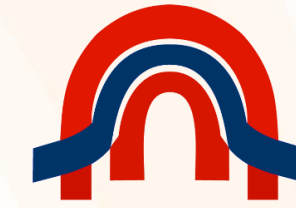




As contas das parcerias público privadas em Portugal: análise do ponto de vista contabilístico e de controlo

Ricardo Conceição

ISCAC | 2021



Instituto Politécnico de Coimbra
Instituto Superior de Contabilidade
e Administração de Coimbra

Ricardo José Leal da Conceição

As contas das Parcerias Público-Privadas

Coimbra, outubro de 2021



Instituto Politécnico de Coimbra

Instituto Superior de Contabilidade
e Administração de Coimbra

Ricardo José Leal da Conceição

As contas das parcerias público privadas em Portugal:
análise do ponto de vista contabilístico e de controlo

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Contabilidade e Gestão Pública, realizada sob a orientação da Professora Doutora Maria da Conceição da Costa Marques e coorientação do Mestre Júlio Manuel da Sousa Costa.
Coimbra, outubro de 2021

TERMO DE RESPONSABILIDADE

Declaro ser o(a) autor(a) desta dissertação, que constitui um trabalho original e inédito, que nunca foi submetido a outra Instituição de ensino superior para obtenção de um grau académico ou outra habilitação. Atesto ainda que todas as citações estão devidamente identificadas e que tenho consciência de que o plágio constitui uma grave falta de ética, que poderá resultar na anulação da(o) presente dissertação.

PENSAMENTO

*“One of the great mistakes is to judge policies and programs
by their intentions, rather than their results”*

Milton Friedman, 1975

DEDICATÓRIA

À minha mulher que sempre foi o meu suporte e apoio em todas as minhas opções.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a prestimosa orientação e disponibilidade proporcionada pelos meus orientadores, ao Professor Doutor Júlio Costa e à Professora Doutora Maria da Conceição Marques, respetivamente coorientador e orientadora da presente dissertação que foram inexcedíveis nas análises, partilhas, sugestões e comentários que permitiram chegar a bom porto o término desta dissertação, o meu obrigado, bem hajam.

Não posso deixar de agradecer os meus amigos. Foram estes que realmente influenciaram a minha vida e me abriram os olhos para temas e áreas de interesse que hoje são os alicerces do meu pensamento.

Aos meus colegas de trabalho e dirigentes. Para além do apoio e da compreensão que sempre manifestaram enquanto prosseguia os meus estudos, sempre me congratularam e felicitaram na transposição das sucessivas etapas ao longo da minha carreira académica e profissional. A sobrecarga de trabalho que enfrentaram permitiu-me prosseguir os meus estudos. Que todos se sintam abraçados, o meu muito obrigado.

Aos meus pais pela disponibilidade e apoio incondicional proporcionado. De tudo fizeram para me proporcionar o melhor. Deram-me ânimo, ouviram as minhas preocupações e sempre me encorajaram para prosseguir.

À minha família que muito se tem sacrificado para que este trabalho seja uma realidade. Em especial à minha mulher. Foi ela que me incentivou, motivou e de tudo fez para que continue a prosseguir os meus sonhos. Um obrigado, não basta – amo-te.

Muito grato,

RESUMO

As parcerias público-privadas (PPP) representaram, representam e irão continuar a representar elevados encargos financeiros para o Estado Português. Portugal foi dos países europeus que mais recorreu ao financiamento da infraestrutura pela via das PPP, aproveitando o incentivo financeiro “*off-budget*” que este financiamento proporcionava. A prestação de contas é uma necessidade imperiosa perante os contribuintes e os utilizadores da infraestrutura, para além de promoverem a transparência e comunicação entre os diversos *stakeholders*.

O objetivo desta investigação é fazer uma resenha sobre as melhores práticas da *accountability* neste esquema de financiamento, assim como do conjunto de instrumentos contabilísticos que o SNC-AP adota para que a informação financeira seja mais transparente e completa. Faz-se a análise das normas nacionais e internacionais de auditoria ao setor público, com especial enfoque nas normas de auditoria às PPP, incluindo o guião para auditoria das PPP elaborado pelo Tribunal de Contas.

Por fim, são dissecadas as PPP em Portugal. Através da análise exploratória dos relatórios de contas divulgados pela UTAP e pelo Tribunal de Contas, focar-nos-emos na descrição dos modelos de PPP seguidos em Portugal, nas suas distinções fundamentais e na análise crítica dos modelos escolhidos, resumindo as recomendações e decisões do Tribunal de Contas sobre a forma de como os dinheiros públicos têm sido utilizados nas PPP.

Palavras-chave: Parceria público-privada, PPP, Concessões, Acordos de Concessão de Serviços

ABSTRACT

Public-private partnerships (PPP) represent and will continue to represent high financial risk for the Portuguese State. Portugal has been one of the European countries that most financed the infrastructure through PPP, taking advantage of the off-budget financial incentive that this system provided.

Accountability is an imperative need for the taxpayers and users of the infrastructure, but it also aims to promote transparency and communication between stakeholders.

The objective of this paper is presenting a review on the best practice on accountability in this financing scheme, as well as the set of accounting instruments that the SNC-AP adheres to the financial information to become more transparent and complete. We review national and international auditing standards for the supreme audit institutions, with emphasis on the audit standards for PPP, including a guide prepared by the Portuguese supreme audit institution – Tribunal de Contas.

In the end, Portuguese PPPs are dissected. Through the exploratory analysis of the accounts reports released by UTAP and the Tribunal de Contas, we will focus on the description of the PPP, the models followed in Portugal, their fundamental distinctions and the critical analysis of the chosen models, summarizing the recommendations and decisions of the Tribunal de Contas on how public money has been applied in PPPs.

Keywords: Public-private partnerships, PPP, Concessions, Public Sector Accounting

ÍNDICE GERAL

Introdução	6
PARTE I - ENQUADRAMENTO TEÓRICO	9
1. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	9
1.1. O que são parcerias público-privadas (PPP).....	9
1.2. A Intervenção do Setor Público na Economia	11
1.3. A opção pelas Parcerias Público-Privadas.....	12
1.4. Vantagens e Desvantagens das PPP.....	16
2. ACCOUNTABILITY NAS PPP	20
2.1. <i>Accountability</i> Pública	21
2.2. Dimensões para reforçar a <i>accountability</i> nas PPP	23
3. CONTABILIZAÇÃO DAS PPP	27
3.1. Contas Nacionais	27
3.1.1. PPP no SEC 2010	28
3.1.2. Concessões no SEC 2010	30
3.2. Contabilização microeconómica das PPP - IPSAS 32 / IFRIC 12 e a NCP 4.....	31
3.3. A contabilização das PPP nas Administrações Públicas portuguesas (NCP4)....	33
3.3.1. Acordos de Concessão de Serviços: Objetivo, Âmbito e Definições	34
3.3.2. Reconhecimento e mensuração de um ativo de concessão de serviços.....	36
3.3.3. Reconhecimento e mensuração de passivos	37
3.3.4. Contabilização da compensação do concessionário	38
4. AUDITORIA DAS PPP.....	42
4.1. O INTOSAI e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Auditoria (ISSAI).....	42
4.2. ISSAI 100 - Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público.....	43
4.3. ISSAI 5240 - Guia de Orientação sobre as Melhores Práticas para a Auditoria de Risco nas PPP	45
4.4. O Tribunal de Contas - Linhas de Orientação e Procedimentos para o desenvolvimento de Auditorias Externas a PPP em Portugal.....	48
PARTE II - ESTUDO EMPÍRICO	51
5. ANÁLISE DAS PPP EM PORTUGAL	51

5.1. Metodologia	51
5.1.1. Instrumentos de recolha de dados	51
5.1.2. Procedimentos.....	52
5.2. Enquadramento Histórico-legal	53
5.3. Investimento Realizado.....	54
5.4. Análise Setorial.....	59
5.4.1. Setor Rodoviário	60
5.4.2. Setor Ferroviário	65
5.4.3. Setor Aeroportuário	68
5.4.4. Setor da Saúde	70
5.4.5. Setor da Segurança.....	72
5.5. Recomendações do Tribunal de Contas.....	74
5.6. Principais decisões do Tribunal de Contas	75
Conclusões	77
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79
APÊNDICE 1.....	85
Exemplo de Contabilização de um Acordo de Concessão de Serviços (ACS) à luz da NCP4.....	86
A. Caso 1: Passivo Financeiro.....	86
B. Caso 2: Atribuição de um direito.....	90
C. Caso 3: Divisão do Acordo.....	92
ANEXO 1	96
ISSAI 5240: Os principais riscos e a sua gestão.....	97
Parte 1: Riscos que o Estado enfrenta.....	97
Parte 2: Riscos que o SAI enfrenta	105

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Diferentes Sistemas de Procurement Público.....	15
Figura 2: Âmbito de aplicação da NCP4	36
Figura 3: Estado de Evolução do GUID para alteração da Norma de Auditoria às PPP	45
Figura 4: Peso relativo das PPP em % com o PIB (1995-2011).....	54
Figura 5: Encargos financeiros com PPP (2003 a 2039)	57
Figura 6: Encargos líquidos por PPP (2015-2019)	63
Figura 7: Evolução da Procura Efetiva vs Procura Prevista no Caso Base MST	67
Figura 8: Operadores no setor aeroportuário nacional.....	69

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Modelos de PPP e divisão de responsabilidades	16
Tabela 2: Modelos de remuneração do operador.....	38
Tabela 3: Universo de PPP considerados para o reporte financeiro de 2019 pela UTAP	55
Tabela 4: Quadro Síntese dos Encargos Líquidos em 2019 e Investimento Realizado..	59
Tabela 5: Encargos Líquidos por contrato PPP e peso relativo no setor rodoviário	62
Tabela 6: Taxa de Cobertura 2015-2019	64
Tabela 7: Encargos líquidos anuais com as PPP do sector ferroviário de 2015 a 2019 .	68
Tabela 8: Encargos Líquidos anuais com PPP no setor da saúde: 2015-2019	71
Tabela 9: Evolução dos fluxos financeiros – Contrato SIRESP.....	73

Lista de abreviaturas, acrónimos e siglas

ACS	Acordos de Concessão de Serviços
BCE	Banco Central Europeu
BEI	Banco Europeu de Investimento
BM	Banco Mundial
BOO	Build-Own-Operate
BOOT	Build-Own-Operate-Transfer
BTO	Build-Transfer-Operate
CNC	Comissão de Normalização Contabilística
COVID-19	Coronavirus Disease - 2019 ou Doença por Coronavírus – 2019
DBFO	Design-Build-Finance-Operate
DBFOM	Design-Build-Finance-Operate-Manage
EGED	Entidade Gestora Edifício
EGEST	Entidade de Gestão do Estabelecimento
EM	Estados Membros
EPEC	European PPP Expertise Centre (BEI)
FMI	Fundo Monetário Internacional
IAASB	International Auditing and Assurance Standards Board ou Comité das Normas Internacionais de Auditoria
IAS	International Accounting Standards ou Normas Internacionais de Contabilidade
IFAC	International Federation of Accountants ou Federação Internacional de Contabilistas
IFRIC	International Financial Reporting Interpretations Committee ou Comité de Interpretação das Normas Internacionais de Contabilidade
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions ou Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards ou Normas Internacionais de Contabilidade no Setor Público
IPSASB	International Public Sector Accounting Standards Board ou Conselho Internacional de Normas Contabilísticas do Setor Público
ISA	International Standards on Auditing ou Normas Internacionais de Auditoria
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions ou Normas Internacionais das Instituições Superiores de Auditoria
MTS	Metro Transportes do Sul
NCP	Norma de Contabilidade Pública
O&M	Operações e Manutenção
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONU	Organização das Nações Unidas
OROC	Ordem dos Revisores Oficiais de Contas
PAR.	Parágrafo
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PPP	Parcerias Público Privadas

PSC	Public Sector Comparator ou Comparador do Setor Público
REF	Reposição do Equilíbrio Financeiro
SAI	Supreme Audit Institution ou Instituições Superiores de Auditoria
SCUT	Portagens Sem Custos para o Utilizador
SEC	Sistema Europeu de Contas Regionais e Nacionais
SIRESP	Sistema Integrado para a Rede de Emergência e Segurança de Portugal
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
TC	Tribunal de Contas
TIR	Taxa Interna de Rentabilidade
UE	União Europeia
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos
VfM	Value for Money

Introdução

Em Portugal existiram duas razões principais para utilização de investimento público por via das parcerias público-privadas (PPP). Se por um lado, o investimento público era necessário, derivado da escassez de infraestrutura, por outro, não havia capacidade financeira para o realizar, principalmente devido às restrições orçamentais impostas no contexto da União Europeia (UE) relativas aos rácios do défice e da dívida pública, pelo que o modelo de financiamento em PPP era desenhado a “régua e esquadro” à situação portuguesa.

Nas PPP esperava-se que, em comparação com os modelos tradicionais de contratação pública, o investimento público fosse realizado com melhor qualidade, com indicadores de eficácia e de eficiência mais elevados, prestando um melhor serviço público aos cidadãos tirando proveito da capacidade de gestão do setor privado. Entendia-se que o setor privado estando sujeito à ação competitiva dos mercados, tinha melhor estrutura e flexibilidade para alocação eficiente dos meios de produção e dos contratos, gerando economia na utilização dos recursos públicos.

As PPP são uma política de compras públicas em que se pretende que todos os parceiros obtenham ganhos, potencializando-se a relação custo / benefício por via da diferenciação dos agentes em termos de objetivos, interesses e preferências de risco. O objetivo das PPP é conjugar a economia nos custos do investimento público, consentâneas com lucros no setor privado. Pretende-se que o custo global do projeto seja inferior ao custo prestado pela entidade pública e que permita aos investidores o retorno com lucro do seu investimento.

As PPP foram intensivamente utilizadas em Portugal e tornaram-se a forma de contratação publica-padrão para realizar despesas de investimento. Uma das principais vantagens da opção PPP decorria do contorno às restrições orçamentais e de endividamento impostas aos estados-membros da UE, contabilizadas de acordo com o sistema europeu de contas regionais e nacionais (SEC).

As PPP permitiram que os projetos fossem implementados sem um aumento imediato na despesa e dívida pública. Quando o Estado faz investimento direto num ativo público específico, os gastos relacionados com o investimento são reconhecidos assim que o projeto inicia a construção. No entanto, quando o ativo está em construção ao abrigo de

um contrato PPP, não havia despesa ou dívida imediata registada nas contas do setor público.

Como as contas públicas eram preparadas com base de caixa e os ativos, passivos, receitas e despesas associadas aos contratos de PPP não eram divulgados. Os custos públicos com a infraestrutura só eram registados durante a fase de operação do contrato, quando ocorreriam os pagamentos.

Portugal tem o maior investimento relativo acumulado em PPP da UE (cerca de 12% do PIB) durante o período 1990-2011. No ano de 2019, havia 33 contratos de PPP gerando encargos líquidos anuais de 1,692 milhões de euros. (UTAP, 2020)

As PPP portuguesas têm sido alvo de grandes críticas, principalmente no pós-2011, quando o país fez o pedido de assistência financeira às organizações internacionais: União Europeia (UE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Central Europeu (BCE), ou a Troika, como ficou conhecida. Surgiram dúvidas sobre a transparência, a sustentabilidade financeira, o Value for Money (VfM) e a responsabilidade nesses contratos, colocando em risco o interesse público. Devido à relevância das PPP e às grandes quantias envolvidas, levantam-se questões sobre o VfM, a sustentabilidade, a eficiência, a accountability, a contabilização e sobre os relatórios do setor público, concedente.

Como nos diz Macário, Ribeiro & Costa (2015), para avaliação das PPP são reconhecidas três características principais:

1. A conquista de VfM por via do design de processos eficazes, garantindo um equilíbrio adequado entre os custos incorridos e os riscos transferidos do setor público para o parceiro privado.
2. A responsabilidade política pelas decisões relacionadas com os compromissos financeiros e a sustentabilidade dos contratos de PPP.
3. E, por fim, o tratamento contabilístico das PPP.

Neste trabalho, não nos guiando pela ordem enumerada, iremos abordar a relevância destas características nos contratos PPP, dando-se enfoque aos riscos, às ferramentas da contabilidade e de auditoria dos acordos PPP e os seus reflexos no relato financeiro do setor público.

O tratamento contabilístico das PPP é de suprema relevância, porque, como sabemos, um sistema contabilístico inadequado reduz a transparência e dificulta a prestação de contas,

agravando-se quando os ativos e a dívida relacionada são excluídos do balanço e do relato financeiro do setor público.

A não divulgação dos riscos orçamentais, com passivos contingentes, prejudica o processo de tomada de decisão, levando a uma alocação ineficaz e ineficiente dos recursos públicos.

A dissertação está dividida em 2 partes.

Inicialmente faremos uma revisão dos principais conceitos que dão sustentação teórica à temática em estudo. Este trabalho de investigação fará uma resenha sobre as PPP, relatando-se os mecanismos para promoção da transparência e da accountability destes acordos, o seu tratamento contabilístico e como são realizadas as auditorias a este meio de realização de investimento público.

Dar-se-á relevo, por um lado, à norma de contabilidade pública 4 (NCP4) fazendo-se a comparação com o estabelecido nas normas internacionais de contabilidade pública e privada e, por outro, às normas internacionais de auditoria e a sua aplicação pelo Tribunal de Contas (TC).

Na parte dois será dedicada ao estudo empírico, especificando-se o caso português, sendo apresentado o método com a caracterização do tipo de estudo, a descrição dos instrumentos de recolha de dados, os procedimentos seguidos, as considerações éticas, o tratamento dos dados, dimensões em análise descrevendo como as PPP foram implementadas, analisando-as sectorialmente e relatando as recomendações do TC e as suas decisões.

No final, a discussão, conclusões e limitações do estudo.

PARTE I - ENQUADRAMENTO TEÓRICO

1. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

1.1. O que são parcerias público-privadas (PPP)

As parcerias público-privadas são uma forma de organização híbrida entre os setores público e privado e desafia as normas e as fronteiras estabelecidas na economia, no direito e na política para a distinção dos dois setores. As parcerias público-privadas abrangem um grande número de contratos públicos, obrigando a perceber as responsabilidades de cada setor em cada fase do projeto de produção e provisão do bem ou serviço público. (Gomes, et al., 2007)

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), as parcerias público-privadas (PPP) são acordos contratuais de longo prazo entre o governo e o parceiro privado, pelo qual este último fornece e financia serviços públicos usando um ativo de capital (infraestrutura), partilhando os riscos associados. Num contrato de PPP, os objetivos de prestação de serviços do governo devem estar alinhados com os objetivos de lucro do parceiro privado. (OCDE, 2012)

De acordo com o Sistema Europeu de Contas Regionais e Nacionais 2010 (SEC 2010), as PPP são contratos complexos e de longo prazo entre duas entidades, uma das quais é normalmente um consórcio de empresas (privadas ou públicas) chamado de operador ou parceiro, e uma outra normalmente uma entidade do setor público chamada de concedente. As PPP envolvem um significativo gasto de capital para criar ou renovar ativos fixos pelo consórcio, que então opera e gere os ativos para produzir e prestar serviços à entidade pública ou ao público em geral em nome dessa entidade (Eurostat, 2016).

Em Portugal e na legislação portuguesa entende-se por “*parceria público-privada, o contrato por via do qual uma entidade privada, se obriga 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*”. (Diário da República, 2012)

A eficácia da parceria depende duma transferência efetiva e adequada de risco para os parceiros privados, sendo o setor público o que especifica a quantidade e a qualidade do serviço que exige do parceiro privado. Este pode ser encarregue do design, construção, financiamento, operação e manutenção da infraestrutura necessária à prestação do serviço ao setor público ou ao público em geral.

Um dos elemento-chave nas PPP é a constituição de um agrupamento para a construção, operação e manutenção da infraestrutura ao longo da vida do contrato. O parceiro privado receberá um fluxo de pagamentos do estado pelos serviços prestados ou, pelo menos, disponibilizados, pagamentos diretos dos utilizadores ou uma combinação de ambos. (OCDE, 2012)

Para analisar os limites do papel e o âmbito de uma PPP, é necessário distinguir as várias etapas do projeto:

- conceção,
- projeto,
- construção,
- financiamento,
- operações e manutenção (O&M) e
- valor residual ou transferência de propriedade da infraestrutura.

Na contratação pública tradicional o governo é responsável por todas essas etapas, embora a construção possa ser (e normalmente é) contratada a uma empresa privada (através de um concurso de empreitada de obra pública), mas a responsabilidade final cabe ao setor público.

O que contrasta com as privatizações, onde os ativos ou serviços são completamente transferidos para o setor privado, juntamente com todos os riscos e benefícios.

A maior diferença entre as PPP e a contratação pública tradicional ou a privatização é que as responsabilidades nas várias etapas do projeto são divididas entre os sectores público e privado, que têm diferentes objetivos, interesses e preferências de risco. De facto, numa PPP, o sector público compra um serviço em termos e condições específicos. (Sarmiento J. M., 2013)

1.2.A Intervenção do Setor Público na Economia

Embora não haja consenso entre autores e decisores públicos sobre o papel e o peso do setor público na economia, é consensual entre os economistas que o estado desempenhe funções que usualmente são categorizadas como função afetação, função distribuição e função estabilização.

A função afetação do setor público é a atividade desenvolvida por este com o objetivo de contribuir para a afetação eficiente dos recursos da economia. A função distribuição está diretamente ligada com o conceito de justiça e prende-se com o reconhecimento de que o setor público deve ser responsável por uma distribuição mais uniforme do rendimento e da riqueza entre os agentes económicos e por último, o setor público também deve intervir na economia por motivos de estabilização económica, contribuindo para um crescimento sustentado da economia, para níveis de emprego elevados, para a estabilidade de preços e para o equilíbrio das contas públicas.

No cumprimento destas funções, o setor público é, usual e tradicionalmente, responsável pela provisão e produção de bens ou serviços públicos, que sendo desejados pelos cidadãos, não encontram satisfação através do funcionamento dos mercados (bens públicos), mas também de bens com os efeitos externos benéficos (externalidades positivas) ou que tendo natureza estritamente privada são designados de bens de mérito (Musgrave, 1959) ou bens primários (Rawls, 2011). (Pereira, Afonso, Arcanjo, & Santos, 2016)

São exemplos de bens públicos a segurança, a defesa e a iluminação pública e têm característica comum não serem fornecidos pelo livre funcionamento do mercado quer por não haver rivalidade no consumo, quer por não haver possibilidade de exclusão.

Além destes, existem bens que podendo ser fornecidos pelo livre funcionamento do mercado, geram externalidades positivas como a construção de uma nova estrada que reduz o tempo de viagem e os acidentes ou a prestação de serviços de saúde e de educação que levam a uma população mais saudável e com mais competências, com impacto positivo na redução do absentismo, no aumento da produtividade e no consequente crescimento económico.

É, assim, reconhecida a responsabilidade do setor público na produção e provisão de bens e serviços específicos como defesa, segurança, justiça, educação, saúde, cultura e a construção de infraestruturas básicas, como estradas, caminhos-de-ferro, hospitais ou prisões.

Contudo, alguns projetos de infraestruturas compreendem diversos tipos de investimentos e são caracterizados por uma longa duração quer na construção quer na operação, bem como pela sua indivisibilidade, intensidade de capital e de um processo de avaliação complexo. Este tipo de infraestruturas geralmente requerem um elevado investimento e só são financeiramente viáveis a longo prazo, o que pode afastar o sector privado deste tipo de investimentos. (Sarmiento, 2015).

1.3.A opção pelas Parcerias Público-Privadas

O desenvolvimento das PPP insere-se na evolução geral do papel do Estado na esfera económica, passando do papel de operador direto para o de organizador, de regulador e de fiscalizador.

A necessidade política de produzir bens e serviços públicos, aliada à dificuldade de os custear como outrora, levaram os governos a recorrer ao sector privado, desejoso de novas áreas de investimento, dotado de capacidades de engenharia institucional e financeira, possibilitando a realização de empreendimentos antes considerados demasiado arriscados. (Gomes, et al., 2007)

Embora o sector público seja responsável por garantir os serviços e as infraestruturas, o seu papel mudou nas últimas décadas, na medida em que o sector público continua a ser o seu garante, mas, nalguns casos, já não é o produtor ou o fornecedor dessa infraestrutura ou do serviço, passando o sector privado a desempenhar um papel cada vez mais importante na produção de bens e na prestação de serviços que tradicionalmente eram de responsabilidade do setor público.

Foram várias as motivações para que os sucessivos governos em Portugal apostassem neste tipo de relação público-privada, destacando-se a diminuição de meios públicos, os limites orçamentais respeitantes ao défice e dívida pública (impostos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento da União Europeia), a redução dos custos de produção e os ideais económicos neoliberais do *New Public Management*.

Nas PPP, o sector privado assume todos os custos durante a fase de investimento, o que permitia aos governos evitarem o impacto imediato do investimento público no défice e na dívida pública, ou seja, o investimento realizado não era imediatamente consolidado no perímetro das contas nacionais e, por isso, também se designou por: *off-balance-sheet* ou simplesmente, *off-budget*.

Só durante a fase de operação da PPP é que ocorrerem os pagamentos e só nesse momento é que serão contabilizados os gastos públicos. Este modelo de financiamento contrasta com a contratação pública tradicional em que tanto as despesas de capital como as despesas operacionais são despesas públicas e têm impacto direto no défice e na dívida pública.

A construção de uma infraestrutura por via da contratação tradicional, origina um elevado custo durante a fase de investimento ou quando são necessárias grandes reparações, mas tem custos geralmente baixos durante todo o período de operação e manutenção (O&M). Já nas PPP não há despesa pública durante a fase de investimento, uma vez que os pagamentos só serão feitos ao consórcio privado durante a fase operacional, destinando-se estes a cobrir o investimento inicial, O&M, o serviço da dívida, os impostos, e providenciar aos acionistas o retorno do seu investimento.

Nas PPP o investimento é realizado com recursos próprios ou alheios dos parceiros privados que asseguram o financiamento; já na contratação pública tradicional o investimento é financiado por recursos públicos, ou seja, impostos e/ou dívida pública.

Tradicionalmente, o governo para realizar a construção de uma infraestrutura recorria a uma ou várias empresas de construção e estabelecia um contrato de empreitada. Numa PPP o contrato é negociado entre as duas partes, combinando-se a construção, o financiamento, a operação e a duração.

Este quadro contratual, embora não se identifiquem ou se prevejam todas as condições possíveis ou eventos futuros, é um contrato complexo e abrange uma ampla gama de questões, como condições de projeto, construção, financiamento, O&M, os pagamentos do setor público e/ou dos utilizadores, o valor residual ou a transferência final do bem para o sector público.

