

**AS PARCERIAS PÚBLICO – PRIVADAS:  
O CASO DA SCUTVIAS**

**Inês Andreia Sousa Vaz**

Estudo de Caso Submetido Como Requisito Parcial Para Obtenção De Grau De Mestre Em Gestão

Orientador:

Prof. Dr. Francisco Nunes, Prof. Auxiliar, ISCTE Business School, Departamento de Gestão

Co-orientador:

Prof. Dr. João Salis Gomes, Prof. Auxiliar Convidado, ISCTE Business School,  
Departamento de Economia

Abril 2011

AS PARCERIAS PÚBLICO – PRIVADAS: O CASO DA SCUTVIAS

INÊS ANDREIA SOUSA VAZ

## Resumo

As Parcerias Público – Privadas têm tido uma enorme expansão nas últimas duas décadas na sequência das restrições orçamentais impostas pela União Europeia.

O programa SCUT, que significa auto-estrada sem custos para o utilizador, foi introduzido em Portugal em 1997 com o objectivo de acelerar a implementação do plano nacional rodoviário e minimizar os desequilíbrios regionais. Neste programa o Estado substitui os utentes no pagamento das portagens. Esta forma alternativa de provisão de obras públicas permite reduzir o défice infra-estrutural existente não comprometendo os critérios comunitários do défice e da dívida pública.

Todavia, actualmente os encargos suportados com as SCUT colocam em causa a sustentabilidade das finanças públicas no futuro. Esta insustentabilidade é agravada pelo aumento dos custos provocados por alterações nos contratos.

Um dos propósitos deste caso de estudo é avaliar o processo de selecção da concessionária da SCUT da Beira Interior. Da análise efectuada conclui-se que o procedimento de selecção não é imune a críticas, uma vez que o Estado escolhe projectos que têm posteriormente de ser reavaliados a fim de corrigir as deficiências técnicas detectadas inicialmente. Os custos de reavaliação são imputados ao erário público, encarecendo o preço que este tem que pagar.

Os elevados encargos gerados pelas SCUT obrigaram o Estado a introduzir portagens nestas vias, todavia como a região atravessada pela SCUT da Beira Interior apresenta critérios inferiores aos limites definidos pela entidade pública, é passível que residentes e empresas beneficiem de descontos e isenções na utilização desta via.

**Palavras - chave:** Parcerias Público - Privadas; SCUT; infra-estruturas de transporte; SCUTVIAS.

**Classificação JEL:** G11 - Portfolio Choice; Investment Decisions; H54 - Infrastructures; Other Public Investment and Capital Stock; H83 - Public Administration; Public Sector Accounting and Audits.

## Abstract

Public-private partnerships have had a large expansion in the last two decades, in the sequence of budget restrictions imposed by the European Union.

The SCUT program, which means highway without any costs for the user, has been introduced in Portugal in 1997 with the intention to accelerate the implementation of the national road plan and to minimize the regional imbalances. In this program, the State replaces the users paying the tolls. This alternative way of the public works provision allow to reduce the infrastructural deficit existent without compromising the community criteria of the deficit and of the public debt.

However, now the supported charges by SCUT put in cause the sustainability of the public finances in the future. This unsustainability is aggravated by the increase of the costs caused by the alterations on the contracts.

One of the purposes of this study case is to evaluate the selection process of the concessionaire Beira Interior SCUT. From the analysis made concludes that the selection procedure was not immune to critics, since that the State chooses projects that have to be reevaluate with the objective to rectify the technique deficiencies detected initially. The costs of the reevaluation are charged to the public purse, increasing the price that they have to pay.

The high charges generated by SCUT forced the State to introduce tolls on these highways, however the region crossed by the Beira Interior SCUT presents lower criteria that the limits defined by the public entity, is subject that the residents and companies benefit the discounts and exemptions in the use of this route.

**Keywords:** Public - Private Partnerships; SCUT; highway infrastructures; SCUTVIAS.

**JEL Classification:** G11 - Portfolio Choice; Investment Decisions; H54 - Infrastructures; Other Public Investment and Capital Stock; H83 - Public Administration; Public Sector Accounting and Audits.

## Agradecimentos

A elaboração de uma tese de mestrado exige um intenso envolvimento pessoal, por isso esta não seria possível sem o apoio de numerosas pessoas e entidades, aos quais expresso o meu profundo agradecimento.

Aos meus orientadores, Dr. Francisco Nunes e Dr. João Salis Gomes, pela disponibilidade demonstrada, sugestões, conhecimentos e experiência que foram determinantes para a conclusão deste estudo.

Ao Tribunal de Contas, cuja colaboração foi fundamental para a realização deste trabalho, em particular, ao seu Director-Geral, Conselheiro Mestre José Tavares, à Auditora Coordenadora do Departamento de Auditoria IX, Dra. Gabriela Ramos e ao Auditor do Departamento de Auditoria IX, Dr. Francisco Machado.

À SCUTVIAS pelas informações úteis que me prestaram, na pessoa, do Director Geral, Dr. Marcos Levi Ramalho.

Aos meus colegas de faculdade por todo o apoio e conselhos que me deram.

A todos os meus amigos pela compreensão nos últimos meses.

À Diana Almeida, pelo seu incondicional apoio.

Aos meus pais, sem o seu esforço, dedicação e apoio não teria sido possível chegar até aqui.

A todos o meu muito obrigado.

Índice

Introdução.....	1
<b>Capítulo I - Revisão de Literatura</b> .....	<b>4</b>
1. A Intervenção do Estado e a sua Expansão .....	4
1.1. Modelo burocrático clássico ou Weberiano .....	4
1.2. <i>New Public Management e Reinventing Government</i> .....	5
1.3. <i>New Public Service</i> .....	7
2. Parcerias Público – Privadas (PPP).....	8
2.1. Parcerias Público – Privadas (PPP): conceito e origens.....	8
2.2. Vantagens das PPP .....	11
2.3. Desvantagens das PPP.....	12
2.4. Sistemas e Modalidades de PPP.....	13
2.5. Fórmulas de implementação das PPP.....	15
2.6. O Processo de implementação das PPP: caracterização genérica .....	15
2.7. Barreiras à implementação das PPP .....	17
2.8. O Modelo de Contratação Pública Vs. Parcerias Público Privadas .....	18
2.8.1. Contraste dos pagamentos no Modelo de Contratação Pública vs. PPP	23
2.9. Partilha de Risco entre o sector público e o sector privado .....	24
2.9.1. Metodologia de análise da partilha de riscos.....	25
2.10. A gestão do risco e o custo de financiamento .....	27
2.11. Contabilização <i>off-balance</i> dos activos.....	27
2.12. Cessação dos contratos das Parcerias Público - Privadas .....	29
2.13. As Parcerias Público - Privadas no Mundo .....	30
3. As Parcerias Público - Privadas em Portugal.....	33
3.1. Exemplos de Parcerias Público – Privadas em Portugal .....	35
3.1.1. Sector Rodoviário e Ferroviário .....	36
3.1.2. Sector da Saúde .....	36
3.1.3. Sector da água e águas residuais.....	37
3.2. Monitorização e Controlo das Concessões por parte do Estado .....	38
4. SCUT (Auto-Estradas Sem Custos para o Utilizador).....	41
4.1. As infra-estruturas rodoviárias e o seu impacto sócio – económico .....	42
4.2. Infra-estruturas rodoviárias e os benefícios sobre o emprego.....	45
4.3. Renegociação dos Contractos das SCUT.....	46
4.4. Críticas apontadas nas Auditorias do Tribunal de Contas às SCUT .....	48

---

<b>Capítulo II - Análise do Caso</b> .....	52
1. Introdução ao estudo do Caso .....	52
1.1. Justificação da escolha do Caso .....	52
1.2. Metodologia de Estudo do Caso.....	52
2. Caracterização da SCUT da Beira Interior (A 23).....	53
3. Concessionária SCUTVIAS – Auto-estradas da Beira Interior, SA.....	54
3.1. Contracto de Construção .....	55
3.2. Financiamento do contrato de concessão .....	55
3.3. Pagamentos do Estado à concessionária .....	57
4. Avaliação do procedimento de escolha da concessionária .....	57
5. Partilha de Riscos entre a concessionária e o Estado.....	60
5.1. Aplicação do modelo teórico de afectação de riscos.....	62
6. Análise custo – benefício .....	65
7. Monitorização e Controlo das Concessões SCUT por parte do Estado.....	66
8. Introdução de Portagens nas SCUT: Renegociação dos contratos .....	67
8.1. Aplicação dos critérios de discriminação positiva na SCUT da Beira Interior..	67
8.1.1. Critério 1: PIB <i>per capita</i> médio da região .....	68
8.1.2. Critério 2: Índice de poder de compra concelhio médio .....	69
8.1.3. Critério 3: Tempo de percurso na SCUT vs vias alternativas .....	70
Conclusões Finais.....	72
Bibliografia.....	74
Anexos.....	78

Índice de Figuras

Figura 1 - Comparação de custos entre a PPP e a CSP .....	20
Figura 2 - Síntese dos métodos de avaliação utilizados na comparação das propostas .....	22
Figura 3 - Comparação do modelo de contratação pública vs Parcerias Público – Privadas...	23
Figura 4 - Contabilização do activo no balanço do Estado .....	29
Figura 5 - Investimentos em infra-estruturas rodoviárias e seu impacto sócio-económico .....	43
Figura 6 - Infra-estrutura rodoviária e os seus benefícios no emprego .....	45
Figura 7 - Estrutura contratual do projecto da SCUT da Beira Interior .....	54
Figura 8 - Estrutura de Financiamento da SCUT da Beira Interior .....	56
Figura 9 - Espectro de combinações das participações públicas e privadas consoante o risco e o modo de provisão .....	79
Figura 10 - Atribuição do Risco .....	80
Figura 11 - Estrutura de uma Parceria Público – Privada .....	82
Figura 12 - Estrutura de Contratação Pública Tradicional .....	83
Figura 13 - Forma esquemática de uma PFI .....	84
Figura 14 - Forma esquemática de uma concessão .....	85
Figura 15 - Esquema de implementação das PPP .....	86
Figura 16 - Balanço entre PPP e o método tradicional .....	87



### Índice de Tabelas

Tabela 1 - Dez países com mais investimentos em contratos PPP.....	32
Tabela 2 - Número de alterações ao projecto .....	58
Tabela 3 - Distribuição dos Riscos.....	61
Tabela 4 - Síntese do modelo de alocação de riscos de Oudot (2005).....	62
Tabela 5 - Distribuição dos Riscos da SCUT comparativamente à proposta pelo modelo de Oudot (2005) .....	63
Tabela 6 - PIB <i>per capita</i> médio da região atravessada pela SCUT da Beira Interior.....	68
Tabela 7 - IPCC médio da região atravessada pela SCUT da Beira Interior .....	70
Tabela 8 - Comparação entre o tempo de percurso nas vias alternativas e na SCUT .....	70
Tabela 9 - Quadro síntese sobre a discriminação da região atravessada pela SCUT.....	71

### Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Trade-off entre transferência de risco e o valor do projecto.....	25
Gráfico 2 - Actividade das PPP em percentagem do PIB, entre 2000 e 2005 .....	34
Gráfico 3 - Repartição do Investimento por sectores em 2009 .....	35
Gráfico 4 - Encargos anuais com concessões SCUT .....	46
Gráfico 5 - Encargos realizados em 2009 face às previsões dos casos – base.....	81

Lista de abreviaturas e siglas

ACE	<i>Agrupamento de Complementar de Empresas</i>
BEI	<i>Banco Europeu de Investimentos</i>
BOO	<i>Build, Operate and Own</i>
BOT	<i>Build, Operate and Transfer</i>
CE	<i>Comissão Europeia</i>
DBFO	<i>Design, Built, Finance and Operate</i>
EU	<i>União Europeia</i>
FMI	<i>Fundo Monetário Internacional</i>
IA	<i>Imposto Automóvel</i>
IGF	<i>Inspecção-Geral de Finanças</i>
INE	<i>Instituto Nacional de Estatística</i>
ISP	<i>Imposto sobre Produtos Petrolíferos</i>
ISV	<i>Imposto sobre veículos</i>
NGP	<i>Nova Gestão Pública</i>
OCDE	<i>Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico</i>
OE	<i>Orçamento do Estado</i>
PEC	<i>Programa de Estabilidade e Crescimento</i>
PFI	<i>Project Finance Initiative</i>
PIB	<i>Produto Interno Bruto</i>
PPP	<i>Parceria(s) Público-Privada(s)</i>
SAAR	<i>Serviços de água e águas residuais</i>
SCUT	<i>Concessões em regime de portagem Sem Custo para o Utilizador</i>
SPV	<i>Special Purpose Vehicle</i>
TC	<i>Tribunal de Contas</i>
VFM	<i>Value for Money</i>
VLA	<i>Valor Líquido Actual</i>

## Introdução

Infra-estruturas como as de transportes e de saúde são fundamentais para o crescimento económico de todos os países. Nas últimas duas décadas, aproximadamente, o sector privado tornou-se um meio popular de desenho, construção, desenvolvimento e manutenção das infra-estruturas públicas como estradas, pontes, túneis, hospitais, aeroportos, entre outras.

As Parcerias Público – Privadas (PPP) consubstanciam associações entre o Estado e os privados, comprometendo-se este último a construir infra-estruturas de interesse económico e social ou a disponibilizar serviços tradicionalmente prestados pelo erário público. Nas PPP o privado pode assumir o direito de desenhar, construir, financiar e manter a infra-estrutura durante um longo período de tempo, normalmente 30 anos. Em contrapartida recebe os *cash flows* que o projecto gera e outros benefícios e regalias acordados, caso a caso, com o concedente público.

A pertinência do presente estudo de caso baseia-se, primeiro as Parcerias Público – Privadas não são um tema recente, porque desde sempre existiram parcerias entre o sector público e o privado, no entanto o conceito de PPP como hoje é reconhecido foi implementado em Portugal há apenas duas décadas; segundo, entre 2000 e 2005 Portugal era o país da Europa que apresentava um maior número de investimentos em parcerias face ao PIB, com valores muito superiores ao Reino Unido e à Irlanda; e por fim, actualmente os contratos das SCUT estão a ser renegociados tendo como principal alteração a introdução do princípio do utilizador – pagador em detrimento do princípio vigente do contribuinte – pagador.

Porém, a onda de PPP nas economias de países desenvolvidos não se tratou de um processo endógeno, mas pelo contrário da coincidência de interesses entre as organizações internacionais que compartilhavam a opinião do Consenso de Washington<sup>1</sup> considerando o mercado a melhor maneira de ultrapassar as restrições do défice público. Este facto explica os numerosos projectos PPP a partir de 1990, em sectores como a energia e as telecomunicações.

A opção pelas PPP, em detrimento dos modelos de contratação pública tradicional, apresenta diversas vantagens, das quais se salientam a partilha de riscos, transferência de responsabilidades, maior agilidade do financiamento desencadeando um número mais elevado de infra-estruturas construídas (maior dinamismo) e um custo global do projecto inferior ao

---

<sup>1</sup> A expressão foi criada, em 1989, pelo economista inglês John Williamson. Numa conferência do *Institute for International Economics* (IIE), em Washington, Williamson listou políticas que o governo dos Estados Unidos preconizava para a crise económica dos países da América Latina.

prestado pela entidade pública, resultante de soluções mais inovadoras e dos ganhos de eficiência e eficácia obtidos pelo sector privado, o que juntamente com a melhor qualidade de serviço fornecida garante um melhor *Value for Money* na prestação de serviços públicos no modelo de PPP (Marques e Silva, 2008:34).

A opção do Estado pelas parcerias é explicada mais por restrições orçamentais do que por motivos de eficiência ou de valor acrescentado relativamente ao método tradicional. A curto prazo, o primeiro modelo enunciado é muito vantajoso, ao passo que no longo prazo poderá traduzir-se numa pesada factura para os contribuintes.

As SCUT são um exemplo de PPP foram introduzidas em Portugal em 1997. Nestas o Estado substitui os utentes no pagamento das portagens, o princípio do utilizador - pagador é substituído pelo do contribuinte – pagador. As SCUT por serem financiadas com recurso a dotações orçamentais, ao invés do que sucede com as restantes concessões que são financiadas pelos utilizadores (através de portagens reais), são denominadas de PFI (*Project Finance Initiative*). O objectivo de construção das SCUT resume-se, à diminuição do défice infra-estrutural existente em Portugal no domínio rodoviário sem comprometer os critérios comunitários de défice e de dívida pública.

Se no passado este foi considerado um modelo bastante interessante porque permitia concretizar o objectivo mencionado, actualmente é posto em causa pela elevada dívida que gera, tornando insustentáveis as finanças públicas no médio/longo prazo. A explicação para o referido baseia-se na incompletude dos contratos de PPP, existindo falhas no estabelecimento contratual que implica a reposição do equilíbrio económico – financeiro, traduzindo-se em penalizações relevantes para o erário público. Assim, as “derrapagens” orçamentais verificadas decorrem da necessidade de renegociar os contratos para que estes cumpram os requisitos estabelecidos no caderno de encargos.

Nos contratos celebrados entre a entidade pública e as concessionárias constata-se que o primeiro assume grande parte dos riscos, que por norma deveriam ser assumidos pelo privado, o que ocorre na sequência do fraco poder negocial do Estado e da necessidade deste recorrer a parcerias para não agravar mais a dívida pública.

O presente estudo de caso tem dois objectivos principais: o primeiro baseia-se na análise do processo de selecção da concessionária a fim de verificar se esta proposta cumpria todos os critérios pré-definidos e se por sua vez salvaguardava o interesse público, ou seja, se era a

melhor opção face aos restantes concorrentes. O segundo objectivo resume-se à avaliação da região atravessada pela SCUT da Beira Interior de modo a verificar se a mesma é susceptível de beneficiar de discriminação positiva.

O estudo de caso está organizado em dois capítulos. No primeiro aborda-se a evolução do papel do Estado na provisão de bens e serviços públicos; define-se Parcerias Público – Privadas, apresentando-se as suas vantagens e desvantagens; compara-se as PPP com o modelo de contratação tradicional; identificam-se actividades em Portugal onde se recorre às PPP; por fim explica-se a aplicação das Parcerias Público - Privadas no caso concreto das SCUT.

O segundo capítulo pode ser dividido em três partes: na primeira parte caracteriza-se a SCUT da Beira Interior bem como as entidades reunidas para a sua concretização; segundo analisa-se o processo de selecção da concessionária da SCUT da Beira Interior. Por último estuda-se as condições da região atravessada pela SCUT da Beira Interior com o objectivo de averiguar se é meritória de discriminação positiva.

Assim o presente caso de estudo procura responder a duas questões nucleares:

- a) Representou a SCUTVIAS a melhor opção para o erário público?
- b) Será a região da Beira Interior susceptível de discriminação positiva aquando da implementação do regime de concessão?

## **Capítulo I - Revisão de Literatura**

### **1. A Intervenção do Estado e a sua Expansão**

A reforma da Administração pública tem partido frequentemente de diagnósticos que apresentam o problema da sua (falta de) eficiência como uma questão de excesso de funcionários públicos. Este argumento, que tem justificado muitos programas de reforma da Administração pública e sido apontado como uma das causas da burocracia paralisante desta última, é na realidade secundário. A principal razão reside no papel do Estado na sociedade actual, nas metas e finalidades, pois o perfil da Administração pública depende, basicamente, das funções atribuídas ao Estado (Carapeto e Fonseca, 2005).

No actual contexto de globalização os Estados são confrontados com uma multiplicidade de exigências, que tem provocado uma quebra da capacidade governativa e deslegitimação da respectiva autoridade. Revela-se, por isso, fundamental a procura de novas formas de conciliar as conquistas do Estado democrático, designadamente, o princípio do Estado de direito, com as abordagens à modernização da Administração pública, direccionadas para os cidadãos enquanto cliente e para o mercado.

#### **1.1. Modelo burocrático clássico ou Weberiano**

Durante o século XX surgiu um modelo de Estado “intervencionista”, que promovia inúmeras missões na Administração pública forçando a criação de novos mecanismos de acção produzindo múltiplas organizações especializadas, vocacionadas para o preenchimento de funções individualizadas e pré-determinadas. Este tipo de organização era considerado por Weber como especialmente adaptado às organizações governamentais na medida em que a autoridade burocrática era a única forma de lidar com as implicações administrativas dos grandes sistemas sociais (Carapeto e Fonseca, 2005).

Weber considerava a Administração pública subordinada ao poder político, legitimado pelo voto e incumbida da execução de políticas decididas pelo governo. Assim, era um modelo regido pela lei e pelo regulamento em que o poder e a informação estavam concentrados no topo.

A vantagem do modelo burocrático residia na manutenção da unidade de comando e na coordenação das actividades administrativas, assegurando uniformidade e controlo legal, estabilidade, previsibilidade e disciplina. Acresce ainda o facto de a elevada especialização

funcional incrementar a eficiência e a produtividade da Administração pública em tarefas rotineiras.

Em sentido oposto, o modelo inibe a iniciativa privada dos funcionários públicos bem como a participação dos cidadãos na tomada de decisão, particularmente devido à centralização instituída. O procedimento administrativo burocratizado conduz ao aparecimento de regras e regulamentos que originam métodos e requisitos desnecessários. Por fim a especialização de funções dificulta a comunicação entre as unidades (Pitschas, 1993).

A importância deste modelo na época revela-se na manutenção da lei, da ordem pública e da paz, tendo ainda cooperado na agregação dos recursos dos Estados para a construção de infra-estruturas fundamentais ao desenvolvimento tecnológico, económico e da segurança social.

A crise do Estado providência aliada a fenómenos de ineficiência e disfuncionalidade na Administração pública contribuiu para ser continuamente posto em causa. Contudo o primado da lei e da obediência a regras e a uma hierarquia continua a ser um elemento fundamental na Administração pública actual (Pitschas, 1993).

### 1.2. *New Public Management e Reinventing Government*

O crescimento da Administração pública do Estado providência, destinado a criar bem-estar social, teve como efeito o aumento insustentável da despesa pública, a suscitação de uma crise fiscal e a discussão pública sobre o papel do Estado e as suas responsabilidades sociais. Tornou-se óbvio que numa economia de concorrência, a prestação de bens e serviços pelo Estado e a cobertura da segurança social não podiam continuar nos moldes correntes. Os mercados tornaram-se mais importantes que os governos a definir regras económicas, e perante novas responsabilidades estes não demonstraram capacidade para as gerir eficientemente (Pitschas, 2007).

Nos finais dos anos 70 na sequência da crise económica, a robustez do desenvolvimento sócio-económico do Estado foi posta em causa, obrigando os países europeus a reflectir sobre a necessidade de um Estado mais eficiente e a procurar mecanismos alternativos de provimento de serviços públicos, garantindo o aumento da produtividade e da eficiência.

As Administrações públicas evoluíram de sistemas puramente hierárquicos em direcção a modelos em rede nos quais as diferentes estruturas do governo assumem a responsabilidade de satisfazer necessidades particulares dos cidadãos, através do fomento da liderança,

inovação, flexibilidade e responsabilidade pelos resultados. Nesta transição o Estado em vez de produtor de bens e serviços age como regulador, que actua primordialmente ao nível das falhas de mercado nas infra-estruturas e serviços públicos (Mozzicafreddo, 2000).

Dentro das abordagens gestionárias existem perspectivas diferentes, sendo a distinção mais usual a que se faz entre o *New Public Management* (NPM), adoptado nos anos 80 e 90 e implementado de forma mais visível no EUA, Reino Unido e em outros países europeus e o *reinventing government*, referência na reforma do Estado nos EUA (Carapeto e Fonseca, 2005).

O *New Public Management* é um modelo que pretende dotar a Administração pública de um conjunto de valores, derivados do sector privado, orientados para a eficiência, resultados, mercado e para o cidadão, como cliente do mercado e com total liberdade de escolha. O NPM tem um conjunto de princípios que podem ser organizados em três vertentes: eficiência e mercado, *downsizing* e qualidade. Os princípios da primeira vertente remetem para os resultados, definição clara dos objectivos e avaliação de desempenho. A segunda assume a aproximação ao cliente, a inovação e as recompensas e sanções como ideias fundamentais. Por fim a terceira vertente baseia-se na satisfação do cliente e na melhoria dos serviços prestados ao público.

Na sequência do NPM a fronteira entre o que é estritamente público e privado praticamente desapareceu, muitas funções do Estado foram abertas ou transferidas para a esfera privada como o fornecimento de energia, o ensino, os transportes públicos, entre outras (Pitschas, 2007).

Em resultado da introdução dos princípios de NPM verificou-se o engrandecimento da função managerial dentro das estruturas dos organismos sem que tenha sido obtido uma diminuição assinalável do custo unitário do serviço prestado. Ao invés de promover o interesse público o NPM fomentou os interesses particulares de uma elite da Administração pública em detrimento dos funcionários de níveis hierárquicos mais baixos (Hood, 1991).

O entusiasmo em torno do NPM foi diminuindo no início dos anos 90, sendo as suas ideias reelaboradas, sob o mote da reinvenção. Este modelo foi a base da reforma do Estado implementada por Al Gore e Clinton e tinha um cariz menos liberal, elucidativo pela rejeição da privatização dos serviços e funções do Estado como principal motor da reforma, como era preconizado pelo movimento NPM. A reinvenção pretendeu romper com o “Estado



Administrativo” e a sua administração burocrática para dar lugar à administração empresarial. É uma perspectiva ecléctica que aglutina os conceitos da gestão pela qualidade total, reengenharia e *New Public Management*.

### 1.3. *New Public Service*

Como já afirmado anteriormente, o papel do Estado está em mudança. Já não basta ser eficiente ou fomentar a produtividade e qualidade de prestadores privados de serviços públicos, há necessidade de incrementar a descentralização de interesses políticos e promover a interacção e o envolvimento dos cidadãos, sendo esta a linha mestra da teoria do *New Public Service* apresentada por Denhardt em 2000.

Neste modelo não se pretende contrariar os objectivos alcançados pelo NPM em termos de eficiência e produtividade mas sim dar uma nova dimensão à prestação de contas e definição dos objectivos de políticas públicas, através de mecanismos que fomentem a democraticidade e a consulta de todos os interesses conexos (*stakeholders*).

