



**Instituto Superior de Economia e Gestão**

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

Mestrado em Finanças

**AVALIAÇÃO DAS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS  
EM EXPLORAÇÃO ATRAVÉS DE PARCERIAS  
PÚBLICO-PRIVADAS**

Bruno Miguel dos Santos Naves Andrade

Orientador: Professor Doutor Jorge Júlio Landeiro de Vaz

Setembro de 2013

ISEG/UTL

## **Agradecimentos**

Ao professor Doutor Jorge Júlio Landeiro de Vaz, pela orientação e acompanhamento do meu trabalho.

Aos meus pais, pelo acompanhamento, compreensão e apoio ao longo do tempo.

A toda a minha família, pelo exemplo que são.

À Ana, pelo apoio, presença, amor e compreensão das minhas ausências nestes dois últimos anos.

Ao João e André, amigos e companheiros, pelo apoio e ajuda para que estes dois últimos anos fossem mais fáceis.

Ao Diogo, amigo e companheiro, pela paciência e apoio na realização desta dissertação.

A todos que me ajudaram a ser o que sou hoje, obrigado.

## Resumo

Nos últimos anos, fruto da necessidade de desenvolvimento de infraestruturas e falta de recursos por parte do Estado, tem-se vindo a verificar o crescimento da utilização de Parcerias Público-Privadas (PPP). Estas têm sido encaradas como uma solução para o desenvolvimento de infraestruturas do país, diferindo o seu pagamento para o futuro. As PPP têm como características as que estão subjacentes a um *project finance*.

Neste trabalho é definido e explicado o modo de funcionamento e principais características de *project finance* e PPP e serão analisadas as concessões rodoviárias em exploração através de PPP.

Concluiu-se que desde o lançamento de uma PPP através do concurso internacional e até à assinatura do contrato, vão, em média, 1029 dias.

Comparando os custos previstos do Caso Base e os custos verificados, estes foram excedidos num total de 547,6M€. Já relativamente aos pedidos de reposição de reequilíbrio financeiro, estes são solicitados sobretudo devido a modificações contratuais, alterações legislativas, alterações de projeto e não obtenção atempada de licenças e expropriação. Totalizam até agora um custo extra para o erário público de 2054,18M€.

De 1990 para 2007 Portugal teve um aumento de 726,90% de crescimento do número de quilómetros de autoestrada, e foi o segundo país da União Europeia com maior crescimento do rácio densidade de autoestradas por habitante.

No que concerne a virtudes destas parcerias, entre 1990 e 2007 Portugal verificou uma redução muito significativa de todos os indicadores de sinistralidade automóvel, com destaque para a redução de 63,21% das vítimas mortais.

**Palavras-chave:** *project finance*, parcerias público-privadas, concessões do setor rodoviário, reposições de reequilíbrio financeiro.

## **Abstract**

In the last years, due to the need for infrastructure development and lack of resources by the State, we have verified the growth of the use of public-private partnerships (PPP). These have been seen as a solution for the infrastructure development in the country, differing their payment to the future. PPPs have the characteristics that are implied to project finance.

In this study, project finance and PPPs will be defined, explained their operation mode and their main characteristics and will be analyzed the road concessions in operation through PPPs.

It was concluded that since the launch of a PPP through international contest until the signing of the contract, will be, on average, 1029 days.

Comparing the estimated costs of the base case and the costs incurred, they were exceeded in a total of 547,6M€. Regarding the applications for financial rebalancing, they are requested mainly due to contractual, legislative and design changes, not getting permits and expropriation on time. Totaling until now an extra cost to the public purse of 2054,18M€.

From 1990 to 2007 Portugal had an increase of 726,90% growth in the number of kilometers of highway, and was the second country of European Union with the highest growth of density ratio highways per capita.

As regards the merit of the partnerships, between 1990 and 2007 Portugal has found a significant reduction of all indicators of automobile accident, especially the reduction of 63,21% of fatalities.

**Keywords:** project finance, public-private partnerships, road concessions, financial rebalancing

## Índice

Resumo.....	3
Abstract .....	4
1. Introdução .....	7
2. Revisão da literatura.....	9
2.1. <i>Project Finance</i> .....	9
2.1.1. História.....	9
2.1.2. Definição.....	10
2.1.3. Caraterísticas e vantagens de um <i>project finance</i> .....	11
2.1.4. Desvantagens de um <i>project finance</i> .....	13
2.1.5. Partes de um <i>project finance</i> .....	14
2.1.6. Risco.....	15
2.1.7. Adequação e viabilidade económica dos financiamentos através de <i>project finance</i> .....	17
2.2. Parcerias Público-Privadas .....	18
2.2.1. Definição.....	18
2.2.2. Utilização de PPP em Portugal.....	20
2.2.3. Tipos de Parcerias Público-Privadas .....	21
2.2.4. Tipos de modelos de Parcerias Público-Privadas .....	22
2.2.5. Disposições legais que podem desencorajar uma PPP .....	24
2.2.6. Disposições legais que podem encorajar uma PPP .....	25
2.2.7. Processo de decisão.....	26
3. Metodologia e dados .....	30
4. Análise de Resultados .....	34
4.1. Qual o tempo médio desde o lançamento do concurso dum concessão até à assinatura do seu contrato?.....	34
4.2. O custo real com a concessão foi o previsto no Caso Base? .....	35
4.3. Quais as implicações dos reequilíbrios financeiros nos custos do Estado com as PPP? .....	36
4.4. Qual o desenvolvimento registado no setor rodoviário fruto das PPP? .....	36
5. Conclusões, limitações e investigação futura.....	39
5.1. Conclusões .....	39
5.2. Limitações .....	43
5.3. Investigação futura .....	433
Referências Bibliográficas .....	45
Anexos.....	49

## **Índice de gráficos:**

	Página
Gráfico I: Encargos líquidos das PPP 2008-2011 em milhões de euros	20
Gráfico II: Percentagem de PPP por setor de atividade (2011)	30
Gráfico III: Investimento em PPP por setores de atividade (2012)	30

## **Índice de figuras**

	Página
Figura 1: Processo de decisão de um projeto	27
Figura 2: Comparador do setor público	29

## **Índice de tabelas**

	Página
Tabela I : Espaço temporal entre o lançamento do concurso, adjudicação e assinatura do contrato	34
Tabela II: Evolução dos quilómetros de autoestrada e densidade de autoestradas por habitantes de 2000 para 2007	37
Tabela III: Evolução dos principais indicadores de sinistralidade automóvel de 1990 para 2007	38

## 1. Introdução

Vivemos numa época em que a existência de infraestruturas que permitam o crescimento e desenvolvimento da sociedade e do bem-estar da sua população são um motivo de preocupação por parte dos governos. Vivemos também numa época em que os recursos disponíveis por parte dos governos são cada vez mais escassos. Desta forma, a generalidade dos governos europeus, e o português em particular, tem optado pela construção de infraestruturas através de Parcerias-Público Privadas (PPP).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) define uma PPP como uma forma de fornecimento e financiamento de serviços públicos, onde os riscos do projeto são partilhados entre o setor público e privado. A OCDE acrescenta que uma PPP é um acordo de longo prazo entre o setor público e privado em que o objetivo de prestação de serviço do governo está alinhado com o do privado de gerar lucros.

Uma PPP tem as mesmas características e princípios que estão implícitos a um *project finance*. Yescombe (2002) define *project finance* como um método de financiamento a longo prazo baseado no princípio que o pagamento da dívida é realizado através dos *cash-flows* gerados pelo projeto ao contrário dos empréstimos tradicionais que se baseiam na saúde financeira da empresa. O autor defende que avaliação do empréstimo é realizada através duma análise detalhada dos riscos de construção, operacionais e de receitas futuras e a sua alocação entre as diferentes partes é formalizada através da assinatura de um contrato.

Face aos recursos cada vez mais escassos e tendo em conta as características particulares dos *project finance* e PPP, estas foram a solução encontrada pelo governo para o desenvolvimento do país, em que diferem o pagamento das responsabilidades diretas

com as parcerias para uma data futura. O diferimento deste pagamento é tanto mais importante pelo facto de não ser considerado como dívida pública direta do Estado, apesar de este ter de assegurar o seu pagamento (Cruz e Marques, 2012).

Apesar de ser um tema mediático, a temática das PPP é ainda pouco explorada a nível académico.

Particularmente, este trabalho pretende fazer um levantamento das concessões rodoviárias nacionais em exploração e analisar informação como o modelo utilizado, data de lançamento do concurso e assinatura do contrato de concessão, custo previsto no Caso Base e custo verificado e valores gastos em reposições de reequilíbrio financeiro.

A dissertação iniciar-se-á com a revisão de literatura sobre o tema do *project finance* e PPP, onde serão definidas e descritas as suas principais características.

No capítulo seguinte, metodologia e dados, definido anteriormente o objeto de estudo, pretende-se responder a quatro questões: *1. Qual o tempo médio desde o lançamento do concurso dum concessão até à assinatura do seu contrato?; 2. O custo real com a concessão foi o previsto no Caso Base?; 3. Quais as implicações com os reequilíbrios financeiros nos custos do Estado com as PPP?; 4. Qual o desenvolvimento registado no setor rodoviário fruto das PPP?*

Para resposta a estas questões foi criada uma base de dados própria com os dados disponíveis e necessários a cada uma das concessões.

Apresentada a metodologia e os dados, no capítulo seguinte serão analisados os dados e respondidas as questões.

No capítulo final far-se-ão as conclusões do estudo, limitações e sugestões para investigações futuras.



## 2. Revisão da literatura

### 2.1. *Project Finance*

#### 2.1.1. História

Os primeiros indícios da utilização de *project finance* remontam ao séc. XIII na Inglaterra para a exploração das minas de prata de Devon (Finnerty, 2007). Este contrato previa que o credor do financiamento controlava a exploração das minas durante um ano, e que ficaria com todo o minério que daí extraísse, mas em troca pagaria todos os custos da mina. Este contrato não previa qualquer garantia sobre qualidade e quantidade dos minérios extraídos.

Desde a data supra referida até agora uma grande variedade de investimentos foi financiada através de *project finance*, incluindo projetos rodoviários, ferroviários e projetos na área da saúde. Ressurgiu em grande força na década de 80 em projetos de geração elétrica. Na década de 90 e no início do século XXI continua a ser utilizado em grandes projetos de infraestrutura, nomeadamente em parcerias público-privadas (PPP).

Os projetos de infraestrutura são vistos como uma responsabilidade do setor público, neste sentido, a contratação de PPP tem ajudado de forma considerável o desenvolvimento desses mesmos projetos. Note-se que este facto é mais relevante no caso dos países em desenvolvimento em que a necessidade de desenvolvimento de infraestruturas aliada à necessidade de investimento proporcionam um ambiente ideal para o desenvolvimento destas parcerias.

### 2.1.2. Definição

Ao realizar-se a revisão da literatura existente sobre *project finance*, encontram-se diversas definições sobre o tema. As definições de cada autor privilegiam as características que lhe estão subjacentes.