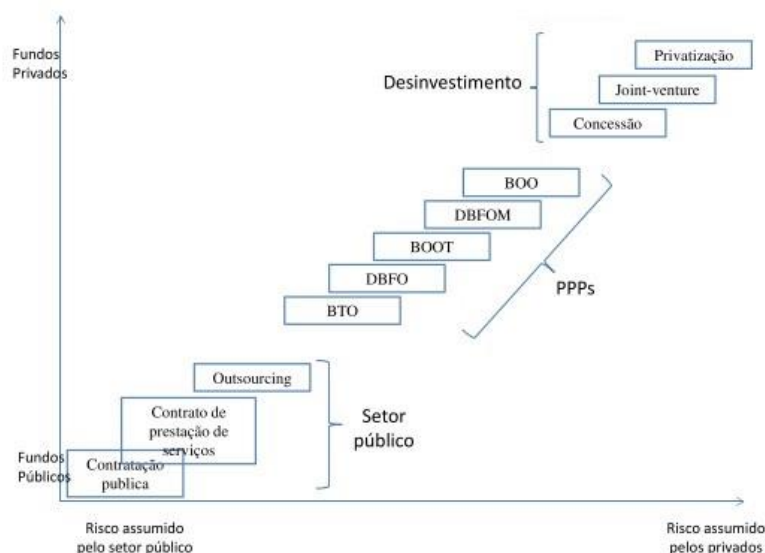
Além disso, as PPP conduzem a um conjunto de contratos com entidades terceiras: contratos de empreitada com as empresas de construção, contratos de financiamento com sindicato de bancos, contratos de terceirização de O&M, contratos de seguro para cobrir riscos e acordos com os acionistas que definem as relações de longo prazo com os proprietários da infraestrutura.

Embora o sector público não esteja formalmente presente nesses contratos (feito entre empresas privadas), é fundamental para o sucesso das PPP que o governo monitorize e identifique cuidadosamente os problemas que possam resultar com esses contratos, para evitar renegociações da PPP numa fase posterior.

Também a propriedade dos ativos difere entre contratação pública, a privatização e as PPP. Com uma privatização ocorre um contrato de venda e é transferida a propriedade do bem para o sector privado, enquanto que na aquisição tradicional, os ativos permanecem na esfera do sector público durante todo o período. Já nas PPP, a infraestrutura permanece no domínio privado durante a vigência do contrato de concessão, cabendo ao parceiro privado o exercício da sua gestão reconhecendo estes contratos nos seus balanços como um ativo financeiro intangível, amortizando-o durante o período de concessão. O parceiro público, por sua vez, não o registava nas suas contas, não divulgando os seus passivos. Em regra, após o período de concessão os ativos retornam ao sector público e geralmente com um valor residual de zero (Sarmiento, 2016).

A Figura 1 mostra os diferentes modelos de compras públicas, sendo referidos os tipos de PPP mais utilizados, fazendo-se referência às suas principais características.

Figura 1: Diferentes Sistemas de Procurement Público



Fonte: Sarmiento & Renneboog, *Renegotiating Public-Private Partnerships* (2017)

Sarmiento & Renneboog (2017), compilando os diferentes tipos de transferência de risco nas PPP, enumeram os seguintes modelos de PPP:

BTO - *Build-Transfer-Operate* – Nesta forma de PPP o setor privado assume a construção e exploração da infraestrutura. O Estado fica proprietário da infraestrutura, logo após a construção sendo igualmente responsável pelo projeto e financiamento.

DBFO – *Design-Build-Finance-Operate* – Neste modelo o parceiro privado é responsável pelo projeto, financiamento, construção e exploração, transferindo-se a gestão para o Estado no fim do prazo estipulado. O parceiro público é proprietário da infraestrutura cabendo ao decisor público decidir suportar o custo ou repercuti-lo aos utilizadores.

BOOT - *Build-Own-Operate-Transfer* - variante de BTO, segundo a qual o sector privado, constrói e explora a infraestrutura, apenas transferindo a propriedade para o Estado no fim do período determinado. É o parceiro privado o responsável pelo preço da utilização.

DBFOM – *Design-Build-Finance-Operate-Manage* – variante de DBFO, segundo a qual o privado assume a conceção, financiamento, construção, exploração e gestão. Distingue-se do DBFO porque cabe ao parceiro privado cobrar o preço pela utilização.

BOO – *Build-Own-Operate* – modalidade de parceria, segundo a qual o privado assume a construção, exploração, mantendo o privado a propriedade do bem no final do contrato. O financiamento da obra durante a fase de operação é do setor público. Este é responsável pelo projeto e tem a possibilidade de exercer opção de compra no final do contrato, por um preço pré-determinado.

Na Tabela 1 são representados os modelos PPP mais comuns com a divisão de responsabilidades sobre os setores público/ privado por fase da PPP.

Tabela 1: Modelos de PPP e divisão de responsabilidades

Modelo PPP	Projeto	Construção	Financiamento	Ativos	Operação	Valor residual
BTO	Público	Privado	Público	Público	Privado	Privado
DBFO	Privado	Privado	Privado	Público	Privado	Público
BOOT	Público	Privado	Público	Privado	Privado	Privado
DBFOM	Privado	Privado	Privado	Público	Privado	Público
BOO	Público	Privado	Público	Privado	Privado	Público

Fonte: Sarmento & Renneboog, Renegotiating Public-Private Partnerships (2017)

1.4. Vantagens e Desvantagens das PPP

Uma vez que foram tão intensamente utilizadas, quais as vantagens e desvantagens que podem ser encontradas no modelo de PPP em relação ao modelo de aquisição tradicional?

Como é demonstrado por J. M. Sarmento (2016) a cada vantagem na utilização do modelo de PPP existe uma desvantagem associada.

Off-Balance-Sheet vs. debt overhang

Como já referido, uma das principais vantagens atribuídas às PPP é a de que o investimento realizado não era incluído nas contas públicas (*off-balance-sheet*). O investimento nas PPP não era contabilizado como despesa pública e, portanto, não tinha impacto no défice e na dívida pública durante a fase de investimento. Só durante a fase operacional do contrato é que seriam contabilizados os pagamentos a efetuar pelo setor público e só nesse momento se refletiriam os encargos no orçamento público.

Se as PPP eram vistas como um mecanismo para contornar as restrições orçamentais, esta vantagem incorporava um enorme perigo podendo conduzir o setor público a um excesso de dívida e, ainda para mais, oculta.

O termo usado na literatura económica é *debt-overhang* e significa excesso de dívida. O setor público está em *debt-overhang* quando o volume das responsabilidades assumidas é tão alto, que o Estado já não dispõe de mais capacidade de endividamento, mesmo quando as condições da dívida pública são favoráveis a novos investimentos.

Esta foi a situação que ocorreu em Portugal. Foram propostos muitos projetos num curto período de tempo, suscitando preocupações quanto à sustentabilidade das contas públicas em termos de liquidez e até da sua própria solvência.

A tentação de procrastinar os custos do investimento no Orçamento do Estado levou o Estado português a utilizar intensivamente contratos de PPP, contribuindo para insustentabilidade das finanças públicas portuguesas e que culminaram com o pedido de assistência financeira e a intervenção da Troika.

Infraestruturas vs. Racionalidade

A decisão política na adoção de modelos de PPP para a realização de obras públicas, teve a vantagem de construir infraestruturas que, de outra forma, não seriam construídas devido às restrições orçamentais.

De facto, atendendo que o investimento realizado não foi incluído nas contas públicas, esse facto contribuiu para que o setor público fosse menos cuidadoso na escolha de projetos, com projetos de infraestrutura desadequados com pouca racionalidade económica ou social.

Value for Money (VfM) e Public Sector Comparator (PSC)

As PPP visam gerar *Value for Money* (VfM), socorrendo-se da ideia generalizada de que a mesma quantidade e qualidade dos bens e serviços contratados pode ser adquirido a um preço mais baixo que o custo de aquisição pelo setor público (Gomes, et al., 2007)(Sarmiento J. M., 2013).. Um dos objetivos das PPP é alcançar a eficiência microeconómica do dinheiro público - mais bens e serviços pelo mesmo dinheiro ou, dito de outra forma, os mesmos bens e serviços por menos dinheiro – aproveitando as melhores práticas e a gestão mais eficiente dos recursos pelos parceiros privados.

Para avaliação do custo de uma PPP deve-se socorrer do comparador do setor público ou *Public Sector Comparator* (PSC) de forma a comparar o valor das rendas a pagar na fase

da operação com o custo de aquisição por via contratação pública tradicional (Gomes, et al., 2007) (Sarmiento J. M., 2013).

O PSC é um instrumento que o setor público deveria utilizar antes da avaliação do projeto, pois compara o custo atual líquido das rendas propostas para o projeto de PPP com o custo de referência pela aquisição sob a forma de contrato tradicional no setor público.

No entanto, o VfM é complexo de medir e levanta muitas questões sobre se as PPP geram reais vantagens económicas. Segundo Sarmiento (2013), as principais razões apontadas para que as PPP não ofereçam VfM suficiente são:

- 1) o sector privado assume poucos riscos e, portanto, tem poucos incentivos para melhorar a gestão e a eficiência;
- 2) o risco é um conceito ambíguo e complexo, levando à incerteza de avaliação do risco;
- 3) os métodos utilizados para avaliar os riscos são considerados incompletos, já que o sector público geralmente adota ferramentas de avaliação simples, muitas vezes com base numa abordagem qualitativa;
- 4) o PSC favorece as PPP por causa de uma "*propensão para o otimismo*" ou pelo uso de taxas de desconto excessivamente baixas;
- 5) nos contratos de PPP o VfM apenas é considerado após a transferência do risco para o setor privado, daí que as incertezas e os riscos quantificáveis conduzam à construção de contratos de PPP não transparentes, reforçados pela falta de confiabilidade das ferramentas usadas para medir o *value for money*.

Risco Privado vs. Risco Público

Um outro fator das PPP que é considerado como vantagem em comparação com a aquisição tradicional, é de que o setor privado assume alguns dos riscos no projeto de PPP. Contudo, alguns estudos evidenciam que a transferência de risco não é efetiva e depende de condições contratuais.

A ausência de risco do setor privado traduz-se numa enorme pressão financeira sobre o setor público, agravando-se pela possibilidade de renegociações de contratuais, antevendo-se encargos financeiros acrescidos para o setor público.

Estratégia vs. Operacionalidade

Outra das vantagens atribuídas às PPP é a de que o sector público pode concentrar-se mais na estratégia da infraestrutura e menos nas tarefas operacionais. Ainda assim, as PPP são contratos de longo prazo, geralmente mais de 20 anos, e as políticas governamentais não são necessariamente consistentes ao longo do tempo devido às mudanças de governo e de decisores públicos, tornando o planeamento estratégico imprevisível.

Contratualização Única vs. Contratos Múltiplos

Outras das vantagens associadas ao contrato de PPP é a de maior simplicidade no procedimento concursal, pois conduz à celebração de apenas um contrato entre o setor público e uma empresa privada, enquanto a aquisição tradicional por regra implica uma grande quantidade de processos contratuais.

Apesar da complexidade do contrato PPP, é inevitável aceitar que este será sempre incompleto o que pode muitas vezes levar a futuras renegociações. As renegociações são consideradas como uma falha nas PPP porque o resultado mais provável da maioria das renegociações é um aumento nos custos para os utilizadores e/ou contribuintes.

Além disso, um único contrato também induz a informação assimétrica entre os contratantes, uma vez o parceiro privado é constituído por um agrupamento de várias empresas, nas diferentes áreas do projeto desde a construção, financiamento e manutenção acumulando mais informação ao longo do período do contrato que o parceiro público.

Uma vez adjudicado o contrato, deixa de existir ambiente competitivo para o serviço público, o que induz um comportamento oportunista por parte do parceiro privado, seja porque usa estrategicamente as imperfeições do contrato para obter uma maior proporção do valor gerado pelo contrato à custa do setor público - seleção adversa - quer seja pela proposta de preços anormalmente baixos na fase de licitação com o objetivo de renegociar numa fase posterior, usando da sua posição privilegiada para renegociar o contrato acrescentando encargos financeiros aos utilizadores e/ou aos contribuintes - risco moral.

2. ACCOUNTABILITY NAS PPP

Há muito que a responsabilidade, a transparência e a obrigação de prestar contas, ou seja, a *accountability* é reconhecida como a pedra angular de uma gestão pública bem-sucedida. (Posner, 2004)

Num ambiente de proliferação de parcerias, os instrumentos do estado necessários para manter a responsabilidade não são os mesmos que os necessários para as suas atividades produzidas internamente. As PPP alteram a dinâmica da responsabilidade pública envolvendo parceiros privados na tomada de decisões e na entrega de serviços. Os termos e condições deste envolvimento merecem um escrutínio cuidadoso e a sua compreensão por parte dos responsáveis públicos, antes de entrarem numa PPP, uma vez que os parceiros privados entram nestes acordos por razões diferentes do setor público. (Posner, 2004)

Enquanto o parceiro público trabalha para o interesse público em projetos de investimento de capital, os parceiros privados estão focados em recuperar o seu investimento e gerar lucro. A responsabilidade nas PPP exige a criação de garantias adequadas para assegurar que o interesse público não seja comprometido em prol dos lucros privados. (Forrer et al., 2010)

Conseguir esta supervisão é difícil pelas condições estruturais inerentes às parcerias. As PPP apresentam frequentemente um desequilíbrio de responsabilidade entre os parceiros e as entidades públicas têm de considerar não só os mecanismos que utilizarão para responsabilizar os parceiros privados, mas também a forma como o setor público será responsável perante os seus parceiros privados, por forma a encontrar o equilíbrio de responsabilidades.

Ao contrário da gestão convencional de contratos, as PPP exigem mais do que ser um "*comprador inteligente*". As PPP envolvem responsabilidades integradas numa série de dimensões de longo prazo e em que o parceiro privado não é facilmente excluído, como numa relação contratual de curto prazo.

Uma das premissas para assegurar a *accountability* é o reconhecimento de que a responsabilidade pela gestão dos contratos pela entidade pública não termina após a adjudicação do contrato. As PPP requerem controlos e supervisão tanto *ex-ante* como *ex-*

post à celebração do contrato. Daí que as PPP tenham de ser tuteladas pelo setor público, como forma de garantir que o interesse público é cumprido ao longo do acordo. O parceiro público deve procurar o papel da liderança de forma a assegurar o curso da parceria. Portanto, enquanto ambos os parceiros desenvolvem interdependência na parceria, a garantia da *accountability* pública requer que o concedente jogue com vantagem. Isto exige que os gestores públicos estejam atentos às várias dimensões da responsabilidade do setor público. (Sarmiento J. , 2015)

2.1. *Accountability* Pública

Historicamente, a "*accountability pública*" tem sido, em grande parte, sobre o controlo. Como os gestores públicos não são eleitos, cabe aos decisores públicos eleitos (como os membros do Governo e da Assembleia da República ou nível autárquico o executivo municipal e os membros das Assembleias Municipais) garantir que os gestores públicos servem as necessidades dos eleitores.

Os trabalhadores do setor público são chamados a servir muitas partes interessadas e por vezes conflituosas, através de mecanismos informais e formais de controlo. Informalmente, os gestores públicos reportam a uma multiplicidade de decisores públicos eleitos, mas também a uma panóplia de grupos de interesses, clientela, meios de comunicação social e outros intervenientes. (Posner 2004)

Como sugerem Forrer et al. (2010), formalmente, existem três tipos de controlos que evoluíram para garantir a responsabilidade pública: A *accountability* perante os decisores e organismos públicos; A responsabilidade hierárquica e a responsabilização perante as normas.

A accountability perante os decisores e organismos públicos

A divisão de poderes entre executivo, legislativo e judicial é uma abordagem formal para limitar a discricionariedade dos gestores públicos. Existem um conjunto de entidades reguladoras independentes, grupos de interesses e empresas privadas para supervisionar as atividades do setor público.

A par, e para além do Governo que detém o poder executivo sobre o sector público, a Assembleia da República tem um papel preponderante na sua supervisão, através das suas

diversas comissões eventuais e permanentes, mas também através das audições e grupos de trabalho que realiza. Além disso, o poder judicial dos tribunais delimita o comportamento "*arbitrário e caprichoso*" das entidades públicas e dos seus funcionários.

A responsabilidade hierárquica

Uma segunda abordagem formal da responsabilidade pública pelas suas ações é avançada através das cadeias verticais de autoridade dentro do setor público.

Os controlos intraorganizacionais incrementam a responsabilização no setor público, responsabilizando os gestores perante as diversas autoridades superiores, incluindo os decisores públicos eleitos, nas diversas e variadas cadeias de comando institucionais.

A responsabilização perante as normas

Por último, a *accountability* pública é também resultado das normas de desempenho, sendo este um método formal de controlo dos gestores públicos. A existência de uma maior atenção às normas técnicas providenciou as bases para o foco na gestão do desempenho do governo e das instituições públicas. As normas de desempenho aumentam a responsabilidade do setor público e incentivam os compromissos e as responsabilidades comuns.

Além disso, existem normas processuais, deontológicas e de salvaguarda para impor a responsabilização. É disso exemplo o Código do Procedimento Administrativo, que determina a atuação das instituições e dos funcionários públicos onde estão inseridos.

A combinação de vários fatores de controlo torna a *accountability* pública um conjunto intrincado de normas e procedimentos complexos que em nada facilitam o exercício da prestação de contas dos gestores públicos envolvidos nas PPP. O resultado é um conjunto sobreposto de mecanismos independentes e concorrentes, para além de uma variedade de entidades de prestações de contas independentes. Os atores de PPP estão, assim, posicionados dentro de um conjunto já existente de cadeias de autoridade complicadas e muitas vezes concorrentes. A definição da responsabilidade pública nas PPP não só exige atenção a estes constrangimentos existentes, como exige também novas abordagens à gestão.

2.2. Dimensões para reforçar a *accountability* nas PPP

O incentivo para a adoção do modelo PPP pode dar origem a parcerias apressadamente contratualizadas que desencadeiam desequilíbrios de responsabilidade e risco entre os parceiros, contestação pública e expectativas pouco claras entre os parceiros, reduzindo assim o potencial para o exercício efetivo da *accountability* pública. Por outro lado, as parcerias formadas com a devida consideração e a atribuição clara das funções, riscos e responsabilidades esperadas podem evitar estas armadilhas, conduzindo a uma colaboração mais benéfica entre ambos os parceiros.

Os gestores públicos devem ter a capacidade e o *know-how* para equilibrar uma variedade de fatores económicos, políticos e sociais na conceção e monitorização das operações em PPP.

Forrer et al. (2010), propõem uma abordagem em seis dimensões para avaliar a *accountability* das PPP:

- Risco,
- Value for Money,
- Impacto ambiental, social e político,
- Especialização,
- Colaboração de parceria e
- Medição de desempenho.

Para os autores, cada uma destas dimensões deve ser avaliada antes do desenvolvimento de um regime específico de PPP e durante o período de parceria.

Risco

A primeira dimensão que é importante na avaliação da *accountability* das PPP passa pela compreensão e a atribuição de riscos entre os parceiros.

As negociações entre os parceiros devem começar por definir explicitamente os riscos, identificar e acordar sobre quem está na melhor posição para assumir a responsabilidade pelos riscos da parceria.

O objetivo da identificação, alocação e negociação do risco é a atribuição do risco ao parceiro que o minimize e, conseqüentemente, maximize o benefício. Uma das principais

razões para a criação de PPP é a transferência de riscos (e, portanto, do custo) do setor público para o setor privado. (Sarmiento & Renneboog, 2017)

A atribuição do risco deve basear-se na análise sobre qual é o parceiro que dispõe dos recursos, conhecimentos e experiência relevante para gerir e controlar o risco. São diferentes as formas de risco (por exemplo: risco financeiro, risco de procura, ...) que devem ser analisadas e abordadas. Deve ser integrada uma metodologia de avaliação dos riscos no planeamento inicial e a revisão destes em qualquer PPP (Banco Mundial, 2017).

Se os riscos não forem devidamente abordados, os parceiros podem ser tentados a evitar quaisquer interações relacionais, a fim de minimizar o risco. Poderá ocorrer um incentivo para não fazer nada para além do que o contrato estabelece. Frequentemente assistimos o parceiro público a assumir riscos indevidos em benefício dos parceiros privados, conduzindo a compensações em excesso proporcionadas aos parceiros privados e pagamentos por contrapartidas injustificadas. No entanto, os gestores públicos têm de reconhecer que a transferência de demasiados riscos para o parceiro privado conduzirá à inclusão de um pesado "prémio de risco" na proposta do setor privado. (Forrer et al., 2010)

O desejado equilíbrio na atribuição de riscos garante uma maior responsabilização dos parceiros pelos serviços prestados e a sua conformidade com o interesse público.

Value for Money (VfM)

A análise custo-benefício é fundamental para determinar quais os projetos adequados para realização do investimento em PPP.

Embora o controlo do custo do investimento em PPP seja vital e também uma das principais razões para a parceria, é igualmente importante ponderar os benefícios, com vista a apreciar plenamente o valor global do esforço.

O Value for Money (VfM) inclui tanto as despesas e ganhos financeiros como outros ganhos e perdas resultantes da parceria. Os custos de oportunidade ou os custos associados à opção de não entrar na PPP, também devem ser identificados e tidos em conta.

A análise do VfM é realizada normalmente por meio da utilização de um comparador do setor público (PSC). A opção PPP é benéfica se não exceder o custo do projeto ao ser realizado de forma tradicional de contratação pública (*procurement*). (Viana et al, 2018).

Embora seja fundamental realizar uma análise custo-benefício antes de embarcar numa PPP, também é verdade que a consideração contínua do *Value for Money* deve ocorrer à medida que o projeto se desenvolve e à medida que as condições mudam. (Forrer et al., 2010) (Sarmiento & Renneboog, 2017)

Impacto Ambiental, Social e Político

A parceria pode afetar uma variedade de sistemas ambientais, sociais, educativos, de saúde e jurídicos. Na avaliação da PPP, devem ser considerados os efeitos na equidade e o impacto nos diferentes segmentos socioeconómicos da sociedade. A distribuição dos impactos sociais pode ter implicações no sistema político, condicionando os eleitores e as opiniões dos cidadãos, afetando assim os resultados eleitorais.

Posner (2004) refere que o sucesso percebido da parceria pode determinar a sua capacidade de continuar a prestar serviços ao público. Se os serviços não corresponderem às expectativas do público, as consequências podem incluir a desvinculação com o projeto e a perda de apoiantes.

Especialização

O setor público é frequentemente empurrado a procurar alianças com o setor privado, num esforço de aceder a um leque mais alargado de recursos e conhecimentos especializados. (Pereira et al., 2016)

A especialização envolve pessoas, tanto do setor privado como do público, com conhecimentos e competências necessárias para realizar as tarefas da parceria. É essencial envolver pessoal que compreenda claramente os objetivos e regulamentos da área de negócio, bem como os regimes convencionados e de contratação. O tipo de conhecimentos necessários depende da missão de parceria, mas podem incluir conhecimentos e competências em tecnologias da informação, direito, contabilidade, gestão, relações-públicas e segurança.

Colaboração da Parceria

A força das ligações humanas dentro de uma PPP afeta a capacidade global do órgão supervisor de monitorizar o cumprimento e recompensar o sucesso ou punir o insucesso do parceiro privado.

A clareza dos órgãos de coordenação, a flexibilidade dos parceiros, a facilidade de colaboração e a partilha de informação devem ser especificados nos contratos de PPP. A flexibilidade é uma componente essencial nos contratos de PPP, pois existem muitos desafios a ter em conta, incluindo a liderança, a comunicação com as partes interessadas, a gestão de projetos e a confiança.

Estes fatores são essenciais para garantir a responsabilização de todos os envolvidos, construir a confiança e a transparência, traduzindo-se num maior envolvimento daqueles, cujo apoio é necessário para o sucesso da parceria.

Medição do Desempenho

A medição do desempenho é fundamental nas PPP para estabelecer a confiança entre trabalhadores com orientações e origens diversas; ajudando os gestores de ambos os lados a envolverem-se, avaliarem e melhorarem, continuamente, os resultados organizacionais e fortalecerem a responsabilidade na parceria. A utilização de um conjunto de medidas de desempenho equilibradas que captam a implementação e os resultados pretendidos da parceria pode ajudar a assegurar o desempenho global da parceria.

3. CONTABILIZAÇÃO DAS PPP

Nos contratos de PPP, é o controle dos ativos que determina o tratamento contabilístico e não a propriedade legal. Esse tratamento contabilístico é definido por meio de uma das duas metodologias:

- i) o método de riscos e benefícios, associado à estrutura das Contas Nacionais; e
- ii) o método do controlo, associado às normas internacionais de contabilidade.

Neste capítulo discute-se o tratamento macro contabilístico das PPP de acordo com o sistema de contas nacionais e nos capítulos seguintes aborda-se o tratamento micro contabilístico sob os requisitos das normas nacionais e internacionais de contabilidade pública.

3.1. Contas Nacionais

O Sistema Europeu de Contas Regionais e Nacionais 2010 (SEC 2010), aprovado pelo Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, é um quadro internacionalmente compatível para a descrição sistemática e detalhada de uma economia, seus componentes e as suas relações com outras economias. Existem outros quadros internacionais para contas nacionais que são consistentes com o SEC 2010, como o Sistema de Contas Nacionais 2008, emitido pela Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico, Nações Unidas e Banco Mundial, ou o Manual de Estatísticas Financeiras dos Governos de 2014, emitido pelo Fundo Monetário Internacional. O SEC 2010 é o quadro utilizado para a monitorização orçamental, principalmente do défice e da dívida pública, dos Estados-Membros (EM) da UE. No nível europeu, a principal referência para o tratamento estatístico das PPP é o Manual do Eurostat sobre Déficit e Dívida Pública (Eurostat, 2016).

Desde o início das PPP, houve um amplo debate sobre o impacto desses contratos sobre a dívida e os défices relatados pelos estados-membros, mais precisamente sobre a classificação das PPP dentro ou fora do balanço do setor público e, diferentemente do tratamento contabilístico financeiro discutido nas secções seguintes, a estrutura do SEC 2010 faz uma distinção clara entre concessões e PPP.

Para o SEC 2010, as concessões são contratos de longo prazo (geralmente 30 anos ou mais), em que a maioria da receita da concessionária (empresa pública ou privada) vem da cobrança ao utilizador final do ativo, por outro lado, em relação aos contratos de PPP, a maior parte da receita da concessionária é proveniente de pagamentos do estado ou da entidade pública.