Os modelos participativos, como é exemplo o NPS, distinguem-se dos gestionários relativamente à entidade perante a qual a administração pública tem que responder. Enquanto nos modelos gestionários as organizações públicas definem o cidadão como cliente devido à possibilidade de escolha entre os serviços públicos e os privados, nas correntes participativas as organizações públicas respondem perante os cidadãos e não aos clientes. A diferença consiste nos cidadãos expressarem a opinião e seleccionarem as prioridades de acção do sector público para que este procure o bem-estar social de forma eficiente, enquanto os clientes apenas visam o seu bem-estar pessoal.

Estes modelos ganham relevância num contexto em que os governos consideram difícil legitimar as suas acções sem o envolvimento público activo. Regista-se desta forma uma inflexão de uma lógica centrada no cumprimento estrito de procedimentos para outra centrada no cidadão. No entanto, constata-se uma coexistência dos diferentes modelos, sendo que num momento o mercado se sobrepõe aos cidadãos e noutro sucede o inverso.

Assim, as organizações públicas são colocadas perante o desafio de desenvolver uma atitude pró-activa, caracterizada pela capacidade de antecipação das exigências dos cidadãos e pela melhoria contínua da sua gestão, através da adaptação das estruturas e dos métodos de trabalho, de forma a satisfazer os cidadãos e os seus próprios funcionários.

## 2. Parcerias Público – Privadas (PPP)

### 2.1. Parcerias Público – Privadas (PPP): conceito e origens

As PPP surgem numa perspectiva em que o Estado assume um novo papel: deixa de ser o Estado empreendedor, que realiza as obras, que lidera os processos, assumindo um papel de regulador, fiscalizador. O Estado ao recorrer a esta forma alternativa de provisão de infra-estruturas consegue desorçamentar temporariamente as despesas, colocando-as à margem do balanço do Estado, substituindo as despesas de investimento por despesas correntes. Por outro lado o *gap* temporal entre o momento da construção e do pagamento do serviço permite evitar no curto prazo o impacto do investimento do Estado nas contas públicas; assim para além de uma vantagem contabilística, gera-se valor acrescentado quando comparado com a opção tradicional da prestação directa dos serviços.

Nos termos do artigo segundo do decreto-lei 86/2003, a Parceria Público - Privada é definida como um *“contrato ou união de contratos por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado”*.

A definição de PPP apresentada é, no entanto, demasiado abrangente, não permitindo distinguir o modelo de PPP de outro tipo de acordos estabelecidos entre sector público e privado, também duradouros e com o objectivo de satisfazer necessidades colectivas. Assim, com base em Cabral (2009:13), para melhor caracterizar este conceito é necessário acrescentar que:

- ✓ É um contrato de longo prazo entre o sector público e o privado;
- ✓ Tem em vista o desenho, a construção, financiamento e funcionamento de uma infra-estrutura pública, a cargo do parceiro privado;
- ✓ Mediante pagamentos à entidade privada ao longo do contrato de PPP, seja com recurso a dotações orçamentais, ou pelos utentes, através da cobrança de taxas e tarifas.
- ✓ Assegurando que a infra-estrutura permanece na propriedade do Estado ou reverte para este, no final da vigência do contrato de PPP.

A questão que se coloca é a de saber até que ponto a não definição clara do conceito de PPP pode ser a explicação para as constantes renegociações contratuais e para a necessidade de repor o equilíbrio financeiro.

Normalmente, para a opinião pública os conceitos de Parceria Público – Privada, privatização, *contracting out* e *outsourcing* são assumidos como sinónimos, no entanto, esta similitude não se verifica. A privatização consiste na transferência da propriedade do sector público para o privado, sendo este último, o responsável pela provisão do serviço. No caso das PPP, o Estado partilha com o privado a responsabilidade pela provisão do bem ou serviço; os contratos são complexos e de longa duração; as PPP envolvem a criação de infra-estruturas o que não acontece, normalmente, nos instrumentos de acção administrativa descritos de seguida. Tanto o *contracting out* e *outsourcing* são formas organizacionais menos complexas e apresentam contratos mais simplificados e de menor duração.

As parcerias estabelecidas entre o sector público e o privado são um instrumento estratégico fundamental para o cumprimento dos programas governamentais no que diz respeito à reforma da Administração Pública e à modernização dos serviços públicos. Através destes contratos, muitos governos têm expandido a cobertura dos serviços públicos, economizando meios e melhorando a sua eficiência e a qualidade assegurando, desta forma, a sustentabilidade financeira futura dos mesmos.

As Parcerias Público - Privadas sofreram uma expansão significativa nos últimos anos tendo ganho uma expressão multisectorial e mundial, ao permitirem a prossecução de políticas arrojadas de desenvolvimento infra-estrutural e modernização da prestação de serviços públicos em condições de restrição orçamental, propondo uma abordagem alternativa às formas convencionais de montagem e implementação deste tipo de iniciativas em consequência da necessidade de controlar a despesa e de redimensionar o equilíbrio entre os sectores público e privado.

As PPP, nos países europeus, surgiram a partir da década de 70, do século XX, sob o impacto de crise financeira de 1973, que provocou um aumento exponencial das dívidas e dos défices públicos, o que implicou a procura de soluções menos onerosas para os contribuintes. Actualmente não foi a existência de um choque petrolífero mas mudanças financeiras, políticas e económicas que estiveram na “chamada” do sector privado para o financiamento das obras públicas. No que respeita às primeiras, verifica-se que os Estados Europeus esgotaram praticamente a capacidade de aumentar a carga fiscal e de gerar desta forma os

recursos financeiros necessários para fazer face ao aumento de investimento. No que se refere às segundas, assistiu-se a partir dos anos 80 a uma crítica aos modelos tradicionais de gestão pública, por oposição, a uma suposta maior eficiência da gestão privada. Relativamente às terceiras regista-se a crescente sofisticação do sector financeiro e jurídico que desenvolve técnicas de financiamento de projectos a longo prazo, assentes exclusivamente na capacidade de o projecto gerar fluxos financeiros suficientes para remunerar os capitais inicialmente investidos.

Enquanto nos Países Anglo-Saxónicos o desenvolvimento actual das PPP se deu dentro do funcionamento da ordem jurídico-económica do sector público, nos Países Europeus surgiu da necessidade de cumprir o PEC (exigência comunitária que impõe limites de dívida e défice público de forma a cumprir o equilíbrio e a estabilidade orçamental), garantir a sustentabilidade da segurança social, limitar a despesa corrente e por último a necessidade crescente de ter mais e melhores infra-estruturas e serviços e modernização de áreas como saúde, educação e defesa (Ferreira e Rebelo, 2004:13).

Desde meados da década de noventa que as PPP extravasam o plano Britânico e Europeu, tornando-se numa abordagem de âmbito global. Desde então as principais agências de desenvolvimento internacional, têm vindo a acentuar a importância da participação do sector privado no financiamento e gestão dos principais serviços públicos, um exemplo disso, foi a pressão exercida pelo Banco Mundial estimulando as economias a usarem o mercado para providenciar infra-estruturas.

Como se refere em Cabral (2009:20), embora as PPP estejam, conceitualmente, associadas à criação de infra-estruturas, essa ligação não será igual para todos os tipos. Na verdade as infra-estruturas económicas, especialmente as grandes obras rodoviárias e ferroviárias tendem a ser preferíveis aos projectos sociais, devido a três razões: em primeiro lugar as primeiras proporcionam uma taxa de retorno superior sendo por isso mais atractivas para o sector privado; segundo a utilização de taxas ou tarifas junto dos utentes é mais exequível neste caso do que nos projectos de natureza social; terceiro, os projectos de infra-estrutura económica tem um mercado mais desenvolvido do que os sociais.

Importa ainda realçar uma questão reconhecida pelo FMI que relaciona as PPP, a realização de investimento público e o conseqüente impacto no desenvolvimento económico. Esta questão tem assumido grande importância nos países em vias de desenvolvimento, pelo que em muitos países as parcerias têm sido associadas, sobretudo na década de 90, a uma redução

acentuada do nível de investimento público. No entanto era expectável que essa redução fosse acompanhada de um aumento proporcional do investimento privado, mas este facto não verificou. Até meados da década de 90 o declínio do investimento público foi compensado pelo privado, ao passo que, a partir de então deu-se um decréscimo deste; assim à desintervenção do Estado na economia, juntaram-se ainda, factores limitativos como a consolidação orçamental e o declínio da poupança pública.

## 2.2. Vantagens das PPP

Segundo Cabral (2009), são inúmeras as vantagens associadas às Parcerias Público – Privadas, podendo estas ser divididas em vantagens de natureza administrativa e económica. Entre as vantagens de natureza administrativa destacam-se:

- a) Diminuição do recurso a financiamento, principalmente na fase inicial em que os montante são bastante elevados e em que o projecto não gera *cash flows*;
- b) Transferência de risco para a entidade que melhor o saiba gerir, devendo cada uma aceitar um nível de risco de acordo com as suas possibilidades;
- c) Aumento da eficiência dos serviços prestados, tendo em conta que são utilizados o *know-how* tecnológico, a autonomia de serviço, os métodos, a eficiência, flexibilidade da organização, característicos do sector privado;
- d) Redução de custos, pelo recurso a técnicas e processos mais eficientes;
- e) Garantia da qualidade do serviço prestado, que é assegurada por quatro factores: primeiro o privado apenas é remunerado aquando da entrega do serviço, e portanto tem interesse em este seja prestado segundo as especificações e o tempo estabelecido; segundo o Estado é responsável pela supervisão do produto, garantindo que este é produzido da forma que definiu; terceiro o privado tem o lucro como incentivo; quarto, a entidade privada também é responsável pela manutenção da infra-estrutura e portanto tem que assegurar a qualidade da mesma, sendo penalizada por uma má construção;
- f) Maior rigor e melhor capacidade de gestão, uma vez que é aplicado ao sector público a gestão, a eficiência e os processos de contratação próprios do sector privado;
- g) A presença do sector público na parceria reduz as assimetrias de informação, apresentando uma regulação mais eficiente, o que estimula a redução dos custos operacionais e a monitorização do cumprimento das obrigações contratuais. Por outro lado a presença da entidade pública dissuade possíveis comportamentos oportunistas

por parte dos privados, que poderiam ocorrer em consequência da assimetria de informação e da incompletude dos contratos.

As vantagens relativas ao exercício da política económica são as seguintes:

- a) As PPP ajudam a ultrapassar as restrições à despesa, uma vez que os países desenvolvidos atingiram os limites de endividamento e de carga fiscal;
- b) *Matching* temporal entre a utilização e o pagamento do bem ou serviço, garante maior equidade intergeracional;
- c) As PPP garantem uma repartição equilibrada entre o sector público e o privado da provisão do bem ou serviço público;
- d) Transferência de risco e de custos de aquisição, operação, manutenção, entre o sector público e privado;
- e) Pode contribuir para a redução do número de funcionários, sem agravar o desemprego;
- f) As PPP enquanto criadoras de infra-estruturas permitem dinamizar a economia, abrindo ao sector privado mercados concorrenciais que podem ser geridos em condições de maior eficiência do que no Estado;
- g) Maior capacidade de inovação das empresas privadas, nacionais e internacionais, em particular no domínio financeiro;
- h) Maior capacidade de gestão das empresas privadas, desenvolvida num ambiente competitivo, por oposição ao ambiente burocrático do Estado.

### 2.3. Desvantagens das PPP

São apontadas algumas fragilidades às PPP como:

- a) Elevados custos de transacção na fase pré-contratual para salvaguardar as inúmeras vicissitudes que podem ocorrer nesta relação contratual;
- b) Menor flexibilidade que se traduz na dificuldade de realizar alterações ao contrato limitando a capacidade de inovação e de mudança;
- c) Os parceiros privados assumem maiores riscos nas PPP, logo os custos das PPP são mais elevados;
- d) Apesar de os custos de uma PPP serem mais seguros que os custos inicialmente previstos pelo modelo tradicional, existe um grau de incerteza associado aos possíveis reajustes orçamentais que implicam custos adicionais, por exemplo, necessidades de renegociação dos contratos, com o objectivo de os tornar mais eficientes;

- e) O custo médio ponderado do financiamento do sector privado é superior ao do erário público, aumentando o custo global da PPP face aos contratos tradicionais;
- f) Incapacidade de o Estado gerar capitais suficientes para providenciar a criação das infra-estruturas necessárias, origina insatisfação por parte da opinião pública.

#### 2.4. Sistemas e Modalidades de PPP

Nas Parcerias Público – Privadas pretende-se que cada sector desempenhe as funções em que é mais eficiente, de forma a maximizar o *Value for Money* através da exploração das competências do sector privado e pela atribuição de risco à entidade (pública ou privada) que melhor o gere. Ao sector privado cabe conceptualizar, construir, exploração e manter o bem ou serviço, às entidades públicas compete-lhes um papel regulador, canalizando os recursos para outras tarefas fundamentais, como o planeamento estratégico, monitorização de *performance* e de gestão contratual, em vez de gestão directa.

De acordo com Cabral (2009) os sistemas alternativos de concretização de PPP, podem ser distinguidos em dois grupos: a) as PPP de tipo puramente contratual em que a parceria entre o sector público e o privado assenta em relações exclusivamente convencionais; b) as PPP de tipo institucionalizado implicando a cooperação entre sectores público e privado numa entidade distinta.

Em Portugal, a Administração Central do Estado tem preferido a primeira hipótese face à segunda. O segundo modelo tem, sobretudo, sido opção para os municípios na constituição de empresas mistas (empresas municipais com capitais maioritariamente públicos) para a prestação de alguns serviços públicos (águas residuais, resíduos sólidos, reabilitação urbana,...).

Na mesma autora (2009) é referido que o primeiro sistema pode originar dois modelos distintos: *o primeiro modelo é inspirado na fórmula britânica do Private Finance Initiative (PFI), no qual o parceiro privado é incumbido da realização e gestão de infra-estruturas para a Administração Pública, (...) a remuneração é obtida pelos pagamentos efectuados pelo sector público, que varia consoante a disponibilidade da obra ou com a frequência da utilização da mesma.* É importante salvaguardar que o PFI é apenas uma forma de concretizar uma PPP. De entre as características do PFI, salientam-se as seguintes: *a) o sector privado além de construir, tem ainda uma fase operacional com vista a provisão dos serviços requeridos; b) o sector privado é geralmente um Special Purpose Vehicle (SPV), que tem o*

*objectivo específico de realizar o projecto; c) grande parte do risco assumido pelo SPV é transferido para outras entidades; d) o SPV utiliza financiamento privado, normalmente um misto entre debt e equity, para financiar os trabalhos de construção; e) o SPV normalmente entrega os serviços de acordo com as especificações definidas e garante a sua qualidade; f) o SPV possui níveis de endividamento elevado e níveis de capital baixo, não absorvendo risco ilimitado; g) é normalmente vocacionado para empreendimentos que requeiram avultados montantes; h) normalmente o prazo dos contratos de project finance tem a duração de 30 anos; i) quando o SPV não tem experiência na actividade concessionada terá que contratar uma empresa especializada para a execução da actividade.*

Para Cabral (2009) o recurso a um contrato PFI é desejável sempre que: a) as necessidades de investimento sejam tão significativas que exijam uma boa gestão dos riscos associados à construção; b) a entrega do bem ou serviço tenha de ser feita de acordo com as especificações do sector público e nos prazos inicialmente estabelecidos; c) a natureza das infra-estruturas e dos serviços identificados, bem como, os riscos associados permitam uma estimação de custos numa perspectiva de longo prazo; d) a tecnologia empregue e os outros aspectos impliquem tal estrutura.

O segundo modelo é concessivo, que se caracteriza pela relação directa entre o parceiro privado e o utente final, o sector privado providencia o bem ou serviço “em vez” do sector público. A remuneração do sector privado é alcançada pelas taxas cobradas aos utentes do serviço, podendo eventualmente receber apoios do Estado. As concessões são especialmente adaptadas à realização de grandes obras públicas.

É no aspecto da remuneração que os dois modelos se distinguem, ao passo que no modelo PFI, a remuneração do privado é obtida por dotações orçamentais, ou seja, receitas do Estado, no caso do modelo concessivo a remuneração é auferida através de taxas cobradas aos utentes. Conclui-se que no primeiro modelo o princípio básico é o do contribuinte-pagador, no segundo é o do utilizador-pagador.

Relativamente ao segundo sistema, este implica a criação de uma entidade detida conjuntamente pelo sector público e privado, à qual incumbe garantir a entrega da obra ou prestação de um serviço em benefício do público. A criação desta entidade pode passar pelo controle, por parte do sector privado de uma empresa pública pré-existente.



## 2.5. Fórmulas de implementação das PPP

Segundo Cabral (2009) existem inúmeras fórmulas de envolvimento do sector público e privado na provisão do bem ou serviço, nas quais se identificam experiências muito diversas, desde aquelas em que o grau de envolvimento do sector público é muito intenso àquelas em que o sector privado aparece com um peso acrescido.

Descreve-se então de seguida os esquemas contratuais de PPP mais relevantes:

- a) *Build – Own – Operate* (BOO), o sector privado desenha, constrói e opera a infra-estrutura, permanecendo a propriedade da mesma na sua posse;
- b) *Buy – Build – Operate* (BBO), resume-se à aquisição por parte do privado de uma infra-estrutura previamente existente, assegurando a sua exploração, sem qualquer obrigação posterior de devolver ao Estado;
- c) *Build – Transfer – Operate* (BTO), baseia-se no desenho e construção da infra-estrutura por parte do privado e na posterior transferência para o Estado, a qual poderá ser arrendada pelo parceiro privado ao Estado, com vista à sua exploração;
- d) *Build - Operate – Transfer* (BOT), consiste no desenho e na construção da infra-estrutura por parte do sector privado procedendo mais tarde à transferência para o Estado no fim do contrato. Posteriormente o privado poderá arrendar o activo ao Estado;
- e) *Design – Build – Finance – Operate* (DBFO), resume-se ao desenho, construção, desenvolvimento, operação e gestão da infra-estrutura, mantendo-se na propriedade do Estado.

Cada um dos modelos apresentados tem apanágios distintos relativos à propriedade dos activos fixos, investimento, risco, remuneração e duração contratual (Marques e Silva, 2008).

## 2.6. O Processo de implementação das PPP: caracterização genérica

O processo das PPP é moroso e complexo, ocorrendo desde que é reconhecida a necessidade pública até que ao momento em que é celebrado o contrato com a empresa privada seleccionada. Este processo pode ser dividido em duas grandes fases: fase preliminar e fase de selecção dos contraentes e de contratação.

Como refere Pombeiro (2003), a fase preliminar pode ser caracterizada com os seguintes elementos essenciais: primeiro é indispensável identificar as necessidades de um bem ou serviço; segundo, os objectivos definidos devem ser mensurados, específicos, e alcançados

com os mínimos custos, de forma a minimizar os custos globais do processo PPP. Deve ainda ser estabelecido o modo como estes objectivos devem ser alcançados, garantindo, no entanto, alguma flexibilidade ao parceiro privado na sua concretização; terceiro, através de um *brainstorming* recolher todas as ideias criativas e imaginativas, das quais se escolherá aquelas que cumprem os critérios definidos; quarto, análise custo - benefício, uso do comparador público privado, e ainda definição dos trâmites do projecto; quinto, fase em que se concretiza o desenvolvimento do projecto.

A fase de selecção dos contraentes e da contratação é o processo de PPP propriamente dito, caracterizada pelas seguintes etapas: primeiro, decisão política de contratar segundo o processo de PPP; segundo, publicitação da decisão nos meios de comunicação social; terceiro, pré-qualificação dos concorrentes e das propostas, e caso necessário negociação; quarto, avaliação das propostas e selecção das melhores, nesta fase opta-se pela empresa que apresenta maior experiência em PPP, maior eficiência e eficácia na prestação do serviço; por outro lado é também tido em conta critérios como a capacidade de gerir e absorver os custos, para que os mesmos não se reflectam nos preços; quinto, escolha do parceiro privado; e por fim, celebração do contrato.

Até ser feita a avaliação das propostas deve ser dada a possibilidade a todos os concorrentes de apresentarem alterações às propostas iniciais a fim de dar resposta a novas condições ambientais, políticas ou económicas. Estas alterações devem ser concluídas antes da selecção da proposta final garantindo o cumprimento dos critérios da transparência e da igualdade entre todos os concorrentes.

Acontece frequentemente a passagem à fase de negociação de propostas que apesar de serem mais baratas não cumprem os itens do caderno de encargos, o que implica nesta fase a renegociação da mesma, tornando-a mais cara. Assim, recai a escolha sobre uma proposta muito mais cara comparativamente às apresentadas inicialmente, não respeitando o princípio do “preço mais baixo”.

Ao Ministro das Finanças assiste-se o direito de veto a uma dada PPP, se a mesma não garantir a eficiência ou se colocar em causa a disciplina orçamental. Assim em qualquer etapa o Ministro pode parar ou suspender o processo, sem qualquer indemnização, sempre que em resultado da análise ou da avaliação não correspondam aos objectivos inicialmente definidos.

Após a definição do contrato final deve ser limitada a intervenção do Estado, de forma a impedir que este faça modificações ao contrato, que encareçam o preço do mesmo. Assim sendo só devem ser efectuadas alterações após uma análise criteriosa dos custos e benefícios da mesma.

Nos contratos de concessão, cabe ao concedente importantes poderes de fiscalização do cumprimento das obrigações das concessionárias, os quais se encontram à responsabilidade de diversas entidades: à IGF, no que respeita aos aspectos económico-financeiros, e ao IEP, em todos os demais aspectos. Também à PARPÚBLICA, nas suas funções de apoio técnico ao Ministro das Finanças no acompanhamento destas concessões (TC - Relatório nº 14/2003).

Relativamente aos processos de reequilíbrio financeiro, ainda hoje, são sentidos os efeitos da grande vaga de PPP lançada acerca de 10 anos. Estes processos estão relacionados com a implementação de modelos de partilha de risco ineficientes ou deficiente planeamento dos projectos, os quais sofreram posteriormente alterações pelo Estado. Por outro lado não existiu uma estratégia de lançamento faseado que permitisse uma aprendizagem gradual por parte da entidade concedente neste tipo de contratação. Assim no caso concreto das SCUT verificou-se uma partilha de riscos ineficiente não apenas numa concessão, mas num conjunto alargado de concessões, muitas das quais ainda hoje sofrem processos de reequilíbrio financeiro (TC - Relatório nº 10/2008).

## 2.7. Barreiras à implementação das PPP

As PPP apresentam diversas vantagens que permitem potenciar os recursos disponíveis, no entanto a sua aplicação nem sempre é bem sucedida. Constituindo para isso três tipos de barreiras: barreiras estruturais, a substituição de um serviço prestado pela Administração Pública por uma PPP, para que este se torne mais eficiente, requer uma vontade política forte, pois há uma grande resistência à mudança na função pública; barreiras legais, os serviços públicos são regulados por uma legislação pouco flexível, que torna estes processos morosos, constituindo um entrave à modernização; barreiras políticas, existe, em certos sectores da sociedade civil relutância na intervenção do sector privado em certas áreas como a educação, saúde e defesa, sendo por isso necessária vontade política e confiança nas PPP para que esta barreira seja ultrapassada. Por outro lado há quem considere que as parcerias podem originar a concretização de projectos não porque sejam extremamente necessários à satisfação do interesse público, mas porque geram uma maior desorçamentação a curto prazo.

## 2.8. O Modelo de Contratação Pública Vs. Parcerias Público Privadas

As PPP são uma alternativa aos modelos de contratação tradicionais nos quais o processo de concepção, construção, financiamento e manutenção é da responsabilidade do sector público. O erário público define as especificações e o modo como a infra-estrutura deve ser produzida, sendo responsável pela economia, eficácia, eficiência e impacto económico do serviço ou do bem produzido.

A opção pelas PPP pretende superar alguns problemas associados à contratação pública tradicional, como é referido em Pombeiro (2003), entre os quais: a) a maior relevância dada aos meios em detrimento dos fins gera uma pressão ineficiente não conduzindo a soluções técnicas e económicas óptimas; b) o critério de selecção das propostas é baseado principalmente no preço não tendo em conta outros factores, podendo o projecto inicialmente mais barato ser o mais caro no fim; c) tentativa de dissimular os custos e os compromissos financeiros totais do projecto; d) existem custos que não são considerados nem contabilizados, por exemplo, “derrapagem” de custos e de prazos, sub-financiamento da manutenção e renovação das infra-estruturas, entre outros; e) qualidade do serviço prestado pelo método de contratação pública vai diminuindo com a idade do activo; f) lança-se projectos sub-orçamentados para ultrapassar as restrições financeiras e criar factos consumados. Todos estes problemas conduzem à perda de eficácia na concretização dos objectivos pretendidos.

Em contrapartida o processo de PPP é caracterizado, ainda segundo Pombeiro (2003), pelas seguintes especificidades: a Administração Pública define as características do bem ou serviço que pretende, segundo as quais escolhe a entidade privada, com o objectivo de maximizar o *Value for Money (VfM)* e minimizar o risco do seu envolvimento, sem abdicar de exercer o controlo sobre a provisão em causa; há uma co-responsabilização tanto do sector privado como do público no sucesso da infra-estrutura, no entanto, é a entidade privada que responde pela economia, eficiência, eficácia e impacto económico do bem ou serviço na satisfação das necessidades públicas.

Só se avança para uma PPP se se garantir que esta forma alternativa é mais económica do que a forma tradicional para prover o serviço público, com esse objectivo criou-se um método de avaliação do conceito de valor acrescentado.

Segundo a Comissão Europeia (2003) o *Value for Money* deve ser o principal objectivo a ser concretizado numa PPP. Esta organização associa o conceito à redução dos custos ao longo da vida do activo, melhor alocação dos riscos, mais rápida implementação, melhoria na qualidade do serviço e por fim geração de receitas adicionais.

A literatura e a experiência internacional defendem que para avaliar o valor acrescentado de uma PPP se deva construir um Comparador do Sector Público (CSP). O comparador do sector público servirá para averiguar se o projecto lançado sobre a forma de PPP é mais vantajoso, em termos de valor acrescentado comparativamente à opção tradicional.

