

Agradecimentos

Ao professor doutor António Sousa, o meu especial agradecimento pela orientação e conhecimentos transmitidos ao longo deste último ano.

Ao Conselho de Administração da Estradas de Portugal, SA (EP,SA), pelas informações informais dadas, pelo incentivo financeiro e recursos que colocou à minha disposição. À Direção de Concessões das Estradas de Portugal, na pessoa do seu Diretor Eng.º Rui Manteigas, pela sua disponibilidade, informações e fornecimento de toda a documentação solicitada. À Direção de Segurança Rodoviária e Departamento de Planeamento da EP,SA pelo fornecimento de toda a documentação por mim solicitada.

Ao Instituto Nacional de Infraestruturas Rodoviárias, Instituto Público (INIR, IP) e à Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR) pelas informações fornecidas.

Um especial agradecimento à Dr.ª Mariana Abrantes de Sousa pela sua disponibilidade e toda a documentação escrita e informações que me facultou.

Agradeço ao Eng.º Carlos Fernandes a sua disponibilidade de me receber e esclarecer as minhas dúvidas sobre esta temática, assim como ao Dr. José Luís Sapateiro os seus preciosos ensinamentos.

À minha família e a todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para a execução desta dissertação.

PARCERIAS ESTRATÉGICAS PÚBLICO-PRIVADAS NO SISTEMA RODOVIÁRIO PORTUGÊS; O CASO DAS SCUT: DIAGNÓSTICO E PERSPECTIVAS

RESUMO

Diante dos desafios que as estratégias de desenvolvimento económico e das Políticas Públicas do setor rodoviário colocaram, a Administração Rodoviária adapta, na década de 90, novas formas de Gestão Pública, com uma nova cultura e novos modelos organizacionais, assumindo uma reengenharia financeira capaz de adotar novos modelos de financiamento rodoviário.

Os novos modelos de financiamento basearam-se nos modelos desenhados do *Project Finance* sobre a forma de Parcerias Público-Privadas (PPP), que apareceram como a solução do Estado, para implementar a sua Estratégia no setor e ao mesmo tempo não deixar de cumprir as limitações orçamentais impostas pela adesão ao Euro.

Com este trabalho pretende-se identificar os diferentes modelos de financiamento do setor rodoviário e diagnosticar o contexto organizacional que os enquadra, discutir a celebração das PPP e, como Estudo de Caso, analisar as Concessões SCUT (sem custo para o utente) nas suas diferentes vertentes, perspetivando o seu futuro.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública; Sistema Rodoviário; Parcerias Estratégicas Público-Privadas; SCUT.

**STRATEGIC PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN ROAD SYSTEM
PORTUGUESE; THE CASE OF SHADOW TOLL ROADS: ANALYSIS AND
PROSPECTS**

Abstract

Given the challenges that economic development strategies and public policies of the road sector put, the Road Administration adopts in the 90's, new forms of Public Management, with a new culture and new organizational models, assuming a financial reengineering able to adopt new models for road funding.

The new models of funding were based on models drawn from the Project Finance on the Public-Private Partnerships (PPP), which appeared as the solution of the state to implement its strategy in the road sector while not failing to reach budgetary constraints imposed by rules of the "Euro".

This work aims to identify the different types of road sector financing models and diagnose their organizational context framework, to discuss the celebration of the PPP and as a Case Study, and to analyze different aspects of "SCUT" Concessions (no cost to the user) and its future prospects.

KEYWORDS: Public Management; Road System; Strategic Public-Private Partnerships; Shadow Toll Roads

Índice

ÍNDICE DE FIGURAS	VII
ÍNDICE DE QUADROS	VIII
ÍNDICE DE ANEXOS	IX
GLOSSÁRIO	X
1. INTRODUÇÃO	1
1.1. Considerações gerais	1
1.2. Problemática e objetivos da dissertação	3
1.3. Metodologia	3
1.4. Estrutura	4
2. MODELO DE FINANCIAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO RODOVIÁRIA	6
2.1. Breve cronologia da evolução orgânica da Administração Rodoviária Nacional (1927-2007)	6
2.2. Modelos de contratação da atividade rodoviária: do empreendimento interno à concessão aberta	12
2.3. Atual Modelo de financiamento Rodoviário	14
2.4. Principais intervenientes do setor rodoviário	17
2.5. Modelos de financiamento rodoviário - Um olhar para a Europa	19
3. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS - "PROJECT FINANCE"	20
3.1. Conceito de Parceria Público-Privada	21
3.2. Âmbito material das PPPs	22
3.3. Características das PPPs	23
3.4. Modelos mais importantes de PPPs	24
	iv

3.5. Viabilidade de um "Project Finance" - PPPs	27
3.6. Mecanismos de desenvolvimento de uma PPP	28
3.7. Mecanismos de gestão de uma PPP	30
3.8. A PPP observada pelas entidades promotoras e financiadoras; risco e financiamento dos projetos	31
3.9. A análise e avaliação de riscos	33
3.10. Panorama nacional das Parcerias Públicas-Privadas; PPPs no setor dos transportes	35
3.11. Parcerias público-privadas na Europa	37
4. METODOLOGIA	39
4.1. Introdução	39
4.2. Critérios para a escolha do tema	41
4.3. Questões de Investigação e Objetivos	42
4.4. Recolha dos Dados	43
4.5. Análise e tratamento de dados	43
5. ESTUDO DE CASO: CONCESSÕES SCUT (SEM COBRANÇA PARA O UTILIZADOR)	45
5.1. Enquadramento e análise de contratos SCUT	46
5.1.1. Aspectos comuns aos contratos de concessão, em regime de SCUT	47
5.1.2. Contratos de concessão existentes, em regime de SCUT	55
5.1.3. Aspectos económico-financeiros dos Contratos de Concessão, em regime de SCUT	64
5.1.4. Auditoria do Tribunal de Contas	66
5.2. Análise da implementação das Concessões, em regime SCUT, no ordenamento rodoviário, na economia e nos utentes	68
5.2.1. Impacto das Concessões SCUT no ordenamento rodoviário	69
5.2.2. Tráfego das autoestradas, em regime de SCUT, e a adequação técnica às necessidades	70

5.2.3 As Concessões SCUT e o seu impacto na sinistralidade rodoviária	72
5.2.4. Contratação PPP-SCUT versus Contratação Tradicional; abordagem comparativa de encargos e desvios	78
5.2.5. Passagem de Concessão, em regime de SCUT, para Concessão, em regime de portagem real	84
5.2.6. Impacto económico e orçamental do investimento em autoestradas em regime SCUT; conclusões de um estudo de referência	88
5.2.7. Satisfação dos utentes das autoestradas SCUT	89
5.3. Concessões SCUT -discussão e perspetivas	93
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
6.1. Síntese final e a sua articulação com os objetivos de partida	96
6.2 Desafios, expectativas e futuros trabalhos a desenvolver	98
BIBLIOGRAFIA	100

ANEXOS

Anexo 1 - Formas de prestação de serviços públicos: Rede Rodoviária Nacional

Anexo 2 – Exemplo de Matriz de Risco

Índice de Figuras

Figura 2.1: Decreto-Lei 13:969 de 20/7/27	6
Figura 2.2: Plano Rodoviário Nacional de 45	7
Figura 2.3: Logótipo do organismo nos anos 70	7
Figura 2.4: Logótipo da JAE, S.A.	8
Figura 2.5: Logótipos dos três institutos rodoviários	9
Figura 2.6: Logótipo do IEP, instituto rodoviário unificado	10
Figura 2.7: Logótipo da EP, EPE	11
Figura 2.8: Principais alterações da transformação de EP,EPE para EP,SA	12
Figura 2.9: Evolução progressiva dos procedimentos contratuais da atividade rodoviária	14
Figura 2.10: Evolução da dívida bancária da EP, EPE (até 2007) e da EP,SA (de 2007 até 2010).....	16
Figura 2.11: Evolução dos juros de empréstimos da EP, EPE (até 2007) e da EP,SA (de 2007 até 2010).....	17
Figura 2.12: Principais intervenientes do setor rodoviário nacional	18
Figura 3.1: Análise de viabilidade de um projeto financiado pela modalidade de PPP	28
Figura 3.2: Matriz contratual de uma PPP	30
Figura 3.3: Principais riscos de um projeto PPP	34
Figura 3.4: Evolução das PPP em Portugal	36
Figura 3.5: Distribuição das PPPs pelos diferentes setores	36
Figura 3.6: Valores dos contratos da modalidade PPP em % do PIB em países europeus	37
Figura 5.1: Objetivos das concessões SCUT	46
Figura 5.2: Encargos realizados em 2009 pela EP,SA face às previsões do Caso Base de cada concessão.....	50
Figura 5.3: Esquema da localização da Concessão SCUT Beira Litoral e Alta	56
Figura 5.4: Esquema com a localização da Concessão SCUT Beira Interior.....	57
Figura 5.5: Esquema da localização da Concessão SCUT Algarve.....	58
Figura 5.6: Esquema da localização da Concessão SCUT Costa da Prata	59
Figura 5.7: Esquema da localização da Concessão SCUT Interior Norte.....	60
Figura 5.8: Esquema de localização da Concessão SCUT Norte Litoral.....	62
Figura 5.9: Esquema de localização da Concessão SCUT Grande Porto.....	64
Figura 5.10: Evolução do TMDA nas autoestradas, no período de 1999 a 2010.....	70
Figura 5.11: Tráfego Médio Diário Anual das Concessões.....	71
Figura 5.12: Consumo de combustível e indicadores de sinistralidade (acidentes com vítimas, vítimas mortais e feridos graves):1999-2010.....	73
Figura 5.13: Evolução do número de mortes, de 1991 a 2010, e datas específicas com medidas legislativas da DGV e da ANSR.....	74
Figura 5.14: Evolução do programa de eliminação dos “pontos negros”	75
Figura 5.15: Acidentes com vítimas segundo o tipo de via.....	76
Figura 5.16: Vítimas mortais versus tipo de via	77
Figura 5.17: Desvios dos custos iniciais de construção (1997) e custos de construção de 2005, com reequilíbrios já pedidos por parte das Concessionárias.....	79
Figura 5.18: Encargos anuais com concessões SCUT.....	81
Figura 5.19: Comparação do modelo tradicional com o modelo SCUT da Concessão SCUT Beira Interior	83
Figura 5.20: Comparação do modelo tradicional com o modelo SCUT da Concessão SCUT Costa da Prata	83
Figura 5.21: Comparação do modelo tradicional com o modelo SCUT da Concessão SCUT Algarve.....	84
Figura 5.22: Exemplos de IPCC de SCUT versus IPCC de AE com portagem.....	85
Figura 5.23: Valores médios globais por cada uma das dimensões, do Modelo de Satisfação	90
Figura 5.24: Distribuição das reclamações dos utentes versus Concessionárias.....	92

Índice de Quadros

Quadro 2.1: Dimensão (em km) do PRN2000.....	10
Quadro 3.1: Modelos tradicionais de contratação	24
Quadro 3.2: Modelos mais importantes de PPPs	25
Quadro 3.3: Modelos de privatização.....	26
Quadro 5.1: Principais características das concessões SCUT	47
Quadro 5.2: Principais lanços da Concessão Norte Litoral, extensão e abertura ao tráfego	61
Quadro 5.3: Lanços de duplicação de vias na concessão Litoral Norte, extensão e abertura ao tráfego	61
Quadro 5.4: Principais lanços de autoestrada da Concessão do Grande Porto	62
Quadro 5.5: Ficha técnica de cada Concessão /Caso Base	65
Quadro 5.6: Desvios temporais e financeiros das obras a cargo da EP,SA no período de 2000-2008.....	79
Quadro 5.7: Encargos do Concedente, já assumidos, para com as Concessionárias.....	80
Quadro 5.8: Comparação do modelo tradicional e do modelo SCUT.....	82
Quadro 5.9: Aplicação dos critérios de discriminação positiva para a introdução de portagens- síntese	87
Quadro 5.10: Eventos utilizados na análise quantificada das reclamações.....	91

Índice de Anexos

Anexo 1 - Formas de prestação de serviços públicos: Rede Rodoviária Nacional

Anexo 2 – Exemplo de Matriz de Risco

Glossário

AE - Autoestrada

ANSR – Autoridade Nacional para a Segurança Rodoviária

AR- Assembleia da República

BAFO - *Best And Final Offer*

BEI - Banco Europeu de Investimento

BOOT - *Build-Own-Operate-Transfer*

BOT- *Build-Operate-Transfer*

CCP- Código dos Contratos Públicos

CIRPOR - Controlo e Informação de Tráfego Rodoviário em Portugal

CSP – Comparador do Setor Público

CSR- Contribuição do Serviço Rodoviário

DBOT- *Design-Build-Operate-Transfer*

DFBO- *Design-Finance-Build-Operate*

DGO- Direção-geral do Orçamento

DGV- Direção-geral de Viação

DIA- Declaração de Impacte Ambiental

DL- Decreto-Lei

DUP-Declaração de Utilidade Pública

ECSI- *European Customer Satisfaction Index*

EIA - Estudo de Impacte Ambiental

EN- Estrada Nacional

EM – Estrada Municipal

EP,EPE -Estradas de Portugal, Entidade Pública Empresarial

EP,S.A.-Estradas de Portugal, Sociedade Anónima

ER – Estrada Regional

GASEPC- Gabinete de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado das Parcerias Público-Privadas e Concessões

GPERI - Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais do MOPTC

IC- Itinerário Complementar

ICERR- Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária

ICOR-Instituto para a Construção Rodoviária

IEP- Instituto das Estradas de Portugal

IGF - Inspeção-geral de Finanças

IGOPTC – Inspeção-geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

INIR, I.P. -Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, Instituto Público

IP- Itinerário Principal

IPC - Índice de preços no consumidor, sem habitação, para Portugal Continental, publicado pelo Instituto Nacional de Estatística

IPCC- Índice de Poder de Compra Concelhio

IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado

JAE- Junta Autónoma das Estradas

LNEC – Laboratório Nacional de Engenharia Civil

MEPAT - Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território

MFAP- Ministério das Finanças e da Administração Pública

MOPTC- Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

NMGFSR - Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Setor Rodoviário

PFI - *Private Finance Initiative*

POC – Plano Oficial de Contabilidade

PPP (s)- Parceria(s) Público-Privada(s)

PRN - Plano Rodoviário Nacional

PRN45 – Plano Rodoviário Nacional de 1945

PRN85 – Plano Rodoviário Nacional de 1985

PRN 2000 -Plano Rodoviário Nacional para o ano 2000

RCASD com Caixa - Rácio de Cobertura Anual do Serviço com Caixa

RCASD sem Caixa - Rácio de Cobertura Anual do serviço da Dívida sem Caixa

RCVE - Rácio de Cobertura da Vida do Empréstimo

RMCS - Rácio Médio de Cobertura do Serviço da Dívida

RJPPP- Regime Jurídico das Parcerias-Público-Privadas

SCUT -Sem Cobrança ao Utilizador

SEOP – Secretaria de Estado das Obras Públicas

SPV - *Single Purpose Vehicle*

TC - Tribunal de Contas

TIR para os acionistas -Taxa Interna de Rentabilidade para os acionistas

TMDA- Tráfego Médio Diário Anual

TMDAE - Tráfego Medio Diário Anual expresso em termos de veículos equivalentes

VAL -Valor Atualizado Liquido

VFM - *Value For Money*

1. Introdução

1.1. Considerações gerais

Uma das estratégias do desenvolvimento económico de Portugal, nas últimas décadas, passou por uma aposta na construção de infraestruturas, em particular de infraestruturas rodoviárias, pretendendo-se dotar o território nacional de uma vasta rede viária que liga os principais pontos de desenvolvimento nacional entre si e com o resto da Europa e, ao mesmo tempo, uma rede com padrões europeus, tanto a nível de segurança rodoviária como de fluidez de tráfego. No início dos anos 90 a administração rodoviária (então Junta Autónoma de Estradas) deixou de conseguir dar resposta aos desafios que a modernidade, as populações e os governos pretendiam. À administração rodoviária é-lhe pedido dois grandes desafios, adotar os novos modelos de gestão pública provenientes de alguns modelos de referência, do designado *New Public Management*, e ao mesmo tempo inovar em matéria de modelos de contratação pública e criar novos modelos de financiamento da sua própria atividade, já que as verbas provenientes do Orçamento de Estado (OE) e dos Fundos Comunitários (FC) revelam-se manifestamente insuficientes para dar uma adequada resposta.

A administração rodoviária é confrontada, por um lado, com as Políticas Públicas e as linhas estratégicas que apontam para avultados investimentos no setor rodoviário de modo que a concretização e implementação do Plano Rodoviário Nacional fosse uma realidade, por outro lado, com as dificuldades orçamentais e o alto nível de endividamento com que a generalidade dos estados se debate, acumuladas com a necessidade de corrigir num período relativamente curto uma e outra coisa (através da adoção de políticas duras de contenção orçamental e de redução de peso da dívida pública), como condição “sine-qua-non” de adesão à moeda única, de acordo com o Tratado de Maastrich. Tudo isto exige um repensar da questão do financiamento rodoviário e adotar modelos inovadores para esse mesmo financiamento. Baseados nos primórdios do *Project Finance* dos anos 70 nos Estados Unidos e com algumas alterações feitas no Reino Unido nos anos 80, as Parcerias Público-Privadas (PPPs), aparecem como a solução mais adequada neste cenário dilemático.

O modelo de PPP, originário do *Project Finance*, possibilita ao Estado implementar a sua Estratégia no setor rodoviário e não deixar de cumprir as limitações orçamentais impostas pela adesão ao Euro, traduzindo-se num “*contrato administrativo plurianual, pelo qual o parceiro público (Estado) transfere para um parceiro privado a obrigação de construir obra pública e/ou prestar serviço público de determinada qualidade, com o direito de cobrar ou ser remunerado pela prestação desses serviços*”¹.

As parcerias público-privadas surgem, assim, como solução de financiamento de grandes projetos estruturais, tornando-se em Portugal uma forma inovadora em matéria de financiamentos estratégicos. De entre os diferentes modelos de *Project Finance*, destaca-se o BOT (*Build, Operate,*

¹ Definição dada pelo Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC, 2006).

Transfer), pela sua antiguidade e pela expansão que teve nos últimos 15 a 20 anos por toda a Europa, com o aumento exponencial de projetos lançados no conceito geral de *Public Private Partnership*. Nesta linha, os grandes projetos rodoviários em Portugal, lançando uma nova geração de PPP, seguem uma variante desse modelo, o designado modelo DBFOT (*Design, Build, Finance, Operate, Transfer*), no qual se enquadram as Concessões, em regime de SCUT (portagem sem custo para o utente).

O método de contratação pública adotado, na atividade rodoviária, deixa de ser o designado “modelo tradicional” e passa a generalizar-se o procedimento administrativo de Concessões, no caso particular do setor rodoviário, sobre a forma de parceria público-privada. Parceria com duas partes distintas com interesses diferentes, um parceiro público com o objetivo de oferecer melhores serviços com um menor custo e um parceiro privado interessado em obter o máximo retorno do investimento executado.

Com a entrada em vigor, em 2007, do Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Setor Rodoviário (NMGFSR), ocorrem modificações organizacionais da administração rodoviária, foram alteradas as atribuições e os estatutos das Estradas de Portugal, S.A e ao mesmo tempo foi criado um novo organismo estatal, o Instituto Nacional de Infraestruturas Rodoviárias-INIR,IP, com funções de regular e fiscalizar o setor rodoviário.

As alterações concretizadas, tanto a nível organizacional da administração rodoviária, como a nível de modelos de financiamento, com a generalização das Concessões sobre a forma de PPP, tem, desde os primeiros tempos criado apreensão em quase todos os *stakeholders*. A entrada de consórcios, compostos por grandes bancos, financiadoras, seguradoras e empresas de construção, com várias áreas de interesses, descredibiliza o setor diante das populações, que põem em causa as reais intenções e a legitimidade dos proveitos. As populações deixam de ver a execução da obra, como um bem de interesse público, para verem como a execução de um outro produto qualquer.

As Concessões, em regime SCUT, que se iniciaram nos finais dos anos 90, e que se caracterizam por ser uma parceria público-privada, onde o parceiro público transfere para o parceiro privado a obrigação de construir e prestar um serviço público e pelo qual será remunerado pelo próprio parceiro público, foram impulsionadoras dum certo crescimento económico e ao mesmo tempo mudaram a face do ordenamento rodoviário do país. Mas, quase em simultâneo, a sua sustentabilidade e viabilidade económica são postas em causa. Muito antes de estarem todas as Concessões, em regime de SCUT, em serviço, e perante os desvios, temporais e financeiros que, conseqüentemente, onera os encargos do Estado, a questão da necessidade de cobrança de portagens começou a ser estudada, e quase todos os agentes políticos começaram a ter consciência que, pelo menos em certos troços, em certas Concessões, faz sentido os seus encargos serem em parte financiados, não pelo contribuinte -pagador mas sim pelo utilizador-pagador.

As primeiras avaliações de desempenho e as primeiras necessidades de reformulação estratégico-operacional surgem nos primeiros anos de vida das ditas concessões: um acompanhamento² e monitorização deste tipo de contratos surgem como elementos fundamentais de pilotagem da estratégia seguida, assim como a urgência de nova legislação mais adequada à temática em causa.

Em suma, a implementação das Políticas Públicas do setor rodoviário, sem minimizar as consequências menos boas, como seja o endividamento e a eminente falência financeira das Estradas de Portugal, S.A, através do modelo das parcerias público-privadas, possibilitou uma rápida construção de infraestruturas, sem violar os limites de *deficit* e dívida pública, e ao mesmo tempo, equipou Portugal com uma rede moderna de autoestradas com um contributo significativo na redução da sinistralidade.

1.2. Problemática e objetivos da dissertação

O objeto de estudo deste trabalho é a realidade das parcerias estratégicas público-privadas no sistema de financiamento rodoviário, no contexto organizacional da administração rodoviária, em particular os contratos de Concessão, em regime de portagem SCUT. A análise que se pretende realizar, sugere que se coloquem as seguintes questões de partida:

1. Quais os principais modelos de financiamento do sistema rodoviário português? Quais as suas características mais relevantes e em que contexto organizacional se inserem?
2. Quais as principais características das parcerias público-privadas que deverão ser tidas em conta aquando da decisão de tomar esse modelo como opção de financiamento do sistema rodoviário português?
3. O modelo de contratação pública, das Concessões, em particular sobre a forma de PPP, das SCUTs, foi uma boa opção, quando comparado com o modelo tradicional (financiado através do Orçamento de Estado (OE) e dos Fundos Comunitários (FC))?
4. Qual o impacto das Concessões, em regime SCUT, no País, no ordenamento rodoviário, na sinistralidade rodoviária, na economia e na satisfação dos utentes? O país ganhou com a feitura destas vias? Que opções para o futuro?

A resposta a estas questões consubstanciam a realização do objetivo geral que se pretende atingir; analisar até que ponto, os novos modelos de financiamento do sistema rodoviário, em particular os contratos Concessão, em regime de SCUT, são vantajosos para o país.

1.3. Metodologia

² Esta responsabilidade iniciou-se na Direção de Serviços de Acompanhamento das PPP inserida no Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais (MOPTC-GPERI).

O estudo compreende uma recolha de dados primários, não tendo sido possível realizar entrevistas formais mas sim conversas informais com antigos assessores do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC), que estiveram envolvidos no lançamento do Programa de Concessões, em regime de SCUT, com a controladora financeira do MOPTC, com dirigentes de topo do INIR, IP, da EP,SA e da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR), com vários dirigentes intermédios dos Departamentos de Concessões, Segurança Rodoviária e vários técnicos da EP,SA, assim como com responsáveis de entidades promotoras e financiadoras das Concessões. O estudo compreende ainda dados secundários, decorrentes de análise documental de vários organismos tutelados pelo Estado e também de documentação de entidades privadas, para além de toda a documentação pesquisada e refletida na bibliografia.

O processo de recolha de dados foi dividido em três fases:

- Uma primeira fase que consistiu na análise documental: consulta de livros e artigos científicos, páginas de internet institucionais das entidades públicas e privadas, legislação da temática em estudo, bases de dados informatizadas, trabalhos de investigação existentes, documentos institucionais, participação em palestras, colóquios, seminários, etc.;
- Uma segunda fase que consistiu na recolha e tratamento de dados de tráfego, elementos de sinistralidade rodoviária, dados económicos, inquéritos de satisfação e relatórios de reclamações das Concessões, em regime de SCUT, facultados (pessoalmente ou através das páginas de internet institucionais) pela empresa EP, S.A., INIR, IP e ANSR;
- Uma terceira fase que consistiu em entrevistas informais com especialistas e peritos, tanto de organismos do setor público como de entidades do setor privado, relacionados com o domínio de investigação em estudo, para confirmar e consolidar perspetivas e tendências.

Por se tratar de um estudo voltado para uma abordagem reflexiva, descritiva e de identificação de evidências, tanto das práticas como da forma com essas práticas se concretizam, utiliza o paradigma qualitativo, isto porque assenta, essencialmente, na análise documental e no método de Estudo de Caso, ainda que o paradigma quantitativo, através da estatística descritiva, também esteja presente.

O Método de Estudo de Caso trata-se de uma abordagem metodológica de investigação utilizada normalmente quando procuramos compreender, explorar ou descrever acontecimentos e contextos complexos, nos quais estão envolvidos diversos fatores. É a estratégia de investigação mais utilizada quando se pretende conhecer o "como?" e o "porquê?" (Yin, 1994) e permite ao investigador estabelecer um fio condutor lógico e racional que guiará todo o processo de recolha de dados (Creswell, 1994). Neste trabalho, as Concessões, em regime de SCUT, são tratadas como o Caso a estudar.

1.4. Estrutura

A dissertação é composta seis capítulos. No primeiro capítulo, com o objetivo de enquadrar e de introduzir a temática deste trabalho, é feita uma pequena introdução dos temas analisados e estudados ao longo do trabalho, assim como a apresentação dos objetivos específicos e gerais do trabalho, metodologia utilizada e sua estrutura.

O segundo capítulo, com o objetivo de se compreender o setor rodoviário e os seus modelos de financiamento, apresenta uma breve resenha histórica da administração rodoviária nacional assim como a caracterização dos diferentes modelos organizacionais da mesma. Neste mesmo capítulo enquadram-se ainda os diferentes modelos de financiamento rodoviário com os diferentes modos de prestação de serviços do setor rodoviário.

No terceiro capítulo explana-se, numa primeira fase, as razões que justificam o surgimento de novos modelos de contratação pública, caracterizando-se o modelo de contratação pública sobre a forma de Concessões, em particular o modelo parceria público-privado. Apresentam-se os conceitos gerais e as principais características das parcerias público-privadas, assim como se identificam os modelos mais comuns, as suas condições de viabilidade, os mecanismos de desenvolvimento e de gestão de uma PPP. Por fim, é realizado um enquadramento das PPP, tanto nos diferentes setores de atividade do País, em particular no setor rodoviário, como no espectro europeu.

No quarto capítulo explana-se, a metodologia utilizada neste estudo. Inicia-se com uma introdução sobre o enquadramento teórico e a vertente empírica que caracterizam a estrutura do estudo, assim como as razões da escolha pela metodologia utilizada. De seguida apresentam-se os critérios para a escolha do tema, as questões de investigação e objetivos. Por fim, expõe-se o processo de recolha de dados, a análise e tratamento dos mesmos.

No quinto capítulo, expõe-se o Estudo de Caso, analisando-se as Concessões, no modelo de parceria público-privada, em regime SCUT. Inicia-se por uma exposição dos contratos das diferentes Concessões, identificando-se os aspetos comuns e particulares entre eles, assim como os aspetos económicos que caracterizam os referidos contratos. É feita uma análise do impacto das Concessões SCUT em várias vertentes, como por exemplo: no ordenamento rodoviário, nos índices de sinistralidade rodoviária, na economia; comparando-se modelo de PPP-SCUT com o modelo de contratação tradicional, fazendo-se também referência ao grau de satisfação dos utentes em relação a estas vias rodoviárias.

Por fim, o sexto capítulo, apresenta as conclusões do trabalho e as perspetivas futuras sobre o modelo de financiamento rodoviário, na forma de contratação das Concessões, em particular as Concessões, em regime SCUT.

2. Modelo de financiamento da administração rodoviária

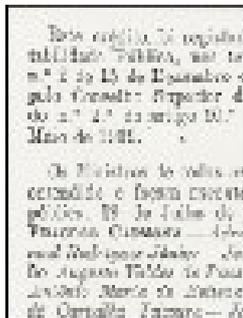
Perante uma rede rodoviária nacional de padrões europeus urge criar um modelo de financiamento do sistema rodoviário autossustentável, tanto económica como ambientalmente, garantindo uma excelente qualidade de mobilidade aos cidadãos e sendo veículo de competitividade da nossa economia.

Em novembro de 2007, foram lançadas as diretivas do novo modelo de gestão do financiamento rodoviário (NMGFR), que veio alterar significativamente o paradigma da gestão rodoviária, assentando em três pilares: Estradas de Portugal, S.A. como organismo do Estado executante; Concessões como elemento chave do procedimento de contratação e Parcerias Público-Privadas como instrumento financeiro dessas mesmas concessões.

2.1. Breve cronologia da evolução orgânica da Administração Rodoviária Nacional (1927-2007)³

- Os primeiros anos

Figura 2.1: Decreto-Lei 13:969 de 20/7/27



A instituição da administração rodoviária em Portugal surge com a Junta Autónoma das Estradas – JAE. Nasceu a 20 de Julho de 1927, em substituição da Administração Geral das Estradas e Turismo. Na mesma altura é criada também a Direção Geral de Estradas, com o serviço de manutenção corrente, marcação, sinalização, estudo e construção das estradas nacionais e suas obras de arte.

(Fonte: www.estradas.pt).

À JAE, organismo com autonomia administrativa e contabilidade própria, estava atribuída a *"construção de modernas pavimentações, a reconstrução das antigas em grandes troços, a reparação e construção das obras de arte mais importantes e o estudo e construção das grandes extensões de estradas que faltam para concluir a rede do Estado"*⁴.

Em 1929, pelo Decreto-Lei n.º 16:866 de 22 de Maio, é extinta a Direção Geral de Estradas integrando-se, deste modo, num só organismo todos os serviços relacionados com estradas. A partir desta data, inicia-se a evolução orgânica da JAE.

³ Texto adaptado do *site* www.estradas.pt.

⁴ Retirado do Decreto-Lei 13:969 de 20 de julho de 1927.

- **Anos 30**

Ao fim de seis anos de existência asseguravam-se à JAE "novos meios financeiros". Reorganizavam-se os serviços entregando-se definitivamente à Junta a direção das obras de melhoramentos rurais, passando a ter três grandes áreas de intervenção: construção e grande reparação de estradas nacionais e construção e reparação das obras de arte; conservação corrente, polícia, arborização e sinalização e obras de melhoramentos rurais, compreendendo o estudo, assistência técnica, fiscalização de trabalhos em estradas municipais e vicinais e, provisoriamente, "os trabalhos dos chafarizes, tanques, lavadouros, etc., nas povoações até mil almas".

- **A década de 40⁵**

Figura 2.2: Plano Rodoviário Nacional de 45



A década de 40 é marcada na Administração Rodoviária pela aprovação do Plano Rodoviário Nacional de 1945 – PRN45 (pelo então Ministro Duarte Pacheco). A estrutura orgânica da JAE é revista, deixa de ter a seu cargo os melhoramentos rurais, os quais passam, mais tarde, para a Direção Geral dos Serviços de Urbanização. Assim como são revistas as condições necessárias de financiamento para a implementação do PRN45.

(Fonte: www.estradas.pt).

Até aos anos 70, há obras que são marcos na engenharia portuguesa e constituem motivo de orgulho na JAE e no País: a Ponte sobre o Tejo⁶; a estrada Marginal; a autoestrada do Estádio; as pontes sobre os principais rios portugueses e a reabilitação da rede fundamental de estradas.

- **Os anos 70**

Figura 2.3: Logótipo do organismo nos anos 70



Em 1968, é criado o Gabinete de Estudos e Organização da JAE. O Decreto-Lei n.º 605/72, de 30 de Dezembro, vem enquadrar no âmbito da JAE o Gabinete da Ponte sobre o Tejo, e até aí sob a dependência direta do Ministro das Obras Públicas.

(Fonte: www.estradas.pt).

⁵ Anos marcados pelo PRN45, DL N.º 34593, de 11 de maio.

⁶ Pelo Decreto-lei n.º 43 385, de 7 dezembro de 1960, é criado o Gabinete da Ponte sobre o Tejo.

As competências relativas às estradas e caminhos municipais passam também para a Junta, através da criação da Direção dos Serviços de Viação Rural. O Gabinete de Estudos e Organização passa a designar-se Gabinete de Estudos e Planeamento. A Repartição dos Serviços Administrativos divide-se em repartição de Pessoal e Expediente Geral e Repartição de Contabilidade.

Em 18 de Julho de 1978 é publicado o Decreto-Lei n.º 184/78 onde se reconhece que face "*à manifesta inadequação da sua orgânica, à insuficiência de quadros e à falta de mecanização*" se impõe "*a reformulação das leis regulamentadoras da JAE*".

Assim, o Decreto-Lei n.º 187/78 veio reorganizar a JAE; surge o Conselho Consultivo, o Gabinete de Organização e Informática, a Assessoria Jurídica, o Serviço de Relações Públicas e de um Secretariado, enquanto órgãos de apoio. São, ainda, criadas as Direções de Serviços Gerais e de Administração. Mas o grande destaque passa pela criação da Direção de Serviços Regionais de Estradas (Norte, Centro, Lisboa e Sul), "*com vista a promover uma adequada descentralização dos serviços e sua regionalização*".

