimento público estruturante

Integrados no volume total de investimento das administrações públicas previsto para 2020 (4,9 mil milhões de euros), estão os investimentos estruturantes. Esta qualificação, de acordo com os critérios utilizados pelo Governo na elaboração do Relatório do OE 2020, integra os investimentos *“cujo valor ultrapassa os 19 milhões de euros incluídos nas contas das administrações públicas e que já se apresentem em execução ou em contratação”*¹⁵.

Quanto ao impacto orçamental destes investimentos estruturantes, o Relatório do OE 2020 aponta para uma execução de 7,1 mil milhões de euros para o quadriénio 2020-2023, incluindo a incidência de despesa de 1,3 mil milhões de euros durante o exercício orçamental de 2020. Expõe-se no *Quadro 3* seguinte a decomposição da despesa prevista para 2020, com alocação por projeto.

Acrescenta-se ainda no Relatório do OE 2020, com respeito aos investimentos estruturantes já em execução ou em contratação, que *“a larga maioria dos projetos tem término em 2023. Contudo, projetos como a aquisição de material circulante para a CP terminarão após essa data”*¹⁶.

¹⁴ Disponível para consulta em www.cfp.pt.

¹⁵ Conforme capítulo 1.1 do Relatório do OE 2020.

¹⁶ Conforme capítulo 1.1 do Relatório do OE 2020.

Quadro 3 – Investimentos estruturantes em execução ou em contratação (Quadro 1.1 do Relatório do OE 2020)

Quadro 1.1. Investimentos estruturantes em execução ou em contratação

Descrição	2019 Estimativa	OE2020	Total	Ponto de situação/Previsão
Investimentos Públicos Estruturantes (incluído nas contas das AP)	740	1 345	7068	
Ferovia - principais corredores	139	287	1513	
Corredor Internacional Sul	44	144	430	Obras em execução/contratação
Corredor Internacional Norte	52	60	621	Obras em execução/contratação
Corredor Norte-Sul	32	60	321	Obras em execução/contratação
Corredores complementares	11	23	141	Obras em execução/contratação
Obras de expansão nos metros	14	143	603	
Expansão da rede do Metro de Lisboa	10	46	210	Em contratação (início de execução: 2º semestre de 2020)
Expansão da rede do Metro do Porto	4	75	308	Em contratação (início de execução: junho de 2020)
Metro do Mondego		22	85	Contratação da 1ª fase concluída (início de obras em 2020)
Aquisição de frota	85	147	824	
Metro de Lisboa		24	137	Relatório preliminar concluído (adjudicação final: primeiro trimestre 2020)
Metro do Porto		10	50	Procedimento em concurso internacional
Material circulante Mondego		11	28	Preparação concurso internacional
Comboios da CP	5	5	168	Procedimento em concurso internacional
Manutenção de comboios CP (EMEF)	19	33	106	Procedimento em concurso internacional
Barcos da Transtejo		12	91	Procedimento em concurso internacional
Caris	45	24	164	Procedimento em concurso internacional
STCP	17	27	80	Procedimento em concurso internacional
Rodovia	27	42	239	
Ponte 25 de Abril	6	6	13	Obras em execução
Ponte Rio Guadiana	5	7	14	Empreitada adjudicada
IP3 (troço Penacova/Lagoa Azul e outros)	6	7	145	Empreitada do nó de Penacova adjudicada
EN326 - Feira (A32/IC2)/Escariz/Arouca	1	14	33	Empreitada adjudicada
IPS - Vilar Formoso/Fronteira	6	4	15	Empreitada adjudicada
Ligação do Parq. de Formariz à A3	2	4	10	Empreitada adjudicada
IC17 Gril - Túnel do Grilo		8	10	Procedimento em concurso internacional
Saúde – Investimentos em Infraestruturas	16	103	950	
Hospital Lisboa Oriental PPP (+Equipamento)		5	470	Em contratação
Hospital da Madeira	15	62	201	Em contratação
Novo Hospital Central do Alentejo	1	11	151	Em contratação
Hospital Proximidade Seixal		2	49	Projeto em execução
Hospital Proximidade Sintra			51	Em contratação
Hospital Pediátrico de São João		23	28	Obras em execução
Agricultura – regadio	60	113	457	Em execução/contratação
Defesa Nacional - lei de programação militar	295	315	1945	
Educação	104	188	537	
540 Investimentos inscritos PT 2020	91	143	473	Obras previstas, em curso e concluídas
EB Parque das Nações	2	6	8	Obras em execução
ES Camões	3	12	15	Obras em execução
ES João de Barros	1	7	10	Preparação de concurso público
Conservatório Nacional	1	9	11	Obras em execução
ES Gago Coutinho – Alverca	1	7	10	Obras em execução
ES Monte da Caparica	5	4	10	Obras em execução

Notas:

- 1) O investimento previsto para o Hospital de Lisboa Oriental não está limitado ao quadriénio referido e será feito em regime PPP;
- 2) O Hospital Proximidade de Sintra é feito em regime protocolar com a Câmara Municipal de Sintra, estando a concessão e construção a cargo da Câmara (29,6 milhões de euros) e a aquisição e instalação do equipamento a cargo da Administração Central (21,6 milhões de euros).

Fonte: Ministério das Finanças.

3. PNI 2030

Concluída a abordagem ao Relatório do OE 2020, o qual será por nós utilizado como o ponto de partida para a análise dos impactos orçamentais do PNI 2030, avançamos para a análise deste instrumento de planeamento, naturalmente de acordo com o âmbito e a delimitação de trabalhos por nós exposto no capítulo de Enquadramento do presente relatório.

Para tal, começaremos por identificar, para efeitos exclusivamente de contextualização, as principais áreas temáticas em que se inserem os investimentos estruturantes previstos no PNI 2030.

De seguida, exporemos os princípios orientadores e as características objetivas mínimas que os projetos integrados no PNI 2030 apresentam.

Indicaremos, posteriormente, o volume de investimento previsto no PNI 2030 para, finalmente e depois de realizados exercícios de *(i)* uniformização de âmbito, entre os investimentos estruturantes previstos no PNI 2030 e no Relatório do OE 2020, e de *(ii)* análise do pacote financeiro global previsto para o PNI 2030, concluir, ainda neste capítulo, pelos impactos orçamentais da globalidade dos investimentos previstos no PNI 2030.

3.1. Os investimentos previstos no PNI 2030

O PNI 2030 compreende investimentos de promoção pública, com foco nas seguintes 4 áreas temáticas:

Quadro 4 – Áreas temáticas do PNI 2030

 TRANSPORTES E MOBILIDADE	 AMBIENTE	 ENERGIA	 REGADIO
<ul style="list-style-type: none">• Mobilidade sustentável e transportes públicos• Rodovia• Ferrovia• Marítimo-portuário• Aeroportuário	<ul style="list-style-type: none">• Ciclo urbano da água• Resíduos urbanos• Proteção do litoral• Passivos ambientais• Recursos hídricos• Recursos marinhos	<ul style="list-style-type: none">• Redes• Reforço de Produção• Eficiência energética	<ul style="list-style-type: none">• Regadio / Infraestruturas hidráulicas agrícolas

Fonte: PNI 2030

Conforme apresentado no PNI 2030, “foram adotados os seguintes princípios orientadores:

- *Perspetiva de longo prazo;*
- *Planeamento de investimentos estratégicos e estruturantes de promoção pública;*
- *Programa multisetorial, focado em áreas temáticas estratégicas para a competitividade externa e a coesão interna de Portugal;*
- *Alinhamento com outros instrumentos de estratégia e política pública, de forma a garantir uma forte coerência estratégica a este instrumento de planeamento.”*

Para além do respeito pelos citados princípios orientadores, os investimentos previstos no PNI 2030 apresentam ainda as seguintes características:

- *“Domínio: Investimentos em infraestruturas e equipamentos¹⁷;*
- *Âmbito territorial: Portugal Continental;*
- *Horizonte temporal: 2021 a 2030; e*
- *Dimensão: Projetos ou Programas¹⁸ de investimento de valor superior a 75 milhões de euros.”*

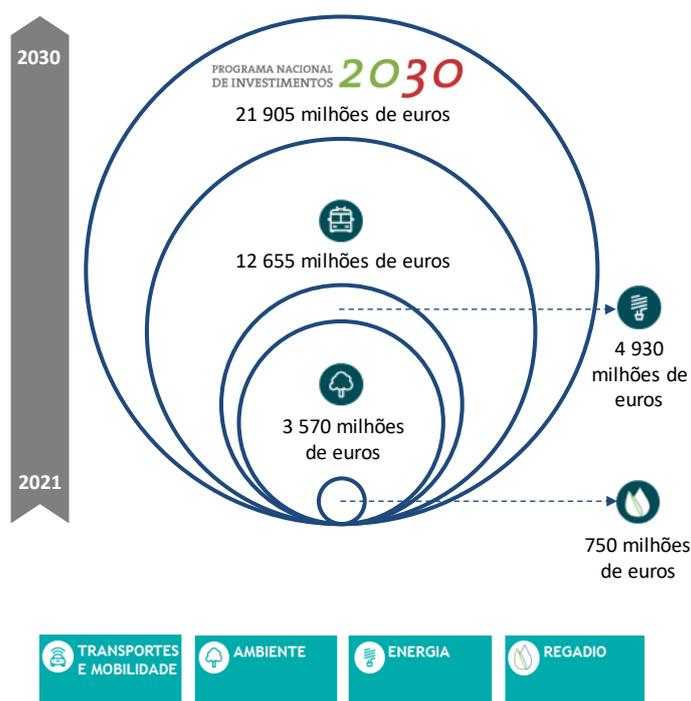
¹⁷ Não inclui investimentos complementares em material circulante.

¹⁸ Programas de investimento consistem num conjunto de projeto com naturezas e propósitos semelhantes.

Quanto ao horizonte temporal, é nosso entendimento que nesse se enquadra apenas a fase de investimento de cada projeto, não a totalidade do projeto de investimento (ou todo o respetivo prazo), incluindo, portanto, a totalidade do período de operação de cada projeto, durante o qual se poderão materializar impactos orçamentais. Esta é uma matéria que, pela relevância que tem para efeitos da quantificação impactos orçamentais da globalidade dos investimentos previstos no PNI 2030, abordaremos mais aprofundadamente numa fase mais adiantada do relatório em presença.