O *Value for Money* permite a tomada de decisões racionais, identificar as forças e as fraquezas das diferentes alternativas, com vista à melhoria futura das estratégias de contratação. A avaliação é baseada em elementos qualitativos e quantitativos; a análise quantitativa compara o valor líquido dos custos de uma PPP (custos de remuneração ao sector privado, custos remanescentes que o parceiro público terá que suportar, etc) com o comparador do sector público (custos projectados com a construção, manutenção, etc). Esta análise deve também incluir os custos de natureza não financeira (sociais, ambientais, entre outros). A análise qualitativa estuda as características do mercado, a competitividade no concurso, os recursos e as capacidades do privado bem como quaisquer outros custos e benefícios aos quais não foi atribuído valor na avaliação quantitativa.

Um exemplo de uma componente avaliada na análise qualitativa do *VfM* é o “enviesamento optimista<sup>2</sup>”, variável criada, pelo Reino Unido, com o objectivo de captar a incerteza associada à ocorrência de ataques terroristas, catástrofes naturais bem como outros fenómenos de difícil previsão (Morallos et al, 2008).

A avaliação do *VfM* acontece principalmente na fase inicial para estudar a viabilidade do projecto e assegurar que o mesmo é executável com recurso às Parcerias Público - Privadas. No entanto, esta análise tem que ser efectuada em todas as fases da implementação das PPP, a fim de verificar se a opção pela parceria continua a ser preferível ao método tradicional.

O cálculo do *VfM* possibilita um melhor conhecimento do projecto (consciência de custos e de riscos potenciais) bem como dos diversos cenários possíveis.

O CSP é o valor líquido actual (VLA) de um projecto analisado em toda a extensão do seu ciclo de vida, incorporando o valor dos riscos subjacentes, executado em regime de

---

<sup>2</sup> Tradução da expressão inglesa “optimism bias”.

contratação pública tradicional, que satisfaça um determinado nível de serviço. Este valor será depois comparado com o valor actual líquido da melhor proposta do sector privado para a execução do serviço de acordo com as especificidades iniciais de qualidade e desempenho do mesmo.

Segundo Cabral (2009) “*O comparador do sector público consiste no custo hipotético, ajustado pelo risco, do projecto, caso o mesmo fosse realizado e financiado directamente pela Administração (pelo método tradicional)*”.

Da comparação entre o CSP e a PPP, caso o VLA (valor líquido actual) do projecto em PPP for superior VLA do CSP ou o custo líquido actual do projecto em PPP seja inferior ao custo líquido do CSP avança-se para a contratação em regime de parceria. Caso contrário, deverá ser o sector público a assumir a responsabilidade pela execução do projecto e prover o serviço público.

A figura 1 demonstra que a opção das PPP permite obter valor acrescentado (*Value for Money*) comparativamente à opção tradicional devido a diversos factores, entre os quais se destacam a transferência de risco, uso de técnicas mais eficientes, maior capacidade de inovação, o que confere maior competitividade ao sector privado.

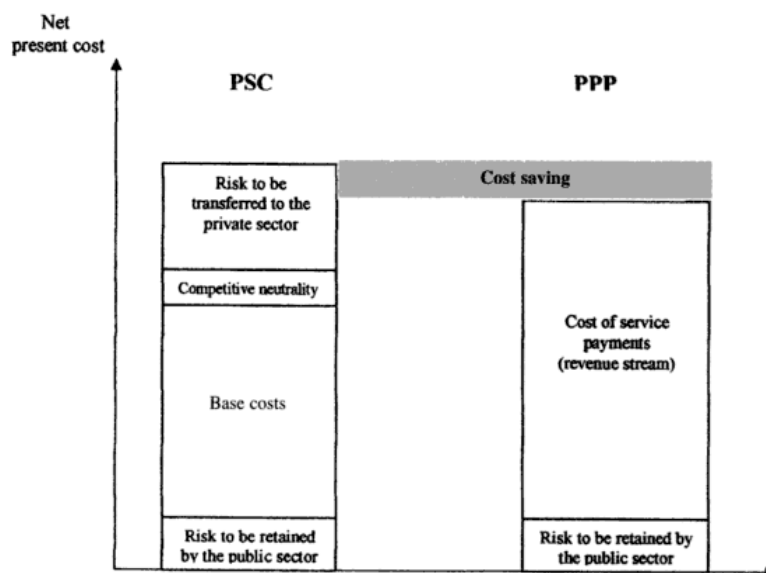


Figura 1 - Comparação de custos entre a PPP e a CSP

Fonte: Adaptado de Grimsey, D.; Lewis, M. (2004:138)

O uso do comparador público trata-se de um imperativo legal decorrente do actual regime das PPP desde a entrada em vigor do decreto-lei 86/2003, o qual remetia para o preceituado no artigo 19º na Lei do Enquadramento Orçamental do Estado. No entanto actualmente esta

análise nem sempre é efectuada, como é referido nas auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas às Parcerias Público – Privadas. A opção das PPP tem radicado mais na presunção de falta de eficiência estrutural do Estado para o desenvolvimento de projectos semelhantes do que nos ganhos de eficiência pela participação do sector privado, apesar de ser uma das bases para aceitação das PPP.

Uma das consequências da não avaliação do *VfM* é o investimento em projectos que não são prioritários para a satisfação do interesse público, no entanto como o investimento não entra nas despesas de investimento do Estado, este opta pela sua execução. Por outro lado a não utilização do comparador público não permite a quantificação desde o início de quaisquer ganhos de eficiência com recurso às PPP.

O cálculo do CSP pode ser susceptível de erro devido à complexidade do sistema financeiro, a superioridade do modelo de PPP face ao tradicional depende da taxa de desconto assumida, assim valores diferentes da taxa de desconto pode-se gerar conclusões distintas.

Tal com referido anteriormente, a determinação do comparador do sector público pode demorar vários meses dependendo do detalhe e da complexidade do projecto proposto. Em projectos de menor dimensão, os elevados custos envolvidos na determinação do CSP reduzem os benefícios dos potenciais parceiros privados e das instituições financeiras, o que pode dissuadir estas entidades de concorrerem em pequenos projectos. Portanto coloca-se a questão de saber se um pequeno projecto deverá ser alvo de uma avaliação tão rigorosa como nos projectos de maior dimensão. Assim projectos de menor dimensão deveriam ser avaliados não por um comparador público mas por um outro processo, como acontece na construção do Victoria Country Court na Austrália que não foi baseada CSP mas sim estimativas de custos fundamentadas num caso de referência para avaliar o custo - benefício. Por outro lado, no caso de projectos padronizados como a construção e manutenção de edifícios escolares, de escritórios ou de projectos de água que são replicados pelas autoridades locais, o governo poderia considerar a criação de um CSP genérico ajustável a cada circunstância específica (OCDE, 2008).

Existem, no entanto, projectos em que não existe termo de comparação que permita a construção do comparador público de forma suficientemente fiável, por outro lado há projectos em que o histórico de participação privada é suficiente para justificar o lançamento de uma Parceria Público – Privada (TC - Relatório nº 10/2008). Assim não se pode ignorar

que em muitos projectos o comparador público é utilizado como forma de legitimar a decisão de recorrer às Parcerias Público – Privadas, e não antes como um meio para tomar essa opção.

O comparador do sector público é o critério de avaliação de propostas mais usado nos diversos países. No entanto existem alguns países que não utilizam este método, por exemplo a Alemanha recorre à análise custo – benefício, método considerado pela OCDE como o mais complexo por implicar uma recolha exaustiva de todos os custos e benefícios do projecto.

Em países como o Reino Unido, Japão e Holanda o CSP é utilizado antes do processo de concurso, para demonstrar que as PPP garantem um projecto mais eficiente do que se este fosse desenvolvido pelo método tradicional. Após o lançamento do concurso é avaliado o *VfM* para averiguar se a execução do projecto por via de uma parceria é a melhor opção.

Na Austrália utiliza-se o CSP mas apenas depois do lançamento do concurso, para avaliar se a parceria contribui para acrescentar valor ao projecto.

O caso dos Estados Unidos e da França em que as diferentes propostas entram num processo competitivo, optando-se pela que permite maior *VfM*, este método é mais utilizado em concessões do que em regime de PPP, sendo dos quatro apresentados o menos complexo.

Em Portugal, como foi referido anteriormente, não é efectuada qualquer comparação entre as propostas dos privados e do Estado e apesar de ser obrigatório por lei nem sempre se recorre ao CSP, portanto a opção de escolha do privado baseia-se essencialmente na necessidade de desorçamentação dos investimentos públicos.

A seguinte figura pretende sintetizar os diferentes métodos de avaliação das propostas, em que o primeiro método apresentado é o mais complexo e o último o menos complexo.

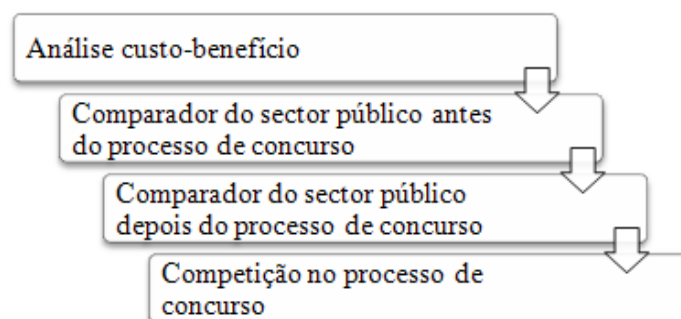


Figura 2 - Síntese dos métodos de avaliação utilizados na comparação das propostas  
Fonte: *Elaboração própria*



### 2.8.1. Contraste dos pagamentos no Modelo de Contratação Pública vs. PPP

No modelo de contratação pública o sector público assume os custos de capital do projecto resultantes da fase de construção bem como os custos operacionais que ocorrem durante a fase de operacionalização e de manutenção da infra-estrutura. No entanto, é frequente existir desvios de custos e de prazos originando investimentos não programados, o que implica que a qualidade e o nível de serviço fiquem aquém do planeado, tornando os projectos executados com base no modelo tradicional mais onerosos para o sector público.

A adopção do modelo de PPP implica que o erário público não tenha que proceder a qualquer pagamento na fase de construção, uma vez que os custos iniciais são suportados pela entidade privada. Enquanto na fase de operacionalização e manutenção o pagamento é realizado mediante a utilização do activo e a avaliação do cumprimento das especificidades exigidas inicialmente. Assim sendo, neste modelo o pagamento é faseado ao longo do tempo, possibilitando a disponibilização do activo sem colocar em causa a sustentabilidade das finanças públicas. A remuneração da entidade privada depende da prestação do serviço e do cumprimento dos níveis contratuais definidos, o que constitui um incentivo para que o sector privado preste o serviço com maior qualidade, cumprindo os prazos e os custos pré-determinados, garantindo maior eficiência comparativamente ao modelo de contratação pública.

A figura 3 demonstra em termos gráficos o que foi exposto anteriormente e atesta as vantagens de efectuar os pagamentos mediante a opção das PPP face à tradicional.

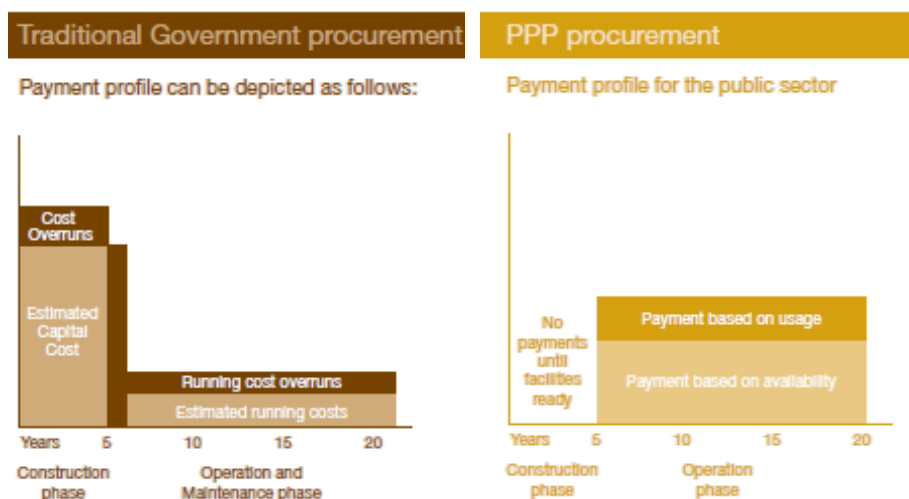


Figura 3 - Comparação do modelo de contratação pública vs Parcerias Público – Privadas  
Fonte: Adaptado de PWC (2005)

## 2.9. Partilha de Risco entre o sector público e o sector privado

O perfil de risco das Parcerias Público - Privadas tem particularidades uma vez que as infra-estruturas envolvidas são complexas e distintas dos outros projectos desenvolvidos.

A afectação de riscos entre as partes envolvidas constitui uma componente essencial e substancial do processo de desenvolvimento de um projecto de parceria. No entanto tal não implica que haja uma divisão equitativa dos riscos entre o sector público e o privado, o risco é atribuído à parte mais competente para assegurar economicamente a sua gestão, a um custo mais baixo. A entidade privada pode ainda reafectar parte destes custos a terceiros: subcontraentes, seguradoras sob forma de garantia.

Esta matéria é inequivocamente um tema que distingue o modelo tradicional de contratação pública do modelo e metodologia de contratação em parceria, uma vez que no modelo de contratação pública tradicional, a avaliação do risco é historicamente negligenciada ou deficiente e tradicionalmente optimista (Simões, 2004:58).

O risco pode ser avaliado de duas formas, ou de uma forma quantitativa ou de uma forma qualitativa, na primeira importa saber a quantidade de risco transferida, uma vez que o sector privado irá definir um preço para aceitar esse risco, e terá que avaliar se é sustentável ou não assumi-los. A perspectiva qualitativa consiste na identificação e na atribuição dos riscos à entidade que melhor capacidade apresenta para os gerir a um menor custo. Esta componente é deveras importante porque a assunção do risco cria o incentivo apropriado para uma gestão eficiente do projecto, impedindo comportamentos estratégicos que possam colocar em causa o interesse público. Nenhuma das entidades intervenientes no projecto tem interesse numa má alocação dos riscos, pois tal geraria ineficiência do mesmo.

Uma determinada entidade privada até pode querer suportar todos os riscos para fazer face à concorrência, no entanto o desempenho da parceria pode ficar comprometido, não permitindo ao Estado obter os resultados pretendidos. Além disso, o excesso de riscos assumidos implica uma maior remuneração do Estado.

Para que um projecto seja contabilizado fora do orçamento do Estado a maioria dos riscos da operação têm que ser transferidos para o sector privado. No entanto o erário público tem que ter em conta duas condições: por um lado tem que transferir risco para que o activo seja considerado fora do balanço e por outro tem que minimizar o custo para o sector público, o

não alcance do equilíbrio pode comprometer a transferência de risco e a maximização do *Value for Money*.

“*Desta forma o objectivo do processo não é transferir o máximo de riscos para o operador privado, mas antes estabelecer o ponto óptimo da transferência de riscos entre o lado público e o lado privado, assegurando o maior Value for Money possível para o erário público*” (Simões, 2004:60). Tal argumento é comprovado pelo gráfico 1 apresentado em seguida:

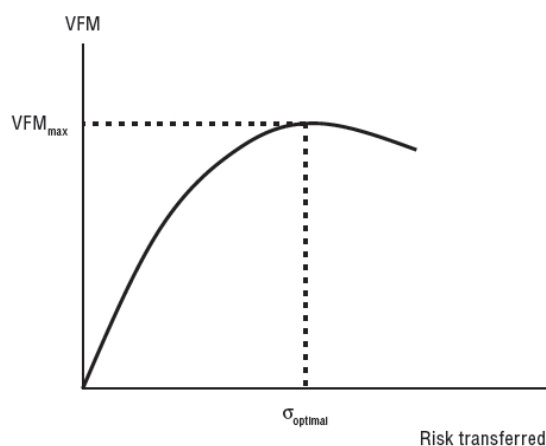


Gráfico 1 - *Trade-off* entre transferência de risco e o valor do projecto  
Fonte: Adaptado de OCDE (2008)

### 2.9.1. Metodologia de análise da partilha de riscos

O modelo teórico definido por Oudot (2005), tem como objectivo definir os princípios teóricos que fundamentam os critérios de transferência de risco, utilizando como base a teoria do principal – agente. A teoria da agência define que nas trocas económicas existe um principal que delega alguns direitos ao agente, que está limitado por um contrato, mas ao qual compete agir de acordo com os interesses do principal. Esta teoria foi desenvolvida na sequência de existirem actores nacionais e egoístas onde as preferências do agente são distintas do principal. Frequentemente os agentes por disporem de mais informação actuam em proveito próprio uma vez que o comportamento e as características do agente não podem ser observados na sua totalidade pelo principal.

Esta teoria revela-se a mais adequada para compreender a alocação do risco numa PPP, na qual o principal assume-se como a entidade que não dispõe de toda a informação, enquanto o agente tem informação privilegiada. Como resultado da informação assimétrica resultam dois problemas, risco moral e selecção adversa.

A existência destes dois riscos conduz a problemas na concretização do objectivo do principal, colocando-se o desafio de saber como alocar eficientemente os riscos, não abdicando da minimização dos custos globais do projecto.

Tendo em conta que o principal desconhece o empenho dispensado pelo agente, o primeiro terá que motivar o segundo a conceder o esforço necessário para alcançar a *performance* pretendida.

O estabelecimento de uma forma de pagamento directamente relacionada com a *performance* do agente, estimula-o a despende um esforço coerente com os objectivos desejados pelo principal. Esta relação entre a alocação de risco e a *performance* do agente baseia-se, de acordo com o autor, no princípio da responsabilidade desenvolvido por Holmstrom e Milgrom (1991).

Oudot (2005) defende como primeiro critério de alocação do risco, a atribuição do mesmo à entidade que melhor o gere, funcionando o risco como estímulo, incentivando o desempenho. Assim segundo o autor, e com base neste critério, o risco deverá ser imputado à entidade privada.

O segundo critério define que a entidade que gere o risco a um menor custo é a entidade pública, uma vez que apresenta uma diversificada carteira de riscos, o que permite distribuí-lo por diferentes áreas, logo o custo de gestão é menor comparativamente aos custos da entidade privada. Assim e recorrendo à teoria do principal – agente, o principal é o parceiro com o custo de gestão mais reduzido, portanto o risco deverá ser imputado à entidade pública.

O terceiro critério tem como objectivo incorporar as características específicas de um sector e consiste na repartição dos riscos entre o principal e o agente.

No entanto com o aparecimento de situações em que a) o parceiro responsável pelo risco é, simultaneamente, o parceiro com o maior custo de gestão de risco, b) a definição da atitude face ao risco do agente e do principal é difícil e c) a identificação precisa da origem do risco se revela complexa, obrigam ao surgimento de um mecanismo de análise dos critérios de alocação do risco, proposto por Oudot (2005), tendo por base as proposições apresentadas.

Quando a origem do risco é interna à relação e portanto cada parceiro pode influenciar a sua ocorrência, aplica-se o primeiro critério. Portanto o risco deve ser imputado à entidade que

melhor o saiba gerir. Assim quando o risco é endógeno deve ser gerido pela entidade privada, concessionária.

Porém se a origem do risco é externa, então aplica-se o segundo critério, ou seja, quando a origem dos riscos é incontrolável por qualquer uma das entidades, o efeito de incentivo é inútil. Assim o risco deve ser da responsabilidade da entidade que apresente menores custos de gestão, logo o erário público.

Quando o risco é ambivalente este deve ser partilhado pelos parceiros, sendo os custos associados ao risco repartidos pelas duas entidades.

#### 2.10. A gestão do risco e o custo de financiamento

Uma das críticas apontadas às Parcerias Público - Privadas consiste no custo de financiamento das PPP ser mais caro comparativamente ao modelo de contratação tradicional, isto explica-se pelo facto de a taxa de juro exigida nos empréstimos realizados pelo sector privado ser superior à imposta ao erário público.

A transferência de risco do sector público para o privado implica um encarecimento dos custos de financiamento do projecto, segundo o modelo de Modigliani – Miller o custo de capital de um projecto dependeria apenas do risco do mesmo e não da forma como é financiado. O que distingue o projecto PPP do modelo de contratação tradicional é o facto de o Estado ter um risco de incumprimento praticamente nulo comparativamente às empresas privadas, uma vez que se o Estado necessitar de receitas pode recorrer ao aumento de impostos, venda de património ou redução nas despesas. Logo, a entidade pública pode repercutir o risco do financiamento nos contribuintes em geral, funcionando estes como “credores sombra” do Estado.

Em conclusão para que a opção de recorrer às PPP seja a mais eficiente, é necessário que a rendibilidade obtida supere o aumento dos custos de financiamento, para que o valor do projecto (*VfM*) não seja destruído.

#### 2.11. Contabilização *off-balance* dos activos

As Parceria Público – Privadas são reconhecidas principalmente pela possibilidade de permitirem diluir o esforço do Estado ao longo de diversos orçamentos correntes facilitando uma “desorçamentação” do investimento com infra-estruturas, por contrapartida do aumento

de despesas correntes a inscrever em orçamentos futuros.<sup>3</sup> Paralelamente, visa-se também, minorar a sobrecarga da dívida pública existente, cumprindo os critérios de convergência (TC – Relatório nº 10/2008).

Para o Eurostat há três situações que podem ocorrer e cada uma delas tem um impacto diferente no défice e na dívida pública (TC - Relatório de Auditoria nº 33/2005):

A primeira consiste na realização de pagamento por parte da entidade pública a uma sociedade responsável pela construção e financiamento da obra que assume grande parte dos riscos e dos benefícios da utilização do activo. O pagamento efectuado afecta o défice orçamental e onera a dívida pública.

Segundo, quando os equipamentos são construídos e explorados por sociedades privadas assumindo estas os riscos e benefícios relacionados com a propriedade dos activos, os pagamentos regulares realizados pelo Estado a estas entidades afectam o défice mas o valor do investimento realizado é registado no património da empresa privada, assim o financiamento não afecta a dívida pública, como acontece na maioria das PPP concretamente nas SCUT.

Por fim, a situação em que o Estado não incorre em quaisquer pagamentos uma vez que o projecto é auto – sustentável. O activo é registado na propriedade do privado mas não afecta nem o défice nem a dívida, como são exemplos as concessões de portagem real.

Em síntese o que afecta o défice público é a existência de pagamentos a uma qualquer entidade pública ou privada, ao passo que a dívida pública é modificada caso o bem ou serviço provisionado esteja registado no balanço do Estado; se a contabilização for no balanço da entidade privada a dívida pública permanece inalterada.

De acordo com o Eurostat e como demonstra a figura 4, para que os activos envolvidos na parceria sejam registados fora do balanço do Estado, o sector privado tem que assumir o risco de construção e pelo menos um dos seguintes riscos: risco de disponibilidade e risco da “procura”. Se o privado não suporta nenhum desses riscos então os activos envolvidos na parceria serão públicos, o que terá consequências ao nível do défice e da dívida pública, pois a

---

<sup>3</sup> O Eurostat e a Comissão Europeia contabilizam as despesas no momento em que os contratos são assumidos, ao contrário do que acontece no orçamento de Estado Português, em que as despesas são contabilizadas no momento em que o pagamento se efectua.

despesa de capital inicial será contabilizada como “formação bruta de capital fixo” o que afectará negativamente o saldo orçamental (TC - Relatório nº 10/2008).

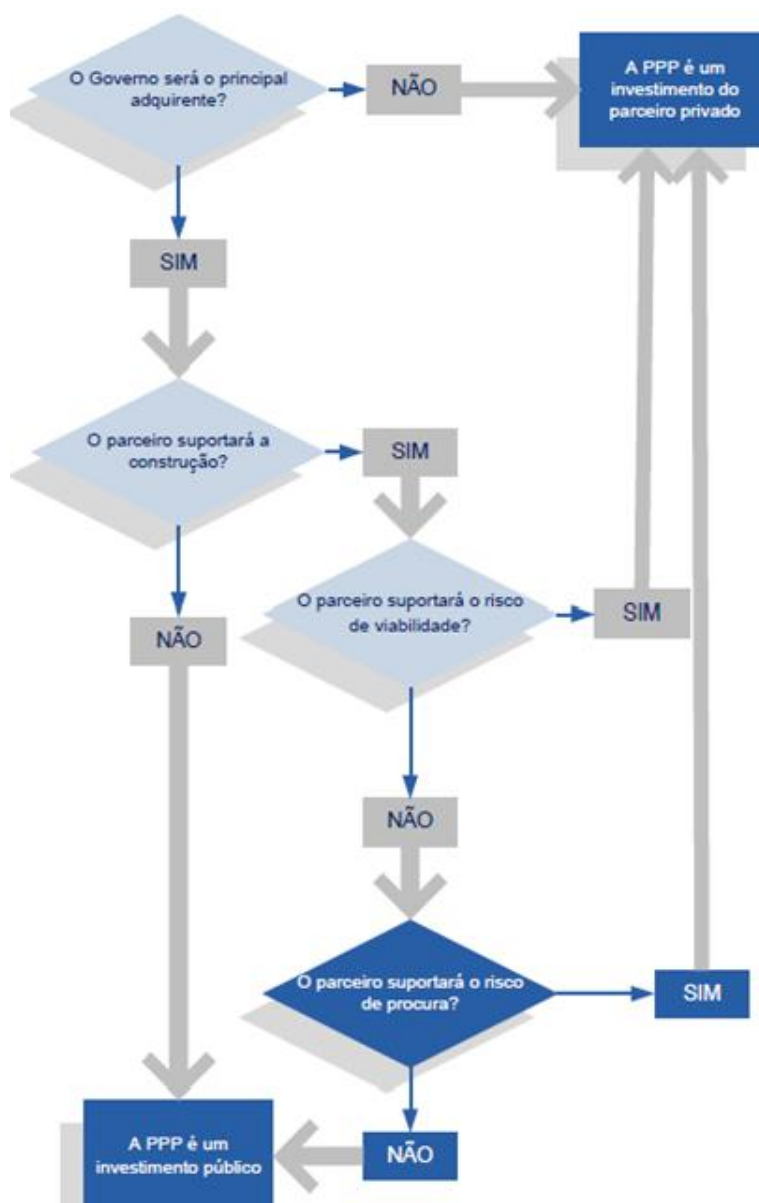


Figura 4 - Contabilização do activo no balanço do Estado  
Fonte: Adaptado de *Tribunal de Contas (2008:23)*

## 2.12. Cessação dos contratos das Parcerias Público - Privadas

O término do contrato de PPP tem riscos tanto para a entidade pública como para a privada. A entidade privada sofrerá uma perda financeira pois ao abandonar a parceria não obtém o retorno de capital suficiente para compensar o investimento inicial realizado. Para o sector público o fim da parceria implica assegurar a conclusão da infra-estrutura, o que obriga à congregação de diversas entidades.