- **Os anos 80-90**

Após a extinção, em 1985, da Direção dos Serviços da Viação Rural, é criada a Direção de Empreendimentos Concessionados⁷, à qual passavam a competir as atribuições da Divisão de Obras Especiais, da Direção dos Serviços de Construção. Nesse mesmo ano é aprovado o Plano Rodoviário Nacional – PRN85⁸.

Em 1995 dá-se uma nova reestruturação da JAE, pelo facto de esta "*representar um instrumento fundamental das políticas de desenvolvimento e modernização estrutural no quadro definido pelo Quadro Comunitário de Apoio II*"⁹. Em 1997 é criada a JAE – Construção, S. A.¹⁰, empresa anónima de capitais exclusivamente públicos, sendo as ações detidas pela JAE e pelo Estado, com o objetivo de agilizar os procedimentos e subtrair as exigências e regras do Direito Público administrativo, de modo a que a execução do PRN85 seja mais rápida.

Figura 2.4: Logótipo da JAE, S.A.



(Fonte: www.estradas.pt).

⁷ Decreto-Lei n.º 395/91, de 16 de outubro.

⁸ Decreto-Lei n.º 380/85, de 26 de setembro.

⁹ Decreto-Lei n.º 268/95, de 18 de outubro.

¹⁰ Decreto-Lei n.º 142/97, de 6 de junho.

Os anos 80-90 podem considerar-se os anos de ouro na JAE. Em primeiro lugar pela aprovação do Plano Rodoviário Nacional de 1985 – PRN85, em segundo lugar pela execução de itinerários principais que alterariam a paisagem do País e impulsionariam a economia portuguesa, destacando-se a finalização da construção da autoestrada Lisboa/Porto, iniciada há mais de 40 anos, o IP5- Aveiro -Vilar Formoso, o IP3 – Figueira Foz – Chaves, etc.

Dois anos mais tarde, o Decreto-Lei n.º 237/99 de 25 de Junho, extingue a JAE e a JAE, S.A. e cria, em sua substituição, três Institutos Rodoviários, representando uma profunda mudança da natureza jurídica, com autonomia administrativa e financeira:

1. **Instituto das Estradas de Portugal (IEP)**, com competências, entre outras, na regulamentação, regularização, normalização, promoção e coordenação do desenvolvimento das infraestruturas rodoviárias, no exercício dos deveres do Estado no domínio do planeamento estratégico e no fomento e gestão de concessões.
2. **Instituto para a Construção Rodoviária (ICOR)**, que assume as competências da JAE- SA. As suas atribuições compreendem a construção de novas estradas e túneis, grande reparação ou reformulação de traçado ou características de estradas e pontes existentes, a fiscalização e assistência técnica nas fases de execução de empreendimentos rodoviários. Este instituto era equiparado a empresa pública.
3. **Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária (ICERR)** direcionado, fundamentalmente, para a promoção das condições de circulação das infraestruturas rodoviárias e sua funcionalidade, para a atualização do registo do estado de conservação do património rodoviário nacional e para a conservação e exploração do património rodoviário nacional e para a conservação e exploração das estradas e pontes nacionais sob sua jurisdição.

Figura 2.5: Logótipos dos três institutos rodoviários



(Fonte: www.estradas.pt).

Estes três institutos assumem um paradigma de gestão bem distinto do herdado da extinta JAE, onde o IEP e o ICERR se regiam pelo regime aplicável aos fundos e serviços autónomos do Estado, regulado pelos seus Estatutos, ao passo que o ICOR era regido exclusivamente pelo regime jurídico de empresa pública, sendo a sua gestão patrimonial e financeira regido pelo Direito Privado, cuja contabilidade era de acordo com o Plano Oficial de Contas (POC) e não de acordo com o regime de contabilidade pública. Os seus estatutos só seriam aprovados depois da declaração de extinção dos referidos institutos.

Antes de terminar o século XX, é aprovado o Plano Rodoviário Nacional, designado PRN2000, onde são criadas as Estradas Regionais (ER), correspondem a cerca de um terço da rede, que serão da responsabilidade dos governos regionais¹¹.

No quadro 2.1 apresenta-se a dimensão, em Km, do PRN2000:

Quadro 2.1: Dimensão (em km) do PRN2000

DESIGNAÇÃO		PRN (km)	Em exploração (km)
Rede Fundamental	IP	2600	2200 (85%)
Rede Complementar	IC	3500	1400 (40%)
	EN	5300	5300(100%)
Estradas Regionais	ER	5100	5100 (100%)
TOTAL		16500	14000

(Fonte: Laranjo,2006).

▪ SÉCULO XXI

Em 2002, através do Decreto-Lei n.º 227/2002 de 30 de Outubro, o Instituto das Estradas de Portugal (IEP) integra, por fusão, o Instituto para a Construção Rodoviária (ICOR), e o Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária (ICERR), extinguindo-se estes dois últimos.

Figura 2.6: Logótipo do IEP, instituto rodoviário unificado



(Fonte: www.estradas.pt).

¹¹ Uma vez que o referendo de 8/11/98 sobre a regionalização, mesmo não vinculativo, chumbou a regionalização, os 5500 km de estradas regionais continuam a ser ainda da responsabilidade do organismo da administração central.

Na base desta medida, está a constatação de que *"as atribuições daqueles institutos se entrecruzam de forma muito direta, pelo que só uma ação concertada e única permitirá potenciar e dinamizar toda a sua atividade e conduzir a uma racionalização de meios e estruturas básicas"*, passando as competências dos organismos extintos para o novo Instituto das Estradas de Portugal.

O IEP mantém a natureza e regime de instituto público, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, e está sujeito à tutela e superintendência do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

Através do Decreto-Lei nº 239/2004, de 21 de dezembro, publicado no Diário da República nº 297 - I Série A, o Instituto das Estradas de Portugal (IEP), foi transformado em entidade pública empresarial, com a denominação de EP - Estradas de Portugal, E.P.E.

A EP - Estradas de Portugal, E.P.E. sucede ao IEP, *"conservando a universalidade dos direitos e obrigações legais e contratuais, que integram a sua esfera jurídica no momento da transformação"*¹².

Figura 2.7: Logótipo da EP, EPE



(Fonte: www.estradas.pt).

Com esta transformação, pretendeu-se *"dar um primeiro passo que permita conferir uma nova operacionalidade à administração rodoviária em Portugal, com vista ao relançamento das suas atividades num novo quadro operacional que permita garantir melhores resultados e maior estabilidade dos seus recursos, através da conversão da administração rodoviária numa entidade de natureza empresarial"*¹³.

Para tal é exigido uma maior agilidade e autonomia empresarial, uma nova estratégia do sistema rodoviário nacional, como seja a contratualização entre o Estado e a EP e a contribuição do Serviço Rodoviário.

¹² Decreto-Lei nº 239/2004, de 21 de dezembro.

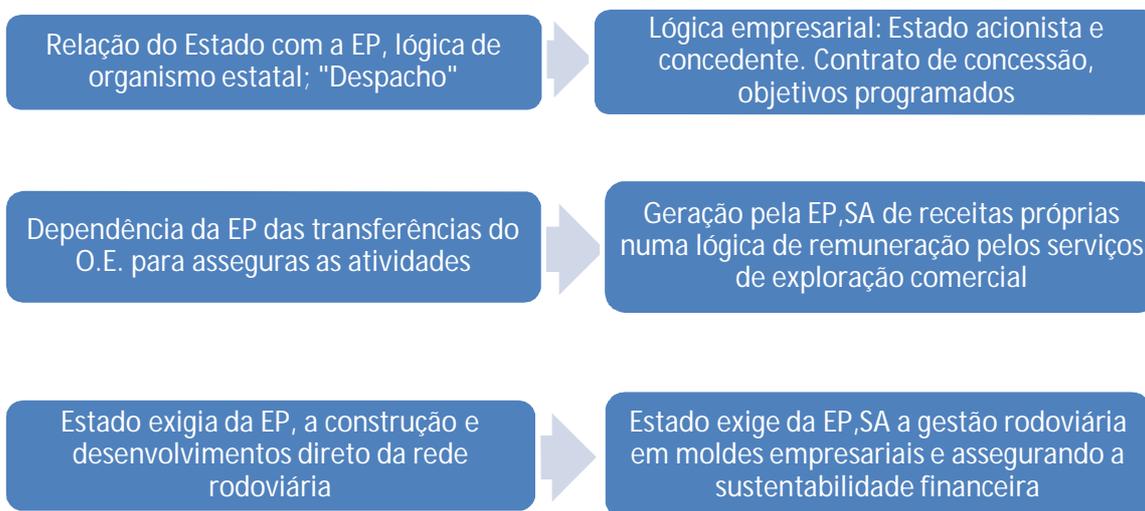
¹³ Decreto-Lei nº 239/2004, de 21 de dezembro.

➤ Estradas de Portugal, SA

Em 2007, face ao NMGFR, é transformada a EP,EPE na empresa Estradas de Portugal -EP, SA que é uma sociedade anónima de capitais públicos, detidos na sua totalidade pelo Estado Português que exerce os seus direitos através da Direcção-Geral do Tesouro das Finanças. A EP, SA é tutelada pelo Ministério das Obras Publicas, Transportes e Comunicações e pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública, tendo o MOPTC a sua superintendência.

As alterações mais notórias que veio trazer à administração rodoviária são as seguintes (Reis e Marques, 2007):

Figura 2.8: Principais alterações da transformação de EP,EPE para EP,SA



(Fonte: Elaboração própria, por base em Reis e Marques, 2007).

2.2. Modelos de contratação da atividade rodoviária: do empreendimento interno à concessão aberta

Acompanhando toda esta evolução a nível organizacional da administração rodoviária, a par duma evolução tecnológica da rede rodoviária, também ocorreu uma evolução a nível de modelos de financiamento, com a introdução de novos instrumentos financeiros, com novas lógicas de investimento.

Os procedimentos contratuais iniciaram-se sobre a forma de administração direta¹⁴ e foi o procedimento mais usual até finais dos anos 70. Dos anos 70 até aos anos 90, a generalidade da atividade da administração rodoviária regia-se pelos contratos de empreitada¹⁵, e uma pequena percentagem sobre a forma de administração direta. A partir dos anos 90, são atribuídos contratos de concessão¹⁶, desde as atividades de conceção, construção, conservação e exploração da rede rodoviária. Esses contratos de concessão eram geridos anual ou plurianualmente como se fossem contratação externa e tratados como contratos de empreitada.

Com a necessidade de captar recursos privados, face aos investimentos necessários, inicia-se um programa de concessões rodoviárias em Portugal, onde se celebram contratos, entre o Estado e empresas concessionárias, de estrutura, natureza e capitais privados, dando lugar assim às Parcerias Público-Privadas (PPPs).

As Concessões¹⁷ hoje existentes, constituídas por concurso público internacional, podem ser divididas em 3 fases:

1ª Fase das Concessões¹⁸: contrato de concessão de construção e exploração de infraestruturas rodoviárias e sujeita a portagem real (exemplos: Brisa e Travessia do Tejo);

2ª Fase das Concessões: contrato de concessão de conceção, construção e exploração de infraestruturas rodoviárias e sem custos para o utilizador, as denominadas portagem SCUT¹⁹ (sete concessões), ficando o Estado de pagar uma renda em função do tráfego;

3ª Fase de Concessões: contrato de concessão de conceção, construção, conservação/reabilitação e exploração de infraestruturas rodoviárias, sujeita a portagem real em troços pré-definidos e troços a construir, com ou sem perfil de autoestrada, e a conservar sem custos para o utilizador. O Estado paga uma renda com base em vários parâmetros, entre eles, a disponibilidade da via.

As Concessões em regra têm um tempo de vida útil de 30 anos, prazo que muitas vezes é renegociado ao longo do processo de gestão do contrato.

¹⁴ Segundo Silva, (2001), " o dono de obra executa a obra com os seus próprios meios ou com recurso ao seu aluguer", art1º,n.º2 do DL 59/99 de 2 de março.

¹⁵ Segundo Silva (2001), " o dono de obra adjudica a execução dos trabalhos de construção ou de engenharia civil mediante o pagamento de um preço ", art1º,n.º2 do DL 59/99 de 2 de março.

¹⁶ Segundo Silva (2001), " o dono de obra (concedente) entrega a outrem (concessionário) a conceção e execução dos trabalhos, bem como a exploração do seu resultado (empreendimento) durante um período de tempo determinado ", art1º,n.º2 do DL 59/99 de 2 de março.

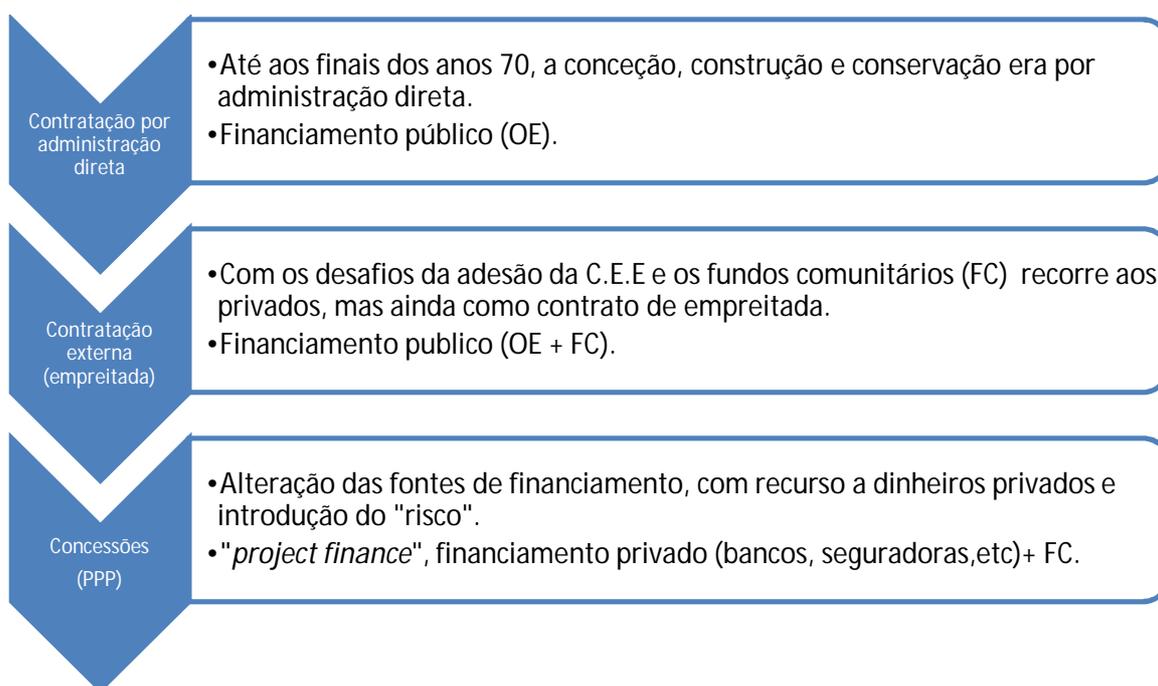
¹⁷ Lei nº10/90, de 17 de Março (Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres), que especifica os requisitos para a existência de uma concessão.

¹⁸ Decreto nº467/72, de 22 de Novembro (Outorga à Brisa a concessão da construção, conservação e exploração de autoestradas) e Decreto Regulamentar nº 5/81, de 23 de janeiro (que altera as bases de concessão da Brisa).

¹⁹ Decreto-Lei n.119-B/99 de 14 de abril, consagra o concurso público internacional como forma de atribuição das concessões, em regime de portagem, com ou sem custos para o utilizador.

Na figura seguinte apresenta-se uma síntese da evolução dos procedimentos contratuais da atividade rodoviária.

Figura 2.9: Evolução progressiva dos procedimentos contratuais da atividade rodoviária



(Fonte: Elaboração própria, por base em Sousa, 2008a).

(No anexo 1 apresenta-se um resumo das formas de prestação do serviço público da Rede Nacional).

2.3. Atual Modelo de financiamento Rodoviário²⁰

Através da resolução do Conselho de Ministros n.º89/2007, de 14 de junho, são aprovados os princípios gerais do Novo Modelo de Gestão e Financiamento Rodoviário (NMGFR). Um dos pilares do novo modelo é a alteração do paradigma de relacionamento do Estado com o setor rodoviário, consubstanciado na definição da EP- Estradas de Portugal, S.A. como concessionária geral da rede rodoviária nacional. Pretende-se implementar um "*modelo de gestão onde se encontre as melhores soluções de financiamento no mercado de modo a tornar o setor rodoviário autossustentável e geracionalmente equitativo*".

²⁰ Texto adaptado do Decreto-Lei n.º380/2007 de 13 de novembro.

O novo paradigma de relacionamento do setor rodoviário com o Estado cria um novo instituto, o INIR-IP, Instituto de Infraestruturas Rodoviária, Instituto Público que tem as funções de regular e fiscalizar o setor das infraestruturas, supervisionando e regulamentando a sua execução.

As ideias chave deste NMGFR (Reis e Marques, (2007)) consistem em:

1. Transformação da EP, EPE em EP,SA, empresa de capitais públicos com o objetivo de financiamento, conceção, construção, conservação e exploração da Rede Rodoviária Nacional;
2. Atribuição da concessão geral da rede rodoviária do Estado à EP e respetiva contratualização. Contrato de concessão de 23-11-2007 por um período de 75 anos (*"deep future concession"*);
3. Desenvolvimento de uma lógica de gestão empresarial para a EP, SA, donde a EP,SA tem o direito de reposição do equilíbrio financeiro em certas circunstâncias;
4. Transferência de funções de regulação para o INIR, IP e concentração na EP de funções de execução/gestão do serviço público rodoviário;
5. Evolução da relação entre o Estado e a EP.SA. O Estado transmite o programa concreto de execução do PRN, enunciação clara das obrigações e direitos das duas partes, possibilidade de rescisão do contrato pelo Estado por violação grave por parte da EP,SA e uma transparência e previsibilidade da relação entre as partes;
6. Receitas da contribuição do serviço rodoviário (CSR) e das portagens;
7. Recurso prioritário da EP,SA às PPPs (subconcessões) para o desenvolvimento da rede rodoviária.

Para além do novo paradigma de relacionamento dos agentes do setor rodoviário, um dos principais princípios do NMGFR é a entrada de novos instrumentos financeiros e de novos agentes, destacando-se um reforço nas Parcerias Público-Privadas e do investimento privado. A EP, SA (Concedente) contrata operadores privados (subconcessionárias), cabendo a estes o investimento de construção e exploração, garantindo os níveis de serviço fixados e sendo remunerado pelo Concedente pela disponibilidade da rede concessionada. Segundo Reis (2008) *"é o modelo adequado ao financiamento de infraestruturas rodoviárias, tendo presente a natureza dos ativos, volume e dimensão dos montantes envolvido e a sua recuperação ao longo dos períodos longos"*.

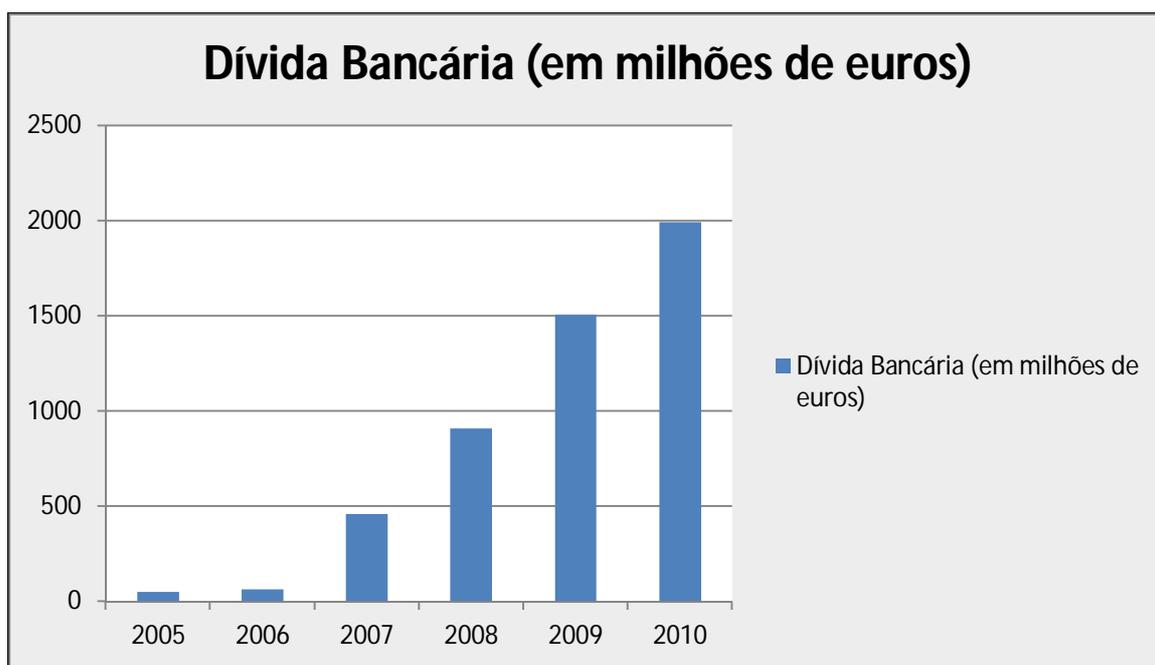
O Decreto-lei n.º 374/2007 que define os estatutos da EP,SA- responsabiliza a empresa pelo seu financiamento, pois o Estado não garante ou avaliza qualquer dívida ou obrigação da empresa nem se responsabiliza pelo seu passivo, ficando a EP,SA responsável única pela obtenção do financiamento necessário ao desenvolvimento de todas as atividades.

As bases do novo modelo económico da EP,SA (Reis,2008) consistem no desenvolvimento de receitas próprias, substituindo as anteriores transferências do Estado, destacam-se as receitas da contribuição de serviço rodoviário (imposto sobre o consumo de combustíveis rodoviários), cobrança de portagens em autoestradas, grandes obras de arte e túneis, receitas de áreas de serviços e outras receitas provenientes da exploração comercial da rede concessionada.

O NMGFR prevê que os encargos diretos da EP,SA sejam reduzidos uma vez que os novos projetos são realizados por subconcessões e ao mesmo tempo o valor económico futuro das concessões do Estado migram para a EP,SA.

Este modelo de financiamento exerce uma pressão significativa na fase inicial da concessão, pois durante os anos mais próximos os encargos com as Concessões, em regime de SCUT, e com as novas concessões exigem capacidade elevada de endividamento e um correto alinhamento dos encargos financeiros com as receitas futuras. É assim necessário o desenvolvimento de um plano estratégico sólido e consistente de modo a que a empresa possa atingir bons "rating" junto do mercado de capitais. Consultando os relatórios de contas dos anos de 2006 a 2010 da EP, EPE e EP,SA, observamos que a dívida bancária e os respetivos juros a suportar pela empresa quadruplicaram desde 2007 (figuras 2.10 e 2.11). Prevendo-se ainda que irão duplicar até 2014, os valores de dívida e de juros, tomam proporções enormíssimas.

Figura 2.10: Evolução da dívida bancária da EP, EPE (até 2007) e da EP,SA (de 2007 até 2010)



(Fonte: Relatórios de contas da EP,EPE e da EP,SA).

Figura 2.11: Evolução dos juros de empréstimos da EP, EPE (até 2007) e da EP,SA (de 2007 até 2010)



(Fonte: Relatórios de contas da EP,EPE e da EP,SA).

Até 2007, a dívida da empresa EP,SA às instituições bancárias caracteriza-se por ser de curto prazo e a partir de 2009 torna-se, quase na sua totalidade, em dívida de médio/longo prazo, sendo o principal financiador o BEI- Banco Europeu de Investimento, com um prazo médio de 20 anos.

2.4. Principais intervenientes do setor rodoviário

Com a implementação do NMGFR o setor rodoviário trouxe novos intervenientes ao sistema e alterou significativamente o papel de outros. Na figura 2.12 apresenta-se os principais intervenientes e respetivas relações entre eles.

O Estado é o cérebro do sistema, cabendo a ele definir quando e como se desenvolve o PRN2000, assumindo dois papéis: Concedente e fiscalizador/regularizador. O papel de Concedente, como um parceiro das PPPs, é desempenhado pela EP,SA. O papel de fiscalizador/regularizador setorial e transversal é desempenhado através de entidades como o INIR, IP- Instituto Público que é o regulador oficial do setor; a IGOPTC- Inspeção-Geral de Obras Públicas, com as funções de inspecionar e controlar a atividade; o GPERI- Gabinete de Estudos e Relações Internacionais²¹ que faz o acompanhamento dos contratos de PPP do ministério; as Comissões de acompanhamento da implementação das PPP; o TC- Tribunal de Contas que é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas; a DGO e a IGF que são entidades do MFAP que controlam, auditam

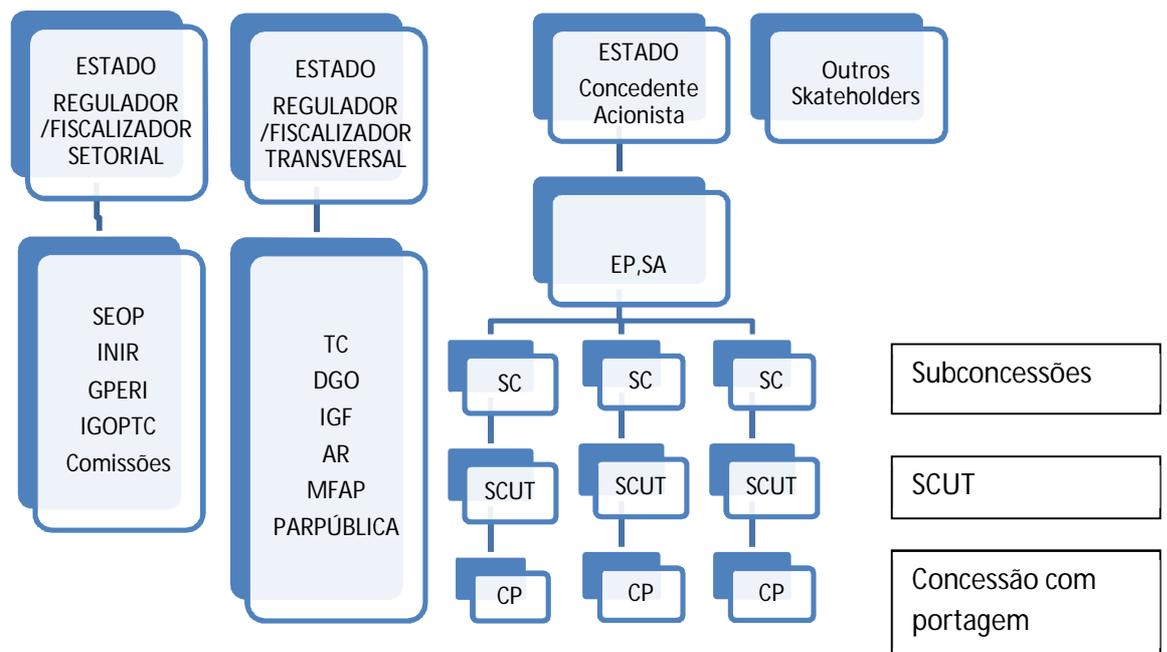
²¹ Esse acompanhamento passou depois a ser da competência do Gabinete de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado das Parcerias Público-Privadas (GASEPC).

e acompanham o exercício financeiro da EP,SA; a Parpública – Participações Públicas (SGPS), que sem participações na EP,SA acompanha as concessões; sem esquecer a assembleia da república (AR) no seu papel legislativo e de acompanhamento do setor.

Em suma, a EP,SA é o representante do Estado e a concessionária geral do setor rodoviário. Sob a sua dependência encontram-se todas as novas concessões contratualizadas desde 2009, nomeadamente as Concessões, em regime de SCUT, e as antigas e recentes concessões com portagem real. Dos intervenientes nas concessões destacam-se entidades como a Brisa, Lusoponte, Ascendi, bancos e entidades financeiras, consultores, seguradoras, etc.

De entre outros *stakeholders*, destacam-se os Ministérios do Ambiente e Agricultura, da Defesa e da Administração Interna e todos os municípios. Por fim, o público em geral, direta ou indiretamente, como utente/cliente da via.

Figura 2.12: Principais intervenientes do setor rodoviário nacional



(Fonte: Elaboração própria inspirada em Sousa, 2008b e Rosmaninho, 2010).

2.5. Modelos de financiamento rodoviário - Um olhar para a Europa²²

Em Itália, a empresa estatal ANAS (tendo como único acionista o Ministério da Economia) gere mais de 1300 km de autoestrada e assume a responsabilidade dos processos de concursos de concessões para os privados, que gerem grande parte da rede. A Itália foi o primeiro país a usar o conceito de autoestradas com portagens e parte do seu financiamento provem dessas portagens e do CSR. As concessões são uma forma de contratação e contam com um comité interministerial para regular/fiscalizar os contratos.

Em Espanha, a rede rodoviária é gerida pela Direção Geral de Estradas tutelada diretamente pelo Ministério do Fomento. As regiões autónomas têm o seu próprio departamento de estradas, com um financiamento muito dependente do orçamento de Estado. Existe um envolvimento crescente dos privados, sobre a forma de contratação de PPP. A ASETA é a associação de concessionárias, contando com 23 empresas de concessão e duas holdings.

No Reino Unido a gestão da rede rodoviária é da responsabilidade duma agência estatal, dependente do Departamento de Transportes. As Concessões, não têm portagens reais, são pagas pelo Orçamento de Estado. Nos finais dos anos 80, o Reino Unido lança um vasto Programa de Iniciativas de Financiamento Privado- *Private Finance Initiative* (PFI) e elabora inúmeros contratos PPP na área do setor rodoviário. Esses contratos PFI/PPP são controlados pelo departamento do tesouro, que controla os dinheiros públicos.

²² Este tema será abordado com mais detalhe no capítulo seguinte, aquando da abordagem específica das PPP.

3. Parcerias Público-Privadas - "*Project Finance*"²³

O procedimento de contratação pública – **Concessão**, surge como aquele que melhor resposta dá à estratégica da administração pública rodoviária, em particular o modelo das parcerias público-privadas.

Com a diminuição dos fundos comunitários para a implementação do PRN e com uma taxa de execução inferior a 50%, no início dos anos 90, a administração rodoviária enfrenta uma conjugação dilemática de vários fatores. Segundo Sapateiro (2001), são eles: continuação de um crescimento da economia fortemente alavancado pela necessidade de ampliar e melhorar a qualidade de serviço das infraestruturas rodoviárias de cada um dos estados membros da U.E, quer como imperativo decorrente do desenvolvimento e aceleração do processo de integração em curso (com destaque para os denominados "Trans European Networks" (TEN-T) de transporte, energia e telecomunicações), quer por exigência das populações; de outro lado, as dificuldades orçamentais e o alto nível de endividamento com que a generalidade dos Estados se debate, acumuladas com a necessidade de corrigir, num período relativamente curto, uma e outra coisa (através da adoção de políticas duras de contenção orçamental e de redução de peso da dívida pública), como condição "sine-qua-non" de adesão à moeda única (de acordo com o Tratado de Maastrich).

A única solução possível que se equacionou para o dilema foi chamar a iniciativa privada a assumir, através de contratos de concessão ou equiparados, e com ou sem apoio parcial do Setor Público, consoante as características ou o nível de viabilidade económica de cada empreendimento, a construção e financiamento dos projetos infraestruturais em causa, bem como a sua operação e manutenção, em regra com a reversão gratuita dos mesmos para o Concedente no termo de um prazo a fixar nos contratos referidos.

Na ótica da política orçamental as PPPs têm regularmente surgido como fator multiplicador macroeconómico, com capacidade de gerar crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), através dos investimentos realizados e associam-se a uma redução de desvios de custos dos projetos e/ou obra e da despesa do setor público, esquecendo muitas vezes certos aspetos pejorativos, como seja a desorçamentação associada aos contratos de PPPs²⁴.

A conjugação dilemática exposta é transversal a quase todos os países da Comunidade Europeia e a estratégia seguida foi unânime- desenvolvimento das PPPs, com estratégias semelhantes mas com diferentes implementações em cada país, o que consubstancia hoje, realidades distintas.

²³ "*Project Finance*"- processo de financiamento destinado especificamente a um determinado projeto. No caso das PPPs rodoviárias, todas elas são modalidades do "*Project Finance*". Os casos de PPPs sem modalidade de "*Project Finance*" são PPPs sem recurso a financiamento ou com recurso a garantias reais ou pessoais relacionadas com os promotores.

²⁴ Em fevereiro de 2004 o EUROSTAT clarificou a forma de tratamentos dos projetos PPPs nas contas nacionais, com implicações na contabilidade pública: o financiamento contratado pelas SPVs não contribuem para a dívida quando o setor privado assume o risco de disponibilidade e/ou da procura.

3.1. Conceito de Parceria Público-Privada

O conceito de parceria público-privada tornou-se bem presente em toda a Europa a partir dos anos 90, em principal destaque na literatura anglo-saxónica, mas de um modo geral por toda a literatura dos países ocidentais e dos países emergentes.

A Comissão Europeia trata as PPPs como *"acordos que transferem para o sector privado projetos tradicionalmente executados ou financiados pelo sector público; o projeto deve dizer respeito ao exercício de uma função pública, envolver o governo como principal cliente, ser financiado por fontes não públicas e ter empresas não-governamentais como principais operadores que contribuem significativamente para o design e conceção do projeto e assumem parte relevante do risco"*.

Segundo Mariana A. Sousa, (2006) parceria público-privada é um contrato plurianual administrativo pelo qual o parceiro público (concedente) transfere para o parceiro privado a obrigação de construir obra pública e/ou prestar um serviço público de determinada qualidade aos utilizadores dos serviços públicos ou ao próprio Concedente junto com o direito de cobrar ou ser remunerado pela prestação desses serviços. A remuneração a ser assegurada pelos utilizadores ou pelos contribuintes. Sendo o parceiro privado responsável pela gestão e pelo financiamento da obra e/ou serviços públicos junto dos bancos.

