



Instituto Superior de Economia e Gestão

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NAS INFRA-ESTRUTURAS RODOVIÁRIAS: CASO ESTRADAS DE PORTUGAL, S.A.

Por MARIANA OLIVEIRA ALVES LUÍS

Mestrado: Contabilidade, Fiscalidade e Finanças Empresariais

Orientação: Prof. Pedro Verga Matos

Dr. Joaquim Pais Jorge

Agosto 2011

Glossário de Termos e Abreviaturas

AE – Auto-Estrada

CCE - Comissão das Comunidades Europeias

Concessão – É a atribuição do direito de exploração de um determinado bem ou serviço.

CSP – Comparador do Sector Público é o custo hipotético e ajustado pelo risco, do que seria fornecer o serviço pretendido pelo sector público.

Défi ce Orçamental – É a diferença entre as receitas e as despesas de um dado período de tempo, geralmente um ano.

Dívida Pública – É o total da dívida que o Estado tem para com terceiros.

EP- Estradas de Portugal, S.A.

IC – Itinerário Complementar

InIR – É o Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias, um organismo de Administração Indirecta do Estado e tem por missão regular e fiscalizar o sector das Infra-Estruturas Rodoviárias, numa óptica adaptada ao desenvolvimento económico e ordenamento do território.

IP – Itinerário Principal

Insolvência – Incapacidade que a empresa tem de fazer face aos seus compromissos financeiros.

Parceria Público-Privada – Forma de cooperação entre as autoridades públicas e as empresas, tendo por objectivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infra-estrutura ou a prestação de um serviço. Caracteriza-se pela relação directa entre o parceiro privado que presta um serviço ao utente final, o público.

PFI – Private Finance Initiative caracteriza-se por ser um modelo PPP, onde o parceiro privado é incumbido da realização e gestão de infra-estruturas para administração pública, como por exemplo, escolas e hospitais. No entanto, difere da concessão clássica, pois o parceiro privado presta um serviço ao parceiro público e não directamente ao utente final.

PIB - O Produto Interno Bruto é um indicador macroeconómico utilizado para mensurar a actividade económica numa determinada região/país. Representa o valor monetário de todos os bens e serviços finais produzidos num determinado período de tempo.

PRN2000 – O Plano Rodoviário Nacional divulgado no ano 2000 pelo Governo, onde este determina as necessidades de comunicações rodoviárias em Portugal. É constituído pela Rede Nacional de Auto-Estradas, pelos Itinerários Principais (IP's) e pelos Itinerários Complementares (IC's).

Project Finance – Forma de financiamento cuja as garantias de reembolso assentam essencialmente no *cash-flow* do projecto.

Recessão - É considerada como uma das fases do ciclo económico, marcada pelo declínio da taxa de crescimento económico e uma deterioração das condições financeiras. Caracterizada pela diminuição do PIB, possível e consequentemente o aumento da taxa de desemprego, da restrição ao crédito e subida dos *spreads*.

SCUT – Sem custo para o utilizador, no âmbito das auto-estradas.

Spread – É um prémio pelo risco incorrido que se acresce à taxa de juro de referência à qual o capital investido/emprestado é remunerado.

Taxa de desemprego – É a percentagem da população activa que não se encontra empregada, ou seja, não aufer rendimentos provenientes do trabalho realizado. Entende-se por população activa todos os indivíduos com vontade e capacidade de exercer uma actividade remunerada, excluindo-se por motivos óbvios as crianças, estudantes, idosos, inválidos, donas de casa, etc. integrantes da população inactiva.

TMDA – Tráfego Médio Diário Anual

União Europeia - A União Europeia inclui, para além dos países da zona euro, Bulgária, Dinamarca, Reino Unido, República Checa, Suécia, Polónia, Hungria, Roménia, Estónia, Lituânia e Letónia.

VAL – Valor Actual Líquido é o valor descontado a uma dada taxa de actualização, de um conjunto de custos e benefícios futuros.

VfM – *Value for Money* que em Português significa, Valor Acrescentado de uma PPP. É a combinação óptima de todo o ciclo de vida relativamente aos custos, aos riscos, ao tempo e a qualidade, com o intuito de satisfazer as exigências públicas.

Zona Euro - A zona do euro é actualmente formada pela Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Malta e Portugal.

Índice

Glossário de termos e abreviaturas.....	1
Sumário Executivo e Palavras-Chave.....	4
Executive Summary and Key-Words.....	5
0. NOTA PRÉVIA.....	6
1. INTRODUÇÃO	7
2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO	9
2.1. Conceitos e Modelos das PPP's	9
2.2. Vantagens da Adopção das PPP's.....	12
2.2.1 Enquadramento Estratégico e Financeiro.....	13
2.2.2 O Papel do Estado na Economia	14
2.2.3 O Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias, I.P.....	15
2.2.4 Melhor Gestão e repartição dos Riscos.....	15
2.2.5 Factores Críticos de Sucesso no Desenvolvimento de PPP's.....	18
2.3. Enquadramento Jurídico das PPP's.....	19
2.4. Comparador do Sector Público e Outros Modelos de Decisão.....	21
3. O CASO PRÁTICO NAS INFRA-ESTRUTURAS RODOVIÁRIAS: A “ESTRADAS DE PORTUGAL, S.A.” NO ACOMPANHAMENTO DA SUBCONCESSÃO AEC.....	24
3.1. A História da Empresa.....	24
3.2. A Missão.....	24
3.3. A Sustentabilidade do Modelo Empresarial da EP,S.A.....	25
3.4. Contrato de Concessão - Direitos e Deveres da Estradas de Portugal,S.A.....	26
3.5. Acompanhamento da Subconcessão Auto-Estrada do Centro.....	29
3.6. Programa de Concurso e Metodologia de Avaliação.....	33
3.6.1 Critérios de Natureza Financeira.....	35
3.6.2 Critérios de Natureza Técnica.....	36
3.6.3 Critérios de Natureza Jurídica.....	37
3.7. Estudo de Viabilidade.....	38
3.7.1 Descrição da Solução Técnica do Traçado.....	39
3.7.2 Receitas do Projecto.....	39
3.7.3 Custos do Projecto.....	41
3.7.4 Duração do Estudo e Pressupostos.....	45
3.7.5 Análise Financeira	46
3.7.6 Análise de Sensibilidade.....	47
4. DISCUSSÃO E CONCLUSÃO	47
Apêndice.....	49
Referências.....	59

SUMÁRIO EXECUTIVO E PALAVRAS-CHAVE

- Sumário Executivo

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NAS INFRA-ESTRUTURAS RODOVIÁRIAS

Mariana Oliveira Alves Luís

Mestrado em: Contabilidade, Fiscalidade e Finanças Empresariais

Orientador: Professor Pedro Verga Matos

A adopção de modelos de Parcerias Público-Privadas, em detrimento dos modelos de Contratação Tradicional como forma de fornecer bens e serviços públicos, tem sido recorrente a nível mundial. A justificação provem de um desafio duplo, se por um lado existem limitações orçamentais em muitos países, por outro, há a pretensão de desenvolver projectos de investimento público capazes de satisfazer necessidades colectivas. Deste modo, num contexto de partilha de riscos, o Estado pretende atrair capitais privados e ainda, beneficiar quer a nível de qualidade como de eficiência, das competências de gestão e técnicas do sector privado.

O cenário jurídico das PPP é recente em Portugal, no entanto, os contratos partilham características, tais como, os parceiros privados garantirem diante de uma entidade pública, tipicamente de forma duradoura, o financiamento e a construção de infra-estruturas e até da sua manutenção/exploração, por forma a satisfazer uma necessidade colectiva. No término da concessão, se o objecto em causa, ainda estiver no domínio da entidade privada, então passará para jurisdição pública, denominando-se deste modo, de investimentos reversíveis para o Estado.

Saliente-se que estas parcerias não são a solução milagrosa para todos os projectos, nestes termos, um mau projecto sem parceria, continuará a ser um projecto mau com parceria. Trazem vantagens e desvantagens, e obviamente, é obrigatório ponderar o custo-benefício para o projecto comparativamente a opções alternativas, nomeadamente a Contratação Tradicional. Desta forma, só valerá a pena a implementação da parceria público-privada, se acarretar valor acrescentado ao projecto, o designado, *Value for Money* (VfM).

O Trabalho Final de Mestrado realizado tem por base um estágio curricular na *Estradas de Portugal, S.A.* no âmbito das PPP's rodoviárias, focando o acompanhamento da subconcessão da Auto-Estrada do Centro.

Palavras-Chave: Parcerias Público-Privadas (PPP), Auto-Estradas (AE), Estradas de Portugal, S.A., Concessões, Comparador Sector Público (CSP) e Sustentabilidade do Modelo Empresarial.

EXECUTIVE SUMMARY AND KEY-WORDS

- **Executive Summary**

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS IN ROAD INFRASTRUCTURES

Mariana Oliveira Alves Luís

Master in: Accounting, Taxation and Corporate Finances

Supervisor: Prof. Pedro Verga Matos

Worldwide, the adoption of Public-Private Partnerships models has been frequent, instead of the Traditional Contracting Model, as a way to provide public goods and services. The explanation comes from a double challenge, on the one hand there are many countries with budgetary constraints, on the other hand, there is a goal of developing public investment projects that can fulfill collective needs. Thus, in a framework of shared risks, the Government intend to attract private capital and also still benefits from the quality and efficiency levels, of the management skills and techniques of the private sector.

The legal landscape of PPP is recent in Portugal, however, contracts share characteristics such as the private partners have to ensure ahead of a public body, typically in a long-term way, the financing and construction of infrastructures and to their maintenance / operation, in order to satisfy a collective need. At the end of the concession, if the object in question is still under control of privates entities, then will move to public jurisdiction, calling itself reversible investment for the State.

It should be highlighted that these partnerships are not the miracle solution for all projects. So in these terms, a bad project without the partnership, will continue to be a bad project in partnership. Of course, there are advantages and disadvantages, therefore is required to consider the cost-benefit of the project compared to alternative options, including the Traditional Contracting Model. Hence, the execution of a public-private partnership is only worthwhile, if generate added value to the project, the so called, Value for Money (VfM).

The following Final Master Work is based on a internship at *Estradas de Portugal, S.A.* within PPP's in road infrastructure and focusing on the monitoring of the sub-concession Auto-Estrada do Centro.

KEY-WORDS: Public-Private Partnerships (PPP), Highways, Estradas de Portugal, S.A., Concessions, Public Sector Comparator (PSC) and Sustainability of the Business Model.

0. NOTA PRÉVIA

Primeiramente, gostaria de agradecer a total disponibilidade do meu orientador de estágio Dr. Joaquim Pais Jorge e sem o qual não seria possível este trabalho. A sua predisposição em ajudar e ensinar foram fulcrais para a realização e bom desempenho desta etapa. A minha retribuição, se exequível, segue-se nas páginas seguintes deste Trabalho Final de Mestrado. Posteriormente, agradeço ao Professor Pedro Verga Matos pela orientação e conselhos oferecidos ao longo do desenvolvimento deste documento.

O interesse pelo respectivo tema do Trabalho Final de Mestrado sobre Parcerias Público-Privadas surgiu durante a realização de um estágio curricular nas Estradas de Portugal, S.A. durante três meses, de 25 de Janeiro a 25 de Abril de 2010. O objectivo do mesmo seria propiciar a integração no ambiente de trabalho, procurando explorar as principais actividades desenvolvidas no departamento financeiro que integra a Direcção de Concessões. Desempenhei funções, com a supervisão do Dr. Joaquim Pais Jorge, Director do Departamento Económico e Financeiro. Durante este período, tive a possibilidade de contactar e conhecer uma verdadeira atmosfera profissional, aprender e crescer a nível cognitivo, desenvolver um método de trabalho e competências a nível de organização, tentando adquirir tanto quanto fosse possível, toda a informação e conhecimento respeitante à área em questão. Realizei trabalhos no âmbito das PPP's, quer no campo da *Corporate Finance*, quer do *Project Finance* e ainda de *Investment Analysis*. As tarefas executadas, tais como o enquadramento Legal e a correspondente evolução da EP, S.A., o respectivo Contrato de Concessão, como também a análise dos principais concorrentes e das suas propostas no lançamento de uma Subconcessão, contribuíram decididamente, não só para a minha evolução, como para a realização deste relatório. Após o término do estágio e respectiva reflexão sobre o mesmo, posso afirmar que foi uma mais-valia e na minha modesta opinião com um desempenho bastante positivo. De seguida apresenta-se a cronologia dos trabalhos individuais realizados:

➤ 1ª semana

Evolução histórica da empresa e seu enquadramento legal. É fundamental ter conhecimento da missão e especialmente o perímetro de actuação da EP, preconizado pelas tutelas. Os Direitos e Obrigações estão sintetizados no “Contrato de Concessão”.

➤ 2ª e 3ª semanas

Análise dos estudos de viabilidade realizados por consultores externos, sobre a Auto-Estrada do Centro (AEC) que teve a particularidade de ter sido anulado e posteriormente relançado possibilitando a comparação dos mesmos, evidenciando as alterações ocorridas após um ano e meio da realização do primeiro. O lançamento de um investimento em infra-estruturas públicas, nomeadamente, rodoviária deverá ser antecedido por um conjunto de estudos variados.

➤ **4ª semana**

Breve apreciação do Programa de Concurso e da Metodologia de Avaliação das propostas dos concorrentes. Acompanhamento do Acto Público do lançamento de uma subconcessão.

➤ **5ª, 6ª, 7ª e 8ª semanas**

Análise sucinta da ficha técnica e dos Modelos Financeiros dos participantes ao Concurso Público Internacional da Auto-Estrada do Centro. Respectiva elaboração dos relatórios sobre a avaliação comparativa dos concorrentes.

➤ **9ª semana**

Observação de dois dos principais actores do sector rodoviário, Brisa e Mota-Engil, com foco no Relatório & Contas consolidado de 2009.

➤ **10ª, 11ª e 12ª semanas**

Revisão e aperfeiçoamento do primeiro trabalho sobre os Direitos e Deveres da E.P provenientes do Contrato de Concessão com o Estado.

Apreciação sumária do Plano de Estabilidade e Crescimento (PEC) e respectiva ligação à sustentabilidade do modelo empresarial devido à conjuntura política e económica Nacional.

1. INTRODUÇÃO

Ao analisar a história do surgimento das Parcerias Público-Privadas no mundo, podemos constatar que foi no Reino Unido onde tiveram não só a sua origem, como também a sua maior expressão. Em resposta aos problemas internos do país, estas parcerias apresentavam-se consequentemente como soluções domésticas, sendo os benefícios mais notáveis: a melhoria nos serviços prestados; decisões de investimento a longo-prazo; dissociação da interferência política e mobilização de capital privado.¹

Inicialmente, as PPP's serviam sobretudo para concretizar determinados projectos considerados como prioritários pelo governos inglês, na sua maioria englobados no sector dos transportes e nas instituições prisionais. Só mais tarde é que essas prioridades se multiplicaram, manifestando-se noutras áreas, como na educação e saúde.

De uma forma geral, podemos admitir que existe um reconhecimento muito difuso, no que respeita à ideia de que o desenvolvimento de infra-estruturas é fulcral e está intimamente ligado ao crescimento económico. A utilização das PPP's é desta forma vista, como uma maneira de acelerar o desenvolvimento de infra-estruturas. É assim compreensível que a sua

¹ *Global Guide to Public-Private Partnerships*, Allen & Overy (March 2010)

influência tenha alastrado para além do continente Europeu, encontrando-se noutras partes do mundo como o Médio Oriente, as Américas, Australásia.²

Relativamente à envolvimento do sector privado nos serviços públicos, existem vantagens bem visíveis, uma vez que alguns governos têm restrições significativas na sua capacidade de gastar ou investir em Activos Fixos Tangíveis. Como consequência desta fusão entre público e privado, surgem vantagens como a oportunidade de melhorar serviços públicos sem aumentar impostos ou a dívida pública. Ora, durante um período que podemos descrever como um período de crise de crédito (2007), os governos começam a dar importância aos estímulos económicos inerentes ao desenvolvimento de infra-estruturas. Consequentemente, as medidas governamentais passam a ser criadas à volta da ideia de que é necessário garantir a elaboração de projectos de infra-estruturas vitais.

Porém, existe uma aplicação desigual deste modelo que varia globalmente e que depende, sobretudo de factores como: prioridades diferentes no que respeita à necessidade de melhoria dos serviços públicos e os contextos legislativos divergentes. Seja qual for a razão, existe um sector que é visto como essencial para o desenvolvimento económico de qualquer país, o sector dos transportes. Quanto aos motivos mais comuns para recorrer ao modelo dos PPP's, eles são³:

- A necessidade/oportunidade que o sector público tem de menor esforço financeiro, sem influenciar negativamente a qualidade dos serviços públicos;
- A indispensabilidade de melhorar datas de entrega/conclusão dos projectos realizados.

No entanto, o risco é inerente a todos os projectos. Dado que os imprevistos podem sempre acontecer e obviamente influenciar os resultados, sem se conseguir prever um limite máximo para todas as consequências. Deste modo, podendo comprometer a inequação dos benefícios serem superiores aos custos, mais concretamente, visto o projecto ser implementado através de uma PPP, o *Value for Money* (VfM) do mesmo. Como o tipo de financiamento do projecto é através de *cash flows* futuros - *Project Finance* - permite, desta maneira, ao sector público a transferência de alguns riscos para o sector privado, minimizando alguns custos pela via de contratos de subconcessão. O princípio basilar na partilha de riscos, centraliza-se na regra em que o risco deve ser alocado à entidade que melhor há-de gerir e administrar esse mesmo risco. Tipicamente, os riscos políticos e geológicos permanecem na competência do sector público, os riscos de concepção são alocados à área de engenharia (sector privado), os riscos de construção são alocados ao construtor (sector privado), e, adoptando o mesmo princípio, todos os riscos são atribuídos a uma entidade compreendida no projecto⁴.

² *Global Guide to Public-Private Partnerships*, Allen & Overy (March 2010)

³ (Osório, 2009)

⁴ (Marques e Silva, 2008)

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Neste capítulo abordar-se-á a importância e correspondentes vantagens das Parcerias Público-Privadas, como alavanca para o progresso de um país; bem como os respectivos motivos da intervenção do Estado na Economia, por via do lançamento de PPP's. Focar-se-á igualmente, os factores críticos de sucesso no desenvolvimento destas parcerias, que por sua vez proporcionam uma melhor gestão e uma repartição dos riscos do projecto. Porém, antes de mais, explanar-se-á todos os conceitos e modelos respeitantes a esta temática, para posteriormente, prestar esclarecimentos sobre o enquadramento jurídico e respectiva evolução. Será ainda explicado o que é e a respectiva utilidade, do Comparador do Sector Público (CSP).