Para Fight (2006) um *project finance* é geralmente utilizado para se referir a uma estrutura financeira “sem recurso”<sup>1</sup> ou com “recurso limitado”, na qual a dívida, capitais próprios e reforço do crédito são combinados para a construção e funcionamento, ou refinanciamento, de uma infraestrutura numa indústria intensiva em capital. A análise do crédito e condições do pagamento da dívida são baseados nas previsões de *cash flows* em oposição à solvabilidade da empresa e ao valor real dos ativos do projeto nos créditos tradicionais.

Para Esty (2002), um *project finance* envolve a criação de uma empresa projeto legalmente independente e financiada com dívida “sem recurso” com o propósito de investir num bem intensivo em capital, em regra, com um único objetivo e com uma vida limitada.

Já Finnerty (2007) define *project finance* como a captação de recursos para financiar um projeto separado a nível económico da empresa mãe, ou seja, cujos ativos possam pertencer a uma empresa criada propositadamente para o projeto, no qual os credores têm os fluxos de caixa do projeto como a principal fonte de recursos para o pagamento do serviço da dívida.

Das definições citadas, verificamos que para efeitos de viabilidade do projeto é essencial a previsão dos *cash flows*. Este é um dos riscos deste tipo de projeto pelo que

---

<sup>1</sup> Tipo de financiamento que tem como colateral uma garantia real. Em caso de incumprimento do mutuário a garantia do credor está limitada à própria garantia mesmo que esta não cubra o capital em dívida. Neste tipo de financiamento o devedor não dá a sua garantia pessoal.

se torna essencial que cada uma das entidades participantes os perceba. Para Fight (2006) cada participante tem diferentes obrigações contratuais, e o risco e recompensas diferem de acordo com a função e desempenho de cada um. O mesmo autor defende que a utilização de *project finance* permitiu que grandes projetos fossem construídos utilizando capital privado. O crescimento da sua utilização é atribuída à desregulamentação de serviços públicos e à privatização do investimento de capital no setor público (Achonwa, 2006).

Fight (2006), argumenta que a utilização de *project finance* é um método chave de usar capital privado para alcançar a propriedade privada de serviços públicos. O objetivo final será tornar o papel do Estado menos importante, cabendo à iniciativa privada o desenvolvimento de infraestruturas.

### **2.1.3. Características e vantagens de um *project finance***

Como em qualquer tipo de financiamento, todos têm as suas características subjacentes, vantagens e desvantagens.

Definido *project finance* importa agora perceber as características e vantagens da sua utilização, descrevendo-se posteriormente as suas desvantagens.

A pedra basilar de um *project finance* é a empresa do projeto, que tipicamente é um *Special Purpose Vehicle* (SPV) (Fight, 2006). O autor afirma que o SPV é criado especificamente para construir e operar o projeto e que é uma entidade jurídica independente das empresas-mãe que promoveram a sua criação. Este veículo criado será o responsável pelos acordos contratuais com terceiros necessários para o projeto. Cabe ao SPV entrar em negociações com o governo anfitrião de um projeto e obter as licenças e autorizações necessárias para o projeto.

Fight (2006) e Yescombe (2002) defendem que as vantagens deste tipo de financiamento são:

**Ter um tipo de financiamento “sem recurso”/”recurso limitado”:** o facto do pagamento da dívida não ser assegurado pelos bens ou aval do patrocinador<sup>2</sup>, e o facto deste não ter de garantir o pagamento da dívida com outros fundos que não sejam aqueles gerados pelo projeto que incentiva o investimento privado;

**Serviço da dívida fora do balanço:** o principal motivo pela escolha de um *project finance* é o isolamento do risco do projeto, pondo-o fora do balanço da empresa. Desta forma o fracasso de um projeto não prejudicará a estrutura financeira da empresa-mãe;

**Benefícios fiscais:** Os *project finance* têm muitas vezes benefícios fiscais de modo a incentivar o investimento privado. Estes benefícios são muitas vezes utilizados para inflacionar a rentabilidade do projeto e são também uma forma de ajuda por parte do Estado sem ter de desembolsar qualquer verba;

**Melhores condições de financiamento:** a utilização de um *project finance* permite muitas vezes melhorar o perfil de risco de crédito, e desta forma, ter condições de financiamento mais favoráveis do que as empresas analisadas separadamente;

**Diversificação do risco político:** A criação de um SPV para projetos em países com maior risco político evita que acontecimentos adversos prejudiquem a empresa-mãe;

**Partilha de risco:** a utilização de um *project finance* permite ao seu promotor repartir os riscos por todos os participantes, incluindo o credor. O risco ao estar espalhado pelos diversos participantes pode aumentar as probabilidades de sucesso do projeto, no

---

<sup>2</sup> Entidade que gere o projeto.

entanto, a presença de muitos participantes pode provocar o aumento do custo para o consumidor.

Fight (2006), defende que a conceção deste tipo de financiamento divide-se em duas fases. Numa primeira fase a prioridade é a construção e desenvolvimento do projeto. Nesta fase a maior preocupação será a construção e criação de bases que permitam o sucesso do projeto. Esta é a fase mais arriscada do projeto para os credores visto ainda não estar a ser gerado qualquer *cash flow*. Estes em regra cobram comissões mais elevadas neste período de modo a compensar o risco acrescido.

A segunda fase caracteriza-se pelo funcionamento do projeto. Aqui os credores já terão mais segurança e menos risco uma vez que o projeto já estará a gerar fluxos. O serviço da dívida será adaptado aos fluxos gerados – em regra uma percentagem dos fluxos líquidos. As condições de pagamento do empréstimo poderão prever alternativas caso se verifiquem grandes desvios nos fluxos gerados.

#### **2.1.4. Desvantagens de um project finance**

Como referido anteriormente, à utilização deste tipo de financiamento também estão associadas desvantagens. As principais desvantagens também são identificadas por Fight (2006) e Yescombe (2002):

**Alocação do risco complexa:** os *project finance* são bastante complexos, envolvendo vários participantes, cada um com interesses distintos. Daqui resultam diferentes interesses e negociações para a alocação de risco, aumentando os custos para que terceiros estejam dispostos a aceitar o risco;

**Maior risco para o credor e maiores taxas de juro:** devido às especificidades anteriormente explicadas, os bancos têm poucos meios para tornar o risco de crédito mais aceitável, o que provoca preços mais elevados;

**Supervisão e reporte ao credor:** para se protegerem, os credores exigem supervisionar o projeto e reportes constantes do funcionamento e gestão do projeto;

**Custos podem superar os benefícios:** a complexidade do projeto pode resultar em custos tão elevados que não serão compensados pelos seus proveitos. A natureza demorada das negociações entre as partes, cláusulas restritivas e controle limitado dos ativos do projeto pode resultar em custos que tornam o projeto inviável.

### **2.1.5. Partes de um *project finance***

Anteriormente foram referenciadas algumas das partes que constituem um *project finance*. Fight (2006), defende que as principais partes de um *project finance* são:

**Empresa do projeto:** a empresa do projeto será a entidade legal que detenha, desenvolva, construa, opere e mantenha o projeto. Será geralmente um SPV criado no país anfitrião do projeto, sujeito às leis desse país. O SPV é controlado pelos acionistas e a sua única atividade será assegurar a manutenção e funcionamento do projeto;

**Patrocinador:** trata-se da entidade que gere o projeto. Em regra, o patrocinador torna-se o proprietário do capital do SPV e receberá os lucros gerados. Pode ser obrigado a fornecer garantias adicionais para cobrir certas responsabilidades ou risco do projeto, não para lhe conferir mais segurança, mas para assegurar que está motivado no sucesso do projeto;

**Mutuário:** o mutuário pode ser ou não o SPV, dependerá da estrutura do financiamento e funcionamento do projeto. Um projeto poderá ter vários mutuários como a empresa de construção civil, a empresa operacional, fornecedores de matérias-primas, etc.

**Credores:** devido ao tamanho que em regra este tipo de projetos tem, a forma mais comum do financiamento é através de um empréstimo sindicado<sup>3</sup>, quer seja pelo facto de uma instituição por si só não ter capacidade de financiar o projeto sozinho, quer pelo facto de repartição do risco do projeto por mais que uma instituição;

**Governo anfitrião:** tipicamente está envolvido na conceção de alvarás, licenças, autorizações e expropriações. Poderá também conceder benefícios fiscais e garantir uma taxa de câmbio no caso de estarem envolvidas empresas estrangeiras. Como veremos à frente, em alguns projetos, o governo é o proprietário de forma maioritária, ou minoritária, ou vai tornar-se proprietário do projeto depois de um determinado período de tempo acordado.

### 2.1.6. Risco

A avaliação do risco é o núcleo e a característica mais importante de um *project finance* (Yescombe, 2002). A avaliação de risco neste tipo de instrumento envolve a análise de toda a informação, acontecimentos e características que podem influenciar um projeto. Desta análise terá de se identificar e alocar todos os riscos a que o projeto esteja exposto.

O princípio teórico de alocação de risco num *project finance* é que os riscos serão suportados por quem estiver melhor preparado para o controlar e gerir (Yescombe,

---

<sup>3</sup> Tipo de financiamento em que um grupo de bancos/instituições se reúnem para fazer face à necessidade de financiamento de um cliente sob a forma de um só empréstimo.

2002). O autor defende que na realidade, a alocação de risco também está relacionada com o poder negocial das partes envolvidas e é nesta negociação que se perde grande parte do tempo total das negociações.

Para Yescombe (2002), os riscos inerentes a um *project finance* dividem-se em três categorias:

**Riscos comerciais:** são os que estão inerentes ao projeto em si ou ao mercado em que está inserido. Dentro desta categoria destacam-se a viabilidade comercial do projeto, e o risco inerente à sua finalização no tempo e com o orçamento inicialmente estipulados. Estão também incluídos os riscos operacionais, o risco de o projeto criar ou não os proveitos esperados e os riscos de impacto ambiental;

**Riscos macroeconómicos:** relacionados com fatores económicos externos que não estão diretamente relacionados com o projeto mas que acabam por influenciá-lo. São exemplo deste tipo de risco a taxa de inflação, taxa de juro e taxa de câmbio. Ao contrário dos riscos comerciais, os riscos macroeconómicos podem ser mitigados por exemplo através de instrumentos financeiros;

**Riscos políticos:** intrínsecos à atuação do governo ou acontecimentos de força maior que influenciem a sua atuação. Guerra civil ou alterações do próprio governo fazem parte deste tipo de riscos. Sendo estes projetos um investimento a longo-prazo deverão ter um apoio político sustentado. Serão poucos os projetos viáveis sem o apoio por parte do governo. Estão incluídos nesta categoria o risco de investimento e risco de alteração das leis.



### **2.1.7. Adequação e viabilidade económica dos financiamentos através de *project finance***

Os tipos de projetos ideal para utilizar um *project finance* são projetos intensivos em capital capazes de operar como unidades económicas independentes, que podem ser terminados sem haver incerteza (dado que o seu pagamento será efetuado tendo por conta os *cash flows* gerados pelo projeto), e que quando completo valerá mais do que o que custou para ser construído (Finnerty, 2007).

