

Instituto Politécnico de Setúbal



Escola Superior de Ciências Empresariais

Parcerias Público-Privadas

Análise do Custo-Benefício

Vanda Cristina Charrua Correia

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de

MESTRE EM CONTABILIDADE E FINANÇAS

Orientador: Prof. Doutor Rui Rita

Setúbal, 2014

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todas a pessoas que acreditam nos seus sonhos, e que os concretizam.

*“Ninguém escapa ao sonho de voar,
de ultrapassar os limites do espaço onde nasceu,
de ver novos lugares e novas gentes.
(...) saber ver em cada coisa, em cada pessoa,
aquele algo que a define como especial,
como um objeto singular (...)”*
– Antoine de Saint-Exupéry

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Doutor Rui Rita, pela disponibilidade, atenção dispensada e profissionalismo.

Aos meus Pais, Edviges e António.

Às minhas amigas, Isabel Robalo, Patrícia Roque, Sandra Cerqueira, Isabel Oliveira e Ana Campião, e ao meu amigo António Jorge, pelo apoio, amizade e motivação.

Ao Rui Miranda, meu colega de Mestrado e agora meu companheiro de *vida*.

A todos os outros que, direta ou indiretamente, me ajudaram a atingir este objetivo.

Obrigada

ÍNDICE

DEDICATÓRIA.....	ii
AGRADECIMENTOS	iii
ÍNDICE	iv
FIGURAS.....	v
GRAFICOS.....	v
QUADROS	v
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	vi
RESUMO.....	vii
ABSTRACT	viii
CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO	1
CAPITULO II – ENQUADRAMENTO TEÓRICO AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	4
2.1 – CONCEITO E OBJECTIVOS DO MODELO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	4
2.2 – TIPOS E MODELOS.....	9
2.2.1 – Project Finance	11
2.3 – PARTILHA DO RISCO.....	14
2.4 – VANTAGENS E DESVANTAGENS DAS PPP	17
CAPITULO III - A EVOLUÇÃO HISTÓRICA E A IMPORTÂNCIA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA AS ECONOMIAS MUNDIAIS	21
3.1 – ENQUADRAMENTO HISTÓRICO	21
3.2 – EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL.....	22
3.3 – EXPERIÊNCIA EM PORTUGAL.....	25
CAPITULO IV – PARCERIAS PUBLICO PRIVADAS, ANÁLISE DE CUSTO BENEFICO NO SETOR DOS TRANSPORTES	29
4.1 – METODOLOGIA E AMOSTRA.....	30
4.2 – ANÁLISE DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS PORTUGUESAS NO SETOR RODOVIÁRIO E FERROVIÁRIO.....	31
4.2.1 – Setor Rodoviário.....	36
4.2.2 - Setor Ferroviário	45
CAPITULO VI – CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES DO ESTUDO E LINHAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURAS.....	49
BIBLIOGRAFIA.....	54
NETGRAFIA.....	59

FIGURAS

Figura 1 - A estrutura de uma PPP.....	10
Figura 2 – Mapa de Autoestradas de Portugal	38

GRAFICOS

Gráfico 1 – Investimento Global em <i>Project Finance</i>	23
Gráfico 2 – Volume e Número de Projetos Europeus entre 2003 - 2012.....	24
Gráfico 3 - Contratos de Parcerias Público-Privada - Europa	26
Gráfico 4 - Parcerias Público-Privadas em Portugal	31
Gráfico 5 - Evolução do Investimento Acumulado	33
Gráfico 6 - Repartição do Investimento acumulado em regime de PPP por setor.....	33
Gráfico 7 - Peso dos Encargos Brutos com PPP no PIB	34
Gráfico 8 - Valor Atualizado dos Encargos Brutos com PPP 2012 – 2040	35
Gráfico 9 - Evolução das Receitas Trimenstrais no Setor Rodoviário em 2013	43
Gráfico 10 – Evolução dos Fluxos Financeiros Futuros/ Concessões Rodoviárias	44
Gráfico 11 - Evolução dos Encargos por Trimestre das Atuais Concessões Ferroviárias.....	47

QUADROS

Quadro 1 - Diferenças entre a Contratação Tradicional e as PPP	8
Quadro 2 - Modelos de Parcerias Público Privadas	11
Quadro 3 – Riscos das PPP e Estratégias de Mitigação.....	15
Quadro 4 – Potenciais Benefícios e Potencias Desvantagens das PPP	20
Quadro 5 – Universo PPP em Portugal.....	27
Quadro 6 - Contratos de Concessão Estabelecidos: Rodovias	37
Quadro 7 – Nível de Cobertura de Encargos 2012	41
Quadro 8 – Proveitos por Concessão e por Trimestre em 2013.....	43
Quadro 9 - Valor atualizado dos Fluxos Futuros para o Setor das Rodovias.....	44
Quadro 10 - Contratos de Concessão Estabelecidos: Ferrovias	45
Quadro 11 – Concessões de Transportes Ferroviários.....	46
Quadro 12 - Encargos Líquidos por Concessão Ferroviária e por Trimestre em 2013.....	48

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AR	Assembleia da República
CMA	Câmara Municipal de Almada
DGFT	Direção Geral do Tesouro e Finanças
Ex-SCUT	Autoestradas anteriormente sujeitas ao regime SCUT
EP	Estradas de Portugal, SA
IFM	<i>International Monetary Fund</i> (Fundo Monetário Internacional)
IISD	<i>International Institute for Suitable Development</i>
IMT	Instituto da Mobilidade e Transportes, IP
IMTT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P
METP	<i>Marche d'Enterprise de Travaux Publics</i>
MT	Memorando <i>Troika</i>
NPM	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Economico
OE	Orçamento de Estado
PEDIP	Programa Estratégico de Dinamização e Modernização da Industria Portuguesa.
PFI	<i>Project Finance Initiative</i>
PBI	Produto Interno Bruto
POE	Programa Operacional da Economia
PWC	Price Waterhouse Coopers
PPP	Parcerias-Publico Privadas (<i>Public-Private Partnerships</i>)
SIRESP	Redes Digitais de Segurança e Vigilância
SCUT	Sem Custos para o Utilizador
SPV	Sociedade Promotora de Veiculo (<i>Special purpose Vehicle</i>)
REFER	Rede Ferroviária Nacional, EPE
TC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projeto
WACC	<i>Weighted Average Cost Of Capital</i> (Custo Médio Ponderado de Capital)

RESUMO

Motivada pela escassez de recursos financeiros por parte das entidades públicas, hoje em dia é prática governamental a utilização de Parcerias Público-Privadas para a realização de projetos de infraestruturas. Encontramos a aplicação deste modelo nos setores Rodoviário, Ferroviário, Energético, Portuário, Saúde e Segurança.

A análise da literatura referente às Parcerias Público-Privadas Rodoviárias estabelece um conjunto diferenciado de motivações que estão na génese da utilização deste meio de financiamento de projetos em infraestruturas e serviços públicos. A mesma literatura também apresenta um conjunto de princípios de deverão se seguidos na utilização deste tipo de parcerias para que as mesmas produzam o sucesso desejado.

Esta temática está em ampla discussão nas diversas áreas da sociedade, em particular, discute-se e procura-se avaliar e contrapor benefícios associados a esta forma de realização de investimentos públicos, aos custos que a mesma fez emergir e que tem revelado um significativo impacto sobre as finanças públicas portuguesas. Portugal constitui, a nível internacional, uma referência ao nível da utilização das Parcerias Público-Privadas pelo volume de investimento registado em função do PIB.

Esta dissertação tem como objetivo contribuir para uma clarificação dos prós e contras associados a esta ferramenta, através da realização de um estudo empírico sobre as Parcerias Público Privadas Rodoviárias e Ferroviárias do setor dos transportes em Portugal. Pretendeu-se responder à questão do reconhecimento e mitigação dos riscos intrínsecos associados a estes projetos e a desvendar se existe relação de custo-benefício associado às Parcerias Público-Privadas no Setor dos Transportes em Portugal.

As conclusões evidenciam que as Parcerias Público-Privadas fizeram emergir um conjunto de benefícios para a economia nacional, mas também um conjunto de encargos adicionais que têm penalizado as contas públicas. Estes encargos são apontados como fator de insucesso da utilização deste tipo de parcerias. Contudo, também se conclui que o não cumprimento, a nível nacional, de alguns pressupostos, regras, princípios chave associados e fulcrais ao sucesso da utilização deste tipo de parceria, conduziu a alguns efeitos nefastos que se apresentam na discussão pública nacional.

Palavras-chave: Parcerias Público Privadas, Setor dos Transportes, Risco, Custo-benefício

ABSTRACT

Motivated by the lack of financial resources by public entities, today is government practice to use public-private partnerships for the realization of infrastructure projects. We found the application of this model in sectors Road, Rail, Energy, Port, Health and Safety.

The literature relating to Public-Private Partnerships Road provides a differentiated set of motivations that are at the root of using this means of financing projects in infrastructure and public services. The same literature also presents a set of principles should be followed in the use of such partnerships so that they produce the desired success.

This issue is broad discussion in all areas of society, in particular, discusses and seeks to assess and counteract benefits associated with this embodiment of public investment to the costs that it did emerge and which has shown a significant impact on the Portuguese public finances. Portugal is, at international level, a reference level for the use of PPPs by the volume of investment registered by PIB.

This dissertation aims to contribute to a clarification of the pros and cons associated with this tool, by conducting an empirical study on the Public Private Partnership Road and Railway of the transport sector in Portugal. It is intended to answer the question of recognition and mitigation of inherent risks associated with these projects and to uncover whether there is cost-benefit ratio associated with the Public-Private Partnerships in the Transport Sector in Portugal.

The findings show that the Public-Private Partnerships did emerge a number of benefits to the national economy, but also a set of additional charges that have penalized the public accounts. These charges are mentioned as factor of failure in this type of partnerships. However, it also follows that the non-compliance at the national level, some assumptions, rules, principles associated key and key to success in this type of partnership, led to some adverse effects that arise in national public discussion.

Keywords: Public-Private Partnerships, Transport Sector, Risk, Cost-effective

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

São atribuições do Estado, entre outras funções, o fornecimento aos cidadãos de serviços públicos, saúde, educação, assistência social, etc., bem como a construção de infraestruturas básicas, por exemplo, estradas, pontes, ferrovias. Estes serviços, providenciados pelo Estado, residem do facto de não serem rentáveis do ponto de vista financeiro, mas as externalidades¹ positivas que estes projetos geram proporcionam a sua execução, são designados por “*falhas de mercado*”². Aos projetos públicos retiram-se outras vantagens que não o lucro ou o valor financeiro que geram. Refletem benefícios de ordem social, como a melhoria das condições de saúde das populações, a redução do índice de alfabetização, a diminuição de sinistralidade, a melhor acessibilidade entre localidades. Ainda que esteja subjacente o valor económico, este não é necessariamente expresso em moeda e nem em receitas diretamente geradas por estes projetos. O investimento e a prestação de serviços públicos são cruciais para o desenvolvimento económico, o bem-estar, a qualidade de vida e a correção de desigualdades, quer sociais, quer regionais (Nisar, 2007; Satish e Shah, 2009 e Sarmiento, 2013);

As parcerias com o setor privado, para prestações de serviços e construção, bem como para o financiamento e manutenção destas infraestruturas, estão associadas à emergência da *new public management*³, enquanto nova conceção de governação. O Estado redefiniu as suas funções e tarefas administrativas, reforçando ao mesmo tempo o seu poder público nas funções de soberania, na regulação e supervisão de mercado. Assistindo-se a uma separação das funções de “*definição de políticas*” e das funções de prestação de serviços, situando-se as últimas, não só na esfera pública, mas também na esfera privada, com um de acréscimo de concorrência essencial para uma maior eficiência (Scott, 2009).

A situação de crise económica e financeira, que Portugal tem vindo a atravessar nos últimos anos, fez emergir diversos constrangimentos nas finanças públicas do Estado Português criando grandes dificuldades de financiamento e sustentação do investimento público em infraestruturas essenciais. Para enfrentar estes constrangimentos houve a necessidade de recorrer a instrumentos de financiamento alternativos aos métodos tradicionais (Administração Pública suporta todo o financiamento do investimento inicial).

Devido ao considerável volume de investimentos nacionais realizados nos últimos anos, o recurso às Parceria Público-Privadas (de agora em diante designadas por PPP) foi considerado e adotado na maioria dos grandes projetos desenvolvidos e que se prevê desenvolver em Portugal durante as próximas décadas (Tribunal de Contas, 2008). Estes projetos têm sido desenvolvidos

¹ Externalidades: Efeitos positivos/negativos exteriores ao projeto (por exemplo: ambientais, sociais, económicos, etc.).

² As falhas de mercado, são fenómenos que impedem que a economia alcance um estado de bem estar social através do livre mercado, sem interferência do governo. A intervenção governamental ocorre quando o mercado livre não é eficiente.

³ O conceito da nova gestão pública ou a “*new public management* (de agora em diante designadas por NPM)” pode contribuir com a formulação, a implementação e aplicação de novas políticas de gestão. A NPM pressupõe aplicar na gestão pública os modelos de gestão originalmente da iniciativa privada e os conceitos de administração estratégica focada nos pressupostos dos negócios empresariais e nos conceitos de empreendedorismo.

numa grande diversidade de setores de atividade, como por exemplo, os setores rodoviário, ferroviário, saúde, segurança, portuário e energético.

A escolha pela construção de infraestruturas ou o desenvolvimento de serviços públicos em regime de PPP deve ter em consideração alguns aspetos chave por forma a garantir o sucesso das mesmas, quer para o concedente (parceiro público), quer para o parceiro privado.

Se através de uma PPP, o investimento representar um esforço financeiro inferior para o parceiro público, relativamente à implementação do projeto através do método tradicional, fica comprovada a existência de *Value for Money*, logo o sucesso do negócio. O *Value for Money* é um elemento-chave no sistema operacional PPP, as iniciativas e as ferramentas apropriadas de configuração devem ser usadas para alcançá-lo (Torres e Acerete, 2003).

O modelo de PPP não deve ser visto como a opção mais fácil para conseguir a construção da infraestrutura e/ou serviço, de um determinado projeto, mas deve ser entendido como um meio alternativo de realização de investimentos que de outra forma a Administração Pública não conseguiria realizar. Neste sentido, a PPP nunca deverá ser considerada uma opção de realização de um investimento, unicamente, por dificuldade ou impossibilidade de financiamento do parceiro público. As PPP podem trazer valor acrescentado ao serem utilizadas como meio de alavancagem de desenvolvimento de um país (Sarmiento, 2013).

Ham e Koppenjan (2001), Monteiro (2005) e Tati (2005, citado por Araújo e Silvestre, 2014), referem que, teoricamente, as PPP surgem como uma solução para aumentar a eficiência e a qualidade, dos serviços e infraestruturas, obtendo simultaneamente, custos de produção mais baixos, devido ao envolvimento do setor privado na prestação de serviços públicos. Baseados na crença de que existem benefícios reais e melhoria na eficiência e eficácia e qualidade dos serviços (Verma, 2010). No entanto, o crescente número de equipamentos que estão a ser construídos em todo o mundo sob forma de contratos PPP levanta algumas questões teóricas e problemas práticos, relacionados com a relação entre o setor público e o setor privado, nomeadamente, no que se refere à transferência de risco entre as partes, qualidade dos serviços, eficiência decorrente da competição entre os agentes e o processo de negociação e supervisão dos acordos estabelecidos.

O interesse na temática da PPP prende-se com a sua atualidade, mediatismo e a necessidade de esclarecimento sobre os motivos de utilização deste modelo e os seus efeitos na situação económica do país. Nos últimos anos, esta temática tem sido questão pertinente e amplamente debatida ao nível das suas contingências e relacionamento com a situação das finanças públicas, sendo-lhe mesmo atribuído, na discussão pública e mediática, eventuais “*efeitos negativos*” sobre os sucessivos orçamentos de estado. Nesta linha de observação importa compreender e conhecer os motivos que levam os parceiros públicos à decisão de lançamento de PPP, as propostas de valor gerado por este modelo de financiamento e de que forma são distribuídos os riscos, inerentes ao projeto.

O objetivo deste trabalho de investigação consiste na análise, numa ótica custo *versus* benefício, da utilização das PPP como instrumento de financiamento de investimentos relevantes

adotados pelo Estado para a construção de grandes infraestruturas rodoviárias e ferroviárias, consideradas necessárias para a sustentabilidade do desenvolvimento do país. A concretização deste objetivo passa por uma revisão bibliográfica de forma a aferir o contributo da literatura financeira relativamente à identificação das vantagens e desvantagens associadas à utilização das PPP e respetivos efeitos para as economias dos países. Seguindo-se um análise empírica através de uma revisão documental que permita a análise dos dados e informações disponíveis sobre a prática das PPP em Portugal. Deste modo, procurar-se-á realizar uma reflexão sobre os aspetos positivos e negativos da recente experiência portuguesa ao nível da utilização das PPP rodoviárias e ferroviárias, procurando comprovar a existência, ou não, do *Value for Money*.

De acordo com Sarmento (2008), esta via de investigação permite recorrer aos seguintes métodos de investigação científica: i) o método histórico – que “*analisa os fenómenos ou processos em estudo, atendendo à sua constituição, ao seu desenvolvimento e às consequências do fenómeno*” (p. 48) e ii) observar e comparar as PPP através do método da observação direta, que “*consiste na observação de todos os factos, no seu registo, na sua análise e posteriores conclusões*” (p. 49), recorrendo a artigos científicos, material divulgado em seminários, ações de formação, livros, relatórios, apresentações em conferências, formações temáticas, consulta de informação divulgada por entidades reguladores, páginas de Internet e outros trabalhos relacionados com a temática das PPP.

Este trabalho de investigação encontra-se estruturado em cinco capítulos. Primeiro capítulo, consiste nesta introdução onde se procurou identificar o tema da investigação, objetivos e contributos que se pretendem alcançar com a mesma. No segundo capítulo apresenta-se a revisão da literatura. Esta revisão inclui a definição das PPP, seu enquadramento histórico, tipologia e a problemática da partilha do risco associada a este modelo de investimento e financiamento. O terceiro capítulo apresenta a evolução histórica e a importância das PPP para as economias mundiais. O capítulo quatro é reservado para o estudo empírico da situação portuguesa das PPP, no que concerne à prática portuguesa nos setores Rodoviário e Ferroviário. Em relação a estes setores, procura-se analisar o uso das PPP, recorrendo à informação documental divulgada pelo Tribunal de Contas, DGTF - Direção Geral do Tesouro e Finanças e UTAP – Unidade Técnica de Acompanhamento de Projeto. O quinto capítulo ficou reservado para a conclusão e identificação das limitações ao estudo. Nesta apresentação sucinta, pretende-se a discussão dos resultados obtidos, esperando poder contribuir para a desmistificação da ideia associada às PPP, bem como, as limitações associadas a este trabalho e linhas de investigação futuras.

CAPITULO II – ENQUADRAMENTO TEÓRICO AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

“O verdadeiro valor das coisas é o esforço e o problema de as adquirir”

– Adam Smith

A dificuldade do setor público para se adaptar continuamente às necessidades do mercado, bem como de garantir fundos suficientes a partir dos orçamentos das instituições públicas essenciais para o desenvolvimento sustentado de infraestruturas fundamentais aos países, contribuiu para a entrada do setor privado, em relação de parceria, em áreas desenvolvimento social anteriormente atribuídas unicamente ao setor público. Desta tendência resultaram um grande número de diferentes acordos de PPP, introduzindo novos modelos de gestão (Oblack et al., 2013).

As PPP apresentam grande potencial, uma vez que, introduzem competências de gestão do setor privado e de investimento na produção de serviços públicos, tornando-as uma forma alternativa à privatização (Meidute, 2011 e Araújo e Silvestre, 2014). Assim, em primeiro lugar, importa conhecer o que consiste uma PPP.

2.1 – CONCEITO E OBJECTIVOS DO MODELO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Parcerias Público-Privadas (PPP) consistem nas várias modalidades que envolvem, entidades privadas em projetos de interesse público. Uma, das muitas definições que lhe estão atribuídas, é a apresentada na legislação nacional portuguesa de enquadramento deste tipo de contratos. Em particular, a que se encontra consagrada no artigo 2º do Decreto-Lei nº 111/2012, de 23 de Maio, que substituiu o Decreto-Lei nº 141/2006, de 27 de Julho, onde, na sua redação foram introduzidas as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado nas PPP, substituindo o Decreto-Lei nº 83/2003, de 26 de Abril, que inicialmente legislou sobre esta matéria. Neste diploma, a PPP é definida do seguinte modo: “*Entende-se 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, mediante contrapartida, o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, em que a responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração, e riscos associados, incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.*” Concretizando os compromissos assumidos no Memorando de Entendimento celebrado com *Troika* (2011)⁴ o atual diploma introduz os “*procedimentos internos a observar pelo setor público, quer na fase da preparação e*

⁴ *Troika* comissão que acompanha a política de controlo da dívida pública que integra membros das seguintes instituições: União Europeia, Banco Central Europeu e do Fundo Monetário Internacional.

desenvolvimento dos projetos, quer na fase de execução e acompanhamento dos contratos.”, preâmbulo do Decreto-Lei nº 111/2012, de 23 de Maio.

Consideram-se parceiros públicos, o Estado, as Entidades Públicas Estatuais, Fundos de Serviços Autónomos e as Empresas Públicas e as Entidades por elas constituídas com vista à satisfação de necessidades de interesse geral. – n.º 2, art.º 2 do Decreto-Lei nº 111/2012, de 23 de Maio.

De acordo com as definições apresentadas no diploma, considera-se parceiros privados, as entidades sob a forma societária, sujeitas ao quadro jurídico das PPP, unicamente no que diz respeito a um cumprimento de exigências materiais de princípios de partilha de risco, de princípios de equilíbrio financeiro e de princípios relativos a contratação de consultores externos.

Na literatura financeira, o conceito de PPP, é desenvolvido por diversos investigadores. Segundo Silva e Rodrigues (2005), a definição de PPP baseia-se em dois pontos. Primeiro, numa relação contratual entre agentes públicos e privados. Nesta relação contratual, ao contrário do que se acontece com as agências públicas convencionais, o financiamento público deixa de ser feito numa base de dotação orçamental anual, passando a estar associado a intervenções específicas e a um conjunto igualmente específico de objetivos. Segundo, as PPP geram um efeito de junção de recursos. O cofinanciamento privado é frequentemente indicado como a faceta mais aparente dessa junção.

