

**O IMPACTO FINANCEIRO DAS PARCERIAS PÚBLICO-  
PRIVADAS NA ECONOMIA PORTUGUESA**

Bruno Miguel Carmo Vieira

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau  
de Mestre em Finanças

Orientador:

Prof. Vasco Barroso Gonçalves, ISCTE Business School, Departamento de  
Finanças

Outubro 2016



## **Sumário**

Um investimento privado de iniciativa pública. São assim caracterizadas as Parcerias Público-Privadas (PPP). Traduz-se num acordo cooperativo entre o setor público e privado, onde o Estado aprova um concurso para a elaboração de uma infraestrutura/serviço e o setor privado fica encarregue de todos os custos associados à elaboração do projeto e duração do contrato. É um modelo contratual que permite ao Estado conceber um investimento público, sem lhe estar associado um custo no imediato, havendo apenas impacto financeiro a longo prazo, pois terão que ser distribuídas verbas ao parceiro privado durante o período estabelecido. Findo o mesmo, as infraestruturas serão da responsabilidade do setor público. Dúvidas constantes têm existido sobre os impactos que podem resultar para a economia com a elaboração destes contratos. Afinal, quais são os encargos associados a este tipo de parcerias e qual o seu impacto financeiro nos cofres do Estado? Será esta a solução ideal para um País com diversas restrições orçamentais? Estas são algumas das questões que pretendemos abordar, sabendo de antemão que não é um tema consensual e em génese tem gerado diversas preocupações na sociedade devido aos seus potenciais efeitos na economia Portuguesa. Porém, é-nos fundamental debater os pontos fortes e fracos das PPP, para sabermos se esta será a melhor alternativa de momento, tendo em conta que com os constrangimentos orçamentais atuais, Portugal não se pode dar ao luxo de não criar investimentos e gerar economia com base no *value for money*.

**Palavras-chave:** investimento privado, iniciativa pública, parcerias público-privadas e *value for money*

## **Abstract**

A private investment of public initiative. That is how Public-Private Partnerships (PPP's) are characterized. It translates to a co-operative agreement between the public and the private sector where the State approves a public tender for the development of an infrastructure/service and the private sector is in charge of all costs associated to the realization of the project and contract duration. It is a type of contract that allows the State to make a public investment without having an immediate cost, therefore only having a financial impact on the long run, as there will be funds to be paid back to the private partner during the established period. After that period, the infrastructures will be of the public sector's responsibility. Persistent doubts have appeared on the impact for the economy with the development of these contracts. After all, what are the costs associated with this type of partnerships and what is the financial impact on the public coffers? Will this be the ideal solution for a country with diverse budgetary constraints? These are some of the matters we intend to address, knowing beforehand that there is not a consensus on this issue and it has generated many concerns due to its potential effects on the Portuguese economy. However, it is of the utmost importance to discuss the strengths and weaknesses of the PPP's to know if this is the best alternative for the moment having the current budgetary constraints in mind. Portugal cannot afford not to create investments and generate savings based on value-for-money.

**Keywords:** private investment, public initiative, public-private partnerships and value-for-money

*Aos meus pais - Jaime e Maria. Sem o vosso esforço nada disto seria possível.*

*À minha mulher - Rita. Por estar sempre ao meu lado.*

*Ao meu irmão - Pedro. Que este trabalho te demonstre que todos  
os nossos sonhos são possíveis.*

*Ao Prof. Vasco. Que sempre se mostrou disponível.*

**A todos vós, um enorme obrigado.**



## Índice

1 - Introdução .....	1
2 - As Parcerias Público-Privadas .....	2
2.1 - Definição.....	2
2.2 - Procedimento Contratual .....	3
2.3 - Tipos de Contratação Pública .....	4
2.4 - Partilha <i>versus</i> Transferência do Risco.....	6
2.5 - Comparador do Setor Público .....	10
3 - História das Parcerias Público-Privadas .....	12
3.1 - Em Portugal .....	12
3.2 - Resto do Mundo .....	14
4 - Análise Setorial das Parcerias Público-Privadas em Portugal .....	16
4.1 - Considerações Gerais.....	16
4.2 - Setor Rodoviário .....	21
4.2.1 - Caso Lusoponte.....	23
4.3 - Setor da Saúde.....	25
4.3.1 - Caso SNS .....	30
4.4 - Setor Ferroviário .....	32
4.4.1 - Caso Fertagus.....	36
4.5 - Setor da Segurança.....	49
4.5.1 - Caso SIRESP .....	49
5 - Impacto Financeiro das Parcerias Público-Privadas em Portugal.....	39
5.1 - Evolução das Finanças Públicas .....	39
5.2 - Fenómeno Desorçamentação .....	44
5.3 - Vantagens e Desvantagens.....	46
5.4 - Perspectivas Futuras.....	51

6 - Conclusões .....	54
Referências Bibliográficas .....	57

### **Figuras**

Figura 1 - Diferenças entre a Contratação Tradicional e as PPP .....	4
Figura 2 - Modelos de Contratação Pública .....	6
Figura 3 - Investimento em PPP na UE (% do PIB) .....	13
Figura 4 - Principais Momentos das PPP no Setor da Saúde .....	27
Figura 5 - Ciclo de Vida de uma PPP.....	47
Figura 6 - Previsão dos Encargos Plurianuais com as PPP .....	53

### **Gráficos**

Gráfico 1 - Número de PPP em Portugal (2012).....	17
Gráfico 2 - Investimento Acumulado Por Setores .....	19
Gráfico 3 - Encargos Líquidos em PPP no Setor Rodoviário (2010-2020) .....	22
Gráfico 4 - Investimento Total em M€ no Setor Rodoviário .....	23
Gráfico 5 - Encargos do Estado com as PPP no Setor da Saúde.....	28
Gráfico 6 - Financiamento do Setor da Saúde (2008-2016).....	29
Gráfico 7 - Despesas Correntes no Setor da Saúde (2000-2013).....	32
Gráfico 8- Total de Encargos com as PPP do Setor Ferroviário (1999-2013).....	35
Gráfico 9 - Evolução da Procura do MTS (2009-2015).....	36
Gráfico 10 - Encargos Líquidos com o Setor da Segurança (2010-2020) .....	39
Gráfico 11 - Dívida Pública em Portugal - % PIB (2010-2016) .....	42
Gráfico 12 - Défice Orçamental em Portugal - % PIB (2010-2015).....	43

## **Tabelas**

Tabela 1 - Identificação dos Riscos em Projetos PPP .....	9
Tabela 2 - Modelo CSP <i>versus</i> PPP .....	11
Tabela 3 - Identificação das PPP por Setores.....	19

## **Lista de Abreviaturas e Siglas**

ACSS - Administração Central do Sistema de Saúde;

AVF - Alta Velocidade Ferroviária;

BCE - Banco Central Europeu;

BEI - Banco Europeu de Investimentos;

CAL - Companhia das Águas de Lisboa;

CEE - Comunidade Económica Europeia;

CDS - Centro Democrático Social;

CMFRS - Centro de Medicina Física e Reabilitação do Sul;

CPC - Custo Público Comparável;

CSP - Comparador do Setor Público;

CTT - Correios de Portugal;

DIA - Declaração de Impacte Ambiental;

DL - Decreto-Lei;

EDP - Energias de Portugal;

EIB - *European Investment Bank*;

EPAL - Empresa Portuguesa das Águas Livres;

EPE - Entidade Pública Empresarial;

EPEC - *European PPP Expertise Centre*;

FMI - Fundo Monetário Internacional;

INE - Instituto Nacional de Estatística;

InIR - Instituto de Infraestruturas Rodoviárias;

IP - Infraestruturas de Portugal;

MAI - Ministério de Administração Interna;

NAO - *National Audit Office*;

OE - Orçamento do Estado;

OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo;

PaEC - Pacto de Estabilidade e Crescimento;

PDE - Procedimento de Défice Excessivo;

PFI - *Private Finance Initiative*;

PIB - Produto Interno Bruto;

PP - Partido Popular;

PPP - Parceria(s) Público-Privada(s);

PS - Partido Socialista;

PSD - Partido Social-Democrata;

RAVE - Rede Ferroviária de Alta Velocidade;

REF - Reequilíbrios Económico-Financeiros;

REN - Rede Elétrica Nacional;

SCUT - Sem Custos para o Utilizador;

SMN - Salário Mínimo Nacional;

SNS - Serviço Nacional de Saúde;

SLN - Sociedade Lusa de Negócios;

STCP- Sociedade de Transportes Coletivos do Porto;

TAP - Transportes Aéreos Portugueses;

TC - Tribunal de Contas;

TIR - Taxa de Interna de Rendibilidade;

UE - União Europeia;

UTAP - Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos;

VAL - Valor Atual Líquido;

VfM - *Value for Money*;



## **1 - Introdução**

Foi através da leitura atenta de Ferreira (2013) que constatamos o que a comunicação social vinha a dar destaque nos últimos tempos sobre as PPP. Nas últimas três décadas verificámos grandes investimentos em infraestruturas que de forma significativa alteraram o rumo das nossas vidas. Em alguns casos pela sua utilidade, beleza e encanto, outros pelo nível excessivo de esforço financeiro aplicado. Se por um lado a nossa vida ficou facilitada com a inclusão de novas autoestradas, com a criação da ponte Vasco da Gama, com a concessão de novas redes metropolitanas e novos hospitais, por outro, e com o desaparecimento contínuo dos apoios comunitários fornecidos a Portugal, com o intuito de colocar o país ao nível dos padrões da União Europeia, aferimos um enorme encargo financeiro para fazer face aos procedimentos contratuais estabelecidos com as instituições privadas. Se por um lado podemos referir que os contratos com base nas PPP são desadequados, ruinosos, obscuros, criando um descontrolo total nas contas públicas, também é certo que com a forte expansão em infraestruturas<sup>1</sup> começámos a ter uma imagem diferente do país, havendo sem dúvida uma melhoria acentuada em termos de paisagens físicas, a nível económico e social. Resta-nos agora perceber se essas paisagens serão sempre panoramas de visualização deslumbrante e requintada, ou se no futuro colocarão o país numa situação financeira difícil.

O objetivo do nosso trabalho passa por consensualizar a definição de PPP e as suas alternativas, como e quando surgiram, havendo claro enfoque para o seu aparecimento em Portugal. Após conhecermos um pouco da história deste modelo de interligação entre a ordem pública e privada passaremos a uma análise dos setores onde se inserem e abordaremos as vantagens e desvantagens na utilização deste modelo contratual. Após uma análise criteriosa das perspectivas futuras com as PPP nos cofres do Estado, iremos apresentar as devidas conclusões.

---

<sup>1</sup> Ao longo do nosso trabalho iremos falar em infraestruturas sempre no modelo abrangido, fugindo à definição usual de infraestrutura em contato com o solo ou em modelos utilizados em engenharia.

## 2 - As Parcerias Público-Privadas

### 2.1 - Definição

Existem diversos tipos de investimentos. Os investimentos a fundo perdido são aqueles que do ponto de vista financeiro não irão ter por si só a capacidade necessária de gerar lucro (Gomes, 2009), não sendo financeiramente rentáveis. No entanto e por variadíssimas razões - incluindo de ordem social, tendem a ser realizados, por fazerem parte de um requisito essencial para a melhoria de vida da população. Quando falamos em acentuadas melhorias na qualidade de vida, englobamos sobretudo aspetos não-financeiros que de certa forma tendem a ter extrema importância, mas que para o Estado são entendidos como uma *falha de mercado*<sup>2</sup> (Giambiagi e Cláudia, 2011). Não é obrigação do Estado criar ou providenciar este tipo de investimento, mas é obvio que faz parte do seu leque de responsabilidades a criação de um conjunto de serviços públicos e infraestruturas básicas (hospitais, escolas, bairros sociais, saneamento, etc.) que se traduzem em benefícios sociais para a vida dos contribuintes. Estes são os tipos de projetos que deverão respeitar os princípios do *value-for-money*<sup>3</sup> e que são de difícil implementação devido à sua componente financeira, sendo certo que não serão de todo apetecíveis para o setor privado pois não resultam em retornos de investimento, ou seja, não geram lucros (OECD, 2008). Este tipo de dificuldade, associada à diminuição de fundos comunitários, levou a que fosse criado um mecanismo cooperativo que engloba-se duas partes interessadas, em que o objetivo principal prevê a satisfação das necessidades dos dois setores - gerando pressupostos financeiros para o setor privado e de sucesso social/económico para o setor público.

Pese embora a não existência de uma definição única das PPP (Araújo e Silvestre, 2013; Cruz e Marques, 2012; Sarmiento, 2013;), devido à especificidade do termo e à sua definição não-uniforme em cada País, podemos afirmar que se trata de um modelo cooperativo entre os setores privado e público com vista à criação de uma infraestrutura/serviço para a sua utilização pública. De forma mais rigorosa, o DL n°86/2003<sup>4</sup>, datado a 26 de Abril, diz-nos que as PPP

---

<sup>2</sup> Chamamos falhas de mercado aos fenómenos que impedem que a economia de ser "perfeita", não havendo para isso um bem estar social através do livre mercado. Normalmente para evitar o excesso de poder de mercado (Monopólios e Oligopólios) o governo interfere, principalmente quando verifica que os mercados não são eficientes (Resende, 2012 citando Musgrave, 1976).

<sup>3</sup>O *value-for-money* está relacionado com o conceito de análise custo-benefício, não significa comprar ou adquirir ao custo mais baixo de mercado, mas sim quanto desse custo poderão resultar benefícios futuros - que podem não ser financeiros (Guedes, 2011).

<sup>4</sup> Revogado pelo DL 111/2012, de 23 de Maio que "*disciplina a intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas e cria a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos*"

são "contratos 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 atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado". Assim, subentende-se que para a existência deste tipo de contratos terão sempre que haver duas partes interessadas, em que o Estado detêm o papel fiscalizador ou até mesmo de "dinamizador do investimento" (Pereira, 2013), deixando o privado com o papel principal que será da concepção, construção e financiamento da infraestrutura/serviço, havendo também a responsabilidade no que diz respeito aos recursos operacionais e de manutenção da concessão.

## **2.2 - Procedimento Contratual**

O DL nº86/2003, mais tarde revogado pelo DL nº111/2012, dá destaque à expressão "*contrato ou união de contratos*". Pese embora o contrato assuma um papel preponderante na elaboração de uma definição conjugal em relação às PPP, tentámos ir mais longe e dar relevância ao contrato como se de um acordo cooperativo entre as duas partes se tratasse. Respeitando a relevância deste poder constitucional levado a cabo sob a forma de decreto-lei e sendo o contrato "*um pacto celebrado entre duas ou mais partes, que se obrigam a cumprir o que foi entre elas combinado sob determinadas condições*" (Dicionário Eletrónico Houaiss), é certo que a base fundamental para a elaboração de um pacto entre o setor privado e público se baseia no contrato, contudo existe mais do que uma simples relação autónoma focalizada em respeitar o que ficou acordado entre elas.

Antes de se estabelecer uma parceria entre o setor público e privado é necessário saber quais os recursos disponíveis para desenvolver o projeto. Como iremos abordar de seguida (no ponto 1.3), o Estado num procedimento de contratação tradicional recorria a empresas externas - ditas *adjudicatárias*, que ficavam responsáveis pela construção da obra, mediante certas especificações detalhadas em contrato (Marques e Silva, 2008). A contrapartida seria o pagamento imediato dos montantes associados à elaboração da obra pública para que a mesma se realizasse. Este financiamento imediato e o período extenso da duração dos contratos, fora dos alcances do regime de empreitada foram fatores preponderantes para ser necessário adoptar outro tipo de contratação (Cruz e Marques, 2011). Foi então criado um modelo de contratação pública em regime de parceria, onde não fosse necessário o investimento imediato de toda a

infraestrutura por parte do Estado e que combatesse os prazos longos associados a obras como hospitais, autoestradas, redes metropolitanas, etc.

Tudo começou na necessidade de provisão de uma infraestrutura e/ou serviço. Após detetar esta necessidade, o Estado é responsável por criar um concurso público onde o objectivo é captar uma empresa privada que lhe permita satisfazer as suas necessidades, mediante determinadas contrapartidas. A empresa privada que vencer o concurso ficará encarregue pela parte da conceção, construção e financiamento da infraestrutura, bem como a sua operação e manutenção durante o período da concessão. Terminado o ciclo de vida do contrato, a obra faz parte do ativo do Estado, o qual assumirá todas as responsabilidades e riscos associados à sua operação e manutenção (Pereira, 2013).

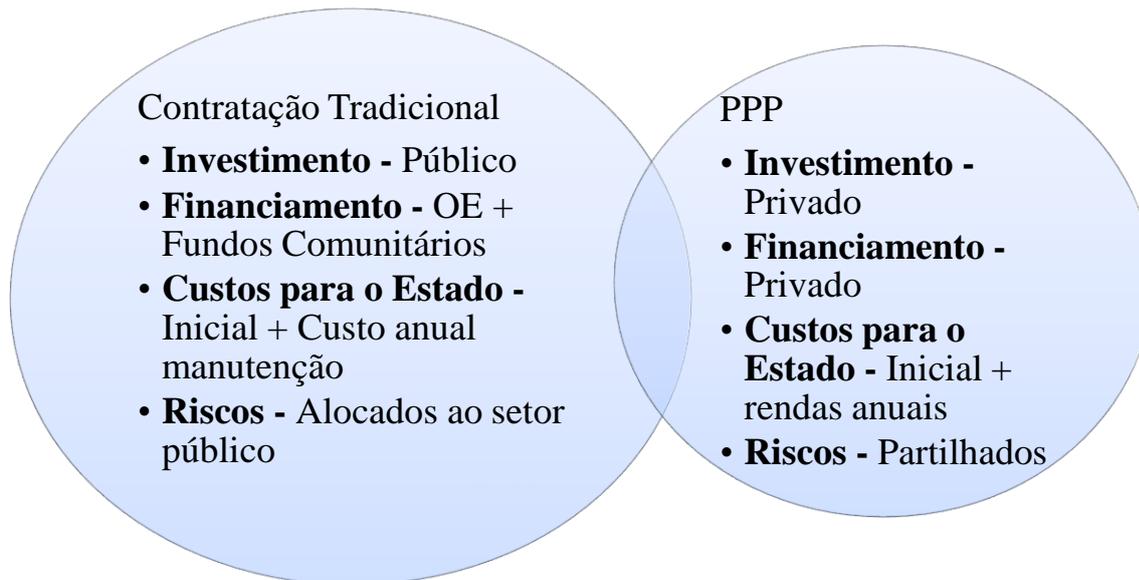
### **2.3 - Tipos de Contratação Pública**

Existem diversos tipos de modelos para provisão de infraestruturas e serviços (Cruz e Marques, 2012; Lafuente, 2012 citando Cabral, 2009). Apesar da diversidade dos modelos tradicionalmente utilizados, todos detêm a mesma finalidade - o projeto a desenvolver. Os modelos de contratação pública existentes são os seguintes:

- Empreitada Tradicional
- Subcontratação
- Contrato de Gestão
- Affermage (Leasing)
- Concessão
  - Obra Pública
  - Serviço Público
- Privatização

As PPP são associadas a um novo *modelo de contratação pública* (Cruz e Marques, 2012) que tende a substituir o modelo de empreitada - definido pelo artigo 1º nº 2 do DL 18/2008, 29 de Janeiro, em que o Estado como "*dono da obra adjudica a outrem a execução dos trabalhos de construção ou de engenharia civil, mediante o pagamento de um preço*". As principais diferenças em relação a estes dois modelos, residem no tipo de investimento e financiamento, nos custos associados, bem como na alocação dos riscos referentes ao projeto - ver figura 1.

Figura 1 - Diferenças entre a Contratação Tradicional e as PPP



Fonte: Autor com base em Sarmento, 2013.

No modelo de contratação tradicional, o investimento dos projetos é da responsabilidade do Estado - que utiliza serviços de *outsourcing* (ver figura 2), fazendo contratos de empreitada (Guedes, 2011) com diversas empresas. No método de PPP, o investimento é da responsabilidade do parceiro privado - utilizando a subcontratação de serviços para efetuar a infraestrutura e/ou serviço. Mesmo se verificando a subcontratação dos serviços por parte de empresas privadas, a responsabilidade de derrapagem do projeto é associada ao consórcio que vencer o contrato para a elaboração do projeto (Sarmento, 2013).

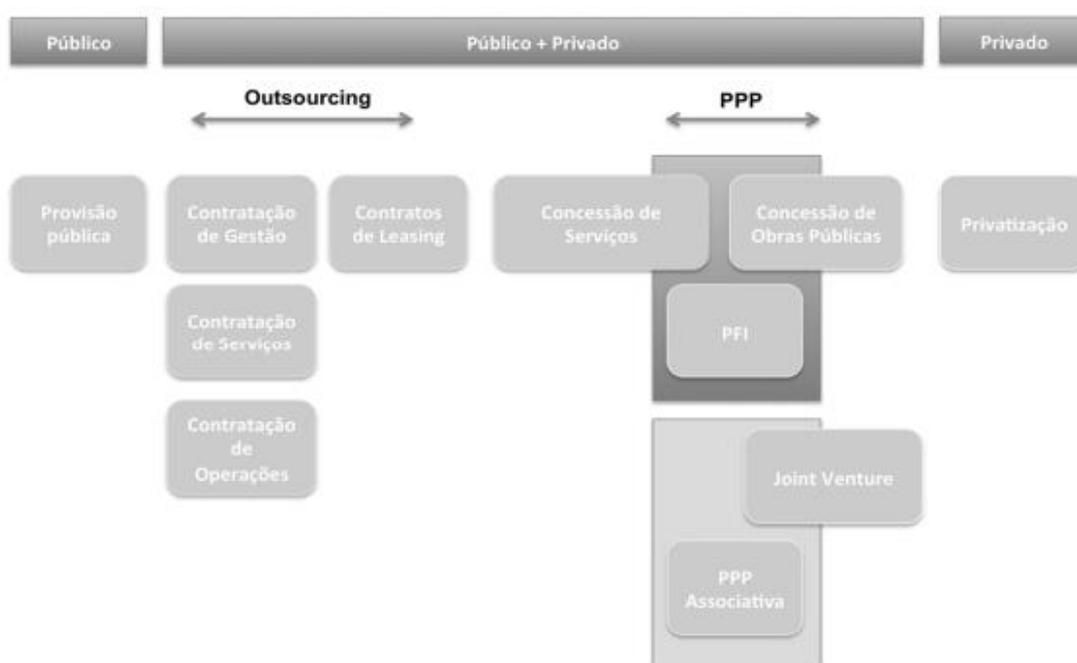
O financiamento dos dois modelos de contratação pública são distintos: se por um lado, o parceiro público utiliza o seu próprio orçamento (através do seu OE) e fundos comunitários, no lado dos parceiros privados a captação de capital consiste, essencialmente, em dívida bancária e capitais próprios - nos últimos havendo uma pretensa necessidade de ganhos em dividendos (medidos pela TIR) por parte dos acionistas.