Passando, finalmente, para o volume de investimento previsto no PNI, esse totaliza 21,9 mil milhões de euros, distribuído, entre cada uma das 4 áreas temáticas, da forma como se apresenta no *Gráfico 2* seguinte.

Gráfico 2 – Volume de investimento previsto no PNI 2030, distribuído por áreas temáticas



Aqui chegados, valerá a pena recordar que o Relatório do OE 2020 prevê que os investimentos estruturantes já em execução ou em contratação, representem, durante o quadriénio 2020-2023, um volume total de investimento de 7,1 mil milhões de euros.

Perguntamo-nos, então e porque utilizamos o Relatório do OE 2020 como ponto de partida para a análise dos impactos orçamentais do PNI 2030, *se o volume de investimento previsto no PNI (21,9 mil milhões de euros) poderá ser comparado com o montante dos investimentos estruturantes já em execução ou em contratação, ainda que a sua incidência se prolongue ao longo do quadriénio 2020-2023, ou, pelo contrário, se a sua comparação exigirá a uniformização de âmbito dos investimentos compreendidos num e noutro plano.*

É a esta pergunta que procuraremos responder já no próximo subcapítulo.

3.2. O investimento público estruturante: do Relatório do OE 2020 ao PNI 2030

Neste subcapítulo, como veículo para possibilitar a análise dos impactos orçamentais dos investimentos previstos no PNI 2030, trataremos de identificar as diferenças entre os investimentos estruturantes já em execução ou em contratação e os investimentos previstos no instrumento de planeamento em apreço, para, por fim e na medida do que se revele necessário, efetuarmos os ajustamentos que asseguram a coerência de âmbito entre os investimentos considerados na análise.

Começamos, assim, por relembrar o volume de investimento (formação bruta de capital fixo) público previsto no Relatório do OE 2020. São 4,9 mil milhões de euros.

No entanto, deste montante, apenas 1 345 milhões de euros corresponde a investimento público estruturante, o qual tem uma incidência plurianual de 7,1 mil milhões de euros, tal como indicado no Capítulo 2 do presente relatório. Sendo esperado que outros investimentos se venham a concretizar ao longo do período de execução destes, é também expectável que, na data de início daqueles, os que estão já em execução ou em contratação apresentem, pelo menos, algum nível de concretização.

Como primeiro passo, houve, então, que **delimitar o período esperado de incidência** – plurianual, é certo, mas qual, em concreto? – deste universo de investimento público estruturante. Partimos, para tal, das indicações expressas no Relatório do OE 2020, repetindo a citação já apresentada no Capítulo 2 deste relatório: “(...) a larga maioria dos projetos tem término em 2023. Contudo, projetos como a aquisição de material circulante para a CP terminarão após essa data”. Tendo esta indicação como referência, procurámos, efetivamente e partindo do montante de 7,1 mil milhões de euros, apurar aquele que corresponde ao investimento com execução prevista para o quadriénio 2020-2023.

Mediante uma análise à lista dos investimentos já em execução ou em contratação presente no Relatório do OE 2020 (*cf.* Quadro 3 *supra*), fomos levados a excluir o projeto do Hospital de Lisboa Oriental. Atendendo ao modelo de contratação previsto para este projeto (em regime de PPP), o montante inscrito no Relatório do OE 2020 (470 milhões de euros) respeita, não ao esforço de investimento para implementação do projeto – esse caberá ao parceiro privado –, mas aos encargos que o Estado concedente prevê que terá com esta parceria, os quais estarão

distribuídos ao longo do período contratualizado de operação da infraestrutura hospitalar. Assim e sendo nosso entendimento que, metodologicamente, o PNI 2030 expressa o volume de investimento para implementação de cada projeto, mesmo quando realizado por operadores privados, não, alternativamente, quaisquer encargos que o Estado venha a ter que incorrer para sustentar a viabilidade económico-financeira de um projeto para o seu promotor, desconsiderámos os encargos que o Estado concedente prevê que terá com o Hospital de Lisboa Oriental.

Também o período de distribuição dos encargos do Estado concedente nos levaria a excluir este projeto. De acordo com o caderno de encargos disponível no sítio da UTAP¹⁹, o direito do parceiro privado à atribuição de remuneração (a qual corresponde a encargos do Estado concedente) inicia-se em data não anterior a 3 anos após a data de produção de efeitos do contrato e termina no último ano de vigência do mesmo, o qual tem uma duração prevista de 30 anos. Ora, atendendo ao anterior, não é verosímil que os encargos do Estado concedente se iniciem antes do término do quadriénio 2020-2023, mas, mesmo que, em teoria, se admitisse que assim não fosse, apenas uma muito reduzida parte dos encargos estimados com esta parceria poderia estar compreendida no mencionado quadriénio.

O segundo passo foi dado devido à necessidade de **uniformizar o valor mínimo dos investimentos considerados** num e noutro plano. Enquanto no PNI 2030 estão incluídos apenas os investimentos de valor superior a 75 milhões de euros, a quantificação de 7,1 milhões de euros considerada no Relatório do OE 2020, para investimentos estruturantes já em execução ou em contratação, integra aqueles cujos valores ultrapassa os 19 milhões de euros.

No *Quadro 5 infra*, estão excluídos, por referência ao Quadro 3, os investimentos de valor superior a 19 milhões de euros, os quais totalizam 365 milhões de euros.

Quadro 5 – Investimentos estruturantes em execução ou em contratação de valor superior a 75 milhões de euros

¹⁹ Em www.utap.pt.

Quadro 1.1. Investimentos estruturantes em execução ou em contratação

Descrição	2019 Estimativa	OE2020	Total	Ponto de situação/Previsão
Investimentos Públicos Estruturantes (Incluído nas contas das AP)	740	1 345	7068	
Ferrovias - principais corredores	139	287	1513	
Corredor Internacional Sul	44	144	430	Obras em execução/contratação
Corredor Internacional Norte	52	60	621	Obras em execução/contratação
Corredor Norte-Sul	32	60	321	Obras em execução/contratação
Corredores complementares	11	23	141	Obras em execução/contratação
Obras de expansão nos metros	14	143	603	
Expansão da rede do Metro de Lisboa	10	46	210	Em contratação (início de execução: 2º semestre de 2020)
Expansão da rede do Metro do Porto	4	75	308	Em contratação (início de execução: junho de 2020)
Metro do Mondego		22	85	Contratação da 1ª fase concluída (início de obras em 2020)
Aquisição de frota	85	147	824	
Metro de Lisboa		24	137	Relatório preliminar concluído (adjudicação final: primeiro trimestre 2020)
Metro do Porto		10	50	Procedimento em concurso internacional
Material circulante Mondego		11	28	Preparação concurso internacional
Comboios da CP	5	5	168	Procedimento em concurso internacional
Manutenção de comboios CP (EMEF)	19	33	106	Procedimento em concurso internacional
Barcos da Transtejo		12	91	Procedimento em concurso internacional
Caris	45	24	164	Procedimento em concurso internacional
STCP	17	27	80	Procedimento em concurso internacional
Rodovia	27	42	239	
Ponte 25 de Abril	0	0	33	Obras em execução
Ponte Rio Guadiana	5	7	14	Empreitada adjudicada
IP3 (troço Penacova/Lagoa Azul e outros)	6	7	145	Empreitada do nó de Penacova adjudicada
EN326 - Feira (A32/IC17/Escariz/Arouca)	1	14	33	Empreitada adjudicada
IPS - Vilar Formoso/Fronteira	6	4	15	Empreitada adjudicada
Ligação do Parq. de Formariz à A3	2	4	10	Empreitada adjudicada
IC17 Oit - Túnel de Grilo		8	10	Procedimento em concurso internacional
Saúde – investimentos em infraestruturas	16	103	950	
Hospital Lisboa Oriental PPP (+Equipamento)		5	470	Em contratação
Hospital da Madeira	15	62	201	Em contratação
Novo Hospital Central do Alentejo	1	11	151	Em contratação
Hospital Proximidade Seixal		2	49	Projeto em execução
Hospital Proximidade Sintra			51	Em contratação
Hospital Pediátrico de São João		23	28	Obras em execução
Agricultura – regadio	60	113	457	Em execução/contratação
Defesa Nacional - lei de programação militar	295	315	1945	
Educação	104	188	537	
540 Investimentos inscritos PT 2020	91	143	473	Obras previstas, em curso e concluídas
ER Parque das Nações	2	6	8	Obras em execução
ES Camões	3	12	15	Obras em execução
ES João de Barros	1	7	10	Preparação de concurso público
Conservatório Nacional	1	9	11	Obras em execução
ES Gago Coutinho – Alverca	1	7	10	Obras em execução
ES Monte da Caparica	5	4	10	Obras em execução

Notas:

- 1) O investimento previsto para o Hospital de Lisboa Oriental não está limitado ao quadriénio referido e será feito em regime PPP;
- 2) O Hospital Proximidade de Sintra é feito em regime protocolar com a Câmara Municipal de Sintra, estando a concessão e construção a cargo da Câmara (29,6 milhões de euros) e a aquisição e instalação do equipamento a cargo da Administração Central (21,6 milhões de euros).

Fonte: Ministério das Finanças.

Por fim, no terceiro passo *procurámos excluir os investimentos que, embora qualificados como estruturantes e de valor mínimo de 75 milhões de euros, apresentassem uma natureza excluída do âmbito do PNI 2030*. Em concreto, fomos capazes de identificar que, ao contrário do que sucede no PNI 2030, no investimento público estruturante incluindo no totalizador de 7,1 mil milhões de euros inscrito no Relatório do OE 2020 está incluído investimento em material circulante (aquisição de frota).

No *Quadro 6 infra*, estão excluídos, por referência ao Quadro 5, os mencionados investimentos em material circulante de valor superior a 75 milhões de euros, os quais totalizam 746 milhões de euros.