Contudo, este efeito estende-se a outros recursos, nomeadamente, às competências específicas dos vários parceiros. Quer o princípio da contratualização, quer o efeito de junção de recursos, são características inerentes à PPP e associadas ao chamado *New Public Management*, (Domberger et al, 1997, Wettenhall, 2003). São estas características que levam as PPP a serem vistas como um instrumento que garante ganhos de eficiências e de eficácia, conduzindo a um melhor uso dos recursos públicos, promovendo a complementaridade, evitando duplicações de esforços (McQuaid, 2000).

Para Sadka (2006), as PPP envolvem a oferta do setor privado em infraestruturas e serviços que decorrem de ativos de infraestrutura, tradicionalmente fornecidos pelo setor público, assumindo hoje em dia um papel de destaque nas economias nacionais. Assumem ainda a responsabilidade da performance do ativo a longo prazo ou pelo menos durante uma parte significativa da vida útil do ativo. Isto gera o desafio de desenhar e implementar inovados planos de parceria e eficácia na gestão dos serviços público. (Nisar, 2007 e Verma, 2011).

Stephen (2010) define este modelo como a utilização de contratos de concessão sob forma de financiamento à construção de infraestruturas essenciais para o desenvolvimento do país, em que o Estado, por escassez de recursos financeiros, não tem capacidade para os financiar.

A essência da cooperação público-privada é uma combinação de capital privado na execução de projetos públicos e da prestação de serviços e/ou infraestruturas públicas. As PPP são uma combinação das tarefas e objetivos dos dois setores. Se estes evidenciassem diferentes objetivos a sua cooperação seria improvável. No entanto, o aumento do envolvimento do setor privado na economia levou à intensificação da cooperação público-privada, a fim de maximizar a

eficácia do investimento. O setor público investe através de PPP proporcionando bem-estar social, enquanto o setor privado participa para fins comerciais. Assim, os investimentos em PPP são uma combinação de dois objetivos: social e comercial (Filipkowska e Trojanowski, 2012)

A mobilização de recursos financeiros e a experimentação de novos métodos de combinação das finanças públicas e privadas criam novos instrumentos de investimento financeiros inovadores, nomeadamente, através de parcerias entre os sectores públicos e privados de relevante importância porque contribuem para o crescimento económico sustentado e para sustentabilidade das finanças públicas (Zaharionae, 2012).

Nas diversas definições de PPP presentes na literatura financeira emerge como ponto comum a todas, a existência de um contrato entre o parceiro público e o parceiro privado. O setor privado presta um serviço, obedecendo a um conjunto de requisitos impostos pelo contrato, pelo qual é remunerado pela entidade pública contratante. O estado é designado por concedente e o privado por concessionário (Sarmiento, 2013)

Araújo e Silvestre (2014) procuraram compilar as diversas definições de PPP através de palavras-chave: cooperação, existência de benefícios mútuos, transferência e partilha de responsabilidades e riscos financeiros, durabilidade da relação. “*A cooperação entre entidades públicas e privadas, que têm um objetivo comum, e que estão dispostas a partilhar os riscos e responsabilidades na produção e prestação de serviços públicos a longo prazo*” (Navarro-Espigares e Martín-Segura, 2011 e Pomeroy, 1998, citados por Araújo e Silvestre, 2014:573).

A cooperação sugere da ajuda entre os intervenientes, entidades públicas, aqueles que definem o que precisa de ser feito, através de especificidade e objetivo, e as entidades privadas, tornando-se estas responsáveis pelo fornecimento de serviços públicos. Analisando continuamente todas as fases do processo para que sejam bem executadas. Esta realidade só acontece quando existir acordo real, e “*essa cooperação reúna habilidades técnicas, financiamento e recursos materiais de ambos os parceiros*” (Ham e Koppenjam, 2001:601). É necessário também a presença de um espírito empreendedor, e compromisso político, com base na legislação adequada, para que gestão dos processos seja real (IMF, 2004).

A existência de benefícios mútuos caracteriza as PPP de várias maneiras. Os intervenientes públicos têm como prioridade a prestação de serviços com elevada qualidade, obrigados pelos programas políticos que exigem eficiência e eficácia (Araújo e Silvestre, 2014). Para a sua gestão é fundamental o *Value for Money*, dado que, é com base neste requisito que decidem se o serviço será executado por meio de estrutura pública, ou se remetem para empresas privadas, numa abordagem orientada para o mercado (PWC, 2011). Perante o segundo cenário, os governos têm que assegurar que as parcerias oferecem um ganho real na utilização dos recursos financeiros públicos, de qualidade, eficazes e eficientes. Para fundamentar esta decisão deverá existir o comparador público que garanta que o envolvimento da entidade privada é mais benéfica do que qualquer outro tipo de solução, uma vez que permite a avaliação dos custos a suportar pelos projetos (sociais, ambientais, etc.), servindo como uma ferramenta eficaz de avaliação e mitigação de risco de gastos desnecessários (Marques e Silva, 2008 e Torres e Pina, 2011).

As PPP envolvem a transferência e partilha de responsabilidades e riscos financeiros entre as entidades públicas e privadas. A participação do setor privado nas parcerias não salvaguarda os escassos recursos do setor público se não forem estabelecidos e partilhados os riscos existentes para cada um dos programas públicos. Esta será a génese da parceria, a intensão de melhoria da prestação de serviço público. *“Estas melhorias devem ser garantidas por uma adequada transferência de riscos financeiros e responsabilidade para os parceiros privados de forma a aumentar o seu comprometimento com o sucesso do projeto público”* (Araújo e Silvestre, 2014:574). Qualquer desvio pode comprometer a sustentabilidade financeira das empresas privadas, sendo a transferência de riscos financeiros, fundamental para o sucesso das PPP (Monteiro, 2005), pois o retorno obtido pelo parceiro privado depende do modo como os *cash-flows*⁵ são geridos do processo. A inexistência de uma partilha de risco efetiva leva a configuração semelhante a um acordo contratual e não a uma PPP (Zaharionai, 2012).

Por fim a durabilidade da relação entre os intervenientes das parcerias está presente neste conceito e existe porque a maioria dos acordos é estabelecido por um longo período de tempo. *“O compromisso de longo prazo permite que ambos os parceiros tirem vantagens de parceria e ao mesmo tempo partilhem as responsabilidades do programa público. Simultaneamente proporciona uma oportunidade para o parceiro privado recuperar o seu investimento inicial. Mas mesmo após a conclusão dos projetos, as parcerias permitem continuar a cooperação, nomeadamente com a manutenção do projeto.”* (Araújo e Silvestre, 2014:575)

As PPP são, em geral, referenciadas como um instrumento adequado quando se pretende adotar políticas mais descentralizadoras que visam mitigar o problema das falhas de mercado e promover a coordenação estratégica entre empresas e/ou entre outras instituições (Stiglitz e Wallsten, 2000). Podemos aplicar às PPP, os conceitos de aprendizagem coletivas e os efeitos positivos decorrentes dessa aprendizagem, a capacidade de firmas e instituições (Prahalad e Hamel, 1990), (Foss e Knudsen, 1996).

São um instrumento alternativo para as políticas que visam a promoção da eficiência económica e da competitividade. Este instrumento tem evidenciado uma rápida difusão, nomeadamente, nos países da OCDE e da UE assente na convicção de que as PPP podem aumentar a eficácia das políticas de serviço público (Stiglitz e Wallsten, 2000).

Para Silva e Rodrigues (2005), a descentralização é um outro aspeto positivo atribuído pela literatura ao uso das PPP. (McQuaid, 2000, citado por Silva e Rodrigues, 2005), defende que, uma política mais descentralizada, permite melhorar o objeto das intervenções e envolver agências com um espectro mais estreito ou especializado de objetivos. No âmbito da política de competitividade, uma maior descentralização permite intervenções desenhadas ou formatadas para universos

⁵ *Cash-Flow*: trata-se dos meios líquidos libertos, ou seja, a capacidade de autofinanciamento da empresa. Essa capacidade resulta dos fluxos de tesouraria, positivos (*inflows*) ou negativos (*outflows*), e é apurado da seguinte forma: *cash-flow*=resultados operacionais líquidos de impostos + amortizações – investimento em necessidades de fundo de manio – investimento em capital fixo (imobilizações).

específicos de destinatários, por exemplo, firmas de setores ou regiões específicos, permitindo que essas intervenções envolvam instituições que estão próximas dos destinatários finais das ações.

As parcerias podem ainda ser vistas, como um instrumento de acumulação de recursos institucionais e, conseqüentemente, algo que poderá aumentar a sustentabilidade das ações de política social. No caso da política de competitividade, as parcerias favorecem a criação e consolidação de redes de empresas e de outras instituições e permitem a estes agentes acumular experiência de trabalho em rede. O resultado deste processo de *learning-by-doing* deve ser valorizado não apenas no presente mas também no futuro (Silva e Rodrigues, 2005).

É necessário compreender os motivos que levam os parceiros públicos à decisão de lançamento de PPP, a proposta de valor inerente a este modelo de financiamento, e, de que modo as PPP podem ser utilizadas como alavancagem de desenvolvimento de um país (Hammami et al., 2006).

Hope et al. (2013) realizaram o estudo que compara a contratação tradicional versus a utilização das PPP através de uma investigação experimental. Neste trabalho estabelecem que uma característica chave das PPP é as tarefas de construção de um ativo e subseqüentemente a sua operação serem delegadas num único ente privado. Por sua vez, nos contratos tradicionais, estas tarefas são alocadas as duas ou mais empresas. Hart (2003, citado por Hope et al, 2013), refere que numa PPP, a empresa privada têm fortes incentivos para fazer investimentos, pois reduzem os custos a incorrer na fase operacional. Em contraste, sob contratos tradicionais, o construtor tende a retrair o investimento por forma a concretizar a obra ao menor custo.

Hope et al (2013) concluíram que numa PPP, o ente privado tem fortes incentivos para investir resultando na redução de custos futuros, o que é desejável se os investimentos tiverem igualmente um reforço da qualidade, mas podem ser igualmente indesejáveis se os investimentos tenderem a um efeito colateral negativo na qualidade. Em contraste, com os contratos tradicionais, onde os incentivos ao investimento são fracos. Hope et al (2013) constataram que os parâmetros que induziam o investimento desejável eram relativamente mais importante, concretizando, desta forma, que uma PPP seria sempre teoricamente preferível.

Quadro 1 - Diferenças entre a Contratação Tradicional e as PPP

Condições	Contratação Tradicional	PPP
Investimento	Responsabilidade do Estado; Contrato de empreitada com uma Empresa; Risco de derrapagem geralmente é do Estado;	Responsabilidade do Privado O Contrato entre o privado e outras empresas; Risco de derrapagem é assumido pelo privado;

(Continua)

Quadro 1 - Diferenças entre a Contratação Tradicional e as PPP (Cont.)

Financiamento	Orçamento do Estado mais fundos comunitários;	Privado (dívida bancária e capitais dos donos da empresa)
Custos para o Estado	Custo inicial do investimento;	Privado (dívida bancária e capitais dos donos da empresa)
	Custo anual da manutenção do ativo	Pagamentos anuais, após a conclusão da construção, pelo período do contrato (20-30 anos)
Riscos	Totalmente alocados ao Setor Público	Repartidos entre o Setor Público e Setor Privado

Fonte: Adotado de Sarmento (2013)

O contraste fundamental entre as PPP e a contratação tradicional é que, com as PPP, o retorno do investimento está ligado a resultados de serviços e desempenho do ativo durante a vida do contrato. O prestador de serviços do setor privado é responsável, não apenas pela entrega de ativos, mas pela gestão global do projeto, implementação e operação bem-sucedida durante anos após aquela data (PWC, 2011).

Naturalmente, o uso das parcerias não está isento de controvérsia e alguns problemas daí decorrentes podem ser antecipados. O Tribunal de Contas (2012), estabelece que com a utilização dos contratos PPP, o Estado e as entidades públicas preveem a dinamização da economia nacional através do incentivo de empresas de construção de obras públicas, promovendo o emprego, e, conseqüentemente, o aumento de estruturas e infraestruturas, criando acessibilidades, proporcionando investimentos de outras atividades económicas, contribuindo para o desenvolvimento do País. Segundo Sarmento (2013:15) *“Uma PPP apenas será mais eficiente para o Estado se o seu custo global for inferior ao da contratação tradicional. Sendo o financiamento privado mais caro do que o público, essa eficiência tem de estar refletida nas outras componentes do custo global: custo de conceção, construção e de manutenção e operação, assim como na gestão dos riscos”*.

2.2 – TIPOS E MODELOS

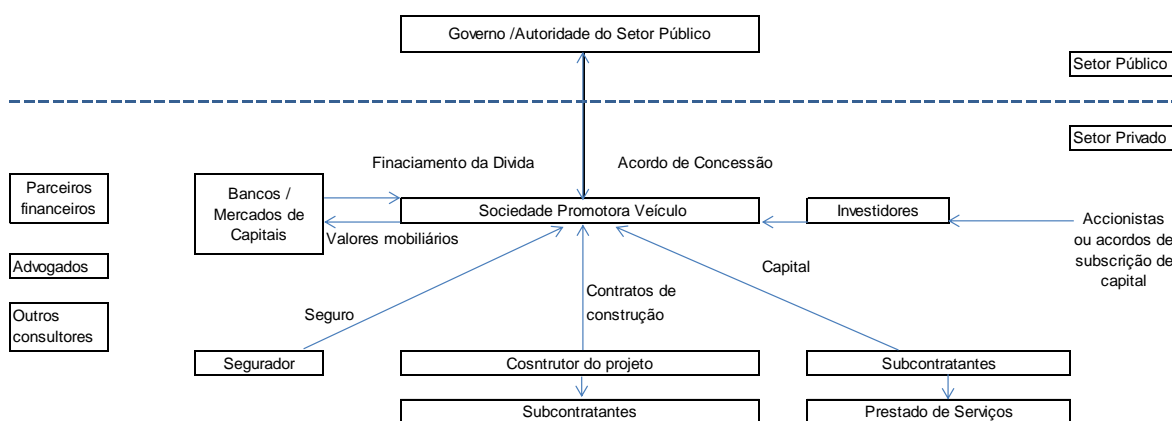
O financiamento em infraestruturas é complexo e enfrenta muitos desafios devido à sua complexidade, requerendo grande disponibilidade de fundos de longo prazo e taxas competitivas. Devido à longa duração dos projetos o retorno do investimento será lento, exigindo por esse motivo acordos viáveis entre as partes envolvidas com alocação e mitigação dos riscos corretamente estabelecidos (Satish e Shah, 2009).

O Livro Verde da Comissão das Comunidades Europeias (2004) classifica as PPP das seguintes formas:

- Tipo Contratual: relações definidas através de um contrato entre o parceiro público e o parceiro privado e abrange diversas configurações que atribuem uma ou várias tarefas ao parceiro privado, tais como a conceção, o financiamento, a realização, a renovação ou a exploração de uma obra ou serviço. Como maior exemplo deste tipo de PPP nomeiam-se os modelos de concessão em que todo o risco comercial é alocado ao parceiro privado e cujo contrato de concessão tem normalmente uma duração entre 20 a 35 anos.

- Tipo Institucionais: implicam a criação de uma nova entidade através da cooperação entre os setores público e privado. Esta entidade, conhecida por sociedade promotora de veículo (*Special purpose Vehicle, SPV*), visa garantir a entrega de uma obra ou a prestação de um serviço em benefício público. São exemplos de PPP do tipo institucionalizado as diversas empresas municipais de capitais mistos existentes em Portugal (Cruz e Marques, 2012).

Figura 1 - A estrutura de uma PPP



Fonte: Sarmento (2013:16)

Numa primeira análise, para cada PPP é constituída de raiz uma empresa, que se designa por SPV (*Special purpose Vehicle*) reunindo características específicas, diferenciando-se das outras empresas. Estas empresas têm a duração do contrato, normalmente entre 20 a 35 anos, tendo por regra geral poucos acionistas (onde o Estado não pode participar diretamente no seu capital). Esta SPV assume a figura de uma entidade legal independente, negociando com o Estado, banca e fornecedores de todos os contratos para a construção, financiamento, operação da infraestrutura e serviço, sendo a mais importante a estrutura do financiamento do projeto, (Santos, 2007; Moszoro e Kryzanonowska, 2011 e Sarmento, 2013).

Os contratos têm que ser necessariamente longos, podendo em alguns casos ultrapassar os 30 anos. Esta duração permite, por um lado, amortizar o elevado investimento, garantindo a rentabilidade dos acionistas privados. Por outro lado, procura responsabilizar o parceiro privado,

garantir a efetiva transferência de riscos na concepção e construção do ativo. O privado estará focado nos custos ao longo da vida do projeto (construção e manutenção) e não apenas nos custos iniciais de construção, (Cheung et al. 2012 e Sarmiento,2013).

O pagamento do parceiro público ao parceiro privado acontece ao longo da vida do projeto, iniciando-se na fase de operação. Na fase de construção o investimento é financiado pelo parceiro privado.

Modelos de PPP podem ser classificadas de acordo com a sua finalidade existindo uma variedade de modelos de estrutura, com sejam:

Quadro 2 - Modelos de Parcerias Público Privadas

Acrônimo	Designação	Descrição
BOM	Build, own, mantain	Construção, aquisição e manutenção
BOO	Builb, own, operate	Construção, aquisição e operação
BDO	Build, develope, operate	Construção, desenvolvimento e operação
DCMF	Design, construct, manage, finance	Projeto de execução, construção, gestão e financiamento
DBO	Design, built, operate	Projeto de execução, construção e operação
DBFO	Design, built, finance, operate	Projeto de execução, construção, financiamento e operação
BBO	Buy, built, operate	Adquirir, construção e operação
LDO	Lease, develop, operate	Arrendamento, desenvolvimento e operação
BOT	Built, operate, transfer	Construção, operação e transferência
BOOT	Buil, own, operate, transfer	Construção, aquisição, operação e transferência
BROT	Built, rent, own, transfer	Construção, aluguer, aquisição e transferência
BTO	Built, transfer, operate	Construção, transferência e operação

Fonte: OCDE (2008)

2.2.1 – Project Finance

As PPP são financiadas através de *Project Finance*⁶. Esta técnica centra-se no financiamento e na prestação de acessória e financeira adotada para projetos de longo prazo, de grandes infraestruturas e/ou industrias e serviços, particularmente projetos público passíveis de serem concessionados com elevado período de recuperação (Bonomi e Malvessi, 2002)

Os autores esclarecem que a estrutura de financiamento do *Project Finance* envolve um conjunto de financiadores, os investidores de capital, denominados patrocinadores, bem como instituições financeiras que oferecem empréstimos para operação. Os empréstimos são garantidos por ativos do projeto e pagos inteiramente através dos *cash-flows* gerados, em vez dos ativos

⁶ *Project Finance*: Financiamento de infraestruturas a longo prazo com base nos cash-flows do projeto o qual constitui um ativo de uma sociedade veiculo.

gerais ou dos créditos dos investidores, uma vez que os financiamentos são protegidos por todos os ativos do projeto, incluindo os contratos de receita.

“Os princípios do project financing têm sido aplicados no financiamento do investimento em infraestruturas públicas através das PPP (...).No project financing o projecto é uma entidade jurídica distinta e o financiamento é adaptado às características dos cash-flow dos ativos do projecto.” (Takashima et al, 2010:78).

Numa operação de *Project Finance*, a relevância recai sobre o projeto. Através desta técnica, a estrutura de empréstimo é garantida com base na receita que será gerada pelo projeto, e por isso é a principal alavanca de investimento da infraestrutura (Takashima et al., 2010). Com a criação da SPV para cada projeto, ficam protegidos os ativos detidos pelos acionistas, como garantia das “falhas”⁷ do projeto, isto é, “este tipo de investimento é financiado sobretudo por dívida e não por capitais dos sócios da empresa. Em regra setenta a noventa por cento do investimento é financiado pela banca, sendo o restante por capitais próprios da empresa” Sarmiento (20013:18). Os acionistas, não prestam perante os bancos qualquer tipo de garantia, e os bancos financiam os projetos em regime de “dívida sem recurso” ou *non resource debt*, onde a única garantia para este financiamento são o lucros futuros do projeto, ou sejam, os *cash-flows*, uma vez que o ativo é sempre propriedade jurídica do setor público, assim como os acionistas não apresentam garantias que permitam aos bancos assegurar os empréstimos.

A escolha pelos instrumentos de *Project Finance* é uma forma de substituir garantias reais, as quais são oferecidas pelos acionistas e que cobrem totalmente as obrigações dos parceiros privados, independentemente do empreendimento gerar recursos suficientes para remunerar o investimento. Esta modalidade é conhecida como “*garantia total*” ou *full resource*. Com o *Project Finance* surgem duas novas modalidades: a de “*recurso limitado*” ou *limited resource*” e a de *non recourse* caracteriza-se pelo pagamento baseado unicamente nos recursos gerados pelo empreendimento, ou seja, tendo como garantia unicamente os *cash-flows* gerados pelo projeto (Bonomi e Malvessi, 2002). Esta modalidade não permite aos credores, penhorar o património dos acionistas ou o dos financiadores do projeto. É desejável que os projetos a serem financiados na modalidade *Project Finance* tenham estas características, coincidentes com as dos setores de infraestrutura, nomeadamente a existência de uma SPV. Pelo grande investimento intrínseco, exige um elevado grau de alavancagem por parte dos acionistas, caso fosse financiado através de *Corporate Finance*⁸ (Santiago, 2002).

⁷ Tribunal de Contas (2008:6) “As falhas evidenciadas e reconhecidas pelo próprio Estado, no âmbito do preâmbulo do diploma” – Decreto-lei nº 141/2006 de 27 de Julho – “relativamente à gestão das PPP, incidem sobre os mais diversos domínios, como sejam, as situações de acréscimo de encargos para o Encargo face aos montantes inicialmente contratualizado, a ausência de uma transferência efetiva de riscos para os parceiros privados, o pagamento, por parte do Estado, de remunerações a acionistas desajustadas do perfil de risco do projeto, a não contemplação de mecanismos contratuais de partilha de benefícios financeiros a favor do Estado, a ausência de competitividade verificada em procedimentos concursais e finalmente o recurso excessivo e pouco transparente a consultores externos.”

⁸ *Corporate Finance* é o financiamento direto convencional, baseado no endividamento de empresa. O fluxo de caixa da empresa, e não o do projeto, será utilizado para servir a dívida. A sua principal característica é o facto de analisar a capacidade de pagamento para concessão do crédito, a avaliação de risco e a estrutura das garantias da operação recai, não sobre o projeto, mas principalmente sobre a empresa - Garantia Real. (Finnerty, 1999). Salienta-se com principal diferença entre *Corporate Finance* e *Project Finance*, o seu modo de operar ou seja o *Corporate Finance* lida com

O mesmo autor refere que a previsão sobre os *cash-flows* e a taxa de retorno provocam a redução do risco do produto/serviço. Segregação e alocação de riscos entre o parceiro público e parceiro privado e ainda a possibilidade dos credores (e/ou interessados) poderem tomar medidas efetivas para trazerem a si a execução ou operação do projeto em caso de necessidade, este último item é de difícil execução quando se trata de uma concessão de serviço público.