Os custos para o erário público são os definidos pelos serviços de *outsourcing*, onde o Estado irá pagar o valor do serviço, bem como o valor anual da manutenção da infraestrutura. Nas PPP, os pagamentos decorrem anualmente - em forma de renda, começando a amortização a ser feita após a construção da obra adjudicada (Sarmento, 2013).

Por fim, mas não menos relevante, são definidos os riscos associados ao projeto. Na contratação tradicional os riscos são totalmente alocados ao parceiro público, enquanto que através do método de parceria, os riscos são partilhados, havendo a lógica necessidade de os alocar a quem está "melhor preparado" para os assegurar, como veremos no ponto 2.4.

Outro dos métodos utilizados na provisão de infraestruturas e serviços é a privatização (figura 2). Este é um método extremo, utilizado em casos particulares, principalmente quando não existe capacidade económica para o órgão da Administração suportar os encargos financeiros que a obra/projeto acarreta. A privatização significa tornar privado algo que pertencia ao erário público, havendo para isso uma passagem total das responsabilidades/riscos e do ativo em causa (Sarmiento, 2013). Alguns dos exemplos de empresas que pertenciam ao Estado e foram cedidas através do método da privatização são: EDP, REN, CTT e TAP. Nesta última havia sido cedidos cerca de 61% do capital ao consórcio Gateway, contudo verificou-se uma reversão do capital na ordem dos 50%.

Figura 2 - Modelos de Contratação Pública



Fonte: Lafuente, 2012.

## 2.4 - Partilha versus Transferência do Risco

O risco é um dos conceitos mais referidos no domínio dos investimentos e em todos os processos que envolvem a componente financeira e de gestão. Proveniente do latim, deriva da palavra - *risicare*<sup>5</sup>, que significa ousar ou ter ousadia. Esta definição, associada com a de partilha de Savage (2009) referente aos fenómenos de incerteza (Freitas, 2003), leva-nos à necessidade de procurar minimizar o risco, ou então alocá-lo devidamente. É com base neste

<sup>5</sup> Conforme conceito visualizado no site da Riskex - Artigo: Introdução ao Gerenciamento de Riscos - <http://www.riskex.com.br/introducao-ao-gerenciamento-de-riscos/>.

conceito de alocação do risco que a Comissão Europeia instituiu através do Livro Verde<sup>6</sup> que "*a distribuição precisa dos riscos efetuar-se-á caso a caso, em função das capacidades respectivas das partes em causa para os avaliar, controlar e gerir*". Esta é a base fundamental para a correta gestão do risco, sendo certo que como em todos os fenómenos do universo, é impossível prever a sua dimensão - bem como os fatores que lhe estão associados, sejam eles de caráter intrínseco e/ou extrínseco. Resta-nos assim atentar a devida discrepância entre partilha e transferência, de forma a melhor refletirmos sobre o tema fulcral quando falamos em PPP - a correta alocação do risco.

Partilha, evitando o contexto sentimental<sup>7</sup>, significa "*ter a ação de distribuir, repartir ou dividir algo em várias partes*" enquanto que a transferência tem um sentido absoluto, tal como verificamos anteriormente no fenómeno da privatização, que significa "*passar para outra o domínio de algo*". Com a chegada das PPP, tentou-se evitar uma transferência absoluta do risco para determinado setor, havendo necessidade de o mitigar e o dividir entre o setor privado e público (Sarmiento, 2013). É verdade que poderá haver situações onde a sua transferência evita problemas futuros, como é o caso dos riscos atribuídos à produção. Neste exemplo, o risco deverá ser alocado ao segmento privado pois é este que está melhor preparado para o combater, caso seja necessário. Já os riscos associados a uma possível interferência ambiental - como veremos de seguida, deverão ser assumidos pelo parceiro público. Posto isto, é necessário fazer uma mitigação lógica do risco, uma vez que a sua alocação indevida poderá trazer encargos adicionais acima do exetável e acordado, bem como possíveis negociações nos contratos, que nalguns casos poderão pôr em causa a vida dos projetos.

Os riscos podem ser divididos em 3 grandes grupos - os que são retidos pelo setor público, os transferidos para o privado e os partilhados entre ambos. Todos apresentam aspetos positivos e negativos, todavia é certo que existe quem esteja melhor preparado para assumir o risco, ou até mesmo quem o assume de maneira mais prática, como é o caso do setor público que conta sempre com o dinheiro dos contribuintes para "acalmar" as suas decisões, sendo certo que gerir o *tax payers money*<sup>8</sup> tem uma menor complexidade de decisões do que dinheiros privados (Sarmiento, 2013).

---

<sup>6</sup> Livro Verde apresentado pela Comissão das Comunidades Europeias, datado a 30 de Abril de 2004, sobre as PPP e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões.

<sup>7</sup> partilha no contexto sentimental significa sensibilidade, ter atenção perante o outro.

<sup>8</sup> Que significa o dinheiro dos contribuintes - evitando a especificidade do termo, diz respeito ao valor dos impostos pagos pelos contribuintes que são retidos pelo Estado e utilizados para providenciar este tipo de infraestruturas (adaptado de Sarmiento, 2013).

Relativamente aos grupos referidos anteriormente, nos riscos alocados ao setor público, o que apresenta maior destaque é o risco de decisões unilaterais por parte do Governo. Ou seja, as decisões que os governantes tomam e que podem afetar o contrato assumido entre os setores público e privado, por fatores que apesar de serem de ordem externa, são imputados nos contratos e normalmente, alvo de ressalva por parte dos concessionários. Resumindo, este risco deve ser alocado ao erário público, não devendo ser gerido pelo setor privado pois o mesmo não tem poderes decisórios nas decisões do Estado. Um dos exemplos mais constatados para este tipo de situações são os riscos de avaliação ambiental. Como refere Cruz e Marques (2012) "*muitos dos concursos lançados em Portugal relativos a contratos de concessão rodoviária decorreram sem aprovações ambientais*", o que "*obrigou à apresentação da DIA<sup>9</sup>, antes do lançamento da PPP*". Isto quer dizer que eram aprovados em Conselho de Ministros algumas obras, "*por apertados calendários políticos e à inquietante vontade de erguer a obra por parte dos governantes*", que mais tarde viriam a suportar encargos adicionais pois não eram respeitados os requisitos ambientais definidos, por exemplo em determinado troço rodoviário. No segundo grupo são enquadrados os riscos transferidos para o privado - alguns referidos anteriormente, onde salientamos os riscos respeitantes à produção, construção e manutenção. Estes riscos são alocados ao setor privado, pois é lá que a sua gestão poderá ser feita com maior eficiência. Outro dos riscos com o qual o Estado se deixou de preocupar (havendo uma anterior experiência negativa), foram os riscos de expropriação<sup>10</sup>. No entender de Marques e Silva (2008) foi no ramo rodoviário que o risco de expropriação implicou as maiores consequências negativas, havendo prejuízos a rondar os *muitos milhões de euros*. Após largos anos a alocar o risco de expropriação ao setor público, o que levou a variadíssimos REF<sup>11</sup>, o Estado não conseguiu resolver a quantidade de processos de expropriação - não cumprindo o *timing* de reembolso das indemnizações aos contribuintes. O que levou a um atraso no cumprimento de

---

<sup>9</sup> A DIA, é normalmente submetida pelo Gabinete do Secretário de Estado do Ambiente pertencente ao Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Consiste no cumprimento de determinados requisitos para a aprovação de projetos relacionados com infraestruturas. Alguns dos requisitos fundamentais para aprovação dos projetos são: as águas residuais, os resíduos, a qualidade do ar, etc. (conforme projeto aprovado no dia 19 de Março de 2010, proposto pela empresa do concelho de Setúbal - a Sapec Agro, S.A. Disponível no site: <http://www.apai.org.pt/m1/1228488647guiasccdr/vtdiaexemplo.pdf>).

<sup>10</sup> O Artigo 685ºA do Código de Processo Civil define o que é a expropriação, através do processo de adjudicação. Significa "*a transferência do bem do património do executado para o património do exequente pelo valor avaliado*".

<sup>11</sup> Os Reequilíbrios Económico-Financeiros podem ocorrer quando uma das partes do contrato (seja o parceiro privado ou público) denotar que existe falta de cumprimento por parte do parceiro relativamente ao estipulado em contrato. Atualmente existem diversos processos de REF em aberto, fruto de renegociações impostas pelo setor público. Muitas delas referentes ao risco da procura, onde a perspectiva da prestação de serviços a terceiros era claramente superior àquela que é atualmente verificada.

horários e "*deu origem a avultados REF com prejuízos avultados para o erário público*" (Cruz e Marques, 2012). Chegou-se à conclusão que o setor privado "*apresentava maior flexibilidade nas fases de planeamento e de conjugação das fases de conceção e construção*".

Os riscos mitigados ou partilhados são aqueles que se situam num nível intermédio entre o setor público e o privado. Ou seja, não são transferidos na sua totalidade para qualquer um destes setores. Um dos principais riscos onde existe partilha, é o risco da procura/disponibilidade. Assim, por exemplo<sup>12</sup>, imaginando um troço de autoestrada que foi construído pelo setor privado e colocado à disposição dos utilizadores, mediante o pagamento de uma contrapartida. Anteriormente e num processo de contabilização da procura referente à autoestrada, o setor privado conta que passem 100 veículos por hora naquele troço. Assim sendo, a procura será de 2400 veículos por dia, e assim detêm o risco da procura. Caso, o setor privado acerte com o Estado que será este a receber o valor da utilização, havendo apenas a necessidade de colocar à disposição dos utilizadores a autoestrada, então o único risco assumido pelo privado é o risco da disponibilidade, passando o risco da procura para o setor público. Este risco não é absolutamente alocado ao privado/público - daí ser partilhado, pois se o risco de procura não corresponder ao esperado, o setor público poderá ser chamado a intervir (financeiramente), pagando ao setor privado a diferença existente entre os veículos perspetivados e os que correspondem à realidade.

É fundamental analisar os riscos existentes e criar uma matriz de prevenção a todos os riscos a que o projeto possa estar ligado (Marques e Berg, 2010). A esta matriz chamamos matriz de risco<sup>13</sup>. Uma correta utilização do risco poderá ser a chave de uma maior eficiência nos projetos e para evitar custos com possíveis renegociações ou fenómenos compensatórios de REF.

Tabela 1 - Identificação dos Riscos em Projetos PPP

<b>Riscos da Produção</b>	<b>Riscos Comerciais</b>
Planeamento	Procura
Concepção	Disponibilidade
Expropriação	Competição
Construção	<b>Riscos Contextuais</b>
Ambiental	Financiamento
Manutenção e Reparação	Inflação
Operação	Decisões Unilaterais
Tecnológico	Regulação
Performance	Legais

<sup>12</sup> Exemplo adaptado de Cruz e Marques, 2012

<sup>13</sup> A matriz de risco consiste num documento (poderá, por exemplo, ser utilizada uma tabela) onde é identificado o tipo de risco e efetuada uma probabilidade de determinada ocorrência, evento ou ameaça acontecer.

## 2.5 - Comparador do Setor Público

Relativamente ao CSP - também designado por CPC, Cruz e Marques (2012) defendem que *"deve incorporar todos os riscos inerentes ao desenvolvimento do projeto, assim como os ganhos de eficiência, ao longo do tempo, que resultariam de uma boa gestão pública."* Já Sarmiento (2013) refere que *"este mecanismo (CSP) serve de referencial para a negociação com os privados"*. Campos (2005) cita uma famosa frase do antigo 1º Ministro Britânico- Tony Blair, que reflete a sua opinião sobre quem melhor promove os serviços de utilidade pública. À pergunta se seria o setor privado ou o setor público, o ex-líder do Partido Trabalhista respondeu: *"What's best is what works best"*. Ou seja, aquele que obter melhores resultados.

O CSP é assim um modelo comparatório que permite iniciar um projeto por meio de uma empresa privada, sabendo de antemão quais os gastos efetivos que resultariam do mesmo projeto, mas com utilização de investimento público. Conforme refere Sarmiento (2013), os investimentos só se traduzem em VfM, se o CSP apresentar valores superiores aos verificados no acordo de parceria com os privados. Este comparador é medido através do VAL e a sua análise temporal deverá ser paralela ao ciclo de vida do projeto, havendo uma alocação/contabilização dos riscos inerentes ao projeto em detrimento do método de PPP (Campos, 2005). O VAL concebido através do comparador deverá o teto máximo de negociação com os parceiros privados, de forma a salvaguardar a posição do Estado - não apresentando um CSP demasiado elevado (que permitira ganhos elevados nas propostas dos privados), nem um CSP relativamente baixo (que iria afugentar os privados, bem como a sua concorrência). A precisão dos cálculos de um modelo de CSP, que incorpora riscos - ou seja, incertezas, é uma das principais insuficiências do *public sector comparator*<sup>14</sup> (Sarmiento, 2013). Normalmente, o CSP é efetuado com base no historial de projetos desenvolvidos anteriormente (Cruz e Marques, 2012), porém é aqui que encontramos outra das debilidades do CSP. No caso de setores onde existem poucas PPP ou as existentes não sejam projetos equiparáveis, a elaboração de um modelo comparatório pode ser pouco rigoroso e assim, não ser calculado de forma viável - traduzindo-se na perda total do objetivo inicial que se baseia na provisão de investimentos com base no VfM. Outro dos problemas anotados por Cruz e Marques (2012) advêm de para além

---

<sup>14</sup> tradução direta da expressão em Português: *"comparador do setor público"* (CSP) - Campos (2005)

de muitos dos custos com derrapagens dos projetos serem conhecidos, por vezes decorrem de "ineficiências no projeto e à qualidade do serviço evidenciada", fatores internos que são difíceis de contabilizar e de serem traduzidos em números.

A tabela 2, ilustra a poupança estimada na fase de planeamento e projeto, aquando da existência de um modelo CSP eficaz. Relembramos que apesar de no caso abordado na presente figura, nos levar a decidir pela utilização do modelo de PPP, o objetivo do nosso trabalho pretende evidenciar os ganhos efetivos da criação de um modelo comparativo em relação ao método PPP, havendo casos em que o modelo de empreitada poderá ser um investimento com maior VfM do que o modelo de parceria.

Tabela 2 - Modelo CSP *versus* PPP

CSP	PPP
Riscos transferidos para o setor privado	Poupança Estimada
Risco partilhado	Risco Partilhado
	Custo do serviço (Rendas)

Neutralidade Competitiva	
Custo Base	
Risco Retido	Risco Retido

Fonte: Autor com base em Cruz e Marques, 2012.

### 3 - História das Parcerias Público-Privadas

#### 3.1 - Em Portugal

A história das empresas privadas a operar com o setor público "*ultrapassa em muito a história do século XX*" (Cruz e Marques, 2012). Foi no período dos pré-Descobrimentos que começaram a surgir as primeiras empresas privadas a obrar em território público, a troco de um renda fixa. No princípio do século XIV, Portugal era ocupado por mercadores estrangeiros que utilizavam o território nacional usufruindo de recursos e bens públicos. Passado meio milénio, existiam diversas empresas que providenciavam serviços ao Estado - EPAL, Carris ou STCP, são alguns dos exemplos (Cruz e Marques, 2012). De referir ainda o caso histórico de uma empresa privada que serviu os interesses públicos durante 99 anos - falamos da empresa CAL, que fornecia o abastecimento de água à cidade de Lisboa, terminando o seu período concessionário em meados do ano 1974 (Vaz, 2011).

Em 1972, a empresa Brisa, que começou a operar com o Estado Português sob a forma de concessão<sup>15</sup>. A empresa privada responsável pela "*construção, operação e gestão da rede de autoestradas*" sofreu várias alterações, tendo começado como uma empresa do setor privado, vindo a ser adquirida pelo Governo Português com a captação de 89,7% do capital (Cruz e Marques, 2012), após a revolução dos cravos - em 25 de Abril de 1974. No final da década de

---

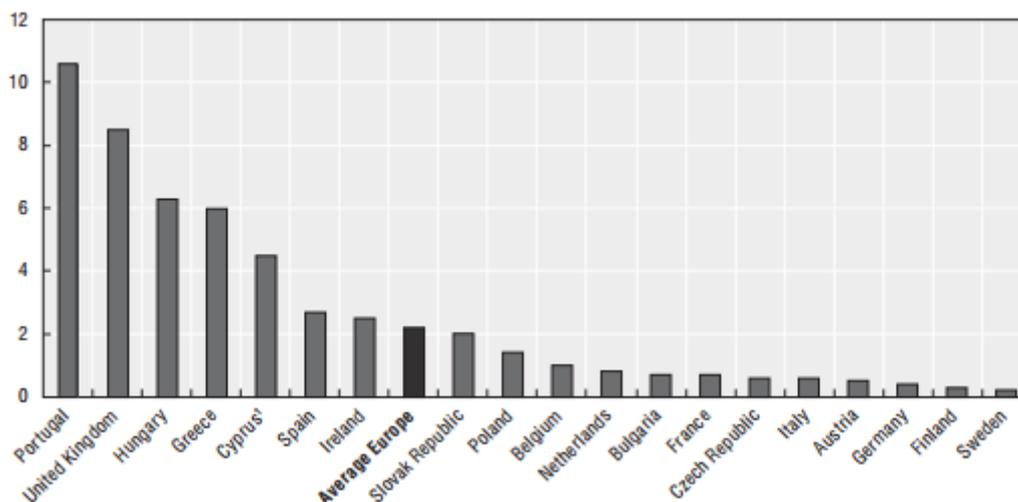
<sup>15</sup> Difere de PPP na medida em que todos os riscos contextualizados são alocados ao privado. Na opinião de Sarmiento (2013) - intitula-se concessão quando um projeto não apresenta encargos para o Estado, sendo financeiramente sustentável apenas com base nas receitas próprias, resultantes da procura (autoestradas, saneamento, águas, barragens, etc.).

90 voltou a ser privatizada, o que correspondeu a um encaixe financeiro de mais de 1.875M€ , sendo atualmente uma das maiores empresas privadas portuguesas cotadas em bolsa.

Apesar da história das empresas privadas a trabalhar com o setor público nos remeter para os períodos de pré-descobrimientos, o primeiro contrato sob a forma de PPP, em Portugal, teve o seu aparecimento em 1993, com a construção da Ponte Vasco da Gama. Esta foi a primeira infraestrutura feita através da partilha de riscos entre o Estado Português e a empresa Lusoponte, que ficará encarregue de utilizar a infraestrutura, tendo o processo contratual sido fixado por um período exploratório inicial de 40 anos (que mais tarde seria reduzido para 35 anos).

Seguiram-se os investimentos no ramo das águas e resíduos (1995 a 1998), no setor rodoviário e ferroviário - até meados de 2002. No ano 2005 o seu aparecimento deu-se no setor da saúde, energia e seguiu-se uma nova vaga no sistema rodoviário com o aparecimento das SCUT. Cruz e Marques (2012) mencionam ainda o aparecimento de PPP no ramo da administração local, desde o final do ano de 90, *"quer para a construção, gestão e exploração de parques de estacionamento, quer para a disponibilização de equipamentos coletivos"*. De acordo com Sarmiento e Reis (2013) - como podemos constatar através da figura 3, Portugal era o país da UE com um maior volume de investimento em relação ao seu Produto Interno Bruto (PIB), com uma percentagem ligeiramente superior a 10%, enquanto que a média da UE se situava nos 2% do PIB Europeu.

Figura 3 - Investimento em PPP na UE (% do PIB)



Fonte: Sarmiento e Reis, 2013.

### 3.2 - Resto do Mundo

A história Mundial das PPP remete-nos, em parte, para a década de 70 (séc. XX), fruto da crise económica de 1973, chamada crise do "*ouro negro*"<sup>16</sup> (Amaral, 2010; Hammami et al, 2006). O petróleo que foi descoberto no início do século XX, tornou-se na maior riqueza do Médio Oriente, havendo à sua volta tanto interesse económico, como político. Nos primeiros tempos a gestão económica deste criador de riqueza foi feita por sete companhias petrolíferas, intituladas de "as Sete Irmãs"<sup>17</sup>, contudo e à medida que o Médio Oriente foi ganhando independência política, a sua gestão começou a ser feita pela OPEP<sup>18</sup>. Com isto, os restantes continentes que exploraram este recurso, incluindo os países da União Europeia - através de colónias presentes no Médio Oriente, tiveram que optar por racionalizar energia e criar outro tipo de riqueza. Este impacto fez com que os défices disparassem e houvesse necessidade de gerar proveitos, com o mínimo de gastos possíveis. Era altura de criar um modelo que fosse compatível com a diminuição da dívida pública e por consequência, a diminuição do défice. Apesar da crise económica de 1973 não estar diretamente relacionada com a criação de novos modelos de contratação, os países tiveram que optar por novos modelos políticos, económicos e financeiros, e assim influenciar as decisões de carácter económico dos seus governantes. Aos

<sup>16</sup> Designação antiga utilizada no Médio Oriente para o petróleo.

