



**Tribunal de Contas**  
**PORTUGAL**

Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA – PORTUGAL

E-mail: [dg@tcontas.pt](mailto:dg@tcontas.pt)  
URL: <http://www.tcontas.pt>

Phone: ++ 351.21 797 47 97  
Fax: ++ 351.21 794 05 67



**IV ASSEMBLEIA GERAL DA**  
**ORGANIZAÇÃO DAS ISC DA CPLP**

**Maputo, 19-21 Julho 2006-06-14**

***O CONTROLO EXTERNO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS***  
***(A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA)***

Lisboa, Julho 2006



## *O CONTROLO EXTERNO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS*

### *(A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA)*

#### Introdução

1. Especificidades das parcerias público-privadas
  - a) O contexto
  - b) Traços caracterizadores
2. Aspectos fundamentais do enquadramento legislativo das PPP em Portugal
3. O controlo externo das PPP em Portugal
  - a) Quadro geral da actividade do Tribunal de Contas
  - b) Enquadramento orçamental dos encargos com PPP
  - c) PPP relativas a concessões rodoviárias e ferroviárias
  - d) PPP na área da Saúde
4. Conclusões
5. Recomendações



## Introdução

Ao longo do século XX verificou-se na maior parte dos Estados desenvolvidos um crescimento das despesas públicas para níveis que, nas últimas décadas, se revelaram insustentáveis, uma vez que, em economia de mercado, a situações de despesa pública elevada têm de corresponder necessariamente aumentos de tributação ou de endividamento público, retirando assim o Estado ao sector privado recursos potencialmente dinamizadores da actividade económica produtiva.

Adicionalmente, as circunstâncias ligadas ao fenómeno da globalização passaram a induzir situações de “concorrência fiscal”, que poderão penalizar fortemente as economias dos Estados mais intervencionistas.

Redução do peso do Estado e equilíbrio orçamental passaram portanto a ser palavras de ordem na programação financeira e macroeconómica dos Estados. No caso do espaço europeu da moeda única, em que se insere a economia portuguesa, no sentido de obter convergência de opções de política orçamental numa zona económica em que a política monetária é comum, os Estados-Membros acordaram em estabelecer o Pacto de Estabilidade e Crescimento, sujeitando assim a restrições provenientes das suas vinculações externas a política económica em que são soberanos.

No entanto, paralelamente às contingências da restrição orçamental, continuou a ser exercida sobre os Governos uma forte pressão no sentido da sua intervenção, com destaque para os sectores sociais e investimentos em infraestruturas.

É nestas circunstâncias de conflito de objectivos que se tem feito sentir a necessidade de encontrar alternativas ao financiamento tradicional do sector público. Como se sabe, é pela via das parcerias público-privadas (PPP) que se tem pretendido nas últimas décadas transferir para o sector privado o financiamento, a execução e a exploração/operacionalização de uma parte considerável de bens públicos.

A experiência de recurso pelos Estados às PPP permite já identificar vários benefícios resultantes deste novo modelo de financiamento, mas também os custos que pode induzir, uma vez que o sector público assume compromissos financeiros por longos períodos.

No ponto seguinte apresenta-se uma breve caracterização deste modelo de financiamento e gestão de bens públicos. Passa-se depois a referir alguns aspectos fundamentais do enquadramento legislativo das PPP em Portugal.

Seguidamente, apresentam-se considerações mais directamente ligadas ao tema desta apresentação, sugeridas pela experiência recente de controlo do Tribunal de Contas português de projectos executados em regime de PPP.

Por fim, são destacados alguns pontos, de entre as reflexões apresentadas ao longo do trabalho, que parecem merecer atenção com vista à actividade futura do controlo externo das PPP.



## **1. Especificidades das parcerias público-privadas**

### **a) O contexto**

Sempre se verificaram formas de relação contratual entre o Estado e entidades privadas; no entanto, existem especificidades próprias dos modelos de contratação com privados sob a forma das PPP.