3.1.1. PPP no SEC 2010

Para fins de Contas Nacionais o tratamento estatístico das PPP baseia-se na partilha de riscos entre as partes contratantes. Para isso, são definidas três categorias de risco:

- i) “*risco de construção*”, cobrindo eventos como atraso na entrega, conformidade com especificações e custos adicionais;
- ii) “*risco de disponibilidade*”, cobrindo volume e qualidade da produção, ou seja, o desempenho do parceiro; e
- iii) “*risco de procura*”, cobrindo a variabilidade da procura, ou seja, o uso efetivo do ativo (por exemplo, infraestrutura) pelos utilizadores finais.

O Eurostat de 2004 determina que os ativos envolvidos numa PPP sejam classificados como ativos não governamentais - e registados fora do balanço do governo - se o parceiro privado suportar o risco de construção e mais pelo menos um dos dois riscos restantes: o risco de disponibilidade ou o risco de procura. Em todos os outros casos, os ativos são classificados como ativos do governo (Eurostat, 2016).

Este método também é incorporado nos requisitos do SEC 2010 e visa definir um critério para alocar os ativos a uma unidade institucional, ou seja, determinar quem deve ser considerado o “*proprietário económico*” dos ativos. A análise é realizada através da avaliação de qual a entidade que suporta a maioria dos riscos e qual a entidade que deve receber a maioria dos benefícios dos ativos. Este último é considerado o “*proprietário económico*”.

Portanto, a alocação de riscos e benefícios entre o setor público e o parceiro privado é a questão central para fins contabilísticos das PPP no SEC. Esse não é o caso dos contratos de concessão, onde não há categorias de risco para determinar o “*proprietário económico*”, embora devam ser verificados e analisados os riscos e benefícios contratados.

Se as condições para a PPP ser reconhecida no balanço do operador forem cumpridas, também é necessário analisar o financiamento e as garantias do projeto. Se o financiamento for predominantemente coberto pelo setor público, considera-se que o governo assume a maioria dos riscos e o ativo é classificado no seu balanço patrimonial. Da mesma forma, se o setor público conceder garantias de dívida ou garantir ao parceiro privado um certo retorno sobre o património, pode-se concluir que a maioria dos riscos é suportada pelo setor público. As análises de financiamento e as garantias devem ser realizadas em conjunto para a avaliação da distribuição de riscos entre o setor público e o operador.

Segundo Eurostat (2016) o estado pode financiar um projeto de PPP para promover uma maior concorrência no setor privado em relação a esses projetos, reduzindo os custos de capital, uma vez que as taxas de juros dos instrumentos de dívida do estado são mais baixas em comparação com as dos instrumentos de dívida do setor privado ou para manter a viabilidade do investimento no projeto. Nas situações em que os ativos foram classificados no balanço do operador, mas durante a fase de execução o governo aumenta o financiamento para um nível maioritário, então os ativos da PPP devem ser reclassificados no balanço do setor público.

Assim, a partilha de riscos das partes determina onde os ativos são reconhecidos. Quando os ativos são classificados no balanço do operador, ou seja, estão fora do balanço do estado, o contrato de PPP afeta os empréstimos concedidos ou suportados líquidos durante o período de operação do contrato e não durante o período de construção do ativo contratado. Por outro lado, se o risco de construção for suportado pela entidade do setor público, ou se o parceiro privado suportar apenas esse risco e nenhum outro, os ativos são registados no balanço do setor público, com implicação relevante nas Contas Nacionais, tanto para a dívida pública como nos empréstimos concedidos ou suportados líquidos. O gasto de capital é registado como formação bruta de capital fixo e a dívida, como uma locação financeira.

Além disso, os fluxos associados à execução do contrato de PPP recebem tratamento específico nas Contas Nacionais quando os ativos relacionados estão no balanço do governo. Os pagamentos ao operador devem ser divididos entre resgate de dívida, juros imputados e prestação de serviços, se esta última componente estiver prescrita no

contrato. Os juros e a prestação de serviços pagos pelo parceiro público são considerados despesas para fins de contas nacionais (Eurostat, 2016).

3.1.2. Concessões no SEC 2010

Num contrato de concessão, o concessionário é responsável pela construção, operação e manutenção dos ativos e obtém receita essencialmente dos utilizadores que pagam taxas, como as portagens nas rodovias. (Viana, Sarmiento, Moreira, & Alves, 2018)

Como referem Viana, Sarmiento, Moreira, & Alves (2018) as principais características de uma concessão são:

- i) a concessão confere à entidade privada o direito de operar um ativo específico e obter receita com ele;
- ii) a concessionária geralmente paga à entidade pública para obter o direito de obter receita com o ativo;
- iii) a concessionária carrega a maior parte do risco;
- iv) o ativo permanece propriedade legal do setor público e a entidade privada é responsável pela manutenção do ativo; e
- v) o ativo deve ser transferido para o setor público, no final do contrato.

Da mesma forma que as PPP, ambas envolvem uma entidade privada que opera, mantém e financia o ativo durante o acordo e, no final do contrato, o ativo é transferido para o setor público.

Nas concessões, a questão principal é verificar a "*propriedade económica*" dos ativos durante o contrato, que pode ser alocada à concessionária ou ao setor público. Em suma, a parte considerada como o "*proprietário económico*" do ativo, por ter assumido a maior parte dos riscos económicos, deve reconhecer o ativo no seu balanço patrimonial.

Para os fins das Contas Nacionais, quando o setor público não é o principal adquirente dos serviços prestados pelo parceiro, e o principal risco depende do consumo dos serviços pelos utilizadores finais, o contrato é classificado como uma concessão e fica fora do balanço do setor público. Consequentemente, nas Contas Nacionais, as PPP são diferenciadas das concessões pela fonte de receita do parceiro.

O termo "*concessão*" é usado para descrever contratos de longo prazo, nos quais a maior parte da receita do parceiro vem dos utilizadores finais do ativo. Por outro lado, as PPP

são acordos contratuais em que a maior parte da receita destinada ao parceiro é proveniente de pagamentos do estado.

Como regra prática, quando a maior parte da receita da empresa provém dos utilizadores finais, o ativo é registado no balanço da empresa operadora durante o período do contrato, porque a concessionária assume a maior parte do risco comercial (a maioria dos riscos económicos), que depende tanto dos fatores externos, como a procura dos utilizadores, como do seu próprio desempenho na gestão e manutenção dos ativos. É possível que a concessionária tenha que operar sob requisitos governamentais específicos e às vezes seja compensada por subsídios públicos (Eurostat, 2016).

No entanto, existem algumas situações que levam à classificação do ativo no balanço do estado. Se o governo financiar a maioria dos custos de construção ou manutenção, ou se fornecer uma garantia explícita que cobre mais de 50% da dívida gerada pela concessionária para financiar o ativo ou a garantia de receita mínima, o governo assume a maioria dos riscos e recompensas, desencadeando a classificação como “*proprietário económico*”, levando o ativo a ser classificado no balanço do estado (Eurostat, 2016).

3.2. Contabilização microeconómica das PPP - IPSAS 32 / IFRIC 12 e a NCP 4

O tratamento contabilístico microeconómico dos acordos de concessão de serviços (ACS) sob a perspetiva do setor público (concedente), à luz das normas internacionais de contabilidade no setor público (IPSAS), está descrito na IPSAS 32 - Acordos de Concessões de Serviços: Concedente. Ao nível nacional, a transposição da norma internacional passou pela aprovação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) em que se inclui a norma de contabilidade pública, NCP 4 - Acordos de Concessões de Serviços: Concedente.

O método de riscos e recompensas descrito para os fins das Contas Nacionais é agora substituído pelo método do controlo, proposto pelo comité de interpretação das normas internacionais de contabilidade (IFRIC) sobre os acordos de concessões de serviços, IFRIC 12.

Ao descrever o tratamento contabilístico sob os requisitos da NCP4, descrevemos o tratamento contabilístico da perspetiva do concessionário e seguem os requisitos da

IFRIC 12, porque a NCP4, à semelhança da IPSAS 32, é uma imagem espelhada da IFRIC 12.

Para estar no âmbito da NCP 4 e da IPSAS 32, o ACS deve obrigar legalmente o operador do setor privado a fornecer os serviços públicos em nome da entidade do setor público, usando o ativo de concessão de serviço.

A NCP 4 e a IPSAS 32 cobrem quer as concessões, quer as PPP, referidas na secção relativa às Contas Nacionais.

Aqui, as concessões são tratadas sob o modelo de "*atribuição de um direito ao operador*" ("*modelo de ativo intangível*" na perspetiva da IFRIC 12) e as PPP sob o "*modelo de passivo financeiro*" ("*modelo de ativo financeiro*" na perspetiva da IFRIC 12). Os modelos, conforme serão explicados posteriormente, definem a remuneração do operador pelos ativos e pelos serviços concessionados (por exemplo, construção, operação e manutenção).

Paralelamente à perspetiva das Contas Nacionais, a questão fundamental na contabilidade financeira é: qual outorgante do acordo - o concessionário do setor privado ou o concedente do setor público - deve reconhecer, mensurar e apresentar os ativos e passivos relacionados. (Viana et al., 2018)

A IFRIC 12 providencia uma orientação sobre o relato da propriedade associada ao ACS que atende aos critérios específicos relacionados com o controle sobre essa propriedade. No entanto, essas orientações apenas se aplicavam a entidades do setor privado, geralmente o operador do acordo. Cientes dessa omissão, o Conselho Internacional de Normas Contabilísticas do Setor Público (IPSASB) emitiu a IPSAS 32 - Acordos de Concessão de Serviços: Concedente, em outubro de 2011, com vigência para períodos iniciados em, ou após, 1 de janeiro de 2014. Esta norma está estruturada nos parágrafos 1 a 37 abrange dois apêndices, conclusões, diretrizes de implementação e exemplos.

Em contraste com o método de análise de riscos e benefícios previsto para a contabilização nas Contas Nacionais, o método de controle adotado na IPSAS 32 e transposto na NCP 4, baseia-se no conceito da substância sobre forma, o que significa que a "*propriedade económica*" dos ativos prevalece sobre a propriedade legal.

A abordagem baseada neste método, que a NCP4 e IPSAS 32 impõem ao concedente, é consistente com os requisitos do IFRIC 12, que se aplicam ao operador. Essa consistência é fundamental para garantir que os ativos associados ao ACS sejam reconhecidos no balanço do concedente ou do operador. Isso significa que apenas uma parte do acordo reconhece os ativos.

3.3.A contabilização das PPP nas Administrações Públicas portuguesas (NCP4)

A NCP 4 integra o sistema de normalização contabilística para as administrações públicas em Portugal (SNC-AP) que foi aprovado pelo Decreto-Lei 192/2015 de 11 de setembro. Até aí, a informação financeira do setor público era apresentada de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou planos setoriais. A informação financeira apresentada encontrava-se desatualizada, fragmentada e inconsistente devido, por um lado, ao avanço da contabilidade privada para o Sistema de Normalização Contabilística (SNC), com a adoção de normas adaptadas das normas internacionais de contabilidade (IAS/IFRS) e, por outro, da manutenção de um sistema contabilístico no setor público que era baseado em normas nacionais, entretanto, revogadas com o Plano Oficial de Contabilidade, fazendo desaparecer as suas bases conceptuais e de referência.

A implementação do SNC-AP permite uma contabilidade com base no acréscimo e no relato financeiro das administrações públicas, articulando-a com a base de caixa modificada, estabelecendo os fundamentos para uma orçamentação do Estado com base no acréscimo, fomentando a harmonização contabilística, institucionalizando o Estado como uma entidade que relata, mediante a preparação de demonstrações orçamentais e financeiras, numa base individual e consolidada, aumentando o alinhamento entre a contabilidade pública e as contas nacionais, contribuindo para a satisfação das necessidades dos utilizadores da informação do sistema de contabilidade e de relato orçamental e financeiro das administrações públicas. (Diário da República, 2015)

O SNC-AP contempla os subsistemas de contabilidade orçamental, contabilidade financeira e contabilidade de gestão e assenta:

- i) numa estrutura concetual da informação financeira pública;

- ii) em normas de contabilidade pública convergentes com as IPSAS;
- iii) em modelos de demonstrações financeiras;
- iv) numa norma relativa à contabilidade orçamental;
- v) num plano de contas multidimensional; e
- vi) numa norma de contabilidade de gestão.

Ora, é exatamente das normas de contabilidade pública aprovadas por esta lei que se insere a NCP 4 - Acordos de Concessão de Serviços: Concedente, que vem contemplar a contabilização das PPP numa base do acréscimo e de acordo com as melhores práticas internacionais.

De realçar que esta norma resulta da transposição para o ordenamento jurídico nacional da IPSAS 32 que foi referenciada no capítulo anterior.

3.3.1. Acordos de Concessão de Serviços: Objetivo, Âmbito e Definições

O objetivo da NCP 4 é prescrever a contabilização de acordos de concessão de serviços na ótica do concedente, sendo esta uma entidade integrada nas administrações públicas.

Nesta norma, um Acordo de Concessão de Serviços (ACS) é definido como um contrato vinculativo entre um concedente (a entidade do setor público) e um concessionário (geralmente uma entidade do setor privado) que proporciona serviços públicos, no qual:

- a) o concessionário utiliza o ativo da concessão de serviços para fornecer um serviço público em nome do concedente para um período de tempo especificado; e
- b) o concessionário é remunerado pelos serviços prestados durante o período do contrato de concessão de serviços (NCP4, par.5 e IPSAS 32, par. 8).

O concedente é a entidade que concede o direito de usar o ativo de concessão de serviço ao operador e o operador é a entidade que usa o ativo de concessão de serviços para prestar serviços públicos, sujeito ao controlo do concedente sobre o ativo.

O ativo de concessão de serviços é um ativo usado para prestar serviços públicos que:

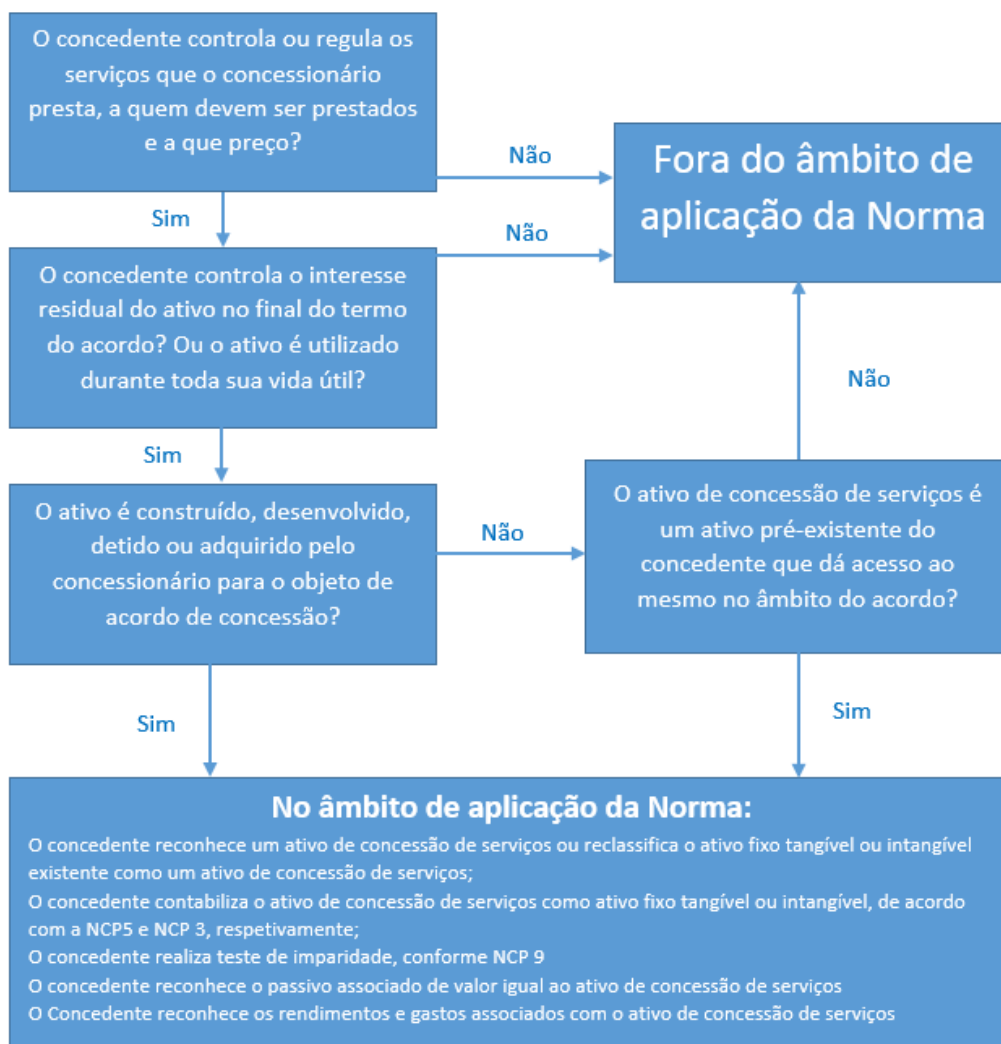
- a) É fornecido pelo concessionário e que este já detém, ou constrói, desenvolve ou adquire de um terceiro; ou
- b) É fornecido pelo concedente e que este já detém ou é uma melhoria de um seu ativo já existente.

De acordo com o IPSASB (2019), as características comuns a todos os ACS são: (IPSAS 32, AG. 3):

- a) o concedente é uma entidade do setor público;
- b) o operador é responsável por pelo menos parte da administração do ativo da concessão de serviços e dos serviços relacionados e não atua apenas como um agente em nome do concedente;
- c) o acordo estabelece os preços iniciais a serem cobrados pelo operador e regula as revisões de preços durante o período do ACS;
- d) o operador é obrigado a entregar o ativo da concessão de serviços ao concedente, numa condição de utilização especificada para o final do período do contrato, seja por valor residual ou não, independentemente da parte que financiou o ativo; e
- e) o contrato é regido por um acordo vinculativo que estabelece padrões de desempenho, mecanismos para ajuste de preços e procedimentos para a arbitragem de conflitos.

A aplicação da NCP 4, pode ser representada do seguinte modo:

Figura 2: Âmbito de aplicação da NCP4



Fonte: SNC-AP, Manual de Implementação, CNC (2017)

3.3.2. Reconhecimento e mensuração de um ativo de concessão de serviços

O reconhecimento de um ativo de concessão de serviços é baseado no controle para fins de relatórios financeiros. A NCP 4 par. 6 e IPSAS 32, par. 9, exigem que o concedente reconheça um ativo proporcionado pelo operador e uma melhoria de um ativo já existente no património do concedente, como um ativo de concessão de serviço, se as seguintes condições forem atendidas:

- O concedente controlar ou regular quais os serviços que o concessionário tem de prestar com o ativo, a quem tem de os prestar, e a que preço; e

- b) O concedente controla - através da propriedade, direito aos benefícios ou outra forma - qualquer interesse residual no ativo no final do termo do acordo.

Para um ativo usado num ACS por toda a sua vida útil (um ativo “*para toda a vida*”), somente a condição a) precisa de ser atendida (NCP 4 par.7, IPSAS 32, par. 10).

Para os fins da condição prevista na alínea a), a noção de regulação dos serviços que o operador deve prestar com o ativo é restrito ao acordo vinculativo estabelecido pelas partes, excluindo-se os poderes gerais de regulação que o Estado detém em alguns setores específicos como a gestão da água ou da eletricidade. Consequentemente, os poderes gerais de regulação que o Estado detém não representam controle para fins de relatórios financeiros (IPSASB, 2016, IPSAS 32, AG8).

O concedente deve inicialmente mensurar o ativo de concessão de serviços pelo seu justo valor (NPC4, par. 8, IPSAS 32, par. 11), exceto se o ativo de concessão de serviços for reclassificado, devendo ser contabilizado de acordo com a NCP 5 - Ativos Fixos Tangíveis ou NCP 3 - Ativos Intangíveis, conforme for mais apropriado.

Recorde-se que na NCP 3 e na NCP 5 exige-se que um ativo seja reconhecido se, e somente se, os seguintes critérios de reconhecimento forem atendidos (*princípio de reconhecimento*):

- a) É provável que fluam para a entidade (concedente) benefícios económicos futuros ou potencial de serviço associado ao item; e
- b) O custo ou justo valor do item pode ser mensurado com fiabilidade.

Consequentemente, o ativo pode ser reconhecido durante sua fase de construção ou melhoramento se os termos do acordo vinculativo permitirem determinar se o potencial de serviço fluirá para o concedente naquele momento e se o concedente possuir informações confiáveis sobre o custo ou justo valor do ativo durante a fase de construção.

3.3.3. Reconhecimento e mensuração de passivos

No reconhecimento inicial, quando o concedente reconhece um ativo de concessão de serviços fornecido pelo operador, o concedente também deve reconhecer um passivo com o mesmo valor do ativo (NCP 4, par 11, IPSAS 32, par. 15). Quando é um ativo já existente no património do concedente é reclassificado como um ativo de concessão de serviços e não há reconhecimento de qualquer passivo.

3.3.4. Contabilização da compensação do concessionário

A natureza do passivo reconhecido baseia-se na natureza da remuneração trocada entre o concedente e o concessionário. De acordo com a NCP 4 par. 14 e IPSAS 32, par. 17, em troca do ativo de concessão de serviços, o concedente pode compensar o concessionário através de um dos três modelos resumidos na Tabela 2.

Tabela 2: Modelos de remuneração do operador

Modelo de Compensação	Descrição
Modelo do Passivo Financeiro (Modelo 1)	Quando o concedente tem uma obrigação incondicional de pagar dinheiro ou outro ativo financeiro ao operador pela construção, desenvolvimento, aquisição ou melhoria de um ativo de concessão de serviços. Os pagamentos devem ser alocados como uma redução do passivo financeiro e como uma despesa financeiras e despesa operacional pelos serviços prestados pelo concessionário no âmbito do ACS (serviços de construção e operação).
Modelo de concessão de um direito ao Concessionário (Modelo 2)	Quando o concedente não tem uma obrigação incondicional de pagar dinheiro ou outro ativo financeiro ao operador pela construção, desenvolvimento, aquisição ou melhoria de um ativo de concessão de serviço, mas concede ao concessionário o direito de obter receita de terceiros utilizadores ou de outro ativo gerador de receita
Modelo de Divisão do Acordo (Modelo 3)	O concedente compensa o operador pelo ativo da concessão de serviços parcialmente por uma série pré-determinada de pagamentos (passivo financeiro) e, em parte, trocando o direito de obter receita com o uso de terceiros pelo ativo da concessão de serviços ou outro ativo gerador de receita (concessão de direito ao operador).

Considerando a perspetiva IFRIC 12, o modelo de passivo financeiro da NCP 4 / IPSAS 32 é equivalente ao modelo de ativo financeiro; o modelo da concessão de um direito ao operador é consistente com o modelo de ativo intangível e o modelo divisão do acordo é uma combinação dos modelos de ativo financeiro e de ativos intangíveis.

Modelo 1 - Modelo de passivo financeiro

No Modelo 1, o concedente regista um passivo financeiro no reconhecimento inicial. Nos períodos contabilísticos subsequentes, o concedente reconhece, como despesa, um encargo financeiro e um encargo pela manutenção e operação do ativo de concessão de serviços (componente de serviço).

Segundo este modelo, o passivo é um passivo financeiro que é mensurado pelo custo amortizado de acordo com a NCP18 - Instrumentos Financeiros (NCP 4, par 17, IPSAS 32, par. 20). O concessionário deve reconhecer um ativo financeiro do mesmo valor, representando a quantia devida pelo concedente. O concessionário começa a construir o ativo financeiro normalmente desde o início da construção.

Contabilizar um passivo financeiro ao custo amortizado significa que o encargo financeiro é calculado multiplicando o passivo financeiro pendente no início do período contabilístico pela taxa de juro efetiva. Alterações nas taxas de juros de mercado são ignoradas e, portanto, não há mensuração subsequente do passivo na data do balanço devido a modificações nas taxas de juros de mercado. Em cada data de relato, o passivo é aumentado pela despesa de juros e diminuído pelo desembolso de caixa que cobre a despesa financeira acumulada e a redução do passivo financeiro. A taxa de juros efetiva é calculada no reconhecimento inicial e é a taxa que desconta os pagamentos futuros pelo prazo do ACS; o passivo financeiro é o valor presente da componente do ativo de concessão de serviços dos pagamentos e não inclui a componente de serviço dos pagamentos. (IPSASB, 2016, IPSAS 32, AG 38)

Se o custo do capital específico do ativo da concessão de serviços for conhecido ou puder ser determinado, o encargo financeiro será baseado nesse valor (IPSASB, 2016, IPSAS 32, AG 40). Se o custo de capital não for conhecido, de acordo com a IPSAS 32, AG 41, permite-se o uso da taxa de empréstimo incremental do concedente ou de outra taxa apropriada aos termos e condições do acordo. A taxa de juros usada para calcular o encargo financeiro não pode ser alterada subsequentemente, a menos que o componente do ativo ou todo o contrato seja renegociado. (IPSASB, 2016, IPSAS 32, AG 44)

De acordo com este modelo, o concedente deve alocar os pagamentos ao concessionário e contabilizá-los de acordo com sua substância como uma redução do passivo, um encargo financeiro que foi acumulando no passivo financeiro, e os encargos pelos serviços prestados pelo operador. (NCP 4, par. 18, IPSAS 32, par. 21)

No entanto, o ativo e os componentes de serviço dos pagamentos podem ser separáveis (por exemplo, o acordo vinculativo identifica claramente os pagamentos que são alocados ao ativo de concessão de serviço) ou inseparáveis (por exemplo, o acordo vinculativo não identifica os pagamentos relacionados à concessão de serviço ativo) e isso afeta a

mensuração do ativo de concessão de serviço e do passivo financeiro correspondente. Quando os pagamentos alocados ao ativo da concessão de serviços (pagamentos separáveis) são identificados especificamente nos termos do contrato, o justo valor é o valor presente desses pagamentos. No entanto, se o justo valor do ativo da concessão de serviços for menor que o valor presente desses pagamentos, o justo valor considerado é aquele que serviu para o reconhecimento inicial. (IPSASB, 2016, IPSAS 32, AG 30)

O justo valor do ativo de concessão de serviços é determinado usando técnicas de estimativa, quando o ativo e a componente de serviço dos pagamentos do concedente ao operador não são separáveis. Para isso, no início do acordo, os pagamentos são alocados para o ativo de concessão de serviços e para os outros componentes do ACS (por exemplo, operações e manutenção) com base nos seus justos valores relativos. Por exemplo, um concedente pode estimar os pagamentos relacionados ao ativo, considerando o justo valor de um ativo comparável incluído num acordo que não contém outros componentes, ou pode estimar os pagamentos para os outros componentes por referência a um acordo comparável e obter a componente ativo dos pagamentos por dedução. (IPSASB, 2016, IPSAS 32, AG 32)

Modelo 2 - Modelo de concessão de um direito ao operador

De acordo com este modelo, o concedente deve reconhecer um passivo como uma parte da receita não auferida decorrente da troca de ativos entre o concedente e o concessionário. O concedente não tem a obrigação de transferir recursos ou taxas recebidas do concessionário.

