



ASSOCIAÇÃO DE POLITÉCNICOS DO NORTE (APNOR)

ISCAP – Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto

Tese de Mestrado em Gestão das Organizações

Ramo de Gestão de Empresas

**O SISTEMA DE REMUNERAÇÃO DAS PPP
RODOVIÁRIAS EM PORTUGAL: BENEFÍCIOS E
DESVANTAGENS E EQUIDADE NA PARTILHA DE
RISCOS E BENEFÍCIOS**

Aluno: **Nuno Leal Pires**

Orientador: **Prof. Doutor Eduardo Sá Silva**

Co-Orientador: **Prof. Doutor Paulo de Moraes**

Porto, 2019

DEDICATÓRIA

Aos meus queridos filhos, Gonçalo e Maria Clara, que foram os principais sacrificados pela minha ausência numa fase tão bonita e importante das suas vidas.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Doutor Paulo de Moraes, mostrando-se sempre disponível para me orientar e apoiar, o que contribuiu de forma determinante para a realização deste trabalho, aqui lhe exprimo a minha sincera gratidão.

Ao meu orientador, Professor Doutor Eduardo Sá Silva, pela sua disponibilidade, aqui lhe exprimo a minha gratidão.

Ao Professor Doutor Henrique Curado que não sendo orientador, sempre se mostrou disponível dando o seu contributo.

Ao meu amigo, Professor Doutor Cândido Duarte, pelo seu incentivo e motivação.

ÍNDICE

DEDICATÓRIA	2
AGRADECIMENTOS.....	3
ÍNDICE.....	4
LISTA DE TABELAS.....	6
LISTA DE FIGURAS.....	7
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	8
RESUMO	9
ABSTRACT	10
CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO II – ENQUADRAMENTO	15
2.1. OS CONCEITOS.....	15
2.2. EVOLUÇÃO.....	18
2.3. DIMENSÃO.....	22
2.4. ENQUADRAMENTO ECONÓMICO	25
2.5. ENQUADRAMENTO JURÍDICO-LEGAL.....	32
2.6. CORRUPÇÃO E ÉTICA	38
2.7. A RENEGOCIAÇÃO (O PROCESSO NEGOCIAL)	39
CAPÍTULO III – BENEFÍCIOS E DESVANTAGENS E EQUIDADE NA PARTILHA DE RISCOS E BENEFÍCIOS	42
3.1. BENEFÍCIOS E DESVANTAGENS DAS PPP	42
3.2. EQUIDADE NA PARTILHA DE RISCOS E BENEFÍCIOS	44
3.2.1. AVALIAÇÃO DO RISCO	47
3.2.2. PARTILHA DO RISCO	49
CAPÍTULO IV – ESTUDO DE CASO A22 (VIA DO INFANTE).....	53
4.1. HISTÓRICO.....	53
4.2. COMPOSIÇÃO DA CONCESSIONÁRIA	54
4.3. ELEMENTOS RELEVANTES DO CONTRATO DE PPP DA A22.....	55
4.4. O COMPARADOR DO SETOR PÚBLICO	57
4.5. EVOLUÇÃO DOS FLUXOS FINANCEIROS POR ANOS	62
4.6. RELATO DE OPINIÃO.....	66

4.6.1 Entrevista 1.....	66
4.6.2 Entrevista 2.....	68
4.6.3 Entrevista 3.....	70
CAPÍTULO V – CONCLUSÃO	72
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74

LISTA DE TABELAS

Tabela II.1. Modelos de PPP	20
Tabela II.2. Identificação das PPP (UTAP, 2017).....	24
Tabela II.3. Projeções de encargos globais plurianuais realizadas nos anos de 2012 a 2017 (UTAP, 2012).....	31
Tabela III.1. Matriz de Riscos das concessões com modelo de disponibilidade	52
Tabela IV-1. Evolução da construção dos troços da A22 e respetivos custos.....	62
Tabela IV-2. Evolução dos fluxos financeiros 2000-2017	62
Tabela IV-3. Evolução dos fluxos financeiros 2017-2030	63

LISTA DE FIGURAS

Figura II.1. Estrutura de uma PPP – adaptado de (Sarmiento, 2013)	19
Figura II.2. Esquema de uma PPP de tipo DBMFO (Tribunal de Contas Europeu, 2018)	21
Figura II.3. Mapa das vias rodoviárias com portagem em Portugal	22
Figura II.4. Identificação das PPP por sector em Portugal em 2012 (UTAP, 2012)	23
Figura II.5. Tipologia de encargos líquidos das PPP rodoviárias no 4.º trimestre 2017 (UTAP, 2017).....	32
Figura III.1. Partilha de risco nas PPP e VFM	47
Figura III.2. Partilha de risco público e privado nas PPP	50
Figura IV.1. Mapa da A22 (Via do Infante)	53
Figura IV.2. PSC e VFM (Grimsey & Lewis, 2005)	60
Figura IV.3. Evolução dos fluxos financeiros 2000-2017	63
Figura IV.3. Evolução dos fluxos financeiros 2017-2030.....	64

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BEI	Banco Europeu de Investimento
BOOT	Bild, Own, Operate, Transfer
CSP	Comparador de Setor Público
EFP	Estatísticas das Finanças Públicas
EP	Estradas de Portugal, S.A.
EPEC	European PPP Expertise Centre
FMI	Fundo Monetário Internacional
IMTT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres
IP	Infraestruturas de Portugal, S.A.
JAE	Junta Autónoma de Estradas
LEO	Lei do Enquadramento Orçamental
LTICs	Long-term Infrastructure Contracts
MCT	Método de Contratação Tradicional
MoU	Memorando de Entend. sobre as Cond. Política Económica
NPV	Net Present Value
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PIDDAC	Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PV	Present value
OE	Orçamento de Estado
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PFI	Private Finance Initiative
PIB	Produto Interno Bruto
PIDDAC	Programa de investimento e despesas de desenvolvimento da Administração Central
PPP	Parceria Público-Privada
SIEV	Sistema de Identificação Eletrónica de Veículos, S.A.
SCUT	Sem Custos para o Utilizador
SPV	Special Purpose Vehicle
TRIR	Taxa de Regulação das Infraestruturas Rodoviárias
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos
VAL	Valor Atualizado Líquido
VFM	Value for Money

RESUMO

Este estudo avalia as Parcerias Público-Privadas (PPP), o seu risco e remuneração no setor rodoviário em Portugal, algumas das principais vantagens e desvantagens *versus* o Método de Contratação Tradicional (MCT), usando para esse efeito o Comparador de Sector Público (CSP).

A opção de recorrer às PPP como investimento público surge com a necessidade de aumentar ganhos de eficácia, eficiência e qualidade dos serviços, colocando lado a lado os setores público e privado nos seus distintos objetivos.

A realização deste estudo sobre as PPP tem como objetivo contribuir como uma chamada de atenção deste flagelo que hipoteca o nosso futuro, tratando-se de um contributo para uma reflexão e discussão pública nacional, em virtude de temporal e financeiramente ainda ser possível minimizar custos, sendo um modelo de contratação danoso para o erário público nos moldes em que está a ser aplicado.

É importante ter em conta **algumas condicionantes** presentes na elaboração da presente dissertação tais como, falta de informação financeira detalhada que não foi disponibilizada pelas Infraestruturas de Portugal, S.A., Tribunal de Contas, Concessionárias e Ministério das Infraestruturas e da Habitação, não tendo sido, também, possível aceder ao conteúdo dos contratos por os mesmos estarem sujeitos a cláusulas de confidencialidade.

Palavras-Chave: Parcerias Público-Privadas (PPP), Comparador Sector Público (CSP), Value for Money (VfM), Método de Contratação Tradicional (MCT)

ABSTRACT

This study evaluates the risk and remuneration system of the Public-Private Partnerships (PPP) of the road sector in Portugal, and some of the main advantages and disadvantages of this model versus the traditional contracting method.

The option of using PPP as a public investment arises with the need of increasing earnings, effectiveness and efficiency, services quality, putting side by side the public and private sectors and its distinct objectives.

This study about PPP has the objective to be a wakeup call for the scourges that mortgages our future, as it is a contribution to national public reflection and discussion, due to the fact that in time and financially it is still possible to minimize costs, being a harmful contracting model for the public purse in the manner in which is being applied.

It is important to remember some conditionings during the elaboration of this dissertation, such as the lack of detailed financial information that was not given by the “Infraestruturas de Portugal, S.A., Tribunal de Contas, Concessionárias e Ministério das Infraestruturas e Habitação”, it was not also possible to access the contracts content due to confidentiality clauses.

Keywords: Public-Private Partnerships (PPP), Public Sector Comparator, Value for Money, Risk, No Cost to the User.

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

As Parcerias Público-Privadas (PPP) remontam ao séc. XVIII, mais precisamente ao ano de 1789, na Revolução Francesa, com origem no estado liberal, fruto da evolução dos Estados. Estas foram geradas pela necessidade das entidades públicas, através de parcerias celebradas com entidades privadas para reestruturar infraestruturas básicas e serviços prestados à população, cujo objetivo era maximizar o bem-estar social (Santos, 2007, p. 305).

Constata-se que a França foi pioneira na celebração das PPP, sendo que na Europa os países que mais recorreram às PPP são: Reino Unido, França, Portugal, Espanha, Alemanha e Itália (Kappeler, 2010, p. 28).

Foi no Reino Unido que esta nova forma de celebração contratual PFI/PPP (Private Finance Initiative / Parceria Público Privada) mais se expandiu, tornando-se numa referência incontornável deste modelo “alternativo” de contratação pública, devido a políticas económicas de restrições e contenções orçamentais e, conseqüentemente, de redução da dívida pública, inicialmente sob a forma de PFI, dando lugar no final dos anos 1990 a PPP, que passou rapidamente da mera privatização de bens públicos a uma aquisição contínua e reiterada de prestação de serviços ao estabelecimento de parcerias entre o setor público e o setor privado, com o propósito de ganhos de eficiência.

As PPP são cada vez mais promovidas como forma de financiar o desenvolvimento de países, incluindo infraestruturas sociais e económicas.

Governos e instituições financeiras, como o «World Bank Group» e outros «multilateral development banks», criaram múltiplas iniciativas e diretrizes políticas para promover mudanças nos reguladores nacionais, com vista a fomentar o incremento das PPP, bem como fornecer assessoria e financiamento para projetos de PPP.

Por definição “**Parceria**” é:

“1. Sociedade comercial em que os sócios, parceiros ou partes, apenas são responsáveis pelo quinhão ou parte com que entrarem e só lucram na proporção do que deram;

2. Relação de colaboração entre duas ou mais pessoas com vista à realização de um objetivo comum”¹.

Contudo os objetivos entre os parceiros não podiam ser mais díspares, o parceiro público procura o bem-estar público, já o parceiro privado procura a otimização do lucro.

O «Department of the Environmental Transport and Regions» do Reino Unido (DETR, 1998), define PPP com um acordo, usualmente com força legal, entre organizações do sector público e do Privado para seu benefício mútuo. No mesmo documento define «Private Finance Initiative (PFI)» como um contrato de parceria de longo prazo, público-privado, pelo qual o setor privado assume os riscos associados à prestação de serviços públicos, contra pagamentos calculados em função dos resultados.

Em (The International Organisation of Supreme Audit Institutions – INTOSAI, 2007, p. 3) define-se PPP como uma relação típica com um prestador de serviços do setor privado seleccionado através de concurso público, visando satisfazer as necessidades específicas dos clientes do setor público. Em alternativa, pode envolver uma concessão, em que o prestador de serviço do setor privado cobra o preço diretamente aos clientes do setor público. Por vezes, o prestador de serviços do setor privado necessitará de construir novas infraestruturas, tais como edifícios, para assim poder prestar os seus serviços. Outras vezes, podem ser arrendadas estruturas do setor público ao setor privado, habilitando-o assim a prestar os serviços (The International Organisation of Supreme Audit Institutions – INTOSAI, 2007).

¹ Definição de parceria que consta no Dicionário Priberam da língua Portuguesa, disponível no site: <https://dicionario.priberam.org/>

O conceito de PPP para Akintoye *et al.* (Akintoye, Beck, & Hardcastle, 2003) envolve companhias privadas no desenho, financiamento, construção, apropriação e/ou exploração de uma utilidade ou serviço público. Para estes autores, estas são alternativas à tradicional provisão de estruturas e serviços públicos, em que ambas as partes (público e privado) alcançam um resultado superior ao que obteriam isoladamente dos projetos em regime PPP são superiores à concessão tradicional, tendo derivado da mistura das suas “special skills”. O mesmo é dizer que o “value for money” (VFM)² tem em conta o melhor aproveitamento das características de cada interveniente (Akintoye, Beck, & Hardcastle, 2003, p. 9).

Em Portugal, a Assembleia da República aprovou o **Decreto-Lei n.º 86/2003 de 26 de Abril**, cujo artigo 2.º, n.º 1 definiu Parceria Público-Privada como: “[...] o contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.”

O *supra* citado Decreto-Lei no seu preâmbulo refere que:

“[...] A transformação dos sistemas sociais operada no decurso do século XX em virtude das quais o Estado passou a assumir novas funções, inclusive produtivas, de satisfação das necessidades sociais e públicas, provocou, paralelamente, um elevado aumento da despesa pública, observando-se nas sociedades modernas um peso excessivo do Estado e níveis incomportáveis de endividamento público, sem o equivalente aumento da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos.”

O Decreto-Lei n.º 86/2003 foi alterado pelo **Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho**, que no seu preâmbulo refletiu que a preocupação foi dotar: “[...] naquilo que seria uma errada perspetiva unilateralista das parcerias público-privadas, tendo-se aproveitado o

² **Value For Money:** Valor do dinheiro segundo princípios da eficiência, eficácia e economia. Benefício público do projecto, que se traduz numa apreciação contínua da eficiência de afectação de recursos em relação à quantidade e qualidade dos serviços públicos prestados.

ensejo para corrigir ou completar alguns aspectos pontuais, designadamente no que se refere ao direito do particular a indemnização em resultado de alterações unilaterais pelo parceiro público, no sentido de assegurar direitos e interesses legítimos, até constitucionalmente fundados, dos parceiros privados.”

Para Dias (Dias, 2018), o Governo através da **Public Finance Initiative** aliou os universos públicos e privado com um triplo objetivo:

- aumentar a capacidade de financiamento do sector público, mediante a introdução de pagamentos plurianuais associados à duração dos contratos;
- melhorar a qualidade dos serviços públicos, impondo ao parceiro privado critérios de qualidade, de cujo cumprimento dependiam os pagamentos; e
- diminuir a despesa pública, aproveitando a competência e a capacidade de inovação do sector privado, bem como as economias realizadas pela aquisição das infraestruturas de suporte à prestação dos serviços públicos contratados.

O Tribunal de Contas (Tribunal de Contas, 2008), define parceria público privada “[...] para efeitos do atual quadro jurídico, entende-se como contrato ou união de contratos, através dos quais entidades privadas, se obrigam, de forma duradoura, perante o parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma atividade que visa a satisfação de uma necessidade coletiva, cabendo ao parceiro privado, no todo ou em parte, as responsabilidades pelo financiamento, investimento e exploração do projeto. Por outro lado, cabe ao parceiro público o acompanhamento e o controlo da execução do objeto da parceria, de modo a assegurar a prossecução dos fins de interesse público.”

CAPÍTULO II – ENQUADRAMENTO

2.1. OS CONCEITOS

Os bens e serviços que diariamente necessitamos podem ser disponibilizados pelo sector público e pelo sector privado em vários graus, podendo ser adquiridos ou contratados e segundo determinadas especificações indicadas pelo Estado.

Desde os anos 80 que as PPP se enquadram no quadro dos movimentos de intervenção económica do Estado inspirados pelas palavras de ordem “Menos Estado – Melhor Estado” e “Melhor Estado – Melhor Sociedade”, iniciativas políticas de privatização, liberalização, desregulação e introdução de mecanismos de mercado na própria Administração Pública, com o imperativo de limitar a despesa (Dias, 2018).

Há quase meio século atrás, Musgrave referiu que, o serviço público à disposição do cidadão não tem de ser obrigatoriamente produzido pelo Estado (Musgrave, 1959).

Esses bens podem ser edifícios, veículos, computadores, barragens, estradas, equipamento hospitalar ou militar, etc, e esses serviços podem ir desde as áreas da manutenção a serviços de consultadoria. No entanto, nenhuma forma de contratualizar esses bens e serviços pode ser considerada uma PPP. Atualmente não existe uma definição clara do que é uma PPP.

O termo PPP pode ser assim aplicado numa ampla variedade de acordos, desde parcerias informais e estratégicas, até projetos contratos de serviços do tipo construir-financiamento-e-operar (“design, build, finance, operate” , DBFO) e *joint-venture* formal de empresas.

A OCDE (OECD, 2008) define PPP como um acordo entre o Estado e um ou mais parceiros privados. Nesse acordo os parceiros privados prestam o serviço de maneira a

que os seus objectivos fiquem alinhados com os Estado. A eficácia desse alinhamento depende de um número suficiente de transferência de risco para os parceiros privados.

Para o Fundo Monetário Internacional, as PPP referem-se a acordos em que o setor privado fornece infraestruturas, ativos e serviços que tradicionalmente seriam fornecidos pelo Estado. Além de execução privada e financiamento do investimento público, as PPP têm duas outras características: há uma ênfase na prestação de serviços, bem como no investimento, pelo setor privado; e o risco significativo é transferido do Estado para o setor privado. As PPP estão envolvidas numa ampla gama de projetos de infraestruturas sociais e económicas, mas são usadas principalmente para construir e operar hospitais, escolas, prisões, estradas, pontes, túneis, redes ferroviárias ligeiras, sistemas de controlo de tráfego aéreo e instalações de água e saneamento.

O termo “parceria público-privada” não é definida a nível comunitário. Em geral, o termo refere-se a formas de cooperação entre autoridades públicas e o mundo dos negócios que visam assegurar o financiamento, construção, renovação, gestão e manutenção de uma infraestrutura de prestação de um serviço.

Em certos casos, a definição de uma PPP é a de qualquer relacionamento de médio a longo prazo entre os setores público e privado, envolvendo a partilha de riscos e recompensas, conhecimentos e financiamento do setor para fornecer os resultados desejados. Contudo, também se encontra a definição de PPP como um termo genérico para as relações formadas entre o setor privado e o Estado, com o objetivo de introduzir recursos do sector privado a fim de fornecer bens e serviços ao setor público.