Como foi genericamente abordado na Introdução deste trabalho, o recurso às PPP surge num contexto em que o sector público tem necessariamente de passar a assumir um papel mais regulador e controlador do que produtor e distribuidor; mais rigoroso na delimitação e quantificação das necessidades a prover e dos recursos que lhes devem ser afectos; e, portanto, mais concentrado na qualidade, na organização, nos resultados, na aplicação de critérios de eficiência e minimização do seu peso na economia, eliminando, porventura, funções dispensáveis.

Passou assim a entender-se que os serviços públicos poderiam tirar proveito da tradicional melhor capacidade de gestão do sector privado, no sentido de beneficiar o sector público com o “know-how” tecnológico, operativo e de gestão, as economias de escala, a eficiência e flexibilidade de organização próprios do sector privado, o que simultaneamente foi visto como uma oportunidade de reanimar a economia, abrindo ao sector privado mercados até aí exclusivos do sector público, melhorando a qualidade do serviço prestado e elevando os níveis de eficiência na utilização dos recursos públicos.

Deste modo, o Estado e outros entes públicos passaram a desenvolver modelos alternativos e experiências inovadoras de relacionamento com entidades privadas no sentido do aprovisionamento de bens públicos, encontrando-se actualmente já consagrado o estabelecimento de formas de contratação duradouras entre os dois sectores, em regime de parceria público-privada.

### **b) Traços caracterizadores**

Em Portugal, a legislação nacional sobre a matéria define como parceria público-privada “*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 actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado*<sup>1</sup>.”

O envolvimento do sector privado em PPP (também designada frequentemente pela sigla PPP/PFI – Parceria Público-Privada/“Private Finance Initiative”) corresponde habitualmente à sua intervenção aos níveis da concepção, do financiamento, da construção, da operacionalização/exploração e da manutenção.

---

<sup>1</sup> Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, artigo 2.º, n.º 1.



Uma parceria público-privada é normalmente identificada pelas seguintes características:

- Corresponde a um enfoque no longo prazo (por vezes décadas);
- Pressupõe o alcance de determinados resultados;
- Destina-se à satisfação de necessidades colectivas, estipuladas pelo sector público;
- A actividade em questão é financiada total ou parcialmente pelo sector privado;
- A exploração é assegurada pelo menos parcialmente pelo agente privado, que assim assume parte substancial ou a totalidade do risco envolvido.

A transferência de risco é um aspecto particularmente importante numa PPP. Muitos riscos podem ser transferidos, de uma forma mais ou menos eficiente: risco de projecto e de construção; risco de derrapagens temporais e financeiras; risco de integração; risco de procura; risco de exploração; risco financeiro. No entanto, nem sempre a transferência de risco numa PPP se verifica de forma bem nítida, pelo que um cuidado básico que o Estado deve ter, na concepção de uma PPP, é o de serem claramente estabelecidos no contrato os termos exactos em que esta deve ser concretizada.

Embora as PPP possam não envolver custos iniciais para o sector público, ou estes possam ser num momento inicial pouco significativos, não se pode negar o envolvimento financeiro do Estado que, de diferentes maneiras, pode ser induzido pelo recurso a este tipo de associação com a iniciativa privada.

É de destacar que *os riscos do Estado assumidos com os contratos de PPP decorrem das cláusulas contratuais de reposição do equilíbrio financeiro*. Estas cláusulas mencionam as situações passíveis de compensações pelo Estado (por ex., défices de tráfego numa infraestrutura de transportes relativamente ao previsto), sendo com base neste clausulado que as concessionárias apresentam as suas reservas de direito quanto à necessidade de reposição do equilíbrio financeiro dos respectivos contratos.

O equilíbrio financeiro baseia-se em previsões macro e microeconómicas constantes do denominado modelo Caso Base, que faz parte integrante dos respectivos contratos, sendo com referência a este modelo financeiro que as concessionárias apuram os montantes reclamados em sede de “reequilíbrio financeiro”<sup>2</sup>.