No caso da modalidade *limited recourse*, os credores contam com o conjunto de garantias formadas pelos recursos gerados pelo projeto, e por outras garantias pessoais e reais convencionais, cedidas pelos acionistas e/ou patrocinadores, tais como: penhora, hipoteca e fiança, que permanecem válidas durante o período do financiamento e que em conjunto, garantem as obrigações do parceiro privado. (Bonomi e Malvessi, 2002).

Para Finnerty (1999) e Bonomie e Malvessi (2002), a modalidade mais utilizada nas operações de *Project Finance* é a de garantia limitada ou *limited recourse*, uma estrutura intermediária à convencional *Corporate Finance*, e à teórica modalidade *non recourse*. Ao aplicar esta modalidade de financiamento, principalmente nos países em desenvolvimento, a experiência mostrou a necessidade de incluir garantias adicionais cujo objetivo era reduzir os riscos envolvidos no empreendimento e o custo do financiamento, utilizando dos seguintes ativos da SPV: ações, contas bancárias, inclusivé da conta caução para o serviço da dívida, contratos, apólices de seguro, hipoteca dos bens móveis e imóveis.

A estrutura de garantias para a concessão do empréstimo admite três tipos básicos de variações: *non recourse*, *limited recourse* e *full recourse*:

a) *non recourse*: os financiadores não possuem direito de retorno. As únicas garantias dadas ao financiador são os *cash-flows* do projeto. Segundo Monteiro e Castro (2000:110) “...o financiador, em caso de insucesso, não tem alternativa para reaver o montante do financiamento concedido que não seja através da receita auferida com o projeto.”;

b) *limited recourse*: os financiadores possuem direito limitado de retorno das dívidas. Os títulos da dívida e patrimoniais são apenas parcialmente vinculados ao retorno e valor do projeto. Neste caso, os patrocinadores do projeto fornecem os meios que os obrigam a complementar o *cash-flow* do investimento sob determinadas circunstâncias. É um sistema intermediário entre o *full recourse* e o *non recourse*;

c) *full recourse*: o projeto é um empreendimento dentro da empresa, onde todos os ativos, patrimoniais e receitas da empresa estão sujeitos à garantia. Normalmente, a concessão de crédito é feita pelos bancos comerciais e os principais riscos residem nos *sponsors*. A dívida dessa modalidade deve ser exposta nas suas demonstrações financeiras.

Nos modelos *non recourse* e *limited recourse*, os instrumentos de atenuação de riscos são amplamente utilizados, principalmente através de contratos de compra de matéria-prima e contratos de venda de longo prazo. Nesses dois casos, o risco do projeto é o próprio

empresas já estabelecidas, com risco de crédito conhecido. No *Project Finance*, os projetos partem do zero (*projects greenfield*), o que corresponde à montagem de um projeto novo a partir de uma empresa nova (*Special purpose Vehicle*).

empreendimento. O *full recourse* é o instrumento tradicional de garantias do *Corporate Finance*, onde os instrumentos de mitigação de riscos normalmente não são utilizados (Monteiro e Castro, 2000).

O financiamento destes projetos deve ser distribuído entre as partes, por forma a garantir a cobertura dos riscos do projeto, garantido assim lucros para as partes envolvida. Segundo Esperança e Matias (2009) o *Project Finance* é um instrumento de financiamento poderoso na gestão de risco de investimentos vultuosos que carecem de elevados montantes de capital. No entanto, como a principal garantia de reembolso do empréstimo confina-se aos *cash-flows* do projeto resultante da cobrança de portagens (por exemplo) ou outra fonte de receitas facilmente previsível, deduz-se que não será adequado para todos os projetos de grande dimensão, como são o caso de numerosos projetos inovadores de base tecnologia.

Segundo Takashima et al., (2010), a estrutura do *project financing* envolve um número de investidores e, frequentemente, um sindicato bancário que fornece o financiamento para o investimento e para suportar a sua operação. Normalmente, os empréstimos concedidos são do tipo *non-recourse* que são pagos, integralmente, pelos fluxos de caixa do projecto em vez dos ativos gerais ou capacidade financeira dos investidores. Neste sentido, Finnerty (1996), citado por Takashima et al., (2010), estudou os projetos contratuais para a partilha de riscos e do retorno entre os investidores. Rose (1998, citado por Takashima et al., 2010) demonstra que, no projeto ligação “*Trans-Urbano*” da cidade de Melbourne, na Austrália, o acordo contratual, em que o parceiro privado foi autorizado a adiar a outorga, forneceu um incentivo substancial para os investidores de capital próprio participar. O custo para o governo destas garantias foi, não sob a forma de gastos de dinheiro imediato, mas sim em forma de passivos contingentes. Ao oferecer garantias para projetos de infraestrutura, o governo torna-se responsável por todas as obrigações futuras que estes suportes podem causar.

2.3 – PARTILHA DO RISCO

Risco, é perigo das opções. Normalmente associado a consequências negativas, e a perdas: risco de acidente, risco de perder, risco de errar, deverá também ser associado a consequências positivas apesar de não ser comum a expressão, risco de vencer, risco de não ter um acidente. Em linguagem financeira, faz sentido referirmos o risco de ganhar dinheiro, tal como o risco de perder dinheiro, ou seja, o risco significa a diferença entre o retorno esperado e o retorno alcançado.

Os riscos devem ser identificados, mitigados e alocados entre as diversas partes envolvidas no empreendimento (proprietários do projeto, projetistas, fornecedores de matérias-primas, entidade pública responsável) através de instrumentos atenuantes que podem assumir a forma de garantias, como dispositivos contratuais, seguros e suportes de crédito suplementar, (Santiago, 2002). A alocação dos riscos a ambas as partes permite um melhor controlo e gestão conduzindo a benefícios reais para os projetos PPP, minimizando os custos (Nisar, 2007).

Para Sarmiento (2013:21) “O risco é assim a tentativa de se medir o grau de incerteza na obtenção do retorno esperado numa determinada aplicação financeira ou investimento realizado”.

A criação de uma estrutura padronizada ajuda a garantir a transparência na alocação de riscos, proporcionando clareza e previsibilidade nas obrigações das concessionárias. Permite licitação competitiva e adequada a cada projeto, estandardizado com um método razoável de abordagem entre projetos (Haldea, 2013).

Quadro 3– Riscos das PPP e Estratégias de Mitigação

RISCOS	<p>Reputação</p> <p>Potencial perda de reputação, porque um parceiro renega acordo.</p>	<p>Reputação</p> <p>Implementar uma pré-triagem minuciosa dos parceiros.</p>	ATENUANTES ESTRATÉGICOS
	<p>Expetativa</p> <p>As expectativas irrealistas da comunidade.</p>	<p>Expetativa</p> <p>Incluir agentes locais. Consultas partes interessadas.</p>	
	<p>Projeto</p> <p>Potenciais parceiros enfrentarem interesses irreconciliáveis.</p> <p>Falta de complementaridades entre parceiros.</p> <p>Debilidade financeira do projeto pode levar a insustentabilidade.</p> <p>Outras empresas concorrentes beneficiarem com os resultados da parceria.</p>	<p>Projeto</p> <p>Escolher um parceiro que tem a capacidade de trazer quantidade comparável de recursos.</p> <p>Identificar previamente as competências essenciais do parceiro.</p> <p>Desenvolver um orçamento responsável por várias contingências.</p> <p>Convidar os concorrentes para a parceria.</p>	
	<p>Legal</p> <p>Proibição de todas as formas de suborno.</p> <p>Interesses de Propriedade Intelectual.</p>	<p>Legal</p> <p>PPP são uma forma adequada de concessão de benefícios ao governo.</p> <p>Discutir previamente e acordar quaisquer questões do projeto e contratualizar.</p>	
	<p>Político</p> <p>Potencial perturbação do projeto devido à instabilidade do governo, alterações inesperadas na legislação e inadequada segurança dos investimentos.</p> <p>Projeto torna-se alvo de forte oposição política.</p>	<p>Político</p> <p>Parceria com empresas locais e instituições sociais; obtenção de seguro de risco político.</p> <p>Adiar a atividade de parceria até alterações no clima político.</p>	

Fonte: Adotado de Lee (2006:16-17)

A identificação e distribuição dos riscos inerentes aos projetos são componentes chave para o seu financiamento, dado que, de uma maneira geral, um projeto é sujeito a avaliações, por exemplo, estudos de impacto ambiental, avaliação riscos económicos, riscos tecnológicos e políticos (Takashima et al., 2010).

“As PPP não estão isentas de riscos uma vez que o resultado depende de vários fatores, como a identificação do concorrente mais eficiente, a partilha de riscos entre o setor público e o

privado e a definição da relação contratual que melhor serve os envolvidos na negociação. Nas PPP o risco pode ser dividido em cinco categorias: risco de construção que ocorre na concepção, construção, custos excessivos e atrasos no projeto; risco financeiro, com origem na variabilidade das taxas de juro, e outros fatores que afetam os custos de financiamento; risco de desempenho, que está relacionado com a disponibilidade de um ativo, e da continuidade e qualidade de um serviço; risco de demanda, que está relacionado com a permanente necessidade dos serviços estarem disponíveis; e o risco de valor residual, que está relacionado com o preço de mercado futuro de um determinado equipamento. O setor público transfere esses riscos para o setor privado para garantir contratos com bom valor para a despesa pública.” (Araújo e Silvestre, 2014:579).

A importância da distribuição do risco numa PPP resulta da necessidade de uma maior eficiência do setor privado em relação ao setor público, sendo esta necessidade consequência do setor privado se financiar a taxas de juro superiores às do setor público. Numa correta alocação dos riscos ao setor privado trará os incentivos necessários a essa maior eficiência, e com isso gerar valor para o contribuinte. Mas nem sempre a eficiência e a correta alocação dos riscos são a principal preocupação dos governos. Existem três grandes motivos para que a eficiência das PPP resida sobretudo na alocação e gestão dos riscos: A redução dos custos que uma boa gestão do risco gera; os incentivos que são fornecidos ao privado para que seja eficiente; a redução da probabilidade de renegociações futuras durante a vida do contrato. O risco deve ser distribuído ao setor público e ao setor privado através de critérios de eficiência, devendo ser atribuído à parte que melhor for capaz de mitigar, isto é, deve ser aquela cuja combinação, probabilidade de ocorrer, e, custo do evento se ocorrer, resulte num menor custo (Zaharionae, 2012 e Sarmiento, 2013).

Para Sarmiento (2013) os riscos são divididos em três grupos: os que são retidos pelo setor público, os que são transferidos para o privado e os que são partilhados. Num primeiro grupo caracterizam-se os riscos que são demasiado onerosos de transferir, e como tal, a sua alocação ao privado não gera *Value for Money*, como sejam os que envolvem as decisões unilaterais do Governo ou decisões administrativas de entidades públicas, por exemplo os estudos dos impactes ambientais, uma vez que são riscos que os particulares não controlam e portanto não podem responder por eles. Onde se incluem também catástrofes naturais (terramotos, furacões, inundações, etc.) embora não controláveis por ninguém, os encargos poderão atingir tal magnitude que qualquer empresa entraria de imediato em falência.

Os riscos transferidos, os que geram incentivos à eficiência privada, reportam-se aos riscos de construção, relacionados com o custo ao longo da vida do projeto. Assim com o risco de qualidade e inovação, onde se garante que o privado responda por eventuais falhas no serviço. O risco financeiro, assegurado quer pelos acionistas, quer os bancos que arriscam o seu capital no projeto.

De salientar ainda o risco na utilização dos dinheiros públicos na estrutura de capital dos projetos envolvidos, Cooper (2003, citado por Araújo e Silveira, 2014:579) explicam que *“as PPP podem ser uma espécie “terra de ninguém” um reino entre o poder político e os mercados económicos em que nenhum conjunto de regras se aplica de forma consistente”*. O risco

reconhece-se quando “o nível dependência dos governos em relação ao setor privado ou a influência de lobbies⁹ fortes faz com que o parceiro público fique dependente dos parceiros privados” (p.579). Justificam os autores que nestes “casos os contratos são suscetíveis de se tornarem um conjunto de alianças em que os governos precisam dos contraentes, tanto quanto eles precisam do Estado” (Araújo e Silveira, 2014:579).

A gestão de tão elevado número de PPP, revela-se um problema complexo, dada a variedade de parceiros, as suas especificidades, valores e perspectivas, afetando a gestão, a transparência e os resultados, (Meiduté e Paliulis, 2011).

Os projetos PPP estabelecem diferentes riscos para as partes envolvidas (setor público e setor privado). O “*fator sucesso*” resulta da análise e da gestão desses riscos. Esta deve ser a atividade principal para a gestão destes projetos (Sudic, 2013).

2.4 – VANTAGENS E DESVANTAGENS DAS PPP

Para Sudic et al. (2013) e Ismail (2013) a influência política, a resistência burocrática à mudança e a corrupção, criam barreiras ao setor privado e desinteresse no investimento. Evidenciam como principais fatores de sucesso das PPP a aquisição eficaz, a exequibilidade dos projetos, as garantias governamentais, condições económicas favoráveis e a disponibilidade dos mercados financeiros.

As PPP “constituem assim uma oportunidade para os Estados desenvolverem múltiplas infraestruturas essenciais, sem onerar efetivamente a dívida pública e simultaneamente, permitem uma diluição do respetivo esforço financeiro associado às elevadas despesas de capital dos projetos de infraestruturas”. (Tribunal de Contas, 2008:9).

Reflete o Tribunal de Contas (2008) que outra vantagem das PPP coloca-se em termos do *Value for Money*, inerente aos serviços prestados quando confrontado com a opção tradicional da prestação direta dos serviços pelo Estado. A principal razão para a utilização de PPP é a adequação dos projetos. Um projeto PPP pode gerar uma melhor relação custo-benefício em relação às restantes alternativas. Todos os argumentos a favor e contra PPP devem ser considerados dentro do contexto do objetivo primordial (PWC, 2011).

Uma das vantagens mais marcantes da opção das PPP decorre das próprias restrições orçamentais e de endividamento que os Estados enfrentam no atual quadro do Pacto de Estabilidade da União Europeia, (Fussell e Beresford, 2009).

As PPP surgiram meramente, como uma solução interna, para um problema doméstico. Foi no Reino Unido que sucessivos governos despertaram para o facto de que os benefícios da

⁹ *Lobby* ou *lobbying* é o nome que se dá à atividade de pressão, ostensiva ou velada, de um grupo organizado com o objetivo de interferir diretamente nas decisões do poder público, em especial do poder legislativo, em favor de causas ou objetivos defendidos pelo grupo.

privatização de determinados serviços do sector público, podiam estender-se amplamente à economia desde que bem apoiados numa estrutura contratual (Meiduté e Paliulis, 2011). Desta maneira, conduziam a melhorias do serviço público. Esta melhoria passa não só pelos tempos de execução mais curtos, como também pelos níveis de satisfação mais elevados, aplicável a vários sectores de atividade, estando em causa um investimento de longo-prazo, bem como a separação da interferência política e a mobilização do capital privado, em vez do capital público (Cheung, et al. 2012). Na última década, os governos de múltiplos países têm vindo a consciencializar-se dos benefícios das PPP e como tal, têm vindo a implementar pelo mundo inteiro políticas associadas às mesmas. Todos partilham de um mesmo pensamento/conhecimento, o desenvolvimento das infraestruturas é crucial para o crescimento económico e que este mesmo crescimento pode ser impulsionado pelo desenvolvimento das PPP (Luís, 2011).

Num contexto de “*restrições e imposições*”, o recurso a PPP pode evidenciar-se vantajoso no ponto de vista orçamental, quer ao nível do défice, traduzindo-se na desorçamentação¹⁰ temporária de despesas, quer ao nível da despesa pública, assetando no facto do Estado prover infraestruturas e serviços fundamentais à margem do seu balanço. Neste sentido o Estado apresenta-se como comprador de serviços públicos com base em ativos fornecidos pelo setor privado, permitindo à partida substituir despesas de investimento por despesas correntes (Kappeler e Nemoz, 2010; Kateja, 2012 e Sarmiento, 2013).

Como principais vantagens deste modelo, trazer para um projeto público, as competências e a eficiência privadas partindo do princípio que a gestão privada é mais eficiente do que a gestão pública, e com isso reduzir custos alcançando o mesmo nível de serviço e qualidade. Esta redução de custos, passa pela melhor qualidade de projetos, melhores níveis de eficiência, inovação e menor propensão para desvios na construção de infraestruturas (Kateja, 2012). Ao assumir a responsabilidade da construção e manutenção do ativo pelo longo período, procura mitigar erros e falhas no planeamento. As PPP permitem a partilha de um conjunto de riscos que no tradicional modelo de contratação estariam sob a responsabilidade do estado. E ainda a construção de infraestruturas que de outra forma não teriam sido possíveis dado os constrangimentos orçamentais (Cheung et al., 2012 e Sarmiento, 2013).

Um dos aspetos mais relevantes para a implementação das PPP, é o envolvimento de parceiros privados neste processo, através da sua capacidade financeira, associada aos conhecimentos técnicos e habilidade de gestão que teoricamente os caracterizam. Tornando este modelo numa estratégia política e económica, com o objetivo de fornecer continuamente bens e serviços públicos (Araújo e Silvestre, 2014).

Sarmiento (2013) revê como desvantagens, a tentação de “*desorçamentar*”, provocando por um lado um elevado volume de encargos futuros, onerando o Orçamento de Estado no médio

¹⁰ Desorçamentação – é a criação de organismos fora do âmbito da Administração Pública que desempenham, no todo ou em parte, funções antes atribuídas a organismos da administração pública. Implicando que certas receitas e despesas deixam de estar no Orçamento de Estado.

prazo dando origem a um problema de sustentabilidade das finanças públicas, por outro lado, o adiamento do impacto no défice orçamental evidencia o risco de excesso de investimento, que por não terem racionalidade económica podem ser classificadas como desnecessárias.

Outra desvantagem prende-se com o facto do custo de financiamento do privado ser superior ao do público. Esta diferença de custos pode fazer com que o ganho de eficiência não seja suficiente para que as PPP criem *Value for Money*. Para Jin et al. (2012) e Susic et al (2013) a transferência do risco torna-se o maior condutor do *Value for Money*. Neste sentido, cabe ao ente público a tarefa da sua identificação e alocação, por forma a garantir a eficiência e eficácia da PPP, baseando-se para tal na teoria de que deverão ser distribuídos pela parte que melhor capacidade tiver de o mitigar (Zaharionae, 2012).

São igualmente um risco as perdas de qualidade devido à fraca concorrência que o privado enfrenta. O Estado nem sempre consegue cumprir o papel de regulador e/ou a sua função de monitorização (Hope et al., 2013).

A *accountability*¹¹, envolvidos diferentes agentes económicos naturalmente com diferentes objetivos e interesses que terão de ser compatibilizados, uma vez que a entidade privada envolvida responde perante os seus acionistas privados, e não aos cidadãos e contribuintes como faz o Estado (Sarmiento, 2013).

Num estudo realizado por Torres e Pina (2001) conclui que desde o início, a discussão sobre os resultados da PFI apontou para a melhoria da eficiência, qualidade e eficácia dos serviços públicos. Replicando um estudo sobre as PPP Britânicas concluem estes autores que no âmbito da iniciativa do PFI, cerca de dezassete por cento dos investimentos totais foram poupados, em média, em comparação com outras modalidades de investimento possíveis.

Sob a crença de que, sem aumentar o endividamento do setor público, os governos podem promover padrões elevados de qualidade de equipamentos sendo eficientemente construídos e geridos por empresas privadas. Como consequência, os contratos de PFI cresceram, chegando em 2004 a catorze por cento do investimento público do Reino Unido (IMF, 2004). O mesmo serviço pode ser fornecido a um menor custo, ou um melhor serviço resultará com o mesmo investimento, pelo envolvimento do setor privado gerando o *Value for Money* (Nisar, 2007).

Para o IMF (2004) subsistem algumas preocupações, nomeadamente na gestão dos gastos porque este modelo permite aos governos a oferta contínua de infraestruturas e serviços públicos, atendendo ao retardamento no impacto sobre a dívida pública.

¹¹ *Accountability*: prestação de contas/necessidade de responsabilização e transparência da gestão pública.

Quadro 4 – Potenciais Benefícios e Potencias Desvantagens das PPP

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 sector 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.

Fonte: Adaptado de (Colverson e Perera, 2011:4)

Com base na literatura financeira fica subjacente que o envolvimento do setor privado melhora o grau de escolha para os consumidores, proporcionado maior qualidade na prestação de serviços públicos permitindo a obtenção de preços mais reduzidos para os utentes.

Estas diferenças dependem dos acordos estabelecidos entre o setor público e o setor privado, que ao diferenciarem-se de país para país, poderão influenciar o sucesso das PPP, (Sudic, 2013 e Araújo e Silvestre, 2014).

CAPÍTULO III - A EVOLUÇÃO HISTÓRICA E A IMPORTÂNCIA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA AS ECONOMIAS MUNDIAIS

“O investimento em conhecimento é aquele que traz maiores retornos”

Benjamin Franklin

3.1 – ENQUADRAMENTO HISTÓRICO

As PPP remontam ao século XVIII, mais precisamente ao ano de 1789 – Revolução Francesa – com origem no Estado Liberal¹², fruto da evolução dos Estados. Estas foram geradas pela necessidade do ente público, 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).

Os primeiros projetos de financiamento foram aplicados nas infraestruturas públicas através de PPP no Reino Unido, (Takashima et al., 2010). O modelo de PPP foi criado, em Inglaterra, em meados dos anos noventa do século XX, denominando-se por *Project Finance Initiative* (PFI), posteriormente, denominaram-se *Public-Private Partnerships* (PPP), Cheung et al. (2012). O modelo irradiou-se pelo mundo, alcançando países como França (*Marche d'Enterprise de Travaux Publics* - METP), Portugal, Espanha, Itália, Irlanda, Austrália, África do Sul, entre outros.¹³

As PPP, enquanto esforço colaborativo entre parceiros públicos e privados para objetivos específicos, não são um fenómeno novo mas mereceram, nestas últimas duas décadas, uma atenção especial por parte de agentes económicos e políticos, emergindo uma utilização alargada no âmbito de políticas de diversas naturezas, quer ao nível nacional, ou ao nível regional e local (Linder e Rosenau, 2000). Em particular as PPP começam a aparecer de forma sistemática, nos anos noventa do século XX, como instrumento estandardizado de política nos países da União Europeia (UE) e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), particularmente, no âmbito da construção e provimento de infraestruturas até então convencionalmente asseguradas pelo setor público. No entanto, nos primeiros anos da sua implementação foram surgindo alguns problemas com este modelo relacionados, principalmente, com a falta de coordenação, e da ânsia de iniciar novos projetos. Esta avidez resultou, a partir de 1997, de um incremento na celebração das PPP no Reino Unido, originando uma representativa progressão no montante de recursos envolvidos (Santos, 2007).