De acordo com a NCP 4 par.21 e IPSAS 32 par. 24, quando o concedente não tiver uma obrigação incondicional de pagar dinheiro ou outro ativo financeiro ao concessionário pela construção, desenvolvimento, aquisição ou melhoria de um ativo de concessão de serviços, e dá ao concessionário o direito de obter rendimento de terceiros utilizadores ou um outro ativo gerador de rendimento, o concedente deve contabilizar o passivo, como a parte não ganha do rendimento decorrente da troca de ativos entre o concedente e o concessionário (Diferimentos – Rendimentos a reconhecer).

O concedente recebeu um ativo de concessão de serviços e prestação de serviços públicos, em compensação concede ao operador o direito de obter receita de terceiros (os

utilizadores do ativo de concessão de serviços ou através de outro ativo gerador de receita) durante o período do contrato.

Esta troca é vista como uma transação que gera rendimento. Isto é, o passivo é considerado como uma obrigação de desempenho porque o concedente recebeu uma contraprestação (ou seja, uma entrada de recursos na forma do ativo de concessão de serviços) antes do desempenho sob permuta (ou seja, sua obrigação de fornecer ao concessionário acesso ao ativo de concessão de serviço ou outro ativo gerador de receita).

Como o direito dado ao concessionário é eficaz para o período do acordo de concessão de serviços, o concedente não deve reconhecer imediatamente o rendimento da troca. Em vez disso, é reconhecido um passivo relativamente à parte do rendimento ainda não obtido. O rendimento é reconhecido segundo a substância económica do ACS, e o passivo é reduzido à medida que o rendimento é reconhecido. Os benefícios do concedente, incorporados no potencial de serviço do ativo para atender aos objetivos de serviço público, são acumulados durante o contrato, porque o concessionário presta serviços em nome do concedente.

De acordo com o IFRIC 12, o concessionário deve reconhecer um ativo intangível.

Modelo 3 - Modelo de Divisão do Acordo

Esse modelo incorpora o recurso dos dois modelos anteriores e exige que cada parte do passivo total seja reconhecido e contabilizado separadamente. A NCP 18 / IPSAS 29 aplica-se ao passivo financeiro (Modelo 1) e NCP 13 / IPSAS 9 à receita não obtida e reconhecida como um passivo (Modelo 2). Portanto, a contraprestação ao operador é dividida numa componente de passivo financeiro (pela obrigação incondicional de pagar dinheiro ou outro ativo financeiro) e uma componente de diferimentos – Rendimentos a Reconhecer (pelo direito concedido ao operador de obter receita com o uso do serviço por terceiros no ativo de concessão ou outro ativo gerador de receita).

O passivo total deve ser igual ao valor reconhecido como um ativo de concessão de serviços.

Para melhor compreensão da NCP4, em apêndice (Apêndice I) desenvolve-se um caso prático, disponibilizando-se um enunciado que será adaptado, tentando abordar os 3 tipos de ACS e onde é dado o respetivo tratamento contabilístico.

4. AUDITORIA DAS PPP

O parceiro privado é frequentemente auditado sendo estas auditorias sujeitas às normas internacionais de auditoria (*International Standards on Auditing - ISA*). As ISA's são emitidas e revistas pelo *International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB)*, que é apoiada pela Federação Internacional de Contabilistas (IFAC).

A Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (OROC) é o membro da IFAC que representa Portugal e exerce competências sobre tudo o que se relaciona com a atividade de auditoria de contas e serviços conexos de empresas ou outras entidades, de acordo com as normas de auditoria prevaletentes.

O parceiro público, por sua vez, é auditado pelo órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas. Em Portugal essa competência está cometida ao Tribunal de Contas (TC).

Tratando-se de uma dissertação em mestrado de Contabilidade de Gestão Pública o enfoque será dado ao parceiro público e às normas que regem as auditorias ao parceiro público (concedente).

4.1.O INTOSAI e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Auditoria (ISSAI)

O *International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)* é uma organização profissional, autónoma e independente criada para dar apoio mútuo às Instituições Superiores de Auditoria (*Supreme Audit Institution - SAI*); fomentando a troca de ideias, conhecimentos e experiências e agir como porta-voz das SAI na comunidade internacional.

Tem ainda a função de providenciar normas de auditoria de alta qualidade para o setor público (ISSAI); promovendo a boa governança; o desenvolvimento das capacidades das SAI e a melhoria contínua de desempenho.

4.2.ISSAI 100 - Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público

As normas e diretrizes profissionais são essenciais para a credibilidade, a qualidade e o profissionalismo da auditoria do setor público. As Normas Internacionais das Instituições Superiores de Auditoria (ISSAI) são desenvolvidas pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria (INTOSAI) e visam promover a realização de auditorias independentes e eficazes pelas Instituições Superiores de Auditoria (SAI). (INTOSAI, 2013: ISSAI 100, par. 1).

A ISSAI 100 estabelece os princípios fundamentais que são aplicáveis a todos os trabalhos de auditoria do setor público, independentemente de sua forma ou do seu contexto e fornece informações detalhadas sobre:

- o propósito e a aplicabilidade das ISSAI;
- o contexto da auditoria no setor público;
- os elementos de auditoria do setor público;
- os princípios aplicáveis à auditoria do setor público.

(INTOSAI , 2013: ISSAI 100, par. 6 e 7).

As normas Internacionais de auditoria (ISA), elaboradas pela IFAC, estão incorporadas nas diretrizes de auditoria financeira, o que significa que as auditorias financeiras realizadas ao setor público podem ser feitas tanto com referência às ISSAI como às ISA, sendo que as ISSAI fornecem orientação adicional para o setor público (INTOSAI, 2013: ISSAI 100, par. 11).

A auditoria do setor público é um processo sistemático de obter e avaliar objetivamente evidências para determinar se as informações ou as condições reais de um objeto estão de acordo com os critérios aplicáveis. A auditoria do setor público é essencial, pois, fornece aos órgãos legislativos e de controle, bem como aos responsáveis do governo e ao público em geral, informações e avaliações independentes e objetivas acerca da gestão e do desempenho de políticas, programas e operações governamentais e desempenham um importante papel no aperfeiçoamento da administração pública, reforçando os princípios de transparência, accountability, governança e desempenho (INTOSAI, 2013: ISSAI 100, par. 18 e 19).

As auditorias ao setor público podem partir de objetivos distintos, dependendo do tipo de auditoria que está a ser realizada, mas todas contribuem para o interesse público e para a boa administração:

- fornecendo aos utilizadores, com independência, informações objetivas e confiáveis, conclusões ou opiniões baseadas em evidências suficientes e apropriadas, relativas às entidades públicas;
- aperfeiçoando a accountability e a transparência, promovendo melhorias contínuas e a confiança sustentada no uso apropriado de recursos e bens públicos e no desempenho da administração pública;
- fortalecendo a efetividade dos órgãos que, dentro do ordenamento constitucional, exercem funções gerais de controle e correção sobre o governo, bem como dos responsáveis pela gestão de atividades financiadas com recursos públicos;
- criando incentivos para mudança ao proporcionar conhecimento, análises abrangentes e recomendações bem fundamentadas para melhoramentos.

(INTOSAI, 2013: ISSAI 100, par. 20)

As auditorias ao setor público podem ser classificadas em três tipos principais: auditorias financeiras, auditorias de conformidade (ou *compliance*) e auditorias operacionais. (INTOSAI, 2013: ISSAI 100, par. 21).

No contexto de PPP, pelas SAI apenas são realizadas auditorias financeiras e de conformidade, uma vez que a operacionalidade da PPP é da responsabilidade do parceiro privado.

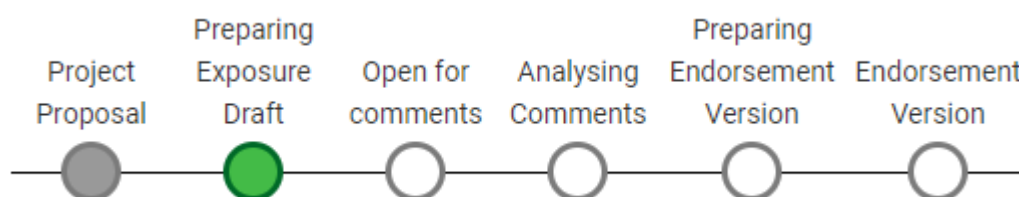
A norma ISSAI 100 é uma norma de nível 3 e estabelece os princípios profissionais geralmente reconhecidos que dão suporte à auditoria eficaz e independente das entidades do setor público. Com vista a operacionalização das auditorias o INTOSAI, publica diretrizes operacionais de nível 4, mais específicas e detalhadas que podem ser usadas diariamente na realização de auditorias. Para as PPP foi publicada a ISSAI 5240 - *Guideline on Best Practice for the Audit of Risk in PPP* ou, em português, guia de orientação sobre as melhores práticas para a auditoria de risco nas PPP.

4.3. ISSAI 5240 - Guia de Orientação sobre as Melhores Práticas para a Auditoria de Risco nas PPP

De forma a providenciar orientações a utilizar pelas Instituições Superiores de Auditoria (SAI) que facilitem a auditoria das PPP e produzam relatórios de auditoria de melhor qualidade e com benefícios para uma boa governação e uma aquisição eficiente de infraestruturas, instalações e serviços públicos através da modalidade PPP, o INTOSAI nomeou um grupo de trabalho para desenvolver um novo guião que aplique os princípios fundamentais de auditoria (ISSAI 100, ISSAI 300 e ISSAI 400) na condução de auditorias de desempenho e conformidade de projetos de PPP do governo.

Assim, a ISSAI 5240 encontra-se, atualmente, em fase de preparação de um novo guião (GUID) que levará à sua revogação pela aprovação de uma nova ISSAI que terá em conta a consolidação e alinhamento de orientações para auditorias de PPP com o ISSAI 100. Este projeto estava estimado para ser concluído em maio de 2021, mas devido à pandemia mundial provocada pela doença COVID-19 foi retardada a data para exposição do rascunho (*draft*), não havendo qualquer previsão para a data de publicação na norma.

Figura 3: Estado de Evolução do GUID para alteração da Norma de Auditoria às PPP



Fonte: INTOSAI.org

Enquanto não se encontra disponível a norma consolidada e alinhada com as ISSAI 100, ISSAI 300 e ISSAI 400, descreveremos o que a ISSAI 5240 refere no que às PPP diz respeito.

Para efeitos da norma ISSAI 5240, são consideradas PPP os seguintes contratos celebrados entre entidades do setor público e privado:

- *Empreendimentos conjuntos (Joint ventures)*: Os sectores privado e público criam uma empresa conjunta para concluir um projeto que traz benefícios a ambas as partes.
- *Franchises*. O sector privado está autorizado a prestar e cobrar ao público serviços que normalmente seriam prestados pelo Estado, em troca de uma taxa.

- *Concessões.* À semelhança dos acordos de *franchise*, exceto que o sector privado irá geralmente financiar a construção das infraestruturas necessárias, como uma ponte ou uma estrada.
- *Projetos de investimento financiados por privados.* Uma empresa privada obtém os fundos para conceber, construir/ renovar e operar/ manter um ativo público como um hospital. Uma vez que o ativo está a operar uma taxa regular é paga pelo sector público por um período definido (geralmente 20-35 anos). No final deste período, o ativo reverte para a propriedade pública.
- *A privatização.* As empresas de propriedade pública são vendidas a investidores privados.
- *Manutenção de participações minoritárias em empresas privatizadas.* O Estado mantém uma percentagem acordada das ações, a fim de manter algum controlo sobre a prestação de serviços ao público.
- *Teste de mercado.* As empresas privadas são convidadas a concorrer a um contrato de prestação de serviços públicos, em concorrência com o prestador do sector público existente.
- *Utilização de métodos do sector privado em organismos públicos,* tais como a medição do desempenho, os regimes de incentivo ao pessoal e a racionalização dos recursos.

Tal como no projeto de intervenção (GUID), também a norma reconhece que as SAI têm um papel importante sobre a análise dos riscos envolvidos nas PPP e sobre se são geridos de forma eficaz. Os relatórios das SAI aos parlamentos deve manter o público informado sobre os serviços proporcionados, mas também divulgar as melhores práticas para as PPP (INTOSAI, 2001: ISSAI 5240: par. 4).

Esta norma centra-se nos riscos inerentes às parcerias, tanto para o parceiro público como para as SAI.

Por um lado, o setor público pode não conseguir os benefícios que procura para os serviços públicos sem incorrer em riscos, as SAI têm de desempenhar o seu papel para garantir que os departamentos governamentais reflitam sobre as consequências das suas decisões e as ponderem com cuidado e, por outro lado, são relacionados os riscos que as SAI incorrem na elaboração das suas auditorias. (INTOSAI, 2001: ISSAI 5240: par. 7)

Acrescenta-se ainda que deverá ser garantido que existem procedimentos de gestão de risco sólidos em vigor para as próprias PPP, e as SAI devem ter em conta as boas práticas em gestão de riscos e avaliação e se estas medidas estão previstas e aplicadas na administração dos organismos em causa.

Um controlo interno sólido e eficaz nos organismos públicos que irão entrar em PPP fortalecerá a confiança de que os recursos públicos estão protegidos, são bem geridos e os objetivos institucionais são cumpridos.

Esse controlo interno deve igualmente criar as condições para um melhor controlo externo e de forma a incluir:

- bons sistemas de informação e comunicação;
- adesão a regras jurídicas e técnicas específicas (por exemplo, contabilidade, orçamentação, tratamento de dados, dívida pública, recursos humanos e gestão de ativos);
- mecanismos de identificação, avaliação, análise e tratamento dos riscos empresariais;
- avaliações de impacto ambiental;
- testes de auditoria para avaliar as atividades administrativas, financeiras e operacionais;
- indicadores de desempenho de gestão que estão em consonância com a missão, visão e objetivos da organização. (INTOSAI, 2001: ISSAI 5240: par. 11)

De acordo com a ISSAI 5240, as principais áreas de risco que o parceiro público enfrenta são:

- A clareza sobre os objetivos da parceria
- B negociação de uma parceria apropriada
- C proteção dos interesses do Estado como acionista minoritário
- D monitorização dos interesses do Estado na parceria
- E exposição do Estado em caso de dificuldades

Por sua vez, o SAI enfrenta riscos relacionados com:

- F exame do processo e os resultados
- G identificação das lições
- H follow-up do seu trabalho

(INTOSAI, 2001: ISSAI 5240: par. 8 e 9)

No anexo 1 são descritos os riscos associados a cada categoria, juntamente com as sugestões sobre a forma como deverão ser geridos os riscos, providenciando-se exemplos ilustrativos do risco em evidência. A norma salienta o risco potencial de corrupção quando os parceiros são selecionados (Risco 7), deixando o alerta às SAI de que devem manter-se atentas à possibilidade de corrupção e branqueamento de capitais ao longo de toda a vida da parceria. (INTOSAI, 2001: ISSAI 5240: par. 10)

4.4.O Tribunal de Contas - Linhas de Orientação e Procedimentos para o desenvolvimento de Auditorias Externas a PPP em Portugal

A entidade que audita as PPP em Portugal é o Tribunal de Contas (TC), que tendo por base as diretrizes da INTOSAI, elaborou em 2008 um guião em matéria de auditoria pública a contratos celebrados em regime de PPP, tendo como referência o trabalho até então realizado, visando a transparência, a celeridade e eficácia do processo de contratualização e de acompanhamento destas concessões. (Tribunal de Contas, 2008)

Nesse trabalho, o TC procura aferir os principais riscos e impactos financeiros para o setor público, à luz das boas práticas internacionais de contratação pública em PPP, sugerindo uma abordagem à realização do controlo externo às PPP que tem em conta o quadro institucional e jurídico que as regula, assim como o papel dos diferentes *stakeholders* ao longo das diferentes fases da parceria.

O Tribunal de Contas (2008) identificou quatro fases principais na constituição de uma PPP enumerando as etapas que têm de ser cumpridas, os documentos que devem auditados, quem são os parceiros e as partes responsáveis.

1. *Estudo, Preparação e Avaliação Prévia da PPP*

Nesta fase analisa-se o contexto estratégico e a oportunidade de lançamento do projeto, avaliam-se as diversas opções da sua execução, bem como as necessidades envolvidas. Neste contexto, deverá ser elaborado o projeto de referência, para além de um conjunto de estudos preliminares (técnico, financeiro e estratégico).

2. *Aprovação do Projeto de PPP*

Até à aprovação de um projeto de PPP, terão de ser dados uma série de passos: a constituição de uma comissão de acompanhamento para estudar e avaliar previamente o

projeto de PPP a lançar; a emissão de um relatório, contendo os pressupostos e princípios de lançamento, a contratação e partilha de riscos, o impacto financeiro dos encargos e riscos potenciais, a recomendação da decisão a ser tomada e a prolação do despacho ministerial, com a decisão de lançamento da parceria e respetivas condições.

3. Procedimento Concurusal

Esta fase compreende múltiplas etapas, de acordo com o modelo de concurso seguido e em que se incluem:

- Publicação do anúncio, do programa de concurso e do caderno de encargos;
- Preparação das propostas, por parte dos concorrentes;
- Ato público de abertura das propostas;
- Qualificação dos concorrentes/relatório para efeitos de audiência previa;
- Avaliação das propostas apresentadas;
- Aprovação do relatório da comissão de análise das propostas, que contém a proposta de escolha dos concorrentes que passam para a fase de negociação;
- Negociação com os concorrentes preferidos – normalmente dois;
- Aprovação do relatório da comissão, que contém a proposta de adjudicação ao concorrente selecionado;
- Decisão de adjudicação; e, finalmente,
- Assinatura do contrato.

4. Gestão, Acompanhamento e Fiscalização dos contratos de PPP

Esta fase é considerada uma das fases nucleares para garantir o VfM da parceria face à opção tradicional de contratação pública. Esta fase de gestão e acompanhamento destes contratos, compreende três períodos cruciais:

- a. O da gestão dos contratos durante a fase de conceção e construção;
- b. O da gestão dos contratos durante o ciclo de exploração;
- c. O da gestão no termo do contrato.

O Tribunal de Contas (2008) propõe uma metodologia que visa proporcionar ao auditor um método integrado, estruturado e coerente para abordar as principais questões que interferem no VfM e na avaliação de um projeto de PPP. Este método é consentâneo com as normas internacionais da INTOSAI.

Esta abordagem assenta em cinco pilares de controlo:

1. **Planeamento do projeto** – compreende a fase de estudo e preparação da parceria;
2. **Processo de contratação (*procurement*)** – integra o lançamento do concurso, a avaliação das propostas, a negociação com os concorrentes e a adjudicação;
3. **Projeto contratualizado** – reflete o posicionamento do parceiro público, relativamente aos termos do projeto adjudicado, o qual integra um conjunto de responsabilidades, riscos e implicações financeiras para o Estado;
4. **A Performance do parceiro público**, diz respeito à capacidade, eficiência e eficácia de gestão, monitorização e fiscalização do contrato de PPP;
5. **A Performance do parceiro privado**, que destaca o desempenho do parceiro privado, no âmbito do contrato de parceria.

Para cada fase de controlo o TC identifica os documentos que o auditor deve verificar e termina com uma “*Check-list*” com os itens exemplificativos para o diagnóstico do nível de performance do parceiro público, no tocante à contratação, gestão e fiscalização de uma PPP.

PARTE II - ESTUDO EMPÍRICO

5. ANÁLISE DAS PPP EM PORTUGAL

5.1. Metodologia

A experiência portuguesa no financiamento de infraestruturas através do modelo de PPP é bastante rica, quer pela diversidade (setores e tipos de projeto), quer pelos modelos contratuais adotados. (Cruz & Marques, 2012)

A presente investigação pretende caracterizar as PPP em termos do seu perfil, contemplando algumas dimensões consideradas adequadas tendo por base o enquadramento teórico.

Atendendo que são poucos os estudos quantitativos e comparativos sobre este tema, com base nos relatórios anuais da UTAP, elaborados a partir dos relatórios de contas das entidades gestoras de cada um dos contratos, e nas decisões do Tribunal de Contas far-se-á um estudo exploratório descritivo sobre os contratos PPP acompanhados pela UTAP e a quantificação dos encargos do setor público com estes contratos.

Foi realizado um estudo retrospectivo de corte transversal, delimitado a Portugal nos setores rodoviários, ferroviário, aeroportuário, saúde e segurança.

5.1.1. Instrumentos de recolha de dados

O instrumento de colheita de dados utilizado foi a análise documental de relatórios publicados reportados ao período de 2012 a 2020, com o objetivo de procurar padrões, descrever os encargos para o setor público, procurando identificar as similaridades dos contratos e obter conclusões sobre a escolha dos diversos modelos para a realização do investimento.

Foi utilizado um guião que pretendeu identificar os indicadores considerados na presente investigação.

5.1.2. Procedimentos

A presente investigação foi desenvolvida nos meses de janeiro a março de 2021. Foi feita uma pesquisa nas bases de dados da UTAP e Tribunal de Contas constantes dos respetivos portais de internet.

Não foi necessário efetuar qualquer pedido de autorização para desenvolver esta investigação dado que os relatórios estão disponíveis online.

Atendendo à dimensão e diversidade dos projetos de PPP, abordamos alguns dos projetos desenvolvidos, acomodando-os por setor de atividade, relatando as principais características dos contratos PPP em cada setor.

5.2. Enquadramento Histórico-legal

Em Portugal, antes da existência da lei das PPP a celebração dos respetivos contratos obedecia a regimes específicos aprovados para cada contrato, ainda que, no que dizia respeito aos procedimentos de contratação, a legislação vigente também fosse aplicável (Marques & Silva, 2008).

O regime legal das PPP apenas surgiu com o Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril, com vista a potenciar o aproveitamento, pelo setor público, da capacidade de gestão do setor privado, melhorando a qualidade dos serviços públicos prestados e gerar economia na utilização dos recursos públicos (Diário da República, 2003). Posteriormente o regime das PPP, foi revisto pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de julho, introduzindo-se diversas alterações ao nível da preparação de processos de parceria e da execução dos respetivos contratos, com vista a um reforço da tutela do interesse financeiro público.

Com a 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 da preparação e desenvolvimento dos projetos, quer na fase de execução e acompanhamento dos contratos tendo então sido revogado o Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril, pelo Decreto-Lei 111/2012 de 23 de maio.

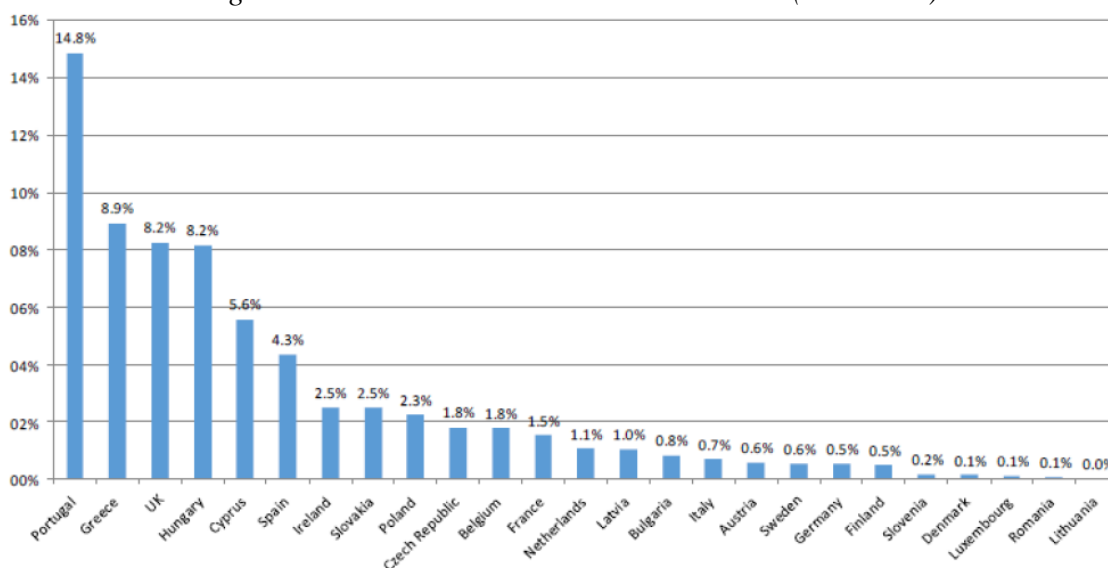
Este diploma veio no sentido de aperfeiçoar e otimizar os meios técnicos e humanos ao dispor do setor público na contratação de PPP, criando uma entidade, a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) para prestar apoio técnico especializado ao setor público neste regime de contratação. De acordo com as recomendações da União Europeia e de outras instituições internacionais, a concentração numa única entidade das responsabilidades e competências no âmbito da preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento global dos processos de PPP, traria o tão desejado equilíbrio de interesses entre os parceiros público e privado, acautelando-se o interesse financeiro público.

5.3. Investimento Realizado

O caso português tem sido amplamente discutido e é particularmente relevante, quer pelo número de projetos, quer pelo volume de investimento privado, quer pelos encargos assumidos pelo Estado. (Sarmiento & Renneboog, 2017)

A Figura 4 mostra o peso relativo do volume de investimento realizado em PPP durante o período de 1995 e 2011 em diferentes países da UE de acordo com o tamanho de cada economia.

Figura 4: Peso relativo das PPP em % com o PIB (1995-2011)



Fonte: EPEC (2014)

Atualmente estão em fase operacional e são acompanhadas pela UTAP um conjunto de 33 projetos de PPP, divididos em 4 áreas específicas: 21 PPP Rodoviárias, 3 PPP Ferroviárias; 2 PPP no setor aeroportuário e 7 PPP na área Saúde.

Na Tabela 3 são identificados os contratos de PPP que a UTAP, no âmbito das suas atribuições, procedeu ao acompanhamento, durante o ano de 2019. Esta instituição disponibiliza no seu website: <http://www.utap.pt/> os respetivos contratos celebrados, as renegociações e os anexos.

