



**LISBOA
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT**

**MESTRADO EM
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO**

**LOCAÇÃO OPERACIONAL NAS FORÇAS
ARMADAS PORTUGUESAS**

ANTÓNIO RODOLFO GONÇALVES GOUVEIA

OUTUBRO-2014



**LISBOA
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT**

**MESTRADO EM
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO**

**LOCAÇÃO OPERACIONAL NAS FORÇAS
ARMADAS PORTUGUESAS**

ANTÓNIO RODOLFO GONÇALVES GOUVEIA

ORIENTAÇÃO:

PROF. DOUTOR JOSÉ MANUEL ZORRO MENDES

OUTUBRO-2014

AGRADECIMENTOS

Este trabalho de investigação é fruto do apoio de diversas pessoas que, ao longo de vários meses, contribuíram e apoiaram-me na sua elaboração, sendo imperativo que os reconheça.

Em primeiro lugar, ao meu orientador, o Professor Zorro Mendes, por ter aceite este desafio onde mostrou todo o seu empenho e zelo para que o concluísse. A sua celeridade e assertividade foram cruciais para o meu desempenho.

Ao Sr. Tenente-Coronel Pimentel por ter-me incentivado a entrar nesta aventura académica e pelo apoio demonstrado ao longo da mesma. Pelo seu esforço, quer no enquadramento da área de investigação, quer pelo seu conhecimento e contactos que estabeleceu.

Ao Sr. Coronel Guerra, em nome do Ministério da Defesa Nacional, por ter respondido às minhas solicitações e ter contribuído para o acréscimo de valor ao trabalho.

Quero agradecer também aos meus pais e irmãos que sempre foram os impulsionadores do meu aperfeiçoamento humano e académico.

Por fim, à Carolina, por toda a compressão, estímulo e ânimo que a caracteriza e o transmitiu, tornando possível a elaboração deste trabalho.

A todos estes agradeço e vos dedico este trabalho!

LISTA DE ABREVIATURAS

ACB – Análise Custo Benefício;

CSAR – Busca e salvamento em combate;

DEFAERLOC – Locação de Aeronaves Militares, S.A;

DEFLOC – Locação de Equipamentos de Defesa, S.A;

EADS-CASA – *EADS Construcciones Aeronaticas*;

EHI – EH Industries, Ltd.;

EMPORDEF – Empresa Portuguesa de Defesa (SGPS), S.A.;

FA – Forças Armadas;

FAP – Força Aérea Portuguesa;

LPM – Lei da Programação Militar;

LF – Locação Financeira;

LO – Locação Operacional;

MDN – Ministério da Defesa Nacional;

OE – Orçamento de Estado;

SAR – Busca e Salvamento;

SIFICAP – Fiscalização e controlo das atividades de pesca;

TAT – Transporte Tático;

TC – Tribunal de Contas;

VBL – Valor Base de Locação;

VIMAR – Vigilância Marítima;

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	5
LISTA DE ABREVIATURAS	7
ÍNDICE	9
RESUMO	11
ABSTRACT	12
1. INTRODUÇÃO	13
1.1. Propósito de estudo e objetivos específicos	14
1.2. Relevância da temática	14
2. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS	17
2.1. O que é a locação?	17
2.2. Locação Financeira (LF)	18
2.3. Locação Operacional	18
2.4. Vantagens dos contratos de locação na administração pública	19
2.5. Condicionantes dos contratos de locação na administração pública	20
2.6. Compra vs. Locação	22
2.7. Efeitos nas Contas Públicas na Locação vs. Compras	23
3. LOCAÇÃO OPERACIONAL NA FORÇA AÉREA	25
3.1. Contrato dos Helicópteros - EH-101	25
3.1.1. Custo	28
3.2. Contrato dos Aviões – C-295	30
3.2.1. Custo	34
3.3. Tribunal de Contas	35
3.3.1. Lei da Programação Militar	37
4. LOCAÇÃO VS. DÍVIDA PÚBLICA	38
4.1. Encargos com a locação	38
4.2. Comparação da compra com recurso à Dívida Pública	40
5. ANÁLISE DOS DADOS	44
6. CONCLUSÃO	46
7. BIBLIOGRAFIA	49
7.1. Artigos publicados em periódicos	49
7.2. Livros e monografias	50
7.3. Fontes de dados estatísticos	51
7.4. Websites e documentos na internet	51
ANEXO A	53
ANEXO B	54
ANEXO C	55
ANEXO D	56
ANEXO E	57
ANEXO F	58

RESUMO

Para colmatar equipamentos militares em fase final de vida, procedeu-se à aquisição de equipamentos e serviços através da locação operacional, ao invés da aquisição direta, como tradicionalmente tinha sido executado no passado. Através deste processo, inspirado nas novas tendências do *New Public Managment*, o Estado renovou duas frotas com recurso a duas empresas do Sector Empresarial do Estado e desta forma, com intuito deliberado, colocou os custos associados para fora do Orçamento de Estado.

Numa altura onde é exigido rigor orçamental e gastos públicos controlados, pretende-se com este trabalho analisar a execução destes dois contratos realizados pelo Estado Português, demonstrar se são benéficos para o erário público e se, no futuro, continuarão a ser opção válida aquando da necessidade de realizar avultados investimentos na área militar.

Com a análise da locação e da elaboração destes programas públicos, reforçado pela comparação com outro instrumento de financiamento, neste caso a dívida pública, será possível constatar o benefício ou o prejuízo que o Estado obteve deste tipo de contratos.

Palavras-chave: Locação operacional; Defesa; Aquisição de equipamentos militares; Contratação pública na área militar.

ABSTRACT

In order to replace military equipment reaching its end of life cycle, it was procured equipment's and services by acquiring them via operational leasing instead of, the traditional acquisition as it was in the past. This process, inspired within the new trends of New Public Management, Portuguese Government replaced two aircraft fleets by using two public owned companies and with this throwing out deliberately these costs out of the national budget.

On a time where budget accuracy and discipline is demanded to the governments, the purpose of this paper it to analyse the execution of these two contracts undertaken by the Portuguese government, to demonstrate if they were beneficial and if they still stand as a valid option in the future in case of new investments for the military.

By analysing leasing and military procurement in these public contracts, reinforced by contrasting them with others means of financing it, public debt, it will be possible to verify the benefits or the impacts that these programs had to the Portuguese State.

Keywords: Operational leasing; Defence; Military procurement.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o Estado Português tem enfrentado diversas restrições orçamentais e encontra-se muito comprometido nos gastos que pode realizar. Todos os tipos de despesas em que este incorre têm obrigatoriamente de ser ponderados e muito bem analisados, para que os critérios de eficiência e eficácia¹ não sejam comprometidos. É exemplo desse tipo de despesas a aquisição de equipamentos para a defesa militar, dado o avultado valor que estas normalmente assumem.

Para colmatar equipamentos em fase final de vida, procedeu-se à aquisição de meios e equipamentos através da locação operacional (LO), ao invés da aquisição direta como tradicionalmente tinha sido executado no passado. Esta alternativa serviria como forma de atenuar o impacto financeiro deste tipo de compras nas contas públicas. Este tipo de contratos foram realizados na compra dos helicópteros EH-101 e dos aviões Casa C-295, onde foi criada uma complexa estrutura institucional, até chegar ao utilizador final, o próprio Estado, pois as empresas detentoras desses meios, a Locação de Equipamentos de Defesa, S.A. (DEFLOC) e a Locação de Aeronaves Militares, S.A. (DEFAERLOC)², são empresas de capitais públicos (Anexo A).

Nesse sentido, propõe-se analisar a forma como foi feita a aquisição dos meios militares ou serviços através da LO. Pretende-se examinar os dois contratos realizados pelo Estado Português, por forma a observar se as vantagens que a LO acarreta estão refletidas neste tipo de transações.

¹ Um dos quatro pressupostos do *New Public Management* afirmados por, Pereira (2008).

² As empresas são detidas pela Empresa Portuguesa de Defesa (SGPS), S.A. (EMPORDEF).

1.1. Propósito de estudo e objetivos específicos

Face ao supra exposto, pretendem-se examinar os dois contratos realizados pelo Estado Português nos últimos anos, para aquisição de aeronaves para a Força Aérea Portuguesa (FAP). Propõe-se analisar a forma como foi feita a aquisição dos equipamentos militares através da LO.

Ao mesmo tempo, se possível, comparar com o formato tradicional em que, ao longo dos anos, estas aquisições têm vindo a ser realizadas e verificar qual a que melhor se adapta. Mais ainda, verificar se este tipo de contrato é ainda favorável ao Estado Português com as novas regras entretanto implementadas. Por fim, indicar quais as falhas e as soluções para futuras aquisições.

Por forma a atingir os objetivos a que este trabalho se propõe, foram formuladas as seguintes questões de investigação:

- Foram respeitados os princípios de eficiência e eficácia nos contratos realizados pelo Estado na aquisição de aeronaves militares?³
- Haveria alternativa(s) para o tipo de processo escolhido?
- Atualmente, ainda são vantajosos os contratos de locação para o Estado na aquisição de equipamento militares?

Pretende-se, assim, explorar a conceção deste tipo de contratos no seio da aquisição de equipamentos militares para a Defesa Militar do Estado, sendo este um bem público por excelência.

1.2. Relevância da temática

³ De acordo com o artigo nº81 da Lei Constitucional nº 1/2005, de 12 de Agosto.