¹² Estado Liberal, caracterizador do Estado de Direito, dominou o final do século XVIII e grande parte do século XIX, e teve como princípios norteadores a limitação do poder do rei e a não intervenção do Estado nos negócios, apenas restringindo os direitos individuais na medida do necessário para assegurar a ordem pública. Assim, o Estado não interviria na economia, pois entendia que a liberdade e igualdade formalmente existentes no meio social seriam capazes de regular o mercado.

¹³ Global Guide to Public-Private Partnerships Allen & Overy (March-2010)

3.2 – EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Enquanto fenómeno global, encontramos PPP em dezenas de países. De referir que as experiências mais marcantes revelam-se nos países anglo-saxónicos como o Canadá, Austrália, Coreia do Sul, Chile e muitos outros, (Cheung et al., 2012). A década de noventa do século XX foi marcada por elevados défices e reduzido crescimento económico, a utilização de PPP teve como objetivo criar fontes de investimento para infraestruturas (Sarmiento, 2013).

No Canadá, largamente influenciado pela experiência do Reino Unido, emergiu a sua utilização em meados dos anos noventa, atingindo o seu auge no ano 2000. O modelo foi utilizado para construção de infraestruturas rodoviárias, ferroviárias, saúde educação e tribunais, com resultados contraditórios, alguns de grande sucesso outros questionáveis do ponto de vista da criação do *value for money* (Kennedy, 2002).

Austrália iniciou também o seu processo em PPP nos anos noventa, contribuindo para a reforma do setor público e o aumento de infraestruturas do país, (Cheung et al., 2012). Em 2009 existiam cerca de cinquenta projetos, avaliados em cerca de vinte e quatro mil milhões de Euros, distribuídos pelos setores da saúde, educação, rodovias, água e estabelecimentos prisionais, espalhados por todo o país, com principal relevância para os projetos situados no Estado de Victoria e no Estado de Novas Gales Sul¹⁴. A experiência Australiana é, geralmente referida, em termos globais, como um caso bastante positivo, resultado do elevado nível da administração pública e justiça daquele país (Cheung et al., 2012 e Sarmiento, 2013).

Na Índia existe um amplo consenso sobre as PPP como o caminho a seguir para a criação de autoestradas de classe mundial. Visto que um enquadramento propício é um pré-requisito para atrair o investimento privado competitivo. Os modelos de documentos, o processo de avaliação e do regime de financiamento e o diferencial de viabilidade foram adotados como os pilares de sustentação de um quadro PPP sustentável no setor rodoviário (Haldea, 2013).

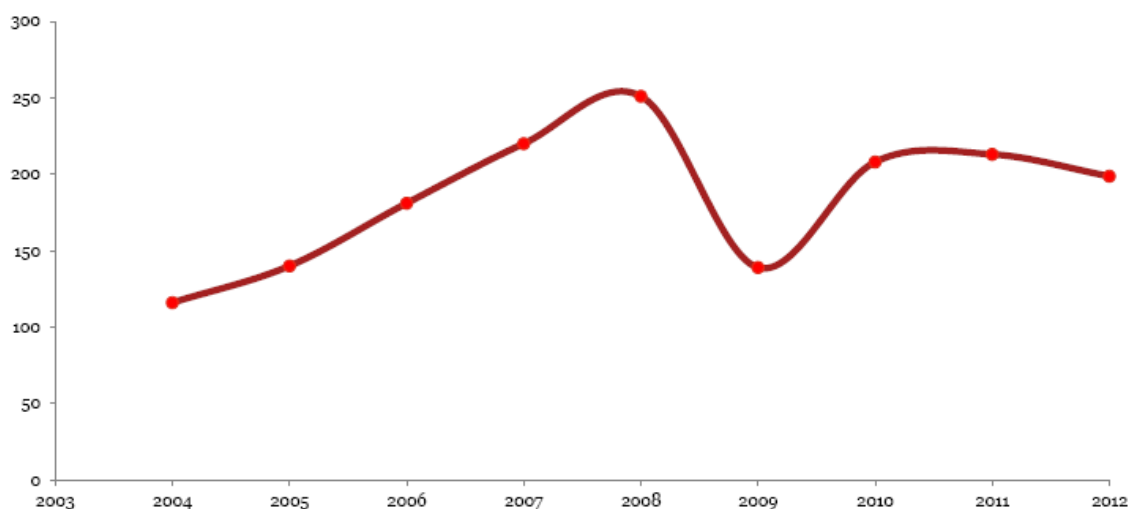
A Coreia do Sul regista a utilização das PPP a partir de 2000. Em 2004, representavam quinze por cento do investimento público. Existem neste país, cerca de duzentos projetos em operação e construção com um valor de investimento na ordem de cinquenta milhares de milhões de Euros. Passada uma década, a rápida utilização destes tipos de projetos, associada a elevados encargos orçamentais e a crise mundial, obrigaram o governo deste país a renegociar os contratos e rever a rentabilidade dos acionistas. Verificadas falhas graves de procedimento, a Coreia do Sul tem procurado alterar o enquadramento legal e regulatório das PPP.¹⁵

¹⁴ Partnerships Victoria.

¹⁵ KDI (PIMAC) – Public & Private Infrastructure Investment Management Center.

Gráfico 1 – Investimento Global em *Project Finance*

(USD Bn)



Fonte: OECD annual meeting of senior PPP officials, PWC (2012:3)

A nível mundial, o maior crescimento das PPP ocorreu no ano de 2008 ano em que se atingiu o valor máximo, a inversão da tendência acompanhou a depressão económica ocorrida durante o referido ano, situação que criou alguma instabilidade uma vez que em 2010 o investimento ganhou novos valores tendendo, posteriormente, à estagnação deste perfil até 2012 (Gráfico 1).

Todos os países membros da EU utilizam PPP. Apesar de não existir ao nível comunitário um quadro jurídico específico e comum aos diversos estados membros, adaptou-se por forma a normalizar e a regular as normas comunitárias e respetivos procedimentos o Livro Verde sobre as PPP (2004), tentando referenciar a melhores práticas e simultaneamente, o enquadramento da estratégia das PPP a nível comunitário (Marques e Silva, 2008) ficando a definição de modelos e procedimentos da competência de cada Estado Membro (Tribunal de Contas, 2008).

De notar que países como Portugal, Grécia, Espanha Chipre e Irlanda, apresentam um elevado número de investimento em PPP e estão todos sob a intervenção da *Troika*. Este modelo foi adaptado, para além das carências financeiras dos governos, mas também para evitar restrições orçamentais (Sarmiento, 2013).

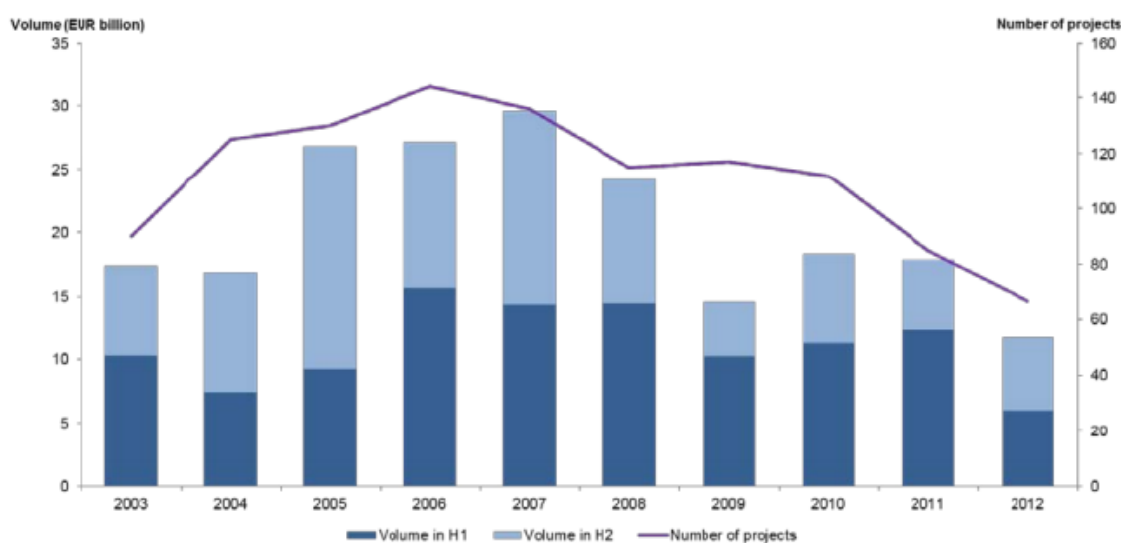
Spakman (2002) examinou a experiência britânica de PPP, e considerou-a uma forte estrutura de utilização de conhecimentos do setor privado. Atualmente, as PPP britânicas apresentam, à semelhança dos países atrás enunciados, elevados encargos devido ao facto da Europa estar a atravessar uma grave crise financeira, sendo os encargos atuais com as PPP uma restrição ao esforço de consolidação das finanças públicas (Cheung et al., 2012). O equilíbrio entre o custo-benefício destes projetos nunca será conhecido (Spakman, 2002).

Na Alemanha as PPP têm sido utilizadas com aparente sucesso, nos setores da educação e na iluminação públicas, estas últimas com poupanças energéticas assinaláveis¹⁶.

As PPP foram introduzidas em Espanha pela Lei dos Serviços Municipais de 1955 e alterada, posteriormente, no alinhamento da atual legislação da UE. Nos governos locais espanhóis houve uma ampliação e uma indefinição da "fronteira" entre os setores, público e privado, caracterizadas pelo crescimento das PPP de vários tipos, especialmente, nos serviços específicos, tais como os transportes públicos, parques de estacionamento públicos, lares de terceira idade. Faltam ainda em quase todos os projetos, a capacidade de avaliar os resultados da prestação de serviços, impedindo o benchmarking do desempenho de outras autoridades ou operadores privados que oferecem serviços semelhantes. De realçar a ausência de homogeneidade entre autoridades locais na aplicação deste método porque não existe autoridade reguladora. Verifica-se em Espanha, a necessidade de analisar as mudanças das relações entre os setores público e privado, resultantes do PPP, a fim de fornecer informações contabilísticas fiáveis (Torres e Acerete, 2003).

Na Polónia, as PPP implementadas têm muitos inconvenientes. Segundo Filipkowska e Trojanowski (2013), os procedimentos são ainda demasiado formais e difíceis de concretizar pelos governos locais inexperientes. Os problemas de projetos de investimento são intensificados por questões políticas. O risco político parece ser o mais importante para garantir a continuidade da preparação, implementação e operação do projeto. Os governos locais dão prioridade aos projetos de PPP é ao financiamento do investimento pelo parceiro privado, com um compromisso financeiro mínimo do ente público. Segundo os referidos autores, ainda que a vontade de minimizar o risco seja demasiado relevante, a inexperiência do país nesta matéria e a elevada burocracia envolvida no processo, impede o sucesso dos projetos.

Gráfico 2 – Volume e Número de Projetos Europeus entre 2003 - 2012



Fonte: OECD annual meeting of senior PPP officials, PWC (2013:7)

¹⁶ ÖPP Deutschland AG, Partnerschaften Deutschland

De salientar o elevado número de projetos em PPP na Europa até ao ano de 2006, diferente do que aconteceu no resto do mundo este fenómeno apresentou valores decrescentes logo a partir de 2006, marcando do seu declínio até 2012 (Gráfico 2).

Neste sentido conclui-se que o modelo PPP não foi um evento repentino ou casuístico, mas sim fruto de uma longa evolução dos Estados. Desde a Revolução Francesa até a contemporaneidade evoluiu globalmente, nascendo de uma necessidade imperativa de criação de mecanismos através dos quais o Estado pudesse reestruturar infraestruturas básicas e serviços prestados à população, com o objetivo de promover ao máximo o bem-estar social, por intermédio de celebração de parcerias com entidades privadas.

3.3 – EXPERIÊNCIA EM PORTUGAL

Em Portugal, a atual Constituição consagra um modelo de equilíbrio entre interesse público e economia de mercado, atribuindo diferentes funções ao Estado na organização do processo económico: papel de empresário, enquanto produtor de bens e serviços; papel de agente regulador, em termos de orientação e controlo da atividade económica (Guedes, 2011).

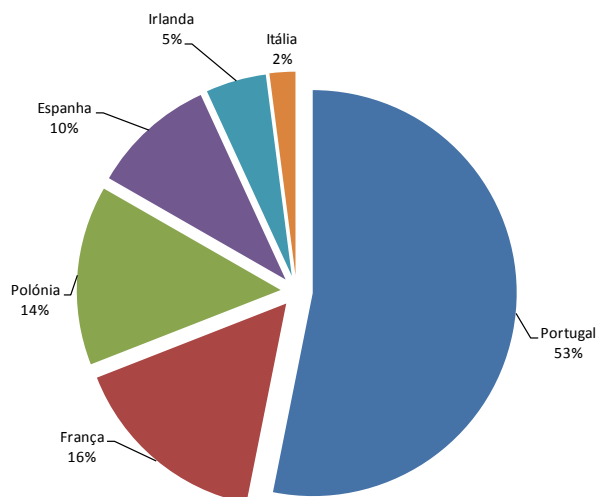
A legislação portuguesa revela que *“(...) por força da aprovação do Código dos Contratos Públicos, o regime aplicável às PPP registou novos desenvolvimentos. Contudo este Código não disciplinou todas as matérias relativas às PPP, em particular no que diz respeito aos procedimentos internos a observar pelo setor público, quer na fase de preparação e desenvolvimento dos projetos, quer na fase de execução e acompanhamento dos contratos”* Decreto-Lei nº 111/2012 de 23 de Maio, Diário da República 1ª série – nº 100 de 23 de maio de 2012 (introdução, §3:2702). Por este motivo os governos trataram estes contratos adaptando regimes jurídicos de projetos ou regimes de projetos, com acento na figura da concessão bem como os procedimentos tradicionais de contratação pública, mas face à complexidade do processo contratual inerente aos projetos envolvidos, foi introduzido, forte componente de negociação. Paralelamente também não existe quadro jurídico que regule as PPP ao nível comunitário, salvaguardados ficam os procedimentos subordinados às regras e princípios do Tratado da CE, no que concerne à transparência, à igualdade de tratamento, à proporcionalidade e reconhecimento mútuo, Tribunal de Contas (2008:5).

Segundo dados do Tribunal de Contas (2008), Portugal era o país que possuía a maior percentagem de Parcerias Público Privadas, em relação ao seu Produto Interno Bruto, no que diz respeito ao Orçamento de Estado do mesmo ano e comparativamente com os restantes países da Europa.

Reflexo a tendência já iniciada noutros países europeus, como a forma encontrada para a criação de infraestruturas que o país não dispõe, Portugal é o campeão europeu das PPP, segundo a *League Tables Project Finance Internacional*, onde aparece distanciado no topo da lista, 1.559 mil milhões de Euros de empréstimos, seguido da França com 467 mil milhões de Euros, da

Polónia com 418 mil milhões de Euros, da Espanha com 290 mil milhões de Euros, da Irlanda com 141 mil milhões de Euros e da Itália com 66 mil milhões, Moreno (2010).

Gráfico 3 - Contratos de Parcerias Público-Privada - Europa



Fonte: Moreno (2010) elaboração própria.

Em 2009 Portugal contava com oitenta e seis concessões estando cinquenta e sete em fase de exploração, dezassete em fase de investimento/construção e finalmente doze em fase de concurso, DGTF (2009) e correspondendo aos setores rodoviário, ferroviário, saúde, portuário, energético (barragens, gás natural e eletricidade) e o ambiente (águas, saneamento e resíduos). Os setores rodoviário e de águas, saneamento e resíduos são os que concentram maior número de projetos desenvolvidos (trinta e duas concessões), no primeiro caso na modalidade de PPP e no segundo, através de concessões de exploração de sistemas multimunicipais de águas e tratamento de resíduos (DGTF, 2009 e MT, 2011).

O Decreto-Lei nº 111/2012 de 23 de Maio, Diário da República 1ª série – nº 100 de 23 de maio de 2012 na sua introdução (§8:2702), informa sobre a criação de uma “...*Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, que tem a natureza de entidade administrativa dotada de autonomia administrativa, na dependência direta do membro do governo responsável pela área das finanças, assume responsabilidades no âmbito da preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento global dos processos de PPP e assegura um apoio técnico especializado ao Governo, e em especial ao Ministério das Finanças, em matérias de natureza económico-financeira.*”, (...) que permita um efetivo e rigoroso controlo dos encargos, bem como dos riscos, associados às PPP” (§18: 2703).

A experiência portuguesa no que respeita à utilização das PPP como instrumento da política de promoção da eficiência e da competitividade é relativamente recente mas ambiciosa. Este tipo

de instrumento foi testado pela primeira vez, com o nome PEDIP II¹⁷ e veio a ser explicitamente adotado e estandardizado na arquitetura do Programa Operacional da Economia (POE)¹⁸ através das designadas parcerias e Iniciativas publicas (Silva e Rodrigues, 2005).

Quadro 5 – Universo PPP em Portugal

Setor	Concessão	Concessionário	Aprov/Bases	Prazo	Investimento M€ S/IVA
TRANSPORTES	Concessão Lusoponte	Lusoponte, SA	1995	30	867,0
	Concessão Norte	AENOR, SA	1999	36	879,2
	Concessão Oeste	AE Atlântico, SA	1999	30	453,5
	Concessão Brisa	Brisal, SA	2000	35	2623,8
	Concessão Litoral Centro	Brisal, SA	2004	30	550,7
	Concessão Scut da Beira Interior (IP2/IP6)	ScutVias, SA	1999	30	628,3
	Concessão Scut da Costa de Prata (IC1/IP5)	LusoScut Costa de Prata, SA	2000	30	320,7
	Concessão Scut do Algarve (IC4/IP1)	EuroScut, SA	2000	30	228,5
	Concessão Scut Interior Norte (IP3)	NorScut, SA	2000	30	504,0
	Concessão Scut Beira Litoral e Alta (IP5)	LusoScut Beiras Litoral e Alta, SA	2001	30	718,4
	Concessão Scut Norte Litoral (IP9/IC1)	EuroScut Norte, SA	2001	30	318,6
	Concessão Scut Beira Grande Porto (IP4/IC24)	LusoScut, SA	2002	30	492,5
	Concessão Scut Grande Lisboa	LusoLisboa, SA	2007	30	180,0
	Sub-concessão Douro Litoral	AEDL, SA	2007	27	777,7
	Sub-concessão AE Transmontana	AE21, SA	2008	30	535,9
	Sub-concessão Douro Interior	Aenor Douro, SA	2008	30	641,7
	Sub-concessão Túnel do Marão	AE Marão, SA	2008	30	348,2
	Sub-concessão Baixo Alentejo	VBTL, SA	2008	30	381,1
	Sub-concessão Baixo Tejo	SPER, SA	2008	30	270,1
	Sub-concessão Algarve Litoral	Rotas do Algarve Litoral, SA	2009	30	165,1
	Sub-concessão Litoral Oeste	AELO, SA	2009	30	443,6
	Metro Sul do Tejo (1)	MTS, SA	2001	30	268,7
	Transp. Ferroviário eixo-norte/sul (2)	Fertagus, SA	1999	20	900,0
SAÚDE	Gestão do Centro de Atendimento do SNS	LCS, SA	2005	4	4,0
	Gestão Centro Medicina Física Reabilitação Sul	GP SAUDE	2006	7	3,0
	Gestão do H. Braga - Ent. Gestora do Edifício	Escala Braga, SA	2009	30	122,0
	Gestão do H. Braga - Ent. Gestora Estabelecimento	Escala Braga, SA	2009	10	11,3
	Gestão H. Cascais - Ent. Gestora Estabelecimento	HPP, SA	2008	10	16,0
	Gestão H. Cascais - Ent. Gestora do edifício	TDHOSP, SA	2008	30	56,0
	Hospital de Loures - Ent. Gestora Edifício	SGHL, SA	2009	10	29,0
	Hospital de Loures - Ent. Gestora de Edifício	HL, SA	2009	30	84,6
SEGURANÇA	SIRESP	SIRESP	2002		609,0
HIDRICO	Barragem de Foz Tua	EDP	2008	75	340,0
	Barragem de Gouvães, Padreselos, Alto Tâmega, Dairé	IBERDROLA	2008	65	1700,0
	Barragem do Fridão e Alvão	EDP	2008	65	510,0
	Barragem Baixo Sabor	EDP	2008	65	257,0
	Barragem Girabolhos	ENDESA	2008	65	360,0
	Barragem do Alqueva	EDP	2008	35	339,0
ENERGIA	Armaz. Subterrâneo de Gás Natural (Guarda)	Tmasgás Armazenagem, SA	2006	40	29,0
	Distribuição Regional de Gás Natural (Lisboa)	Lisboagás Soc. Prod.Distro. Gás, SA	2008	40	578,0
	Distribuição Regional de Gás Natural (Centro)	Lusitaniagás - Comp Gás do centro, SA	2008	40	289,0
	Distribuição Regional de Gás Natural (Setúbal)	Setgás - Soc. Prod. Distrib. Gás, SA	2008	40	159,0
	Distribuição Regional de Gás Natural (Porto)	Portgás - Soc. Prod. Distrib. Gas, SA	2008	40	307,0
	Armaz. Regaseificação de Gás Natural (Sines)	REN Atlântico, SA	2006	40	212,0
	Armaz. Subterrâneo de Gás Natural (Guarda/Pombal)	REN Armazenagem, SA	2006	40	114,9
	Distribuição Regional de Gás Natural (Beiras)	Beiragás - Comp. Gás das Beiras, SA	2008	40	69,0
	Distribuição Regional de Gás Natural (Vale do Tejo)	Tagusgás - Empresa Gás Vale do Tejo, SA	2008	40	66,5
	Gestão de Rede Nacional Transporte de Gás Natural	REN Gasodutos, SA	2006	40	753,0
	Rede Eléctrica Nacional	REN - Rede Eléctrica Nacional, SA	2007	50	1291,7
	Exploração da Rede Nac. Distr. Da Elect.	EDP - Distribuição Energia, SA	2006		1808,0

(Continua)

¹⁷ PEDIP II: Programa Estratégico de Dinamização e Modernização da Indústria Portuguesa, 1994-1999.

¹⁸ POE: Programa Operacional da Economia, programa sectorial integrado no terceiro Quadro Comunitário de Apoio, 2000- 2006, co-financiado pelos fundos Estruturais Europeus.