<sup>17</sup> Até aos anos 60, eram as "Sete Irmãs" - sete das maiores companhias de petróleo do Mundo, que dominaram o mercado petrolífero até à década de 60 (Ver wikipédia - [https://pt.wikipedia.org/wiki/Sete\\_Irmãs](https://pt.wikipedia.org/wiki/Sete_Irmãs))

<sup>18</sup> É uma organização internacional criada em 1960 que visa coordenar de maneira centralizada a política petrolífera dos países membros, de modo a restringir a oferta de petróleo no mercado internacional, impulsionando os preços, o que até então era evitado em parte devido à ação das Sete Irmãs.

poucos foram aparecendo empresas privadas que serviam interesses públicos (Sarmiento, 2013), que a curto prazo indiciavam encargos relativamente baixos, fazendo com que os países continuassem a gerar riqueza (contribuindo para o crescimento do PIB) e a criar investimentos com base no *value for money*.

O primeiro modelo de PPP apareceu no Reino Unido, no início dos anos 90 (séc. XX) - com a sua criação pela mão de John Major (Sarmiento, 2013). As PPP foram inicialmente utilizadas na prestação de serviços locais e na renovação urbana - como é o caso do *Canary Wharf* em Londres (Sarmiento, 2013; Stoeva et al. 2012), mas rapidamente se alastraram aos setores dos transportes, rodoviário, educação, defesa, justiça, etc. De acordo com a NAO<sup>19</sup> em 2009 - referenciada por Sarmiento (2013), o Reino Unido era o segundo país que mais projetos detinha utilizando o sistema das PPP, ou de PFI - *Private Finance Initiative*<sup>20</sup> com uma totalidade de *641 projetos a nível nacional* (Sarmiento, 2013). Os setores que contam com uma maior contabilização em PPP são os da Educação - 124 projetos e o da Saúde - 102 projetos (Sarmiento, 2013). Em 2013, foi o 2º país da UE com maior número de investimentos em PPP, contabilizando entre 8-9% do seu PIB, com um investimento acumulado na ordem dos 80.000M€ (perto de metade do PIB Português atual). Ao lado do pioneirismo levado a cabo pelo Reino Unido seguiu-se Austrália, também no princípio dos anos 90, o Canadá, a Coreia do Sul, o México e o Chile.

Na Austrália em 2009 existiam cerca de 50 projetos, com um valor aproximado de 24.000M€ - projetos associados aos setores da saúde, educação, estradas, água e prisões. Este último setor tem vindo a ser alvo de críticas, pois uma auditoria geral levada a cabo pela *Victorian*<sup>21</sup>, revelou bastantes dúvidas em relação à "*alocação do risco e a criação de VfM*" (Sarmiento, 2013).

No Canadá, a construção de tribunais no setor da Justiça é aquele que mais se distingue dos verificados nos restantes países. Com maior afluência a partir dos anos 2000, o Canadá apresenta 20 projetos<sup>22</sup> através de PPP, havendo sérias dúvidas em relação ao VfM apresentado pelos diversos projetos (Sarmiento, 2013).

Na Coreia do Sul a utilização de modelos provisionais de infraestruturas teve a sua principal relevância a partir do ano de 2004, havendo uma representação por parte das PPP de 15% do investimento público (Sarmiento, 2013). Atualmente existem cerca de 200 projetos em PPP,

---

<sup>19</sup> Sistema similar ao Tribunal de Contas Português.

<sup>20</sup> Terminologia aplicada no Reino Unido para as Parcerias Público-Privadas.

<sup>21</sup> Sistema de contas Australiano.

<sup>22</sup> Informação disponibilizada através do site oficial: <http://www.p3canada.ca/en/apply-for-funding/the-p3-canada-fund/>.

com um investimento superior a 50.000M€. As taxas de juro e o acesso ao financiamento por parte dos parceiros privados são dois dos principais problemas mencionados por Sarmiento (2013) que levaram a que o Governo Sul-Coreano alterasse o enquadramento legal e regulatório das PPP.

Na América Latina, o México e o Chile foram os primeiros a introduzir na esfera pública, empresas privadas. A partir do anos 80, o México começou a investir no setor rodoviário e após uma década no setor da energia. O Chile apresentou grande carências relativamente às infraestruturas (Sarmiento, 2013), havendo uma necessidade acrescida no setor dos transportes, irrigação, prisões e aeroportos (Grizendi et al, 2011). Apesar dos fracassos iniciais, fruto de algumas renegociações, atualmente o Chile apresenta-se como um caso de sucesso na gestão dos riscos - relativamente a taxa de câmbio, política e encargos.

## **4 - Análise Setorial das Parcerias Público-Privadas em Portugal**

### **4.1 - Considerações Gerais**

Pese embora Portugal não tenha sido o país pioneiro na utilização do modelo das PPP, foi dos países com maior afluência ao método de contratação alternativa realizado com o setor privado, para a elaboração de infraestruturas, em relação ao seu PIB. Com base nos dados da EPEC<sup>23</sup> (2016), os primeiros financiamentos atribuídos pelo EIB para a elaboração de contratos pela via de parcerias, foram destinados à Dinamarca (1990) para a construção da *Great Belt* - ponte que liga as ilhas de Zelândia/Fiónia, ao Reino Unido (1992), com a construção da intitulada "Ponte do Camaleão", que viria a substituir a antiga ponte *Severn* inaugurada em 1966. Os investimentos seguintes mantiveram a cadência inicial no setor rodoviário com um valor atribuído de fundos comunitários pelo BEI a rondar os 7.313M€<sup>24</sup> até ao ano de 1998, onde para além da Dinamarca e Reino Unido, entraram também países como a Alemanha, Grécia e Portugal. A partir desse ano, os setores onde se inseriam as PPP foram sendo diversificados e o pioneiro da alteração do paradigma foi o Reino Unido, que implementou o modelo de cooperação entre o ramo público e privado, no setor educacional (EPEC 2016). Até ao momento, o BEI financiou cerca de 215 projetos através de valores comunitários, distribuídos

---

<sup>23</sup> *The European PPP Expertise Centre* - é uma comissão de estudo sobre as PPP da autoria da UE. A EPEC é responsável pela realização de estudos de mercados, viabilidade dos projetos apresentados à comissão, bem como a partilha de informação sobre a quantidade/valor de investimento por parte do BEI para os países da zona Euro. Em Portugal, este serviço está ao cargo da UTAP - Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos.

<sup>24</sup> Dados disponibilizados no site da EPEC, referentes às PPP financiadas pelo BEI de 1990-2015.

pelos principais setores do mercado rodoviário, da saúde, do saneamento, da educação e da energia.

Como fizemos menção anteriormente (no ponto 3.1), as PPP em Portugal apareceram no início da década de 90. De seguida ocorreram mais duas vagas, que atualmente se mantêm, e na opinião de Sarmento (2013) tiveram grande influência devido à "*forma abundante*" como ocorreram. Entre 1999 e 2006, foram constituídas parcerias no setor ferroviário - através da Fertagus (1999) e MST (2002), inclusive com a criação de várias SCUT's<sup>25</sup> rodoviárias, que inicialmente não apresentavam custos para os utilizadores. No final deste período, nasceu a SIRESP que continua a ser a única PPP no setor de segurança em Portugal. A terceira vaga de PPP apareceu em meados de 2007, principalmente na área da saúde e com a criação de várias subconcessões rodoviárias, num Governo liderado pelo PS - em que Ferreira (2013) define ser a "7+1 de José Sócrates<sup>26</sup>". Os investimentos em infraestruturas na economia Portuguesa foi sendo uma constante e o peso os parceiros privados na administração dos investimentos públicos cresceu sendo que em 2012, Portugal contava com a presença de 36 projetos<sup>27</sup> de sob a forma de PPP - gráfico 1.

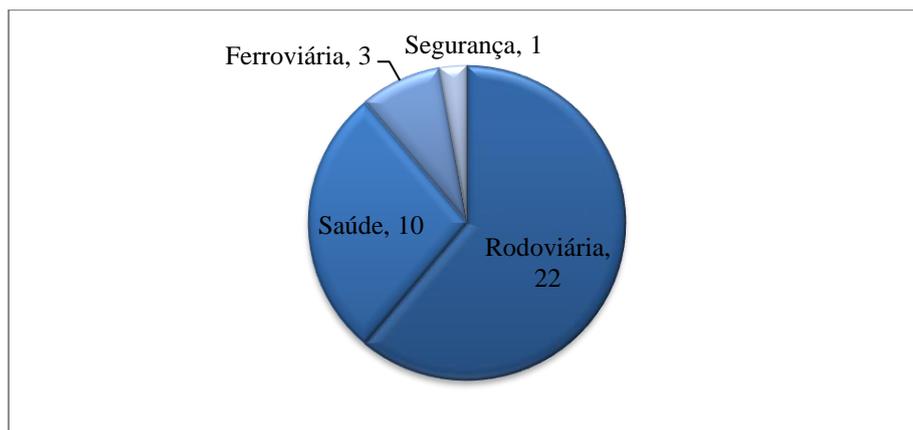
#### Gráfico 1 - Número de PPP em Portugal (2012)

---

<sup>25</sup> SCUT - Sem custos para o utilizador. Como o próprio nome indica, tratava-se de troços de autoestrada financiados pelo Estado Português em que não existia o pagamento por parte do utilizário. Atualmente o sistema já não é SCUT, apresentando portagens reais.

<sup>26</sup> As subconcessões criadas foram da autoria de José Sócrates que defendia serem importantes para o "*crescimento económico*" (Ferreira, 2013). As 7 concessões apresentadas como (7+1) são as subconcessões existentes a partir de 2008, a referência a mais um (+ 1) diz respeito ao Túnel do Marão que foi suspenso.

<sup>27</sup> Em 2012 o projeto RAVE encontrava-se contabilizado no universo PPP apesar de ter sido cancelado. De lembrar que nesse ano e de acordo com os dados da UTAP (2012), o programa RAVE evidenciou um desvio relativo ao OE 2012 no valor de 12.224 milhares de euros.



Fonte: Autor com base nos relatórios anuais da UTAP.

Atualmente, e por imposição de organismos reguladores externos, Portugal dispõe de 32 PPP dos contratos estabelecidos com os consórcios privados (UTAP, 2012). Esses contratos tiveram maior incidência no setor rodoviário (ver gráfico 1), apresentando números mais reduzidos, no setor da saúde, no setor ferroviário e no setor da segurança. A diminuição dos projetos relativamente ao ano 2012 para o ano 2013 esteve relacionada com o cancelamento da rede AVF - no setor ferroviário. A suspensão do contrato com o consórcio Somague/MSF<sup>28</sup> para a realização do Túnel do Marão - setor rodoviário, por justa causa, devido à suspensão<sup>29</sup> das obras pelo concessionário que invocou falta de verbas financeiras para a continuação do projeto. De salientar que este projeto começou a ser desenvolvido em Junho de 2009 e teve o seu término a Maio de 2016, porém para a conclusão do processo foi necessário um novo concurso público - após rescisão com o anterior consórcio, a infraestrutura enfrentou 2 processos judiciais impostos pela empresa Águas do Marão, que invocou a falência por parte da sua instituição com a criação do projeto. Havendo, neste momento, uma providência cautelar por parte do consórcio Somague/MSF relativo à aquisição por parte do Estado de 70% da obra que foi construída até à data de suspensão do projeto.

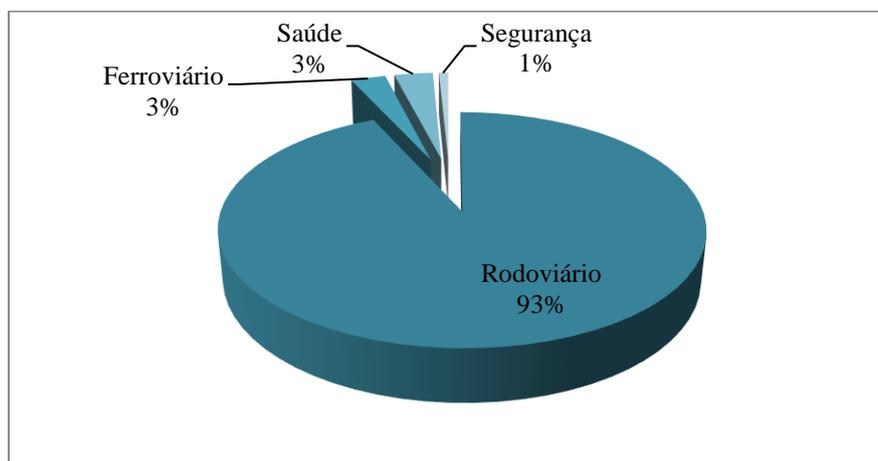
Na saúde, destaque para o término dos contratos elaborados entre o setor público e a LCS, S.A., responsável pela gestão do centro de atendimento do SNS e do contrato elaborado com o CMFRS, no final do ano de 2012.

<sup>28</sup> Responsável por diversas infraestruturas em Portugal e em Angola, a Somague/MSF são duas empresas que tiveram responsáveis pela concessão Túnel do Marão - ver wikipédia: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Somague>; [http://www.msf.pt/msf\\_PT/grupomsf.aspx](http://www.msf.pt/msf_PT/grupomsf.aspx).

<sup>29</sup> Ver os dados da página Expresso: <http://expresso.sapo.pt/sociedade/2016-05-06-Tunel-do-Marao.-Empresa-de-Aguas-faliu.-Consortio-Somague-MSF-exige-indemnizacao>

Os dados anteriores são-nos fornecidos pela UTAP, entidade que opera sob a tutela do Ministério das Finanças e que teve a sua aparição imposta ao abrigo do DL n.º 111/2012, a 23 de Maio. É da sua responsabilidade a elaboração de relatórios e boletins informativos, que dão conta do ponto de situação das contas públicas referentes às PPP, bem como as renegociações com as entidades privadas impostas pelos organismos externos (UTAP 2012). A UTAP foi criada para assumir a preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento global dos processos de PPP, bem como no apoio técnico elaborado ao Governo, no que diz respeito à matéria económico-financeira dos projetos. Nos seus relatórios, apresentados desde 2012 (anuais até 1T trimestral no ano de 2016), existe uma preocupação lógica em renegociar alguns contratos concessionários, fruto da crise económica/financeira verificada e das dificuldades para o cumprimento dos respetivos contratos. Destacamos o primeiro relatório apresentado pela UTAP onde consta a pretensa renegociação de 15 contratos de parceria - 7 concessões ex-SCUT's, 2 concessões (Norte e Grande Lisboa) e 6 subconcessões. Na tabela 3 apresentamos o tipo de parcerias existentes por setor e o respetivo concessionário exploratório. Desde o começo na utilização de PPP até ao primeiro trimestre de 2016, o valor acumulado de investimento por parte dos parceiros privados é de 14.505M€. Os dados do BEI para o ano 2015 apontam que o erário público Português terá auferido 4.482M€ em investimento comunitário e que os terá utilizado para financiar 18 projetos de PPP (EPEC 2016).

Gráfico 2 - Investimento Acumulado Por Setores



Fonte - Autor com base nos dados da UTAP para o 1T de 2016.

Tabela 3 - Identificação das PPP por Setores

<b>Setor Rodoviário</b>	<b>Concessionário</b>
Concessão Lusoponte	Lusoponte - Travessia do Tejo em Lisboa, SA
Concessão Norte	Ascendi Norte - Auto-Estradas do Norte, SA
Concessão Oeste	Auto-Estradas do Atlântico, SA
Concessão Litoral Centro	Brisal - Autoestradas do Litoral, SA
Concessão Beira Interior	Scutvias - Auto-Estradas da Beira Interior, SA
Concessão Costa de Prata	Ascendi Costa de Prata - Auto-Estradas da Costa de Prata, SA
Concessão do Algarve	Euroscut - Sociedade Concessionária da SCUT do Algarve, SA
Concessão do Interior Norte	Norscut - Concessionária de Auto-Estradas, SA
Concessão Beira Litoral / Beira Alta	Ascendi Beiras Litoral e Altas - Auto-Estradas da Beira Litoral e Alta, SA
Concessão Norte Litoral	Euroscut Norte - Sociedade Concessionária da SCUT do Norte Litoral, SA
Concessão Grande Porto	Ascendi Grande Porto - Auto-Estradas do Grande Porto, SA
Concessão Grande Lisboa	Ascendi Grande Lisboa - Auto-Estradas da Grande Lisboa, SA
Concessão do Douro Litoral	AEDL - Auto-Estradas do Douro Litoral, SA
Subconcessão AE Transmontana	Auto-Estradas XXI - Subconcessionária Transmontana, SA.
Subconcessão Douro Interior	Ascendi Douro - Estradas do Douro, SA
Subconcessão Baixo Alentejo	SPER - Soc. Portuguesa para a Construção e Exploração Rodoviária, SA
Subconcessão Baixo Tejo	AEBT - Auto-Estradas do Baixo Tejo, SA
Subconcessão Litoral Oeste	AELO - Auto-Estradas do Litoral Oeste, SA
Subconcessão Algarve Litoral	Rotas do Algarve Litoral, SA
Subconcessão Pinhal Interior	Ascendi Pinhal Interior - Auto-Estradas do Pinhal Interior, SA
Concessão Túnel do Marão	Auto-Estrada do Marão, SA
<b>Sector Ferroviário</b>	<b>Concessionário</b>
Metro Sul do Tejo	MTS, SA
Transp. Ferroviário - eixo norte/sul	Fertagus, SA
<b>Sector Saúde</b>	<b>Concessionário</b>
Hospital de Braga - Gestão do Edifício	Escala Braga, Gestora do Edifício, SA
Hospital de Braga - Gestão do Estabelecimento	Escala Braga, Gestora do Estabelecimento, SA
Hospital de Cascais - Gestão do Edifício	TDHOSP - Gestão de Edifício Hospitalar, SA
Hospital de Cascais - Gestão do Estabelecimento	HPP Saúde - Parcerias Cascais, SA
Hospital de Loures - Gestão do Edifício	HL - Sociedade Gestora do Edifício, SA
Hospital de Loures - Gestão do Estabelecimento	SGHL - Sociedade Gestora do Hospital de Loures, SA
Hospital de V. F. de Xira - Gestão do Edifício	Escala Vila Franca - Gestora do Edifício, SA
Hospital de V. F. de Xira - Ges. do Estabelecimento	Escala Vila Franca - Gestora do Estabelecimento, SA
<b>Sector Segurança</b>	<b>Concessionário</b>
Sist. Digital para Rede de Emergência e Segurança	SIRESP - Redes Digitais de Segurança e Emergência, SA

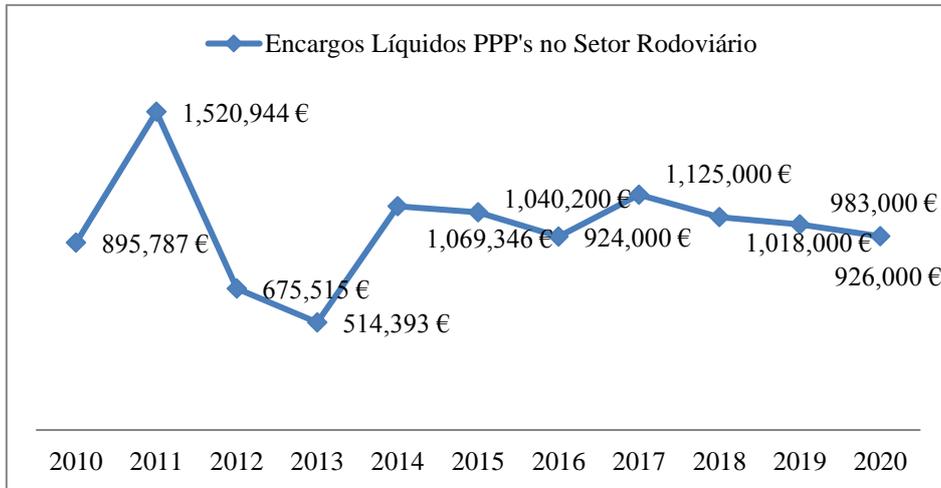
Fonte: Autor com base nos relatórios anuais da UTAP - 2012 a 2015.

## 4.2 - Setor Rodoviário

Analisando os dados da EPEC (2014 e 2016), bem como os valores financiados pelo BEI, é perceptível que o setor rodoviário foi sempre uma das maiores preocupações dos países da zona Euro, o que levou à elaboração de vários contratos de cooperação entre os setores público e privado. Portugal, em consonância com os países pioneiros em PPP, alavancou os seus projetos rodoviários - que atualmente apresentam 21 contratos de PPP, o que corresponde a um investimento acumulado por parte deste setor de 93% dos contratos (ver gráfico 2). O Estado apresentou razões de igualdade social, bem como de diminuição da sinistralidade, como duas das razões fundamentais para o aumento superficial da rede de autoestradas (Cruz e Marques, 2012). Analisando os fatores do foro social e em termos de equidade regional, nos anos 90 existia uma clara diminuição de itinerários rodoviários, o que gerava vários constrangimentos e limitações sociais à qualidade de vida da população. Relativamente à sinistralidade "*em seis anos (de 1985 a 1990) o número de acidentes de viação em Portugal duplicou (anteriores 5% para 28%) e o número de feridos registou um aumento progressivo*" (Marques et al, 1994). Contudo, foi notória a exploração deste tipo de infraestruturas, o que terá estado associado também à necessidade de utilizar os fundos Europeus de apoio financeiro. "*Entre os anos de 1990 e 2007, 18 dos 25 Estados-Membros da UE registaram crescimentos da rede de autoestradas superiores a 50%. Porém, Portugal apresentou um crescimento verdadeiramente extraordinário de 726,9%.*" (Andrade, 2013; Cruz e Marques, 2012). Mas há a este respeito que ter em consideração a base de cálculo, isto é, a extensão de autoestradas anteriormente construídas nos diferentes países.