2.1. Conceitos e Modelos das PPP's

Actualmente, vivemos numa economia globalizada proveniente da abertura dos mercados, onde há cada vez menos entraves à livre circulação de pessoas e bens a nível mundial. Consequentemente, o Estado viu-se obrigado a redefinir as suas funções, sendo fundamental incrementar a competitividade dos países e promover o investimento privado como forma de fazer frente, aos desafios futuros que um desenvolvimento sustentável económico acarreta. Procurando assegurar a captação de investimento privado para a satisfação de necessidades colectivas. Deste modo, apareceu um novo modelo de negócio, as parcerias Público-Privadas com o intuito de responder às diferentes exigências e expectativas dos agentes económicos; que por sua vez, têm vindo a ser aplicadas a uma quantidade crescente de projectos e serviços, tradicionalmente afectos ao sector público. “É uma forma de cooperação entre as autoridades públicas⁵ e as empresas, tendo por objectivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infra-estrutura ou a prestação de um serviço”⁶. As PPP's não são a solução para todos os projectos e nem para todas as áreas de intervenção. Possuem benefícios e desvantagens, com várias alternativas que podem ser usadas, com menores custos, menor risco e maior eficiência da utilização dos recursos⁷. Em suma, deve-se avaliar se cada projecto em PPP fornece benefícios reais, ou seja, se proporciona *Value for Money* do projecto.

Não há uma definição consensual⁸, muito menos, um modelo único de aplicação universal (“*one size suits all*”), existindo como tal, vários modelos de Parcerias Público-Privadas que se diferenciam pelos níveis de controlo e financiamento pelos parceiros privados. Assim, para

⁵ São parceiros públicos: o Estado e entidades públicas estaduais, os fundos e serviços autónomos, as empresas públicas e as entidades públicas. (Decreto-Lei nº 141/2006 de 27 de Julho)

⁶ Livro Verde (CCE 2004)

⁷ (Marques e Silva, 2008)

⁸ (EIB, 2005)

cada projecto específico deve-se identificar as necessidades e as estruturas que melhor se lhe adaptam. Deste modo, os modelos estão sempre em desenvolvimento adequando-se as características específicas de cada parceria. As PPP podem ser classificadas de diferentes formas. Primeiramente, no Direito Comunitário são à partida qualificadas como puramente contratual, em que a parceria entre os agentes privados e o sector público assenta em relações exclusivamente contratuais, ou seja, qualquer tipo de contrato, as concessões clássicas e os contratos de PFI. Ou então em PPP do tipo institucionalizado, podendo quer implicar a constituição de uma entidade distinta detida conjuntamente por ambos os sectores, o público e o privado⁹; quer pelo controlo do sector privado de uma empresa pública já existente. Em Portugal, a administração central do Estado tem elegido a hipótese inicial. Particularmente, o segundo modelo tem sido uma alternativa para os municípios na criação de empresas mistas (empresas municipais com capitais maioritariamente públicos) para a gestão de alguns serviços públicos (águas residuais, resíduos sólidos, reabilitação urbana, etc.).¹⁰ Eventualmente, a terminologia das PPP é, igualmente ligada à durabilidade dos contratos, sendo designadas, neste caso, de PPP de curta e de longa duração. Neste contexto, devem ser observados aspectos essenciais no processo de selecção dos vários modelos de PPP existentes, embora existam imprevistos provenientes da incerteza do futuro. Por exemplo, os preços, a tecnologia de produção e a procura não são conhecidos com rigor e podem-se alterar ao longo do tempo. O fornecimento de bens e serviços mostra-se uma tarefa complicada, dado que é constituída por diversas etapas de complexidade e aptidão diversas. Genericamente, poder-se-á fragmentar o processo de fornecimento de um determinado bem ou serviço nas subsequentes etapas¹¹:

- Concepção do Projecto – É fundamental determinar se o parceiro privado pode inserir maiores grau de inovação e eficiência à criação do projecto. O propósito deve ser desenvolvimento de um modelo que optimize a proposta de valor e reduza o custo ao longo da vida do projecto e não apenas os custos de capital;
- Construção e/ou Aquisição – É necessário averiguar quem está melhor posicionado para promover rápida e competitivamente os bens e serviços solicitados pelo projecto, ou quem estará mais habilitado a construir a infra-estrutura;
- Financiamento – É importante verificar quem está mais capaz de delinear as soluções de financiamento pretendidas, montar as operações, aceder aos fundos e garantir o custo de capital menor;

⁹ Utilizam-se diferentes terminologias nos Estados-Membros, por exemplo, *Kooperationsmodell*, as PPP associativas ou as *joint ventures*.

¹⁰ Livro Verde (CCE 2004)

¹¹ (Santos, 2006)

- Propriedade – A quem será imputada a propriedade da infra-estrutura, dos activos ou dos serviços, calculando se os benefícios como património publico superam os benefícios gerados pela propriedade privada;
- Operação e Manutenção – É essencial também estabelecer quem está mais apto a operar a infra-estrutura, activo e/ou serviço da maneira mais eficiente e económica, tal como se, a inclusão da operação e/ou manutenção amplia os objectivos iniciais da Administração Pública com o desenvolvimento do projecto.

Posto isto, é importante salientar que as PPP são igualmente classificadas em função das etapas de projecto que compreendem, nomeadamente temos: o **DBO** – Design - Build - Operate (concepção, construção e operação), o **BOO** – Build - Own - Operate (construção, propriedade e operação), o **BOOT** – Build - Own - Operate - Transfer (construção, propriedade, operação e transferência) e o **DFBO** – Design – Finance – Build - Operate (concepção, financiamento, construção e operação) entre outras, dependendo apenas das fases do processo.¹²

É necessário referir que o longo-prazo é uma característica maioritariamente comum e fundamental a todas elas, dado que visa a efectiva transferência de riscos para a entidade privada, e ainda tem o incentivo de minimizar os custos associados, obrigando-a a criar e a gerir o projecto numa óptica de *whole-life-costing*.

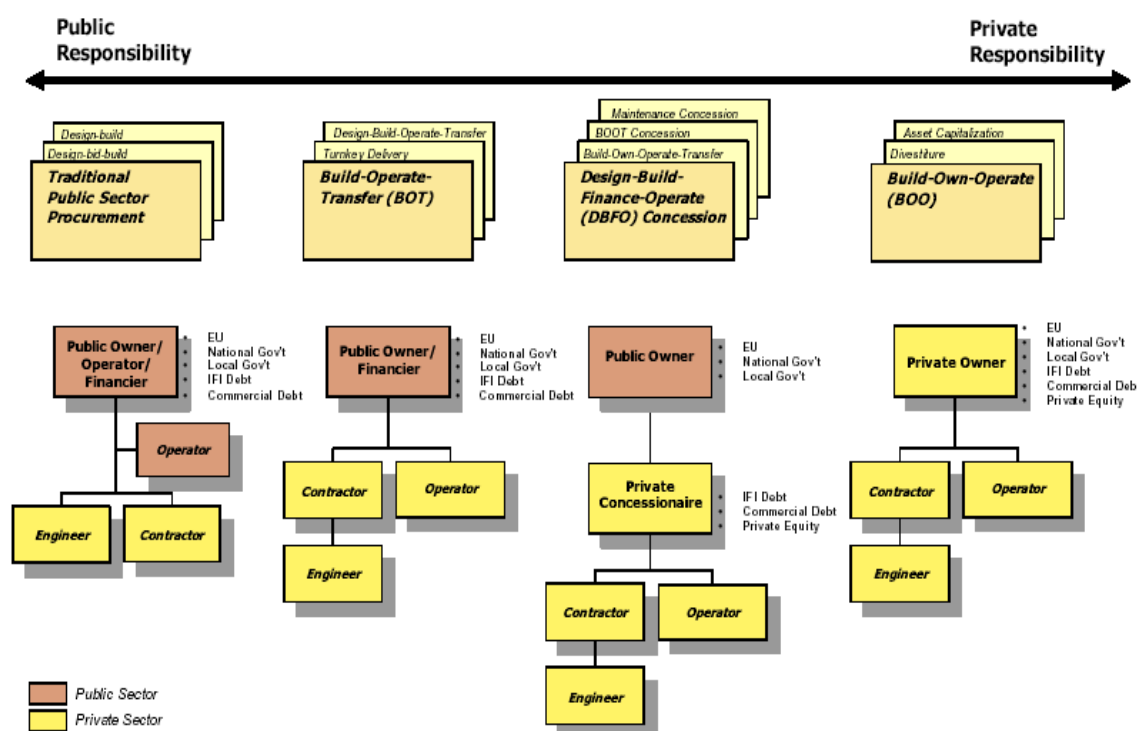
Historicamente, a intervenção dos parceiros privados no fornecimento de bens e serviços públicos cingiu-se, maioritariamente à construção física do projecto, assegurando o Estado as demais etapas. Tal como mencionado anteriormente, as PPP's adoptam diferentes modelos subordinando-se à divisão da responsabilidade entre o Estado e as entidades privadas. Quer isto dizer, existem modelos que transpõem maior responsabilidade para as entidades privadas, pois pertence-lhes um maior número de etapas a realizar, traduzindo-se obviamente num menor número para o Estado realizar e conseqüentemente numa menor responsabilidade.

A mais recente inovação neste campo, foi a permuta do número de etapas para as entidades privadas e da respectiva responsabilidade, em oposição à relação tradicional entre o Estado e o sector privado, onde este último, com maior frequência adoptaria somente tarefas isoladas, sendo a construção do activo a mais frequente.¹³ Observe-se a figura seguinte para uma melhor percepção do que atrás foi mencionado.

¹² (Grimsey e Lewis, 2004)

¹³ (Santos, 2006)

Figura 1 – Partilha da responsabilidade e respectivos modelos



Fonte: *Guidelines for Successful Public Private Partnership*, European Commission, March 2003

2.2. Vantagens da Adopção das PPP's

As Parcerias Público-Privadas surgiram meramente, como uma solução interna, para um problema doméstico. Foi no Reino Unido que sucessivos governos despertaram para o facto de que os benefícios da privatização de determinados serviços do sector público, podiam estender-se amplamente à economia desde que bem apoiados numa estrutura contratual. Desta maneira, conduziam a melhorias do serviço público¹⁴ em causa, a um investimento de longo-prazo, bem como, à separação da interferência política, como também, à mobilização do capital privado, em vez, do capital público.

Na última década, os governos de múltiplos países têm vindo a consciencializar-se dos benefícios das PPP's e como tal, têm vindo a implementar as políticas associadas às mesmas, pelo mundo inteiro. Todos partilham de um mesmo pensamento / conhecimento, o desenvolvimento das infra-estruturas é crucial para o crescimento económico e que este mesmo crescimento, pode ser impulsionado pelo desenvolvimento das PPP's.¹⁵

¹⁴ Esta melhoria passa não só, pelos tempos de execução mais curtos, como também pelos níveis de satisfação mais elevados e ainda, é aplicável a vários sectores de actividade

¹⁵ *Global Guide to Public-Private Partnerships*, Allen & Overy (March 2010)

2.2.1 Enquadramento Estratégico e Financeiro

As PPP's são vistas como um modelo praticável e essencial para o futuro, dado que permitem tempos de execução mais curtos dos projectos, por outro lado são reconhecidas pelos investidores como credíveis e ainda, possibilita um grau de alavancagem bastante grande. Posto isto, são cada vez mais usadas e em distintos pontos mundiais como podemos observar na figura seguinte.¹⁶ Saliente-se que o mote das PPP's está relacionado, não com o modo de financiamento¹⁷, mas sim com o desenvolvimento do projecto que admita providenciar variados bens e serviços de natureza tipicamente pública, com responsabilidade de longo prazo e ainda, com vantagens e riscos também de longo prazo.

Deste modo, é importante compreender algumas variantes mais específicas, nomeadamente: reconhecer os muitos modelos de negócio possíveis de aplicar no desenvolvimento de uma parceria e os factores fundamentais da sua adequabilidade; conhecer os métodos de identificação das obrigações estratégicas e consequentes condicionantes das cadeias de valor em determinado sector de actividade e para finalizar, tem de se entender os procedimentos a utilizar na estruturação do equilíbrio, provenientes da oposição entre os interesses públicos e privados, para a realização de Parcerias Público-Privadas.

As PPP's difundiram-se muito significativa, nas últimas décadas, fruto da indispensabilidade de controlar a despesa pública. De facto, assistiu-se a uma mutação de paradigma ao nível do Estado, possibilitando mesmo, reconhecer outro contrato social que reúne várias formas de união ou cooperação entre necessidades públicas e investimento privado. Na verdade, a alteração surgiu na base do contrato de concessão, associada a tipos de colaboração mais complexos. Quer em termos de responsabilidades e quer em formas de contrapartida financeira do risco de longo prazo, contraído pelo sector privado e que transportam à noção de *Project Finance*. Esta concepção equivale a um exemplo de financiamento garantido pelos direitos, activos e receitas resultantes do contrato de concessão. Diferindo assim, do *corporate finance* uma vez que não assenta no estudo de crédito do parceiro privado, mas sim na atractividade do projecto *per se*. O recurso mais intenso ao *project finance* ocorreu em sectores de intervenção tradicionalmente pública, surgindo no Reino Unido. As PPP's aparecem no seguimento da *Private Finance Initiative*, uma prática de financiamento proveniente dos mercados financeiros privados e introduzida nas finanças públicas a partir da década de 70 do século XX, como consequência da crise petrolífera de 1973. A nível mundial os défices e dívidas públicas caracterizavam o estado da economia e foi deste modo, que solucionaram o problema, parecendo ser o mecanismo com menos consequências para os contribuintes.¹⁸

¹⁶ Ver figura 2 – PPP no Mundo , em anexo

¹⁷ As necessidades de financiamento das PPP's são, de maneira simplista, iguais a todos os outros tipos de negócios ou projectos

¹⁸ (Osório, 2009)

2.2.2 O Papel do Estado na Economia

Numa óptica contemporânea de economia de mercado, o Estado, tem a obrigação de intervir na economia com o objectivo de proporcionar eficiência, equidade e estabilidade. Tendo por base estes três pilares, deve então estimular a concorrência como forma de eliminar um eventual abuso de poder prejudicial para o cidadão. Tem ainda a incumbência de providenciar o acesso generalizado a toda a população de bens públicos ou de primeira necessidade. Por último, deve eliminar oscilações repentinas, nomeadamente os picos de expansão/recessão do crescimento económico¹⁹. Houve necessidade de uma evolução no papel do Estado que passa, deste modo, de operador directo para um mero organizador, regulador e fiscal. Como se tem vindo a referir, pretende-se através do financiamento privado satisfazer as necessidades colectivas, entre elas: em infra-estruturas (estradas, aeroportos, pontes, túneis, etc.), prestação de serviços ao público (transportes, telecomunicações, saúde, água e energia) e finalmente, a aquisição de bens de equipamento para o sector público (edifícios, bens militares, etc.)²⁰.

Pode-se afirmar que estamos perante um duplo objectivo Estatal: a concretização de projectos públicos por via da captação do investimento privado e ao mesmo tempo, existe uma transferência de riscos do projecto do sector público para o sector privado, havendo assim uma partilha das responsabilidades.

O sector empresarial do Estado é o propulsor da economia e somente com modelos de gestão eficientes se conquista um melhor desempenho, um aumento da competitividade e consequente crescimento²¹.

Actualmente, a tutela das empresas do sector rodoviário, ferroviário, portuário e aeroportuário do Estado cabe ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC) que por sua vez, tem vindo a implementar as directrizes propostas pelo Governo no âmbito da adopção deste novo modelo de liderança.

Presentemente, o papel do Estado passa pela modernização da estrutura e do funcionamento das empresas e organismos públicos que integram o sector. Relativamente, às Infra-estruturas Rodoviárias tem por objectivo a execução do PRN2000, reformular o modelo de gestão e financiamento, apostar na conservação e modernização da rede rodoviária e reduzir a sinistralidade.

¹⁹ (Barbosa, 2010)

²⁰ (Santos, 2006)

²¹ (Barbosa, 2010)

2.2.3 O Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias, I.P.

O InIR, I.P. é um organismo público integrado na Administração Indirecta do Estado, seguindo orientações do MOPTC, sob superintendência do correspondente ministro. Foi criado pelo Governo²², após a celebração do novo Contrato de Concessão com a EP. O InIR tem como finalidade a fiscalização e supervisionamento da exploração e gestão da rede rodoviária, verificando a execução das leis e regulamentos, assim como dos contratos de concessão e subconcessão já existentes ou futuramente celebrados pela EP com subconcessionárias, “de modo a assegurar a realização do Plano Rodoviário Nacional e a garantir a eficiência, equidade, qualidade e a segurança das infra-estruturas, bem como os direitos dos utentes”²³.

Os objectivos estratégicos deste instituto público passam e passo a citar o próprio organismo:

1º - Posicionar-se como um regulador do sector de infra-estruturas rodoviárias de elevada competência, reconhecido por todos os agentes do sector, pelos seus contributos para o desenvolvimento, competitividade e sustentabilidade do sector;

2º - Operacionalizar a organização do instituto, os seus processos e os seus interfaces com os agentes do sector, prosseguindo desígnios de eficácia e de eficiência;

3º - Construir uma sólida base de conhecimento e de informação do sector de infra-estruturas rodoviárias que possa ser a base da definição e avaliação de políticas sectoriais e de estratégia de negócio.

4º - Assegurar a sustentabilidade económico-financeira do Instituto no quadro do novo Modelo de Gestão de Financiamento do sector rodoviário, financiando a sua actividade com as contribuições das empresas concessionárias ou subconcessionárias da rede rodoviária nacional, nos termos definidos nos respectivos contratos de concessão e subconcessão.

2.2.4 Melhor Gestão e repartição dos Riscos

O sector público não é treinado, avaliado nem compensado por assumir o risco. O risco é a indeterminação relativamente a custos e benefícios, devendo-se ter em linha de conta tanto potenciais ganhos, como perdas latentes. Este risco está maioritariamente associado a desvios nos custos e nos *timings* de execução. Os desvios de prazos e de custos no investimento inicial são uma constante, tal como, na fase seguinte de operação e manutenção como mostra um estudo relativo a Inglaterra²⁴. Esta não é a excepção, mas talvez a regra, tendo muitos

²² Decreto-Lei nº 148/2007, 27 de Abril; posteriormente o Decreto-Lei nº132/2008, 21 de Julho alterou-o

²³ Fonte: sítio do InIR

²⁴ Ver figura 3 – Percentagem de projectos PPP entregues fora e dentro do prazo, em anexo

outros países a comprovarem estes acontecimentos. Exemplo disso, é a Austrália²⁵ onde os investimentos subjacentes a contratos de PPP's terminaram, em média, 3,4% antes do tempo previsto. Quanto aos executados tradicionalmente cessaram num prazo superior ao previsto, em 23,5%. Os desvios de custos foram de 1% em projectos de PPP's e de 15% em projectos, mais uma vez, desenvolvidos de forma tradicional. Portugal obviamente não é excepção e portanto, existe similarmente um histórico de desvios de prazos e custos. O Tribunal de Contas realizou uma auditoria a cinco obras públicas executadas de forma tradicional, ou seja, geridos directamente por parte do Estado e concluiu a presença de desvios, quer de custos entre 25% a 295%, quer de prazos entre 1,4 a 4,6 anos²⁶.