O fator crítico relativamente à viabilidade económica de um projeto é se o seu valor atual líquido (VAL)<sup>4</sup> é positivo. Apenas será positivo se o VAL dos *cash flows* futuros for superior ao VAL dos custos de construção (Finnerty, 2007). O autor defende ser essencial a determinação de todos os fatores que poderão influenciar os *cash flows* futuros já que são estes que asseguram o pagamento do projeto. Assumindo que um projeto termina na data prevista e sem derrapagens orçamentais, a sua viabilidade económica irá depender primeiramente da sua divulgação e capacidade de atrair quem esteja disposto a utilizar de forma direta ou indireta a sua infraestrutura. Para ser viável a procura deverá ser suficiente de modo a cobrir todo o custo da sua produção e de funcionamento, pagar o serviço da dívida e dar aos seus investidores um retorno que lhes seja aceitável.

O autor acrescenta que neste tipo de projeto os fluxos de caixa são essenciais ao contrário do valor do ativo gerado/construído de um financiamento tradicional. Fica assente que o mais importante não é a saúde económica da empresa mas sim a natureza económica do próprio projeto. Os credores terão sempre alguma dose de risco, sendo

---

<sup>4</sup> Indicador utilizado para avaliar a viabilidade de um projeto, calculando o valor atual de todos os seus *cash-flows*.

determinante analisar a viabilidade técnica e as suas projeções económicas do projeto de modo a avaliar corretamente os riscos.

A maior garantia que os credores têm para o seu empréstimo são os contratos, licenças, ou direitos de propriedade sobre os recursos do SPV, visto que os seus ativos provavelmente valerão bastante menos que a sua dívida (Achonwa, 2006). Não valerá a pena vender os ativos de um projeto em caso de incumprimento, visto se um SPV não for capaz de o rentabilizar, dificilmente alguém conseguirá.

## **2.2. Parcerias Público-Privadas**

### **2.2.1. Definição**

As transformações vividas em Portugal durante o século XX, pelas quais o Estado assumiu novas funções, incluindo a satisfação das necessidades sociais, tiveram como consequência um aumento da despesa pública para níveis inabarcáveis sem que a qualidade desses serviços aumente de forma a justificar este aumento. As necessidades de transportes rodoviários, ferroviários e de outras infraestruturas têm crescido de forma considerável nos últimos anos mais do que os fundos disponíveis pelo governo.

A semelhança que alguns serviços e atividades prestadas por privados têm com os serviços prestados pelo Estado, e como em regra os privados o fazem de melhor e de forma mais eficiente, torna-se cada vez mais apetecível que o setor público consiga tirar esse proveito, gerando poupanças e melhorando os serviços prestados.

Uma das formas mais consagradas e mais utilizadas para que o Estado consiga capitalizar esta eficiência e qualidade de serviço consiste no estabelecimento de um relacionamento com os privados através de uma Parceria Público-Privada.

O decreto-lei 86/2003 define uma Parceria Público-Privada como o “contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.”

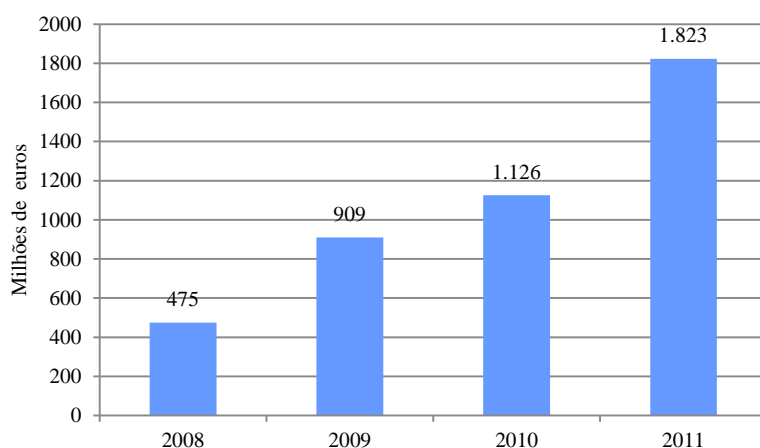
Segundo os relatórios da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) a utilização de PPP em Portugal teve um crescimento exponencial desde a década de 90. Foram utilizadas tanto em grandes projetos, como estradas e hospitais, ou projetos de menor dimensão, como em equipamentos coletivos nos municípios. O desenvolvimento verificado nas infraestruturas do país deveu-se sobretudo a este tipo de parceria. Comparativamente com as PPP, em teoria, o modelo tradicional de contratação através de empreitada teria mais custos imediatos associados, e conseqüentemente um crescimento mais lento no desenvolvimento das infraestruturas nacionais.

Na sua essência as PPP têm como princípio e características os mesmos que estão subjacentes a um *project finance*, estão orientadas para a satisfação de necessidades coletivas, envolvem um relacionamento de longo prazo, envolvem o financiamento total ou parcial do projeto, estão orientadas para os resultados, em que o pagamento do serviço da dívida é realizado com os *cash flows* gerados pelo projeto, e o parceiro privado deve assumir uma parte significativa dos riscos (Cruz e Marques, 2012).

## 2.2.2. Utilização de PPP em Portugal

Se por um lado é indiscutível o mérito deste modelo no desenvolvimento das infraestruturas nacionais, por outro lado também é reconhecido os custos que as PPP têm e o seu impacto negativo a nível orçamental. Segundo a PriceWaterHouseCoopers (2005), em 2005 Portugal já era o país europeu com maiores encargos em PPP em percentagem do PIB, com cerca de 1.2%. De 2008 a 2011 os encargos líquidos<sup>5</sup> das parcerias quase que quadruplicou, situando-se nos 1.823 M€ (gráfico I).

Gráfico I: Encargos líquidos das PPP 2008-2011 em milhões de euros



Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças, relatório PPP 2012

Para este grande aumento contribuíram o lançamento constante de projetos (principalmente no setor rodoviário) e os aumentos de encargos não previstos de encargos anuais e plurianuais de renegociações de contratos e reposições de equilíbrios financeiros<sup>6</sup>, em alguns casos com alocação do risco entre os participantes bastante diferentes do inicial. Na sua maioria resultaram numa diminuição do perfil de risco para o concessionário (Cruz e Marques, 2012).

<sup>5</sup> Encargos líquidos = Fluxo Corrente + Reequilíbrios Financeiros - Proveitos

<sup>6</sup> Mecanismo legal pelo qual são repostas as condições de equilíbrio financeiro entre as partes. As causas da reposição de equilíbrio financeiro são variadas, desde alterações contratuais até a sobrecustos não previstos da concessão. Em regra, envolve o pagamento de verbas por uma das partes à outra.

Os encargos com PPP apesar de não serem incluídos na dívida pública direta são sempre uma responsabilidade do Estado visto ser sua obrigação os pagamentos subjacentes a uma parceria. Isto tornou a utilização de PPP um modelo bastante desejável para o Estado, visto permitir responder às necessidades imediatas da população, diferindo os encargos subjacentes para um futuro distante (Cruz e Marques, 2012). Com estas características as PPP tornaram-se um modelo muito utilizado em diversos setores e para projetos de características e finalidades distintas.

### **2.2.3. Tipos de Parcerias Público-Privadas**

A Comissão Europeia no seu Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas propõe a distinção das PPP em dois tipos: contratual e institucional. Nas do tipo contratual a parceria entre os diferentes intervenientes tem por base um contrato. Neste contrato ficam estipuladas todas as características da parceria como a duração, o modelo a adotar e o financiamento; Nas parcerias do tipo institucional, a relação entre o parceiro público e privado é feita através de uma entidade criada propositadamente para o projeto e detida por ambos. A esta entidade caberá a prestação de um serviço ou entrega de uma obra em benefício do setor público.

O desenvolvimento destas parcerias obedece a alguns princípios que podem condicionar o sucesso de todo o projeto. Dependendo do setor onde se inserem terão características diferentes, no entanto, é possível identificar algumas características gerais e transversais a todos os setores.

#### **2.2.4. Tipos de modelos de Parcerias Público-Privadas**

Os tipos de parcerias também variam conforme o modelo escolhido. Desta forma as parcerias são classificadas conforme as obrigações e responsabilidades das partes.

Finnerty (2007) defende que os principais modelos de PPP são:

**Modelo de concessão perpétuo:** numa concessão perpétua as entidades privadas financiam, operam, são proprietárias dos ativos e são responsáveis por todo o financiamento do projeto. O governo fica com a responsabilidade de regulamentar a segurança, qualidade e possivelmente as taxas de utilização e lucros;

**Modelo BOT (Build, Operate-Transfer):** a entidade privada recebe uma concessão para construir, financiar e operar o projeto por um período de tempo, após o qual a propriedade reverterá para o governo. A reversão da propriedade é planeada de forma a acontecer apenas depois as entidades privadas receberem um retorno satisfatório do capital por eles investido;

**Modelo BTO (Build-Transfer-Operate):** as entidades privadas desenham, financiam e constroem o projeto. A transferência de titularidade é efetuada imediatamente para o governo quando concluída a construção. De seguida as entidades privadas "alugam" de volta o projeto durante um período de tempo. Este contrato de longa duração dá direito aos privados para operar e receber os retornos durante o período do aluguer. Neste modelo o governo terá no máximo uma responsabilidade limitada nas obrigações financeiras do projeto;

**Modelo BBO (Buy-Build-Operate):** uma empresa privada adquire uma infraestrutura existente ao governo, moderniza-a ou expande-a, e gere-a como uma instalação pública sem fins lucrativos. Infraestruturas pouco desenvolvidas ou deterioradas são candidatas

ideais para este modelo. Devido ao envelhecimento natural de muitas infraestruturas públicas este poderá vir a ser um modelo muito utilizado no futuro;

**Modelo LDO (Lease-Develop-Operate):** neste modelo uma empresa privada aluga uma instalação pública e a sua área envolvente ao governo. De seguida expande, desenvolve e opera a instalação sob um contrato de partilha de receitas com o governo durante um prazo fixo. É um modelo atrativo quando o privado não tem capacidade de comprar a instalação (como requer o modelo BBO), e também muito útil na partilha de risco nas parcerias público-privadas quando o projeto está a perder dinheiro;

**Modelo de adição (wraparound addition):** uma empresa privada expande uma infraestrutura principal de propriedade já existente. O privado é titular da instalação adicional. Neste modelo o privado pode operar toda a infraestrutura ou apenas a parte que possui. As suas principais vantagens são a propriedade partilhada e o facto de a empresa privada não despende qualquer verba para a construção da infraestrutura principal.

Apesar de não ser identificado por este autor há outro modelo muito utilizado em Portugal e semelhante ao modelo BOT, o **modelo DBOFT (Design, Build, Operate, Finance and Transfer):** neste modelo é responsabilidade da entidade privada o desenho, construção, financiamento e funcionamento da infraestrutura durante um determinado período de tempo. Numa data acordada entre as partes será realizada a reversão de propriedade para o Estado. Uma estrutura através deste modelo é particularmente atrativa para os governos devido à reversão de propriedade e ao facto de teoricamente ser o privado que a maior parte responsabilidade sob o projeto.