A escolha desta temática deve-se, por um lado, pelo interesse na área militar e aquisição de equipamentos militares, e por outro lado, por ser um tema bastante debatido nos dias de hoje, em função da sua utilidade e necessidade. É certo que a defesa militar de uma nação é um bem público por excelência, contudo, no momento de tomar ações, o Estado Português revela-se indeciso e reticente, especialmente perante a opinião pública. Este trabalho é uma forma de chamar atenção para a temática e procurar as melhores soluções para problemas futuros. Por outro lado, pretende-se analisar e aplicar os conhecimentos adquiridos ao longo do Mestrado, na avaliação de programas para as entidades públicas e, assim, atingir o objetivo máximo deste ciclo de ensino.

O uso da locação, quer operacional quer financeira, em aquisições e serviços para a defesa de uma nação foi um instrumento financeiro utilizado por diversos países, por forma a expandir a oferta de serviços e, assim, arriscar noutras áreas. Desta forma, este estudo torna-se relevante porque esta temática nunca foi abordada em Portugal. Em segundo lugar, também é relevante porque pode auxiliar futuras decisões no âmbito da defesa militar e, assim, ajudar a atingir os critérios de eficiência e eficácia na alocação do dinheiro público.

Este trabalho está compreendido em duas partes. Inicialmente, no capítulo 2, é feita uma revisão bibliográfica por forma a enquadrar a temática. Assim, analisa-se a locação e as suas variantes para sustentar a análise que será posteriormente realizada. Esta parte teórica aborda também as vantagens e desvantagens destes contratos de modo a auxiliar o exame do objeto de

estudo. Por fim, é referido os impactos destes contratos na contabilidade pública.

A segunda parte é a abordagem empírica do trabalho. Serão investigados, no capítulo 3, os contratos de LO que o Estado Português concretizou até a data. De seguida, no capítulo 4, parte-se para a comparação entre os contratos de LO e a hipótese de obtenção destes equipamentos com recurso a instrumentos de Dívida Pública. Finalmente, nos capítulos 5 e 6, são analisados os dados recolhidos e retiradas as conclusões propostas por este trabalho de investigação.

2. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS

A aquisição de equipamentos militares obedece a regras específicas, nomeadamente à Lei da Programação Militar (LPM)⁴, que estabelece a programação do investimento público das Forças Armadas (FA) para o futuro. A celebração de contratos de locação está salvaguarda no nº1 do artigo nº3, da referida lei, «quando o interesse nacional assim o justifique»⁵.

Os modelos de contratos de locação, em Portugal, surgem a partir da década de 1970 e, mais tarde, seguindo as novas tendências do *New Public Management*⁶, o Estado Português começou a aplica-la na gestão pública. Passados alguns anos, é criado o primeiro quadro regulamentar da locação⁷. Este capítulo apresenta as principais características dos contratos de locação na contratação pública.

2.1. O que é a locação?

A locação é um mecanismo de venda do uso de um bem ou serviço por um período específico de tempo, sem que haja transferência de propriedade (Grenadier, 1996). É a partir deste pressuposto que o conceito é desenvolvido em várias vertentes. A locação também é tida em conta como um substituto de dívida das empresas que são consideradas de risco elevado ou que não têm acesso a mercados de dívida convencional (Lease, McConnell, e Schallheim, 1990). O Estado é semelhante a uma empresa, logo os mesmos princípios na obtenção de bens ou serviços são aplicáveis sendo a locação um possível caminho a seguir quando se torna incapaz de recorrer à dívida para a compra

⁴ Cf. Lei Orgânica nº 4/2006, de 29 de Agosto

⁵ Cf. Lei Orgânica nº 4/2006, de 29 de Agosto

⁶ Pereira (2008), para saber mais sobre o *New Public Management*.

⁷ Cf. Decretos-Lei nº13/95 e Decreto-Lei nº 197/99.

de bens ou serviços. A locação está instituída no artigo 1022.º do Código Civil português, o qual define: “Locação é o contrato pelo qual uma das partes se obriga a proporcionar à outra o gozo temporário de uma coisa mediante retribuição”. No geral, são praticados dois tipos de contratos de locação: a financeira e a operacional.

2.2. Locação Financeira (LF)

Caracteriza-se pela transferência de facto, embora não de direito, de todos os riscos e vantagens da propriedade, do locador para o locatário. Normalmente, o período da locação abrange a totalidade, ou a maior parte, da vida económica do bem duradouro. No termo do contrato de locação, o bem poderá ser adquirido pelo locatário por um preço simbólico. Mais ainda, não é necessário que o locador possua quaisquer conhecimentos técnicos sobre o bem em questão⁸

A LF está definida no regime jurídico Português da seguinte forma:

“Locação Financeira é o contrato pelo qual uma das partes se obriga, mediante retribuição, a ceder à outra o gozo temporário de uma coisa, móvel ou imóvel, adquirida ou construída por indicação desta, e que o locatário poderá comprar, decorrido o período acordado, por um preço nele determinado ou determinável mediante simples aplicação dos critérios nele fixados.⁹”

2.3. Locação Operacional

Caracteriza-se pela transferência do risco, adquirindo o locatário o direito de utilizar os respetivos bens por um determinado período de tempo (não necessariamente fixado antecipadamente e podendo não abranger a

⁸ Cf. Regulamento (CE) Nº 2223/96 do Conselho, de 25 de Junho de 1996, Anexo II, parágrafo 3.

⁹ Cf. Decreto-Lei nº 149/95, de 24 de Junho.

totalidade, nem mesmo a maior parte da vida económica do bem) e devendo o locador possuir conhecimentos técnicos sobre os tipos de bens locados, assumindo também a responsabilidade pelas reparações e manutenção dos bens disponíveis para locação, bem como a sua substituição em caso de avaria, durante o período em que estes se encontrem locados. No termo do contrato de locação, o bem ser-lhe-á devolvido no mesmo estado em que o cedeu, à parte o desgaste normal¹⁰¹¹.

2.4. Vantagens dos contratos de locação na administração pública

Uma das principais vantagens assumidas por este tipo de contratos é a possibilidade do locatário, com restrições de acesso ao crédito ou de possuir recursos próprios para a compra, obter o produto ou serviço que necessita. Desai e Purohit (1999) afirmam isto para o mercado de locação de automóveis, mas também se aplica ao nosso objeto de estudo, uma vez que se trata igualmente de um equipamento. Mais ainda, Jones (2011) vem confirmar esta assunção, onde assegura a locação como sendo uma forma competitiva de obter financiamento para a compra de aeronaves. Este autor, afirma que a locação acarreta consigo flexibilidade para o planeamento de frotas e que, no final do contrato, o produto poderá ser devolvido ao fabricante sem que haja perdas devido ao seu valor residual.

¹⁰ Cf. Regulamento (CE) N° 2223/96 do Conselho, de 25 de Junho de 1996, Anexo II, parágrafo 4.

¹¹ Na legislação portuguesa não é referido o termo “operacional”, visto que apenas existe a distinção para os contratos de locação financeira e todos os outros são referidos como contratos de locação. Contudo, assume-se, para efeitos deste trabalho, a definição do regulamento europeu.

A possibilidade de aquisição de produtos ou serviços através da locação, envolvendo entidades privadas¹², por parte do Estado, permite a expansão, além das suas possibilidades, da oferta ou melhoramento de serviço, dadas as suas restrições orçamentais e/ou a falta de capacidade de gestão (Roger,1999). Desta forma, o Estado poderá ampliar a oferta de equipamentos ou serviços, uma vez que não terá de desembolsar a totalidade do valor para o equipamento adquirido através de LF ou LO.

Um outro benefício que advém deste tipo de contratos é o transporte do risco para a esfera do locador, como é o caso de penalizações por atrasos no fornecimento do produto, incentivos para a inovação e redução de ineficiências de gestão, como Parker e Hartley (2003) afirmaram.

Outro aspeto pertinente de referenciar relaciona-se com os impostos pagos em torno deste tipo de contratos. Lewis e Schallheim (1992) desenvolveram um modelo capaz de evidenciar as vantagens da locação em vez de dívida, no qual, partindo de deduções fiscais existentes, é possível retirar benefícios destes contratos e, assim, economizar nos gastos.

2.5. Condicionantes dos contratos de locação na administração pública

Uma das condicionantes que surge à volta desta temática, é a forma como os concursos e a contratação pública de bens e serviços são realizados. Whitford (2007) vem afirmar que, se o Estado pretende utilizar os privados para aprovisionar bens e serviços públicos, este deve ter um extenso conhecimento teórico destes mecanismos e da forma como estes decorrem. O formato que é escolhido para o concurso pode também influenciar, em muito, a oferta que é

¹² Neste caso, podemos afirmar com sendo uma Parceria Público-Privada.

feita para estes contratos, para além das implicações que podem surgir de uma má construção do concurso: «*Boas escolhas podem levar a propostas que farão expandir o uso do bem, e más escolhas levarão de certeza a perda de oportunidades e de lucros*» (Whitford, 2007).

O estudo desenvolvido por Smith e Wakeman (1985) vem também explicar e indicar a motivação para as diferenças nas escolhas entre contratos e a forma como é escolhido o incentivo para evitar potenciais situações de incumprimento ou de risco moral. Mais ainda, sugerem um método de diferenciação de contratos, através da indexação de preços consoante a utilização do bem. Smith and Wakeman (1985) acrescentam que a escolha entre a locação e a compra muitas vezes é influenciada pelos benefícios fiscais existentes.