Como referido em (The International Organisation of Supreme Audit Institutions – INTOSAI, 2007) PPP poderá ser descrita como uma relação envolvendo o sector público, que pretende ver assegurados serviços através de concurso entre empresas do sector privado, seleccionando-as dessa forma. Pode incluir uma concessão de exploração ao parceiro privado que cobra aos utentes pelo seu consumo. Pode também implicar a construção ou produção, pelo adjudicatário ou parceiro privado, dos ativos necessários à

prestação do serviço. Pode, por último, implicar que certos ativos do sector público sejam transferidos para o parceiro privado.

O conceito de PPP para Akintoye *et al.* (Akintoye, Beck, & Hardcastle, 2003) envolve empresas privadas no desenho, financiamento, construção, apropriação e/ou exploração de um bem ou serviço público. Para os autores, estas são alternativas à tradicional prestação de serviços públicos, em que ambas as partes (público e privado) alcançam um resultado superior ao que obteriam isoladamente. Os projetos em regime PPP são superiores à concessão tradicional, tendo derivado da mistura das suas “special skills”. O mesmo é dizer que o VFM tem em conta o melhor aproveitamento das características de cada interveniente.

Castro J. (Castro, 2005), encara o fenómeno do recurso às PPP como: “[...] *a forma do Estado satisfazer necessidades coletivas recorrendo ao sector privado (tendencialmente), sem encargos e efeitos imediatos, melhorando a qualidade dos serviços públicos prestados e com maior eficiência do ponto de vista económico e financeiro*”.

Para Sarmaento (Sarmiento, 2013), “*Não existe uma definição única do que é uma PPP. No entanto, podemos descrevê-la como um contrato entre o sector público e uma entidade privada em que esta última presta um serviço de acordo com requisitos definidos no contrato e pela qual é remunerada pela entidade pública. Designa-se assim o Estado por concedente e o privado por concessionário. Ou seja, numa PPP a entidade pública determina os objetivos e outputs desejados com a infraestrutura ou serviço, da forma mais eficiente, de forma totalmente autónoma. Através da PPP, o privado fica responsável por diversas fases do processo: conceção, construção, financiamento, manutenção e exploração da infraestrutura ou do serviço.*”

Em virtude de constrangimentos orçamentais e da necessidade de baixar a despesa anual do Estado, os sucessivos Governos recorreram a este modelo de financiamento público.

2.2. EVOLUÇÃO

Nos finais dos anos 90, após o lançamento de um amplo programa de **concessões**³ a privados para a construção e exploração de autoestradas com cobrança de portagens, com o objetivo de completar a rede rodoviária nacional, que até á data ainda não tinha sido alcançado. Daí que, na perspetiva de o poder alcançar e de forma mais célere, foi adotada uma nova modalidade de concessão, a concessão “**sem custo para o utilizador**”, mais conhecida por **SCUT**. A concessão SCUT adotou uma modalidade em que os *cash-flows*⁴ do projeto são pagos pelo Estado Português, privilegiando o princípio do “contribuinte-pagador” em detrimento do princípio “**utilizador-pagador**”.

Assim, o modelo de financiamento desta nova “forma” de concessão ia ao encontro da minimização do impacto do endividamento público no cumprimento do objetivo de contenção orçamental, imposto pela adesão à moeda única europeia, e o de ampliar a deficitária rede rodoviária nacional.

Em termos de custos, estes são diluídos por uma janela temporal que, embora, possa ser vantajosa a curto prazo, a longo prazo pode não acautelar o desenvolvimento sustentável do país, sobretudo se tivermos em consideração que o horizonte temporal previsto das PPP ultrapassa maioritariamente os 30 anos, permitindo aos acionistas garantir taxas de rentabilidade confortáveis de forma a amortizar o investimento.

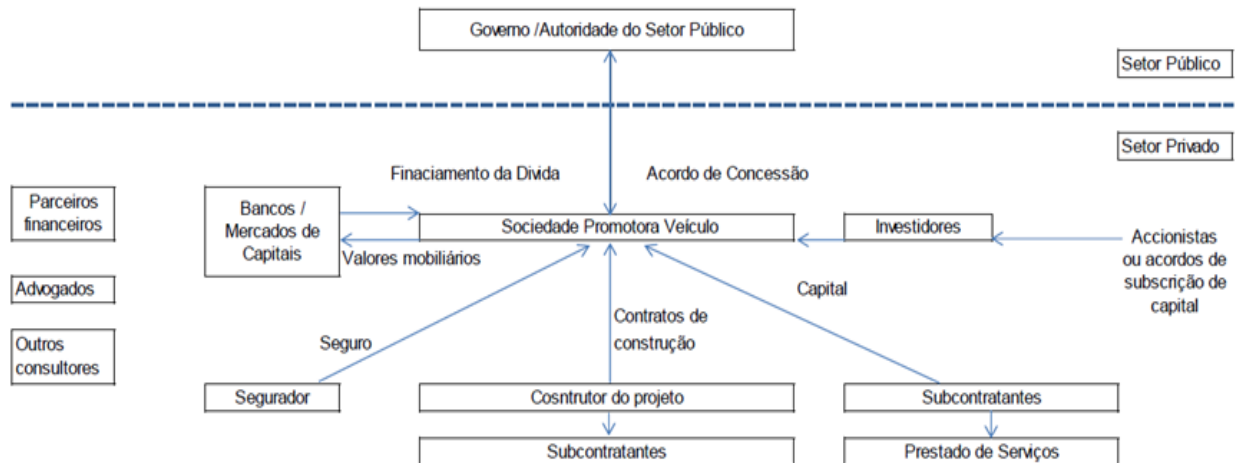
A Comissão das Comunidades Europeias, no Livro Verde (Comissão das Comunidades Europeias, 2004), para fins das análises a realizar nesse documento, propõe o estabelecimento de uma distinção entre as PPP de tipo puramente contratual, em que a parceria entre os setores público e privado assenta em relações exclusivamente convencionais e as PPP de tipo institucionalizado, implicando a cooperação entre os sectores público e privado numa entidade distinta.

³ **Concessão:** A concessão em Direito Administrativo tem semelhanças com a definição de parceria, o facto de serem um acto translativo e de duração, em regra, limitada. Mas difere dela na medida em que o destinatário é, em regra, uma entidade privada. Tem como objectivo o exercício de uma actividade económica lucrativa gerida por conta e risco do concessionário.

⁴ **Cash-flow:** é a capacidade de uma empresa em gerar disponibilidades financeiras o durante determinado período de tempo, por vezes associado a um projeto específico.

Na figura II.1 está representado um organigrama de uma estrutura de uma PPP, com todos os seus intervenientes.

Figura II.1. Estrutura de uma PPP – adaptado de (Sarmento, 2013)



Esta distinção baseia-se no facto de a diversidade das práticas referentes às PPP que se verificam nos Estados-Membros poder estar ligada a dois grandes modelos. Cada um desses modelos implica questões específicas de aplicação do direito comunitário dos contratos públicos e das concessões.

Desde a sua criação, as PPP sofreram bastantes mutações, podendo englobar uma série de atividades como “design”, “develop”, “build”, “operate” e “finance”. Nem todas as PPP abrangeram todas essas atividades das várias mutações existentes, que podemos consultar na tabela II.1.

Tabela II.1. Modelos de PPP

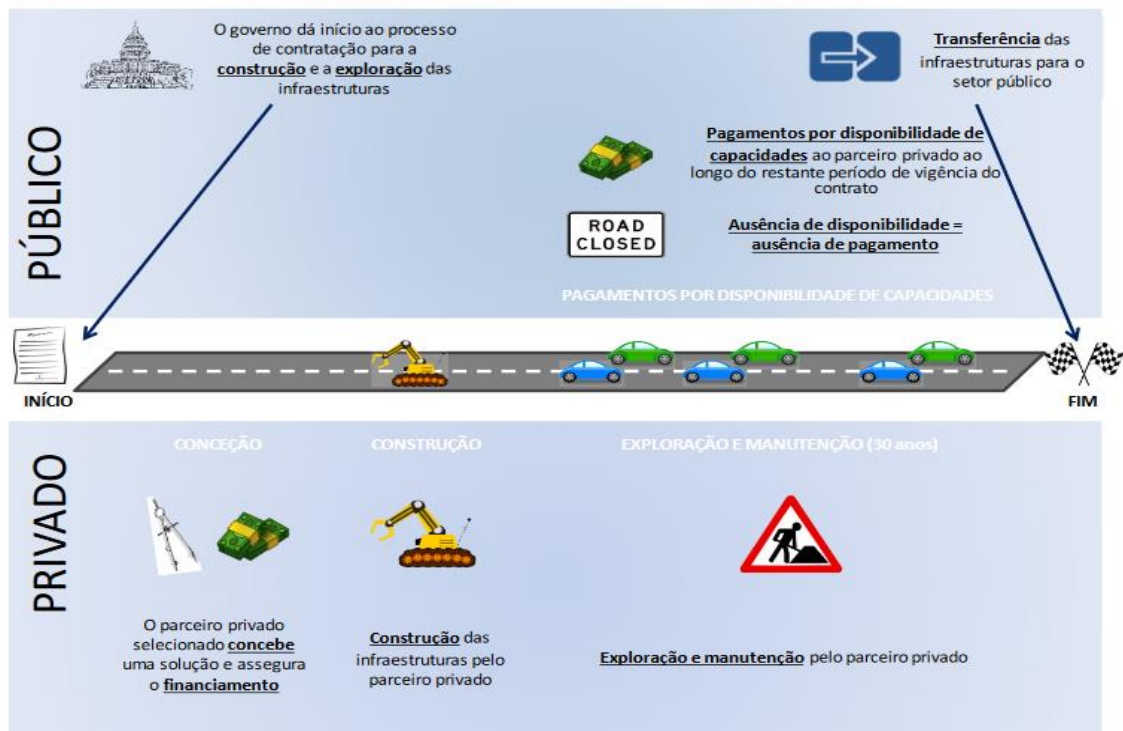
Acrónimo	Design	Descrição
BBO	Buy, build, operate	Aquisição, construção e operação
BDO	Build, develop, operate	Construção, desenvolvimento e operação
BLOT	Build, lease, operate, transfer	Construção, concessão, operação e transferência
BOM	Build, own, maintain	Construção, aquisição e manutenção
BOO	Build, own, operate	Construção, aquisição e operação
BOOT	Build, own, operate, transfer	Construção, aquisição, operação e transferência
BOT	Built, operate, transfer	Construção, operação e transferência
BTO	Build, transfer, operate	Construção, transferência e operação
BROT	Build, rent, own, transfer	Construção, aluguer, aquisição e transferência
DBFO	Design, build, finance, operate	Projeto de execução, construção, financiamento e operação
DBMFO	Design, build, maintain, finance, operate	Projeto de execução, construção, manutenção, financiamento e operação
DCMF	Design, construct, manage, finance	Projeto de execução, construção, gestão e financiamento
LDO	Lease-develop-operate	Concessão, desenvolvimento e operação
LOO	Lease, own, operate	Concessão, aquisição e operação

A figura II.2 representa um contrato no regime *Design, Build, Maintain, Finance e Operate* (DBMFO) nas PPP rodoviárias. O parceiro privado projeta, constrói, mantém, financia e explora o ativo, ou seja, a sua classificação altera consoante a finalidade do modelo adotado.

O parceiro público dá início ao processo de contratação para a construção e exploração das infraestruturas, que remunera consoante a disponibilidade da capacidade oferecida, cuja ausência da mesma implica ausência de pagamento, sendo no final do contrato, a infraestrutura transferida para a esfera pública.

O parceiro privado fica obrigado a assegurar o financiamento, a construção, a exploração e a manutenção, transferindo no final do contrato a infraestrutura para a esfera pública.

Figura II.2. Esquema de uma PPP de tipo DBMFO (Tribunal de Contas Europeu, 2018)



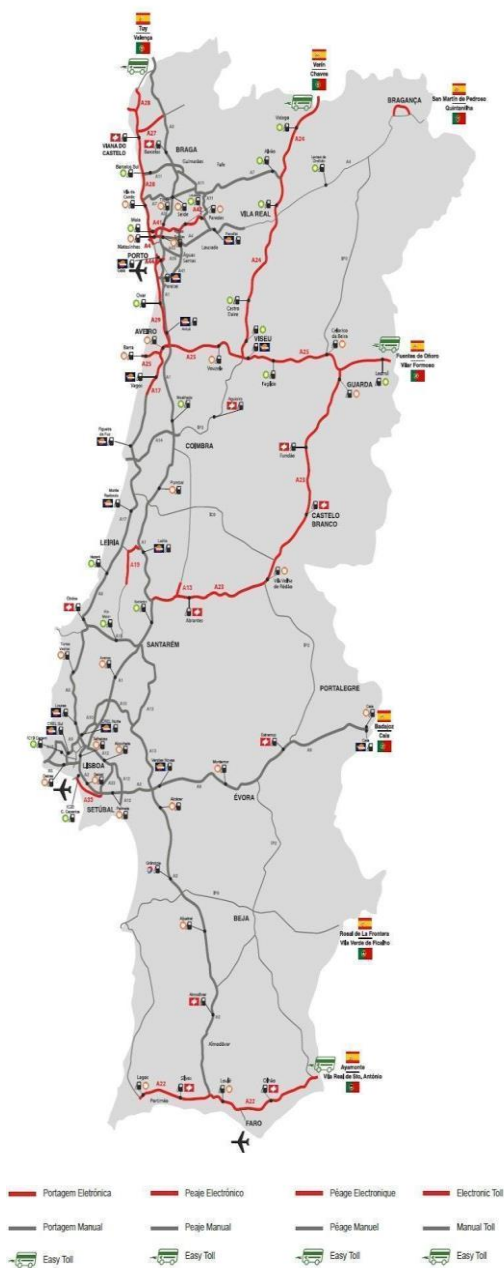
Os contratos em causa incluíram ainda a título acessório, a natureza de concessão de exploração do domínio público, em virtude de o Estado transferir também para as empresas concessionárias a manutenção e exploração de lanços de autoestradas já existentes e integradas no domínio público (Dias, 2018).

Dias (Dias, 2018) refere que: “[...] de acordo com os diplomas que aprovaram as bases das concessões e as correspondentes minutas contratuais, pretendeu-se acomodar dois tipos de parcerias com o sector privado para a conceção, construção, financiamento, manutenção e exploração de lanços de autoestradas: com aplicação de portagens reais cobradas aos utentes; e com portagens virtuais, seguindo de perto a experiência do Reino Unido, em que a remuneração dos capitais investidos pelos acionistas das sociedades concessionárias reside na percepção de um montante pago anualmente pela administração concedente, calculado em função dos valores de tráfego registado.”

2.3. DIMENSÃO

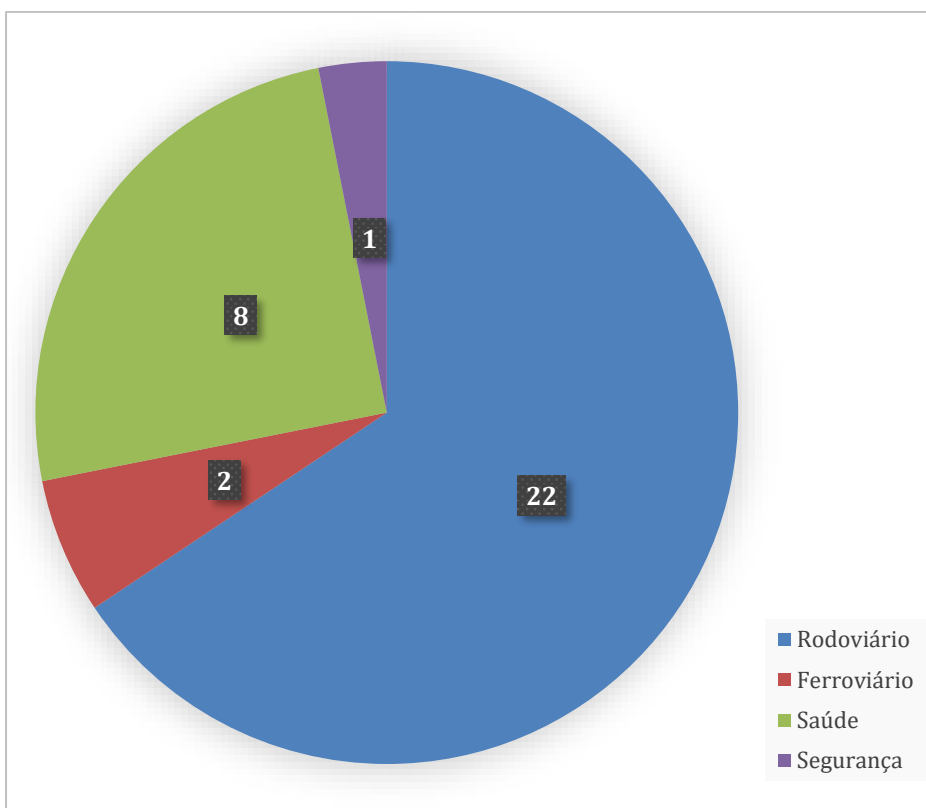
A primeira PPP em Portugal remonta a 1995, com a construção da ponte Vasco da Gama, que foi anunciada como sendo de custo zero para o contribuinte, mas que na sexta renegociação já tinha um custo de 700 milhões de euros. A figura II.3 representa a rede rodoviária atual com a portagens identificadas.

Figura II.3. Mapa das vias rodoviárias com portagem em Portugal



Em Portugal, no ano de 2012, o universo PPP é composto por 33 PPP em 4 setores distintos, tais como: Rodoviário, Ferroviário, Saúde e Segurança, podendo a respetiva ponderação ser consultada na figura II.4, onde é notório o peso das Parcerias Público-Privadas rodoviárias no universo das Parcerias Público-Privadas, cujo encargo líquido já representava 70% dos montantes globais de investimento em Parcerias Público-Privadas em 2017.

Figura II.4. Identificação das PPP por sector em Portugal em 2012 (UTAP, 2012)



Na tabela II.2 podemos consultar as 22 PPP Rodoviárias existentes em Portugal, desde o seu ano de criação, prazo, investimento total, até a sua dimensão.