Quadro 6 – Investimentos estruturantes em execução ou em contratação em coerência de âmbito com o PNI 2030

Quadro 1.1. Investimentos estruturantes em execução ou em contratação

Descrição	2019 Estimativa	OE2020	Total	Ponto de situação/Previsão
Investimentos Públicos Estruturantes (incluído nas contas das AP)	740	1 345	7068	
Ferrovias - principais corredores	139	287	1513	
Comedor Internacional Sul	44	144	430	Obras em execução/contratação
Comedor Internacional Norte	52	60	621	Obras em execução/contratação
Comedor Norte-Sul	32	60	321	Obras em execução/contratação
Comedores complementares	11	23	141	Obras em execução/contratação
Obras de expansão nos metros	14	143	603	
Expansão da rede do Metro de Lisboa	10	46	210	Em contratação (início de execução: 2º semestre de 2020)
Expansão da rede do Metro do Porto	4	75	308	Em contratação (início de execução: junho de 2020)
Metro do Mondego		22	85	Contratação da 1ª fase concluída (início de obras em 2020)
Aquisição de frota	85	147	824	
Metro de Lisboa		24	137	Relatório preliminar concluído (adjudicação final: primeiro trimestre 2020)
Metro do Porto		10	50	Procedimento em concurso internacional
Material circulante Mondego		11	28	Preparação concurso internacional
Comboios da CP	5	5	168	Procedimento em concurso internacional
Manutenção de comboios CP (EMEF)	19	33	106	Procedimento em concurso internacional
Barcos da Transtejo		12	91	Procedimento em concurso internacional
Caris	45	24	164	Procedimento em concurso internacional
CTCP	17	27	80	Procedimento em concurso internacional
Rodovia	27	42	239	
Ponte 25 de Abril	6	6	13	Obras em execução
Ponte Rio Guadiana	5	7	14	Empreitada adjudicada
IP3 (troço Penacova/Lagoa Azul e outros)	6	7	145	Empreitada do nó de Penacova adjudicada
EN326 - Ferra (A32/IC13/Escaiz/Arouca)	1	14	33	Empreitada adjudicada
IPS - Vilar Formoso/Fronteira	6	4	15	Empreitada adjudicada
Ligação do Parq. de Formariz à A3	2	4	10	Empreitada adjudicada
IC17 Gil - Túnel do Grilo		8	10	Procedimento em concurso internacional
Saúde – Investimentos em infraestruturas	16	103	950	
Hospital Lisboa Oriental PPP (Equipamento)		5	470	Em contratação
Hospital da Madeira	15	62	201	Em contratação
Novo Hospital Central do Alentejo	1	11	151	Em contratação
Hospital Proximidade Beja		2	49	Projeto em execução
Hospital Proximidade Sintra			51	Em contratação
Hospital Pediátrico de São João		23	28	Obras em execução
Agricultura – regadio	60	113	457	Em execução/contratação
Defesa Nacional - lei de programação militar	295	315	1945	
Educação	104	188	537	
540 Investimentos inscritos PT 2020	91	143	473	Obras previstas, em curso e concluídas
EB Parque das Nações	2	6	8	Obras em execução
ES Camões	3	12	15	Obras em execução
ES João de Barros	1	7	10	Preparação de concurso público
Conservatório Nacional	1	9	11	Obras em execução
ES Gago Coutinho – Alverca	1	7	10	Obras em execução
ES Monte da Caparica	5	4	10	Obras em execução

Notas:

- 1) O investimento previsto para o Hospital de Lisboa Oriental não está limitado ao quadriénio referido e será feito em regime PPP;
- 2) O Hospital Proximidade de Sintra é feito em regime protocolar com a Câmara Municipal de Sintra, estando a concessão e construção a cargo da Câmara (29,6 milhões de euros) e a aquisição e instalação do equipamento a cargo da Administração Central (21,6 milhões de euros).

Fonte: Ministério das Finanças.

Para concluir e sumariar, apresentamos no *Gráfico 3* seguinte os diversos passos dados de forma a uniformizar o âmbito dos investimentos estruturantes previstos no Relatório do OE 2020 com o daqueles incluídos no PNI 2030. Seguidamente, no *Gráfico 4* abaixo, apresentamos, de forma comparada, o volume do investimento público estruturante previsto no PNI 2030 e aquele previsto no Relatório do OE 2020, após uniformização de âmbito com o PNI 2030.

Gráfico 3 – O investimento público estruturante: do Relatório do OE 2020 ao PNI 2030

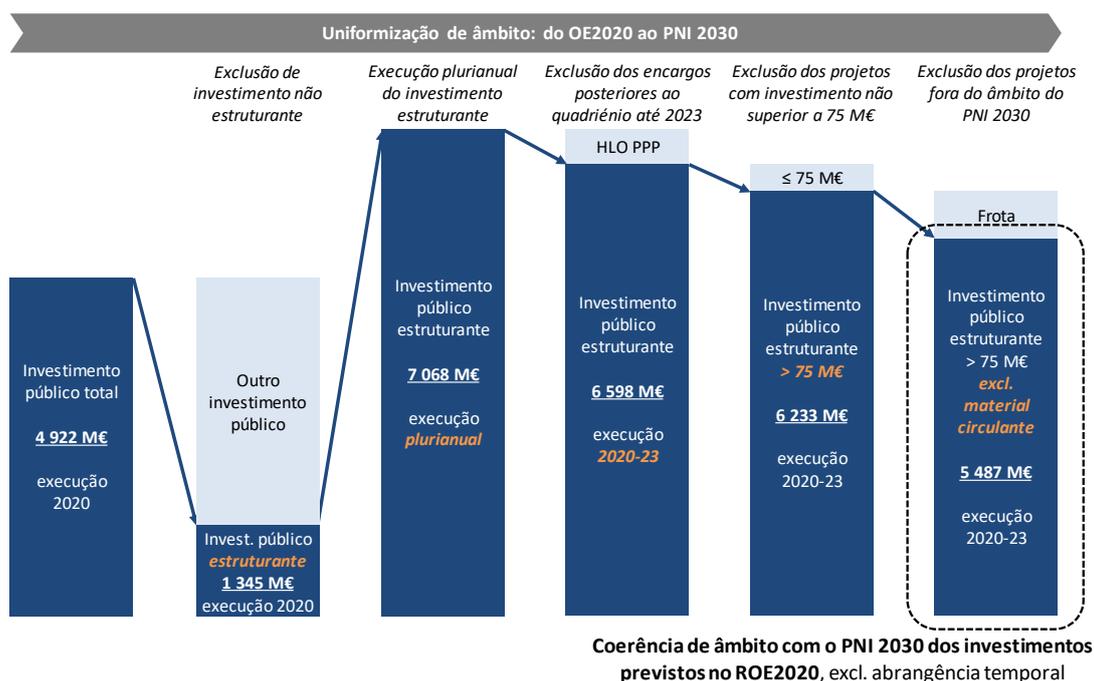
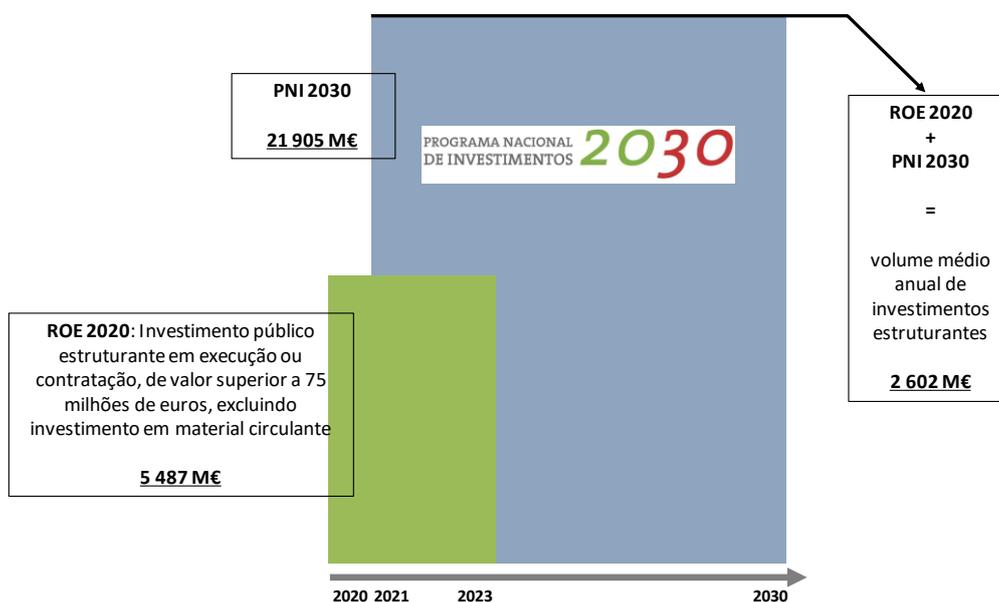


Gráfico 4 – O volume comparado do investimento público estruturante



Sendo nosso entendimento que, metodologicamente, o PNI 2030 expressa o volume de investimento para implementação de cada projeto, mesmo quando realizado por operadores privados, e não, necessariamente, os encargos em que o Estado venha a ter que incorrer para sustentar a viabilidade económico-financeira de um projeto para o seu promotor, questionamos, por fim, *qual o esforço orçamental previsto para a concretização do volume de investimento previsto no PNI 2030.*

Para responder a esta pergunta, teremos que analisar e tomar em consideração o pacote de financiamento dos investimentos previsto no PNI 2030. É o que faremos no próximo subcapítulo.

3.3. O pacote financeiro previsto no PNI 2030

No que respeita à estratégia de financiamento, o PNI 2030 identifica diversas origens de fundos para o financiamento do esforço de investimento, admitindo, desde logo, uma repartição do mesmo entre os setores público e privado. Como muito bem resumido no próprio documento, *“sendo certo que o PNI2030 é um programa estratégico e de planeamento de investimento, de promoção pública, também é certo que este esforço não caberá exclusivamente ao Estado e restante Administração Pública”*²⁰.

Numa segunda linha e quanto ao setor público, o PNI 2030 identifica, por um lado, o esforço de financiamento a realizar pelo Setor Empresarial do Estado e, por outro, as fontes de financiamento quando o esforço é realizado pelas Administrações Públicas. Conforme bem esclarecido no PNI 2030, a caracterização de Administrações Públicas integra as Empresas Públicas Reclassificadas²¹, enquanto na caracterização de Setor Empresarial do Estado estão integradas apenas as Empresas Públicas não Reclassificadas²², portanto não integrantes do perímetro de contas nacionais / do Orçamento do Estado. O *Quadro 7* abaixo representa-o de forma muito ilustrativa.

²⁰ Conforme Capítulo 7 do PNI 2030.