A contratação através da locação por parte do Estado tem, como objetivo, a minimização do custos e, ao mesmo tempo, a obtenção do bem ou do serviço mais adequado. Contudo, por vezes, o Estado está perante uma situação em que não possui toda a informação (informação assimétrica), o que faz com que possa ser lesado por tal situação, uma vez que os privados, ao concorrer, podem aproveitar tal vantagem (de maior informação) e prejudicar o Estado. Como podemos verificar, a contratação pública é algo profundamente técnico e o Estado, ao recorrer a tais formas de aquisição, tem de pesar bem a decisão, para que as vantagens da locação não sejam colocadas em causa.

Mais ainda, a locação apresenta uma desvantagem em relação à dívida, pois o risco em torno destes contratos é maior e constatou-se que os *yields* deste tipo de contratos excediam, em muito, os *yields* praticados para financiamento através de dívida (Greanadier, 1996). Por várias vezes, tal situação foi

demonstrada em diversos estudos efetuados, inicialmente por Sorensen e Jonhsion (1977) e posteriormente por Crawford et al (1987).

O cenário de incumprimento de pagamentos é uma realidade tida em conta na realização deste tipo de contratos e, para contrapor esta hipótese, os locadores podem recorrer a várias soluções: um depósito antecipado como salvaguarda, um pagamento antecipado das rendas (variável consoante o projeto), uma subscrição de um seguro a terceiros e a hipótese de compra no final do contrato de locação (Grenadier, 1996). A escolha destas opções é feita em ponderação, de maneira a minimizar os custos de monitorização, de seleção adversa, de risco moral e de transação, e tendo em conta as características específicas dos locadores e locatários (Grenadier, 1996).

Parker e Hartley efetuaram um estudo aprofundado da utilização de parcerias com privados na Defesa do Reino Unido. Estes concluem que tal método envolve um conhecimento técnico aprofundado na elaboração dos contratos, como já foi referido anteriormente, e que imperfeições, informação assimétrica e oportunismo por parte dos privados, levaram ao prejuízo do governo Britânico e, no final, a procura de melhoria na eficiência e na redução dos custos na área da Defesa não foram necessariamente verdade.

Resta referenciar a compra direta como uma outra opção viável para a aquisição do ativo, que poderá ser ou não a opção mais vantajosa como verificaremos no subcapítulo seguinte.

2.6. Compra vs. Locação

O processo de tomada de decisão entre estas duas alternativas é o cerne da questão, assunto debatido há vários anos, verificando-se opiniões diversas

entre autores. Inicialmente, Vancil (1961) afirmava que apenas bastava retirar os custos com os juros¹³ do custo total recorrendo à locação e comparar com uma compra a pronto, por forma a tomar a decisão. Por seu lado, Mitchell (1970), declarava que era preciso avaliar o custo total da locação após impostos somado com a taxa de depreciação do ativo ao longo do contrato. Mais tarde, Chasteen (1973) delineou dois fatores relevantes: o primeiro, a taxa de juro implícita no contrato de locação comparada com a taxa de juro de um crédito para financiar o projeto e o segundo o “método da depreciação” que consiste em comparar a compra com o aumento de valor da taxa de depreciação do produto no VBL.

Por último, George (2003) afirmou que, para poder decidir, primeiro é necessário analisar os seguintes fatores: o tipo de ativo, novo ou usado, o custo de compra, o pagamento inicial (caso exista), o período de tempo para o financiamento e a preferência para o tipo de pagamento (mensal, semestral). Apenas após a avaliação e tomada de consciência destes aspetos, é que o autor afirma estarmos em condições para analisar os fatores económicos e não-económicos para o tipo de via a seguir: compra, crédito ou locação.

2.7. Efeitos nas Contas Públicas na Locação vs. Compras

Inicialmente, o EUROSTAT permitia contabilizar o fluxo de caixa no momento do pagamento da entrada ou de uma prestação para contratos celebrados em aquisições de equipamento militar. Assim, possibilitava escalonar os pagamentos ao longo dos anos, sem causar impacto significativo nas contas nacionais.

¹³ Sendo os custos dos juros, a taxa de juro aplicada no contrato celebrado de locação.

No entanto, em 2006 o EUROSTAT passou a contabilizar, para efeitos de despesa, a partir do momento em que o equipamento é entregue¹⁴. Mais ainda, no caso de contratos de LO, desde que o equipamento é colocado à disposição das entidades militares, este passa a contar para o défice orçamental e uma outra parte para a dívida pública. Com isto, uma das principais razões que levou o Estado Português a optar por esta via tornou-se infundada.

¹⁴ Cfr. Eurostat “*Decision of Eurostat on deficit and debt – Recording of military equipment expenditure*”, 09 de março de 2006.

3. LOCAÇÃO OPERACIONAL NA FORÇA AÉREA

O primeiro grande contrato de locação operacional nas FA deu-se com a aquisição dos helicópteros EH-101, em 2001. Posteriormente, com um formato muito semelhante, surgiu o processo para a aquisição de aviões CASA C-295

3.1. Contrato dos Helicópteros - EH-101

A 26 de agosto de 1999 é lançado o concurso para a seleção de propostas para a aquisição de helicópteros¹⁵, com o objetivo de substituir a antiga frota de helicópteros SA-330 *Puma* da FAP.¹⁶

Neste concurso, pretendia-se adquirir onze a catorze helicópteros para a FAP, em que dois deles seriam para a fiscalização e controlo das atividades de pesca (SIFICAP) e outros nove a doze destinados à execução de missões de busca e salvamento e de busca e salvamento em combate (SAR/CSAR).

Neste concurso, o critério de adjudicação tinha em conta os seguintes fatores:

- Requisitos desejáveis e ensaios de operação e manutenção;
- Custo de aquisição e custos de operação e suporte;
- Contrapartidas.

Ficou definido que, no concurso, o número máximo de propostas a selecionar para a fase de negociação seriam três. As propostas selecionadas para tal efeito, foram: a da *Eurocopter – Societé Anonyme a Directoire et Conseil de Surveillance*, a da *EH Industries, Ltd (EHI)* e a da *Sikorsky Aircraft Corporation*.

¹⁵ Cf. Diário da República N.º199/99, III Série, de 26 de agosto de 1999

¹⁶ Cf. Despacho n.º 196/MDN/99, de 5 de agosto

Importa referir que, neste anúncio, não foi divulgada a forma como seria financiada esta aquisição e também não foi referida a aquisição por uma terceira entidade, como verificaremos mais à frente.

Posteriormente, a 27 de dezembro de 2001, é adjudicado o fornecimento à EHI¹⁷, através da resolução de Conselho de Ministros nº147/2001. Esta tomada de decisão ratificava o Despacho nº270/MDN/2001, o qual descrevia detalhadamente o processo de aquisição do helicóptero. Pela primeira vez, soube-se que a comissão teria acertado antecipadamente, com ambos os concorrentes, “um esquema de aquisição assente na compra dos bens por um terceiro e na subsequente adoção de um modelo de locação operacional”¹⁸.

Desta forma, criou-se uma estrutura com três entidades envolvidas e que entre si partilham várias relações estabelecidas através do contrato quadro¹⁹ assinado entre os três intervenientes.

Quadro 3.1 – Entidades envolvidas no processo de aquisição dos helicópteros EH-101



Dado a disponibilidade de liquidez por parte do Estado, no final de 2001, acordou-se a aquisição direta dos helicópteros SIFICAP e manteve-se a LO para o restante lote SAR/CSAR, a materializar-se pela DEFLOC.

O contrato de aquisição celebrado com a EHI a 20 de dezembro de 2001 previa a compra, por parte do Estado, do lote SIFICAP e a DEFLOC adquiriria o lote SAR/CSAR para, de seguida, o colocar ao serviço do Estado através de LO.

¹⁷ Cf. Diário da República Nº298, II Série, de 27 de dezembro

¹⁸ Cf. Despacho nº270/MDN/2001, 28 de novembro

¹⁹ Cf. Despacho nº 79/MDN/2002, 01 de março

No que respeita ao contrato de LO, o Estado, mediante remuneração periódica, “tem o direito de gozo temporário dos 10 helicópteros adquiridos pela DEFLOC com o equipamento suplementar e serviços conexos”²⁰ num prazo de 15 anos, a contar da data de entrega do último helicóptero. O contrato acrescentou a possibilidade de renovação, por um período não superior a 10 anos.

Mais tarde, celebraram-se os contratos de cessão de créditos, onde a DEFLOC cedeu os créditos emergentes com o Estado aos bancos BPI e CGD, os quais, em contrapartida, assegurariam o financiamento dos 10 helicópteros do lote SAR/CSAR, no montante de 259.478m€. O contrato previa dois períodos: o de desembolso e o de reembolso. No primeiro, os pagamentos previstos seriam realizados pelos cessionários diretamente ao fornecedor (AgustaWestland - AWIL²¹). O segundo, correspondia aos fluxos financeiros das rendas da LO.

A tudo isto que já foi referido acrescenta-se o primeiro contrato de manutenção entre o Estado e a DEFLOC, dois²² contratos de manutenção dos helicópteros com a AWIL e um outro com a Rolls-Royce Turbomeca (RRTM). De realçar que estes contratos (de reparação e manutenção dos bens) deveriam estar incluídos no VBL e a cargo da DEFLOC porque, como verificámos anteriormente, é da responsabilidade do locador garantir estes serviços. Desta forma, seria expectável que, aquando da determinação do VBL, fossem incluídos estes serviços. Como tal, verifica-se uma falha na construção do contrato de LO entre o Estado e a DEFLOC, o que realça a importância de saber construir adequadamente os concursos a lançar, por forma a evitar

²⁰ Cf. Contrato de locação – cláusulas 1.ª e 4.ª

²¹ Em finais de 2001, a EH Industries Ltd, era um consórcio entre os fabricantes Westland e Agusta, os quais foram fundidos numa só empresa denominada AgustaWestland, que, por sua vez, é detida pela Finnameca.