Estes parâmetros estão enquadrados entre os anos de 1972 e 2010, os prazos variam entre os 10 e 33 anos e os encargos previstos ascendem a 14.618 milhões de euros.

Tabela II.2. Identificação das PPP (UTAP, 2017)

Valores em Milhões de Euros					
SECTOR RODOVIÁRIO	CONCESSIONÁRIO	ANO	PRAZO	INVEST. TOT. AL. ME	DIMENSÃO KM
Concessão Lusoponte	Lusoponte - Concessionária para a travessia do Tejo, S.A.	1995	30	689	17
Concessão Norte	Ascendi Norte - Auto-Estradas do Norte, S.A.	1999	30+3(2)	979	175
Concessão Oeste	Auto-Estradas do Atlântico - Concessões Rodoviárias de Portugal, S.A.	1998	30+3(2)	579	170
Concessão Brisa	Brisa - Concessão Rodoviária, S.A.	2000	25	2833 (3)	1099
Concessão Litoral Centro	Brisal - Auto-Estradas do Litoral, S.A.	2004	30 (4)	588	92
Concessão Beira Interior	Scutvias - Autoestradas da Beira Interior, S.A.	1999	28	632	174
Concessão Costa de Prata	Ascendi Costa de Prata - Auto-Estradas da Costa de Prata, S.A.	2000	30+3(2)	400	110
Concessão Algarve	Autoestrada do Algarve - Via do Infante - Sociedade Concessionária - AAVI, S.A.	2000	30	254	127
Concessão Interior Norte	Norscut - Concessionária Auto-Estradas, S.A.	2000	30	695	155
Concessão Beira Litoral / Beira Alta	Ascendi Beiras Litoral e Alta - Auto-Estradas das Beiras Litoral e Alta, S.A.	2001	30+3(2)	799	173
Concessão Norte Litoral	Auto-Estradas Norte Litoral - Sociedade Concessionária AENL, S.A.	2001	30	336	120
Concessão Grande Porto	Ascendi Grande Porto - Auto-Estradas do Grande Porto, S.A.	2002	30+3(2)	552	56
Concessão Grande Lisboa	Ascendi Grande Lisboa - Auto-Estradas da Grande Lisboa, S.A.	2007	30+3(2)	233	23
Concessão Douro Litoral	AEDL - Auto-Estradas do Douro Litoral, S.A.	2007	27	782	79
Subconcessão Transmontana	Auto-Estradas XXI - Subconcessionária Transmontana, S.A.	2008	30	615	190
Subconcessão Douro Interior	Ascendi Douro - Estradas do Douro Interior, S.A.	2008	30	697	241
Subconcessão Baixo Alentejo	SPER - Sociedade Portuguesa para a Construção e Exploração Rodoviária, S.A.	2009	30	247	40
Subconcessão Baixo Tejo	AEBT - Auto-Estradas do Baixo Tejo, S.A.	2009	30	244	60
Subconcessão Algarve Litoral	Rotas do Algarve Litoral, S.A.	2009	30	82	-
Subconcessão Litoral Oeste	AELO - Auto-Estradas do Litoral Oeste, S.A.	2009	30	445	110
Subconcessão Pinhal Interior	Ascendi Pinhal Interior - Estradas do Pinhal Interior, S.A.	2010	30	769	489
SECTOR FERROVIÁRIO	CONCESSIONÁRIO	ANO	PRAZO	INVEST. TOT. AL. ME	DIMENSÃO KM
Metro Sul Tejo	MTS - Metro Transportes do Sul, S.A.	2002	30	388	14
Transporte Ferroviário Eixo Norte/Sul	Fertagus - Travessia do Tejo, S.A.	1999	20	22	54
SECTOR SAÚDE	CONCESSIONÁRIO	ANO	PRAZO	INVEST. TOT. AL. ME	DIMEN. CAMAS
H. Braga - Gestão do Estabelecimento	Escala Braga - Sociedade Gestora do Estabelecimento, S.A.	2009	10	39	705
H. Braga - Gestão do Edifício	Escala Braga - Sociedade Gestora do Estabelecimento, S.A.	2009	30	124	705
H. Cascais - Gestão do Estabelecimento	Lusideas Saúde - Parcerias Cascais, S.A.	2008	10	38	227
H. Cascais - Gestão do Edifício	TDHOSP - Gestão de Edifício Hospitalar, S.A.	2008	30	53	227
H. Louses - Gestão do Estabelecimento	SØHL - Sociedade Gestora do Hospital de Louses, S.A.	2009	10	21	424
H. Louses - Gestão do Edifício	HL - Sociedade Gestora do Edifício, S.A.	2009	30	84	424
H. V.Frauca - Gestão do Estabelecimento	Ercala Vta Frauca - Sociedade Gestora do Estabelecimento, S.A.	2010	10	21	280
H. V.Frauca - Gestão do Edifício	Ercala Vta Frauca - Sociedade Gestora do Edifício, S.A.	2010	30	81	280
SECTOR SEGURANÇA	CONCESSIONÁRIO	ANO	PRAZO	INVEST. TOT. AL. ME	
SIRESP	SIRESP - Gestão de Redes Digitais de Segurança e Emergência, S.A.	2006	15	117	

Notas

- (1) Valores A acumulados de investimento realizado até ao final de 2016, disponibilizados pelos parceiros privados. Os valores apresentados correspondem ao investimento realizado pelo parceiro privado (numa lógica de dispendio efetivo), incluindo os valores de investimento em construção (desconsiderando a capitalização de encargos financeiros), em apropriação e em grandes reparações de pavimento ou em aquisição/ substituição de equipamento.
- (2) Prevê-se a possibilidade de prorrogação do prazo da concessão, eventual e por um período variável de, no máximo 3 anos, nos termos e condições previstos no contrato de concessão.
- (3) No caso da concessão Brisa, apesar de o contrato de concessão ter sido assinado em 1972, no quadro foram considerados os valores de investimento acumulado apenas desde a última fase de privatização da empresa em 1999.
- (4) A concessão termina no último dia útil do mês seguinte àquele em que o VAL das receitas de portagem atinja o VAL máximo, o que corresponde a um mínimo de 22 anos (2026) e um máximo de 30 anos (2034).
- (4) A concessão termina no último dia útil do mês seguinte àquele em que o VAL das receitas de portagem atinja o VAL máximo, o que corresponde a um mínimo de 22 anos (2026) e um máximo de 30 anos (2034).
- (5) A concessão termina no último dia útil do mês seguinte àquele em que o VAL das receitas de portagem atinja o VAL máximo, o que corresponde a um mínimo de 22 anos (2026) e um máximo de 30 anos (2034).

Em Portugal, a Rede Rodoviária Nacional em exploração perfaz um total de 17.874 kms. A concessão de toda a Rede Rodoviária Nacional foi adjudicada à Estradas de Portugal, S.A., em 2007 e por um período de 75 anos, que tem como único acionista o Estado Português e goza de total autonomia financeira.

No dia 1 de junho de 2015 nasceu o novo gestor de toda a Rede Rodoviária e Ferroviária Nacional, a Infraestruturas de Portugal, que resultou da fusão da Estradas de Portugal, S.A. e da Refer, E.P.E. sendo a maior empresa de ativos, que estão avaliados em aproximadamente em 27 mil milhões de euros, mantendo o Estado Português como único acionista, estando sujeita à tutela dos Ministérios do Planeamento e das Infraestruturas e das Finanças.

A Infraestruturas de Portugal, S.A. tem por objeto a conceção, projeto, construção, financiamento, conservação, exploração, requalificação, alargamento e modernização das redes rodoviária e ferroviária nacionais, tendo 15.253 kms de rede rodoviária sob jurisdição direta, e 1.589 kms de rede rodoviária subconcessionada, sendo os restantes 2.621 kms, respeitam às Concessões do Estado entre as quais, 924 km estão alocados às ex-SCUT (Infraestruturas de Portugal, 2016).

2.4. ENQUADRAMENTO ECONÓMICO

A opção de recorrer às PPP como investimento público surge com a necessidade de aumentos de ganhos de eficácia, eficiência e a qualidade dos serviços, mas sobretudo, com o intuito de colmatar as fortes limitações orçamentais de défices excessivos impostas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento (Dias, 2018).

Ao Estado é dada a possibilidade de não contabilizar os seus custos na totalidade, sendo estes diluídos por uma janela temporal que embora, possa ser vantajosa a curto prazo, a longo prazo pode não acautelar o desenvolvimento sustentável do País, sobretudo se tivermos em consideração que a duração efetiva ultrapassa maioritariamente os 30 anos de contrato previstos, contornando desta forma o seu nível de défice orçamental e de endividamento, transferindo os seus encargos para o futuro.

Em (Tribunal de Contas, 2008) consta que: *“Portugal é, atualmente, o país europeu com maior percentagem de Parcerias Público Privadas quer em relação ao Produto Interno Bruto, quer em relação ao Orçamento do Estado.”*

E ainda que:

“Os contratos de parceria público privada celebrados pelo Estado concedente, no domínio das infraestruturas de transporte (concessões rodoviárias e ferroviárias), envolvem atualmente importantes compromissos financeiros para o Estado, que representam cerca de metade do orçamento do MOPTC.” (Tribunal de Contas, 2008).

Segundo a OCDE, o orçamento anual é o documento mais importante para a avaliação de um governo de um país. Ora, no orçamento, os decisores políticos são obrigados a declarar suas preferências e fazer escolhas sobre quanto gastar e o quê. Para poder tomar essas decisões, e para o público poder avaliá-las, deve haver transparência e total divulgação de informações sobre todas as despesas e receitas, bem como sobre compromissos, garantias, obrigações e passivos contingentes.

As PPP são investimentos públicos, e tais investimentos públicos como à semelhança de outros os investimentos públicos tinham de vir refletidos no Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC). Os contratos de PPP tiveram a “particularidade” de serem criados fora do PIDDAC, em virtude da indefinição conceptual e legal existente, criando desorçamentação, o que tem gerado sobre endividamento e gravíssimos riscos fiscais e orçamentais in comportáveis para uma economia frágil, como é o caso da portuguesa.

O EUROSTAT obriga a que a contabilização dos encargos com as PPP seja classificada na rubrica de consumo intermédio, em Aquisição de Bens e Serviços, cuja afetação está diretamente ligada ao défice público, a dívida pública, em virtude destes encargos estarem diretamente ligados para um acréscimo das necessidades líquidas de financiamento do país (Tribunal de Contas, 2005).

Na maioria dos países, os dados do governo são revelados de três formas: as contas nacionais, as Estatísticas das Finanças Públicas (EFP) e um orçamento do governo com um quadro contabilístico do próprio país. As EFP, por outro lado, usam padrões aceites internacionalmente tornando possível as comparações internacionais. Os orçamentos nacionais são, como o nome indica, dirigidos e focados principalmente na alocação de recursos dentro de um país.

Em virtude da necessidade de haver uma comparação entre orçamentos dos diversos países, houve a necessidade de estabelecer regras claras, padrões normalizados no tratamento contabilístico estandardizado da informação, onde as PPP não são exceção, embora, devido à complexidade das mesmas, não seja uma tarefa fácil.

Num orçamento nacional, as PPP substituem o capital investido num determinado projeto, por um fluxo de pagamentos durante os anos de duração previstos nas PPP, podendo muitas vezes serem classificados contabilisticamente como consumos intermédios. Dada a sua natureza de longo prazo, as PPP geralmente bloqueiam despesas para as próximas décadas.

Os acordos de pagamentos aos parceiros privados das PPP não incluem apenas o pagamento das taxas, mas também o aval de garantias de capital, pois o parceiro privado muitas vezes não dispõe de todo o capital necessário para o financiamento de determinado projeto, podendo os gastos dos governos serem agravados.

A ausência de padrões contabilísticos estandardizados evitaram o controlo de gastos das PPP, podendo os limites máximos de despesas e das regras fiscais serem contornadas, criando mesmo incentivos para deslocar investimentos que, de outra forma, seriam considerados investimentos públicos fora dos balanços do governo, transferindo essas despesas para orçamentos futuros.

No entanto, os Governos devem continuamente atualizar os seus procedimentos e sistemas nacionais de orçamentação, uma boa relação custo-benefício e sustentabilidade

fiscal de longo prazo, e reduzindo assim a possibilidade de as regras contabilísticas e orçamentais afetarem a escolha do modo de aquisição de um serviço.

O contrato de concessão engloba o conjunto de direitos e obrigações das partes envolvidas, o perfil de risco, os custos e incentivos sob que opera o valor de propósito especial.

O “Project Finance” das Concessões **SCUT** é uma modalidade financeira, especialmente vocacionada para projetos avultados, pelo que possui uma engenharia financeira altamente complexa e alavancada, cujo *cash-flow* do projeto é gerado/pago pelo estado, criando a ilusão de ser gratuito, onde os principais focos de interesse são a gestão de riscos e das garantias.

Para o cálculo das rendas devidas às concessionárias, aplicou-se o método das bandas, o direito à reposição do equilíbrio financeiro e o mecanismo de desempenho, conforme se refere em (Tribunal de Contas, 2003, p. 21): “[...] *Foram estabelecidos três níveis de tráfego de veículos por quilómetro – banda inferior, banda de referência e banda superior, aplicando-se a cada nível um tarifário que foi superior na banda inferior e menor na banda superior. Donde, mais tráfego/tarifas mais baixas e menos tráfego/tarifas mais elevadas. Esta proporcionalidade inversa teve como objetivo balizar os riscos incorridos pelas duas partes. Em caso de excesso de tráfego, o Estado devia pagar apenas um determinado limite de tráfego, porem em caso de níveis insuficientes de tráfego, a concessionária, embora beneficiando de uma tarifa mais elevada, não possuía uma receita mínima de tráfego garantida, o que significava que se encontrava exposta ao risco do tráfego.*”.

Na verdade, este contexto de SCUT visou também reduzir desequilíbrios regionais mediante o aumento da oferta de infraestruturas rodoviárias em zonas carentes, promoveu uma maior coesão económica e social, partilhou com o sector privado os riscos e benefícios inerentes ao investimento, minimizou o esforço financeiro do Estado e o impacto no défice público, incentivou a melhoria da qualidade do serviço prestado e a inovação, e

permitiu a construção de autoestradas em que, tecnicamente o número de nós de ligação desaconselhava a introdução de portagens (Dias, 2018).

Nestes termos, foi possível ao estado obter serviço público com base em rubricas orçamentais de despesa corrente e não de investimento, mas considerando que futuras receitas necessárias para a viabilidade de projetos eram de origem orçamental. Uma parte da Doutrina entende que estamos perante desorçamentação, com as consequências inerentes: o investimento realizado e financiado com empréstimos traduzia-se num direito sobre impostos futuros, que para todos os efeitos estamos perante dívida pública (Dias, 2018).

Contudo, não se deve encarar o recurso as PPP como uma espécie de “solução milagrosa”, que resolve a ausência de recursos financeiros por parte dos Estados para fazer face à necessidade de satisfação das necessidades coletivas dos cidadãos, isto por um lado. Acresce que, com o recurso ao sector privado, os Estados não vêm diminuídas as suas responsabilidades, antes aumentam pois passam a estar obrigados a criar mecanismos de fiscalização do cumprimento pelos privados das “missões” de serviço público que lhes foram confiadas (Castro, 2005).

Na ausência de normas específicas e se as regras contabilísticas continuarem a favorecer as PPP em comparação com as aquisições pelo modelo tradicional, estas podem ser vistas como a única opção para poder iniciar um projeto, em detrimento do modelo tradicional de aquisição, e este irá ser prolongado no tempo.

No relatório n.º 9 de 2018 do Tribunal de Contas Europeu faz-se referência à importância do estudo do comparador do sector público na hora da escolha consciente do modelo a adotar que melhor sirva os interesses do contribuinte: “[...] os comparadores do setor público podem revelar-se particularmente pertinentes quando se avalia a otimização dos recursos da opção PPP para projetos de infraestruturas. Uma vez que os parceiros privados suportam normalmente custos financeiros mais avultados e exigem uma remuneração elevada para o seu capital de risco, tendem a minimizar os custos de manutenção a longo prazo através da melhoria da qualidade da construção, o que também

implica custos de construção mais elevados. Por conseguinte, é necessário que as poupanças nos custos de manutenção sejam suficientes para compensar os custos de construção e financeiros mais elevados. Assim, é importante que os comparadores do setor público avaliem até que ponto podem ser obtidas poupanças a longo prazo e se uma PPP constitui a opção certa para determinada infraestrutura. Esta questão é particularmente pertinente no caso de infraestruturas como as estradas ou autoestradas, cujas despesas de manutenção anuais não excedem 3% dos custos da infraestrutura e têm, por isso, margens limitadas para a obtenção de poupanças a longo prazo na manutenção.” (Tribunal de Contas Europeu, 2018)..

O relatório de 2012 da Direção Geral do Tesouro e das Finanças do Ministério das Finanças (Direção-Geral do Tesouro e Finanças, 2012), faz alusão que entre o ano 2008 e o ano de 2011, os encargos líquidos com as PPP quase o quadruplicaram, atingindo 1.823 milhões de euros. Estes encargos tiveram uma trajetória crescente de cerca de 0.3% no ano 2008 para 1.1% em 2011, devendo ter em conta que este acréscimo representa aproximadamente mais 25% face as estimativas inicialmente previstas.

Ao Estado deveria competir a avaliação do modelo de gestão, monitorização e de fiscalização do projecto de PPP, adoptado pelo Estado/parceiro público, tendo como base, nomeadamente, os princípios e as boas práticas internacionais, relativos à apreciação dos seguintes parâmetros: VFM, “accountability”⁵ e “affordability”⁶.

Na tabela II.3 estão refletidas as Projeções com Encargos Globais Plurianuais desfasados por anos, informação constante nos relatórios da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), a partir do seu ano de criação de 2012, sendo que nos anos seguintes não são projeções, mas sim os valores que foram efetivamente despendidos.

⁵ **Accountability:** sistema de reporte público, transparência das decisões, publicitação de relatórios de desempenho e de conformidade.

⁶ **Affordability:** suportabilidade orçamental dos encargos a incorrer com as PPP.