Quando as parcerias são quebradas existem três factores que adquirem especial importância, em primeiro lugar verifica-se um aumento dos custos de transacção; segundo surge o risco de finalização da obra; terceiro regista-se uma diminuição da confiança nas PPP, isto é, diminuição do potencial dos benefícios das PPP.

Nos últimos anos tem se registado um aumento dos cancelamentos nos contratos de parcerias, o que demonstra a popularidade decrescente associada às PPP, sendo difícil voltar à euforia característica dos anos 90.

### 2.13. As Parcerias Público - Privadas no Mundo

As infra-estruturas dos países desenvolvidos foram construídas a partir de 1960 para suportar o crescimento da economia. No entanto depois das crises do petróleo na década de 70 as condições macroeconómicas destes países deterioraram-se, especialmente nas economias de baixos rendimentos. Estes países com o auxílio de instituições internacionais como o Banco Mundial, reagiram a esta mudança formulando políticas que promoviam o aumento e a promoção do mercado regional. Esta situação foi agravada pela crise financeira que surgiu na sequência da fraca *performance* da economia na maioria dos países desenvolvidos. As políticas implementadas respondem a esta crise com cortes nas despesas públicas, menores investimentos em novas infra-estruturas em muitos sectores, incluindo sectores sociais (Hammami et al; 1999).

Desde sempre o crescimento económico teve por base o investimento em infra-estruturas, desta forma e na sequência dos cortes orçamentais cabe aos governos encontrarem formas alternativas de financiamento.

Em numerosos países em desenvolvimento, as bases infra-estruturais são primárias e débeis, representando um entrave ao esforço delineados em prol do crescimento económico. Por seu turno, nas nações mais desenvolvidas assiste-se à necessidade de redimensionamento e renovação dos equipamentos, que mostram sinais de acentuada deterioração e declínio físico após décadas de sub-investimento nas infra-estruturas económicas e sociais por parte das autoridades públicas.

Num ambiente internacional em que a competitividade é um factor decisivo de crescimento, torna-se imperioso inverter esta tendência e agir, promovendo infra-estruturas económicas orientadas para o reforço das capacidades competitivas. Ao mesmo tempo, verifica-se o crescimento e envelhecimento populacional, consumismo, aumento das exigências colocadas



aos serviços públicos, tanto em termos quantitativos como qualitativos. Deve-se, desta forma, satisfazer as expectativas crescentes mas fugindo ao incremento da carga fiscal, o que implica a procura de opções distantes das formas tradicionais de prestação de serviços públicos, uma vez que o carácter monopolista e burocrático não assegura uma solução adequada.

Deste modo as PPP configuram-se como uma via alternativa exequível e que coloca ao dispor do decisor público as capacidades de financiamento e a gestão do sector privado.

Desde a década de noventa quase todos os países em desenvolvimento registaram elevados valores de investimento privado. No entanto, existe um grupo restrito de países em desenvolvimento que concentra grande parte do investimento, vinte e cinco países representam 90% do total de investimento em PPP.

Constata-se que, segundo dados do Banco Mundial de 2006, os diferentes países não utilizam o investimento privado da mesma forma, concretamente na Ásia este investimento complementa os esforços do sector público para manter o ritmo económico, ao passo que na América Latina o investimento privado substitui o público.

Nos países pertencentes à UE é possível distinguir duas realidades na adopção das PPP, com os países pertencentes à antiga Europa dos quinze a destacarem-se como utilizadores frequentes de modelos PPP, não existindo contudo, homogeneidade dentro do grupo, comparativamente aos países recém entrados na União Europeia, que apresentam uma reduzida utilização dos modelos de parcerias, na sequência da sua recente abertura à economia de mercado. No curto/médio prazo prevê-se um grande crescimento das PPP nestes países uma vez que apresentam um *gap* infra-estrutural elevado, relativamente aos países europeus mais desenvolvidos.

É notório que o investimento em PPP não foi dirigido para os países/regiões que mais necessitavam, mas para aqueles onde os investimentos privados eram mais atraentes. As PPP poderiam e deveriam ser utilizadas para diminuir o *gap* existente entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos tendo em conta a escassez de fundos públicos sentida neste último grupo. Desta forma torna-se fundamental o recurso a fundos privados para garantir a provisão de serviços sociais fundamentais para a satisfação de necessidades básicas das populações (Pessoa, 2006).

Os sectores mais relevantes na utilização de PPP a nível mundial são o rodoviário, ferroviário e o das águas.

O Reino Unido e a Austrália foram os pioneiros na introdução das PPP e implementaram esquemas que permitiram o sucesso destas parcerias. Países com políticas fiscais apertadas com foco no controle do nível de dívida têm sido bem sucedidos na implementação das PPP, porque têm conseguido planear e alocar os recursos orçamentais de forma a conseguir o financiamento necessário para prestar os bens e serviços. São exemplos destes países o Reino Unido, a Austrália e a Holanda.

A Austrália é dos países mais bem sucedidos na implementação de PPP, principalmente no sector dos transportes. Este país apresenta uma vasta experiência na prestação privada de infra-estruturas, no entanto o “rótulo” de PPP é novo. Teve a capacidade de criar um ambiente favorável à participação do sector privado junto de investidores internacionais importantes, proporcionando concorrência para assegurar a melhor relação custo - benefício. Um dos catalisadores do sucesso das operações Australianas é o baixo nível de endividamento do país, que contribui para a solvabilidade e confiança no mercado. Para alcançar este objectivo o Estado adoptou políticas de endividamento mínimo, baseado no financiamento de privados. Isto explica a elevada concentração de regime de PPP nas zonas urbanas onde a procura é alta e onde há um retorno rápido e alto das infra-estruturas (European Bank for Reconstruction and Development, 2005).

Rank 2004	Country	Value USD millions	Deals	% share
1	United Kingdom	13 212	81	32.6
2	Korea	9 745	9	24.1
3	Australia	4 648	9	11.5
4	Spain	2 597	7	6.4
5	United States	2 202	3	5.4
6	Hungary	1 521	2	3.8
7	Japan	1 473	15	3.6
8	Italy	1 269	2	3.1
9	Portugal	1 095	2	2.7
10	Canada	746	3	1.8

Tabela 1 - Dez países com mais investimentos em contratos PPP  
Fonte: Adaptado de OCDE (2008)

Por fim, pela tabela 1 verifica-se que o Reino Unido se destaca, segundo dados da OCDE de 2008, como o país europeu com maior investimento em contratos PPP na generalidade dos sectores, com excepção das infra-estruturas ferroviárias e marítimas. Portugal aparece como o nono país com maior investimento em contratos de PPP.

Sinteticamente, as PPP surgem da necessidade de cumprir os critérios impostos pela União Europeia e de criar formas alternativas de provisão dos serviços públicos uma vez que os Estados não detêm os recursos financeiros indispensáveis aos novos investimentos.

Da síntese realizada depreende-se que o modelo em parceria é mais eficiente e possibilita acrescentar valor ao projecto, complementarmente o desfasamento temporal entre a construção e o pagamento da infra-estrutura é vantajosa dado os fracos recursos orçamentais que os países têm a sua disposição. Nesta óptica o Estado assume o papel de regulador, garantindo o cumprimento das exigências iniciais. Acresce ainda que a afectação dos riscos é uma componente essencial no processo de desenvolvimento de um projecto em parceria, pretendendo-se otimizar e não maximizar os riscos transferidos. O modelo de Oudot (2005) permite avaliar a distribuição de riscos entre a entidade pública e a privada. No ponto seguinte estudar-se-á o aparecimento das PPP em Portugal bem como os sectores onde é mais vincada a sua presença.

### 3. As Parcerias Público - Privadas em Portugal

Em Portugal, o regime de concessões não é recente, uma vez que os primeiros sistemas de transportes colectivos, telecomunicações, serviços de fornecimento de água e de energia, foram realizados com recurso ao investimento privado. Exemplo de PPP realizadas na época é o abastecimento público de água à cidade de Lisboa que foi iniciada em 1856, tendo ficado a cargo da Companhia das Águas de Lisboa (CAL), sendo esta responsável durante 80 anos em regime de monopólio, findo os quais as infra-estruturas reverteriam para o município livre de encargos.

Estas primeiras vagas de PPP corresponderam a um período em que a presença do Estado na economia é mínima, limitando-se a exercer funções de soberania e abstendo-se de realizar quaisquer investimentos, devido à carência de recursos financeiros.

Em meados do século XX com o término das concessões anteriores, a prestação destes serviços ficou à responsabilidade do Estado, após o 25 de Abril esta tendência acentuou-se com a nacionalização das empresas concessionárias que ainda subsistiam. Durante os vinte anos seguintes o recurso ao sector privado praticamente desapareceu.

A explosão das PPP em Portugal, a partir dos anos 90, ocorreu mediante duas condições: primeiro, a pressão das restrições orçamentais impostas pela UE; segundo, a existência de um Estado sem experiência, conhecimentos, quadros técnicos capazes de bem negociar os

contratos com os parceiros privados, em particular com os bancos financiadores dos projectos. Assistiu-se, neste contexto, ao lançamento de vários projectos sob a forma de PPP sem avaliação nem justificação prévia das respectivas vantagens para o erário público face ao modelo de contratação tradicional. Foram também assinados contratos de concessão desequilibrados para o parceiro público com graves consequências para os interesses financeiros dos contribuintes (Moreno, 2010:29).

O modelo de contratação PPP arrancou em Portugal em 1992, com a ponte Vasco da Gama, inexplicavelmente sem qualquer enquadramento legal e orçamental específico; só em 2003 e com a maioria dos contratos de concessão já outorgados surge o primeiro diploma regulador das parcerias, na sequência de repetidas recomendações do Tribunal de Contas nas auditorias às PPP.

Como é visível no gráfico 2, entre 2000 e 2005 Portugal era o país europeu com maior percentagem de PPP em relação ao PIB e ao orçamento de estado, apesar do Reino Unido ser o país que apresenta valores de investimento em PPP mais elevados.

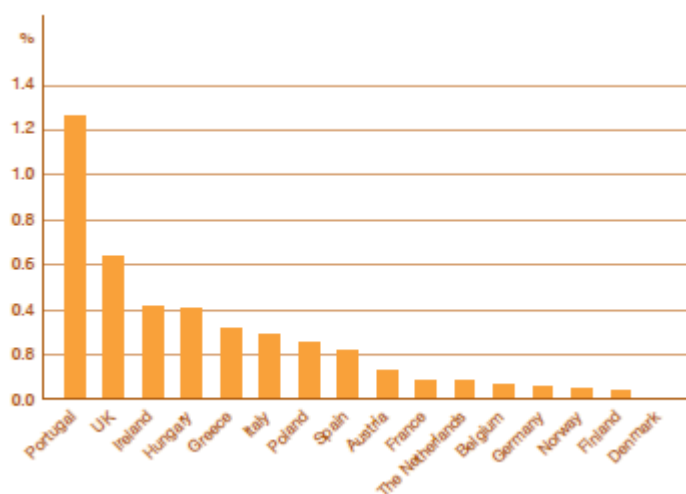


Gráfico 2 - Actividade das PPP em percentagem do PIB, entre 2000 e 2005  
Fonte: Adaptado de PWC (2005)

Actualmente, Portugal vive um período de consolidação orçamental e de saneamento das finanças públicas, o que obriga a uma contenção da despesa – seja despesa corrente ou despesa de capital. Em paralelo o país tem um défice de infra-estruturas básicas e necessita de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados, que pode ser alcançado com um aumento da eficiência da Administração Pública, o que implica, temporariamente, um aumento das despesas de investimento em instalações, equipamentos, entre outros (Vieira, 2004:128).

Em termos legislativos é referido no nº 1 do artigo 31º da lei do enquadramento orçamental que “a determinação do limite máximo de eventuais compromissos a assumir com contratos de prestação de serviços em regime de financiamento privado ou outra forma de parceria dos sectores público e privado”, assim o legislador assume que os contratos PPP devam ser tratados como dívida pública implícita, implicando a sustentabilidade das finanças públicas portuguesas (Cabral, 2009:199). A existência de um limite máximo de contratos PPP é fundamental porque apesar de no curto prazo não existir qualquer impacto nas finanças públicas, no médio/longo prazo estes contratos representam uma parte importante da dívida pública.

Em Portugal, o incumprimento do limite máximo definido por via legislativa proporcionou o recurso a PPP de forma exagerada colocando em causa o orçamento público dos próximos anos bem como a flexibilidade orçamental de um país que apenas tem a seu controle a política fiscal (European Bank for Reconstruction and Development, 2005).

### 3.1. Exemplos de Parcerias Público – Privadas em Portugal

Por razões históricas e culturais, as concessões são de facto a forma contratual dominante e típica das PPP. As concessões apresentadas podem ser obras ou serviços públicos.

No gráfico 3 o sector rodoviário destaca-se como sendo aquele que representa uma maior parcela do investimento implementado na modalidade de concessão com um peso de 41%, seguido do sector ambiental com 19% e do sector de produção de energia eléctrica com 12%.

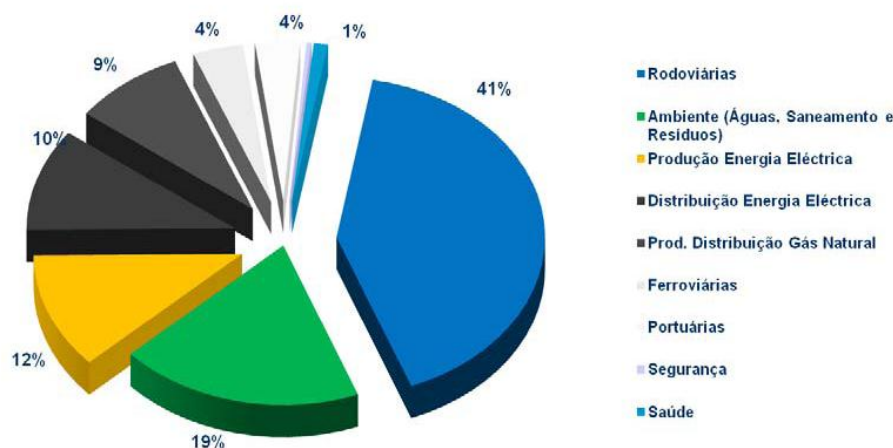


Gráfico 3 - Repartição do Investimento por sectores em 2009  
Fonte: Adaptado de MFAP (2010)

### 3.1.1. Sector Rodoviário e Ferroviário

A primeira concessão realizada em Portugal remonta ao ano de 1992, o contrato foi celebrado entre o Estado português e a Lusoponte e tinha como objectivo a construção, exploração e manutenção da Ponte Vasco da Gama, bem como, a exploração e manutenção parcial da Ponte 25 de Abril. As modificações unilaterais introduzidas pelo Estado entre 1995 e 1999, relativamente à isenção do pagamento no mês de Agosto e à introdução de descontos para o utilizador frequente desta travessia, implicaram a celebração de cinco Acordos de Reequilíbrio Financeiro, dos quais resultaram para o Estado, até ao final de 2000, encargos de aproximadamente 34 milhões de euros (Moreno, 2010:104).

Em 1997 foi atribuído à Fertagus – Travessia Tejo, Transportes, S.A. a exploração do serviço público do transporte ferroviário de passageiros no eixo Norte – Sul da região de Lisboa. Inicialmente este projecto era auto-sustentável financeiramente (a pagar pelos utentes), no entanto em 1997 em resultado da intervenção do então Ministro do Equipamento este projecto transformou-se num projecto financiado pelo Estado, ou seja, pago pelos contribuintes.

### 3.1.2. Sector da Saúde

As PPP em Portugal no sector da Saúde remontam a 1995 com a celebração de um contrato de gestão com o Grupo Mello e tendo por objectivo a gestão do recente Hospital Amadora Sintra.

A ideia de implementar um programa de PPP generalizado ao sector da saúde só viria a ser possível no início dos anos 2000. O modelo apresentado foi anunciado como inovador, e portador de nível elevado de economia, eficiência e eficácia. Suscitou a curiosidade internacional pela ousadia e inovação que o plano teórico evidenciava e por nunca ter sido experimentado.

Este programa envolveria o recurso às PPP para construção, implementação, renovação, e gestão de mais dez hospitais. Concretamente o contrato de gestão teria por objectivo as actividades de concepção, construção, financiamento, conservação e exploração do edifício hospitalar, bem como, a gestão do hospital envolvendo a prestação de serviços clínicos. Assim as PPP concretizar-se-iam através da criação de duas entidades gestoras, com objectivos, horizontes contratuais de actuação e formas de remuneração distintas: a) entidade gestora do estabelecimento de saúde, responsável pela organização e gestão hospitalar durante um período de 10 anos; b) entidade gestora do edifício responsável pela concepção,

construção, financiamento, conservação e exploração do edifício e infra-estruturas hospitalares, durante um período de 30 anos (Cabral, 2009:170).

No entanto cerca de nove anos depois do lançamento público deste programa, só um hospital estava construído. E depois de gastos enormes com estudos e consultorias o Estado conclui que o projecto não é vantajoso tendo em conta os custos de gestão e de monitorização que o mesmo implicava. Como refere Moreno (2010:113), teria sido útil para o Estado o lançamento de um projecto-piloto devido à complexidade do projecto e à inexistência de experiência internacional. Relativamente ao único hospital criado, no momento em que foi assinado o contrato este já estava a ser renegociado por apresentar falhas.

Em 2005 assistiu-se a uma alteração do modelo de contratação das PPP no sector da saúde, o qual passará a incidir preferencialmente sobre a construção de infra-estruturas, em detrimento da gestão hospitalar, que fica à responsabilidade do Estado.

Nos últimos anos tem-se verificado algum desagrado com a aplicação das PPP no sector da saúde, no entanto estas continuaram a ser a solução para a provisão de serviços de saúde. O envelhecimento da população, o encarecimento dos tratamentos médicos e os custos induzidos pela inovação tecnológica, geram uma pressão financeira no sector da saúde, que torna os Estados dos países desenvolvidos cada vez mais dependentes das entidades privadas para a satisfação do interesse público. Portanto, num futuro próximo, Portugal terá que continuar a recorrer às PPP para providenciar a prestação de serviços de saúde, tendo em conta o elevado condicionamento em matéria de finanças públicas (Cabral, 2009:176).

### 3.1.3. Sector da água e águas residuais

Em Portugal a responsabilidade da gestão dos serviços de água e águas residuais (SAAR) era exclusivamente da administração local até 1993. O decreto-lei 372/93 alterou a delimitação de sectores, permitindo o acesso de capitais privados anteriormente vedados à actividade neste sector.

No sector da água verifica-se que o procedimento das PPP é precário em virtude da legislação sectorial existente ser fraca, não existindo, uma correcta avaliação do risco envolvido e da sua partilha; a realização do comparador público; segunda fase de negociação; melhoria das condições contratuais oferecidas; avaliação da viabilidade económica/financeira; especificação dos serviços a concessionar. O município quando decide concessionar o seu

SAAR fá-lo, na maioria dos casos, numa situação limite e não com o propósito de maximizar o *Value for Money*.

Conclui-se que os procedimentos de constituição das PPP neste sector estão distantes do desejável, esperando-se ganhos superiores aos obtidos.

### 3.2. Monitorização e Controlo das Concessões por parte do Estado

O Estado é sempre o responsável último perante o cidadão, não podendo demitir-se das suas funções de supervisão, controlo e fiscalização. Deve, por isso, assegurar previamente à contratualização de uma concessão uma estrutura eficaz que assuma esse papel, assente numa profissionalização da actividade de gestão de contratos, com autonomia de acção e relativa independência do acompanhamento puramente técnico.

A ambição do programa de concessões rodoviárias contrastou com a precariedade dos meios afectos à sua coordenação, condução e gestão por parte do Estado, o que contribui para que a qualidade e prontidão da resposta fornecida pelos serviços se fossem degradando. Regista-se também alguma inoperância das estruturas dirigentes para adaptar, de forma mais conveniente, os serviços às solicitações e responsabilidades que sobre eles imperam. Entre os resultados mais visíveis destas insuficiências podemos referir a dilatação dos prazos consumidos na contratualização de novas concessões, a notória fragilidade negocial nos processos de reposição do equilíbrio financeiro das concessões, a falibilidade do controlo dos níveis de tráfego, que constituem base dos pagamentos do Estado nas concessões SCUT e a ausência da verificação mínima das condições de exploração das auto-estradas, não estando sequer a ser cumpridas as disposições contratuais relativas à sinistralidade e disponibilidade, as quais eram precisamente uma das virtudes apontadas ao programa.

Segundo um estudo realizado pela OCDE existem cinco indicadores de *performance* que devem ser utilizados para aferir se as PPP contribuem para um acréscimo de valor do projecto (*Value for Money*), a saber: medição da eficiência em termos de inputs e outputs; mensuração da eficácia em termos de resultados; avaliação da qualidade do serviço; avaliação da *performance* financeira e medição da actividade e dos processos. A avaliação destes indicadores varia consoante o país em que a análise é realizada. A selecção dos países analisados é baseada no ranking dos dez países que mais investimentos realizaram em PPP no ano de 2008 e no estudo da OCDE: *Public – Private Partnerships: in Pursuit of Risk Sharing and Value for Money* (2008).



Em Portugal os contratos de concessão prevêm amplas obrigações de prestação de informações ao concedente por parte das concessionárias, entre os quais: remeter os documentos de prestação de contas (por exemplo: balanços e contas de exploração); facultar o livre acesso a todo o empreendimento concessionado; documentação diversa relativa às instalações e actividades objecto da concessão. Dada a complexidade e a dimensão destas concessões impor-se-ia como imprescindível um acompanhamento *pari passu* das mesmas, em todas as vertentes, com pessoal especializado e em número suficiente, com um programa de fiscalização adaptado a cada uma das fases da concessão e estabelecido à partida (TC - Relatório nº 14/2003), no entanto tal não se tem verificado.

No Reino Unido avalia-se o contributo da parceria para o acréscimo de valor do projecto com recurso a testes e exercícios de avaliação comparativa entre os serviços prestado pela parceria e os inicialmente previstos. O governo Inglês adopta padrões de referência para os indicadores chave de desempenho, no entanto em vez de adoptar um ponto óptimo define um intervalo aceitável de desempenho. Neste país a *performance* é medida continuamente até ao fim do contrato e quando os indicadores não são cumpridos há uma redução no pagamento realizado à entidade privada, com o intuito de estimular o seu desempenho. Anualmente são estabelecidos, pelo governo, limites para a aprovação de crédito, definindo-se um nível máximo de endividamento.

Na maioria dos sectores de França o desempenho é mensurável, os contratos de PPP contêm indicadores de desenvolvimento importantes que permitem avaliar o desempenho da parceria, estes resultados devem ser reportados anualmente. Se o privado não cumpre o previamente definido então a componente da taxa ligada à operação pode ser afectada, enquanto a relativa ao investimento não é necessariamente afectada.

Na Austrália o primeiro estado a lançar uma política de PPP foi o de Victória em 2002, que ainda hoje é líder no desenvolvimento de parcerias, neste estado o governo define o *Value for Money* que o contrato permite obter tendo em conta as especificações financeiras e não financeiras definidas. Assim o governo analisa duas variáveis: a) se o contratado presta o serviço de acordo com o valor acrescentado pré-definido; b) se os benefícios do investimento financeiro e não financeiro do projecto (identificados na fase pré-contratual no mapa de investimentos) foram atingidos. O contratado deve entregar regularmente um relatório de desempenho ao governo e apresentar, anualmente, o plano de negócios e o orçamento previsto

para além de a qualquer momento poder existir uma auditoria independente. Existe punição quando se verifica o incumprimento de algum dos critérios de desempenho.

No Brasil o reporte da informação financeira e a periodicidade da mesma dependem do indicador e do tipo de projecto (rodoviário e ferroviário). Os contratos em geral incluem um conjunto normas ou valores – alvo que devem ser seguidos pelo parceiro privado.

Na Hungria os resultados devem ser reportados a cada trimestre e o contrato inclui indicadores de desempenho.

Dentro da temática da monitorização das concessões é importante referir ainda que os contratos celebrados entre o Estado e as concessionárias são incompletos, o que obrigou à introdução por via legislativa de leis que corrigissem esta falha. Um exemplo destas fragilidades contratuais é a protecção dos direitos dos utentes, como elucida a lei 24/2007 que responsabiliza as concessionárias por quaisquer consequências danosas para pessoas e bens ocorridas na sequência de obras ou não na auto-estrada (TC - Relatório nº 10/2008).

Até final do ano de 2007 que não havia sido levantado nenhum auto de incumprimento contratual o que revela a fraqueza da posição negocial do Estado. Esta inacção da entidade pública é aproveitada pelas concessionárias, como é exemplo os benefícios – sombra, benefícios não considerados contratualmente, mas que acarretam ganhos para as concessionárias, sem qualquer contrapartida para o Estado. Este último justifica o facto de não ter penalizado as concessionárias com a elevada carga burocrática associada aos processos de multas, aos montantes pouco significativos das mesmas e por outro lado aquando da notificação das concessionárias estas apresentam um plano de reposição das falhas detectadas.

Concluir-se que as PPP foram introduzidas em Portugal num contexto muito específico dado que não havia conhecimento, nem experiência para negociar os contratos gerando perdas financeiras consideráveis para o Estado; a pretensão de aderir à moeda única implicava o cumprimento dos critérios do défice e da dívida pública; a implementação destas parcerias não foi precedido de qualquer avaliação de eficiência face ao método tradicional e por fim, não existiam meios técnicos e humanos suficientes nem qualificados para monitorizar estes contratos.

É neste cenário que surge as SCUT no final da década de 90 com o objectivo de reduzir o défice infra-estrutural, melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados não

comprometendo a consolidação orçamental. A temática das SCUT será abordada no tópico seguinte.