²² O primeiro de manutenção de curto de prazo e um segundo de longo prazo.

situações de assimetria de informação (esta temática é abordada na revisão literatura). No entanto, por ser algo que sucederia, quer por LO, quer por aquisição direta, e por esta não ser o principal objeto de estudo, optou-se por não analisar estes custos.

3.1.1. Custo

O contrato de aquisição celebrado com a EHI a 20 de dezembro de 2001 previa a compra, por parte do Estado, do lote SIFICAP por 67.053m€ e a DEFLOC adquiria o lote SAR/CSAR para LO, num valor de 259.478m€. Num total inicialmente de 326.531m€. Mais tarde, a 15 de julho de 2004, o valor do lote SAR/CSAR passaria para 236.851m€²³e, desta forma, o valor total de aquisição passou para 297.723m€, bem como foram alteradas as datas de entregas. O Anexo B.1 identifica os valores desembolsados no contrato de aquisição dos helicópteros.

Os dois lotes sofreram atrasos relativamente aos prazos de entrega, o que significou uma redução no seu valor total, dado que foram aplicadas as penalidades, em consonância com o contrato assinado.

Em resultado destas alterações, o preço final pago pela aquisição dos helicópteros foi de 279.313m€. Deste valor, 15.071m€ seriam pagos através de comparticipação comunitária e o restante (264.242m€) pelo Estado Português (Anexo B.1).

Por sua vez, o valor total do contrato de locação (VBL) foi determinado a 29 de setembro de 2006²⁴, com um total de 228.097m€ (Anexo B.2). Este valor

²³ Todos os valores, nesta secção, após a celebração do contrato de aquisição, estão expressos a preços constantes à data de celebração do contrato de aquisição (2001) por forma, a permitir uma fiel comparação entre eles.

²⁴ CF. Acordo celebrado entre o Estado Português, o Banco BPI e a DEFLOC.

englobava o custo de aquisição dos helicópteros, o primeiro pagamento²⁵, os juros, a comissão de simbolização e o imposto de selo.

As obrigações do Estado para com o contrato de LO compreendem 28 alugueres de 9.833,5m€ semestrais e um montante de 38.207m€ a pagar no último semestre. Acrescenta-se ainda 50m€ (a preço corrente) em cada semestre, como *fee* anual de gestão cobrada pela DEFLOC por atividades relacionadas com o contrato. No total, o encargo suportado pelo Estado para o fornecimento do lote SAR/CSAR totaliza 314.170m€. De referir que o VBL corresponde inteiramente à dívida reembolsada através do contrato de cessão de créditos.

No que respeita ao contrato de cessão de créditos entre a DEFLOC e o sindicato bancário, inicialmente verifica-se que foi necessário proceder a um novo financiamento para cobrir um período adicional, entre 15 de abril de 2006 e 29 de setembro de 2006. Dessa renegociação ficou acordado que o capital passaria a ser liquidado com início a 23 de outubro de 2006 e com 29 pagamentos semestrais, vencendo-se juros à taxa Euribor a 6 meses, acrescida de 3 pontos base.

Nesse acordo entre os três intervenientes, foi apresentado o total do capital financiado (228.097m€ sem IVA), bem como a calendarização dos pagamentos devidos aos cessionários, de acordo com o anexo B.3. Estes foram divididos em duas partes, a primeira parte sendo o montante apurado e capitalizado pelos bancos cessionários (219.995m€) até 15 de fevereiro de 2006, e a

²⁵ Este pagamento deve-se ao facto dos atrasos na entrega dos helicópteros, os quais levaram a que a determinação do VBL, inicialmente para 15 de abril de 2006, deslizesse para 30 de setembro de 2006. Assim, o final do período de desembolso passou para 29 de setembro 2006.

segunda parte o restante para atingir o valor total do capital financiado (8.102m€), Anexo B.3.

De realçar que, neste contrato, a DEFLOC tomou a opção por uma taxa de juro fixa (4,2% e 4,14% para cada parte, respetivamente) para o capital financiado (Anexo B.3). Comparando com a média da taxa de juro desde 1999 até à assinatura do contrato, esta estabeleceu-se no valor de 3,138% (acrescido de 3 pontos base). Mais ainda, se constataremos a média até os dias de hoje verifica-se que o seu valor se estabelece em 2,632% (acrescida de 3 pontos base), Anexo C.2.

A DEFLOC, a quando do pagamento da 7ª prestação (outubro de 2009), solicitou ao Banco BPI a sua prorrogação por um prazo de 30 dias, devido a dificuldades de caixa por parte da SGMDN. O resultado foi o de cobrança de juros (aplicação da taxa Euribor a 3 meses + 2%) de mora, a título de penalidade, com um valor de final de 24m€.

Em suma, o custo total dos helicópteros para o Estado Português, evidenciado no Anexo B.4, foi de 356.112m€. Apurara-se que o custo total de aquisição dos helicópteros ao fornecedor foi de 279.313m€, o contrato de locação de 313.545m€ e o de cessão de créditos de 356.112m€. Comparando, a preços constantes, à data de celebração do contrato de aquisição (2001), o Estado termina esta compra a pagar 76.799m€ a mais que o custo de aquisição direta dos equipamentos. (Anexo B.5).

3.2. Contrato dos Aviões – C-295

A 15 de outubro de 2004, é lançado o concurso para a aquisição de 12 aeronaves de transporte tático (das quais 5 para configuradas para vigilância

marítima), com um custo máximo de 356.805m€ (sem IVA)²⁶. Das propostas apresentadas, quatro delas passariam para a fase de negociação e os critérios seguidos para a seleção da proposta vencedora foram de acordo com os seguintes fatores, por ordem decrescente:

- Aspectos relativos a custos;
- Índice de satisfação global;
- Aspectos relativos a contrapartidas.

Apenas duas propostas foram apresentadas ao MDN: a da EADS *Construcciones Aeronauticas* (EADS-CASA) e da ALENIA *Aeronautica* S.P.A. Por decisão do Ministro da Defesa Nacional, a 5 de agosto de 2005, adjudicou-se a proposta da EADS-CASA.

De seguida, a 4 de novembro de 2005, o Ministro da Defesa Nacional autorizou a compra das aeronaves através de uma sociedade constituída para o efeito, a qual depois locaria as mesmas ao Estado Português através de LO. Esta entidade procuraria financiamento junto da banca comercial e os custos associados a esse financiamento seriam refletidos diretamente nas rendas a pagar pelo Estado à entidade locadora.

Apontada pelo MDN, a EMPORDEF, foi mandatada para a obtenção de financiamento, por forma a obter “financiamento extremamente competitivo, com custos comparáveis aos dos instrumentos da Dívida Pública da República Portuguesa”. Esta consultou quatro instituições bancárias, sendo que as propostas apresentadas deveriam ser caracterizadas por uma taxa de juro *all in*, isto é, todos os custos incorridos pelo banco ou outras despesas deveriam

²⁶ Cf. Publicado em Diário da República nº 243, III Série, de 15 de outubro de 2004.

ser fundamentadas no documento à parte e somente para efeitos explicativos para a formação da taxa. Os montantes devidos pelo mutuário eram apenas o reembolso de capital e juros.

No final do ano, é criada a DEFAERLOC²⁷ para a adquirir e locar as aeronaves C-295M. Com a criação desta entidade, a 17 de fevereiro de 2006, foram celebrados os seguintes contratos: o de fornecimento, o de locação de aeronaves, o de cessão de créditos, o de prestação de serviços de manutenção, e o de contrapartidas.

O contrato de fornecimento tinha por objetivo o fornecimento de doze aeronaves C-295M de transporte tático (TAT), em que cinco teriam a configuração de vigilância marítima (VIMAR), num valor total de 274.914m€. Estas aeronaves tinham uma previsão de 65 anos de vida útil.

Este contrato entrou em vigor a novembro de 2006 e estava prevista a entrega das aeronaves no período entre junho de 2008 e janeiro de 2010. Devido a várias razões (do fornecedor e do adquirente), estes prazos sofreram diversos atrasos, seja por atrasos na aquisição de equipamentos por parte do Estado Português para a aeronave, por modificações *a posteriori*, qualificação e certificação das aeronaves VIMAR e, também, por falta de pessoal especializado da FAP.

Por sua vez, o contrato de locação celebrado entre o Estado (Locatário) e a DEFAERLOC (Locadora) tem dois objetos:

²⁷ Cf. Despacho nº7009/2006 (2ª série), publicado no Diário da República nº63, de 29 de março de 2006.

- O direito de gozo ao Locatário de doze aeronaves C-295M, com os respetivos equipamentos, produtos e serviços associados, pelo prazo de 15 anos, renovável por iguais períodos;
- A prestação de serviços logísticos associados de manutenção pela Locadora.