Um significado corrente da expressão PPP dado pelo Livro Verde das PPPs é *" As PPPs são uma forma de cooperação entre as autoridades públicas e as empresas tendo como objetivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação a gestão ou a manutenção de uma infraestrutura ou a prestação de um serviço"*.

A nível jurídico, o conceito legal de PPP descrito no Decreto-lei nº 86/2003, artigo 2º, é:

1. (...) *entende-se por parceria público-privada o contrato ou a união de contrato, por via dos quais as entidades privadas(...) se obrigam de forma duradoura (...)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.*

As definições de diversos autores convergem nos seguintes pontos (Peters, 1997; Buit-Spiering e Dewulf, 2006; Pombeiro, 2003):

- Contrato de colaboração entre atores públicos e privados autónomos;
- A longo prazo;
- Para a provisão de serviços públicos;
- Compreendendo diversas etapas, do planeamento e construção ao fornecimento;
- Visando valor acrescentado mútuo, ou seja, lucro para o parceiro privado e poupança (*value for money*) para o parceiro público;
- Com partilha de responsabilidades- riscos, custos, proveitos- entre os atores;

- Contra remuneração ao parceiro privado, em função dos resultados, pelo Estado e/ou utentes.

Assim, de um modo relativamente simples pode-se descrever as PPPs como um regime contratual, onde se inclui as concessões rodoviárias, em que Estado-Concedente (representado pela EP,SA), envolve um Concessionário (subconcessionária²⁵) no cumprimento das suas obrigações e responsabilidades de prestação de serviço e infraestruturas públicas.

3.2. Âmbito material das PPPs

As PPPs são contratos sujeitos ao Decreto-lei nº86/2003²⁶ de 26 de abril, artº/4, no qual se podem enquadrar os seguintes contratos:

- Contratos de concessão de obras públicas;
- Contratos de concessão de serviços públicos;
- Contratos de fornecimento contínuo;
- Contratos de prestação de serviços;
- Contratos de gestão.

O enquadramento legal destes contratos, inserindo-se no Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril, que define as normas especiais aplicáveis às PPPs, sofreu a primeira alteração através do Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de julho, que veio rever o regime jurídico aplicável à intervenção do Estado na definição, concessão, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das PPPs. Recomenda-se que estes contratos tenham em linha de conta as indicações da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das regiões, sobre PPPs e o Direito Comunitário sobre contratos públicos e concessões; O livro Verde sobre PPPs e *Guidelines for Successful Public- Private Partnerships* (março 2003) (MOPTC,2006).

São excluídos dos contratos de PPPs os seguintes contratos: contratos de empreitadas de obras, contratos de arrendamentos e contratos públicos de aprovisionamento, assim como contratos com encargos inferiores a 10 M€ ou de investimentos inferiores a 25M€. Também ficam excluídos os contratos com duração inferiores a 3 anos.

²⁵ Com o NMGFR, onde a EP, SA é designada como Concessionária Geral (todos os contratos assinados após novembro de 2007), designa-se o parceiro privado como subconcessionária.

²⁶ Todos os contratos concessões, sobre a forma do modelo de PPPs, em regime de SCUT, foram anteriores a este decreto, pelo que diversos autores referem que tais contratos foram realizados sem enquadramento legal.

3.3. Características das PPPs

Segundo Santos (2007), relativamente às características das PPPs, há grande consenso nos diversos autores consultados. Tanto a nível nacional, como internacional, há quatro elementos que são apontados como marcadores distintivos das PPPs, são eles:

- Existência de dois parceiros: um público e outro privado, onde cabe a cada um defenderem os seus interesses. Se ao parceiro privado o interesse maior é o lucro, ao parceiro público é uma melhoria e/ou garantia do serviço público com uma redução de custo. As diferenças de interesses entre ambos levam a ser analisada a problemática de conflitos. Segundo Reijiniens (1994), que analisou os conflitos potenciais no seio das PPPs, o setor público orienta-se por legislação, regulação e autoridade, opinião pública e influência política, o setor privado, por sua vez, orienta-se para o retorno sobre o investimento e realização de objetivos empresariais;
- Relação de longa duração: uma vez que a vida útil das infraestruturas utilizadas pela parceria é longa, pretende-se uma transferência efetiva dos riscos para o parceiro privado, forçando-o a gerir o projeto numa estratégia de *whole-life costing*, sem esquecer que também o parceiro público fica comprometido a prazo longo, mas sem que isso prejudique o interesse público;
- O modo de financiamento do projeto: baseado em dinheiros privados provenientes de investidores privados, entidades bancárias e outros, e alguns capitais públicos sobre a forma de subsídios. O objetivo é identificar o *mix* ótimo de financiamento (capitais públicos vs privados);
- Valor acrescentado, poupança ou *value for money*: partindo do pressuposto que a cada parceiro está associado uma vantagem colaborativa ou comparativa, onde cada um apresenta-se como tendo competência para recrutar os melhores recursos, a PPP permite ao Estado poupar (*value for money*) e ao privado lucrar;
- A partilha de riscos e de responsabilidade entre os parceiros: desde riscos técnicos de projeto, construção e exploração; ou risco de performance, como de receita devido a baixa procura (no caso em estudo estamos a falar do tráfego) ou de força maior; assim como riscos de natureza financeira, de regulação ou político, e de insolvência (*project default*)²⁷.

²⁷ Existe um risco pouco documentado na bibliografia consultada, mas que merece ser bem ponderado: obsolescência técnica da infraestrutura. Quando se analisam as infraestruturas executadas há 20-30 anos (rodoviárias, ferroviárias, hospitais) a opinião generalizada é de serem, hoje, obsoletas.

3.4. Modelos mais importantes de PPPs²⁸

Existem vários modelos de PPPs devendo para cada projeto ser identificadas as suas particularidades e optar pelo modelo mais adequado.

As PPPs constituem uma forma híbrida de organização dos serviços públicos (Santos, 2007), alíngues entre o Estado e o mercado, são opostas à contratação pública tradicional e ao mesmo tempo à privatização pura, pois um serviço privatizado passa a ser um produto de mercado.²⁹

Segundo Barbosa (2007c), os principais modelos de PPPs são os seguintes:

- **Privados em projetos licitados de forma tradicional**, com a tipologia tradicional *Design-Build* ou *Design-Bid-Build*, caracterizados por serem contratos diretos onde a AP contrata um parceiro privado para desenhar e/ou construir um equipamento, segundo requisitos técnicos e de performance por ela estabelecidos. Uma vez construído, a administração contratante assume a propriedade e a responsabilidade pela operação do equipamento.

Quadro 3.1: Modelos tradicionais de contratação

Contratos de serviço	Contratos de gestão e operação	Contratos de leasing operacional
<ul style="list-style-type: none">•Contemplam a aquisição, operação e manutenção de um novo equipamento.•São concedidos por licitação e com termos de duração curtos (alguns meses ou anos).•A gestão e o investimento permanecem no setor público.•Vantagens: benefício da competência técnica do parceiro privado, gestão de questões operacionais e potenciais poupanças de custos.•Desvantagens: Não evitam questões de gestão ou de custos operacionais em órgãos com reduzidas competências de gestão.	<ul style="list-style-type: none">•Transferência das funções de gestão e operação de um equipamento, mantendo no setor público a decisão de investimento.•Visam obter maior eficiência ou estimular a sofisticação tecnológica, pelo que podem conter prémios de performance.•Curta duração.•Vantagens: oferecem menor risco, permitem testar soluções e promovem maior envolvimento futuro.•Desvantagens: não ampliam a cobertura dos serviços ou facilitam reformas tarifárias.	<ul style="list-style-type: none">•O privado assume o risco comercial, o planeamento e os investimentos financeiros e de expansão mantêm-se públicos, embora o privado possa investir para melhorar a eficiência operacional ou os níveis de lucros.•Adequam-se à exploração de infraestruturas geradoras de receitas próprias e são celebrados por períodos de 5-15 anos.•Apresentam vantagens e desvantagens similares às dos contratos de gestão e de manutenção.

(Fonte: Elaboração própria, por base em Barbosa, 2007c).

²⁸ Foram considerados os modelos mais importantes de PPPs tendo em vista o objeto de estudo desta dissertação; um modelo muito em destaque em projetos urbanos são as denominadas *joint ventures* que consistem em sociedades mistas, onde os riscos, custos e receitas são partilhados entre o público e o privado. Ao Estado cabe o papel simultâneo de regulador e acionista.

²⁹ As privatizações de setores estratégicos não são privatizações puras, o produto não está num mercado livre mas sim em mercados regulados, muitas vezes monopolistas e não "livres".

- **Privados em projetos e operações integradas**, com a tipologia tradicional *Build-Operate-Transfer* (BOT), *Trunhey Delivery* ou *Design-Build-Operate-Transfer*, caracterizados pela AP transferir para o parceiro privado as responsabilidades pelo projeto, construção e operação de uma instalação ou grupo de ativos, apresentando as vantagens de combinar responsabilidades separadas, maximizando eficiências e otimização (o “custo ao longo do ciclo de vida”).

Quadro 3.2: Modelos mais importantes de PPPs

Build-Operate-transfer (BOT)	Operação "chave na mão"	Design-Build-Operate- Transfer
<ul style="list-style-type: none"> • Também possível na variante Build-Transfer-Operate (BTO). • Vantagens: o setor público mantém a propriedade e beneficia das poupanças emergentes da junção de responsabilidades; o setor pode manter o controlo sobre os níveis de serviço. • Desvantagens: dificuldade na substituição do parceiro privado ou de rescisão contratual; necessidade de regulação da atividade nos casos BOT. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contratação do desenho (opcional), construção e operação de uma instalação por um dado período de tempo, segundo níveis de serviço estabelecidos. • Vantagens: transfere o risco de construção; melhora qualidade da construção; minimiza os investimentos e promove a eficiência operacional. • Desvantagens: ampliação dos riscos financeiros; aumentos dos custos de alteração do projeto inicial; maior complexidade na selecção dos parceiros; reduz o controlo da operação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Similares aos acordos Build-Operate-Transfer ou Build-Transfer-Operate. • Nestes contratos a responsabilidade pelo projeto é transferida para o parceiro privado, assumindo este todos os riscos de projeto. • Permite beneficiar de novas tecnologias de projeto bem como de poupanças emergentes do desenho de projeto para maximizar as eficiências de construção e/ou de operação.

(Fonte: Elaboração própria, por base em Barbosa, 2007c).

- **Desenvolvimento conjunto de projetos de investimento**, com a tipologia tradicional *Design-Build-Finance-Operate* (DBFO), *Build- Own- Operate- Transfer* (BOOT) ou Concessões BOOT ou de Manutenção, caracterizados por serem contratos que permitem ao parceiro privado financiar, construir e operar uma infraestrutura ou melhoramento gerador de receitas a uma infraestrutura, tendo como contrapartida o direito de receber as receitas por ela gerados durante um dado período de tempo (normalmente 25-30 anos).

A propriedade de todos os ativos novos ou já existentes é do setor público. Como são operações complexas, normalmente os governos criam órgãos estatais isolados ou sociedades veiculo (SPV) com a responsabilidade de supervisionar as concessões.

- **Investimentos de parceiros privados em ativos públicos**, com a tipologia tradicional *Build-Own- Operate* (BOO), privatizações integrais, parciais ou temporárias ou capitalização de ativos, caracterizados por serem contratos pelo qual o setor público transfere para o parceiro privado – venda de ativos ou ações de uma entidade estatal- a propriedade por uma infraestrutura existente ou contrata-o para construir e operar perpetuamente uma infraestrutura da qual o privado é proprietário.

Muitas vezes utilizada em processos de transformação de empresas estatais, também pode ser utilizada para a transferência de ativos do governo central para a administração local e/ou empresas de capitais públicos. Pode obrigar a regularização setorial específica para resolver questões de concorrência e níveis de serviço.

Quadro 3.3: Modelos de privatização

Privatização Integral	Privatização Parcial	Privatização Temporária
<ul style="list-style-type: none"> • Transfere a propriedade a título permanente para o parceiro privado. • Todos os ativos são vendidos, a um grupo de investidores, à gestão ou ao público. • Vantagens: iguais às concessões, uma vez que transferem o controlo completo sobre o investimento, operação e manutenção de quaisquer ativos que a empresa possua. • Desvantagens: sensível quando envolve ativos com significado nacional; pode obrigar a regulação setorial específica para evitar preços monopolistas e/ou exigir níveis de qualidade. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferência parcial da propriedade uma vez que o estado retém uma parcela do capital, havendo uma responsabilidade mista. • Vantagens: permite manter um certo nível de controlo sobre a administração dos ativos; atrai capitais e promove a melhoria da eficiência; protege o consumidor e ativos de significado público. • Desvantagens: repartição de responsabilidades depende da divisão dos ativos e da repartição dos custos a estabelecer de forma individual; obriga a âmbitos de privatização razoáveis para que possa permitir justo retorno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferência temporária de propriedade e por período que permita ao parceiro recuperar o investimento, acrescido de um retorno razoável. • Vantagens: a administração pode manter algum controlo sobre padrões e níveis de serviço, sem incorrer nos custos de posse e operação e nos respetivos riscos. • Desvantagens: questões laborais com regimes aplicáveis; retorno do setor público como fornecedor do bem e/ou serviço; determinação dos tarifários; percepção de perda do controlo sobre a atividade.

(Fonte: Elaboração própria, por base em Barbosa, 2007c).

A seleção do modelo mais adequado de PPP para o projeto em causa deve ter em atenção vários aspetos (Barbosa, 2007c)³⁰:

- **Conceção do projeto** – é de extrema importância determinar se o parceiro privado pode introduzir mais-valia ao projeto, se tem capacidade de introduzir maiores níveis de inovação e eficiência, e ao mesmo tempo, no ciclo de vida da concessão reduzir os custos e não ter apenas a visão de reduzir o investimento inicial. Muitos dos contratos na 1ª fase de concessões em que o Estado fornece o projeto (ex. Concessão BRISA da autoestrada Lisboa/Caia (A6));
- **Construção e/ou aquisição:** Pretende-se determinar quem se encontra melhor posicionado para construir a infraestrutura de modo mais vantajoso, com garantia de qualidade, tanto a nível de materiais como de processos construtivos (há PPPs onde o parceiro privado assume a concessão de lanços já construídos pelo parceiro público; ex.: SCUT Algarve e as novas concessões rodoviárias de 2009);

³⁰ No caso das PPPs rodoviárias a propriedade é atribuída ao parceiro público findo o prazo de concessão; tratando-se de bens do domínio público, não se equaciona se os benefícios da propriedade pública superam ou não os benéficos da propriedade privada.

- **Financiamento:** é importante determinar quem consegue o financiamento com o menor custo e quem desenha melhores soluções, ou quem consegue obter o melhor *mix* de financiamento;
- **Exploração e manutenção:** é importante determinar quem melhor garante a qualidade de serviço e a disponibilidade da infraestrutura; nos contratos de concessão rodoviária com o modelo PPPs a escolha tem sempre recaído no parceiro privado;
- **Marketing:** é importante definir quem está mais habilitado a promover a utilização do serviço. É dos assuntos mais polémicos desta problemática porque para além da promoção da utilização do serviço, muitas vezes existe um aproveitamento político da infraestrutura pública e podem co- existir um marketing para o interesse público e outro marketing para o interesse político.

De todos os aspetos referidos são normalmente os níveis de controlo e financiamento da parceria pelos parceiros privados que determinam o modelo adequado ao contrato de PPP.

3.5. Viabilidade de um "Project Finance" - PPPs

Um "Project Finance", sob a forma de PPP, é uma modalidade específica de financiamento de projetos. Os procedimentos de negociação variam profundamente consoante os fundos alheios necessários para o financiamento do projeto são obtidos através de crédito bancário ou de emissão de obrigações no mercado de capitais ou um "mix" dessas duas fontes de recursos. As garantias são dadas pelos bancos ou instituições financeiras ou pela própria entidade pública interessada, como no caso das PPPs.

O mutuário do "Project Finance" seja uma SPV ("Single Purpose Vehicle"), ou seja, uma sociedade criada pelos promotores específica e exclusivamente para o Projeto (ou para os "multi-project" ou "multi-field") em causa, permitindo aos financiadores um adequado controlo de todas as atividades da empresa financiadora e dos seus fluxos financeiros.

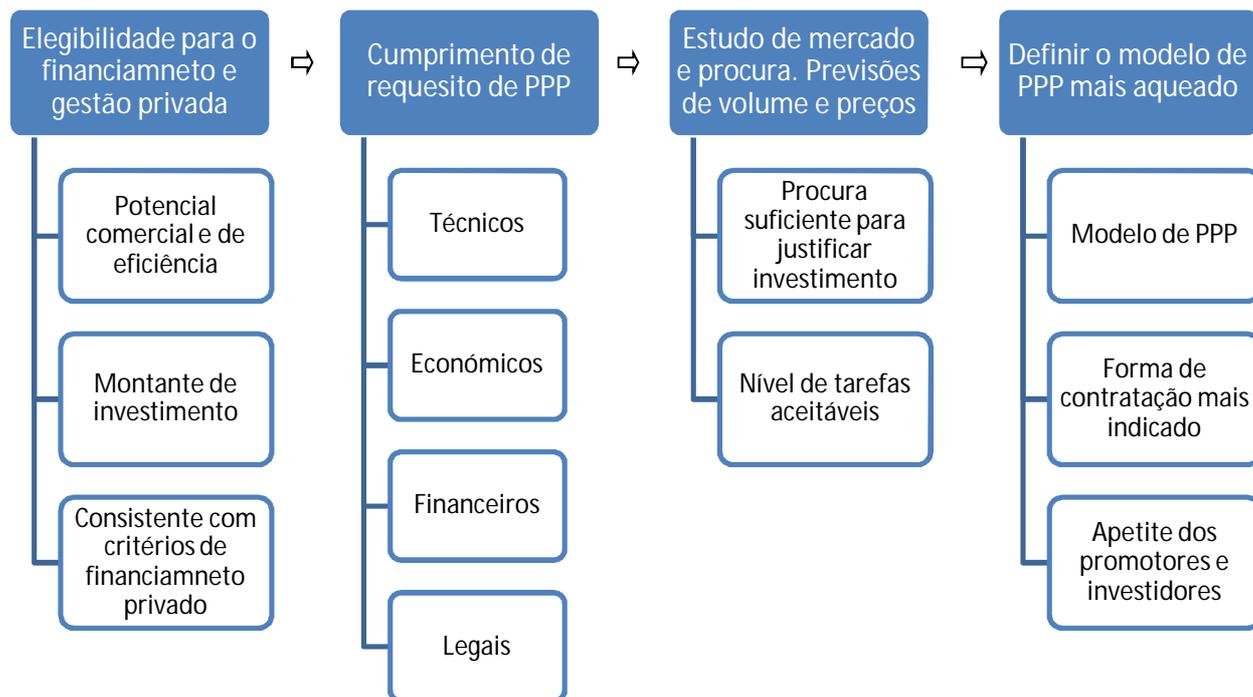
O modelo de "Project Finance" mais destacado nos dias de hoje é o modelo ligado ao BOT, largamente expandido nos últimos 20-25 anos em virtude do crescimento exponencial dos projetos lançados no âmbito do conceito geral de "Public Private Partnership" (*Private Finance Initiative*, no Reino Unido). O BOT abrange variantes que, não replicando inteiramente as componentes que essa designação pressupõe, inclui, de acordo com as finalidades e natureza das soluções adotadas e o tipo das infraestruturas em causa, as designações DBFFOT ("Design, Build, Finance, Operate, Transfer"), FBOOT ("Finance, Build, Own, Operate, Transfer"), BOOT ("Build, Own, Operate, Transfer"), BRT ("Build, Rent, Transfer"), BOO ("Build, Own, Operate") etc.

De todas as variantes de "Project Finance" expostas, aquela que nos é mais comum é a do tipo DBFOT que tanto cobre, no tocante a infraestruturas rodoviárias, concessões com portagem real como concessões com portagem SCUT, adjudicado a uma SPV, tendo por objeto um único projeto e cujo financiamento, em sistema de "Project Finance", seja assegurado para além dos fundos próprios

e equiparados conjuntamente pela banca comercial e pelo BEI, com garantia da primeira a parte do financiamento concedida pelo segundo.

Na figura 3.1 esquematiza-se o processo de análise de viabilidade de um projeto financiado pela modalidade de PPP, desde a elegibilidade para o financiamento, passando pelo cumprimento de requisitos necessários para uma PPP e estudos de mercados e de procura, até á escolha e definição do modelo de PPP adequado ao projeto em causa.

Figura 3.1: Análise de viabilidade de um projeto financiado pela modalidade de PPP



(Fonte: Sousa, 2008b).

3.6. Mecanismos de desenvolvimento de uma PPP

Quando se faz uma análise de viabilidade de um projeto a ser financiado segundo um modelo de PPP e se conclui ser viável, é necessário desenvolver certos mecanismos de modo a orientar o projeto para os resultados pretendidos. Uma PPP pressupõe sempre que o parceiro público fez uma análise do custo, desse mesmo projeto, a ser desenvolvido pelo setor público e concluiu que esse modelo alternativo teria um custo superior, isto é, o custo público comparável³¹ com a PPP seria mais desvantajoso ao interesse público. Para além desse pressuposto, existem outros de extrema importância (Menéndez, 2007), como a conformação do projeto com condicionalismos jurídico-administrativas e a sua avaliação em termos de economia, eficácia e de eficiência nos termos da Lei de Enquadramento do Orçamento.

³¹ As PPPs antes de 2007 não eram precedidas dessa análise de custo público comparável.

Existe um certo consenso sobre os mecanismos de desenvolvimento de uma PPP e os seus fatores críticos. De entre eles destacamos:

- **A preparação dos projetos:** o Concedente deve sempre orientar o projeto para os resultados, visar a eficiência e a eficácia da parceria, devendo ser evitados problemas decorrentes do uso de documentação tradicional concernente a especificações técnicas da contratação tradicional. Esses requisitos, imprescindíveis nas empreitadas, são elementos de bloqueio e impedem a efetiva transferência de risco para o privado. Os estudos económicos devem ser consistentes: evitar valores de procura sobreavaliados (tráfego elevados e com taxas de crescimento inaceitável com base em dados macroeconómicos) e custos subavaliados. Pretende-se que ambos os parceiros construam o modelo financeiro mais competitivo e identifiquem o *mix* ótimo de financiamento, atendendo ao custo dos capitais;
- **A definição do comparador do setor público:** um dos pressupostos de uma PPP é o cálculo do custo público comparável, pois essa avaliação do custo estimado irá servir como parâmetro de comparação. Esse dado contribui para adequar o desenho do modelo contratual e assegurar a consistência com as políticas globais, incluindo a política orçamental³²;
- **A modelização da partilha de riscos:** à medida que se avança no processo (desde o estudo de viabilidade até à entrada ao serviço de uma infraestrutura) o “risco” diminui, pois existe menor incerteza sobre o custo final da obra. Numa fase de preparação da PPP deve assumir o risco o parceiro com mais capacidade de o gerir. Há autores que defendem a atribuição de um prémio por cada risco assumido, sendo o seu valor inversamente proporcional à sua capacidade de gestão do risco;
- **Os concursos públicos:** todos os licenciamentos e autorizações necessários ao projeto (incluindo a DIA³³) deverão ser identificados antes do lançamento do concurso ou, no limite, até ao momento anterior à apresentação de propostas pelos concorrentes. É um risco que não deve ser transferido para os privados e altera a eficiência da PPP. Um programa de concurso público estabelece um conjunto de normas relativas à publicidade do concurso, à qualificação dos concorrentes, à apresentação de propostas e sua avaliação, negociação e seleção. A metodologia de avaliação das propostas fará uma análise legal à documentação do concurso, devendo ter em atenção os seguintes aspetos: incentivar a concorrência efetiva, transparência, evitar comportamentos estratégicos concertados; igualdade de tratamento, valorizar as soluções inovadoras e com maior racionalidade económica, satisfazer o interesse público. A documentação deve ser clara em objetivos e resultados pretendidos; evitar especificações excessivas que limitem a eficiência e fomentar a procura de soluções adequadas e inovadoras.

³² A Lei do Enquadramento Orçamental exige a avaliação de um custo público comparável e a orçamentação plurianual dos projetos de PPP.

³³ DIA – Declaração de Impacto Ambiental.

As relações contratuais duma PPP são retratadas no esquema seguinte:

Figura 3.2: Matriz contratual de uma PPP



(Fonte: Elaboração própria, por base em Faria, 2007).

3.7. Mecanismos de gestão de uma PPP³⁴

Um projeto que se desenvolve como uma PPP, envolve uma longa relação entre as partes que urge bem gerida.

A gestão da relação contratual exige entidades públicas com efetiva capacidade técnica, o que muitas vezes é apontado como ponto fraco do lado do Concedente, havendo por isso, recurso permanente a consultores externos, a quem por vezes é apontada a falta de sensibilidade para o interesse público.

³⁴ O lançamento de uma PPP é feito por despacho conjunto do Ministério das Finanças e Ministério setorial que autoriza o início do procedimento (art.º 10 º/4 do DL 86/2006).

A gestão por parte do Concedente passa por uma fiscalização, acompanhamento, renegociação permanente, tendo em vista a retoma do bem do domínio público com a garantia de qualidade contratualizada.

Segundo Mariana Sousa (2008a) os aspetos, nesta fase mais relevantes são: as alterações unilaterais e reequilíbrios financeiros, o controlo eficaz do *Value for Money* e auditorias, e a reposição de equilíbrios financeiro. As alterações unilaterais, sejam da parte do Concedente ou do parceiro privado, conduzem, na maioria das vezes, ao agravamento de custos do projeto.

Um dos riscos apontados por Mariana Sousa (2008a) nas renegociações é que o procedimento, tratando-se de um Ajuste Direto de valores muito superiores ao que a lei permite, não garantir o preço “certo” e, muitas vezes, em fases “delicadas” para o Concedente, como seja por exemplo na fase de construção, coloca em causa a data de entrada em serviço da infraestrutura.

A avaliação da PPP é feita segundo duas vertentes: uma do ponto de vista económico, onde se analisa a sustentabilidade do impacto sobre o Orçamento de Estado, a rentabilidade e sustentabilidade do projeto, os riscos financeiros plurianuais e os prazos de recuperação dos investimentos; e outra do ponto de vista setorial, onde se analisa a criação de infraestruturas mais seguras e garantido mais qualidade ao utente e a contribuição para um melhor serviço público e com menor custo.

A gestão de conflitos, litígios e processos arbitrais entre os parceiros são definidos em cláusulas contratuais e pelo Código do Processo Administrativo.

Segundo Barbosa (2007d) será de salientar o papel das tutelas (Ministério das Finanças/setorial) pelo apoio aos proponentes na análise do financiamento e da partilha de riscos e pela avaliação dos projetos; e será de salientar também o papel das comissões de acompanhamento. De acordo com o decreto-lei 86/2003, o Ministério setorial notifica o Ministério das Finanças com vista à constituição duma comissão de acompanhamento, comissão essa que irá acompanhar os estudos e otimizar o projeto com vista ao concurso público.

3.8. A PPP observada pelas entidades promotoras e financiadoras; risco e financiamento dos projetos

Ao parceiro privado, composto por entidades promotoras e financiadores, assiste como grande objetivo o melhor financiamento para o projeto. Segundo Sapateiro (2001) não se trata do antigo modelo de “*Corporate Finance*” destinado a financiar um projeto ou projetos específicos (que consubstancia sempre o financiamento da própria empresa, dispondo, conseqüentemente, o banco credor, como segurança dos seus créditos, para além das garantias especiais (reais ou pessoais) de que se faça depender a respetiva concessão, da garantia geral de todos os bens da mutuária, sejam quais forem os projetos e atividades a que correspondem ou de que provenham), mas sim dum “*Project Finance*” que se traduz, por definição, no financiamento de um projeto, só respondendo, em princípio, pelo cumprimento das conseqüentes obrigações pecuniárias da empresa mutuária (em

regra uma SPV): os ativos integrantes ou derivados do projeto em causa, desde que legal e/ou contratualmente suscetíveis de ser dados em garantia, incluindo todos os proveitos líquidos e demais receitas que o mesmo gere (dizendo-se, neste caso, em virtude de o credor não poder recorrer a quaisquer outros bens para se fazer pagar dos seus créditos, que o financiamento é feito “sem recurso”); ou, complementarmente e como também em regra sucede, garantias emitidas pelos sócios da empresa e/ou terceiros, para segurança da oportuna prestação pelos mesmos fundos próprios (capital, prestações suplementares ou acessórias de capital ou dívida subordinada) que, para além das suas contribuições iniciais para o financiamento do projeto, se tenham obrigado a investir adicionalmente nele no caso de ocorrerem determinadas contingências ou situações anormais no desenvolvimento do empreendimento, ou para caucionar o cumprimento de obrigações com o mesmo relacionadas (caso em que o financiamento se diz “com recurso limitado”).

No primeiro caso, o pagamento de juros e encargos e o reembolso do capital dos empréstimos concedidos pelas entidades financiadoras depende inteiramente do comportamento económico e financeiro- em suma do sucesso ou grau de sucesso- do projeto financiado, correndo e suportando, aquelas, riscos do projeto em termos *quase idênticos* aos dos acionistas.

No segundo caso, a posição das entidades financiadoras melhora um pouco, raramente de modo substancial. E por duas razões. Antes de mais, porque, no tocante aos compromissos os Promotores relativos às suas contribuições em fundos próprios requeridos para a cobertura do investimento previsto, é óbvio que, uma vez executado o projeto, todos esses fundos se encontram pagos e investidos e todas as aludidas garantias, extintas, não proporcionando qualquer conforto adicional às entidades financiadoras para as eventuais contingências da fase de operação do empreendimento. Por outro lado, o fato de os Promotores haverem optado pelo financiamento do projeto através de um “*Project Finance*” resulta precisamente da sua indisponibilidade de princípio para assumirem riscos acima do limite das contribuições e garantias atrás referidas, não sendo, assim, possível, em regra, obter deles compromissos e garantias adicionais, de valor muito significativo, para cobertura de contingências ou de quaisquer outras situações anómalas, que ocorram durante as fases de construção ou de operação.

Esta participação nos riscos pelas entidades financiadoras se reveste de uma enorme importância em qualquer PPP. A situação torna-se mais relevante (e assume para as entidades financiadoras, em termos de riscos, uma dimensão eventualmente dramática) quando, os ativos da Concessionária revertem gratuitamente para o Estado no termo do prazo da Concessão ou, com a extinção desta, por rescisão decorrente de facto imputável à Concessionária. Sucede que, integrados como estão no domínio público, tais ativos não podem ser objeto de garantias a favor das entidades financiadoras, nem de qualquer procedimento judicial ou extrajudicial, para pagamento das dívidas da Concessionária. Consequentemente, nesses projetos, em caso de colapso do empreendimento, não existem quaisquer bens de valor relevante a que as entidades financiadoras possam recorrer para se ressarcirem dos seus créditos e, assim, a perda pode vir a ser total ou quase total.

Em suma o “*Project Finance*” muda o paradigma das relações entre os parceiros. As entidades financiadoras não podem ter uma burocracia com um controle de gestão tão apertada que ponha em causa a execução do projeto, pois são sócias e parceiras e necessitam otimizar também todas as fases do projeto.

Isso torna o risco, o verdadeiro “nó de górdio” de toda a problemática das PPPs. Dai que na base da negociação de qualquer destes contratos, esteja sempre a necessidade de uma aprofundada análise técnico-financeira do empreendimento em causa e um levantamento exaustivo dos riscos e dos esquemas propostos de alocação, partilha ou cobertura dos mesmos. As entidades financiadoras são parceiras dos promotores, assumem riscos em fases que não dominam tecnicamente, mas que têm de avaliar e considerar para efeitos de cobertura do projeto a financiar.

O segredo dum “ *Project Finance*” bem negociado, do ponto de vista das entidades financeiras e promotoras, é, na realidade, que os riscos do projeto se eliminem ou se transfiram para o outro parceiro- o público.

3.9. A análise e avaliação de riscos

Se as entidades financiadoras e promotoras pretendem transferir o maior número de riscos ao Concedente, a este cabe-lhe analisar em fase de negociações, promover uma efetiva partilha de riscos. O setor público, por sua vez, também perde valor com a transferência de riscos que sejam não controláveis pelo setor privado, pois isso poderá levar uma grande variabilidade das rentabilidades para os acionistas e, conseqüentemente, a um encargo financeiro maior para o Concedente.

Numa análise de risco é fundamental a identificação do nível de risco, ou seja, em que fase ocorre, a probabilidade da sua ocorrência e os danos (humanos, económicos, técnicos e sociais) que provoca. Será importante construir uma matriz de riscos, onde se identifiquem os tipos de riscos envolvidos num determinado projeto e a partilha dos mesmos (o anexo 2 apresenta-se um exemplo de uma matriz de riscos).

Na figura seguinte apresenta-se as fases mais suscetíveis de ocorrência de riscos e os tipos de riscos mais comuns neste tipo de contratos:

Figura 3.3: Principais riscos de um projeto PPP

Riscos na fase de projeto	<ul style="list-style-type: none"> • Estudos de tráfego • Enviar para a fase seguinte aprovações e licenças obrigatórias • Falta de meios de prospecção, com maior probabilidade de supressas em obra • Estudo de Impacte Ambiental não aprovado
Riscos na fase de construção	<ul style="list-style-type: none"> • Projeto com deficiências técnicas • Expropriações litigiosas e onerosas • Prazos de exceção e custos de trabalhos a mais, exagerados • Supressas nas áreas da Geologia, Arqueologia, Ambiente, etc,
Riscos na fase de exploração e manutenção	<ul style="list-style-type: none"> • Estudos de tráfego não se confirmam • Alterações unilaterais: cobranças ao utente não previstas • Inflação superior ao estimado • Reequilíbrios financeiros frequentes
Riscos Financeiros	<ul style="list-style-type: none"> • Inflação de custos vs tarifas, taxa de juro, mercados financeiros • Prazo de financiamento versus prazo de concessão • Equilíbrio das contas públicas • Riscos sistémicos do sistema
Riscos Reputacionais	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto negativo na comunidade • Protestos sociais • Político -legais (alteração de legislação, intervenções governativas não contratualizadas)

(Fonte: Elaboração própria, por base em Faria, 2007 e Sousa, 2008b).