Tabela 3: Universo de PPP considerados para o reporte financeiro de 2019 pela UTAP¹

Sector Rodoviário	Concessionário	Ano Inicial	Prazo	Invest. Privado (M €)	Dimensão km
Concessão Lusoponte	Lusoponte – Concessionária para a Travessia do Tejo, S.A.	1995	33	861	17
Concessão Norte	Ascendi Norte – Auto-Estradas do Norte, S.A.	1999	30+3	979	175
Concessão Oeste	Auto-Estradas do Atlântico – Concessões Rodoviárias de Portugal, S.A.	1998	30	588	170
Concessão Brisa	Brisa – Concessão Rodoviária, S.A.	1972	63	2.930	1099
Concessão Litoral Centro	Brisal – Auto-Estradas do Litoral, S.A.	2004	30	592	92
Concessão Beira Interior	Scutvias – Autoestradas da Beira Interior S.A.	1999	33	640	174
Concessão Costa de Prata	Ascendi Costa de Prata – Auto-Estradas da Costa de Prata, S.A.	2000	30+3	401	110
Concessão Algarve	Autoestrada do Algarve – Via do Infante – Sociedade Concessionária – AAVI, S.A.	2000	30	254	127
Concessão Interior Norte	Norscut – Concessionária de Auto-Estradas, S.A.	2000	30	699	155
Concessão Beira Litoral/Beira Alta	Ascendi Beiras Litoral e Alta – Auto-Estradas das Beiras Litoral e Alta, S.A.	2001	30+3	800	173
Concessão Norte Litoral	Auto-Estradas Norte Litoral – Sociedade Concessionária AENL, S.A.	2001	30	338	120
Concessão Grande Porto	Ascendi Grande Porto – Auto-Estradas do Grande Porto, S.A.	2002	30+3	552	56
Concessão Grande Lisboa	Ascendi Grande Lisboa – Auto-Estradas da Grande Lisboa, S.A.	2007	30+3	233	23
Concessão Douro Litoral	AEDL – Auto-Estradas do Douro Litoral, S.A.	2007	27	782	79
Subconcessão Transmontana	Auto-Estradas XXI – Subconcessionária Transmontana S.A.	2008	30	621	190
Subconcessão Douro Interior	Ascendi Douro – Estradas do Douro Interior, S.A.	2008	30	698	241
Subconcessão Baixo Alentejo	SPER – Sociedade Portuguesa para a Construção e Exploração Rodoviária, S.A.	2009	30	264	40
Subconcessão Baixo Tejo	AEBT – Auto-Estradas do Baixo Tejo, S.A.	2009	30	244	60
Subconcessão Algarve Litoral	Rotas do Algarve Litoral, S.A.	2009	30	95	-
Subconcessão Litoral Oeste	AELO – Auto-Estradas do Litoral Oeste, S.A.	2009	30	445	110
Subconcessão Pinhal Interior	Ascendi Pinhal Interior – Estradas do Pinhal Interior, S.A.	2010	30	769	489

¹ Durante o período considerado no reporte da UTAP, deixaram de ser acompanhadas, por esta, o contrato de gestão relativo à EG Estabelecimento do Hospital de Braga e o contrato SIRESP. O prazo de concessão referido não contempla as prorrogações de prazo previstas nos contratos ou outros eventos previstos contratualmente que determinem a sua extinção (e.g. receitas de portagem).

Sector Ferroviário	Concessionário	Ano Inicial	Prazo	Invest. Privado (M €)	Dimensão km
Metro Sul Tejo	MTS – Metro Transportes do Sul, S.A.	2002	30	389	14
Transp. Ferroviário Eixo-Norte/Sul	Fertagus – Travessia do Tejo Transportes, S.A.	1999	20	22	54
Metro do Porto	Viaporto, Operação e Manutenção de Transportes, Unipessoal, Lda.	2018	7	1	67
Sector Aeroportuário	Concessionária	Ano Inicial	Prazo	Invest. Privado (M €)	
Concessão da ANA	ANA - Aeroportos de Portugal, S.A. (Continente e RAA)	2012		50	326
	ANA - Aeroportos de Portugal, S.A. (RAM)	2013		50	
Sector Saúde	Concessionária	Ano Inicial	Prazo	Invest. Privado (M €)	Dimensão (camas)
H. Braga - Gestão do Estabelecimento	Escala Braga – Sociedade Gestora do Estabelecimento, S.A.	2009	10	41	705
H. Braga - Gestão do Edifício	Escala Braga – Sociedade Gestora do Edifício, S.A.	2009	30	124	705
H. Cascais - Gestão do Estabelecimento	Lusiadas Saúde – Parcerias Cascais, S.A.	2008	10 + 2	38	277
H. Cascais - Gestão do Edifício	TDHOSP – Gestão de Edifício Hospitalar, S.A.	2008	30	53	277
H. Loures - Gestão do Estabelecimento	SGHL – Sociedade Gestora do Hospital de Loures, S.A.	2009	10	32	424
H. Loures - Gestão do Edifício	HL – Sociedade Gestora do Edifício, S.A.	2009	30	84	424
H. V Franca - Gestão do Estabelecimento	Escala Vila Franca – Sociedade Gestora do Estabelecimento, S.A.	2010	10	22	280
H. V Franca - Gestão do Edifício	Escala Vila Franca – Sociedade Gestora do Edifício, S.A.	2010	30	81	280
Sector Segurança	Concessionário	Ano Inicial	Prazo	Invest. Privado (M €)	Estações base instaladas
SIRESP	SIRESP – Gestão de Redes Digitais de Segurança e Emergência, S.A.	2006	15	128	546

Fonte: UTAP – Boletim Anual 2019

As PPP foram a forma de Portugal ultrapassar o *gap* de infraestruturas, sem colocar em causa a convergência orçamental com vista à adesão à moeda única em 1999. Esta política foi consonante com a prática europeia, tendo sido inclusivamente incentivada pelas instituições europeias que entendiam que as PPP eram a melhor forma de construir/recuperar as infraestruturas nacionais, sem colocar em causa a sustentabilidade das finanças públicas nos anos de investimento. (Comissão Europeia, 2004)

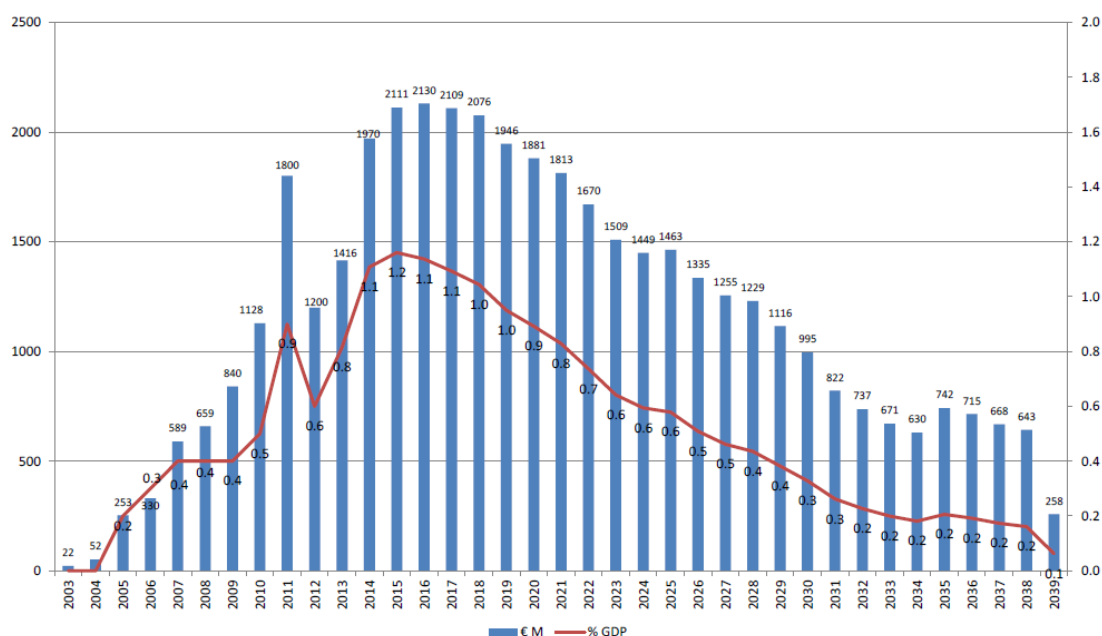
Contudo, os sucessivos governos de Portugal terão ido demasiado longe no lançamento de PPP, tendo lançado demasiados projetos, num curto espaço de tempo e sem consolidar o “*know-how*” ao nível do sector público. Desta forma, a curva de experiência não foi maximizada, não tendo sido aproveitadas as várias experiências que ocorreram. (Marques & Silva, 2008)

Outro aspeto salientado na literatura sobre o processo de PPP em Portugal, refere-se ao processo legislativo que é referido como não proporcionador das práticas adequadas aos processos de PPP, não providenciando a melhor regulamentação para os contratos, salientando-se a falta de uma entidade centralizada das PPP, que providenciaria ao setor público o necessário apoio técnico nos contratos.

Certo é que a utilização intensiva de PPP gerou inevitavelmente um elevado volume de encargos para o Orçamento do Estado, com particular incidência no período compreendido entre 2011 e 2030. De facto, em termos de encargos brutos, o valor para esse período oscila entre os 0,5 e os 1,2 p.p. do PIB.

Na figura 5, com base nos dados disponibilizados pela EPEC - European PPP Expertise Centre do Banco Europeu do Investimento (2014), são explicitados os encargos financeiros brutos com PPP, a preços correntes, ao longo dos anos de 2003 a 2039.

Figura 5: Encargos financeiros com PPP (2003 a 2039)



Fonte: EPEC (2014)

Tendo Portugal utilizado as PPP como forma de realização do investimento público, numa escala demasiado elevada para a dimensão do país e da economia, foram gerados grandes encargos financeiros para o orçamento público, colocando-se enorme pressão sobre a dívida pública, contribuindo largamente para a crise da dívida soberana que se manifestou a partir de 2011, tendo inclusive, culminado com o pedido de assistência financeira e a

intervenção do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Central Europeu (BCE) e Comissão Europeia (CE), ou também designada *Troika*.

Em cumprimento dos objetivos e medidas previstas no Programa de Assistência Financeira acordados com a *Troika*, foram introduzidas várias medidas com vista ao efetivo e rigoroso controlo dos encargos e riscos associados às PPP.

A necessidade de aperfeiçoar e otimizar os meios técnicos e humanos ao dispor do setor público no apoio a esta modalidade complexa de contratação determinou que fosse concentrada numa única entidade um conjunto assinalável de responsabilidades e competências, eliminando-se, assim, a dispersão das múltiplas tarefas por diferentes entidades públicas. (EPEC - European PPP Expertise Centre, 2014)

A UTAP 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.

Simultaneamente, reconhece-se à UTAP a possibilidade de, na área das parcerias, prestar apoio técnico a entidades públicas na gestão de contratos, assumir a qualidade de gestora de contratos e promover ações de formação, bem como de prestar apoio técnico no desenvolvimento, contratação e acompanhamento de grandes projetos de infraestruturas não enquadráveis na definição legal de PPP.

No que diz respeito às decisões suscetíveis de gerar encargos, foi criado um mecanismo legal que atribui uma assinalável relevância à sustentabilidade orçamental, quer na vertente do lançamento de novas parcerias, quer na vertente de eventuais determinações unilaterais proferidas pelos parceiros públicos.

Deste modo, para além de se exigir 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, contempla-se ainda uma análise custo-benefício com 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.

Foram ainda adotadas medidas que visam o propósito de tornar mais transparentes os processos relativos a PPP, mediante a publicitação obrigatória dos vários documentos com elas relacionados. (in DR, Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio)

5.4. Análise Setorial

Apesar das PPP acompanhadas pela UTAP abarcarem 5 setores (rodoviário, ferroviário, aeroportuário, saúde e segurança), numa análise mais aprofundada e mais abrangente poderemos encontrar PPP noutros setores.

As concessões no setor portuário, mas também nos setores da energia, do ambiente ou no âmbito das administrações locais, são exemplos de PPP, em sentido lato, que não são acompanhados pela UTAP. Contudo, atendendo à especificidade desses contratos e à sua diversidade, tomou-se a opção de não os incluir neste trabalho, quer por alguns estarem fora do âmbito da aplicação da NCP4 ou, quando na sua abrangência, não terem representatividade ao nível do volume de investimento ou do montante dos encargos financeiros para as administrações públicas.

A nível setorial, as PPP do setor rodoviário destacam-se no universo analisado, seja pelo peso preponderante que representam em termos de contratos de PPP (21 parcerias), seja pelo investimento acumulado (91% no final de 2019) e até mesmo pelo montante dos encargos líquidos (67% dos valores globais de encargos líquidos com as PPP no ano de 2019). (UTAP, 2020)

Na tabela 4 são resumidos, por setor de atividade, os encargos líquidos das administrações públicas no ano de 2019 e o investimento realizado nos projetos de PPP.

Tabela 4: Quadro Síntese dos Encargos Líquidos em 2019 e Investimento Realizado

Valores em Milhões de Euros

Setor	PPP	Encargos Líquidos 2019	Peso	Investimento	% Investimento
Sector Rodoviário	21	1.041	67,46%	13.785	91,13%
Sector Ferroviário	3	49	3,18%	412	2,72%
Sector Aeroportuário	2	0	0,00%	326	2,16%
Sector Saúde	8	428	27,71%	475	3,14%
Sector Segurança	1	25	1,65%	128	0,85%
Total	35	1.543	100,00%	15.126	100%

Fonte: UTAP – Boletim Anual 2019

5.4.1. Setor Rodoviário

O desenvolvimento da rede de estradas e autoestradas foi uma das grandes preocupações dos governos no que respeita à infraestruturação do território. A vaga de PPP's no setor rodoviário que se iniciou na década de 1990 e que se estendeu até 2010, domina o panorama nacional quer em número de projetos, quer em investimento realizado ou ainda em encargos financeiros líquidos para o Estado.

Em Portugal, a justificação para o desenvolvimento da rede de autoestradas deveu-se, por um lado, a fatores de equidade regional e, por outro, à redução da sinistralidade rodoviária. Se é um facto que ambos os objetivos foram conseguidos, também tem de ser salientado que não houve o devido cuidado com o modelo de financiamento, com a sua sustentabilidade e a racionalidade das infraestruturas.

Entre 1990 e 2007, Portugal registou um crescimento da rede de autoestradas de 726,9%, passando dos 316 km de autoestrada existentes em 1990 para 2.613 km em 2007. Ao nível de ocupação do território, em 2007, existiam 28,4 km de autoestrada por 1.000 km² de território o que correspondia a 215,4 km por cada milhão de habitantes. Estes valores comparam com a média da UE-27 de 15 km de autoestrada por 1.000 km² de território e 131,4 km por milhão de habitantes, no mesmo ano. (Cruz & Marques, 2012)

Foram vários os modelos de PPP para a realização da infraestrutura rodoviária. De alguma forma, os vários modelos têm uma certa sequência temporal, e atravessam os primeiros modelos de concessão em que, por via da sua escassez, a receita de portagem assegurava o retorno necessário para a remuneração dos investidores (modelo de concessão de um direito) até ao modelo das concessões sem cobrança de portagens ao utilizador, também denominado por SCUT, em que o estado financia integralmente a infraestrutura (modelo do passivo financeiro).

As SCUT foram o modelo implementado em Portugal para financiamento de autoestradas e vias rápidas, baseado no modelo britânico denominado por "*shadow toll*". Contudo, por decisão do governo, impulsionado pelo acordo de entendimento com a Troika, o modelo SCUT foi objeto de renegociação alterando-se o modelo de concessão, passando de um modelo com portagens virtuais para um modelo de portagens reais. Isto é, o modelo que inicialmente seria pago exclusivamente pelo concedente (modelo do passivo financeiro) passou a um modelo em que o concedente compensa o operador baseado na

disponibilidade do ativo da concessão de serviços, em que se conjuga um conjunto de pagamentos a efetuar pelo concedente e o direito de obter receita com o uso por terceiros (utilizadores) pelo ativo da concessão de serviços (modelo de divisão do acordo).

Assim, tendo em conta a natureza dos fluxos financeiros que lhe estão associados, de acordo com os contratos de concessão em vigor, as PPP rodoviárias podem ser divididas em 3 grupos:

- **Concessões remuneradas com base num regime de disponibilidade das vias** (ex-SCUT: Concessões Costa de Prata, Norte Litoral, Grande Porto, Beira Litoral/Beira Alta, Algarve e Interior Norte e ainda as Concessões Norte e Grande Lisboa). A remuneração destas PPP é, atualmente, composta por um pagamento relativo à disponibilidade da infraestrutura ajustado, pela inflação, pelas falhas de disponibilidade e pelo impacto da evolução dos índices de sinistralidade. Nestes contratos prevê-se ainda que os encargos com a realização de grandes reparações de pavimento e com a prestação do serviço de cobrança de taxas de portagem sejam suportados pelo concedente (*Modelo do Passivo Financeiro*);
- **Concessão da Beira Interior**: apresenta um esquema remuneratório assente nas receitas de portagem, conjugado com pagamentos anuais do concedente (*Modelo de Divisão do Acordo*);
- **Concessões de portagem real**: (Douro Litoral, Litoral Centro, Oeste, Brisa e Lusoponte), as quais mantêm um sistema remuneratório baseado nas receitas de portagem cobradas diretamente aos utilizadores da infraestrutura, não apresentando, portanto, fluxos financeiros para o sector público, sem prejuízo da existência de fluxos financeiros nos dois sentidos, em função das alterações contratuais entretanto ocorridas (*Modelo de Concessão de um Direito*).

(UTAP, 2020)

Na tabela 5 são discriminados os encargos líquidos suportados durante os anos de 2015 a 2019, por contrato de PPP, calculando-se o peso relativo dos respetivos encargos no setor rodoviário.

Tabela 5: Encargos Líquidos por contrato PPP e peso relativo no setor rodoviário

Valores em Milhares de Euros

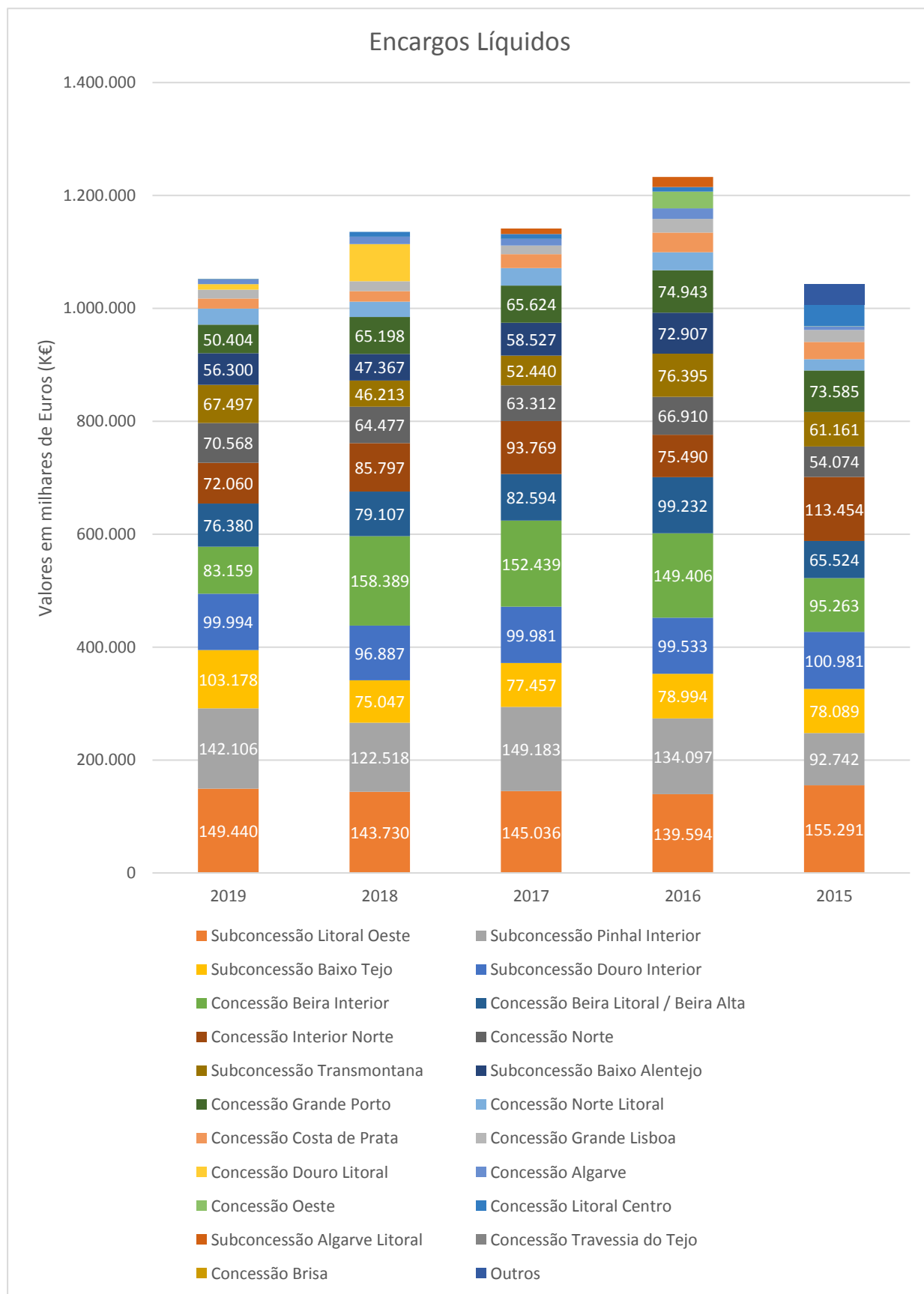
Encargos líquidos	2019	%2019	2018	%2018	2017	%2017	2016	%2016	2015	%2015
Concessão Algarve	9.019	0,87%	13.119	1,16%	12.070	1,06%	18.482	1,53%	6.351	0,61%
Concessão Beira Interior	83.159	7,99%	158.389	14,02%	152.439	13,41%	149.406	12,33%	95.263	9,16%
Concessão Interior Norte	72.060	6,92%	85.797	7,60%	93.769	8,25%	75.490	6,23%	113.454	10,91%
Concessão Beira Litoral / Beira Alta	76.380	7,34%	79.107	7,00%	82.594	7,27%	99.232	8,19%	65.524	6,30%
Concessão Travessia do Tejo	-255	-0,02%	-556	-0,05%	-403	-0,04%	-64	-0,01%	222	0,02%
Concessão Grande Lisboa	15.915	1,53%	17.216	1,52%	14.900	1,31%	24.073	1,99%	21.226	2,04%
Concessão Oeste	145	0,01%	138	0,01%	128	0,01%	29.747	2,46%	582	0,06%
Concessão Costa de Prata	17.892	1,72%	18.620	1,65%	25.017	2,20%	34.790	2,87%	30.422	2,92%
Concessão Grande Porto	50.404	4,84%	65.198	5,77%	65.624	5,77%	74.943	6,19%	73.585	7,07%
Concessão Norte Litoral	28.473	2,74%	27.347	2,42%	30.858	2,71%	32.139	2,65%	20.026	1,93%
Concessão Norte	70.568	6,78%	64.477	5,71%	63.312	5,57%	66.910	5,52%	54.074	5,20%
Concessão Douro Litoral	9.438	0,91%	65.950	5,84%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Concessão Litoral Centro	49	0,00%	8.549	0,76%	8.481	0,75%	8.351	0,69%	37.598	3,61%
Concessão Brisa	-5.430	-0,52%	-5.283	-0,47%	-3.938	-0,35%	-1.976	-0,16%	-2.742	-0,26%
Subconcessão Transmontana	67.497	6,48%	46.213	4,09%	52.440	4,61%	76.395	6,31%	61.161	5,88%
Subconcessão Douro Interior	99.994	9,61%	96.887	8,58%	99.981	8,80%	99.533	8,22%	100.981	9,71%
Subconcessão Pinhal Interior	142.106	13,65%	122.518	10,85%	149.183	13,12%	134.097	11,07%	92.742	8,92%
Subconcessão Litoral Oeste	149.440	14,36%	143.730	12,72%	145.036	12,76%	139.594	11,52%	155.291	14,93%
Subconcessão Baixo Tejo	103.178	9,91%	75.047	6,64%	77.457	6,81%	78.994	6,52%	78.089	7,51%
Subconcessão Baixo Alentejo	56.300	5,41%	47.367	4,19%	58.527	5,15%	72.907	6,02%	0	0,00%
Subconcessão Algarve Litoral	0	0,00%	0	0,00%	9.594	0,84%	17.835	1,47%	0	0,00%
Outros	-5.448	-0,52%	-204	-0,02%	-290	-0,03%	-19.579	-1,62%	36.349	3,49%
TOTAIS	1.040.884	100,00%	1.129.626	100,00%	1.136.779	100,00%	1.211.299	100,00%	1.040.198	100,00%

Fonte: UTAP (adaptado dos relatórios de contas de 2015 a 2019)

Da tabela anterior verificamos que as parcerias mais onerosas para o setor público são as subconcessões do Litoral Oeste, do Pinhal Interior, do Baixo Tejo e do Douro Interior e a concessão da Beira Interior, as quais, no seu conjunto, representaram, em 2019, cerca de 577,9 milhões de euros de encargos líquidos, correspondendo a 56% do total de encargos líquidos com as PPP do sector.

Graficamente, na figura 6 são explicitados os encargos líquidos das PPP's rodoviárias, fazendo-se a comparação dos encargos suportados de 2015 a 2019.

Figura 6: Encargos líquidos por PPP (2015-2019)



Fonte: UTAP (adaptado dos relatórios de contas de 2015 a 2019)

Conforme se pode constatar da figura 6, são as subconcessões do Litoral Oeste, do Pinhal Interior, do Baixo Tejo e do Douro Interior e a concessão da Beira Interior que, historicamente, maiores encargos líquidos representam para o setor público, sendo de assinalar que, em 2019, existe uma redução nos encargos de cerca de 72 milhões de euros dos pagamentos efetuados à concessionária Beira Interior, decorrentes da evolução contratualmente prevista.

No que diz respeito ao nível de cobertura dos encargos, da análise entre os encargos do período e as receitas obtidas por PPP rodoviária, confirma-se que as receitas de portagem são muito insuficientes para assegurar a cobertura dos encargos suportados anualmente pelo sector público, relativos ao pagamento dos investimentos efetuados e respetiva exploração. (UTAP, 2020)

Na tabela 6 é evidenciado o nível de cobertura médio dos encargos com PPP rodoviárias.