²¹ Segundo a definição presente no glossário do CFP, definem-se como *“entidades que na sua génese jurídica não constituiriam uma entidade do sector público administrativo mas que, por força da lei de enquadramento orçamental e dos critérios definidos no Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, é objeto de reclassificação no sector das Administrações Públicas, sendo as suas contas relevantes para efeitos de apuramento dos agregados das contas públicas. A listagem das entidades que constituem o sector das Administrações Públicas é divulgada pelo INE no contexto do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais/Procedimento dos Défices Excessivos”*.

²² Segundo a definição presente no glossário do CFP, definem-se como *“As entidades que fazem parte do Sector Público Empresarial, cuja produção é considerada mercantil de acordo com os critérios definidos no Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC)”*.

Quadro 7 – As origens de financiamento com expressão no perímetro das contas nacionais / Orçamento do Estado

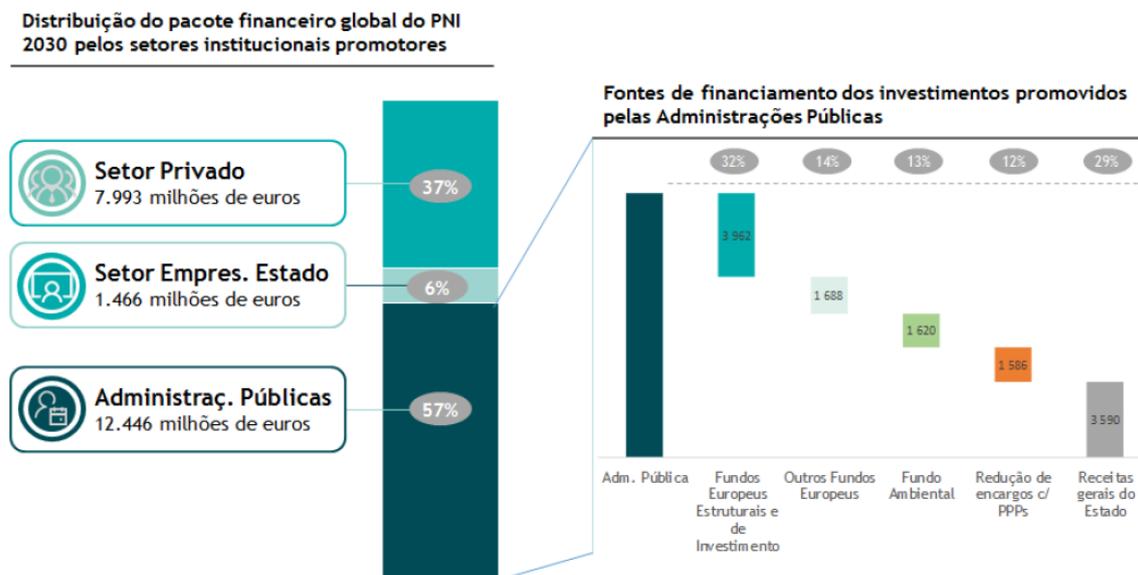
SETOR INSTITUCIONAL		PERÍMETRO DAS CONTAS NACIONAIS/ OE?
SETOR PÚBLICO	 Administrações Públicas (AP) Entidades públicas que dependem diretamente do Estado <i>Inclui:</i> Entidades da Administração Central e da Administração Local, incluindo Empresas Públicas Recllassificadas incluídas no perímetro das contas nacionais / Orçamento do Estado	✓
	 Setor Empresarial do Estado (SEE) Conjunto das unidades produtivas do Estado, organizadas e geridas de forma empresarial, integrando as empresas públicas e participadas <i>Inclui:</i> Empresas Públicas não Recllassificadas e, como tal, não incluídas no perímetro das contas nacionais / Orçamento do Estado	✗
SETOR PRIVADO	 Setor Privado /Operadores Privados (OP) Sociedades não financeiras privadas, não controladas pela Administração Pública <i>Inclui:</i> Operadores privados a operar com base em contratos de concessão, licenças de exploração/ operação, entre outros figuras contratuais	✗

Fonte: PNI 2030

O exposto permite-nos, desde logo, indicar que o esforço de financiamento realizado, tanto pelo setor privado, como pelo Setor Empresarial do Estado, não terá impacto, pelo menos direto, no Orçamento do Estado. Corresponde este esforço a cerca de 9,5 mil milhões de euros. Há, porém, impactos, por via indireta, que a realização destes investimentos poderá projetar no Orçamento do Estado. Veremos adiante.

Entrando, então, nas fontes do financiamento a cargo das Administrações Públicas, cabe assinalar, desde logo e pelo que vimos no Capítulo 2 do documento em apreço, que está previsto que cerca de 5,7 mil milhões de euros sejam financiados através de fundos europeus, ficando o demais a cargo de receitas ou redução de encargos previstas para o Orçamento do Estado, conforme se pode observar no *Gráfico 5*.

Gráfico 5 – Distribuição do pacote financeiro global do PNI 2030



Fonte: PNI 2030

Em suma, prevê-se que a concretização dos investimentos incluídos no PNI 2030 venha a representar um esforço orçamental de cerca de 6,8 mil milhões de euros (31%), apesar de esses investimentos totalizarem 21,9 mil milhões de euros.

Quicá devido à natureza ainda programática / de planeamento do PNI 2030, as origens de financiamento não são apresentadas, neste instrumento, até ao nível de projeto mas apenas de forma global e setorial. Quanto a esta última perspetiva, pensamos ser interessante assinalar que está previsto que o envolvimento dos recursos do setor privado esteja, essencialmente, concentrado, em termos absolutos, nos investimentos a realizar nos subsetores (i) da produção de energia (1 800 milhões de euros), (ii) marítimo-portuário (1 777 milhões de euros), (iii) das redes de transmissão de energia (1 577 milhões de euros), (iv) da mobilidade sustentável e transportes públicos²³ (840 milhões de euros) e (v) aeroportuário (707 milhões de euros), agregando, em conjunto, 84% do fundos provenientes do setor privado.

Algumas considerações sobre o pacote financeiro dos investimentos individuais

No caso dos investimentos previstos para os subsetores da produção de energia (1 800 milhões de euros), das redes de transmissão de energia (1 577 milhões de euros) e aeroportuário (707 milhões de euros), tampouco está previsto a alocação de quaisquer recursos de origens

²³ Neste subsetor não se incluem as infraestruturas rodoviárias e ferroviárias.

diferentes do setor privado. Quanto ao subsetor marítimo-portuário, o esforço de financiamento do investimento está maioritariamente concentrado, igualmente, no setor privado, com uma pequena parcela a cargo das Administrações Portuárias (Setor Empresarial do Estado) e uma componente residual a cargo da Infraestruturas de Portugal, S.A. (Empresa Pública Reclassificada), neste último caso quando os investimentos a realizar incluem componentes de melhoria de acessos rodo-ferroviários a áreas portuárias.

Com base nas fichas de investimento²⁴, que, não sendo fichas individuais de investimento ou de projeto, permitem, ainda assim, ter uma perspetiva mais focada, é possível indicar que se prevê que a totalidade do investimento concebido no PNI 2030 a realizar no subsetor aeroportuário venha a ser financiado pela ANA – Aeroportos de Portugal, S.A.. Esta sociedade, outrora de capitais exclusivamente públicos, foi alvo de um processo de privatização – no âmbito dos compromissos assumidos pelo Estado Português junto dos credores internacionais – que se concluiu em 2013, já depois de terem sido assinados, em 2012 entre a ANA e o Estado Português, os contratos de concessão de serviço público aeroportuário, abrangendo a maioria dos aeroportos situados no território nacional, incluindo os mais relevantes em termos do número de movimentação de pessoas e aeronaves. Os referidos contratos atribuem à ANA a concessão do serviço público aeroportuário, por 50 anos, até ao ano de 2062, não estando prevista qualquer contrapartida pecuniária do Estado Português. Pelo contrário, não só a ANA liquidou um prémio pela atribuição da concessão e, posteriormente, a Vinci (acionista da ANA) pagou um preço pela privatização, como se prevê que, com início em 2023, a concessionária venha a partilhar com o concedente uma percentagem, contratualmente definida, da respetiva remuneração (em parte, subjacente a taxas e tarifas sujeitas à regulação económica resultante das regras legais e contratuais previstas).

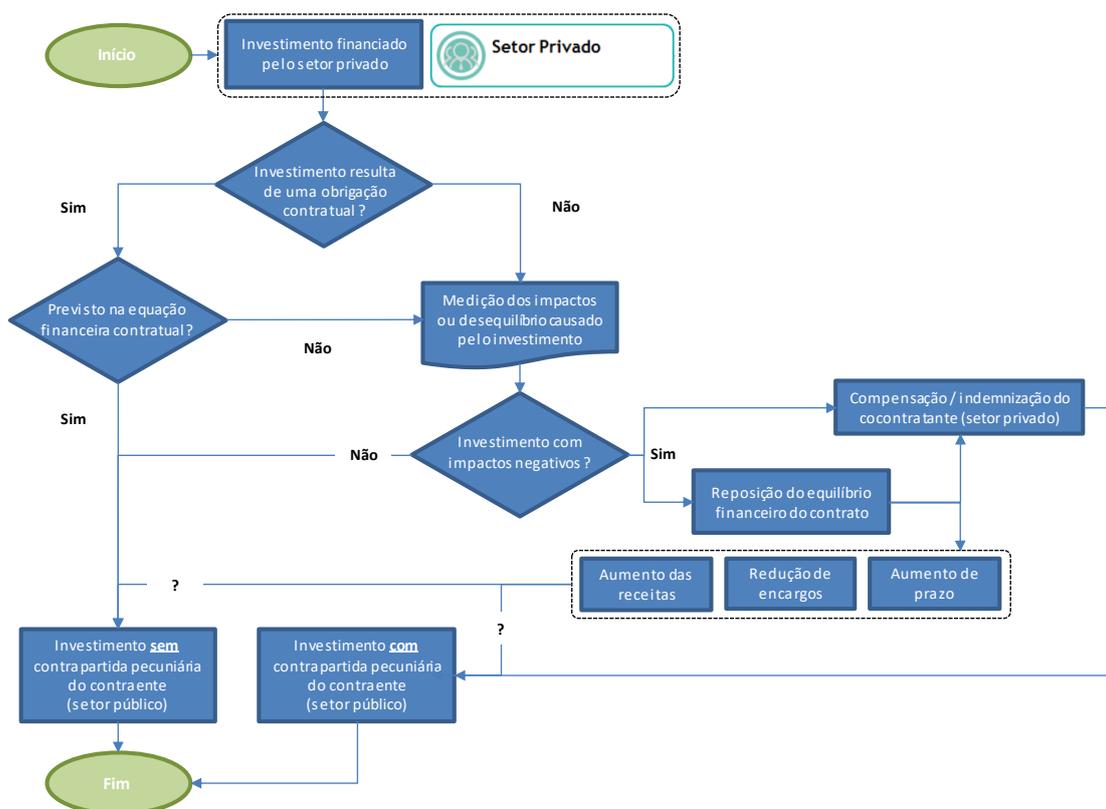
Apesar do anterior – donde se pode retirar que a equação financeira do contrato, esperada na data de celebração do contrato, não previa a necessidade de qualquer contrapartida pecuniária do concedente para que o negócio fosse viável económico-financeiramente –, não se poderá concluir, por ora, que o investimento concebido no PNI 2030 a realizar no subsetor aeroportuário²⁵ seja ausente de qualquer esforço pecuniário do setor público. Na verdade e de forma muito resumida, haverá que concluir, primeiro, se esse investimento faz parte, tanto das

²⁴ Anexo A.1 do PNI 20230.