Pela quantidade e tipologia dos riscos desta modalidade de contrato, infere-se que é necessário proceder a análises, sabendo *à priori* que apenas se podem atenuar e/ou reduzir e dificilmente eliminar. Urge, assim, um plano de gestão de risco, que contemple todos os custos inerentes. Dos vários parâmetros a analisar, referimos dois:

1) Cálculo de transferência de um determinado risco; um risco assumido deve ser “ atenuado” em função de uma compensação e /ou remuneração, ou seja:

$$\text{Risco assumido} = f(\text{compensação} / \text{remuneração})$$

2) A dimensão do risco; que é condicionada pela probabilidade de ocorrência de um evento num determinado período e pelo valor que o impacto financeiro da ocorrência de um evento individual no ano ou no valor atualizado líquido (VAL³⁵), se o contrato exige compensação integral imediata:

$$D. R. = \text{Probabilidade} \times \text{Valor}$$

Com a quantificação dos riscos e dos encargos associados a estes, as entidades analisam a robustez do projeto segundo vários cenários e análises de sensibilidades: pessimista, base (maior probabilidade) e otimista. Existem, assim, vários rácios que poderão ser calculados e analisados.

³⁵ VAL- é a soma dos cash-flows atualizados para o momento presente; diz-se atual porque está medido em euros do ano 0 e designa-se líquido porque estão considerados tanto os recebimentos como os dispêndios. É considerado um critério fundamental para apreciação de um projeto.

Segundo Faria (2007), os mais importantes são a rácio anual de cobertura do serviço de dívida³⁶ e a rácio de cobertura da vida do empréstimo³⁷.

3.10. Panorama nacional das Parcerias Públicas-Privadas; PPPs no setor dos transportes

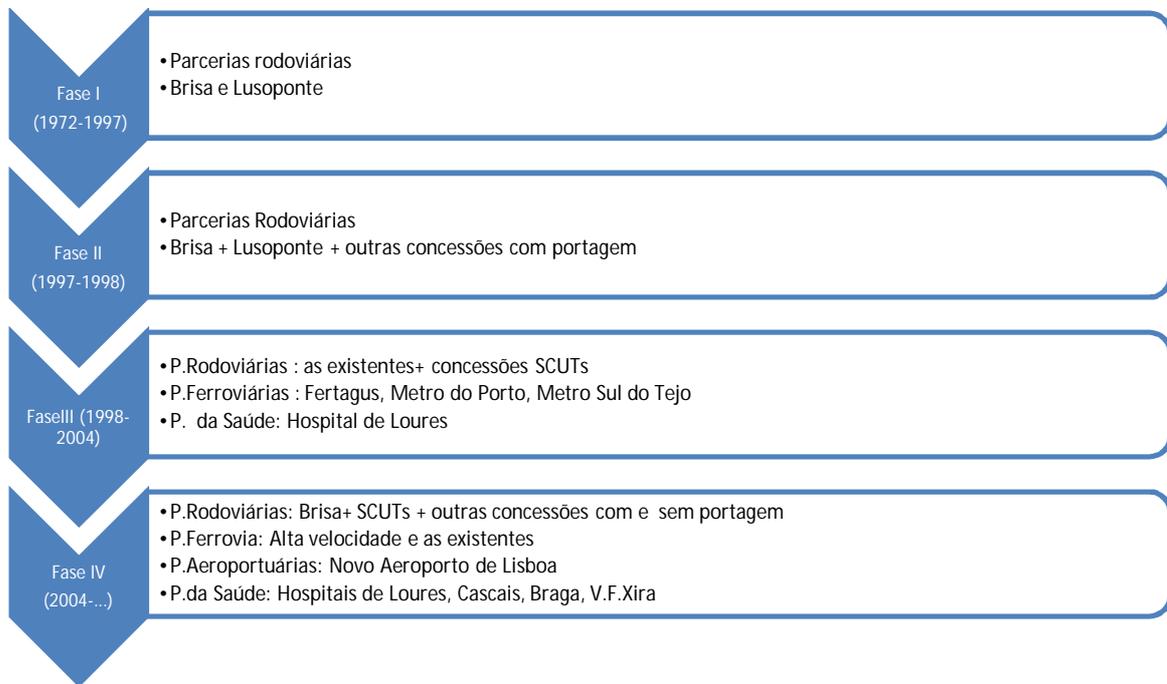
Existem atualmente PPPs em várias áreas de Serviço Público, mas o maior destaque é do setor dos transportes e, em particular, no setor rodoviário. A 1ª fase das PPPs iniciou-se em 1972 e durou até 1997, onde se aponta apenas duas PPPs, distintas das que se irão suceder: a Brisa (concessão de autoestradas com portagem real) é o primeiro contrato a ser realizado por esta modalidade, seguindo-se a concessão das pontes sobre o rio Tejo (na área metropolitana de Lisboa) à Lusoponte. O impulso deu-se com a implementação do PRN 2000, onde passamos de pouco mais de 500 km (em 1995) para 2600 km (2010) de autoestradas, parte delas em regime de portagem virtual – SCUT (± 1000 km) e outra parte com portagem real (perdendo a Brisa o monopólio), sendo 1100 km da Brisa e os restantes 500 km de outros concessionários. Em cerca de 6 anos as concessões rodoviárias passaram de 1 para 14 e, simultaneamente, iniciaram-se parcerias noutros setores, com destaque para o setor ferroviário e para o setor da Saúde.

Na figura seguinte apresenta-se a evolução das parcerias público- privadas em Portugal.

³⁶ **Rácio Médio de Cobertura do Serviço da Dívida** - média aritmética simples dos valores dos Rácios de Cobertura Anual do Serviço da Dívida sem Caixa, calculados durante o período de reembolso da Dívida Sénior, nos termos constantes do caso base.

³⁷ **Rácio de Cobertura da Vida do Empréstimo**- $RCVE(t) = \text{Somatório [VA cash -flow disponível para o Serviço da Dívida (t) + Saldo de Contas de Reserva (exceto Reserva de Serviço da Dívida e reserva de Liquidez) (t-1)]} / \text{Saldo da Dívida Sénior (t-1)}$, nos termos constantes do Caso Base.

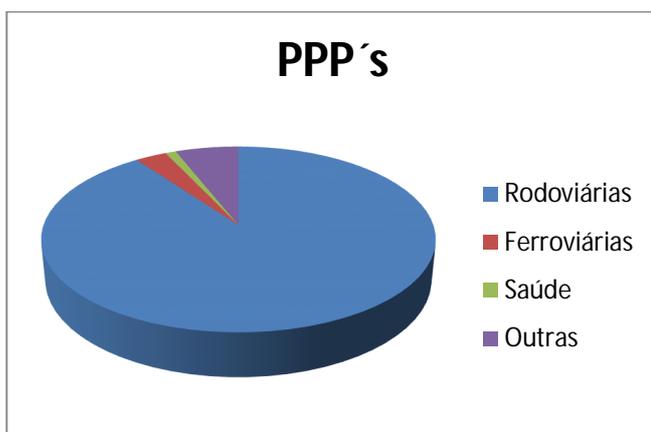
Figura 3.4: Evolução das parcerias público-privadas em Portugal



(Fonte: Barbosa, 2007a).

Segundo dados da Direção Geral do Tesouro e Finanças (DGTf -Relatório de 2009) os encargos plurianuais previstos com as PPPs em todos os setores é de 48 274 milhões de euros, sendo 26 mil milhões do setor rodoviário, correspondendo a um valor percentualmente inferior ao número de parcerias existente (90% do n.º parcerias):

Figura 3.5: Distribuição das PPPs pelos diferentes setores

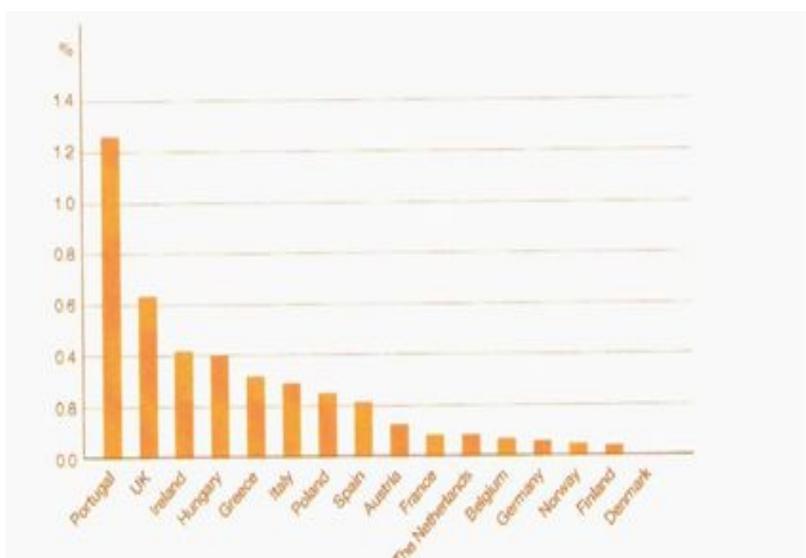


(Fonte: Gato, 2008).

3.11. Parcerias público-privadas na Europa

Em 2006, foram apurados os valores dos contratos de concessão na modalidade de PPPs, no período de 2000-2005, e confrontados com o PIB de cada país europeu. Portugal é o país que mais recorre a este tipo de contrato, com um valor de 1,2 % do PIB, ou seja, o dobro do Reino Unido, que se situa em segundo lugar e destacado dos restantes países europeus. No fim da lista encontram-se a Alemanha e os países nórdicos.

Figura 3.6: Valores dos contratos da modalidade PPP em % do PIB em países europeus



(Fonte: www.ppplusofonia.blogspot.com).

O lugar cimeiro atingido por Portugal surpreende. É o único país com a rede de autoestrada quase na sua totalidade concessionada a privados, e ultrapassa o Reino Unido, conhecido por ser o “impulsionador” e “inovador” das PPPs.

No mundo ao longo da história, há contratos que se podem considerar precursores das atuais PPPs. São exemplos disso, os contratos dos EUA com pesquisadores/construtores/exploradores de petróleo do Mar do Norte; os contratos do Estado Francês com a construção/exploração de infraestruturas ferroviárias em zonas que exigiam secagem de pântanos; Reagan e o governo Thatcherista avançam também com várias parcerias público-privadas, mas quase sempre como projetos regionais ou locais. No entanto, o marco mais importante das parcerias deu-se com a *Private Finance Initiative* (PFI), um programa lançado pelo primeiro-ministro John Major, numa estratégia de aliciar investimentos privados para setores públicos, desde as fases iniciais de conceção até à fase de exploração de serviços públicos. Os contratos de PFI são concessões do tipo BOT e DBFO. No Reino Unido os contratos de PPPs dispararam no século XXI, representando 10% do investimento público, mas ainda bastante longe dos 40% da contratação convencional (Santos, 2007).

No resto da Europa a implantação das PPPs é muito heterogénea e de evolução muito mais lenta do que a realizada por Portugal, e com um enquadramento jurídico-legal e político distintos do anglo-saxónico. A maioria dos países europeus mostra um comportamento de apreensão e de pouco entusiasmo por esta modalidade de contratos.

Desde 2004, a União Europeia, em particular a Comissão Europeia, colocou na sua agenda a promoção das PPPs (Santos, 2007). O projeto de rede de transportes (TEN-T) coordenado pela UE, está a ser desenvolvido num modelo de PPP de modo a ultrapassar atrasos causados pela escassez de financiamentos nacionais.

Grosso modo, num retrato relativamente simplista, temos o Sul da Europa adepto das PPPs (Portugal, Espanha e Itália), com maior destaque do caso português e os contratos na sua maioria, no setor rodoviário; por outro lado, o Norte da Europa, com os países nórdicos e a Alemanha como "adversos" a esta modalidade e a França com postura mais moderada.

A evolução e o crescimento das PPPs em toda a Europa despertaram a atenção das instituições europeias (Santos, 2007). A Comissão elaborou o Livro Verde (2004), sobre este tipo de contratos das PPPs, com o objetivo de harmonização europeia do seu enquadramento legal. Existe grande consenso para criação de uma agência europeia das PPPs e o Banco Europeu de Investimento tem sido dos principais financiadores dos grandes projetos europeus.

Segundo Sousa Santos (2007), as razões da expansão das PPPs devem-se, por um lado, à globalização que levou a que os governos mundiais perdessem recursos e para evitarem a privatização total dos serviços públicos, sempre impopular, adiam-na com o recurso a financiamentos privados; por outro lado, no caso europeu, o Pacto de Estabilidade com limites apertados dos défices e cortes no investimento público tornaram as PPPs soluções apelativas. O défice encapotado provocado pelas PPPs está a ser alvo de atenção do Eurostat, onde os critérios contabilísticos exigem a afetação de parte considerável na despesa pública.

Segundo João Plácido Pires (citado por Santos, 2007) presidente da Parpública (coordenação de PPPs em Portugal), o recurso às PPPs " *deriva no essencial das dificuldades orçamentais dos estados e das limitações que também por essa via são colocadas ao uso de empresa pública para o financiamento destes investimentos*".

Em suma, as PPPs devem-se ao enfraquecimento/emagrecimento do Estado, mantendo os serviços públicos operacionais com o financiamento de privados. Estes, por sua vez, descobrem assim novas áreas de investimento, onde podem aplicar as suas capacidades de engenharia, com as garantias únicas que o parceiro público dá.

4. Metodologia

4.1. Introdução

Este estudo foi estruturado essencialmente em duas partes, o enquadramento teórico, que traçou os fundamentos conceituais, e a vertente empírica, que traduz a aplicação do estudo nas concessões, em regime de SCUT, seguindo o método do Estudo de Caso.

O enquadramento teórico procura mostrar a realidade das parcerias estratégicas público-privadas no sistema de financiamento rodoviário e no contexto organizacional da administração rodoviária. A opção metodológica recaiu numa combinação de duas perspetivas: a positivista e a qualitativa. Optou-se pela perspetiva mais tradicional, denominada positivista, para uma análise das situações na vertente da linearidade, que caracteriza esta perspetiva, com a finalidade de trazer à luz dados objetivos, medíveis e tendências observáveis; por outro lado utilizou-se uma perspetiva qualitativa de pesquisa com a finalidade de melhorar a compreensão e interpretação dos objetos de estudo no contexto em análise.

A combinação das duas perspetivas, com uma natureza diferenciada e aparentemente incompatíveis, é sugerida por diversos autores (Serrano,2004, Craveiro,2007) como sendo uma boa resposta para compreender, explicar ou aprofundar a realidade em estudo.

Como a escolha de uma metodologia se deve fazer em função da natureza a estudar (Serrano, 2004) seguiu-se uma metodologia mista, com um peso maior na investigação qualitativa ou interpretativa, por se entender que seria mais adequada ao entendimento dos fenómenos inerentes à problemática deste estudo. Assim, a pesquisa qualitativa é construída a partir da recolha, análise, descrição e interpretação de dados (Craveiro, 2007), sendo o seu resultado predominantemente descritivo. Outro aspeto que merece reflexão neste tipo de pesquisa é o cunho pessoal que o investigador coloca na sua interpretação e a subjetividade inerente a essa interpretação. A busca do rigor e o não deixar que a subjetividade ou envolvimento pessoal enviesasse o conhecimento, estiveram sempre presentes no desenvolvimento deste estudo.

Na vertente empírica, optou-se pelo método do Estudo de Caso, por o considerarmos como o mais adequado para analisar, com intensidade e profundidade, os vários aspetos que envolvem a política rodoviária das Concessões, em regime de SCUT.

O Método de Estudo de Caso trata-se de uma abordagem de investigação, normalmente utilizada quando procuramos compreender, explorar ou descrever acontecimentos e contextos complexos, nos quais estão envolvidos diversos fatores. É a estratégia mais utilizada quando se pretende conhecer o "como?" e o "porquê?" (Yin, 2005) e permite ao investigador estabelecer um fio condutor lógico e racional que guiará todo o processo de recolha de dados (Creswell, 1994). Com efeito, segundo Yin (2005) um estudo de caso pode ser definido como *"uma investigação empírica que estuda um fenómeno contemporâneo dentro do contexto de vida real, especialmente quando as*

fronteiras entre o fenómeno e o contexto não são absolutamente evidentes" e acrescenta que para tal se podem usar múltiplas fontes para recolher evidências e informações, desde que sejam apropriadas e possibilitem compreender o caso no seu todo. Também Craveiro (2007) faz salientar que o estudo de caso implica um conhecimento profundo da realidade investigada e, como tal, recorre a diferentes métodos e técnicas que se enquadram sobretudo, num paradigma de investigação qualitativa.

A metodologia de estudo de caso possui uma dupla vertente (Serrano, 2004): por um lado, é uma modalidade de investigação apropriada para estudos exploratórios e compreensivos e que tem, sobretudo, como objetivo a descrição de uma situação, a explicação de resultados a partir de uma teoria, a identificação das relações entre causas e efeitos ou a validação de teorias. Mas, por outro lado permite ilustrar e analisar uma dada situação real e fomentar a discussão e a tomada decisões, convenientes, para mudar ou melhorar os objetivos do estudo.

A opção pelo método do Estudo de Caso foi bastante ponderada, uma vez que diversos autores tecem críticas aos estudos casos, considerando-os uma abordagem pouco rigorosa e objetiva (Yin, 2005; Serrano, 2004). Para contornar essas críticas, segundo Craveiro (2007), é necessário refletir sobre as questões da validade externa (generalizações dos resultados), da fiabilidade (do processo de recolha e análise de dados) e da validade interna (rigor nas conclusões).

No nosso caso em concreto, o estudo de caso das SCUTs, temos que se trata de uma investigação sobre casos reais que são únicos, pelo que a validade externa se limita a cada situação em concreto, interditando a generalização dos resultados. Relativamente à fiabilidade que condiciona sempre a replicabilidade das conclusões, ou seja, a possibilidade de outros investigadores, com os mesmos instrumentos de recolha e tratamento de dados, poderem obter resultados idênticos sobre o mesmo fenómeno (Craveiro, 2007), é aconselhada uma descrição pormenorizada e clara de todos os passos de estudo, deixando assim a possibilidade de serem repetidos os mesmos procedimentos em contextos similares (Yin, 2005). Por fim, a questão da validade interna e do rigor, deve ser contornada, segundo Craveiro (2007), pela precisão das conclusões, na medida em que estas têm de traduzir com justeza a realidade investigada e reduzir a subjetividade do investigador, utilizando mais do que um método para captar informações e confrontar os dados obtidos (triangulação).

Facilmente se depreende que a experiência, o conhecimento e a capacidade de análise objetiva do investigador, condicionam em muito este tipo de estudo, *"de preferência, é necessário um pesquisador bem treinado e experiente para conduzir um estudo de caso de alta qualidade, devido à contínua interação entre as questões teóricas que estão sendo estudadas e os dados que estão coletados"* (Yin, 2005).

Com base nos pressupostos enunciados, sobre o paradigma de investigação utilizado, convém deixar claro que a produção de conhecimento do presente estudo incidiu não num caso único, mas sim em todos os contratos de concessões, em regime de SCUT, que foram elaborados pelo Concedente e pelas Concessionárias. Trata-se de um estudo descritivo e interpretativo, pois efetuou-se uma descrição detalhada da situação e tentou-se compreender como é que os fatores aconteciam em

função uns dos outros, pelo que, neste sentido, consideramos que a pesquisa reporta-se a um estudo de caso explicativo (Yin, 2005).

Antes de identificar os parâmetros da pesquisa considera-se importante explicitar os critérios levados em conta para a escolha do tema.

4.2. Critérios para a escolha do tema

A escolha do tema deste estudo baseou-se em três critérios:

- A importância.
Considera-se que este critério tem duas ordens de grandeza, uma no âmbito nacional e outra no âmbito mais particular, a nível profissional:
 - No âmbito nacional, o tema é importante, pois trata-se da tomada de decisão de executar grandes projetos estruturais para o país e qual o modelo de financiamento mais vantajoso para todos os *stakeholders*. Este interesse é transversal a toda população, indo muito para além dos utilizadores desses serviços. A definição do modelo de financiamento tem implicações na situação financeira do país, no seu desenvolvimento económico, no desemprego, etc., estando, cada vez mais, estes grandes projetos e o seu *"Project Finance"* no centro do debate nacional, dado o contexto de crise económica generalizada. A decisão de contratar, parte das infraestruturas rodoviárias, através de Concessão segundo um modelo de parceria público-privada, tem impacto na economia do país, com consequências para as futuras gerações;
 - No âmbito profissional, o tema é importante para a investigadora, pois ela desenvolve a sua atividade profissional no serviço público de administração rodoviária e possui uma atitude proactiva, questionando-se sobre os desafios que os novos modelos de financiamento rodoviário lançam no seu quotidiano.
- A originalidade.
Numa perspetiva histórica, este tipo de contratos são relativamente recentes e, por isso, a documentação sobre esta temática ainda é escassa. A sua atualidade e o seu papel na situação económica do país trouxeram à discussão o modelo das PPPs, em particular o modelo que rege o regime de SCUT. O debate das experiências internacionais e das vantagens e desvantagens destas novas formas de contratação pública, são temas que se encontram na ordem do dia.
- A viabilidade.
Este tema, sendo tratado com base numa pesquisa bibliográfica e documental, incluindo o recurso a algumas entrevistas informais, não implicava à partida grandes custos de execução. Houve, no entanto, a necessidade de solicitar autorizações para a sua realização e para a

recolha da informação necessária. As autorizações foram concedidas, tendo as informações sido recolhidas através de instituições estatais e/ou através das suas páginas institucionais na internet, assegurando-se, assim, as condições de viabilidade do presente estudo.

4.3 .Questões de Investigação e Objetivos

A análise que se pretende realizar, sugere que se coloquem as seguintes questões de investigação:

1. Quais os principais modelos de financiamento do sistema rodoviário português? Quais as suas características mais relevantes e em que contexto organizacional se inserem?
2. Quais as principais características das parcerias público-privadas que deverão ser tidas em conta aquando da decisão de tomar esse modelo como opção de financiamento do sistema rodoviário português?
3. O modelo de contratação pública, das Concessões, em particular sobre a forma de PPP, das SCUTs, foi uma boa opção, quando comparado com o modelo tradicional financiado através do Orçamento de Estado (OE) e dos Fundos Comunitários (FC)?
4. Qual o impacto das Concessões, em regime SCUT, no País, no ordenamento rodoviário, na sinistralidade rodoviária, na economia e na satisfação dos utentes? O país ganhou com a feitura destas vias? Que opções para o futuro?

A resposta a estas questões consubstanciam a realização do objetivo geral que se pretende atingir com este estudo: analisar até que ponto os novos modelos de financiamento do sistema rodoviário, em particular os contratos Concessão, em regime de SCUT, são vantajosos para o país.

Este objetivo geral é desdobrado nos seguintes objetivos específicos:

- 1 Apresentar a evolução de alguns modelos de referência da gestão pública no sector rodoviário;
- 2 Apresentar e analisar os modelos de financiamento de projetos "*Project Finance*" no âmbito das PPP, em particular as Concessões, em regime de SCUT;
- 3 Identificar os impactes das SCUTS na Política de Transportes do país (desenvolvimento económico, melhores acessibilidades, redução de sinistralidade, etc);
- 4 Inventariar os principais desafios que o modelo de financiamento PPP-SCUT coloca à Administração Rodoviária.

O cumprimento dos dois primeiros objetivos específicos decorre da pesquisa bibliográfica e documental, situando-se, por isso, na vertente conceptual do trabalho, enquanto o cumprimento do terceiro e quatro objetivos, decorrem da exploração da sua vertente empírica.

4.4 .Recolha dos Dados

Este estudo compreende uma recolha de dados primários, consubstanciada em entrevistas informais (i) a antigos assessores do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC) que estiveram envolvidos no lançamento do Programa de Concessões, em regime de SCUT, (ii) à controladora financeira do MOPTC, (iii) a dirigentes de topo do INIR, IP, da EP,SA e da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR), (iv) a dirigentes intermédios dos Departamentos de Concessões, Segurança Rodoviária, (v) a técnicos da EP,SA, (vi) assim como a responsáveis de entidades promotoras e financiadoras das Concessões. O estudo compreende ainda a recolha de dados secundários, oriundos de análise documental de vários organismos tutelados pelo Estado e também de documentação de entidades privadas, para além de dados decorrentes de outra documentação pesquisada e que consta da lista bibliográfica apresentada.

O processo de recolha de dados foi dividido em três fases:

- Uma primeira fase que consistiu na análise e seleção documental: consulta de livros e artigos científicos, páginas de internet institucionais de entidades publicas e privadas, legislação sobre a temática em estudo, bases de dados, trabalhos de investigação existentes, documentos institucionais, participação em palestras, colóquios, seminários, etc.;
- Uma segunda fase que consistiu na recolha de dados estatísticos de tráfego, elementos de sinistralidade rodoviária e dados económicos, para além de informação decorrente de inquéritos de satisfação realizados e relatórios de reclamações das Concessões, em regime de SCUT, facultados (pessoalmente ou através das páginas de internet institucionais) pela empresa EP, S.A., INIR, IP e ANSR;
- Uma terceira fase que consistiu em entrevistas informais com especialistas e peritos, tanto de organismos do setor público como de entidades do setor privado, relacionados com o domínio de investigação em estudo.

4.5 .Análise e tratamento de dados

Por se tratar de um estudo voltado para uma abordagem reflexiva, descritiva e de identificação de evidências, tanto das práticas, como da forma com essas práticas se concretizam, utiliza o paradigma qualitativo, isto porque assenta, essencialmente, na análise documental e no método de Estudo de Caso, ainda que o paradigma quantitativo, através da estatística descritiva, também esteja presente.

Ao longo do processo de recolha de dados e posterior análise e tratamento dos mesmos, observou-se alguma discrepância entre os dados fornecidos por diferentes entidades públicas, nomeadamente do Ministério das Obras Públicas, EP,SA e Tribunal de Contas, ao nível dos valores de encargos com as PPPs e custos de construção. Nessas situações, a investigação seguiu os dados do Tribunal de Contas.

A análise documental abrangeu documentos institucionais, trabalhos técnicos, regulamentação sobre a temática, dando atenção especial aos agentes envolvidos diretamente na implementação das PPPs, em regime de SCUT, no país.

Foram também tratados estatisticamente dados de tráfego, de sinistralidade rodoviária, de reclamações e de questionários de satisfação dos utentes das vias concessionadas, em regime de SCUT.

As entrevistas informais tidas com vários agentes do setor foram realizadas com dois objetivos: numa fase inicial, com o objetivo de focalizar a investigação nos aspetos mais importantes da temática em estudo e, numa fase mais avançada, com o objetivo de aferir (validar) resultados intermédios e finais do estudo, assim como respetivas conclusões.

5. Estudo de caso: concessões SCUT (Sem Cobrança para o Utilizador)

Com a revisão do PRN 85, surgiu em 1997, o Novo Plano Rodoviário Nacional, denominado PRN2000, que inclui na rede fundamental rodoviária uma rede de autoestrada com 3000 km de extensão. Ao ritmo de construção observado de 85-97, a rede de autoestradas, com 3000 km de extensão, levaria dezenas de anos a ser construída. Para acelerar a execução das infraestruturas planeadas, o 1º governo de António Guterres lança como objetivo estratégico, na área rodoviária, a construção da totalidade da rede de autoestradas na primeira década do século XXI, mais concretamente até 2007.

Em 1995, a rede de autoestrada era composta por pouco mais de 500 km da concessionária BRISA. A falta de elasticidade do Orçamento de Estado, a modesta capacidade de resposta da administração rodoviária que se regia pelos modelos de contratação tradicional e perante os desenvolvimentos de engenharia financeira e da evolução de financiamento que o *"project finance"* mostrava em certos países, optou-se por chamar os privados a contribuir no financiamento das autoestradas e respetivo risco.

Assim, com a necessidade de dar execução ao PRN2000 e aumentar a oferta de infraestruturas rodoviárias, cuja utilização não representa um custo direto para o utente (DL n.º 55/2000), o Governo decidiu recorrer à concessão da conceção, construção, financiamento, e exploração de algumas dessas infraestruturas do regime de portagem sem cobrança ao utilizador (SCUT)³⁸, com a subsequente transferência das mesmas para o Estado, decorridos os anos reputados de suficientes ao adequado ressarcimento do ente privado pelo investimento feito. As concessões SCUT consubstanciam o modelo de PPP- DBFOT –*design, build, finance, operate and transfer*.

Neste tipo de *"project finance"* assegura-se a parceria de entidades privadas que suportam a formação bruta de capital fixo e os correspondentes riscos a elas inerentes, sem excessivos encargos para o erário público (DL n.º 55/2000). O Estado não paga a construção, mas sim a gestão, operação e exploração, o que implica uma contabilização *off-balance* do investimento público, pagando com base em rubricas orçamentais de despesa corrente.

Segundo o MOPTC (2005), *"uma concessão SCUT é uma autoestrada em que o Estado substitui-se ao utilizador no pagamento de portagem, utilizando para isso o dinheiro dos contribuintes. O Estado entrega a construção, financiamento, exploração e manutenção da autoestrada a um consórcio privado, pagando a este uma dada tarifa por cada veículo que circula nessa via."*

Os objetivos das concessões SCUT consistem, globalmente, numa maior equidade e justiça social, reduzir desequilíbrios regionais, quebrar o isolamento do Interior, minimizar o esforço financeiro do Estado e partilhar, com os privados, os riscos.

³⁸ Modelo que privilegia o princípio contribuinte-pagador em desfavor do princípio do utilizador-pagador.

A figura 5. 1, esquematiza sumariamente os objetivos específicos das concessões SCUT:

Figura 5.1: Objetivos das concessões SCUT



(Fonte: TC, 2003).

5.1. Enquadramento e análise de contratos SCUT

Em 1997 são lançadas 6 concessões em modalidade de PPP³⁹, em regime de SCUT. A sétima concessão – Concessão SCUT Grande Porto, foi lançada posteriormente, mas ficou englobada no denominado Programa de Concessões, em regime de SCUT, com o objetivo de ser conseguida maior celeridade do que na contratação tradicional e, ao mesmo tempo, garantir maior competitividade e concorrência. Os aspetos negativos apontados desde sempre ao modelo tradicional, nomeadamente os desvios temporais e financeiros crónicos, a falta de articulação entre o Dono de Obra e o Adjudicatário, a falta de transparência entre as entidades, num modelo de concessão, seriam mais facilmente colmatados.

No quadro seguinte esquematiza-se as concessões, em regime SCUT, contratualizadas pelo Estado português (Concedente) e as diferentes Concessionárias, assim como as diferentes extensões de

³⁹ O lançamento destes contratos, ao contrário das recomendações das boas práticas internacionais, não foi precedido de uma avaliação sobre a sua economia, eficiência e eficácia face ao modelo tradicional; o modelo foi lançado sem se avaliar se o mesmo acarretaria *value for money* para o Estado (TC, Relatório 14/03).

cada uma delas, o seu custo de construção (já contabilizados os desvios financeiros que ocorreram na fase inicial de construção) e a data de lançamento do processo de concessão.

Quadro 5.1: Principais características das concessões SCUT

Concessão	Concessionária	Extensão (km)	Custo de construção ⁴⁰ (M€)	Data do início da concessão ⁴¹
SCUT Beiras Litoral e Alta	Lusoscut	172,6	702	21-12-1998
SCUT Beira Interior	Scutvias	177,5	576	13-09-1999
SCUT Algarve	Euroscut	130,2	218	11-05-2000
SCUT Costa de Prata	Lusoscut	104,5	299	19-05-2000
SCUT Interior Norte	Norscut	156,4	488	30-12-2000
SCUT Norte Litoral	Euroscut Norte	113,3	306	17-09-2001
SCUT Grande Porto	Lusoscut	54,7	545	16-09-2002
Total		909,2	3134	

(Fontes: MOPTC,2006 e INIR, IP,2010).

5.1.1. Aspectos comuns aos contratos de concessão, em regime de SCUT

Todos os contratos de concessão foram precedidos de concurso público internacional que foi regulado pelo Decreto-Lei n.º 267/97⁴², de 2 de outubro, em regime de portagem Sem Cobrança para o Utilizador, por um período de 30 anos, revertendo a propriedade da infraestrutura para o Concedente no fim da concessão. Para além destes aspetos, existem outras características e disposições em comum, destacam-se, de entre elas, as seguintes:

⁴⁰ Os valores apresentados já contabilizam os reequilíbrios financeiros solicitados pelas Concessionárias.

⁴¹ As datas de início da Concessão tratam-se da data do início do procedimento desse mesmo contrato e não da data de adjudicação à Concessionária, sendo a data de adjudicação aquela a partir da qual é contabilizado os 30 anos- período da concessão, e define o termo do contrato.

⁴² Foi criado um regime específico para estas concessões, sem paralelo em qualquer dos concursos ou procedimentos adjudicatários típicos previstos quer no direito comunitário, quer no direito interno (TC, Relatório 14/03).

1. Expropriações

A todas as expropriações efetuadas no âmbito dos Contratos de Concessão são aplicáveis as disposições da legislação portuguesa em vigor. Existem casos onde o processo expropriativo foi iniciado e concluído pelo Concedente; casos, onde o Concedente iniciou o processo, ficando este de o terminar e a Concessionária com o direito de exigir reequilíbrio financeiro, se surgirem atrasos na Declaração de Utilidade Pública (DUP); e ainda outros casos que serão da inteira responsabilidade da Concessionária.