Tabela 6: Taxa de Cobertura 2015-2019

Valores em Milhares de Euros

Ano	Despesa	Receita	Enc Líquidos	Tx Cobertura
2015	1.359.399	319.199	1.040.200	23,48%
2016	1.551.752	340.451	1.211.301	21,94%
2017	1.470.366	333.587	1.136.779	22,69%
2018	1.487.819	358.195	1.129.624	24,08%
2019	1.424.914	384.031	1.040.883	26,95%

Fonte: UTAP (adaptado dos relatórios de contas de 2015 a 2019)

O desenvolvimento de autoestradas com a dimensão e no espaço temporal em que foram realizadas, dificilmente seria possível de outra forma que não através do modelo de PPP. Todavia, esta opção de financiamento fez o estado português incorrer em custos excessivos, quer pelo volume dos encargos assumidos, quer pelos erros cometidos no desenho das PPP, sobretudo na alocação dos riscos.

A introdução de portagens nas SCUTS, é um exemplo da procura da diminuição do desequilíbrio financeiro do sistema, mas também da procura de um sistema em que seja minimizado o impacto das compensações que resultam de uma assimetria na alocação dos riscos, com um prejuízo claro para o erário público.

Este desequilíbrio resultou quer das previsões de tráfico demasiado otimistas, quer dos procedimentos concursais deficientes, mas também das tardias alterações de projeto, levando as concessionárias a exigirem elevadas compensações ao parceiro público.

5.4.2. Setor Ferroviário

As PPP no setor ferroviário apresentam a particularidade de serem, na sua natureza, projetos com características muito distintas. Apesar de se tratar de 2 sistemas de metropolitano (MTS – Metro Sul do Tejo e a subconcessão do Metro do Porto) e um sistema ferroviário suburbano pesado (Concessão Eixo Norte/Sul – Fertagus) os esquemas de financiamento são bastante distintos, pelo que se irão descrever de forma separada.

Também é de realçar a intenção de privatizar ou concessionar alguns negócios do estado no setor da ferrovia, em cumprimento das diretivas comunitárias de liberalização do setor, prevendo-se a médio-prazo o desenvolvimento de novas parcerias para além das acima relacionadas (e.g.: Metro Mondego, CP Carga, RAVE - Rede Ferroviária de Alta Velocidade, ...).

Fertagus

A exploração do Eixo Ferroviário Norte-Sul, a manutenção dos comboios e das estações da Margem Sul (entre Penalva e Pragal) está concessionada à empresa Fertagus - Travessia do Tejo, Transportes, S.A., sendo, por isso, esta concessão também conhecida por concessão Fertagus ou, simplesmente, Fertagus.

Esta concessão não implicou a construção da infraestrutura, assegurando, exclusivamente, a exploração da ligação ferroviária entre 14 estações (10 estações na Margem Sul do Tejo: Setúbal, Palmela, Venda do Alcaide, Pinhal Novo, Penalva, Coima, Fogueteiro, Foros de Amora, Corroios e Pragal; e 4 na Margem Norte: Campolide, Sete Rios, Entrecampos e Roma-Areeiro) numa extensão de linha com cerca de 54 km.

O contrato teve o seu início em 1999 e previa uma duração inicial de 30 anos, prevendo-se que a concessão deveria funcionar numa base de “*stand alone*”, isto é, não requereria de financiamento público (Modelo de concessão de um direito ao Concessionário).

O esquema de partilha do risco comercial estava sustentado num esquema de bandas, em que, se a procura real se situasse abaixo do limite mínimo, o concedente compensaria do concessionário e o concessionário dividiria receitas com o concedente se a procura fosse superior ao limite máximo.

Decorridos quatro anos de contrato, este teve de ser renegociado, por ser altamente lesivo para o concedente, uma vez que o orçamento público vinha a pagar ao concessionário, consistentemente, um volume bastante elevado de compensações por perda de receitas. Nas renegociações foi acordado o concedente recomprar o material circulante e alugou-o ao concessionário, foi revisto o prazo do contrato e foram atualizadas as estimativas de tráfico, reduzindo-se a TIR do concessionário de 10,89% para 7,76%, reflexo da redução do seu risco. (Cruz & Marques, 2012)

As renegociações deste contrato são, por si só, um caso de exceção, atendendo que a concessionária aceitou rever o contrato, diminuindo os encargos para o estado, podendo estas ser definidas como “*renegociações cooperativas*” por o concessionário estar disposto a abdicar de algum valor do contrato em troca de um período alargado de contrato, mas também a criar “*reputação*” e poder concorrer com vantagem em futuras concessões.

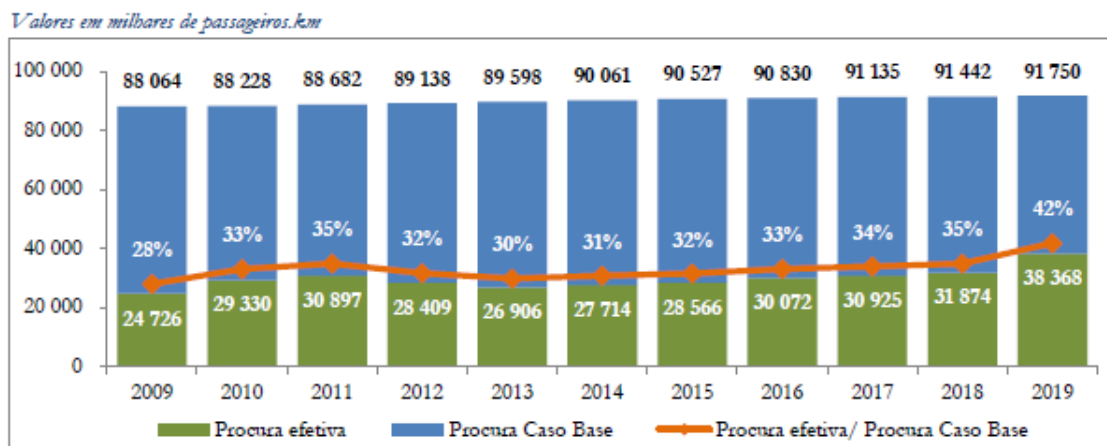
Metro Sul do Tejo

A MTS - Metro Transportes do Sul, S.A. é a entidade a quem foi atribuída a concessão da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo, explorando a concessão da linha de metro de superfície que circula nos concelhos de Almada e do Seixal, num total de 13,5Km e 19 estações.

O contrato de concessão engloba a construção, manutenção e operação e os pagamentos ao concedente assentam nas receitas cobradas aos utilizadores do serviço, nas receitas publicitárias e nos rendimentos decorrentes da exploração de áreas comerciais e parques de estacionamento, bem como nas participações do concedente, devidas sempre que o tráfego de passageiros seja inferior ao limite mínimo da banda de tráfego de referência e, caso se situe dentro ou acima da banda superior de tráfego, a concessionária deve entregar, ao concedente, uma compensação contratual.

Note-se que, desde a entrada em funcionamento da rede de metropolitano (em novembro de 2008), o tráfego real tem ficado sempre muito aquém do valor mínimo da banda de tráfego, o que se tem traduzido na necessidade recorrente de o concedente realizar pagamentos de compensação à concessionária, conforme se verifica da figura 7.

Figura 7: Evolução da Procura Efetiva vs Procura Prevista no Caso Base MST



Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelo IMT.

Metro do Porto

O Metro do Porto é um sistema de transporte público ferroviário metropolitano ligeiro de superfície e subterrâneo que serve 7 concelhos da área metropolitana do Porto (Porto, Matosinhos, Maia, Vila Nova de Gaia, Vila do Conde, Póvoa do Varzim e Gondomar), perfazendo uma extensão de rede de 67Km, servindo 80 estações, 14 das quais subterrâneas.

A Metro do Porto, sociedade anónima de capital social integralmente público, detém um contrato um contrato de concessão para explorar, em regime de exclusividade, durante 50 anos, a infraestrutura. Os trabalhos de conceção do projeto, construção, fornecimento e montagem de material circulante e operação foram, inicialmente, subconcessionadas a um agrupamento de empresas designado por Normetro. Posteriormente a Metro do Porto foi obrigada a subconcessionar a operação e manutenção, estando desde 2010 a explorar a infraestrutura a empresa Viaporto, Operação e Manutenção de Transportes, Unipessoal, Lda.

Desde 2018 a subconcessão da Metro do Porto à empresa Viaporto é acompanhada pela UTAP em resultado do concurso lançado em 2017, em que o parceiro privado, para além da operação e manutenção é também proprietária do material circulante. A remuneração é constituída por uma componente fixa e por uma componente variável, que varia de acordo com o número de quilómetros realizados em serviço comercial e o número de quilómetros percorridos na realização de atividades de ensaio.

Conclusões

A experiência com as PPP no setor ferroviário é distinta de como são os modelos e casos desenvolvidos.

Na tabela 7 são evidenciados os encargos líquidos anuais do parceiro público no setor ferroviário durante o período de 2015 a 2019. É de destacar que na subconcessão do Metro do Porto à Viaporto, apenas são contabilizados os encargos líquidos a partir de 2018, em virtude do início da realização dos pagamentos devidos à subconcessionária, na sequência do início da produção de efeitos do respetivo contrato de subconcessão. (UTAP, 2019)

Tabela 7: Encargos líquidos anuais com as PPP do sector ferroviário de 2015 a 2019
Valores em milhares de euros

Encargos líquidos	2019	2018	2017	2016	2015
Concessão MTS	7 998	8 408	8 333	8.501	8.493
Concessão FERTAGUS	-5	-6	-1	-2	0
Subconcessão Metro do Porto	41 136	29 240	-	-	-

Fonte: UTAP(adaptado dos relatórios de contas de 2015 a 2019)

Se por um lado a concessão da Metro Sul do Tejo evidencia como o não cumprimento das obrigações contratuais, por parte do estado, originou compensações e prejuízos ao erário público, derivadas quer pelo excessivo otimismo nas previsões de procura, por outro lado, temos o caso FERTAGUS que demonstra que é possível uma renegociação a pedido do parceiro público e o concessionário ceder em prol de um contrato mais equilibrado, em consonância com a realidade que se venha a revelar. (Cruz & Marques, 2012)

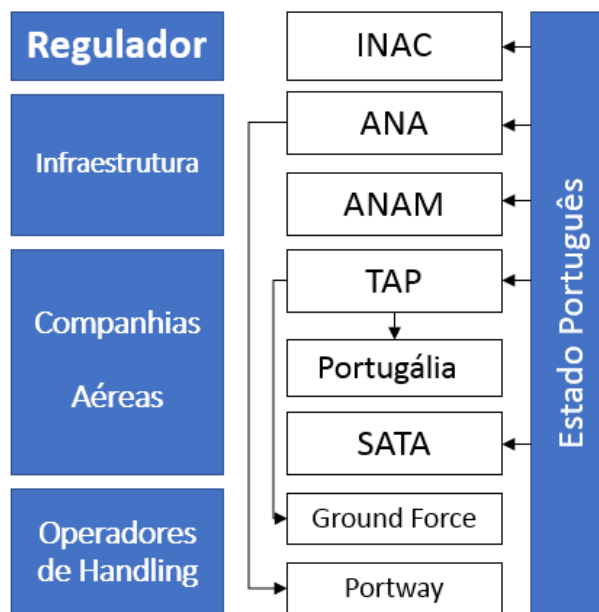
O Metro do Porto é um caso paradigmático, pois foi um sistema de metro construído em tempo recorde e com um modelo de financiamento que apresenta vantagens, quer na diminuição dos custos de operação, quer no sistema de permanente incentivo ao operador para aumentar os níveis de eficiência e, dessa forma, aumentar a probabilidade de ganhar novamente a concessão.

5.4.3. Setor Aeroportuário

Enquanto as companhias aéreas evoluíram para uma total liberalização do mercado de transporte, no caso dos aeroportos, o estado mantém algum nível de controlo sobre a infraestrutura.

No caso português, o estado está presente nos vários segmentos da cadeia de valor, quer de forma direta, quer de forma indireta, com maior ou menor percentagem, conforme se alcança da figura 8.

Figura 8: Operadores no setor aeroportuário nacional



Ao nível das PPP são dois os contratos de concessão aeroportuários celebrados. Um que respeita aos aeroportos situados em Portugal continental e na Região Autónoma dos Açores, celebrado entre o Estado Português e a ANA - Aeroportos de Portugal, S.A., a 14 de dezembro de 2012, e um outro de concessão dos aeroportos situados na Região Autónoma da Madeira, celebrado entre o Estado Português e a ANAM, S.A., a 10 de setembro de 2013.

Os fluxos financeiros associados a estas parcerias, assentam numa remuneração da concessionária pelas receitas provenientes da prestação de serviços aeroportuários, de atividades comerciais ou outras relativas à atividade de gestão dos respetivos aeroportos, obrigando-se a concessionária a partilhar com o concedente, a partir de determinado ano, uma percentagem da respetiva remuneração. Não se encontram previstos quaisquer encargos para o sector público, numa base recorrente, mas apenas os decorrentes de eventuais pedidos de REF por parte da concessionária. (UTAP, 2020)

Não obstante os efeitos perversos que a pandemia de COVID-19 teve no setor aeroportuário, é espectável que a participação privada no desenvolvimento, gestão e operação de aeroportos continue a crescer.

A eventual construção de um novo aeroporto de Lisboa é a prova disso, estimando-se que a construção e operação seja desenvolvida de acordo com um modelo de PPP, com vista a aumentar os níveis de eficiência e de qualidade do serviço, tão necessários. Esta falha é particularmente importante em Portugal em que o Estado se tem confundido entre os papéis de regulador, acionista e operador, sem que exista qualquer competição entre os diversos aeroportos do país. (Cruz & Marques, 2012)

5.4.4. Setor da Saúde

No sector da saúde, os modelos de parceria assentam, essencialmente, na distinção entre as competências de gestão da infraestrutura e as de gestão do estabelecimento hospitalar, correspondendo a duas parcerias distintas: um contrato relativo à construção da infraestrutura e respetivos serviços de suporte, como o ar condicionado, energia, equipamentos pesados, etc. (Entidade Gestora Edifício - EGED) e outro destinado à prestação dos serviços clínicos e serviços auxiliares (Entidade de Gestão do Estabelecimento - EGEST).

No que respeita aos contratos com EGED estes têm a duração de 30 anos, enquanto que os celebrados com a EGEST têm a duração de 10 anos, com possibilidade de renovação. Também a natureza dos encargos do sector público varia consoante se trate da gestão do edifício ou da gestão do estabelecimento, nomeadamente:

- Na Gestão do Estabelecimento os encargos do sector público (e, por inerência, a remuneração da EGEST) são determinados em função do nível de produção de serviços clínicos efetivamente prestados por parte da unidade de saúde em questão, da disponibilidade de determinados serviços hospitalares específicos (designadamente, o serviço de urgência) e do diferencial de despesa relativa a produtos farmacêuticos prescritos pela unidade hospitalar face à média de um grupo de referência, sendo ainda objeto de deduções por falhas de desempenho, de serviço ou falhas específicas (definidas e aplicadas de acordo com o previsto contratualmente);
- Na Gestão do Edifício: os encargos do sector público assumem a natureza de um pagamento pela disponibilidade da infraestrutura, ajustado quer por eventuais

falhas da EGED, quer pelas receitas relativas ao mecanismo de partilha das receitas de terceiros relacionadas com a exploração de parques de estacionamento e/ou zonas comerciais.

Na tabela 8 são descritos os encargos líquidos do Estado com cada PPP, apresentando-se, em detalhe, a evolução dos encargos, por PPP, fazendo-se ainda destrição entre as naturezas de cada PPP.

Tabela 8: Encargos Líquidos anuais com PPP no setor da saúde: 2015-2019

Valores em milhares de euros

Sector Saúde	Dimensão (camas)	2019	2018	2017	2016	2015
H. Braga - Gestão Edifício	705	14.880	28.104	27.936	27.894	27.891
H. Cascais - Gestão Edifício	277	11.147	9.638	8.823	8.789	9.070
H. Loures - Gestão Edifício	424	14.012	13.960	13.639	13.546	13.564
H. V Franca - Gestão Edifício	280	8.481	11.016	20.095	26.765	28.733
PPP - EGED		48.520	62.718	70.493	76.994	79.258
H. Braga - Gestão Estabelecimento	705	131.116	157.539	158.222	142.399	140.898
H. Cascais - Gestão Estabelecimento	277	85.837	84.719	70.973	69.298	68.135
H. Loures - Gestão Estabelecimento	424	88.128	100.020	85.411	92.432	85.416
H. V Franca - Gestão Estabelecimento	280	73.933	64.188	61.389	60.736	54.730
PPP - EGEST		379.014	406.466	375.995	364.865	349.179
Totais		427.534	469.184	446.488	441.859	428.437

Fonte: UTAP (adaptado dos relatórios de contas de 2015 a 2019)

De forma genérica, verificamos que os encargos para o erário público com as PPP de saúde têm um ligeiro crescimento anual, derivado quer do aumento do número de doentes, quer pela atualização de preços prevista contratualmente. De notar que em 2019 para o Hospital de Braga verificamos uma redução dos encargos para Estado, em contraciclo com as demais PPP, derivado do término do contrato de gestão relativo à EGEST e da redução de pagamentos fixos à EGED.

A experiência portuguesa nas PPP da área da saúde permite questionar sobre um dos aspetos mais controversos na literatura sobre este tema: Incluir, ou não, a gestão clínica no objeto de PPP?

A tarefa é complexa, sobretudo pela dificuldade em monitorizar a qualidade do serviço prestado no âmbito da gestão clínica, oferecendo desafios para os quais não há respostas ou soluções inequívocas.

Até ao momento, e dos relatórios e auditorias realizados às PPP na gestão do estabelecimento, as conclusões têm sido de que estas geram VfM em comparação com PSC, gerando economias para o erário público.

No entanto, a separação da gestão do edifício e do estabelecimento, tem gerado alguns problemas, principalmente quando as entidades gestoras são distintas, levantando problemas de fronteira de responsabilidade nos serviços de “*interface*” onde uma gestão eficaz e eficiente destes serviços obriga a uma determinada sobreposição, para além de se perder um dos principais vetores das parcerias que é o da flexibilidade.

Estes modelos de PPP, tal como defende o Tribunal de Contas (2018), oferecem a possibilidade de eliminação de ineficiências, sendo que é na gestão do estabelecimento onde se verificam os maiores ganhos. Pese embora se levantarem um conjunto de questões sobre a qualidade de serviço, que nem sempre é possível mensurar e cuja monitorização é de elevada complexidade, estes não devem ser impeditivos do melhoramento dos contratos existentes e da formulação de novos contratos.

5.4.5. Setor da Segurança

No setor da segurança, a PPP que foi negociada pelo Estado português respeita ao contrato SIRESP. Esta parceria respeita ao contrato relativo à conceção, projeto, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção de um Sistema Integrado de tecnologia *trunking* digital para a Rede de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP), celebrado entre o estado português e a sociedade SIRESP, SA, em 4 de julho de 2006 e com a duração de um período de 15 anos, ou seja, até 2021-06-30.

Esta parceria visou a implementação de uma rede móvel, única e nacional para uso partilhado, que permite, em caso de emergência, a centralização do comando e da coordenação das diversas forças e serviços de segurança.

O esquema de financiamento da referida rede foi o de PPP, obrigando-se o parceiro privado conceber, operacionalizar e disponibilizar a infraestrutura e supraestrutura da rede de emergência, por contrapartida de pagamentos a efetuar pelo estado português.

O valor inicial do contrato era de 488,7 milhões de euros, tendo sido renegociado pelo estado português em 2014, resultando do acordo uma redução de 25 milhões de euros no valor total a pagar a partir de 2015-01-01 até ao termo do contrato, bem como, um incremento nos níveis de disponibilidade e de cobertura aplicáveis ao abrigo do contrato SIRESP. (Tribunal de Contas, 2019)

Na sequência dos fogos florestais de 2017 e do alegado défice de resposta do SIRESP durante o combate aos mesmos, pelo governo português, foi determinado modificar e fortalecer o sistema, com a implementação de um nível de redundância de transmissão da

rede SIRESP entre comutadores e as estações base de Portugal continental e com a implementação de um nível de reforço da autonomia de energia elétrica naquelas estações, por forma a reduzir o risco de ocorrência de falhas do sistema e, deste modo, melhor garantir a segurança da população e bens.

Na sequência desta decisão e após várias rondas de negociações, em dezembro de 2019, procedeu-se à reorganização institucional do SIRESP e foram transmitidas para o estado as participações sociais dos (então) acionistas privados da sociedade SIRESP, deixando de ser, na sua real aceção, uma PPP e, por isso, ser objeto de acompanhamento pela UTAP. (UTAP, 2020).

Até à sua nacionalização, a natureza dos encargos associados a esta parceria estava definida contratualmente como uma remuneração global anual (devida numa base mensal), equivalente a uma remuneração por disponibilidade, composta por uma parcela não revisível (remuneração base) e por uma outra parcela variável, pela evolução da inflação e ajustável em função de deduções relativas a falhas de disponibilidade e desempenho (performance do parceiro privado), não podendo as deduções exceder 8,68% da remuneração total.

Na tabela 9, são demonstrados os encargos financeiros acumulados com o contrato SIRESP entre 2012 e 2019.

Tabela 9: Evolução dos fluxos financeiros – Contrato SIRESP

Valores em milhares de euros

Sector Segurança	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Concessão SIRESP	47.892	45.734	49.306	43.980	41.194	40.776	42.037	25.449

Fonte: UTAP(adaptado dos relatórios de contas de 2012 a 2019)

Os dados apresentados refletem uma relativa constância dos valores pagos à operadora, sendo que as variações observadas são, maioritariamente, explicadas pela diferente temporalidade do pagamento das faturas mensais por parte do Estado, decorrente do processo de disponibilização e libertação de verbas para os pagamentos dos vários períodos.

Há ainda a acrescentar, que a diminuição dos valores pagos pelo Estado de 2015 em adiante, resultam da diminuição, acordada por renegociação do contrato, da componente não atualizável da remuneração base.

Em nenhum ano foram reduzidos os pagamentos efetuados, por inoperacionalidade/disponibilidade do sistema.

5.5. Recomendações do Tribunal de Contas

Não obstante dos passos dados ao nível legislativo, o Tribunal de Contas tem destacado que é necessário que haja um ajuste na distribuição de responsabilidades entre ambos os parceiros. Esse equilíbrio entre forças é crucial nas PPP, devendo no futuro serem acautelados alguns dos procedimentos.

Numa primeira análise o setor público deve estar preparado para a renegociação dos contratos e processos de reequilíbrio financeiro. Como referido, atendendo às especificidades dos contratos PPP, é impossível proceder a uma contratualização completa em que sejam previstos e antecipados todos os acontecimentos que irão ocorrer durante o período da parceria.

Embora desejável a completude dos contratos, é inevitável haver falhas e omissões na celebração de contratos (contratos incompletos) pelo que há que prever mecanismos de correção dessas falhas e os seus efeitos nas renegociações. O contrato de concessão deve prever, da forma o mais clara possível, que condições ou acontecimentos determinam ajustamentos financeiros e qual a extensão dos mesmos, assim como quais as condições ou acontecimentos que determinam a necessidade de um processo de reequilíbrio financeiro, contratualizando-se a forma e os procedimentos inerentes a esse processo. Estes procedimentos devem ser transparentes, claros e, na medida do possível, conduzidos por uma comissão independente de peritos. (Macário et al., 2015)

Um segundo aspeto prende-se com a posição negocial do setor público e do setor privado. A realização de investimento público e a forma de financiamento é uma decisão política, devendo haver consensos alargados para a realização destes investimentos e à forma de financiamento. Por outro lado, estando as partes vinculadas por um contrato, o parceiro privado não pode ter a possibilidade de abusar da sua posição negocial, exigindo sucessivas renegociações da parceria para ajustes financeiros, criando assimetrias de responsabilidade e de risco dentro da parceria.

A parceria não pode ficar refém nem das decisões de renegociação, nem das decisões políticas, devendo ser criados mecanismos de revogação do contrato (“*claw-back*”) e o estabelecimento de indemnizações compensatórias entre os parceiros que pretendam revogar as condições estipuladas. (Forrer et al., 2010)

O terceiro aspeto prende-se com a falta, por um lado, e a dispersão, por outro, dos meios na Administração Pública para monitorizar as PPP. Sendo certo que foi criada uma unidade técnica para as PPP, a realidade mostra que a escassez de recursos e a diversidade de decisores públicos dificulta de sobremaneira a atuação do sector público. Em sentido contrário, o sector privado vem acumulando experiência em PPP, assimilando-a. (Sarmiento & Renneboog, 2017)

Em suma, podemos indicar as seguintes recomendações:

- Estar preparado para problemas de renegociação (normais em contratos longos)
- Definir de forma clara e transparente eventuais processos de reequilíbrio financeiro, não se limitando apenas aos motivos e aos instrumentos, mas também garantindo uma arbitragem eficaz.
- Determinar de forma o mais objetiva possível qual a indemnização compensatória e correta a atribuir ao privado, remunerando-o pelas suas responsabilidades e assunção de riscos.
- Não subestimar o risco político e social
- Criar um sistema de “*claw-back*”
- Ajustar a rentabilidade ao perfil de risco
- Garantir um eficaz acompanhamento e monitorização das PPP’s, através de meios humanos e técnicos na Administração Pública

Por último, os pedidos de reequilíbrio financeiro, a forma como as renegociações são conduzidas, assim como os resultados produzidos devem ser objeto de divulgação e análise por parte dos decisores envolvidos, de forma a serem retirados os devidos ensinamentos em processos futuros (Sarmiento & Renneboog, 2017).

5.6.Principais decisões do Tribunal de Contas

Sarmiento (2015), faz uma análise sobre as decisões do TC, destacando as principais recomendações, que se enumeram:

1. o reforço dos meios e das competências técnicas das entidades que assumem responsabilidades no âmbito da gestão dos contratos de PPP;

2. no âmbito do outsourcing, o estabelecimento de critérios para avaliação do trabalho dos consultores e a implementação de mecanismos tendo em vista uma maior internalização dos conhecimentos por parte das entidades do setor público;
3. o estabelecimento de uma metodologia/*check-list* uniforme e coerente para o desenvolvimento de programas de fiscalização e vistorias, quer durante a fase de construção quer na fase de exploração;
4. o reforço da fiscalização dos parâmetros qualitativos nucleares que afetam o desempenho do serviço prestado pelas concessionárias;
5. a avaliação global da qualidade do serviço prestado pelas concessionárias, nomeadamente, por meio da publicação de rankings de qualidade e de satisfação dos utentes;
6. o acionamento dos mecanismos contratuais de penalização das concessionárias, em caso de descumprimento contratual;
7. a realização do controle aos mecanismos de pagamento do contrato associados à sinistralidade e disponibilidade das vias;
8. a implementação de um modelo formal de gestão dos riscos de contratos de PPP;
9. a concretização de um sistema de reporte público, nomeadamente mediante a elaboração e publicação de relatórios de ponto de situação sobre cada concessão;
10. a elaboração e publicação no âmbito do setor público, de *guide lines* para as diversas áreas e valências da contratação e gestão de projetos de PPP;
11. o prosseguimento, sobretudo, nos novos contratos, da implementação de mecanismos de partilha de benefícios financeiros;
12. o reforço das *due diligence*, no âmbito do processo de audição dos *stakeholders*, tendo em vista minimizar potenciais processos de reequilíbrio económico-financeiro (REF).