## 2. Aspectos fundamentais do enquadramento legislativo das PPP em Portugal

As PPP implicam o desenvolvimento de projectos estruturantes e criação de encargos de médio ou longo prazo para o sector público, que podem perdurar por várias gerações. Justifica-se assim a necessidade de um regime jurídico especialmente orientado para assegurar o rigor e a exacta ponderação dos custos e benefícios das opções tomadas, bem como a respectiva articulação com as normas de enquadramento orçamental.

---

<sup>2</sup> Para mais pormenores acerca deste modelo de reposição do equilíbrio financeiro, cf. Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas n.º 33/2005 – 2ª Secção, “Encargos do Estado com as parcerias público-privadas: concessões rodoviárias e ferroviárias”, a que é também feita referência no ponto 3. do presente trabalho.



Foi anteriormente apresentada a definição de PPP constante do Dec. Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, que define as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado neste domínio<sup>3</sup>. Foi através deste diploma que, em Portugal, se pretendeu instituir princípios gerais de eficiência e economia, designadamente através de uma particular atenção às problemáticas da repartição do risco e da criação de incentivos à definição de parcerias financeiramente sustentáveis e bem geridas.

De entre os aspectos mais significativos que se encontram contemplados neste diploma, saliente-se, designadamente, a definição das finalidades essenciais das PPP (identificadas como o acréscimo de eficiência na afectação de recursos públicos e a melhoria qualitativa e quantitativa do serviço); a repartição de responsabilidades; a definição de um conjunto de pressupostos (destaque-se, neste caso, os referentes à necessidade de cumprimento de normas de enquadramento orçamental); a partilha de riscos; a avaliação das parcerias e a sua fiscalização e acompanhamento.

De destacar o facto de a opção PPP se encontrar subordinada não só a uma análise de *value for money* da despesa pública, como a uma avaliação do dimensionamento e sustentabilidade dos encargos a assumir no âmbito do sistema de orçamentação plurianual do Sector Público Administrativo.

Note-se que a análise *value for money* se encontra contemplada no Dec. Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril (constituindo um dos pressupostos ao lançamento e estabelecimento da contratação da parceria), com remissão para o n.º 2 do artigo 19.º da Lei de Enquadramento Orçamental, a que adiante é feita referência.

Observe-se que, em Maio de 2006, o Governo aprovou legislação relativa às parcerias público-privadas, implicando uma revisão do Dec. Lei n.º 86/2003.

Apesar de, à data de elaboração deste trabalho, não ter sido ainda publicado o novo diploma e, portanto, não se encontrar ainda em vigor, apresentam-se algumas das razões essenciais apresentadas como justificação da sua necessidade, uma vez que se prendem com certas especificidades das PPP, ligadas a pontos críticos da matéria.

Assim, na Introdução do diploma ainda não publicado, observa-se que, após quase três anos desde a entrada em vigor do Dec. Lei n.º 86/2003, a experiência aconselha a sua revisão, corrigindo deficiências ou fragilidades do regime originário e introduzindo um conjunto de inovações que permitam reforçar a coesão e articulação entre Ministérios co-envolvidos, bem como um aperfeiçoamento de várias das suas disposições no sentido do reforço do controlo financeiro no lançamento de novas parcerias, nas alterações a contratos de parcerias já celebrados ou em outras situações susceptíveis de gerarem um aumento de encargos para o sector público.

O mesmo texto refere que esta intervenção legislativa não é levada a cabo apenas no interesse exclusivo do Estado, sendo também corrigidos ou completados alguns aspectos pontuais relativos a direitos do sector privado.

---

<sup>3</sup> Cf. ponto 1. b).



É também mencionado o facto de se instituir a obrigatoriedade de se constituírem, em regra, comissões de negociação quando estejam em causa alterações a contratos de PPP já celebrados ou quando haja lugar à reposição do equilíbrio financeiro dos mesmos e estabelecem-se os procedimentos a observar quando existam situações ou se pretendam tomar decisões susceptíveis de originar novos encargos para o parceiro público.