Tabela II.3. Projeções de encargos globais plurianuais realizadas nos anos de 2012 a 2017 (UTAP, 2012)

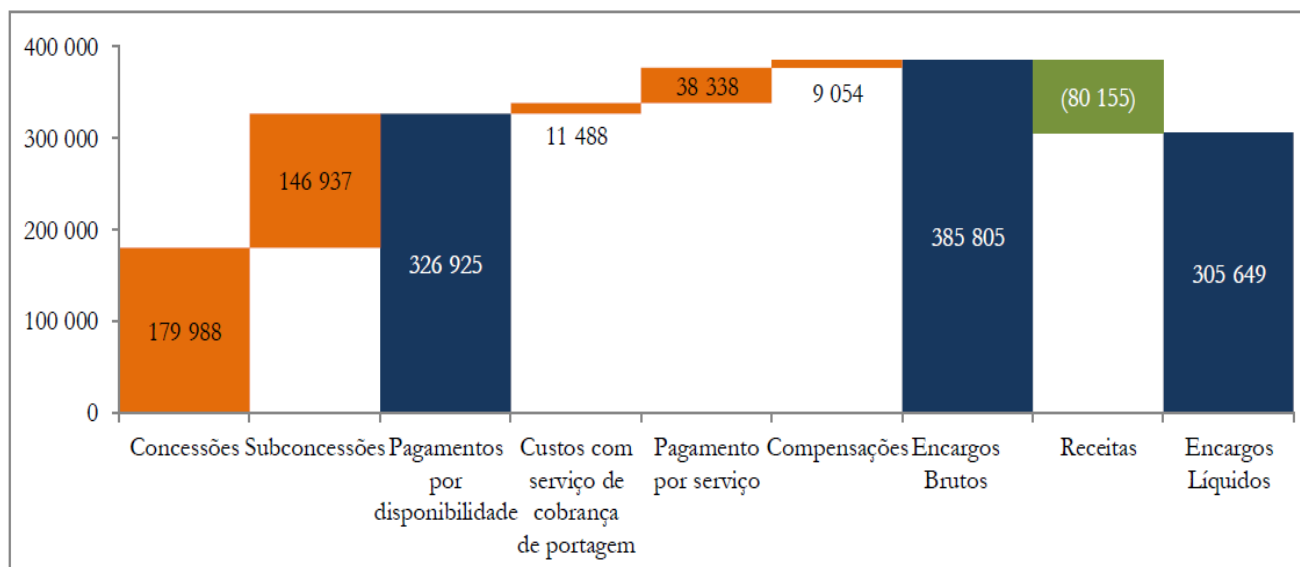
Valores em milhões de euros

SETORES	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rodoviário										
Projeções Encargos em 2012	721	1403	1164	1258	1235	1242	1221	1210	1199	1182
Projeções Encargos em 2017	805	1442	1298	1537	1506	1484	1381	1387	1343	1332
Diferença	84	39	134	279	271	242	160	177	144	150
▲ Projeção Encargos 2017/2012	12%	3%	12%	22%	22%	19%	13%	15%	12%	13%
Ferrovial, Saúde e Segurança										
Projeções Encargos em 2012	435	449	446	439	432	401	289	226	168	59
Projeções Encargos em 2017	457	479	458	484	501	482	352	253	188	63
Diferença	22	30	12	45	69	81	63	27	20	4
▲ Projeção Encargos 2017/2012	5%	7%	3%	10%	16%	20%	22%	12%	12%	7%
TOTAL 2012	1156	1852	1610	1697	1667	1643	1510	1436	1367	1241
TOTAL 2017	1262	1921	1756	2021	2007	1966	1733	1640	1531	1395
Diferença	106	69	146	324	340	323	223	204	164	154
▲ Projeção Encargos 2017/2012	-30.2%	-2%	26%	32%	34%	33%	32%	33%	31%	35%
TOTAL ACUMULADO	106	175	321	645	985	1308	1531	1735	1899	2053
SETORES	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Rodoviário										
Projeções Encargos em 2012	1024	975	1013	934	871	852	751	678	538	476
Projeções Encargos em 2017	1198	1153	1014	910	820	777	669	563	491	343
Diferença	174	178	1	-24	-51	-75	-82	-115	-47	-133
▲ Projeção Encargos 2017/2012	17%	18%	0%	-3%	-6%	-9%	-11%	-17%	-9%	-28%
Ferrovial, Saúde e Segurança										
Projeções Encargos em 2012	44	47	47	44	42	43	45	46	43	42
Projeções Encargos em 2017	46	48	49	46	44	45	47	48	45	43
Diferença	2	1	2	2	2	2	2	2	2	1
▲ Projeção Encargos 2017/2012	5%	2%	4%	5%	5%	5%	4%	4%	5%	2%
TOTAL 2012	1068	1022	1060	978	913	895	796	724	581	518
TOTAL 2017	1244	1201	1063	956	864	822	716	611	536	386
Diferença	176	179	3	-22	-49	-73	-80	-113	-45	-132
▲ Projeção Encargos 2017/2012	51%	58%	95%	46%	57%	47%	28%	23%	39%	54%
TOTAL ACUMULADO	2229	2408	2411	2389	2340	2267	2187	2074	2029	1897
SETORES	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042
Rodoviário										
Projeções Encargos em 2012	391	402	516	488	462	489	174	6	0	0
Projeções Encargos em 2017	275	262	219	200	189	201	37	10	1	0
Diferença	-116	-140	-297	-288	-273	-288	-137	4	1	0
▲ Projeção Encargos 2017/2012	-30%	-35%	-58%	-59%	-59%	-59%	-79%	67%	100%	0%
Ferrovial, Saúde e Segurança										
Projeções Encargos em 2012	31	30	29	29	29	26	19	7	3	0
Projeções Encargos em 2017	33	31	30	30	30	27	20	7	3	0
Diferença	2	1	1	1	1	1	1	0	0	0
▲ Projeção Encargos 2017/2012	6%	3%	3%	3%	3%	4%	5%	0%	0%	0%
TOTAL 2012	422	432	545	517	491	515	193	13		
TOTAL 2017	308	293	249	230	219	228	57	17		
Diferença	-114	-139	-296	-287	-272	-287	-136	4		
▲ Projeção Encargos 2017/2012	54%	-25%	-14%	-7%	-13%	-20%	190%	20%		
TOTAL ACUMULADO	1783	1644	1348	1061	789	502	366	370		

Importa salientar que, desde 2012, ano que a UTAP começou a analisar as PPP e de que dispomos de informação financeira, foi possível apurar que os valores previstos de despesa com esta rubrica no Orçamento de 2013, face ao que foi efetivamente realizado até ao ano de 2017 inclusive, foi de mais 1.214 milhões de Euros, um aumento de aproximadamente mais 20% face ao que estava previsto apenas 5 anos antes.

Na figura II.5, podemos constatar a tipologia de encargos líquidos das PPP rodoviárias no 4.º trimestre de 2017 e assim dissecar os encargos por rubricas.

Figura II.5. Tipologia de encargos líquidos das PPP rodoviárias no 4.º trimestre 2017 (UTAP, 2017)



Como fica demonstrado no gráfico, os encargos brutos representam diversas naturezas, consoante os diferentes modelos de parceria. Os encargos com pagamentos por disponibilidade têm um peso preponderante correspondendo mesmo a 85% dos mesmos, o que resulta do facto da esmagadora maioria das concessões e subconcessões, beneficiarem deste modelo de remuneração.

2.5. ENQUADRAMENTO JURÍDICO-LEGAL

Na década de 1990, com o alastramento das PPP à própria EU e aos Estados Membros, confrontaram a Comissão com a criação de um segmento inovador de contratação pública que, no âmbito do mercado interno, fundiu-se com a regulamentação dos mercados públicos e a gestão delegada, assumindo diferentes figurinos contratuais.

Contudo a figura PPP correspondia a um termo corrente mas sem equivalência jurídica, em virtude de uma alargada diversidade de práticas criadas com a finalidade de facilitar e promover a participação do sector privado na provisão de infraestruturas e serviços públicos.

A Comissão Europeia esteve durante muito tempo dividida entre a definição de um enquadramento normativo específico de direito comunitário e o reconhecimento de autonomia aos estados para desenvolverem iniciativas PPP à luz do respetivo ordenamento legal, pois se por um lado a definição de um conceito e regime comum era limitadora da ação dos parceiros europeus, por outro a ausência de definição podia ser igualmente fonte de perturbação do normal funcionamento do mercado. Deste modo a Comissão Europeia centrou-se na clarificação da regulamentação da contratação pública, regulamentação essa que ainda vigora até à presente data (Dias, 2018).

A aprovação da lei n.º 91/2001⁷, de 20 de agosto (Lei de Enquadramento Orçamental) veio estabelecer um conjunto de matrizes normativas dedicadas ao fenómeno financeiro PPP, que até então se caracterizava numa ausência de moldura legal orçamental restritiva do fenómeno financeiro PPP (Diário da República, 2001).

Em Portugal, a Assembleia da República aprovou no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 86/2003 de 26 de Abril (Diário da República, 2003)—ora em diante designado regime das PPP. Encontra-se, na verdade, vários dos motivos que justificam a sua criação: a necessidade de a exigência constante do n.º 2 do art. 16.º da Lei de Enquadramento

⁷ A Lei do Enquadramento Orçamental obriga à apreciação de um Custo Público Comparável e à orçamentação pluri-anual dos projectos de PPP. Artigo 6.º alínea d) do DL 86/2003: “Uma PPP pressupõe “a configuração de um modelo de parceria que apresente para o parceiro público vantagens relativamente a formas alternativas de alcançar os mesmos fins, avaliadas nos termos previstos no art.16º n.º 2, da lei de enquadramento orçamental, e que simultaneamente apresente para os parceiros privados uma expectativa de obtenção de remuneração adequada aos montantes investidos e ao grau de risco em que incorrem” (Diário da República, 2001).

Orçamental, (Princípio do Comparador do Sector Público) receber “[...] *um tratamento procedimental, compatível com a complexidade do juízo subjacente, através da exigência, em várias fases processuais, do confronto do projeto de parceria com o comparador do sector público, de forma a preparar uma consistente justificação da economia, eficiência e eficácia daquele para efeitos orçamentais [...]*”; a imperatividade de instituir “[...] *princípios gerais de eficiência e economia relativos à repartição de risco entre o parceiro público e o parceiro privado que permitam dotar a relação contratual subjacente de uma harmonia e equilíbrio ao nível da repartição de encargos e da distribuição do risco [...]*”; a incontestabilidade de assegurar que, recorrendo às PPP o Estado (ou qualquer outro parceiro público) consegue melhorar a “[...] *qualidade do serviço prestado [...] gerando poupanças consideráveis na utilização dos recursos públicos [...]*” (Castro, 2005).

Contudo, é no último parágrafo do preâmbulo que encontramos a justificação imediata ou mais direta do legislador (Assembleia da República) para a criação de normas gerais aplicáveis às PPP. Com efeito, “[...] *a tramitação prevista no presente diploma responde à necessidade, de há muito sentida, de uma enquadramento geral, contendo regras de disciplina genéricas e as linhas de conexão entre a realização deste novo tipo de despesa pública e a disciplina orçamental [...]*”.

Importa perceber as circunstâncias, e o contexto muito particular em que surgiu esta necessidade, pois aquando da sua criação Portugal vivia “[...] *num contexto de consolidação orçamental e saneamento das finanças públicas, que obriga a um esforço de contenção da despesa pública, seja da despesa corrente, seja da despesa de capital [...]*”. O contexto, recorde-se, foi, por um lado, o da necessidade de o Governo cumprir os limites do défice do Pacto de Estabilidade e Crescimento e por outro lado, “[...] *o País continua a carecer de fortes investimentos em infraestruturas básicas, e mostra-se necessária a melhoria da qualidade na prestação de serviços públicos [...]*”.

O art. 2.º, do Decreto-Lei 86/2003 de 26 de Abril, definiu PPP como: “[...] *por parceria público-privada o contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma*

necessidade coletiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado [...]” (Diário da República, 2003), tendo sido revisto pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho (Diário da República, 2006), sendo o foco chave a alocação ou transferência do risco entre o a parceiro privado e o parceiro público.

O art. 5.º, Repartição das Responsabilidades, refere que: “[...] *No âmbito das parcerias público-privadas, incumbe ao parceiro público o acompanhamento e o controlo da execução do objeto da parceria, de forma a garantir que são alcançados os fins de interesse público subjacentes, e ao parceiro privado cabe, preferencialmente, o financiamento, bem como o exercício e a gestão da atividade contratada.*” (Diário da República, 2003).

A Partilha do Risco, art. 7.º defende que “*A partilha de riscos entre as entidades públicas e privadas deve estar claramente identificada contratualmente e obedece aos seguintes princípios:*

- a)** *Os diferentes riscos inerentes à parceria devem ser repartidos entre as partes de acordo com a sua capacidade de gerir esses mesmos riscos;*
- b)** *O estabelecimento da parceria deverá implicar uma significativa e efetiva transferência de risco para o sector privado;*
- c)** *Deverá ser evitada a criação de riscos que não tenham adequada justificação na redução significativa de outros riscos já existentes;*
- d)** *O risco de insustentabilidade financeira da parceria, por causa não imputável a incumprimento ou modificação unilateral do contrato pelo parceiro público, ou a situação de força maior, deve ser, tanto quanto possível, transferido para o parceiro privado.”* (Diário da República, 2003).

Por sua vez, reparou-se que houve uma enorme preocupação em dotar: “[...] *naquilo que seria uma errada perspetiva unilateralista das parcerias público-privadas, tendo-se aproveitado o ensejo para corrigir ou completar alguns aspetos pontuais, designadamente no que se refere ao direito do particular a indemnização em resultado de alterações unilaterais pelo parceiro público, no sentido de assegurar direitos e interesses legítimos, até constitucionalmente fundados, dos parceiros privados.*” (Diário da República, 2006).

No Decreto-Lei n.º 111/2012 de 23 de Maio (Diário da República, 2012), refere-se no artigo 7º, n.º 1, alínea:

a) “*Os diferentes riscos inerentes à parceria devem ser repartidos entre as partes de acordo com a respetiva capacidade de gerir esses mesmos riscos...*”,

e alínea:

b) “*O estabelecimento da parceria deve implicar uma significativa e efetiva transferência de risco para o setor privado.*”.

Igualmente o **Código dos Contratos Públicos**—Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto (retificado pelas declarações de retificação n.º 36-A/2017, de 30 de outubro e n.º 42/2017, de 30 de novembro)—, na parte relativa às concessões **artigo 413.º, Partilha do Risco, n.º 1** (Diário da República, 2008): “ *O contrato deve implicar uma significativa e efetiva transferência para o concessionário do risco de exploração dessas obras ou serviços, que se traduz no risco ligado à procura ou à oferta, ou a ambos.*”; e n.º 2: “[...] *Para efeitos do disposto no número anterior, considera-se que o concessionário assume o risco de exploração quando:*

a) *Em condições normais de exploração, não há garantia de que recupere os investimentos efetuados ou as despesas suportadas no âmbito da exploração das obras ou dos serviços que são objeto da concessão; ou*

b) A parte do risco transferido para o concessionário envolve uma exposição real à imprevisibilidade do mercado, o que implica que quaisquer perdas potenciais por ele incorridas não sejam meramente nominais ou insignificantes.”

No Código dos Contratos Públicos, artigo 416.^o—Viabilidade económico-financeira do projecto,—do Decreto-Lei n.º 18/2008, é reforçada a posição a adotar perante risco (Diário da República, 2008): *“O contrato só pode atribuir ao concessionário o direito a prestações económico-financeiras desde que as mesmas não violem as regras comunitárias e nacionais da concorrência, sejam essenciais à viabilidade económico-financeira da concessão e não eliminem a efetiva e significativa transferência do risco da concessão para o concessionário.”*

A privatização do setor público, seja pela transferência de propriedade ou por qualquer outra forma de associação dos privados à satisfação de necessidades públicas, originou a criação de mecanismos de supervisão e controlo da competência regulatória do Estado.

Em (Dias, 2018) refere-se que: *“Para além de justificações relacionadas com as tão apregoadas vantagens comparativas do sector privado (gestão mais eficiente, económica e eficaz), sob o ponto de vista estritamente financeiro, o recurso à abordagem PPP não deixa de ser o reconhecimento de uma insuficiência de recursos, por parte do sector público, para assegurar a satisfação de necessidades coletivas.”*

Portugal, como país membro da União Económica e Monetária, está sujeito às regras de Controlo Orçamental previstas no Tratado de Funcionamento da União Europeia, e reforçadas pelo Pacto Orçamental, assinado em 2 de março de 2012: *“As Parcerias Publico Privadas avançaram em Portugal antes de se ter desenvolvido o seu enquadramento legal e orçamental específico. Com efeito, houve, inequivocamente, a convicção, por parte de todos os governos, de que as PPP apresentam vantagens significativas que acabam por compensar o seu maior custo financeiro comparativamente ao custo de endividamento direto do Estado.”* (Tribunal de Contas, 2008).

2.6. CORRUPÇÃO E ÉTICA

O risco de corrupção e falta de ética nas PPP, representa uma séria preocupação em Portugal, onde impera a falta de responsabilização dos decisores políticos, que raramente são chamados à justiça para justificar determinada opção ruinosa em detrimento de outra mais vantajosa para o erário público.

A existência de corrupção na fase de concurso compromete seriamente a integridade e a capacidade da PPP de entregar dividendos, dando origem a ineficiências de mercado.

Segundo a OCDE (OECD, 2008), a corrupção ocorre quando um contrato não é concedido ao proponente que oferece o menor preço ou o melhor VFM, mas para o licitante que oferece um suborno.

No sector público podemos destacar áreas de maior propensão à corrupção e falta de ética tais como: aquisições de bens e serviços; contactos; redes informais e conluio; conflito de interesses por parte dos trabalhadores da administração pública e financiamento dos partidos, onde mesmo com os melhores regulamentos e legislação, que é rapidamente ultrapassada e se torna obsoleta e inadequada, sendo um alvo fácil para os corruptos e menos escrupulosos.

Um dos problemas com as PPP tem sido a alta taxa de renegociação que muitos observadores consideram ser prejudicial ao bem-estar social, sendo desastroso para o erário público quando ocorrem por iniciativa privada, limitados por iniciativa dos governos.