A origem destes desvios é maioritariamente uma gestão e planeamento deficientes²⁷, como também uma desajustada cultura institucional de responsabilização. A solução passa, não só por uma alteração cultural, como pela formação de mecanismos de incentivo à minimização dos riscos. Por último, mas não menos importante, é o reconhecimento de que as entidades privadas podem gerir de forma mais eficaz e ainda, assumindo uma fracção relevante dos riscos associados aos projectos em formato de PPP's²⁸. O risco deve ser alocado à parte mais competente de o mitigar, originando a formação de uma ferramenta essencial, a matriz de risco, com o propósito da criação de valor, *Value for Money*, proveniente da parceria.²⁹

A adequação de um projecto público ao modelo de PPP pressupõe uma transferência de riscos para os parceiros privados encontrando um ponto óptimo³⁰ e o Estado pode efectivamente delegar a gestão a uma entidade particular. No entanto, ao transferir a administração de serviços públicos, não deve em qualquer instância, ignorar as suas funções de supervisão e regulação. Na realidade, a gestão transmite-se a outrem, porém a responsabilidade não é de todo imputável a quem se encarregou de gerir. Ininterruptamente, o Estado é o derradeiro responsável diante do cidadão e não pode renunciar as tarefas que tem a seu cargo de controlo, fiscalização e supervisão.

Portanto, tem à priori de certificar-se que na contratualização de uma concessão possui uma organização eficaz que adopte esse papel. Assente numa profissionalização da tarefa de gestão de contratos, com liberdade de actuação e relativa autonomia do acompanhamento simplesmente técnico.³¹

²⁵ Fonte: Allen Consulting Group, Novembro 2007

²⁶ (Faria, 2010)

²⁷ Deve-se sobretudo à falta de estudos prévios, atrasos nas expropriações e nos projectos de execução, alteração de trabalhos, etc.

²⁸ No entanto, podem ser um problema, visto que o Estado não protege os seus interesses por não estar bem preparado, sendo muitas vezes ineficaz no processo concursal. Por exemplo, em Novembro de 2009 o Tribunal de Contas chumbou os novos contratos de Subconcessões rodoviárias. (Faria, 2010)

²⁹ Observar figura 4 – *Value for Money*, em anexo

³⁰ Ver figura 5 – ponto óptimo de partilha de risco, em anexo

³¹ (Marques e Silva, 2008)

Corroborando³² o que atrás foi referido, existem vários mecanismos de gestão de uma PPP, entre eles, a gestão da relação contratual, a actuação das tutelas públicas e das comissões de acompanhamento. Relativamente à relação contratual, a obtenção de eficiência na parceria envolve a criação de entidades públicas que possuam, como atrás já foi referido, capacidade técnica na sua área específica de desempenho. Implica também a formação de entidades públicas com efectiva competência de negociação e de gestão dos contratos e ainda, com sensibilidade para o interesse público presente e para as necessidades dos utentes das parcerias. Dever-se-á preservar os riscos alocados aos parceiros privados que contratualmente assumiram, assegurar o controlo da qualidade dos investimentos e serviços prestados, conciliar a resolução política com as condições e prazos contratuais combinados. Por último, evitar modificações na etapa de execução dos projectos, dado que quaisquer variações acarretam ao agravamento dos valores do projecto, admitindo a devolução dos riscos à partida adoptados pela entidade privada e que já estão obviamente reflectidos no custo.

No que diz respeito ao papel das tutelas, como por exemplo Ministério das Finanças e MOPTC, as unidades de PPP's recolhem e ao mesmo tempo divulgam a informação respeitante a esta área, apoiam os proponentes na análise do financiamento e da repartição de riscos, avaliam os projectos e a documentação para o concurso público e ainda, apoiam o processo negocial e a apreciação das propostas. Para finalizar, relativamente às comissões de acompanhamento, o Ministério das Finanças contribui essencialmente dentro do quadro de comissões paritárias para o acompanhamento dos projectos. Estas comissões têm sido encarregues do acompanhamento dos estudos, com os serviços públicos promotores, e pela difusão da experiência acumulada, optimizando o projecto e a documentação para o concurso público. A experiência aponta que, com a cooperação activa dos membros dessas comissões, os projectos são substancialmente aperfeiçoados, facilitando o concurso e a adjudicação. Portanto, é essencial por parte das tutelas que estas auxiliem os processos, no sentido de evitar impasses decisivos.

³² (Barbosa, 2010)

2.2.5 Factores Críticos de Sucesso no Desenvolvimento de PPP's

É importante destacar que uma parceria é uma relação comercial pela qual os sectores público e privado repartem: Riscos, Recompensas e a Responsabilidade pelo êxito ou fracasso da mesma.

Os factores³³ críticos de sucesso no desenvolvimento de PPP's passam por:

- Uma esfera Política e Legal estável e consolidada;
- Uma Estrutura Organizacional transparente e ajustada;
- Diminuição da dúvida associada às diversas variáveis conjecturadas;
- Um plano de negócios pormenorizado;
- Maximização da produção de valor para o parceiro público;
- Uma apropriada estratégia de transferência e repartição dos riscos;
- Fluxos de receitas e despesas aprovadas por ambos os lados;
- Cooperação dos diversos *stakeholders*;
- Uma cuidadosa selecção do parceiro privado.

O ambiente político e legal é muito importante, dado que deve existir intenção de melhorar as condições de vida das populações continuamente. À partida, o projecto deve ser munido de uma liderança forte e relativamente às disposições legais e regulamentares, estas devem ser estabelecidas na fase de definição do modelo de parceria.

No que concerne à estrutura organizacional, a Administração Pública tem de entender qual o seu contributo, permitindo também ao parceiro privado o cumprimento apropriado das suas tarefas. Deve traçar um sistema provido de competências ajustadas e devoto ao desenvolvimento da parceria e monitorização da execução do projecto.

Relativamente à necessidade de redução da incerteza na construção de valor, implicará uma maior integração a nível operacional da produção dos serviços com os métodos de concepção e construção dos activos sujeitos à sua realização.

No que diz respeito ao modelo de negócio detalhado, deve-se delinear objectivos escalonados e claros que possibilitem a inovação e conduzam à performance, ao longo da sua implementação. Não esquecendo a apreciação da sua execução, através de procedimentos à partida já definidos de avaliação e reporte da informação, bem como da administração de possíveis conflitos.

Quanto a evitar perdas de valor pelo Sector Público, este deve actuar não apenas como um proprietário, mas como um parceiro. Evitando exigências dispensáveis e empregando procedimentos simples e transparentes, tanto de autorização como de aprovação.

³³ (Barbosa, 2010)

Referente à estratégia de permuta e repartição de riscos, o parceiro mais capacitado na gestão do risco deverá suportá-lo, com o intuito de diminuir-se os prémios de deslocação dos mesmos. Dever-se-á apenas transferir os riscos que o parceiro privado possa controlar e esteja apto a adoptar.

Alusivo ao fluxo de receitas e despesas estabilizados, convém prever a minimização dos riscos provenientes de situações de força maior, equacionando sempre os potenciais problemas que poderão afectar os tarifários ou a sua aplicação. Agindo sempre com o objectivo de reduzir a incerteza em relação à procura e a pagamentos diferidos.

Respectivamente à promoção do apoio dos *stakeholders*, é de extrema importância identificar os interesses concorrentes e conflituantes, fomentando uma metodologia em que se promova a confluência entre todos eles. Para tal, há necessidade de total abertura e discussão de toda a informação entre os intervenientes, sejam eles, sector privado, sector público, consumidores finais ou sindicatos.

Por último, a selecção do parceiro privado deverá ser cuidadosa, na medida em que é uma relação de longo prazo e portanto, é importante averiguar antecipadamente a capacidade financeira, técnica e a experiência. Mantendo presente as motivações, o retorno do investimento e o tempo solicitado para o cumprimento efectivo do projecto.

2.3. Enquadramento Jurídico das PPP's

Primeiramente, abordar-se-á o desenvolvimento do direito comunitário relativamente às Parcerias Público-Privadas, no qual a União Europeia tinha inicialmente como propósito, a progressão rápida das redes transeuropeias de transportes, por via das PPP's. Obviamente que para a sua expansão, a EU pretendia assegurar condições de concorrência efectiva e clareza jurídica. No entanto, as PPP's não se encontram definidas a nível comunitário, sendo a preocupação principal, apenas saber se as mesmas se submetem às normas de contratação³⁴. Existem, relativamente ao processo pré-contratual, Directivas Comunitárias³⁵ que definem os procedimentos de adjudicação de contratos públicos, provenientes do Parlamento Europeu e do Conselho. Em 24 de Fevereiro de 1999, a Comissão adoptou e divulgou um projecto de

³⁴ O legislador comunitário preferiu que a noção de concessão de obras públicas tivesse por base a noção de empreitadas de obras públicas. A Directiva 93/37/CEE antevê que as empreitadas de obras públicas "são contratos a título oneroso, celebrados por escrito entre um empreiteiro, por um lado, e uma entidade adjudicante (...), por outro lado, que tenham por objecto quer a execução quer conjuntamente a execução e concepção das obras relativas a uma das actividades referidas no anexo II ou de uma obra (...), quer a realização, seja por que meio for, de uma obra que satisfaça as necessidades indicadas pela entidade adjudicante" [artigo 1º alínea a)]

³⁵ Nomeadamente: a Directiva 2004/17/CE sobre Água, Energia, Transportes e dos Serviços Postais e a Directiva 2004/18/CE Empreitadas de Obras Públicas, Fornecimentos e Serviços.

comunicação interpretativa³⁶ sobre o que acima se mencionou, ou seja, as concessões em direito comunitário, dos contratos públicos. Em 2004, a Comissão difundiu o Livro Verde³⁷ sobre as PPP's, onde se delineou as práticas presentes na União Europeia, no âmbito do Direito Comunitário. Por último, a Comissão lançou mais duas Comunicações Interpretativas³⁸ sobre contratos públicos e concessões, e sobre PPP's institucionalizadas.

Relativamente à distinção entre Concessões e Contratos Públicos, a maior parte dos Estados-Membros, exemplo de Inglaterra e França, a noção de concessão abrange somente as Concessões Clássicas, englobando os Contratos PFI e Contratos SCUT nos já mencionados Contratos Públicos. Relativamente a Portugal, o conceito de Concessão assenta no risco de exploração, logo os Contratos PFI e Contratos SCUT são considerados Concessões.

Relativamente ao direito nacional, a transferência para o ordenamento jurídico das Directivas 2004/17/CE e 2004/18/CE foi efectivada pelo Código dos Contratos Públicos (CCP)³⁹. O Decreto-Lei nº18/2008, de 29 Janeiro veio aprovar o referido CCP que designa o método adoptado à contratação pública e o regulamento dos contratos públicos envolvidos pela natureza de contrato administrativo. Este Código cria, deste modo, um conjunto homogéneo de regras referentes ao processo pré-contratual público, que na verdade envolve mais que a transposição e concretização dessas normas, dado que o legislador comunitário destinou uma margem de decisão para o legislador nacional em algumas áreas que deve harmonizar com a melhor tradição portuguesa e noutros casos, devendo extinguir práticas passadas que necessitavam de ajustamentos ou não tinham razão de ser.

No preâmbulo do Regime Jurídico das PPP's (RJPPP) refere-se que uma das causas do recurso às mesmas tem sido "(...) um peso excessivo do Estado e níveis inoportáveis de endividamento público, sem o equivalente aumentos da qualidade dos serviços públicos (...)"

Como tal, os propósitos fundamentais das PPP's são o acréscimo de eficiência na afectação de recursos públicos, melhoria quantitativa e qualitativa do serviço e ainda, processos de controlo eficientes que possibilitem aos potenciais utentes e ao parceiro público, a sua constante

³⁶ A Comunicação Interpretativa da Comissão sobre Concessões em Direito Comunitário (2000/C121/02) distingue contratos públicos de concessões, baseando-se no direito de exploração: "quando a remuneração do contraente particular estiver associada ao risco inerente à exploração, será uma concessão". Ver quadro 1 – PPP's e o Direito Comunitário, em anexo

³⁷ COM (2004) 327. O Livro Verde diferencia dois modelos de PPP: As PPP's do tipo meramente contratual, onde a parceria tem por base relações puramente contratuais e permite integrar-se à luz das directivas europeias sobre contratos públicos. E as PPP's do tipo institucionalizado, que originam uma cooperação numa entidade distinta, levando à criação de uma entidade de participação conjunta ou ao controlo de uma entidade pública por um operador privado.

³⁸ COM (2005) 569 e COM (2007) 6661

³⁹ Regulamento CE nº1177/2009 da Comissão, de 30 Novembro de 2009, modifica as Directivas mencionadas (e alteradas pela Directiva nº 2005/51/CE, da Comissão, de 7 de Setembro, e rectificadas pela Directiva nº 2005/75/CE,) quanto aos princípios de aplicação no âmbito dos processos de adjudicação de contratos.

avaliação⁴⁰. No que concerne aos pressupostos das PPP's importa "a clara enunciação dos objectivos da parceria, definindo os resultados pretendidos e permitindo uma adequada atribuição de responsabilidades das partes". "A Configuração de um modelo de parceria que apresente para o parceiro público vantagens relativamente a formas alternativas de alcançar os mesmos fins, avaliadas nos termos previstos no nº2 do artigo 19º da Lei do Enquadramento Orçamental, e que, simultaneamente, apresente para os parceiros privados uma expectativa de obtenção de remuneração adequada aos montantes investidos e ao grau de risco em que incorrem". "(...) A obtenção das autorizações e pareceres administrativos exigidos, tais como, entre outros, os de natureza ambiental e urbanísticos, dos quais dependa o desenvolvimento do projecto, de modo a permitir que todo o risco de execução seja ou possa ser transferido para o parceiro privado". A "concepção de modelos de parcerias que evitem ou minorizem, sempre que possível e salvo fundamentação adequada, a probabilidade de verificação de modificações unilaterais dos contratos determinadas pelo parceiro público ou quaisquer outros factos e circunstâncias geradoras ou potenciadoras da obrigação de reposição do equilíbrio financeiro"⁴¹. Para finalizar, no que diz respeito à partilha de riscos, dever-se-á alocá-los em função das capacidades de gestão, devendo existir uma significativa e real deslocação de risco para o sector privado, nomeadamente, riscos financeiros, de investimento, como também de exploração.⁴²

2.4. Comparador do Sector Público e Outros Modelos de Decisão

A adaptação de um projecto público ao modelo de PPP prevê uma correcta estimação do seu custo potencial na situação (opcional) de ser executado pelo sector público, o denominado Custo Público Comparável (CPC) ou Comparador do Sector Público (CSP). O seu cálculo possibilita aperfeiçoar a definição dos objectivos e resultados desejados, apreciar o custo estimado do projecto, dispor de um parâmetro de comparação, ajustar o plano do modelo contratual e atestar a consistência com as políticas globais, incluindo a política orçamental⁴³.

A estruturação de uma PPP proveitosa para o sector público origina, deste modo, a configuração deste modelo alternativo. É a melhor estimativa do custo de desenvolvimento do

⁴⁰ Artigo 4º do RJPPP

⁴¹ Artigo 6º, nº1 alínea b), c), d) e e) do RJPPP

⁴² Artigo 5º e 7º do RJPPP

⁴³ A Lei do Enquadramento Orçamental obriga à apreciação de um Custo Público Comparável e à orçamentação pluri-anual dos projectos de PPP. Artigo 6º alínea d) do DL 86/2003: Uma PPP pressupõe "a configuração de um modelo de parceria que apresente para o parceiro público vantagens relativamente a formas alternativas de alcançar os mesmos fins, avaliadas nos termos previstos no art.16º nº2, da lei de enquadramento orçamental, e que simultaneamente apresente para os parceiros privados uma expectativa de obtenção de remuneração adequada aos montantes investidos e ao grau de risco em que incorrem"

projecto , pelo prazo previsto para a parceria, mas admitindo que ele é desenvolvido apenas pelo Estado, sendo o financiamento integralmente público. Reúne, no entanto, a ineficiência subentendida na gestão pública e no delineamento de projectos pelo sector público.

Comparativamente, o projecto em forma de PPP beneficiará de uma melhor eficácia do sector privado, porém, envolverá custos financeiros superiores, provenientes da aplicação de capitais privados. A finalidade de uma PPP é assegurar a criação de valor ao utilizador / contribuinte, maximizando o *Value for Money* (VfM), através da distribuição do risco, como já foi anteriormente mencionado, aproveitando o melhor das competências de ambos os parceiros.

A metodologia do CSP implica coerência, tanto a nível interno, como com os princípios básicos das PPP e ainda, com as políticas públicas. No entanto, este método tem problemas como os prazos de construção e operação, os cenários de procura para a análise de sensibilidade, como as receitas de terceiros. Nunca dever-se-á olhar para o CSP como um teste “*pass / fail*”, isto é, como um critério de exclusão, mas sim de referência (*Benchmark*), pois poder-se-á dar o caso do comparador não estar bem estimado, devendo ser evidentemente revisto.

O Comparador do Sector Público (CSP) deve ser constituído por⁴⁴:

- Resumo do projecto;
- Estimativas dos custos actuais, incorporando tanto custo de capital, como de operação;
- Eventuais receitas abrangidas;
- Matriz de riscos;
- Valor dos activos a transferir no final do contrato;
- *Cash-Flows* descontados, VAL;
- Análise de sensibilidade;
- Eventuais Anexos.

Este documento deve resumir o projecto, contendo especificações do serviço (*output specifications*), detalhes do âmbito do projecto (*scope details*), e todas as variações possíveis nas propostas. Relativamente as estimativas para os custos de capital⁴⁵ são incluídos desde edifícios, equipamentos, formação de técnicos, etc. incorporando sempre pelas práticas e tecnologias mais recentes, como ainda se deve listar todas as hipóteses de trabalho e fontes de informação. Quanto aos custos de operação e manutenção, estes agregam as despesas diárias associadas, por exemplo, com o pessoal, matérias-primas e consumíveis, custos de manutenção, fixos e administrativos, prémios de seguros e custos de gestão.

Relativamente a eventuais receitas envolvidas, algumas são particularmente difíceis de prever quando não há histórico, mas devem ser tidas em consideração, obviamente numa óptica

⁴⁴ *Public Private Partnership Comhpháirtíocht Póiblí Phríomháideach*, Technical Note on the compilation of a Public Sector Benchmark for a Public Partnership Project (January 2007)

⁴⁵ São os denominados upfront costs ou *sart-up costs* normalmente associados aos custos iniciais ou de arranque de um projecto.

realística, dado que podem reduzir o custo total do projecto⁴⁶. Há que recorrer a consultoras na estimativa da procura dos serviços e deve-se separar sempre as quantidades e preços unitários na construção do modelo.

No que concerne ao risco, este é inerente à gestão de qualquer projecto, pois relaciona-se com a possibilidade de acontecimento de vários cenários a um determinado momento, com impactos completamente opostos em termos de custos totais, tempo e/ou níveis de qualidade. Assim, a análise do risco é obrigatória, com vista a identificar e quantificar os riscos e alocá-los a quem melhor os gere, desenhando a essencial matriz de riscos. No entanto, apesar de todos os riscos deverem ser tomados em linha de conta no orçamento final do projecto, apenas os que seriam transferidos para o sector privado, serão incluídos e apresentados separadamente no CSP, como *cash-flows*⁴⁷ em termos nominais.