#### 4. SCUT (Auto-Estradas Sem Custos para o Utilizador)

As SCUT foram introduzidas em Portugal em 1997, com o objectivo de utilizar *know how*, metodologias, técnicas características do sector privado e assim aumentar a qualidade do serviço prestado, reduzir os desequilíbrios regionais, acelerar a execução do plano nacional rodoviário, minimizar o esforço financeiro do Estado, aumentar a oferta de infra-estruturas em zonas de menor cobertura, partilhar os riscos e os benefícios relativos ao investimento com o sector privado e permitir a construção de auto-estradas onde o número de nós desaconselharia a utilização de portagens.

As SCUT foram a fórmula encontrada pelo Estado português para diminuir o défice estrutural no domínio rodoviário cumprindo os critérios comunitários de despesa e da dívida pública. Na verdade o Estado não paga a construção da auto-estrada, o que implica uma contabilização *off-balance* do investimento público, permitindo-lhe realizar infra-estruturas com base em rubricas orçamentais de despesa corrente e não de investimento. A minimização do esforço do Estado pela redução do impacto do investimento público, possibilitou o cumprimento do objectivo de contenção orçamental requerido pela adesão à moeda única europeia (1998).

O financiamento das SCUT não é feito através de taxas cobradas aos seus utilizadores, mas sim pelo esforço comum e solidário de todos os contribuintes do país. O pagamento do Estado às concessionárias acontece em dois momentos distintos: nos primeiros cinco anos da concessão, as concessionárias recebem um montante fixo por cada lanço com base em critérios pré-determinados o que lhe garante, a cobertura dos custos operacionais e dos encargos financeiros e a remuneração do capital investido pelos accionistas das sociedades concessionárias; após os primeiros cinco anos da concessão o pagamento não é mediante os resultados financeiros da exploração, mas consoante os resultados materiais ou funcionais: qualidade do serviço prestado ou número de veículos que utilizam a auto-estrada, sendo este número medido com recurso a um sistema de bandas, explicado em seguida.

Assim, como refere o relatório do Tribunal de Contas nº14/03 – 2ª Secção, são estabelecidos três níveis de bandas de tráfego de veículos por quilómetro: banda inferior, banda de referência e banda superior. A cada um destes níveis é aplicado um tarifário que será superior na banda inferior e menor na banda superior. Na banda superior, por cada veículo/km a mais,

que exceda o limite máximo desta banda, o Estado pagará “zero”. Esta proporcionalidade inversa (mais tráfego/tarifas mais baixas e menos tráfego/tarifas mais elevadas) tem como único objectivo balizar os riscos incorridos pelas duas partes (Estado e concessionária). Em casos de excesso de volume de tráfego, o Estado pagará apenas um determinado limite de tráfego, porém, em casos de níveis insuficientes de tráfego, a concessionária, embora beneficie de uma tarifa mais elevada, não possui uma receita mínima de tráfego garantida, o que significa que se encontra, efectivamente, nos termos deste modelo, exposta ao risco de tráfego.

As concessionárias têm assim a sua remuneração dependente dos níveis de tráfego, logo quando há pouco tráfego o risco e o prejuízo são assumidos pelo sector privado. Adicionalmente as concessionárias podem receber uma remuneração referente à disponibilidade das vias e aos níveis de sinistralidade.

Tendo em conta que os pagamentos ao sector privado só ocorrem depois da obra entregue, é comum verificar-se a entrega das infra-estruturas antes do prazo estabelecido, permitindo ganhos de eficiência e eficácia à gestão privada.

Embora as SCUT sejam classificadas como concessões, na verdade não o são, uma vez que nas concessões o pagamento é realizado pelos utilizadores, ao passo que nas SCUT a remuneração é da responsabilidade da Administração Pública. Assim em Portugal as concessões SCUT têm características próprias distintas das restantes concessões clássicas.

#### 4.1. As infra-estruturas rodoviárias e o seu impacto sócio – económico

Segundo o estudo de Reis et al (2010), as infra-estruturas rodoviárias constituem um recurso social e económico vital para qualquer economia, estruturam o espaço, condicionam a mobilidade, influenciam os fluxos de comércio e são determinantes para a fixação de indústria e habitação. Estes investimentos têm impactos que tendem a prolongar-se no espaço e que perduram quase de forma irrepreensível, ao longo de décadas.

A construção de uma nova infra-estrutura rodoviária introduz alterações significativas na região. As dimensões dessas alterações terão impacto nas escolhas dos utilizadores da infra-estrutura em função do tempo, modo, percurso e frequência das viagens, na sociedade em geral e finalmente nos gestores da infra-estrutura.

Os objectivos socio-económicos do projecto de investimento em infra-estruturas rodoviárias, são, em regra, relacionados com a melhoria das condições de viagem, para pessoas e bens, quer dentro da área de análise, quer em termos de acessibilidade (isto é, para dentro e fora desse espaço geográfico e económico), bem como a disponibilização de condições potenciadoras de redução proporcional da sinistralidade e dos impactes ambientais (Reis et al, 2010:11).

Um parte substancial dos benefícios decorrentes da melhoria das infra-estruturas rodoviárias apresenta-se sob a forma de poupanças de tempo para os utilizadores. A valorização das poupanças de tempo tem por base o custo de oportunidade da duração das viagens, isto tem subjacente a ideia que o tempo potencialmente poupado poderá ser empregue produtivamente (pressupondo-se, implicitamente, que o tempo despendido em viagem não é produtivo). Os custos de operação (dos veículos) são suportados pelos utilizadores da nova infra-estrutura. Sendo incluídos nesta categoria os custos de combustível (gasóleo ou gasolina) e outros

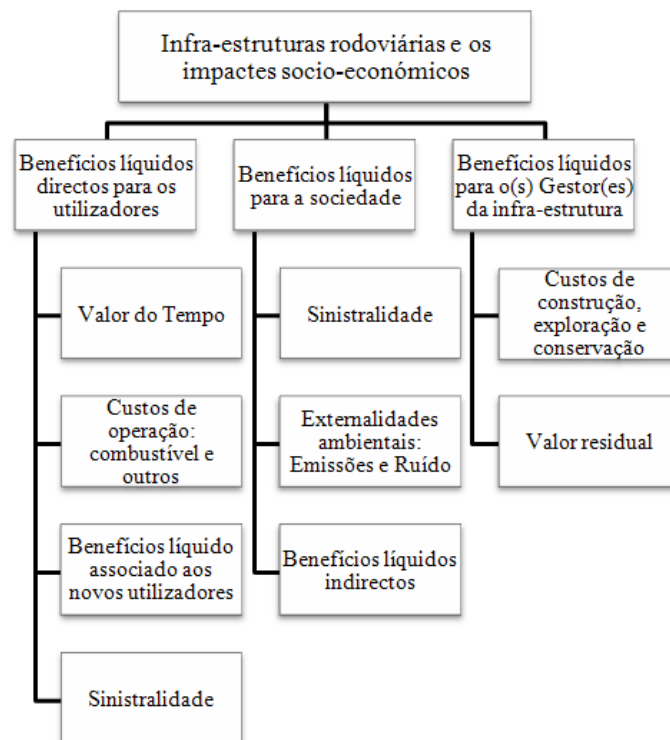


Figura 5 - Investimentos em infra-estruturas rodoviárias e seu impacto sócio-económico  
Fonte: Adaptado de Reis et al (2010:8)

custos (óleo, pneus e uma fracção de custos de manutenção e de seguro). Estes custos dependem de algumas variáveis como as características dos veículos e das condições de tráfego. Assim com as melhores condições da via é previsível um aumento da velocidade média, o que se traduz num aumento dos custos com combustíveis, no entanto, se o

comprimento dos trajectos for menor com a construção do empreendimento, então o aumento dos custos com combustíveis pode ser atenuado ou mesmo reduzido.

A construção de infra-estrutura proporciona por um lado a redução do tempo de viagem e de outros custos suportados pelo utilizador, deverá por outro traduzir-se num acréscimo de procura. Contudo estes benefícios poderão ser atenuados ou ampliados, dependendo das implicações ao nível dos acidentes e das incidências ambientais.

A redução da sinistralidade é um dos principais objectivos que se pretende atingir com a construção das novas infra-estruturas rodoviárias, sendo normalmente medido pelo número de feridos, número de vítimas mortais e redução de custos associados aos danos nos veículos. É assim fundamental comparar os custos associados à sinistralidade na situação com empreendimento ou sem empreendimento. A construção de vias ou o melhoramento das existentes permite a redução de acidentes com vítimas logo uma redução dos custos de sinistralidade.

Em termos ambientais verifica-se um aumento da emissão de poluentes, em consequência do aumento do tráfego o que se traduz em custos ambientais. Outro problema realçado é o ruído associado à circulação automóvel que é um custo suportado pela sociedade e que pode ter impacto na saúde das populações afectadas.

Um exemplo de benefícios líquidos indirectos decorrente da construção de uma infra-estrutura será a possibilidade de proporcionar a uma empresa redução dos custos, que por sua vez pode reflectir-se numa redução de preços e aumento da produção. Se os clientes destas empresa forem outras empresas estas poderão também reduzir os seus preços e assim sucessivamente.

Os benefícios líquidos para o gestor da infra-estrutura compreendem por um lado os custos de construção, expropriação, exploração e conservação; e por outro os benefícios que é legítimo associar ao valor actual da infra-estrutura no *terminus* do horizonte temporal da avaliação (isto é, o Valor Residual).

Em síntese dos ganhos líquidos decorrentes da melhoria das condições das vias rodoviárias pode-se destacar as poupanças de tempo e os benefícios associados aos novos utilizadores. Por sua vez do lado dos custos sobressaem os relativos à construção, exploração, conservação das infra-estruturas e externalidades ambientais.

#### 4.2. Infra-estruturas rodoviárias e os benefícios sobre o emprego

O investimento em infra-estruturas rodoviárias tem um impacto directo sobre o emprego envolvido na construção uma vez que este tem características conjunturais, contudo alguns estudos demonstram que os benefícios destes projectos podem despoletar impactes económicos que alteram as estratégias e decisões quer das empresas, quer das famílias, capazes de influenciar os empregos de longo prazo.

As novas acessibilidades irão desempenhar um papel importante nas decisões de produção e localização das actividades produtivas, ou seja, estes investimentos criam emprego em resultado da expansão de empresas existentes bem como de outras atraídas pelos acrescidos benefícios disponibilizados. Por outro lado as infra-estruturas rodoviárias podem contribuir para o aumento da produtividade, desencadeando um aumento da procura de trabalho. Do lado da oferta de trabalho a disponibilização de infra-estruturas rodoviárias de qualidade superior alarga o horizonte geográfico do próprio mercado o que corresponde à participação de mais elementos, pois não se pode ignorar que os custos de transporte têm uma grande importância nas decisões subjacentes à fixação da residência de famílias.

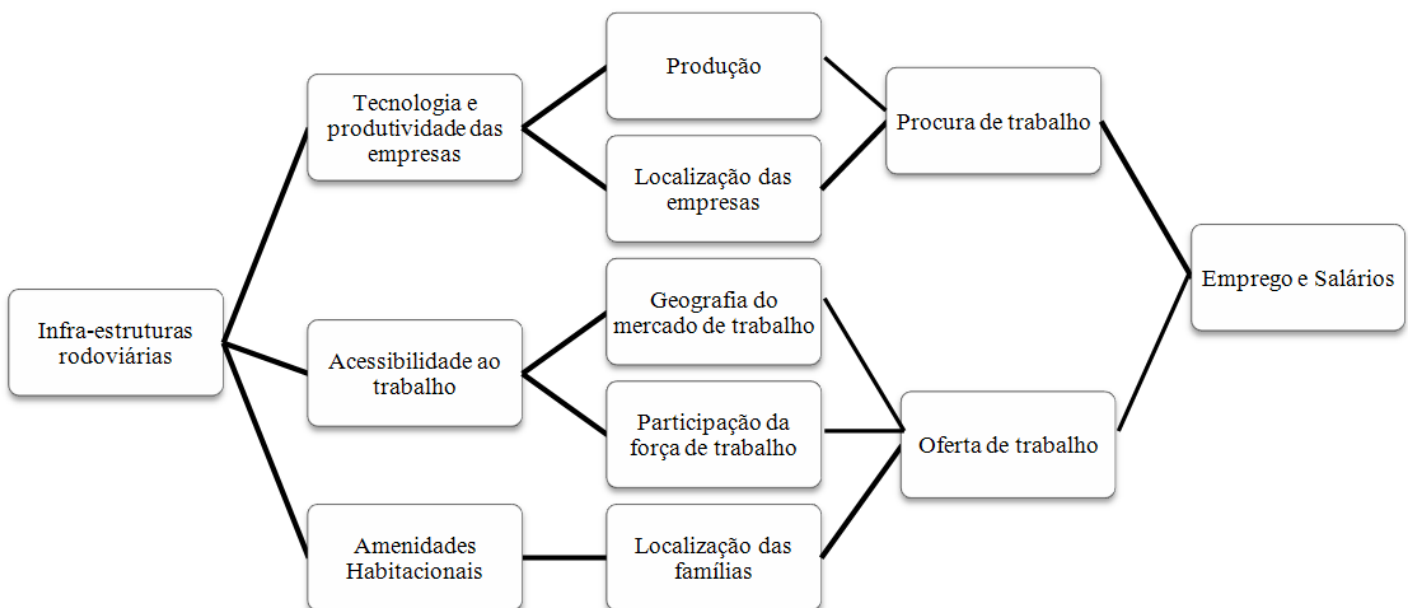


Figura 6 - Infra-estrutura rodoviária e os seus benefícios no emprego

Fonte: Adaptado de Reis et al (2010)

Em síntese pode-se dizer que as infra-estruturas de transporte rodoviário potenciam a criação de emprego de longa duração no conjunto da economia.

### 4.3. Renegociação dos Contractos das SCUT

Há alguns anos que sucessivos governos têm adiado a decisão de implementar portagens nas SCUT uma vez que esta medida vai contra o objectivo inicial de prestar aos cidadãos um sistema de mobilidade mais solidário, com menores tempos totais de deslocação, maior segurança e conforto, sem quaisquer custos para os utilizadores, sendo os mesmos assegurados pelo Estado. A introdução de portagens nas SCUT implica restabelecer o princípio do utilizador - pagador em detrimento do princípio da solidariedade nacional.

A introdução de portagens nas auto-estradas sem custos para o utilizador (SCUT) é uma das medidas previstas no programa de estabilidade e crescimento (PEC), como garantia da consolidação orçamental e redução do défice. As portagens nas SCUT geram receita necessária para compensar os elevados encargos suportados pelo Estado, que ascenderão aos 15 mil milhões de euros até 2030, momento que coincide com o término da maioria dos contractos SCUT. O período entre 2008 e 2023 é o que representa maiores encargos para a entidade pública, traduzindo-se numa média anual de 650 milhões de euros, segundo cálculos apresentados no relatório do Tribunal de Contas n.º 14/03 – 2.ª Secção e ilustrados no gráfico 4.

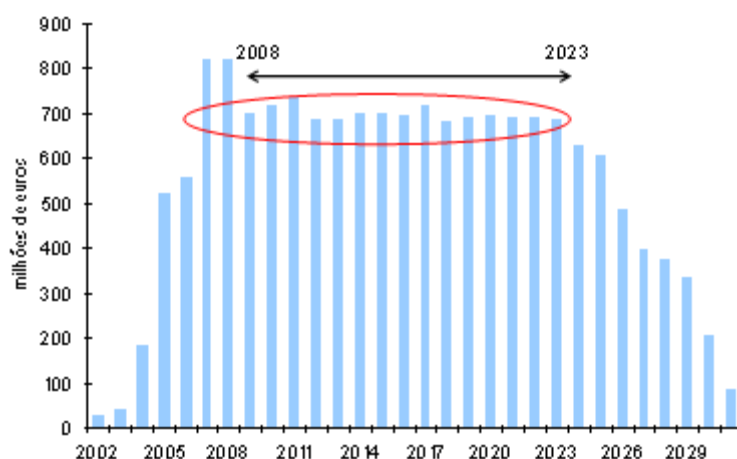


Gráfico 4 - Encargos anuais com concessões SCUT

Fonte: Adaptado de *Estradas de Portugal* visto em

[http://www.portugal.gov.pt/pt/GC16/Governo/Ministerios/MOPTC/Documentos/Pages/20041223\\_MOPTC\\_Doc\\_Scut.aspx](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC16/Governo/Ministerios/MOPTC/Documentos/Pages/20041223_MOPTC_Doc_Scut.aspx)

A introdução de portagens nas SCUT permitirá garantir maior equidade e justiça social, aumentando as verbas disponíveis para aplicar noutras áreas das infra-estruturas rodoviárias como garantir a conservação e a segurança das mesmas, justificação apresentada na Resolução do Conselho de Ministros n.º75/2010.



A introdução de portagens em auto-estradas sem custos para o utilizador (SCUT) está prevista no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) para 2010-2013, como medida de consolidação de contas. *“Para a concretização desta medida foi alterado o modelo de gestão e de financiamento do sector das infra-estruturas rodoviárias assente em princípios de coesão territorial, solidariedade intergeracional (...) atribuindo-se à empresa Estradas de Portugal, SA, a concessão da rede rodoviária nacional de modo a assegurar a sustentabilidade económica e financeira. Este modelo (...) fomenta a criação de condições para que se assegure a sustentabilidade do sector rodoviário, nomeadamente através do reforço, conservação e execução do Plano Nacional Rodoviário”* (Resolução do Conselho de Ministros nº75/2010).

No entanto promover a igualdade não é o mesmo que universalidade como tal, foi estabelecido um regime que diferencia as regiões mais desfavorecidas.

Segundo a Resolução do Conselho de Ministros referida, o cumprimento deste regime de discriminação positiva consubstancia-se na aplicação de um sistema misto de isenções e de descontos nas taxas de portagem, para as populações e empresas locais, através de isenções nas primeiras dez utilizações mensais e descontos de 15% nas utilizações seguintes da respectiva auto-estrada SCUT. As populações que terão acesso a este regime distintivo serão as que tenham residência ou sede na área de influência da SCUT: a) concelhos cuja qualquer parte do seu território estejam a menos de 10 km da auto-estrada (no caso SCUT Norte Litoral, Grande Porto e Costa da Prata); b) concelhos inseridos numa NUT cujo qualquer parte do seu território esteja a menos de 20 km (SCUT Interior Norte, Beiras Litoral e Alta, Beira Interior e Algarve).

O regime de discriminação positiva é aplicável apenas às regiões desprotegidas, tendo estas que cumprir três critérios: a) índice de disparidade do PIB *per capita* regional, indicador que mede o grau de riqueza de uma zona ou região. Definiu-se que as regiões com menos de 80% do PIB *per capita* nacional são consideradas desfavorecidas; b) índice de poder de compra concelhio (IPCC) que traduz o poder de compra manifestado quotidianamente, em termos *per capita*, nos diferentes municípios ou regiões, tendo por referência o valor nacional. Foi definido no diploma mencionado, que uma região é considerada depreciada se apresentar um limite inferior a 90% da média nacional; c) tempo do percurso, compara o tempo dispendido nas vias regionais e locais alternativas com o tempo gasto nas SCUT, tendo sido estabelecido que para a região merecer discriminação positiva é necessário que o tempo gasto nas vias

alternativas seja o triplo das SCUT. No entanto não se pode ignorar que as fragilidades existentes nas redes viárias regionais e locais poderão condicionar a implementação de portagens nas SCUT, mesmo que estas sejam justificáveis pelos indicadores de desenvolvimento sócio-económico das regiões.

O regime apresentado é transitório entre 15 de Outubro de 2010 a 1 de Julho de 2012, durante o qual todos os utilizadores das SCUT favorecem de discriminação positiva desde que cumpram os três critérios enunciados. A partir de 1 de Julho de 2012, altura em que se espera que as vias alternativas já estejam concluídas, apenas as regiões que apresentem um PIB *per capita* regional inferior a 80% da média nacional continuarão a beneficiar do regime de distinção.

Para averiguar se uma dada região é meritória de discriminação positiva deve-se avaliar os indicadores sócio-económicos bem como as alternativas de oferta do sistema rodoviário. Se estes critérios já foram atingidos então a região deixa de beneficiar do regime de discriminação positiva.

Assim a introdução de portagens nas SCUT implica a passagem de um modelo PFI, em que a Administração paga à entidade privada uma renda consoante o nível de tráfego, para uma concessão, uma vez que a empresa Estradas de Portugal, SA assume-se como concessionária da auto-estrada, obtendo a remuneração por via da cobrança de portagens aos utilizadores. Por sua vez a Estradas de Portugal, SA subconcessiona a auto-estrada a empresas às quais paga uma renda fixa.

Já no ano de 2006, foi decidido introduzir portagens em três SCUT, a saber: SCUT Costa de Prata, Grande Porto, e Norte Litoral. As SCUT referidas corroboravam os três critérios explicados. As restantes SCUT Interior Norte, Beiras Litoral e Alta, Beira Interior e Algarve não cumpriam os requisitos e por isso ficariam isentas de portagem. No entanto, o regime de portagem foi sucessivamente adiado e só em 15 de Outubro de 2010 foi iniciado. De referir que os critérios que há quatro anos permitiam decidir se uma SCUT deveria ser portajada ou não, são actualmente utilizados como forma de aferir se as regiões e zonas atravessadas pelas SCUT são susceptíveis de obter discriminação positiva.

#### 4.4. Críticas apontadas nas Auditorias do Tribunal de Contas às SCUT

As auditorias realizadas às PPP demonstram, em termos gerais, que há um desequilíbrio entre a parte pública e a privada, com prejuízo para a primeira, relativamente à partilha de riscos, de

benefícios e compensação das concessionárias. As auditorias evidenciaram também que as PPP implicarão graves prejuízos para o erário público em termos orçamentais que se reflectirão a longo prazo nos contribuintes.

No relatório do Tribunal de Contas nº14/03 – 2ª Secção são apresentadas diversas críticas às SCUT, das quais se destacam as seguintes:

- ✓ As boas práticas internacionais recomendam que o lançamento de um programa de concessão tem que ser precedido de uma avaliação sobre a sua eficácia, eficiência e economia face ao modelo tradicional, ou seja, antes de o projecto ser lançado tem que se assegurar que o mesmo representa valor para o Estado, no entanto nos projectos auditados pelo TC essa avaliação nem sempre se verifica;
- ✓ O Estado em algumas vezes desvirtuou o valor do VAL de alguns projectos, o que se traduziu num enfraquecimento da competitividade e comparabilidade das propostas, fragilizando o respeito pelo princípio da igualdade e da concorrência entre os concorrentes;
- ✓ Verifica-se uma predominância excessiva de factores financeiros, como o preço, em detrimento de outros aspectos qualitativos, no entanto no período de negociações houve alteração dos projectos e das técnicas com vista a cumprir os pré-requisitos (caderno de encargos), implicando aumento do preço, reduzindo-se o respectivo *Value for Money* do projecto;
- ✓ Muitos projectos são lançados a concurso sem os estudos de impacte ambiental concluídos, sem a existência de projectos aprovados e sem a realização dos processos expropriativos, transferindo os riscos para as concessionárias com consequências para no preço final, pois há incerteza quanto ao custo final da construção. Para que fosse minimizado o impacto no preço teria que existir planeamento e uma análise cuidadosa antes do lançamento de qualquer PPP;
- ✓ O modelo de partilha de risco não se encontra optimizado no que respeita ao mecanismo de pagamento do contrato, na medida em que este é baseado na utilização das infra-estruturas, sendo essa uma variável exógena, o que se reflecte naturalmente num preço dos contratos mais elevado que tem que ser pago pelo Estado.
- ✓ A ausência de um modelo estandardizado, especialmente no que respeita a partilha de riscos não beneficia o Estado obrigando-o a aceitar riscos que não são da sua responsabilidade, este facto decorre da maior pressão e capacidade negocial do sector privado;

- ✓ O Estado introduz sucessivas alterações aos modelos, traçados e projectos sem antes realizar uma correcta avaliação dos riscos e sem quantificar previamente o impacto financeiro dessas alterações;
- ✓ Muitos concedentes públicos aceitaram, durante a fase de negociações com os parceiros privados, a degradação do valor dos projectos para o concedente público com a justificação da crise internacional;
- ✓ A negociação dos contratos foi sistematicamente conduzida por consultores externos, que adquiriram cada vez mais conhecimento, não permitindo ao Estado retirar qualquer benefício;
- ✓ Falta de transparência na divulgação dos encargos totais já previstos assumir pelo Estado;
- ✓ Falhas ao nível da definição rigorosa dos objectivos e dos resultados pretendidos pelo Estado, o que origina o aparecimento de trabalhos adicionais resultantes de posteriores alterações do projecto;
- ✓ Aquando da avaliação do projecto normalmente só se tem em conta o custo inicial do investimento, negligenciando a manutenção e a operação desses mesmos equipamentos. Considerar que a gestão de uma obra pública termina com a sua conclusão é um profundo erro estratégico.

As recomendações apresentadas pretendem dotar o Estado dos meios necessários para comprovar que o *VfM* do projecto é superior em parceria comparativamente à opção tradicional; o erário público deve definir os objectivos e os resultados que espera alcançar com o projecto, evitando custos adicionais com renegociações do contrato; sector público deve procurar formas de financiamento alternativas ao *project finance*, como por exemplo, os empréstimos obrigacionistas, que lhe permita reduzir as necessidades de refinanciamento junto da Banca Comercial, minimizando o custo de capital o que terá repercussões positivas no preço do contrato para o Estado; a entidade pública deve recorrer a critérios de avaliação das propostas que tenham em conta o *trade-off* qualidade/preço; assegurar que todos os projectos que estão na fase de negociação cumprem todos os pré-requisitos, garantindo os princípios de igualdade, de competitividade e de concorrência; o Estado deve monitorizar e acompanhar a gestão dos contratos não só no início da prestação do serviço mas durante a construção do projecto; o modelo de PPP deve proporcionar ao parceiro privado uma remuneração adequada aos montantes investidos e ao grau de risco incorrido.