O contrato prevê a possibilidade de ceder a terceiros a totalidade dos créditos, a possibilidade de renovação e, em caso de extinção, a devolução dos bens à locadora. O período de remuneração estava previsto entre novembro de 2006 e não deveria ultrapassar 31 de dezembro de 2009, data de entrega da última aeronave e da determinação do VBL. O VBL seria calculado com base no seguinte: as quantias entregues ao fornecedor EADS-CASA, imposto de selo, comissão de montagem da operação e uma remuneração calculada todos os seis meses durante a retribuição. Esta remuneração correspondia à taxa nominal anual da Euribor a seis meses, acrescida de 8 pontos base. A retribuição compreende 26 alugueres pagos semestralmente e o contrato de locação inclui a prestação, por parte da Locadora, pela manutenção dos bens. No entanto, esse valor não está incluído no valor semestral a ser pago e é feito à margem, com uma periodicidade trimestral, sendo calculado consoante as horas efetivamente voadas pela frota. Verifica-se que o Estado Português corrigiu esta falha contratual que se verificou com os helicópteros EH-101. Como foi referido anteriormente estes valores não serão alvo de análise neste trabalho.

O contrato de cessão de créditos celebrado com um sindicato bancário referia-se aos seguintes montantes: ao preço de aquisição das aeronaves, (no valor

de 274.914m€), ao imposto de selo, à comissão de liderança e aos custos de montagem da operação. Sobre o capital financiado vencem-se juros à taxa nominal correspondente à Euribor a 6 meses acrescida da uma margem de 8 pontos base. O total dos alugueres mensais calculado seria de 290.598,m€²⁸.

Os restantes dois contratos (manutenção e contrapartidas) não serão incluídos neste trabalho por apresentarem um desvio ao objeto de estudo.

3.2.1. Custo

A entrega das aeronaves sofreu diversos atrasos motivados pelas razões acima apontadas e que reduziram o valor de aquisição das aeronaves para 271.987m€, diminuindo 2.927m€ em relação ao valor inicial (Anexo D.1).

No contrato de locação inicial, estava prevista a data de determinação do VBL na mesma data de entrega para locação da última aeronave, mas nunca além de 31 de dezembro de 2009. Com os atrasos já referidos, essa data deslizou para 31 de março de 2011. Tal repercutiu-se numa alteração do contrato onde se passou, além do período de capitalização já calculado anteriormente (de 17/11/2006 a 31/12/2009), a contabilizar uma capitalização a cada seis meses desde 31 de dezembro de 2009 até a nova data limite 31 de março de 2011. Este aditamento refletiu-se no valor final do VBL (Anexo D.2), onde é possível verificar as seguintes alterações:

- Um aumento da comissão de montagem de operação no valor de 364,14m€;

²⁸ Todos os valores, nesta secção e na seguinte, após a celebração do contrato de aquisição, estão expressos a preços constantes à data de celebração do contrato de aquisição (2006) por forma, a permitir uma fiel comparação.

- Um novo período de capitalização de 31/12/2009 a 31/03/2011, até à de determinação do VBL.
- Nesse período de capitalização, em vez dos iniciais 8 pontos base (no período compreendido de 17/11/2006 a 31/12/2009), passou a ser utilizada uma nova margem de 113,9 pontos base até à data final 31 de março de 2011;

Ficou definido, a 31 de março de 2011, o VBL num valor de 261.371m€ (Anexo D.2), que incluía: o preço de aquisição das aeronaves (247.569,38€), o imposto de selo (1.501,04€), despesas (1.102,73€) e de remuneração (11.198,80€).

No Anexo D.3, apura-se o valor final do VBL, 355.261€, que é 64.662m€, superior ao valor estimado inicialmente antes do aditamento do contrato, para os 26 alugueres a pagar pelo Estado Português.

Condicionada por estes atrasos no fornecimento das aeronaves, a DEFAERLOC, foi obrigada a consultar o sindicato bancário, o que se traduziu em condições mais onerosas do que as previstas inicialmente. Este agravamento ficou a dever-se ao facto do acesso a financiamento por parte do sindicato bancário se tornar mais restritivo. O valor final do contrato de cessão de créditos é semelhante ao contrato de locação.

Em resumo, o Estado Português na compra das aeronaves C-295M teve um custo acrescido de 83.274m€, em relação ao custo de aquisição inicialmente previsto das aeronaves (Anexo D.4).

3.3. Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas (TC) tem vindo, ao longo dos anos, a analisar as compras realizadas pelo Ministério da Defesa Nacional (MDN), através do

recurso a contratos de LO. A primeira referência surge em 2006 no Relatório Nº1 do Acompanhamento da LPM. Nele podemos verificar vários pontos relevantes para o objeto de estudo. Em primeiro lugar, é mencionado que segundo as regras do EUROSTAT²⁹, aquando da entrega de equipamentos militares é também esse o momento em que devem ser tidos em conta para as contas nacionais, independentemente de se efetuar pagamentos ao longo de anos futuros. Ora, uma das principais razões que levou a efetuar aquisições desta forma, terá sido a de poder escalonar os pagamentos ao longo dos anos e assim reduzir o seu impacto no orçamento. Outro assunto, apresentado é o facto de a LPM não permitir o recurso a empréstimos, embora os contratos de LO³⁰ sejam permitidos. Mais ainda, segundo este relatório, o Estado Português criou empresas veículo para efetuar a compra de equipamentos através de empréstimos à Banca e, de seguida, colocá-los em LO para o próprio Estado. Desta forma, apesar da complexa arquitetura produzida, o Estado Português tornou-se num mero mutuário. A mesma informação vem referida no Relatório nº22 de 2012, acrescentando apenas o facto dos custos dos programas decorrentes de LO estarem claramente subavaliados.

Mais recentemente, o Relatório nº27 de 2012, relativo à compra através de LO de Helicópteros EH-101, afirma que a transferência de risco operacional e, em parte financeiro, que é característica da LO, não é o que acontece na realidade e, portanto, não é possível afirmar que este tipo de contrato seja de LO propriamente dito. O Relatório nº21 de 2012, subordinado à compra de Aeronaves de Transporte Tático, C-295M, vem em concordância com os

²⁹ Cf. EUROSTAT “*Decision of Eurostat on deficit and debt - Recording of military equipment expenditure*”, de 9 de março de 2006.

³⁰ Cf. Artigo 3.º da Lei Orgânica n.º 4/2006, 29 de agosto

anteriores e refere os mesmos problemas pois a arquitetura gerada para realizar a compra das aeronaves é semelhante à dos helicópteros.

Através das auditorias desenvolvidas pelo TC a estes contratos, é possível analisar as aquisições concretizadas através da LO, de onde os aspetos positivos e negativos já referidos anteriormente (secção 2.4 e 2.5) são mencionados e as falhas existentes na execução dos mesmos são apontadas.

3.3.1. Lei da Programação Militar

É na LPM que vamos encontrar as dotações para cada programa de investimento na área da Defesa Nacional.

Inicialmente, na LPM de 2003, a aquisição dos helicópteros EH-101 estava inscrita no programa “Capacidade de Busca e Salvamento”³¹ com uma dotação de 446.000m€. Mais tarde, na revisão desta lei em 2006, esta compra foi transferida para o programa “Capacidades Conjuntas”³². O TC constatou uma discrepância entre a execução da LPM e os dados fornecidos pela DEFLOC, para o período de 2003 a 2011, e os previstos pagamentos futuros para os contratos de LO e cessão de créditos. O TC, após valores recolhidos através dos Serviços Centrais de Suporte do MDN, afirma que o valor total para com estes contratos ascendia a 391.657m€, um valor superior aos previstos 364.325m€ pela DEFLOC (Anexo E.1).

No que respeita aos aviões C-295M, na LPM o TC encontrou um erro respeitante ao valor global previsto pelo total do programa. Os pagamentos previstos na LPM estão de acordo com o contrato de LO, estando o erro na previsão de custos com o contrato de manutenção.

³¹ Cf. Lei Orgânica nº1/2003, de 13 de maio.

³² Cf. Lei Organica nº4/2006, de 29 de agosto.

4. LOCAÇÃO VS. DÍVIDA PÚBLICA

Um gestor de uma empresa privada, perante a necessidade de obtenção de financiamento para a compra de um equipamento, caso não tenha liquidez, tem duas opções possíveis: ou recorre à locação ou então terá de recorrer ao crédito. A decisão será tomada sobre a alternativa mais competitiva entre as disponíveis. Pelo contrário, um Estado tem sempre a opção de recorrer a dívida pública, em que, normalmente, os custos associados são mais baixos, como verificado na secção 2.5.

Nas secções seguintes, serão analisadas as diferenças de custos associados com os contratos de LO e os custos em recorrer à dívida pública para financiar as aquisições dos contratos, na altura em que estes foram realizados.

4.1. Encargos com a locação

Como foi verificado previamente, nas secções 3.1 e 3.2, o Estado Português, para proceder a estas compras, construiu um complexa teia de entidades e ligações entre elas para, no final, ter a possibilidade de comprar equipamentos militares com recurso a créditos bancários. Globalmente, é possível constatar a diferença entre o custo no final de ambas as compras e o custo de aquisição das aeronaves. Para os dois casos as disparidades foram as seguintes:

- Na aquisição dos EH-101 houve um custo adicional de 76.799m€³³;
- Na aquisição dos C-295M houve um custo adicional de 83.274m€³³;

Desta forma, os dois contratos totalizam 160.073m€³³ a mais em relação à aquisição das aeronaves, em resultado dos procedimentos contratuais escolhidos.

³³ A preços constantes à data da celebração dos respetivos contratos de aquisição.