No que diz respeito ao valor dos activos a transferir no fim do contrato, deve-se considerar sempre o valor presente dos mesmos. No caso da actualização dos *Cash-Flows*, esta deverá ser realizada, uma vez que é necessário estudar o modelo contemplando a diferença temporal. A taxa de desconto a estimar será o custo de oportunidade do capital sem qualquer prémio de risco, dado que os custos do risco são avaliados separadamente e incluídos no *cash-flow*. Saliente-se que as previsões deverão ser realizadas a preços constantes, ignorando os efeitos da inflação, ou então, ter-se apenas em consideração a inflação diferencial, ou seja, mudanças nos preços relativos.

Por último, a análise de sensibilidade mede o impacto das mudanças num ou mais valores incorporados nos *cash-flows* do custo total do projecto. Demonstrando, deste modo, a susceptibilidade do custo do projecto aquando de uma modificação de uma ou mais variáveis e ainda, identifica qual ou quais as mais expostas, devendo-se-lhe(s) dar prioridade a uma examinação / pesquisa mais profunda. Muito possivelmente, a análise de cenários será pertinente, visto que, para grandes projectos a incerteza relativamente às variáveis técnicas, económicas e políticas são mais relevantes para o sucesso do mesmo, devendo ser examinadas mais atentamente, desenvolvendo alternativas plausíveis, quer num cenário optimista, como num pessimista. Refira-se que o comparador público não foi em qualquer situação determinado, lesando a eficiência da PPP. Como tal, deverá ser previamente estimado para a execução de futuras PPP's no sector dos transportes.⁴⁸

⁴⁶ O projecto de construção de uma AE pode ser substancialmente financiado por portagens reais, porém deve basear-se numa análise com pressupostos realistas e confiáveis, pois fará diferença na negociação

⁴⁷ A fórmula de cálculo do preço do risco é igual: Preço do risco = Impacto (€) * Probabilidade (%)

⁴⁸ (Marques e Silva, 2008)

3. O CASO PRÁTICO NAS INFRA-ESTRUTURAS RODOVIÁRIAS: A “ESTRADAS DE PORTUGAL, S.A.” NO ACOMPANHAMENTO DA SUBCONCESSÃO AEC

3.1 A História da Empresa

Em 1927, foi criada a primeira instituição pública rodoviária, a Junta Autónoma de Estradas. Posteriormente, em 1999, evoluiu para um modelo de organização que apenas durou até 2002, e distribuía-se por três institutos: o Instituto das Estradas de Portugal, o Instituto para a Construção Rodoviária e o Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária.

Entre 2002 e 2004, juntaram-se todos no IEP, no entanto, com a publicação do Decreto-Lei 239/2004 deu-se o primeiro passo para a actual forma de gestão, ou seja, converteu-se o IEP numa entidade de natureza empresarial, EP – Estradas de Portugal, E.P.E..

Em Julho de 2007, na Resolução do Conselho de Ministros nº89/2007 lançou-se o novo modelo de gestão e financiamento do sector de infra-estruturas rodoviárias. Deste modo, foi necessário atribuir maior agilidade e autonomia empresarial à EP,E.P.E. transformando-a numa sociedade anónima através do Decreto-Lei nº374/2007, de 7 de Novembro, passando a denominar-se de EP,S.A⁴⁹.

Esta modificação tinha o intuito de melhorar as infra-estruturas rodoviárias, bem como prover os organismos que as gerem de melhores condições para cumprir tal objectivo, resultando na celebração do novo Contrato de Concessão entre o Estado e a EP.

3.2 A Missão

O objectivo primordial da EP passa pelo desenvolvimento da rede nacional rodoviária que assenta sobre as linhas estratégicas do Plano Nacional Rodoviário (PRN2000)⁵⁰. A Rede Rodoviária Nacional, com 9900 km do PRN85, foi ampliada para 11350 km através da inserção e reclassificação de novos trajectos. Além disso, foi concebida uma nova categoria, a das estradas regionais, na qual foram incluídos 5000 km.

No conjunto, o PRN2000 prevê cerca de 16500 km, ou seja, um acréscimo de 65% comparativamente ao PRN85, compreendendo ainda, uma rede maioritariamente de auto-estradas concessionadas com cerca de 3000 km de extensão. Foram definidos 9 IP's (IP1 ao IP3 longitudinais e do IP4 ao IP9 transversais) e 37 IC's pelo país. Nestes termos, o PRN2000 equivale a um significativo progresso da desejável cobertura rodoviária do País.

⁴⁹ O Estado não garante ou avaliza, directa ou indirectamente, qualquer dívida ou obrigação desta sociedade, nem assume qualquer responsabilidade

⁵⁰ O PRN2000 (através do Decreto-Lei nº 222/98 com as alterações introduzidas pela Lei nº 98/99 de 26 de Julho, pela Declaração de rectificação nº 19-D/98 e pelo Decreto-Lei nº182/2003 de 16 de Agosto) modificou o plano rodoviário nacional de 1985 (PRN85 – Decreto Lei nº380/85 de 26 de Setembro) que por sua vez, tinha vindo substituir o de 1945 (PRN45).

As concessões SCUT⁵¹, integram a 2ª grande geração de Auto-Estradas, um modelo que consiste em AE's "Sem Custo para o Utilizador", em que o Estado substituiu-o no pagamento da portagem. Este regime assenta em princípios de coesão nacional e territorial, ambicionando a atracção para regiões menos favorecidas, de causas geradoras de riqueza e promova as ligações ao interior do País, contribuindo no combate à desertificação e à interioridade. Existiam sete concessões em regime SCUT perfazendo cerca de 910 km, correspondendo sensivelmente a de 30% das concessões rodoviárias nacionais.

3.3 A Sustentabilidade do Modelo Empresarial da EP, S.A.

Com o intuito de adaptar os contratos ao recente modelo de gestão e de financiamento do sector das infra-estruturas rodoviárias, e dada a conjuntura económica, iniciou-se o processo de reconversão de determinadas concessões rodoviárias⁵².

Consequentemente, desenvolveram-se processos negociais⁵³ relativamente às Concessões Costa de Prata, Grande Porto, e Norte litoral que conduziram à implementação do regime de cobrança de portagens aos utilizadores a partir de 15 de Outubro 2010. Procedeu-se de igual modo nas restantes 4 Concessões SCUT's até Abril do corrente ano de 2011.

Estavam ainda em elaboração na altura do estágio, os concursos para a Rota Oeste e Auto-estrada do Centro, entretanto suspensos. Porém, não foi no âmbito do Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013, visto nunca ter sido aprovado, por questões políticas. Apenas a 4 de Maio de 2011, as entidades constituintes da *Troika* (Banco Central Europeu, Comissão Europeia e Fundo Monetário Internacional) juntamente com o Governo Português negociaram e divulgaram as medidas a aplicar no país, através do *Memorandum of Understanding* (MoU)⁵⁴. Este programa de ajuda financeira previsto até 2014, tem uma política bastante severa, restritiva e pretende trazer a dívida pública Portuguesa para os limites acordados pela União Europeia no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Foi acordado em 2 Agosto de 1997, pretendendo evitar políticas orçamentais irresponsáveis com efeitos nocivos para a economia dos países. O facto é que o Estado Português tem obrigatoriamente de baixar o défice público para os 3% sem poder ter mais encargos financeiros com as PPP's rodoviárias no presente e o modelo empresarial da EP, S.A. prevê autonomia financeira para concluir a sua principal missão.

⁵¹ Conceito introduzido, em 1997, pelo XIII Governo Constitucional. O Estado evita o esforço financeiro inicial, entregando a um consórcio privado a construção, financiamento, exploração e manutenção da auto-estrada, pagando-lhe posteriormente uma quantia por cada veículo que ali circula.

⁵² Ver quadro 2 – Universo das Concessões Rodoviárias em anexo

⁵³ Os contratos iniciais foram alterados em conformidade e aprovados pelo Decreto-Lei nº 67-A/2010 de 14 de Junho.

⁵⁴ Portugal: Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality (May 2011)

Chamo, deste modo, à atenção para os problemas que a EP poderá enfrentar a longo prazo, especialmente provenientes da conjuntura económico-financeira mundial, caracterizada essencialmente pela deterioração das condições de financiamento no mercado, como atrás já foi referido⁵⁵.

A grande questão que deve ser colocada é, como irá a EP pagar a dívida futura resultante das Subconcessões que já foram adjudicadas e finalizar com sucesso o PRN2000.

3.4 Contrato de Concessão - Direitos e Deveres da “Estradas de Portugal, S.A.”

A) Pelo Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de Novembro, o Governo decidiu concessionar o financiamento, planeamento, concepção, projecto, construção, requalificação, alargamento, exploração e conservação da rede rodoviária nacional;

B) Pelo Decreto-Lei n.º 374/2007, de 7 de Novembro, foi alterada a natureza jurídica da EP, que assumiu a forma de sociedade anónima, não beneficiando de qualquer garantia de solvabilidade, expressa ou implícita, directa ou indirecta, por parte do Estado, ficando sujeita ao regime fiscal aplicável às sociedades comerciais;

C) A EP foi designada, através do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de Novembro, como a entidade à qual é atribuída a concessão;

D) Pelo Decreto-Lei n.º 110/2009, de 18 de Maio foram realizados alguns ajustamentos e clarificações às bases do Contrato de Concessão.

A duração da Concessão tem como limite máximo as 24h do dia 31 de Dezembro de 2099. A Concessão tem por objecto a concepção, o projecto, a construção, o financiamento, a conservação, a exploração, a requalificação e o alargamento das vias que integram a Rede Rodoviária Nacional, presente e futura.

A EP deve disponibilizar as Vias aos utentes, de acordo com os níveis de serviço acordados para cada tipo de estrada⁵⁶ e prosseguir os objectivos de redução da sinistralidade e de sustentabilidade ambiental⁵⁷. Tem a incumbência de desempenhar as actividades concessionadas, adoptando os melhores padrões de qualidade disponíveis, nunca esquecendo que está a prestar um serviço público.

⁵⁵ Consultar Texto 1 em anexo para informações suplementares sobre este tema

⁵⁶ Anexo nº2 do Decreto-Lei nº380/2007

⁵⁷ Anexo nº3 do Decreto-Lei nº 380/2007

No termo do contrato, todos os bens e direitos que integram a Concessão, reverterem⁵⁸ automaticamente e sem qualquer indemnização, custo ou preço para o Estado.

De uma forma geral, a Concessionária fica obrigada ao pagamento de uma renda anual ao Estado (o Concedente) e ainda, assume os pagamentos a efectuar e os recebimentos a arrecadar referentes às Concessões SCUT. Todavia, tem o direito a receber o valor das taxas de portagem cobradas nas Vias Portajadas, o produto da Contribuição de Serviço Rodoviário⁵⁹, os rendimentos de exploração do Estabelecimento da Concessão e do Empreendimento Concessionado, obtidos nomeadamente através do subconcessão parcial da Concessão e possivelmente outros rendimentos⁶⁰, desde que previstos no Contrato de Concessão e obtidos no âmbito deste. Por último, tem direito à reposição do equilíbrio financeiro da Concessão, nos termos da cláusula 87 do Contrato de Concessão.

Os poderes de fiscalização do cumprimento das obrigações da Concessionária, emergentes do Contrato de Concessão, incluindo a obrigação de fazer cumprir os contratos de subconcessão são exercidos pelo INIR e, no que diz respeito às matérias económico-financeiras, também pela IGF, no quadro das respectivas competências legais. Ao longo de todo o período da Concessão, tem deveres de informação para com o INIR e a IGF, sobre a sinistralidade, litígios e contenciosos, informação financeira, desempenho operacional e de investimento, estatísticas de tráfego e outra informação adicional por eles ou pelo Concedente solicitada.⁶¹

A Concessionária deve dispor, no prazo máximo de 12 meses após a assinatura do Contrato, de uma base de dados georreferenciada que identifique a Rede Rodoviária Nacional, mantendo actualizado e à disposição do Concedente, um inventário do património que integra a Concessão. Compete-lhe ainda requerer, custear, obter e manter todas as licenças e autorizações necessárias ao exercício das actividades integradas na Concessão.

A Concessionária é responsável única pela obtenção do financiamento necessário ao desenvolvimento de todas as actividades que integram o objecto da Concessão, sem que para o Concedente resulte qualquer tipo de obrigação, responsabilidade ou risco.

Às expropriações efectuadas por causa, directa ou indirecta, da Concessão são aplicáveis as disposições da legislação portuguesa em vigor. Compete à Concessionária, suportar todos os custos inerentes à condução dos processos expropriativos e, bem assim, o pagamento de indemnizações, ou outras compensações decorrentes das expropriações. A Concessionária tem direito, às receitas geradas pelas áreas sobranes (que não integram o domínio público rodoviário), carecendo a sua alienação da autorização do MOPTC, nas condições previstas no Código das Expropriações.

⁵⁸ Conforme cláusula 85 do Contrato de Concessão

⁵⁹ Lei nº55/2007. Ter em atenção que há retenção na fonte de 1% sobre o produto a título de encargos com a liquidação e cobrança da CSR

⁶⁰ Derivados de indemnizações, por exemplo, no âmbito do Resgate (cláusula 81 do Contrato de Concessão); ou rescisão por causa imputável ao Concedente (cláusula 83 do Contrato de Concessão)

⁶¹ Consultar quadro 3 – relatórios obrigatórios, respectiva periodicidade e entidade a quem tem de o submeter para apreciação, em anexo

A execução de qualquer obra, pela Concessionária, decorre de acordo com o projecto aprovado. As obras a realizar devem ser praticadas com emprego de materiais de boa qualidade e na devida perfeição, segundo as melhores regras da arte, de harmonia com as disposições legais e regulamentares em vigor, bem como, exigir de todas as entidades que venham a ser subcontratadas o cumprimento das normas integradas na Concessão.

A Concessionária responde, perante o Concedente e perante terceiros, nos termos gerais da lei, por quaisquer danos emergentes ou lucros cessantes resultantes de deficiências ou omissões na concepção, no projecto ou na execução das obras de construção, requalificação e alargamento⁶² e na conservação das Vias. O incumprimento da calendarização das obras é sancionado, com aplicação do regime de multas previsto na cláusula nº 79 do Contrato de Concessão.

A Concessionária deve privilegiar, como forma de execução do objecto do Contrato, as Parcerias Público-Privadas, sendo a única responsável perante o Concedente.

Em caso de rescisão, pela Concessionária, ou resgate⁶³ da Concessão, o Concedente assume os direitos e obrigações emergentes dos contratos, à data da rescisão ou do resgate, em vigor, com excepção das reclamações que contra a Concessionária estejam pendentes, ou daquelas que, embora apresentadas após a rescisão ou o resgate, se refiram a factos que lhes sejam anteriores.

A Concessionária tem a obrigação de assegurar a instalação de sistemas de controlo efectivo, em tempo real, dos veículos que circulam nas AE's e permitir a monitorização, contagem e classificação de tráfego ao utente.

A Concessionária obriga-se a elaborar e respeitar um Manual de Operação e Manutenção⁶⁴ e um Plano de Controlo de Qualidade, submetido a aprovação do InIR.. Relativamente ao Plano de Controlo de Qualidade são estabelecidos os critérios a verificar, a respectiva periodicidade, os padrões mínimos a respeitar e o tipo de operação de reposição, designadamente nos seguintes componentes: pavimentos; obras de arte correntes; obras de arte especiais; túneis; drenagem; equipamentos de segurança; sinalização; Integração paisagística e ambiental; iluminação; telecomunicações.

A Concessionária é obrigada a prestar assistência, auxílio sanitário e mecânico, aos utentes das AE's e tem o dever de informá-los, com a devida antecedência, sobre a realização de obras que afectem as normais condições de circulação nas Vias.

O Concedente determina as Vias da Rede Rodoviária Nacional e da Rede Rodoviária Nacional Futura, circunscritas a AE's e grandes obras de arte, nas quais se aplica um sistema de

⁶² Nos troços com 4 vias (2x2), deve-se construir mais uma via em cada sentido quando se atingi um TMDA igual a 35.000 veículos, enquanto que nos troços com 6 vias (3x3) procede-se a construção de mais uma via atingindo-se um TMDA de 60.000 veículos.

⁶³ Observar cláusula 81 do Contrato de Concessão

⁶⁴ No Manual de Operação e Manutenção são estabelecidas as regras, princípios e procedimentos a observar em matéria de operação e manutenção do Empreendimento Concessionado

portagem real. A razão entre o valor das tarifas de portagem das classes⁶⁵ 2, 3 e 4 e a tarifa da classe 1 não pode ser superior a, respectivamente, 1,75, 2,25 e 2,5. As taxas de portagem para as classes de veículos são o produto da aplicação das tarifas de portagem ao comprimento efectivo de cada troço onde seja aplicada, arredondado ao hectómetro, acrescido do IVA que seja aplicável à taxa em vigor e ainda arredondas para o múltiplo de 5 cêntimos mais próximo. O cumprimento das obrigações assumidas pela Concessionária é garantido através de caução, estabelecida a favor do Concedente, a caução tem um valor mínimo de € 2 000 000⁶⁶. Sem prejuízo da possibilidade de sequestro⁶⁷ ou rescisão⁶⁸ da Concessão, o incumprimento, pela Concessionária, de quaisquer deveres ou obrigações, ou das determinações do Concedente ou do INIR emitidas no âmbito da lei ou do contrato, pode ser sancionada e as multas variam conforme a natureza do incumprimento⁶⁹.

➤ **Penalidades e Taxas**

Após a entrada em serviço de cada Via Portajada, e salvo encerramento devido a casos de força maior⁷⁰, à ocorrência de acidentes que obstruam totalmente a faixa de rodagem ou causem risco para a circulação ou à imposição pelas autoridades competentes de restrições à circulação, apenas é permitido o encerramento de Vias Portajadas até ao limite de 3500 [via × quilómetro × hora por ano]. Por cada fracção inteira de 1000 [via × quilómetro × hora por ano], que os limites anuais de encerramento de vias, sejam ultrapassados, é aplicada uma penalização de € 10 000.

A Concessionária encontra-se sujeita a um regime de penalidades⁷¹ específico relativo: ao nível de serviço das Vias; às externalidades ambientais; e à sinistralidade registada nas Vias.

3.5 Acompanhamento da Subconcessão Auto-Estrada do Centro

➤ **Lançamento de uma nova Subconcessão**

⁶⁵ Para efeitos de distinção de classes ver cláusula 63 do Contrato de Concessão

⁶⁶ Ver cláusula 72 do Contrato de Concessão para cálculo da caução

⁶⁷ Consultar cláusula 82 do Contrato de Concessão

⁶⁸ Examinar cláusula 83 do Contrato de Concessão

⁶⁹ Ler cláusula 79 do Contrato de Concessão

⁷⁰ “ Consideram-se, unicamente, casos de força maior os acontecimentos, imprevisíveis e irresistíveis, cujos efeitos se produzam independentemente da vontade ou das circunstâncias pessoais da Concessionária.”, ver cláusula 80 do Contrato de Concessão

⁷¹ Ver fórmula do cálculo e respectiva actualização anual no texto 2 em anexo

A decisão do lançamento de uma subconcessão é da autoria do Governo, para tal, tem de ser publicada em despacho. A 3ª grande geração de Auto-Estradas iniciou-se em 2007⁷², compreendendo a construção de nove⁷³ AE's, nomeadamente a AE do Centro⁷⁴. O Estado Português tem como finalidades primordiais a celeridade da concretização do Plano Rodoviário Nacional (PRN), a melhoria das acessibilidades locais, regionais e nacionais com impactes na conjuntura sócio-económica da região, desenvolvimento da atractividade regional ao investimento e diminuição da sinistralidade consequente da construção de vias rodoviárias mais seguras.