Quadro 5 – Universo PPP em Portugal (Cont)

Setor	Concessão	Concessionário	Aprov/Bases	Prazo	Investimento M€ S/IVA
AMIBENTE	Águas de Santo André	Água de Santo André, SA	2001	30	130,3
	Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro	Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro, S/	2001	30	418,0
	Águas do Algarve	Águas do Algarve, SA	1995	30	457,0
	Águas do Ave	Águas do Ave, SA	2003	33	376,0
	Águas do Cávado	Águas do Cávado, SA	1995	30	108,0
	Águas do Centro Alentejano	Águas do Centro Alentejano,SA	2003	30	75,8
	Águas do Centro	Águas do Centro, SA	2001	30	177,0
	Águas do Douro e Paiva	Águas do Douro e Paiva, SA	1996	30	452,7
	Águas do Minho e Lima	Águas do Minho e Lima, SA	2000	30	164,8
	Águas do Mondego	Águas do Mondego, SA	2004	35	232,0
	Águas do Norte de Alentejo	Águas do Norte de Alentejo, SA	2000	30	93,8
	Águas do Oeste	Águas do Oeste, SA	2001	30	294,8
	Águas do Zêzere de Coa de Santo André	Águas do Zêzere de Coa de Santo André, :	2000	30	286,0
	Algar	Algar, SA	1996	25	60,7
	Amarsul	Amarsul, sA	1997	25	70,0
	Ersuc	Ersuc, SA	1997	25	87,7
	Resinorte	Resinorte,SA	2009	30	190,8
	Resiestrela	Resiestrela, SA	2008	30	34,1
	Resioeste	Resioeste, SA	1998	25	37,0
	Resulima	Resulima, SA	1996	25	31,6
	Sanest	Sanest, SA	1995	25	201,6
	Simarsul	Simarsul, SA	2004	30	235,9
	Simlis	Simlis, SA	2000	30	75,0
	Simria	Simria, SA	2000	30	313,7
	Simtejo	Simtejo, SA	2001	30	536,3
	Simdouro	Simdouro	2009	50	72,0
	Valnor	Valnor, SA	2001	29	24,8
	Valoris	Valoris, SA	1996	25	31,0
	Valominho	Valominho, SA	1996	25	14,0
	Valorsul	Valorsul, SA	1995	25	291,5
PORTUÁRIAS	Terminal de Contentores de Leixões	Terminal de Contentores de Leixões, SA	2000	25	68,6
	Terminal de Carga a Granel de Leixoes	Terminal de Carga a Granel de Leixoes, S/	2001	25	42,8
	Silos de Leixões	Silos de Leixões, Lda	2007	25	6,2
	Terminal Sul Aveiro	Socarpor, SA	2001	25	6,3
	Serviço de Reboque de Aveiro	Tinita, SA	2004	10	2,8
	Terminal de Contentores de Alcantara	Liscont, SA	1985	57	362,2
	Terminal de Contentores de Santa Apolonia	Sotagus, SA	2001	20	60,8
	Terminal Multiusos do Beato	TMB, SA	2000	20	7,3
	Terminal Multiusos do Poço do Bispo	Empresa de Trafego e Estiva, SA	2000	20	3,3
	Terminal Multiusos Zona 1	Tersado,SA	2004	20	11,9
	Terminal Multiusos Zona 2	Sadoport, SA	2004	20	13,7
	Terminais de Graneis Solidos de Setúbal	Sapex, SA	1995	25	6,0
	Terminais de Graneis Liquidos de Setúbal	Sapex, SA	2003	25	3,7
	Terminal de Contentores de Sines XXI	PSA Sines, SA	1999	20	336,5
	Terminal Multipurpose de Sines	Portsines, SA	1992	25	103,6

Observações: Valor do Investimento é referente aos casos-base (quando aplicável) para a construção, infraestruturas e expropriações

- (1) Investimento em Infraestruturas suportada pelo Estado
- (2) Estimativa do Investimento realizado pela REFER

Fonte: Adotado DGTF (2010:24)

Esclareçamos a diferença entre PPP e Concessão. Para Sarmento (2013:50) “*Embora uma concessão seja uma PPP, é tratada em Portugal de forma diferente*”. Trata-se de uma concessão quando o projeto não apresenta encargos para o Estado, sendo financiado de forma sustentada por receitas próprias, resultantes da procura dos utilizadores/consumidores (ex.: Autoestradas da

Brisa¹⁹, portos, saneamento, águas, barragens, etc), para além de que, em concessão os riscos são alocados essencialmente às entidades privadas.

Para Araújo e Silvestre (2014:576), “a concessão pode ser definida como um contrato pelo qual um parceiro privado se torna responsável pela gestão de um equipamento existente ou mesmo por um novo equipamento” exigindo o investimento de capital da empresa concessionária, seguindo-se da gestão operacional e posterior manutenção da instalação. Mediante este acordo, a concessionária paga geralmente ao parceiro público uma taxa, ou em algumas situações, ocorrem a transferência de lucros resultantes do pagamento dos utentes (IMF, 2004).

A concessão distingue-se da privatização, porque para a concessão existe um período de vida útil, um contrato, pelo qual o ativo é explorado pelo privado, ao contrário da privatização, em que o ativo passa totalmente para a posse do privado. Quando associados aos contratos, são exigidos pagamentos públicos, porque os *cash-flows* gerados não são suficientes para que o projeto ser rentável, então estamos na presença de uma PPP (Santiago, 2002)

CAPITULO IV – PARCERIAS PUBLICO PRIVADAS, ANÁLISE DE CUSTO BENEFICO NO SETOR DOS TRANSPORTES

“A presença do perigo confere génio ao homem sensato.”

Stendhal

Na concretização dos objetivos deste trabalho de investigação, adotou-se como referência principal, o trabalho e a metodologia utilizada por Araújo e Silvestre (2014) no seu estudo relativo à caracterização da experiência portuguesa no contexto das PPP para o desenvolvimento de infraestruturas rodoviárias, introduzindo nesta análise o setor ferroviário e a atualização dos dados, procurando concretizar uma análise custo-benefício da utilização do modelo das PPP nestes dois setores.

Conforme o anteriormente referenciado, as PPP surgem como uma abordagem de contratação alternativa e inovadora, destinada a fornecimento de bens e serviços. Subjacente a esta abordagem reside a relação de custo-benefício, a eficiência e eficácia da gestão dos parceiros público e privados, bem como a articulação conjunta dos recursos disponíveis.

Num projeto empreendido por uma empresa pública, os financiamentos obtidos têm o aval de um órgão de soberania, no caso Português, o Tribunal de Contas, que em princípio garantirá pela sua avaliação, a redução do risco de créditos para os bancos e credores em geral, tendo em

¹⁹ A Brisa Autoestradas de Portugal foi fundada em 1972. Em 40 anos, transformou-se numa das maiores operadoras de autoestradas a nível internacional e na maior empresa de infraestruturas de transporte em Portugal. O portfólio da Brisa integra um conjunto de ativos, divididos por cinco áreas de negócio: concessões, serviços viários, inspeções automóveis e negócios internacionais. Em Portugal, a Brisa Autoestradas detém seis concessões rodoviárias – Concessão Brisa, Atlântico, Brisal, Douro Litoral, Baixo Tejo e Litoral Oeste –, que integram 17 autoestradas e totalizam 1 678 km. Para apoiar a sua atividade, a Brisa detém outras empresas de serviços rodoviários, destacando-se a Brisa Operação e Manutenção (BOM), que garante as operações de todas as concessionárias nacionais do Grupo.

vista a fonte de receita permanente que está associada ao Governo, a receita fiscal, afastando assim a possibilidade de falência do negócio (Santiago, 2002)

A interação social que ocorre numa PPP é regulada por um acordo, um contrato entre a entidade pública e as entidades privadas envolvidas. Trata-se de uma interação social, incluindo o processo da formação do contrato, o processo de colaboração e as regras pelas quais esta relação irá cooperar, distanciando-se assim, dos contratos que se baseiam em modelos comuns de aquisição de serviços (Cooper, 2003 citado por Araújo e Silvestre, 2014). Assim, as PPP transformam despesas de investimento de capital em pagamentos de serviços regulares durante a vida do contrato, normalmente, de longo prazo (por norma atinge os 30 anos).

4.1 – METODOLOGIA E AMOSTRA

No desenvolvimento do estudo empírico procurou-se elaborar uma descrição detalhada dos padrões de um fenómeno particular, no presente caso, as PPP portuguesas na produção de serviços públicos representativas dos setores rodoviários e ferroviários. De acordo com Araújo e Silvestre (2014) temos como sequência de trabalhos, a análise e avaliação da experiência portuguesa na utilização deste modelo, a apresentação dos resultados alcançados e a explicação das razões pelas quais ocorreram tais regularidades.

Assim, à semelhança dos autores supra referidos, para este trabalho utilizaremos o estudo caso como desenho de pesquisa. Segundo Yin (2009:21) “*o estudo caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real – tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de alguns setores*”, ou seja, o estudo caso permite explicar um determinado fenómeno num contexto específico, fazendo o uso de uma única unidade de análise, neste caso, o estudo tipo holístico.

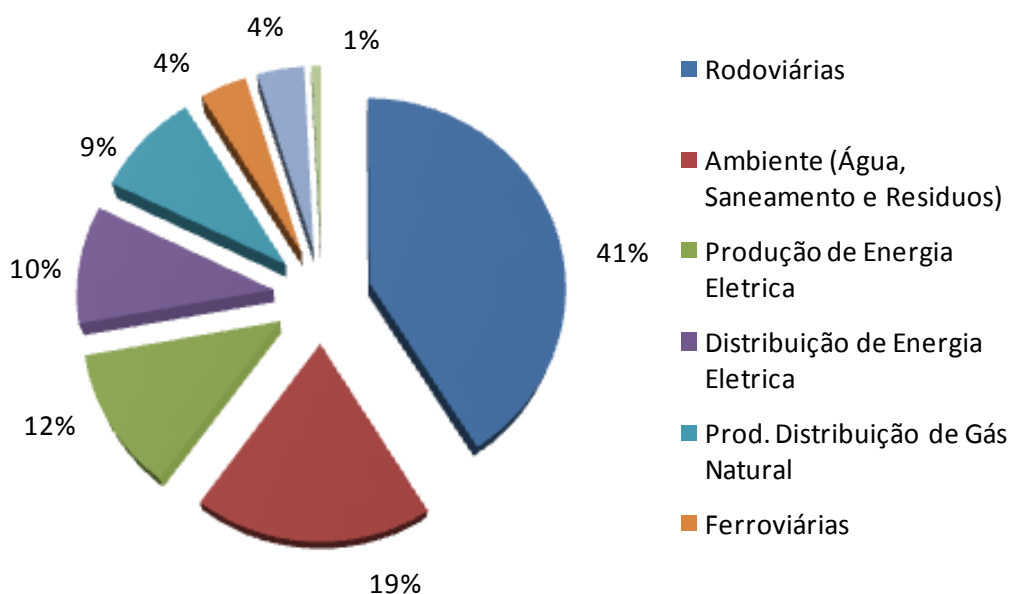
A obtenção dos dados será efetuada a partir de análise documental. De acordo com Yin (2009), esta técnica significa recorrer a fontes de evidência utilizadas. Blaikie (2000) e Bryman (2004) citados por Araújo e Silvestre (2014:582) classificam este tipo de dados como sendo do tipo secundário, recolhidos por pesquisadores e por autoridades públicas, e terciários, por já terem sido analisados por outros pesquisadores.

No presente trabalho de investigação, o caso em estudo são as PPP portuguesas no contexto específico do setor das rodovias e das ferrovias. As razões para a escolha dos setores, rodoviário e ferroviário, devem-se à ligação existente entre estes dois setores ao nível das PPP. Em termos económicos, o estudo das PPP nestes setores é relevante pelo impacto que os mesmos evidenciam sobre as economias nacionais e pela existência na literatura financeira da noção intrínseca de que o envolvimento das empresas privadas aumenta o grau de escolha dos consumidores e a qualidade na prestação de serviços públicos, ao mesmo tempo que diminui os preços para os utentes (Araújo e Silvestre, 2014). Contudo, essa mesma literatura financeira

revela, que a maioria de casos de sucesso identificam-se nas experiências do Reino Unido e dos Estados Unidos da América, que assumem características particulares, devido às suas condições políticas, económicas e sociais, que são diferentes de outros países da OCDE. Assim importa analisar o caso português na utilização das PPP dada a importância deste modelo e em particular destes setores.

No contexto específico das PPP Portuguesas, o Produto Interno Bruto (PIB) ligado às PPP é o mais elevado entre os países da União Europeia (Kapper e Nemoz, 2010). De acordo com os diversos relatórios divulgados, as PPP Rodoviárias representam 41% dos montantes totais de investimento em PPP. A atual fusão das empresas REFER – Rede Ferroviária Nacional EPE e EP - Estradas de Portugal, SA, prevista no Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas, aprovado em Abril de 2014, traduzida na criação de uma única empresa de gestão de infraestruturas de transportes em Portugal, denominada por Infraestruturas de Portugal, resulta que, conjuntamente, somam 45% dos montantes totais de investimentos em PPP (DGFT, 2012).

Gráfico 4 - Parcerias Público-Privadas em Portugal



Fonte: DGFT (2012):6

4.2 – ANÁLISE DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS PORTUGUESAS NO SETOR RODOVIÁRIO E FERROVIÁRIO

As PPP são uma inovadora abordagem de contratação alternativa para o fornecimento de bens em que, teoricamente, a relação custo-benefício, as competências dos intervenientes (setor público e setor privado) e a partilha de recursos, que ambos dispõem, são comprometidos através de um Contrato, que regula esta interação social entre tão distintos parceiros. Este processo de

interação social inclui os seguintes desafios inerentes: a formação do contrato, o processo de colaboração e as regras pelas quais esta relação irá operar. São estes princípios contratuais que o distanciam dos contratos tradicionais em que se baseiam os modelos comuns de aquisição de serviços. As PPP transformam despesas de investimento de capital em pagamentos de serviços regulares ao longo do período de vida de um contrato de longo prazo, que por norma podem atingir 30 anos (Araújo e Silvestre, 2014).

No entanto, de acordo com Araújo e Silvestre (2014), nem sempre são garantidos os benefícios das PPP oferecidos pelo Estado, uma vez que o resultado depende de vários fatores, como a correta identificação de um parceiro privado eficiente, a partilha adequada do risco e a relação contratual estabelecida pelos parceiros, público e privado. Contudo, o aspeto mais preocupante na utilização deste modelo no contexto nacional, é a eventual adoção das PPP como meio para contornar as pressões orçamentais. Este comportamento pode ter como consequência o uso inadequado desta ferramenta.

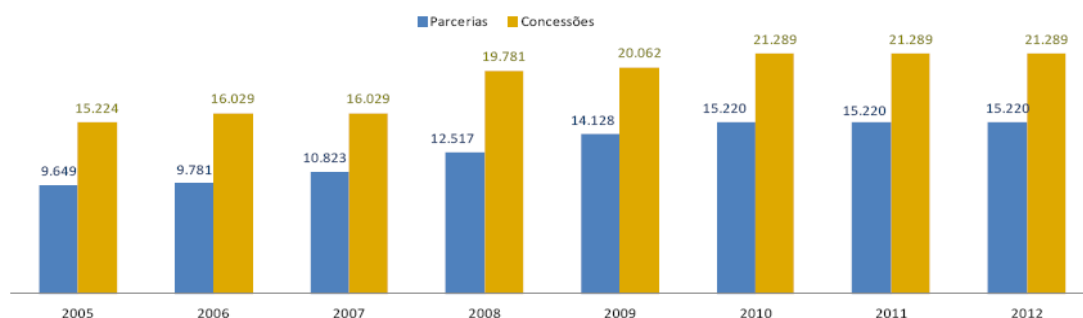
O facto de não ser incluído no orçamento público, o investimento realizado por meio de uma PPP, em particular, os grandes passivos gerados, afetarão a sustentabilidade fiscal e macroeconómica de longo prazo, que tomará repercussões graves para as gerações vindouras, com a consequência do pagamento destes investimentos. Esta é uma situação marcante na experiência portuguesa.

De acordo com os princípios das boas práticas de gestão, em particular, ao nível da avaliação da decisão de investimento e respetiva forma de financiamento, as hipóteses alternativas deverão ser adequadamente analisadas e avaliadas. Assim, a Administração Pública deverá sempre analisar a realização de um investimento via PPP ou via tradicional de forma a identificar a melhor das duas. Torres e Pina (2001) referem as conclusões de diversos estudos realizados pela *London School of Economics* sobre o impacto dos resultados das PPP Britânicas, que, globalmente, apontam para uma melhoria na qualidade, eficiência e eficácia dos serviços públicos. Estes trabalhos de investigação concluíram que foram poupados dezassete por cento dos investimentos totais, comparativamente a outras formas possíveis de contratos. Neste mesmo sentido de análise, Ham e Koppegam (2001) obtiveram evidências contrárias ao observarem na experiência holandesa, que a construção do *Wijkertunnel* e do *Noordtunnel*, lançados em 1980, tornaram-se projetos mais caros, entre vinte e um por cento e quarenta e um por cento respetivamente, pelo efeito das PPP.

Portugal, após a adesão à União Europeia, em 1986, utilizou amplamente as PPP. O país foi apoiado, financeiramente, através da concessão de fundos europeus, em montantes significativos, para suportar o investimento no programa de desenvolvimento de infraestruturas. O ponto de partida para a utilização das PPP em Portugal ocorre em 1993, através da construção da nova ponte sobre o Tejo (Ponte Vasco da Gama). “Desde então foram frequentemente utilizadas para a construção de infraestruturas, sobretudo no sector rodoviário” (Sarmento, 2013:51).

Gráfico 5 - Evolução do Investimento Acumulado

(Preços de 2012 – Milhões de Euros)



Nota: Os valores refletem os investimentos pela sua totalidade (estimados nos casos base) à data da sua contratação, atualizados, a preços de 2012. Neste gráfico, excluiu-se o projeto Alta Velocidade Ferroviária – PPP1 – Poceirão – Caia, dado que o contrato não obteve o visto do Tribunal de Contas.

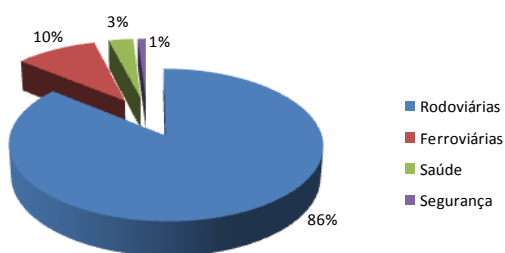
Fonte: Boletim informativo: Parcerias Público-Privadas e Concessões 3º Trimestre de 2012, DGTF:4

Atualmente, Portugal tem um total 36 PPP ativas. Destas, 22 (62%) são no setor rodoviário, 10 (27%) no setor da saúde, 3 (8%) no setor ferroviário e uma no sector da segurança, o SIRESP²⁰ (DGFT, 2012).

Estes 36 projetos representam um investimento total de 15.880 milhões de Euros ao longo dos últimos vinte anos (Gráfico 6). Esse investimento concentrou-se, naturalmente, no sector rodoviário, que representa 86% do investimento total, seguindo-se o ferroviário, com 10%. O investimento no setor da saúde e segurança, representam 3% e 1%, respetivamente (DGTF, 2012:4)

Gráfico 6 - Repartição do Investimento acumulado em regime de PPP por setor

(Preços de 2012 – Investimento total 15.880 Milhões de Euros)



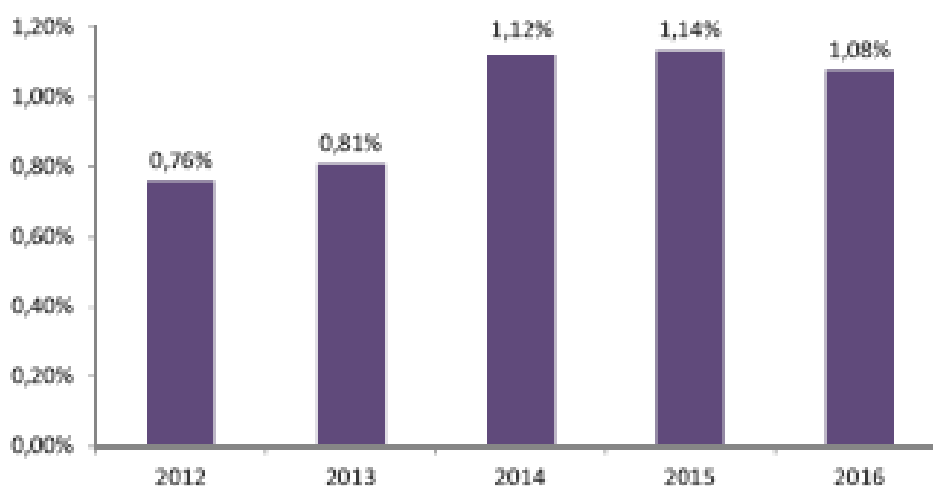
Fonte: Boletim informativo: Parcerias Público-Privadas e Concessões 3º Trimestre de 2012, DGTF:4

²⁰ SIRESP – Redes digitais de segurança e vigilância

Este volume de investimento recorrendo à ferramenta das PPP origina um conjunto de obrigações relevantes para o erário público para os próximos anos. Segundo o Relatório Anual da DGFT (2012:6), até “2040, existe um valor significativo de encargos brutos contratualizados, em particular, para o período 2015-2018, no qual se estimam que ultrapassem os 2.000 milhões de Euros por ano”. Como se pode observar, a maior parte do valor dos investimentos contratados diz respeito a infraestruturas rodoviárias, seguindo-se as parcerias na área da saúde, ferrovias e finalmente segurança (Gráfico 6) (DGFT Anual, 2012).