Antes de iniciar a análise do caso importa reter as principais conclusões da revisão bibliográfica. As PPP surgem com o intuito de construir infra-estruturas fundamentais à satisfação de interesses sociais e económicos, cumprindo simultaneamente, os critérios impostos pela União Europeia, uma vez que o investimento não é registado no balanço do erário público mas sim no da entidade privada.

Existem cinco ópticas principais na literatura sobre as quais a análise do caso vai incidir, processo de selecção da entidade privada, partilha de riscos, análise custo-benefício, monitorização dos contratos e renegociação dos mesmos.

Primeiro, é elucidativo pela literatura revista que os erros no processo de selecção da entidade privada são a principal razão para os desvios orçamentais existentes no projecto. Assim o que se pretende na análise do caso é verificar se tal ocorreu e porque motivos.

Segundo, o fraco poder negocial do Estado resultante da falta de experiência nessas negociações origina prejuízos financeiros graves para esta entidade. A inexistência de uma matriz estandardizada de risco gera a aceitação por parte do erário público de riscos que seriam da responsabilidade do privado. No caso estudar-se-á a distribuição dos riscos, comparando com a partilha óptima proposta por Oudot (2005).

Terceiro, a maioria das obras públicas não foi precedida de qualquer avaliação de eficiência ou eficácia contrariamente ao definido legalmente, esperando-se que o mesmo tenha sucedido no caso da SCUT da Beira Interior.

Quarto, pela revisão bibliográfica efectuada constata-se que inicialmente quando as PPP foram implementadas não existiam meios técnicos nem humanos qualificados e em quantidade suficiente para monitorizar os contratos estabelecidos, actualmente as carências mantêm-se. No início das PPP não houve o lançamento de um projecto-piloto que possibilitasse identificar erros e testar possíveis soluções, promovendo uma aprendizagem.

Quinto, os elevados encargos gerados pelas SCUT e a necessidade de controlar o défice e a dívida pública obrigaram o Estado a portajar estas vias, introduzindo o princípio do utilizador-pagador em detrimento do contribuinte-pagador. No entanto, residentes e empresas poderão beneficiar de isenções caso cumpram os critérios definidos pelo Estado. No caso avaliar-se-á se a região servida pela SCUT da Beira Interior é passível de favorecer de discriminação positiva.

## **Capítulo II - Análise do Caso**

### **1. Introdução ao estudo do Caso**

#### **1.1. Justificação da escolha do Caso**

A opção pela SCUT da Beira Interior (A23) ocorre num momento em que ainda não foi concretizada a introdução de portagens, facto que segundo a Resolução do Conselho de Ministros nº 75/2010 se efectivará até 15 de Abril de 2011. No entanto a principal razão da escolha desta SCUT prende-se com o facto de ser residente num conselho abrangido por esta via, tendo por isso acompanhado as alterações que a mesma proporcionou à região. Deste modo a realização do trabalho com enfoque especial na SCUT da Beira Interior torna-o mais motivador e interessante pela proximidade física desta infra-estrutura à região onde resido.

Grande parte das “derrapagens” orçamentais verificadas surgem de falhas no planeamento e erros no processo de escolha das concessionárias que inicialmente não cumprem todos os pré – requisitos definidos, apresentando preços mais baixos e mais atraentes para o Estado. A escolha destas entidades obriga numa fase posterior à renegociação do contrato, o que implica um aumento do preço para o erário público. Assim, no caso concreto da SCUT da Beira Interior o objectivo é averiguar se a concessionária escolhida maximizava os interesses do Estado, garantindo uma relação preço/qualidade mais vantajosa face às restantes propostas.

A análise deste caso permite averiguar se a “derrapagem” orçamental verificada ocorreu na sequência do processo de escolha da concessionária e da forma como foi planeada a infra-estrutura, ou se se deveu a outros motivos.

O segundo objectivo primordial da tese consiste em avaliar se a região atravessada pela SCUT da Beira Interior deve ser alvo de discriminação positiva, isto é, se os residentes e as empresas sediadas na região poderão obter isenções e descontos na circulação nesta via.

#### **1.2. Metodologia de Estudo do Caso**

A elaboração de um estudo de caso obriga à combinação de diversas informações, como tal recorre-se a diferentes técnicas de investigação:

- ✓ Legislação: Decretos-lei, Resolução de Conselho de Ministros; Portarias aplicadas às SCUT;
- ✓ Recolha e análise de dados provenientes da SCUTVIAS (relatório de actividade, documentos de orientação estratégica, entre outros);

- ✓ Entrevistas semi-estruturadas ao Director Financeiro/Administrativo da SCUTVIAS;
- ✓ Entrevistas semi-estruturadas a membros do Tribunal de Contas;
- ✓ Relatórios de Auditoria elaborados pelo Tribunal de Contas às SCUT bem como às Parcerias Público – Privadas entre 2003 e 2008;
- ✓ Recolha de informação estatística no site do INE relativa ao PIB *per capita* médio, índice de poder de compra concelhio médio e ao número de habitantes do ano de 2007;

## 2. Caracterização da SCUT da Beira Interior (A 23)

A auto-estrada da Beira Interior liga Abrantes à Guarda numa extensão de 178 kms, possuindo cinco estações de serviço. Dos 178 kms referidos, 82,3 correspondem a construção nova, 47 a construção de duplicação, e os restantes já estavam construídos.

A auto-estrada foi construída com o intuito de ligar o litoral ao interior, promovendo a coesão nacional, o combate à desertificação, contribuindo para o desenvolvimento das regiões desfavorecidas. Esta via é a principal fonte de ligação entre Lisboa e tráfego oriundo da Europa.

A SCUT da Beira Interior é constituída pelos seguintes lanços:

- ✓ IP6 Abrantes / Mouriscas, com extensão de 12 kms;
- ✓ IP6 Mouriscas / Gardete, com extensão de aproximadamente 29 kms;
- ✓ IP2 Gardete / Castelo Branco, com extensão de aproximadamente 46 kms;
- ✓ IP2 Castelo Branco / Soalheira, com extensão de 20 kms;
- ✓ IP2 Soalheira / Alcaria, com extensão de 16 kms;
- ✓ IP2 Túnel da Gardunha, com extensão de 3 kms;
- ✓ IP2 Alcaria / Belmonte (Teixoso), com extensão de aproximadamente 20 kms;
- ✓ IP2 Belmonte (Teixoso) / Guarda, com extensão de aproximadamente 32 kms;

Os lanços IP2 Alcaria / Belmonte (Teixoso), IP2 Belmonte (Teixoso) / Guarda e IP6 Mouriscas / Gardete, são construídos, financiados, conservados e explorados pela concessionária. Enquanto os lanços IP2 Gardete / Castelo Branco e IP2 Túnel da Gardunha são objecto de concessão para efeitos de concepção, duplicação do número de vias, financiamento, conservação e exploração. Por fim os lanços IP6 Abrantes / Mouriscas, IP2 Castelo Branco / Soalheira e IP2 Soalheira / Alcaria são objecto da concessão para efeitos da conservação e exploração.

### 3. Concessionária SCUTVIAS – Auto-estradas da Beira Interior, SA

A SCUTVIAS – Auto-Estradas da Beira Interior, SA foi constituída em 28 de Julho de 1999 e tem como actividade principal a concepção, construção ou aumento do número de vias, financiamento, conservação e exploração em regime de portagem virtual sem cobrança aos utilizadores (SCUT).

Aquando do início da concessão, em 13/09/1999, o capital da SCUTVIAS estava distribuído da seguinte forma: Sociedade de Construções Soares da Costa, S.A (20%), Teixeira Duarte – Engenharia e Construções, S.A (20%), Grupo Dragados, S.A (20%), Sopol – Sociedade Geral de Construções e Obras Públicas, S.A (13,34%), Ramalho Rosa Cobertar, Sociedade de Construções, S.A (13,34%) e Alves Ribeiro, S.A (13,34%).

Actualmente a estrutura accionista da SCUTVIAS é constituída pelo grupo Sociedade de Construções Soares da Costa, S.A (33,33%), Sopal - Sociedade Geral de Construções e Obras Públicas, S.A (22,23), Global Via (22,22%), Alves Ribeiro, S.A (22,22%).

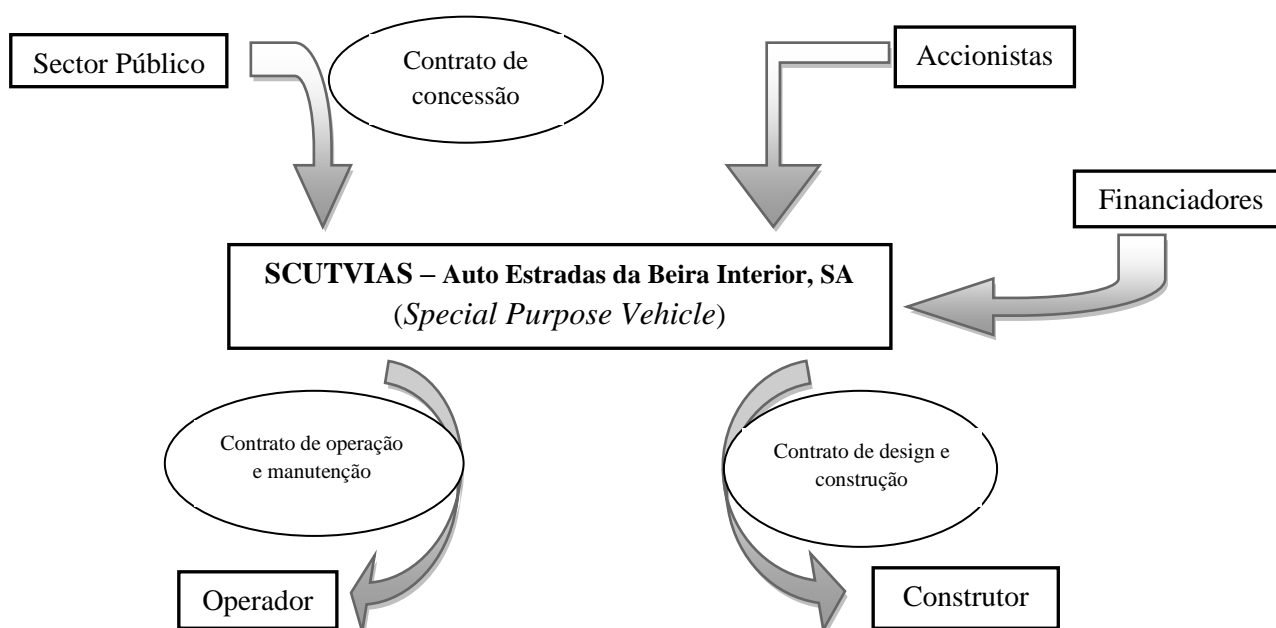


Figura 7 - Estrutura contratual do projecto da SCUT da Beira Interior  
Fonte: *Elaboração própria*

Na figura 7 é ilustrado o contrato de construção celebrado pela SCUTVIAS com um agrupamento complementar de empresas, o qual é responsável pelo projecto e construção da infra-estrutura. Os processos de operação e manutenção da infra-estrutura são da inteira responsabilidade da SCUTVIAS.



No diagrama são também representadas as entidades financiadoras do projecto, entidades internas à concessionária, ou seja, os accionistas, e externas como o Banco Europeu de Investimentos e um sindicato de bancos constituído por 26 bancos internacionais. De seguida analisar-se-á cada uma destas entidades.

### 3.1. Contracto de Construção

Para o cumprimento das obrigações assumidas em matéria de concepção, construção e duplicação das auto-estradas, a concessionária celebrou com um ACE (agrupamento de complementar de empresas) o contrato de empreitada, que integra o contrato de concessão, no âmbito do qual todos e cada um dos membros da ACE garantiram à concessionária, o cumprimento das obrigações assumidas em matéria de projecto e construção dos lanços.

A construção da auto-estrada da Beira Interior ficou a cargo da ACESTRADA – Construção e Estradas, ACE, sendo este ACE constituído pela Soares da Costa, Teixeira Duarte, Dragados, Sopol, Alves Ribeiro e Ramalho Rosa Cobetar.

As empresas constituintes do ACE foram agrupadas em dois grupos, um grupo sul responsável pela construção do troço Mouriscas – Castelo Branco e o grupo norte pela construção do troço Castelo Branco – Guarda. O grupo sul é constituído pela Dragados – Sopol e Ramalho Rosa Cobetar e o grupo norte pela Soares da Costa, Teixeira Duarte e Alves Ribeiro.

Segundo o relatório do Tribunal de Contas nº 14/03 – 2ª Secção o valor final da empreitada é de 590,4 milhões de euros.

### 3.2. Financiamento do contrato de concessão

A concessionária é responsável pela obtenção do financiamento necessário ao desenvolvimento de todas as actividades que integram o objecto da concessão. Com esse objectivo deve contrair empréstimos, prestar garantias e celebrar contratos com os bancos financiadores.

A estrutura de capital deste projecto é constituída em 90,6% por capitais alheios e apenas 9,4% por capitais próprios. O financiamento externo foi obtido junto do Banco Europeu de Investimentos (BEI) conjuntamente com um sindicato de bancos constituído por 26 bancos internacionais de *rating* aceite pelo BEI. O custo médio do financiamento é de 8,83%, enquanto a rendibilidade exigida pelos accionistas é de 13%.

O empréstimo contraído junto do sindicato de bancos tem a última amortização no 1º Semestre de 2019 e tem uma taxa de juro variável indexada à Euribor a 6 meses. Já os empréstimos contraídos no Banco Europeu de Investimento apresentam uma taxa de juro fixa de 6,43%, a última amortização ocorre no 1º Semestre de 2024.

O Banco Europeu de Investimento é um banco sem fins lucrativos, que apenas concede empréstimos de longo prazo para projectos de investimento (principalmente activos imobilizados). O banco é propriedade dos Estados Membros da União Europeia, reflectindo a contribuição de cada país o peso económico dos mesmos na UE.

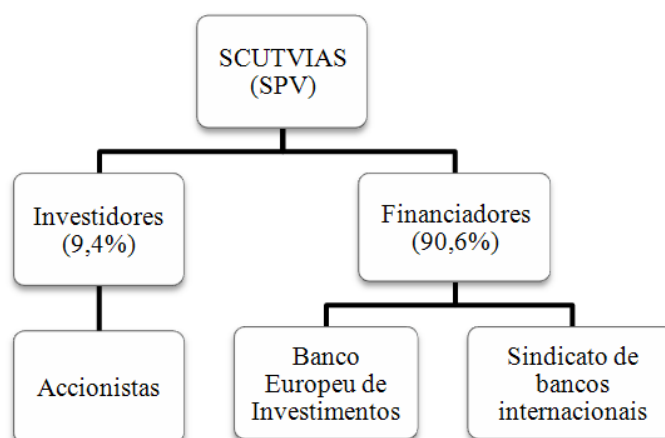


Figura 8 - Estrutura de Financiamento da SCUT da Beira Interior  
Fonte: *Elaboração própria*

A SCUT da Beira Interior, tal como as restantes SCUT apresentam uma estrutura financeira altamente alavancada, ou seja, com rácios de passivo/capital próprio muito superiores aos das concessões com portagens reais, o que se deve ao Estado ser o cliente das concessões SCUT, traduzindo-se numa maior confiança por parte das instituições financeiras.

De referir ainda que segundo um estudo de Reis et al (2010) conclui-se que quanto maior o grau de alavancagem do projecto, menor o esforço financeiro líquido do concedente. Isto acontece por duas razões: o custo de financiamento global do projecto torna-se menos oneroso para a concessionária, que emprega menores capitais próprios (que é tradicionalmente uma fonte de financiamento mais cara) e por outro lado o efeito fiscal do endividamento por capitais alheios é mais benéfico para níveis acrescidos de alavancagem do projecto. Esta situação é observável no projecto em análise devido aos elevados níveis de financiamento com recurso a capitais alheios.

### 3.3. Pagamentos do Estado à concessionária

Os pagamentos à concessionária estão divididos em dois períodos claros, um período pré-operacional que ocorreu entre o início da concessão e 31 de Dezembro de 2004; neste período as receitas da concessionária dependiam da disponibilidade das vias; e um período operacional, que decorre entre 1 de Janeiro de 2005 até 2029 (fim da concessão), no qual a receita é gerada consoante os níveis de tráfego (variável exógena) incontrolável pela concessionária, o que se traduz em mais riscos para o privado, logo custos mais elevados para o Estado.

Na fase operacional são realizados ajustamentos em função do desempenho na exploração e manutenção. Assim é concedido um prémio pela entidade concedente se os níveis de sinistralidade do ano  $t$  forem inferiores aos do ano  $t-1$ . Caso o contrário se verifique é atribuída uma multa.

Os pagamentos contratualizados entre o Estado e a SCUTVIAS decorrem até 2029, ano do fim da concessão, sendo estes aproximadamente de 2,8 mil milhões de euros segundo o relatório do Tribunal de Contas nº 14/03 – 2ª Secção. Este valor somado à grave situação económica e orçamental que o país atravessa determinou a introdução de portagens nas vias com características semelhantes a esta.

### 4. Avaliação do procedimento de escolha da concessionária

O processo de selecção das duas melhores propostas está dividido em duas fases: fase preliminar e fase pré-adjudicatória. O cumprimento das etapas de cada fase permite a selecção das melhores propostas. No entanto isto nem sempre sucede, como é visível neste contrato.

A proposta apresentada pela SCUTVIAS, na primeira fase do concurso, foi considerada pela comissão de avaliação como “fraca”. A qualidade técnica das soluções apresentadas não foi suficiente, o que obrigou na fase pré-adjudicatória a uma renegociação do projecto.

Sendo uma proposta tecnicamente fraca é importante explicar a razão pela qual foi escolhida. Segundo o relatório do Tribunal de Contas nº 14/03 – 2ª Secção os critérios de apreciação das propostas de índole financeira detêm uma maior ponderação (65-70%) comparativamente aos critérios mais técnicos (30-35%), daí que inicialmente todas as propostas apresentadas dêem especial ênfase ao preço independentemente do cumprimento dos critérios definidos pela entidade concedente. É assim expectável que na fase seguinte haja uma subida do preço pagar pelo Estado, para compensar as deficiências técnicas que as propostas apresentavam na

primeira etapa de avaliação. Esta política proporciona a transição para a segunda fase de propostas tecnicamente inaceitáveis, insuficientes e não concordantes com os requisitos definidos.

A renegociação do projecto permite um aumento considerável da qualidade das soluções apresentadas, no entanto a proposta apresentada pela SCUTVIAS foi classificada como “tecnicamente aceitável” e não “ótima”, como refere o relatório do Tribunal de Contas nº 14/03 – 2ª Secção.

Uma vez que após o processo de renegociação o projecto não cumpre o pretendido o Ministério das Finanças com o poder de vetar o procedimento em qualquer momento poderia tê-lo feito, lançando um novo concurso posteriormente, esperando numa outra fase obter propostas mais satisfatórias e de acordo com os objectivos definidos. Esta mesma hipótese poderia ter sido equacionada inicialmente aquando da qualificação da proposta como fraca, pois se este projecto foi seleccionado é porque naquele momento não existia nenhum outro que apresentasse melhor classificação. No entanto, esta opção não foi tomada e assim com a renegociação obteve-se um aumento do VAL ponderado de 529 para 577, segundo dados do Instituto de Estradas de Portugal. Não obstante estas melhorias no contrato implicaram um encarecimento do mesmo em 50 milhões de euros tendo sido estes suportados pelo Estado.

<b>Objectivo das Alterações</b>	<b>Alterações</b>
Melhoria da acessibilidade à AE	****
Melhoria da qualidade de circulação (nível de serviço)	**
Minimização de impactes negativos resultantes da construção da AE ou do risco associado à AIA (Avaliação de Impacte Ambiental)	*****
Melhoria dos serviços complementares prestados aos utentes	***
Incorporação na proposta de desenvolvimentos ocorridos entre a 1ª e a 2ª fases do concurso	**

\*Número de alterações

Tabela 2 - Número de alterações ao projecto  
Fonte: Adaptado do TC - Relatório do nº 14/03

Como é ilustrado pela tabela 2 a renegociação incidiu essencialmente na melhoria da acessibilidade à auto-estrada e na minimização de impactos negativos resultantes da construção da mesma ou do risco associado à avaliação de impacte ambiental.

Apesar dos custos resultantes da incorporação das medidas de minimização de impacte ambiental ser da total responsabilidade da concessionária, os custos foram imputados ao

Estado, o que corrobora as críticas apresentadas anteriormente pelo TC, tornando evidente a fraca capacidade negocial do Estado que associada à inexistência de um modelo estandardizado de partilha de riscos implica a aceitação de riscos que são da responsabilidade da entidade privada.

Outro factor que contribuiu para a revisão do contrato foi a inexistência de uma rigorosa e objectiva definição dos propósitos e dos resultados esperados pelo Estado, o que origina a execução de trabalhos adicionais gerando custos acrescidos para o erário público.

Segundo o relatório do Tribunal de Contas nº 14/03 – 2ª Secção, o preço da proposta final apresentado pela SCUTVIAS foi de 575 milhões de euros, valor superior em 50 milhões de euros à proposta inicialmente apresentada em resultado da renegociação do contrato.

No entanto, não se pode ignorar o facto do contrato de concessão da SCUT da Beira Interior apresentar determinadas características como a estrutura de financiamento, o rácio de cobertura do serviço da dívida e de vida do empréstimo e o custo do financiamento bancário, que contribuem para o encarecimento do preço do contrato, e portanto do valor a pagar pelo Estado, como refere o relatório acima mencionado.

A estrutura de financiamento é altamente alavancada, ou seja, os capitais alheios têm uma grande representatividade, o que revela o menor envolvimento dos accionistas, logo menor o risco assumido pela concessionária. Apesar do menor risco accionista verificado em consequência da menor exposição dos fundos próprios ao risco do projecto a rendibilidade exigida pelos accionistas é elevada (13%), agravando o preço da concessão.

Os valores apresentados pelos rácios de cobertura do serviço da dívida (estabelece a relação entre os fluxos de caixa operacional e os juros e reembolsos do empréstimo) e da vida do empréstimo (avalia se os fluxos de caixa disponíveis conseguem fazer face ao serviço de dívida sénior contraído pela empresa) são elevados comparativamente com os das restantes SCUT.

Verifica-se ainda que os custos de financiamento bancário nesta SCUT são superiores aos das restantes SCUT o que agrava o custo a pagar pelo erário público. Por outro lado as taxas internas de rentabilidade do projecto (7,35%) são inferiores ao custo médio das respectivas dívidas (9%), o que significa que os rendimentos gerados pelo projecto são inferiores aos juros e as amortizações que são necessárias pagar podendo gerar desequilíbrios financeiros.

Apesar disso, como é referido no relatório do Tribunal de Contas nº 14/03 – 2ª Secção, a proposta apresentada pela SCUTVIAS em termos de preço, constituiu a proposta mais competitiva para o Estado.

#### 5. Partilha de Riscos entre a concessionária e o Estado

Não se pode ignorar que a partilha de risco é condição fundamental de uma Parceria Público – Privada. Assim a ideia fundamental destas parcerias não é a maximização da transferência de risco, mas sim imputá-lo à entidade que melhor capacidade tem de o gerir, se assim não for pode traduzir-se em riscos para a entidade concedente.

A metodologia de construção da matriz de partilha de risco tem por base duas etapas: a) identificação do tipo de riscos; b) análise dos documentos do concurso, para identificar a que entidades estão alocados.

A definição de grupos de riscos genéricos facilita o agrupamento destes para a análise e identificação do parceiro sobre o qual recai a responsabilidade do risco. O projecto de uma SCUT tem dois processos muito importantes, construção e manutenção da infra-estrutura, assim a identificação dos riscos seguiu uma estrutura semelhante, tendo sido constituído um grupo referente aos riscos de construção, outro aos de manutenção e operação e um terceiro que incluiu outros não directamente relacionados com os dois grupos anteriormente enunciados.

A matriz de risco, apresentada na tabela 3, demonstra a forma como foi feita a distribuição do mesmo, pelos vários agentes intervenientes no projecto. Foram agrupadas três categorias gerais de risco, que incluem riscos específicos, sendo cada um deles alocado à parte que melhor competência terá para os gerir, seja, o Estado, a SCUTVIAS, ou então partilha entre o sector público e o privado.

	Estado	SCUTVIAS	Partilhado
<b>Risco de Construção</b>			
Condições do Terreno		X	
Descobertas arqueológicas	X		
Entrega de licenças e projectos		X	
Expropriações	X		
Derrapagens orçamentais		X	
Atrasos na construção		X	
Alargamento de vias		X	
Construção de túneis com extensão superior a 1km	X		
Condições meteorológicas adversas	X		
Adequabilidade dos acessos ao terreno		X	
Condicionalismos no trabalho por terceiras entidades		X	
Alterações ao projecto			X
Deterioração dos acessos ao terreno		X	
Respeito das restrições ambientais durante a obra		X	
Performance da entidade subcontratada		X	
<b>Riscos de operação e manutenção</b>			
Riscos de tráfego		X	
Investimentos de substituição e reparação		X	
Disponibilidade e serviço		X	
Resultados / performance em indicadores chave		X	
<b>Outros Riscos</b>			
Força maior	X		
Seguros		X	
Alterações na Legislação	X		
Riscos de taxa de juro		X	
Risco de taxa de inflação	X		
Cessão do contrato	X		

Tabela 3 - Distribuição dos Riscos  
 Fonte: *Elaboração própria*

A análise da alocação de risco, aferida através do projecto SCUT Beira Interior, permite concluir que, da totalidade de riscos considerados, cerca de 8/25 são alocados ao sector público, 16/25 ao sector privado e os restantes 1/25 são partilhados entre os dois parceiros.

Se restringirmos a análise apenas aos riscos de construção verifica-se que a percentagem atribuída ao sector privado sobe para 10/15, ao passo que os atribuídos ao sector público diminuem para 4/15, a restante percentagem é constituída por riscos partilhados pelas duas entidades. Este facto é corroborado pela teoria apresentada anteriormente, uma vez que os riscos inerentes à construção são maioritariamente riscos endógenos ao processo como tal devem ser assumidos pelo sector privado pois é a entidade que tem melhor capacidade para os gerir.

Se a restrição for em relação aos riscos de operação e manutenção constata-se que o sector privado que assume a totalidade dos riscos de desenvolvimento, como é comprovado pela teoria apresentada.