Nos custos, mencionados nas secções 3.1.1 e 3.1.2, estão incluídas as seguintes rubricas que fizeram elevar o preço final de aquisição dos equipamentos:

- Rendas para o sindicato bancário: pagamentos a efetuar ao sindicato bancário pelo capital financiado para a compra das aeronaves.
- Custos de montagem das operações: comissões, custos com liderança dos programas e custos com advogados.
- Custos com gestão dos programas: pagamento pelo serviço que a DEFLOC realiza todos os semestres.
- Juros.
- Impostos de selo.

A todas estas despesas acima mencionadas podemos acrescentar outras duas que não são tão facilmente tangíveis, mas contudo interligadas: o tempo e o risco. A demora em montar estas operações e o grau de complexidade que atingiram, levaram a sucessivos atrasos e a ausência de liderança no processo aquisitivo, o que prejudicou o locatário. Quanto ao risco, como referido na secção 2.3, estes contratos, que deveriam proteger o Estado de certos riscos que poderiam suceder ao locador, na realidade não tiveram qualquer efeito, pois o próprio Estado é o locador e o locatário ao mesmo tempo (secção 3.3). Neste caso, por exemplo, os sucessivos atrasos na entrega dos helicópteros ao Estado deveriam ser alvo de uma indemnização, porque este contrato prevê a prestação de um serviço, a utilização dos helicópteros na data prevista, e tal não ocorreu como previsto contratualmente. Desta forma, o Estado, por ser

locador e locatário em simultâneo, não retirou nenhuma vantagem contratual desta situação.

4.2. Comparação da compra com recurso à Dívida Pública

Na aquisição destes equipamentos, o Estado impôs alguns critérios para a adjudicação final das propostas apresentadas perante os concursos públicos lançados (secções 3.1 e 3.2). Contudo, não é referida nem abordada, a obtenção do financiamento necessário para a sua execução. Teria sido vantajoso se tal fosse tido em conta à data, por forma a comparar a compra com a locação. Pretende-se, nesta secção, analisar a compra destes equipamentos com recurso à emissão de dívida pública, à data da celebração dos contratos.

Uma outra forma simples, referida por Chasteen (1973) como consta na secção 2.7, para comparar qual a forma de financiamento mais vantajosa, é comparar o custo total, em função da taxa de juro implícita em cada opção (locação operacional e compra). Abaixo, é feito o cálculo com os valores apresentados no capítulo 3 e com as taxas de juro da dívida pública a 10 anos (série do Banco Central Europeu), Anexo F.

Quadro 4.1 – Exemplo para os helicópteros EH-101³⁴

	Compra	LO (15 anos)
<i>Custo total do serviço (aquisição, locação e cessão de créditos)</i>	297.723,000	356.112,000
<i>Custos dos juros com emissão de dívida a 10 anos à data do contrato (5,01%)</i>	14.915,922	-
<i>Comissão de emissão (0,275%)³⁵</i>	817,738	-
<i>Custo Final</i>	320.826,305	356.112,000
Compra vs. Locação		-35.285,695

Unidade: m€

³⁴ Preços constantes à data do contrato (2001)

³⁵ <http://www.publico.pt/economia/noticia/portugal-pagou-838-milhoes-em-comissoes-para-emitir-divida-a-cinco-e-dez-anos-1602036>.

Quadro 4.2 – Exemplo para das aeronaves C-295M³⁶

	Compra	LO (15 anos)
<i>Custo total do serviço (aquisição, locação e cessão de créditos)</i>	271.987,000	355.261,000
<i>Custos dos juros com emissão de dívida a 10 anos à data do contrato (4, 19%)</i>	11.396,260	-
<i>Comissão de emissão (0,275%)³⁷</i>	747,960	-
<i>Custo Final</i>	290.862,898	355.261,000
Compra vs. Locação		-64.398,102

Unidade: m€

Apura-se que, em ambas as opções, a aquisição tornar-se-ia mais vantajosa recorrendo à emissão de dívida pública à data da celebração dos contratos.

Chasteen (1973) refere, também, um segundo método, o “método da depreciação”. No entanto, não foi possível aplicá-lo nesta análise, devido a não ter sido possível obter a taxa de depreciação dos equipamentos no VBL.

Uma outra possível aproximação para o problema, é uma Análise Custo Benefício (ACB). Este tipo de análise permite responder a diversas questões acerca do impacto que o projeto terá, avaliando os seus riscos e a sua sustentabilidade³⁸. Para tal, é imperativo analisar profundamente e determinar os benefícios e os custos associados entre a compra e a locação. Nos quadros seguintes são descritos alguns dos fatores a considerar numa análise deste tipo.

Quadro 4.1 - Benefícios

Compra	Locação Operacional
Impostos	Impostos
Receitas das taxas de rota	Receitas das taxas de rota

³⁶ Preços constantes à data de celebração do contrato (2006)

³⁷ <http://www.publico.pt/economia/noticia/portugal-pagou-838-milhoes-em-comissoes-para-emitter-divida-a-cinco-e-dez-anos-1602036>.

³⁸ Esta análise será baseada no método de avaliação económica expressa no livro do Banco Mundial: “*Economic Analysis of Investment Operations*”, capítulo 12.

Quadro 4.2 - Custos

Compra	Locação Operacional
Preço do equipamento	Rendas
Valor residual do equipamento	-
Custos de manutenção	Custos de manutenção
Custos com implementação do projeto	Custos com implementação do projeto
-	Impostos

No que diz respeito aos benefícios para o programa de financiamento, podemos afirmar que a receita geral de impostos financiaria em parte este programa, bem como, para o caso dos helicópteros, as receitas consignadas para o efeito, coletadas pela NAV Portugal, através das taxas de rota (no seu cálculo é incluído o custo com o serviço de busca e salvamento)³⁹.

Pelo contrário, os custos associados com as duas opções, quer a compra direta quer LO, como foi averiguado nos capítulos 3 e 4, estão espelhados no quadro 4.2.. Na aquisição direta do equipamento pelo Estado, os custos são o somatório de: o preço do equipamento, o valor residual que este terá no final de vida, os custos de manutenção e os custos com a implementação do projeto. Para os contratos de LO temos, como custos: as rendas a serem pagas pelo locatário, os custos de manutenção (dependendo se os contratos incluem esses custos inicialmente na contração do serviço), os custos com a implementação do projeto, acrescidos dos custos fiscais que abrangem este tipo de contratos.

A ACB é um modelo com provas dadas na avaliação de programas nas áreas da educação, transportes e saúde. No entanto, para ser um estudo bem-sucedido, é necessária uma análise detalhada e correta de todos os fatores. A

³⁹ Regulamento (CE) N° 1794/2006 Da Comissão, de 6 de Dezembro de 2006, “que estabelece o regime comum de tarifação dos serviços de navegação aérea”, Anexo II.

dificuldade prende-se em calcular certos fatores que não são facilmente quantificáveis e/ou conhecidos.

5. ANÁLISE DOS DADOS

Verifica-se que, com o intuito de reduzir o impacto da compra de equipamentos militares no Orçamento de Estado (OE), em linha com as novas tendências do *New Public Management*, criaram-se entidades externas, fora da esfera do Estado, por forma a tornar possível estas aquisições sem que as mesmas fossem contabilizadas nas contas públicas. Este modelo administrativo, que se baseia na desorçamentação,⁴⁰ em diversas situações acarreta consigo impactos negativos para as contas do Estado.

Após análise detalhada dos contratos realizados pelo Estado, reconhece-se que a opção por contratos de LO, serviu como forma de aceder à compra de equipamentos militares, apesar das restrições orçamentais. Contudo, apesar desta vantagem, existiam outras que também deviam-se ter verificado, como é o caso do risco que o locador deveria suportar por falhas no serviço (atraso no fornecimento do produto, inoperabilidade, etc) e, mais ainda, o facto de que a entrega das aeronaves no final do contrato acaba por ser ao próprio Estado Português.

Para além destas questões, é evidente o custo adicional destes contratos em comparação com o recurso a uma compra direta por parte do Estado Português.

Em diligências realizadas, foi possível entrevistar o SR. COR ENGAER Guerra, que esteve envolvido na aquisição das aeronaves Casa C-295, onde foi possível questioná-lo sobre vários assuntos relativos aos contratos de LO. Em

⁴⁰ Para saber mais acerca da desorçamentação consultar: BENTO, Vítor, 2000, A desorçamentação das despesas públicas, Revista do Tribunal de Contas, n.º 34, Jul./Dez. 2000.

resposta, revelou que, claramente, estes contratos eram algo novo para as FA, o que explica a informação assimétrica na construção do processo contratual (relativamente à manutenção), que foi corrigido no segundo contrato de LO. De referenciar o facto de que, tanto a DEFLOC com DEFAERLOC, sustentavam-se com as opiniões emitidas pela FAP para questões relativas à aquisição dos equipamentos, pois estes não tinham conhecimentos sobre as aeronaves a adquirir. Na sua opinião, as FA não estavam, nem deveriam estar, envolvidas no financiamento dos contratos, pois tal estava fora da sua esfera de atuação. Mais ainda, afirma que dificilmente estes contratos são benéficos para o Estado, dado que o mercado para equipamentos militares é restrito e acarreta elevados riscos para empresas.

As respostas obtidas perante o Sr. Coronel Guerra remetem para as desvantagens que podem advir dos contratos de LO (secção 2.4), em relação às quais o Estado deveria estar preparado para as contrariar.

Com os dados recolhidos e analisados nos capítulos 3, 4 e 5, valida-se que o Estado não foi eficiente como deveria ter sido, pois a opção de compra de equipamentos militares através destes contratos de LO custaram muito acima do preço de aquisição inicial. Nos dias de hoje, este tipo de contratos não é benéfico para o Estado Português.