Gráfico 7 - Peso dos Encargos Brutos com PPP no PIB

(em percentagem do PIB)

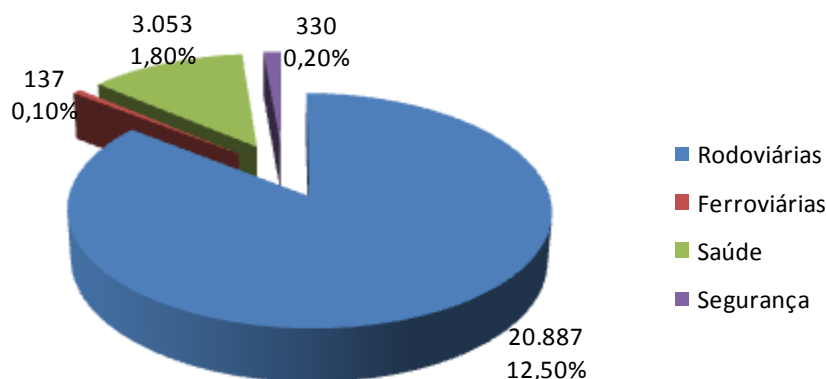


Fonte: DGFT Anual (2012:7)

O gráfico 7 revela o peso dos encargos brutos com as PPP no PIB. Este permite concluir que os compromissos assumidos aumentarão a pressão sobre as contas públicas no médio prazo, uma vez que os encargos brutos estimados tendem a apresentar um peso a rondar 1% do PIB previsto para os próximos anos. Se não deduzirmos os eventuais efeitos das renegociações em curso, o valor atualizado dos encargos brutos futuros a suportar pelo Estado, decorrente dos contratos estabelecidos até 2012 com os parceiros privados, estima-se ser de 24.407 milhões de Euros, o que representa cerca de 14,6% do PIB previsto para 2012, em termos globais, dos quais 21.024 milhões de Euros representam 12,6% do PIB igualmente previsto para 2012 correspondente às PPP Rodoviárias e Ferroviárias (Gráfico 8). Após considerar o valor dos proveitos previstos, o valor atualizado dos encargos líquidos passa a ser de 13.353 milhões de Euros, aproximadamente 8,0% do PIB, para o corrente ano (DGFT, 2012).

Gráfico 8 - Valor Atualizado dos Encargos Brutos com PPP 2012 – 2040

(em milhões de Euros e em percentagem do PIB previsto para 2012)



Fonte: DGFT Anual (2012:7)

Nos últimos anos, temos assistido ao aumento da colaboração entre o setor público e o setor privado, no que concerne ao desenvolvimento e à operação de infraestruturas para um leque alargado de setores económicos. Os contratos celebrados em parcerias público-privadas são guiados por limitações dos fundos privados para cobrir os investimentos, sendo esses projetos constituídos em modelo de “*Project Finance*”, que incorpora variáveis instrumentais exógenas, de que resulta um conjunto de riscos que importa mitigar, salvaguardando-se a posição do ente público.

No que diz respeito às concessões, tratam-se, no essencial, de contratos de cedência de uso/direitos de exploração. Nestes casos, os fluxos financeiros relevantes traduzem-se, efetivamente, em receitas para o Estado (DGFT anual, 2012). Atendendo ao carácter diverso e à importância das PPP e Concessões Contratadas, neste trabalho de investigação procurou-se promover uma análise dos sectores, rodoviário e ferroviário, procedendo-se à integração e à avaliação da informação disponibilizada pelos relatórios divulgados pela DGFT – Direção-Geral do Tesouro e Finanças, Tribunal de Contas e UTAP – Unidade Técnica de Acompanhamento de Projeto, que por sua vez recolheram dados emitidos pelas entidades gestoras dos contratos e reguladoras dos projetos.

As projeções de fluxos futuros financeiros relatados tiveram por base projeções a preços constantes com IVA, atualizadas pelas entidades concedentes gestoras dos respetivos contratos.

4.2.1 – Setor Rodoviário

As infraestruturas rodoviárias baseadas em PPP têm sido desenvolvidas pelo Estado desde o ano de 1995. Neste tipo de parcerias, a empresa privada é um elemento central no início do processo pelo envolvimento na concepção, financiamento parcial, construção e operação da infraestrutura (Monteiro, 2005). Estes projetos realizam-se, de igual modo, com financiamento público, inclusivé com fundos comunitários. Nestes processos de investimentos pertence ao parceiro público a responsabilidade e o custo, pela expropriação dos terrenos, bem como pelas mudanças no programa por diversos motivos, por exemplo, os ecológicos. Neste caso, na experiência portuguesa, têm sido criados modelos de concessão para a sua implementação e desenvolvimento (Araújo e Silvestre, 2014).

A DGFT (2012) subdivide os modelos de parceria nas concessões rodoviárias em três grupos distintos, face ao serviço prestado e à forma de remuneração do parceiro privado:

i) Concessão tradicional, com portagens reais: o parceiro privado cobra as portagens diretamente aos utentes, não recebendo pagamentos correntes do Estado - Casos²¹: *Brisa, Oeste, Lusoponte, Douro Litoral e Litoral Centro*.

ii) Concessões com modelo de disponibilidade: A E.P. – Estradas de Portugal, SA, (EP) paga ao concessionário pela disponibilidade da via e recebe o valor cobrado pelas portagens, existindo os seguintes fluxos financeiros:

a. Pagamento em contrapartida pela disponibilidade da infraestrutura, ao qual poderão ser efetuadas deduções em virtude da indisponibilidade da via (acidentes, obras, etc.);

b. Pagamento pela prestação do serviço de cobrança de taxas de portagem, que se divide em dois componentes: Pagamento por disponibilidade do sistema de cobrança, designado no contrato de prestação de serviços por “Componente A”. Este pagamento remunera o investimento inicial (pórticos de cobrança, exceto nos casos em que esse investimento já foi liquidado diretamente pelo Estado); Pagamento da “Componente B”, que remunera os custos de O&M²² e, reinvestimento no referido sistema de cobrança (valor depende do número de transações agregadas registadas). - Casos: *Concessões ex-SCUT²³ do Grande Porto, Norte Litoral, Costa de Prata, Beira Litoral e Alta, Interior Norte, Beira Interior e Algarve e concessões Norte e da Grande Lisboa*.

iii) Subconcessões²⁴ e Túnel do Marão: A E.P. – Estradas de Portugal, SA., recebe o valor cobrado pelas portagens, nos casos em que existe troços de autoestradas e efetua dois tipos de

²¹ Exceção: A concessão Norte e a Grande Lisboa são concessões tradicionais, com portagem real, que passaram para o regime de disponibilidade em 2010.

²² O&M: Operação e Manutenção

²³ SCUT, autoestrada em regime de portagens virtuais, cujos custos eram suportados pelo Estado Português.

²⁴ Pelo Decreto-Lei nº 380/2007, de 13 de novembro, foi definido um novo modelo de financiamento para o sector de infraestruturas rodoviárias, tendo sido atribuído à EP a concessão do financiamento, concepção, projecto, construção, Em consequência destas alterações, as novas concessões da rede viária nacional passaram a constituir subconcessões da EP, assumindo esta, o papel de concedente directo perante as concessionárias. Para as anteriores concessões do Estado que integram a rede concessionada, de que fazem parte as SCUT, o actual contrato de concessão entre o Estado e a EP

pagamento ao parceiro privado: Pagamento por disponibilidade da via; Pagamento de Serviço (indexado ao tráfego). - *Casos das 7 novas subconcessões: Pinhal Interior, Litoral Oeste, Douro Interior, Baixo Tejo, Baixo Alentejo, Transmontana e Algarve Litoral.*

Quadro 6 - Contratos de Concessão Estabelecidos: Rodovias

Tipo de Portagem	Localização	SPV	Início	Período de concessão em Anos	Investimento (Milhões €)
Real	Lusoponte	Lusoponte, SA	1995	30	1.331
	Norte	Aenor, SA	1999	36	1.217
	Oeste	AE Atlântico, SA	1999	30	628
	Brisa	Brisa	2000	35	2.781
	Litoral Centro	Brisal, SA	2004	30	648
	Grande Lisboa	AE Grande Lisboa, SA	2007	30	196
	Douro Litoral	AEDL, SA	2007	27	845
	AE Transmontana	AE XXI, SA	2008	30	568
	Douro Interior	Aenor Douro, SA	2008	30	680
	Túnel do Marão	AE Marão, SA	2008	30	369
	Baixo Alentejo	SPER, SA	2009	30	408
	Baixo Tejo	AEBT, SA	2009	30	288
	Litoral Oeste	AELO, SA	2009	30	474
	Algarve Litoral	Rotas Algarve Litoral, SA	2009	30	176
	Pinhal Interior	API, SA	2010	30	1.010
Virtual	Beira Interior	SCUTVIAS, SA	1999	30	870
	Algarve	EuroScut, SA	2000	30	370
	Interior Norte	NortScut, SA	2000	30	678
	Costa da Prata	ACP, SA	2000	30	431
	Norte Litoral	EuroScut Norte, SA	2001	30	410
	Beiras Litoral e Alta	ABLA, SA	2001	30	925
	Grande Porto	AGP, SA	2002	30	613

Fonte: adaptado de TC (2011:39)

Em Portugal existem vinte e duas PPP para a construção, gestão e manutenção de rodovias, conforme se observa no Quadro 6. O investimento estimado atinge cerca de 12.329 milhões de Euros para períodos de concessão de vinte e sete a trinta e seis anos. Este grande número de projetos de investimento é explicado pela melhoria da qualidade na entrega de tais serviços públicos (Reis et al., 2010).

As diversas PPP apresentam algumas diferenças entre si, em particular, no modo de cobrança de portagem. Das vinte e duas PPP existentes, catorze apresentam o sistema de portagem real. Este sistema significa que é o utilizador que paga para utilizar a infraestrutura. Neste caso, temos o princípio do “*utilizador pagador*”. Para as restantes, estava previsto a

estabeleceu os mecanismos que permitiram a reversão daquelas concessões para a EP, tornando-a concessionária geral da rede rodoviária, como será o caso da atual concessão do Túnel do Marão.

aplicação do sistema da portagem virtual. Neste, os utilizadores não pagam diretamente pela utilização da infraestrutura. É o Estado que assume esse pagamento à concessionária, através do erário público, por cada automóvel que utilize essa rodovia, princípio do “*contribuinte pagador*”. Esta política de pagamento deveu-se ao impacto que estas infraestruturas contribuiriam para o desenvolvimento regional, por serem consideradas áreas menos desenvolvidas, nomeadamente, zonas interiores e zonas rurais (Tribunal de Contas, 2010). Estas políticas de incentivos fiscais garantidos pelo governo central e governo local tinham como objetivo contribuir para melhorar a acessibilidade, a instalação de indústrias e empresas em áreas onde os custos dos terrenos eram mais baixos, conseqüentemente, promover a diminuição da desertificação, a criação de postos de trabalho e o desenvolvimento global destas regiões. A existência de rodovias sem custos para os utilizadores, denominadas SCUT, compensaria os custos da distância entre o interior e as principais cidades onde se encontram a maioria dos aeroportos e portos, tornando-o mais atrativo para os empresários que se quisessem estabelecer em zonas rurais (Araújo e Silvestre, 2014).

Assim, as PPP tiveram um impacto positivo nos programas de desenvolvimento de infraestruturas do Estado. O total de rodovias contratadas com parceiros privados em 2007 ascendia a 2.509 Km, o que facilitou a mobilidade interna entre as localidades.

Figura 2 – Mapa de Autoestradas de Portugal



Fonte: Portal das Estradas de Portugal, SA

As populações e as empresas do interior passaram a ter rodovias alternativas dentro da própria região e de ligação com outras áreas geográficas o que, permitiu diminuir o tempo e a distância às zonas costeiras e a outros países da Europa incrementando a capacidade de mobilidade de, e para estas regiões representando este investimento o fim do isolamento que, frequentemente é indicado como fator de constrangimento e determinante para as decisões de localização das empresas e, conseqüentemente para o desenvolvimento regional. Este foi o maior argumento para a justificação da implementação das portagens virtuais, por tornarem mais fácil e mais barato, para as empresas, o transporte dos seus produtos. Neste âmbito verificaram-se novos investimentos privados em regiões portuguesas menos desenvolvidas, criando emprego e impulsionado a atividade económica regional, sendo exemplos deste fenómeno, as cidades de Viseu e da Guarda, que se desenvolveram significativamente nos últimos anos (Marques e Silva, 2010).

Esta evidência da experiência portuguesa com a PPP rodoviárias é similar ao estudo desenvolvido por Navarro-Espigares e Martin-Segura (2011), citados por Araújo e Silvestre (2014). Os autores procuraram avaliar se existia, no Reino Unido, uma relação entre os investimentos realizados nas zonas rurais e os níveis de produtividade destas mesmas áreas. Tendo concluído que o crescimento do investimento em infraestruturas nas zonas rurais do Reino Unido revelou num impacto positivo sobre o índice de crescimento da produtividade que evidenciou um incremento considerável após esse investimento. No mesmo sentido, a utilização das PPP para a construção de infraestruturas rodoviárias em Portugal apresenta um sucesso em razão da mobilidade que proporcionaram o desenvolvimento do interior do país, contudo o custo despendido com estes contratos para a obtenção deste benefício poderá ser questionável (Araújo e Silvestre, 2014).

De facto, nos últimos anos têm sido evidenciados a alguns problemas e questões associadas a estes tipos de contratos de parcerias, nomeadamente, no que diz respeito à falta de transparência no que concerne ao risco atribuído às empresas privadas (Tribunal de Contas, 2005).

Conforme desenvolvido no Capítulo II, a partilha dos riscos e as formas da sua mitigação constituem aspetos muito relevantes para o sucesso deste instrumento. As conclusões dos diversos trabalhos e relatórios de avaliação dos contratos de PPP utilizados em Portugal tendem a evidenciar que esta questão não foi bem conseguida pelas PPP em Portugal. Especificamente é apontado como causa deste insucesso a inclusão nos contratos, de cláusulas relativas ao volume de tráfego nas rodovias que unicamente salvaguarda o investimento privado e a sustentabilidade financeira destas empresas, em particular, cláusulas relativas aos níveis médios de utilização das infraestruturas (Marques e Silva, 2008).

Estas cláusulas garantem que o governo se responsabiliza em assumir as diferenças de tráfego, ou seja, com a introdução de portagens virtuais, caso os níveis de tráfego não atinjam os limites mínimos esperados e calculados, os parceiros privados recebem do Estado o reembolso do valor (DGFT, 2012).

O Tribunal de Contas (2005) desaprova o modelo de financiamento adotado para estes projetos porque o financiamento deste modelo de investimento deveria ser sustentado pelos *cash-flow* gerados pelo projeto conforme é caracterizado o *Project Finance* (ponto 2.2.1). Os financiamentos concedidos deveriam ter por fundamento o desempenho económico do projeto e não garantias reais concedidas a terceiros.

A prática tem subvertido alguns dos princípios essenciais ao sucesso das PPP. Por exemplo, no caso das portagens virtuais, observa-se que os *cash-flows* do projeto são pagos pelo Estado, privilegiando-se desta forma, o princípio do “*contribuinte pagador*” em prejuízo do princípio do “*utilizador pagador*” (Tribunal de Contas, 2003). Consequentemente, estas cláusulas desequilibram a forma como o risco está repartido entre os diversos intervenientes, em particular, entre o parceiro público e privado. Este último apresenta-se beneficiado nessa partilha assumindo uma posição privilegiada dado estar exposto a um menor nível de risco. Se os níveis de utilização estiverem acima do estimado, as empresas privadas podem obter um retorno considerável sobre o investimento, mas se os níveis de utilização estiverem abaixo do esperado, os parceiros privados também têm garantido o retorno sobre o investimento, por meio do reembolso realizado pelas entidades públicas em resultado dessas cláusulas e da forma como o risco está repartido.

Desta forma, os incentivos para gerir de forma eficiente estas infraestruturas desaparecem e cai a crença, ainda que teórica, que as parcerias privadas são mais propensas a fazer melhor uso do dinheiro dos contribuintes (Araújo e Silvestre, 2014).

Nesta perspetiva, as entidades privadas nunca têm perdas, uma vez que a transferência de risco financeiro e de gestão não ficou salvaguardada para a entidade pública, que assume todos os riscos, não se cumprindo os pressupostos e os princípios associados ao modelo das PPP.

O Tribunal de Contas (2011:40) revela que ao longo de 2011, as PPP envolveram pagamentos líquidos que totalizaram os 1.822,6 milhões de Euros e que este valor representa 125% dos montantes orçamentados, verificando-se que, nas parcerias rodoviárias, os pagamentos líquidos do exercício tiveram uma execução de 130%. O orçamento previsto situava-se nos 1.165,5 milhões de Euros tendo sido executado o montante de 1.521 milhões de Euros. Este valor foi superior em 70%, quando comparado com o ano de 2010, que ascenderam a 896.6 milhões de Euros. Estes acréscimos devem-se, em parte, à transferência de risco relativa à redução do tráfego rodoviário provocada pela crise económica.

O Decreto-Lei nº 111/2012, de 23 de maio, prevê o novo enquadramento das PPP. Esta nova publicação tem como finalidade a introdução de uma análise de comportabilidade orçamental e a realização de análises de sensibilidade, com vista à verificação da sustentabilidade de cada parceria face a variações de procura e a alterações macroeconómicas, bem como uma análise custo-benefício e a elaboração de uma matriz de partilha de riscos, com uma clara identificação da tipologia de riscos assumidos por cada um dos parceiros, sempre que se prepare um novo projeto de parceria (Tribunal de Contas, 2012).

No âmbito do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, celebrado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário

Internacional (*Troika*), o atual Governo assumiu o compromisso de renegociar as PPP do setor rodoviário, com o objetivo de alcançar um impacto orçamental significativo durante o ano de 2013, assegurando uma redução sustentada dos encargos públicos, bem como do nível de endividamento da EP, cujas projeções, sem incluir o impacto das renegociações das PPP rodoviárias em curso, apontam para um crescimento insustentável. Sobre este pano de fundo, e em face dos condicionalismos externos, o Governo obrigou-se, nos termos do artigo 143.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2013, a realizar todas as diligências necessárias à conclusão da renegociação dos contratos de PPP do setor rodoviário com encargos para o erário público, estimando uma redução dos mesmos, em 2013, de cerca de 30% face ao valor originalmente contratado, representativa de cerca de 250 milhões de Euros, tendo, subsequentemente, esse valor sido elevado para 300 milhões de Euros pelo Conselho de Ministros. (UTAP, 2012)

Em 2012, verificou-se um contributo positivo com a redução dos encargos líquidos gerada pelas receitas resultantes da introdução de portagens nas sete concessões rodoviárias ex-SCUT. O regime de cobrança de portagens nessas concessões entrou em vigor de forma faseada: desde 15 de outubro de 2010, nas concessões da Costa de Prata, do Grande Porto e do Norte Litoral; e desde 8 de dezembro de 2011, nas concessões da Beira Litoral/Beira Alta, do Interior Norte, da Beira Interior e do Algarve. O efeito da cobrança de taxas de portagem nestas últimas concessões nos encargos líquidos de 2011 foi assim, muito limitado (UTAP, 2012).

No ano de 2012 ocorreram no setor rodoviário, pagamentos extraordinários, cerca de 77 milhões de Euros, relacionados com os investimentos efetuados nos sistemas de cobrança de taxas de portagem nas concessões ex-SCUT. Os resultados para 2012 revelaram que, do total orçamentado, 605 milhões de Euros, tendo sido executado por 676 milhões de Euros apresentado um desvio de 12% (UTAP, 2012:15). Os proveitos ascenderam a 258 milhões de Euros, verificando-se que a taxa de cobertura desta receita em relação aos encargos brutos correntes (851 milhões de Euros), foi de 30%, contra 20% em 2011 (UTAP, 2012:25).

Quadro 7 – Nível de Cobertura de Encargos 2012

Valores em milhares de euros

PPP	Encargos (²)	Proveitos	Défice	Taxa de cobertura
Concessão Norte	76.835	53.911	22.924	70%
Concessão Norte Litoral	49.825	24.808	25.016	50%
Concessão Algarve	48.761	20.415	28.346	42%
Concessão Grande Lisboa	24.013	9.081	14.933	38%
Concessão Costa de Prata	93.306	28.889	64.417	31%
Concessão Beira Litoral/Beira Alta	176.615	37.798	138.816	21%

(continua)

Quadro 7 – Nível de Cobertura de Encargos 2012 (cont.)*Valores em milhares de euros*

PPP	Encargos ⁽²⁾	Proveitos	Défi ce	Taxa de cobertura
Concessão Beira Interior	153.063	32.603	120.460	21%
Concessão Grande Porto	106.679	22.034	84.645	21%
Concessão Interior Norte	117.394	14.810	102.584	13%
Outros ⁽¹⁾	4.311	13.400	-9.089	
TOTAL 2012	850.801	257.750	593.050	30%
TOTAL 2011	799.585	156.524	643.061	20%
Δ 2012/2011	6%	65%	-8%	

- Inclui encargos e proveitos diretos da EP (Taxas de Gestão, troços a A23 e A21) e taxas de cobrança de subconcessões EP (Pinhal Interior, Baixo Tejo, Litoral Oeste, Transmontana, Túnel do Marão e Brisa).
- Rácio: valor dos proveitos/valor dos encargos

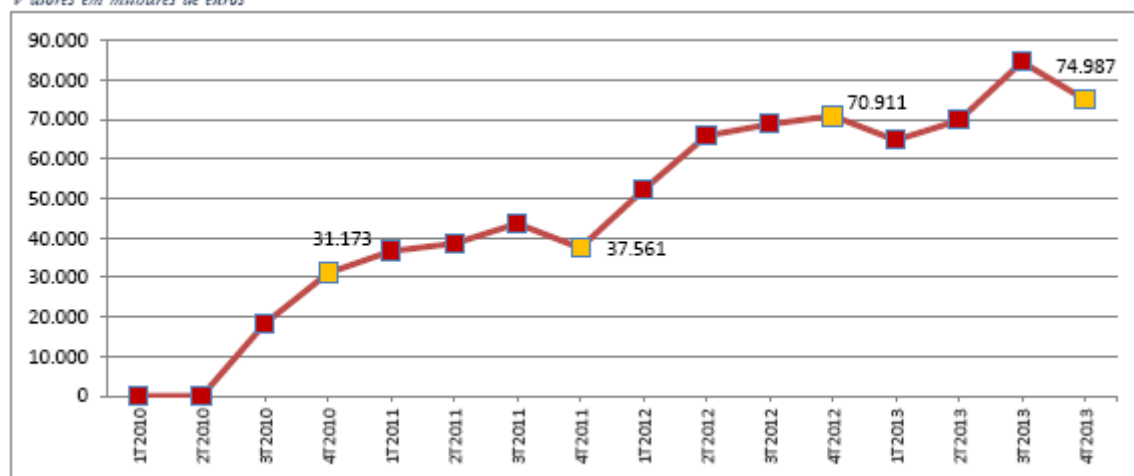
Fonte: UTAP 2012:25

Os índices de taxa de cobertura variam os 70% e os 13%. As concessões que apresentam melhores índices de cobertura são as Concessões Norte com 70%, Norte Litoral 50% e Algarve com 42%. Em sentido inverso, vêm as concessões Interior Norte com apenas 13% no rácio proveito/encargo, seguindo-se as concessões do Grande Porto, Beira Interior e Beira Litoral/Beira Alta, todas com proveitos que asseguraram apenas a cobertura de 21% dos encargos correntes suportados com as respetivas vias, Costa de Prata com 31% e, finalmente, Grande Lisboa com 38% (Quadro 7).