### **2.2.5. Disposições legais que podem desencorajar uma PPP**

A maioria das disposições legais que tendem a desencorajar a utilização de PPP seguem uma falha em comum: má alocação de custos e riscos entre os parceiros públicos e privados, em particular nos primeiros passos do projeto. Sem uma partilha adequada de riscos e a oportunidade do parceiro privado ter uma taxa de retorno razoável de modo a justificar o seu investimento uma parceria é provável que falhe.

Segundo Finnerty (2007), as disposições legais que desencorajam a participação privada em infraestruturas incluem:

- ❖ A exigência da aprovação legislativa dos acordos do projeto depois de estes serem negociados pelo governo. Esta exigência cria um ambiente de incerteza, os interesses do privado são postos em risco por todos os custos que tem associados. A adicionar aos custos de planeamento, conceção e obtenção da licença, adicionam-se os de seguros e os de emissão de dívida para assegurar a construção/reconstrução de todo o projeto;
- ❖ Permite a concorrência de futuros projetos também apoiados pelo governo e expõe uma PPP ao risco de futuras mudanças políticas. Isto provoca um aumento de risco quanto à viabilidade económica do projeto, e por consequência torna-lo inviável ou mais difícil de financiar;
- ❖ As taxas que em regra se cobram pela utilização destas infraestruturas, e impostos/taxas cobradas pelo governo, ao não serem definidas pelo privado podem por em risco o seu retorno. Numa situação ideal isto deveria ser acordado entre as partes antes da construção da infraestrutura de modo a serem salvaguardados os seus interesses;



- ❖ Exigência da utilização de contratação pública nos subcontratos. É natural um privado ter o seu próprio método de contratação, a imposição de um método poderá condicionar-lhe a escolha, assim como causar outros custos indiretos relacionados com atrasos na escolha;
- ❖ Exigência da aprovação do governo das especificidades do projeto antes do seu início. Ao limitar possíveis alterações que possam tornar a construção do projeto mais barata e eficiente, a exigência de aprovação do governo elimina alguns ganhos possíveis através destas alterações.

#### **2.2.6. Disposições legais que podem encorajar uma PPP**

São identificadas pelo mesmo autor disposições legais que ajudam a lidar o negócio e seus riscos regulatórios e desta forma incentivar a sua utilização:

- ❖ Permite que seja um privado a propor um projeto que acredita ser economicamente viável, ao invés a escolha de uma lista criada pelo governo. Um privado tem a motivação pelo lucro, por isso estas tendem a ser melhores que o governo a identificar projetos atraentes;
- ❖ Financiamento parcial ou total do governo os estudos de impacto ambiental e fundiário. O alto custo destes estudos e tendo quem os faça quando a aprovação final do projeto ainda é uma incógnita, demove a participação de privados nestes projetos;
- ❖ Concessão de financiamentos para cobrir uma parte dos custos de capital do projeto. Estes empréstimos melhoram a viabilidade financeira de um projeto, reduzindo o montante necessário de financiamento privado. Estes financiamentos dão ao governo um interesse direto no sucesso do projeto;

- ❖ Adiantamento e isenção da cobrança de impostas/taxas ao privado. Este adiantamento ou isenção representam um método pelo qual um governo pode investir num projeto sem comprometer diretamente os seus fundos;
- ❖ Permitindo a utilização gratuita ou com custo reduzido de terrenos pertencentes ao governo. Em regra, os terrenos são a contribuição mais fácil e barata que um governo pode dar a um projeto visto não ter qualquer custo ao fazê-lo;
- ❖ Permitindo o desenvolvimento comercial no local do projeto. O desenvolvimento comercial é um acompanhamento natural para projetos de infraestrutura e as suas receitas podem ajudar na viabilidade do projeto.

### 2.2.7. Processo de decisão

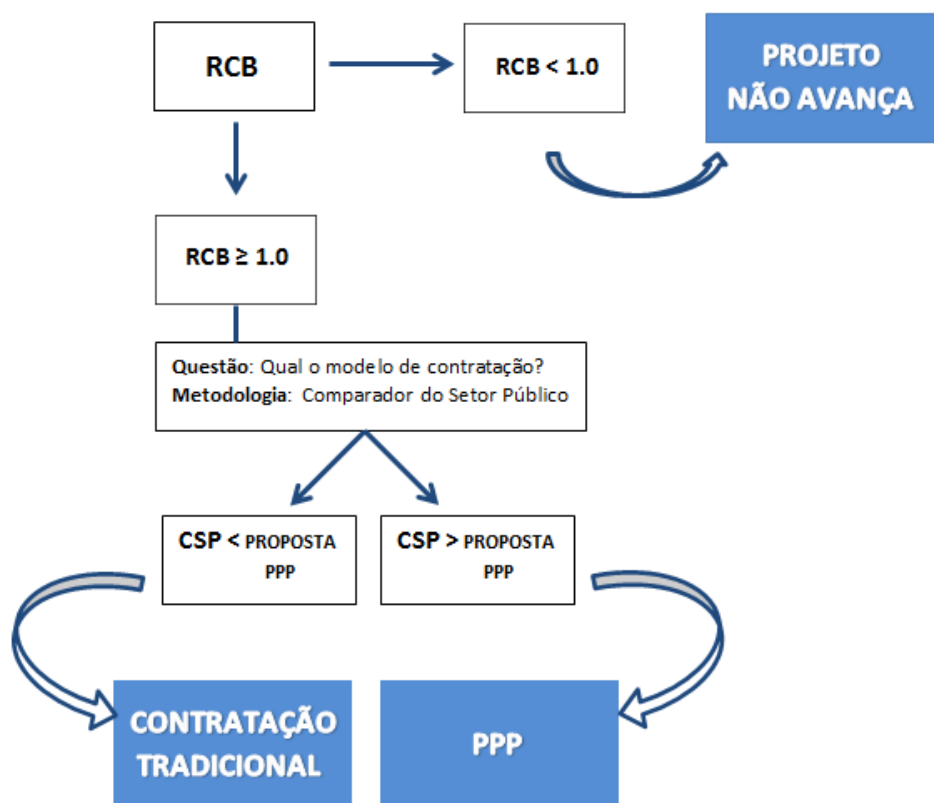
Antes de se optar pelo financiamento de uma estrutura através de um *project finance* ou eventualmente da criação de uma PPP, importa perceber o processo de decisão por parte do Estado. Sendo clara a necessidade que o setor público tem de desenvolvimento de serviços e infraestruturas, e sendo os recursos ao seu dispor limitados, a decisão de se avançar ou não com um projeto tem em conta mais que medidas económicas que serão as exploradas neste trabalho.

No desenvolvimento de uma nova estrutura, a primeira decisão a tomar é a se o projeto deve ou não ser desenvolvido. Para resposta a esta questão são efetuadas análises custo-benefício, tendo em conta toda todos custos e receitas do setor público e privado, quer diretos, quer indiretos. Cruz e Marques (2012) sugerem a adoção de um Rácio Custo-Benefício (RCB) calculado através de:

$$RCB = \frac{\sum \text{Receitas} + \text{Benefícios Sociais}}{\sum \text{CAPEX \& OPEX} + \text{Custos Sociais}}$$

Caso este rácio seja inferior a 1, significa que o projeto tem mais custos que benefícios e portanto não deve avançar, em caso contrário o projeto tem justificação económica e como tal deve ser realizado (figura 1).

Figura 1: Processo de decisão de um projeto



Fonte: adaptado de Cruz e Marques (2012)

Estando escolhido avançar com o projeto, uma PPP oferece um melhor *Value for Money*<sup>7</sup> (VfM) que uma contratação tradicional?

A legislação portuguesa e comunitária recomendam que um modelo de PPP só deve ser adotado se justificado economicamente, comparando-o com a alternativa de contratação tradicional (Cruz e Marques, 2012).

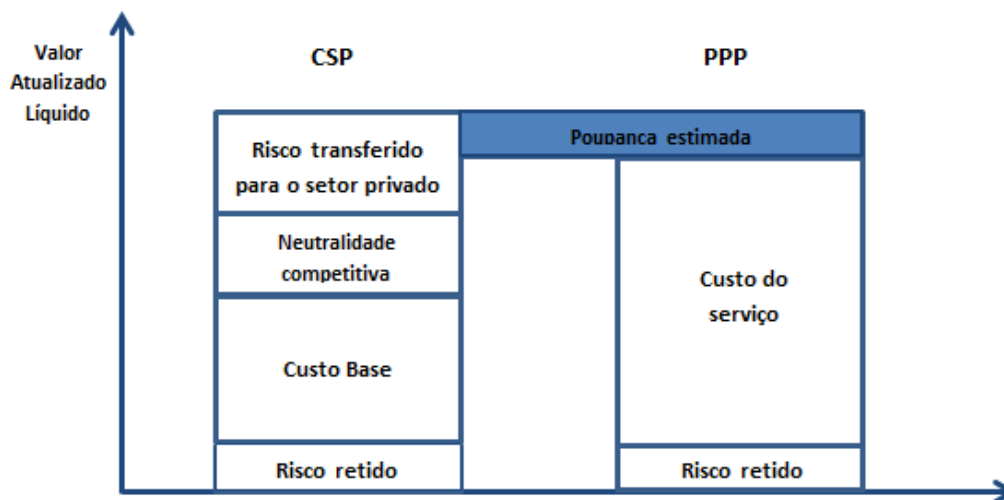
<sup>7</sup> A unidade de PPP do Estado de Minas Gerais (Brasil) define VfM como as vantagens socioeconómicas obtidas por meio do fornecimento de determinado serviço por um parceiro privado, face aos custos de tornar tal serviço disponível através do método de contratação tradicional, ou através da prestação direta do serviço pelo Estado.

É como resposta a este tema que surge o Comparador do Setor Público (CSP). Este traduz o custo teórico para o Estado, caso a construção da infraestrutura e/ou disponibilização do serviço fosse realizada com recurso à contratação tradicional, isto é, construída e gerida pelo próprio Estado e de forma eficiente. Este indicador deve integrar os riscos do projeto, assim como os ganhos de eficiência resultantes de uma boa gestão pública (Cruz e Marques, 2012). Na prática é a comparação do VAL do projeto se efetuado pelo setor privado ou público (Yescombe, 2007).

Cruz e Marques (2012), defendem que para uma correta estimação devemos ter em conta dados reais, com base no histórico de projetos semelhantes, o que nem sempre é possível. Mesmo sendo possível esta comparação, como sabemos, nem sempre é sabido o custo real do projeto, nem em detalhe que nos permita fazer um cálculo preciso. Os projetos em Portugal, em regra, custam e demoram a realizar mais que o previsto, no entanto, estes custos suplementares nem sempre são imputáveis ao projeto, alguns custos podem ser causados por mudanças de orientação política, ou a causas externas, sendo praticamente impossível de os prever. Por fim, e como referido anteriormente, tradicionalmente os setores públicos apresentam níveis de desempenho e eficiência abaixo do desejado, sendo, no entanto de esperar, que esta venha a aumentar ao longo do tempo. O cerne da questão está em quantificar estes ganhos. Outro problema na utilização correta da taxa de desconto no cálculo de VAL. A utilização de uma taxa de desconto desajustada poderá comprometer o cálculo deste indicador.