Segundo Marques e Silva (2008) o risco de expropriações, assumido pelo Estado, foi um dos erros que maiores consequências tiveram no programa de Concessões Rodoviárias. Nos casos onde as Concessionárias lideraram o processo expropriativo verificou-se uma certa incapacidade dos privados de promoverem e desenvolverem os processos expropriativos, revelando pouca sensibilidade para defender o interesse público. Para além disso, os expropriados aceitam melhor um relacionamento com o representante do Estado tradicional, conhecido da opinião pública (JAE, IEP). Em muitos processos observaram-se grandes atrasos e reclamações, com as compensações a ascenderem a muitos milhões de euros.

O objetivo de celeridade deste modelo em relação ao modelo tradicional ficou assim, seriamente afetado em quase todos os processos expropriativos necessários para a execução das obras.

2. Projeto e construção das autoestradas

A Concessionária é responsável pela conceção, projeto e construção dos lanços objeto da concessão, cumprindo todas as disposições e normas legais e regulamentares em vigor, ficando responsável pelos estudos prévios, projetos de execução, incluindo estudos de impacto ambiental e reposição de serviços afetados. O Estado tem 60 dias para promover a sua aprovação, prazo que fica suspenso sempre que haja pedido de esclarecimentos por parte do Estado, e só após essa aprovação se iniciam as obras, com a entrega do programa de trabalhos.

3. Manual de operação e manutenção⁴³/Plano de controlo e qualidade

A Concessionária é obrigada a elaborar um manual de operação e manutenção, que carece de aprovação pelo Concedente, onde estão estabelecidas as regras, os princípios e os procedimentos a observar na fase de operação e manutenção do empreendimento concessionado, nomeadamente entre outros elementos: o funcionamento do equipamento de tráfego, a segurança para os utentes, o funcionamento dos postos SOS, as áreas de serviço, e a monitorização e controlo ambiental.

⁴³ Manual de Operação e Manutenção - documento contendo um conjunto de regras relativas à exploração e manutenção do Empreendimento Concessionado, a elaborar pela Concessionária e a aprovar pelo Concedente.

A Concessionária é obrigada também a elaborar um plano de controlo de qualidade, a aprovar pelo Concedente, no qual estabelecem os critérios a verificar e respetiva periodicidade, os padrões mínimos a respeitar e o tipo de operações de reposição, designadamente nos seguintes componentes:

- Pavimentos (flexíveis, rígido e semirrígido);
- Obras de arte correntes;
- Obras de arte especiais;
- Túneis;
- Drenagem;
- Equipamentos de segurança;
- Sinalização;
- Integração paisagística e ambiental;
- Iluminação;
- Telecomunicações.

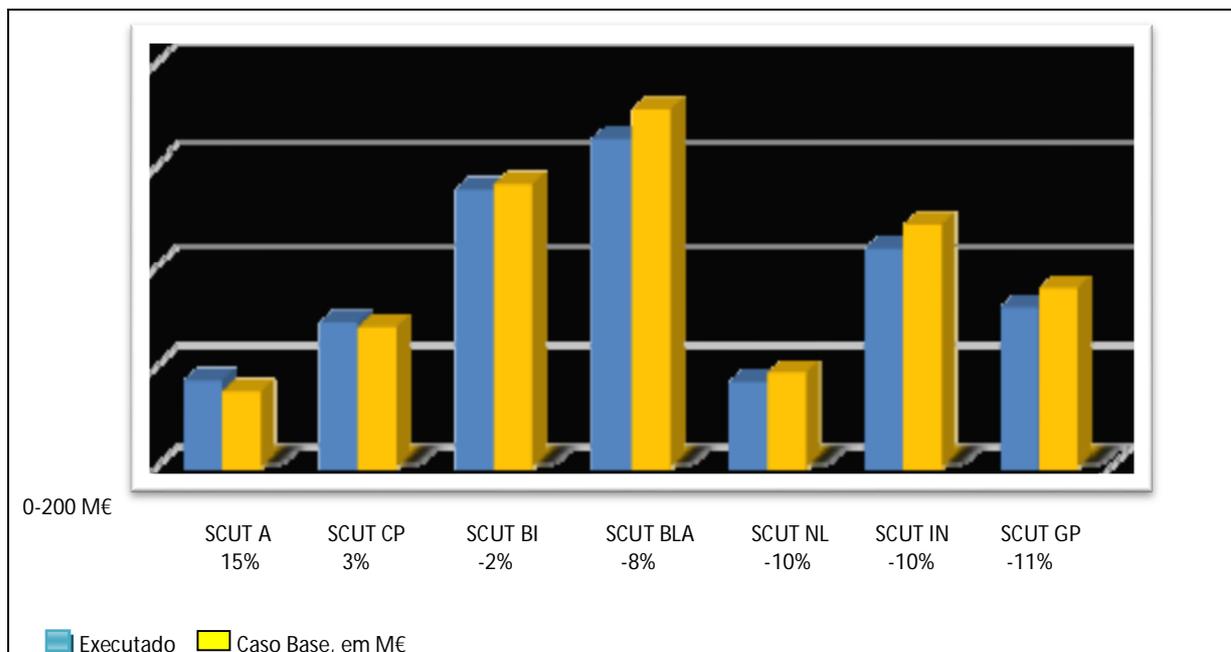
Estes dois documentos têm um papel fundamental na regulação técnica à Concessionária por parte do Concedente.

4. Modelo de pagamento das rendas por parte do Concedente à Concessionária

O modelo de pagamento de rendas por parte do Concedente à Concessionária, estabelece três níveis de bandas de tráfego: inferior, de referência e superior. A cada um destes níveis associa-se um tarifário, sendo a banda inferior com o tarifário maior e a banda superior com o tarifário menor, sendo que todo o tráfego registado acima do topo superior da banda superior tem um custo zero para o Concedente. As receitas de tráfego da banda 1 (inferior) são utilizadas para cobrir os custos operacionais e de manutenção e o serviço da dívida sénior, as receitas da banda 2 servem para cobrir os custos variáveis de manutenção e operação e o serviço da dívida subordinada e as receitas da banda 3 (superior) servem para pagar dividendos e o serviço da dívida dos sócios, isto é, remunerar os capitais dos acionistas (TC, Relatório 14/03). Assim, apesar dos encargos poderem ser estimados, existe sempre um certo grau de incerteza dos fluxos de rendas pois há indexação ao volume de tráfego. Esta proporcionalidade inversa (mais tráfego/tarifas mais baixas e menos tráfego/tarifas mais elevadas) tem como único objetivo balizar os riscos incorridos pelas duas partes (Estado e Concessionária). Em casos de excesso de volume de tráfego, o Estado pagará apenas um determinado limite de tráfego, porém, em casos de níveis insuficientes de tráfego, a Concessionária receberá uma renda que lhe permite onerar os custos de exploração/manutenção e o serviço de dívida sénior.

Segundo o relatório da Direção-Geral de Finanças, de julho de 2010, referente às PPP-Parcerias Público-Privadas, os encargos reais (através da EP,SA) em 2009 face às previsões do Caso Base⁴⁴, de cada concessão, foram os seguintes:

Figura 5.2: Encargos realizados em 2009 pela EP,SA face às previsões do Caso Base de cada concessão



(Fonte: MFAP,2009).

Assim, o valor total líquido dos encargos suportados, pelo conjunto das PPP rodoviárias, ficou perto dos 98% das previsões para 2009, representando um decréscimo de 2,2% relativamente ao ano de 2008. Globalmente os fluxos reais de tráfego nas SCUT *versus* Caso Base implicam uma tendência de pagamentos 5% abaixo do previsto⁴⁵.

Os pagamentos a efetuar pelo Concedente desenvolvem-se em duas fases: durante a fase inicial da concessão e após essa fase. Na primeira fase, as concessionárias têm direito a receber uma componente fixa e uma componente variável. Após o período inicial, as Concessionárias têm direito a receber do Concedente os pagamentos relativos às portagens SCUT. Os valores das tarifas de portagem SCUT são fixados em janeiro de cada ano civil, por proposta justificada da Concessionária ao Concedente, 45 dias antes da data pretendida para a sua entrada em vigor.

⁴⁴ Caso Base - o conjunto de pressupostos e projeções económico-financeiras descritos na fase de concurso, em que qualquer alteração dos mesmos pode dar direito a reequilíbrios financeiros.

⁴⁵ O tráfego real médio, em todas as SCUT, *versus* Casos Base tem uma diferencial próximo dos (-) 11%.

Para além destas rendas está previsto, a atribuição de prémios ou multas relacionados com determinados parâmetros de desempenho da Concessionária, nomeadamente com o índice de sinistralidade e a disponibilidade da via.

Com efeito, a partir de 2009, com a alteração das bases das concessões da empresa EP,S.A (Decreto-lei n.º 110/2009, de 18 de maio), estas passaram a incluir a noção de disponibilidade (aferição da qualidade do serviço prestado aos utentes, dos níveis de sinistralidade e dos níveis de externalidades gerados). O referido diploma passa a estabelecer algumas regras, que definem o regime de disponibilidade, desde os deveres da Concessionária de informar os utentes, o cálculo de penalidades e a manutenção da disponibilidade da via, até às condições de encerramento dos trabalhos nas vias, e ainda a clarificação do regime dos bens adquiridos que, no âmbito de processos de expropriações, não venham a integrar o domínio público.

5. Desempenho na exploração e manutenção

Os contratos têm indicadores de desempenho na fase de exploração e manutenção, com a atribuição de prémios e aplicação multas segundo alguns parâmetros, sendo os mais importantes relacionados com o encerramento da via e com o índice de sinistralidade.

Assim, salvo casos de força maior, o encerramento da via apresenta os seguintes limites:

$$V \times \text{km} \times \text{h} \text{ (via} \times \text{quilometro} \times \text{hora)} < 30\,000/\text{ano (período diurno)} \text{ e } < 50\,000 \text{ (período noturno)}$$

Após o fim do Período Inicial da Concessão, a Concessionária incorre em regime de penalizações caso esses limites sejam ultrapassados.

Relativamente à sinistralidade, a Concessionária estará sujeita a penalização caso os níveis de sinistralidade se encontrem associados a erros de concessão, projeto, construção e exploração.

Está prevista também a atribuição de prémios à implementação, por parte da Concessionária, para medidas de redução dos níveis de sinistralidade, homologadas, e verificadas quanto à sua eficácia. A fórmula de atribuição de prémio e multa, após o Período Inicial da Concessão, baseia-se nos seguintes índices de sinistralidade:

$$IS(x) = (Nt \times 10^8) / (Lx \text{ TMDA}_t \times 365)$$

$$IS_t(\text{SCUT}) = \frac{\sum_t IS_t \left(\frac{\text{SCUT}_t}{L_i} \right) \times L_i}{\sum_t L_i}$$

em que:

$IS_t(x)$ = índice de sinistralidade da Concessão SCUT x

N_t = número de acidentes no ano t, com vítimas registados pela autoridade policial competente na Concessão

L = extensão total em quilómetros dos Lanços em serviço

$TMDA_t$ = TMDA registado na Concessão no ano t

$$IS_{t-1}(\text{ponderado}) = 60\% IS_{t-1}(x) + 40\% IS_{t-1}(\text{SCUT})$$

em que:

$IS_{t-1}(\text{ponderado})$ = índice de sinistralidade ponderado para o ano t-1

$IS_{t-1}(x)$ = índice de sinistralidade da Concessão SCUUT x para o ano t-1

$IS_{t-1}(\text{SCUT})$ = índice de sinistralidade de todas as Concessões SCUT para o ano t-1

A Concessionária terá direito a prémio sempre que se verifique a seguinte condição:

$$IS_t(x) < IS_{t-1}(\text{ponderado})$$

Caso se verifique a seguinte condição:

$$IS_t(x) > IS_{t-1}(\text{ponderado})$$

A Concessionária terá que pagar multa ao Concedente.

6. Reposição do equilíbrio financeiro

Um dos aspetos mais importantes para o sucesso ou insucesso do contrato de concessão é a definição dos critérios chave, que servem para a renegociação entre o Concedente e a Concessionária, para reposição de equilíbrio financeiro.

Ambas as partes acordam o denominado Caso Base, que representa a equação financeira, com os pressupostos e projeções económico-financeiras acordados, com base na qual será efetuada a reposição do equilíbrio financeiro da concessão.

A Concessionária tem direito à reposição do equilíbrio financeiro nos seguintes casos:

- Modificação unilateral, imposta pelo Concedente, desde que resulte um aumento de custos ou diminuição de receitas, como por ex. a introdução de portagem real;
- Ocorrência de força maior;
- Alteração legislativa de carácter específico que tenha impacte sobre as receitas e custos, excluindo de natureza fiscal e ambiental.

A reposição do equilíbrio financeira, a pedido da Concessionária, é precedida por uma fase de negociações entre as duas partes. Os três Critérios-Chave para a negociação do

reequilíbrio financeiros são: Valor mínimo do Rácio de Cobertura Anual do Serviço da Dívida (RCASD); valor mínimo do Rácio de Cobertura da Vida do Empréstimo (RCVE) e a Taxa Interna de Rentabilidade Anual para os acionistas (TIR acionista)⁴⁶. A reposição do equilíbrio financeiro terá lugar como consequência do impacto individual ou cumulativo dos eventos supracitados e caso se verifique a redução em mais de 0,001% do RCASD ou do RCVE ou da TIR acionista.

A reposição do equilíbrio financeiro terá lugar através de uma das seguintes modalidades: renegociação das tarifas de portagens e bandas de tráfego; atribuição de compensação direta pelo Concedente; combinação de ambas as modalidades ou qualquer outra forma que seja acordada por ambas as partes.

7. Caução e seguros

Todos os contratos exigem, como garantia de cumprimento das obrigações da Concessionária, cauções e garantias bancárias, à ordem do Concedente, com valores estipulados contrato a contrato, tendo em atenção o valor do contrato e o faseamento dos trabalhos.

A caução pode ser, consoante a opção da Concessionária, por uma das seguintes modalidades: depósito em numerário, garantia bancária e seguro-caução.

8. Extinção e suspensão da Concessão

A extinção e suspensão do contrato da Concessão, por parte do Concedente, podem ser feitas por vários atos administrativos: resgate, sequestro, rescisão e caducidade.

O Concedente pode resgatar, notificando com um ano de antecedência a Concessionária, nos últimos 5 anos de duração da Concessão, sempre que o interesse público assim o justifique, e indemnizando a Concessionária por reembolsos, remunerações e *cash flow*, por cada ano, até ao termo da Concessão.

Por incumprimento da Concessionária das obrigações emergentes no contrato, o Concedente pode, mediante sequestro, tomar a seu cargo a continuação da obra e desenvolver as atividades integradas na concessão, deixando de pagar à Concessionária as rendas ainda não vencidas. São consideradas faltas graves, os atrasos na construção não justificados e que ponham em causa o ano de entrada em serviço da infraestrutura, as deficiências graves de organização que se refletem na exploração e manutenção da infraestrutura e colocam em causa o interesse público.

⁴⁶ Taxa Interna de rentabilidade para os acionistas - TIR anual nominal dos fundos disponibilizados pelos acionistas e do cash-flow distribuído aos acionistas (designadamente sob a forma de juros de suprimentos ou prestações acessórias de capital, reembolso de suprimentos ou prestações acessórias de capital, dividendos pagos ou reservas distribuídas), a preços correntes, durante todo o período da Concessão, nos termos constantes do Caso Base (Resolução de ministros n.º93-A/99-Diário da república n.º194, de 20 de agosto).

Após a normalização da situação, a Concessionária pode restabelecer o normal funcionamento ou rescindir o contrato, caso tenham passado mais de 6 meses.

A rescisão do contrato está prevista nos casos de violação grave dos termos do contrato. O art.º 82.2 exemplifica situações que podem motivar rescisão de contrato:

- Abandono de qualquer atividade que integra o objeto da concessão;
- A não entrada em serviço da totalidade da autoestrada até ao termo do ano em que se celebrar o sexto aniversário da assinatura do contrato de concessão;
- Falência da concessionária;
- Não cumprimento reiterado das obrigações que originaram a aplicação de multas;
- Impossibilidade da Concessionária retomar a concessão após sequestro;
- Atividade fraudulenta destinada a lesar o interesse público;
- Desobediência reiterada às determinações do Concedente;
- Falta de prestação ou reposição das cauções, cedência de trepasse da concessão e incumprimento de decisões judiciais.

O Concedente notifica a Concessionária, apresentando o incumprimento em causa, e dando um prazo razoável para cumprir, reparar ou corrigir as suas obrigações. Caso haja reiteração de incumprimento, o Concedente poderá rescindir do Contrato, ficando com a responsabilidade de todas as obrigações da Concessionária para com as Entidades Financiadoras.

Os atos administrativos supracitados, embora levantem algumas dúvidas em termos de aplicabilidade e de eficácia na resolução dos incumprimentos observados, são considerados ferramentas que acautelam o bom funcionamento da concessão. Pelo menos têm o papel de pressionar a Concessionária nas suas obrigações e, caso haja a aplicação de qualquer desses atos, a Concessionária terá o seu currículo manchado, podendo ser vetada em concursos futuros que queira disputar.

A caducidade do contrato de Concessão acontece quando se verifica o termo do contrato.

5.1.2. Contratos de concessão existentes, em regime de SCUT

Com base nos elementos recolhidos de diversas entidades públicas (Tribunal de Contas, INIR, IP, Estradas de Portugal, S.A. e Direção Geral de Finanças) apresenta-se, de seguida, uma ficha técnica sumária de cada uma das Concessões, em regime de SCUT.:

1. LUSOCUT- Sociedade Concessionária da SCUT da Beira Litoral e Alta, S.A.⁴⁷

A presente concessão foi adjudicada em 29 de abril de 2001 à empresa LUSOS CUT BLA, tendo o contrato sido objeto de visto tácito do tribunal de contas, em 29 de outubro de 2001. Tem como principal objetivo a melhoria das condições de circulação e segurança no IP5 e permite que cidades do interior, como Guarda e Viseu, tenham acesso direto ao litoral e, ao mesmo tempo, unir o porto de Aveiro à fronteira com Espanha e resto da Europa.

A Concessão tem por objeto a conceção, projeto, construção ou duplicação do número de vias, financiamento, conservação e exploração, dos seguintes lanços de autoestrada: A25/IP5- Nó do IC2/Viseu (59,3 km), A25/IP5-Viseu/Mangualde (16,9 km); A25/IP5- Mangualde/ Guarda (55,8 km); A25/IP5- Guarda/Vilar Formoso (35,8 km). Constitui objeto da Concessão, para efeitos de conservação e exploração, o lanço A25/IP5 – Albergaria (IP1) /Nó do IC2 (4,7 km). Na figura 4.2 pode-se ver um esquema da localização da Concessão, que liga Albergaria (Aveiro) à fronteira de Vilar Formoso.

Em setembro de 2009 a Concessionária passou a designar-se por Ascendi Beiras Litoral e Alta⁴⁸. Em 2010 foi celebrado, com efeitos a partir de 1 de julho, o acordo de aditamento ao contrato de Concessão, o qual teve como principais alterações, a introdução de portagem real, sendo a receita para a EP,SA, com alteração da remuneração que passa de contagem de tráfego (regime SCUT) para um pagamento anual fixo de receitas de Disponibilidade (Resolução do Conselho de Ministros n.º 39-B/2010).

A Concessionária passa a receber uma remuneração anual, para o ano t, que é em função da disponibilidade verificada nesse mesmo ano (calculada pela tarifa diária de disponibilidade⁴⁹ e o número de dias que a Concessionária se encontrou ao serviço) e subtraindo as deduções a efetuar em virtude da ocorrência de falhas de desempenho e de disponibilidade no ano t. A estes dois elementos adiciona-se/ deduz-se a componente do Índice de sinistralidade, que pode ser prémio ou multa.

⁴⁷ As bases de concessão, deste contrato SCUT, estão estabelecidas no Diário da República n.º 96, de 24 de abril de 2001 (Decreto-Lei n.º 142-A/2001) e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 40-A/2001, de 24 de abril, aprova a minuta do contrato de Concessão.

⁴⁸ Em março de 2002, recebeu o prémio “European Transport Project Finance Deal of the Year”, atribuído pela prestigiada publicação Euromoney, na categoria de infraestruturas de transportes.

⁴⁹ A tarifa diária de disponibilidade é estabelecida no início de cada ano civil, sendo atualizada todos os anos.

Figura 5.3: Esquema da localização da Concessão SCUT Beira Litoral e Alta



(Fonte: www.estradas.pt).

2. SCUTVIAS – Autoestrada da Beira Interior, S.A

O Estado Português assinou, em 13 de setembro de 1999, com o consórcio SCUTVIAS- Autoestrada da Beira Interior, S.A. um contrato de concessão da conceção, projeto, construção, aumento de vias, financiamento, exploração e conservação de vários lanços de autoestrada e conjunto viários associados na Beira Interior, em regime de portagem SCUT. Essa concessão foi publicada em Diário da República, em 20 de agosto de 1999, através do Decreto-Lei n.º 335-A/99, e visada pelo TC em 25 de fevereiro de 2000 (TC 2003a). O concurso foi regulado pelo DL n.º 267/97, de 2 de outubro, que estabelecia o regime de realização dos concursos para as concessões SCUT e pelo programa de concurso e caderno de encargos, aprovados pelos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, em 9 de dezembro de 1997.

A concessão teve início a 13 de setembro de 1999, por um período de 30 anos, e contempla duas fases distintas. A primeira fase, desde o início até 31 de dezembro de 2004, que se pode denominar por período pré-operacional, compreendendo quer o período de investimento, quer o período inicial após a conclusão do mesmo, em que a receita foi estabelecida por disponibilidade; e a seguir uma segunda fase, desde 1 de janeiro de 2005 e até 2029, denominado período operacional, no qual as receitas da Concessionária são determinadas em função dos níveis de tráfego (INIR, 2010).

A Concessão tem por objeto a conceção, construção, financiamento, conservação e exploração dos seguintes lanços de autoestrada: A23/IP2- Alcaria-Teixoso (20km); A23/IP2 – Teixoso- Guarda (32km) e A23/IP6 – Mouriscas-Gardete (29km). Constitui também objeto da Concessão a conceção e duplicação de números de vias, financiamento, conservação e exploração, dos seguintes lanços de autoestrada: A23/IP2 – Gardete-Castelo Branco (40km) e A23/IP2 – Túnel da Gardunha (3km). Constitui ainda objeto da Concessão, para efeitos de conservação e exploração, os seguintes lanços: A23/IP2 – Castelo Branco-Soalheira (20km); A23/IP6 – Abrantes-Mouriscas (12km); A23/IP2 –

Soalheira-Alcaria (16km) e a EN18 entre Alcaria e Teixoso (20km) até entrada de serviço do lanço A23/IP2 Alcaria-Teixoso.

Em 21 de fevereiro de 2006, por Despacho Conjunto n.º 204/2006, foi constituída a Comissão de Acompanhamento da alteração do contrato.

Figura 5.4: Esquema com a localização da Concessão SCUT Beira Interior



(Fonte: www.estradas.pt).

3. EUROSCUT- Sociedade Concessionária da SCUT do Algarve, S.A.

O Decreto-Lei n.º 55-A/2000 regulamenta as bases do contrato de concessão entre o Estado português e o consórcio EUROSCUT- Sociedade Concessionária da SCUT do Algarve, S.A, publicado em Diário da República, em 14 de abril de 2000.

O concurso foi regulado pelo DL n.º 267/97, de 2 de outubro que estabelecem o regime de realização dos concursos para as concessões SCUT e pelo programa de concurso e caderno de encargos aprovados.

A concessão teve início a 11 de maio de 2000, por um período de 30 anos, e pressupõe a conceção, construção, financiamento, conservação e exploração, dos seguintes lanços de autoestrada: A22/IC4-Lagos/Lagoa e A22/IC4- Lagoa/Alcantarilha, constituindo também objeto da concessão a conservação

Figura 5.7: Esquema da localização da Concessão SCUT Interior Norte



6. EUROSCUT- NORTE- Sociedade Concessionária da SCUT do Norte Litoral, S.A.⁵²

O Estado Português celebrou, em 17 de setembro de 2001, com a EUROSCUT Norte – Sociedade Concessionária da SCUT do Norte Litoral, S.A. o “Contrato de Concessão Originário” para a conceção, projeto, construção ou duplicação do número de vias, financiamento, conservação e exploração de vários lanços de autoestrada e conjuntos viários associados no Norte Litoral. As bases da concessão foram aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 234/2001, de 28 de agosto e a minuta do contrato da Concessão foi aprovada pela resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2001, de 31 de agosto.

A Concessão tem como objeto a conceção, projeto, construção, financiamento, conservação, exploração e aumento do número de vias dos seguintes lanços de autoestrada:

⁵² A partir de 15 de outubro de 2010, passaram a regime de cobrança de portagem real.

Quadro 5.2: Principais lanços da Concessão Norte Litoral, extensão e abertura ao tráfego

LANÇO	EXTENSÃO	MÊS
A27 (IP9) Nogueira - Estorãos	9,2 km	Julho de 2005
A27 (IP9) Estorãos - Ponte de Lima	8,8 km	Julho de 2005
A28 (IC1) Viana do Castelo - Caminha	23,5 km	Novembro de 2005

(Fonte: www.ascendi.pt).

Constituem ainda objeto da Concessão para efeitos de projeto, o aumento do número de vias, conservação, exploração e financiamento dos seguintes lanços de autoestrada:

Quadro 5.3: Lanços de duplicação de vias na concessão Litoral Norte, extensão e abertura ao tráfego

LANÇO	EXTENSÃO	Data de Transferência
A27 (IP9) Viana do Castelo - Nogueira	6,7 km	Julho de 2005
A28 (IC1) Porto - Viana do Castelo	65,1 km	Julho de 2005

(Fonte: www.ascendi.pt).

Em 30 de julho de 2004, foi constituída a Comissão de Acompanhamento da negociação do equilíbrio financeiro da Concessão.

Em 2010 foi celebrado⁵³, com efeitos a partir de 1 de julho, o acordo de aditamento ao contrato de Concessão, o qual teve como principais alterações, a introdução de portagem real, sendo a receita para a EP,SA, com alteração da remuneração que passa de contagem de tráfego (regime SCUT) para um pagamento anual fixo de receitas de Disponibilidade (Resolução do Conselho de Ministros n.º 39-C/2010).

O nome da Concessionária foi alterado para Autoestradas Norte Litoral- Sociedade Concessionária AENL,S.A.

⁵³ As bases do novo contrato estão estabelecidas no Diário da Republica n.º 87, de 5 de maio de 2010, no Decreto-Lei n.º44-B/2010, procede à primeira alteração do Decreto-Lei n.234/2010, de 28 de agosto.

Figura 5.8: Esquema de localização da Concessão SCUT Norte Litoral



(Fonte: www.expresso.pt).

7. LUSOCUT – Autoestradas do Grande Porto, S.A.⁵⁴

Em 28 de agosto, é aprovado pelo Decreto-Lei n.º 189/2002, as bases de Concessão do Grande Porto, sendo por Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2002, também em 28 de agosto, aprovado, a minuta do contrato. Em 16 de setembro de 2002 foi celebrado entre o Estado português e a LUSOCUT – Autoestradas do Grande Porto, S.A, o contrato de Concessão de um conjunto articulado de autoestradas na área metropolitana do Grande Porto.

A Concessão tem como objeto a conceção, projeto, construção, aumento de vias, financiamento, conservação e exploração de vários lanços de autoestrada, sendo os principais os seguintes:

Quadro 5.4: Principais lanços de autoestrada da Concessão do Grande Porto

Lanços	Autoestrada	Extensão (km)
Nó Aeroporto/IP4	VRI	2,9
Aguas Santas/Sendim (IP4)	A4	9,0
Freixieiro/Alfena	A41	14,6
Alfena/Ermida	A41	8,6
Ermida/Paços de Ferreira	A42	6,5
Paços de Ferreira/Lousada	A42	13,9

(Fonte: www.ascendi.pt).

⁵⁴A partir de 15 de outubro de 2010, passaram a regime de cobrança de portagem real.

Também é objeto da Concessão para efeitos de conservação, exploração e financiamento e aumento de vias, os seguintes lanços de autoestrada: IP 4, nó de Sendim IC 24, Freixieiro – Aeroporto; IC 24, Aeroporto- nó da Maia (IP 1) e IC 24, nó da Maia (IP1) -Alfena.

Esta Concessão pretende ligar, em autoestrada, a área metropolitana do Porto aos municípios que se situam a Norte, assim como ligar o aeroporto de Sá Carneiro e o porto de Leixões ao Porto e a Espanha.

Em 9 de março de 2004, foi constituída uma Comissão de Acompanhamento da negociação do equilíbrio financeiro da Concessão (Despacho Conjunto n.º 128/2004).

Por motivos ambientais e de ordenamento rodoviário foi decidido pelo governo, a 26 de fevereiro de 2004, reduzir do objeto da Concessão do Grande Porto um lanço de autoestrada, com a extensão de 10km, que se sobrepõe à autoestrada já concessionada e em construção no âmbito da Concessão Norte (aprovado no Decreto-Lei n.º 19/2007, de 22 de janeiro, que constitui a primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 189/2002).

Em 2010 foi celebrado⁵⁵, com efeitos a partir de 1 de julho, o acordo de aditamento ao contrato de Concessão, o qual teve como principais alterações, a introdução de portagem real, sendo a receita para a EP,SA, com alteração da remuneração que passa de contagem de tráfego (regime SCUT) para um pagamento anual fixo de receitas de Disponibilidade (Resolução do Conselho de Ministros n.º 39-G/2010).

O nome da Concessionária foi alterado para ASCENDI do GRANDE PORTO- Autoestradas do Grande Porto, S.A.

Em todos os contratos de Concessão, em regime SCUT, foram construídas comissões de acompanhamento da negociação para a reforma do modelo financeiro dos contratos, através do Despacho Conjunto n.º 742/2004, em 22 de dezembro e foram também constituídas comissões de negociação para alteração dos contratos de Concessão.

⁵⁵ As bases do novo contrato estão estabelecidas no Diário da Republica n.º 44-G/2010, de 5 de maio de 2010, que procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º189/2002, de 28 de agosto (Resolução de Ministros n.39-G/2010).

SCUT	Extensão (km)			Valor ⁵⁶				Estrutura do Capital %		Custo do Capital		Critérios-chave			
	Nova	Dupl.	Exist.	Custo E ⁵⁷ (M€)	Preço Estado VAL	Custo da Concessão ⁵⁸ (M€)	Encargos do estado (M€)	CP %	CA %	CP %	CA %	TIR após impostos	TIR acionista	RCSD	RCVE
SCUT Beiras Litoral/ Alta	161,8	-	5	693,4	568,9	1636,3	2918,8	8,8	77,4	13,01	6,33	9,24	13,01	1,39	1,43
SCUT Beira Interior	83,2	47	47,2	590,4	653,7	1203,2	2379,2	9,4	90,6	13	8,83	7,35	13,03	1,39	1,41
SCUT Algarve	35,6	-	91,5	218,2	215,7	472,1	1086,5	16,9	67,7	7,72	6,3	6,67	7,72	1,24	1,32
SCUT Costa de Prata	61,3	2,1	37,9	293,2	289,6	873,1	1354,3	8,7	77,7	11,89	5,92	8,43	11,89	1,5	1,44
SCUT Interior Norte	116,3	-	38,6	493	403,7	841,6	1933,6	2	98	13,18	6,09	9,59	13,28	1,26	1,39
SCUT Norte Litoral	41,1	71,8	-	305,9	342,8	630	1380,5	24	73	6,41	7,38	6,68	6,28	1,25	1,32
SCUT Grande Porto	-	56,0	-	516,2	424,9	745	1804,8	-	-	-	-	-	11,39	1,44	1,42

Quadro 5.5: Ficha técnica de cada Concessão /Caso Base

(Fontes: Elaboração própria, por base em TC, 2005b)

⁵⁶ A preços correntes.

⁵⁷ Custo da empreitada em si, isto é, da construção da infraestrutura contratualizada.

⁵⁸ Custo da construção, exploração e manutenção da Concessão.

Relativamente às fichas técnicas apresentadas, o Tribunal de Contas (2005b) faz algumas considerações que merecem relevância:

- O elenco acionista das concessionárias SCUT é constituído, fundamentalmente, por empresas construtoras, projetistas e instituições financeiras;
- O risco de construção assume maior relevância nas Concessões SCUT das Beiras Litoral e Alta e Interior Norte, dada a dimensão dos lanços a construir de raiz, ao passo que o risco geral de projeto é menor nas Concessões SCUT Algarve e Norte Litoral, resultado da reduzida dimensão da variável “construção nova”;
- As estruturas de financiamento das concessões são altamente alavancadas, isto é, os capitais alheios, nomeadamente empréstimos bancários, assumem valores superiores a 75% nas estruturas de financiamento dos projetos;
- A Concessão Interior Norte assume o menor risco, com um menor envolvimento dos acionistas e apresentando um nível de alavancagem superior comparativamente às outras concessionárias, ao passo que as Concessões SCUT Algarve e Norte Litoral assumem um maior envolvimento acionista e um maior nível de capitalização das respetivas concessionárias;
- As concessionárias com menores fundos próprios exigem remunerações mais altas, em média, superior a 6 pontos percentuais à rentabilidade acionista prevista nas concessões SCUT Algarve e Norte Litoral. Este nível superior de rentabilidade tem como principal consequência o agravamento do preço da concessão para o Estado;
- Os valores apresentados pelos rácios de cobertura do serviço da dívida e da vida do empréstimo nas concessões SCUT Beira Interior, Beira Litoral e Alta, Interior Norte e Costa da Prata destacam-se pela negativa relativamente às SCUT Algarve e Norte Litoral, dado que utilizam rácios com margens de cobertura superiores, o que conduz a um agravamento do preço da concessão para o Estado;
- As concessões SCUT Beira Interior e Norte Litoral apresentam os maiores custos médios de financiamento, com consequências de agravamento para o erário público, ao mesmo tempo apresentam taxas internas de rentabilidade de projeto inferiores ao custo médio das respetivas dívidas, o que poderá indicar potenciais situações de desequilíbrio financeiro.