²⁵ Ao qual haverá que somar 40 milhões de euros inscritos no subsetor rodovia + ferrovia, totalizando 747 milhões de euros a cargo da ANA.

obrigações contratuais do setor privado, como da equação financeira contratual, e, não fazendo, se da implementação do modelo de compensação ou reposição do equilíbrio financeiro do contrato resultarão encargos para o setor público. Isto mesmo se pretende demonstrar no *Gráfico 6* abaixo.

Gráfico 6 – Contrapartidas do investimento de promoção pública financiado pelo setor privado²⁶



Diga-se, porém, que, nos casos em que o investimento de promoção pública financiado pelo setor privado assente num contrato em que o contraente é uma entidade do Setor Empresarial do Estado, mesmo modalidades que exijam a atribuição, à entidade do setor privado, de contrapartidas pecuniárias pagas pelo contraente, não resultarão encargos com impacto orçamental, pelas razões já expostas anteriormente. Será, porventura, esta a realidade do

²⁶ O fluxograma aqui apresentado é apenas uma representação genérica e exemplificativa das vias pelas quais o investimento de promoção pública, mesmo quando financiado pelo setor privado, poderá ter impactos no Orçamento do Estado. Não deverá, portanto, dispensar uma análise cuidada, caso a caso, atendendo às particularidades de cada projeto de investimento e das circunstâncias económico-financeiras, contratuais e legais em que cada investimento assenta.

subsetor marítimo-portuário (salvo a pequena parcela a financiar pela IP), apesar de ter um forte componente do investimento que se prevê vir a ser financiado pelo setor privado.

Feita a apresentação das origens de financiamento dos investimentos previstos no PNI 2030, bem como das fontes de financiamento público, propomo-nos passar para a *análise dos impactos orçamentais da globalidade dos investimentos previstos no PNI 2030*.

3.4. Os impactos orçamentais dos investimentos previstos no PNI 2030

No presente subcapítulo, para podermos concluir sobre os impactos orçamentais dos investimentos previstos no PNI 2030, teremos que tomar em consideração os aspetos que anteriormente mencionámos neste Capítulo, bem como no Capítulo 2 do presente relatório.

Desde logo, partindo do volume de investimentos previsto no PNI 2030, bem como da abrangência temporal do mesmo, será que o esforço orçamental prognosticado é disruptivo face à pegada orçamental prevista para os investimentos estruturantes já em execução ou em contratação?

Antes de responder à pergunta, aproveitamos para recordar que, tomando em consideração o volume de investimento que se prevê vir a ser realizado a cargo do setor privado e do Setor Empresarial do Estado, bem como a renunciada contribuição de fundos europeus para suportar o esforço a cargo das Administrações Públicas, resulta que, de entre o total de investimento concebido no PNI 2030, apenas 31% será financiado com recurso ao Orçamento do Estado, concretamente, através (i) do Fundo Ambiental, (ii) do excedente/poupança que se prevê que venha resultar em face da previsão de redução de encargos com PPPs – modelo de contratação muito em voga no início dos anos 2000 para a construção e operação de infraestruturas de serviço público – e (iii) de receitas gerais do Estado.

Quanto à redução de encargos com PPPs, vem esta fonte descrita no PNI 2030 como a *“poupança estimada com redução dos encargos com PPPs no período 2021/2030, por comparação com o ano de 2019”*. Está, efetivamente, prevista uma redução anual acumulada destes encargos, ao longo do período abrangido pelo PNI 2030, face à previsão orçamental para o ano de 2019, aquele a que respeitava o Orçamento do Estado em vigor aquando da publicação do PNI 2030. Em concreto, no Relatório do OE 2019 está orçamentado, para 2019, um encargo líquido de 1 180 milhões de euros com as PPP, prevendo-se uma redução progressiva do encargo anual com estes contratos²⁷, conforme se pode observar no *Quadro 8* abaixo. A poupança acumulada dos encargos líquidos cifra-se, assim, em 10 mil milhões de euros (9,1 mil milhões de euros de poupança acumulada dos encargos brutos), significativamente superior ao montante que se prevê vir a alocar ao financiamento dos investimentos previstos no PNI 2030 (1,6 mil milhões de euros).

²⁷ Conforme capítulo VI.3 do Relatório do OE 2019.

Quadro 8 – Previsão dos encargos plurianuais com as PPP (Quadro VI.3.1 do Relatório do OE 2019)²⁸

Sectores	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Rodoviário	1 204	1 180	1 097	1 081	1 055	852	794	653	493	412	336	239	281
<i>encargos brutos</i>	1 538	1 518	1 444	1 435	1 446	1 275	1 223	1 089	963	872	804	714	623
<i>receltas</i>	334	338	347	354	391	423	430	437	470	460	468	475	341
Ferrovário	35	54	54	54	55	55	55	28	9	9	9	9	9
Saúde	484	425	302	178	55	38	41	41	38	36	37	40	40
Segurança ^(*)	51	33	31	18	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aeroportuário	0	0	0	0	0	-9	-9	-9	-9	-10	-20	-20	-21
<i>encargos brutos</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>receltas</i>	0	0	0	0	0	9	9	9	9	10	20	20	21
Total	1 774	1 692	1 485	1 332	1 165	936	880	712	530	447	362	267	310
<i>Subtotal incluindo as infraestruturas rodoviárias sob gestão direta da IP ^(**)</i>	<i>1 748</i>	<i>1 664</i>	<i>1 457</i>	<i>1 303</i>	<i>1 138</i>	<i>905</i>	<i>849</i>	<i>681</i>	<i>498</i>	<i>415</i>	<i>329</i>	<i>234</i>	<i>278</i>

Fonte: Entidades Gestoras das PPP

Respondendo, agora, à pergunta colocada, **conclui-se que a sobreposição dos investimentos estruturantes incluídos do Relatório do OE 2020 com o investimento inscrito no PNI 2030 origina uma redução do esforço orçamental anualizado de 1 372 milhões de euros (quadriénio 2020-2023) para 971 milhões de euros (período 2023-2030)**, conforme se pretende representar nos gráficos seguintes.

²⁸ Trata-se, na verdade, de uma parte do Quadro VI.3.1 do Relatório do OE 2019, o qual termina no ano 2062. Para efeitos do presente relatório, apenas se extraiu até ao ano 2030, ano final da abrangência temporal do PNI 2030.

Gráfico 7 – Do volume do investimento público estruturante aos seus impactos orçamentais