Grimsey e Lewis (2004) sugerem-nos a construção deste comparador através de uma análise dupla dos custos, comparando os custos da contratação tradicional e através de PPP. Esta análise é efetuada previamente à implementação da PPP (figura 2).

Figura 2: Comparador do setor público



Fonte: adaptado de Grimsey e Lewis (2004)

Para o cálculo do comparador são analisados os seguintes componentes:

**Risco retido:** riscos que independentemente do modelo adotado são responsabilidade pública;

**Custo base:** somatório dos custos inerentes à infraestrutura;

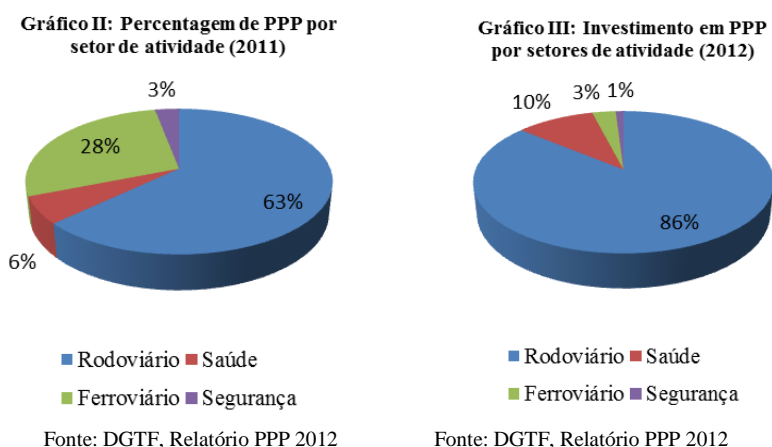
**Neutralidade competitiva:** custos que o privado terá, mas que no caso de uma gestão pública serão nulos;

**Risco transferido para o setor privado:** risco que passa a ser retido pelo privado e que antes era retido pelo setor público.

Se este comparador tiver um custo menor do que a construção através de uma PPP, deverá ser utilizada uma contratação tradicional. Se ao invés, a PPP tiver um custo menor que o CSP, a modalidade utilizada deverá ser a de PPP.

### 3. Metodologia e dados

Em 2011, segundo a DGTF, existiam 35 projetos em vigor através de PPP, sendo que 24 estavam em fase de exploração e 11 em fase de construção. Destes 35 projetos, 22 pertenciam ao setor rodoviário, 2 ao setor ferroviário, 10 ao setor da saúde e 1 ao setor da segurança. Em termos percentuais estavam divididos da seguinte forma:



Dentro do universo das PPP o setor rodoviário representa o maior encargo para o erário público. Segundo a DGTF em 2011, os encargos líquidos com PPP do setor rodoviário ascenderam a 1.521M€, mais de 30% do que o previsto, o que comparativamente com o ano de 2010 representa uma variação de 70%. Segundo a mesma, este aumento deveu-se em grande parte aos pedidos de reequilíbrio financeiro decorrentes de alterações contratuais que provocaram o pagamento de compensações por parte do Estado.

Sendo o setor rodoviário o mais utilizado e o responsável pela grande maioria do investimento em PPP em Portugal, será este o setor objeto de estudo por parte do autor, mais em concreto, as concessões do setor rodoviário em exploração através de PPP. Para se proceder à investigação neste setor foi criada uma base de dados com o seu objeto de estudo (anexos 1, 2, 3 e 4).

A base de dados de concessões em exploração do setor rodoviário é constituída por 14 concessões. Esta base de dados terá informação sobre o nome da concessionária, o seu modelo de concessão, regime, data do lançamento do concurso, adjudicação e assinatura do contrato, prazos das concessões, investimento e casos de reequilíbrio financeiro (anexo 1).

De referir ainda que relativamente à Concessão Brisa, esta data de 22-11-1972 e muitos dos dados necessários para a criação da base de dados e para as conclusões deste estudo não estão disponíveis para consulta. Apesar de constarem no anexo, foram preenchidos com os dados disponíveis, todos os cálculos não refletem os valores desta concessão, nem os seus dados serão tidos em conta para efeitos de conclusões.

Definido o objeto de estudo, de seguida serão explicadas as análises que se pretendem fazer com suporte da base de dados criada.

A primeira questão a que o autor se propõe responder é: *qual o tempo médio desde o lançamento do concurso dum concessão até à sua adjudicação e assinatura do contrato?* Como referido, o processo de negociação é demorado, burocrático e muito minucioso. Sendo que um dos principais motivos apontados para o lançamento e utilização de PPP é a criação rápida de infraestruturas para a população e a rápida execução do Plano Rodoviário Nacional (PRN) (Azevedo, 2013), pretende-se perceber se todos os projetos demoram aproximadamente o mesmo tempo desde o seu lançamento à assinatura do contrato de concessão e se na realidade o Estado defende a ideia da criação rápida de infraestruturas. Para tal foram recolhidas as datas de lançamento do concurso, adjudicação e assinatura que constam no sítio da DGTF e nos respetivos contratos de cada concessão (anexo 2).

A segunda questão a que se pretende dar resposta é se *o custo real com a concessão foi o previsto no Caso Base*<sup>8</sup>? Foram recolhidos os valores previstos no Caso Base aquando da escolha da concessionária e foram comparados com os últimos valores disponíveis da DGTF. Pretende-se responder se a nível orçamental os custos previstos são os que na realidade se verificam, e em caso de desvio, qual o valor médio desse desvio? Para a resposta a esta questão não foram tidos em conta os valores pagos pelo Estado em reequilíbrio financeiro (anexo 3).

Outra questão que se pretende ver respondida é *quais as implicações dos reequilíbrios financeiros nos custos do Estado com as PPP*? Foram analisados os relatórios do Tribunal de Contas, DGTF e o Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito às PPP do setor rodoviário e ferroviário. Nesta base de dados (anexo 4), para efeitos de contabilização, foram somadas todas as reposições já efetuadas e anotados os pedidos pendentes em sede de Tribunal Arbitral. Pretende-se fazer o levantamento dos principais motivos pelo qual as concessionárias fazem o pedido de reequilíbrio financeiro e quais os valores que o Estado já desembolsou para este efeito. Também se irá comparar e quantificar os custos previstos no Caso Base, com o valor de investimento (CAPEX<sup>9</sup>) e valores pagos de reequilíbrio financeiro.

Por fim pretende-se dar resposta à pergunta *qual o desenvolvimento registado no setor rodoviário fruto das PPP*? Pretende-se averiguar quais as virtudes da utilização das PPP no desenvolvimento de infraestruturas rodoviárias em Portugal. Para tal será feito um comparativo entre a densidade rodoviária em Portugal em 1990 e 2007 segundo dados do Eurostat (citados por Cruz e Marques, 2012), através de duas medidas: o número de

---

<sup>8</sup> É o caso que o concedente tem em conta para efeitos de escolha do concessionário. Neste Caso Base estão descritos os custos e receitas previstos para a concessão durante o seu tempo de vigência.

<sup>9</sup> Capital Expenditure – é o valor de investimentos realizados em equipamentos e instalações de forma a manter a produção de um produto ou serviço.



Km de Auto-Estrada e pelo rácio número de Km de Auto-Estrada/1 milhão habitantes. Serão comparados os valores de Portugal, com os da Alemanha (a economia mais poderosa da União Europeia), Reino Unido (país de referência na utilização de PPP), Grécia (país também sob programa de ajustamento financeiro) e a média da UE a 27 países. Será também utilizada outra medida, a sinistralidade automóvel de modo a aferir não a nível económico, mas a nível social, as consequências de uma melhoria das suas infraestruturas rodoviárias.

## 4. Análise de Resultados

Depois de apresentado o método de investigação, de seguida serão apresentados os resultados obtidos.

### 4.1. Qual o tempo médio desde o lançamento do concurso dum concessão até à assinatura do seu contrato?

Como já foi referido o processo de negociação, adjudicação e assinatura é um processo longo. Este pode ser mais ou menos demorado conforme o número de participantes no processo, a sua complexidade e conforme o processo de negociação. Sendo que um dos principais motivos apontados pelos decisores e responsáveis pelo lançamento das PPP foi a execução do PRN de uma forma mais rápida e dotar Portugal de forma rápida de infraestruturas rodoviárias que não impeçam o seu desenvolvimento (Azevedo, 2013), pretende-se perceber qual a duração média desde o início de uma PPP até ao seu fecho e assinatura do contrato de concessão (tabela I).

**Tabela I – Espaço temporal entre o lançamento do concurso, adjudicação e assinatura do contrato**

Concessão	Nº de dias entre o lançamento do concurso e adjudicação	Nº de dias entre a adjudicação e assinatura do contrato	Nº dias entre o lançamento do concurso e assinatura do contrato
Concessão Lusoponte	551	57	608
Concessão Oeste	650	43	693
Concessão Litoral Centro	1711	201	1912
Concessão Douro Litoral	1544	21	1565
Concessão Beira Interior	557	76	633
Concessão Costa de Prata	672	21	693
Concessão do Algarve	593	92	685
Concessão Interior Norte	955	72	1027
Concessão Beira Litoral e Alta	895	102	997
Concessão Norte Litoral	680	119	799
Concessão Grande Porto	1488	64	1552
Concessão Norte	714	28	742
Concessão Grande Lisboa	1424	43	1467
Concessão Brisa	-	-	-
<b>Dias</b>	<b>956</b>	<b>72</b>	<b>1029</b>
<b>Meses</b>	<b>31,88</b>	<b>2,41</b>	<b>34,29</b>
<b>Anos</b>	<b>2,66</b>	<b>0,20</b>	<b>2,86</b>

Fonte: DGTF e Contratos das concessões

O tempo médio entre o lançamento do concurso internacional e a adjudicação da concessão é de 956 dias, ou seja, aproximadamente 2 anos e 8 meses. Já o tempo médio entre o lançamento do concurso internacional e a assinatura do contrato das concessões em estudo foi de 1029 dias (sensivelmente 2 anos e 10 meses). Da amostra analisada a concessão mais demorada foi a do Litoral Centro que desde o lançamento do concurso e até à assinatura do contrato de concessão passaram mais de cinco anos. A mais rápida foi a concessão Lusoponte em 608 dias.

#### **4.2. O custo real com a concessão foi o previsto no Caso Base?**

Como referido anteriormente é segundo os valores tidos do Caso Base (em construção/exploração) que o Estado efetua a sua escolha de atribuição de uma determinada concessão. A (correta) aferição dos valores a constar no Caso Base é então de extrema importância. Os resultados obtidos constam no anexo 3.

O valor total de investimento previsto no conjunto dos Casos Base no objeto de estudo é de 9.101M€, o que em termos médios equivale a 700,10M€ por concessão. Foi considerado pertinente distinguir o valor do investimento previsto dos Casos Base com o valor verificado incluindo o CAPEX. Tendo em conta o CAPEX o valor médio do investimento verificado passa para os 742,20M€.