De realçar que, se o Estado tivesse optado pela emissão de dívida pública como forma de financiar estas compras, teria sido muito mais proveitoso, reduzindo em vários milhões de euros o custo final de ambas operações (secção 4.2).

6. CONCLUSÃO

As crises económicas, as restrições orçamentais que afetaram o Estado nos últimos anos e a dificuldade em justificar a compra de equipamentos militares perante a opinião pública, determinaram a necessidade de dissimular este tipo de aquisições. Conduzidos pelas tendências anglo-saxónicas de provisão de bens públicos através de entidades privadas, um movimento denominado *New Public Management*, o Estado celebrou diversos contratos de LO para a aquisição de equipamentos militares.

Da informação obtida e posteriormente examinada (da LPM, dos relatórios de auditoria do TC e da informação prestada por outras entidades), valida-se que os princípios da eficiência, eficácia e transparência característicos do Estado, não foram praticados da melhor forma. Os gastos dos dinheiros públicos que deveriam seguir as boas práticas de gestão foram preteridos por um acesso fácil aos equipamentos, com o prejuízo de uma fatura elevada no final da sua aquisição. Este mascarar dos custos destas compras para fora da esfera do OE, de um bem considerado como um bem público, sem que, na realidade, sejam verdadeiramente explanados os seus custos, revela-nos uma relação de agência. Motivados por preferências distintas do principal (os cidadãos), que pretendem o serviço mas um preço justo, os governantes (os agentes), adotaram um comportamento oportunista, expandindo os serviços sem conhecimentos, por parte do principal, dos verdadeiros custos (informação assimétrica).

Concomitantemente, o Estado que, à data da realização destes contratos, já se encontrava em situação financeira precária, prosseguiu com a realização de

despesas e atirou-as para o sector empresarial público. Com a informação trabalhada, teria sido mais vantajosa a compra tradicional, através de poupança ou de emissão de dívida pública em relação aos contratos celebrados. Claramente, o Estado encontrava-se numa posição de informação assimétrica na celebração do primeiro contrato e, como consequência, acabou por ser lesado. No segundo contrato de LO, corrigiu algumas falhas anteriores na celebração do mesmo, mas a forma de obtenção de financiamento manteve-se. Por outro lado, se o intuito era obter um equipamento ou serviço por um período específico em que o seu custo fosse abaixo do de compra direta, os contratos de LO tornam-se mais favoráveis dados os fatores referidos na secção 2.4.

Retrospectivamente, perante as conclusões obtidas, teria sido benéfico uma análise mais objetiva e rigorosa, se a informação necessária estivesse totalmente disponível e fosse pública. A temática escolhida para este trabalho de investigação apresenta diversas restrições de acesso à totalidade da informação, o que dificultou uma conduta ideal para o processo de investigação.

No futuro, caso esteja disponível mais informação, seria benéfica uma análise destes contratos à luz do processo de compra, tendo em conta o Ciclo de Vida dos equipamentos, pois apresenta uma análise alargada e extensa das aquisições de equipamentos.

Nos dias que correm, o Estado não pode permitir gastos supérfluos e todas as despesas tem de ser ponderadas, incluindo as despesas com equipamentos militares. Como tal, este tipo de contratos são vantajosos em duas situações:

possuir um bem para um período específico em que o seu custo é inferior ao da compra, ou então, é tomada uma decisão consciente de formalizar um contrato de LO e assumir custos mais elevados no espaço temporal em que o benefício passa por não ter desembolsar o valor total da compra de uma só vez.

7. BIBLIOGRAFIA

7.1. Artigos publicados em periódicos

- Bazargan a, Massoud. Hartman, Joseph (2012). Aircraft replacement strategy: Model and analysis. *Journal of Air Transport Management*, 25, 2012, pp.26-29;
- Chasteen, Lanny G (1973). Implicit Factors in the Evaluation of Leas vs. Buy Alternatives. *The Accounting Review*, Vol. 48, No. 4 (1973), pp. 764-767;
- Desai, Preyas S. Purhoit, Devavrat (1999). Competition in Durable Goods Markets: The Strategic Consequences of Leasing and Selling. *Marketing Science*, Vol. 18, No. 1 (1999), p. 42-58
- Edmonds, Martin (2007). Defence privatization: Form state enterprise to commercialism. *Cambridge Review of International Affairs*, Vol 13, pp. 114-129;
- Gavazza, Alessandro (2011). Leasing and Secondary Markets: Theory and Evidence from Commercial Aircraft. *Journal of Political Economy*, Abril de 2011, Vol.119(2), p.325(53);
- Geor, Nashwa (2003) Cash Purchase vs. Loan vs. Lease to Obtain a Capital Asset. *The National Public Accountant*, Agosto de 2003, pp 7-10;
- Grenadier, Steven R. (1996). Leasing and credit risk. *Journal of Financial Economics*, 42, 1996, pp. 333-364;
- Jones, Robert (2011). Private Equity in the Aircraft Market. *Mergers&Acquisitions*, Setembro de 2011, Vol 32 p 45-47,

- Huang, S.. Yang, Y.. Anderson, K (2001). A Theory of Finitely Durable Goods Monopoly with Used-Goods Market and Transaction Costs. *Management Science*, Novembro de 2011 , Vol. 47 Issue 11, p 1515-1532;
- Kapletia, Dharm. Probert, David. (2009). Migrating from products to solutions: An exploration of system support in the UK defense industry. *Industrial Marketing Management*, 39, 2010, 582–592;
- Lewis, Craig M. Schallheim, James S. (1992). Are Debt and Leases Substitutes? *The Journal of Financial and Quantitative Analysis*, Vol. 27, No^o4 (1192), pp. 497-511;
- Parker, David. Hartley, Keith (2002). Transaction costs, relational contracting and public private partnerships: a case study of UK defence. *Journal of Purchasing & Supply Management*, 9, 2003, pp. 97–108;
- Smith, Clifford W. Wakeman, L. MacDonald. (1985). Determinants of Corporate Leasing Policy. *The Journal of Finance*, Vol. 40, N^o3 (1985) pp. 895-908
- Whitford, Andrew B. (2007). Designing Markets: Why Competitive Bidding and Auctions in Government Often Fail To Deliver. *The Policy Studies Journal*, Vol. 35, No. 1, 2007;

7.2. Livros e monografias

- Belli, Pedro. Anderson, Jock R. Barnum, Howard. Dixon, John. Tan, Jee-Peng (2001). *Economic analysis of investment operations: analytical tools and practical applications*. Banco Mundial, 1^a Ed, Washigton,

- Hensley, Carlton. Tinjum, Archie (2008). *Lease Vs. Purchase in Defense Acquisition*. Naval Postgraduate, Monterey, Naval Postgraduate School
- Pereira, Paulo T. (2008). *O Prisioneiro, o Amante e as Sereias* (Instituições económicas, políticas e democracia), 1ª Ed, Coimbra, Edições Almedina. SA.

7.3. Fontes de dados estatísticos

- Bureau Van Dijk (2014). *Amadeus - A database of comparable financial information for public and private companies across Europe*. . Disponível em: <https://amadeus.bvdinfo.com/version-2014923/Login.serv?Code=InvalidIpAddress&loginfromcontext=ipaddress&LoginParamsCleared=True&LoginResult=nc&product=amadeusneo&RequestPath=home.serv%3fproduct%3damadeusneo;>
- Banco Central Europeu (2014). Statistical Data Warehouse. Disponível em: <http://sdw.ecb.europa.eu/home.do>;
- Banco de Portugal (2014). Estatísticas Online – EURIBOR – 6 meses. Disponível em: [http://www.bportugal.pt/EstatisticasWEB/\(S\(ygkkmuugmtk3e02q3ao1tka4\)\)/SeriesCronologicas.aspx](http://www.bportugal.pt/EstatisticasWEB/(S(ygkkmuugmtk3e02q3ao1tka4))/SeriesCronologicas.aspx);

7.4. Websites e documentos na internet

- Associação Portuguesa de Leasing e Factoring (2007). O Leasing em Portugal. Disponível em: <http://www.alf.pt/index2.html>;

- Banco de Portugal. Regulamento (CE) N° 2223/96 do Conselho.
Disponível em: <http://www.bportugal.pt/pt-PT/Legislacaoenormas/Paginas/RegCE2223ano96.aspx>
- Relatório N° 21/2011 – 2ª S. (2011). Auditoria à EMPORDEF/DEFAERLOC: AERONAVES C-295M. Tribunal de Contas.
Disponível em: http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2012/audit2012.shtm;
- Relatório n.º 22/2012 – 2.ªS. (2012). Acompanhamento Permanente Da Lei De Programação Militar. Tribunal de Contas. Disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2012/audit2012.shtm;
- Relatório n.º 27/2012 – 2.ªS. (2012). Auditoria à EMPORDEF/DEFLOC: HELICÓPTEROS EH-101. Tribunal de Contas. Disponível em: http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2012/audit2012.shtm;
- EUROSTAT (2006). *Recording of militar equipment expenditure*.
Disponível em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/DEFICIT_DEBT_2006/EN/DEFICIT_DEBT_2006-EN.PDF

ANEXO A

Caracterização da EMPORDEF

A EMPORDEF é uma sociedade gestora das participações sociais (SGPS) que agrega participações diretas e indiretas do Estado em empresas de ligadas diretamente ou indiretamente a atividades de Defesa, criada através do Decreto-Lei n.º 235-B/96^a. A Empresa está estruturada em vários núcleos: industrial, naval, tecnológico, imobiliário e financeiro. É no núcleo financeiro que a DEFLOC e a DEFAERLOC estão integradas.