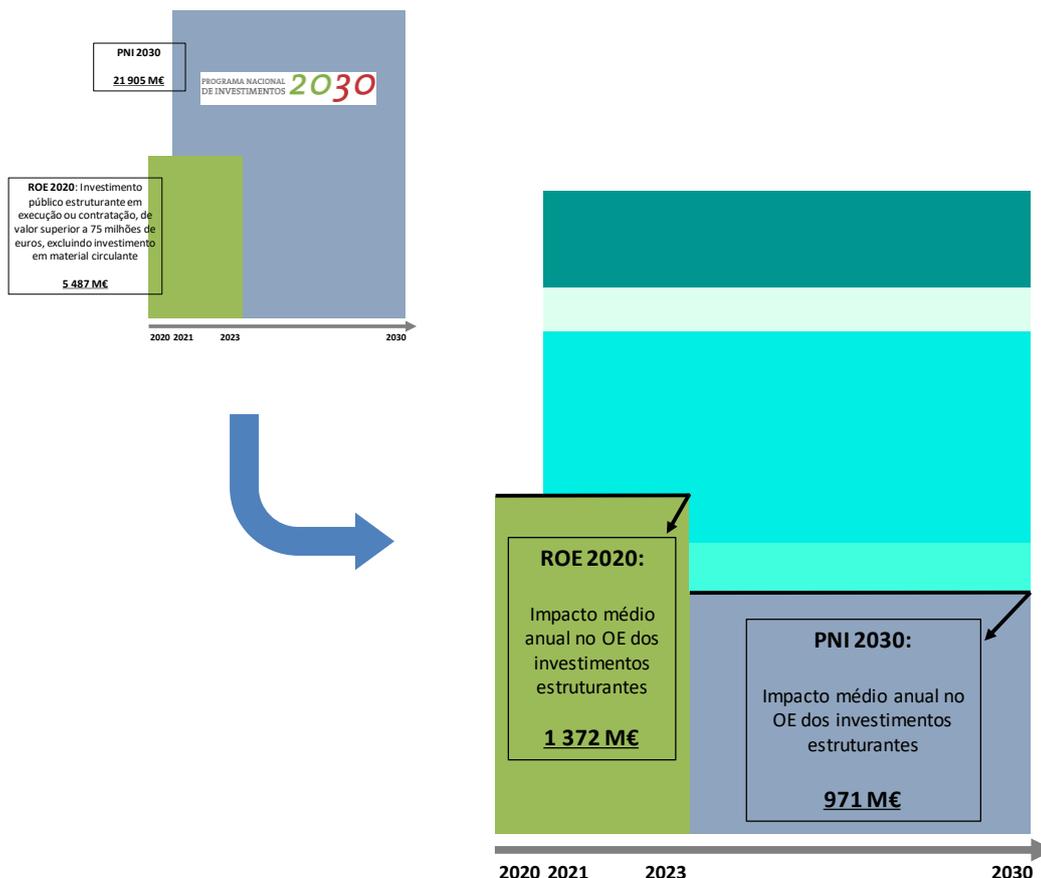


Gráfico 8 – As fontes de financiamento externas ao Orçamento do Estado

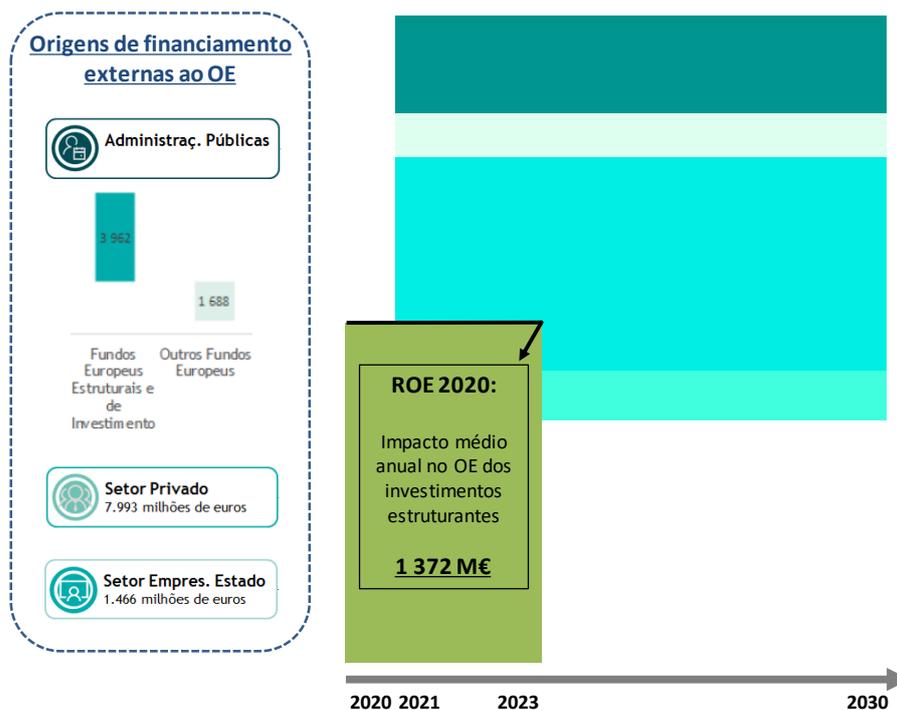
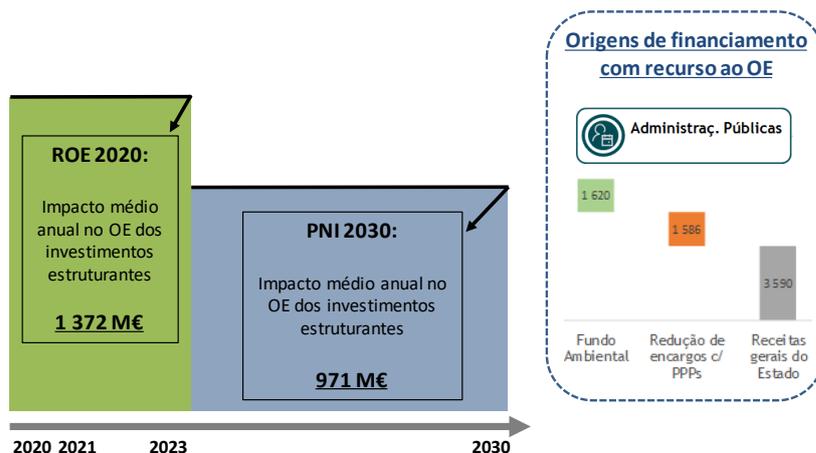


Gráfico 9 – As fontes de financiamento com recurso ao Orçamento do Estado



Esta conclusão não se obtém, porém, sem um conjunto de limitações ou pressupostos, alguns dos quais se foram expondo, ainda que de forma indireta, ao longo do presente relatório, pelo que os passaremos a explicitar de forma consolidada.

Desde logo, esta conclusão resulta de um apuramento que parte da premissa de que o impacto orçamental dos investimentos estruturantes se manterá constante durante o quadriénio 2020-2023. No Relatório do OE 2020, prevê-se que os investimentos estruturantes já em execução ou em contratação tenham um impacto orçamental, acumulado durante o mencionado quadriénio, de 7,1 mil milhões de euros. No entanto, não podemos ignorar que, ao longo deste período, não só os investimentos irão sendo concretizados, como outros poderão passar a estar em execução, nomeadamente entre 2021 e 2023. Atendendo, porém, à limitação de dados disponíveis, assumiu-se que 7,1 mil milhões de euros corresponde ao adequado referencial de impacto orçamental acumulado ao longo daquele período quadriénial.

Entrando, agora, no plano da harmonização efetuada entre o âmbito dos investimentos estruturantes previstos no PNI 2030 e aqueles que estão mencionados no Relatório do OE 2020 (designadamente, no montante mínimo dos investimentos, na distribuição dos impactos orçamentais num período determinado e na natureza dos investimentos), não podemos deixar ainda de alertar para alguns aspetos que nos parecem dignos de nota.

Antes de mais, notamos que, mesmo depois de efetuado o trabalho de harmonização, no conjunto dos investimentos estruturantes em execução ou contratação estão incluídos investimentos na Educação, na Defesa Nacional e em infraestrutura da Saúde. São três setores

não abrangidos pelo PNI 2030. No polo oposto, este inclui, por sua vez, investimentos nos setores do ambiente e da energia, os quais não vêm mencionados no quadro de investimentos em execução ou contratação do Relatório do OE 2020. Se a prudência aconselha a que, por um lado, não se atribua um nexo de causalidade entre a ausência de referência a investimentos em determinados setores à exclusão *a priori* desses setores dos programas de investimentos, por outro, tampouco se pode assegurar que isso não acontece.

Dito o anterior, há vários aspetos que podem justificar que investimentos em determinado setores possam ter ficado excluídos sem que isso tenha sido um pressuposto estabelecido *a priori*. Pode resultar, por exemplo, das fontes de financiamento consideradas para determinado investimento (se é verdade que os investimentos no setor da Energia estão considerados no PNI 2030, também o é o facto de serem na sua quase totalidade financiados por fontes externas ao Orçamento do Estado). Também a título exemplificativo, pode resultar, simplesmente, das prioridades setoriais assumidas em cada momento. Em suma, não só pelo que acaba de se expor, como pelo facto de as divergências ocorrerem nos dois sentidos (exclusões que poderão ter ocorrido, tanto no quadro dos investimentos em execução ou contratação, como no PNI 2030), assumiu-se que o conjunto de investimentos em execução ou contratação, depois de efetuada a harmonização entre o âmbito dos investimentos estruturantes previstos no PNI 2030 e aqueles que estão mencionados no Relatório do OE 2020, é um adequado referencial para se poder concluir sobre os impactos orçamentais dos investimentos previstos no PNI 2030.

Ainda no plano da harmonização efetuada entre o âmbito dos investimentos estruturantes previstos no PNI 2030 e aqueles que estão mencionados no Relatório do OE 2020, embora de forma de mais concreta, pressupôs-se que para além da aquisição de material circulante para a CP e do Hospital Lisboa Oriental (em regime PPP), nenhum outro investimento, de valor superior a 75 milhões de euros, incluído no conjunto de investimentos estruturantes em execução ou em contratação, exigirá um esforço orçamental que se estenda para além de 2023.

Como limitação do âmbito das conclusões expressas neste relatório, recordamos ainda que a formação bruta de capital fixo representa uma despesa de apenas 2,3% do PIB estimado para 2020. Ademais, estando esta estimada em 4,9 mil milhões de euros para 2020, os investimentos estruturantes limitam-se a uma parcela de 1,3 mil milhões de euros, inferior a 1% do PIB.

Também no campo das limitações com que nos deparamos na presente análise, o PNI 2030 não contém qualquer calendário especificando, tanto o volume de investimentos a concretizar ao longo do tempo, como a distribuição ao longo do tempo da disponibilização das fontes de financiamento, sem o qual optou-se por (ou, antes, restou-nos) assumir uma distribuição linear dos montantes de investimento e financiamento.

Assim, e ainda que com sujeição aos pressupostos e limitações expressas, não se antecipa que do PNI 2030 resulte um impacto líquido orçamental disruptivo face ao esforço atualmente considerado para concretização dos investimentos já em execução ou em contratação.

4. Os principais riscos na execução orçamental do PNI 2030

Apreciado o PNI 2030, na perspetiva do impacto líquido orçamental dos investimentos nele previstos, passaremos a identificar e comentar os principais riscos de desvio face à conclusão expressa no Capítulo 3 anterior.

Dividiremos esta Capítulo em duas partes: *(i)* os riscos relacionados com as fontes de financiamento alheias às Administrações Públicas e *(ii)* os riscos associados às fontes de financiamento na esfera das Administrações Públicas.

4.1. O investimento financiado por fontes alheias às Administrações Públicas

Como vimos anteriormente, prevê-se que cerca de 43% do volume de investimento enquadrado no PNI 2030 seja financiado pelo setor privado (37%) e pelo Setor Empresarial do Estado (6%). À partida, tanto um como o outro não terão qualquer expressão nas contas nacionais / Orçamento do Estado.

Poderão existir, porém, circunstâncias que alterem essa conclusão.

Os investimentos financiados pelo setor privado

Quanto aos investimentos que se entendeu, na feitura do PNI 2030, terem condições para beneficiar do financiamento privado, nada neste instrumento de planeamento se diz sobre, nomeadamente, a viabilidade económico-financeira do projeto de investimento, dos pressupostos de exploração em que esse projeto de investimento assenta ou do contexto contratual em que o mesmo será desenvolvido. Conforme já explorado no subcapítulo 3.3 do presente relatório, esses três aspetos, entre outros, poderão ser determinantes para atestar se, de facto, um investimento financiado pelo setor privado é ausente de qualquer esforço do setor público com expressão em contas nacionais ou, pelo contrário, se o setor público desempenha um papel determinante para a concretização do investimento preconizado. Em concreto, mas a título meramente exemplificativo, direitos a reposição do equilíbrio financeiro ou compensação poderão ser exercidos pelo cocontratante privado mesmo perante a concretização, às suas

expensas, de um investimento de iniciativa pública. Esses direitos poderão, ou não, suscitar esforços do setor público com expressão em contas nacionais / Orçamento do Estado.