O procedimento contratual prolongado para a conceção deste tipo de infraestruturas, bem como a conseqüente pressão financeira nos cofres do Estado seriam fatores impossíveis de suportar pelo erário público, tendo-se para isso recorrido ao método das PPP. Isto foi eficaz e permitiu ultrapassar, em parte, os problemas apontados anteriormente, porém surgiram novos dilemas por aclarar. A falta de uma análise cuidada ao tráfego futuro das autoestradas, os contratos "pouco" esclarecedores em relação ao risco afetando cada um dos parceiros, a elaboração de contratos sem utilização de comparadores públicos, a remuneração dos investidores com base na aplicação de uma TIR ou de uma taxa de juro pré-definida bastante alta e, por fim, as renegociações verificadas pelo Estado com os concessionários são questões que resultaram hoje em sérios problemas para os chefes de Estado - recorde-se que em 2011, Portugal apresentou um encargo anual líquido com as PPP no setor rodoviário que ascendeu os 1.521M€ (Andrade, 2013) e no período entre 2010 e 2020, um valor acumulado de encargos líquidos de 10.692M€.

Gráfico 3 - Encargos Líquidos em PPP no Setor Rodoviário (2010-2020)



Fonte: Autor com base nos relatórios anuais da UTAP e previsões futuras do OE 2015.

Ao analisarmos o gráfico 3, constatamos que os valores médios de encargos líquidos a reembolsar pelo Estado, que apresentam reflexos no OE, se encontram em média próximos dos 1.000M€/anuais. Estes valores sofreram algumas oscilações, principalmente no ano 2011 (apresentando mais de 40% dos encargos verificados em 2010) devido aos pagamentos extraordinários de REF associados a contratos estabelecidos anteriormente, bem como à necessidade de intervenção do Estado Português no processo do Túnel do Marão, que foi alvo de diversas suspensões e, inclusive, de um processo judicial que se encontra em curso (UTAP 2012).

Em 2012, o erário privado apresentou uma diminuição acentuada no investimento, na ordem dos 48% dos seus encargos<sup>30</sup>, fruto das alterações dos contratos feitos com as 7 concessões SCUT. A partir de 15 de Outubro de 2010<sup>31</sup> começou a ser cobrado aos utentes o serviço de portagem (cobrança de portagem em 3 concessões), e foram suspensos alguns novos contratos, por imposição externa.

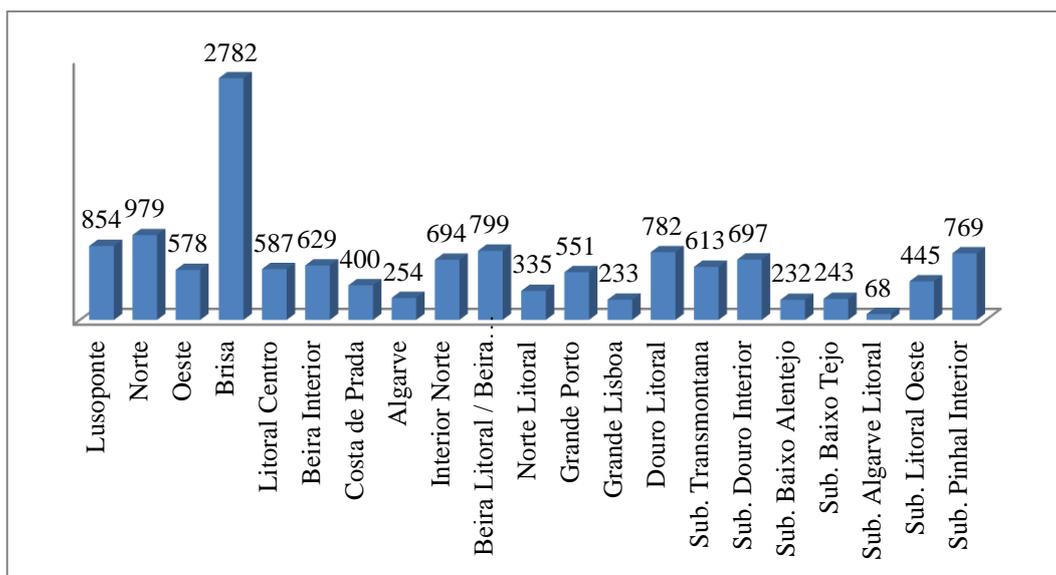
Este excesso de investimento em infraestruturas rodoviárias tem sido a principal dificuldade a resolver pelo Estado Português, havendo uma clara afetação nos cofres do País, uma vez que se tem verificado um maior nível de gastos do que os previstos nos Orçamentos de Estado. Isto

<sup>30</sup> Dos encargos verificados pelos parceiros privados, face ao ano de 2011.

<sup>31</sup> A instauração de portagens reais foi feita de forma faseada, começando em 15 de Outubro de 2010 com as concessões - Costa de Prata, Grande Porto e Norte Litoral, tendo sido aumentada em 8 de Dezembro de 2011 - Beira Litoral/Beira Alta, Interior Norte, Beira Interior e Algarve. Os efeitos da cobrança dos valores só se começaram a sentir em 2012 (UTAP, 2012).

quer dizer que ao serem criados cerca de 2300 quilómetros de autoestradas desde 1990 (Cruz e Marques, 2012), o Estado começou a acumular uma parcela muito significativa de encargos associados às PPP, com uma dissolução dos encargos apontada para o ano de 2038- só no ano seguinte as receitas irão sobrepor-se ao valor das despesas. O gráfico 4 apresenta o valor total do investimento no setor rodoviário até Março de 2016.

Gráfico 4 - Investimento Total em M€ no Setor Rodoviário



Fonte: Autor com base nos dados da UTAP em Março de 2016 - Investimento Acumulado<sup>32</sup> das PPP desde a sua implementação.

#### 4.2.1 - Caso Lusoponte

O caso Lusoponte ilustra o que acabou por ser o primeiro modelo de PPP elaborada pelas mãos de Ferreira do Amaral, ex-Ministro das Obras Públicas (atual CEO da Lusoponte) e Aníbal Cavaco Silva, Primeiro-Ministro na altura. Os dois líderes Políticos aprovaram o contrato entre a empresa Lusoponte e o Estado Português, através do modelo de PPP. Os primeiros contratos foram assinados em 1994 e 1995, sendo estabelecidos ao abrigo de um *project finance*<sup>33</sup> (Cruz e Marques, 2012) que apresentava vários tipos de recursos financeiros para o financiamento da Segunda Travessia do Tejo - a previsão inicial de investimento foi de 867M€, mas houve um aumento exponencial para 897M€ repartidos pelas seguintes parcelas:

- 🚧 Fundo de Coesão da UE - 319M€ (35%);

<sup>32</sup> Os dados da UTAP apresentam um investimento acumulado de 13.316 M€ no relatório anual referente a 2013.

<sup>33</sup> Modalidade específica de financiamento de projetos do ramo empresarial, que alberga diversas fontes de financiamento. A base do retorno financeiro prende-se nos fluxos de caixa verificados pelo projeto.

- ✚ Empréstimo do Banco Europeu de Investimento - 299M€ (33%);
- ✚ Acionistas, apoios do Governo - 229M€ (26%);
- ✚ Cedência das portagens da Ponte 25 de Abril - 50M€ (6%)

Os *project finance* são essenciais para utilização de investimentos, que de outra forma não seriam possíveis dada a complexidade financeira dos países em desenvolvimento. Traduzem-se em diversos pontos positivos tais como, uma melhor partilha de responsabilidades no financiamento do projeto, bem como na remuneração dada através dos *cash-flows*. Não necessita haver um sistema de garantias reais e pessoais associadas ao projeto, bem como a possibilidade de avançar com um tipo de projeto, por vezes impossível, devido aos constrangimentos orçamentais verificados para a elaboração de grandes infraestruturas (Ribeiro, 2012 citando Chagas, 2006).

A repartição dos riscos entre os setores cooperativos foi um dos problemas iniciais para a elaboração do primeiro contrato PPP, que contou com o primeiro REF antes do projeto começar a ser desenvolvido, com setor público a compensar o privado com um montante de 42M€, devido ao aumento das taxas de juro verificado após a assinatura do contrato - que se situavam nos 7% e dois anos mais tarde passaram para 12%. De seguida seguiram-se mais 8 renegociações (totalizando 9 renegociações, 6 verificadas entre 1995-2000), sendo que a mais importante ocorreu em 2000, com o risco de tráfego a ser eliminado por parte do parceiro privado e o prazo contratual do processo passar a ser fixo - em 35 anos<sup>34</sup>. Estima-se que os lucros auferidos pela concessionária Lusoponte sejam de 558M€ (Correia, 2014 citando Moreno, 2010) que corresponde a mais de 60% do valor do investimento inicial. O Estado para além de ter contribuído para o aumento da receita por parte do parceiro privado, abonou num conjunto de valores compensatórios a rondar os 500M€, distribuídos pelos 250M€ com o acordo global de REF em 2000, 70M€ em contrato de valores por dispensar para a manutenção da Ponte 25 de Abril, 160M€ totais das 8 restantes compensações verificadas, bem como benefícios fiscais - não descortinados, e receitas provenientes do tráfego superior ao expetável na Ponte 25 de Abril.

De salientar, pela negativa, a forma excessiva como as renegociações podem construir uma boa ferramenta para o agente privado se apropriar de valor (Cruz e Marques, 2012). É que com os

---

<sup>34</sup> De acordo com Romeira e Ferreira, 2012 no artigo: "Lusoponte, o grande aspirador financeiro", a concessão anteriormente disponha de um contrato que terminaria quando "se verificasse o pagamento integral dos empréstimos contraídos e o volume de tráfego total acumulado em ambas as travessias e nas duas direções atingisse os 2250M (Sarmiento e Renneboog, 2014) de veículos"

valores de REF despendidos pelo Governo, bem como os valores comunitários fornecidos pelo Fundo de Coesão da UE, Portugal poderia ter optado pelo método de contratação tradicional e provavelmente tirar proveito das portagens reais fixadas e cujos valores remuneram os acionistas da empresa Lusoponte. Ferreira do Amaral<sup>35</sup> afirma que a taxa de remuneração dos acionistas, traduzida pela TIR se mantêm nos 7%/ano, valor que não corresponde aos fornecidos pelo Tribunal de Contas<sup>36</sup> que refere se situarem nos 11,43% (Sarmiento e Renneboog, 2014). Como referimos anteriormente, o caso Lusoponte tratou-se de uma primeira experiência que não correu como planeado, porém não se poderá deixar de notar uma introdução de um conceito que não existia até ao momento - o de *project finance*. O assimilar de novos procedimentos para a elaboração de infraestruturas, a existência de uma Segunda Travessia sobre o Tejo - que apesar de não apresentar o tráfego desejável<sup>37</sup>, constitui uma alternativa fiável ao trânsito apresentado diariamente na Ponte 25 de Abril. Apesar de se tratar da maior Ponte da Europa, a Ponta Vasco da Gama esconde o que foram os péssimos passos dados pelo Estado na construção desta infraestrutura. A não existência de um CSP que levou a uma não existir concorrência no concurso - por falta de valores bases para a elaboração da infraestrutura, nas propostas levadas a concurso pelos privados, bem como a eventual afetação das suas taxas remuneratórias. Os contratos pouco esclarecedores na partilha do risco e os contrassensos de assumir um contrato com um número de veículos máximos, através do pagamento integral dos empréstimos contraídos e um prazo máximo de 33 anos<sup>38</sup>, levaram a que o Estado tivesse que compensar o setor privado por cada vez que existia um processo de REF levantado pela empresa Lusoponte.

### 4.3 - Setor da Saúde

As PPP na saúde foram regulamentadas pelo DL nº 185/2002 de 20 de Agosto, que define o seu obsequio: *"têm por objecto principal assegurar as prestações de saúde promotoras, preventivas ou terapêuticas correspondentes ao serviço de saúde"* e podem *"ainda ter por*

---

<sup>35</sup> Em entrevista à TSF - em 2013 e dirigida por Sílvia Oliveira e Hugo Neutel, o atual Presidente da Lusoponte e ex-Ministro das Obras Públicas Ferreira do Amaral referiu que os dividendos auferidos pelos acionistas da Lusoponte estavam muito abaixo dos que realmente estavam estabelecidos em contrato.

<sup>36</sup> Segundo o Relatório do TC nº 47/2001 - 2ª secção.

<sup>37</sup> Segundo dados do InIR, a ponte 25 de Abril apresenta uma queda no seu tráfego diário, ficando aquém dos 15% que seriam apresentados na proposta para a criação do projeto. Atualmente o tráfego diário na Ponte 25 de Abril apresenta em média - 150 mil veículos/diários, praticamente o triplo do que na Ponte Vasco da Gama que apresenta uma média de 54 mil veículos/diários.

<sup>38</sup> De acordo o contrato disponibilizado pela UTAP entre a Lusoponte e o Governo Português, onde o contrato apresenta uma duração máxima de 33 anos, tendo que se verificar inclusive mais 2 pressupostos.

*objeto a conceção, construção, financiamento, conservação e exploração do estabelecimento, ou parte funcionalmente autónoma".*

A primeira experiência privada no setor público da saúde remete-nos para 1996<sup>39</sup>, com o aparecimento do Grupo Mello Saúde na gestão clínica do hospital Amadora-Sintra.

De seguida despontou a primeira vaga PPP no setor, com o lançamento de 10 projetos - 8 no setor hospitalar. Uma segunda vaga, prevista em 2008, haveria de ser cancelada por imposição de organismos externos, como aconteceu em alguns projetos que atualmente se encontram em fase de renegociação (Rebelo, 2014).

Atualmente existem 8 contratos de parceria que correspondem a 3% do investimento acumulado pelo setor privado<sup>40</sup> - ver gráfico 2. Estes contratos tem por base 4 infraestruturas hospitalares, em que cada uma detêm 2 contratos desenvolvidos ao abrigo dos modelos de PPP - um respeitante à gestão dos edifícios e outro à gestão do estabelecimento. Os primeiros modelos de contratação alternativa para o provisionamento de infraestruturas na área da saúde apresentaram um prazo contratual relativamente curto (em comparação com os verificados nos restantes setores) que oscilavam entre os 7-10 anos. Dois dos mais recentes contratos que tiveram o seu término em 2013 dizem respeito à Gestão do Centro de Atendimento do SNS e à CMFRS de São Brás de Alportel, que contabilizaram um valor de investimento a rondar os 4M€ e 3M€, respetivamente. Nos períodos seguintes foram criadas as restantes parcerias nos hospitais atuais de Braga, Cascais, Loures e V. F. Xira (UTAP, 2013).

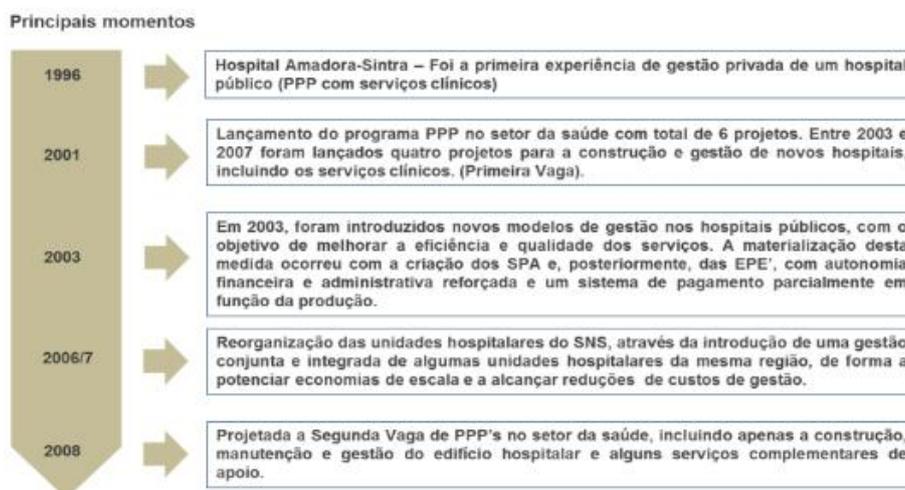
A tendência no setor da saúde tem sido igualar o seguimento continuo dos países mais desenvolvidos, onde o recurso às empresas privadas para assegurar os recursos médicos tem sido uma constante. Verifica-se então uma liberação por parte do setor, sendo para isso necessário adoptar uma estratégia mais competitiva do que a verificada através dos métodos de contratação tradicional (Cruz e Marques, 2012).

---

<sup>39</sup> A primeira experiência em Portugal do setor da saúde deu-se em 1996, onde o Grupo Mello Saúde assumiu a gestão clínica do hospital Amadora-Sintra. Num artigo publicado pela Lusa/Público, com data de 08/2003 - o Estado Português teve que indemnizar a empresa privada por uma alegada acusação feita ao Tribunal Arbitral referindo que existiu alguns reembolsos indevidos na ordem dos 75M€ nos períodos de 1996-2001. O valor reembolsado ao grupo Mello Saúde foi de 31M€ (<https://www.publico.pt/sociedade/noticia/grupo-mello-satisfeito-com-decisao-judicial-que-obriga-estado-a-pagar-31-milhoes-de-euros-1159880>).

<sup>40</sup> Pelos dados apresentados pela UTAP - 1º Boletim trimestral do ano 2016, o valor associado aos investimentos acumulados pelo parceiro privado corresponde a 460M€. O valor de investimento acumulado relativamente baixo, em relação às restantes PPP's - nomeadamente no setor rodoviário, prende-se pelo fato de não ter sido necessário a criação da infraestrutura (dos 4 hospitais, apenas um foi construído de raiz) - dados apresentados pelas conclusões do Relatório de Auditoria nº 18/2013 - 2ª secção.

Figura 4 - Principais Momentos das PPP no Setor da Saúde



Fonte: ACSS.

Na opinião de Cruz e Marques, 2012 o setor da saúde está sujeito a *mutações constantes* e há medida que existe uma evidente melhoria na qualidade de vida, alienada com notáveis avanços tecnológicos, a esperança média de vida aumenta e existe um conseqüente envelhecimento moroso. Estes factores fazem com que seja laboriosa a gestão do setor por parte do Estado, que possivelmente teria que estabelecer mecanismos autónomos que acompanhassem esta evolução complexa, numa área demasiadamente especializada, e isto levaria, também a um investimento avultado. Estes são fatores cruciais para a não existência de prazos contratuais acima dos 10 anos<sup>41</sup>, pois as decisões tendem a ser tomadas de imediato e com um horizonte temporal de curto/médio prazo. Já a concepção do edifício, bem como a provável manutenção/conservação da infraestrutura, mantém o mesmo prazo das restantes concessões.

As PPP estão associadas a contratos estabelecidos a longo prazo, que normalmente são assumidos entre 30-40 anos. É através deste contrato que se estabelece o ciclo de vida do projeto, entre os parceiros de negócio, havendo um lógica de contabilização dos custos inerentes ao procedimento contratual. Uma das observações fundamentais por parte do TC, transcrita no seu Relatório de Auditoria nº 18/2013, advém do fato de o Estado não estar a contabilizar os encargos assumidos durante todo o ciclo de vida da parceria, pois existe uma diferença temporal entre os contratos estabelecidos para a gestão do edifício e gestão do estabelecimento. Nas observações gerais do Relatório de Auditoria acima transcrito conseguimos ler: "*o TC constata, que os encargos com os projetos PPP das grandes unidades hospitalares têm sido*

<sup>41</sup> Verificados na gestão do estabelecimento, excluindo os contratos referentes à gestão do edifício, pois dizem respeito, ao provisionamento e manutenção da infraestrutura.

*subestimados. Têm sido analisados apenas numa lógica de compromissos contratuais assumidos (que se estimam de 4.143M€) e não numa lógica de apuramento dos encargos globais dos projetos que se estimam vir a ser de 10.445M€". Resumidamente, "os 20 anos de serviços clínicos ainda não contratualizados - na gestão do estabelecimento, representam um acréscimo de encargos de cerca de 152% face aos encargos contratuais já assumidos". Este foi o tema de debate do TC relativamente aos encargos com as PPP na área da saúde, o que desvirtua toda a contabilização das despesas geradas pelo Estado em prol dos parceiros privados. O gráfico 5 apresenta todos os encargos plurianuais dos contratos de PPP da área de saúde, bem como a perpetiva dos ciclos de vida das mesmas.*

Apesar da "desorçamentação" verificada no setor, Sarmiento (2013) é da opinião que existiram "*modelos inovadores*<sup>42</sup>", contudo apresentavam algumas características "*complexas e sem paralelo no mundo*", bem como "*um lançamento muito ambicioso - dez PPP, a um ritmo de 2/3 ano*". Estes fatores alienados com um processo contratual com "*ausência de um projeto piloto previamente testado*" como refere o TC em 2009<sup>43</sup>, e ainda na "*inexistência de experiência em PPP no Ministério da Saúde*" levaram a uma que a primeira vaga de PPP fosse contabilizada abaixo daquilo que realmente custa - havendo uma estimativa de 6302M€<sup>44</sup> de encargos perspetivar para os restantes 20 anos de contrato com a gestão do estabelecimento.

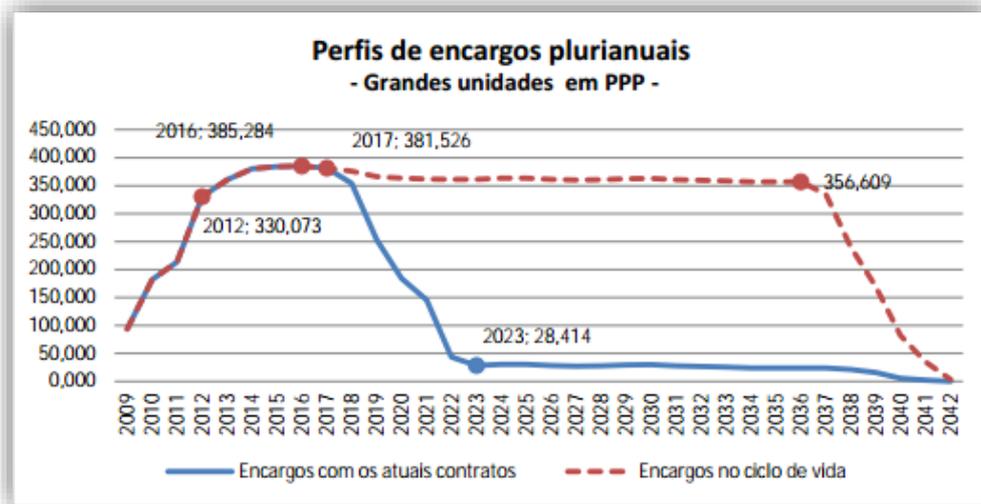
#### Gráfico 5 - Encargos do Estado com as PPP no Setor da Saúde

---

<sup>42</sup> Referência retirada da entrevista elaborada para o canal Economico - intitulada de Ideias em Estante em 2013 com Joaquim Sarmiento;

<sup>43</sup> 1ª auditoria levada a cabo pelo Tribunal de Contas nas PPP na área da Saúde, entre Abril e Outubro de 2008 traduziu-se no relatório 15/2009, datado a Abril de 2009.