Conclusões

Portugal é um dos países com maior utilização de contratos de PPP para realização de investimento público. O enfoque foi, sobretudo, no setor rodoviário, mas as áreas da ferrovia e da saúde têm, igualmente, destaque e preponderância.

Apesar da quase totalidade das recomendações proferidas pelo Tribunal de Contas no âmbito das PPP terem tido acolhimento pelo estado português, pelo menos, em sede legislativa, a perceção é de que, na maioria das PPP, não houve melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados e nem tão pouco foram geradas quaisquer economias na utilização dos recursos públicos.

As PPP's foram, em Portugal, levadas longe de demais, com contratos com pouca racionalidade económica e com elevados encargos para os contribuintes, não tendo sido acautelada a sustentabilidade das contas públicas portuguesas. Por estes motivos, estes tipos de contrato, na discussão pública, são vistos pelos portugueses como “*contratos-papão*” sorvedores de recursos e sem a correspondente utilidade ou razoabilidade económica.

A falta de transparência na maioria dos processos, o excesso de contrapartidas, a ausência de partilha de riscos e a desadequação económica e social dos projetos levou ao descrédito dos decisores públicos e à suspeita de conluio entre partes envolvidas.

Este trabalho procurou desmitificar esta temática, descrevendo as ferramentas disponíveis quer na contabilidade, quer na auditoria, que permitem uma gestão mais transparente, eficaz e eficiente das PPP.

Fez-se uma descrição dos princípios gerais de accountability, mas também das normas de contabilização das PPP, quer na perspetiva das Contas Nacionais, quer no âmbito da aplicação do SNC-AP e foram analisadas as normas internacionais de auditoria aplicáveis ao tema.

Posteriormente, foram dissecadas as PPP em Portugal.

Com base nos elementos disponibilizados nos relatórios anuais da UTAP e nas decisões do Tribunal de Contas, o trabalho focou-se na descrição dos modelos de PPP seguidos em Portugal, nas suas distinções fundamentais e na análise crítica dos modelos escolhidos.

As PPP portuguesas foram escrutinadas neste trabalho, resumindo-se as críticas sobre a forma como os dinheiros públicos têm sido usados na generalidade das PPP e as diversas

recomendações ao setor público, para que os contratos sejam mais transparentes, haja maior racionalidade e que seja adquirido o almejado *Value for Money* nestes contratos. Com a adoção das melhores práticas espera-se que, no futuro, haja um ajuste nas responsabilidades entre parceiros e uma maior transparência e eficiência na aplicação dos recursos públicos em contratos deste género.

As PPP são um mecanismo viável e com vantagens para a realização do investimento público devendo ser promovido a adoção destes modelos em futuros investimentos que sejam necessários de realizar.

É necessário que as futuras PPP desenvolvam um elevado detalhe do desenho da parceria e que exista uma efetiva divisão e partilha dos riscos e das responsabilidades entre os parceiros público e privado, efetuando-se uma avaliação completa e realista do *Value for Money* com uma estrutura transparente e previsível do contrato.

O enfoque deste trabalho foi trazer para a discussão as ferramentas da contabilidade e da auditoria, tentando demonstrar que cumprindo as suas regras é possível a transparência neste tipo de financiamento, fomentando-se a comunicação entre parceiros e a partilha de informação legível e completa.

Não se pretendeu discutir a escolha deste modelo de financiamento face às demais opções, podendo ser objeto de discussão em futuros trabalhos sobre o tema, nomeadamente com a atualização do modelo de avaliação do VfM ou da avaliação dos processos REF.

Na área do direito, a completude dos contratos PPP, os mecanismos de punição e recompensa e a criação de sistemas de denuncia ou “*claw-back*” são mecanismos que precisam de ser desenvolvidos e aperfeiçoados e também estes poderão ser objeto de estudo em trabalhos futuros sobre este tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial. (2017). *Public-Private Partnerships Reference Guide*. PPP Knowledge Lab Library. Acedido em 18 de junho de 2020 de:
<https://doi.org/10.1002/tie.5060290205>
- Comissão de Normalização Contabilística. (2017). *Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), Manual de Implementação, Versão 2*. Acedido em 6 de abril de 2020, de:
http://www.cnc.min-financas.pt/pdf/SNC_AP/MANUAL%20DE%20IMPLEMENTACAO_SNC_AP_Versao2_HomologadoSEO.pdf
- Comissão Europeia. (2004). *Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões*. COM. Acedido em 3 de fevereiro de 2020, de:
<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2004/PT/1-2004-327-PT-F1-1.Pdf>
- Cruz, C. O., & Marques, R. C. (2012). *O Estado e as Parcerias Público-Privadas*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Decreto-Lei 86/2003, de 26 de abril. Diário da República. (2003) Acedido em 3 de fevereiro de 2020, de <https://dre.pt/application/conteudo/240646>
- Decreto-Lei 111/2012 de 23 de maio, Diário da República. (2012) *Lei das PPP e Constituição da UTAP*. Acedido em 29 de junho de 2020, de <https://dre.pt/application/conteudo/177863>
- Decreto-Lei 192/2015 de 11 de setembro, Diário da República (2015) *Aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas*. Acedido em 17 de junho de 2020, de <https://dre.pt/application/conteudo/70262478>
- Deloitte. (2011). *IFRIC 12 Service concession arrangements - A pocket practical guide*. Acedido em 20 de março de 2020, de:
<https://www.iasplus.com/de/binary/dttdpubs/1102ifric12guide.pdf>
- EPEC - European PPP Expertise Centre. (2014). *Portugal - PPP Units and Related Institutional Framework*. EIB Papers. Acedido em 29 de junho de 2020, de https://www.eib.org/attachments/epec/epec_portugal_ppp_unit_and_related_institutional_framework_en.pdf

- Eurostat. (2016). *Manual on Government Deficit and Debt - Implementation of ESA 2010*. Acedido em 17 de junho de 2020, de <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7203647/KS-GQ-16-001-EN-N.pdf/5cfae6dd-29d8-4487-80ac-37f76cd1f012>
- Forrer, J., Kee, J. E., Newcomer, K., & Boyer, E. (2010). *Public–Private Partnerships and the Public Accountability Question*. *Public Administration Review*, 475-484. Acedido em 3 de novembro de 2020 de https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1540-6210.2010.02161.x?casa_token=s1SwYbhVbC0AAAAA:imcccivxxxZeCIyViAkovP3LsItyOVU3M2s9IR3qlXhUx4w0qtoYzvT9E0kK-4ArSj57MJbvAO2KprQ
- Gomes, C., Santos, B. S., Soares, C., Trincão, C., Fernandes, D., Sousa, F., . . . Fernando, P. (2007). *Parcerias Público-Privadas e Justiça: Uma análise comparada de diferentes experiências*. Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais - Faculdade de Economia. Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Acedido em 3 de abril de 2020 de https://opj.ces.uc.pt/pdf/rel_parcerias_publico_privadas_justica.pdf
- International Organization of Supreme Audit Institutions (2001). *ISSAI 5240 - Guideline on Best Practice for the Audit of Risk in Public/Private Partnership (PPP)*. Comitê de Normas Profissionais. Acedido em 2 de junho de 2020, de https://static1.squarespace.com/static/57019a6db6aa607cbb909ab2/t/5923b4ceb3db2b26cf6a90eb/1495512274772/issai_5240_e.pdf
- International Organization of Supreme Audit Institutions. (2013). *ISSAI 100 - Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público*. Comitê de Normas Profissionais. Acedido em 2 de junho de 2020, de <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F501562345D11B534C>
- International Organization of Supreme Audit Institutions. (2013). *ISSAI 200 - Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira*. Comitê de Normas Profissionais. Acedido em 2 de junho de 2020, de <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15D3169CE015D56CC01BD1435>

- International Organization of Supreme Audit Institutions. (2019). *Consolidating and Aligning guidance for audits of Privatization with ISSAI 100*. Acedido em 8 de dezembro de 2020, de <https://www.issai.org/projects/consolidating-and-aligning-guidance-for-audits-of-privatisation-with-issai-100-guid-on-privatisation/>
- International Public Sector Accounting Standards Board. (2019). *International Public Sector Accounting Standards: IPSAS 32—Service Concession Arrangements: Grantor*. Acedido em 8 de maio de 2020, de https://www.ifac.org/system/files/publications/files/B8%20IPSAS_32.pdf
- Macário, R., Ribeiro, J., & Costa, J. D. (2015). *Understanding pitfalls in the application of PPPs in transport infrastructure in Portugal*. *Transport Policy*, 90-99. Acedido em 7 de abril de 2020, de <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2015.03.013>
- Marques, R. C., & Silva, D. (2008). *As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações*. *Tékhnē - Revista de Estudos Politécnicos*, VI, no 10, 33-50. Acedido em 5 de janeiro de 2021 de http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1645-99112008000200004&lng=pt&nrm=isso
- Musgrave, R., (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill
- Nunes, A. V., Viana, L. C., & Rodrigues, L. L. (2019). *SNC-AP - O Sistema de Normalização Contabilística - Administrações Públicas*. Edições Almedina.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2012). *Public Governance of Public-Private Partnerships. Organization for Economic Co-Operation and Development*. OECD. Acedido em 4 de janeiro de 2021 de <http://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>
- Pereira, P. T., Afonso, A., Arcanjo, M., & Santos, J. G. (2016). *Economia e Finanças Públicas*. Escolar Editora.
- Posner, P. L. (2004). *Accountability Challenges of Third Party Governance*. U.S. General Accounting Office. Acedido em 5 de janeiro de 2021 de <https://faculty.arts.ubc.ca/campbell/sog-conf/papers/sog2004-posner.pdf>
- Rawls, J. (2011). *O Liberalismo Político*. São Paulo: WMF Martins Fontes.
- Rodrigues, L. L. (2020). *SNC - Sistema de Normalização Contabilística*. Lisboa. Almedina.

- Sarmiento, J. (2015). *Auditoria nas Parcerias Público-Privadas: o caso do Tribunal de Contas de Portugal*. Revista TCEMG, 20-30. Acedido em 12 de outubro de 2020, de https://www.researchgate.net/profile/Joaquim_Sarmiento/publication/290473195_Auditoria_nas_parcerias_publico-privadas_o_caso_do_Tribunal_de_Contas_de_Portugal/links/575885d208ae9a9c954a79f4/Auditoria-nas-parcerias-publico-privadas-o-caso-do-Tribunal-de-Con
- Sarmiento, J. M. (2013). *Parcerias Público-Privadas*. Lisboa. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Sarmiento, J. M., & Marques, M. (2016). *Uma análise dos períodos de concessão nas Parcerias Público-Privadas*. Revista TCEMG. Acedido em 6 de abril de 2020, de <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/41/321>
- Sarmiento, J., & Renneboog, L. (2017). *Renegotiating Public-Private Partnerships*. Revista CentER Discussion Paper Series. Acedido em 8 de abril de 2020 de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2932101
- Tribunal de Contas. (2008). *Linhas de Orientação (Guide Lines) e Procedimentos para o desenvolvimento de Auditorias Externas a PPP*. Acedido em 9 de junho de 2020 de <https://www.tcontas.pt/pt-pt/NormasOrientacoes/ManuaisTC/Documents/LinhasOrientaPPP.pdf>
- Tribunal de Contas. (2016). *Manual de Auditoria (Princípios Fundamentais)*. Acedido em 6 de junho de 2020, de https://www.tcontas.pt/pt-pt/NormasOrientacoes/ManuaisTC/Documents/mapf_20161107.pdf
- Tribunal de Contas. (2016). *Manual de Auditoria de Resultados*. Acedido em 6 de junho de 2020, de: https://www.tcontas.pt/pt-pt/NormasOrientacoes/ManuaisTC/Documents/mar_20161107.pdf
- Tribunal de Contas. (2019). *Acórdão 7/2019 - Processo 1131/2018*. Acedido em 6 de abril de 2021, de: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac007-2019-1spl.pdf>
- Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos. (2020). *Boletim Anual das PPP – 2019 (e 4.º trimestre 2019)*. Acedido em 3 de março de 2021 de https://www.utap.gov.pt/Publicacoes_utap/Boletim%20Trimestral%20PPP%20T2019.pdf.

- Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos. (2019). *Boletim Anual das PPP – 2018 (e 4.º trimestre 2018)*. Acedido em 3 de março de 2021 de https://www.utap.gov.pt/Publicacoes_utap/Boletim%20Trimestral%20PPP%20T2018_FINAL%20vf.pdf
- Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos. (2018). *Boletim Anual das PPP – 2017*. Acedido em 3 de março de 2021 de https://www.utap.gov.pt/Publicacoes_utap/Boletim%20Trimestral%20PPP%20T2017_vf_UTAP.pdf
- Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos. (2017). *Boletim Anual das PPP – 2016*. Acedido em 3 de março de 2021 de https://www.utap.gov.pt/Publicacoes_utap/Boletim%20Anual%20das%20PPP%20-%202016%20e%204%C2%BA%20T%202016%20vf.pdf
- Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos. (2016). *Boletim Anual das PPP – 2015*. Acedido em 3 de março de 2021 de [https://www.utap.gov.pt/Publicacoes_utap/Boletim%20Anual%20das%20PPP%20-%202015%20e%204%C2%BA%20T%202015%20\(com%20subs%C3%ADdio%20T%C3%BAnel%20do%20Mar%C3%A3o\)_vf.pdf](https://www.utap.gov.pt/Publicacoes_utap/Boletim%20Anual%20das%20PPP%20-%202015%20e%204%C2%BA%20T%202015%20(com%20subs%C3%ADdio%20T%C3%BAnel%20do%20Mar%C3%A3o)_vf.pdf)
- Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos. (2015). *Boletim Anual das PPP – 2014*. Acedido em 3 de março de 2021 de https://www.utap.gov.pt/Publicacoes_utap/Relat%C3%B3rio%20Anual%20das%20PPP%202014.pdf
- Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos. (2014). *Boletim Anual das PPP – 2013*. Acedido em 3 de março de 2021 de https://www.utap.gov.pt/Publicacoes_utap/RelatorioAnualPPP2013.pdf
- Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos. (2013). *Boletim Anual das PPP – 2012*. Acedido em 3 de março de 2021 de https://www.utap.gov.pt/Publicacoes_utap/Relatorio%20Anual%20PPP%202012%20UTAP.pdf
- Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos. (2020). *Encargos Plurianuais do Setor Público com as Parcerias Público Privadas: Nota técnica e breves considerações sobre a desagregação dos encargos previstos no Relatório do Orçamento do Estado para 2021*. Acedido em 14 de abril de 2021 de

https://www.utap.gov.pt/Publicacoes_utap/Relatorio%20Anual%20PPP%202012%20UTAP.pdf

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos. (2020). *Encargos Plurianuais do Setor Público com as Parcerias Público Privadas: Nota técnica e breves considerações sobre a desagregação dos encargos previstos no Relatório do Orçamento do Estado para 2020*. Acedido em 14 de abril de 2021 de https://www.utap.gov.pt/Publicacoes_utap/UTAP_nota_tecnica_encargos%20plurianuais%20PPP_OE2020.pdf

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos. (2018). *Encargos Plurianuais do Setor Público com as Parcerias Público Privadas: Nota técnica e breves considerações sobre a desagregação dos encargos previstos no Relatório do Orçamento do Estado para 2019*. Acedido em 14 de abril de 2021 de https://www.utap.gov.pt/Publicacoes_utap/UTAP_nota_tecnica_encargos%20plurianuais%20PPP_OE2019_vff.pdf

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos. (2017). *Encargos Plurianuais do Setor Público com as Parcerias Público Privadas: Nota técnica e breves considerações sobre a desagregação dos encargos previstos no Relatório do Orçamento do Estado para 2018*. Acedido em 14 de abril de 2021 de https://www.utap.gov.pt/Publicacoes_utap/UTAP_Nota%20t%C3%A9cnica_OE2018_vf.pdf

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos. (2016). *Encargos Plurianuais do Setor Público com as Parcerias Público Privadas: Nota técnica e breves considerações sobre a desagregação dos encargos previstos no Relatório do Orçamento do Estado para 2017*. Acedido em 14 de abril de 2021 de https://www.utap.gov.pt/Publicacoes_utap/UTAP_nota_tecnica_encargos%20plurianuais%20PPP_OE2017_vf.pdf

Viana, L., Sarmiento, J. M., Moreira, J. A., & Alves, P. (2018). *The impact of Public Private Partnerships on public accounts: the Portuguese roads sector*. Revista da OCC. Acedido em 24 de junho de 2020 de https://www.occ.pt/dtrab/trabalhos/xviicica/finais_site/213.pdf

APÊNDICE 1

Exemplo de Contabilização de um Acordo de Concessão de Serviços (ACS) à luz da NCP4

Neste anexo desenvolver-se-á um caso prático, disponibilizando-se o enunciado que será adaptado, tentando abordar os 3 tipos de ACS considerados na NCP4/IPSAS32. Para efeitos de simplificação, o acordo apenas durará 10 anos e os recebimentos/proveitos do concessionário são constantes ao longo do período de concessão. Na prática, a duração dos contratos é normalmente mais longa e os recebimentos são crescentes com o decurso do tempo.

A. Caso 1: Passivo Financeiro

Enunciado:

No ano 0, o Município X fez um acordo de concessão de serviços com um consórcio de empresas locais para a construção e operação, por 10 anos, de um canil municipal. A construção do canil deve durar 2 anos e o acordo prevê que a operação dure 8 anos. O custo da construção do canil foi de € 60.000,00, repartido em partes iguais pelos 2 anos.

O Município durante o período de operação irá pagar ao concessionário o valor anual de € 40.000,00. O valor anual da prestação do serviço é de € 30.000,00, que inclui: pessoal, rações, manutenção do edifício, FSE, administração, ...

A vida útil do canil é de 20 anos, sendo a depreciação efetuada pelo método de quotas constantes.

Pretende-se a contabilização deste acordo de concessão de serviços durante os primeiros 4 anos.

Resolução:

Para melhor ilustrar os dados fornecidos pelo enunciado, resumindo temos:

Descritivo	Periodo	Valor
Construção	2	60.000
Operação	8	30.000
Pagamento	8	40.000
Depreciação	20	3.000

A partir destes elementos podemos fazer a análise global dos fluxos de caixa (*Cash-Flows*). Esta análise é realizada a partir da ótica do concessionário, apenas para o efeito do cálculo da taxa de juro efetiva do contrato. Note-se que esta análise, pelo lado do concedente, é inversa.

Periodo	Ativo e Serviços	Influxos	Cash-Flow
1	30.000		- 30.000
2	30.000		- 30.000
3	30.000	40.000	10.000
4	30.000	40.000	10.000
5	30.000	40.000	10.000
6	30.000	40.000	10.000
7	30.000	40.000	10.000
8	30.000	40.000	10.000
9	30.000	40.000	10.000
10	30.000	40.000	10.000
Totais	300.000	320.000	

A taxa de juro efetiva é calculada como a taxa interna de retorno (TIR) e resulta da atualização para o valor presente dos pagamentos futuros, determinando-se a taxa de desconto. Matematicamente:

$$\sum_{i=1}^n \frac{FC_i}{(1 + TIR)^i} - \text{Investimento inicial} = 0$$

FC = fluxos de caixa

i = período de cada investimento

N = período final do investimento

O valor da taxa de juros efetiva do ACS pode facilmente ser calculada com o recurso às fórmulas do Excel, através da função TIR, selecionando os cash-flows desde o período 1 ao 10. No presente exemplo a TIR é de 6,11%

Com o cálculo da TIR podemos fazer a análise do impacto deste ACS na variação do passivo financeiro:

Periodo	256 -Passivo Financeiro Valor Início	6911 - Gasto com Juros	6219 -Gasto Operacional	121 Pagamentos	Varição do Passivo Financeiro	256 - Passivo Financeiro valor Final
1					30.000	30.000
2	30.000	1.833			30.000	61.833
3	61.833	3.777	30.000	40.000	- 6.223	55.609
4	55.609	3.397	30.000	40.000	- 6.603	49.006
5	49.006	2.993	30.000	40.000	- 7.007	42.000
6	42.000	2.565	30.000	40.000	- 7.435	34.565
7	34.565	2.111	30.000	40.000	- 7.889	26.677
8	26.677	1.630	30.000	40.000	- 8.370	18.306
9	18.306	1.118	30.000	40.000	- 8.882	9.424
10	9.424	576	30.000	40.000	- 9.424	0

Do lado dos ativos, podemos ainda fazer a análise da evolução ao longo do período do ACS do ativo de concessão de serviços:

Periodo	453 AFT em Curso (Canil)		430391 - Canil Municipal			
	Valor Líquido Início	Valor Líquido Final	Valor Líquido Início	Depreciação	Depreciação Acumulada	Valor Líquido Final
1		30.000	-			
2	30.000	60.000	-			
3	60.000	-	60.000	3.000	3.000	57.000
4			57.000	3.000	6.000	54.000
5			54.000	3.000	9.000	51.000
6			51.000	3.000	12.000	48.000
7			48.000	3.000	15.000	45.000
8			45.000	3.000	18.000	42.000
9			42.000	3.000	21.000	39.000
10			39.000	3.000	24.000	36.000

De seguida apresenta-se a proposta dos registos a efetuar nos 4 primeiros anos:

Ano 1

Descrição	Contas	Débito	Crédito
Reconhecimento Ativo em Curso	453 - AFT em Curso	30.000	
	a 256 - Acordos de Concessão de Serviços		30.000

Ano 2

Descrição	Contas	Débito	Crédito
Reconhecimento Ativo em Curso	453 - AFT em Curso	30.000	
	a 256 - Acordos de Concessão de Serviços		30.000
Reconhecimento Encargo Financeiro	6911 - Juros de Financiamento Obtidos	1.833	
	a 256 - Acordos de Concessão de Serviços		1.833

Ano 3

Descrição	Contas	Débito	Crédito
Reconhecimento Ativo em Concessão	430391 - Outras Infraestruturas (Canil)	60.000	
	a 453 - AFT em Curso		60.000
Reconhecimento Encargo Financeiro	6911 - Juros de Financiamento Obtidos	3.777	
	a 256 - Acordos de Concessão de Serviços		3.777
Reconhecimento Prestação de Serviço	6219 - Outros Subcontratos ou Concessões	30.000	
	a 256 - Acordos de Concessão de Serviços		30.000
Pagamento	256 - Acordos de Concessão de Serviços	40.000	
	a 121 - DO		40.000
Depreciação	642 - Depreciações de AFT	3.000	
	a 438 - Depreciações Acumuladas		3.000

Ano 4

7Descrição	Contas	Débito	Crédito
Reconhecimento Encargo Financeiro	6911 - Juros de Financiamento Obtidos	3.397	
	a 256 - Acordos de Concessão de Serviços		3.397
Reconhecimento Prestação de Serviço	6219 - Outros Subcontratos ou Concessões	30.000	
	a 256 - Acordos de Concessão de Serviços		30.000
Pagamento	256 - Acordos de Concessão de Serviços	40.000	
	a 121 - DO		40.000
Depreciação	642 - Depreciações de AFT	3.000	
	a 438 - Depreciações Acumuladas		3.000

B. Caso 2: Atribuição de um direito

Reformulando o enunciado, para o adaptar ao modelo, temos:

No ano 0, o Município X fez um acordo de concessão de serviços com um consórcio de empresas locais para a construção e operação, por 10 anos, de um canil municipal. A construção do canil deve durar 2 anos e o acordo prevê que a operação dure 8 anos. O custo da construção do canil foi de € 60.000,00, repartido em partes iguais pelos 2 anos.

O Município durante o período de operação concede ao concessionário o direito de cobrar o valor das taxas pelas licenças municipais veterinárias, que se estimam no valor anual de €40.000,00.

A vida útil do canil é de 20 anos, sendo a depreciação efetuada pelo método de quotas constantes.

Pretende-se a contabilização deste acordo de concessão de serviços durante os primeiros 4 anos.

Resolução:

Dado que, neste exemplo, não existe qualquer pagamento do concedente ao concessionário, não há qualquer efeito nos fluxos de caixa.

O impacto que o ACS tem nas demonstrações financeiras e no balanço é de acordo com o quadro que segue:

Período	Ativo Concessão Início do Período	Depreciação	Ativo Concessão Fim do Período	Passivo Início do Período	Rendimento (Redução do passivo)	Passivo Fim do Período
1			30.000	-		30.000
2	30.000		60.000			60.000
3	60.000	3.000	57.000	60.000	7.500	52.500
4	57.000	3.000	54.000	52.500	7.500	45.000
5	54.000	3.000	51.000	45.000	7.500	37.500
6	51.000	3.000	48.000	37.500	7.500	30.000
7	48.000	3.000	45.000	30.000	7.500	22.500
8	45.000	3.000	42.000	22.500	7.500	15.000
9	42.000	3.000	39.000	15.000	7.500	7.500
10	39.000	3.000	36.000	7.500	7.500	-

Note-se que a componente de manutenção e operação está incluída no valor das licenças que o concessionário espera receber ao longo do ACS. Não é reconhecido qualquer gasto operacional, porque o justo valor do ativo e passivo inicialmente reconhecidos não incluem qualquer gasto de serviço para o concedente.

De seguida apresenta-se a proposta dos registos a efetuar nos 4 primeiros anos:

Ano 1

Descrição	Contas	Débito	Crédito
Reconhecimento	453 - AFT em Curso	30.000	
Ativo em Curso	a 282499 - Diferimentos - ACS - Canil		30.000

Ano 2

Descrição	Contas	Débito	Crédito
Reconhecimento	453 - AFT em Curso	30.000	
Ativo em Curso	a 282499 - Diferimentos - ACS - Canil		30.000

Ano 3

Descrição	Contas	Débito	Crédito
Reconhecimento	430391 - Outras Infraestruturas (Canil)	60.000	
Ativo em Concessão	a 453 - AFT em Curso		60.000
Rendimento da Concessão	282499 - Diferimentos - ACS - Canil	7.500	
	a 720599 - Concessões - Canil		7.500
Depreciação	642 - Depreciações de AFT	3.000	
	a 438 - Depreciações Acumuladas		3.000

Ano 4

Descrição	Contas	Débito	Crédito
Rendimento da Concessão	282499 - Diferimentos - ACS - Canil	7.500	
	a 720599 - Concessões - Canil		7.500
Depreciação	642 - Depreciações de AFT	3.000	
	a 438 - Depreciações Acumuladas		3.000

C. Caso 3: Divisão do Acordo

Reformulando novamente, o enunciado agora será:

No ano 0, o Município X fez um acordo de concessão de serviços com um consórcio de empresas locais para a construção e operação, por 10 anos, de um canil municipal. A construção do canil deve durar 2 anos e o acordo prevê que a operação dure 8 anos. O custo da construção do canil foi de € 60.000,00, repartido em partes iguais pelos 2 anos.