Em síntese, o custo dos capitais envolvidos (encargos financeiros e dividendos) é de tal forma relevante para a formação do preço da concessão para o Estado, que, em algumas concessões, como é o caso das SCUT Algarve, Interior Norte e Norte Litoral este chega mesmo a ultrapassar os custos totais de investimento e de operação e manutenção previstos para as respetivas concessões (TC, 2005b).

5.1.4. Auditoria do Tribunal de Contas

Dos sete contratos de concessão, em regime de SCUT, seis foram auditados pelo Tribunal de Contas (ficando por auditar a SCUT do Grande Porto), tendo sido possível retirar as seguintes conclusões ou ideias-chave:

- Ausência de um Comparador Público⁵⁹ e de apuramento *do value for money*⁶⁰: sempre que o financiamento de projetos públicos passe pelo recurso ao “*project finance*”, o Estado deve demonstrar que tal solução acarreta *value for money* em relação à opção de financiamento tradicional. Esta recomendação encontra-se no atual RJPPP;
- Na fase de lançamento de projetos devem ser previamente definidos, com todo o rigor, os objetivos e os resultados que o Estado pretende alcançar;
- Sempre que opte por tal opção, o Estado deve munir-se de capacidades técnicas e negociais, incluindo assessoria jurídica, financeira e de coordenação geral, criando comités independentes⁶¹, se for caso disso;
- Risco de insustentabilidade financeira dos projetos⁶²; o Estado deve estudar alternativas de fontes de financiamento, de menor custo, aquando do pagamento dos encargos que estes projetos acarretam, como por exemplo o recurso a empréstimos obrigacionistas⁶³;
- Aquando do processo de concurso, o Estado deve providenciar que os critérios, na apreciação de propostas, sejam compostos por um *trade off*⁶⁴ de preço de qualidade e não por critérios meramente financeiros, de modo a passarem à fase seguinte as melhores propostas e sejam respeitados os princípios da igualdade, da conetividade e da concorrência;
- O Estado deve tratar, na fase mais incipiente possível, das questões ambientais e de outras que potenciem reequilíbrios financeiros.

Finalmente, o TC recomenda ainda que o Estado deve reforçar as suas capacidades de monitorização, acompanhamento e gestão deste tipo de contratos.

Muitos dos objetivos e metas que o Programa das Concessões SCUT se propunha atingir ficaram aquém do pretendido. A celeridade não foi conseguida, os desvios temporais foram significativos, os prazos foram em muito ultrapassados, uma vez que não existia no parceiro público o *know-how*, neste tipo de concursos, nem no parceiro privado um conhecimento adequado para defender o chamado “interesse público”, e revelando dificuldade com as áreas do designado “domínio público”, tais como os processos de expropriações.

Um dos aspetos mais polémicos deste programa consistiu nos critérios de adjudicação que davam prevalência a parâmetros financeiros e descuravam parâmetros técnicos. Consequentemente, os concorrentes que passaram à fase de negociação eram os que apresentavam os preços mais baixos e não os que apresentavam as melhores propostas técnicas. Em fase de negociação, o Concedente deparou-se com as piores propostas técnicas, tendo necessidade de fazer um esforço para melhorar tecnicamente as propostas das Concessionárias, com a consequentemente subida do valor atual

⁵⁹ Acolhida em termos legislativos pelo DL N.º 86/2003.

⁶⁰ Acolhida em termos legislativos pelo DL N.º 86/2003 e pela Lei 48/2004 (alteração à Lei do Enquadramento Orçamental).

⁶¹ Foram criadas as Comissões de Acompanhamento.

⁶² Acolhida em termos legislativos pelo DL N.º 86/2003 e pela Lei 48/2004 (alteração à Lei do Enquadramento Orçamental), com cumprimento integral só a partir do Orçamento de Estado de 2007.

⁶³ Não foram ainda introduzidas medidas que permitem diretamente reduzir o custo de financiamento das concessões; existe a tentativa de identificar as práticas internacionais e estudar a sua aplicabilidade à realidade nacional.

⁶⁴ Foram alterados a majoração dos critérios financeiros.

líquido (VAL) dos custos financeiros a pagar às Concessionárias. Assim, a mais-valia do preço mais baixo ficou desvirtuada, face às alterações em fase de negociação, sem garantir convenientemente princípios como os da igualdade e da concorrência entre os concorrentes.

Um dos critérios de adjudicação mais importantes das concessões, em regime de SCUT, é o cálculo do valor atual líquido esperado dos custos financeiros para o Estado. Neste caso, o VAL calculado não quantificou o impacto dos diferentes riscos assumidos pelo Concedente, como sejam, por exemplo, os provenientes de medidas de minimização ambiental, uma vez que os concursos foram lançados sem corredores ambientais aprovados.

No âmbito do contraditório da Auditoria do Tribunal de Contas, foram ouvidas as entidades interessadas, nomeadamente a Parpública e a EP, EPE, que colaboraram com vista a melhorar e a tornar este tipo de Parcerias uma melhor solução para todos os intervenientes. Desde a entrada em vigor do RJPPP, a adoção das boas práticas internacionais, a experiência adquirida, uma melhor partilha de riscos, a alteração da valorização dos critérios de apreciação de propostas e uma monitorização mais eficaz, traduzem uma evolução positiva muito significativa nos contratos realizados posteriormente.

5.2. Análise da implementação das Concessões, em regime SCUT, no ordenamento rodoviário, na economia e nos utentes

O lançamento do programa das Concessões, em regime de portagem SCUT, tinha como principais objetivos estratégicos, executar o PRN2000 e criar uma rede de autoestradas que quebrassem o isolamento do interior do país (um indicador de desenvolvimento do País é a existência de km de autoestrada em todos os distritos), potenciando mecanismos de desenvolvimento no interior e garantindo uma maior coesão nacional.

Outra das razões apresentadas pelo Programa das Concessões SCUT referia-se ao objetivo estratégico do Plano de Prevenção Rodoviária – PNPR, de reduzir o número de vítimas mortais de 1410, registadas em 2000, para metade, isto é, atingir um número máximo de 705 vítimas mortais em 2010, em toda a rede rodoviária.

Para além disso, foram apresentadas razões económicas pela opção do modelo parceria público-privada, desde a melhor performance deste modelo de contratação face à contratação tradicional, com a garantia de poupança para o Estado e de lucro para o privado.

Em suma, as Políticas Públicas e o modelo de desenvolvimento para o País apontavam para que este tipo de investimentos avultados em infraestruturas tivessem um certo impacto no Ordenamento Rodoviário e, conseqüentemente, no Produto Interno, na Economia e no Emprego, proporcionando um bom grau de satisfação para os utentes deste tipo de infraestruturas.

5.2.1. Impacto das Concessões SCUT no ordenamento rodoviário

O Programa das concessões SCUT revolucionou o panorama rodoviário. Mais concretamente, na rede de autoestradas, de 2001 a 2005, o programa implementou quase 700 km de autoestrada (contabilizando construção nova e duplicação de vias de modo a dotar a estrada de perfil de autoestrada) e assumiu a conservação e exploração de 200km, de autoestrada, já existentes.

Com a implementação do programa a rede de autoestrada, em regime SCUT, atinge só por si um terço da extensão da rede de autoestradas do PRN2000 planeado, com uma celeridade que não se tinha verificado anteriormente e sem sobrecarregar o Orçamento de Estado nos anos de construção das vias.

Segundo a Lei de Bases do Sistema de Transportes terrestres⁶⁵, " *deverão ser objeto de concessão os lanços de autoestrada que correspondam a trajetos de longa distância, devendo ser excluídos os que, pela sua localização em áreas urbanas, ou em acessos imediatos aos grandes centros urbanos, portos e aeroportos deverão ser construídos pela Administração Central* ". Estes aspetos não se refletem no entanto, no programa das Concessões SCUT, pois a maioria está construída em zonas de acessos imediatos a grandes centros urbanos e algumas não correspondem a trajetos de longa distância.

Das 7 concessões, quatro delas desenvolvem-se na sua totalidade no litoral e, nalguns casos, sem trajetos de longa distância (sendo o caso mais extremo a Concessão Grande Porto, com apenas 56 km), uma das concessões desenvolve-se transversalmente ao país, ligando um porto a uma fronteira (Concessão da Beiras Litoral e Alta) e apenas duas das concessões cumprem um dos grandes objetivos do programa, ou seja, quebrar o isolamento do interior e anular desequilíbrios regionais (Concessões da Beira Interior e Interior Norte). Estas duas últimas concessões ligam as cidades da Beira Interior e do Interior Norte à coluna vertebral das autoestradas, que é a A1.

Este novo ordenamento rodoviário não veio, no entanto, encontrar uma evolução do tráfego em expansão mas sim em recessão. Na verdade, sendo o tráfego médio diário anual (em toda a rede nacional) uma variável correlacionável com o PIB nacional, verifica-se um decréscimo considerável do tráfego nas AE, de 1999 a 2010, conforme revela a figura 5.10.

A diminuição a partir de 2003 é bem clara, podendo-se questionar, face uma diminuição de tráfego associada à estagnação da economia e à saturação do parque automóvel (que atingiu um índice superior a 0, 57 veículo/pessoa), se as Políticas Públicas de investimento em infraestruturas rodoviárias, lançadas em 2007, através das designadas "Novas Concessões Rodoviárias", foram devidamente fundamentadas.

Em suma, o Programa das Concessões SCUT foi planeado numa época de crescimento de tráfego mas foi implementado em contra ciclo, isto é, numa época de estagnação e até diminuição. Tal facto deveria ter sido tomado em conta aquando do planeamento estratégico para as novas concessões rodoviárias, que apontam encargos para a EP,SA, de 2008 a 2030, de mais de 6 300 milhões de euros (valor inicial, sem serem contabilizados quaisquer reequilíbrios ou desvios financeiros).

⁶⁵ Lei n.º10/90, de 17 de maio.

Figura 5.10: Evolução do TMDA nas autoestradas, no período de 1999 a 2010



(Fonte: Elaboração própria, por base em INIR,IP, 2010).

5.2.2. Tráfego das autoestradas, em regime de SCUT, e a adequação técnica às necessidades

A estratégia de dotar o país com uma rede de 3000 km de autoestrada é uma boa resposta às solicitações dos utentes? Isto é, há tráfego nas nossas estradas que justifique o perfil de autoestrada adotado nas Concessões SCUT?

A análise técnica da tipologia de estrada mais adequada depende de vários fatores. A administração rodoviária nacional utiliza os conceitos, definições e metodologias estabelecidos pelo *Transportation Research Board* (TRB), organismo americano responsável pela edição do *Highway Capacity Manual*, conhecido como HCM. Os estudos de capacidade de vias têm em atenção o nível de serviço⁶⁶ pretendido, que depende da densidade do tráfego⁶⁷, velocidade média e percentagem de perda de tempo⁶⁸, e o volume horário de projeto previsto no ano horizonte⁶⁹.

⁶⁶ Nível de serviço – Medida qualitativa das condições de circulação (densidade do tráfego, velocidade média e percentagem de perda de tempo) asseguradas aos utilizadores por uma infraestrutura rodoviária. Há níveis de serviço de A a F, sendo A um nível que permite circulação livre e F um nível que corresponde a circulação forçada com interrupções.

⁶⁷ Densidade do tráfego – Número de veículos ocupando uma determinada extensão da via (ou de uma via de tráfego) expresso em veículos/km ou veículos/km/via de tráfego.

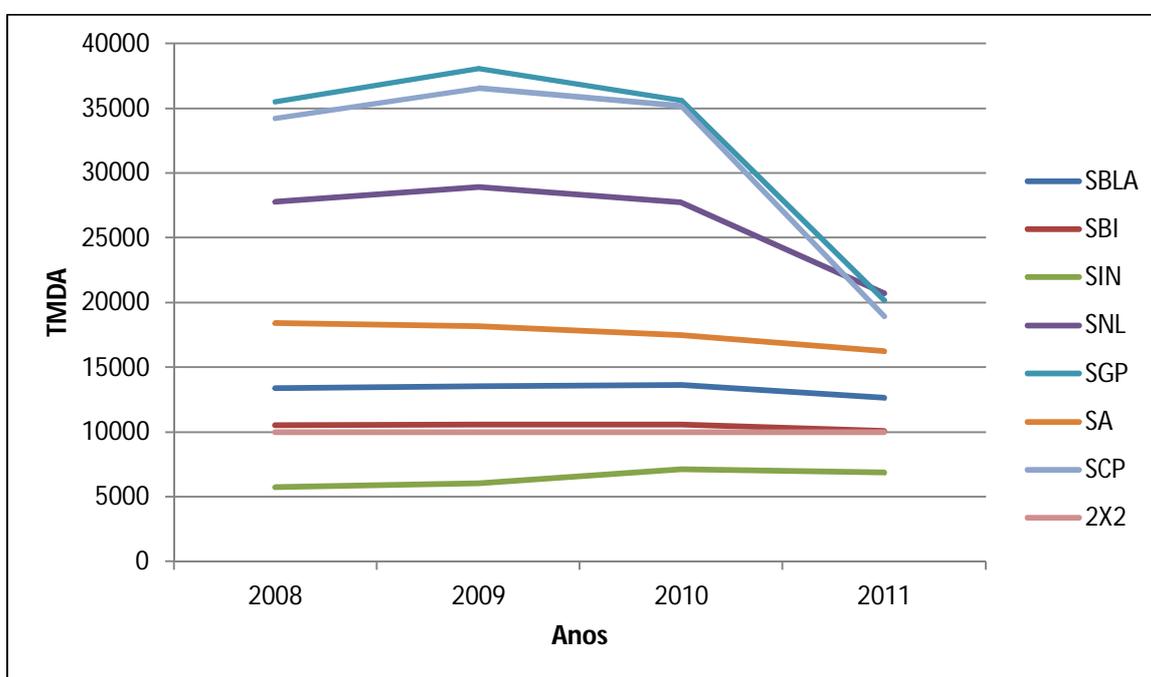
⁶⁸ Percentagem de perda de tempo - Valor médio, expresso em percentagem, do tempo total do percurso em que os veículos circulam em pelotão, atrás de veículos mais lentos, devido à impossibilidade de ultrapassar numa estrada de faixa única.

⁶⁹ Ano horizonte – o múltiplo de cinco mais próximo do ano que se obtém adicionando vinte anos à data prevista para abertura ao tráfego do empreendimento projetado.

Atualmente a EP,SA utiliza o HCM-2000 e pretende implementar nos próximos tempos o HCM-2010, onde para além dos fatores supracitados, entra em linha de conta com certas condições, não tão favoráveis, como as pressupostas no HCM-1994.

Aquando do lançamento das concessões SCUT estava em vigor, no IEP, o HCM-1994⁷⁰, onde se preconizava a necessidade de estudar a duplicação de via, nos casos onde o Tráfego Médio Diário (TMDA) atingisse valores de 10 000-12 000 veículos. Isto é, com os pressupostos do HCM-1994, com tráfegos desta grandeza, seria adequado termos mais de uma via, por sentido, de modo a escoar o tráfego existente. Com base nesses parâmetros e com os dados de tráfego do INIR, IP para os anos 2005 a 2010 e 1º semestre de 2011, esquematiza-se na figura seguinte a justificação técnica da adoção da tipologia de autoestrada (2x2) nas Concessões SCUT⁷¹.

Figura 5.11: Tráfego Médio Diário Anual das Concessões



(Fonte: Elaboração própria, por base em INIR,IP, 2008 e INIR,IP, 2010).

Notas:

SBLA- SCUT Beira Litoral e Alta; SBI- SCUT da Beira Interior; SIN- SCUT do Interior Norte; SNL- SCUT Norte Litoral; SGP- SCUT do Grande Porto; SA- SCUT Algarve; SCP- SCUT Costa da Prata e 2x2 – Perfil de autoestrada: duas faixas de rodagem com duas vias em cada faixa de rodagem.

⁷⁰ É com base no HCM-94 que se exige à Concessionária o alargamento de vias. Para todas as concessões esse número é de 38000 veículos, exceto na concessão SCUT Beira Litoral Alta, onde esse número é de 22000 veículos.

⁷¹ O perfil de autoestrada com duas vias designa-se por 2x2, significando: duas faixas de rodagem, tendo cada uma delas 2 vias em cada sentido.

Como se pode observar, seis das sete Concessões SCUT se encontram acima do perfil de 2x2, que define o TMDA necessário e que justifica a tipologia de autoestrada. A concessão SCUT Interior Norte apresenta valores de TMDA médio de 7100 veículos (em todos os sublanços da concessão e em todos os meses do ano, os valores são inferiores a 10 000 veículos). Mesmo assim é precipitado considerar esta concessão com perfil sobredimensionado e inadequado, isto porque ela se localiza em zonas de traçado difícil e com um índice de sinistralidade considerável, seguindo os critérios de HCM-2000 e HCM-2010. Devido a essas características, tornou-se recomendável estudar a duplicação de via e considerá-la uma boa aposta.

Em outubro de 2010, foram introduzidas portagens nas Concessões SCUT Grande Porto, SCUT Costa da Prata e SCUT Norte Litoral. Tal fato induziu a um decréscimo acentuado dos valores de TMDA. As quedas do TMDA situam-se entre 25% no Grande Porto, 44% e 46% no Norte Litoral e na Costa de Prata, respetivamente. É expectável que essa diminuição do TMDA se desvaneça quando os utentes verificarem os ganhos de tempo e de conforto que essas vias oferecem.

Em suma, as concessões SCUT respondem às necessidades reais e existe procura para o produto, o perfil e tipologia das estradas são os adequados aos valores de tráfego médio diário anual, recenseados nos sistemas de controlo de tráfego.

5.2.3 As Concessões SCUT e o seu impacto na sinistralidade rodoviária

Segundo o MOPTC (2009), uma das razões do investimento em infraestruturas e implantação de uma rede de autoestradas, deve-se à estratégia do Plano Nacional de Segurança Rodoviária (PNSR) de chegar a 2010 com 705 vítimas mortais⁷² e com uma descida significativa nos indicadores de sinistralidade rodoviária.

O tráfego médio anual diário na rede nacional teve um acentuado crescimento na década de 80, que se traduziu num aumento do índice de motorização e num aumento do consumo de combustível. Esses indicadores tiveram uma evolução positiva na década 90, mas menos acentuada do que tinha ocorrido na década anterior. A primeira década do século XXI é marcada, no entanto, por uma estagnação desses indicadores, observando-se até uma descida do TMDA nos últimos anos.

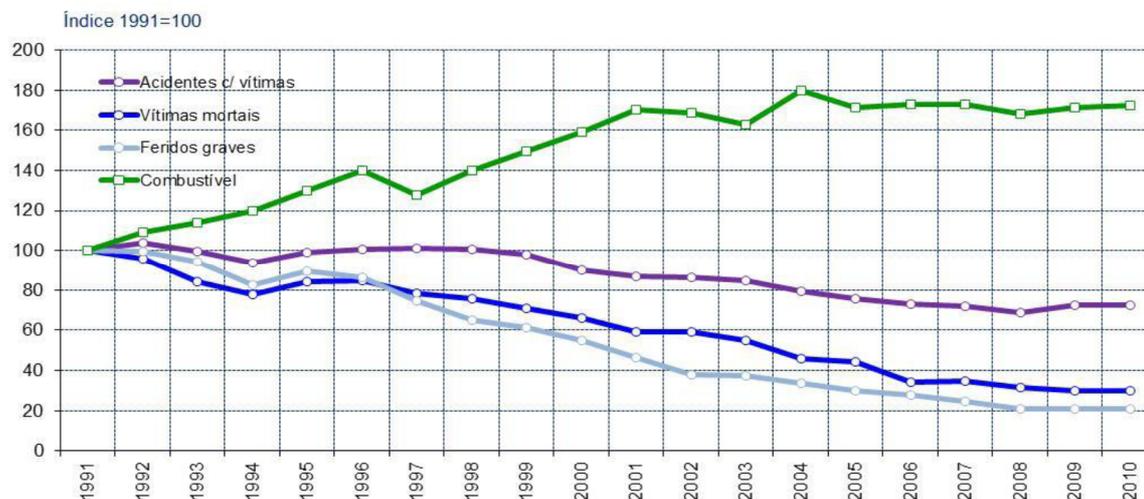
Face a este contexto, como os indicadores de sinistralidade evoluíram? Com mais tráfego, mais sinistralidade ou pelo contrário? Na figura seguinte esquematiza-se a evolução, no período de 1991-2010, do consumo de combustível e dos indicadores de sinistralidade (acidentes com vítimas⁷³, vítimas mortais e feridos graves⁷⁴). Constatamos que a década 90 foi marcada por uma melhoria dos indicadores de sinistralidade e que houve continuidade nessa melhoria na década seguinte.

⁷² **Morto/Vítima mortal (no local)** - vítima cujo óbito ocorra no local do acidente ou durante o percurso até à unidade de saúde (definição da ANSR).

⁷³ **Acidente com vítimas** - Ocorrência na via pública ou que nela tenha origem, envolvendo pelo menos um veículo, do conhecimento das entidades fiscalizadoras (GNR e PSP) e da qual resultem vítimas e/ou danos materiais e do qual resulte pelo menos uma vítima (definição da ANSR).

⁷⁴ **Acidente com feridos graves** - acidente do qual resulte pelo menos um ferido grave, não tendo ocorrido qualquer morte (definição da ANSR). **Ferido grave** - Vítima de acidente cujos danos corporais obriguem a um período de hospitalização superior a 24 horas (definição da ANSR).

Figura 5.12: Consumo de combustível e indicadores de sinistralidade (acidentes com vítimas, vítimas mortais e feridos graves):1999-2010

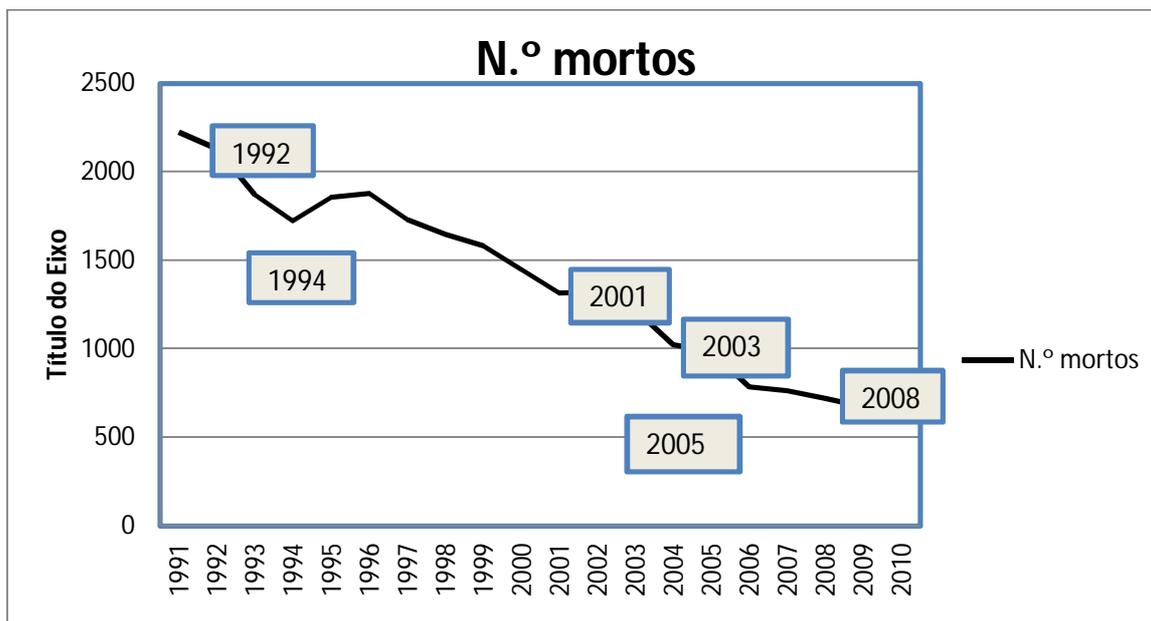


(Fonte: www.ansr.pt).

Observando a evolução das vítimas mortais verifica-se que os anos 90 foram marcantes para uma diminuição do número de mortes na estrada, constando-se uma contínua melhoria desse mesmo indicador também na década seguinte.

Na figura 5.13 é apresentada a evolução do número de mortes, associando-se a datas determinantes em termos de alterações de legislação e a medidas importantes na área de prevenção rodoviária.

Figura 5.13: Evolução do número de mortes, de 1991 a 2010, e datas específicas com medidas legislativas da DGV e da ANSR



(Fonte: Elaboração própria, por base em www.ansr.pt).

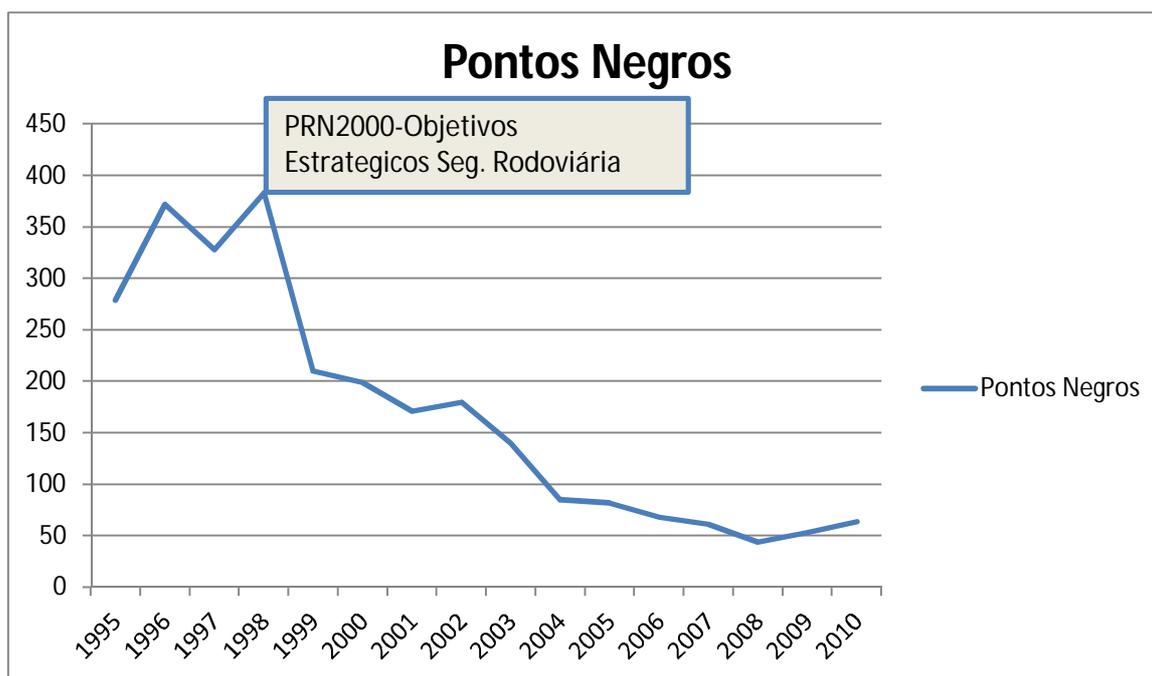
Em 1992, a Direção Geral de Viação exige as inspeções periódicas obrigadoras nos veículos a circular; em 1994 procede-se a alterações do código, como a obrigatoriedade do cinto de segurança e limite de velocidade de 50km/h dentro das localidades; obrigatoriedade do uso de capacete para ciclomotores e agravamento das sanções pecuniárias; em 2001 há novo agravamento de sanções pecuniárias; em 2003 surge o Plano Nacional de Prevenção Rodoviária que define objetivos estratégicos e metas bastante exigentes, padronizadas pelas melhores performances dos indicadores de sinistralidade dos países europeus; em 2005 há alterações do código com agravamento de sanções, destacando-se o uso obrigatório do colete retrorrefletor e a criação de coimas diferenciadas pelo excesso de velocidade; em 2008 surge a Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária, com objetivos estratégicos para 2015; e em 2009 surge o guia do PNSR. Consultados os relatórios de sinistralidade publicados pela Autoridade Nacional para a Segurança Rodoviária, desde 1991 até 2010, constatámos que todos os objetivos estratégicos e metas foram alcançados, admitindo-se a existência de uma associação entre a melhoria dos indicadores de sinistralidade e a estratégia adotadas com medidas específicas e bem focalizadas da parte dos diversos organismos da administração rodoviária.

As linhas estratégicas do PRN2000, implementadas pela EP.SA, contemplavam várias medidas com reflexo na área da Segurança Rodoviária: desde a criação duma rede nacional de autoestradas, com mais de 3000km; elaboração de um programa de construção de variantes; implementação de auditorias de segurança e instalação de sistemas de informação e gestão de tráfego.

Uma das consequências diretas da implementação destas medidas foi a criação dum Programa específico da Segurança Rodoviária, com objetivos muito concretos, dos quais destacamos, por exemplo a eliminação de todos os “pontos negros”⁷⁵ na rede nacional de estradas.

A figura seguinte esquematiza a evolução da diminuição dos pontos negros, que passaram de perto de 400 para pouco mais de 50, em 12 anos. Este desempenho foi concretizado de diversas formas, desde empreitadas específicas para a eliminação desses pontos, até à execução de novos lanços de estrada que desviam o tráfego desses troços para outros mais seguros.

Figura 5.14: Evolução do programa de eliminação dos “pontos negros”



(Fonte: Elaboração própria, por base em www.ansr.pt).

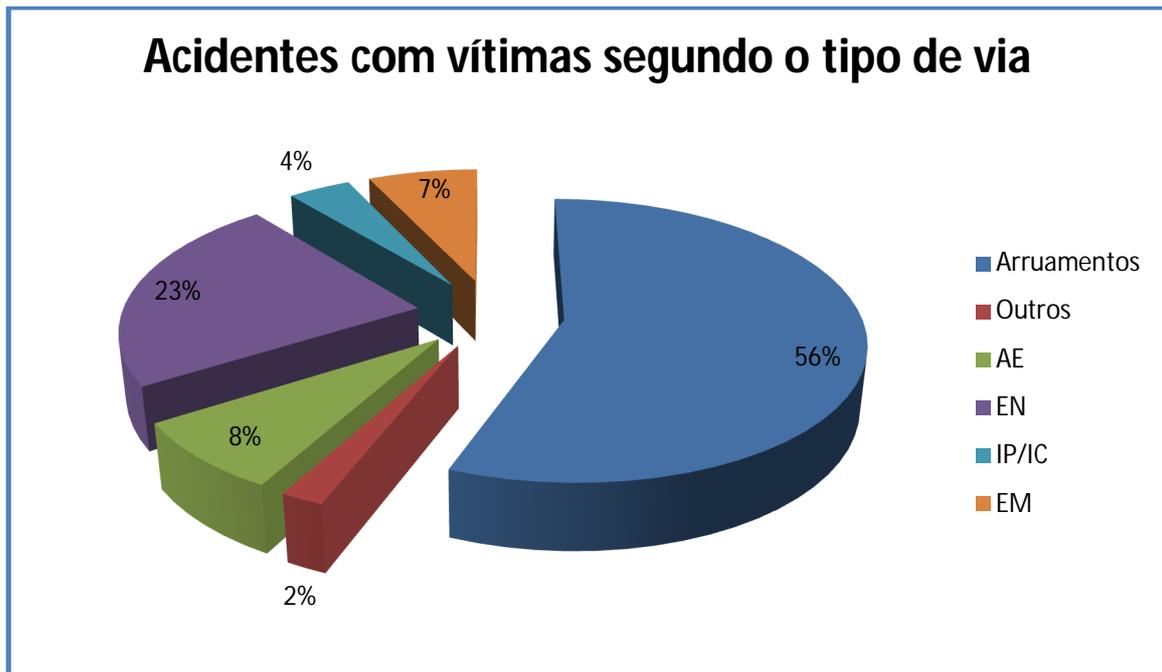
Atualmente, nos distritos onde se eliminaram os pontos negros, elaboram-se projetos e executam-se obras de eliminação de “pontos de acumulação de acidentes”, numa dinâmica de melhoria contínua da segurança rodoviária.

O tipo de via é condicionante do número de acidentes. O gráfico seguinte esquematiza, em 2010, a % de acidentes ocorridos, com vítimas, e o tipo de via em questão. Os valores apresentados não diferem muitos dos verificados em anos anteriores: desde 1999 que os valores são análogos aos apresentados no gráfico.

⁷⁵ **Ponto negro** - Lanço de estrada com o máximo de 200 metros de extensão, no qual se registou, pelo menos, 5 acidentes com vítimas, no ano em análise, e cuja soma de indicadores de gravidade é superior a 20 (definição da ANSR).

Os arruamentos (vias dentro das localidades) são, de longe, onde ocorrem mais acidentes. Numa análise à pilotagem das linhas estratégicas do PRN2000, verificámos que o programa de construção de variantes ficou muito aquém do estabelecido. A não separação dos diferenciados tráfegos (coabitação de tráfego de médio/longo curso com o tráfego local e de curta distância) cria um ambiente rodoviário heterogéneo, potenciando comportamentos indutores de acidentes.

Figura 5.15: Acidentes com vítimas segundo o tipo de via



(Fonte: www.ansr.pt).