Por fim relativamente aos outros riscos verifica-se que 4/6 são assumidos pelo erário público, comparativamente ao sector privado que assume nesta componente 2/6, o que sucede porque a maioria destes riscos são exógenos ao projecto e portanto devem ser assumidos pela entidade que os gere com menor custo, ou seja, o erário público.

### 5.1. Aplicação do modelo teórico de afectação de riscos

A construção de uma matriz de risco otimizada é de crucial importância para a obtenção de um risco global do projecto reduzido, minimizando o custo de desenvolvimento do projecto e maximizando o *Value for Money* obtido pelo Estado. Assim segundo Oudot (2005) o risco deve ser atribuído segundo a seguinte tabela:

Origem do Risco	Alocação do Risco		
	Alocado à entidade que melhor o gere	Alocado à entidade que apresenta menores custos de gestão	Suporta o desenvolvimento do sector privado
Interno	X		
Externo		X	
Partilhado			X

Tabela 4 - Síntese do modelo de alocação de riscos de Oudot (2005)

Fonte: Adaptado de Oudot (2005)

Com base no modelo teórico apresentado anteriormente por Oudot (2005), realiza-se uma análise crítica à matriz de risco construída no projecto da SCUT Beira Interior, o que permite retirar conclusões relativamente à verificação, ou não, dos critérios de alocação de risco estabelecidos por Oudot (2005).



	SCUT Beira Interior	Modelo de Oudot
<b>Risco de Construção</b>		
Condições do Terreno	Privado	Privado
Descobertas arqueológicas	Estado	Estado
Entrega de licenças e projectos	Privado	Estado
Expropriações	Estado	Estado
Derrapagens orçamentais	Privado	Privado
Atrasos na construção	Privado	Privado
Alargamento de vias	Privado	Estado
Construção de túneis com extensão superior a 1km	Estado	Estado
Condições meteorológicas adversas	Estado	Estado
Adequabilidade dos acessos ao terreno	Privado	Privado
Condicionalismos no trabalho por terceiras entidades	Privado	Privado
Alterações ao projecto	Partilhado	Estado
Deterioração dos acessos ao terreno	Privado	Privado
Respeito das restrições ambientais durante a obra	Privado	Privado
Performance da entidade subcontratada	Privado	Privado
<b>Riscos de operação e manutenção</b>		
Riscos de tráfego	Privado	Estado
Investimentos de substituição e reparação	Privado	Privado
Disponibilidade e serviço	Privado	Privado
Resultados/performance em indicadores chave	Privado	Privado
<b>Riscos Exógenos</b>		
Força maior	Estado	Estado
Seguros	Privado	Privado
Alterações na Legislação	Estado	Estado
Riscos de taxa de juro	Privado	Privado
Risco de taxa de inflação	Estado	Estado
Cessão do contrato	Estado	Estado

Tabela 5 - Distribuição dos Riscos da SCUT comparativamente à proposta pelo modelo de Oudot (2005)  
Fonte: *Elaboração própria*

A tabela 5 permite comparar a distribuição de riscos efectiva e a ideal, verificando-se que as diferenças não são significativas, o modelo de alocação de riscos adoptado na prática, efectua uma alocação de risco similar à proposta pelo modelo teórico de Oudot (2005), excepto em quatro níveis de risco, cujas explicações se apresentam em seguida.

Em relação à entrega de licenças e projectos, como é demonstrado pelo artigo 20º do caderno de encargos, pode-se atestar que a elaboração desses projectos bem como a sua entrega para aprovação são da responsabilidade da concessionária. Apesar de toda a documentação

entregue ser aprovada pela entidade pública, não acarretará quaisquer compromissos para esta. Segundo o modelo Oudot (2005), como se trata de um risco externo ao projecto deveria ser assumido pela entidade que o gere ao menor custo (segundo critério), logo o erário público.

Relativamente ao processo de expropriações, apesar de não existir diferença entre a distribuição de riscos real e a proposta por Oudot (2005), os autores Marques e Silva (2008), consideram é insustentável o Estado assumir os custos de expropriação das sete SCUT. Primeiro o Estado não tem capacidade para suportar todos estes riscos; segundo trata-se de um processo moroso e complexo, sobretudo nas concessões com elevadas parcelas a expropriar, o que pode condicionar o cumprimento dos prazos estipulados contratualmente, obrigando o Estado a suportar elevados encargos financeiros. Desta forma, segundo os autores o risco de expropriação deveria ser adoptado pela entidade privada. Até 2003, o Estado suportou 16 e um total de 19 milhões de euros com expropriações nas SCUT, o que reforça a ideia defendida pelos autores.

O alargamento das vias é segundo o caderno de encargos um risco suportado pela entidade privada, na medida em que quando se atinge um determinado tráfego rodoviário a concessionária tem a responsabilidade de aumentar o número de vias. Segundo o modelo teórico analisado este risco deve ser assumido pelo erário público, pois trata-se de um risco externo ao projecto.

As alterações ao projecto implicam a partilha de riscos na medida em que se as alterações forem decididas pelo governo e se gerarem prejuízo para a concessionária então a entidade pública tem que repor o equilíbrio financeiro. Por outro lado se for a concessionária a realizar alterações ao projecto, será esta entidade a suportar o risco, como exposto no artigo 27º. Ao passo que segundo o modelo de Oudot (2005), as alterações no projecto são da responsabilidade do Estado, uma vez que se trata de um risco exógeno e como tal tem que ser assumido pela entidade que proporciona menores custos de gestão.

Por fim, o risco de tráfego é da responsabilidade da concessionária uma vez que o pagamento concedido pela entidade pública à privada depende do nível de tráfego, por exemplo, se a procura for inferior à definida no caso base (situação definida inicialmente) o Estado paga uma tarifa mais elevada ao privado. Assim, o risco de tráfego é na totalidade assumido pelo privado. Ao invés, segundo o modelo teórico seguido, o risco de procura (risco de tráfego) deveria ser suportado pelo Estado, pois trata-se de uma variável exógena que “foge” ao

controle de qualquer uma das entidades, devendo por isso ser suportada pela que apresente menores custos de gestão.

Do processo de transferência de riscos pode-se retirar-se uma conclusão importante: nem sempre é o princípio da eficiência nem do menor custo os reguladores da transferência de riscos, tratando-se de um processo negocial, o risco nem sempre é alocado à entidade que melhor o gere, mas sim aquela que se encontra numa posição mais frágil, logo o melhor negociador acaba por assumir menos riscos.

#### 6. Análise custo – benefício

A análise custo – benefício é fundamental para ponderar os custos e os benefícios da parceria com o objectivo de determinar o efeito global. No entanto é fundamental que esta análise ocorra também no sector público a fim de verificar se a opção pelo privado representa um maior valor para o projecto.

A decisão de lançamento e contratualização de qualquer obra pública deve ser precedida de uma rigorosa análise de custo - benefício para avaliar a rentabilidade económica e social, bem como a sustentabilidade financeira, numa perspectiva de longo prazo do ciclo de vida do empreendimento.

O cálculo do comparador do sector público, previsto no Decreto-lei 86/2003 assume uma grande importância, pese embora na maioria dos casos esta avaliação não seja executada. A opção pelo parceiro privado decorre das dificuldades financeiras que o Estado atravessa, da necessidade de fazer face ao défice estrutural e não, como seria desejável, da maximização do *Value for Money*.

Outro erro comum na gestão das obras públicas é considerar-se que a gestão termina com a conclusão da obra, em contrapartida as infra-estruturas devem ser percebidas numa lógica de rentabilização futura, a nível económico, social e mesmo financeiro.

Em consequência, as PPP obrigam o Estado a incorrer em encargos que são objecto de diferenciadas inscrições orçamentais, o que para além de dificultar o controlo orçamental integrado na despesa pública, não permite nem aferir convenientemente os respectivos custos globais já assumidos nem controlar adequadamente os encargos a assumir (TC - Relatório nº 10/2008).

No caso concreto da SCUT da Beira Interior não foi usado o comparador público, portanto a decisão de construir esta via recorrendo aos privados não foi baseada em nenhuma análise comparativa, o que prejudica a sua eficiência.

A avaliação da Parceria Público - Privada deve ser executada mesmo depois de ter entrado em funcionamento, deve-se calcular os custos e benefícios da parceria a fim de saber se a provisão privada continua a ser a melhor opção. Por outro lado para analisar o desempenho da parceria não é necessário esperar pelo fim da concessão, esta pode ser concretizada ao longo da concessão, por comparação com *performances* anteriores e outras concessões.

Por outro lado, a Estradas de Portugal, como entidade responsável pelo acompanhamento e gestão dos contratos de concessão, deveria avaliar a qualidade do serviço prestado pelas concessionárias das SCUT, esta informação seria útil em posteriores concursos para desincentivar comportamentos oportunistas.

#### 7. Monitorização e Controlo das Concessões SCUT por parte do Estado

Quando as PPP surgiram, o sector público pecava por um manifesto défice de organização e não possuía recursos humanos minimamente treinados para monitorizar, negociar, gerir e controlar. Actualmente a situação mantém-se, o Estado continua sem potenciar os poucos peritos de que dispõe nas várias entidades públicas, o que se traduz em perdas de eficiência e eficácia. A falta de meios humanos denota-se pela existência de apenas um gestor de contrato por cada duas concessões, revelando-se manifestamente insuficiente.

Estes problemas decorrem da falta de um sistema integrado e eficaz de reporte público que potencia a descontinuidade e a desarticulação da acção das entidades públicas envolvidas na gestão das PPP e afecta a possibilidade de consolidação do respectivo processo de aprendizagem. Uma das consequências de todos os problemas anteriormente evidenciados é a contratação exagerada de consultores externos, principalmente ao nível jurídico e financeiro, que tem contribuído para aumentar o seu *know-how* à custa de múltiplos trabalhos desenvolvidos para o Estado (TC - Relatório nº 10/2008). Outro problema subjacente ao recrutamento destes consultores consiste no Estado não desenvolver, há largos anos, projectos de infra-estruturas rodoviárias com as características das que são realizadas em parcerias. Não obstante da dimensão dos encargos com o *outsourcing*, não se pode ignorar que o recurso a consultores externos só é aconselhável se existir uma capacidade pública de monitorização do

processo e de avaliação do serviço prestado por estas entidades, o que obriga ao desenvolvimento prévio de competências específicas.

Assim, conclui-se que a gestão delega-se mas a responsabilidade não, o parceiro público não pode, de alguma forma, demitir-se da regulação das PPP.

#### 8. Introdução de Portagens nas SCUT: Renegociação dos contratos

A introdução de portagens nas SCUT é um assunto que tem sido sucessivamente adiado nos programas dos governos, uma vez que estas foram construídas com o objectivo de promover o desenvolvimento da economia nacional, particularmente das regiões mais desfavorecidas, suprimir o défice infra-estrutural existente na época, melhorar a qualidade dos serviços prestados, transferir riscos para o sector privado, sem por em causa a concretização dos objectivos de redução do défice. O financiamento far-se-ia mediante o esforço solidário de todos os contribuintes do país.

A grave crise orçamental juntamente com os elevados custos gerados pelas SCUT colocam em causa a sustentabilidade financeira das gerações presentes e futuras, obrigando-as a pagar uma elevada factura pelos encargos incorridos no passado.

No entanto, à introdução de portagens nas SCUT está subjacente um regime de discriminação positiva para as empresas e os residentes nas regiões que apresentem, um PIB *per capita* inferior a 80%, ou IPCC inferior a 90% ou para aqueles em que o tempo de deslocação nas vias alternativas é três vezes superior ao da SCUT. Este regime é válido até 1 de Julho de 2012, a partir do qual apenas beneficiam as regiões que apresentem um PIB *per capita* inferior a 80%.

Este critério deve ser revisto sistematicamente para avaliar se se justifica a discriminação positiva, ou se por outro lado deve ser introduzida a portagem.

Com o objectivo de avaliar se a região atravessada pela SCUT da Beira Interior é meritória deste regime, analisou-se os critérios anteriormente apresentados recorrendo-se para tal, às estatísticas do INE, relativas às contas nacionais e aos estudos de poder de compra concelhio do ano de 2007 e ainda ao GPS para a análise comparativa do tempo de percurso.

##### 8.1. Aplicação dos critérios de discriminação positiva na SCUT da Beira Interior

A aplicação dos critérios de discriminação positiva pretende avaliar se a região atravessada pela SCUT da Beira Interior pode não beneficiar desta distinção, o que permitirá às

populações e empresas isenções nas primeiras dez utilizações mensais e 15% de desconto nas seguintes viagens nesta SCUT.

#### 8.1.1. Critério 1: PIB *per capita* médio da região

A metodologia utilizada para a avaliação do PIB *per capita* médio da região, consiste no recurso às bases de dados do INE relativas às contas nacionais do ano de 2007. A definição das NUTS III baseia-se no critério definido pelo governo de que fora das zonas metropolitanas, considera-se dentro da área de influência qualquer parte do território dessa NUT que fique a menos de 20km da via.

O PIB *per capita* médio da região é obtido através do PIB *per capita* relativo a cada NUT III atravessada pela auto-estrada, ponderado pelo número de habitantes associado a cada NUT.

<b>NUTS III</b>		<b>PIB <i>per capita</i> (2007) (%)</b>	<b>Número de Habitanes (2007) (Milhares)</b>
Médio Tejo	Atravessada com menos de 50% da população	79,86	230 775
Pinhal Interior Sul	Atravessada com menos de 50% da população	63,89	39 805
Alto Alentejo	Atravessada com menos de 50% da população	80,46	115 421
Beira Interior Sul	Atravessada com mais de 50% da população	85,19	72 471
Cova da Beira	Atravessada com mais de 50% da população	65,56	90 073
Beira Interior Norte	Atravessada com menos de 50% da população	66,3	108 006

	2007
<b>PIB <i>per capita</i> médio</b>	75,4

Tabela 6 - PIB *per capita* médio da região atravessada pela SCUT da Beira Interior  
Fonte: *Elaboração própria com dados do INE*

Pelo resultado obtido e sabendo que o limite máximo para a região beneficiar de discriminação positiva é de 80%, constata-se que esta região e segundo este critério é meritória desta distinção.

8.1.2. CrITÉrio 2: Índice de poder de compra concelhio médio

A metodologia seguida na análise do segundo critério baseou-se na avaliação do índice de poder de compra concelhio médio, e para esse fim recorreu-se aos estudos do poder de compra concelhio de 2007, divulgados pelo INE. O procedimento para a definição dos concelhos atravessados pela SCUT foi o utilizado para o critério 1.

Para a determinação do Índice de Poder de Compra Concelhio médio é efectuada uma média dos IPCC dos concelhos atravessados pela SCUT da Beira Interior, ponderado pelo número de habitantes.

<b>Concelhos</b>	<b>NUTS III</b>	<b>IPCC (2007) (%)</b>	<b>Número de Habitantes (2007) (Milhares)</b>
Abrantes	Médio Tejo	86,9	39 623
Mação	Pinhal Interior Sul	62,33	6 916
Nisa	Alto Alentejo	64,34	7 419
Vila Velha de Rodão	Beira Interior Sul	62,78	3 371
Castelo Branco	Beira Interior Sul	96,12	53 626
Idanha - a - Nova	Beira Interior Sul	59,17	9 952
Fundão	Cova da Beira	70,06	30 701
Covilhã	Cova da Beira	84,14	51 635
Belmonte	Cova da Beira	61,27	7 737
Manteigas	Beira Interior Norte	58,49	3 579
Guarda	Beira Interior Norte	91,7	44 030
Constância	Médio Tejo	83,84	3 726
Sardoal	Médio Tejo	65,25	3 759
Proença - a - Nova	Pinhal Interior Sul	55,9	8 710
Gavião	Alto Alentejo	60,42	3 928
Celorico da Beira	Beira Interior Norte	55,72	8 514
Sabugal	Beira Interior Norte	51,47	13 002

Concelhos atravessados

Outros concelhos servidos (manga de 20km)

	2007
<b>IPCC Médio / Total</b>	79,8

Tabela 7 - IPCC médio da região atravessada pela SCUT da Beira Interior  
 Fonte: *Elaboração própria com dados do INE*

Sendo o resultado obtido inferior ao limite máximo definido conclui-se que a região é passível de ser distinguida favoravelmente.

### 8.1.3. Critério 3: Tempo de percurso na SCUT vs vias alternativas

A metodologia a que se recorreu para analisar o terceiro critério foi o GPS. Para o caso da SCUT definiu-se como velocidade média 120km/h, aplicada às distâncias de cada lanço relevante. Relativamente às vias alternativas a velocidade varia com o máximo permitido em cada um dos troços. O valor do rácio que pretende relacionar o tempo do percurso através do itinerário alternativo com o tempo de percurso utilizando a SCUT, corresponde ao número de vezes em que o tempo de percurso pelas vias alternativas é superior ao tempo da auto-estrada.

Assim utilizando o percurso entre Abrantes e Guarda por vias alternativas, constatou-se que o tempo gasto nos 201km foi de 3h39min, ao passo que o tempo na SCUT reduz-se para 1h50min. Segundo este critério para a região ser discriminada positivamente o tempo dispendido nas vias alternativas tinha que ser o triplo da SCUT, logo como o resultado obtido é inferior, a região não é meritória de discriminação positiva.

No entanto não se pode ignorar o mau estado em que se encontra as vias alternativas.

	2006
<b>Tempo do percurso</b>	1,2

Tabela 8 - Comparação entre o tempo de percurso nas vias alternativas e na SCUT  
 Fonte: *Elaboração própria*

Por outro lado pode-se ainda concluir que a construção da infra-estrutura rodoviária permite um benefício líquido significativo associado ao valor do tempo poupado comparativamente à situação sem empreendimento.

Com a análise dos três critérios pode-se concluir que a região da Beira Interior deve ser encarada como uma região desfavorecida, uma vez que dois dos indicadores avaliados, PIB *per capita* e Índice de Poder de Compra Concelhio apresentam valores inferiores ao limite



máximo definido. Apenas o critério relativo ao tempo de percurso não justifica essa conclusão.

	PIB <i>per capita</i> $\geq$ 80%	IPCC $\geq$ 90%	Tempo de percurso
Beira Interior Desfavorecida ou não?	75,4	79,8	1,2

Tabela 9 - Quadro síntese sobre a discriminação da região atravessada pela SCUT

Fonte : *Elaboração própria*

Depois de ultrapassada a fase transitória tem que se avaliar as características da região para determinar se continua a favorecer de discriminação positiva ou não. Daí em diante, o pressuposto deve ser sistematicamente aferido a fim de verificar se há alterações que justifiquem a adopção de medidas correctivas.

### Conclusões Finais

As PPP emergiram num cenário caracterizado por um défice infra-estrutural e pela necessidade de cumprir os critérios comunitários do défice e da dívida pública, imprescindíveis à entrada de Portugal na moeda única. As PPP proporcionam a provisão de um serviço público mais eficiente e menos oneroso para o erário público, permitindo ainda diferir os pagamentos do Estado para um momento posterior à construção. Neste contexto, no final da década de noventa, surgiram em Portugal as SCUT, com o objectivo de acelerar a implementação do plano nacional rodoviário, minimizando o esforço do Estado, uma vez que o recurso às entidades privadas implica a contabilização do activo no balanço destas reduzindo o impacto do investimento público no presente.

Relativamente à primeira questão de partida que remete para a avaliação do processo de escolha da concessionária da SCUT da Beira Interior, o trabalho realizado permite concluir que o procedimento valoriza principalmente projectos com menor preço em detrimento de projectos com maior qualidade e cumpridores dos itens definidos no caderno de encargos; são seleccionados com frequência para a fase de negociação projectos qualificados inicialmente como fracos, como é exemplo o caso em estudo; na sequência da análise efectuada pode-se verificar que o processo de selecção poderia ter sido cancelado, uma vez que nenhuma das propostas apresentadas estabeleceu um *trade-off* entre a qualidade e o preço.

Este caso revela ainda que a distribuição real do risco do caso em estudo é muito semelhante à proposta pelo modelo de Oudot (2005). Note-se que as diferenças identificadas decorrem do princípio de eficiência e do menor custo nem sempre serem reguladores da transferência de risco, pois tratando-se de um processo negocial, os riscos são muitas vezes alocados à entidade que se encontra numa posição mais frágil.

Se podemos assumir que todo e qualquer projecto deve ser precedido de uma avaliação de eficiência e viabilidade financeira e que, por outro lado, é fundamental e obrigatório por lei o uso do comparador do sector público que confronta o projecto proposto pelo Estado e pelo privado, é visível que, no caso em estudo, nenhuma destas análises foi realizada corroborando que o recurso ao modelo de parcerias se baseia fundamentalmente em restrições orçamentais e não em potenciais ganhos de eficiência comparativamente ao método tradicional.

No âmbito da monitorização dos contratos verifica-se que o Estado não cumpre o seu papel de regulador uma vez que não dispõe, tal como na fase inicial da implementação das PPP, de

meios técnicos e humanos com qualidade e em número suficiente. O fraco acompanhamento dos projectos por parte do Estado permite alterações nos mesmos gerando perdas financeiras assinaláveis para o erário público.

Os elevados encargos financeiros gerados pelas SCUT, concretamente a SCUT da Beira Interior representa um custo de 2,8 mil milhões de euros até 2029, segundo o relatório do Tribunal de Contas nº 14/03 – 2ª Secção, obrigaram o Estado a introduzir portagens nestas vias. No entanto, como a região atravessada pela SCUT da Beira Interior cumpre os requisitos definidos pelo Estado, os residentes e as empresas beneficiarão de descontos e isenções, respondendo-se desta forma à segunda questão basilar deste caso de estudo.

A elevada dívida pública, as fortes restrições orçamentais impostas pela União Europeia, a necessidade de criação ou substituição das infra-estruturas existente podem tornar as PPP uma opção plausível para o Estado. No sentido de melhorar a eficiência das parcerias é fundamental que o Estado assegure, o cálculo do comparador público de forma a avaliar se a provisão privada é mais vantajosa que o método tradicional; a escolha rigorosa da entidade privada otimizando o *trade-off* entre a qualidade e o preço; estabelecimento de uma matriz de risco, com o objectivo de definir os riscos assumidos pelo Estado e pelo privado, evitando que a entidade pública assuma excesso de riscos o que encarece o preço a pagar; por fim a disponibilização de meios técnicos e humanos proporcionariam uma monitorização mais activa das parcerias.

Em suma com a grave crise orçamental que o país vive é fundamental que o Estado reavalie a racionalidade das obras públicas à luz da nova realidade.

## Bibliografia

Cabral, Nazaré (2009); *As Parcerias Público – Privadas*; Almedina; Cadernos IDEFF nº9; Coimbra;

Carapeto, C.; Fonseca, F. (2005); *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação*; Edições Sílabo;

Carvalho, Elisabete (2001); *Ciência da Administração na Perspectiva Gestionária; Reengenharia na Administração: a Procura de novos modelos de gestão*, pp. 37-76; Universidade Técnica de Lisboa – ISCSP; Lisboa;

Comissão das Comunidades Europeias (2004); *Livro Verde sobre as Parcerias Público - Privadas e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões*; Bruxelas;

Comissão Europeia (2003), *Guidelines for Successful Public Private Partnership*;

European Bank for Reconstruction and Development (2005); *Update On Best International Practices In Public Private Partnership with Regards to Regional Policy Issues*; Review Report; <http://www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/atkins.pdf>;

F9 Consulting – Consultores Financeiros, S.A. (2006); *Estradas de Portugal: regime SCUT enquanto instrumento de correcção de assimetrias regionais – estudo de critérios para aplicação de portagens em auto-estradas SCUT*; Lisboa <http://www.povt.qren.pt/tempfiles/20061023181206moptc.pdf>;

Ferreira, E.; Rebelo, M. (2004); *O Novo Regime Jurídico das Parcerias Público – Privadas em Portugal*; *Manual Prático de Parcerias Público – Privadas*, pp. 6-25; Lisboa;

Grimsey, D.; Lewis, M. (2004); *Public-Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*; EE;

Hammami, M.; Ruhashyankiko, J.; Yehoue, E. (1999); *Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure; working paper; International Monetary Fund*;

Hood, C. (1991); *A Public Management for all Seasons*; *Public Administration*, 68, pp. 3-19;

Marques, R.; Silva, D. (2008); *As Parcerias Público - Privadas em Portugal: Lições e Recomendações*; *Revista de Estudos Politécnicos*, Vol. VI, nº10, pp. 33-50;

Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP) (2010); *Parcerias Público – Privadas e Concessões – Relatório de 2010*;

Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, SCUT perguntas e respostas, [http://www.portugal.gov.pt/pt/GC16/Governo/Ministerios/MOPTC/Documentos/Pages/20041223\\_MOPTC\\_Doc\\_Scut.aspx](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC16/Governo/Ministerios/MOPTC/Documentos/Pages/20041223_MOPTC_Doc_Scut.aspx);

Morallos, D.; Amekudzi, A. (2008); The State of the Practice of Value for Money Analysis in Comparing Public Private Partnerships to Traditional Procurements; *Public Works Management and Policy*; Vol. 13, nº 2, pp. 114-125;

Moreno, Carlos (Out.2010); *Como o Estado gasta o nosso dinheiro*; Caderno; Lisboa;

Mozzicafreddo, J. (2000); *Estado – providência em Portugal*; 2ª Edição; Celta Editora; Oeiras;

OCDE (2008); *Public – Private Partnerships: in Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*; <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/4208041E.PDF>;

OCDE (2010); *Dedicated Public – Private Partnerships Units: A survey of institutional and governance structures*; <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/4210101E.PDF>;

Oudot, J. (2005), *Risk-Allocation: Theoretical and Empirical Evidences: Application to the Public-Private Partnerships in the defence sector*, Centre ATOM, University of Paris I Panthéon;

Pereira, A; Andraz, J; (2010); On the economic and budgetary effects of investments in SCUTS: the Portuguese toll-free highways; *Springer – Verlag*;

Pessoa, A. (2006); *Public – Private Sector Partnerships in Developing Countries: Prospects and Drawbacks*; *FEP working papers*, Porto;

Pitschas, R. (1993); Aspects of Max Weber's theory on bureaucracy and new public management approach; *The Indian Journal of Public Administration*, Vol. XXXIX, nº4, pp. 643-651;

Pitschas, R. (2007); *Gestão do valor público: Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum*; *Interesse público, Estado e Administração*; Celta Editora; Lisboa;

Pombeiro, A. (2003); *As PPP/PFI – Parcerias Público - Privadas e a sua Auditoria*, Lisboa, Áreas Editora;

PriceWaterhouseCoopers (2005); Delivering the PPP promise: A review of PPP issues and activity, pp. 3-33; <http://www.pwc.com/gx/en/government-infrastructure/pdf/promisereport.pdf>;

PriceWaterhouseCoopers (2008); Building New Europe's Infrastructure Public Private Partnerships in Central and Eastern Europe, pp. 1-8; <http://www.pwc.com/gx/en/engineering-construction/new-europe-infrastructure>

Reis, J.; Godinho, P.; Dias, J.; Barata, E.; Cruz, L.(2010); *Estudo Integrado dos impactes económicos globais associados às concessões Douro Litoral, Litoral Oeste, A.E do Centro e Pinhal Interior*; Coimbra; FEUC;

Simões, J.; (2004); As Parcerias Público – Privadas no sector da saúde; *Manual Prático de Parcerias Público – Privadas*, pp. 27-82; Lisboa;

Startin, J.; Baxter, A.; Harding, N. (2008); Comparing public-private partnerships for highway projects in the USA and the UK / EU: Applying lessons learned; *Journal of Public Works and Infrastructure*; Vol.1, Nº 4; USA;

Tribunal de Contas (2003); *Auditoria às concessões rodoviárias em regime de portagem SCUT*; Relatório de Auditoria nº 14/2003;

Tribunal de Contas (2005); *Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas: Concessões Rodoviárias e Ferroviárias*; Relatório de Auditoria nº 33/05;

Tribunal de Contas (2008); *Auditoria à Gestão das Parcerias Público Privadas: Concessões Rodoviárias*, Relatório nº 10/2008 – 2ª Secção, Vol.1;

Tribunal de Contas (2008); *Linhas de Orientação (Guide Lines) e Procedimentos para o desenvolvimento de Auditorias Externas a PPP*; Directrizes e Procedimentos;

Vieira, P. (2004); Os Tipos Contratuais Subjacentes às Parcerias Público – Privadas em Portugal; *Manual Prático de Parcerias Público – Privadas*; pp. 127-152; Lisboa;

Yescombe, E. (2007); *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*; Elsevier.