<sup>44</sup> Se o processo contratual mantiver o mesmo molde anterior. Ou seja, com valores à taxa de análise efetuada em 2012, analisados pelo TC no Relatório de Auditoria nº 18/2013.



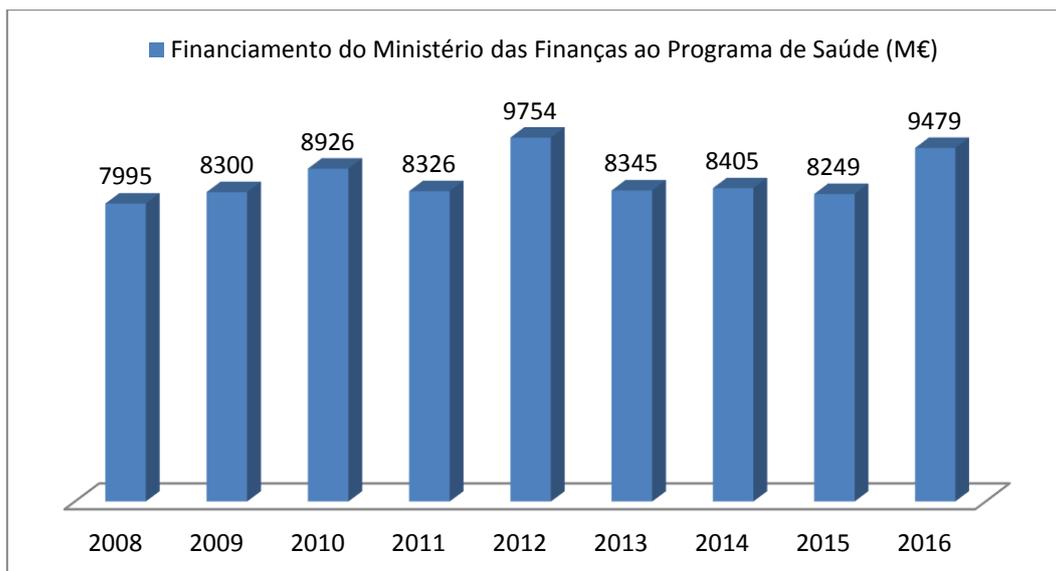
Fonte: Relatório de Auditoria nº 18/2013.

A existência de uma análise financeira desvirtuosa marcou o que foi a primeira vaga de PPP na saúde, contudo foi inovador por parte do Ministério da Saúde recorrer ao sistema de parcerias entre o público e privado para complementar os serviços clínicos.

Após uma primeira tentativa na utilização de PPP nos serviços clínicos - fruto da dificuldade mensurável dos riscos tecnológicos, de monitorização na qualidade do serviço e no controlo dos pagamentos (Sarmiento, 2013), a segunda vaga<sup>45</sup> de PPP já não apresentava o modelo utilizado na primeira, excluindo a utilização de PPP nos serviços clínicos. A alteração dos procedimentos, a experiência na utilização de um modelo contratual novo em Portugal (sem utilização de um projeto piloto ou de um CSP), bem como a utilização de modelos internacionais, foram pontos positivos a retirar deste modelo que pode evidenciar ganhos eficientes, havendo a necessidade de ser utilizado de forma pautada e com conhecimento lógico de todos os procedimentos inerentes à sua contratação e implementação pelo setor público.

Gráfico 6 - Financiamento do Setor da Saúde (2008-2016)

<sup>45</sup> Apesar de ter implementada e prevista em 2008, a 2ª vaga não se concretizou. Eram 5 os projetos que a caracterizavam - Évora, Gaia, Póvoa/Vila do Conde, Guarda e Algarve.



Fonte: Portal da Saúde + OE 2015 e OE 2016.

#### 4.3.1 - Caso SNS

O SNS foi criado em 1979, pela lei nº 56/79, de 15 de Setembro, assegurando um serviço "universal, abrangente e gratuito"<sup>46</sup>. Desde aí, permitiu que toda a população tivesse "direito à proteção na saúde", num pós-25 de Abril que afastou a pobreza, a falta de escolaridade, o analfabetismo e onde o sistema de saúde era extremamente deficiente. Em 1974, a esperança média de vida rondava os 65 e 71 anos, para os homens e mulheres, respetivamente. Em 2013 a esperança média de vida aumentou em 11 anos - fixando-se em 76,9 e 82,8<sup>47</sup>. O SNS foi um dos marcos históricos em Portugal, pois contribuiu para o livre acesso aos cuidados de saúde - como aconteceu com a educação, havendo uma redução de desigualdades, sendo *um pilar fundamental de democratização do país*<sup>48</sup>. O livre acesso aos serviços médicos ficou acordado através do Despacho Arnaut<sup>49</sup>, que permitiria o livre "trânsito" por todos os contribuintes ao Serviço Nacional de Saúde, independentemente da sua capacidade contributiva.

Na década de 80 seguiram-se dois momentos importantes que mantiveram o SNS sob alçada geral - em 1983 a criação de centros de saúde como *unidade integrada, polivalente e dinâmica*,

<sup>46</sup> Como é verificado no artigo nº 4 ao nº 7 da lei nº 56/79 de 15 de Setembro.

<sup>47</sup> Dados do Jornal Económico de 25 de Abril de 2016, na rubrica - "O retrato de Portugal em números 1974-2016".

<sup>48</sup> Rubrica "Sucessos do Estado Social" - elaborada pela ACP - Associação de Combate à Precariedade.

<sup>49</sup> O despacho publicado em Diário da República, a 29 de julho de 1978, constituído pela mão do antigo Ministro dos Assuntos Sociais do II Governo Constitucional - Dr. António Duarte Arnaut. Na página do SNS pode-se ler: "Foi então que, num contexto de profunda desigualdade social, assumiu o desiderato da criação do Serviço Nacional de Saúde" (<https://www.sns.gov.pt/sns/servico-nacional-de-saude/>).

*prestadora de cuidados primários*<sup>50</sup>. Três anos mais tarde, o DL n.º 57/86 de 20 de Março<sup>51</sup>, regulamentou as condições de acesso ao SNS, com a existência de taxas moderadoras associadas aos serviços clínicos. Seguidamente é emitido o DL n.º 157/99, que revê o regime de criação, organização e funcionamento dos centros de saúde e em 2002, nasce um novo modelo de gestão hospitalar com base nas EPE<sup>52</sup>.

O Estado Português assegura os serviços de saúde através do SNS sob a tutela do Ministério da Saúde. No OE para 2016, Portugal apresentou um valor de 9.450M€ de despesas com o setor da saúde, dos quais 7.922M€<sup>53</sup> serão transferidos para o SNS<sup>54</sup> para a "*promoção e vigilância na saúde, bem como na persecução da sua responsabilidade na proteção da saúde individual e coletiva dos cidadãos de Portugal*". De referir que 4% do valor distribuído para a saúde - aproximadamente 400M€<sup>55</sup>, é anualmente reembolsado às empresas que gerem os contratos estabelecidos sob a forma de PPP.

Atualmente o SNS conta com 225 hospitais, dos quais 91 são privados<sup>56</sup>. Na comemoração dos 30 anos<sup>57</sup> do SNS - em 2009, o Ministério da Saúde apresentou um plano de alargamento da rede hospitalar que contava com o aparecimento de mais 19 projetos. Dos projetos a implementar, apenas 8 obtiveram aprovações por parte do erário público - sendo que 4 deles funcionam atualmente sob a forma de PPP.

De salientar ainda, que apesar dos aumentos verificados nas taxas moderadoras, com intuito de combater as dificuldades que o sistema enfrenta, muito por culpa das quebras orçamentais verificadas e pela atuação global dos organismos externos, as despesas inerentes à saúde por

---

<sup>50</sup> Regulamentados pelo Despacho Normativo n.º 97/83, com o "*objetivo de regular os termos da organização e funcionamento dos centros de saúde, como unidades integradas de saúde, de harmonia com os princípios informadores da regionalização e tendo em conta as carreiras dos profissionais de saúde*".

<sup>51</sup> A criação de taxas moderadoras (valor pago pelos contribuintes para a prestação do serviço em causa) teve como objetivo principal a moderação dos serviços criados pelo SNS.

<sup>52</sup> "*Corresponde a uma pessoa coletiva de direito público, com natureza empresarial, criada pelo Estado, mas administrada por um terceiro*" - Estatutos disponíveis em: ([http://www.acss.min-saude.pt/wp-content/uploads/2016/09/portaria\\_n\\_155\\_2012\\_22\\_Maio.pdf](http://www.acss.min-saude.pt/wp-content/uploads/2016/09/portaria_n_155_2012_22_Maio.pdf)).

<sup>53</sup> O valor aplicado na saúde que não é na sua totalidade remetido para o SNS, havendo parte do orçamento aplicado em infraestruturas públicas não afetas ao SNS, bem como ao pagamento de encargos referentes aos contratos de PPP.

<sup>54</sup> Responsabilidade do SNS - [https://pt.wikipedia.org/wiki/Servi%C3%A7o\\_Nacional\\_de\\_Sa%C3%BAde](https://pt.wikipedia.org/wiki/Servi%C3%A7o_Nacional_de_Sa%C3%BAde).

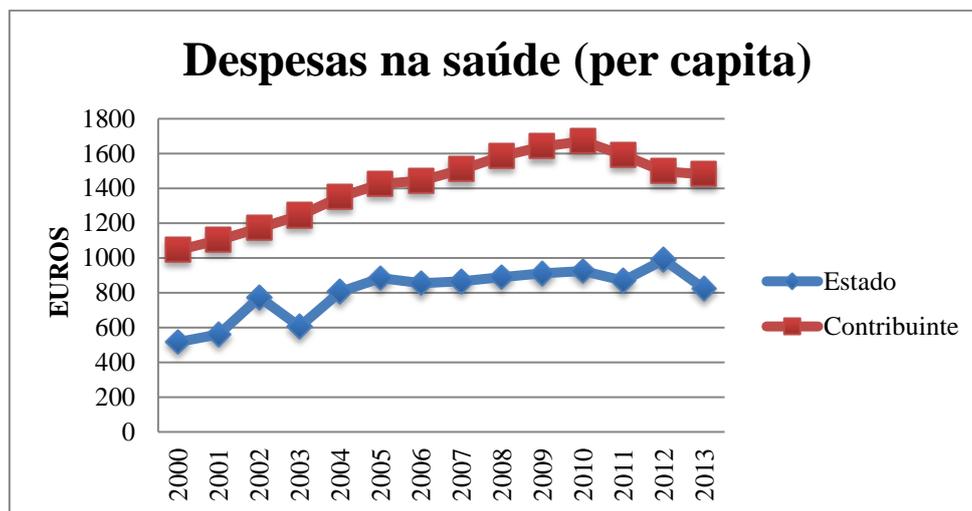
<sup>55</sup> Ver gráfico 5 - Encargos plurianuais do Relatório de Auditoria do TC - 2013.

<sup>56</sup> De acordo com o Plano Nacional de Saúde em Números - 2015 no site oficial do SNS.

<sup>57</sup> Rúbrica - SNS foi mudança de fundo após o 25 de Abril, datado em 15 de Abril de 2014, site oficial RTP Notícias.

cada contribuinte são superiores às verificadas pelo Estado. Os dados do INE e da PORDATA<sup>58</sup> (ver gráfico 7) apresentam um gasto anual no setor da saúde que atinge em média cerca de 605€/ano, por habitante<sup>59</sup>. Já nos cofres públicos o valor *per capita*<sup>60</sup> corresponde a menos 43% dos gastos atingidos pelos contribuintes.

Gráfico 7 - Despesas Correntes no Setor da Saúde (2000-2013)



Fonte: Autor com base nos dados do INE e PORDATA.

#### 4.4 - Setor Ferroviário

O setor ferroviário deu os primeiros passos no século XIX, com o seu aparecimento na Inglaterra em 1825, de seguida em França (1828), Alemanha (1835) e na Áustria (1837). No final da década de 30, a sua aparição ocorreu na Bélgica, Rússia, Itália, Holanda (1838-1839), mais tarde, na Península Ibérica - em Espanha (1844) e Portugal (1856). As ferrovias Portuguesas tiveram a sua aparição com a construção da linha ferroviária que ligava Lisboa ao Carregado. Passados quatro anos nasceu a primeira empresa portuguesa responsável pelo setor ferroviário, a Companhia Real dos Caminhos de Ferro - que mais tarde viria por se chamar Comboios de Portugal<sup>61</sup>. Detida pelo 1º Marquês de Salamanca, José de Salamanca y Mayol<sup>62</sup>,

<sup>58</sup> Corresponde a uma base de dados que incorpora estatísticas dos "Municípios, Portugal e Europa." Site oficial - <http://www.pordata.pt/>.

<sup>59</sup> De acordo com os valores médios apresentados pelo INE e PORDATA para os anos 2000-2013.

<sup>60</sup> Expressão latina que significa "por cabeça" - [https://pt.wikipedia.org/wiki/Per\\_capita](https://pt.wikipedia.org/wiki/Per_capita).

<sup>61</sup> Conforme podemos constatar através da História dos Comboios de Portugal - site oficial CP: <https://www.cp.pt/institucional/pt/cultura-ferroviaria/historia-cp/cronologia>

<sup>62</sup> Site: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Comboios\\_de\\_Portugal](https://pt.wikipedia.org/wiki/Comboios_de_Portugal)

começou a operar em Portugal com o "*intuito de construir as linhas ferroviárias que ligassem a cidade de Lisboa ao Porto*" e ainda "*à fronteira com Espanha em Badajoz*". Após a Implementação da República Portuguesa - no dia 5 de Outubro 1910, a empresa vê o seu nome alterado para Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses.

A rede ferroviária foi crescendo até ao início da 1ª Guerra Mundial, tendo verificado as principais dificuldades no período pós-Guerra. O preço do carvão, as dificuldades impostas pela conflagração e o forte investimento<sup>63</sup> na rede aérea e rodoviária foram os principais motivos para a fraca aposta na expansão do setor. Porém em 1949, Portugal detinha mais de 3000km de via férrea (o expoente máximo de caminhos ferroviários verificado). Nos momentos seguintes, a Companhia conseguiu angariar vários empréstimos e beneficiou do I Plano de Fomento (1953-1958). Em 1968 é assinado o primeiro contrato com uma empresa privada - um consórcio com a empresa SOMAFEL para a renovação total das suas vias. A diminuição de fundos comunitários, fruto da crise verificada, bem como a sua maior canalização para o setor rodoviário, viria a trazer dificuldades ao setor, tendo o mesmo que encerrar algumas vias - num total de 700 quilómetros, em Trás-os-Montes e no Alentejo<sup>64</sup>, principalmente. De destacar algumas infraestruturas rodoviárias na última década do século XX, a construção da Ponte de São João, concluída em 1991 pelo consórcio FERDOURO, ACE<sup>65</sup> com um investimento total de 92.500 milhares de euros e ainda a Gare do Oriente<sup>66</sup> (1998) projetada para a abertura da Expo 98 em Lisboa, uma vez que foi um dos principais acessos à Exposição Mundial de Lisboa. Até ao ano 2000, o investimento no setor ferroviário representava cerca de 0,5% do PIB (Pereira, 2013).

Até finais de 1998, o transporte ferroviário foi disponibilizado apenas pela empresa Caminhos de Ferro Portugueses<sup>67</sup>. O Decreto-Lei n.º 137-A/2009 entraria em vigor no dia 12 de Junho de 2009, provocou uma reestruturação total da empresa detida pelo Estado, que se passou a designar-se CP - Comboios de Portugal. A CP, EPE está atualmente dividida em dois setores - uma empresa responsável pela parte da gestão da rede ferroviária - Infraestruturas de Portugal,

---

<sup>63</sup> Transportes Ferroviários: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Transporte\\_ferovi%C3%A1rio\\_em\\_Portugal](https://pt.wikipedia.org/wiki/Transporte_ferovi%C3%A1rio_em_Portugal)

<sup>64</sup><https://www.publico.pt/economia/noticia/portugal-perdeu-43-por-cento-dos-passageiros-de-comboio-em-20-anos-1478215>.

<sup>65</sup> [http://paginas.fe.up.pt/~projfeup/submit\\_14\\_15/uploads/relat\\_11MC06\\_1.pdf](http://paginas.fe.up.pt/~projfeup/submit_14_15/uploads/relat_11MC06_1.pdf) - União de 3 empresas - Soares da Costa, Teixeira Duarte e OPCA.

<sup>66</sup> <http://www.cm-lisboa.pt/equipamentos/equipamento/info/gare-do-oriente>.

<sup>67</sup> A Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses foi nacionalizada no pós 25 de Abril e aí, alterou a sua denominação para Caminhos de Ferro Portugueses.

SA<sup>68</sup> e outra pela exploração de passageiros e carga, principalmente, pela empresa Comboios de Portugal, mas também pela CP Carga, Fertagus e Takargo<sup>69</sup>.

De acordo com Pereira (2013), atualmente a "*rede nacional ferroviária tem à sua disposição cerca de 2602,5km e estabelece a ligação 650 estações e apeadeiros, com uma circulação média diária de 2300 comboios*".

Como conseguimos constatar através do gráfico 2, as PPP no setor ferroviário contemplam um investimento acumulado por parte do setor privado no valor de 3% das PPP existentes, que contabiliza um encargo cumulativo para o Estado a rondar os 200M€<sup>70</sup>. Atualmente o setor apresenta 2 parcerias entre o erário público e o privado - com a empresa Fertagus que foi concebida em 1999 e explora o Eixo Ferroviário Norte-Sul que liga Lisboa e Setúbal (incluindo a Travessia Ferroviária da Ponte 25 de Abril) e o MTS - Metro, Transportes do Sul (também conhecido como Metro Sul do Tejo), que é uma PPP exploratória de um sistema de metro ligeiro localizado na Margem Sul. A sua linha estende-se por 13,5 km, unindo 19 estações entre os municípios de Almada e Seixal. A sua parceria com o setor privado englobou o "*projeto, construção, fornecimento de equipamentos e de material circulante, financiamento, exploração, manutenção e conservação da totalidade da rede do metropolitano*" (Pereira, 2013). As primeiras impressões sobre a criação de um projeto que ligasse Almada e a Moita - passando pelo Seixal e o Barreiro, remetem-nos para 1995, altura em que foi estabelecido um protocolo entre as Autarquias Locais e o consórcio Semaly-HP-Pret<sup>71</sup>. Porém o projeto original foi atribuído à MTS - Metro, Transportes do Sul, que é a principal acionista do Grupo Barraqueiro - proprietária do consórcio Fertagus. O contrato foi assinado em 2002 e a operacionalidade da via foi estimada para 2005, porém só 3 anos mais tarde ficou concluído o primeiro troço (não sendo projetado nos concelhos do Barreiro e Moita) devido ao incumprimento verificado pelo setor público no fase inicial do projeto (Cruz e Marques, 2012). Até ao momento, conforme dados facultados pelo TC<sup>72</sup>, os encargos respeitantes ao erário

---

<sup>68</sup> A 1 Junho de 2015, a Estradas de Portugal, S.A. uniu-se à REFER, E.P.E e através de um processo de fusão deram origem à Infraestruturas de Portugal, S.A que de acordo com o artigo nº 4 do artigo 91/2015 "*reveste a natureza de empresa pública, sob a forma de sociedade anónima*".

<sup>69</sup> Constituída em Setembro de 2006 é uma empresa do Grupo Mota-Engil. Tornou-se dois anos mais tarde na primeira empresa privada a efetuar transportes a nível nacional e internacional de mercadorias.

<sup>70</sup> A totalidade dos encargos com as PPP dizem respeito ao somatório verificado entre a Fertagus 1999-2013 e o MST entre 2005-2013 (ver - gráfico 8).

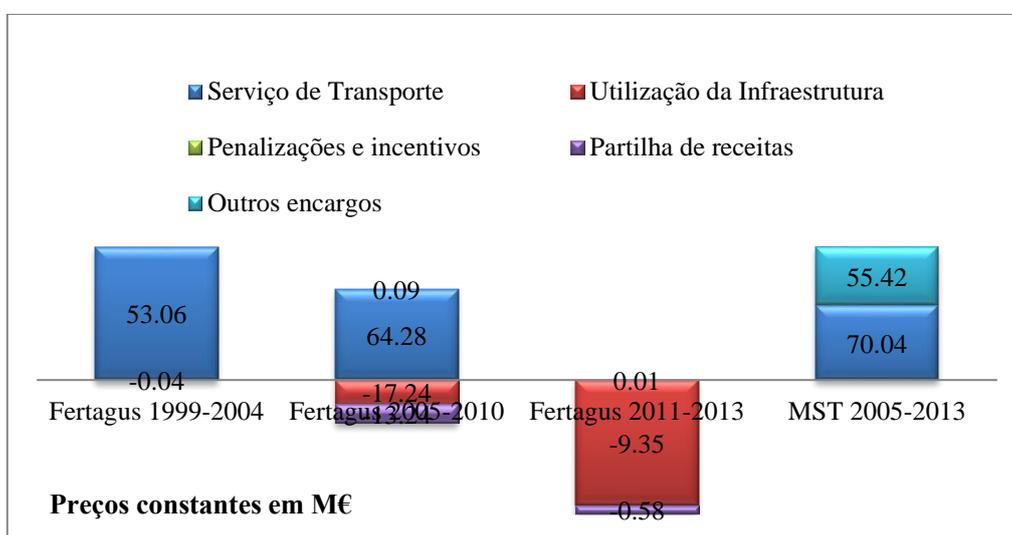
<sup>71</sup> Ver História do MTS: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Metro\\_Transportes\\_do\\_Sul](https://pt.wikipedia.org/wiki/Metro_Transportes_do_Sul).