Já investimentos de iniciativa pública a serem desenvolvidos pelo setor privado mediante uma nova realidade contratual, apenas mediante um estudo da viabilidade económico-financeira do projeto de investimento se poderá concluir quanto a se o mesmo exige, ou não, a existência de compromissos pecuniários do setor público.

Os investimentos financiados pelo Setor Empresarial do Estado

Passando para a fatia do investimento financiado pelo Setor Empresarial do Estado, esse estará a cargo, essencialmente, das administrações portuárias e do Grupo AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A.. Em ambos os casos, estamos perante sociedade mercantis que, apesar de terem participações do Estado, encontram habitualmente formas de financiamento dos seus investimentos sem a necessidade de reforços de capital ou outra forma de compromisso acionista, seja o autofinanciamento, o recurso a capitais alheios ou através de fundos europeus. Não deixa, no entanto, de existir o risco de que os investimentos previstos no PNI 2030 venham a exigir, pelo menos em parte, compromissos acionistas – entenda-se, das Administrações Públicas, na qualidade de acionistas do Setor Empresarial do Estado.

Quiçá num plano mais teórico, mas não podemos encerrar a abordagem ao Setor Empresarial do Estado sem mencionar ou admitir a futura alteração das circunstâncias que permitem que, tanto as administrações portuárias, como a AdP, não sejam Empresas Públicas Reclassificadas. Tal significaria que os investimentos a realizar por estas entidades passariam a ter expressão em contas nacionais / Orçamento do Estado.

4.2. O investimento suportado pelas Administrações Públicas

Neste subcapítulo há que distinguir, desde logo, a componente dos investimentos que se prevê vir a ser financiada através de fundos europeus, daqueles em que as fontes de financiamento terão expressão em contas nacionais / Orçamento do Estado.

Os investimentos financiados através de fundos europeus

Como visto anteriormente, os investimentos financiados através de fundos europeus não oferecem qualquer expressão em contas nacionais / Orçamento do Estado. Não se poderá olvidar, todavia, que o PNI 2030 foi publicado no início de 2019, antecipando, em larga medida, a estabilização do Quadro Financeiro Plurianual da União Europeia que vigorará entre 2021-2027. Mesmo na presente data, tampouco o QFP 2021-2027 se encontra estabilizado e acordado entre os 27 Países Membros da União Europeia²⁹. Nesse sentido, não se poderá deixar de assinalar o risco de o pressuposto assumido na elaboração do PNI 2030 se vir a revelar desajustado do QFP 2021-2027.

Caso o pressuposto considerado no PNI 2030 se venha a revelar otimista face ao montante de fundos europeus que poderão ser utilizados para financiar os investimentos previstos no PNI 2030, pôr-se-á a questão de qual a alternativa: serão encontradas outras formas de financiamento do investimento e, subsidiariamente, terão essas expressão em contas nacionais / Orçamento do Estado, ou, pelo contrário, não? Ou, alternativamente, será o investimento anulado, suspenso, reconfigurado?

Os investimentos financiados através do Orçamento do Estado

Iniciaremos pelas receitas gerais do Estado, as quais são a principal fonte de financiamento dos investimentos previstos no PNI 2030 com expressão em contas nacionais / Orçamento do Estado (3,6 mil milhões de euros).

Para o efeito, revertemos para o [Quadro 1](#) anterior, no qual estão expostos os agregadores das fontes de receita do Orçamento do Estado, com destaque para a arrecadação fiscal. O Relatório do OE 2020, no seu capítulo 5.1, dedicado aos riscos de execução orçamental, aponta para o efeito que choques na procura interna têm em *“menor receita fiscal em termos nominais. Como consequência, regista-se um agravamento do saldo das administrações públicas em*

²⁹ Citando Charles Michel, presidente do Conselho Europeu, na sua declaração após a reunião extraordinária do Conselho Europeu, de 20 e 21 de fevereiro, a propósito do QFP 2021-2027: *“Trabalhámos arduamente para tentar conciliar as diferentes preocupações, os diferentes interesses e as diferentes opiniões na mesa das negociações. Mas precisamos de mais tempo.”*

percentagem do PIB (...)". Naturalmente que quebras também na procura externa produzirão reduções na receita fiscal.

Com base neste *Quadro 1*, podemos ainda indicar que o volume de financiamento dos investimentos previstos no PNI 2030 com base em receitas gerais do Estado se acerca de 4% das receitas previstas para 2020 (95,3 mil milhões de euros). Naturalmente, que se levarmos em conta o período de abrangência do PNI 2030 (10 anos), poderíamos ser tentados a concluir pela resiliência do PNI 2030 a variações que venham a ocorrer nas receitas das Administrações Públicas. Não é, porém, sem reservas que tal indicação pode ser dada, atendendo à crónica escassez de recursos das Administrações Públicas, a qual torna cada exercício orçamental num jogo de opções em que diversos compromissos e sacrifícios têm que ser assumidos.

Assim, definitivamente, entendemos que apenas se poderá dizer que a concretização dos investimentos previsto no PNI 2030 está exposto, desde logo, à produção, importação, rendimento e património, fatores definidores da arrecadação fiscal do Estado, principal fonte de receita prevista no Orçamento do Estado.

Passando para o Fundo Ambiental, está previsto que os investimentos inscritos no PNI 2030 sejam financiados em 1,6 mil milhões de euros por este fundo. As fontes de receitas do fundo são variadas, conforme o art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 42-A/2016, de 12 de agosto, na sua redação atual, mediante o qual, entre outras finalidades, é criado o Fundo Ambiental. A multiplicidade de fontes de receitas não permite analisar cuidadosamente cada uma, mas possibilita, sem dúvida, apontar alguns exemplos, comentando os riscos envolvidos na sua estimativa e concretização.

Iniciando com a alínea a) do mencionado art.º 4.º (*"o montante das receitas nacionais de leilões relativos ao Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE) (...)"*³⁰), essa é a fonte de receitas do fundo com maior expressão, de acordo com o Relatório de Atividades e Gestão 2018 do Fundo Ambiental, o mais recente disponível no seu sítio³¹. Representou, em 2018, 85% das receitas do fundo (67% em 2017). As transferências do Orçamento do Estado (alínea q) do art.º 4.º), a taxa de recursos hídricos (alínea d) do art.º 4.º) e a taxa de gestão de resíduos (alínea e)

³⁰ De acordo com a Agência Portuguesa do Ambiente, em www.apambiente.pt, *"O Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE) é um mecanismo flexível previsto no contexto do Protocolo de Quioto, constituindo o primeiro instrumento de mercado intracomunitário de regulação das emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE)."*

³¹ Em www.fundoambiental.pt.

do art.º 4.º) representaram, somadas ao produto dos leilões CELE, 99% das receitas do fundo (95% em 2017).

Segundo informa a APA no seu sítio, sobre o título *“Participação de Portugal nos leilões de licenças de emissão CELE”, “No período 2013-2020 (CELE 3), (...) a atribuição de licenças de emissão é feita com recurso a leilão, mantendo-se a atribuição gratuita, progressivamente em volumes menores, feita com recurso a benchmarks definidos a nível comunitário.”*. Por sua vez, quanto ao período 2021-2030, informa também a APA que, através da Diretiva (UE) 2018/410 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2018, que regula o regime CELE no período 2021-2030, *“Mantém-se a atribuição das licenças de emissão a título gratuito a fim de se evitar o risco de fuga de carbono devido às políticas climáticas da UE, mas a venda em leilão de licenças de emissão mantém-se como a regra geral, correspondendo a uma quota-parte de 57% das licenças (...)”* e que *“A quantidade de licenças de emissão a título gratuita continuará a basear-se em parâmetros de referência (benchmarks)”*.

Atendendo (i) ao facto de, aquando da publicação do PNI 2030, se conhecer já a Diretiva que regulará o regime CELE para vigorar ao longo da totalidade do período abrangido pelo PNI 2030, (ii) à manutenção da atribuição de licenças de emissão a título gratuito e (iii) que a redução dos volumes de licenças atribuídos ser uma tendência já em curso aquando da publicação do PNI 2030, não se identificam riscos significativos relacionados com o financiamento dos investimentos previstos no PNI 2030 através do Fundo Ambiental.

Terminamos, então, com a redução de encargos com PPPs como forma de financiamento de parte dos investimentos previstos no PNI 2030.

Vimos já como o montante que se prevê vir a alocar ao financiamento dos investimentos previstos no PNI 2030 (1,6 mil milhões de euros) é substancialmente menor que a poupança anual acumulada, desde 2021 até 2030, dos encargos líquidos com PPP face à previsão orçamental para o ano de 2019 (10 mil milhões de euros ou 9,1 mil milhões de euros de poupança acumulada dos encargos brutos com PPP, sem considerar o aumento estimado de receitas anuais de portagens face a 2019).

Se, numa primeira abordagem, poderíamos ser tentados a concluir que a previsão incluída no PNI 2030 está significativamente salvaguardada face a desvios que venham a ocorrer na efetiva

redução de encargos com PPPs, na verdade, face à escassez de dados, não poderemos afiançar tal conclusão. Primeiro, porque desconhecemos que outras alocações, para além dos investimentos previstos no PNI 2030, estão previstas ou se revelarão necessárias para essa redução de encargos com PPPs. Segundo, porque no PNI 2030 não estão incluídos calendários, seja de execução do investimento, seja de utilização das fontes de financiamento dos investimentos. Assim, embora de forma acumulada, ao longo do período 2021-2030, a redução de encargos com PPPs seja substancialmente superior ao montante dessa redução que se prevê vir a financiar investimentos incluídos no PNI 2030, não poderemos ignorar que o facto de o valor se acumular ao longo do período poderá não o tornar, também por essa razão, inteiramente disponível para financiar os investimentos previstos no PNI 2030. Em concreto e a título exemplificativo, só em 2023, é que se acumulam, tendo por referência o Relatório do OE 2019, reduções de encargos com PPP equivalentes ao montante que se prevê utilizar para financiamento de investimentos do PNI 2030.