No conjunto de concessões, sem o CAPEX, todas as concessões têm um investimento menor que o previsto. Já com o CAPEX a situação apenas se mantém na concessão Lusoponte e Interior Norte. Com a inclusão destes custos, o valor total do investimento passa para os 9.648,20M€, uma diferença de aproximadamente 547M€ em relação aos Casos Base.

#### **4.3. Quais as implicações dos reequilíbrios financeiros nos custos do Estado com as PPP?**

Os pedidos de reequilíbrio financeiro são muito comuns neste tipo de projeto e podem ocorrer por diversos motivos, desde alterações dos preços do petróleo e derivados até por alterações impostas pelo Estado. Segundo o relatório do Tribunal de Contas de análise às concessões rodoviárias os principais motivos de reequilíbrio financeiro são: modificações contratuais, alterações legislativas específicas que obrigam a alterações de traçado, alterações do projeto, não obtenção atempada de licenças e expropriações. A mesma entidade defende haver uma falta de transparência e assertividade orçamental, uma ausência de previsão de encargos adicionais, nomeadamente os respeitantes a reequilíbrios financeiros e compensações.

O Estado português já pagou até ao momento em reposições de reequilíbrio financeiro 2.054,18M€ (anexo 4), o que equivale a uma média de cerca de 158M€ por cada concessão. Das 13 concessões analisadas, apenas duas não receberam qualquer verba até à data (Concessão Litoral Centro e Concessão Beira Litoral e Alta) apesar de estarem pendentes de decisão em sede de Tribunal Arbitral a reposição de verbas para ambas as concessões.

#### **4.4. Qual o desenvolvimento registado no setor rodoviário fruto das PPP?**

Apesar de pouco divulgadas e discutidas, as PPP também têm virtudes, nomeadamente no que diz respeito a ter acesso a melhores vias de transporte e redução da sinistralidade automóvel. Como referido no método de investigação, foi considerado pertinente fazer uma avaliação das virtudes das PPP tendo em conta duas medidas não económicas. A

tabela II mostra-nos a evolução da extensão dos quilómetros de autoestradas e da densidade de autoestradas por habitantes de 1990 para 2007.

**Tabela II – Evolução dos quilómetros de autoestrada e densidade de autoestradas por habitantes de 2000 para 2007**

País	Extensão de autoestradas (Km)			Densidade de autoestradas por habitantes (Km/1 milhão habitantes)		
	1990	2007	%	1990	2007	%
Portugal	316	2.613	726,90%	31,1	246,5	692,60%
Alemanha	10.854	12.594	16,03%	132,3	153	15,65%
Reino Unido	3.181	3.673	15,47%	54,3	60,4	11,23%
Grécia	190	1.103	480,53%	17,5	98,7	464,00%
UE 27	41.885	65.100	55,43%	87	131,4	51,03%

Fonte: Eurostat, citado por Cruz e Marques (2012)

Entre 1990 e 2007, Portugal passou de 316Km de autoestrada para 2.613Km, o que representa um aumento de 726,90%, muito superior ao aumento europeu de 55,43%. No que concerne ao rácio densidade de autoestradas por habitantes, Portugal também tem um aumento exponencial, passando de 31,10 em 1990 para 246,50 em 2007, ou seja, um aumento de 692,60% (o segundo maior da UE, apenas superado pela Irlanda). Comparativamente com a UE também aqui tem um aumento bastante superior, dado que o aumento médio da UE 27 foi de 51,03%.

A evolução da sinistralidade automóvel pode ser justificada por diversos fatores: alterações regulamentares, planos de prevenção rodoviária, aumento de coimas e melhoria de qualidade das estradas e automóveis.

É inegável que através das PPP a população teve acesso a melhores acessos rodoviário, como referido anteriormente, Portugal tem a segunda maior densidade rodoviária por habitantes da UE, assim como é inegável que dessa melhoria de acessos resultará uma

redução da sinistralidade automóvel. Os números da tabela III demonstram esta realidade:

**Tabela III – Evolução dos principais indicadores de sinistralidade automóvel de 1990 para 2007**

	<b>1990</b>	<b>2007</b>	<b>%</b>
<b>Acidentes com vítimas</b>	45.110	35.311	-21,72%
<b>Acidentes com mortos</b>	2.078	765	-63,19%
<b>Vítimas mortais</b>	2.321	854	-63,21%
<b>Feridos graves</b>	12.165	3.116	-74,39%
<b>Feridos ligeiros</b>	51.164	43.202	-15,56%
<b>Índice gravidade</b>	5,1	2,4	-52,94%

Fonte: Autoridade Nacional Segurança Rodoviária

Da análise da tabela permite-nos, logo à partida, verificar que todos os indicadores tiveram uma redução considerável, com grande destaque para os acidentes com mortos, vítimas mortais, feridos graves e índice de gravidade dos acidentes com números acima dos 50%.

## 5. Conclusões, limitações e investigação futura

### 5.1. Conclusões

Após apresentação da metodologia e analisados os resultados de seguida serão apresentadas as conclusões finais.

O tipo de PPP privilegiado nas concessões objeto de estudo foi o contratual e o modelo o DBOFT, sendo utilizados em todas as concessões. Como referido anteriormente este é um tipo de modelo bastante atrativo para os governos devido à reversão da propriedade e ao facto de em teoria ser o privado que tem toda a responsabilidade sob o projeto, o que na prática não se vem a verificar. Certamente não será alheia a este facto a tentativa por parte do Estado de dotar o país de melhores infraestruturas, diferindo o pagamento dessas obrigações pelo tempo. O prazo médio das concessões é de 29,77 anos.

Relativamente aos regimes de PPP utilizados, atualmente todas as concessões são em regime de *project finance* com portagem real. Até há poucos anos existiam 7 concessões em regime de *project finance* sem portagens (Beira Interior, Costa de Prata, Algarve, Interior Norte, Beira Litoral e Alta, Norte Litoral e Grande Porto). Neste caso o Estado substituíria-se aos utilizadores no pagamento de portagens.

Quanto aos prazos médios entre o lançamento do concurso e adjudicação, como já referido é de 956 dias. O período em que se registaram as maiores demoras coincide com a “época de ouro” das PPP em Portugal com o lançamento das SCUT (Sem Custos

para o Utilizador). Fruto deste programa, grande parte das PPP em análise foram lançadas no período 1997-1999 (dez concessões).

Das concessões analisadas não é possível encontrar um prazo médio padrão para este processo. Os valores vão desde 608 dias (Concessão Lusoponte), até 1912 dias (Concessão Litoral Centro). À grande demora verificada não será alheio o lançamento neste período das dez concessões.

Relativamente ao investimento, quando comparado o investimento com CAPEX com o investimento previsto no Custo Base verifica-se uma tendência generalizada (com exceção da concessão Lusoponte e Interior Norte) de o investimento previsto no Custo Base ser mais reduzido que o investimento com o CAPEX. O investimento com CAPEX representa em média um custo de mais 42,10M€ por concessão. Sendo o Caso Base o de caso de referência para escolha por parte do Estado, é essencial o seu correto cálculo. Para além do óbvio custo para o Estado que representa o acréscimo de custos, este facto poderá ser duplamente prejudicial para o mesmo, visto que o Estado poderá ter escolhido determinada concessionária dando preferência ao custo quando este custo na generalidade é superior ao previsto. Este facto é tanto mais grave quando o próprio Estado não vai de encontro às boas práticas internacionais. No lançamento das SCUT o estado não efetuou o cálculo do CSP. Apesar de à data não ser obrigatório, as boas práticas assim o exigiam. A não utilização deste comparador é prática recorrente no Estado, sendo uma das causas que levou o Tribunal de Contas a recusar o visto do contrato de 5 subconcessões (Azevedo, 2013). A utilização do CSP é um requisito para o cálculo do VfM de uma infraestrutura. A sua falta coloca, à partida, a questão se a construção destes projetos em regime de PPP se adequava ou não.



No que concerne aos pedidos de reequilíbrio financeiro estes têm revelado ser um grande custo para o erário público. Até à data o Estado já gastou 2054,18M€ em reposição de equilíbrio financeiro. A grande parte dos pedidos de reequilíbrio financeiro já decididos diz respeito a alterações contratuais, quebra de tráfego, sobrecustos e atrasos nas expropriações, confirmando-se os motivos avançados pelo Tribunal de Contas anteriormente referenciados.

O destaque vai para a concessão Lusoponte. Nos primeiros 6 anos depois da celebração do contrato foram realizados sete acordos de reequilíbrio financeiro. Até à data já foram feitos nove pedidos de reequilíbrio que representaram um custo adicional para o Estado de 846,79M€.

Destaque também para a Concessão Norte que já recebeu um total de 698,90M€ em reposição de reequilíbrio financeiro. Das treze concessões apenas duas (Litoral Centro e Beira Litoral e Alta) não receberam qualquer verba proveniente de reequilíbrio financeiro por parte do Estado, embora seja expetável que venha a acontecer brevemente, visto estarem pendentes no Tribunal Arbitral pedidos por parte das concessionárias fruto sobretudo da quebra de tráfego em relação ao Caso Base.

Quando são comparados os custos com CAPEX com a reposição por equilíbrio financeiro verifica-se que todas as concessões tiveram um custo superior ao previsto. Com esta inclusão o custo médio acima do Caso Base por concessão passa de 42,10M€ para 200,10M€.

Segundo o relatório da Comissão Parlamentar às Concessões Rodoviárias, é nos primeiros anos da concessão que se fazem a maior parte dos pedidos de reequilíbrio financeiro. Ora isto é tão mais grave quando grande parte destes mesmos pedidos são culpa do próprio Estado (imposições contratuais ou atraso nas expropriações).

Por fim, no que diz respeito ao desenvolvimento do setor rodoviário fruto das PPP, antes na análise de qualquer dado, é de senso comum o grande desenvolvimento registado em Portugal nos últimos 20 anos relativamente ao número e à qualidade dos troços rodoviários nacionais.

Analisados os dados, rapidamente chegamos a esta mesma conclusão, Portugal registou um crescimento mais de 13 vezes superior na densidade de número de Km de Autoestradas, assim como na densidade por habitantes (Km/1 milhão habitantes) de 1990 para 2007, o que é um feito extraordinário. À primeira vista Portugal conseguiu atingir um dos principais objetivos do lançamento de PPP rodoviárias – o rápido desenvolvimento de infraestruturas rodoviárias e a rápida execução do Plano Rodoviário Nacional.

Analisados os índices de sinistralidade automóvel, o balanço também é claramente positivo, no mesmo período registou uma queda acentuada em todos os indicadores analisados.

Sendo estes factos notáveis, e tendo sem dúvida as PPP a sua quota parte de responsabilidade na sua obtenção, é oportuno questionar-nos se não foi um preço muito alto a pagar? Ou não haveria uma forma mais eficiente de o obter? É imensurável o custo de uma vida, no entanto, fica a ideia que seria possível obter os mesmos, ou melhores, resultados por vias alternativas, ou melhor defesa dos interesses do Estado.