Para Guasch *et al.* (Guasch J. L., 2009), a corrupção diminui as renegociações dos Governos em ambientes muito corruptos, mas seu efeito é invertido em menos países corruptos.

Segundo um estudo do Basel Institute on Governance encomendado pelo Banco Mundial, enumera as seguintes etapas mais vulneráveis à corrupção e suborno (OECD, 2008):

- *“A seleção de consultores. Frequentemente, os contratos de consultoria ficam abaixo do limiar de licitação competitiva, de modo que os consultores "amigáveis" possam ser escolhidos;*

- *A conceção e preparação de documentos do concurso. Cálculos podem ser manipulados de forma resultar na explosão de custos específicos durante a execução do contrato;*

- *O procedimento de licitação real. É preciso distinguir, em particular, os fatores de risco para licitação competitiva, licitação competitiva restritiva e aquisição direta. Até as regras da licitação competitiva pode ser manipulada, por exemplo, pela prazo particularmente curto, pela publicação insuficiente, pelo design enviesado, etc;*

- *A fase de decisão;*

- *Finalmente, não se deve subestimar os riscos na fase de execução real, por exemplo o risco de pedidos de mudança.”.*

2.7. A RENEGOCIAÇÃO (O PROCESSO NEGOCIAL)

Um contrato de concessão é considerado renegociado quando ocorre uma grande alteração não prevista no contrato original.

As renegociações de parcerias público-privadas foram recentemente objeto de muita atenção. Os economistas que regularmente as analisam através das lentes das teorias de "espera". Ora, de acordo com esses modelos, as renegociações são um problema a ser evitado pois, tornam-se oportunistas, dado que, os agentes interessados usam a renegociação para ganhar vantagem económica.

Como resultado, na prática muitos observadores consideram que a renegociação é prejudicial ao bem-estar geral e destrói o excedente social.

Mesmo quando as renegociações ocorrem para preencher as lacunas dos contratos e implementar investimentos que não foram contratados, eles tipicamente preveem um processo pelo qual as partes usam renegociações para maximizar seu benefício individual de curto prazo.

O modelo de PPP tem sido amplamente utilizado para atrair a participação de privados na construção de infraestruturas rodoviárias, sendo responsáveis por um aumento de preços desnecessário, perda de emprego, falta de transparência, corrupção e atrasos (Estache, 2006).

A presença de instituições reguladoras especializadas, no início do processo de elaboração dos contratos de PPP, tornaria menos provável a sua renegociação, limitando as empresas da capacidade para serem favorecidas através da renegociação oportunista.

Segundo Guash *et al.* (Guasch J. L., 2009), a presença de um regulador especializado com conhecimento específico num determinado sector, permite a elaboração de melhores contratos desde o seu início, em particular fornecendo diretrizes e mecanismos para lidar com possíveis **choques** e cenários imprevistos, um aspeto importante dado a complexidade e a longa duração desses contratos.

Um regulador age como uma barreira contra o comportamento oportunista das partes (sector público e sector privado), que está na raiz de muitos casos de renegociação, embora haja muitas vezes uma relação em que governos fortes, as entidades reguladoras são forte, em governos fracos as entidades reguladoras são fracas.

As renegociações muitas vezes são formas de as empresas socializarem as perdas, enquanto os ganhos são mantidos em sigilo.

Em grande parte, esses sentimentos negativos são considerados iniciado pelas implicações da renegociação e as respostas a ela (Guasch J. L., 2004).

As renegociações podem ser produtivas, ao contrário do ponto de vista convencional. Quando as partes dão um valor importante aos seus relacionamentos bilaterais presentes e futuros, eles são propensos a encontrar soluções que são sustentáveis e rentáveis para ambas as partes. Mesmo atuando de acordo com seu próprio interesse, na fase de renegociação, as partes tentam maximizar a utilidade conjunta.

Para Brux (Brux, 2010), a literatura teórica melhora o "lado negro da renegociação ", ou seja, a renegociação motivada pela procura de rendimentos. Em contraste, o *superavit* social é melhorado quando as partes cooperam. Esse é o "lado positivo da renegociação".

Mas, não se pode evitar renegociações se forem necessárias mudanças para manter a viabilidade do contrato, e nem as mesmas têm a necessidade de se prolongar no tempo para encontrar uma solução que sirva para todos no palco da renegociação. Os atores esforçam-se para maximizar o excedente a ser rentável para todos a longo prazo, o que lhes confere incentivo (Brux, 2010).

Mas, porque os contratos de longo prazo precisam de correções, a necessidade de alterações aos mesmos é inevitável. **O número de renegociações é muitas vezes inversamente proporcional à sua eficiência.**

CAPÍTULO III – BENEFÍCIOS E DESVANTAGENS E EQUIDADE NA PARTILHA DE RISCOS E BENEFÍCIOS

3.1. BENEFÍCIOS E DESVANTAGENS DAS PPP

“As Parcerias Publico Privadas avançaram em Portugal antes de se ter desenvolvido o seu enquadramento legal e orçamental específico. Com efeito, houve, inequivocamente, a convicção, por parte de todos os governos, de que as PPP apresentam vantagens significativas que acabam por compensar o seu maior custo financeiro comparativamente ao custo de endividamento direto do Estado.” (Tribunal de Contas, 2008).

As PPP constituem uma oportunidade para os Estados desenvolverem múltiplas infraestruturas essenciais, sem onerar efetivamente a dívida pública e, simultaneamente, permitirem uma diluição do respetivo esforço financeiro associado às elevadas despesas de capital dos projetos infraestruturais (Tribunal de Contas, 2008).

Sarmento (Sarmento, 2013) alerta para a tentação de desorçamentação, provocando encargos futuros, onerando o Orçamento de Estado de tal forma, que pode mesmo dar origem a um grave problema de sustentabilidade das contas públicas.

Uma das vantagens mais marcantes da opção das PPP decorre das próprias restrições orçamentais e de endividamento, no atual quadro de Pacto de Estabilidade e Crescimento, imposto pela União Europeia, e outras que podem ser consultadas na próxima tabela.

Tabela III.1. Potenciais benefícios e desvantagens das PPP (Colverson & Perera, 2011)

Potenciais benefícios	Potenciais desvantagens
Aumento da eficiência, experiência e inovação do setor privado contribuem para melhores infraestruturas e maiores economias de custos e de tempo em todas as fases de construção e operação, aumentando o <i>Value for Money</i> do projeto.	Os projetos de PPP podem revelar-se mais caros a longo prazo comparando com os contratos tradicionais, principalmente devido aos custos elevados de endividamento do setor privado, quando em comparação com as taxas governamentais. Além disso, os pagamentos a efetuar pelo governo ao setor privado, ao longo do período contratualizado (média 25-30 anos), poderão exceder os custos iniciais orçamentados.
Os riscos do projeto (por exemplo, finanças, prazo, licenças de construção, consultas comunitárias) são distribuídos entre os setores público e privado, de acordo com a parte que está melhor preparada para assumir, tanto em termos de especialização como de custos.	Questões de responsabilidade e transparência são distorcidas nos modelos de PPP de financiamento e acordos, porque como são componentes de financiamento do setor privado não são contabilizados como de gastos públicos. Deste modo, a avaliação dos gastos públicos é mais difícil de realizar, no que diz respeito aos lucros, custos ou lições aprendidas por pertencerem ao setor privado podem ser considerados de comercialmente confidenciais e dificilmente acessíveis.
O acesso ao financiamento do sector privado permite o aumento do investimento em infraestruturas públicas. Os governos são capazes de implementar projetos sem a necessidade de aumentar ou orçamentar fundos adicionais, como é o caso da contratação tradicional.	As PPP envolvem normalmente custos elevados na fase de concurso e de transação. Este fator reduz à partida a concorrência, uma vez que nem todas as empresas possuem capacidade técnica e financeira para licitar concursos de PPP. Levantando questões de competitividade, nomeadamente a inclusão de cláusulas contratuais de exclusividade que podem gerar o efeito de mercados monopolistas entre parceiros privados.
As PPP fornecem ao setor privado reduzidos riscos, oportunidades de investimento, garantias de longo prazo estabelecidos de forma contratual. Tais acordos garantem fluxos de capitais privados, oportunidade de investimentos, e estimulam os mercados da indústria e do emprego local.	É necessário que tanto o setor público como setor privado possuam capacidades específicas antes do acordo ser assinado por forma a ser gerida com sucesso. Tal capacidade é ausente em muitas jurisdições, tanto a nível nacional como regional. Esta capacidade e experiência é complexa e por isso difícil de estabelecer, sendo por isso difícil e não aconselhável, estabelecer os contratos PPP de forma compulsiva.

É importante referir, que em Portugal muitas vezes a elaboração das especificidades do concurso de PPP estão a ser conduzidas por pessoas sem conhecimentos profundos nestas matérias, pelo que conseqüentemente irá onerar o erário publico.

É igualmente um risco os órgãos reguladores e fiscalizadores nem sempre controlarem convenientemente o desempenho das concessionárias.

O controlo dos custos de uma PPP é vital e uma das principais razões para o Governo entrar numa parceria requer pesar os custos-benefícios, a fim de tomar uma decisão consciente e vantajosa para o erário público. Custos financeiros e benefícios incluem despesas monetárias e outros ganhos e perdas resultantes da parceria. Os custos de oportunidade ou aqueles custos associados com a não opção de PPP, também devem ser identificados e quantificados.

As PPP podem dar origem a custos de oportunidade imprevistos e benefícios. Embora seja crítico conduzir uma análise de custo-benefício antes de embarcar numa PPP, também é verdade que a consideração contínua dos custos-benefícios deve ocorrer à medida que o projeto se desenvolve.

Devemos responsabilizar os decisores políticos pela relação entre custos-benefícios do projeto:

- Os custos totais são considerados como parte da oferta, incluindo a oportunidade custos, custos de ciclo de vida e custos de operação e manutenção ao longo da vigência de uma PPP?
- O que acontece se os custos e os benefícios não se materializarem no esperado e quais planos de contingência implícitos no contrato para proteger o interesse público?

3.2. EQUIDADE NA PARTILHA DE RISCOS E BENEFÍCIOS

As PPP têm na sua génese, implicitamente, a relação com o risco entre parceiros público e privado. Um determinado investimento, para ser considerado PPP ou modelo tradicional, vai depender sobretudo de quem vai suportar a maior parte do risco. O parceiro público não está vocacionado, nem tem a mesma motivação do parceiro privado, para ser eficiente e finalizar os projetos dentro do prazo e do valor orçamentado.

É do conhecimento comum a capacidade de gestão do parceiro privado e a vocação para a eficiência necessária a projetos complexos de PPP, projetos esses em que o Estado sente uma enorme necessidade em tornar algo que podia ser simples **em extremamente complexo**.

Importa desde já salientar que os parceiros têm objetivos bem distintos, pelo que uma justa e equilibrada alocação da responsabilidade possa representar um compromisso adequado, onde o parceiro público e privado, um na busca da eficiência outro na otimização do lucro, sem descuidar e.g. a qualidade do projeto, os parâmetros ambientais e de saúde, em detrimento de abusos de posição dominante (Terrinha, 2011).

Surgiu a ideia de que o conhecimento, a experiência e o *know-how* do parceiro privado seria uma mais valia ao parceiro público, por conseguinte das populações, criando assim VFM quando comparado com o método tradicional, ou seja, o estado a planear, construir, explorar e a manter da infraestrutura.

Corner (Corner, 2006) refere que tendo um parceiro privado para prestar o serviço, não é uma condição suficiente para garantir melhoria na prestação de serviços. Para alcançar tal melhoria, deve ser suficiente transferência de risco para o parceiro privado.

Estas parcerias só se justificam se nesta modalidade, pela transferência de risco, se alcançar custos de construção, operação e manutenção mais eficiente a longo prazo, (sempre comparando com o custo de um projeto inteiramente público). Contudo, é preciso ter em atenção que as PPP poderão também não ser a maneira mais eficiente de fornecer este tipo de serviço, mesmo comparando com o método tradicional.

De acordo com Arthur *et. al.* (Arthur Andersen and Enterprise, LSE (London School of Economics), 2000), o VFM depende completamente da transferência de risco e é definido como a probabilidade mensurável do resultado real que se desviará do resultado esperado ou do mais provável.

Contudo, a história recente das PPP em Portugal traz à memória a “má fama” que adquiriram por se terem tornado num expediente utilizado pelos mais diversos Governos ao longo dos anos, um expediente que permitia e facilitava o contorno de regras e limites orçamentais, isto é, “*to evade expenditures controls (carried of Budget)*” (Terrinha, 2011).

Todavia, nas PPP, além da capacidade de colocar capital privado ao serviço do setor público, promoveu-se a ideia de que a eficácia pode ser substituída pela gestão eficiente desse bem tão escasso, o capital.

Terrinha (Terrinha, 2011) descreve que a questão da transparência é deveras relevante no que concerne ao esquema final de distribuição ou alocação do risco, pois a maior competição entre os candidatos a parceiro privado diluirá os tipos de riscos que estes estão dispostos a assumir e tenderá a conseguir que, em prol da obtenção do contrato, eles assumam posições mais onerosas—embora, claro, não insustentáveis.

Contudo, muitos políticos assumiram que, nos modelos de PPP, os meios de financiamento de infraestruturas sem despesas públicas são modelos que não produziram os resultados financeiros esperados porque o custo real das concessões era muito maior do que inicialmente antecipado (Flyvbjerg, 2003).

Em vez disso, renegociações e “salvamentos” aumentaram a despesa global de muitas concessões para níveis de custo que foram muito maiores do que as despesas que teriam incorrido pelos modelos tradicionais de aquisição de contratos públicos de trabalho.

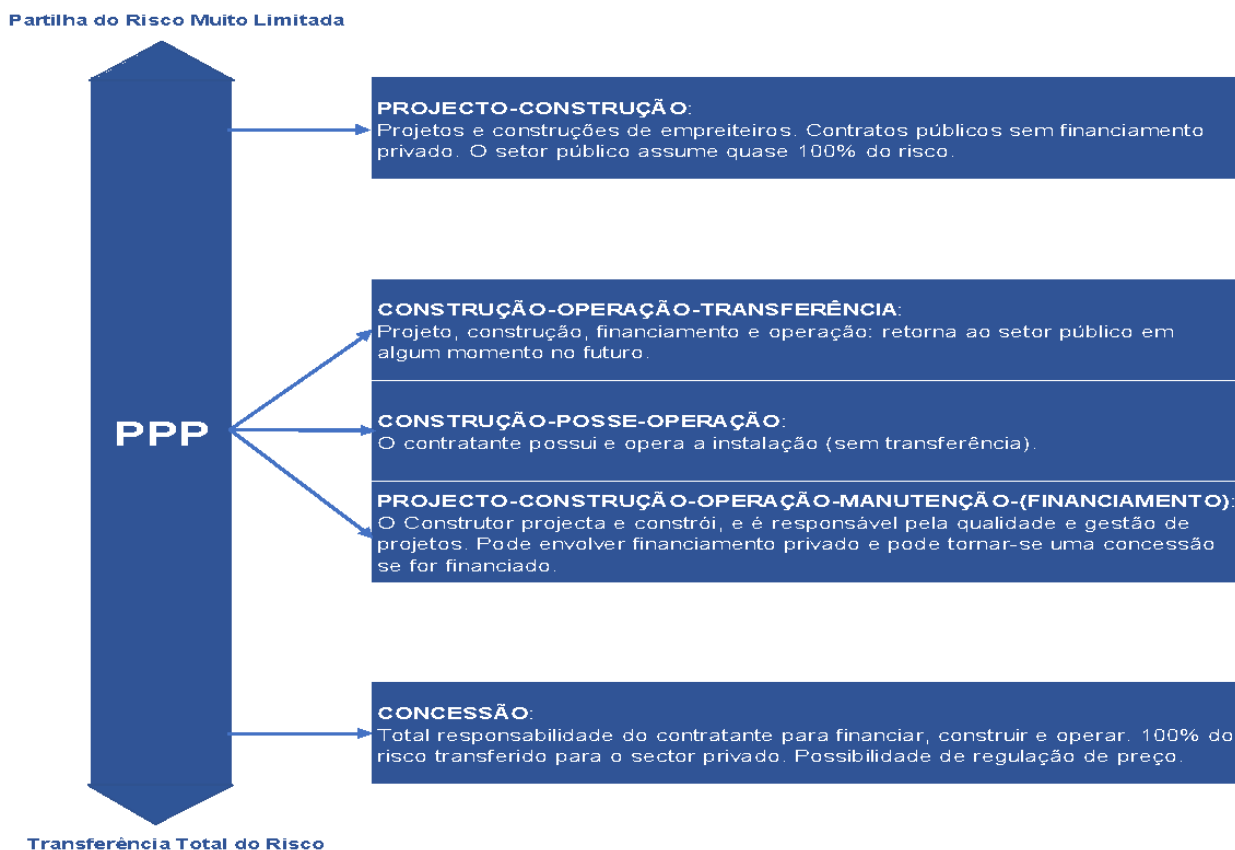
3.2.1. AVALIAÇÃO DO RISCO

O objetivo da análise de risco é capturar todas as opções viáveis, e analisar os vários resultados de qualquer decisão sobre o seu tratamento (Flanagan e Norman, 1993).

A avaliação do risco é deveras importante e, uma vez calculada, toda a estratégia de gestão será definida em sua função.

A figura III.1 representa a partilha de risco nas PPP nas suas diversas fases.

Figura III.1. Partilha de risco nas PPP e VFM



FONTE: OECD - Public-Private Partnerships - In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money

A Comissão Europeia (Comissão das Comunidades Europeias, 2004) define risco como “*qualquer fator, evento ou influência que ameace a conclusão bem sucedida de um projeto em termos de tempo, custo ou qualidade*”.

Em teoria, o risco financeiro é mais bem suportado pelo setor privado, mas em projetos de transporte é provável que haja uma substancial partilha do risco pelo parceiro público, seja através de receita ou dívida, garantias ou participação de instituições de desenvolvimento estatais ou multilaterais (Estache A., 2011).

Os entes públicos tendem para “*uma deficiente apreciação do risco*”, sendo que muitas vezes resulta uma visão mais otimista do resultado em detrimento de uma visão mais realista, que esbarra nos factos (Terrinha, 2011).