<sup>72</sup> Relatório de Auditoria do TC nº 11/2015 - 2ª secção.

público, estimam-se superiores a 125M€<sup>73</sup>. Enquanto que os verificados pelo setor privado - segundo dados da UTAP<sup>74</sup> ascendiam aos 386M€.

Um dos problemas verificados - a par dos existentes nos restantes setores, dizem respeito ao risco da procura, que se verificou muito abaixo do que foi estabelecido no processo contratual (ver gráfico 9). Conforme nota do Relatório Anual da UTAP de 2013 é *"de salientar que a procura real do MST nunca superou 35% da procura prevista no contrato de concessão, o que tem dado origem ao pagamento recorrente de compensações por parte do concedente à concessionária"*, tornando este investimento prejudicial para o Estado, pois o projeto detêm uma perspetiva futura avaliada em cerca de 8/9M€ de encargos anuais.

Gráfico 8- Total de Encargos com as PPP do Setor Ferroviário (1999-2013)

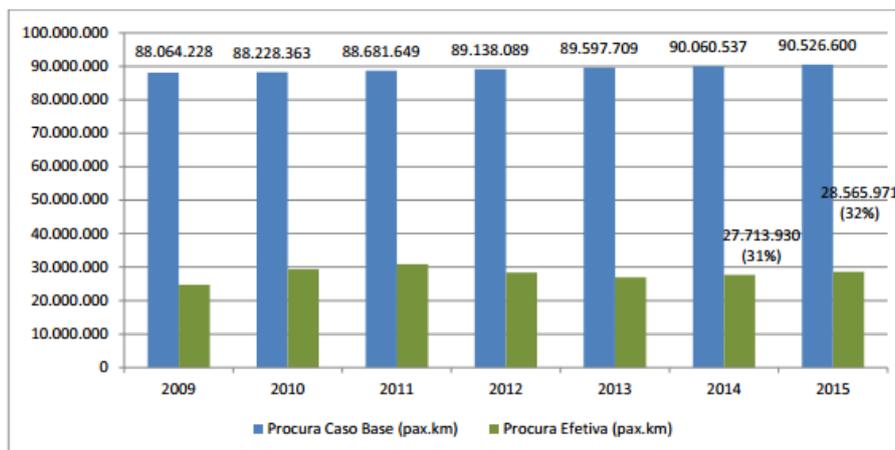


Fonte: Autor com base no Relatório de Auditoria nº 11/15 - 2ª Secção do TC.

<sup>73</sup> Dos 70M€ de encargos associados ao serviço de transporte pagos pelo erário público, acresceram 55M€ respeitantes a um processo de reequilíbrio financeiro que durou cerca de 3 anos e que teve uma incidência negativa nos encargos, bem como o valor das bilheteiras que foram contemplados nos encargos mencionados no serviço de transporte.

<sup>74</sup> Ver Quadro 24 - do Relatório Anual da UTAP para 2013 - pág. 91-91

Gráfico 9 - Evolução da Procura do MTS (2009-2015)



Fonte: UTAP - Relatório anual de 2015.

Os Relatórios Anuais apresentados pela UTAP - em 2012 e 2013, fazem menção a uma terceira PPP no setor ferroviário que afetou os cofres do Estado - apesar da não existência de qualquer estrutura física. Falamos da RAVE - a Rede de Alta Velocidade, integrada na Rede Transeuropeia de Transportes e delineada na altura pelo PS, como essencial para ligar Portugal à Europa (Cruz e Marques, 2012). O projeto inicial apresentava 5 ligações: Lisboa - Porto; Porto - Vigo; Aveiro - Salamanca; Lisboa - Faro e Lisboa - Madrid, porém e devido aos constrangimentos orçamentais - mencionados no Orçamento de Estado de 2011, a RAVE foi suspensa, sendo definida pelos partidos de oposição (na altura o PSD e CDS-PP) como um "*projeto megalómano e faraónico*"<sup>75</sup>. Sendo a Terceira Travessia do Tejo, começou a ser planeada e elaborada, com o recurso a algumas obras iniciais de preparação, apesar da não existência de *body building* da infraestrutura. O projeto abrangia a criação de mais 6 PPP - 5 relativas às infraestruturas e 1 ao sistema de sinalização e comunicação, tendo o Estado gasto mais de 16M€<sup>76</sup> em anulações de contratos.

#### 4.4.1 - Caso Fertagus

Serve atualmente 14 estações numa linha com aproximadamente 54km (Pereira, 2013). Foi a primeira empresa privada a operar as linhas ferroviárias no transporte suburbano de passageiros, mediante o pagamento à IP, S.A. de uma taxa pela utilização das infraestruturas. Nos primeiros

<sup>75</sup> Ver desvantagens da RAVE: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Rede\\_Ferovi%C3%A1ria\\_de\\_Alta\\_Velocidade](https://pt.wikipedia.org/wiki/Rede_Ferovi%C3%A1ria_de_Alta_Velocidade)

<sup>76</sup> Valores verificados nos Relatórios Anuais da UTAP (nos anos de 2011-2015)

5 anos de existência, o Estado reembolsou à Fertagus cerca de 70% dos encargos totais verificados com o privado - que contabilizam 53,03M€<sup>77</sup>, isto porque as receitas estimadas pelo parceiro privado, ficaram muito aquém das espetáveis (conforme o caso verificado na MTS). O risco comercial foi partilhado, ou seja, quando a procura real se encontrava acima do expeável, o Concessionário partilhava os lucros com o Concedente, caso se verificasse o inverso, seria o Estado a abonar o parceiro privado (Cruz e Marques, 2012). Em 2003 verificou-se a primeira renegociação - que alterou a duração do contrato de 30 anos para 11 anos e houve uma revisão da TIR dos acionistas privados (que passou de 10,89% para 7,76%). Nos períodos seguintes, entre 2005 e 2010, houve um aumento dos preços para os utilizadores do serviço para fazer face ao investimento verificado, o que gerou encargos menos significativos<sup>78</sup> para o Estado, do que os que foram constatados nos primeiros 5 anos. O término de contrato viria a acontecer no ano 2010, porém o Estado acionou a prorrogação do mesmo - conforme acordo verificado em 8 de Junho de 2005<sup>79</sup>, fazendo com que a empresa privada a efetuar o serviço público começasse a operar novamente em 2011 - num contrato de vigência por mais 9 anos. A partir dessa altura a Fertagus não voltou a apresentar qualquer encargo adicional para o erário público - pelo contrário, os valores auferidos pelo Estado no período de 2011 a 2013 foi de 9,92M€ respeitantes à taxa de utilização da infraestrutura, bem como a receita de bilheteira verificada pelo Concessionário. De salientar ainda a segunda renegociação<sup>80</sup> terminada em 2010, que para além de prolongar o contrato com a Fertagus, eliminou qualquer tipo de compensação a favor do parceiro privado, bem como uma possível partilha da divisão do resultado líquido verificado entre os períodos de 2017 e 2019. Apesar da facilidade com que o Estado conseguiu renegociar o contrato estabelecido com o setor privado, não nos podemos esquecer que a concessão Fertagus apresentou no seu contrato inicial um modelo de *stand alone* (Cruz e Marques, 2012), o que realmente não sucedeu pois o valor dos encargos foi superior a 80M€ (Sarmiento e Renneboog, 2014). Para além desse encargo, o Instituto da Mobilidade e dos Transportes - não mencionou o valor distribuído ao concessionário respeitante a 100M€ a material circulante que

---

<sup>77</sup> Os encargos totais da Fertagus até 2013 são de 77M€, de acordo com o Relatório de Auditoria nº 11/15 do Tribunal de Contas - Ver Quadro 14.

<sup>78</sup> Falamos menos significativos porque no contrato inicial a concessão previa-se sustentável, ou seja, não requeria subsídios públicos (Cruz e Marques, 2012)

<sup>79</sup> Altura em que foi concluída renegociação com o setor privado, havendo uma diminuição do contrato com possibilidade de prolongação por mais 9 anos. *Nesta renegociação é de destacar o papel do Concessionário que aceitou renegociar o contrato, diminuindo os encargos para o Estado. A própria duração do contrato foi reduzida o que, por si só, constitui um caso inédito* (Cruz e Marques, 2012)

<sup>80</sup> Mencionada no Relatório nº 11/2015 do Tribunal de Contas - pág. 14

estava detido pelo concessionário e o Estado adquiriu com a lógica de colocar à disposição do privado em forma de arrendá-lo e rentabilizar o investimento.

#### **4.5 - Setor da Segurança**

O setor da segurança detêm uma parceria entre os setores público e privado em Portugal e corresponde a cerca de 1% do investimento acumulado pelos parceiros privados no mundo das PPP (gráfico 2). A SIRESP S.A. operadora da Rede Nacional de Emergência e Segurança resultou de uma parceria promovida entre o MAI e um conjunto empresas, lideradas pela antiga SLN - agora Galilei, que detêm cerca de 33% da SIRESP. No contrato estabelecido em 4 de Junho de 2006, ficou estabelecido que esta parceria iria atuar na área da concepção, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção do SIRESP - Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal.

##### **4.5.1 - Caso SIRESP**

A SIRESP consiste numa rede *trunking* digital com cobertura nacional baseada na tecnologia TETRA<sup>81</sup> que garante a interoperabilidade nas comunicações das diversas entidades oficiais a operar em Portugal (GNR, PSP, Cruz Vermelha, Exército, etc.). A rede SIRESP está abrangida por 532 sites, 1166 portadoras, 4 comutadores, 66 centros de despacho e conta com 53500 utilizadores<sup>82</sup>. A duração do contrato foi estabelecida em 15 anos, começando a imperar no início de 2010. O setor privado apresentou um VAL no projeto no valor de 266M€ (Vitor, 2010).

Conforme conseguimos verificar no gráfico 10, o valor das rendas anuais atribuídas à SIRESP durante os primeiros 8 anos de funcionamento rondam os 45M€ - uma vês que não existe risco associado a uma medição de tráfego - risco da procura. O privado tem apenas a obrigatoriedade de colocar à disposição o serviço - assumindo o risco da disponibilidade, para isso existe uma dedução da renda anual cada vez que não se verifique o cumprimento atempado de características de *performance*, conforme conseguimos perceber através do Boletim Anual das PPP de 2015 da UTAP.

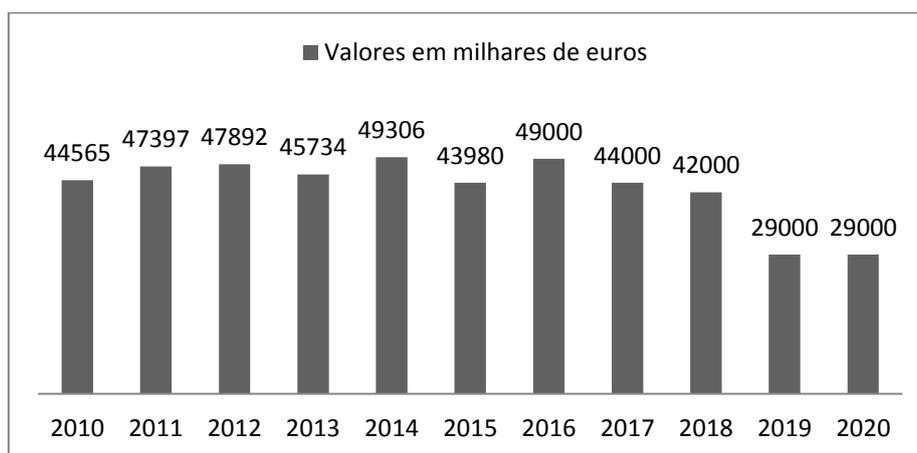
---

<sup>81</sup> *Terrestrial Trunked Radio* consiste num sistema de rádio móvel bidirecional (idêntico aos sistemas de comunicação *Walkie-Talkies*) concebidos para os serviços oficiais de segurança e emergência

<sup>82</sup> Conforme Vitor , 2010 apresentação feita para a ComSoc/POSTIT sobre a Rede SIRESP.

A partir de 2019 a perspetiva dos encargos com o setor da segurança irá se situar nos 29M€, dada a renegociação que está em curso, fruto da Comissão de Negociação ter invocado o artigo 23º do DL nº 111/2015, que define a aprovação do relatório de renegociação, com o pretenso objetivo de reduzir os encargos assumidos com o parceiro privado no valor de 25M€ durante o período laboral com a SIRESP, havendo uma redução na ordem dos 11% dos encargos verificados com este setor.

Gráfico 10 - Encargos Líquidos com o Setor da Segurança (2010-2020)



Fonte: UTAP em valores efetivados (2010-2015) e valores em perspetiva (2016-2020).

## 5 - Impacto Financeiro das Parcerias Público-Privadas em Portugal

### 5.1 - Evolução das Finanças Públicas

Antes de realizarmos o enquadramento do impacto financeiro das PPP's nos cofres do Estado Português, iremos fazer uma breve análise das finanças públicas em Portugal e verificar qual a sua tendência ao longo dos anos, com principal destaque para a última década que tem sido alvo de intervenções por parte de organismos Europeus devido aos elevados valores de dívida pública e défice orçamental.

Foi no período pós - 25 de Abril que Portugal se deparou com um aumento sucessivo da despesa pública, fruto de aumento significativo do património do Estado. Esta extensão de ativos resultou do fato de, no período revolucionário, o País necessitar sobretudo de fomentar o seu crescimento económico (com a aquisição de empresas na área da Banca e Seguros), o que conduziu os valores de dívida para números nunca antes vistos. No período de 1974 a 1984, a dívida pública subiu de 14,2% para 51,4% do PIB (Pereira, 2012), associada também à criação

de um SMN<sup>83</sup> e à subida do salário dos funcionários públicos. Existiu, a necessidade de alargar as prestações sociais no contexto da melhoria da qualidade de vida e aumento do envelhecimento populacional. Verificou-se o aumento das despesas por parte de algumas empresas públicas no período revolucionário.

Em 1983 e após a chegada do FMI<sup>84</sup> a Portugal - o País já havia sido intervencionado em 1977 mas com menor dimensão, perante um governo de Bloco Central (PS/PSD) liderado por Mário Soares, a intervenção externa serviria para estabilizar um País com um problema gravíssimo nas suas contas. Na altura o líder do Governo alegou que o pedido de ajuda por parte de Portugal era urgente - "*estávamos na ameaça de rutura financeira, de bancarrota*"<sup>85</sup>. Este pedido surgiu também associado à crise do petróleo (primeira vaga em 1973 - como referimos anteriormente, e uma segunda vaga em 1979), e o acordo então estabelecido com a italiana Teresa Ter-Minassian - responsável do FMI na altura, seria atribuir ao País 400M de dólares, contribuindo para a redução do défice orçamental de 11,7% para menos de 10% em 1983 e para 7,3% em 1984. Porém, esta não seria a única preocupação do Estado para a intervenção do FMI.

Na opinião de Armando Teixeira da Silva<sup>86</sup>, ex-coordenador da CGTP - Intersindical, em meados de 1977, o plano do Governo seria outro: "*O FMI não foi muito falado nessa altura, nem houve grande debate, porque aquilo foi uma coisa que o Mário Soares decidiu fazer já a preparar a entrada de Portugal na União Europeia [então CEE], que tinha sido pedida em 1976*". Ou seja, havendo uma clara intenção em baixar a dívida pública e consequente défice orçamental, Portugal dependeu do FMI para se preparar e aderir à CEE (atual União Europeia), o que acabou por acontecer em 1986.

Os períodos que se seguiram mantiveram o foco inicial no sentido de aumentar o peso do Estado na economia (Pereira, 2012), tendo a CEE quota-parte na responsabilidade por esse aumento, com os múltiplos fundos comunitários que concedeu, tendo-se verificado com eles a diminuição da despesa pública e o aumento significativo dos investimentos públicos. Na década de 90, com o recurso às privatizações o País passou a ter um défice orçamental a rondar os 6%<sup>87</sup>, valor

---

<sup>83</sup> A criação do SMN abrangiu milhares de trabalhadores do setor privado. Após alarme dos acionistas que temiam a falência das suas empresas devido ao aumento dos gastos com pessoal, verificou-se o contrário. A economia começou a crescer e houve um aumento significativo de bens essenciais.

<sup>84</sup> O FMI é uma organização internacional criada em 1944. Promove a cooperação monetária global, contudo o seu objetivo inicial prendia-se pela reconstrução do sistema monetário internacional após a 2ª Guerra Mundial.

<sup>85</sup> Declarações de Mário Soares, mencionadas no artigo do jornal Público, Almeida J. - Crise: Terá o plano atual o mesmo desfecho do pacote de 1983?

<sup>86</sup> Fonte: rúbrica do Jornal Público dirigida por Luís Queiroz, em 2011.

<sup>87</sup> Banco de Portugal /Boletim económico /Dezembro 2001

considerado ainda insatisfatório para a adesão à moeda Euro pois o Tratado de Maastricht<sup>88</sup> pretendia balizar os valores do défice e da dívida para 3% e 60% do PIB, respetivamente.

A adesão ao Euro acabou por acontecer em 1999, mas antes foi lançado um "*conjunto de regras destinadas a garantir aos países da UE que se empenhassem em sanear as suas finanças públicas e em coordenar as suas políticas orçamentais*" - PaEC. O PaEC foi aprovado em Dezembro de 1996 e consiste num documento que prevê um conjunto específico de regras que assumem características fundamentais para uma política orçamental saudável e para a otimização das finanças públicas (Freitas, 2005). Desenhado e elaborado numa óptica de ajuda aos países que pretendem delinear as suas políticas económicas de forma sustentada e equilibrada, o PaEC estabeleceu 5 critérios-chave para o equilíbrio económico dos países da zona Euro. São eles:

- *o Défice Público* - que consiste na diferença entre as despesas e receitas do Estado = 3% do PIB;
- *a Dívida Pública* - valor acumulado de empréstimos obtidos pelo Estado para fazer face a despesas públicas (sem contabilizar as receitas) = 60% do PIB;
- *as Taxas de Câmbio das Moedas Europeias* - devem manter-se durante alguns anos dentro de um determinado intervalo de valores;
- *as Taxa de Inflação* - Não pode exceder em mais de 1,5% os valores verificados nos 3 Estados-Membros com melhores resultados (Estabilidade e Preços);
- *a Taxa de Juro em Longo Prazo* - Não deve exceder em mais de 2% os valores verificados nos 3 Estados-Membros com melhores resultados (Estabilidade e Preços).

O PaEC - também designado por PEC, apresenta dois tipos de mecanismos (Pereira 2012). Um primeiro mecanismo de carácter preventivo que visa manter as finanças públicas equilibradas no médio prazo, apelando à estabilidade dos dois primeiros critérios supramencionados - dívida e défice. Um segundo mecanismo sancionatório para penalizar quem não respeitar os limites estabelecidos no PaEC, existindo a possibilidade de haver sanções financeiras que vão até 0,5% do PIB<sup>89</sup>, referente a cada país.

---

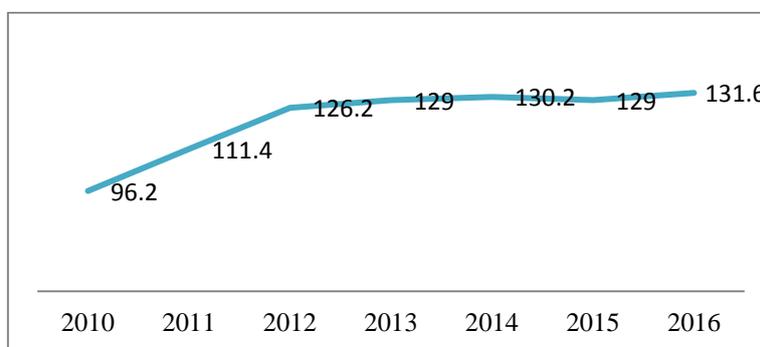
<sup>88</sup> Tratado da União Europeia elaborado no Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1992 - o presente tratado tinha como principal objectivo "*a promoção de um progresso económico e social equilibrado e sustentável, nomeadamente mediante a criação de um espaço sem fronteiras internas, o reforço da coesão económica e social e o estabelecimento de uma União Económica e Monetária, que incluirá, a prazo, a adoção de uma moeda única, de acordo com as disposições do presente Tratado;*"

<sup>89</sup> Dados extraídos do ec.europa.eu - site oficial da Comissão Europeia relativamente aos assuntos económicos e financeiros

Portugal foi o primeiro país com PDE<sup>90</sup> em 2000, tendo-se seguido a França e Alemanha em 2003, porém todos os processos de implementação dos PDE nunca passaram das fases iniciais e por isso nunca chegaram a ser cobradas multas.

Na década de 2000, a dívida voltou a disparar (de 48,5% do PIB em 2000 para o 96,2% em 2010) e o défice passou de 3,2% do PIB em 2000 para 8,6% em 2010, um ponto percentual abaixo do triplo verificado no início do século. Em 2011, após o chumbo do PEC IV (que previa mais medidas de austeridade) por parte dos partidos de oposição e de se ter conhecimento dos pedidos de ajuda externa por parte da Grécia e Irlanda, Portugal é alvo de intervenção por parte da *Troika* (constituída pelo FMI, BCE e Comissão Europeia).

Gráfico 11 - Dívida Pública em Portugal - % PIB (2010-2016)



Autor com base nos dados da Banco de Portugal Stat - Dívida na Ótica de Maastricht.