Apesar de não ser objeto de estudo deste trabalho, da análise efetuada infere-se que relativamente à partilha de riscos, esta não é feita da melhor forma. Verifica-se que grande parte dos riscos recaem sobre o setor público apesar de não ser este a parte com melhor capacidade para o reter.

## **5.2. Limitações**

Sendo o tema das Parcerias Público-Privadas um tema bastante complexo e na ordem do dia, era da opinião do autor antes de iniciar a sua investigação que a informação relativa a estas estaria bem organizada e disponível para análise a quem lhe interessasse. Apesar de haver muita informação disponível nos sítios da internet de órgãos públicos como a Direção-Geral de Tesouro e Finanças, Tribunal de Contas e do Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais, a informação disponível está desagregada, incompleta e algumas vezes com incongruências de fonte para fonte. É da opinião do autor e de interesse público a agregação num único sítio de toda a informação relativa ao tema das parcerias.

Sendo este um tema tão complexo e com tantos prismas possíveis de análise, este trabalho encontra-se limitado por apenas incluir o setor rodoviário, não incluir as subconcessões já em exploração e para o cálculo das conclusões não ser incluída a concessão Brisa, uma das mais importantes.

Encontra-se também limitado em termos temporais e de tamanho limite deste trabalho. Sendo um tema complexo e com muita informação disponível para análise, idealmente seria desejável um maior limite de páginas e maior espaço temporal de modo a serem abordados todos os temas relevantes sobre o assunto.

## **5.3. Investigação futura**

As PPP são, sem dúvidas, um tema complexo e que está na ordem do dia pelos piores motivos.

Um dos assuntos a abordar numa investigação futura seria a criação de um modelo base para o estudo, decisão e manutenção das PPP capaz de capitalizar a experiência

portuguesa no assunto. Sendo estas parcerias, em teoria, e se bem utilizadas, uma mais-valia para qualquer país, é da opinião do autor que estas não devem ser prejudicadas ou deixadas de ser utilizadas pelo facto de a experiência até agora ser negativa (no que concerne aos seus custos).

Outro tema a abordar numa investigação futura seria a criação de um modelo de decisão que inclua os pedidos de reposição de reequilíbrio financeiro. É inadmissível, na ótica do autor, que as decisões por parte do Estado sejam efetuadas tendo por base valores que na realidade não se verificam. Isto é tão mais grave pelo facto de estes custos além de serem imputados ao Estado, são culpa do mesmo.

## Referências Bibliográficas

Achonwa, Jeremiah (2006). *What are the elements of security in project finance and how does it limit the lenders exposure to project risks?* [Em linha]. Disponível em: [http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/gateway/files.php?file=cepmlp\\_car13\\_44\\_134229329.pdf](http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/gateway/files.php?file=cepmlp_car13_44_134229329.pdf) [Acesso em 2013/6/15].

Azevedo, S. (2013). *Relatório Final Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de Todas as Parcerias Público-Privadas do Setor Rodoviário e Ferroviário*, [Em linha]. Disponível em <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030765131424a5546425155314a474c30467963585670646d39446232317063334e68627939535a577868644d4f7a636d6c76637938774d5355794d464a6c6247463077374e796157386c4d6a424761573568624335775a47593d&fich=01+Relat%C3%B3rio+Final.pdf&Inline=true> [Acesso em 2013/8/5].

Borges, L. e Faria, V. (2002). Project Finance: Considerações sobre a aplicação em Infra-Estrutura no Brasil, *Revista do BNDES*, 9 (18), 241-280.

Comissão das Comunidades Europeias, (2004), *Livro verde sobre as parcerias público-privadas em matéria de contratos públicos e concessões* [Em linha]. Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2004/com2004\\_0327pt01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2004/com2004_0327pt01.pdf) [Acesso em 2013/6/22].

Cruz, C. e Marques, R. (2012). *O Estado e as Parcerias Público-Privadas*, 1ª Ed. Lisboa: Edições Sílabo.

*Decreto-Lei 86/2003 de 26 de abril*, [Em linha]. Disponível em <http://dre.pt/pdf1sdip/2003/04/097A00/26822686.pdf> [Acesso em 2013/6/15].

Delmon, J., (2011). *Public-Private Partnership Projects in Infrastructure: An Essencial Guide for Policy Makers*, 1ª Ed. Nova Iorque: Cambridge University Press.

Direção-Geral do Tesouro e Finanças (2008), *Relatório Sobre Parcerias Público-Privadas e Concessões*, [Em linha]. Disponível em [http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorio\\_PPP\\_2008.pdf](http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorio_PPP_2008.pdf) [Acesso em 2013/6/22].

Direção-Geral do Tesouro e Finanças (2009), *Parcerias Público-Privadas e Concessões: Relatório de 2009*, [Em linha]. Disponível em [http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/Relatorio\\_PPP\\_2009.pdf](http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/Relatorio_PPP_2009.pdf) [Acesso em 2013/6/22].

Direção-Geral do Tesouro e Finanças (2010), *Parcerias Público-Privadas: Relatório 2010*, [Em linha]. Disponível em [http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/2010/Relatorio\\_PPP\\_2010.pdf](http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/2010/Relatorio_PPP_2010.pdf) [Acesso em 2013/6/22].

Direção-Geral do Tesouro e Finanças (2011), *Parcerias Público-Privadas: Relatório 2011*, [Em linha]. Disponível em [http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/2011/Relatorio\\_PPP\\_2011\\_15\\_Julho\\_revisto\\_SS.pdf](http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/2011/Relatorio_PPP_2011_15_Julho_revisto_SS.pdf) [Acesso em 2013/6/22].

Direção-Geral do Tesouro e Finanças (2012), *Parcerias Público-Privadas: Relatório 2012*, [Em linha]. Disponível em

[http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/2012/Relatorio\\_Anuar\\_PPP\\_2012.pdf](http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/2012/Relatorio_Anuar_PPP_2012.pdf) [Acesso em 2013/6/22].

Esty, B., (2003). *The Economic Motivations for Using Project Finance*, [Em linha]. Disponível em: <http://www.people.hbs.edu/besty/BCE%20PF%20Motivations%202-14-03.pdf> [Acesso em 2013/6/15].

Fight, A. (2006). *Introduction to Project Finance*, 1ª Ed. Oxford: Butterworth-Heinemann.

Filha, D. e Castro, M. (2000). Project Finance para a Indústria: Estruturação e Financiamento, *Revista do BNDES*, 7 (14), 107-124.

Finnerty, J., (2007). *Project Financing: Asset-Based Financial Engineering*, 2ª Ed. Nova Jérсия: John Wiley & Sons, Inc.

Grimsey, D. e Lewis M. (2004). *Public-Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project FinanceI*, 1ª Ed. Cheltenham: Edward Elgar.

OECD (2011), *Hand-Out From Lessons to Principles for the use os Public-Private Partnerships*, [Em linha]. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/48144872.pdf> [Acesso em 2013/9/18].

PriceWaterHouseCoopers (2005), *Delivering the PPP promise: A review of PPP issues and activity*, [Em linha]. Disponível em [http://www.pwc.com/en\\_GX/gx/government-infrastructure/pdf/promisereport.pdf](http://www.pwc.com/en_GX/gx/government-infrastructure/pdf/promisereport.pdf) [Acesso em 2013/6/15].

Tribunal de Contas (2005), *Concessões Rodoviárias em Regime de Portagem Scut: Follow-Up* [Em linha]. Disponível em

[http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2005/audit-dgtec-rel034-2005-2s.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2005/audit-dgtec-rel034-2005-2s.pdf)

[Acesso em 2013/6/22].

Tribunal de Contas (2005), *Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas: Concessões Rodoviárias e Ferroviárias*, [Em linha]. Disponível em [http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2005/audit-dgtec-rel033-2005-2s.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2005/audit-dgtec-rel033-2005-2s.pdf)

[Acesso em 2013/6/22].

Tribunal de Contas (2007), *Auditoria aos Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas – Concessões Rodoviárias e Ferroviárias*, [Em linha]. Disponível em [http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2007/audit-dgtec-rel004-2007-2s.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2007/audit-dgtec-rel004-2007-2s.pdf)

[Acesso em 2013/06/22].

Tribunal de Contas (2008), *Auditoria à Gestão das Parcerias Público-Privadas – Concessões Rodoviárias*, [Em linha]. Disponível em [http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2008/audit-dgtec-rel010-2008-2s.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2008/audit-dgtec-rel010-2008-2s.pdf)

[Acesso em 2013/6/22].

Yescombe, E., (2002). *Principles of Project Finance*, 1ª Ed. Londres: Academic Press.

Yescombe, E., (2007). *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, 1ª Ed. Oxford: Butterworth-Heinemann.

**Fontes online:**

[www.dgtf.pt](http://www.dgtf.pt)

<http://www.gperi.moptc.pt>

<http://www.ppp.mg.gov.br/>



# Anexos

## Anexo 1 – Listagem concessões, modelo, regime, lançamento concurso, adjudicação, assinatura do contrato, início e prazo

Concessão	Concessionário	Modelo	Regime aquando do seu lançamento	Lançamento concurso	Adjudicação	Assinatura contrato	Início	Prazo (anos)
Concessão Lusoponte	Lusoponte, SA	DBOFT	Project Finance com portagem real	15-10-1992	19-04-1994	15-06-1994	1995	30
Concessão Oeste	Auto-Estradas do Atlântico, SA	DBOFT	Project Finance com portagem real	10-01-1997	22-10-1998	04-12-1998	1999	30
Concessão Litoral Centro	Brisa - Auto Estradas de Portugal	DBOFT	Project Finance com portagem real	23-06-1999	28-02-2004	16-09-2004	2004	30
Concessão Douro Litoral	AEDL - Auto-estradas do Douro Litoral, SA	DBOFT	Project Finance com portagem real	15-09-2003	07-12-2007	28-12-2007	2007	27
Concessão Beira Interior	Scut Vias - Auto-Estradas da Beira Interior, SA	DBOFT	Project Finance sem portagens, ou seja, sem custos para o utilizador. Neste tipo de modelo o Estado substitui-se aos utilizadores no pagamento de portagens, sendo desta forma um serviço aparentemente gratuito. Serve de pagamento pela passagem dos utilizadores na concessão os impostos pagos pelo contribuinte.	19-12-1997	29-06-1999	13-09-1999	1999	30
Concessão Costa de Prata	Ascendi Costa de Prata- Auto-Estradas da Costa da Prata, SA	DBOFT		26-06-1998	28-04-2000	19-05-2000	2000	30
Concessão do Algarve	EuroScut - Sociedade Concessionária da Scut Algarve, SA	DBOFT		26-06-1998	09-02-2000	11-05-2000	2000	30
Concessão Interior Norte	NorScut - Concessionária de Auto-Estradas, SA	DBOFT		09-03-1998	19-10-2000	30-12-2000	2000	30
Concessão Beira Litoral e Alta	Ascendi Beiras Litoral e Alta - Auto-estradas das Beiras Litoral e Alta, SA	DBOFT		05-08-1998	16-01-2001	28-04-2001	2001	30
Concessão Norte Litoral	EuroScut Norte - Sociedade Concessionária da SCUT do Norte Litoral, SA	DBOFT		24-06-1999	04-05-2001	31-08-2001	2001	30
Concessão Grande Porto	Ascendi Grande Porto - Auto-estradas do Grande Porto, SA	DBOFT		29-05-1998	25-06-2002	28-08-2002	2002	30
Concessão Norte	Ascendi Norte - Auto Estradas do Norte, SA	DBOFT	Project Finance com portagem real	24-06-1997	08-06-1999	06-07-1999	1999	30
Concessão Grande Lisboa	Ascendi Grande Lisboa – Auto Estradas da Grande Lisboa, SA	DBOFT	Project Finance com portagem real	03-01-2003	27-11-2006	09-01-2007	2007	30
Concessão Brisa	Brisa - Auto Estradas de Portugal	DBOFT	Project Finance com portagem real	Vários <sup>(1)</sup>	Vários <sup>(1)</sup>	30-12-2008 <sup>(2)</sup>	2000	35

<sup>(1)</sup> - A concessão Brisa prevê a exploração de muitas Auto-Estradas, tendo o seu concurso e adjudicação datas várias. As bases da concessão iniciais datam de 22-11-1972.