Estes desequilíbrios devem-se sobretudo aos elevados montantes dos investimentos realizados nestas vias, com impacto significativo ao nível dos encargos, designadamente de natureza financeira associados ao respetivo serviço da dívida. Embora, de uma forma geral, nas concessões com maior volume de tráfego, o nível de cobertura tenda a ser superior, importa igualmente ter presente o custo de construção das infraestruturas, que é distinto de concessão para concessão, o que implica que os respetivos encargos por km também sejam diferentes (UTAP, 2012).

Gráfico 9 - Evolução das Receitas Trimenstrais no Setor Rodoviário em 2013

Valores em milhares de euros



Fonte: UTAP - Boletim Trimestral de PPP – 4º Trimestre de 2013:16

O gráfico 9 apresenta as receitas totais obtidas, por trimestre e por concessão entre 2010-2013, bem como a comparação dos valores finais de 2013, face ao ano anterior.

Quadro 8 – Proveitos por Concessão e por Trimestre em 2013

Valores em milhares de euros

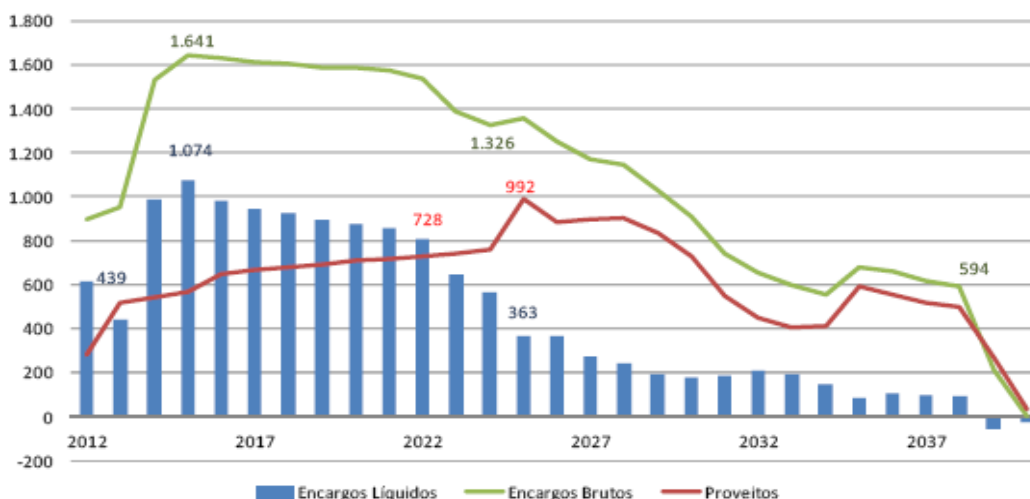
Proveitos	1T2013	2T2013	3T2013	4T2013	2013	2012	Δ 2013/2012
Concessão Algarve	3.610	5.302	9.224	5.503	23.639	20.415	16%
Concessão Beira Interior	5.638	5.173	7.136	6.575	24.521	21.219	16%
Concessão Interior Norte	3.783	4.002	4.772	4.246	16.803	14.810	13%
Concessão Beiras Litoral e Alta	10.155	10.666	11.585	11.306	43.712	37.798	16%
Concessão Grande Lisboa	2.134	2.203	2.127	2.428	8.891	9.081	-2%
Concessão Costa de Prata	7.361	7.955	8.418	8.109	31.844	28.889	10%
Concessão Grande Porto	5.820	6.096	6.341	6.532	24.789	22.034	13%
Concessão Norte Litoral	6.551	7.129	8.040	7.379	29.099	24.808	17%
Concessão Norte	11.650	12.568	17.343	13.261	54.822	53.911	2%
Concessão Brisa	959	730	0	505	2.194	0	
Outros ⁽¹⁾	7.035	7.932	9.513	9.145	33.625	23.381	44%
TOTAL	64.696	69.758	84.497	74.987	293.938	257.750	14%
TOTAIS TRIMESTRAIS 2012	52.230	65.853	68.757	70.911			
Δ T2013/T2012	24%	6%	23%	6%			

Fonte: UTAP - Boletim Trimestral de PPP – 4º Trimestre de 2013:16

No quadro 8 destaca-se no 4.º trimestre de 2013, o elevado peso que assumem as receitas das concessões Norte (com 13.261 milhares de Euros) e das Beiras Litoral e Alta (com 11.306 milhares de Euros), que representam em conjunto 33% da receita total do trimestre (UTAP, 2013:16).

O Boletim Trimestral de PPP – 4º Trimestre de 2013 da UTAP realiza uma análise cruzada entre os encargos correntes e as receitas obtidas, por concessão, confirma-se que as receitas de portagem ainda são insuficientes para assegurar a cobertura dos encargos suportados com o pagamento dos investimentos efetuados e a respetiva exploração. O nível de cobertura acumulada média dos encargos brutos situa-se nos 37% (UTAP, 2013:19).

Gráfico 10 – Evolução dos Fluxos Financeiros Futuros/ Concessões Rodoviárias



Fonte: DGFT 2012:27

Analisando o gráfico10 verifica-se que os encargos com as PPP rodoviárias vão crescer até 2021, com especial impacto na contas públicas a partir de 2014 com o incio dos pagamentos de disponibilidade e Serviço às subconcessionárias.

Verifica-se uma clara inversão da tendencia a partir de 2030, justificada com a reversão das concessões para o Estado, nomeadamente, Oeste, Norte, Lusoponte, Brisas, quando se prevê encargos liquidos positivos para o Estado (EP, 2012).

Na próxima década a previsão média de encargos ascende a 1.184 milhões de Euros anuais, por sua vez, a previsão média dos proveitos é de apenas 417 milhões de Euros, correspondendo a uma taxa cobertura de somente 35% (EP, 2012).

Quadro 9 - Valor atualizado dos Fluxos Futuros para o Setor das Rodovias

SETOR	Valor Atualizado Encargos	Valor Atualizado das Receitas	Valor Atualizado dos Encargos Líquidos
Concessões Rodoviárias (incluindo as projeções dos fluxos financeiros EP após termos dos contratos no período de 2012 - 2045)	22.905	22.146	758

Fonte: DGTF (2012:27)

O Quadro 9 apresenta o cálculo do valor atualizado considerando, o prazo de exploração da concessão EP até 2045, ou seja incluindo um período de fluxos financeiros gerados já após o termos dos diversos contratos atualmente em vigor. Verifica-se neste caso que o valor atualizado dos encargos líquidos reduz-se substancialmente para 758 Milhões de Euros. Em termos atualizados, trata-se de um acréscimo de 9.075 Milhões de Euros de proveitos previstos, na exploração direta das concessões rodoviárias resultante dos fluxos gerados no período entre o final de cada contrato e o ano de 2045 (DGTF, 2012).

4.2.2 - Setor Ferroviário

O Plano Estratégico dos Transportes²⁵ publicado em novembro de 2011 definia como prioridade para o sector ferroviário, a ligação ferroviária de mercadorias entre os portos de Sines/Lisboa/Setúbal e a plataforma logística do Poceirão e de Madrid com o resto da Europa, em alternativa ao anterior projeto de alta velocidade, entre Lisboa e Madrid. Neste documento procedemos à revisão do modelo de alocação de fundos comunitários do anterior projeto para o novo, de forma a mitigar o esforço financeiro do Estado, bem como, a reapreciação do contrato de concessão MST devido ao manifesto sobredimensionamento do projeto ao nível da oferta prevista face à procura que efetivamente se verifica, com objetivo de introduzir alterações que possam reduzir os encargos para o Estado Português. Entretanto, no âmbito das medidas preconizadas no PEC²⁶ 2010-2013, o lançamento dos concursos referentes às linhas de alta velocidade Lisboa-Porto e Porto-Vigo foram adiados.

Atendendo à atual conjuntura nacional e internacional, o Governo decidiu proceder a uma nova avaliação do projeto de Alta Velocidade Ferroviária, tendo em consideração as restrições orçamentais existentes, numa ótica de otimização de custos. O único contrato assinado não obteve “Visto” do Tribunal de Contas.

Encontram-se em Portugal e exploração duas concessões ferroviárias: a ligação ferroviária entre Lisboa e Setúbal (eixo ferroviário Norte – Sul), que inclui a Travessia Ferroviária da Ponte 25 de Abril, concessionada à FERTAGUS, e a rede de metropolitano ligeiro da margem Sul do Tejo (Metro Sul do Tejo), concessionada à sociedade Metro Transportes do Sul (DGFT anual, 2012)

Quadro 10 - Contratos de Concessão Estabelecidos: Ferrovias

Localização	SPV	Início	Período de concessão em Anos	Investimento (Milhões €)
Eixo Ferroviário Norte-Sul	Fertagus Travessia do Tejo, Transportes, SA	1999	11+9	1.246
Margem Sul do Tejo	MTS, SA	2002	30	346

Fonte: adaptado de TC (2011:39)

²⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º45/2011.

²⁶ Pacto de Estabilidade e Crescimento

O MST - Metro Sul do Tejo é um modelo de concessão²⁷ que inclui o projeto, construção, fornecimento de equipamentos e de material circulante, financiamento, exploração, manutenção e conservação da totalidade da rede do Metropolitano Ligeiro da Margem Sul do Tejo. O contrato de concessão foi assinado em 2002, para um prazo de 30 anos (DGFT, 2012)

O metropolitano ligeiro de superfície tem uma extensão total de 13,5 quilómetros de linha férrea dupla e 19 paragens, a operar nos concelhos de Almada e Seixal. A procura por este meio de transporte foi cerca de um terço do previsto no Caso Base, facto que determina a existência de encargos para o concedente.

O Eixo Ferroviário Norte-Sul tem subjacente um modelo de concessão para a exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros no eixo ferroviário Norte-Sul, até 2019, de acordo com o contrato de concessão²⁸, entretanto, prorrogado.

Neste caso, a procura excedeu as previsões do Caso Base constante do contrato de concessão, o que originou partilha de receitas com o Estado.

Quadro 11 – Concessões de Transportes Ferroviários

Encargos	Fertagus	MST	Total
Pagamento Contratualizados (obrigações de serviço público)	57.644.109,00 €	-	57.644.109,00 €
Subsídios / Comparticipações (investimento)	-	265.068.235,00 €	-
Expropriações	-	-	-
Reequilíbrios Financeiros	45.177.527,00 €	48.300.000,00 €	93.477.527,00 €
Claims REF			
<i>Negociação</i>		- (4) 48.300.000,00€	48.300.000,00 €
<i>Acordo</i>	(1) 45.177.527,00€	-	45.177.527,00 €
<i>Em arbitragem</i>		-	-
<i>Decisão Tribunal</i>		-	-
Outros Encargos	10.055.719,69 €	3.615.594,00 €	13.671.313,69 €
<i>Taxa de utilização das Infraestruturas da REFER</i>	(2) 10.027.000,00 €		10.027.000,00 €
<i>Atraso da Declaração de Impacto Ambiental</i>		(5) 3.615.594,00 €	3.615.594,00 €
<i>Incentivos</i>	(3) 28.713,69 €		28.713,69 €
TOTAL	112.877.355,69 €	316.983.829,00 €	429.861.184,69 €

(1)Compensações financeiras pela insuficiência de tráfego verificado no contrato inicial; (2) Encargos do Estado com a taxa de utilização das infraestruturas da REFER; (3) Engargos do Estado com incentivos; (4) Estimativa preliminar feita pela concessionária em Maio de 2004. Estes sobrecustos resultaram das alterações impostas pela Câmara Municipal de Almada ano contrato inicial; (5) Encargos suportados pelo Estado decorrentes do atraso da declaração do impacto ambiental

Fonte: Tribunal de Contas (2005:20)

²⁷ Nos termos do Decreto - Lei n.º 337/99 de 24 de agosto, foi lançado o Concurso Público Internacional para adjudicação do MTS em 23 de setembro de 1999.

²⁸ Decreto-Lei n.º 138-B/2010, de 28 de dezembro, que procede à revisão das bases da concessão da exploração do serviço de transporte ferroviário de passageiros do eixo norte-sul, aprovadas em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2005, de 13 de abril.

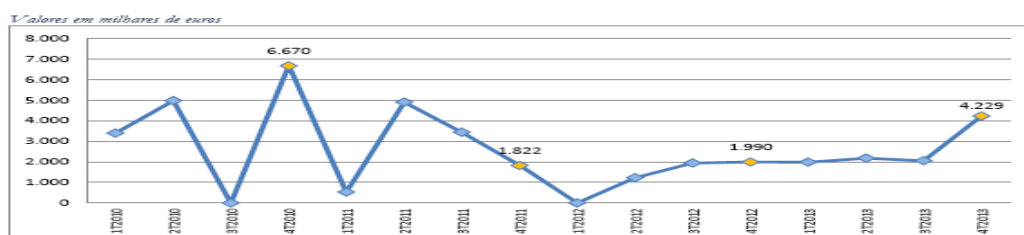
Pela observação dos dados presentes na Quadro 11 verifica-se que os encargos do Estado estimados com as duas concessões de transporte ferroviário ascendem a cerca de 430 milhões de Euros. A concessão *Fertagus* foi objeto de renegociação, pelo facto do tráfego real registado na concessão, ser muito diferente do que foi previsto, mesmo para os cenários mais otimistas, constantes no anterior modelo Caso Base. A concessão *Fertagus* passou, assim, de um projeto idealizado para ser autossuficiente, do ponto de vista financeiro, com custo zero para o Estado, para um projeto que envolve, atualmente para o Estado, um encargo da ordem dos 113 milhões de Euros. Os encargos do Estado assumidos com o anterior contrato *Fertagus* totalizaram cerca de 55 milhões de Euros, dos quais 45 milhões de Euros respeitaram a reequilíbrios financeiros. No atual contrato, a concessionária passou a assumir o risco de tráfego e os encargos com a taxa de utilização das infraestruturas da REFER, ainda que tenham passado para o Estado todas as responsabilidades pelo financiamento dos investimentos, originariamente a cargo da concessionária (Tribunal de Contas, 2005).

No que respeita à concessão Metro Sul do Tejo, teve um processo de renegociação, relacionado com um conjunto de relevantes alterações exigidas pela Câmara Municipal de Almada (CMA) ao projeto inicial, quer em fase de negociações, quer durante a execução do contrato. As consequências destas alterações foram igualmente agravadas pela indisponibilidade dos terrenos da CMA.

Nesta concessão, contrariamente à da *Fertagus* na versão renegociada, o Estado assume o risco de tráfego, compensando a concessionária por défices de tráfego, nos anos em que este se situar abaixo do limite mínimo da banda de tráfego de referência (UTAP, 2012)

Até 2010, a *Fertagus* pagou ao Estado cerca de 11,8 milhões de Euros a título de partilha de *upsides* de receita de bilheteira. Por outro lado, e no mesmo período, o Estado pagou à concessionária *Fertagus* o montante de cerca de 102,8 milhões de Euros, quer por compensações de desequilíbrios financeiros, quer por compensações pela prestação de serviço público. Em 2010, ocorreu a segunda renegociação do contrato onde ficou estabelecida a eliminação de qualquer compensação a atribuir pelo Estado à concessionária. Por outro lado, também ficou consagrada a prorrogação do contrato até 2019, bem como a partilha pelo Estado de 50% do resultado líquido previsto no modelo financeiro para os últimos três anos da concessão (2017 a 2019) e ainda, caso as receitas da atividade ferroviária excedam em cada um dos anos, os valores previstos no modelo financeiro, que o Estado receberá 75% do respetivo excedente (Tribunal de Contas, 2012).

Gráfico 11 - Evolução dos Encargos por Trimestre das Atuais Concessões Ferroviárias



Fonte UTAP (2013:22)

Quadro 12 - Encargos Líquidos por Concessão Ferroviária e por Trimestre em 2013

Valores em milhares de euros

PPP Ferroviárias	1T2013	2T2013	3T2013	4T2013	2013	2012	Δ 2013/2012	2013P	% Desvio
Concessão do MST	1.975	2.180	2.044	4.231	10.429	5.981	74%	8.870	18%
Eixo Norte/Sul	0	0	0	-2	-2	11.398	-100%	3.175	-100%
TOTAL	1.975	2.180	2.044	4.229	10.427	17.379	-40%	12.045	-13%
TOTAIS TRIMESTRAIS 2012	-	1.226	1.940	14.214					
Δ T2013/T2012	-	78%	5%	-70%					

Fonte UTAP (2013:22)

Em 2012, no setor ferroviário foram pagos encargos no valor de 17.379 milhares de Euros, um aumento de sessenta e três por cento comparativamente a 2011. Este aumento ficou a dever-se, essencialmente, aos pagamentos no âmbito do projeto de AVF (Lisboa-Poçoirão), no montante de 12.224 milhares de Euros. As indemnizações no âmbito do projeto de AVF (Lisboa-Poçoirão) foram pagas aos concorrentes Agrupamento Alta Via Tejo e Agrupamento Elos, ao abrigo dos artigos 79.º e 80.º do Código dos Contratos Públicos, por força da decisão de não adjudicação do contrato no âmbito do respetivo concurso público. Em 2013 os encargos com o setor foram de 10.427 milhares de Euros, uma variação de quarenta por cento face a 2012 (Quadro 12).

Os encargos negativos apesar de pouco expressivos registados no final do 4.º trimestre, na Concessão Eixo Norte-Sul, *Fertagus*, são recebimentos face a penalidades de acordo com a performance da operadora em termos de Pontualidade e Fiabilidade em 2012 (UTAP, 2013).

A concessão Eixo Norte-Sul, tornou-se um caso único na Europa, pois trata-se de uma empresa de capitais privados que realiza um serviço público de qualidade de transporte de passageiros, mediante o pagamento à REFER de uma taxa pela utilização das infraestruturas, sem recorrer a compensações financeiras do Estado para o efeito. Ultrapassadas algumas dificuldades iniciais, trata-se hoje de uma PPP de sucesso, ao contrário do que sucede em Portugal, nestes modelos contratuais. Em 2011, ao fim de 12 anos de operação em crescimento contínuo, a concessionária *Fertagus* já era responsável por cerca de 85 mil deslocações diárias. Em 2010, o Índice Global de Satisfação dos seus clientes situou-se em 4,5, numa escala de 1 a 5 (Tribunal de Contas, 2012).

O projeto MST não apresenta evidências de ser economicamente viável. A própria Concessionária reconhece que a inviabilidade económica do projeto MST, nos termos que estão definidos e com o atual tarifário, não é possível funcionar sem o apoio do Estado. Neste modelo de concessão, o risco de tráfego é assumido, pelo Estado, visto que, está contratualizado que sempre que o tráfego de passageiros se situar abaixo do limite mínimo da banda de tráfego de referência, o Estado terá que compensar a concessionária (Tribunal de Contas, 2012).

No atual contexto de crise económica poderia esperar-se um movimento acentuado de transferência de utilizadores de viatura própria para a rede de transporte ferroviária. Contudo, tal não se terá verificado, tendo em conta a quebra na procura registada (UTAP, 2012).

CAPITULO VI – CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES DO ESTUDO E LINHAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURAS

“Magna pars est profectus velle proficere”.

(Grande parte do progresso está na vontade de progredir)

Sêneca para os gestores, Ed. Longanesi

As Parcerias Público Privadas têm sido mundialmente utilizadas para a criação de infraestruturas e serviços públicos. Em teoria, este modelo permite aos países o aumento do número de equipamentos e também da eficiência e da eficácia dos programas de infraestruturas, conseguidas com a partilha de conhecimentos entre as entidades públicas e empresas privadas.

A instituição deste formato de contratação possui muitas vantagens sendo, por isso, de incentivar. O seu potencial pode, no entanto, ser mitigado ou mesmo a sua implementação ser prejudicial, se as várias etapas das fases de projeto das PPP não forem desenvolvidas convenientemente (Marques e Silva, 2008).

No que diz respeito ao crescimento e desenvolvimento das infraestruturas, no caso português, as PPP tiveram um impacto positivo. Aparentemente, a utilização das PPP na construção de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias apresentam um sucesso em razão da mobilidade que proporcionam (Araújo e Silvestre, 2014). O investimento através desta via contribuiu para a criação de acessibilidades, melhorando mobilidade de pessoas e bens. O total de rodovias contratadas com parceiros privados, ascendia em 2007 a 2.509 km (Marques e Silva, 2008). Contudo, estes benefícios constituem apenas uma face da moeda da temática das PPP na realidade portuguesa. Reconhecendo estes benefícios, também se identifica um conjunto de efeitos danosos, principalmente ao nível dos encargos financeiros suportados pela entidade pública e impactos orçamentais.

A revisão de literatura e o estudo empírico deste trabalho de investigação permitem concluir que na experiência portuguesa na utilização das PPP ocorreram algumas “*violações*” ou desrespeitos dos pressupostos teóricos das PPP, motivo pelo qual se deve, em parte, o insucesso em alguns contratos. A experiência nacional demonstra que há uma fronteira muito tênue entre as PPP e os tradicionais contratos, sendo estes de natureza distinta. Os contratos foram utilizados sob a designação de PPP, mas há um entendimento político e social de que os governos portugueses foram longe demais com as parcerias (Araújo e Silvestre, 2014).

As PPP analisadas neste estudo, não cumprem na sua maioria os requisitos intrínsecos à génese destes contratos. Em Portugal, a sua utilização, para a criação e construção de infraestruturas e serviços evidenciam falhas que se traduzem na onerosidade dos contratos. O Tribunal de Contas (2011) revelou que as despesas com as PPP representaram 0,3% do PIB em 2008, subindo para 1,1% no ano de 2011, tendo estimado que o valor atualizado dos pagamentos futuros do Estado atinja os 24.407 bilhões de Euros em 2040, o que faz, a esta data, a projeção de um aumento considerável dos encargos do Estado com este tipo de contratos.

Identificou-se a falta de transferência de risco para os parceiros privados (Tribunal de Contas 2005). No que diz respeito às PPP rodoviárias evidencia-se esta ausência de partilha de risco, por exemplo, para o volume de tráfego, o nível médio de utilização, entre outros aspetos. Os contratos preveem a salvaguarda do investimento privado e a sustentabilidade financeiras destes, comprometendo o Estado à obrigação de ressarcimento às concessionárias quando o volume de tráfego não atingisse o nível mínimo esperado e calculado (Ministério das Finanças (2012). O modelo de financiamento que está presente nestes projetos deve ser sustentado com base nos *cash-flows* do projeto, sendo avaliados fundamentalmente pelo desempenho económico do projeto e não pelas garantias reais concedidas a terceiros (Araújo e Silvestre, 2014). Este aspeto não ocorre com o sistema de portagens virtuais, os “*cash-flows*” do projeto são pagos pelo Estado, privilegiando-se deste modo o princípio do “*contribuinte pagador*” em desfavor do princípio do “*utilizador pagador*” (Tribunal de Contas, 2003).