O objecto central deste projecto prende-se com o IP3 que vai constituir, de acordo com o Plano Rodoviário Nacional (PRN) presentemente em vigor, a ligação entre Coimbra e Viseu, bem como a A32/IC2 que une Oliveira de Azeméis a Coimbra. O lanço do IC2 entre Mealhada e Oliveira de Azeméis, pretende conceber uma alternativa à estrada nacional (EN1), e vai ligar à A32/IC2 incluída na Concessão do Douro Litoral. Faz também parte do objecto desta subconcessão a construção do IC 12, entre a A1/IP1, na zona da Mealhada, e Sta. Comba Dão, onde se articula com o IC12 em exploração, na proximidade do Nó do Rojão Grande (IP3/IC12) e a Variante às EENN's 235 e 333 entre Aveiro e Águeda. Fazem ainda parte do objecto desta concessão para efeitos de beneficiação e conservação o IP3 actual entre Trouxemil e Viseu, a Variante Norte de Viseu do IP5, o IC12 entre Sta. Comba Dão e Canas de Senhorim, o IC6 entre Raiva e a Variante a Tábua e as EENN's 234-6 e 337 entre Tábua e o IC6.

Posteriormente à vontade expressa legalmente, iniciam-se os estudos preliminares que obrigaram anteriormente, à escolha e contratação dos consultores de tráfego, técnicos, financeiros e jurídicos. Relativamente ainda aos estudos preambulares, estes abarcam as licenças ambientais (obtenção da Declaração de Impacte Ambiental), estudos de viabilidade, o Comparador do sector Público e estudo de impacte global com a respectiva observação Custo/Benefício.

De seguida há a nomeação de uma CAP (Comissão Avaliação de Propostas) e respectivo anúncio do Concurso Público (publicado em Diário da República) com a disponibilização do Programa de Concurso e Caderno de Encargos⁷⁵. Depois da fase de prestação de esclarecimentos aos potenciais concorrentes, estes irão entregar as respectivas propostas. Obviamente que as propostas serão avaliadas a nível técnico e jurídico, mas será no plano de financiamento do projecto que possuirá maior ponderação. Os concorrentes são numerados por ordem de entrega das propostas, temos assim, o concorrente nº 1 e o concorrente nº 2. A estrutura financeira e fontes de financiamento são decididas com base na relação de equilíbrio

⁷² Resolução Conselho de Ministros nº181/2007, de 29 Novembro de 2007

⁷³ Douro Interior, Transmontana, Baixo Alentejo, Baixo Tejo, Litoral Oeste, Algarve Litoral, Pinhal Interior, AE Cento, e Alto Alentejo

⁷⁴ Lançamento: 2 de Outubro de 2009

⁷⁵ Reúne os princípios e normas jurídicas e técnicas do futuro contrato entre o Concedente e a Subconcessionária

entre capitais próprios e alheios, atendendo à solidez financeira e as opções de financiamento mais eficientes e aos interesses das partes envolvidas. Pretendendo ainda, amenizar os riscos envolvidos através da sua correcta e eficiente alocação às entidades gestoras compreendidas no projecto. Assim, serão avaliadas as propostas no âmbito do concurso público internacional para a “Subconcessão Auto-Estradas do Centro” e escolhida de acordo com os nºs 20 e 21 do Programa de Concurso, a economicamente mais vantajosa para a Estradas de Portugal.

➤ **Lançamento do Concurso Público Internacional e respectivas propostas**

Deu-se início ao Acto Público de Abertura das Propostas do Concurso Público Internacional para a “Subconcessão da Auto-Estradas do Centro” ⁷⁶ no dia 5 de Fevereiro de 2010, um dia depois de terem sido entregues as propostas dos dois concorrentes. Foi nomeada uma Comissão de Avaliação de Propostas (CAP) constituída por cinco pessoas, uma como presidente do júri, e as restantes na qualidade de membros efectivos do júri.⁷⁷

A primeira fase, inicia-se após o Acto Público e com base nas propostas, a CAP vai analisar e emitir um relatório preliminar que divulgará aos concorrentes, tendo estes um prazo para contestar. Posteriormente, é emitido o Relatório Final e a decisão de quem passa à segunda fase, onde haverá uma negociação com os concorrentes e elaboração de um relatório preliminar, tendo determinado prazo para contestar a avaliação da CAM, seguindo-se o Relatório Final e a esperada resolução do vencedor.

Após a decisão final, a Comissão fará a recomendação ao Conselho de Administração da EP, S.A. e comunicará, quando aceite, a decisão a todos os concorrentes. Procede-se à solicitação do “Visto Prévio” ao Tribunal de Contas para poderem adjudicar provisoriamente a Subconcessão. Somente, após a assinatura do Contrato de Subconcessão, o processo de lançamento de uma nova Subconcessão se dá por terminado.

Porém, existem apenas dois concorrentes, o que significa que a primeira fase poderia não existir, passando-se de imediato à segunda. Ou pelo menos, ajustando alguns critérios e fazendo algumas modificações, pois não há a necessidade dessa triagem.

O financiamento está organizado numa base de *Project Finance*. As necessidades de financiamento da Subconcessão, correspondem particularmente ao período de construção e/ou em que a Subcessionária não beneficia pelo serviço prestado, ou seja, não há auto-financiamento nos primeiros anos. Posteriormente, recorre aos *cash flows* gerados pelo próprio projecto, quando necessário alargamentos, reparações, bem como, investimentos de substituição de equipamento.

Para o processo de avaliação do valor actual líquido do esforço da EP é essencial extrair de cada uma das propostas expostas pelos Concorrentes os totais da remuneração anual de

⁷⁶ Cujo anúncio foi publicado no JOUE/S200-287592, de 16 de Outubro de 2009 e em Diário da República II Série nº 202 de 19/10/2009

⁷⁷ Por motivos de confidencialidade não serão revelados os nomes dos concorrentes nem do júri

disponibilidade e os pagamentos a efectuar ao Concedente, sendo igualmente importante salientar que de acordo com o Programa de Concurso não pode haver encargos para a EP nos 5 anos posteriores à assinatura do contrato da Subconcessão.

Nesta fase a escolha do concorrente, não depende apenas dos encargos financeiros, mas também de aspectos de natureza técnica e jurídica das propostas. É ainda importante salientar que se deve apreciar dentro da natureza financeira da proposta, muitas outras condições que irão influenciar a escolha da futura subconcessionária.

Por não ser suficiente olhar para o VAL da proposta, existem outros critérios a serem avaliados, tais como: o grau de adequação das condições económico financeiras, bem como a estrutura financeira e respectivos rácios que irão dar indicações sobre a sustentabilidade, nível de alavancagem e de risco.

A apreciação desta vertente da proposta, leva à avaliação da evolução dos capitais próprios, do rácio de autonomia financeira (Situação Líquida/ Activo Líquido), ao cumprimento de restrições impostas por Bancos ou outros financiadores externos que dizem respeito ao Rácio de Cobertura Anual de Serviço da Dívida (RACSD), Rácio de Cobertura da Vida do Empréstimo (RCVE), Constituição de Reservas, entre outros.

Relativamente aos concorrentes, ambos têm um rácio de CP/CA idêntico para todo o período da subconcessão de 20/80 e a realização destes fundos será efectuada em função das necessidades de financiamento do projecto, ficando garantido que nunca se ultrapassa um determinado rácio de segurança imposto.

O montante total dos fundos próprios é composto por um valor realizado sob a forma de capital social e prestações acessórias, por empréstimos dos accionistas denominados de suprimentos e sob a forma de dívida subordinada. O capital alheio perfaz um determinado montante, dos quais €400.000 milhões são financiados pelo BEI⁷⁸ e o restante valor será pela Banca Comercial.

O rácio de solvabilidade é determinado de acordo com o quociente entre fundos próprios e dívida sénior. O rácio de autonomia financeira é calculado com base no quociente entre o capital próprio, acrescido de suprimentos, dívida subordinada de accionistas e empréstimos intercalares aos capitais próprios, e o activo líquido total.

Para a avaliação do cumprimento das restrições impostas de financiamento, é necessário o cálculo de determinados rácios, tais como:

- Rácio Anual de Cobertura do Serviço da Dívida (RACSD) - resulta do quociente entre o *Cash Flow* disponível para o Serviço da Dívida do período e o Serviço da Dívida do período.

⁷⁸ Consultar texto 3 em anexo para informações suplementares sobre o Banco Europeu de Investimentos

- Rácio de Cobertura da Vida do Empréstimo (RCVE) – calculado através do rácio do VAL do somatório dos *Cash Flows* disponíveis para o Serviço da Dívida⁷⁹ até a maturidade de cada linha de crédito, mais os juros auferidos através das contas de reserva, descontados ao custo médio da dívida sénior em cada ano, dividido pelo capital em dívida da dívida sénior no início do ano.

De seguida, apresenta-se como exemplo, um quadro resumo com pontos cruciais de uma proposta a serem analisados:

Unidade monetária: M€

Data de entrada em serviço do primeiro sublanço a construir	Data de entrada em serviço da totalidade da rede	Custos de construção (preços JAN 2009)	Custo total do empreendimento (preços Jan. 2009)	VAL do esforço financeiro do Concedente	VAL das receitas de portagem	VAL da Remuneração anual de serviço
08-12-2011	27-12-2012	€1.500	€1.800	€1.700	€1.350	€270

Fonte: Modelo Financeiro do concorrente

3.6 Programa de Concurso e Metodologia de Avaliação

O conteúdo do Programa de Concurso define todo o processo do Concurso Público Internacional, desde o lançamento da intenção de parceria, com o correspondente objecto, procedimento de contratação até à assinatura do contrato de subconcessão com o concorrente vencedor, não esquecendo o respectivo enquadramento legal.

Neste plano é exposto tudo o que a EP exige das propostas, tal como, prazos e respectivos modos de apresentação, os pressupostos explicitados ao pormenor, de como pretende o modelo financeiro organizado (alocação de custos, definição das taxas de inflação e actualização, plano de financiamento, entre outros). Obviamente, tudo com vista à posterior apreciação pelo Júri nomeado pela EP, para escolher o concorrente vencedor de acordo com o entendimento da proposta economicamente mais proveitosa para a EP.

⁷⁹ Entende-se por Serviço da Dívida as despesas financeiras totais, os reembolsos de capital e outras despesas pagas pela Mutuária às Instituições de Crédito durante o ano, relativas às Linhas de Crédito. Entende-se por Cash Flow Disponível para Serviço da Dívida (CFDSD) a soma dos fluxos operacionais e de investimento antes de despesas financeiras e impostos, mais o IVA recebido directamente de clientes ou através dos reembolsos efectuados pelo Estado e ainda a remuneração das contas de reserva ao qual será deduzida o IVA pago directamente a fornecedores ou ao Estado e os pagamentos de impostos e qualquer outro pagamento de imposto aplicável.

Para a avaliação das propostas, elaborou-se a presente metodologia e o Júri contou com a cooperação de uma sociedade de advogados, quanto à análise jurídica e de uma consultora, para os procedimentos a seguir na análise da vertente financeira. Apresenta-se no quadro seguinte os critérios de avaliação⁸⁰:

Critérios de Avaliação		Ponderação
A- NATUREZA FINANCEIRA		55%
	A.i) – Valor actualizado do esforço financeiro líquido da concedente com referência a 1 de Janeiro de 2009	
	A.ii) – Equilíbrio económico-financeiro da proposta	
	A.iii) – Robustez da proposta face aos riscos do projecto	
	A.iv) – Termos e condições dos financiamentos	
B- NATUREZA TÉCNICA		35%
	B.i) – Qualidade técnica das propostas	
	B.ii) – Níveis de qualidade de serviço e segurança no que respeita ao sistema de exploração e manutenção e à fase de alargamentos, bem como do sistema de cobrança de portagens	
	B.iii) – Níveis de qualidade de serviço e segurança no que respeita ao sistema de assistência dos utentes e de gestão de incidentes incluindo o sistema de controlo e gestão do tráfego.	
	B.iv) – Garantia de cumprimento das datas de entrada em serviço	
C- NATUREZA JURÍDICA		10%
	C.i) – Transferência de risco pela Subconcessionária	
	C.ii) - Análise do nível de risco incorrido pela Concedente na execução do contrato de subconcessão	

Fonte: EP

De maneira a retratar de forma fidedigna as intenções e expectativas da EP, foi adoptada uma escala em que a pontuação é atribuída de modo comparativamente parecido para os distintos critérios em função dos níveis de satisfação propiciados pelas propostas.

A escala de classificação escolhida é numérica, entre 0 e 20 valores, tendo a Comissão decidido intervalos, que ambicionam reflectir os níveis de satisfação alcançados pelas propostas:

- MUITO BOM – entre 17,0 e 20,0 valores;
- BOM – entre 14,0 e 16,9 valores;
- SUFICIENTE – entre 10,0 e 13,9 valores;
- INSUFICIENTE – entre 6,0 e 9,9 valores;
- MEDÍOCRE – entre 0,0 a 5,9 valores.

⁸⁰ Valores indicativos, não representam a realidade por motivos de confidencialidade

3.6.1 Critérios de Natureza Financeira

Os factores de natureza financeira de seguida expostos têm uma ponderação de 55% na apreciação global das propostas.

➤ **Valor actualizado do esforço financeiro líquido da Concedente, com referência a 1 de Janeiro de 2009**

Por esforço financeiro líquido entende-se o montante dos pagamentos por disponibilidade deduzido dos pagamentos que a Subconcessionária realize à EP. O valor do VAL do esforço financeiro líquido será calculado empregando a taxa de desconto⁸¹ de 6,08% ao ano e incorpora uma taxa de inflação anual de 2%. Às propostas que minorem o montante actualizado do esforço financeiro líquido são-lhes conferidas apreciações mais favoráveis, visto serem as que melhor satisfazem o interesse público.

➤ **Equilíbrio económico-financeiro da proposta**

O modelo financeiro dos concorrentes é examinado em termos, por exemplo, de: grau de adequação da estrutura de capitais próprios e alheios, face às necessidades do projecto e rentabilidade do projecto; cálculo do rácio de autonomia financeira (Situação Líquida/Activo Líquido); cumprimento das restrições impostas pelos financiadores externos. O nível de afectação dos capitais próprios e alheios é analisado, tendo em ponderação o nível de alavancagem financeira e de solvabilidade, e a sua evolução durante a Subconcessão. Quanto ao rácio de autonomia financeira, como já foi mencionado, tem na base a relação entre a situação líquida e os activos líquidos do projecto. Por último, a avaliação do cumprimento das restrições impostas pelos financiadores externos será realizada através do rácio de cobertura do serviço de dívida ("RCSD"), rácio de cobertura de vida do empréstimo ("RCVE"), entre outros rácios relevantes impostos pelos Bancos;

➤ **Robustez da proposta face aos riscos de projecto**

As propostas são apreciadas a nível de robustez e equilíbrio da composição financeira, sendo estudados os termos e condições do financiamento proposto, e adicionalmente, medir o impacto de cenários distintos para as variáveis operacionais, de investimento e macroeconómicos através da rentabilidade dos accionistas, rácios de cobertura financeira e equilíbrio geral do projecto. Para a análise de sensibilidade de tais cenários são inseridos os

⁸¹ Prenunciada no Despacho da Ministra das Finanças n.º 13.208/2003 de 7 de Julho. Consultar texto 4 em anexo para esclarecimentos adicionais sobre o VAL e respectiva taxa de actualização.

valores de tráfego e inflação da EP nos modelos financeiros dos candidatos com o intuito de os homogeneizar e se realizar uma análise correcta.

➤ **Termos e condições dos financiamentos**

É efectuada uma observação qualitativa de natureza financeira, com incidência sobre os termos e obrigações das propostas de financiamento, nomeadamente: condições expressas nas cartas de compromisso; grau de '*due diligence*'⁸² efectuado e termos e condições expressas nas fichas técnicas;

3.6.2 Critérios de natureza técnica

Os factores de natureza técnica de seguida expostos têm uma ponderação de 35% na apreciação global das propostas.

➤ **Qualidade técnica das propostas**

É examinada a qualidade técnica das soluções propostas e a sua adaptação aos objectivos do projecto, relativamente a estudos de traçado, estudos geológicos e geotécnicos, drenagem, pavimentação, estudos de tráfego, estudos ambientais e expropriações. Quanto aos estudos de traçado, analise-se a geometria do lanço em directriz, perfil longitudinal e perfil transversal, e a geometria dos nós de ligação, de acordo com as normas da EP⁸³. É também analisada a apropriação dos componentes estruturais propostos, nomeadamente a tipologia e geometria das obras de arte e estruturas de contenção. São ainda observados os preços unitários e as medições, abordando a sua coerência com a proposta técnica exposta. Assim, serão apreciados os níveis de rigor e pormenor mostrados na descrição das condições presentes e a abrangência e profundidade das operações propostas.

➤ **Níveis de qualidade quanto ao sistema de exploração e manutenção e à fase de alargamentos, bem como do sistema de cobrança de portagens**

O modelo de exploração e de conservação propostos e o sistema de cobrança e portagens, serão avaliados, no grau em que vão ao encontro dos requisitos discriminados no Caderno de Encargos relativamente aos níveis de qualidade de serviço e segurança da Via durante o ciclo da Subconcessão.

⁸² O processo de investigação efectuado pelos investidores sobre os detalhes de um potencial investimento, tais como, um exame às operações, à gestão e à verificação de factos

⁸³ Tal como está no Programa de Concurso e Caderno de Encargos

- **Níveis de qualidade de serviço e segurança no que respeita ao sistema de assistência dos utentes e de gestão de incidentes incluindo o sistema de controlo e gestão do tráfego**

É analisado o sistema de vigilância e gestão de tráfego (centro de controlo de tráfego), o processo de informação, actuação e auxílio aos utentes, gestão de acidentes e incidentes, compreendendo a sua arquitectura geral, o género e o número de equipamentos e os seus elementos que colaborem para a adaptação aos objectivos pretendidos, ou seja, a adaptação ao grau de qualidade e segurança pretendido.

- **Garantia do cumprimento das datas para entrada em serviço**

É examinada a plausibilidade de execução nas datas fixadas nas propostas para a abertura dos lanços e sublanços, de acordo com os prazos propostos para o desenvolvimento dos estudos, projectos de execução e construção, assim como os prazos para as correspondentes apreciações ambientais. Procura-se, assim, avaliar a exequibilidade e coerência das correspondentes ligações sequenciais e conferir a robustez da calendarização prometida face a atrasos parciais fortuitos.