Tal cenário sucede em parte devido à falta de responsabilização da gestão da coisa pública, onde os meios não justificam os fins.

Apesar de os contratos PPP rodoviários serem cada vez mais complexos ao longo do tempo, o Estado assume cada vez mais riscos e encargos com os mesmos, sem no entanto parecer se importar.

Segundo Allen Grahame (Grahame, 2003), é essencial que se transfira para o parceiro privado risco financeiro suficiente (exemplo risco de financiamento e risco taxa de juro), de forma a garantir o VFM.

A alocação ótima do risco é o principal objetivo de todas as PPP's e o valor do risco precisa ser incluído no PSC (Grimsey & Lewis, 2005).

Segundo Reijiners (Reijniers, 1994), os vários riscos em projetos de PPP variam com o processo de desenvolvimento, isto é, desde a fase de planeamento até às fases de conceção, construção e operação.

O risco pode ser dividido entre uma avaliação quantitativa e qualitativa, sendo deveras importante para o parceiro privado contabilizar o risco por si assumido, no sentido de poder calculá-lo e contabilizá-lo através de sofisticadas fórmulas matemáticas, tendo em vista a sua sustentabilidade ou não, sendo que a parte qualitativa procura definir os riscos e definir de que modo os distribuir e a quem (Li, Akintoye, & Hardcastle, 2001).

3.2.2. PARTILHA DO RISCO

Como em qualquer aquisição complexa, um pormenorizado cálculo do risco é necessário, analisando os riscos em termos de provável impacto e probabilidade de ocorrência, com base em informações técnicas e análises especializadas, sempre que necessário. Concluída esta fase, a alocação de risco entre o setor público e o privado deve ser apurado.

Para o cálculo do PSC, é aconselhável incluir o ajuste completo do risco, pois isso ajuda para dar uma imagem mais precisa do custo do projeto.

Para comparar os riscos de uma PPP, é necessário deduzir a esses riscos o risco transferido para o setor privado, com o risco retido adicionado ao custo da PSC. O risco transferido é frequentemente um fator determinante da VFM em PPP, e uma vez que pode precisar ser atualizado conforme as negociações prosseguem, para permitir variações na alocação de risco.

Determinar o valor dos riscos usando dados históricos e atuais como benchmarks, o sucesso da sua análise depende de disponibilizar tais dados por parte dos países que adotaram esta modalidade e variam à medida em que os dados revelados forem corrigidos, atualizados e disponibilizados.

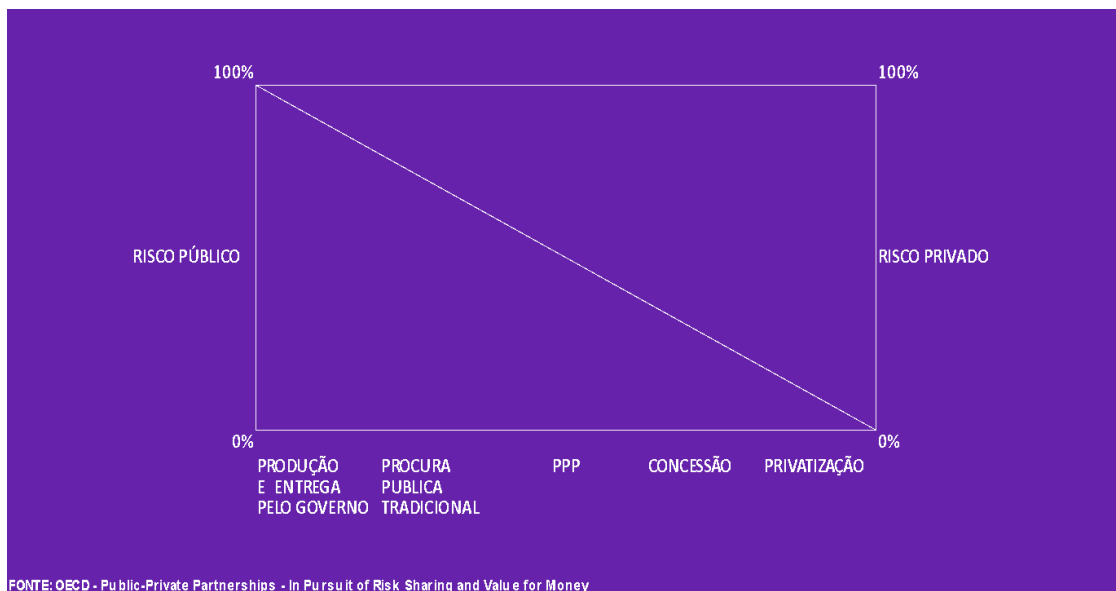
Qualquer risco que não seja transferido sob o contrato de PPP é um risco retido. O valor para o risco retido deve ser incluído no PSC usando a mesma metodologia aplicada para riscos transferidos. Se, no entanto, isso será o mesmo sob uma PPP, que é

tipicamente o caso, o risco de valor residual é retido, os valores podem ser omitidos do estudo do VFM e, conseqüentemente, PSC (Grimsey & Lewis, 2005).

Os riscos como já tivemos oportunidade de dizer, podem ser variados, diversificados e múltiplos.

Bing Li (Li, Akintoye, & Hardcastle, 2001) defende a divisão dos tipos de risco em três níveis: nível macro, nível meso e nível micro. Nível macro caracteriza-se por compreender os riscos de fonte exógena, ou seja exteriores ao projeto (ex: condições políticas e legais, condições económicas, condições sociais e condições meteorológicas); nível meso caracteriza-se por compreender os riscos de fonte endógena, ou seja interiores ao projeto (ex: implementação do projeto, procura, localização, design, construção e tecnologia). Por fim o terceiro nível, e talvez o mais suscetível a interesses, o nível micro que aborda os riscos que resultam da relação entre os diferentes stakeholders envolvidos em todo o processo, onde o sector público tem responsabilidades público-comunitárias e sociais, e por sua vez o sector privado tem responsabilidades em remunerar os acionistas.

Figura III.2. Partilha de risco público e privado nas PPP



O sector público estaria melhor preparado para suportar os seguintes riscos: nacionalização / privatização; processo de decisão política fraco; oposição política ao projeto; estabilidade governativa e disponibilidade quanto a localização onde o projeto deve ser implementado.

Como partilha de risco podemos enumerar: a legislação fiscal, a mudança de legislação; a falta de empenhamento da contraparte contratual; a mudança de design no projeto; por facto imputável ao setor publico numa fase avançada; inflação; intensidade da procura; capacidade do projeto para atrair investimento e financiadores.

No que respeita ao parceiro privado este deve assumir os seguintes riscos: taxas de juro; condições meteorológicas, ambiente, condições no terreno, volatilidade do mercado financeiro, *project finance* – com custo elevado de financiamento ou dificuldade da sua obtenção, design, construção e operação incluindo mão-de-obra, derrapagem orçamental (*cost overrun*), disponibilidade dos materiais, insolvências de fornecedores ou subcontratados, atrasos na construção, falhas ou erros aos nível da engenharia aplicada.

Assim, é fundamental que as parte se foquem nos princípios orientadores que estiveram na origem de criação da parceria, nomeadamente a eficiência na gestão dos recursos e a garantia da satisfação do interesse público, tendo por essencial uma relação de boa fé, com linhas regras claras e que sejam devidamente cumpridas.

Os contratos de concessão estabelecem que a concessionária assume expressamente integral e exclusiva responsabilidade por todos os riscos inerentes à concessão, exceto se o contrário resultar do contrato de concessão.

Segue-se uma apresentação da matriz de risco nas concessões rodoviárias com modelo de disponibilidade e identificação da forma como o risco se encontra alocado: privado, público ou partilhado.

De referir, que o risco da procura assumido pelo concedente na medida em que a falta de tráfego penaliza o volume de receita disponível para o estado, entre outros riscos podem ser consultados na seguinte tabela.

Tabela III.1. Matriz de Riscos das concessões com modelo de disponibilidade

Tipo	Designação	Fase	Alocação
1	2	3	4
Riscos de Projecto e Concurso	Concepção (projecto ou modelo de negócio inadequado)	Projecto	Privado
	Planeamento	Projecto	Partilhado
	Obtenção de licenças e aprovações necessárias	Projecto	Privado
	Desinteresse por parte da iniciativa privada	Concurso	Partilhado
	Incumprimento dos prazos e formalismos processuais	Concurso	Público
Riscos de Construção	Ocorrência de litígios/reclamações	Concurso	Partilhado
	Cumprimento de prazos	Construção	Privado
	Sobrecustos (trabalhos a mais)	Construção	Privado
	Alterações unilaterais	Construção	Público
	Qualidade / Fiabilidade (Defeitos de construção)	Construção	Privado
	Expropriações (execução e custos)	Construção	Privado
	Expropriações (na publicação da declaração de utilidade pública)	Construção	Privado
Riscos de Exploração/Manutenção	Danos em infra-estruturas próprias ou de terceiros ou acidentes com trabalhadores	Construção	Privado
	Cobrança de portagem	Operação	(a) e (b)
	Sobrecustos (trabalhos a mais)	Operação	Privado
	Sinistralidade	Operação	Partilhado
	Alterações unilaterais	Operação	Público
	Alteração/desactualização da tecnologia implementada	Operação	Privado
Riscos Financeiros	Incumprimento dos níveis de qualidade	Operação	Público
	Defeitos latentes	Operação	Partilhado
	Inflação	Construção / operação	Privado
Riscos Ambientais	Taxas de juro	Construção / operação	Privado
	Incumprimento (default) perante os bancos	Construção / operação	Privado
Riscos de Procura	Pós-Avaliação Ambiental	Projecto	Privado
	Regras ambientais	Construção	Público
Risco de Disponibilidade	Tráfego	Operação	Público
Riscos Legislativos	Rupturas na oferta	Operação	Privado
	Nível de serviço	Operação	Público
Riscos de Força Maior	Alterações legislativas gerais	Construção / operação	Privado
	Alterações legislativas específicas	Construção / operação	Público
	Achados arqueológicos	Construção	Público
Riscos de Força Maior	Catástrofes naturais	Construção / operação	Partilhado
	Guerras/tumultos	Projecto / construção / operação	Partilhado

Fonte: Estradas de Portugal

CAPÍTULO IV – ESTUDO DE CASO A22 (VIA DO INFANTE)

4.1. HISTÓRICO

A A22, mais conhecida como a Via do Infante D. Henrique, é uma autoestrada que atravessa longitudinalmente a região do Algarve (ver figura IV.1).

Figura IV.1. Mapa da A22 (Via do Infante)



Em agosto de 1991, foi inaugurado o primeiro troço da Via do Infante, que ligava Castro Marim a Espanha com uma extensão de aproximadamente de 42 kms.

Em dezembro de 1992, foi inaugurado o segundo troço da Via do Infante, que ligava Faro à ponte do Rio Guadiana com uma extensão de aproximadamente de 42 kms, e com 5 nós de ligação aos principais centros populacionais. Uma via rápida com perfil de autoestrada, realizada pela antiga Junta Autónoma de Estradas (JAE), estando classificada como IC4 até à Guia e IP1 até Castro Marim, com duas faixas em cada sentido e separadores centrais, que aliava técnicas modernas de construção, quer no piso quer nas obras de arte e com um custo de aproximadamente 75 milhões de euros.

Em 1993, foi inaugurado o terceiro troço da Via do Infante, que ligava Guia a Faro com uma extensão de aproximadamente 33 kms.

Em maio de 2000, foi inaugurado o troço que ligava Guia a Alcantarilha, com uma extensão de aproximadamente de 9,3 kms, e com um custo de 9,1 milhões de euros, obra essa também realizada pelo antigo Instituto de Estradas de Portugal.

Foi nesse ano que perdeu a classificação de Via Rápida para passar a ser classificada como Autoestrada, mais concretamente A22 e também foi concessionada no regime de SCUT, mas em Dezembro de 2011 o sistema de cobrança passou a ser eletrónico.

Em abril de 2003, foi inaugurado o último troço da Via do Infante, que liga Lagos a Alcantarilha com uma extensão de aproximadamente 38 kms, obra essa realizada já pela EUROSCUT – Sociedade Concessionária da SCUT do Algarve, S.A., passando a integrar os troços que já estavam construídos, numa PPP rodoviária com o nome de Concessão Algarve, por um período de 30 anos, baseada em portagens virtuais, mais conhecida por portagens SCUT e com um custo previsto de 254 milhões de Euros.

4.2. COMPOSIÇÃO DA CONCESSIONÁRIA

A autoestrada do Algarve A2 – Via do Infante foi Concessionada em 2000 à Euroscut – Sociedade Concessionária da Scut do Algarve, S.A., em 2016 foi concessionada à Autoestrada do Algarve – Via do Infante – Sociedade Concessionária Aavi, S.A., sendo a composição do agrupamento da subconcessionária composta por uma estrutura acionista de 9 empresas sendo o capital social de um milhão de euros, correspondendo a um milhão de ações nominativas com o valor nominal de 1 euro cada uma.

A composição do agrupamento da subconcessionária é o seguinte:

1 – EDIFER – Construções Pires Coelho & Fernandes, S.A., número de pessoa coletiva 500 090 114, e 10% do capital social da Subconcessionária;

2 – EDIFER SGPS – Sociedade Gestora de Participações Sociais, S.A., número de pessoa coletiva 502 879 424, e 13% do capital social da Subconcessionária;

3 – TECNOVIA – Sociedade de Empreitadas, S.A. número de pessoa coletiva 500 280 980, e 10% do capital social da Subconcessionária;

4 - TECNOVIA MADEIRA – Sociedade de Empreitadas, S.A. número de pessoa coletiva 511 099 177, e 9% do capital social da Subconcessionária;

5 – DRAGADOS, S.A. – Sociedade de direito espanhol, S.A. número de pessoa coletiva A-151 939 177, e 1% do capital social da Subconcessionária;

6 – IRIDIUM – Concesiones de Infraestructuras, S.A. – Sociedade de direito espanhol, S.A. número de pessoa coletiva A-824 520 87, e 43% do capital social da Subconcessionária;

7 – DCV – Desarrollo de Concesiones Varias Uno, S.L. – Sociedade de direito espanhol, S.A. número de pessoa coletiva B-845 343 53, e 1% do capital social da Subconcessionária;

8 – CONDURIL – Construtora Duriense, S.A. – Sociedade de Empreitadas, S.A. número de pessoa coletiva 500 070 210, e 11% do capital social da Subconcessionária;

9 – CONDURIL CONCESSÕES – Gestão de Concessões de Infraestruturas, S.A. – Sociedade de Empreitadas, S.A. número de pessoa coletiva 506 227 197, e 2% do capital social da Subconcessionária.

4.3. ELEMENTOS RELEVANTES DO CONTRATO DE PPP DA A22

Do contrato assinado entre as Estradas de Portugal e a concessionária, importa salientar o seguinte:

“[...] 5 Objeto

5.1 A concessão tem por objeto a conceção, projeto, construção, financiamento, conservação e exploração, em regime de disponibilidade, dos seguintes lanços:

- a) IC4 Lagos – Lagoa;
- b) IC4 Lagoa – Alcantarilha.

5.2 Constituem ainda objeto o objeto da concessão, para efeitos de conservação e exploração, em regime de disponibilidade, os seguintes lanços:

- a) IC4 Alcantarilha – Guia;
- b) IP1 / C4 Guia – Vila Real de Santo António.

5.3 Integra igualmente o objeto da Concessão a prestação do serviço de cobrança de taxas de portagem aos utentes da Autoestrada, nos termos previstos no capítulo XI. “[...]”.

Assim, no lanço Lagos – Alcantarilha estamos perante um regime *Design, Build, Maintain, Finance and Operate* (DBMFO) e no lanço Alcantarilha – Vila Real de Santo António estamos perante o regime *Lease, Develop, Operate* (LDO).

De salientar que no sítio da UTAP, os anexos abaixo enumerados estão declarados confidenciais pelo parceiro privado e não divulgado em conformidade com o Parecer n.º 241/2013 da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, não sendo possível aprofundar a base de valores apresentados nem o seu intuito, e os anexos disponibilizados não têm qualquer validade para este trabalho.

- Anexo 2 - Contrato de Financiamento;
- Anexo 17 – Critérios Chave de Reposição do Equilíbrio Financeiro;

- Anexo 19 – Minuta do Contrato de Prestação de Serviços;
- Anexo 21 – Sistema de Cobrança de Taxas de Portagem;
- Anexo 22 – Tarifas Diárias de Disponibilidade;
- Anexo 26 – Grandes Reparações de Pavimento;
- Anexo 27 – Partilha de Receitas de Portagem;
- Anexo 29 – Critérios de Medição das Taxas de disponibilidades.

4.4. O COMPARADOR DO SETOR PÚBLICO

Para ato de uma qualquer decisão racional, entre o Método de Tradicional de Contratação Pública ou Parceria Público-Privada envolve uma análise financeira complexa. Deste modo os governos precisam de implementar uma forma de avaliação das propostas dos privados, de forma a garantir que caso optem por determinada Parceria Público-Privada, esta constituir valor acrescentado (VFM), mais-valia real face ao método tradicional para o contribuinte e conseqüentemente para o erário público. Surgiu assim, a necessidade de construir um mecanismo de comparador público, que também avalie questões de natureza não financeira como o ambiente, social, etc.

A formação do PSC desempenha as seguintes funções:

- Promove o cálculo do custo total de um projeto numa fase inicial de desenvolvimento;
- Fornece uma ferramenta-chave de gestão durante o processo de aquisição, concentrando a atenção na alocação do risco e custo;
- Fornece um meio para testar o VFM;

- Fornece uma ferramenta consistente de *benchmark* e avaliação;
- Incentiva a concorrência, confiança e o rigor, pois garante que os princípios da igualdade estão a ser aplicados.

O PSC é criado e atualizado durante o estudo da viabilidade económica e dos cenários de negócios de um determinado projeto antes de ser disponibilizado o Caderno de Encargos do concurso e, portanto, antes de receber as propostas dos concorrentes.

O PSC apura o VFM da opção selecionada após a análise dos seus custos e benefícios. Isso geralmente confere um maior grau de rigor nos cálculos da opção em análise.