Como foi referido, também a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)<sup>4</sup> inclui esta matéria no seu âmbito – aspecto, aliás, considerado um dos mais inovatórios da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, uma vez que se trata de subordinar uma área sensível (isto é, uma matéria que implica riscos financeiros para o Estado) à disciplina orçamental.

A LEO estabelece que as PPP estão sujeitas, nos termos do seu artigo 18.º, n.º 3, alínea d), ao regime do orçamento por programas, devendo o articulado da Lei do Orçamento do Estado fixar um limite máximo aos compromissos do Estado com as mesmas [artigo 31.º, n.º 1, alínea l), da LEO].

O já referido n.º 2 do artigo 19.º da LEO determina a obrigatoriedade de avaliar a economia, a eficiência e a eficácia de programas com recurso a parcerias dos sectores público e privado, comparando este modelo de contratação com o modelo tradicional de contratação pública, sem recurso ao financiamento privado (confrontação com o “comparador público”)<sup>5</sup>, estimando-se a sua incidência orçamental líquida. Esta informação deve acompanhar a Lei do Orçamento do Estado [art 37.º, n.º 1, alínea c) da LEO].

### **3. O controlo externo das PPP em Portugal**

#### **a) Quadro geral da actividade do Tribunal de Contas**

Em Portugal, as PPP começaram a ser desenvolvidas antes de se ter definido o seu enquadramento legal e orçamental específico, sendo as áreas em que mais se tem feito sentir o seu avanço as ligadas às concessões rodoviárias e ferroviárias e à saúde.

Uma vez que as PPP poderão ter diferentes implicações, é necessário que o Tribunal de Contas verifique, caso a caso, qual a verdadeira amplitude desta contratação com o sector privado, se e qual a dimensão dos dinheiros públicos envolvidos e ainda se estas formas de financiamento se encontram juridicamente enquadradas.

---

<sup>4</sup> Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, que constitui a terceira alteração à LEO.

<sup>5</sup> Este é um dos pressupostos a que se refere o artigo 6.º de diploma referido. Os termos desta avaliação estão previstos no n.º 2 do artigo 19.º da Lei n.º 91/2001. Refira-se que o comparador público consiste num programa alternativo, visando a obtenção eficiente dos mesmos objectivos, com exclusão de financiamentos ou de exploração a cargo de entidades privadas, isto é, financiado e realizado directamente pela Administração Pública





Tendo presentes estes e outros desafios, a INTOSAI<sup>6</sup> criou um Grupo de Trabalho que se ocupou do estabelecimento de recomendações nas áreas da regulação económica e das parcerias público-privadas.

Em traços muito gerais, as recomendações apresentadas pelo referido Grupo de Trabalho apontam para a importância de serem desenvolvidos diversos planos de análise que deverão cobrir todo o processo – incluindo a fiscalização –, desde o exame das motivações subjacentes à opção por um modelo de financiamento privado até à contratualização e gestão do próprio projecto.

Para além deste, outro dos aspectos importantes que o Tribunal deve ter em conta, do ponto de vista económico-financeiro, tem a ver com a necessidade de se proceder à avaliação dos ganhos de gestão resultantes destas operações por comparação com o tradicional financiamento público<sup>7</sup>, por um lado, ou com outras alternativas disponíveis.

Por estas razões, o Tribunal de Contas tem vindo a dedicar grande atenção a esta matéria, tendo realizado auditorias no sentido de apurar os encargos do Estado com as PPP relativas a concessões rodoviárias e ferroviárias e com as PPP no sector saúde.

De referir, relativamente a 2005, uma acção de “Follow-up da concessão FERTAGUS” (Relatório de Auditoria n.º 31/2005 – 2ª Secção), a auditoria aos “Encargos do Estado com as parcerias público-privadas: concessões rodoviárias e ferroviárias” (Relatório de Auditoria n.º 33/2005 – 2ª Secção) e o “follow up” às “Concessões rodoviárias em regime de portagem SCUT” (Relatório de Auditoria n.º 34/2005 – 2ª Secção). No domínio da Saúde, foi concluído um relatório de acompanhamento das PPP cujos resultados vieram a ser integrados no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004.