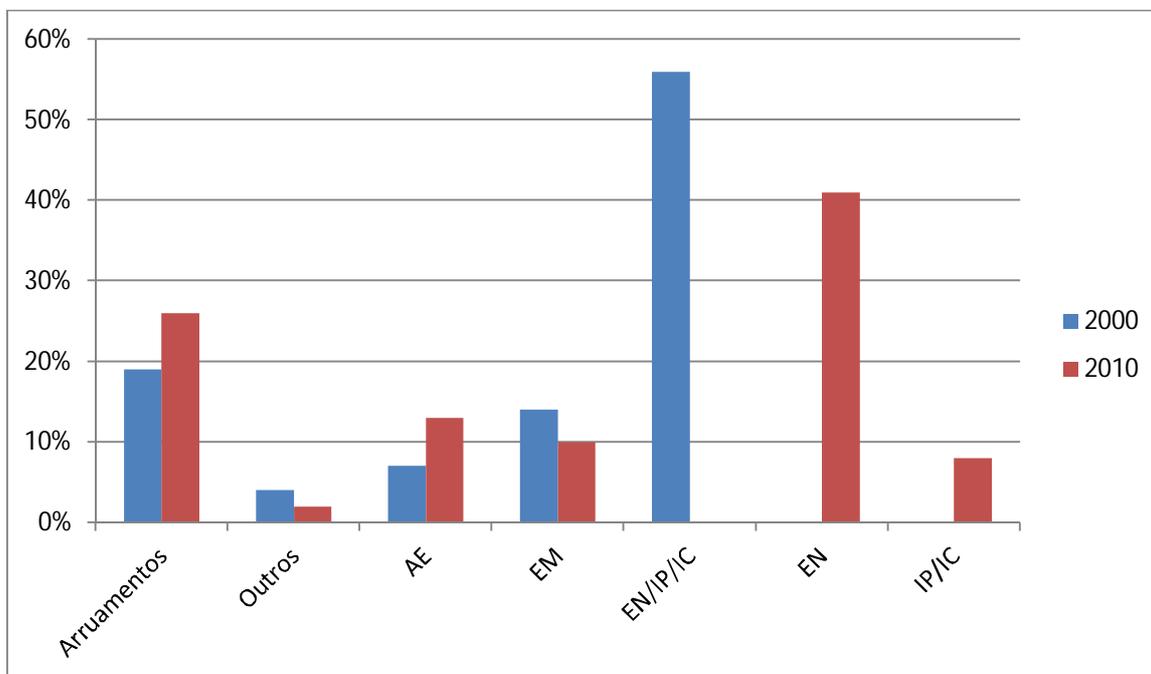
Embora os arruamentos sejam as vias com maior índice de acidentes, quando se analisa a gravidade⁷⁶ dos mesmos, isto é, vítimas mortais versus tipo de via, os arruamentos apresentam indicadores mais suaves, sendo que a maioria das vítimas mortais associadas aos arruamentos são os peões⁷⁷. Esses resultados tocam em todos os *stakeholders* a sua coresponsabilidade pela segurança rodoviária, lembrando que todos temos um papel importante a desempenhar em termos de segurança rodoviária.

⁷⁶ **Índice de gravidade** - número de mortos por 100 acidentes com vítimas (definição da ANSR). **Indicador de gravidade:** $IG = 100 \times M + 10 \times FG + 3 \times FL$, em que M é o número de mortos, FG o de feridos graves e FL o de feridos leves (definição da ANSR).

⁷⁷ **Peão** - pessoa que transita na via pública a pé e em locais sujeitos à legislação rodoviária. Consideram-se ainda peões, todas as pessoas que conduzam à mão velocípedes ou ciclomotores de duas rodas sem carro atrelado ou carros de crianças ou de deficientes físicos (definição da ANSR).

A figura seguinte apresenta, para os anos de 2000 e 2010, a proporção de vítimas mortais por tipo de via.

Figura 5.16: Vítimas mortais versus tipo de via



(Fonte: www.ansr.pt).

Como se pode observar, existem dois grandes grupos de vias que necessitam de programas específicos para melhorar os indicadores de sinistralidade, em termos de vítimas mortais: um grupo focalizado nas vias urbanas (arruamentos), com investimentos em novos equipamentos para salvaguardar os peões (que se revelam os elos mais frágeis no ambiente rodoviário urbano) e outro grande grupo onde se localizam os EN/IP/IC, rede da responsabilidade da EP,SA. Em 2000, cerca de 56% das vítimas mortais ocorriam nos EN/IP/IC. Nos anos seguintes dividiu-se este grupo em dois subgrupos: EN e IP/IC, podendo-se observar que as vias com características de IP/IC atingem valores muito bons (8%) em 2010, até melhores do que as vias com perfil de AE, mas as EN estão com 41%. De 2000 a 2010, o grupo EN/IP/IC diminuiu assim de 56% para 49% de vítimas mortais.

Pode-se concluir que o Programa das Concessões SCUT, levado a cabo nos finais da década 90 e com a sua implementação na primeira década do século XXI, deu um contributo fundamental para se atingirem os objetivos definidos, tanto no PNSR como nas linhas estratégicas do PRN2000. O fato da rede de autoestradas estar em pleno em 2010, possibilitou que o tráfego que circulava no grupo EN/IP/IC (onde ocorriam 56% das vítimas mortais) tivesse vias alternativas, com valores de sinistralidade muito mais baixos.

Numa perspetiva futura, podemos concluir que, relativamente à tipologia de estrada versus % de acidentes/vítimas mortais, tanto a tipologia AE como a tipologia IP/IC apresentam valores de índice de sinistralidade similares pelo que a opção de construir mais AE (com um custo substancialmente superior aos IP e IC) deve ser bem fundamentada com os valores de TMDA e as previsões de tráfego

para o ano horizonte, já que a nível do índice de sinistralidade ambas encontram-se nos valores mais baixos da rede rodoviária nacional.

5.2.4. Contratação PPP-SCUT versus Contratação Tradicional; abordagem comparativa de encargos e desvios

Uma das razões apontadas pela escolha do modelo de PPP, nas concessões SCUT, é, normalmente, a ineficiência do modelo de contratação tradicional, fundamentada com a morosidade de todo o processo e com desvios temporais e financeiros muito característicos nas obras públicas. Esta postura está de tal modo enraizada, na cultura do País, que poucos se atrevem a questionar e a verificar outras realidades.

A EP, SA é um dos grandes Donos de Obra deste País, faz centenas de procedimentos de contratação pública, e numa análise aos últimos anos verifica-se que os desvios temporais e/ou financeiros estabilizaram, relevando valores considerados normais e dentro dos limites estabelecidos por lei.

Depois da década de 80, em que a administração rodoviária fez um esforço enorme para se adaptar ao PRN85 e ao máximo de aproveitamento dos fundos comunitários, houve lições que se retiraram sobre os desvios verificados em muitas das obras públicas, na área rodoviária. A nova legislação das empreitadas (D.L 59/99, de 2 de março) e, posteriormente o Código de Contratação Pública, vieram limitar e penalizar, em muito, os desvios anteriormente ocorridos.

Na opinião pública fala-se recorrentemente dos custos das obras públicas e dos prazos de execução e respetivos desvios e raramente se comenta as centenas de obras que custam o orçamentado e terminam no prazo contratual. O quadro seguinte resume os desvios temporais e financeiros da EP,SA, no período de 2000 a 2008.

Quadro 5.6: Desvios temporais e financeiros das obras a cargo da EP,SA no período de 2000-2008

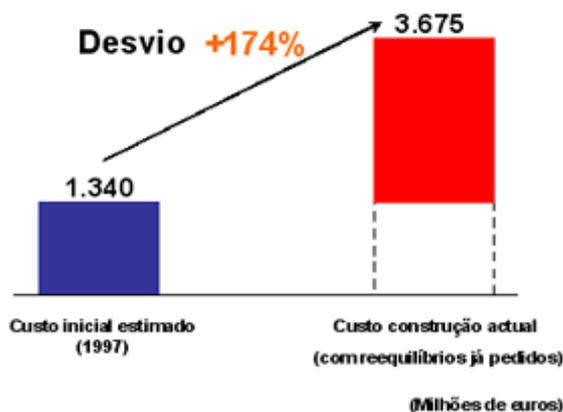
Atividade	Desvio financeiro	Desvio prazo	Contencioso	Juro
Construção.	5%	7,5%	0	0
Conservação.	3,5%	5,0%	0	0
Conservação Corrente	2,5%	2,5%	0	0
Obras de Arte	5%	7,5%	0	0
Segurança. Rodoviária	5%	5,0%	0	0
Outros	5%	5,0%	0	0

(Fonte: www.estradas.pt).

Podemos constatar, que os desvios financeiros não ultrapassam os 5% e a nível temporal os desvios não ultrapassam os 7,5%, mesmo tratando-se de atividades que têm algum risco de imprevisibilidade e são condicionadas por condições climáticas.

Se fizermos a mesma análise para os desvios verificados nas concessões SCUT, na fase de construção (e tendo em atenção que os desvios só serão totalmente contabilizados no termo do contrato), temos desvios nos custos de construção na ordem dos 174%. A figura seguinte esquematiza a dimensão desse desvio.

Figura 5.17: Desvios dos custos iniciais de construção (1997) e custos de construção de 2005, com reequilíbrios já pedidos por parte das Concessionárias



(Fonte: MOPTC,2005).

Em 1997, o custo estimado de construção era de 1340 milhões de euros e na realidade o custo da construção das Concessões SCUT atingiu 3675 milhões de euros, representando um desvio de 174% do valor inicial.

De referir que esses desvios de construção e os reequilíbrios financeiros solicitados na fase inicial, provocados por questões ambientais e procedimentos expropriativos, refletidos nos encargos totais do Estado para com as Concessionárias representam, em 2005, cerca de + 17% da totalidade dos encargos estimados para as concessões, cujos valores constam no quadro seguinte.

Quadro 5.7: Encargos do Concedente, já assumidos, para com as Concessionárias

SCUT	Encargos previstos do Estado no início das concessões (M€)	Encargos previstos do Estado em 2008 (M€)
Beira Alta e Litoral	2.918.800,00	3.452.536.674,00
Interior	2.379.200,00	2.831.378.862,00
Algarve	1.086.500,00	1.293.078.709,00
Costa de Prata	1.354.300,00	1.611.644.983,00
Interior Norte	1.933.600,00	2.296.705.663,00
Norte Litoral	1.380.500,00	1.679.449.341,00
Grande Porto	1.804.805,00	1.811.508.814,00
TOTAL	12.857.705,00	14.976.303.046

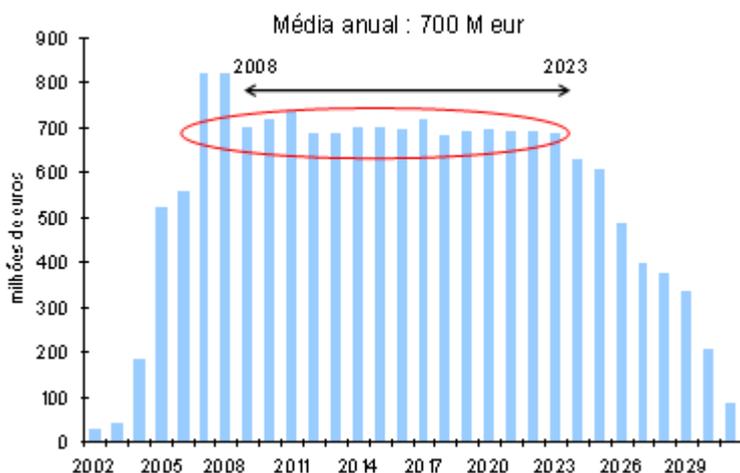
(Fonte: MOPTC, 2005).

Segundo o MOPTC (2005) "embora o esquema e PPP no formato de SCUT, seja um conceito cuja aplicação se possa justificar nalgumas circunstâncias", houve, no entanto, vários erros que levaram a uma situação de desvios financeiros muito significativos. Segundo a mesma fonte, de entre os erros cometidos, destacam-se os seguintes:

- Lançamento de concessões, em regime de SCUT, em número excessivo num curto espaço de tempo, sem que existisse tempo de ganhar experiência com as primeiras concessões SCUT, dado o volume de investimento necessário face aos recursos financeiros disponíveis;
- Incorreta repartição dos riscos do projeto entre o Estado e as entidades privadas;
- Falta de preparação do parceiro público neste tipo de contratos e na quantificação da cobertura de riscos;
- Ausência contratual da possibilidade de introdução de portagens;
- Cláusulas contratuais que praticamente "congelam" o Plano Rodoviário Nacional 2000.

Terminada a 1ª fase do pagamento de rendas (conforme ponto 4 do subtítulo 5.1.1. deste documento), os encargos são mais ou menos constantes, com pequenas variações em função do diferencial TMDA real e TMDA do Caso Base. Em 2005, segundo dados da EP,SA, os encargos situaram-se na ordem dos 500 M€, atingindo os 862 M€ em 2007, com o valor médio estimado a ascender os 700 M€, entre 2008 e 2023, o gráfico seguinte projeta os encargos estimados anuais da EP,SA com as Concessões SCUT.

Figura 5.18: Encargos anuais com concessões SCUT



(Fonte: MOPTC,2005).

Face a este panorama e com base em informação disponibilizada pela EP,SA, que nos revela que, para o modelo tradicional de contratação os desvios financeiros são na ordem dos 5% e os desvios temporais de 7,5%, podemos inferir que as Concessões SCUT, se fossem feitas no modelo tradicional, estariam ao serviço dos utentes em 2008 e seriam mais baratas. A afetação dos recursos teria, obviamente, alguma implicação no défice, mas as perspetivas de futuro, em termos de encargos seriam menos preocupantes.

Em suma, os recursos afetos aos encargos para pagar as rendas seriam mais que suficientes para pagar a construção de todas as Concessões SCUT, com um atraso, de 3 anos, de entrada em pleno de

todas as vias. Os encargos de manutenção e exploração, com as SCUT, não foram considerados neste raciocínio, mas apenas os de construção. Atualmente, o Plano de Investimento da EP,SA tem para a manutenção/exploração de toda a rede (acerca de 14 mil km), um valor que oscila entre os 150-160 M€. A inclusão dos 920 km concessionados, em regime de SCUT, não teria um acréscimo superior a 10%/anual nos gastos de exploração/manutenção. As potenciais receitas provenientes de serviços de telemática, áreas de serviço e portagens reais, reverteriam sempre para a EP,SA, tal como nos atuais contratos. Na verdade, com o Programa de Concessões SCUT, impõe-se ao contribuinte um encargo em termos globais (com 920km) três vezes superior ao valor suportado pelo Estado/EP,SA para construir 2500 km do PRN2000 e para conservar mais de 14000 km de rodovia já existente, num total de 17000 km (MOPTC, 2004).

Importa referir que as Concessões SCUT, anteriores ao diploma de 2003 que regulamenta este tipo de contratos, não foram escrutinadas num parâmetro atualmente fundamental- o comparador público. A legislação em vigor na altura era permissiva nesse aspeto. Posteriormente, esse estudo nunca foi realizado, tendo o Tribunal de Contas (Auditoria 14/2003) apenas o recomendado para futuros contratos.

No quadro seguinte apresenta-se a comparação, em termos de custos estimados de construção e de exploração/manutenção para os dois modelos (modelo tradicional e modelo SCUT), em três SCUT específicas:

Quadro 5.8: Comparação do modelo tradicional e do modelo SCUT

	Modelo Tradicional (M€)	Modelo SCUT (M€)
SCUT Costa de Prata	832, 500	1 270,000
SCUT Algarve	876, 000	1 093, 500
SCUT Beira Interior	1 605,000	2 210, 000
TOTAL	3 313,500	4 573,500

(Fonte Relatório de Execução e *Project Finance* das SCUT (2003) - www.fliscorno.blogspot.com).

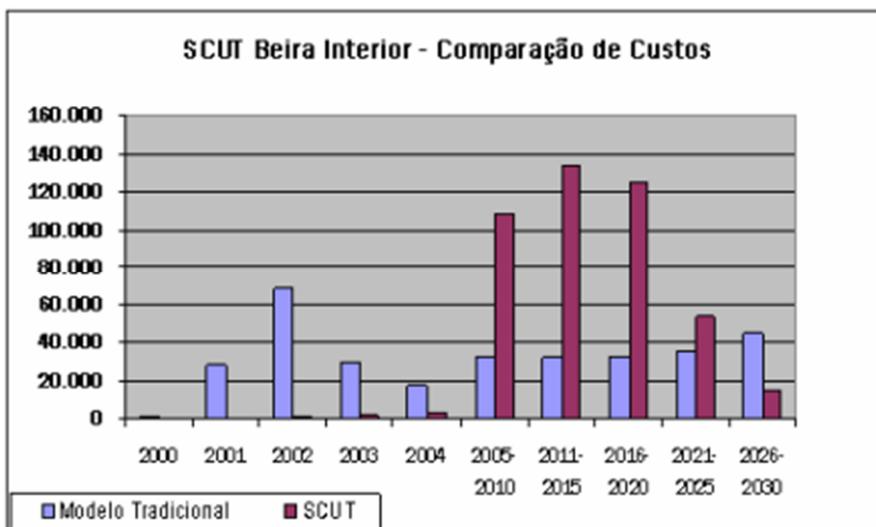
Verifica-se que o modelo SCUT é mais caro do que o modelo tradicional, sendo o caso da SCUT da Beira Interior o caso mais significativo, com um diferencial de 605 milhões de euros. Na totalidade das três SCUT analisadas verifica-se um diferencial de 1260 milhões de euros, o que corresponde a um acréscimo de cerca de 38% dos custos do modelo SCUT em relação ao modelo tradicional.

Detalhando para cada uma das três SCUT citadas, apresenta-se, nos gráficos seguintes, a evolução dos respetivos custos, considerando cada um dos modelos (tradicional ou SCUT):

- SCUT da Beira Interior

Figura 5.19: Comparação do modelo tradicional com o modelo SCUT da Concessão SCUT Beira Interior

(em milhares de contos)

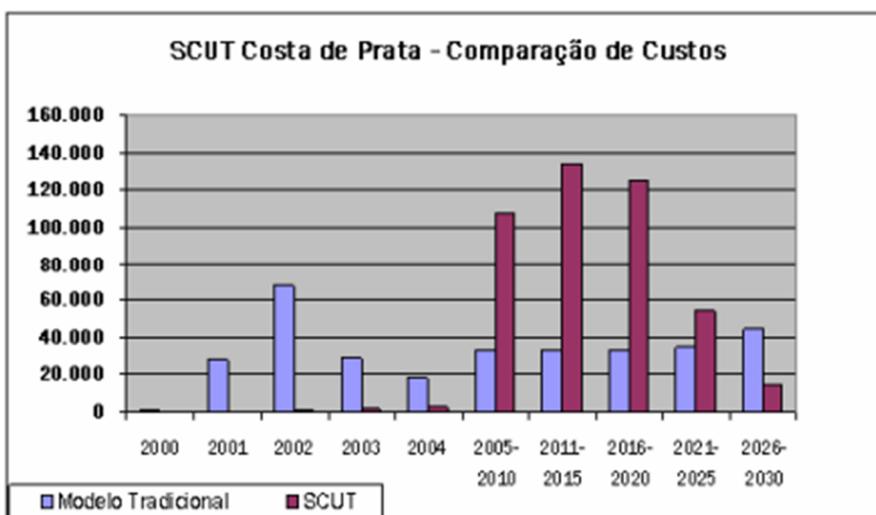


(Fonte Relatório de Execução e *Project Finance* das SCUT (2003) - www.fliscorno.blogspot.com).

- SCUT da Costa de Prata

Figura 5.20: Comparação do modelo tradicional com o modelo SCUT da Concessão SCUT Costa da Prata

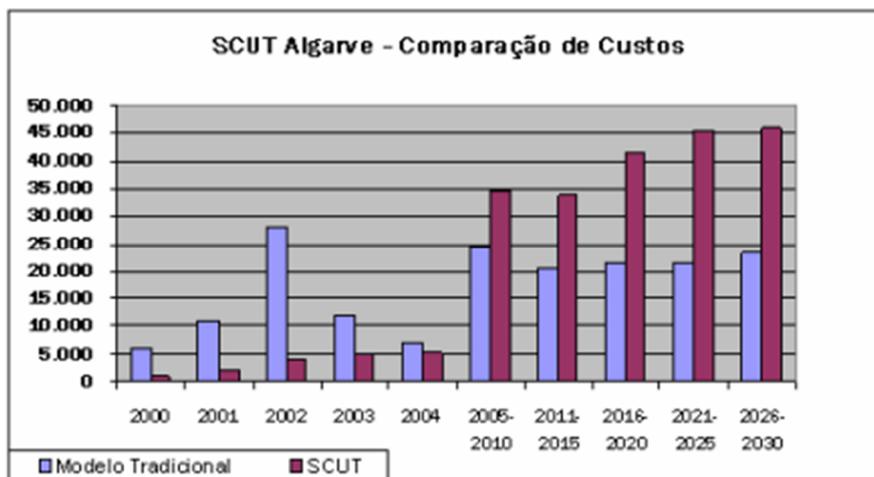
(em milhares de contos)



(Fonte Relatório de Execução e *Project Finance* das SCUT (2003) - www.fliscorno.blogspot.com).

- SCUT do Algarve

Figura 5.21: Comparação do modelo tradicional com o modelo SCUT da Concessão SCUT Algarve
(em milhares de contos)



(Fonte Relatório de Execução e *Project Finance* das SCUT (2003) - www.fliscorno.blogspot.com).

Em conclusão, o modelo tradicional apresenta valores mais baixos do que o modelo SCUT mas exige, nos anos iniciais, uma considerável capacidade de endividamento por parte do Estado. Convém referir que se a obra necessita mesmo de ser feita e existem restrições orçamentais, o modelo SCUT dá essa possibilidade, sem onerar, de imediato. No entanto será de salientar também que se existir um bom planeamento e um cronograma temporal adequado, o modelo tradicional é a melhor resposta, pois evita onerações a longo prazo e diluir o investimento público ao longo dos anos.

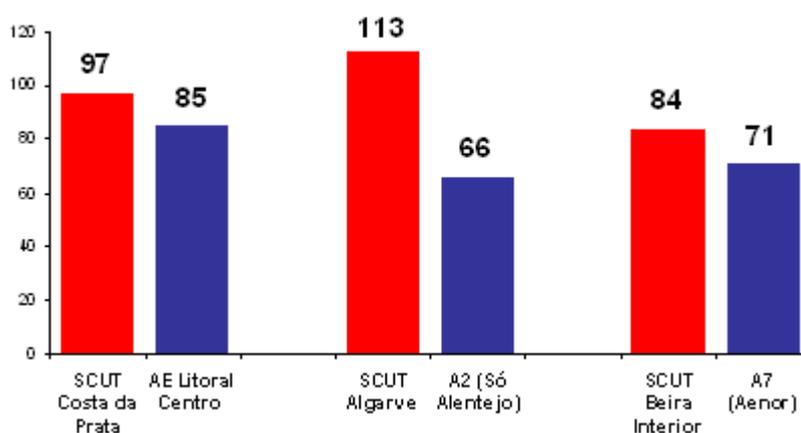
5.2.5. Passagem de Concessão, em regime de SCUT, para Concessão, em regime de portagem real

Face ao cenário macroeconómico contemporâneo e aos níveis de endividamento que a administração rodoviária tem de suportar para honrar os encargos assumidos, a questão da introdução de portagens começou por ser estudada em 2002, numa fase ainda embrionária das Concessões, com muitas delas ainda a não estarem em funcionamento. Politicamente existiram sempre duas posições: uma que preconizava o pagamento de portagens em todas as concessões e abolia, assim, o regime de portagem SCUT; e outra que preconizava a continuação do modelo, com a abertura de algumas SCUT deixar de o ser, introduzindo portagens reais em zonas desenvolvidas e com determinados critérios.

Importa ter presente que as concessões, em regime de SCUT, localizam-se mais de metade no litoral, atravessando concelhos com um índice de poder de compra não inferior à média nacional, e portanto, sem justificação de gratuitidade de acordo com esse critério.

Segundo o MOPTC (XIV Governo, maio de 2004), “o modelo das concessões SCUT está errado, injusto, ineficiente, insustentável e inviável.” Foi considerado injusto porque as SCUT atravessam concelhos com igual desenvolvimento, de outros onde se pagam portagem e até nalguns casos atravessam concelhos com maior índice de poder de compra do que outros onde se paga portagem. A figura seguinte exemplifica alguns casos desses.

Figura 5.22: Exemplos de IPCC de SCUT versus IPCC de AE com portagem



(Fonte: MOPTC, 2004).

Para além disso, as SCUT foram consideradas ineficientes, porque os reequilíbrios financeiros exigidos pelas Concessionárias mostraram lacunas importantes no lançamento dos concursos (por exemplo corredores ambientais não aprovados previamente); foram ainda consideradas insustentáveis, porque as rendas a pagar pelo Concedente às Concessionárias ultrapassam os valores de transferência do Orçamento de Estado (que no novo modelo de financiamento da EP,SA foi substituído pelo CSR – contribuição do serviço rodoviário); e também inviáveis, porque à administração rodoviária, com as verbas disponíveis, só lhe resta uma de duas soluções: pagar às Concessionárias e congelar o PRN2000, ou optar por manter o desenvolvimento do PRN2000 obrigando a um esforço adicional equivalente a 20% do IVA ou 27% do IRS ou 50% do IRC (MOPTC, 2004).

O Tribunal de Contas, por sua vez, refere-se às Concessões SCUT (maio de 2003) como exemplo de más práticas do uso dos dinheiros públicos, onde, “a derrapagem financeira verificada nas concessões SCUT é bem elucidativa da falta de rigor evidenciada, quer no lançamento do concurso e avaliação dos projetos, quer na gestão dos dinheiros públicos”.

A União Europeia passa assumir uma orientação do princípio do utilizador-pagador ao invés do contribuinte-pagador. O princípio do utilizador pagador implica que quem utiliza paga sempre o serviço que deseja utilizar, embora o custo desse serviço seja normalmente maior que o valor pago pelo utilizador.

Não sendo considerado um bem público essencial, existem argumentos fortes a favor da introdução de portagens reais, alegando critérios de equidade, justiça e racionalidade (MOPTC, 2005). Segundo o MOPTC *"a introdução de portagens visa também permitir a libertação de verbas para outras áreas fundamentais como a conservação e a segurança das estradas, a construção ou melhoramento de vias alternativas e a continuidade do PRN2000"*.

Importa, no entanto, referir que a sustentabilidade do sistema não fica garantida com a introdução de portagens, será sempre necessário um esforço do contribuinte a complementar o do Estado, que suporta parte do custo de construção. No caso das concessões SCUT, para além disso, o Estado irá suportar o esforço da discriminação positiva e todos os mecanismos de solidariedade territorial.

Em 5 de novembro, de 2004, a Resolução de Ministros 157/2004, dita o fim das Concessões, em regime de SCUT, com a introdução de portagens reais e de uma nova conceção do modelo de financiamento do IEP. A data prevista para a introdução de portagens nas concessões em pleno funcionamento, nomeadamente SCUT Algarve, SCUT Beira Interior e SCUT Costa da Prata, em março de 2005. Com a mudança de governo o fim das concessões SCUT foi adiado.

Em outubro de 2006, o novo MOPTC, ao apresentar o seu Programa no âmbito do XVII Governo, na área dos Transportes, defende que as SCUT deverão permanecer como vias sem portagem *"enquanto se mantiverem as condições que justifiquem, em nome da coesão nacional e territorial, a sua implementação, quer no que se refere aos indicadores de desenvolvimento socioeconómico, das regiões em causa, quer no que diz respeito às alternativas de oferta no sistema rodoviário"*. O Programa do Governo requer a monitorização das concessões SCUT, fazendo-a acompanhar da evolução de indicadores socioeconómicos e de alternativas de oferta do sistema rodoviário, para avaliar-se se justifica a manutenção do regime SCUT ou, pelo contrário, as portagens reais nessas vias faz sentido. As receitas provenientes dessas portagens reais, seriam canalizadas para outras áreas rodoviárias, como sejam a conservação/beneficiação/reabilitação das estradas, a conservação/reabilitação de obras de arte, as empreitadas na área da segurança rodoviária com vista de eliminar "pontos negros" e "pontos de acumulação de acidentes" e o melhoramento e ampliação da rede nacional, conforme previsto no PRN2000.

A monitorização das concessões SCUT envolve os seguintes critérios para os indicadores socioeconómicos e de alternativas de oferta rodoviária:

- Indicadores de desenvolvimento socioeconómico das regiões
 - Critério 1: Índices de disparidade do PIB *per capita* regional;
 - Critério 2: Índice do Poder de Compra Concelhio (IPCC).

Ambos os critérios são publicados pelo INE e assume-se para discriminação positiva no 1º critério o valor de 80% da média do PIB *per capita* nacional e no 2º critério um limite de 90% da média nacional.

- Indicadores de alternativas de oferta no sistema rodoviário
 - Critério 3: Tempo de percurso das vias alternativas; foi considerado como referência o tempo de percurso associado a cada SCUT relacionando-o com o

tempo de percurso das vias alternativas, assumindo um índice de referência de 1,3x valor a partir do qual se considerou que as vias alternativas, regionais e locais, não constituem uma oferta aceitável e razoável.

A aplicação dos três critérios nas várias Concessões é esquematizada no quadro seguinte (basta que um dos critérios não supere os limites para que a decisão seja a de não introduzir portagem real):

Quadro 5.9: Aplicação dos critérios de discriminação positiva para a introdução de portagens- síntese

SCUT	Critério 1 PIB <i>per capita</i> ⁷⁸ ≥80%	Critério 2 IPPC ⁷⁹ ≥90%	Critério 3 Tempo Percurso Via Alt./SCUT ⁸⁰ ≤1,3x	Introdução de Portagem real
NORTE LITORAL	89%	100%	0,9X	SIM
INTERIOR NORTE	57%	67%	1,0X	NÃO
COSTA DA PRATA	96%	105%	1,0X	SIM
BEIRA LITORAL E ALTA	77%	77%	0,9X	NÃO
BEIRA INTERIOR	81%	74%	1,2X	NÃO
GRANDE PORTO	84%	96%	1,3X	SIM
ALGARVE	106%	109%	1,4X	NÃO

(Fonte: MOPTC, 2006).

Assim, pela aplicação dos critérios predefinidos pelo Governo, pode concluir-se que as Concessões, do Norte Litoral, Costa da Prata e Grande Porto, apresentam condições de, pelo menos nos sublanços das mesmas, serem introduzidas portagens reais. Não é correto dizer que o regime SCUT deixa de existir nestas três concessões, porque a monitorização dos critérios será contínua e caso se deixe de verificar a conformidade voltam a não ter portagem real. Neste Programa também se salvaguardam situações de sub-regiões que, não cumprindo os critérios, não lhe seriam introduzidas portagens reais (exemplo disso é o caso da sub-região Minho-Lima que pertence ao Grande Porto, onde os critérios 1 e 2 não superam os limites da discriminação positiva).

⁷⁸ Ponderado pela população das NUTs III servidas e é calculado em função da média nacional (100%).

⁷⁹ Ponderado pela população dos concelhos servidos e calculado em função da média nacional (100%).

⁸⁰ Indicador relativo aos tempos de percurso.

Na realidade as três Concessões, que se encontravam, desde 2006, em conformidade com os critérios de aplicação de portagens reais, só em outubro de 2010, viram a sua introdução (publicado a sua regulamentação no Diário da República n.º 87/2010 de 5 de maio). Em consequência, verificaram-se quedas de TMDA na ordem dos 25% no Grande Porto e perto de 50% na Costa de Prata.

Atualmente os critérios definidos pelo XVII Governo deixaram de ser aplicados e utilizados e devido às exigências e compromissos assumidos com entidades externas (FMI/BCE/CE) as portagens são uma realidade.

Segundo Carlos Moreno (2010), o regime de portagens reais fará as concessionárias passarem a receber da EP,SA uma renda praticamente garantida, pela disponibilidade e boa manutenção das vias. Se a renda SCUT dependia do tráfego que passava, a renda disponibilidade é fixa, desde que seja mantida uma boa manutenção. Para além disso as concessionárias passam a receber renda de disponibilidade do sistema de cobrança das portagens (cerca de 10 milhões de euros).

Com as portagens reais, nas concessões SCUT, a EP,SA aumenta as suas receitas provenientes do serviço de cobrança de portagens e faculta às concessionárias uma renda fixa. As concessionárias verão assim eliminados os riscos da concorrência natural do tráfego entre as diversas autoestradas.

Os utentes passam, assim, a ser duplamente tributados: pelo imposto cobrado aos contribuintes sobre os produtos petrolíferos e pelas portagens.

As concessionárias apesar de deixarem de ter risco de tráfego (contrariamente ao estipulado nos anteriores contratos) manterão a taxa interna de rentabilidade acordada (Carlos Moreno, 2010).

5.2.6. Impacto económico e orçamental do investimento em autoestradas em regime SCUT; conclusões de um estudo de referência

Alfredo Pereira e Jorge Andraz (2006) elaboraram um estudo sobre o impacto económico e orçamental do investimento em autoestradas, em regime de SCUT, em três vertentes: numa primeira vertente, estimaram os efeitos na região em causa, do investimento realizado no País e os efeitos de *spillover*, resultantes do investimento em outras regiões; numa segunda vertente, estimaram os efeitos relativos ao investimento em infraestruturas de transporte rodoviário e, numa terceira vertente, analisaram e identificaram as regiões onde o investimento em infraestruturas rodoviárias gera maiores efeitos, no conjunto do País.

Os autores concluem que "*os investimentos em infraestruturas de transporte rodoviário realizado no país, constituído por investimentos nas redes nacional, municipal e na rede de autoestradas, têm, no geral efeitos positivos no investimento privado, no emprego e no produto do país.*" Os resultados obtidos sugerem que os investimentos privados em infraestruturas no país refletem ações positivas em quase todas as regiões do país, sendo as mais beneficiadas as regiões de Lisboa e Vale do Tejo e o

Centro. Mesmo que os investimentos não tenham sido afetados a estas regiões, a relação investimento de 1 milhão versus efeitos no produto é mais forte na região de Lisboa e Vale do Tejo.

Os investimentos privados realizados nas autoestradas SCUT, apresentam diferentes valores conforme as regiões: o Centro possui a maior parcela de investimento com cerca de 50,8%, o Norte com 41,3%, a região do Algarve com 7,1% e o Alentejo com 0,8%, mas a nível de benefícios, temos a região de Lisboa e Vale do Tejo que capta 41,7% do efeito total no investimento privado do país. Seguem-se, com um afastamento relativo, a região Norte, com 27,5% e a região Centro, com 16,8%. Por fim temos as regiões do Alentejo e Algarve que apenas conseguem captar 8,25 e 5,8%, respetivamente, do efeito total do investimento privado.