3.6.3 Critérios de natureza jurídica

Os factores de natureza jurídica de seguida expostos têm uma ponderação de 10% na apreciação global das propostas:

- **Transferência do risco pela subconcessionária**

É conferida a competência da subconcessionária na absorção e gestão dos riscos do projecto, designadamente pela observação dos documentos onde defina as relações contratuais com subconcessionária e a maneira como são atribuídos e assumidos os riscos pelas partes envolvidas. Assim, será avaliada a forma de execução das diversas obrigações da subconcessão – financiamento, concepção, construção, exploração e conservação – bem como a gestão e a alocação dos correspondentes riscos, e o seu impacto na esfera jurídica da EP e da subconcessionária.

- **Análise do nível de risco incorrido pela concedente na execução do contrato de subconcessão**

Analisa os panoramas contratuais propostos para decidir os níveis de risco incorridos pela EP durante o cumprimento do Contrato de Subconcessão, sobretudo ao nível das situações de reequilíbrio financeiro e dos critérios para a sua reposição. O Programa de Concurso diferencia

as duas fases do concurso (primeira fase e fase de negociações), impondo claramente na primeira, a exposição de menos pormenores e documentos do que na fase de negociações e exigindo ao Júri apreciações que tenham em conta precisamente este caso.

3.7 Estudo de Viabilidade

Um estudo de viabilidade económica e financeira é fundamental para apoiar o processo de tomada de decisão. Investiga a exequibilidade de um projecto, mas nunca esquecendo que é baseado em determinadas previsões de rendimentos e de gastos. Neste caso concreto, analisa as estimativas do tráfego, de tarifas (prevendo taxas de inflação e crescimento real), do custo de construção e exploração por km ou sublanço, permitindo detectar os ajustes necessários ao sucesso do projecto.

Deste modo, calcula os potenciais encargos para a Empresa resultantes da execução do Projecto Rodoviário em regime de Parceria Público-Privada (PPP), tendo em conta o investimento inicial e os *cash flows* futuros.

O principal objectivo deste estudo, é aferir a capacidade das receitas de portagem reais serem suficientes para cobrir os encargos com o projecto. De tal modo que, o Valor Actual Líquido (VAL) dos *cash flows* seja positivo.

Podemos dividir este estudo em quatro grandes áreas:

- Receitas
- Custos de Investimento (solução técnica do traçado)
- Custos de Operação e Manutenção
- Outros pressupostos

No que diz respeito às Receitas, apenas é considerado neste estudo preliminar a cobrança das portagens reais, à qual será dedutível o pagamento da taxa de disponibilidade (remuneração fixa) e de serviço (remuneração variável) pago à subconcessionária. Importa salientar que para efeitos de receitas, a variável tráfego é de extrema relevância visto que com base nela, obter-se-á o rendimento.

Relativamente aos Investimentos, as rubricas consideradas para análise são: custos da obra em geral (estimado por quilómetro - km), custos com estudos e projectos, custos com fiscalização, custos com expropriações, custos com nós e equipamentos de portagem, custos com grandes reparações e alargamentos, custos com a implementação dos Centros de Assistência e Manutenção (CAM), e por fim, custos com outros equipamentos, como por exemplo, rede de emergência e sistema meteorológico.

Quanto aos custos de Operação e Manutenção são referentes a conservação e manutenção corrente, aos Fornecimentos e Serviços Externos (FSE), despesas com o pessoal, entre outros.

Por último, definem-se os pressupostos gerais, tais como: taxas de actualização e inflação anual, os Impostos sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (IRC), política de reintegração e amortização do Activo Imobilizado, Fundo de Maneio e ainda, as datas de início de cada lanço.

Pretende-se com um estudo de viabilidade responder a questões que geralmente se aplicam num programa desta natureza, como por exemplo, o custo estimado do projecto e o respectivo risco a nível de impacto potencial nos custos estimados, como também, de encargos para o sector público; e facilitar o enquadramento de um comparável financeiro que possibilite avaliar as aptidões relativas da solução PPP.

3.7.1 Descrição da solução técnica do traçado

A decisão de lançamento das subconcessões é do Governo (publicadas em Despacho), que de acordo com o Plano Rodoviário Nacional (PRN) define quais as ligações que pretende a nível do País. A EP é a responsável, através de equipas lideradas por engenheiros de decidirem o traçado com base em vários factores, tais como, os que acarretam menores custos, o menor impacte ambiental com vista a obtenção da Declaração de Impacte Ambiental (DIA) necessária para aprovação de qualquer projecto, a velocidade pretendida de circulação que também irá influenciar as características das vias, entre tantas outras. As respectivas extensões, perfil dos lanços e sublanços a integrar a Subconcessão.

3.7.2 Receitas do Projecto

Para a estimativa das receitas, apesar da própria EP ter um gabinete de Planeamento e Controlo de tráfego, também contrata empresas, pois há a necessidade de estimar o tráfego médio diário anual (TMDA). Para tal, usam os dados históricos, realizam inquéritos origem/destino, para posteriormente elaborarem o tratamento dos dados e obterem previsões para os vários itinerários dos lanços com portagem real, até à data do término do contrato com a Subconcessionária. Importa igualmente salientar que para os lanços sem portagem real, usam-se os dados históricos de contagens realizadas pela EP e estudos anteriormente efectuados, aos quais pressupõe-se uma taxa de crescimento de tráfego de 2% ao ano, tal como, para os lanços portajados. Por último, os Cenários Pessimista e Optimista variam 20% em relação ao Cenário de Referência.

Taxas e Tarifas

➤ Lanços com cobrança de portagem real

As receitas de portagem real são receita da EP, no entanto são cobradas pela subconcessionária e posteriormente entregues à EP. Incide sobre a subconcessionária o risco de cobrança das portagens, ou seja, a subconcessionária é obrigada a entregar a totalidade do valor das portagens, independentemente da respectiva cobrança.

Tendo por base informação fornecida pela EP, estima-se que 10% da receita de portagem não será efectivamente cobrada pela subconcessionária (portagens incobráveis).

As taxas de portagem a aplicar às classes de veículos atrás mencionadas, resultam do produto da aplicação das tarifas de portagem ao comprimento efectivo dos lanços, acrescidos à taxa de IVA em vigor e arredondado para o múltiplo de €0,05 mais próximo.

As taxas máximas de portagem que se pode praticar, terão como base a tarifa para a classe 1, calculada de acordo com fórmula em anexo.

A tarifa de referência da classe 1, por quilómetro, prevista para a análise das receitas na fórmula exposta previamente, a preços de Dezembro de 2006, sem IVA, no montante de €0,06671⁸⁴ visando a relação máxima face as outras classes de acordo com o seguinte quadro:

Classe	Relação	Tarifa
Classe1	1,00	€0,0667
Classe2	1,75	€0,1167
Classe3	2,25	€0,1501
Classe4	2,50	€0,1668

Fonte:EP

➤ Lanços sem cobrança de portagem real

No Projecto da AE Centro, a EP pretende introduzir um mecanismo de pagamento por serviço que tem por base uma tarifa diária de referência, por quilómetro por serviço prestado, que ascende a € 0,01668⁸⁵, excluindo IVA, a preços de 31 de Dezembro de 2006.

A tarifa a aplicar às classes de veículos anteriormente mencionadas, resultam do produto da aplicação da tarifa por serviço prestado ao comprimento efectivo dos lanços, acrescido do IVA à taxa em vigor e arredondado para o múltiplo de € 0,05 mais próximo.

A relação entre o valor da tarifa de serviço da classe de veículos 1 e as tarifas de serviço das classes de veículos 2, 3 e 4 é igual à unidade. Assumiu-se que esta remuneração recairá sobre

⁸⁴ Conforme Decreto-Lei nº380/2007 de 13 de Novembro

⁸⁵ Corresponde a 25% da tarifa de referência da portagem real para a classe 1

todos os lanços da subconcessão. Esta tarifa é determinada anualmente de acordo com fórmula em anexo. Considerando os pressupostos da taxa de inflação definidos, assim como, as extensões calculadas para cada um dos lanços, são calculadas as taxas de serviço (a preços correntes e incluindo IVA).

Note-se que, relativamente à AE Centro, não está previsto a existência de subsídios ao investimento e à exploração, a fundo perdido, proveniente do Estado Português ou da União Europeia. E não foram consideradas para a análise as receitas resultantes da exploração ou concessão das áreas de serviço, ou de outro qualquer rendimento resultante do Contrato ou da própria lei, visto que têm pouco significado em termos numéricos para a receita final. Portanto, a única fonte de receitas da EP basicamente é proveniente dos lanços portajados.

3.7.3 Custos do Projecto

Todos os custos foram estimados por gabinetes projectistas em regime de *out-sourcing*, pois a EP não tem capacidade, nem conhecimentos suficientes no campo da orçamentação. Todos os pressupostos relativos aos investimentos são facultados pela própria EP. É importante ainda referir que todos os custos relativos a este projecto, não têm IVA incluído nos valores e estão a preços de Dezembro de 2007.

Custos de Investimento

Como já foi mencionado, os custos de investimento dividem-se nas seguintes rubricas:

Custos da obra em geral (estimado por quilómetro - km), custos com estudos e projectos, custos com fiscalização, custos com expropriações, custos com nós e equipamentos de portagem, custos com grandes reparações e alargamentos, custos com a implementação dos Centros de Assistência e Manutenção (CAM), e por fim, custos com outros equipamentos, como por exemplo, rede de emergência e sistema meteorológico.

➤ Custos de construção e beneficiação inicial

O custo total estimado por quilómetro é de €4,1 milhões. Relativamente às beneficiações iniciais dos lanços que já se encontram construídos, não se prevê qualquer tipo de custo, apenas serão alvo da manutenção e conservação habitual.

➤ **Custos com estudos, projectos e fiscalização**

Considerou-se que o montante pago pelos estudos e projectos, corresponde a 2,3% do custo da obra, ascendendo os €17 milhões e que será liquidado no semestre antecedente ao começo das obras. Quanto ao custo de fiscalização, este é suportado de acordo com o cronograma financeiro da construção, ou seja, liquidando 25%, 50% e 25%, respectivamente nos três primeiros anos e equitativamente nos dois semestres. O encargo estimado é de 2,13% do custo da obra, o que equivale a €15,8 milhões.

➤ **Custos com expropriações**

Assumiu-se um custo por quilómetro de expropriação de €325 mil (a preços de Dezembro de 2007), no montante global de €59,3 milhões. Este custo é suportado no semestre que antecede o início da obra.

➤ **Custos com grandes reparações e alargamentos**

O custo previsto para cada nó e respectivo equipamento de portagem ronda os €5 milhões, perfazendo um total de €181,8 milhões que inclui no respectivo preço as obras de arte, o trompete, a praça de portagem e o entroncamento com a rede viária.

➤ **Custos com grandes reparações e alargamentos**

O custo global para a vida útil do projecto é de €80,2 milhões, dado que não serão efectuadas nem nos dois primeiros, nem nos dois últimos anos de vida do projecto grandes reparações. A periodicidade da substituição da camada de desgaste espera-se que seja 10 anos, completando-se dois ciclos, onde o investimento será repartido igualmente nos dois semestres do ano em causa.

Não há previsão de qualquer alargamento nos dois primeiros e dois últimos anos da fase de exploração da subconcessão. Para os lanços já construídos, apenas serão alvo da manutenção e conservação habitual. O investimento no alargamento de vias é fundamentado nas práticas anteriormente adoptadas, ou seja, os critérios são:

1. Nos lanços com perfil 2x2, surge a necessidade de se construir mais uma via em cada sentido no ano seguinte àquele em que o tráfego médio diário anual (TMDA) atingir os 35.000 veículos;

2. Nos lanços com perfil 3x3, surge a necessidade de se construir mais uma via em cada sentido no ano seguinte àquele em que o tráfego médio diário anual (TMDA) atingir os 60.000 veículos;

➤ **Custos com a implementação do CAM e outros equipamentos**

Decidiu-se que será necessário desenvolver dois Centros de Assistência e Manutenção (CAM), cujo montante de investimento total é de €10 milhões, ou seja, cada um corresponde a um custo de €5 milhões.

O custo relativo a outros equipamentos, no período de investimento é de €15,6 milhões e posteriormente, durante a fase de exploração há um reinvestimento a cada seis anos⁸⁶, no montante de €62,4 milhões, perfazendo um total de €78 milhões.

O custo total do investimento do projecto resume-se no quadro seguinte:

Unidade Monetária: Milhões de Euros

Detalhe do Investimento	Custo Inicial	Custo <i>Lifecycle</i>	Custo Total	% Custo Total
Construção e Beneficiação	€740	-	€740	55,5%
Estudos e Projectos	€17	-	€17	1,3%
Fiscalização de Obras	€15,8	-	€15,8	1,2%
Expropriações	€59,3	-	€59,3	4,4%
Nós e Equipamentos de Portagem	€181,8	-	€181,8	13,6%
Grandes Reparações	-	€80,2	€80,2	6,0%
Alargamentos	-	€151,9	€151,9	11,4%
CAM	€10	-	€10	0,7%
Outros Equipamentos	€15,6	62,4	€78	5,8%
Total	€1039,5	€294,5	€ 1334	100,0%

Fonte: Modelo Financeiro EP

⁸⁶ Vida útil média estimada dos equipamentos

➤ Custos de Operação e Manutenção

Quanto aos custos de Operação e Manutenção como já foi mencionado anteriormente, são referentes à conservação e manutenção corrente⁸⁷, aos Fornecimentos e Serviços Externos⁸⁸ (FSE), despesas com o pessoal, e outros custos⁸⁹.

O valor anual estimado para cada tipo de custos apresenta-se de seguida:

Unidade Monetária: Milhões de Euros

Detalhe de Custo	Custo Anual
Conservação e Manutenção	€2.984,2 m
FSE - Estrutura Central	€1.655,9 m
FSE – CAM	€1.547,9 m
Pessoal - Estrutura Central	€1.007,9 m
Pessoal - CAM€	€6.587,6
Outros	
Taxa de Gestão de Contrato	€100 x CA ⁹⁰ / 1.000.000
Custo de Caução	Para os 3 primeiros anos da subconcessão: 1% x max (5.000.000;5%*valor em obra do ano)
	Para os restantes anos da subconcessão: 1% x max (5.000.000;1%*valor do imob. Corpóreo bruto)

Fonte: EP

Os custos constantes do quadro supra são sujeitos a actualização com base nas taxas de inflação previstas para o modelo financeiro do estudo de viabilidade.

Importa ainda referir que aquando da assinatura do Contrato de Subconcessão, os encargos com a preparação, lançamento e conclusão do concurso, que ascendem a €1 milhão são suportados pela Subconcessionária e considerados como Custo Diferido, sendo reconhecido como custo do exercício durante o período de concessão. Pagou ainda €200 milhões à EP, pela exploração na concessão, das vias já construídas e actualmente em serviço. Conclusão a EP recebe €201 milhões na assinatura do Contrato.

⁸⁷ Custos com conservação civil, vegetal, de guardas de segurança, de sinalização e manutenção de equipamento de exploração, de instalações, de equipamentos de transporte e administrativo e de contratos de assistência

⁸⁸ Custos com electricidade, combustíveis, rendas, comunicações, deslocações e estadas, entre outros

⁸⁹ A subconcessionária terá de pagar à EP anualmente uma taxa de gestão de contrato para suporte de despesas com o acompanhamento, gestão e fiscalização da subconcessão até a entrada em serviço de toda a extensão da subconcessão, a taxa acordada foi de €100.000

O cumprimento das obrigações assumidas pela subconcessionária é garantido através da caução.

⁹⁰ CA é o somatório da circulação anual de cada um dos sublanços sendo essa medida expressa em veículos x kms x 365

3.7.4 Duração do Estudo e Pressupostos

O prazo apreciado para resultados do estudo de viabilidade económico-financeira foi de 30 anos, com início em 1 de Janeiro de 2009 e fim em 31 de Dezembro de 2038. No entanto, a fase de exploração só terá começo no dia 1 de Janeiro de 2012.

Este pressuposto está de acordo com a duração normal dos contratos de concessão presentemente em vigor em Portugal.

Foi estimada uma taxa de inflação⁹¹ anual de 2,00% para todo o ciclo do projecto. É utilizada para todos os investimentos, custos e receitas previstas. A taxa de actualização real aplicada é de 4,00% ao ano⁹², enquanto a taxa de desconto nominal é igual a 6,08% como consequência da conjugação da taxa de desconto real com a projecção de inflação.

Relativamente, ao Imposto de Selo não foi assumido qualquer custo derivado da sua aplicação. Enquanto sociedade, residente em território português é objecto de Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (IRC)⁹³ a uma taxa de 25 %, taxa normal⁹⁴ de IRC em vigor em Portugal Continental. Acrescendo ainda a Derrama que é um imposto municipal⁹⁵ que pode variar entre 0% e 1,5% e cuja fixação é da competência dos respectivos municípios. De forma conservadora, adoptou-se para efeitos de modelo financeiro uma taxa de Derrama de 1,5% também para todo o período da concessão.

Considerou-se também para efeitos fiscais, a dedutibilidade dos prejuízos fiscais até um período de seis exercícios posteriores⁹⁶ e que não serão efectuadas retenções na fonte.

É necessário antes de mais, lembrar e revelar mais alguns pressupostos utilizados no raciocínio do modelo:

- O projecto é desenvolvido na íntegra por privados, numa lógica DBFOM (*Design-Build-Fund-Operate-Maintain*) e sem qualquer tipo de subsídio estatal ou comunitário;

- Assumiu-se ainda, que a taxa mínima exigida pelos investidores privados será superior à TIR do projecto após impostos, ou seja, a 6,53%. Como já foi referido o nível de portagens incobráveis é de 10%, o que para a receita da EP não tem qualquer impacto, dado que o risco de cobrança incide sobre a subconcessionária, mas incrementa o valor da remuneração a pagar à subconcessionária de forma a esta atingir a TIR de referência;

⁹¹ Variação anual do índice de preços do consumidor

⁹² De acordo com o Despacho nº13 208/2003

⁹³ Conforme artigo 2º nº1 do CIRC

⁹⁴ Nos termos do artigo 87º do CIRC

⁹⁵ Lei nº2/2007

⁹⁶ Em concordância com o artigo 47º do CIRC

- Os encargos líquidos para a EP resultam da dedução ao valor das receitas de portagem real, dos pagamentos por disponibilidade e por serviço;
- Por último, pretende-se que a gestão de riscos reflecta um equilíbrio entre o risco que o Estado Português consegue minimizar ao transferi-lo para o sector privado, com a contrapartida de custos adicionais resultantes do prémio de risco exigida pelos parceiros privados pela partilha de risco. Saliente-se que a EP tem outras subconcessões e encargos futuros provenientes das mesmas que poderão pôr em causa a sua capacidade de cumprimento;

3.7.5 Análise Financeira

Para o processo da Parceria Público-Privada ter sucesso, o modelo financeiro de contratação definido pela EP tem de resultar num VAL positivo para a subconcessionária. A uma taxa de desconto de 6,08% o Valor Actual Líquido do Caso Base da Subconcessionária calcula-se da seguinte forma⁹⁷:

VAL da Subconcessionária a 6,08%	
Portagens Reais - Cobrança	2.237.793
Portagens Reais - Entrega à EP	-2.072.030 ⁹⁸
Pagamento à EP	-200.000
Remuneração	
Por serviço prestado	699.586
Por disponibilidade	1.894.747
Custos de Exploração	-247.714 ⁹⁹
Fluxos de IVA	-586.788
Impostos sobre o Rendimento e Derrama	-312.107
Cash Flow de Exploração	1.413.486
Investimento	
Investimento Inicial	-1.149.646
Investimento após PIC	-206.176
VAL da Subconcessionária	75.664
VAL dos fluxos financeiros da EP	111.100

Fonte: Modelo Financeiro EP

⁹⁷ Com todos os valores actualizados a 1 de Janeiro de 2009

⁹⁸ Este valor resulta dos encargos com a cobrança das portagens

⁹⁹ Inclui €1 milhão referentes aos encargos suportados pela EP na preparação, lançamento e conclusão do concurso

Como se demonstra o VAL é positivo e o valor reflecte uma Taxa Interna de Rentabilidade¹⁰⁰ (TIR) de 6,53% o que era expectável para que o projecto fosse viável. No entanto, chama-se a atenção que as condições financeiras no mercado de dívida têm-se deteriorado, resultando numa perda de credibilidade sobre a capacidade da EP fazer face aos encargos futuros das várias subconcessões, fazendo com que o risco de incumprimento aumente e se traduza num acréscimo do custo médio de capital (devido por exemplo, ao aumento do prémio de risco e de comissões) e obviamente, que por sua vez a TIR de projecto acompanha as mudanças e subirá igualmente.