É de destacar ainda que, no Parecer sobre a CGE de 2004 é incluída uma síntese das conclusões das referidas auditorias no âmbito das “Questões de Sustentabilidade” das finanças públicas.

Nos pontos seguintes, passam a expor-se as principais linhas dessa síntese, com distinção dos respectivos sectores de actividade, precedidas de algumas notas sobre o “Enquadramento orçamental dos encargos com PPP” que constam também do Parecer sobre a CGE de 2004.

## b) Enquadramento orçamental dos encargos com PPP<sup>8</sup>

Os encargos do Estado com as PPP assumem uma natureza diferenciada, resultante sobretudo da especificidade de cada projecto, podendo integrar:

<sup>6</sup> Organização Internacional das Instituições Supremas de Controlo das Finanças Públicas, que promove normas de auditoria e contabilísticas e linhas directrizes (“guidelines”), orientadas para o controlo do sector público e geralmente adoptadas pelas ISC.

<sup>7</sup> Observem-se aqui de novo as imposições que resultam do actual regime jurídico da Lei de Enquadramento Orçamental para o recurso a este tipo de parcerias (cf. ponto 2.).

<sup>8</sup> Para mais detalhes sobre este ponto e os dois seguintes, cf. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004*, I Volume, pp. 248 e seguintes.





- Pagamento de serviços (utilização de infraestruturas, serviços de transporte);
- Atribuição de subsídios/comparticipações no investimento;
- Despesas com processos expropriativos;
- Despesas com o alargamento das vias (caso das concessões rodoviárias);
- Atribuição de incentivos;
- Encargos com a taxa de utilização das infraestruturas ferroviárias (caso da concessão Fertagus);
- Despesas com a Reposição do Equilíbrio Financeiro dos contratos.

Dada a sua diversidade, estes encargos são objecto de inscrições orçamentais diferenciadas, o que, para além de dificultar o controlo orçamental integrado da despesa pública envolvida, não permite comparar directamente com os respectivos custos globais assumidos e a assumir com estes contratos, uma vez que parte significativa destes encargos resulta do sistema de partilha de riscos, cujos montantes envolvidos não foram objecto de qualquer provisão por parte do Estado, em termos orçamentais.

Apresenta-se seguidamente, a título exemplificativo, o modo como tem sido feita a contabilização de alguns encargos com PPP:

- Os encargos do Estado com as “portagens virtuais” têm sido objecto de classificação numa rubrica de “Aquisição de serviços – utilização de infraestruturas de transporte” (despesa corrente).
- Os encargos do Estado com reequilíbrios financeiros têm sido relevados numa rubrica de transferências de capital (para sociedades privadas não financeiras).
- Os encargos do Estado com expropriações têm corrido por uma rubrica de despesas de capital (bens de domínio público).
- Os encargos do Estado com as participações no investimento da concessionária Brisa e os incentivos pagos à concessionária Fertagus, foram objecto de inscrição em rubrica de despesa corrente – “subsídios”.

O Tribunal considerou portanto que, para efeitos de controlo orçamental, os encargos públicos totais relativos a PPP deviam ser objecto de apresentação, quer no orçamento quer na conta, num quadro que identificasse e apurasse os respectivos custos totais, incluindo os relativos a expropriações, alterações de contratos, aquisições de terrenos, etc.

De notar que os encargos previstos com as principais PPP para o período de 2005-2037 (não incluindo encargos adicionais, nomeadamente os relativos a modificações unilaterais dos contratos, atrasos nas expropriações e atrasos nas aprovações ambientais) totalizam 21.818 Milhões de Euros.