O Município durante o período de operação concede ao concessionário o direito de cobrar o valor das taxas pelas licenças municipais veterinárias que se estimam no valor anual de € 20.000,00 e, adicionalmente, pagará ao concessionário o valor anual de €20.000,00.

O valor anual da prestação do serviço é de € 30.000,00, (inclui: pessoal, rações, manutenção do edifício, FSE, administração, ...)

A vida útil do canil é de 20 anos, sendo a depreciação efetuada pelo método de quotas constantes.

Pretende-se a contabilização deste acordo de concessão de serviços durante os primeiros 4 anos.

Resolução:

A obrigação do concedente relacionada com o direito concedido ao concessionário de cobrar taxas e os pagamentos predeterminados são considerados como duas componentes separadas. Neste acordo é necessário separar o passivo relativo à concessão do direito ao concessionário do passivo financeiro relacionado com uma série de pagamentos pré-determinado.

O concessionário será compensado pela manutenção e operação do canil pelas taxas cobradas das licenças e pelos pagamentos efetuados pelo concedente. O concedente reconhecerá o gasto na proporção da parte financiada pelos pagamentos.

No que toca aos juros do financiamento, estes são calculados a partir da análise global dos fluxos de caixa (Cash-Flows) e a taxa de rentabilidade é calculado do mesmo modo que referido em 4.6.1. Assim, os *cash-flows* associados a este ACS, são:

Per.	Ativo e Serviços	Receitas de Licenças	Pagamentos	Cash-Flow
1	30.000			- 30.000
2	30.000			- 30.000
3	30.000	20.000	20.000	10.000
4	30.000	20.000	20.000	10.000
5	30.000	20.000	20.000	10.000
6	30.000	20.000	20.000	10.000
7	30.000	20.000	20.000	10.000
8	30.000	20.000	20.000	10.000
9	30.000	20.000	20.000	10.000
10	30.000	20.000	20.000	10.000
	300.000	160.000	160.000	
		TIR	6,11%	

Como explicado anteriormente, podemos verificar que o impacto deste ACS no balanço e nas demonstrações de resultados do seguinte modo:

Per.	256 - Passivo Financeiro Valor Início	6911 - Gasto com Juros	6219 - Gasto Operacional	121 Pagamentos	256 - Passivo Financeiro valor Final	282499 Diferimentos-ACS Início do Período	Rendimento (Redução do passivo)	282499 Diferimentos-ACS Início do Período
1					15.000	-		15.000
2	15.000	916			30.916	15.000		30.000
3	30.916	1.888	15.000	20.000	27.805	30.000	3.750	26.250
4	27.805	1.698	15.000	20.000	24.503	26.250	3.750	22.500
5	24.503	1.497	15.000	20.000	21.000	22.500	3.750	18.750
6	21.000	1.283	15.000	20.000	17.283	18.750	3.750	15.000
7	17.283	1.056	15.000	20.000	13.338	15.000	3.750	11.250
8	13.338	815	15.000	20.000	9.153	11.250	3.750	7.500
9	9.153	559	15.000	20.000	4.712	7.500	3.750	3.750
10	4.712	288	15.000	20.000	0	3.750	3.750	-

Então os registos nos 4 primeiros anos, será:

Ano 1

Descrição	Contas	Débito	Crédito
	453 - AFT em Curso	30.000	
Reconhecimento Ativo em Curso	a 282499 - Diferimentos - ACS - Canil		15.000
	a 256 - Acordos de Concessão de Serviços		15.000

Ano 2

Descrição	Contas	Débito	Crédito
	453 - AFT em Curso	30.000	
Reconhecimento Ativo em Curso	a 282499 - Diferimentos - ACS - Canil		15.000
	a 256 - Acordos de Concessão de Serviços		15.000
Reconhecimento Encargo Financeiro	6911 - Juros de Financiamento Obtidos	916	
	a 256 - Acordos de Concessão de Serviços		916

Ano 3

Descrição	Contas	Débito	Crédito
Reconhecimento Ativo em Concessão	430391 - Outras Infraestruturas (Canil)	60.000	
	a 453 - AFT em Curso		60.000
Reconhecimento Encargo Financeiro	6911 - Juros de Financiamento Obtidos	1.888	
	a 256 - Acordos de Concessão de Serviços		1.888
Reconhecimento Prestação de Serviço	6219 - Outros Subcontratos ou Concessões	15.000	
	a 256 - Acordos de Concessão de Serviços		15.000
Pagamento	256 - Acordos de Concessão de Serviços	20.000	
	a 121 - DO		20.000
Rendimento da Concessão	282499 - Diferimentos - ACS - Canil	3.750	
	a 720599 - Concessões - Canil		3.750
Depreciação	642 - Depreciações de AFT	3.000	
	a 438 - Depreciações Acumuladas		3.000

Ano 4

Descrição	Contas	Débito	Crédito
Reconhecimento	6911 - Juros de Financiamento Obtidos	1.698	
Encargo Financeiro	a 256 - Acordos de Concessão de Serviços		1.698
Reconhecimento	6219 - Outros Subcontratos ou Concessões	15.000	
Prestação de Serviço	a 256 - Acordos de Concessão de Serviços		15.000
	256 - Acordos de Concessão de Serviços	20.000	
Pagamento	a 121 - DO		20.000
Rendimento da	282499 - Diferimentos - ACS - Canil	3.750	
Concessão	a 720599 - Concessões - Canil		3.750
	642 - Depreciações de AFT	3.000	
Depreciação	a 438 - Depreciações Acumuladas		3.000

ANEXO 1

ISSAI 5240: Os principais riscos e a sua gestão

Parte 1: Riscos que o Estado enfrenta

- A clareza sobre os objetivos de parceria
- B negociação de uma parceria adequada
- C proteger os interesses do Estado como acionista minoritário
- D monitorizando os interesses do Estado na parceria
- E a exposição do Estado em caso de dificuldades

A. Clareza sobre os objetivos de parceria

Risco	Gestão do risco
1) É provável que o Estado tenha uma série de objetivos de serviço público, alguns dos quais podem estar em conflito. Se não identificar e dar prioridade aos objetivos de assegurar esses interesses, poderá não identificar todas as alternativas realistas antes de decidir entrar numa parceria, e é provável que esteja em desvantagem quando negociar com potenciais parceiros.	<ul style="list-style-type: none">• Preparar um plano estratégico que estabeleça os objetivos do sector público, para a parceria e as opções possíveis para equilibrar as prioridades concorrentes. Exemplo - garantir um serviço universal em todo um país (incluindo áreas remotas) pode exigir investimentos em infraestruturas, o que poderia aumentar o preço dos serviços para os consumidores
2) A necessidade de o Estado cumprir uma variedade de objetivos de política pública pode colidir com o interesse do sector privado em concentrar-se nos elementos mais rentáveis do serviço.	<ul style="list-style-type: none">• Considere como os interesses comerciais do sector privado podem razoavelmente ser protegidos. Exemplo - incentivar cada uma das partes a ajudar a outra a cumprir os seus objetivos.
3) A variação entre os interesses e objetivos do sector público e os dos potenciais parceiros do sector privado pode comprometer o trabalho conjunto eficaz.	<ul style="list-style-type: none">• Identifique o apelo provável do projeto a vários tipos de parceiros do sector privado e considere quais os interesses dos parceiros mais propensos a estar alinhados com os do Estado.

A. Clareza sobre os objetivos de parceria (continuação)

Risco	Gestão do risco
<p>4) Os maus processos de tomada de decisão podem resultar na seleção do parceiro errado ou na utilização de um veículo de parceria inadequado para o projeto. As PPP podem ser utilizadas de modo a que o projeto seja contabilizado “off balance sheet”, e não porque melhor alcança os objetivos do Estado para melhorar os serviços.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Considere uma gama de sociedades veículos para a parceria proposta e selecione a estrutura que melhor se adequa aos objetivos do sector público, ao mesmo tempo que são atrativos para os parceiros privados. O veículo só deve ser selecionado depois de todas as opções terem sido avaliadas em comparação com critérios de avaliação rigorosos, que incluem a análise dos fluxos de caixa reais, bem como os lucros contabilísticos projetados. As SAIs e os departamentos governamentais podem acordar um quadro contabilístico adequado para a avaliação financeira, que inclui regras relativas ao tratamento do balanço de ativos e passivos.
<p>5) O sector público pode não proporcionar a liderança e incentivos suficientes aos seus gestores para os incentivar a correr riscos bem geridos, a fim de assegurar parcerias viáveis. Além disso, os gestores públicos nem sempre podem agir no melhor interesse do Estado (devido a conflitos de interesses ou pressões de grupos de pressão).</p>	<ul style="list-style-type: none">• As recompensas baseadas no desempenho ligadas à satisfação do utilizador podem ser um incentivo para que os colaboradores do sector público assumam riscos bem geridos e ajam no interesse público.
<p>6) Pode não haver concorrência suficiente para o projeto. Se há apenas um parceiro potencial, é difícil para o Estado conseguir um acordo que seja uma boa relação qualidade/preço.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Faça sondagens de mercado na fase de viabilidade para avaliar o nível de interesse do sector privado no projeto.

B. Negociação de uma parceria adequada

Risco	Gestão do risco
<p>7) Podem ser necessários consultores financeiros e jurídicos especializados, mas o sector público pode tornar-se excessivamente dependente de consultoria externa e de remuneração mais do que a taxa de mercado. Existe também o risco de corrupção. Os consultores e os funcionários públicos podem ser subornados para favorecer uma determinada empresa no processo de aquisição, ou para acordar um acordo de parceria que não seja do interesse do sector público.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Nomear consultores após um concurso, que se centra nas competências necessárias e na qualidade, bem como nos custos.• Considere como os consultores podem transferir conhecimentos e competências para o pessoal do sector público.• Estabeleça orçamentos claros no início.• Considere associar a remuneração dos consultores à realização dos objetivos do parceiro do sector público.• Identificar potenciais conflitos de interesses e como estes poderiam ser resolvidos.• Certifique-se de que um terceiro revê o processo de seleção e os termos e condições acordados antes da final da parceria.
<p>8) Negociar e criar uma parceria envolve frequentemente despesas públicas adicionais que podem ser recuperadas se a parceria for bem sucedida. O não prever esta despesa inicial pode colocar a empresa em risco</p>	<ul style="list-style-type: none">• Calcular os custos prováveis, bem como os benefícios da parceria, e determinar se os custos que se baseiam no sector público são acessíveis.
<p>9) Se o sector público fizer grandes pagamentos contratuais à frente, poderá estar efetivamente a financiar o parceiro, o que pode violar as regras internacionais em matéria de auxílios estatais. Se uma grande percentagem do preço do contrato for pago inicialmente, o parceiro pode não ter incentivo para entregar rapidamente ou com qualidade elevada. O Estado também pode perder o seu dinheiro se as suas exigências mudarem mais tarde.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Associar os pagamentos contratuais à realização de marcos históricos e ao padrão de serviços prestados.
<p>10) O sector público pode estar sujeito a pressão política para que apenas entre em parcerias com empresas locais, violando os requisitos de contratação pública de instituições internacionais.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Obter aconselhamento jurídico sobre os requisitos de aquisição nacionais e internacionais a que a parceria está sujeita.

B. Negociando uma parceria adequada (continuação)

Risco	Gestão do Risco
11) A necessidade de respeitar os requisitos de contratação do sector público (que envolvem a despesa e a incerteza) pode dissuadir a competição.	<ul style="list-style-type: none">• Assegurar uma boa comunicação com os potenciais parceiros desde as fases iniciais preparando-se para uma parceria; deverá haver clareza sobre o que o setor privado espera que o parceiro publico contribua e um foco nos resultados desejados da parceria
12) O sector público pode escolher um parceiro pouco fiável com um historial deficiente na entrega do <i>Value for Money</i> no tipo de serviços necessários, ou um que possa ter estado envolvido em corrupção.	<ul style="list-style-type: none">• Conceba processos de aquisição e avaliação exaustivos que assaltem a fiabilidade e a probidade dos potenciais parceiros.
13) O parceiro do sector público pode não ter autoridade jurídica suficiente para celebrar a forma de parceria pretendida ou transferir ativos para uma entidade do sector privado.	<ul style="list-style-type: none">• Verificar com antecedência que está em vigor a base legal necessária e outras autoridades legais.
14) O governo não pode garantir direitos adequados a lucros imprevistos decorrentes da exploração de ativos (incluindo direitos de propriedade intelectual), que contribuam para a parceria.	<ul style="list-style-type: none">• Obtenha uma avaliação independente e peritos avaliadores dos ativos.• Garantir que as questões de partilha de lucros (incluindo eventuais ganhos futuros da venda de imóveis ou do refinanciamento) sejam abordadas da forma mais clara possível no acordo de parceria• Assegurar a proteção dos interesses do Estado se os ativos contribuídas forem alienados pela parceria (por exemplo, garantir ao Estado uma parte dos rendimentos)

B. Negociando uma parceria adequada (continuação)

Risco	Gestão do Risco
<p>15) Uma vez transferidos ativos para o sector privado, o sector público perderá o controlo sobre eles, mas existem alguns ativos (por exemplo, infraestruturas de transportes) que o Estado não pode permitir falhar.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Considere se os ativos de relevância nacional podem ser arrendados ao sector privado em vez de serem transferidos no imediato. O acordo de parceria poderia conferir ao sector público direitos de "step-in" em caso de uma falha na prestação de serviços ou na falência do parceiro. No entanto, estas só devem ser definidas em pormenor, se for estritamente necessário, uma vez que podem comprometer efetivamente o investimento do parceiro. Se o sector privado souber que o Estado intervirá se houver problemas, os incentivos para o parceiro privado ter um bom desempenho são reduzidos.
<p>16) As garantias e indemnizações dadas ao parceiro privado podem não estar integralmente previstas no acordo.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Durante a sua análise do negócio, o SAI deve considerar se o preço do contrato reflete de forma justa os riscos suportados por ambas as partes (em particular quaisquer garantias ou indemnizações dadas por uma parte para a outra).

C. Proteger os interesses do Estado como acionista minoritário.

Risco	Gestão do risco
<p>17) Se o sector público aceitar uma participação minoritária na parceria, corre o risco de os seus interesses serem ultrapassados pelo seu parceiro. O sector público pode aceitar uma participação minoritária porque o parceiro do sector privado insiste num interesse de controlo, ou para evitar que a parceria seja classificada como uma empresa pública com as restrições à liberdade comercial, ou para limitar a exposição da parceria à auditoria pelo SAI.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Ao negociar o acordo considere o valor para o sector privado de ter controlo.• Assegurar que o acordo de parceria inclui proteção para o parceiro do sector público no que diz respeito à estrutura, governação e gestão. No entanto, os membros da União Europeia devem notar que as "golden share" são contrárias a um recente acórdão do Tribunal de Justiça Europeu.• Clarificar no acordo de parceria ou artigos da empresa as responsabilidades dos administradores
<p>18) A não avaliação das implicações dos diferentes níveis de participações minoritárias (por exemplo, explorações de 25% ou mais pode dar mais proteção ao abrigo do geral direito das sociedades) ou não fazer investimento suficiente para ganhar o controlo da parceria</p>	<ul style="list-style-type: none">• Considere cuidadosamente os direitos ligados a diferentes níveis de participações minoritárias antes de se comprometer com a parceria.
<p>19) O Estado pode perder o valor da sua investimento</p>	<ul style="list-style-type: none">• Obter informações regulares sobre desempenho e se a parceria está a cumprir com as suas obrigações para com o público para que qualquer risco de perda seja identificado o mais cedo possível, permitindo ao parceiro público considerar a melhor forma de proteger os seus interesses.

D. Monitorização dos interesses do Estado na parceria.

Risco	Gestão do risco
<p>20) O parceiro público pode não ter as competências financeiras, legais, técnicas ou de outros conhecimentos relevantes que permitam gerir a relação com o parceiro privado. Por conseguinte, pode não exercer os seus direitos inerentes à parceria</p> <p>21) Mesmo quando o sector público é um acionista maioritário, disposições de resolução de litígios pouco claras podem conduzir à concessão de privilégios excepcionais ao acionista minoritário. Isto pode levar a que o sector público perca o controlo sobre a parceria.</p> <p>22) O parceiro público pode não procurar informação suficiente para garantir qual a performance da parceria. A empresa parceira pode criar subsidiárias para executar algumas de suas funções, dificultando a monitorização do desempenho do setor público.</p> <p>23) O parceiro público pode ser impedido de obter informações suficientes sobre o desempenho da parceria, uma vez que os estatutos da parceria ou a legislação geral podem não permitir a prestação de informações a um parceiro a pedido que não seja fornecido a todos os parceiros.</p> <p>24) Os objetivos de medição do desempenho utilizados pelo parceiro do sector público podem ter incentivos perversos. Exemplo: induzir os gestores a concentrarem-se no tratamento contabilístico dos ativos, a fim de cumprirem os objetivos, em vez do desempenho real da parceria.</p> <p>25) À medida que a parceria se desenvolve, as divergências sobre a estratégia ou o desempenho podem aumentar litígios contratuais</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identifique o leque de competências necessárias para monitorar e gerir a parceria e considere em como adquirir e reter essas competências. • Estabelecer condições nos termos da parceria • As fontes de informação incluem a estratégia de parceria para investimentos e operação, as contas e detalhes do desempenho devem utar alguns planos. O SAI deve assegurar que os ativos, passivos e resultados das filiais são consolidados nas contas do desempenho da empresa-mãe com informação de segmento para apresentar uma visão verdadeira e justa do desempenho da parceria. • Certifique-se de que os estatutos permitem que as informações de desempenho sejam fornecidas, a pedido, ao parceiro do sector público, na medida em que tal seja permitido pela legislação. Quando o Estado agir como credor ou garante, terá direito a informações adicionais da parceria, a fim de garantir a segurança do seu empréstimo. • Utilize um portfólio de medidas de desempenho para avaliar a parceria, incluindo medidas financeiras e qualitativas (como a satisfação do cliente). Monitorize o <i>cashflow</i> da parceria, para além de medidas financeiras que podem ser distorcidas pelas políticas contabilísticas. • Regimes adequados de governance e revisão (por exemplo, representação no conselho de administração da parceria, acompanhamento conjunto dos riscos para a parceria e contabilidade de livros abertos). • Disposições adequadas à resolução de litígios

E. A exposição do Estado em caso de dificuldades

Risco	Gestão do risco
<p>26) O Estado pode tornar-se sócio ou administrador /proprietário de uma empresa privada involuntariamente, por exemplo, porque a empresa está em risco de falência iminente e fornece um serviço público essencial. Nestes casos, o Estado está em risco de reputação.</p>	<ul style="list-style-type: none">• O Estado terá de assegurar os melhores conselhos e análises possíveis para a construção de uma resolução viável destas dificuldades
<p>27) A parceria pode ficar falida, ou o Estado pode querer retirar-se do acordo. Se o Estado não tiver identificado tais cenários antes de celebrar o acordo, existe o perigo de o Estado se encontrar incapaz de sair, exceto a custos punitivos.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Na sua análise de risco antes de entrar na parceria, o Estado deve cuidadosamente considerar estas possibilidades e prever-lhes - quer nos termos do acordo (por exemplo, o poder de se retirar em caso de fraco desempenho sem perdas financeiras irrazoáveis) quer através planeamento de contingência (por exemplo, eliminação de ações).

Parte 2: Riscos que o SAI enfrenta

<u>F</u>	<u>examinar o processo e os resultados</u>
<u>G</u>	<u>identificação de lições valiosas</u>
<u>H</u>	<u>follow-up do seu trabalho</u>

F. Examinar o processo e os resultados

Risco	Gestão do risco
28) O SAI pode não ter os conhecimentos necessários para avaliar até que forma o parceiro público está a proteger os interesses do Estado ou se o sector público assumiu riscos irrazoáveis.	<ul style="list-style-type: none">• O SAI deve identificar as suas responsabilidades de auditoria e a melhor forma de as realizar, incluindo garantir o acesso a quaisquer competências especializadas necessárias
29) Em muitos casos, o SAI pode não ter direitos de acesso à própria parceria. Mesmo quando o SAI tem tais direitos, o sector privado pode estar relutante em fornecer informações devido aos receios sobre a confidencialidade.	<ul style="list-style-type: none">• O SAI terá, no entanto, acesso ao parceiro do sector público e poderá analisar e informar publicamente sobre o quão bem o Estado tem exercido as suas responsabilidades.• O SAI pode informar o Parlamento das restrições aos seus direitos de acesso. Isto pode incentivar o sector público a tornar os direitos de acesso ao SAI uma condição de futuras parcerias.• O SAI pode contactar os parceiros do sector privado, sublinhar a imparcialidade do SAI e explicar que estão interessados em boas práticas, bem como no que correu mal.

F. Examinar o processo e os resultados (continuação)

Risco	Gestão do risco
<p>30) Quer por falta de conhecimentos especializados quer por vontade de não interferir com a liberdade comercial da parceria, o sector público pode resistir aos esforços da SAI para sondar a eficácia da proteção dos interesses do Estado (por exemplo, argumentando que o SAI é inimiga da tomada de riscos comerciais).</p>	<ul style="list-style-type: none">• O SAI deve demonstrar que apoia a tomada de riscos bem gerida pelo Estado, emitindo uma declaração nesse sentido. Deve centrar os seus exames na identificação de boas práticas e na contribuição para o desenvolvimento de orientações construtivas para os tomadores de decisão
<p>31) As metodologias existentes não podem equipar o auditor para avaliar o desempenho de novos tipos de PPP. O benchmarking da qualidade dos serviços é difícil quando há poucos projetos comparáveis, e quando o sector público não deixou claros os objetivos da parceria. Isto também dificulta a avaliação do que seria um retorno razoável do investimento para o parceiro do sector privado.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Considere reexaminar os projetos de longo prazo a intervalos regulares. Estas revisões devem considerar:<ul style="list-style-type: none">i) se os objetivos do Estado ainda estão a ser cumpridos eii) se todos os parceiros estão a receber um retorno justo pelos riscos que suportam• As informações relativas ao benchmarking do desempenho da parceria poderiam ser recolhidas de concorrentes mal sucedidos ou de projetos comparáveis noutros Estados.

G. Identificar lições valiosas

Risco	Gestão do risco
<p>32) O exame da transação da SAI pode ter um foco demasiado estreito – por exemplo:</p> <ul style="list-style-type: none">• Pode ser tentado a concentrar-se apenas no que correu mal.• Pode não ter em conta outros exames ou experiência relevantes – o que pode levar a um encargo indevido para a sociedade de parceria se forem auditados por várias organizações públicas diferentes.	<ul style="list-style-type: none">• As lições podem ser aprendidas com o fracasso e com o sucesso, mas o SAI deve ter o cuidado de colocar quaisquer falhas ou deficiências no contexto, reconhecendo em particular que, por muito bem identificadas e bem geridas, os riscos em novas formas de parceria podem materializar-se• O SAI deve divulgar todas as boas práticas que descubra através de conferências, boletins e contacto informal com outros organismos do sector público.• O SAI deve verificar quais outras investigações e investigações foram levadas a cabo em disposições semelhantes no país e no estrangeiro, de modo a que esses trabalhos possam informar a sua própria investigação e ajudar a testar as suas conclusões. <p>Exemplo: investigações por outras auditorias escritórios e organismos académicos</p>
<p>33) Quando a empresa se presta ao desenvolvimento de uma abordagem de carteira que existem riscos contrários para o SAI: por um lado, pode não reconhecer que a essência da abordagem da carteira é que alguns projetos são suscetíveis de falhar enquanto outros são bem sucedidos; por outro lado, não pode avaliar as razões do fracasso de determinados projetos.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Embora reconhecendo que a essência da abordagem do portfólio é que alguns dos projetos são suscetíveis de falhar, o SAI deve verificar se o parceiro do sector público assegura que cada um dos seus projetos em carteira submeta a uma avaliação rigorosa em fases fundamentais de desenvolvimento, de modo a minimizar os custos do insucesso.
<p>34) O SAI pode construir um modelo de boas práticas na procura e monitorização de parcerias. Ao aplicá-lo aos acordos que está a analisar, a linha entre funções de gestão e auditoria pode ficar turva, pondo em risco a independência do SAI.</p>	<ul style="list-style-type: none">• O SAI e a entidade pública devem acordar as respetivas funções no início da auditoria; especificamente, embora o SAI possa fazer recomendações, a responsabilidade pela implementação deve permanecer com o órgão auditado.
<p>35) O SAI pode concentrar-se em questões técnicas de contratação pública e ignorar os efeitos económicos e sociais mais amplos das PPP, tais como o risco de substituir um monopólio estatal por um monopólio privado.</p>	<ul style="list-style-type: none">• O SAI deve considerar a análise de se a parceria cumpriu os seus objetivos económicos e sociais. No entanto, o SAI deve assegurar que tais estudos não mentem os méritos de uma política do Governo. <p>Exemplo: Concentrar-se na execução dos objetivos e não naquilo que devem ser os próprios objetivos.</p>

H. *Follow-up* do seu trabalho

Risco	Gestão do risco
36) O Estado pode incorrer em passivos através de uma PPP que não seja totalmente divulgada nas suas contas.	• O Estado pode incluir um registo de risco nas suas contas, que inclui uma avaliação da probabilidade de intervenção e um valor estimado para a responsabilidade. O Estado terá de estar consciente do desenvolvimento de tal registo da necessidade de equilibrar a possibilidade de intervenção com a necessidade de incentivar o sector privado (ver Risco 15). O registo seria auditado pelo SAI, que teria de avaliar a razoabilidade dos pressupostos do Estado.
37) O Estado não pode implementar as recomendações do SAI, levando a que os mesmos problemas se repitam em negócios posteriores.	• Realizar estudos de acompanhamento de projetos que tenham reportado anteriormente, ou reportar novas parcerias, a fim de avaliar a resposta do Estado às conclusões do SAI. Podem então informar o Parlamento sobre se o Estado melhorou as suas operações.