5. As análises custo-benefício e de viabilidade financeira dos projetos

Conforme adiantado no capítulo do Enquadramento, o Regulamento CSOP determina que “[o]s relatórios técnicos devem conter a análise económico-financeira dos investimentos a realizar, incluindo a análise dos respetivos custos de manutenção e enquadramento orçamental.”, o que, atendendo, por um lado, às competências da UTAP e, por outro, à missão do CSOP, nos remeteu, desde logo, para (i) a análise custo benefício dos projetos de investimentos, bem como para (ii) a análise da viabilidade financeira desses projetos.

No primeiro caso, trata-se de uma análise que, no nosso entender, pode ser utilizada para a medição dos impactos sociais de um determinado projeto, ou um conjunto de projetos, de investimento. Exige, desse modo, a identificação, quantificação e comparação dos custos e benefícios sociais, expressos em valores monetários negativos (custos) e positivos (benefícios), associados ao projeto de investimento, permitindo a comparação de diversos projetos, pelo que poderá esta análise custo-benefício ser utilizada como ferramenta de apoio à decisão de seleção e, mais tarde, promoção de projetos de investimento.

No segundo caso, ao contrário da anterior, a análise da viabilidade financeira dos projetos de investimento centra-se nos fluxos monetários internos dos projetos, isto é, aqueles que, desde logo, se exige que sejam aportados no projeto para que o seu desenvolvimento seja possível e os que, tipicamente mais tarde, são gerados no projeto e permitem ao seu promotor obter um retorno dos montantes investidos. Assim, seja num figurino de promoção pública direta do projeto de investimento ou noutra de promoção do projeto de investimento em modelo de parceria com o setor privado, a análise de viabilidade financeira é relevante para o apuramento das necessidades de recursos financeiros públicos a empenhar no projeto e, caso a conjugação dos resultados dessa análise com o modelo de desenvolvimento do projeto demonstre a necessidade da existência desse esforço financeiro do setor público, para efeitos de planeamento orçamental.

Não existe, porém, qualquer referência a estas análises no PNI 2030, o que pode ser justificado pela natureza ainda programática/de planeamento deste instrumento.

Nessa linha, consideramos que, pela relevância que as mencionadas análises têm para o processo de seleção e de formação da convicção de promoção dos projetos, bem como pelo

domínio que as entidades públicas promotoras dos projetos deverão ter sobre os impactos socioeconómicos esperados e os pressupostos financeiros dos projetos, projetados ao longo de todo o seu ciclo de vida, deverão ser essas entidades as responsáveis pela realização das citadas análises, que deverão ser realizadas de forma casuística e especificamente dirigida a cada propósito de cada projeto, no contexto da formação de decisão quanto à respetiva implementação.

Baseado no entendimento *supra*, cremos que um contributo útil que poderá ser avançado nesta fase, com vista a procurar assegurar uma prática homogénea nas futuras análises a realizar pelas entidades promotoras dos projetos, passa pela apresentação de propostas de âmbito, de objetivo e de informação mínima que a concretização das mencionadas análises deverá pressupor, o que se faz nos parágrafos seguintes.

Caberá, depois, ao CSOP realizar, num momento posterior e quando oportuno, uma apreciação crítica das referidas análises.

5.1. A análise custo-benefício

Admitindo que as análises custo-benefício poderão apresentar múltiplas variantes, pretendemos apresentar neste relatório, ainda que de forma sucinta, uma proposta de âmbito, de objetivo e de informação mínima a que a realização da análise custo-benefício dos projetos de investimento deverá estar sujeita.

Quanto ao seu âmbito, atendendo a que o PNI 2030 versa sobre investimentos de promoção pública, propomos que a análise custo-benefício a realizar sobre cada um dos projetos de investimento e independentemente das fontes de financiamento desses investimentos, pública ou privada, abarque os respetivos impactos sociais, sejam negativos ou positivos. Não só aqueles que se pretende visar, como outros que sejam consequenciais e que tanto possam ser positivos como negativos.

Esses impactos deverão, em primeiro lugar, ser identificados para, de seguida, serem quantificados individualmente e, por fim, comparados, apurando-se o saldo correspondente ao

benefício total líquido atual do projeto de investimento. Esta é, de forma resumida, a nossa proposta de metodologia de elaboração da análise custo-benefício.

Em concreto, depois de identificados os custos e os benefícios, aos primeiros deverá ser atribuído um valor monetário negativo e aos segundos um valor monetário positivo. O conjunto de valores, depois de colocados na linha do tempo do projeto de investimento, atendendo ao momento em que se verificam, deverão ser descontados, atendendo ao valor temporal do dinheiro, e somados de forma a ser apurado o benefício total líquido do projeto de investimento, representado através de um valor atualizado líquido.

A medida apurada permite a comparação de projetos de investimento alternativos e releva como forma de promoção de uma aplicação dos recursos no sentido da criação de valor para a sociedade, atendendo não só os efeitos desejados, como os efeitos indesejados, embora esperados³².

Identificação

Entrando no primeiro dos três passos da elaboração de uma análise custo-benefício, verificamos que o PNI 2030 identifica, concretamente, no Anexo A.1. | Fichas de Investimento, os principais benefícios de cada projeto de investimento.

Aquando da realização da análise custo-benefício, será necessário assegurar que os benefícios de cada projeto de investimento se esgotam nesses já mencionados, bem como identificar os custos associados a cada projeto de investimento.

Quantificação

Seja no mencionado Anexo A.1. | Fichas de Investimento, ou em qualquer outra componente do PNI 2030, não são quantificados os custos e benefícios diretos de cada projeto de investimento.

³² Efetivamente, a realização *ex ante* de uma análise custo-benefício terá como premissa que os efeitos sociais de um projeto de investimento sejam esperados, muito embora possam ser indesejados. Não deixará, naturalmente, a análise custo-benefício realizada *ex post* de ser uma válida ferramenta, na medida em que tomará em consideração os efeitos efetivamente resultantes de um projeto de investimento, podendo esses efeitos ter sido, ou não, prognosticados *ex ante*.

A quantificação desses efeitos deverá atender aos impactos socioeconómicos de cada projeto de investimento, devendo, ainda, ser considerados apenas os efeitos diretos, essencialmente para evitar a dupla contagem com análises custo-benefício que se façam para projetos complementares.

Comparação

Finalmente, no terceiro passo da elaboração de uma análise custo-benefício, deverão os custos (impactos negativos) ser comparados com os benefícios (impactos positivos), identificando-se o momento temporal de verificação dos impactos.

Uma vez apurado o saldo líquido dos impactos, representado em VAL, poderá ser comparado com projetos de investimento alternativos.

Os impactos, ou efeitos, deverão ser apurados numa base incremental, isto é, comparando um cenário com projeto com outro sem projeto. Deste modo, o cenário contrafactual poderá estar alicerçado tanto na ausência de qualquer projeto preexistente, como na existência de um projeto que será parcial ou totalmente substituído pelo novo projeto (projeto em estudo e objeto da análise custo-benefício).

5.2. A análise de viabilidade financeira

A análise de viabilidade financeira de projetos deverá ser entendida como completar, nunca alternativa ou substitutiva, da análise custo-benefício. Sendo nossa proposta que, perante um projeto de promoção pública, esta se centre nos aspetos socioeconómicos desse projeto, já a análise de viabilidade financeira do projeto centra-se, exclusivamente, em fluxos internos do projeto, isto é, aqueles que são gerados no projeto ao aportados ao mesmo.

Num outro prisma, enquanto através da análise custo benefício é apurado um valor, a análise de viabilidade financeira expressa-se, tipicamente, numa métrica de rentabilidade, habitualmente numa TIR, embora se possa expressar também num VAL.

Num contexto de políticas públicas, a análise de viabilidade financeira permite apurar se a execução de um determinado projeto de investimento exige que lhe seja conferido suporte financeiro ou, pelo contrário, se esse projeto é autossuficiente ou permite a distribuição de meios financeiros para o setor público.

A concretização de uma análise *ex ante* de viabilidade financeira passa pela projeção dos fluxos financeiros, o que requer a disponibilidade do conjunto de receitas e despesas, incluindo de implementação e operação, esperadas ao longo de toda a vida de um determinado projeto. Mediante a modelação financeira dessas, será possível prognosticar se um projeto é sustentável financeiramente.

Numa segunda etapa, haverá que ponderar se a sustentabilidade financeira de um projeto – demonstrada através de uma TIR ou rentabilidade positiva – permite torná-lo viável, isto é, permitir ao seu investidor esperar uma rentabilidade que ofereça a adequada remuneração dos montantes investidos, atendendo ao tipo e grau de risco por si incorrido.

Em resumo, arriscamos apontar, como principal benefício da realização de análises de viabilidade financeira aos projetos de investimento de promoção pública, a preocupação com a sustentabilidade das contas públicas. Evidentemente, quando se prevê que um determinado investimento seja financiado pelas Administrações Públicas, sendo esta análise um instrumento a partir do qual se poderá extrair, tanto a quantificação dos recursos necessários à concretização do investimento, como a quantificação dos meios financeiros gerados pelo projeto e, potencialmente, destinados a serem receitas das Administrações Públicas. Mas também quando se prevê que um determinado investimento seja financiado por fontes externas às Administrações Públicas, permitindo apurar o esforço financeiro do contraente público, se necessário para tornar o projeto viável, e, conseqüentemente, para efeitos de planeamento orçamental.

De entre os requisitos de informação mínima para desenvolver uma análise de viabilidade financeira, designada e genericamente, (i) o cronograma de investimento e período de operação, (ii) o detalhe dos custos de investimento, (iii) o detalhe dos custos de operação, (iv) o detalhe dos custos de ciclo de vida, (v) a identificação das receitas geradas pelo projeto e (vi) a identificação das origens de financiamento do investimento, bem como das rendas pagas pelo Estado caso se prevejam, apenas muito residualmente são abordados no PNI 2030. Em

particular, para alguns projetos ou grupo de projetos é apresentado o custo global de investimento. No mais, será possível intuir, para um reduzido número de projetos, a origem das fontes de financiamento.

Em suma, no PNI 2030 não são apresentadas as análises custo-benefício e de viabilidade financeira dos projetos de investimento, como tampouco aí se expressam os dados que pudessem permitir concretizar as mencionadas análises.

-----/-----