### c) PPP relativas a concessões rodoviárias e ferroviárias

No domínio das *concessões rodoviárias em regime de portagem real*, incluem-se as concessões rodoviárias do Norte, do Oeste, das travessias do Tejo (Lusoponte) e da Brisa, cujos encargos globais, correspondentes a todo o período das concessões, correspondem a 2.047,69 Milhões de Euros.



Para além destes encargos, perspectiva-se ainda como factor indutor de novos reequilíbrios financeiros a favor das concessionárias, a suspensão ou redução de taxas de portagem em troços objecto de obras, tendo em vista compensar o utilizador pela redução da qualidade do serviço oferecido nestas vias. Esta medida, embora se encontre na fase preparatória da legislação específica, pode vir a originar mais um encargo adicional para o Estado com estas concessões, podendo os montantes envolvidos rondar 450 Milhões de Euros, dado o impacto que a medida poderá acarretar ao nível da perda de receita das concessionárias.

Relativamente a *concessões rodoviárias em regime de portagem virtual (SCUT)*, o total dos respectivos encargos encontra-se estimado em 17.026,72 Milhões de Euros, com referência a Maio de 2005. Estão aqui incluídas as Concessões SCUT.

Observa-se que embora o Tribunal tenha sido informado de que as concessionárias não apresentaram formalmente qualquer reclamação, estas referenciaram que se encontra em processo de avaliação qualitativa e quantitativa um conjunto de eventos susceptíveis de gerarem reequilíbrios financeiros a seu favor.

No que se refere a *concessões de transporte ferroviário*, incluem-se a Fertagus e Metro Sul do Tejo. Os encargos que lhes dizem respeito atingiam, considerando todo o período das concessões, um total de 429,9 Milhões de Euros.

A Concessão Fertagus foi objecto de renegociação pelo facto do tráfego real registado nada ter a ver com as expectativas demasiado optimistas constantes do anterior modelo Caso Base. Esta concessão passou, assim, de um projecto idealizado para ser auto-suficiente, do ponto de vista financeiro (com custo zero para o Estado), para um projecto que envolve, actualmente, para o Estado, um encargo da ordem dos 113 Milhões de Euros.

Quanto à concessão Metro Sul do Tejo, no actual contrato o pacote remuneratório da concessionária inclui, para além da comparticipação relativa ao investimento das infraestruturas de longa duração (a cargo do Estado) no valor global de 265 Milhões de Euros e dos subsídios à exploração resultantes de défices de tráfego, o direito a receber os proveitos publicitários e os decorrentes da exploração das áreas comerciais e parques de estacionamento incluídos no MST.

Aquele contrato encontra-se em vias de renegociação, em resultado de um conjunto de relevantes alterações exigidas pela Câmara Municipal de Almada ao projecto inicial, quer em fase de negociações, quer durante a execução do contrato. As consequências destas alterações foram igualmente agravadas pela indisponibilidade dos terrenos da CMA. O custo destas alterações é estimado num encargo adicional para o Estado de 48,3 Milhões de Euros. Acresce ainda o facto de, nesta concessão, contrariamente à da Fertagus na versão renegociada, o Estado assumir o risco de tráfego, compensando a concessionária por défices de tráfego, nos anos em que este se situar abaixo do limite mínimo da banda de tráfego de referência. Face a este enquadramento, os encargos do Estado com esta concessão podem, com grande probabilidade, ultrapassar os 300 Milhões de Euros.



## d) PPP na área da Saúde

Os primeiros projectos de PPP na área da saúde foram lançados e aprovados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de Agosto, o qual estabelece que as mesmas têm por objecto “a associação duradoura de entidades dos sectores privado e social à realização directa de prestações de saúde, ao nível dos cuidados de saúde primários, diferenciados e continuados, ou ao apoio directo ou indirecto à sua realização no âmbito do serviço público de saúde assegurado pelo Serviço Nacional de Saúde”.

Esses projectos foram o do Centro de Atendimento do SNS e o do Centro de Medicina e Reabilitação Física do Sul, cujos contratos têm uma duração de 4 e 7 anos, respectivamente.

Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, foram aprovados e lançados projectos de PPP de quatro hospitais, prevendo-se que estes contratos tenham uma duração de 30 anos para a vertente infraestrutural (construção, gestão e manutenção do edifício hospitalar) e de 10 anos para a vertente clínica (prestação de cuidados hospitalares).

Os encargos totais de 2006 a 2037 previstos para estas PPP ascendem a 5. 573,6 Milhões de Euros.

De acordo com a programação financeira das parcerias relativas aos novos hospitais, destaca-se o crescimento acentuado da despesa entre 2007 e 2016, verificando-se a partir desse ano um decréscimo acentuado desta despesa até 2019 (ano em que atinge 530,7 Milhões de Euros), tornando-se relativamente estável (cerca de 51,7 Milhões de Euros) a partir daquele ano até ao final do período.

Considerando os respectivos modelos de pagamentos plurianuais verifica-se um crescimento acentuado dos encargos futuros acumulados ao longo dos primeiros 10 anos. A segunda vaga de hospitais na modalidade de PPP será composta por mais seis hospitais.

## 4. Conclusões

As formas de contratação/provisão tradicional de obras públicas ou de serviços públicos revelaram-se frequentemente geradoras de ineficiências e custos excessivos. Situações deste tipo verificaram-se na maior parte dos países, incluindo Portugal.

Verifica-se também que muitos investimentos públicos, realizados a elevado ritmo por força da necessidade de utilização dos fundos comunitários, não têm sido sujeitos a adequados processos de avaliação económica, ocasionando-se assim ineficiências.

Perante este tipo de situações, revelam-se várias vantagens comparativas das PPP, relativamente às formas de “procurement” tradicionais, se bem que haja também a referir vários aspectos menos positivos. Assim,

- Do ponto de vista das *vantagens*, há a constatar:



- Uma dinamização do investimento em infraestruturas (que nas sociedades modernas constitui uma forte exigência dos cidadãos perante o Estado); tendo-se desse modo também criado e incorporado valor acrescentado nacional de forma significativa.
- As soluções técnicas adoptadas revelaram-se geralmente bem sucedidas, podendo, deste modo, considerar-se que os resultados alcançados com as PPP poderão ser indutores de reformas no sector público.
- Verificou-se a criação e dinamização de novos mercados, nas áreas das concessões, designadamente nos sectores rodoviários, saúde e ferroviário.
- A consolidação do mercado financeiro beneficiou muito do contributo gerado pelas concessões rodoviárias que foram desenvolvidas.
- Do ponto de vista dos utilizadores, verificaram-se benefícios, uma vez que foram criados desafios a mercados e operadores que actuavam em situação de quase monopólio, tendo-se registado significativas melhorias na qualidade do serviço prestado e sendo evidenciados resultados positivos, em termos de qualidade, eficiência e eficácia desses serviços.
- No que se refere a *aspectos negativos* das PPP, há a referir:
  - Um problema básico de preparação deficiente de concursos, tendo alguns sido lançados sem previamente estarem asseguradas as aprovações ambientais exigidas, por exemplo.
  - Concursos de interesse nacional que ficam dependentes de autorizações e licenciamentos do poder local, que pode bloquear o desenvolvimento dos projectos.
  - Processos de concurso estruturados com pouca racionalidade, que dão origem a agravamento dos custos de elaboração das propostas, contemplam exigências prévias desnecessárias ao nível da montagem das operações de financiamento, exigem documentação e informação nem sempre relevante para a avaliação das propostas e remetem muitos aspectos para o contrato de concessão, cuja minuta é desconhecida, nem está previamente definida.
  - Processos que não proporcionam a necessária eficiência ao processo de avaliação e negociação, ocorrendo uma tendência para os orientar em função dos *inputs* considerados necessários pelos parceiros públicos, em detrimento de uma orientação centrada nos *outputs* desejados.
  - Carência de competências técnicas por parte dos parceiros públicos que intervêm na negociação, ficando muito dependentes do apoio dos consultores externos, sendo que nem todos os intervenientes públicos assumem, de forma plena, a diferença entre a contratação em PPP e a contratação tradicional.
  - Falhas no estabelecimento das cláusulas contratuais, designadamente no que se refere às respeitantes à Reposição do equilíbrio Financeiro, podendo implicar riscos financeiros