À medida que a fase de concurso se desenrola, o PSC deve ser mantido atualizado no sentido de realizar uma análise válida em termos de comparação do projeto e do desempenho do serviço exigido e os seus padrões de qualidade.

A comparação entre o PSC e as propostas a concurso acontece, geralmente é feita em mais do que uma fase. Numa fase inicial e quando as propostas são recebidas, a fim de se apurar o potencial de VFM, numa fase posterior da seleção da proposta vencedora, usando os valores de referência e finalmente, antes da assinatura do contrato, como um pré-requisito para a assinatura ou não do contrato.

Para D. Grimsey *et al.* (Grimsey & Lewis, 2005), o PSC deve ter em conta todos os custos com bens, serviços, pessoal, consumíveis e outros elementos necessários para elevar padrões de qualidade e níveis de certeza exigidos do parceiro PPP. Deve também incluir os riscos que o setor público pode encontrar na opção de aquisição tradicional, bem como numa avaliação realista das eficiências.

Para ser um modelo comparativo válido de aquisição tradicional, o cálculo do PSC deve utilizar os mesmos pressupostos da PPP nos seguintes elementos:

- Timing - O PSC assume a mesma data de início e termo do projeto de PPP;
- Financiamento - O PSC assume que os fundos de capital estão disponíveis para o investimento inicial necessário e fornecem o mesmo output que a PPP;
- Custos de aquisição - Apenas os custos associados à implementação do projeto de referência deve ser incluído no PSC. Estes custos e quaisquer riscos associados devem ser adicionado ao NPV das ofertas PPP;
- Padrões de desempenho - o projeto de referência e o PSC deve ser desenvolvido para atingir os mesmos padrões caso fosse uma PPP.

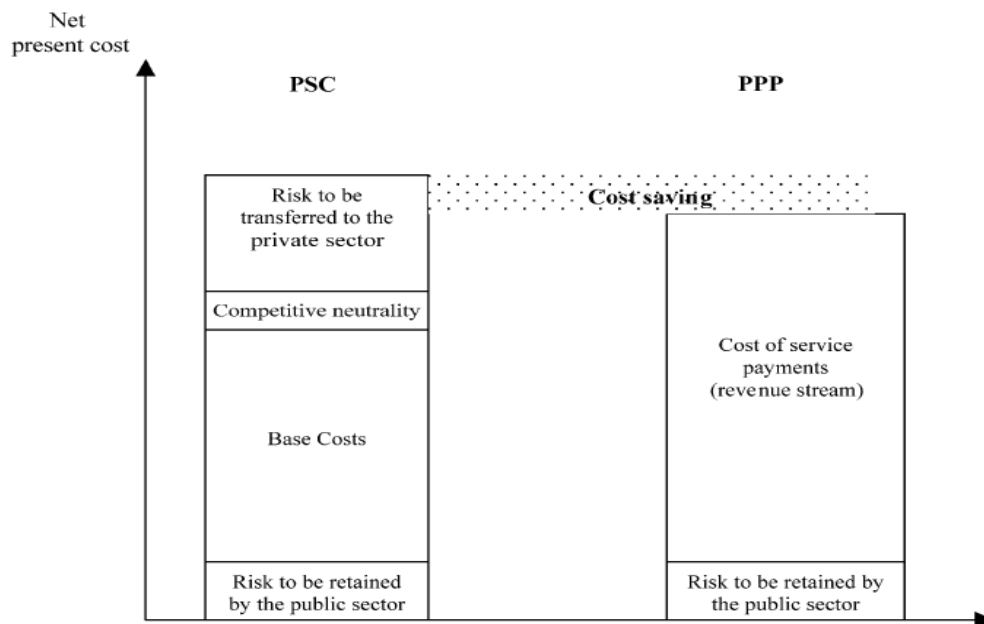
A ausência de fundos de capital para um projeto PSC é um fator que impulsiona muitos países de produzir um teste hipotético de VFM. Se a aquisição pelo setor público é inacessível de alguma forma, não há necessidade deste teste. Por outras palavras, quando a indisponibilidade de afetar capital público é muito irrealista, um PSC não é credível.

Uma vez que os NPVs do PSC e da PPP foram preparados e ajustados numa base comparável, uma simples comparação dos dois pode ser realizada. A figura IV.2 ilustra uma possível comparação de value for money entre uma PSC e uma PPP. Assumindo tudo por igual (qualidade e alocação de risco), a relação custo-benefício fica demonstrada quando o custo do valor da oferta do setor privado é menor do que o NPV do custo base do serviço, ajustado para que os custos dos riscos serem retidos pelo governo, ajustes esses transferíveis para efeitos de neutralidade competitiva.

Em Portugal este mecanismo não tem sido utilizado na hora de decidir, e quando o é, sofre de falta de rigor e adota cenários de ganhos de eficiência pessimistas.

Optou-se por se fazer um breve exercício de PSC, para no caso em concreto podermos fazer uma estimativa dos custos previsionais para este cenário.

Figura IV.2. PSC e VFM (Grimsey & Lewis, 2005)



O contrato de Empreitada foi assinado entre EUROSCUT – Sociedade Concessionária da Scut do Algarve, S.A. e VIALSCUT – Construção da Scut do Algarve, A.C.E. a 11 de maio de 2000 e no valor de 43.734.000.000\$00 (218.144.272,30€), ao qual acresce o IVA à taxa legal em vigor.

Atendendo a que o lanço Bensafrim - Alcantarilha a construir é de 38.3 kms, e teve um custo de 218.144.272€, perfaz uma média de 5.695.672 €/km de via de autoestrada.

Conforme se pode apurar, pelos custos dos lanços contruídos sobre a tutela da JAE onde por exemplo o lanço Faro – Castro Marim de 48 kms e inaugurado em 1992 teve um custo aproximado de 75.000.000 €/km, o que dá um custo 1.562.500 €/km, e o lanço Alcantarilha – Guia de 9.3 kms e inaugurado em 2000 teve um custo aproximado de 910.000 €/km, o que dá um custo 978.495 €/km.

O lançamento e a contratação da PPP pressupõem a configuração de um modelo de parceria que apresente para o parceiro público vantagens relativamente a formas alternativas de alcançar os mesmos fins, avaliadas nos termos previstos no n.º 2 do art.º 19.º da Lei do Tribunal de Contas – 2 – Mod. TC 1999.001 Enquadramento Orçamental

(estudo de comparador público), bem como a obtenção das autorizações e pareceres administrativos de natureza ambiental e urbanísticos, dos quais dependa o desenvolvimento do projeto (declaração de impacte ambiental).

A ausência dos estudos exigidos pela lei - estudo de comparador público - demonstrando que a modalidade de parceria público-privada é mais adequada que as soluções alternativas para atingir os mesmos fins, designadamente as tradicionais para a realização de obras públicas, e a não obtenção prévia da declaração de impacte ambiental, com posterior e ilegal alteração do objeto da subconcessão e das propostas dos concorrentes à 2.^a fase do concurso, viola o disposto no art.º 6.º, n.º 1, als. c) e d) do Decreto Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril (Tribunal de Contas, 2009).

Em Portugal Continental, os preços médios da construção por km de autoestrada rondam os 2.000.000€, pois devido ao relevo obriga à construção em simultâneo de obras de arte (viadutos, pontes, túneis, etc.) e respetivos movimentos de terras, média essa que tendo em conta o relevo do Distrito do Algarve, deveria baixar drasticamente, pois dispensa muita dessa construção e desses movimentos de terras.

Contudo, se compararmos o lanço Alcantarilha – Guia que teve um custo de construção de 910.000€/km, com o lanço de Faro – Castro Marim que teve um custo médio de 1.562.500€/km, houve um aumento de **172%**, mas se compararmos com o lanço Bensafrim – Alcantarilha houve um aumento de **626%**, para o qual não se encontra explicação, mesmo tendo em conta a inflação e o implemento do sistema de contagem de veículos.

Desta forma, e em virtude de á data da adjudicação desta PPP rodoviária, apenas faltava construir 38.3 quilómetros de autoestrada, e fazendo uma estima do valor a que ficaria ao Estado Português esses mesmos 38.3 quilómetros, apurou-se que o valor em questão deveria rondar os **49 Milhões de Euros**.

A tabela IV. 1 mostra a evolução dos custos ao longo do tempo dos troços da A22.

Tabela IV-1. Evolução da construção dos troços da A22 e respetivos custos.

Troço	Situação	Extensão	Valores em milhões de euros					TOTAL
			1991	1992	1993	2000	2003	
Castro Marím - Espanha	Inaugurada em 1991 como IC1, reclassificada em 2000 em A22 (Construída pela JAE, Concessionado Euroscut 2000)	2,7 kms	3,4					
Faro - Castro Marím	Inaugurada em 1992 como IC1, reclassificada em 2000 em A22 (Construída pela JAE, Concessionado Euroscut 2000)	48 kms		75				
Guia - Faro	Inaugurada em 1993 como IC1, reclassificada em 2000 em A22 (Construída pela JAE, Concessionado Euroscut 2000)	33 kms			42			
Alcantarilha - Guia	Inaugurada em 2000 como IC4, reclassificada em 2000 em A22 (Construída pela JAE, Concessionado Euroscut 2000)	9,3 Kms				9,1		
Bensafrim - Alcantarilha	Inaugurada em 2003 como A22 (Construída pela concessionária Euroscut 2003)	38,3 Kms					49	
TOTAL		131,3 Kms						179

Fonte: Artigos Jornais, reportagens, Elaboração Própria

4.5. EVOLUÇÃO DOS FLUXOS FINANCEIROS POR ANOS

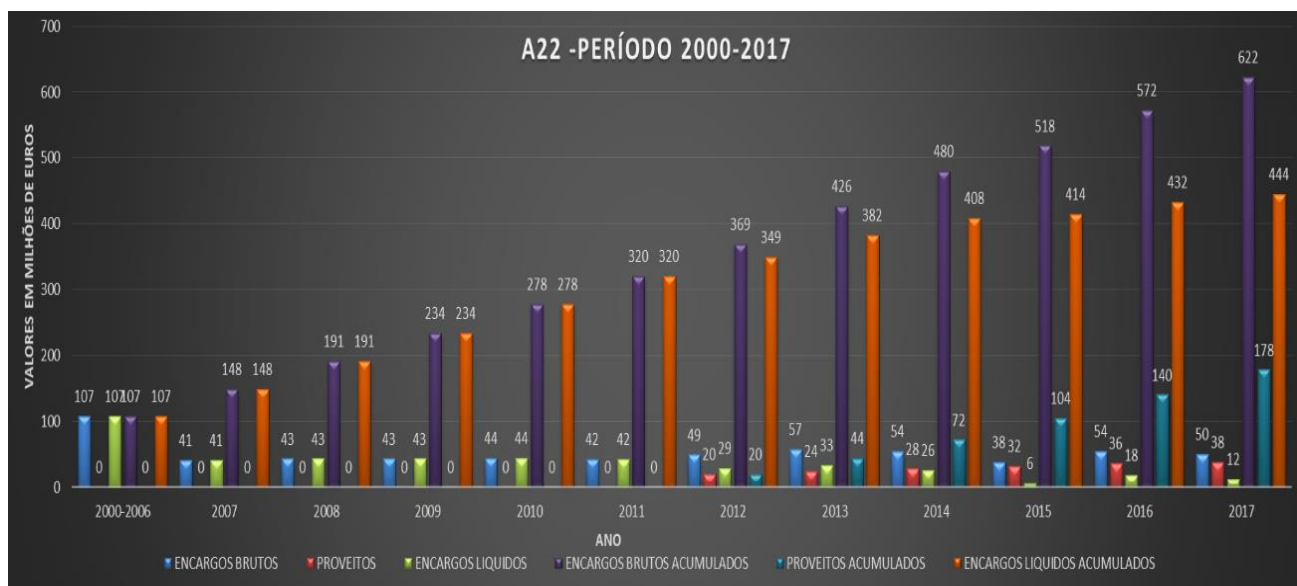
Entre os anos de 2000-2006, os encargos brutos do setor público com a PPP rodoviárias do Algarve já ascendia a cerca de 107 Milhões de Euros, e até ao ano de 2011, a partir do qual o Estado passou a contar com a receita das portagens, o encargo para o Estado Português já tinha um valor acumulado de 320 Milhões de Euros (ver tabelas e figuras em baixo).

Tabela IV-2. Evolução dos fluxos financeiros 2000-2017

A22 - VIA DO INFANTE	Valores em milhões de euros											
	2000-2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rodoviário												
Encargos Brutos	107	41	43	43	44	42	49	57	54	38	54	50
Proveitos	0	0	0	0	0	0	20	24	28	32	36	38
Encargos Líquidos	107	41	43	43	44	42	29	33	26	6	18	12
Taxa de Cobertura	-100%	-100%	-100%	-100%	-100%	-100%	-59%	-58%	-48%	-16%	-33%	-24%
▲ Projeção Encargos Líquidos 2012							37	0	1	1	1	1
ENCARGOS BRUTOS ACUMULADOS	107	148	191	234	278	320	369	426	480	518	572	622
PROVEITOS ACUMULADOS	0	0	0	0	0	0	20	44	72	104	140	178
ENCARGOS LÍQUIDOS ACUMULADOS	107	148	191	234	278	320	349	382	408	414	482	444

Fonte: Ministério das Finanças – Direção-Geral do Tesouro e Finanças – Parceiras Público-Privadas e Concessões – Relatório agosto 2012 / UTAP – 2012/2013/2014/2015/2016/2017. Elaboração Própria

Figura IV.3. Evolução dos fluxos financeiros 2000-2017



Fonte: Ministério das Finanças – Direção-Geral do Tesouro e Finanças – Parcerias Público-Privadas e Concessões – Relatório agosto 2012 / UTAP – 2012/2013/2014/2015/2016/2017. Elaboração Própria

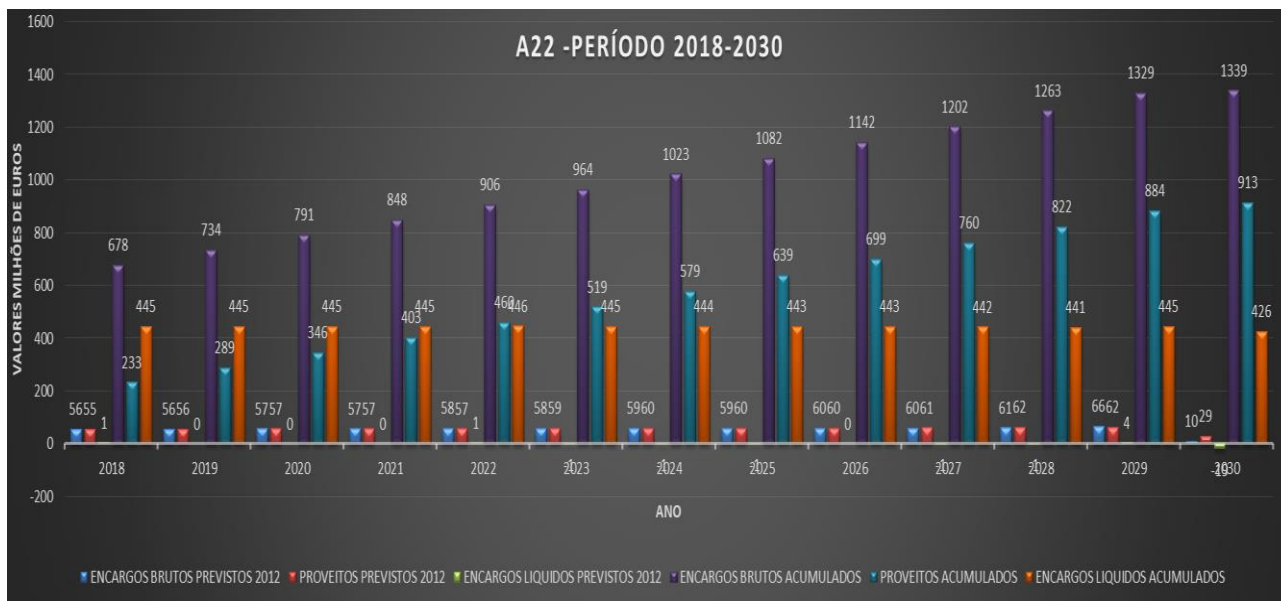
Assim, no final de 2016 o Estado Português já tinha ressarcido a concessionária, no montante de 572 Milhões de Euros, valor que já cobria o investimento inicial atualizado á taxa média de inflação de 2% e com um custo de financiamento de nos mercados de 5%.

Tabela IV-3. Evolução dos fluxos financeiros 2017-2030

		Valores em milhões de euros												
A22 - VIA DO INFANTE		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Rodoviário														
	ENCARGOS BRUTOS PREVISTOS 2012	56	56	57	57	58	58	59	59	60	60	61	66	10
	PROVEITOS PREVISTOS 2012	55	56	57	57	57	59	60	60	60	61	62	62	29
	ENCARGOS LIQUIDOS PREVISTOS 2012	1	0	0	0	1	-1	-1	-1	0	-1	-1	4	-19
	TAXA DE COBERTURA	-2%	0%	0%	0%	-2%	2%	2%	2%	0%	2%	2%	-6%	190%
	▲ PROJEÇÃO DE ENCARGOS LIQUIDOS 2012	0	1	0	0	0	0	-1	-1	0	-1	-1	4	-20
	ENCARGOS BRUTOS ACUMULADOS	678	734	791	848	906	964	1023	1082	1142	1202	1263	1329	1339
	PROVEITOS ACUMULADOS	233	289	346	403	460	519	579	639	699	760	822	884	913
	ENCARGOS LIQUIDOS ACUMULADOS	445	445	445	445	446	445	444	443	443	442	441	445	426

Fonte: Ministério das Finanças – Direção-Geral do Tesouro e Finanças – Parcerias Público-Privadas e Concessões – Relatório agosto 2012 / UTAP – 2012/2013/2014/2015/2016/2017. Elaboração Própria.

Figura IV.4. Evolução dos fluxos financeiros 2017-2030



Fonte: Ministério das Finanças – Direção-Geral do Tesouro e Finanças – Parcerias Público-Privadas e Concessões – Relatório agosto 2012 / UTAP – 2012/2013/2014/2015/2016/2017. Elaboração Própria.