3.7.6 Análise de sensibilidade

Como se tem vindo a mencionar, este estudo tem por base pressupostos e como tal, são sempre passíveis de alterações. São essas mesmas modificações que se devem analisar e evidenciar o seu impacto nos encargos futuros da EP. Quer a nível da TIR do Projecto, níveis de tráfego, custos de investimento, operação e manutenção, etc.

4. DISCUSSÃO E CONCLUSÃO

Em 2009, propagou-se a crise financeira de 2008 à economia real, contribuindo para o aumento da incerteza, para a deterioração das perspectivas de crescimento e da procura global e ainda, a verificação de condições mais restritivas na concessão do crédito, contribuiram para a recessão da actividade económica na generalidade dos países, suscitando, a necessidade de se implementarem medidas de estímulo orçamental para incentivar a actividade económica.

Dadas as limitações ao endividamento público e a restrição no défice do Orçamento de Estado a 3% do PIB reflectidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento, o recurso às PPP's para realizar projectos de investimento onerosos em infra-estruturas e imprescindíveis para o crescimento económico sustentável, aparece como uma solução atraente. Porém, a crise económica, que parecia ter abrandado no final de 2009, esteve de novo em plena actividade em 2010 e continua em 2011, à medida que surgiram ameaças de não cumprimento das obrigações da dívida soberana e consequente entrada da *Troika* em Portugal que por sua vez suspendeu os programas de Parcerias Público-Priavadas, nomeadamente a AEC.

¹⁰⁰ A TIR é a taxa à qual o projecto tem um valor actual líquido nulo, sendo indiferente a realização do investimento. Se a rentabilidade for inferior a TIR, então deve-se rejeitar o projecto

Apesar dos benefícios que as PPP's possam oferecer possibilitando a realização de um projecto detentor de uma melhor relação qualidade/preço e ainda, defendendo o interesse público, não representam a resolução milagrosa para um Estado oprimido por restrições orçamentais. Dever-se-á ver caso a caso, verificando-se se justifica ou não, o recurso à Parceria Público-Privada, ou seja, se esta traz uma mais-valia relativamente a outras opções.

Jamais será excessivo lembrar que se pode incumbir a gestão a outrem, ou seja, esta pode ser delegada. No entanto, com a responsabilidade tal já não acontece e, conseqüentemente o Estado não pode renunciar, nem desprezar a sua obrigação de regulação *à posteriori* das PPP. A E.P. ao tornar-se uma sociedade anónima, está por sua conta e risco, não beneficiando de qualquer garantia de solvabilidade por parte do Estado. Segundo o modelo empresarial que segue, ela tem de se auto-financiar. No entanto, dado a natureza dos activos, o volume e a dimensão dos montantes envolvidos, a necessidade de realizar investimentos iniciais elevados e um *pay-back* longo, maioritariamente apenas através das receitas de exploração; obriga-a a aliar-se em parcerias publico-privadas.

Há sempre riscos inerentes a qualquer investimento e correlacionado com o risco está a rentabilidade mínima exigida pelo investidor. Como são várias as subconcessões já adjudicadas e dado o cenário nacional, o conjunto de bancos disponíveis para participar no programa vão ser cada vez menos. Portanto, se o risco aumenta, inevitavelmente os *spreads* e as comissões também o acompanham, traduzindo-se em maiores encargos futuros, numa redução dos prazos de financiamento e numa necessidade de aumento da componente de capitais próprios.

A pergunta que persiste, é saber se o esforço financeiro não será demasiado grande a longo prazo. Contudo, importa salientar que há duas conseqüências diferentes: por um lado a E.P. pode não conseguir obter mais financiamentos e portanto ficará obrigada a encontrar outras soluções para o Plano Rodoviário Nacional, por outro lado uma conseqüência mais grave pode ser o facto de a E.P. não conseguir fazer face aos encargos financeiros futuros em que já incorreu ao adjudicar determinadas subconcessões no passado.

Apêndices

Quadro 1 – PPP's e o Direito Comunitário

Concessões Clássicas	Contratos PFI
Bens/Serviços disponibilizados directamente ao público. Exº : Auto-Estradas.	Bens/Serviços disponibilizados à entidade pública. Exº: Escolas e hospitais em modelo de gestão privado.
Remuneração do privado baseia-se “no direito à exploração do serviço” (taxas aos utentes e possível pagamento de um preço)	Remuneração do privado assegurada pela entidade pública.

Fonte: COM 2000/C 121/02

Quadro 2 – Universo das Concessões Rodoviárias

u.m. M € (sem IVA)

Concessão	Concessionário	Ano	Investimento
Concessão Lusoponte	Lusoponte,SA	1995	867,0
Concessão Norte	AENOR,SA	1999	453,5
Concessão Oeste	A-E Atlantico,SA	1999	453,5
Concessão Brisa	Brisa	2000	2.623,8
Concessão Litoral Centro	Brisal,SA	2004	550,7
Concessão Scut da Beira Interior	ScutVias,SA	1999	628,3
Concessão Scut da Costa de Prata	LusoScut Costa de Prata,SA	2000	320,7
Concessão Scut do Algarve	EuroScut,SA	2000	228,5
Concessão Scut Interior Norte	NorScut,SA	2000	504,1
Concessão Scut das Beiras Litoral e Alta	LusoScut Beiras Litoral e Alta,SA	2001	718,4
Concessão Scut Norte Litoral	EuroScut Norte,SA	2001	318,6
Concessão Scut Grande Porto	LusoScut,SA	2001	492,5
Concessão Grande Lisboa	LusoLisboa,SA	2007	180,0
Sub-concessão Douro Litoral	AEDL,SA	2007	777,7
Sub-concessão AE Transmontana	A-E 21, SA	2008	535,9
Sub-concessão Douro Interior	Aenor Douro,SA	2008	641,7
Sub-concessão Tunel do Marão	A-E Marão,SA	2008	348,2
Sub-concessão Baixo Alentejo	SPER, SA	2009	381,9
Sub-concessão Baixo Tejo	AEBT,SA	2009	270,1
Sub-concessão Litoral Oeste	AELO, SA	2009	443,6
Sub-concessão Algarve Litoral	Rotas do Algarve Litoral, SA	2009	165,1
Sub-concessão Pinhal Interior	ASCENDI	2010	920

Observação: Valor do Investimento é referente aos Casos-base (quando aplicável) para construção, infra-estruturas e expropriações. Fonte: DGTF - Parcerias Público-Privadas Relatório 2010

Quadro 3 - Relatórios obrigatórios, respectiva periodicidade e entidade a quem tem de o submeter para apreciação ¹⁰¹

Relatório	Periodicidade	Entidade
Qualidade do serviço, sinistralidade e reclamações dos utentes	Mensal	InIR
Cumprimento dos objectivos estabelecidos no contrato (Litígios e Contenciosos)	Mensal	InIR
Progresso das obras da EP ou subconcessionárias e datas de conclusão	Mensal	InIR
Estatística do tráfego detalhada da rede concessionada	Trimestral	InIR
Registo das reclamações e das respostas	Trimestral	InIR
Actualização do plano de trabalhos anual	Trimestral	InIR
Estatística das Concessões SCUT	Trimestral	InIR
Concursos de subconcessões do próximo semestre	Semestral	InIR
Relatório de realização das expropriações	Semestral	InIR
Desempenho de investimento, sobre estudos, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento face aos objectivos	Semestral	InIR
Documentos de prestação de contas legalmente exigidos	Anual (Maio)	InIR/IGF
Balanço e a conta de exploração relativos ao 1º semestre, bem como o parecer do órgão de fiscalização e o relatório dos auditores externos	Anual (Set.)	InIR/IGF
Informação Prospectiva para o ano seguinte	Anual (Nov.)	InIR/IGF
Actualização dos modelos financeiros das subconcessionárias	Anual	InIR
Plano de trabalhos de Construção	Anual	InIR
Informação financeira, com desempenho de exploração e investimento, acompanhada do relatório dos auditores externos	Anual (1ºTrim)	InIR
Informação sobre sinistralidade (locais e causas) – com auditoria feita	Anual (1ºTrim)	InIR

Fonte: EP

Quadro 4 - Saldo Orçamental em percentagem do PIB

	2011	2012	2013
Saldo Orçamental	-5,9%	-4,5%	-3%

Fonte: MoU

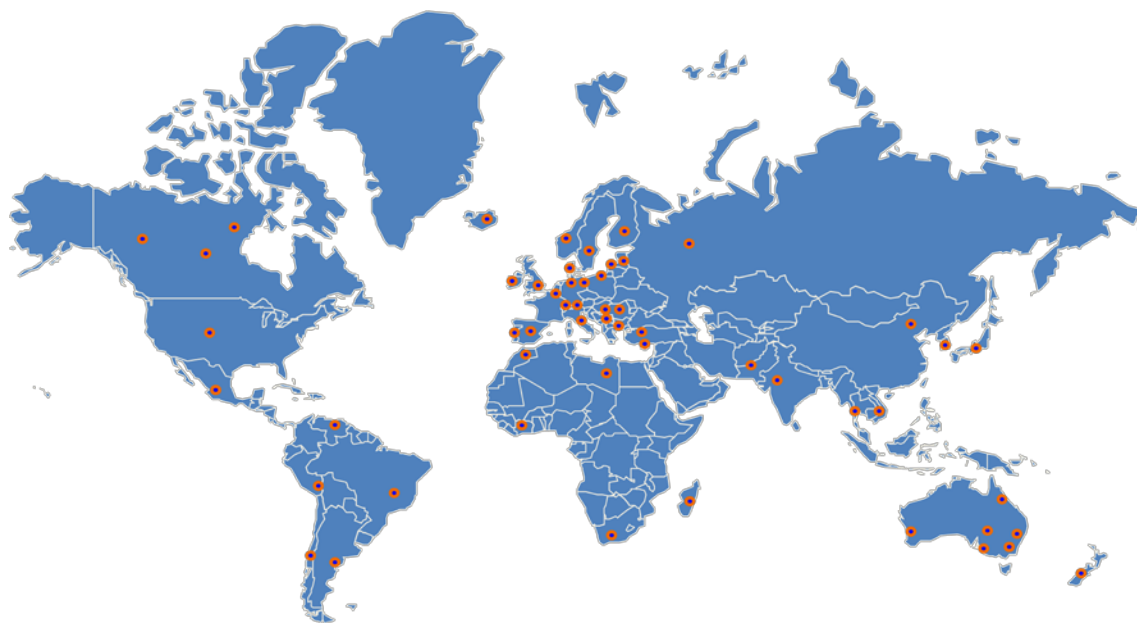
Quadro 5 – Limite ao crescimento anual do endividamento das empresas públicas

	2010	2011	2012	2013
Limite anual	7%	6%	5%	4%

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública

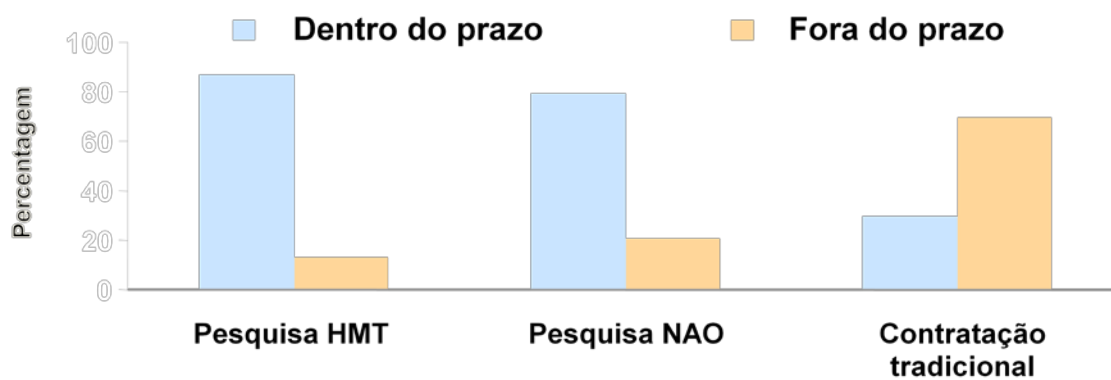
¹⁰¹Feita com base na cláusula 16 do Contrato de Concessão (Base 12 do Decreto-Lei n.º 110/2009, de 18 de Maio), cláusula 45 e cláusula 76

Figura 2 – PPP no Mundo



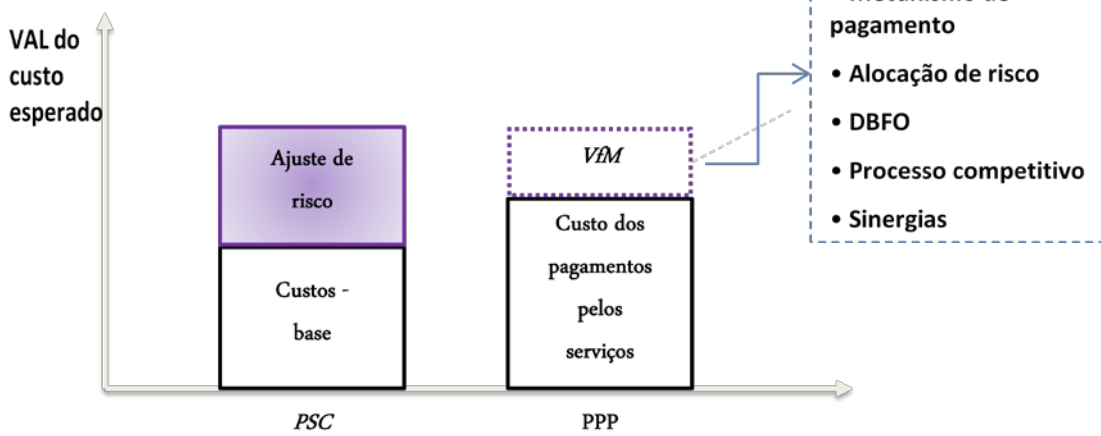
Fonte: KPMG 2005

Figura 3 – Percentagem de projectos PPP entregues fora e dentro do prazo



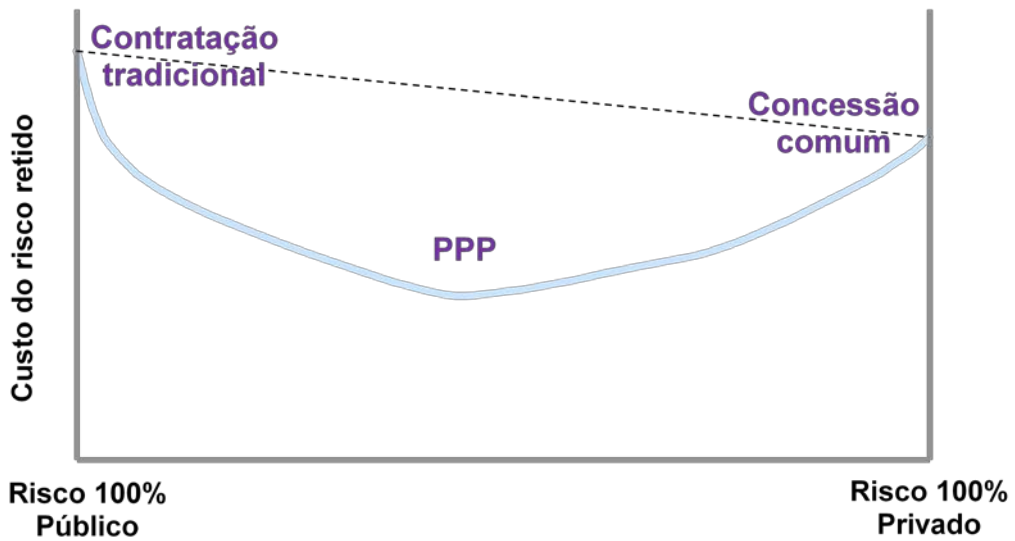
Fonte: HM Treasury; NAO: PFI Construction Performance 2002 HC 371, Session February 2002-03;

Figura 4 – Value for Money



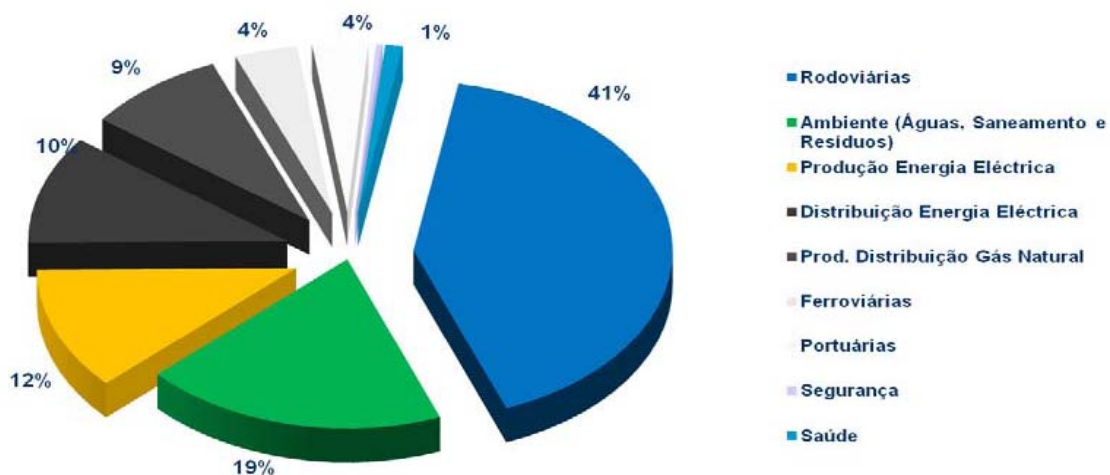
Fonte: KPMG

Figura 5 – Ponto Ótimo de partilha de risco



Fonte: KPMG

Figura 6 – PPP e Concessões - Repartição do investimento acumulado por sectores



Fonte: DGTF – Parcerias Público-Pivadas Relatório 2010

Texto 1 - Problemas a Longo Prazo do Modelo Empresarial da “Estradas de Portugal, S.A.”