muito gravosos para o Estado e a multiplicação de decisões unilaterais pelo concedente (alterando modelos, traçados, projectos e introduzindo exigências adicionais), sem que tivessem sido quantificados previamente os custos associados às alterações.

- Constrangimentos ligados à necessidade de cumprimento das regras do EUROSTAT<sup>9</sup>.
- Como resultado dos pontos negativos acabados de referir, surgem naturalmente consequências penalizadoras para o Estado a que há que prestar atenção, tais como encargos decorrentes de imposições ambientais, não acauteladas à data de lançamento dos concursos.

## 5. Recomendações

Tendo em atenção todas as referências e constatações anteriormente apresentadas, entende-se que é possível delimitar algumas áreas críticas mais relevantes que deverão ser objecto de especial atenção pelo controlo externo em futuras contratações de parcerias público-privadas, a saber:

- Preparação adequada dos projectos de PPP

Inclui-se aqui sobretudo a necessidade de uma nítida definição prévia dos objectivos a atingir (numa óptica de resultados) e a procura de soluções inovadoras, pelo parceiro privado, geradoras de ganhos de eficiência, e quantificação de custos. Não deve ser minimizada a necessidade de obtenção de certos estudos prévios como os ambientais, por exemplo.

- Assegurar a partilha adequada dos riscos no estabelecimento das cláusulas contratuais

Como antes foi referido, um cuidado básico que o Estado deve ter, na concepção de uma PPP, é o de serem claramente estabelecidos no contrato os termos exactos em que a partilha de riscos deve ser concretizada. O Estado deverá proceder a uma análise criteriosa e limitar, no âmbito dos processos de Reposição do Equilíbrio Financeiro”, as imposições do sistema financeiro (os denominados “efeitos Caso Base”), bem como todos os outros custos indirectos, devendo ser prestada especial atenção aos mecanismos de cálculo e compensação, de forma a limitar os efeitos financeiros resultantes da rigidez dos modelos Caso Base<sup>10</sup>.

- Racionalidade, eficiência, eficácia e sustentação financeira do projecto

É necessária uma justificação clara e objectiva da necessidade de execução do projecto, com identificação e quantificação de: i) todos os custos envolvidos e dos benefícios esperados; ii) análise da prioridade do projecto, face a outras necessidades globais do país; iii) compatibilização do projecto com outros complementares, existentes ou em

---

<sup>9</sup> Departamento de Estatística da Comunidade Europeia.

<sup>10</sup> Cf. pontos 1. b) e 3.



preparação; iv) verificação da viabilidade orçamental do projecto, numa perspectiva de longo prazo e v) identificação das entidades responsáveis dos pontos de vista financeiro e da gestão do contrato.

- Elaboração obrigatória de um comparador do sector público

A construção do comparador do sector público constitui uma oportunidade única de validar a consistência do projecto, permitindo identificar requisitos dispensáveis e outros necessários mas não previstos. O comparador deve ser utilizado como um tecto máximo dos compromissos a assumir pelo Estado, sendo o elemento essencial para fazer a avaliação das condições financeiras das propostas (como de resto se encontra previsto na legislação nacional em vigor).

- Inscrição orçamental prévia dos encargos com cada PPP

Esta prática garante a compatibilização entre a assunção de encargos e a garantia de disponibilidade de recursos compatíveis, obrigando a maior rigor e exigência por parte de quem propõe o lançamento de novas PPP. Adicionalmente, reduz os riscos de lançamento precipitado de concursos fundados apenas na oportunidade política e sem uma preparação adequada da documentação prévia necessária.