Deste modo, no final do contrato de concessão, o Estado Português terá ressarcido a concessionária num valor de aproximadamente 1339 Milhões de Euros, e terá cobrado aproximadamente 913 Milhões de Euros com receitas de portagens, obtendo assim um encargo Líquido Acumulado de aproximadamente 426 Milhões de Euros.

Os Portugueses no final da PPP da A22 – Via do Infante de Sagres, se não sofrer mais alterações até ao seu término em 2030 (data prevista da entrega ao Estado Português), vão suportar um encargo de aproximadamente **1.339 Milhões de Euros**, no fim de contas apenas pela construção de 38.3 quilómetros de autoestrada, que se fosse a Infraestruturas de Portugal, S.A., o seu custo deveria rondar aproximadamente **49 Milhões de Euros**.

Nos dados que dispomos só entre o período de 2000-2006, o Estado Português desembolsou **107 Milhões de Euros**, verba essa mais do que suficiente para a construção do troço em questão, e se tivermos em conta que o referido troço apenas foi inaugurado no segundo trimestre de 2003.

Numa ótica redutora e simplista, analisando o cenário onde para construção de 38 quilómetros de autoestrada, que se fosse a IP, S.A. a proceder à sua construção rondaria **49 Milhões de Euros**, mas na modalidade de PPP e com todos os encargos que implica nomeadamente com **Pagamentos por Disponibilidade, Custos com Serviço de Cobrança de Portagem, com Pagamento por Serviço e por fim Compensações**, irá ter um custo final de aproximadamente **1.339 Milhões de Euros**, mais **1.290 Milhões de Euros** do que seria necessário e expectável.

Importa salientar que neste caso de estudo, o risco da concessionária é extremamente reduzido ou quase inexistente, em virtude de o regime adotado ser o de disponibilidade, nem sequer o misto.

Com a opção política de optar por um regime de PPP na A22 – Via do Infante para gestão desta via, quando já estavam construídos 93 quilómetros (**71%**) dos 131.3 quilómetros previstos, os portugueses gastarão mais **1.290 Milhões de Euros** do que seria expectável e necessário, sendo um negócio tão ruinoso para o país, e que por ser um sorvedouro do erário público, pode mesmo suscitar muitas dúvidas legais.

Além do custos monetários deste cenário, importa não esquecer também que a opção à A22 é a Estrada Nacional 125, que só no primeiro ano de introdução de portagens na A22 (2012), contabilizou mais de 43 vítimas mortais, transferindo fluxo de tráfego para a já caótica EN125 prejudicando a qualidade de vida da população e a sua segurança.

Assim, esta opção além de custar mais **1.290 Milhões de Euros** do que seria necessário e espectável, origina um **trânsito caótico** rodoviário na EN 125 e um custo muito elevado em **vítimas mortais** conforme dados do IMTT.

4.6. RELATO DE OPINIÃO

Neste capítulo optou-se pela realização de entrevistas, que de alguma forma possam representar setores afetados com a introdução de portagens na A22 - Via do Infante.

4.6.1 Entrevista 1

Entrevista com José Amaro, Presidente do Moto Clube de Faro, que gentilmente cedeu o seu tempo para uma breve entrevista sobre o Tema das Parcerias Público Privadas, mais concretamente o A 22 – Via do Infante.



Q01. As Parcerias Público Privadas são um bom negócio para o país?

R: As PPP são um negócio desastroso.

Q02. A responsabilidade e o risco das PPP devia ser?

R: A responsabilidade é sempre do governo, seja ele qual for, e o risco da gestão deve ser dos dois, repartida.

Q03. Na sua opinião porquê se optou por este modelo de financiamento de autoestrada em regime de PPP?

R: Nunca devia ser feito nesses moldes, até porque a via que foi “vendida” como alternativa a EN125 não o é, estamos perante interesses económicos e partidários.

Q04. Pensa que este modelo de financiamento deve ser mantido, ajustado ou eliminado?

R: Devia ser eliminado.

Q05. Na sua opinião as PPP deviam ser nacionalizadas?

R: Não, mas com determinados acordos e serem gratuitas.

Q06. No caso das PPP serem nacionalizadas, qual é o valor que os portugueses poupariam?

R: Não faço ideia.

Q07. Porque é que acha que as renegociações foram tão mal conseguidas?

R: Na minha opinião devia acabar-se com as portagens. Se foram renegociadas é porque o negócio foi mal feito.

Q08. Qual o impacto económico e social que teve a construção da A22 - Via do Infante na vida dos Algarvios, sem portagens?

R: Teve um impacto brutal, as deslocações eram muito mais rápidas, seguras e permitiu um grande desenvolvimento do Algarve.

Q09. Que impacto teve a introdução de portagens?

R: Aumentou muito o trânsito na EN 125, pois um percurso que deveria demorar 20 m, passou a demorar mais de 2 horas, devido a rotundas, semáforos. Sistema aberrante.

Q10. Existe relação entre a introdução de portagens e o aumento de sinistralidade nas restantes vias alternativas, em particular EN 125?

R: Sim sem dúvida, por exemplo a segurança da EN 125 ficou afetada devido á largura da via em Boliqueime.

Muito obrigado pelo seu tempo e disponibilidade,

4.6.2 Entrevista 2

Entrevista com Armando Santana, presidente da ARA – Associação de Empresas de Rent-a-Car do Algarve, que gentilmente cedeu o seu tempo para uma breve entrevista sobre o Tema das Parcerias Público Privadas, mais concretamente o A 22 – Via do Infante.



Q01. As Parcerias Público Privadas são um bom negócio para o país?

R: Péssimo.

Q02. A responsabilidade e o risco das PPP devia ser?

R: A responsabilidade devia ser do estado e o risco da concessionária.

Q03. Na sua opinião porquê se optou por este modelo de financiamento de autoestrada em regime de PPP?

R: Não é porque o estado não tivesse dinheiro, foi para beneficiar / favorecer grupos económicos.

Q04. Pensa que este modelo de financiamento deve ser mantido, ajustado ou eliminado?

R: Eliminar.

Q05. Na sua opinião as PPP deviam ser nacionalizadas?

R: Já ontem.

Q06. No caso das PPP serem nacionalizadas, qual é o valor que os portugueses poupariam?

R: Não sei.

Q07. Porque é que acha que as renegociações foram tão mal conseguidas?

R: Porque se mexeram em interesses instalados.

Q08. Qual o impacto económico e social que teve a construção da A22 - Via do Infante na vida dos Algarvios, sem portagens?

R: Teve um impacto muito grande, pois a EN 125 não é opção.

Q09. Que impacto teve a introdução de portagens?

R: Em termos profissionais foi brutal para as rent-a-car, que tiveram de contratar pessoas só para se dedicarem à cobrança das scut aos clientes, que chegavam a ser mais 300 diárias. Imagine um veículo que é devolvido ao meio dia, e novamente alugado da parte da tarde, nesse dia há dois contratos só para o mesmo veículo.

Q10. Existe relação entre a introdução de portagens e o aumento de sinistralidade nas restantes vias alternativas, em particular EN 125?

R: Sim, a sinistralidade subiu para mais do dobro, sem dúvida.

Muito obrigado pelo seu tempo e disponibilidade

4.6.3 Entrevista 3

Entrevista com Michael Ferrada, da comissão de Utentes da Via do Infante, que gentilmente cedeu o seu tempo para uma breve entrevista sobre o Tema das Parcerias Público Privadas, mais concretamente o A 22 – Via do Infante.



Q01. As Parcerias Público Privadas são um bom negócio para o país?

R: Péssimo negócio para o País.

Q02. A responsabilidade e o risco das PPP devia ser?

R: A responsabilidade devia ser da concessionária.

Q03. Na sua opinião porquê se optou por este modelo de financiamento de autoestrada em regime de PPP?

R: A intensão foi privilegiar o privado.

Q04. Pensa que este modelo de financiamento deve ser mantido, ajustado ou eliminado?

R: Para eliminar.

Q05. Na sua opinião as PPP deviam ser nacionalizadas?

R: Sim.

Q06. No caso das PPP serem nacionalizadas, qual é o valor que os portugueses poupariam?

R: Não sei.

Q07. Porque é que acha que as renegociações foram tão mal conseguidas?

R: Devido à corrupção.

Q08. Qual o impacto económico e social que teve a construção da A22 - Via do Infante na vida dos Algarvios, sem portagens?

R: Teve um impacto brutal, a economia floresceu sinal da qualidade, diminuíram as assimetrias e a segurança rodoviária.

Q09. Que impacto teve a introdução de portagens?

R: Sinistralidade.

Q10. Existe relação entre a introdução de portagens e o aumento de sinistralidade nas restantes vias alternativas, em particular EN 125?

R: Sim, mais de 100 mortes e 500 feridos graves, famílias destruídas e fora os bens materiais.

Muito obrigado pelo seu tempo e disponibilidade

CAPÍTULO V – CONCLUSÃO

A decisão de construção de determinada autoestrada em regime de Contração Pública Tradicional ou de Parceria Público Privada, tem como objetivo a tentativa de ganhos de eficiência e do equilíbrio binómio preço versus qualidade do serviço. Para isso é crucial que os riscos estejam devidamente definidos e quantificados entre as partes de forma a serem repartidos de acordo com a sua capacidade para gerir esses mesmos riscos, condição fundamental para o sucesso de uma PPP.

Num cenário de PPP, considerando os custos, benefícios, riscos e recompensas entre as partes, deverá ocorrer uma solução de vantajosa para o erário público e não apenas uma simples transferência do financiamento para o parceiro privado por razões exclusivamente orçamentais.

O parceiro privado, por outro lado, deverá assumir riscos de construção, riscos operacionais e tanto quanto possível os riscos de mercado.

A opção pelas Parcerias Público Privadas deve considerar a sustentabilidade financeira dos encargos indiretos e diretos respetivamente. O papel do Estado deveria ser o de regulador e menos “financiador” ou “garante” acompanhado de uma maior capacidade técnica e negocial. Consequentemente, os riscos financeiros, particularmente os riscos respeitantes às oscilações das taxa de juro, refinanciamento e os potenciais processos de reequilíbrio financeiro, que não deveriam ser imputados ao Estado, pois ao risco está sempre associado a probabilidade de perda.

O Estado deveria reforçar a monitorização, fiscalização e gestão destes contratos, sobretudo na avaliação do desempenho em aspetos relacionados com o ambiente, segurança e qualidade do serviço prestado, sendo garante dos princípios e das boas práticas internacionais, nomeadamente Value for Money, Accountability e affordability.

O estabelecimento da parceria deveria implicar uma significativa e efetiva transferência do risco para o privado, sendo que em 2015, a concessão da A22 voltou a sofrer alterações, passando apenas a ser remunerada pela disponibilidade, e não pela disponibilidade e tráfego.

Desta forma e salvo alguma catástrofe de índole ambiental, é improvável para não dizer impossível que a concessionária não consiga ter a via operacional todos os dias do ano, e por conseguinte cumprir com o contratualizado.

Transferindo-se o risco do tráfego para o setor público, nas estradas como em qualquer outro ramo de atividade, o difícil não é prestar um serviço mas sim garantir que vamos ter volume de negócio suficiente para cobrir os custos e encargos da atividade e gerar proveitos.

Com esta premissa, não há uma equidade na partilha dos riscos e benefícios, ficando a concessionária no limite apenas com altas taxas de rentabilidade e o setor público com o encargo e o risco, podendo questionar a necessidade de recorrer a uma concessionária em todo este modelo.

Importa referir que não foi possível ter acesso aos contratos de Parceria Público-Privada e respetivos adicionais, em particular da A22 (Via do Infante de Sagres), em virtude de serem declarados confidenciais pelo parceiro privado e não divulgados em conformidade com o parecer n.º 241/2013 da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, não sendo possível aprofundar a base dos valores apresentados.

Os altos encargos com as PPP são um enorme fator de insucesso para a sua manutenção em Portugal, pois nos moldes em que são executadas, estamos perante uma completa desfiguração do modelo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Akintoye, A. B. (2001). *Risk Allocation Preferences in PPP projects*. Obtido de ARCOM Doctoral Work-Shop – Simulation and Modelling in Construction: <http://www.arcom.ac.uk/workshops/2001-Edinburg.pdf>
- Akintoye, A., Beck, M., & Hardcastle, C. (2003). *Public Private Partnerships Managing Risks and Opportunities*. Oxford: Blackwell.
- Arthur Andersen and Enterprise, LSE (London School of Economics). (2000). *Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative*. London: Treasury Taskforce,.
- Brux, J. (2010). The Dark and Bright Sides of Renegotiation: An Application to Transport Concession Contracts. *Utilities Policy*, 18(2), 77–85. doi:10.1016/j.jup.2009.07.003
- Castro, J. C. (2005). *DL 86/2003 - uma perspectiva jurídico-política sobre o regime das parcerias público-privadas*. Instituto Politécnico do Porto. Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto.
- Colverson, S., & Perera, O. (2011). Sustainable Development: is there a role for public–private partnerships? *International Institute for Sustainable Development*.
- Comissão das Comunidades Europeias. (2004). *Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões*. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Corner, D. (2006). The United Kingdom Private Finance Initiative: the challenge of allocation risk. *The United Kingdom Private Finance Initiative: The Challenge of Allocating Risk, OECE Journal on Budgeting*, 5(3).
- Diário da República. (20 de 8 de 2001). Decreto-Lei n.º 192/2001. *Série I-A*.
- Diário da República. (26 de 04 de 2003). Decreto-Lei n.º 86/2003 . *Série I-A*.
- Diário da República. (27 de 07 de 2006). Decreto-Lei n.º 141/2006. *Série I*.
- Diário da República. (29 de 01 de 2008). Decreto-Lei n.º 18/2008. *Série I, n.º 20/2008*.
- Diário da República. (23 de 05 de 2012). Decreto-Lei n.º 111/2012. *Série I*.
- Dias, V. (2018). *Alocação dos Riscos nas Parcerias Público-Privadas*. Data Venia – Revista Jurídica Digital.
- Direção-Geral do Tesouro e Finanças. (2012). *Parecerias público-privadas e concessões*. Ministério das Finanças. Obtido em 20 de maio de 2018, de http://dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/2012/Relatorio_Anuar_PPP_2012-pdf
- Estache A., E. J. (2011). Public–Private Partnerships in Transport. Em *A Handbook of Transport Economics*. doi:10.4337/9780857930873.00040

- Estache, A. (2006). PPI Partnerships vs. PPI Divorces in LDCs. *Review of Industrial Organization*, 29, 3–26. doi:10.1007/s11151-006-9107-7
- Flyvbjerg, B. (2003). *Megaprojects and Risk. An Anatomy of Ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grahame, A. (2003). The Private Finance Initiative. *Economic Policy and Statistics Section. House of Commons Library., Research paper 03/79*, 9–58. Obtido em 3 de setembro de 20118, de <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP03-79/RP03-79.pdf>
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2005). Are Public Private Partnerships value for money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. *Accounting Forum*, 29(4), 345–378. doi:10.1016/j.accfor.2005.01.001
- Guasch, J. L. (2004). *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing It Right*. Washington DC: WBI Development Studies. The World Bank.
- Guasch, J. L. (2009). Corruption and Concession Renegotiations : Evidence from the Water and Transport Sectors in Latin America. *Utilities Policy*, 17, 185–190.
- Infraestruturas de Portugal. (2016). *Página web de IP*. Obtido em 8 de outubro de 2016, de Subconcessões: www.infraestruturasdeportugal.pt/rede/rodoviaria/subconcessoes
- Kappeler, A. e. (2010). *Public-Private Partnerships in Europe—before and during the recent financial crisis*. Economic and Financial Report 2010/04.
- Li, B., Akintoye, A., & Hardcastle, C. (2001). *VFM and risk allocation models in construction PPP projects*. UK: Doctoral Research, Edinburgh University.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. New York, EUA: McGraw-Hill.
- OECD. (2008). Public-Private Partnerships: In pursuit of risk sharing and value for money. *OECD Publishing*.
- Reijniers, J. J. (1994). Organization of public-private partnership projects: The timely prevention of pitfalls. (Butterworth-Heinemann, Ed.) *International Journal of Project Management*, 12(3), 137–142.
- Santos, B. S. (2007). *Parcerias Público-Privadas e Justiça - uma análise comparada de diferentes experiências*. Centro de Estudos Sociais - Faculdade de Economia.
- Sarmiento, M. (2013). *Parcerias Público Privadas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, Ensaios da Fundação.
- Terrinha, L. (2011). Parcerias público-privadas e alocação de risco. *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*(20), 109–127. doi:10.26537/rebules.v0i20.979
- The International Organisation of Supreme Audit Institutions – INTOSAI. (2007). *ISSAI 5220: Guidelines on Best Practice for the Audit of Public/Private Finance and Concessions & Supplementary Guidance*. London: INTOSAI Working Group on the Audit of Privatisation.

Tribunal de Contas. (2003). Relatório n.º 14/03. 2ª Secção. Auditoria às concessões rodoviárias em regime de portagem SCUT. .

Tribunal de Contas. (2005). Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas, Relatório de Auditoria nº 33/05. Obtido em 22 de junho de 2018, de https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2005/dgtc/audit-dgtc-rel033-2005-2s.pdf

Tribunal de Contas. (2008). Linhas de Orientação e Procedimentos para o Desenvolvimento de Auditorias Externas a PPP. Obtido em 5 de março de 2018, de <https://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/manuais/map/LinhasOrientaPPP.pdf>

Tribunal de Contas. (2009). *Acórdão n.º 169/2009 de 23 de novembro*. Obtido de <https://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2009/1sss/ac169-2009-1sss.pdf>

Tribunal de Contas Europeu. (2018). Relatório n.º 9. Parcerias Público-Privadas na UE: insuficiências generalizadas e benefícios limitados.

UTAP. (2012). Boletim anual das PPP. *Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP)*. Ministério das Finanças. Obtido em 8 de janeiro de 2018, de https://www.utap.gov.pt/Publicacoes_utap/Relatorio Anual PPP 2012 UTAP.pdf

UTAP. (2017). Boletim Anual das PPP. *Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP)*. Ministério das Finanças. Obtido em 8 de janeiro de 2018, de https://www.utap.gov.pt/Publicacoes_utap/Boletim Trimestral PPP 4T2017_vf_UTAP.pdf