A EMPORDEF tem como capital social 174.275 m€, integralmente detido pelo Estado e obedece ao regime jurídico das empresas do SEE – Sector Empresarial do Estado.

Participação da EMPORDEF no núcleo financeiro:

		<i>Participação</i>
<i>DEFLOC</i>		81%
<i>DEFAERLOC</i>		100%

A DEFLOC foi constituída por escritura pública a 18 de setembro de 2001 com um capital social de 125.000 m€, com subscrição das seguintes entidades:

		<i>Participação</i>	<i>Montante</i>
<i>EMPORDEF</i>		81%	101,250
<i>CGD</i>		19%	23,750

A DEFAERLOC por sua vez foi constituída em Janeiro de 2006, com um capital social de 50m€ integralmente subscrito pela EMPORDEF.

No quadro abaixo, são refletidos os resultados operacionais de cada empresa (DEFLOC e DEFAIRLOC) até à data, fonte Amadeus⁴¹:

<i>Resultados Operacionais</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
<i>DEFLOC</i>	11.402,460	22.804,920	37.860,281	27.854,614	39.212,629	36.353,099	35.840,855	36.833,824
<i>DEFAIRLOC</i>	-	-	-	1.080,520	2.815,222	17.835,757	37.792,369	29.315,264

Unidade: €

⁴¹ Base de dados numérica com informação de diversas empresas.

ANEXO B

Aquisição dos Helicópteros EH-101

Fonte: Tribunal de Contas

Anexo B.1 - Contrato de aquisição⁴²

Lote	Valor do contrato			Penalidades	Valor pago			Diferença
	Inicial	Após alteração	Variação		EU	Nacional	Total	
SIFICAP	67.053	61.075	0	4.085	15.071	41.918	56.989	-4.086
SAR/CSAR	259.478	236.851	28.605	14.526	0	222.324	222.324	-18.410
Total	326.531	297.723	28.605	18.6113	15.071	264.242	279.313	-22.496

Unidade: m€

Anexo B.2 - Contrato de Locação⁴²

	Lote SAR/CSAR	Primeiro pagamento	Juros	Comissão de Imobilização	Imposto de Selo	VBL
Custo	210.499	3.348	13.295	325	630	228.097

Unidade: m€

	28 Alugueres	Último Semestre	Total	Fee de Gestão Semestral	Total (sem IVA)
Custo	9833,5	38.207	313.545	625	314.170

Unidade: m€

Anexo B.3 – Capital financiado pelo sindicato bancário e contrato de cessão de créditos (Rendas Previstas)⁴²

	Montante	Parte A	Parte B	Taxa de Juro
	219.995	184.895	35.100	4,2
	8.102	-	-	4,14

Unidade: m€

Banco	Taxa de 4,2%				
	Capital	Juros	Imposto sobre os Juros	Comissões	Rendas
BPI	146.663	50.406	2.016	193	199.279
CGD	73.332	25.203	1008	0	99.543
Total	211.995	75.609	3.024	193	298.821

Banco	Taxa de 4,14%				
	Capital	Juros	Imposto sobre os Juros	Comissões	Rendas
BPI	5.401	4.235	169	14	9.819
CGD	2.701	2.118	85	0	4.904
Total	8.102	6.353	254	14	14.723

Total 313.545

Unidade: m€

⁴²Preços constantes à data de celebração do contrato de aquisição em 2001.

Anexo B.4 – Custos com os contratos de aquisição, locação e cessão de créditos⁴²

Lote	Aquisição		Fee de Gestão	Juros de mora	Total
	Comp. Nacional	Rendas			
SAR/CSAR		313.545	625	24	314.194
SIFICAP	41.918				41.918
Total	41.918	313.545	625	24	356.112

Unidade: m€

Anexo B.5 – Custos acrescidos com a LO⁴²

	Custo dos helicópteros após penalidades	Valor final
	279.313	356.112
Diferença para o erário público	0	+76.799

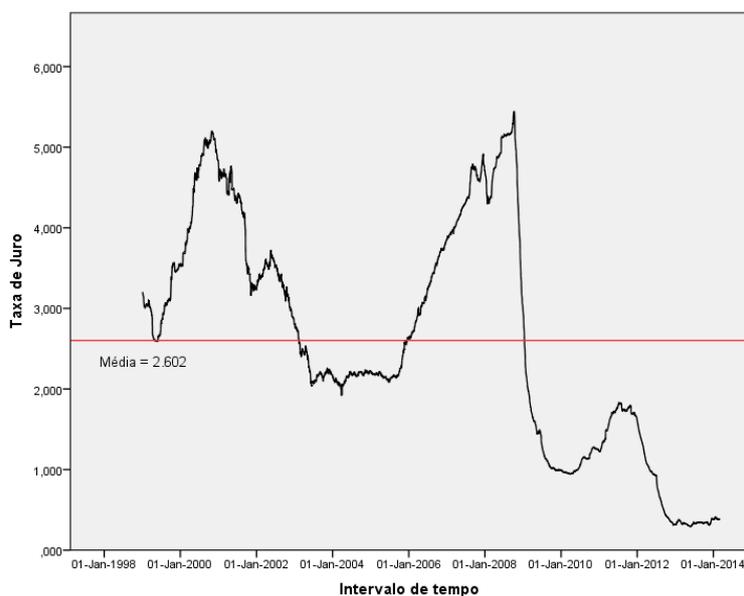
Unidade: m€

ANEXO C

Taxas de Juro Euribor

Fonte: Banco de Portugal

ANEXO C.1 - Taxa Euribor a 6 meses



ANEXO C.2 – Médias da Taxa Euribor a 6 meses

Média de 1999 a 29 de setembro 2006 (acrescida de 3 pontos base)

3,138

Média de 1999 até a atualidade (acrescida de 3 pontos base)

2,632

ANEXO D

Aquisição das Aeronaves C-295

Fonte: Tribunal de Contas

Anexo D.1 - Contrato de aquisição

	Valor	Penalidades	Total
Custo	274.914	2.927	271.987

Unidade: m€

Anexo D.2 – Calculo do VBL⁴³

	Inicial	Aditamento
Valor de aquisição	260.596	247.569
Imposto de Selo	1.580	1.501
Comissão de montagem da operação	738	1.102
Taxa de remuneração / capitalização da remuneração	Euribor 6 meses + 0,08%	(Euribor 6 meses + 1,139%)
Total	223.625	261.371

Unidade: m€

Anexo D.3 – Contrato de Locação⁴³

	Estimado (02/01/2009)	Determinado (31/03/2011)	Varição
VBL	223.625,56	261.371,95	37.746,39
Alugueres semestrais (26)	10,9-11,3	13092,07	-
Total dos Alugueres	290.598,25	355.261,19 ⁴⁴	64.662,94

Unidade: m€

Anexo D.4 – Custos acrescidos com a LO⁴³

	Custo das aeronaves (2006)	Valor total dos alugueres (2011)	Valor do contrato de Cessão de Créditos (2011)
	271.987	355.261	355.261
Diferença para o erário público	0	+83.274	+83.274

Unidade: m€

⁴³ Preços constantes em relação à data de celebração do contrato de fornecimento (2006).

⁴⁴ Valor médio, segundo os termos do contrato alterado, com o primeiro pagamento em setembro de 2011 e as 25 prestações seguintes.

ANEXO E

Lei da Programação Militar

Fonte: Tribunal de Contas

Anexo E.1 – Pagamentos e compromissos do programa de Helicópteros EH-101 inscritos na LPM nº4/2006⁴⁵

		Pagamentos									Total
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
<i>Cap. de Busca e Salvamento</i>		184	1.445	3.054	7.766	5.383	3.102	3.459	57	0	24.445
<i>Cap. Conjuntas</i>	<i>EH-101</i>	-	-	-	13.797	27.782	27.540	27.426	27.540	28.111	152.197
	<i>FSA/SLA</i>	-	-	-	-	3.044	17.606	6.080	15.651	17.489	59.870
										Total	236.512
		Compromissos									Total
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
<i>Cap. de Busca e Salvamento</i>		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Cap. Conjuntas</i>	<i>EH-101⁴⁶</i>	22.866	22.855	22.855	22.855	22.855	22.855	22.855	22.855	56.611	239.461
	<i>FSA/SLA⁴⁷</i>	14.025	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	-	-	134.025
										Total	373.486

Unidade: m€

		Pagamentos	Compromissos	Total
<i>Cap. de Busca e Salvamento</i>		24.445	-	24.445
<i>Cap. Conjuntas</i>	<i>EH-101</i>	152.197	239.461	391.657
	<i>FSA/SLA</i>	58.870	134.025	193.896
<i>Total</i>		236.512	373.486	609.998

Unidade: m€

Anexo E.2 – Compromissos do programa de aeronaves C-295M inscritos na LPM nº4/2006

		Pagamentos					Total
		2006	2007	2008	2009	2010-2021 (por ano)	Total
<i>Capacidade de transporte tático, vigilância e fotografia aérea e geofísica</i>		1.670	31.183	29.683	29.183	30.998	463.690

Unidade: m€

⁴⁵ Preços correntes.⁴⁶ Despesas com os contratos de aquisição, locação e cessão de créditos.⁴⁷ Despesas com os contratos manutenção.

ANEXO F

Taxas de Juro a 10 anos da Dívida da República Portuguesa

Fonte: Banco Central Europeu