A crise, iniciou-se nos mercados financeiros dos Estados Unidos e rapidamente propagou-se a todas as economias mundiais, afectando fortemente a actividade económica portuguesa que também ela não poderia ficar imune. O principal factor que desencadeou a situação actual, foi a denominada crise do *Subprime*¹⁰² revelada em Fevereiro de 2007 que pelo conhecido *efeito dominó*¹⁰³ levou vários bancos a uma posição de insolvência e mais uma vez, repercutiu-se em todas as Bolsas de Valores pelo mundo inteiro. Esta crise, no entanto, é maior do que uma crise financeira cíclica, estamos perante o reflexo do que se tem vindo a desenvolver desde a década de oitenta, com o recurso crescente ao crédito a um ritmo muito mais rápido que o próprio crescimento do PIB, desde a Segunda Guerra Mundial. Possivelmente, chegámos ao ponto de viragem onde é necessário repensar num novo modelo/teoria dos mercados financeiros¹⁰⁴, a fim de evitar crises catastróficas, tais como esta, no futuro. A tendência só vem confirmar, de como é insustentável a ideia baseada nestas falsas premissas, em que os mercados são perfeitos e se auto-regulam, a partir do momento em que os Bancos Centrais tiveram de intervir, em Agosto de 2007 e injectar liquidez nos circuitos financeiros, para tranquilizar e assegurar os mercados.

¹⁰² É um crédito de risco, concedido a um agente económico que não oferece garantias suficientes para beneficiar de taxas de juro mais proveitosas (*prime rate*) que os clientes preferenciais usufruem. As casas com preços super inflacionados eram a garantia dos bancos, no entanto, quando a bolha especulativa do mercado imobiliário rebentou, gerou o colapso no sistema financeiro americano

¹⁰³ Termo utilizado para sugerir uma ideia que um conjunto de acontecimentos, dão origem a outras sequências semelhantes, tal como, o efeito em cascata ou efeito em cadeia

¹⁰⁴ “*The crisis was generated by the financial system itself*”, (Soros,2008) and (Boyer, 2010)

A criação de instrumentos financeiros cada vez mais sofisticados, para incrementar o crédito e gerir o risco com o intuito de aumentar o lucro potencial, atingiu níveis de complexidade, que provavelmente nem os próprios reguladores estavam conscientes do risco. É impossível impedir a formação de bolhas especulativas, mas deve ser possível mantê-las dentro de limites aceitáveis e confinar o risco envolvido.

Portugal foi severamente afectado pela crise económica que obviamente teve impactos na produção de riqueza nacional. No ano de 2008, o Produto Interno Bruto (PIB) Português teve um crescimento nulo, chegando mesmo a haver uma contracção da economia de 2,7% no ano de 2009. Todavia, foi melhor do que a média registada na zona euro, onde se verificou um aumento de 0,6% do PIB, em 2008 e uma quebra de 4,1% do PIB, em 2009. Relativamente a UE27, registou-se um acréscimo de 0,7% do PIB e um declínio de 4,2% do PIB, em 2008 e 2009 respectivamente¹⁰⁵. Paralelamente, a taxa de desemprego atingiu um nível médio de 9,5% em Portugal¹⁰⁶.

Como não podia deixar de ser, a deterioração das condições dos mercados financeiros veio trazer problemas também às empresas portuguesas e ao próprio Estado. Entre 2007 e 2009, o défice orçamental português cresceu cerca de 6,7% pontos percentuais do PIB. Inevitavelmente, o decréscimo da receita estatal e o conseqüente aumento das despesas com o estímulo da economia, o apoio a empresas e aos desempregados e às famílias, contribuíram negativamente para as contas públicas. No âmbito do controlo da despesa pública, ter-se-á de reduzir as necessidades de financiamento da economia portuguesa, nomeadamente a rubrica despesas de capital, onde estão inseridas as concessões rodoviárias. Reside aqui, o elo de ligação que merece destaque e um olhar mais atento por parte do Estado Português. Este deve equacionar a sustentabilidade do modelo empresarial, pois passa forçosamente pela sua autonomia financeira, visto ser condição necessária para a continuação do modelo definido para o Sistema Rodoviário Nacional, concluindo a sua principal missão, o Plano Rodoviário Nacional (PRN2000). Sobretudo num contexto em que foram recentemente aprovadas medidas restritivas pela *Troika* e implementadas em Portugal para trazer o défice público para o limite legal acordado pelos países da União Europeia, ou seja, abaixo dos 3% do PIB. O *MoU* expõe, um plano concreto e determinado, de consolidação orçamental, assumindo o propósito de até 2014 estabelecer a dívida pública nos 3% do PIB¹⁰⁷. Para tal, entre muitas outras medidas, prevê uma diminuição das despesas com juros proveniente do controlo da dívida pública, através de um vasto plano de privatizações¹⁰⁸, não obstante o papel do investimento público¹⁰⁹

¹⁰⁵ Fonte: Eurostat *Real GDP growth rate* - [tsieb020]

¹⁰⁶ Fonte: PEC

¹⁰⁷ Ver quadro 4 – saldo orçamental em percentagem do PIB, em anexo

¹⁰⁸Tais como, no sector de energia (Galp Energia, EDP, REN, Hidroeléctrica Cahora Bassa), transporte aéreo (ANA e TAP), ferroviário (CP carga e EMEF), financeiro (BPN e Caixa Seguros), comunicações (CTT), distribuição de papel (INAPA), construção naval e defesa (Edisoft, Estaleiros Navais de Viana do Castelo)

na modernização do País e na melhoria económica, adiar-se-á os projectos das linhas ferroviárias de alta velocidade, bem como qualquer compromisso relativamente as concessões rodoviárias. No que diz respeito ao Sector Empresarial do Estado (SEE) relativamente à pretensão de atenuar o seu endividamento, aperfeiçoar a sua sustentabilidade e no âmbito das empresas públicas não financeiras, fixou-se um limite máximo para o crescimento anual do endividamento, até atingir um nível de 4% em 2013¹¹⁰. É indispensável uma maior exigência e selectividade no investimento público, compatibilizando o desenvolvimento, porém, mantendo uma situação de endividamento sustentável nas empresas do Estado, adequados à realidade do país. Recordando os principais objectivos do contrato de concessão, entre os quais constam: maior coesão territorial, solidariedade inter-geracional, associação do investimento privado, eficiência ambiental, reforço da segurança rodoviária e por último, mas não menos importante, a auto-sustentabilidade financeira. Relativamente a este último, sabe-se que os proveitos são provenientes quase na totalidade do mercado interno e a principal fonte de receita, cerca de 90%¹¹¹, advém do imposto sobre os combustíveis (Contribuição do Serviço Rodoviário). No entanto, também se sabe que é usada quase na totalidade com as despesas relativas aos cerca de 16.500km de estradas que já possui. A grande questão que deve ser colocada é, como irá a EP pagar a dívida futura resultante das Subconcessões. Se antes o modelo era sustentável, agora com a 3ª geração de subconcessões haverá uma reviravolta. O problema reside quando o Estado quis lançar novas subconcessões, mas não divulgou o modo de financiamento destas. Agravando ainda mais a situação, quando os gastos totais de cada projecto não são totalmente cobertos pelas portagens reais, obrigando a EP a um pagamento por disponibilidade para equilibrar o modelo financeiro dos investidores. Sem dúvida que há um desequilíbrio, e talvez a longo prazo o modelo voltará a ser sustentável, dado o horizonte temporal da Concessão do Estado à EP de 75 anos. No entanto, a curto prazo a principal preocupação é fazer face à cobertura dos encargos financeiros provenientes destas novas adjudicações, em que o mais provável será recorrer ao mercado financeiro. Porém, recorrer a tal solução neste momento, em que houve uma degradação da conjuntura financeira, as condições de acesso ao crédito são mais restritivas e os juros suportados são cada vez mais elevados, pois incorporam um *spread* maior. É inevitável o impacto destas alterações nas finanças da empresa e muito provavelmente, porá em risco a continuidade e viabilidade de quaisquer outros projectos futuros¹¹². Posto isto, é importante que se retenha que o modelo empresarial da “Estradas de Portugal, S.A.” actualmente, sendo uma Sociedade Anónima, tem obrigação de se autofinanciar. Contudo, dada a especificidade do negócio que envolve muitos milhares de milhões de euros, o tipo de bens geridos, nomeadamente auto-estradas, e ainda,

¹⁰⁹ O investimento público é o melhor instrumento, quer a restabelecer a confiança dos agentes, como a estimular a economia e a impulsionar a criação de emprego

¹¹⁰ Ver quadro 5 – limite ao crescimento anual do endividamento das empresas públicas, em anexo

¹¹¹ A CSR ascende a €570.936 milhões num total de €658.074 milhões de proveitos.

¹¹² Pelo menos nos próximos anos, não haverá nenhuma nova concessão rodoviária, tal como prevê o MoU sem antes rever detalhadamente todas as existentes por uma comissão .

ao estar a prestar um serviço público, não é fácil manter a sustentabilidade deste modelo, sem que o apoio do Estado exista. Porém, não será contraditório que tenha sido alterado o estatuto da empresa de Instituto Público (I.P.) para Entidade Pública Empresarial (E.P.E.) e posteriormente para Sociedade Anónima (S.A.)? Continua a ser o Estado que tem de fornecer cartas de conforto aos investidores, para que estes se sintam seguros e diminuam o risco do seu investimento, deste modo, estão garantidos pela Tutela e de outra forma não investiriam. Supostamente pretendeu-se que fosse uma identidade independente e não dependesse do Orçamento de Estado, passando a obter como principal receita o imposto sobre os combustíveis. Obviamente, teve impacto positivo a nível do défice orçamental. Contudo, o Estado continua indirectamente a ser responsável pelas dívidas da EP.

Texto 2 – Penalidades e Taxas

O montante total das penalidades referidas anteriormente é calculado de acordo com a fórmula seguinte:

$$Pent = \sum F(64)t + \sum F(65)^{113}$$

em que:

$Pent$ = somas das penalidades a aplicar em cada ano t ;

$F(64)t$ = montante correspondente à penalidade resultante do nível de serviço das Vias, das externalidades e da sinistralidade, calculada nos termos da cláusula 68, no ano t ;

$F(65)t$ = montante correspondente à penalidade resultante da evolução dos índices de sinistralidade nas Vias a que se refere a cláusula 69, calculada nos termos dessa cláusula, no ano t ;

Os valores das taxas, penalidades, renda e caução são actualizados, em Janeiro de cada ano, de acordo com o último IPC conhecido.

A actualização tarifária máxima permitida é calculada de acordo com a expressão seguinte:

$$td(1) = tv(1) * \left[\frac{IPC(p)}{IPC(p-n)} \right]$$

em que:

$td(1)$ = valor máximo admissível para a data d da tarifa actualizada por Sublanço e para a classe de veículos 1;

¹¹³ Consultar cláusulas 68 e 69 do Contrato de Concessão

$t(1)$ = valor da tarifa em vigor por Sublanço, ou da tarifa de referência no caso dos Lanços a construir, para a classe de veículos 1;

$IPC(p)$ = valor do último IPC;

p = mês a que se refere o último índice publicado;

n = número de meses decorridos entre a data da última actualização tarifária, ou desde Dezembro de 2006 no caso dos Lanços a construir, e a data para a entrada em vigor da nova tarifa;

$IPC(p-n)$ = valor do IPC, relativo ao mês $(p-n)$.

Texto 3 - Banco Europeu de Investimento

Os empréstimos do BEI para as PPP's estão centralizados nos países, cujos programas destas parcerias são mais desenvolvidos. Grande parte dos projectos financiados pelo BEI, cerca de 80%, são destinados ao sector dos transportes, com o restante dirigido à saúde, educação, água, energia e sectores de tratamento de esgotos. O Reino Unido representa perto de um terço da carteira de projectos PPP's do BEI, com a Espanha, Portugal e Grécia conquistando cerca de 15%. França, Alemanha, Itália, Polónia e Turquia possuem programas ambiciosos para, no futuro, dilatar a percentagem de investimento público suportado pelas PPP's e a concessão dos respectivos empréstimos do BEI.

Mundialmente, o investimento anual através de PPP's é entre 7.500 e 9.000 milhões de euros, próximo de 40% proveniente do Reino Unido. O Banco Europeu de Investimento tem sustentado activamente esta propensão desde o início e até agora, financiou cerca de 60 projectos na Europa. O Banco é, portanto, um dos principais financiadores neste sector.

Os potenciais parceiros são solicitados a apresentar uma proposta global para o financiamento, planeamento, construção, operação e restantes trabalhos de manutenção. O lucro do parceiro privado provém quer de uma parte específica de receita, por exemplo, as portagens, ou de pagamentos do Estado durante toda a vida do contrato. Ao mesmo tempo, o parceiro privado é responsável por eventuais deslizes de custos e está sujeito a sanções, caso as obrigações acordadas não sejam efectuadas dentro do prazo combinado. Estudos detalhados do *UK National Audit Office* apontam para uma média de 70% nas derrapagens de custos e menos 66% de atrasos na conclusão dos investimentos públicos desenvolvidos em PPP. As PPP's não constituem por si a resolução do problema, nem possuem garantia de sucesso. Um projecto mal elaborado, continuará a ser um mau projecto com ou sem PPP. É importante para

os parceiros privados, e os bancos em particular, estarem envolvidos no projecto desde o início¹¹⁴.

Os únicos países Europeus, onde as PPP's sugerem ter alguma importante persistência sistémica, são Portugal e o Reino Unido. Nos restantes países, são uma reduzida percentagem, em confronto com os fluxos anuais de investimento público.

Confirmando o que atrás já foi mencionado, o Reino Unido responde sozinho por quase 70% do valor de todos os contratos de PPP's no âmbito da UE. Portugal, por sua vez, é responsável por quase 10%, deixando apenas 20% para os restantes países.¹¹⁵

Em Portugal, o sector rodoviário continua a arrecadar a maior parte dos investimentos desenvolvidos em PPP's, com um peso de 41% do universo das concessões¹¹⁶. Nos contratos celebrados em 2009, o sector rodoviário representa 74% do acréscimo de 1649 milhões de euros face ao exercício anterior.¹¹⁷

Texto 4 – Valor Actual Líquido e Taxa de Actualização

A taxa legal de desconto aplicada, como já foi mencionada anteriormente, foi decidida pelo Governo em 2003 através do Despacho nº13 208/2003 liderado naquela época, pela Ministra das Finanças Manuela Ferreira Leite. Todos os projectos são, deste modo, avaliados à respectiva taxa de actualização de 6%, na qual está incorporada uma inflação de 2% e ainda 4% relativos à compensação pelo crescimento real.

Tipicamente, um projecto em PPP está ligado a dois critérios centrais para a avaliação financeira que por sua vez devem ser demonstrados, são eles: o *Value for Money* do projecto e a parceria ser acessível tanto para o governo, como para os investidores.

Porém, um critério é menos explícito do que o outro, ou seja, a acessibilidade do projecto às partes pública e privada é de difícil mensuração, enquanto que o *Value for Money* é justificado pelo cálculo do VAL, isto é, os *cash flows* descontados a determinada taxa de actualização¹¹⁸.

Originando a tão importante questão do valor da taxa de actualização a aplicar, pois influenciará decisões de aceitação ou não de determinados projectos que resultará em possíveis perdas ou ganhos financeiros, interligados a um risco que se poderá incorrer ou não.

Referências

¹¹⁴ (Osório, 2009)

¹¹⁵ Public-Private Partnership in Financing and Providing Infrastructure (European Investment Bank, 2005)

¹¹⁶ Observar figura 6 – PPP e Concessões – repartição do investimento acumulado por sectores, em anexo

¹¹⁷ Relatório Parcerias Público-Privadas (DGTF, 2010)

¹¹⁸ (Shaoul, 2005)

Barbosa, J. , *Mecanismos de Desenvolvimento e Gestão de Contratos*, Documentação de Apoio da Formação de Executivos da UCP (2010)

Barbosa, J. , *O Papel do Estado na Economia e os Fundamentos Básicos de PPP's*, Documentação de Apoio da Formação de Executivos da UCP (2010)

Boyer, R. , *How New Will the Next Regulatory Regime Be?*, in *On The EU2020 Strategy: Contributions After The Lisbon Agenda Experience* (January 2010)

Campos, P. , *Comparador Público-Privado no Sector das Águas em Portugal*, Tese Mestrado em Economia e Política da Energia e do Ambiente (ISEG, Dezembro 2005)

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

Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, *Relatório Parcerias Público-Privadas*, (Julho 2010)

European Investment Bank, *Speech for BRIDGE DIALOGUE FORUM: Public-Private Partnership in Financing and Providing Infrastructure* (Jan. 2005)

European Investment Bank, *The EIB's role in Public-Private Partnership* (July 2004)

Faria, F. ; *A Partilha de Riscos na Definição do Perfil dos Concessionários*, Documentação de Apoio da Forma de Executivos da UCP (2010)

Guidelines for Successful Public Private Partnership, European Commission, March 2003

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

Grimsey, D. ; Lewis, M. K. , *Public Private Partnerships – The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Edward Elgar 2004

Marques, R. C. ; Silva, D. , *As Parcerias Público-Privadas em Portugal*. Lições e Recomendações. *Polytechnical Studies Review* 2008, Vol. VI, nº 10, 033-050

Portugal: *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality* (May2011)

Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013, da República Portuguesa (Março 2010)

Public Private Partnership Comhpháirtíocht Póiblí Phríomháideach, Technical Note on the compilation of a Public Sector Benchmark for a Public Partnership Project (January 2007)

Osório, P.; Todo Bom, L. , *Parcerias Público-Privadas em Angola*, Articles pag.28-34

Relatório & Contas Consolidado da Brisa, S.A. (2009)

Relatório & Contas Consolidado da Estradas de Portugal, S.A. (2008)

REVISTA DO BNDES, Rio de Janeiro, V. 14, N. 27, P. 323-330, JUN. 2007

Santos, T. , *A Transferência de Risco em PPP*, Tese de Mestrado em Estratégia e Gestão Industrial (ISEG, Março 2006)

Soros, G. , *The Crisis & What To Do About It - The New Paradigm for Financial Markets* (PublicAffairs, 2008).

The International Financial Crises: Its causes and what to do about it?, In Alliance of Liberals and Democrats for Europe Workshop (February 2008)

Value for Money Assesment Guidance, HM Treasury, UK (November 2006)

Pesquisa online:

www.alde.eu

www.ec.europa.eu/eurostat

www.eib.org

www.eur-lex.europa.eu

www.georgesoros.com

www.hm-treasury.gov.uk

www.igcp.pt

www.inir.pt

www.mariajoaorodrigues.eu

www.milenniumbcp.pt

www.portugal.gov.pt

www.tcontas.pt