Legislação consultada:

Decreto-lei nº 86/2003 de 26 de Abril de 2003, revisto pelo Decreto - Lei nº 141/2006 de 27 de Julho de 2006;

Decreto-Lei 267/97 de 02 de Outubro de 1997

Decreto-Lei 335-A/99 de 20 de Agosto de 1999

Portaria 314-A/2010 de 14 de Junho de 2010

Portaria 314-B/2010 de 14 de Junho de 2010

Resolução do Conselho de Ministros nº 75/2010 de 2010

Decreto-Lei n.º 141/2006 de 27 de Julho

Decreto-Lei n.º 67-A/2010 de 14 de Junho de 2010

## Anexos



Anexo 1: Espectro de combinações das participações públicas e privadas classificadas consoante o risco e o modo de provisão

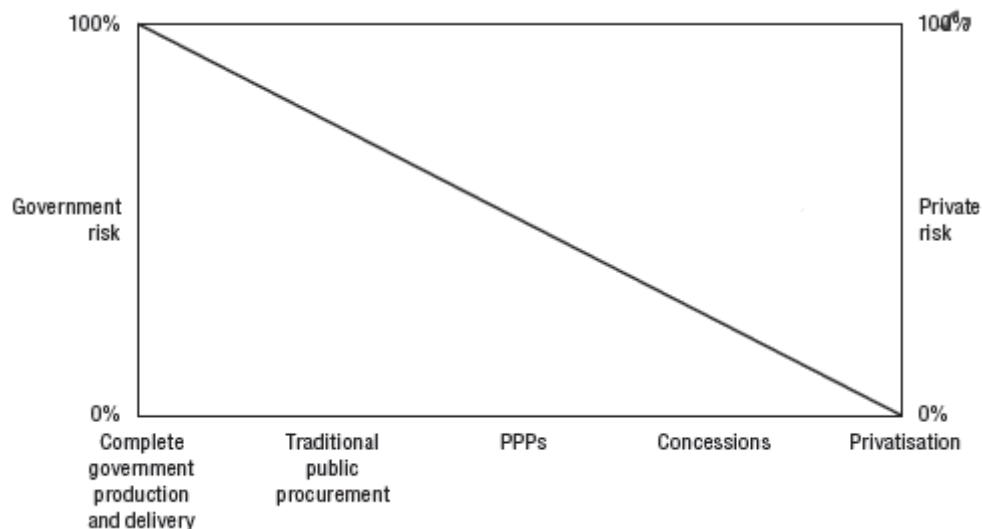


Figura 9 - Espectro de combinações das participações públicas e privadas consoante o risco e o modo de provisão

Fonte: Adaptado de OCDE (2008)

Pela figura 9 verifica-se que se o bem ou serviço é produzido unicamente pelo Estado então o risco é na totalidade assumido por esta entidade, sendo responsável pela economia, eficiência e eficácia do bem ou serviço. Ao passo que se o bem é provisionado por via das Parcerias Público - Privadas, o risco é repartido entre a entidade privada e a pública. Por fim, se o bem é produzido apenas pelo privado então todo o risco é assumido por esta entidade.

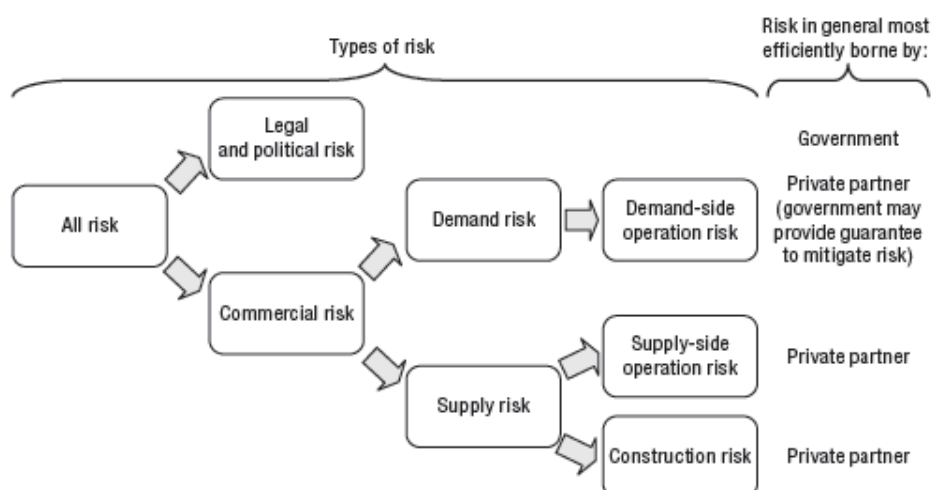
Anexo 2: Atribuição de Risco

Figura 10 - Atribuição do Risco  
 Fonte: Adaptado de OCDE (2008)

A figura 10 demonstra, segundo a OCDE, a que entidades devem ser atribuídas os diferentes tipos de riscos, garantindo um menor custo de gestão e maior eficiência. De acordo com esta organização o risco legal e político devem ser imputados ao sector público bem como o risco de procura. Enquanto o risco de construção e o risco de operação deve ser da responsabilidade do sector privado pois garante uma melhor gestão do mesmo.

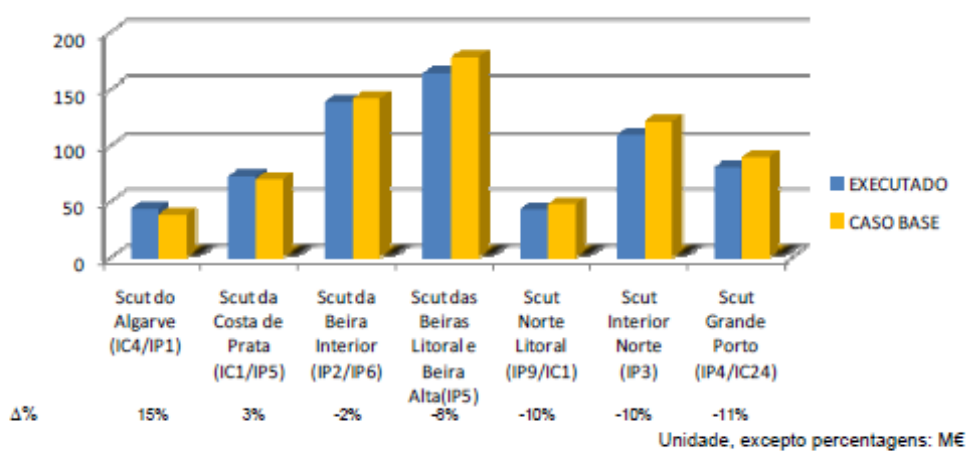
Anexo 3: Encargos realizados em 2009 face às previsões dos casos - base

Gráfico 5 - Encargos realizados em 2009 face às previsões dos casos – base

Fonte: Adaptado de MFAP (2010)

O gráfico 5 permite comparar os fluxos reais com os previstos no caso - base das concessões rodoviárias SCUT. Da análise pode-se concluir que em termos globais, há uma tendência para os pagamentos realizados ficarem abaixo do previsto, em cerca de 5%. No caso concreto da SCUT da Beira Interior, verifica-se que os encargos reais são 2% inferiores ao caso – base, o que se deve principalmente à eficiência da gestão privada.

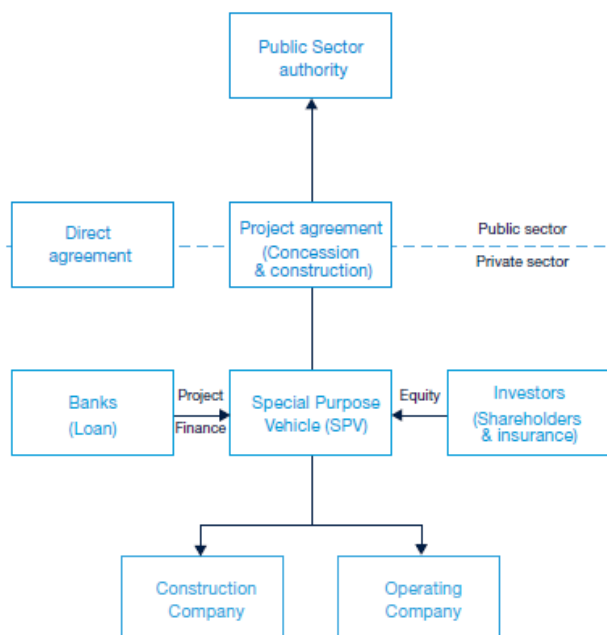
Anexo 4: Comparação da Estrutura de uma PPP com a da Contratação Pública Tradicional

Figura 11 - Estrutura de uma Parceria Público – Privada  
 Fonte: Adaptado de *PWC (2008)*

O sector público realiza os pagamentos de disponibilidade à SPV, em troca a SPV presta um serviço ou um bem à entidade pública. Os investidores são os financiadores da SPV injectando capital na empresa. Os financiadores concedem empréstimos à SPV em compensação é lhes dada a garantia decorrente da certeza dos proveitos ao longo da execução dos contratos, porque são eles que irão honrar o cumprimento do serviço da dívida. Por fim a SPV contratualiza com um conjunto de empresas que asseguram a execução do projecto, empresa de construção, responsável pela construção da infra-estrutura, empresa de operações, encarregue da manutenção e exploração da infra-estrutura.

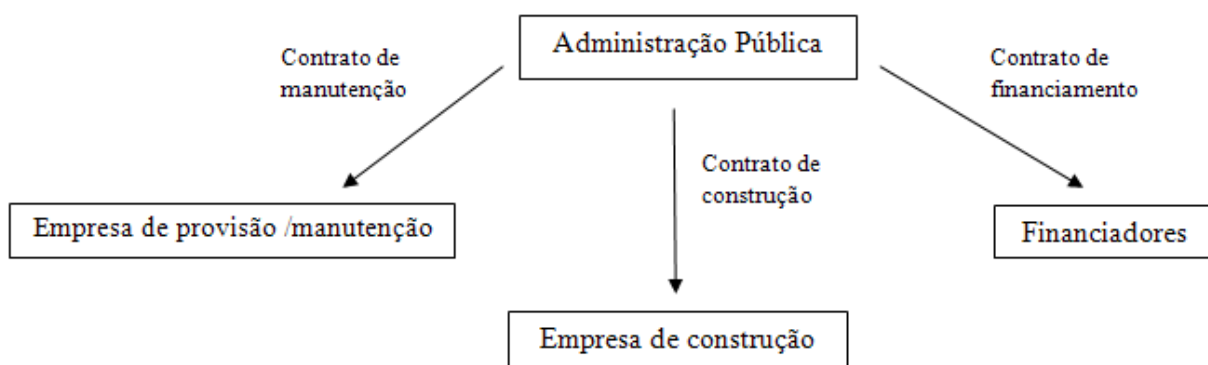


Figura 12 - Estrutura de Contratação Pública Tradicional  
Fonte: Adaptado de *Cabral (2006:26)*

No modelo de contratação pública tradicional é a entidade pública que estabelece os contratos com as diversas entidades necessárias para assegurar a provisão do bem ou serviço.

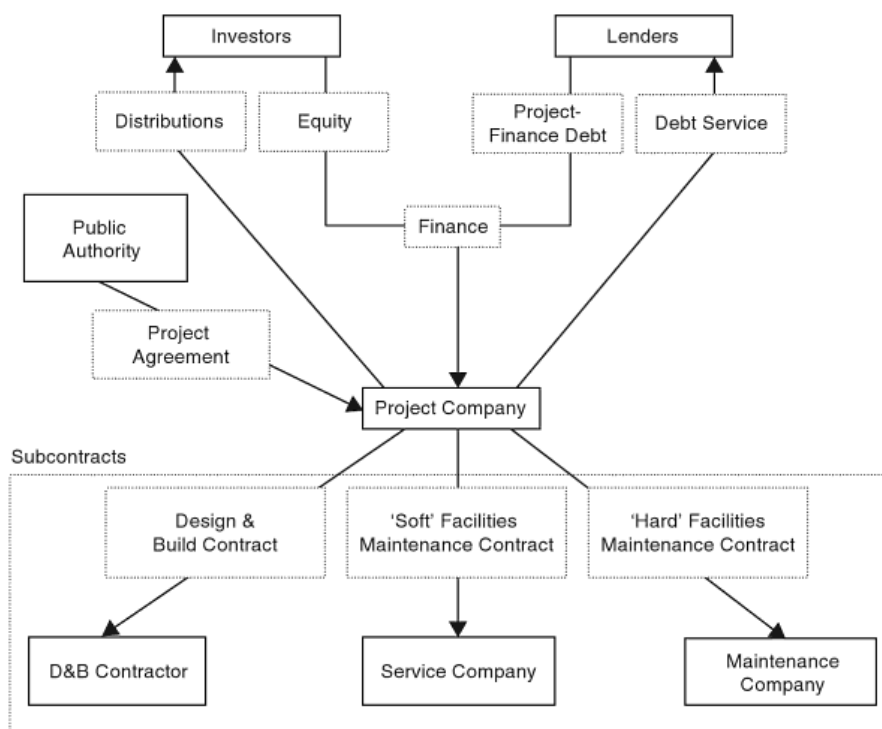
Anexo 5: Comparação da Estrutura de uma PFI com a da Concessão

Figura 13 - Forma esquemática de uma PFI

Fonte: Adaptado de *Yescombe (2007)*

Um projecto PFI é financiado por accionistas e investidores, sendo os primeiros remunerados através da distribuição de dividendos do projecto, os segundos são recompensados através da emissão de serviço da dívida. A designação “*Project Agreement*” é o nome dado ao contrato estabelecido entre a entidade pública e a privada necessária para a provisão do bem.

A SPV criada é posteriormente responsável pela subcontratação de diversas entidades responsáveis pelo design e construção, “*soft facilities*” (na qual se inclui as actividades de segurança, limpeza, *catering*) e “*hard facilities*” (que inclui a manutenção dos serviços).

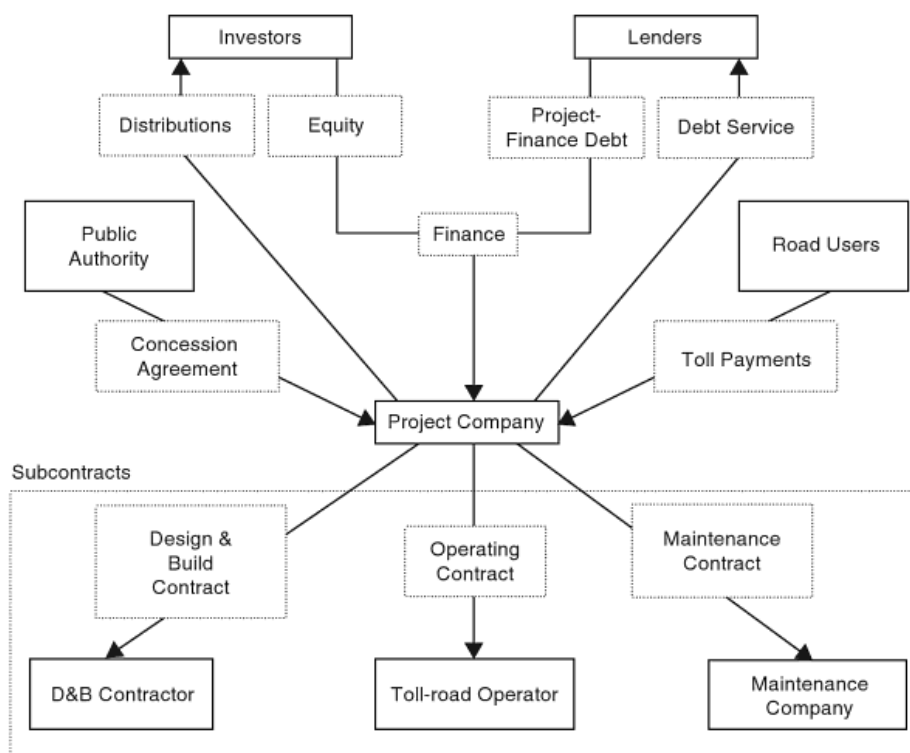


Figura 14 - Forma esquemática de uma concessão

Fonte: Adaptado de *Yescombe (2007)*

A principal diferença de uma concessão face ao modelo PFI é que na concessão os rendimentos da entidade privada são obtidos por via da taxação da infra-estrutura aos utilizadores. Ao passo que na PFI o pagamento é realizado pela entidade pública.

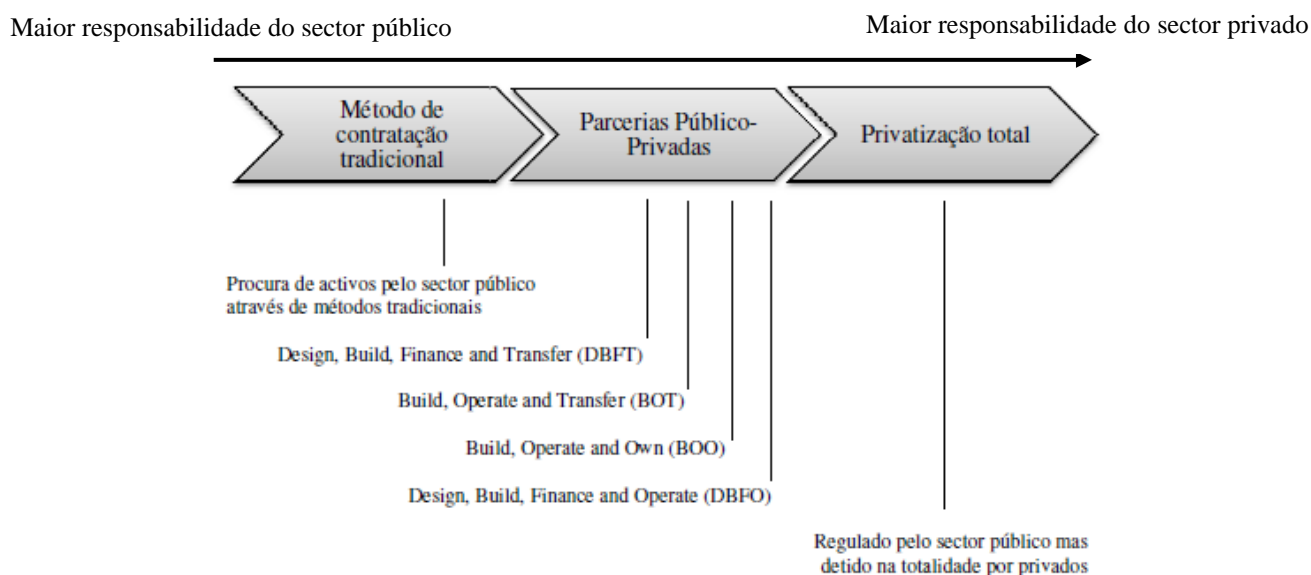
Anexo 6: Esquema de implementação das Parcerias Público - Privadas

Figura 15 - Esquema de implementação das PPP  
 Fonte: Adaptado de *Comissão Europeia (2003)*

A figura 15 elucida sobre os diferentes esquemas ou formas de implementação das PPP e permite comparar a participação pública e privada em cada um. O modelo que implica maior responsabilidade pública é método de contratação tradicional em que o sector público é responsável por todas as fases desde o design à exploração.

No modelo BOT o desenho, a construção e a operação da infra-estrutura são da responsabilidade do sector privado. A infra-estrutura deverá ser transferida para o Estado quando concluído o prazo de duração do contrato. Posteriormente, o parceiro privado poderá arrendar o activo ao Estado. No modelo DBFO, o sector público concessionaria a uma entidade privada o desenho, construção, operação, e a gestão de uma infra-estrutura, mantendo-se a propriedade no Estado. No modelo BOO o parceiro privado é responsável pelo desenho, construção e operação da infra-estrutura, sendo esta transferida para o Estado quando se atinge o prazo de duração do contrato.

É ainda necessário não esquecer que em qualquer destas situações caberá sempre ao Estado as funções de regulação e de fiscalização, das quais nunca poderá demitir-se.

A privatização consiste na transferência de propriedade de uma empresa ou entidade pertença do sector público para o privado. Uma empresa privatizada assume a total responsabilidade pelo serviço de cuja provisão se ocupe.



Anexo 7: Comparação dos custos incorridos numa PPP relativamente à opção pelo método tradicional

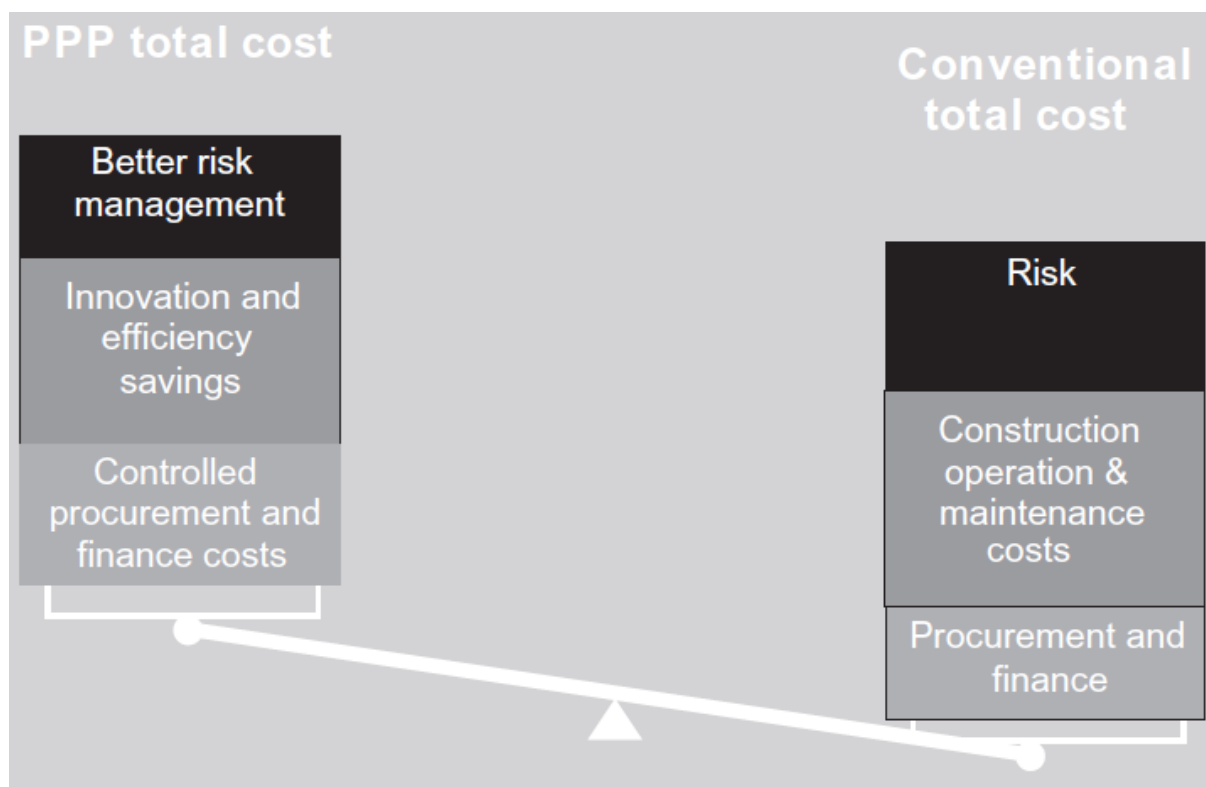


Figura 16 - Balanço entre PPP e o método tradicional  
 Fonte: Adaptado de *Startin, J. et al (2008)*

Os custos totais de uma PPP são inferiores aos custos incorridos no método convencional, uma vez que os contratos realizados em parceria têm gestão mais eficiente, na sequência de maior inovação, eficiência e controlo dos custos financeiros e de procura.

Normalmente o aumento de eficiência característico do sector privado compensa o custo do financiamento mais baixo obtido por via do método tradicional, o que se deve ao risco de incumprimento do Estado ser praticamente nulo comparativamente ao da entidade privada.