Nos últimos anos - ver gráfico 11, os valores da dívida apresentam um máximo histórico de 131,6% do PIB em 2016, com uma dívida pública acumulada de 240.019M€. Apesar da dívida apresentar valores nunca antes vistos em Portugal, a sua tendência tem sido de estabilização por via da descida das taxas de juro indexadas aos empréstimos contraídos externamente. É de salientar, o efeito das taxas de juro na dívida pública, pois basta um aumento de 1% da taxa implícita para os juros subirem cerca de 2.000M€, valor esse que corresponderia a um aumento de 0,8 pontos percentuais da dívida pública em relação ao PIB Português.

Portugal está atualmente no top 3 dos países da UE com maior percentagem de dívida pública em relação ao seu produto interno bruto e neste momento, apenas se encontram à sua frente a Grécia (176% do PIB) e Itália (132,7% do PIB). Para além da preocupação natural nos valores elevados da dívida pública, Portugal tem que lidar com um segundo problema que é pouco abordado e que tem uma importância extrema nos financiamentos para a economia.

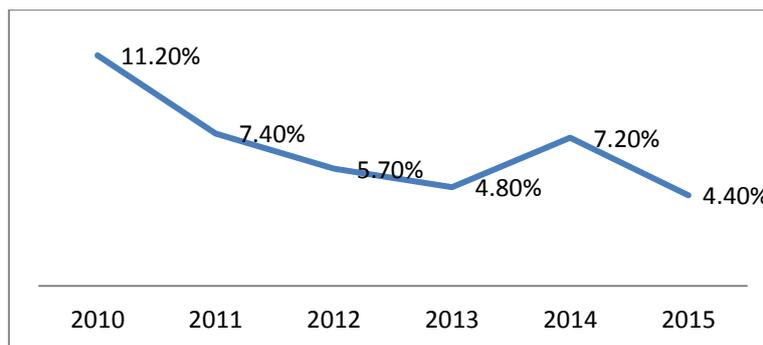
---

<sup>90</sup> O PDE encontra-se mencionado no artigo 126º Tratado de Maastricht e é um mecanismo de sanção para os países que não cumprem os requisitos do PaEC, relacionados com a dívida pública e o défice orçamental.

Considerando o exemplo Italiano, ou até mesmo o do Japão (que apresenta a maior dívida pública do Mundo) verificamos que grande percentagem dessa dívida é financiada através de poupança interna. Essa poupança, para além de ter custos mais reduzidos do que os financiamentos externos, não tem associado nenhum sistema de *rating*, o que faz com que a taxa de juro do reembolso seja superior - pois não lhe está associado qualquer tipo de risco. O mesmo não se verifica nos financiamentos externos, onde o risco é contabilizado em função do número/montante de empréstimos contraídos, aumentando nos casos em que os mesmos se encontram por liquidar. Isto afeta o *rating* dos países e aumenta a taxa de juro indexada aos financiamentos, o que se verifica em países como Portugal. Se é difícil o financiamento externo, não havendo poupança interna, o problema português tem que ser tratado de forma urgente centrando-se na amortização de dívida pública através de mecanismos de receita extra ou de não despesa, como verificamos com o caso das suspensões dos projetos de PPP ou até mesmo nas renegociações de encargos do Estado (Amaral, 2010).

Relativamente ao défice (ver gráfico 12), tem-se verificado uma diminuição acentuada imposta através do PDE emitido pelo Conselho de Ministros da UE em 2009, que previa uma redução para 2,5% do PIB em 2013. Porém o défice fixou-se nesse ano em 4,8% do PIB. Esta quebra deveu-se sobretudo à diminuição do património público (através de privatizações), do aumento dos impostos desencadeados pelo PEC IV, e pela redução da despesa pública imposta pela *Troika*, que incluiu, como consequência, a suspensão/renegociação de algumas PPP.

Gráfico 12 - Déficit Orçamental em Portugal - % PIB (2010-2015)



Fonte: Autor com base nos dados da Eurostat.

Os Orçamentos do Estado têm tido uma previsão bastante otimista do valor do déficit anual de cada ano, sobretudo devido à previsão de um valor de despesas inferior ao que depois se vem verificar na realidade. Para isso contribuíram as falências de várias instituições financeiras - Bancos BPN, BES e BANIF, com a injeção de capital por parte do Estado, que não estava refletida, nem prevista, no OE.

Desde 1973 que o Estado Português não apresenta um valor de déficit positivo, com as receitas a cobrirem todas as despesas, pondo em causa a sustentabilidade do País a longo prazo. O OE para 2016 prevê uma percentagem de déficit a rondar 2,6%, porém os dados fornecidos pelo Eurostat para o primeiro trimestre de 2016 indicam 0,8% de déficit, pelo que, a manter-se este ritmo o valor anual deverá situar-se em 3,2%.

## 5.2 - Fenómeno Desorçamentação

Verificámos anteriormente que a dívida pública apresenta hoje valores insustentáveis para um País com extrema dificuldade em organizar as suas contas. O déficit tem sido igualmente excessivo, com destaque para as últimas revisões do OE que incorporam gastos extraordinários, seja com a injeção de fundos ou com aquisição de capital na área da banca.

De seguida iremos abordar um dos fenómenos mais preocupantes do ponto de vista das contas públicas - o fenómeno da desorçamentação.

A desorçamentação é vista como a "*subtração do que devia constar na proposta do Orçamento do Estado*"<sup>91</sup>. A Infopédia<sup>92</sup> retrata a desorçamentação como a "*omissão de despesas a fim de reduzir o déficit, através da criação de entidades como empresas públicas, fundações e outras,*

<sup>91</sup> Artigo de opinião sobre a desorçamentação de 2013 - do Jornal Económico.

<sup>92</sup> Serviço da Porto Editora que contempla 22 dicionários online em diversas línguas. Site oficial: <https://www.infopedia.pt/>.

*como as PPP, que ficam fora do Orçamento do Estado*". As finanças públicas têm sido alvo de alguns erros cometidos na tentativa de "organizar" a sua contabilidade, de forma a mostrar aos organismos europeus que as contas estariam equilibradas e os limites da dívida/défi ce estariam a ser cumpridos. Na verdade, o caso português prima mais pela criatividade do que pela honestidade. Como referimos anteriormente, o PaEC foi criado na tentativa de os países da zona Euro organizarem as suas contas e estabelecerem metas bem definidas, aplicadas a médio prazo, consoante os limites da economia Europeia. O constante medo de incorrer às PDE, o adiamento inevitável dos programas de austeridade, a contabilidade criativa com o claro intuito de aumentar o nível de crescimento da economia em detrimento do défi ce e dívida pública, foram ações/mecanismos que se esgotaram rapidamente. Tão rapidamente que em 2011 necessitou de intervenção dos organismos de regulação externa - *"o que demonstrou que Portugal tem tido dificuldade em fazer o trabalho de casa sozinho"* (Pereira, 2012).

A contabilização da dívida pública no erário Europeu difere do conceito académico e, por vezes, a sua complexidade permite a utilização de comportamentos eticamente incorretos, dando origem a erros futuros. Na literatura, a dívida pública consiste em financiamentos contraídos pelos organismos públicos diversificados em empréstimos externos (dívida externa) ou em títulos emitidos e não amortizados (dívida interna). Sendo assim, todo o financiamento - seja externo ou interno, deveria constar na contabilização da dívida pública. Na UE, as receitas provenientes da dívida pública são consideradas não-efetivas, ou seja, apesar de contribuírem para o aumento da dívida pública, não são consideradas como dívidas pelo que se traduzem num aumento de receita e não de despesa. São exemplos, os casos do fundo de pensões da CGD (em 2004) e da recapitalização da banca (desde 2011) (Pereira, 2012).

No universo das PPP o que sucede é muito idêntico aos exemplos anteriores, porém a sua utilização fora abusiva durante duas décadas. Assim, caso o Estado se pretenda financiar junto do BEI para a construção de uma infraestrutura através do método tradicional de contratação, esse investimento conta para a contabilização da dívida pública, no que concerne ao seu financiamento. Caso seja utilizado um modelo através de uma PPP e a infraestrutura for da responsabilidade de um consórcio privado tal já não constitui dívida pública pois não existiu um empréstimo da responsabilidade do erário público. Se essa infraestrutura for um hospital no erário público, todas as dívidas contraídas por esse hospital entram na dívida pública. Se o mesmo for construído através do método de PPP e a sua Administração não estiver a cargo da Administração Pública (como se verifica nas PPP no ramo da Saúde) não existe a contabilização

das despesas realizadas pelas empresas públicas como dívida pública, havendo assim uma dupla possibilidade de obter receitas, sem supostamente aumentar o nível da dívida (Sarmiento, 2013).

### 5.3 - Vantagens e Desvantagens

As PPP são caracterizadas como um modelo alternativo associado a um novo conceito de governação pública (Sarmiento, 2013). O seu padrão, como em qualquer modelo para desenvolvimento de infraestruturas, dispõe de um procedimento contratual complexo e com diversas fases. Resta-nos saber potenciar as vantagens e mitigar as desvantagens deste modelo de investimento, sabendo que, do ponto de vista teórico, a chave para o sucesso dos projetos está relacionada com a sua análise autónoma, feita caso a caso (Cruz e Marques, 2012). Se é importante saber para que servem as PPP, não é menos importante conhecer um modelo de sucesso, que seja aplicado e implementado sem consequências onerosas para os dois parceiros. Com a elaboração dos contratos de PPP, o Estado volta a poder focalizar a sua ação para as funções de Soberania e Regulação, deixando para segundo plano as intervenções de âmbito social, que dizem respeito à criação de investimentos com base no *value for money*. O foco das entidades (públicas e privadas) é distinto. Para o setor público, o interesse passa pela disponibilização do serviço ao critério do baixo-custo. No erário privado o objetivo principal passa por maximizar o retorno dos acionistas (Cruz e Marques, 2012).

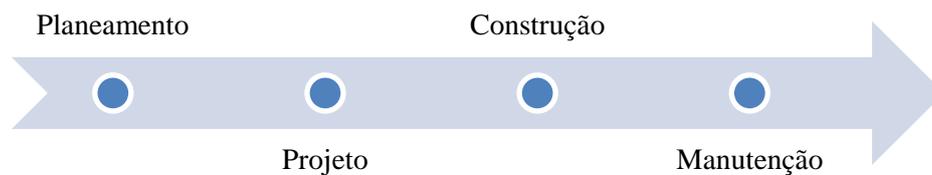
Esta focalização por parte do Estado na sua atividade principal, constitui um ponto forte na utilização do modelo das PPP. Apesar da complexidade na contabilização efetiva da diferença entre a contratação tradicional e o modelo de parceria (ou seja, numa análise custo-benefício), o Estado passa a estar mais disponível para a sua missão principal, a Administração e Gestão do País. Mas é de salientar a importância da proximidade na relação público-privada, pois as infraestruturas voltarão totalmente para o âmbito do Estado, após término do processo contratual. Bem como ação constante por partes dos organismos que acompanham os projetos (UTAP, por exemplo), de forma a salvaguardar os interesses públicos, e principalmente, a afetação social, económica e financeira na vida dos contribuintes (Cruz e Marques, 2012).

Outro dos pontos de cariz favorável em relação ao método tradicional de contratação tem a ver com a complexidade das várias fases dos projetos. As PPP apresentam um procedimento contratual mais simples, em que o parceiro privado fica responsável pela maior parte dos procedimentos do ciclo de vida de uma infraestrutura (ver figura 5), bem como da subcontratação dos serviços necessários para a construção da mesma (Cruz e Marques, 2012).

Esta subcontratação apresenta diversas fragilidades que se traduzem num maior número de contratos e concursos a gerir, o que aumenta os custos das transações e o prazo para a execução da obra. A mesma fragilidade está relacionada com a eficiência, que pode não ser "subcontratada", o que quer dizer que se o Estado adjudicar a obra a um operador privado eficiente, mas se este subcontratar depois uma empresa que não é igualmente eficiente, a qualidade do serviço será afetada e, assim, também o projeto. Se a falta de eficiência se constatar numa fase avançada a possibilidade de responsabilização será mais reduzida se for grande o número de subcontratações (Cruz e Marques, 2012).

Neste caso as PPP primam pela facilidade dos processos contratuais, aliviando a rúbrica de custos, diminuição de prazos e havendo aumento nos ganhos de eficiência.

Figura 5 - Ciclo de Vida de uma PPP



Fonte: Autor com base em Cruz e Marques, 2012.

Se analisarmos os concursos lançados pelo Estado para a elaboração de uma determinada infraestrutura ou serviço, poderá constatar-se outro dos pontos fortes da utilização das PPP. O fator concorrencial joga em favor do Estado porque, se os procedimentos do concurso para angariação de uma parceria forem respeitados com rigor, as empresas privadas terão de apresentar propostas inovadoras, criativas, com *know-how* e procurando alcançar o maior VFM verificado entre as empresas concorrentes. Isto faz com que, para além de haver um leque de soluções inovadoras, a competitividade entre as empresas fará diminuir o valor do prémio a ser reembolsado para o parceiro privado. De referir a importância do CSP que deve ser utilizado em todas as PPP para verificar se a contratação tradicional é uma solução mais barata, tendo em conta que nos concursos em que a competitividade é menor, esta ferramenta poderá ser extremamente útil para criar um modelo-base comparável com as propostas apresentadas pelos privados. Isto quer dizer que o fator concorrencial facilita o trabalho do Estado e é um dos pontos positivos na criação de um modelo de PPP (Cruz e Marques, 2012).

Se o menor custo apresenta grande importância na escolha desde tipo de projetos, os prazos que lhe estão associados são outra das características fundamentais para a escolha entre o modelo de parceria e o modelo tradicional. Normalmente os projetos realizados nos setores rodoviário e ferroviário (que correspondem a 72% dos projetos de PPP em Portugal) apresentam uma durabilidade maior do que projetos no ramo da saúde ou da segurança. Isto porque a fase de construção e manutenção engloba um universo temporal extremamente longo e pouco previsível para os contratos tradicionais de empreitada. As PPP são assim uma ferramenta preponderante, não só na captação de parcerias com melhor Vfm, mais eficientes (Sarmiento, 2013) e criativas, como para a criação de infraestruturas que necessitam de prazos mais alargados (Cruz e Marques, 2012).

A internacionalização dos serviços imputados à construção de infraestruturas é outro dos pontos fortes apontados ao sistema de parcerias público-privadas (Cruz e Marques, 2012). No caso RAVE - suspenso devido às imposições dos organismos externos face à crise económica verificada, a empresa espanhola Fomento de Construcciones e Contratas esteve incluída no concurso para o consórcio da Terceira Travessia do Tejo, apresentando a proposta com menos custo para o erário público. Nos concursos, que abrangem património internacional - como se verificou no caso RAVE, a presença de empresas internacionais poderá ser uma mais-valia no aumento da concorrência, bem como no reconhecimento do mercado nacional no contexto internacional. É de salientar que apesar de não ter efeitos económicos por esta PPP estar suspensa, a sua presença no concurso foi importante para diversificação do mercado em que estava inserida a empresa Espanhola em Portugal, uma vez que a mesma detém 2 concessões no setor dos serviços de água e resíduos (Cruz e Marques, 2012).

Diversos são os pontos fortes associados aos projetos em PPP, porém a sua utilização deve ser analisada caso a caso, como referimos anteriormente. A focalização do Estado nas suas principais áreas de atuação (gerando ganhos de eficiência), a minimização da complexidade das diversas fases de realização dos projetos, o aumento da concorrência, os extensos prazos que as caracterizam e a presença de empresas internacionais fazem com que este modelo de contratação seja mais apetecível do que o recurso às empreitadas tradicionais.

Como foi referido anteriormente, o fenómeno da desorçamentação constituiu para os cofres do Estado aquilo a que foi uma utilização excessiva e indevida de PPP, com o intuito de diminuir os valores da dívida e do défice verificado (Sarmiento, 2013). Porventura não é a única debilidade a mencionar no universo das PPP.

Uma das fragilidades verificadas na contratação dos serviços através do método de parceria está relacionada com o custo de capital. Nos contratos PPP, o financiamento dos projetos é da inteira responsabilidade do parceiro privado<sup>93</sup>. Em setores que abrangem uma quota-parte significativa de financiamento, o mesmo é alcançado por duas vias: por via de capital próprio, disponibilizado pelos acionistas da empresa ou por via de empréstimos bancários. Por norma, o financiamento privado é mais dispendioso do que o financiamento público, porque o risco de incumprimento associado aos projetos é relativamente superior. No financiamento com capital próprio, ou seja, disponibilizado pelos acionistas, a taxa de reembolso de capital é normalmente traduzida pela TIR<sup>94</sup>. No financiamento com empréstimos bancários é taxa de juro negociada com a entidade financiadora, que determina o custo do capital. A conjugação entre o risco associado a uma maior dificuldade por parte da entidade privada em apresentar garantias para a execução do financiamento, leva a que o custo de capital seja nomeadamente superior ao capital financiado pelo Estado, o que constitui um problema para as empresas privadas, que normalmente pretendem auferir de prémios relativamente altos, contemplando assim, as taxas de rendibilidade dos acionistas ou a sustentabilidade das taxas de juros associadas aos empréstimos bancários (Sarmento, 2013).

Outra das fragilidades apontadas aos modelos PPP, que atualmente não se verifica devido à criação da UTAP, diz respeito à criação de PPP sem conhecimento prévio das limitações dos projetos (devido a questões ambientais, por exemplo) ou sem uma análise adequada do mercado. Foi, por exemplo, o caso da concessão das autoestradas. De acordo com os padrões internacionais, só se deve construir uma autoestrada se o tráfego mínimo<sup>95</sup> rondar os 12000 a 15000 veículos/diariamente. Esta falta de acompanhamento de alguns projetos, principalmente os referentes à primeira vaga (Lusoponte) e à segunda vaga (SCUT) das PPP, levou a que fosse preparado um plano de renegociações que teve início a Dezembro de 2012 e já apresentou resultados práticos, com a renegociação de 3 concessões rodoviárias - Norte Litoral, Algarve e Beira Interior. Todas elas estão incluídas num leque de 9 concessões onde se prevê a redução dos pagamentos do Estado (dados UTAP).

---

<sup>93</sup> A não ser que seja um project finance, como o verificado no ponto 4.2.1 - Lusoponte.

<sup>94</sup> TIR - Taxa interna de retorno ou taxa de retorno de um projeto, se associada à análise de investimentos, dizem respeito ao valor esperado de retorno num dado período de tempo. Estima-se que a rendibilidade de alguns projetos PPP estão a ser renegociados porque apresentavam uma TIR bastante elevado de 11% (dados da nota técnica de 16 de Novembro de 2015 da UTAP - Negociação dos contratos de PPP do Setor Rodoviário).

<sup>95</sup> Dados retirados da entrevista dada por Joaquim Sarmento em 2013, para o Ideias em Estante (rubrica do Económico) com o título - As PPP.

A não existência de técnicos especializados, que acompanhassem os projetos concessionados às empresas privadas afetou não só o Estado no valor das renegociações verificadas, como os REF que eram indicados a favor dos privados, pois a utilização dos seus serviços (nos casos da rodoviária e ferrovia) eram menores do que os verificados.

Como se referiu anteriormente, uma correta alocação do risco é fundamental para o sucesso das PPP. Se conciliarmos o vasto horizonte temporal verificado nos contratos entre os setores privado e público (20-30 anos) com o risco das diversas fases do projeto, conseguimos perceber que a longa duração dos contratos apresenta ao mesmo tempo vantagens e desvantagens. É certo que o longo prazo dos contratos das parcerias constitui um ponto forte na utilização das PPP, pois permite evitar sucessivos contratos com empresas que operam através do método tradicional, que seriam mais dispendiosos em áreas em que a operacionalidade das empresas privadas é demasiado curta. Porém, também é verdade que as previsões são menos objetivas, quanto maior for o horizonte temporal de análise. Assim, o longo prazo dos contratos associados às PPP, poderá ser analisado igualmente como uma fragilidade para a parte que toma as decisões.

Outra fragilidade associada aos investimentos privados de iniciativa pública diz respeito a fenómenos de "*overspending*"<sup>96</sup>. Na opinião de Marques e Cruz (2012), a ausência do Estado em atividades de contabilização dos gastos e orçamentação dos projetos leva a que as mesmas fiquem sujeitas aos agentes económicos do setor privado, que respondendo aos seus acionistas, não assumam responsabilidade na prestação de um determinado serviço público (Sarmiento, 2013). Esta falta de controlo por parte da Administração Pública, juntamente com fenómenos de "*overspending*" dos contratos estabelecidos e, por consequência, uma falta de transparência nos métodos utilizados pelo setor privado constituem fragilidades do método das PPP, que dizem respeito principalmente aos fenómenos de contabilização e orçamentação das obras verificadas.

O fenómeno da desorçamentação, o custo do capital por parte do setor privado, a falta de acompanhamento dos projetos por parte de um organismo de tutela do setor público, as dificuldades relativas às previsões de investimento, receitas e custos a longo prazo (20-30 anos), os fenómenos de excesso de investimento - *overspending* e a falta de transparência contabilística sobre os gastos levados a cabo pelo privado são algumas das fragilidades referidas

---

<sup>96</sup> Significa investimento excessivo ou sobreposição de gastos levada a cabo pela construção de infraestruturas desnecessárias, por exemplo.

nos contratos das PPP. Todavia, Portugal não deverá desistir de um método contratual que já foi aplicado a diversos projetos bem sucedidos e com *modelos inovadores*<sup>97</sup> (Sarmiento, 2013). Apesar de existirem modelos semelhantes que deram origem a resultados totalmente distintos (Cruz e Marques, 2012), é preciso ultrapassar o que se traduziu numa opinião negativa por parte dos contribuintes no que diz respeito às PPP. Apesar de na nossa opinião os pontos fortes ultrapassarem as fragilidades, existem peças fundamentais que não podem faltar na análise dos projetos de parcerias, bem como na execução da obra pretendida. Falamos do modelo comparatório adquirido pelo CSP, da aplicação correta da matriz do risco e de acompanhamento permanente dos projetos por parte de um organismo da tutela pública - como é o caso da UTAP, que permaneça vigente em todas as fases dos projetos que contemplam o planeamento, projeção, construção e manutenção.