A transferência dos riscos financeiros e os de gestão não foram salvaguardados porque os privados nunca perdem e o Estado assume toda a responsabilidade, contradizendo o modelo das PPP.

Outra questão identificada prende-se com os padrões de qualidade dos serviços. O Tribunal de Contas (2008) afirma que não foi efetuado nenhum estudo relativo à dimensão de qualidade. Os contratos de concessão estabelecidos não incluem cláusulas sobre a solução técnica para controlo de tráfego, não são realizados estudos quanto aos níveis de sinistralidade, a supervisão das reclamações dos utilizadores só se iniciou em 2009, só tendo sido realizado um inquérito de “*Satisfação dos utentes de autoestradas de Portugal*” entre 2008-2009, (Tribunal de Contas 2012). A experiência das PPP rodoviárias portuguesas, não segue a experiência internacional, onde a qualidade do serviço está incluída no início do processo e a compensação do parceiro privado depende de padrões mínimos de qualidade (Araújo e Silvestre, 2014).

Identificou-se também, ao longo da recolha de informação, a ausência de concorrência nas PPP portuguesas e não tem comparação internacional devido ao modelo de gestão do projeto adotado pelas entidades públicas nacionais (Tribunal de Contas, 2008). Sem uma concorrência leal e eficiente a qualidade não pode ser garantida (Marques e Silva, 2008).

Uma vez que os custos de construção renegociados e os custos de financiamento aumentaram, seria imperioso o recurso ao comparador público, só assim, a entidade pública contratante conseguiria analisar se a internalização poderia ser mais rentável do que os contratos que foram assinados (Marques e Silva, 2008). Os agentes públicos responsáveis pelas decisões rejeitaram a ideia da administração pública tradicional poder ser mais eficiente e eficaz, apresentando inclusivé, padrões mais elevados de qualidade quando comparada com os parceiros privados. O facto é que não existem estudos relativos a poupanças obtidas com PPP em Portugal, à semelhança do que acontece noutros países. Contudo, o governo decidiu, recentemente, que todos os programas de infraestruturas devem incluir um comparador público a fim de se entender qual a melhor opção para construir e financiar bens públicos (Araújo e Silvestre, 2014).

A fraca capacidade em definir com rigor os requisitos técnicos a respeitar pelos concorrentes, levando a grande divergência na qualidade técnica das propostas. Mas mesmo quando o conhecimento técnico do objeto a concurso foi mais profundo, a fidelidade extremista aos princípios subjacentes às PPP, sob o argumento de que a transferência de risco e responsabilidade está necessariamente associada a uma total liberdade de conceção, levaram a que não se fixasse mais rigidamente os requisitos técnicos. Assim, os representantes do Estado conduziram os processos de modo a que as insuficiências detetadas fossem sanadas nas fases de negociação dos concursos. A consequência foi assistir-se a propostas finais com alterações substanciais face à primeira fase dos concursos, pondo em causa os mais elementares princípios de contratação pública (Marques e Silva, 2008).

A análise aos procedimentos que envolvem este modelo remete para outro fracasso das PPP portuguesas, relacionado com o grau de qualificação e experiência dos funcionários públicos envolvidos nestes processos (Tribunal de Contas, 2008). O conceito primordial das PPP assenta na partilha de experiência entre os parceiros públicos e os parceiros privados, tornando-se responsáveis pela construção e/ou manutenção de um bem público, bem como o parceiro público envolvido no processo de criação da parceria (Araújo e Silvestre, 2014).

Conscientes da fragilidade, as entidades públicas recorrem a especialistas privados (consultores externos), mas a terceirização, apesar de pertinente, não globaliza os procedimentos, consequentemente, o controlo contratual está desde logo em risco (Tribunal de Contas, 2008). O inquérito parlamentar realizado às PPP Rodoviárias e Ferroviárias identifica a existência de ligações entre os consultores contratados e os responsáveis públicos e ainda, com as empresas envolvidas nos processos, resultando numa captura de interesses privados das comissões responsáveis pela análise das propostas e dos processos de negociação das PPP “*com um impacto tremendo sobre os custos de todos os investimentos públicos.*”, AR (2013:240).

Em 2009 foram lançados mais PPP que representam 1.649 milhões de Euros adicionais para as contas públicas portuguesas. Desses, setenta e quatro por cento serão aplicados na construção e manutenção de estradas, quinze por cento no setor da saúde e onze por cento em investimentos ambientais (DGFT, 2010). O universo das PPP manteve-se em trinta e um dezembro de dois mil e doze, com vinte e quatro PPP no sector dos transportes, vinte e duas rodoviárias e duas ferroviárias, dez no setor da saúde e uma no setor da segurança e emergência, no valor total de 19.329 milhões de Euros. Mantem-se “*líder*” da maior parcela de investimentos, o setor rodoviário, com um peso de noventa e quatro por cento no universo das PPP em Portugal, segundo fonte UTAP (2012).

Portugal enfrenta, atualmente, uma crise económica e financeira sem precedentes, agravada com os elevados pagamentos com os contratos das PPP assumidos em anos anteriores sem serem acautelados a sua implicação fiscal futura (uma das razões para a situação atual deve-se ao desequilíbrio do défice público que coloca em risco os compromissos das contas nacionais com a União Europeia). Este desequilíbrio, resulta no impacto posterior que é gerado nas contas públicas provocado pelo fenómeno da desorçamentação.

É a necessidade e os benefícios para as populações que devem estar subjacentes à decisão do lançamento de novas infraestruturas e não outras razões pouco claras.

Com base na experiência dos autores estudados e interpretados, deixamos algumas propostas que seriam importantes desenvolver e implementar em Portugal, e que acreditamos poderem gerar diversos benefícios.

Em primeiro lugar, salientamos a importância da utilização do comparador público. Esta ferramenta encontra-se já prevista desde o Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de Abril. Este comparador deverá corresponder ao *Value for Money* do projeto, integrando também os custos de natureza não financeira, bem como a matriz de riscos que deverá ser claramente conhecida. Todos os procedimentos adotados, bem como, os aspetos valorizados devem ser tornados públicos.

Em segundo lugar, o processo de concurso deve incluir uma minuta do contrato. Nessa minuta, deverá sempre estar definido quais cláusulas que são, ou não, negociáveis, o que no nosso entender permitirá a obtenção evidente de benefícios e contribuirá para a transparência dos processos.

Em terceiro lugar, deverá sempre existir uma acutelada seleção das propostas, de forma a evitar a seleção de propostas desajustadas através da adequada de conferência e avaliação do cariz predominantemente financeiro, com benefícios para a sua objetividade e transparência. De salientar a importância da fixação, nos documentos do concurso ou numa fase prévia de admissibilidade, de forma rigorosa e imperativa, os requisitos técnicos mínimos a assegurar, promovendo o seu respeito a critério de exclusão de propostas. Devendo ser desmistificada a ideia de que a transferência de risco e a responsabilidade têm de ser acompanhadas de uma total liberdade de conceção, devendo ser definida claramente a linha entre o planeamento e o projeto.

Por último, a importância da definição *a priori* de quem vai efetuar a monitorização e controlo da PPP, na expectativa que a gestão do contrato seja a mais profissionalizada possível. Ou seja, deve evitar-se, que quem faz a gestão técnica, acumule as funções de gestão do contrato. É o nosso entender, que a avaliação do desempenho é fundamental para o sucesso das PPP, devendo estabelecer a comparação de performance com outras entidades do mesmo setor. Importante lembrar que a gestão pode ser delegada mas a responsabilidade não. O parceiro público não pode, de forma alguma, demitir-se da regulação *ex post* das PPP.

Este trabalho não esgota de tema tratado. Pretendeu-se mostrar a importância das PPP Portuguesas e uma caracterização do setor dos transportes porque representam a maior fatia de investimento do Estado Português nas duas últimas décadas, além do relevante benefício que devolvem ao País e o impacto dos encargos nas contas públicas atuais e futuras. E porque não existe, a esta data, nenhum com contrato PPP cumprido, deixa-se em aberto os estudos para essas novas experiências. Assim, constitui uma limitação deste estudo a utilização de apenas dados de fontes secundárias presentes nos diversos documentos analisados. A possibilidade de se utilizar dados primários das projeções dos diversos contratos de PPP e análise dos dados da sua execução poderiam permitir uma análise mais profunda e clarificadora deste tipo de contratos.

A não utilização de metodologias econométricas também constitui uma limitação deste estudo cuja disponibilidade de dados primários poderiam permitir adotar. Em termos de linhas de investigação futura, além da proposta anterior, refere-se a procura de dados primários para a avaliação de uma forma mais assertiva da relação custo-benefício associado às PPP.

BIBLIOGRAFIA

Araújo, J., Silvestre, C.H. (2014), As parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestruturas rodoviárias: experiência recente em Portugal – *Revista de Administração Pública – RAP* vol. 48, nº 3, maio-junho, 2014, pp. 571-593.

Assembleia da República (2013), *Relatório final. Lisboa: Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de Todas as Parcerias Público-Privadas do Setor Rodoviário e Ferroviário*. Assembleia da República

Bonomi, C. A., Malvessi, O. (2002), *Project Finance no Brasil: Fundamentos e Estudos de Casos* -. RJ: Editora Atlas.

Colverson, S., Perera, O. (2011), *Suitable Development: Is there a role for Public-Private Partnerships?*, International Institute for Suitable Development – Policy Brief – October

Cheung, E., Chan, A.P, Kajewski, S., (2012), Factors contributing to successful public private partnership projects, Comparing Hong Kong with Australia and the United Kingdom. *Journal of Facilities Management* Vol.10, Nº1, 2012, pp. 45-58

Comissão das Comunidades Europeias (2004), *Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas e o Direito comunitário em matéria de Contratos Públicos e Concessões*

Cruz, C., Marques, R. (2012). *O Estado e as Parcerias Público-Privadas*. Ed. Sílabo. Lisboa

Decreto-Lei nº 86/2003 de 26 de abril – Diário da República, 1ª Série – Nº 97 de 26 de Abril de 2003

Decreto-Lei nº 141/2006 de 27 de julho – Diário da República, 1ª Série – Nº 144 de 27 de Julho de 2006

Decreto-Lei nº 111/2012 de 23 de maio – Diário da República, 1ª Série – Nº 100 de 23 de Maio 2012

Direção Geral de Finanças e do Tesouro, DGFT (2009) – *Relatório Anual - Parcerias Público Privadas e Concessões – 2009*. Ministério das Finanças

Direção Geral de Finanças e do Tesouro, DGFT (2010) – *Relatório Anual - Parcerias Público Privadas – Julho 2010*. Ministério das Finanças

Direção Geral de Finanças e do Tesouro, DGFT (2011) – *Relatório Anual - Parcerias Público Privadas – Julho 2011*. Ministério das Finanças

Direção Geral de Finanças e do Tesouro, DGFT (2012), *Parcerias Público Privadas e Concessões, Relatório 2012, Agosto*. Ministério das Finanças

- Direção Geral de Finanças e do Tesouro, DGFT (2012), *Boletim Informativo Parcerias Público-Privadas e Concessões - 3.º Trimestre 2012*, GASEPC – Gabinete de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado, Parcerias e Concessões. Ministério das Finanças
- Domberger, S., and P.H. Jensen (1997): “Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects”, *Oxford Review of Economic Policy* 13:4, 67-75.
- Esperança, J.P., Matias, F. (2009). *Finanças Empresariais* – Texto Editora
- Estradas de Portugal (EP) (2012). *Relatório de Parcerias Público-Privadas*. Lisboa: Estradas de Portugal.
- Filipkowska, A.W., Trojanowski D. (2012), Principles of Public-Private Partnership Financing – Polish Experience, *Journal of Property Investment Finance*, Vol.31 No 4, 2013 pp.329-344
- Foss, N., Knudsen, C. (1996). *Towards a Competence Theory of the Firm*, Routledge, London.
- Fussel, H., Beresford, C. (2009). Public-Private Partnerships: Understanding the Challenge., *Columbia Institute – Centre for Civic Governance* – Second Edition
- Finnerty, J. D. (1999). *Project Finance: Engenharia Financeira Baseada em Ativos*. Rio de Janeiro: Qualitymark.
- Global Guide to Public (2010). *Private Partnerships Allen & Overy* (March-2010)
- Guedes, J., (2011). *Dissertação de Mestrado em Direito “Parcerias Público Privadas e a Distribuição do Riscos”* – Universidade Católica do Porto – Escola de Direito
- Haldea, G. (2013). Public Private Partnership in Nacional Highways: Indian Prespective. *International Transport Forum* , pp. 1-16.
- Ham, H. V., Koppenjan, J., (2001). “Building public-private partnerships: Assessing and managing risks in port development”. *Public Management Review*, v. 3, n. 4, p. 593-616.
- Hammami, M., Ruhashyankiko J.F. e Yehoue E. B.(2006). Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure, *International Monetary Fund*, p. 1 – 39
- Hoppe, E., Kusterer, D., Shmitz, P (2013), Public-Private Partnerships versus Tradicional Procurement: An experimental investigation, *Journal of Economic Behavior & Organization*, p. 145-166
- Ismail, S. (2013), Critical success factors of public private partnership (PPP) implementation in Malaysia, *Asia-Pacific Journal of Business Administration*, Vol.5 nº1, 2013, pp 6-19
- Jin, X. H., Zhang, G., Yang, R., (2012) Factor Analysis of Partners Commitment to Risk Management in Public-Private Partnership Projects, *Construction Innovation Journal*, Vol.12 N. 3, 2013, pp.297-316

- Kappeler, A., Nemoz, M. (2010). Public-private partnerships in Europe before and during the recent financial crisis, *Economic and Financial Report*, European Investment Bank. No. 2010/04
- Kateja, A. (2012), Building infrastructure: Private participation in emerging economies, *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 37 (2012) pp.368 – 378
- Kennedy, C. (2002), A comparison of the sustainability of public and private transportation systems: study of the Greater Toronto Area, *Kluwer Academic Publishers*, Transportation 29: pp. 459-493
- Lee, S. (2006), *Public-Private Partnerships for Development, A Handbook for Business*. Committee for Economic Development and US Agency for International Development. July 2006
- Linder, S., Rosenau, P. (2000). Mapping the Terrain of the Public-Private Partnership, in Rosenau, P. (Ed.), *Public-Private Policy Partnership* pp. 1-18, *The MIT Press*, Cambridge.
- Luís, M. A., (2011). *Parcerias Público-Privadas nas Infraestruturas Rodoviárias: Caso Estradas de Portugal, SA*, dissertação para obtenção do título de Mestre em Contabilidade, Fiscalidade e Finanças Empresarias, apresentada ISEG – Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa
- Marques, R. C., Silva, D. (2008). As parcerias público-privadas em Portugal. Lições e recomendações. *Revista de Estudos Politécnicos*, v. 6, n. 10, p. 33-50, 2008.
- Mcquaid, R. (2000). *The Theory of Partnership: Why Have Partnership?*, in Osborne, S. (Ed) *Public-Private Partnership: Theory and Practice in International Perspective*, p. 9-35, Routledge, London.
- Meiduté, I., Paliulis, N.K. (2011), Feasibility Study os Public-Private Partnership, *International Journal of Strategic Property Management*, Vol.15(3): 257-274, June 2011
- Memorando de Entendimento da Troika (2011)
- Ministério das Finanças (2012) - Orçamento do Estado para 2013
- Monteiro F. D. C., Castro, M. P. S. (2000). Project Finance para a indústria: estruturação de financiamento. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 7, nº 14, p. 107-124, dez. 2000.
- Monteiro, R. S. (2005). Public private partnerships: some lessons from Portugal. European Investment Bank, *Economic and Financial Studies Papers*, v. 10, n. 2, p. 72-81.
- Moreno, Carlos (2010). *Como o Estado gasta o nosso dinheiro?*, Ed. Alfragide, Caderno
- Moszoro, M., Krzyzanowska (2011) Implementing Public-Private Partnerships in Municipalities, Working Paper, IESE Business School, *University of Navarra*, Fev.2011
- Nisar, T, (2007), Risk Management in Public-Private Partnership Contrats, *Public Organiz Rev* 2007, 7: pp. 1-19
- Oblak, R., Bisticic, A., Juvogovic, A. (2013). Pulbic-Private Partnership - Management Model os Croatian Seaports. *Europeam Management Journal* , Vol. 18, pp. 79-102.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico, OCDE (2008). Public-private partnerships: In pursuit of risk sharing and value for money. Paris: *Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico*.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico, OCDE (2013), *Annual meeting of senior PPP officials, Overview of global PPP markets*, Price Waterhouse Coopers

Prahalad, C., Hamel, G. (1990). The Core Competence on the Corporation, in *Harvard Business review*, Vol. 68, nº 3, pp 79-91.

Price Waterhouse Coopers (2011), *Delivering the PPP promise A review of PPP issues and activity*, connectedthinking, PWC 2011

Price Waterhouse Coopers (2012) – *Word Overview of the PPP Market*, OECD annual meeting of senior PPP officials, PWC 2012

Price Waterhouse Coopers (2013) – *Overview of Global PPP Market*, OECD annual meeting of senior PPP officials, PWC C2013

Reis, J., Godinho, P., Dias, J., Barata, E. e Cruz, L. (2010). Estudo Integrado dos Impactes Económicos Globais associados às Subconcessões Baixo Tejo e Grande Lisboa – *Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra*, Março

Sadka, E. (2006). Public-Private Partnerships: A Public Economics Perspective - *IMF Working Paper*, pages 1-29

Santiago, Marcelo Pereira (2002). *Project Finance – Análise Comparativa de Análise de Projetos* - Dissertação para obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção apresentada à Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais

Santos, B. S. (2007). Parcerias Público Privadas e Justiça – uma análise comparada de diferentes experiências, *Centro de Estudos Sociais - Faculdade de Economia*, pp. 1-369

Sarmiento, J.M. (2013). *Parcerias Público Privadas*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, editora: Ensaio da Fundação, Lisboa

Sarmiento, M., (2008). *Guia prático sobre a Metodologia Científica para a Elaboração, Escrita e Apresentação de Teses de Doutoramento, Dissertações de Mestrado e Trabalhos de Investigação Aplicada*. 2ª edição. Universidade Lusíada Editora: Lisboa.

Satish, D., Shah P. (2009), A Study of Public Private Partnership Models, *The IUP Journal of Infrastructure*, Vol. VII, Nº 1, 2009, pp. 22-37

Scott, J. T., (2009). Cost-benefit analysis for global public–private partnerships: an evaluation of the desirability of intergovernmental organizations entering into public–private partnerships, *The Journal of Technology Transfer*, vol. 34, issue 6, pages 525-559

- Silva, M. R. e Rodrigues H. (2005), Parcerias Público-Privadas e Eficiência Empresarial e Coletiva, *Estudos Regionais – Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, nº 10, 3º Quadrimestre pp. 27-50
- Spakman, M. (2012), Public–private partnerships: lessons from the British approach, *National Economic Research Associates, Economic Systems V 26*, pp 283–301
- Stiglitz, J. e Wallsten, (2000). Public-Private Technology Partnership, in Rosenau, P. (Ed) Public-Private Policy Partnership, *The MIT Press, Cambridge* pp. 37-58
- Stephen, G. (2010). The Public Private Partnership Paradox - UQ Business School; Duke University - *Fuqua School of Business* pp.19-58
- Sudic, S., Cirovic, G, Mitrovic, S. (2013), Risk Analysis and Management on Public Private Partnership Projects (PPP) in Serbia, , *An International Journal, Organization, Technology and Management in Construction*, Vol.5 N.1 pp. 696-701
- Takashima, R., Yasi, K. e Takamoni H. (2010), Governments guarantees and risk sharing on public-private partnerships, *Review of Financial Economics*, Elsevier, pp 78-73
- Torres, L., Acerete, V. (2003). Public-Private Partnership in Sapin Local Governments. *European Business Organization Law Review* , Vol.4, pp.429-451.
- Torres, L. e Pina, V., (2001), Public-private partnership and private finance initiatives in the EU and Spanish local governments. - *European Accounting Review*, v. 10, n. 3, pp. 601-619.
- Tribunal de Contas (2005). *Encargos do Estado com as Parcerias Público-Privadas: Concessões Rodoviárias e Ferroviárias – Relatório de Auditoria nº 33/O5*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas (2008). *Linhas de Orientação e Procedimentos para o desenvolvimento de Auditorias Externas a PPP – Diretrizes e Procedimentos*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas (2012). *Auditoria ao contrato de concessão Fertagus - Relatório n.º 11/2012 – 2.ª Secção*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas (2012). *Metro Sul do Tejo Auditoria de seguimento - Relatório n.º 22/2011 – 2.ª Secção*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas (2012), *Auditoria ao Modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Setor Rodoviário*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) (2012), *Relatório Anual da PPP – 2012, Ministério das Finanças*.
- Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) (2013), *Boletim Trimestral PPP – 4º Trimestre de 2013, Ministério das Finanças*.
- Verma, S. (2012), Government Obligations in Public-Private Partnership Contracts, *Journal of Public Procurement*, Vol. 10 Issue 4, pp. 564-598.

Yin, R. K. (2009). *Case Study Research – Design and Methods* 4ª Edição, Sage publications, Inc, Londres

Wettenhall, Roger. 2003. The Rhetoric and Reality of Public–Private Partnerships. *Public Organization Review* 3(1): 77–107.

Zaharionae, M. (2012), Appropriate Financial Instruments for Public-Private Partnership in European Union, Emerging Market Queries in Finance and Business, *Procedia Economics and finance* 3 (2012), p. 800-805

NETGRAFIA

Website: Brisa – Autoestradas de Portugal, SA.

<http://www.brisa.pt/PresentationLayer/conteudo.aspx?menuid=267&localid=80> - consultado a 01/09/2014

Website: Estradas de Portugal, SA <http://www.estradas.pt/index> - Consultado em 12/11/2014

Website: Fundo Monetário Internacional (IMF)

<http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm> - Consultado a 27/10/2014

Website: Partnerships Victoria

<http://www.dtf.vic.gov.au/Infrastructure-Delivery/Public-private-partnerships> - Consultado em 06/12/2014

Website: KDI PIMAC

http://pimac.kdi.re.kr/eng/public/study_view.jsp?pub_no=12055 – Consultado em 06/12/2014

Website: ÖPP Deutschland AG, Partnerschaften Deutschland

http://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=pt-PT&prev=search&rurl=translate.google.pt&sl=de&u=http://www.partnerschaften-deutschland.de/home/&usg=ALkJrhUcR51T74gnGBWEv_orOhWQWYvQ - Consultado em 06/12/2014