<sup>(2)</sup> - Data da última alteração contratual efetuada

**Média 29,77**

Fonte: DGTF e Contratos das concessões

## Anexo 2 – Espaço temporal entre o lançamento do concurso, adjudicação e assinatura do contrato

Concessão	Lançamento concurso	Adjudicação	Assinatura contrato	Nº de dias entre o lançamento do concurso e adjudicação	Nº de dias entre a adjudicação e assinatura do contrato	Nº dias entre o lançamento do concurso e assinatura do contrato
Concessão Lusoponte	15-10-1992	19-04-1994	15-06-1994	551	57	608
Concessão Oeste	10-01-1997	22-10-1998	04-12-1998	650	43	693
Concessão Litoral Centro	23-06-1999	28-02-2004	16-09-2004	1711	201	1912
Concessão Douro Litoral	15-09-2003	07-12-2007	28-12-2007	1544	21	1565
Concessão Beira Interior	19-12-1997	29-06-1999	13-09-1999	557	76	633
Concessão Costa de Prata	26-06-1998	28-04-2000	19-05-2000	672	21	693
Concessão do Algarve	26-06-1998	09-02-2000	11-05-2000	593	92	685
Concessão Interior Norte	09-03-1998	19-10-2000	30-12-2000	955	72	1027
Concessão Beira Litoral e Alta	05-08-1998	16-01-2001	28-04-2001	895	102	997
Concessão Norte Litoral	24-06-1999	04-05-2001	31-08-2001	680	119	799
Concessão Grande Porto	29-05-1998	25-06-2002	28-08-2002	1488	64	1552
Concessão Norte	24-06-1997	08-06-1999	06-07-1999	714	28	742
Concessão Grande Lisboa	03-01-2003	27-11-2006	09-01-2007	1424	43	1467
Concessão Brisa	Vários	Vários	30-12-2008	-	-	-
			<b>Dias</b>	<b>956</b>	<b>72</b>	<b>1029</b>
			<b>Meses</b>	<b>31,88</b>	<b>2,41</b>	<b>34,29</b>
			<b>Anos</b>	<b>2,66</b>	<b>0,20</b>	<b>2,86</b>

Fonte: DGTF e Contratos das concessões

### Anexo 3 – Investimento previsto no Caso Base, investimento real e investimento real com CAPEX

Concessão	Investimento previsto no caso base	Investimento real	Investimento real (CAPEX)	Diferença entre o investimento previsto no caso base e o investimento real	Diferença entre o investimento previsto no caso base e o investimento real (CAPEX)	Diferença entre o valor investimento no caso base e o valor do investimento (CAPEX) somados com os valores recebidos de reequilíbrio financeiro
Concessão Lusoponte	1.331	867	897,8	-464	-433,2	413,59
Concessão Oeste	628	453,5	792,3	-174,5	164,3	221,45
Concessão Litoral Centro	648	550,7	743,6	-97,3	95,6	95,6
Concessão Douro Litoral	845	777,7	878,3	-67,3	33,3	34
Concessão Beira Interior	870	628,3	924,6	-241,7	54,6	57,42
Concessão Costa de Prata	431	320,7	531,5	-110,3	100,5	147,87
Concessão do Algarve	307	228,5	322,7	-78,5	15,7	19,15
Concessão Interior Norte	678	504,1	644,9	-173,9	-33,1	290,5
Concessão Beira Litoral e Alta	927	718,4	1.135,6	-208,6	208,6	208,6
Concessão Norte Litoral	410	318,6	456,7	-91,4	46,7	89,6
Concessão Grande Porto	613	492,5	732,5	-120,5	119,5	135,7
Concessão Norte	1.217	879,2	1.317,3	-337,8	100,3	799,2
Concessão Grande Lisboa	196	180	270,8	-16	74,8	89,1
Concessão Brisa	2.781	2623,8	nd	-	-	-
<b>Média</b>	<b>700,1</b>	<b>532,2</b>	<b>742,2</b>	<b>-167,8</b>	<b>42,1</b>	<b>200,1</b>
<b>Total</b>	<b>9.101</b>	<b>6.919,2</b>	<b>9.648,6</b>	<b>-2.181,8</b>	<b>547,6</b>	<b>2.601,8</b>

Fonte: DGTF, Tribunal de Contas e Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito às PPP do Setor Rodoviário e Ferroviário

Unidade: milhares de euros

## Anexo 4 – Pagamentos do Estado de reequilíbrio financeiro

Concessão	Reequilíbrio financeiro	Total (em milhões de euros)
Concessão Lusoponte	Nos primeiros 6 anos desde a celebração do contrato foram realizados 7 acordos de reequilíbrio financeiro. Foram gastos 524,82M€ devido a alterações contratuais e 321,97M€ de compensações pela não cobrança, manutenção e atualização do custo das portagens. Até à data já foram realizados 9 acordos de reequilíbrio.	846,79
Concessão Oeste	Até 2006 a concessão já tinha recebido 11,75M€ por mútuo acordo e 11,50M€ (alterações contratuais, atrasos expropriações) por decisão do tribunal arbitral. É expectável ainda o pedido de reequilíbrio financeiro devido à queda de tráfego; Pagamento do Estado de 2,1M€ em 2009; Concessionária recebeu 20,3M€ em reequilíbrio financeiro em 2010; O Estado efetuou o pagamento de 11,50M€ à concessionária.	57,15
Concessão Litoral Centro	Até à data foram apresentados pela concessionária diversos pedidos de reequilíbrio financeiro, sendo o mais significativo o de 1.022M€ (ainda em Tribunal Arbitral). Este deve-se à quebra de tráfego registada em relação ao Caso Base (927.500M€), e também à quebra de tráfego com a introdução de portagens numa via de acesso a esta concessão (94,5M€). O primeiro pedido de reposição da concessionária foi de 51,95M€ (também pendente) relacionado, por imposições por parte do Estado não previstas no Caso Base. Esta concessão é inviável a nível económico e que trará forçosamente ainda mais pedidos de compensação por parte da concessionária (relatório Ernest & Young citado por Azevedo, 2013).	0
Concessão Douro Litoral	Foi solicitada pela concessionária a reposição de 1.424,20M€ relacionados com o cancelamento da Auto-Estrada do Centro, cobrança de taxas, rejeição de trajetos alternativos e despesas e trabalhos de construção. Esta concessão também é considerada inviável (relatório da Ernest & Young citado por Azevedo, 2013). Sendo esta concessão inviável financeiramente é expectável que venha a solicitar mais pedido de reequilíbrios financeiros; Em 2009 o Estado pagou 0,7M€ à concessionária;	0,7
Concessão Beira Interior	Até 2006 a concessionária fez pedido de 21,50M€ dos quais 2,82M€ já foram pagos pelo Estado.	2,82

<b>Concessão</b>	<b>Reequilíbrio financeiro</b>	<b>Total (em milhões de euros)</b>
Concessão Costa de Prata	Foram pagos 26,87M€ devido a alterações unilaterais, atrasos na aprovação do estudo de impacto ambiental e atrasos na entrega dos terrenos para a obra. Em 05/03/2007 a concessionária apresentou um pedido de 53,4M€; Pagamento de 20,5M€ à concessionária em 2011 devido a pagamento de investimentos por parte do Estado.	47,37
Concessão do Algarve	Em 2007 foram pagos à concessionária 3,25M€ devido a atrasos de expropriações imputáveis ao Estado; Concessionária recebeu 0,2M€ em 2011.	3,45
Concessão Interior Norte	Pedido pela concessionária 355M€, ao que o Estado propõe 152,4M€, foi constituído o tribunal arbitrário para decisão devido a atrasos nas expropriações e alterações do troço e seus custos (2004); Em 2008 pagamento de 1,5M€; Em 2011 o Estado pagou 322,10M€ do pedido efetuado em 2004.	323,6
Concessão Beira Litoral e Alta	Até à data ainda não foi realizado nenhum reequilíbrio financeiro, no entanto a concessão já pediu reposição de reequilíbrio financeiro por queda de tráfego.	0
Concessão Norte Litoral	O Estado pagou 21,8M€ à concessionária em 2007 devido a sobrecustos para o empreiteiro, perda de receita e sobrecustos de expropriações dos 95M€ pedidos inicialmente; Pagamento de 4,9M€ em reequilíbrios financeiros em 2010; Concessionária recebeu mais 16,20M€ em reequilíbrio financeiro devido ao pagamento de investimentos por parte do Estado (2011).	42,9
Concessão Grande Porto	Pedido em 2005 1,42M€ pela concessionária relativos a sobrecustos de construção de nova variante; A concessionária recebeu 16,2M€ em reequilíbrio financeiro em 2011 derivados do pagamento de investimentos por parte do Estado.	16,2
Concessão Norte	Em 2005 foi acordado entre a concessionária e o Estado o pagamento de 260M€ de compensação devido a sobrecustos e perdas de receitas. A concessionária também foi recompensada em cerca de 20M€ devido a sobreposições de traçados (Brisa/AENOR). Além dos custos financeiros, o Estado para evitar mais pagamentos à concessionária negociou a prorrogação do prazo da concessão por mais 5 anos; Foi realizado o reequilíbrio de 150,7M€ em 2010; Pagamento de mais 268,20M€ pelo Estado derivado de factos ocorridos durante a construção (expropriações, imposições ambientais e consequente sobrecustos).	698,9
Concessão Grande Lisboa	Em 2008 pagamento de 8,80M€ devido a trabalhos adicionais nos lanços já existentes que foram integrados nesta concessão; Em 2009 a concessionária recebeu 1,9M€ relacionados com os motivos do ano anterior; Pagamento de 3,5M€ à concessionária 2010; Recebimento de mais 0,1M€ pela concessionária em 2011.	14,3
Concessão Brisa		nd
<b>Total</b>		<b>2054,18</b>

Fonte: DGTF, Tribunal de Contas e Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito às PPP do Setor Rodoviário e Ferroviário