#### **5.4 - Perspectivas Futuras**

O Boletim Anual das PPP para 2015, elaborado pela UTAP, refere que as PPP são pela sua natureza "*projetos a longo prazo*". Como investimentos privados de iniciativa pública, as perspectivas futuras para o Estado traduzem-se designadamente em encargos correspondentes às rendas anuais estabelecidas nos contratos com os parceiros privados. Como foi referido anteriormente, a utilização de prazos contratuais relativamente longos (20-30 anos) tem associada uma dupla-conotação - positiva, por se tratar de uma alternativa viável a um modelo de difícil implementação através do mecanismo tradicional de contratação (com investimento mais caro e no imediato), mas também, de conotação negativa em termos da alocação do risco, da previsão de encargos referentes à procura, de disponibilidade e de eficiência.

Com as PPP foi possível a construção rápida de infraestruturas em muitos países que apresentaram restrições orçamentais (Sarmiento, 2013). Se, Portugal conseguiu realizar múltiplas infraestruturas e prestar serviços que seriam difíceis de implementar através dos métodos convencionais, o exaustivo recurso às PPP, a tardia legislação que não acompanhou os primeiros projetos, a tendência do País em "esgonder" contas pertencentes aos cofres públicos passando-as para o erário privado, levaram a que os encargos assumidos se viessem a refletir nos cofres do Estado até 2038 - figura 6.

---

<sup>97</sup> Em 2002 no setor da saúde foram desenvolvidas PPP para a criação de hospitais e administrações privadas que fazem a gestão dessas infraestruturas, através de modelos eficazes com recurso ao CSP e com uma noção básica do valor do investimento e de propostas com base no VfM.

O setor rodoviário é o setor que apresenta um maior volume de encargos anuais, com um valor de investimento acumulado pelos setores privados de 13.524M€<sup>98</sup>. No ano 2011, o valor dos encargos contabilizou cerca de 1,5 mil milhões de euros - 1,1% do PIB (Araújo e Silvestre, 2013), valor que irá manter-se nos próximos anos. Em 2038 deixarão de existir encargos com o setor rodoviário, e caso não haja nenhum processo de REF abonando o segmento privado, o valor bruto global dos encargos irá fixar-se em aproximadamente 26.000M€<sup>99</sup> - cerca de 14% do PIB atual. Neste montante total, estão incluídos os valores das negociações já realizadas - 9 concessões, as renegociações e os seus possíveis impactos nas subconcessões (a decorrer), a projeção de proveitos provenientes das portagens, as reparações assumidas pelo Estado e as compensações a pagar ao erário privado - relativas aos casos Litoral Centro e Lusoponte (OE 2016 retificado).

Relativamente ao setor da saúde, o Tribunal de Contas<sup>100</sup> refere que em 2012 os encargos referentes ao setor da saúde estariam a 20% dos encargos totais - correspondendo a 828M€, porém esta valorização de encargos não estaria a contemplar o ciclo de vida dos projetos (como vimos no ponto 4.3), o que se traduz num encargo global assumido pelo TC no valor de 10.445M€ (6.000M€ acima do estimado). Assim sendo, as perspetivas futuras estimadas de 350M€ anuais, até 2036 poderão vir a ser acrescidas - ver gráfico 5.

O setor das ferrovias apresentam encargos plurianuais que rondam os 8-9M€, correspondentes aos encargos associados com o MST (a Fertagus desde 2011 que não apresenta encargos para o Estado, fruto da renegociação concluída em 2005). Apesar da REF efetuada com a concessionária Fertagus ter resultado em benefícios como a compensação ao Estado nas vendas com bilheteiras, existe uma REF a decorrer que envolve a MST mas não apresenta resultados desde 2012. Até ao momento os encargos referentes ao setor ascendem a 200M€. Para o futuro, haverá que pagar uma renda anual constante até 2032 no valor de 9M€ (figura 6).

Na sequência da SIRESP, fruto da renegociação levada a cabo com base no artigo 23º do DL nº 111/2015, o Estado conseguiu uma poupança na ordem dos 31M€<sup>101</sup>. Os encargos estimados até 2021 são de 485M€, conforme constatado através do gráfico 10, conciliado com as perspetivas futuras do OE 2016.

---

<sup>98</sup> Somatório dos valores apresentados no gráfico 4 e que corresponde a 93% do Investimento mencionado no gráfico 2 - com um valor de investimento total na ordem dos 14.505M€.

<sup>99</sup> Valores a preços constantes de 2016. Corresponde ao somatório do investimento acumulado - gráfico 4 + as perspetivas futuras apontadas pelo OE 2016 - figura 6.

<sup>100</sup> Relatório de Auditoria nº 18/2013 - 2ª Seção

<sup>101</sup> Conforme OE 2016, valores com IVA incluído.

A contabilização geral dos encargos referentes às PPP nos setores rodoviários, da saúde, das ferrovias e da segurança totalizam cerca de 37.310M€<sup>102</sup>, o que corresponde a aproximadamente 16% da dívida pública Portuguesa<sup>103</sup>, valor este que reflete alguns dos erros cometidos pelos líderes políticos, num País com demasiadas limitações orçamentais para realizar uma elevada alavancagem de projetos de elaboração privada, em que a maior parte da responsabilidade era e foi assumida pelo parceiro público.

Figura 6 - Previsão dos Encargos Plurianuais com as PPP

---

<sup>102</sup> Contabilizando os encargos referentes aos setor rodoviário 26.000M€ (gráfico 4 + figura 6), 10.445M€ setor da saúde (TC nº 18/2013), 200M€ dos verificados + 180M€ por contabilizar com a MST do setor ferroviário e 485M€ dos gastos associados à SIRESP.

<sup>103</sup> Ver gráfico 11 e capítulo 5.1

Sectores	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Rodoviárias	1.005	1.206	1.156	1.041	986	923	873	857	735
<i>encargos brutos</i>	1.347	1.537	1.498	1.432	1.381	1.346	1.301	1.292	1.178
<i>receitas</i>	342	330	340	391	395	423	428	435	441
Ferrovíarias	8	9	9	9	9	9	9	9	9
Saúde	429	426	391	382	270	178	139	50	38
Segurança	45	49	44	42	29	29	14	0	0
<b>Total</b>	<b>1.487</b>	<b>1.690</b>	<b>1.601</b>	<b>1.475</b>	<b>1.295</b>	<b>1.137</b>	<b>1.036</b>	<b>916</b>	<b>780</b>

Sectores	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Rodoviárias	680	535	396	320	283	204	188	253	169
<i>encargos brutos</i>	1.128	989	882	797	767	662	555	504	363
<i>receitas</i>	448	454	486	477	484	458	367	251	194
Ferrovíarias	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Saúde	38	38	36	34	35	37	38	35	34
Segurança	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>728</b>	<b>583</b>	<b>441</b>	<b>364</b>	<b>327</b>	<b>251</b>	<b>235</b>	<b>298</b>	<b>212</b>

Sectores	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042
Rodoviárias	119	102	59	140	140	148	-21	-25	-34	0
<i>encargos brutos</i>	293	279	241	269	258	257	42	17	2	0
<i>receitas</i>	173	177	182	128	117	109	63	42	36	0
Ferrovíarias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saúde	32	30	30	30	30	27	20	7	3	0
Segurança	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>152</b>	<b>132</b>	<b>90</b>	<b>171</b>	<b>171</b>	<b>175</b>	<b>-1</b>	<b>-18</b>	<b>-31</b>	<b>0</b>

Fonte: Orçamento do Estado para 2016 - retificado em Fevereiro 2016.

## 6 - Conclusões

As PPP alteraram significativamente o rumo das nossas vidas, tanto pela sua utilidade, beleza e encanto, como também pelo elevado esforço financeiro aplicado no domínio dos investimentos em infraestruturas.

Associadas a um novo modelo de contratação pública, as PPP são caracterizadas como um investimento privado de iniciativa pública.

A criação de um conjunto de serviços públicos e infraestruturas básicas fazem parte de um leque de responsabilidades do Estado, que se traduzem em benefícios sociais, não sendo projetos maioritariamente rentáveis do ponto de vista económico - por se traduzirem em investimentos a fundo perdido.

As PPP diferem do modelo tradicional no que diz respeito ao investimento, financiamento, custos associados e riscos alocados, sendo um modelo "intermédio" ao verificado pelo regime de empreitada e privatização.

Com a utilização de um sistema de parceria evita-se uma transferência absoluta do risco, obtendo-se a sua diversificação e mitigação.

O sucesso da utilização deste modelo está numa favorável alocação do risco, que deverá surgir associada à utilização de um CSP, que siga os critérios do VfM.

A história da atividade das empresas privadas no contexto do setor público remete-nos para o período dos pré-Descobrimentos - na exploração de terrenos públicos pelo segmento privado. Porém, as PPP só apareceram no Reino Unido, nos anos 90 (séc. XX), com a utilização de empresas privadas na prestação de serviços locais e na renovação urbana. Seguiram-se os setores dos transportes, rodoviários, educação, defesa e justiça. Atualmente, o Reino Unido é o país que detém mais contratos de *Private Finance Initiative*, com cerca de 641 projetos nacionais.

Em Portugal a primeira PPP surgiu em 1993, com a criação da Ponte Vasco da Gama, num *project finance* - com um investimento repartido por diversas entidades, naquilo que seria um projeto sem qualquer tipo de encargo para os cofres do Estado. Talvez por se tratar do primeiro projeto, sem a existência de qualquer base regulamentar que legislasse as PPP em Portugal, bem como a não existência de um comparador público que avaliasse adequadamente o custo do investimento, o erário público dispendeu mais de 500M€ em valores compensatórios para o setor privado.

Em 2013, Portugal era o país com um maior nível de investimento em relação à sua riqueza bruta - traduzindo-se em cerca de 10% do PIB. Com níveis igualmente elevados estavam países como o Reino Unido, a Grécia, a Espanha e a Irlanda, curiosamente países intervencionados por organismos reguladores externos.

A utilização das PPP em Portugal está dividida em 3 vagas:

1. A primeira vaga de PPP em 1993, com a criação da Ponte Vasco da Gama;
2. A segunda vaga de PPP de 1999 a 2006, com a criação de diversas redes SCUT, no setor ferroviário, na saúde e na segurança;
3. A terceira vaga de PPP em 2007, com a criação de diversas subconcessões rodoviárias e, no setor da saúde, com a criação de novos hospitais.

Em 2012 existiam 36 PPP em Portugal - atualmente são 32 os projetos definidos através da partilha do risco. De salientar o cancelamento dos projetos - RAVE e do Túnel do Marão, bem como a finalização dos contratos do LCS (Atendimento do SNS) e do CMFRS.

Com o DL nº 111/2012, de 23 de Maio, verificou-se a criação da UTAP, destinada à *preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento global* dos processos de PPP. Foi

criada também uma Comissão de Negociação para rever alguns dos contratos estabelecidos com o setor privado e assim minimizar os encargos do Estado. No primeiro relatório da UTAP - em 2012, existiu a pretensa necessidade de renegociar 15 contratos PPP.

O setor rodoviário é aquele que apresenta um maior volume de investimento por parte do setor privado - 93% do investimento realizado em PPP. Atualmente existem 21 contratos de parceria e os encargos com o setor rodoviário estão acima de 26.000M€ até 2038 (OE 2016). De salientar que de 1990 a 2007, Portugal alavancou a sua rede de autoestradas em 726,9%, contabilizando atualmente cerca de 2300km de autoestrada.

O setor da saúde foi regulamentado em Portugal pelo DL nº 185/2002, mas a relação público-privado começou em 1996, com a gestão clínica do Hospital Amadora-Sintra por uma empresa privada - o Grupo Mello Saúde. De seguida verificaram-se duas vagas de projetos - a primeira com 10 PPP (maioritariamente na área hospitalar), estando dois desses projetos concluídos. A segunda vaga foi cancelada por imposição da *Troika*. De acordo com o Tribunal de Contas, no Relatório de Auditoria nº 18/2013, os encargos projetados pelo erário público para o ciclo de vida dos projetos correspondia a cerca de 4.143M€. Porém, a alteração dos tipos de PPP hospitalares e dos respetivos prazos (gestão dos edifícios com 30 anos; gestão dos estabelecimentos com 10 anos) levou a que os encargos anuais previstos, que eram de 30-40M€ anuais passem para 350-400M€ anuais, caso se mantenha o mesmo sistema de PPP implementado até ao momento.

As PPP no setor ferroviário em Portugal - Fertagus (1999) e MST (2000), contabilizam, atualmente, um encargo global a rondar os 200M€, sendo que a única PPP que continua a apresentar encargos para o setor público é a MST - rondam os 8-9M€/ano. Alvo de dois processos de renegociação (2003 e 2010), a PPP entre o Estado e a Fertagus, deixou de apresentar custos para o Estado. Contudo, o contrato inicial incorreu num prejuízo para o Estado de cerca de 180M€ (80M€ em REF e 100M€ em aquisição de material).

A SIRESP, a única PPP no setor da segurança, cujo contrato de 15 anos terminará em 2025, apresenta encargos anuais de 45M€ (em média), porém, a Comissão de Negociação, de acordo com o artigo 23º do DL nº 111/2015, pretende reduzir os encargos, fixando-os em 25M€.

Em termos da situação financeira do País, as PPP contribuíram para o agravamento do défice público - com o aumento da despesa anual no Orçamento do Estado, bem como para o aumento da dívida pública - com o financiamento interno/externo obtido para combater o défice orçamental e cumprir os requisitos constantes no Tratado de Maastricht, impostos pela União Europeia.

A clara desorçamentação do investimento em infraestruturas com base nas PPP, a contabilidade criativa que pretendia "esconder" gastos públicos nas parcerias com as entidades privadas, bem como "*a dificuldade em fazer o trabalho de casa sozinho*" - na gestão das contas públicas, levaram a que o país necessitasse de intervenção externa, o que conduziu à renegociação da maioria dos contratos, bem como à suspensão de outros que se preparavam para entrar em vigor. Tendo em atenção o conjunto de vantagens e de fragilidades, que as PPP apresentam parece ser consensual a necessidade de Portugal em persistir na utilização de um método contratual que já foi aplicado a diversos projetos bem sucedidos e com "*modelos inovadores*", mas agora sem cometer os erros que a experiência do passado permitiram constatar, de forma a evitar o agravamento dos elevados encargos associados ao investimento em infraestrutura públicas, que, recorde-se, se irão situar em 37.310€ até 2038 - 20% do PIB atual do País.

### **Referências Bibliográficas**

Amaral, L. 2010. *Economia Portuguesa, as últimas décadas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos

Andrade, B. 2013. *Avaliação das concessões rodoviárias em exploração através de PPP*. Dissertação de Mestrado em Finanças, ISEG/UTL, Lisboa

Araújo, J., & Silvestre, H. 2013. As PPP para o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária: Experiência recente em Portugal. *Rev. Adm. Pública* - Rio de Janeiro, 48 (3): 571-593

- Campos, P. 2005. *Comparador público-privado no setor das águas em Portugal*. Dissertação de Mestrado em Economia e Política da Energia e do Ambiente, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa.
- Chou, J., & Pramudawardhani, D. 2014. Cross-country comparisons of key drivers, critical success factors and risk allocation for public-private partnership projects. *International Journal of Project Management* 33. 1136-1150
- Cruz, C. O., & Marques, R. C. 2012. *O estado e as parcerias público-privadas*. Lisboa: Edições Sílabo
- Cruz, C. O., & Marques, R. C. 2011. Revisiting the Portuguese experience with PPP. *African Journal of Business and Management*, 5 (11): 4023-4032
- Comissão das Comunidades Europeias 2004. *Livro verde: Sobre as PPP e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias
- Correia, V. 2014. *PPP: Análise do custo-benefício*. Dissertação de Mestrado em Contabilidade e Finanças, ESCE/IPS, Setúbal.
- EPEC 2014. *Portugal PPP units and related institutional framework*. Luxembourg: European Investment Bank
- EPEC 2016. *PPP's financed by the European Investment Bank from 1990 to 2015*. Luxembourg: European Investment Bank
- Ferreira, J. G. 2013. *O meu programa de governo*. Lisboa: Livros d'Hoje
- Ferreira, L. 2004. *Estratégias de manutenção e análise de risco*. Seminário ATEHP-APMI sobre Manutenção, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.
- Freitas, M. 2003. *Análise de risco e incerteza na tomada de decisão na gestão hidroambiental*. 2-3
- Freitas, M. 2005. *Sobre a reforma do PEC: Flexibilizar para cumprir?*. Documento de trabalho no. 33, Universidade de Aveiro.
- Giambiagi, F., & Cláudia, A. 2011. *Finanças públicas: Teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Gomes, C. 2009. *Os antecedentes do capitalismo*. Ermesinde: Edições Ecopy. 116-117

- Grizendi, E., & Grilo, L., & Paiva, R., & Alves, R., & Russo, W. 2011. *PPP: Experiência internacional no setor aeroespacial*. Rio de Janeiro: E-papers
- Guedes, J. 2011. *PPP e a distribuição do risco*. Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade Católica Portuguesa, Centro Regional do Porto.
- Hammami, M., & Ruhashyankiko, Jean., & Yehoue, E. 2006. *Determinants of public-private partnerships in infrastructure*. Working paper no. 06-99, International Monetary Fund
- Lafuente, J. 2012. *Comparação dos modelos de PPP nos portos da Europa*. Dissertação de Mestrado em Finanças, Universidade Católica Portuguesa, Porto.
- Marques, C., & Cunha, M., & Gomes, J. 1994. Sinistralidade rodoviária em Portugal nos últimos onze anos: Uma perpectiva ergonómica. *Análise Psicológica*. 1 (12): 129-135
- Marques, R. C., & Berg, S. 2010. Revisiting the strengths and limitations of regulatory contracts in infrastructure industries. *Journal of Infrastructure Systems*, 17 (2): 136-139
- Marques, R. C., & Silva, D. 2008. As PPP em Portugal: Lições e recomendações. *Revista de Estudos Politécnicos - Polytechnical Studies Review*, Vol. 6 (10). 33-50
- Ministério das Finanças 2016. *Relatório do orçamento do Estado para 2016*. Lisboa: Ministério das Finanças
- OECD 2008. *Public-private partnerships: In pursuit of risk sharing and value for money*. France: OECD.
- Pereira, A. M. 2013. *Os investimentos públicos em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos
- Pereira, P. T. 2012. *Portugal: Dívida pública e défice democrático*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos
- Sarmiento, J. M. 2013. *Parcerias público-privadas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Sarmiento, J. M., & Renneboog, L. 2014. *Anatomy of public-private partnerships: Their creation, financing, and renegotiations. No 2014-017*. Discussion Paper. Tilburg University. 12-19.
- Sarmiento, J. M., & Reis, R. F. 2013. Buy back PPPs: An arbitrage opportunity. *OECD Journal on Budgeting*. 2012 (3): 1-13

Stoeva, A., & Rosário, B., & Pires, J., & Cavaco, R. 2012. *Parcerias público-privadas*. Trabalho apresentado na disciplina Direito da Economia, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

Rebelo, C. P. 2014. *As PPP na saúde em Portugal - Análise Crítica*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública, ISCSP, Lisboa. 48-59.

Resende, C. 2012. *Falhas de mercado: Uma análise comparativa da escola do setor público tradicional e da escola Austríaca*. Dissertação de Mestrado em Economia, Universidade de Brasília.

Ribeiro, S. 2012. *O impacto do project finance nas empresas Portuguesas no setor têxtil*. Dissertação de Mestrado em Contabilidade e Finanças, ISCA, Porto.

Romeiras A., & Ferreira J. C. 2012. *Lusoponte: O grande aspirador financeiro*. <http://www.esquerda.net/artigo/lusoponte-o-grande-aspirador-financeiro/25087>.

Tribunal de Contas 2005. *Auditoria aos encargos do estado com as PPP: Concessões rodoviárias - Relatório de Auditoria nº 10/2008 - 2ª Secção. Volume I*. Lisboa: Tribunal de Contas

Tribunal de Contas 2008. *Auditoria à gestão das PPP: Concessões rodoviárias e ferroviárias - Relatório de Auditoria nº 04/2007 - 2ª Secção*. Lisboa: Tribunal de Contas

Tribunal de Contas 2013. *Auditoria aos encargos do estado com as PPP na saúde - Relatório de Auditoria nº 18/2003 - 2ª Secção. Volume I*. Lisboa: Tribunal de Contas

Tribunal de Contas 2015. *Auditoria às PPP ferroviárias - Relatório nº 11/2015 - 2ª Secção*. Lisboa: Tribunal de Contas.

Vaz, I. 2011. *As PPP: O caso SCUTVIAS*. Estudo Caso para atribuição do grau de Mestre em Gestão, ISCTE-IUL.

Vítor, P. 2010. *Rede SIRESP - Tecnologia de emergência e segurança do futuro*. Apresentação elaborada para a ComSoc/POSTIT, Portugal.

UTAP 2012. *Relatório anual das PPP - 2012*. Lisboa: Ministério das Finanças

UTAP 2013. *Relatório anual das PPP - 2013*. Lisboa: Ministério das Finanças

UTAP 2014. *Relatório anual das PPP - 2014*. Lisboa: Ministério das Finanças

UTAP 2015. *Relatório anual das PPP - 2015 / Boletim trimestral PPP - 4º trimestre de 2015: Versão revista em junho de 2016*. Lisboa: Ministério das Finanças

UTAP 2015. *Negociação dos contratos PPP do setor rodoviário. Nota técnica e principais resultados da renegociação dos contratos de concessão*. Lisboa: Ministério das Finanças

UTAP 2016. *Boletim trimestral PPP - 1º trimestre de 2016*. Lisboa: Ministério das Finanças