Relativamente aos efeitos *spillover*, verifica-se que todas as regiões, apenas as regiões Norte e Algarve são exceção, superam os efeitos do investimento realizados nas próprias regiões, sendo o caso mais paradigmático a região de Lisboa e Vale do Tejo, que capta a maior fatia dos efeitos totais do investimento sem que nessa região tenha sido realizado qualquer investimento em SCUTs.

Conclui-se, assim, que as regiões mais beneficiadas com o investimento privado nas autoestradas SCUT não são aquelas onde foram realizados tais investimentos, até mesmo os efeitos no emprego não refletem uma relação direta com a localização do investimento. Também a nível das receitas fiscais, as regiões onde o investimento é realizado não são as mais beneficiadas. A região de Lisboa e Vale do Tejo surge como a região mais beneficiada nos diferentes parâmetros analisados (produto, emprego, efeitos fiscais, etc.).

5.2.7. Satisfação dos utentes das autoestradas SCUT

A administração rodoviária, representada pelo INIR, IP⁸¹, levou a cabo um inquérito de avaliação da satisfação dos utentes das autoestradas, que decorreu entre 27 de novembro de 2008 e 3 de janeiro de 2009, através de entrevistas pessoais a 3007 utentes, realizadas em áreas de serviço e postos de abastecimento. Foi construído um Modelo de Satisfação para as infraestruturas rodoviárias, contendo variáveis não diretamente observáveis, designadas Dimensões, formadas por uma ou mais variáveis plasmadas no questionário (indicadores). Esse Modelo de Satisfação é constituído por 12 dimensões (cf. Figura 5.23), determinantes de um índice de satisfação média (13^a dimensão) e por uma dimensão adicional (14^a) - a Lealdade.

Em termos globais, os resultados do inquérito revelam que os utentes de infraestruturas rodoviárias encontram-se satisfeitos (7,2 pontos no índice de Satisfação Média, numa escala de 1 a 10⁸²) com as autoestradas de Portugal continental. Em termos de *benchmarking* internacional verifica-se que este índice médio de Satisfação encontra-se acima da média das valorizações dos setores da atividade medidos no ECSI – *European Customer Satisfaction Index*.

⁸¹ Com o Novo Modelo de Gestão do Financiamento Rodoviário, o INIR, IP tem as funções de regulador das infraestruturas rodoviárias, competindo-lhe a defesa dos direitos dos utentes.

⁸² Os valores médios entre 9 e 10 são considerados muito positivos e entre 7 e 8 são considerados positivos, sendo que avaliações entre 5 e 6 são neutras. As classificações entre 1 e 4 constituem apreciações negativas.

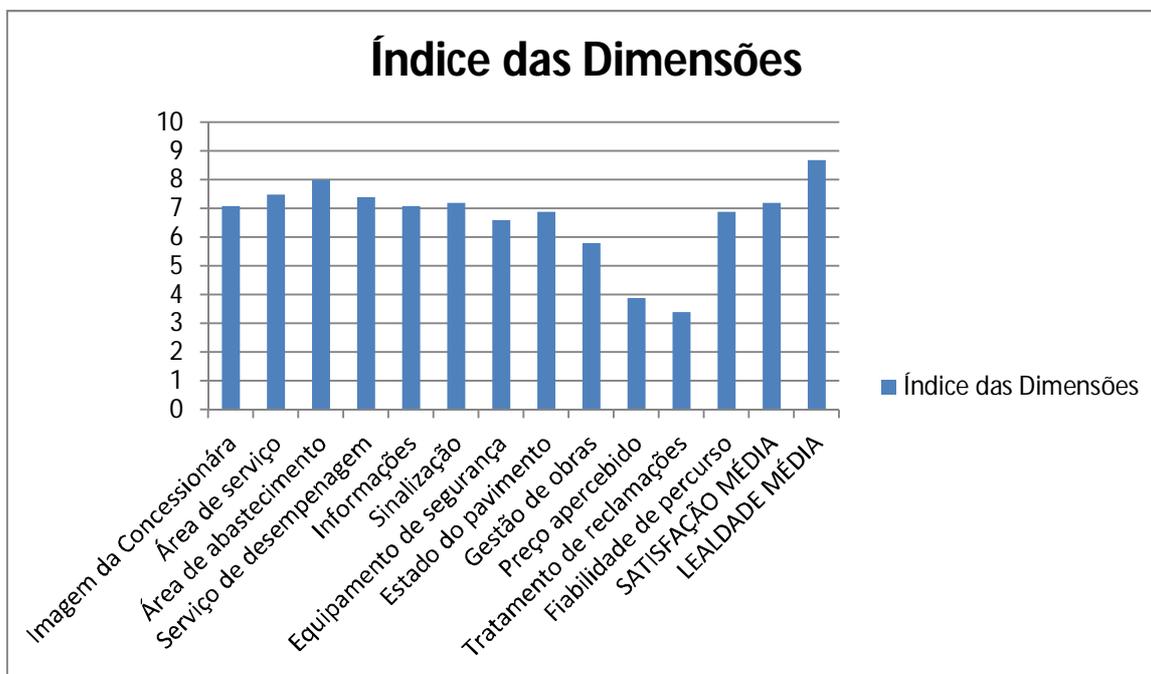
Para além do índice de satisfação avaliou-se também a dimensão *Lealdade*, ou seja, a probabilidade de recomendar a via a terceiros e optar por ela em detrimento de via alternativa. Através desta dimensão verificou-se que os utentes de um modo geral são mais *leais* do que estão satisfeitos com as vias. Acresce ainda que os utentes das SCUT são mais *leais* do que os utentes das autoestradas com portagem real (8,9 e 8,1 pontos respetivamente). Os valores de lealdade obtidos permitem classificar os utentes de são *Muito Leais*.

Numa análise de *benchmarking* internacional verifica-se ainda que o índice da Imagem da Concessionária está entre a média dos sectores medidos no ECSI (INIR,IP, 2009). Contudo, a análise da Imagem versus Satisfação evidencia que o índice médio da Imagem das Concessionárias é inferior ao que seria expectável face ao nível de Satisfação apresentado pelos utentes das autoestradas, tendo por referência os vários sectores de atividade medidos no ECSI. Isto permite concluir que os valores de Satisfação resultam mais dos aspetos qualitativos da Infraestrutura e menos da Imagem da Concessionária ou dos serviços por esta prestada.

Relativamente às outras dimensões do Modelo de Satisfação, as mais importantes para os utentes são: o estado do pavimento e o seu mau comportamento perante condições climáticas adversas, o comportamento dos outros condutores e os volumes de tráfego elevados.

A figura seguinte apresenta os valores médios globais para cada uma das 14 dimensões, destacando-se aí o valor médio elevado da *Lealdade* (8,9), por oposição ao *Preço Apercebido*⁸³ e ao *Tratamento da Reclamação*, com 3,9 e 3,4 pontos respetivamente.

Figura 5.23: Valores médios globais por cada uma das dimensões, do Modelo de Satisfação



(Fonte: INIR,IP, 2010).

⁸³ Preço Apercebido – preço de portagem em função da qualidade da infraestrutura (definição do INIR,IP).

Relativamente às reclamações dos utentes, elas são apresentadas nos Livros de Reclamações existentes em todas as Concessionárias e são encaminhadas para o organismo competente para análise (INIR,IP). São importantes porque contribuem para avaliação do desempenho das entidades gestoras da rede nacional e para a promoção da melhoria do serviço prestado. A monitorização das reclamações constitui-se, assim, como uma ferramenta de gestão que assegura um processo de prevenção e de melhoria contínua do desempenho das estradas e das concessionárias. O tipo de ocorrências, alvo das reclamações dos utentes, foi classificado segundo uma lista de eventos⁸⁴ tipificados, pelo INIR,IP, que se apresenta no quadro seguinte:

Quadro 5.10: Eventos utilizados na análise quantificada das reclamações

01- Ambiente
02- Congestionamento
03 - Equipamento de Segurança
05- Faixa de rodagem
06 - Iluminação
07 - Obstáculos na via
08 - Serviço
09 - Sinalização
10 - Taxa de Portagem
11 - Projeção de Objetos
99 - Outros

(Fonte: INIR,IP, 2010).

A maioria das reclamações prende-se com os Obstáculos na Via, seja animal ou objeto, e com as Taxas de Portagem, representando perto de 40% do total das reclamações. Questões Ambientais (como problemas de ruído) e estado da Faixa de Rodagem (pavimento e drenagem), englobam quase 30% da totalidade das reclamações. Os restantes 30% das reclamações recebidas referem-se a Congestionamento de Tráfego, (9%), Sinalização (8%), Iluminação (4%), Serviço (3%), Equipamentos de Segurança, Projeção de Objetos e Outros, com pesos inferiores a 1%.

As concessões SCUT representam pesos pouco significativos na totalidade das reclamações. A SCUT com mais reclamações é a do Algarve, com um peso de 9% mas apresentando um decréscimo significativo relativamente ao ano anterior (15%). No Algarve, as reclamações prendem-se essencialmente com a presença de obstáculos na via (69%) e com o não cumprimento da Lei do ruído (14%).

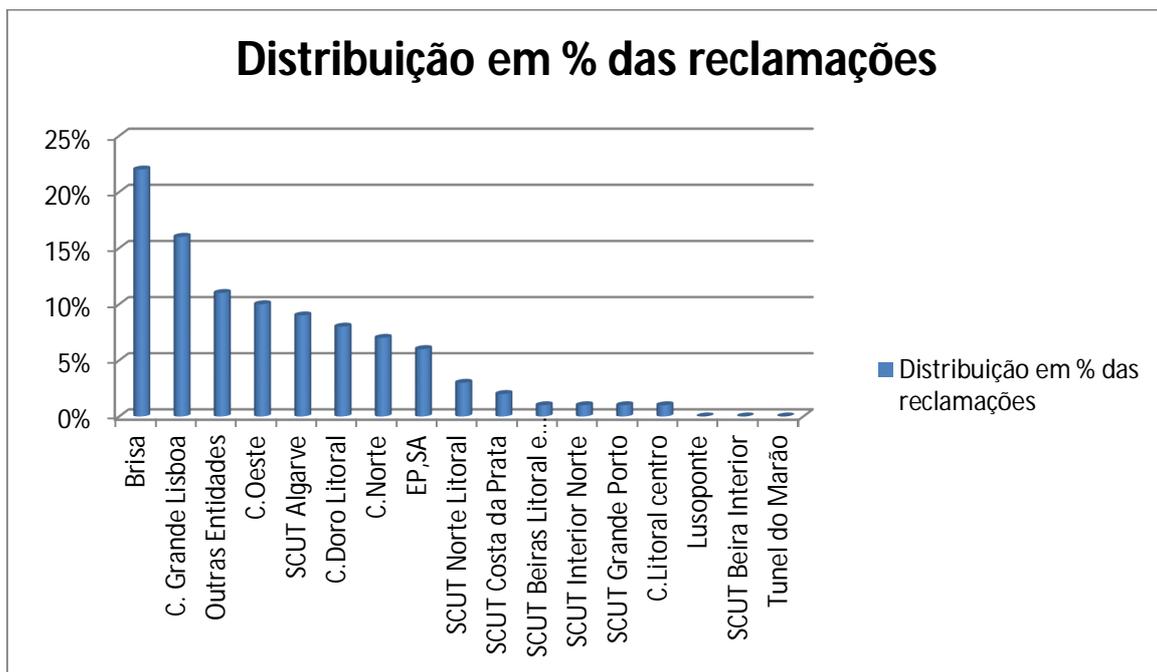
⁸⁴ Ficou excluído, nas reclamações dos utentes, o tipo de evento O4, referente a expropriações, pela sua especificidade.

As concessões SCUT Norte Litoral e SCUT da Costa da Prata apresentam pesos de 3% e 2%, respetivamente, com as reclamações a centrarem-se na presença de obstáculos na via e no estado da faixa de rodagem.

As restantes concessões SCUT apresentam pesos de 1% e no caso da SCUT da Beira Interior atinge o valor de 0%. A projeção de objetos é identificada em três concessões do Litoral: Costa da Prata, Grande Porto e Norte Litoral.

Figura 5.24: Distribuição das reclamações dos utentes versus Concessionárias

(em %)



(Fonte: INIR,IP, 2010).

Em termos globais, os utentes das autoestradas estão satisfeitos com as infraestruturas e embora sejam críticos, o número de reclamações não é considerável, em particular nas 7 concessões SCUT, que representam apenas 18% da totalidade das reclamações, num universo de 16 concessões. Quando se analisa o número de reclamações sobre a circulação total (milhões de veículos/km) verifica-se que apenas a SCUT Interior Norte coincide com a média (0,20 densidade = reclamação/milhão de veículos), todas as outras encontram-se abaixo.

Em síntese, a Satisfação do utente pela autoestrada não tem uma correspondência linear com a Imagem que este tem da concessionária. Embora todas as Concessionarias tenham para os utentes uma imagem positiva, a satisfação pela autoestrada é superior.

Das Concessionárias SCUT, a que apresenta melhor imagem perante os utentes é a Concessionária da SCUT Interior Norte (com um valor de 7.8) e a Concessionária com o valor mais baixo do conjunto é a

do Norte Litoral (6,6). Todos os valores atribuídos às concessionárias recaem no intervalo classificado de *Utentes Satisfeitos*.

5.3. Concessões SCUT - discussão e perspectivas

Os objetivos do Programa de Concessões SCUT, lançado pelo então XIII Governo, ficaram aquém do pretendido, como ficou expresso nos pontos anteriores deste capítulo. Para além disso, a inexistência de enquadramento jurídico deste tipo de contrato, aquando do lançamento do Programa, revelou-se bastante oneroso para o Concedente, com reequilíbrios financeiros que originaram, na fase inicial, desvios superiores a 170%, tendo levado a diversas considerações e apontamentos expressos na auditoria do Tribunal de Contas (cf. secção 5.1.2. desta dissertação). Com a entrada em vigor do RJPPP, de 2003, onde se encontram explanadas muitas das recomendações do TC, das diretrizes da Comissão Europeia, dos agentes do setor da parte do Concedente e de outros intervenientes, a administração rodoviária (duma maneira geral o Estado) encontra-se mais preparada, não só em termos jurídicos, mas também técnico-económicos, apesar das limitações de afetação de recursos humanos que prevalecem e que decorrem da contenção na entrada de novos colaboradores na administração rodoviária, para o lançamento de novos Programas de Concessão, em modelo de PPP.

O impacto do Programa das Concessões SCUT, no ordenamento rodoviário, foi ímpar. Nunca se fez tanto então pouco tempo. O mapa rodoviário alterou-se significativamente, pois numa rede de autoestradas de 3000 km, este programa contribuiu com um terço, para a totalidade da extensão. Um ponto crítico deste novo ordenamento rodoviário é, precisamente, a prevalência e afetação dos recursos a zonas mais favorecidas e localizadas no Litoral, ou seja, exatamente oposto dos objetivos iniciais do Programa.

A década 2001-2010 mostra que os dados de tráfego, em valores médios, encontram-se abaixo das previsões e estimativas que serviram de Caso Base do Programa. Tais dados deveriam ter levado, por parte dos agentes políticos, a uma reformulação do Planeamento e da Estratégia do setor. Com uma procura em decréscimo e um mercado motorizado saturado com um índice de motorização de 0,57, a execução de novas infraestruturas rodoviárias deverá ser antecedida de estudos custo/benéficos, para justificar tais investimentos.

A opinião pública muitas vezes divulgada e estimulada nos meios de comunicação social, vai no sentido de que as autoestradas em Portugal existem em número exagerado e sem que exista tráfego que o justifique. No caso concreto em estudo (Concessões SCUT), os dados de tráfego reais (mesmo inferiores, em certos casos do Caso Base) provam que a opção de execução da via, com as características geométricas de perfil de autoestrada, é tecnicamente correta. Com a introdução de portagens reais nestas concessões, o tráfego irá diminuir substancialmente. No entanto, nos 3 casos onde as portagens foram implementadas em finais de 2010 e, efetivamente, o tráfego registou quedas de quase 50%, continuam a justificar tal opção. Nas restantes Concessões, com introdução de portagens reais no final do ano de 2011, existe grande probabilidade dos dados de tráfego deixarem

de justificar a tipologia adotada para a execução da via. O caso da SCUT Interior Norte deverá enquadrar-se nessa situação.

A contribuição do Programa das Concessões SCUT na sinistralidade rodoviária é revelante e determinante para que os objetivos do PNSR tenham sido largamente atingidos. A tipologia de via adaptada nestas Concessões traduz-se numa diminuição significativa da perigosidade da via, isto é, ao retirarmos os veículos de estradas nacionais, com índices de sinistralidade superiores (3x) aos verificados em vias de tipologia de autoestrada, há um contributo importante para a melhoria dos indicadores de sinistralidade rodoviária. Numa perspetiva futura de planeamento estratégico da área de segurança rodoviária há dois aspetos que urgem serem tidos em conta: um programa de variantes às EN (os arruamentos continuam a apresentar altos valores de acidentes relativamente a qualquer outro tipo de via) e a tipologia de IP/IC (versus AE) que apresenta valores de perigosidade da via, idênticos aos da AEs, mas com custos de construção substancialmente menores.

Quando se confronta o modelo tradicional com o modelo de Concessão SCUT, conclui-se que o modelo tradicional apresenta um desempenho muito bom nos últimos 10 anos, em resultado duma maturação de procedimentos, de desvios médios financeiros e temporais satisfatórios (5% e de 7,5% respetivamente), de legislação que veio dar resposta às preocupações dos intervenientes, com especificações técnicas e normalização atualizada com as diretrizes europeias. Em campo oposto está o modelo de Concessão SCUT, que se apresenta numa fase embrionária, sendo visível a falta de preparação especializada dos intervenientes, com consequências que se refletem em desvios financeiros superiores a 170% numa fase inicial de concessão, isto é, na fase de construção.

Num exercício teórico, em que se parte da hipótese que todos os encargos já assumidos pela EP,SA às Concessionárias, são recursos alocados para a construção das sete autoestradas, em modelo tradicional, conclui-se que, nesta altura, as sete autoestradas já se encontrariam construídas, sem onerarem os próximos anos com rendas. Pela calendarização dos pagamentos efetuados pela EP,SA, deduz-se que a entrada em serviço das autoestradas SCUT teria, no entanto, um atraso de 3 anos, em certas Concessões, face ao que se verificou na realidade.

Em três Concessões SCUT (Costa da Prata, Algarve e Beira Interior) foram analisados os dois modelos, com valores de construção e exploração. As conclusões são claras e inequívocas: o modelo tradicional apresenta um ganho de 38% fase ao modelo de Concessão SCUT, sem alteração da data de entrada em serviço das autoestradas, mas com consequências negativas para os valores da dívida pública e do *défice*, considerando os limites estabelecidos pelas entidades europeias.

Numa perspetiva futura de novos investimentos, podemos inferir, face às duas conclusões supracitadas que, com um planeamento rigoroso e com algumas alterações organizacionais na administração rodoviária, com a criação de grupos de trabalho multidisciplinar, com uma gestão por objetivos e numa ótica de gestão de projetos, o modelo tradicional de contratação poderia ter substituído as Concessões SCUT, com uma *décalage* máxima de 3 anos em certas Concessões, cumprindo as exigências orçamentais e sem onerar as gerações futuras.

Alfredo Pereira e Jorge Andraz (2006), numa análise sobre este tipo de investimentos, comprovam a sua viabilidade apontando um retorno de 14 euros por cada euro investido, com um impacto muito positivo no emprego, produto e receitas. Contudo, a sustentabilidade das Concessões SCUT foi, numa

fase embrionária, colocada em causa por um vasto leque de intervenientes. A questão da introdução de portagens reais, como mecanismo financiador para diminuir os encargos do Estado e dar garantias de continuação da execução do PRN2000, foi largamente discutida e deu azo a uma panóplia de análises “custo/benefício” das Concessões, com atribuição de critérios de discriminação positiva para a isenção de portagens. Num processo marcado por muitas incoerências e altamente politizado, as portagens reais tornaram-se inevitáveis e o final de 2011 marca o fim das Concessões SCUT. Nos casos onde as portagens reais são uma realidade, os dados de tráfego decrescem acentuadamente. Na renegociação dos contratos verifica-se que as Concessionárias garantiram uma renda fixa de disponibilidade e de prestação de serviço de mecanismos de cobrança de portagem, mais vantajosa do que a renda variável que dependia dos dados de tráfego real (pois pela estagnação da economia, eram na maioria das Concessões inferiores ao Caso Base).

As renegociações dos contratos ao alterarem a modalidade de pagamento (tarifa de tráfego para tarifa de disponibilidade), consubstanciaram um reequilíbrio financeiro, para o qual não houve a devida ponderação das vantagens que a Concessionária auferia com a diminuição dos valores de tráfego, nomeadamente:

- Deixar de fazer sentido a obrigação contratual de alargamento de vias, por parte da Concessionária, quando os valores de TMDA da Concessão, em regime SCUT, atingissem os 38 mil veículos (22 mil na SCUT da Beiras Litoral e Alta). Assim, o encargo estimado, para a feitura desse trabalho, pela concessionária, deveria ter sido ponderado na renegociação, de modo a garantir uma maior equidade entre os parceiros públicos e privados;
- O valor patrimonial da autoestrada sofre uma menor desvalorização pelo fato de ter menor tráfego, pelo que os valores residuais impostos nos contratos (como, por exemplo, de 85% para os pavimentos) serão mais fáceis de ser atingidos e sem grandes custos para as Concessionárias. Pode estar em causa, no termo da Concessão, a não repavimentação/reabilitação da autoestrada o que garante um não encargo considerável para a Concessionária;
- Os custos de exploração e manutenção são menores, não numa relação diretamente proporcional, mas com grande significância.

Ainda no âmbito das renegociações, ao haver possíveis alterações de prazo da concessão, então também haverá que ponderar a alteração das taxas de rentabilidade para acionistas constantes nos contratos iniciais (com TIR acionista média de 10,94%). Com efeito, com as mudanças substanciais, verificadas de 2000 até aos nossos dias, no contexto macroeconómico, não seria de todo descabido uma nova abordagem dos contratos de Concessão SCUT, quanto a esse ponto.

Para finalizar, com base nos resultados do inquérito implementado (2008,2009), conclui-se que as autoestradas, em regime SCUT, são um produto que satisfaz os utentes, apresentando indicadores de qualidade e de prestação de serviços muito satisfatórios. Numa escala de 1 a 10, atinge 7,2 de Satisfação Média para os utentes e com alto nível de Lealdade (8,9) por parte do utente. Ao mesmo tempo verifica-se que apresentam baixo número de reclamações.

6. Considerações Finais

6.1. Síntese final e a sua articulação com os objetivos de partida

Tendo em atenção que grande parte das conclusões está explanada na secção 5.3 fazemos agora uma síntese dessas conclusões relacionando-as com os objetivos propostos para este trabalho.

Relembrando, o objetivo geral desta pesquisa foi analisar se os novos modelos de financiamento do sistema rodoviário, em particular os contratos Concessão, em regime de SCUT, são vantajosos para o país. Para atingir este objetivo geral, foram estabelecidos quatro objetivos específicos que serviram de guia ao estudo.

O primeiro objetivo específico foi contextualizar o Novo Modelo de Gestão de Financiamento Rodoviário (NMGFR) na administração rodoviária, referindo os antecedentes da mesma, as suas influências mais marcantes e, essencialmente, a caracterização das diferentes formas de contratação da atividade rodoviária. Relativamente à implementação do NMGFR, ainda se estará numa fase algo precoce para que os reais resultados deste novo modelo possam ser aferidos, em definitivo, mais que não seja entre outras razões, pelo facto de este ainda estar a ser implementado, com muitos dos contratos de Concessão a ser alvo de renegociação. Contudo, tendo em conta a atual crise financeira, que dificulta o financiamento e face ao endividamento da empresa EP,SA torna-se inevitável rever os pilares desse mesmo modelo, enquadrando essa revisão numa abordagem estratégica consistente. Essa revisão pode passar pela reorçamentação e reintegração na AP, uma vez que a EP,SA se encontra demasiado exposta a riscos económicos, financeiros e de tráfego. Segundo Mariana Sousa (2011), esta empresa assumiu encargos com a renegociação dos contratos de concessão em condições muito onerosas, sem se defender (poderia alegar o artigo 26º dos seus estatutos) e sem compensar o risco de tráfego nas receitas da Contribuição de Serviço Rodoviário. A gestão da EP,SA não foi suficientemente eficiente na defesa do Bom "rating" da empresa.

O NMGFR e a organização da administração rodoviária encontra-se, face ao atual contexto macroeconómico, num ponto de rotura, tudo levando a crer que a Concessão Geral de 75 anos, da EP,SA, não é viável nem sustentável. Por outro lado, o organismo estatal com as funções de regularização e de fiscalização da atividade, criado com o NMGFR, não garante um bom desempenho do setor. O fim do INIR,IP e a transformação da EP,SA num organismo estatal, sem o estatuto de empresa pública é apontado, como a solução futura da administração rodoviária.

O segundo objetivo específico foi contextualizar a implementação dos contratos de Concessão, na forma de PPP, considerando os primórdios do *Project Finance* e seus antecedentes de contratação, caracterizando os principais modelos, a sua viabilidade, mecanismos de desenvolvimento e de gestão de uma PPP.

Analisando as particularidades dos contratos PPP no País, conclui-se que este tipo de contratação viu muitas das suas críticas, preocupações e recomendações do TC retratadas no RJPPP; uma melhor definição dos objetivos e metas a atingir, uma melhor definição da alocação dos riscos, a existência obrigatória do comparador público, a introdução de boas práticas internacionais, etc.

As PPP apresentam-se como a forma de contratação mais generalizada do setor rodoviário, com um peso bastante significativo em relação a outros setores. Concluímos que boa parte das PPP, do setor rodoviário, foram contratualizadas sem o atual enquadramento jurídico e sem as atuais diretrizes europeias. Portugal pode ser considerado como o “campeão” das PPP, com todos os benefícios e desvantagens que isso acarreta.

O terceiro objetivo específico prende-se com a identificação do impacte das Concessões, em regime SCUT, em várias vertentes: no ordenamento rodoviário, no tráfego, na sinistralidade rodoviária, na economia, na satisfação dos utentes, etc. Analisando os contratos, das sete Concessões SCUT, conclui-se que os objetivos e os resultados que o Concedente pretendia não foram alcançados. A partilha de riscos não surge nos contratos de modo explícito, não evitando por parte da Concessionária pedidos de renegociações que levam a reequilíbrios financeiros.

As conclusões do impacte das Concessões SCUT, detalhadas na secção 5.3 desta dissertação, levam-nos a assumir que é legítimo considerar que, segundo critérios técnicos da vertente rodoviária, as autoestradas apresentam-se como um bom investimento, dotando o País de uma rede moderna, que contribui para garantir mobilidade de qualidade, associada a um excelente contributo para a boa performance do índice de sinistralidade.

Quando se comparam na vertente financeira os dois modelos de contratação (tradicional e PPP-SCUT), a síntese conclusiva é clara: se todos os encargos, até ao momento já assumidos pelo Concedente, fossem canalizados como recursos para a construção das vias, segundo um modelo de contratação tradicional e com os desvios temporais e financeiros representativos da EP,SA, as autoestradas SCUT estavam, neste momento, construídas e sem encargos futuros para o Concedente (eventualmente com um atraso, de entrada em serviço, de 3 anos, sem contabilizar os custos de manutenção e exploração).

Finalmente, o quarto objetivo específico traçado, lançou o desafio de inventariar as perspetivas futuras das Concessões, em regime SCUT, e as conclusões que a administração rodoviária pode retirar para os futuros Programas de Investimento na área. Sintetizando o que foi detalhado na secção 5.3 deste trabalho, diremos que as Concessões, em regime SCUT, tal como foram desenhadas são económica e financeiramente insustentáveis, colocando em causa a Política do Setor Rodoviário.

6.2 Desafios, expectativas e futuros trabalhos a desenvolver

Os desafios com que a administração rodoviária se vê confrontada, neste momento, são gigantescos e exigem inovação, qualidade da direção política, capacidade de adaptação dos comportamentos sociais às mudanças estratégicas (Lopes, 2008) impostas pelo atual contexto. De entre esses desafios, destacamos os seguintes:

- Cumprir o Planeamento e a Estratégia do sector rodoviário, sabendo que o feedback do controlo da implementação do NMGFSR evidencia um congelamento de execução do PRN2000 e a falência financeira da EP,SA;
- Implementar uma gestão estratégica de qualidade na administração rodoviária, para rentabilizar os seus recursos e retirar o máximo de benefícios que os novos modelos de contratação, na forma de PPP, podem proporcionar, oferecendo mais consistência e sustentabilidade. Pretende-se melhores serviços públicos com menores custos, exigindo um apetrechamento de recursos humanos valiosos e multidisciplinares;
- Criar um modelo de financiamento do setor que seja sustentável, garantindo o cumprimento dos objetivos e metas que a estratégia do setor impõe.

Diante destes desafios, com os indicadores rodoviários e económicos revelados neste trabalho e com a mudança de paradigma, que se exige, urge a reformulação da Estratégia do setor. Será necessário, com urgência, um novo Planeamento estratégico para o setor rodoviário, que considere, por um lado, que 77% do PRN 2000 está executado, a rede de 3000 km de autoestradas praticamente concluída e com valores de tráfego estagnados (alguns casos até diminuíram) e, por outro lado, valorize Programas de investimento de proximidade, como sejam a construção de variantes às EN, e também se concentre na eliminação de “pontos negros”.

Um futuro Planeamento estratégico do setor também tem de ponderar os encargos já assumidos pelo Estado, pois o conjunto de parcerias público-privadas rodoviárias (Concessões SCUT e Novas Concessões Rodoviárias) aponta para encargos totais de 26 mil milhões de euros (divididos pelo prazo das Concessões-30 anos), com rendas atuais na ordem dos 700 milhões de euros/anuais e com rendas previsíveis, a partir de 2014, de 1400 milhões de euros/anuais até 2030-39.

Para finalizar, será importante referir que são muitos os possíveis trabalhos a desenvolver nesta temática. Seria interessante, por exemplo, estudar o impacto na vertente rodoviária e económica das Novas Concessões Rodoviárias, iniciadas em 2007-09, assim como a evolução das formas de contratação e dos modelos de financiamento. Outra área interessante a explorar será a da otimização dos contratos de PPP, tendo em vista um melhor aproveitamento dos investimentos privados e menores encargos do setor público.

Seria relevante também analisar em termos comparativos a rentabilidade da introdução das portagens reais nas autoestradas, com Concessões SCUT, face a rentabilidade das autoestradas concessionadas com portagem real. Seria ainda relevante analisar o modelo de concessões aplicado a projetos locais/regionais, pois os primórdios deste tipo de contratos começaram por ser aplicados a esse tipo de projetos.

Uma grande expectativa, comum a todos os intervenientes do setor, relaciona-se com o valor patrimonial e os indicadores de qualidade, segurança e conforto que as infraestruturas oferecerão aquando do termo das concessões. Será que o Concedente-Estado recebe uma infraestrutura obsoleta ou, pelo contrário, uma infraestrutura com excelente desempenho e capaz de responder ainda às necessidades? Esta é a questão de fundo e o momento chave que determinará, em grande parte, a classificação do Programa de Concessões Rodoviárias lançadas em Portugal como um sucesso ou como um fracasso. De qualquer modo, o processo poderia e deveria ter sido melhor tratado e planeado. Mais que não fosse, para diminuir os níveis de incerteza, em relação ao sentido da resposta a dar à questão pertinente que é levantada.

Bibliografia

- Allard, Gayle e Trabart, Amanda (2007)**, Public-Private Partnerships in Spain: lessons and opportunities, IE Business Scholl Working Paper.
- Araújo, Joaquim (2002)**, Gestão Pública: Mudança e Perspetivas, Coimbra, Quarteto.
- Ayala, Bernardo (2008a)**, O Impacto do Código dos Contratos Públicos nas PPP, GPERI.
- Ayala, Bernardo (2008b)**, Gestão de Conflitos entre Concedente e Concessionário, Universidade Católica Portuguesa-Faculdade de Ciências Económicas e Empresariais.
- Barbosa, João (2007a)**, As PPPs no Setor dos Transportes: Rodoviário/Ferroviário/Aeroportos e Portuário, Universidade Católica Portuguesa-Faculdade de Ciências Económicas e Empresariais.
- Barbosa, João (2007b)**, Mecanismos de Desenvolvimento e Gestão dos Contratos, Universidade Católica Portuguesa-Faculdade de Ciências Económicas e Empresariais.
- Barbosa, João (2007c)**, Enquadramento Estratégico e Financeiro das PPPs, Universidade Católica Portuguesa-Faculdade de Ciências Económicas e Empresariais.
- Barbosa, João (2007d)**, O Papel do estado na Economia e os Fundamentos Básicos de PPPs, Universidade Católica Portuguesa-Faculdade de Ciências Económicas e Empresariais.
- Beatty, Stephen; KPMG LLP (2001)**, Public-Private Partnerships around the world, Canada Forum on Public Procurement, St John's, Newfoundland.
- Bowerman, Alex (n/d)**, The Costs and Benefits of Road Pricing, Institute of Economic Affairs.
- Bult-Spiering, Miriam e Dewelf, Geert (2006)**, Strategic Issues in Public-private Partnerships: An International Perspective. Oxford, UK.
- Cabral, Margarida (2008)**, PPP – A Regulação Comunitária e Nacional, Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva Associados - Sociedade de Advogados.
- Capgemini (2004)**, Business Deciviveness Report, Consulting, technology, Outsourcing.
- Carapeto, Carlos e Fonseca, Fátima (2005)**, Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação, Edições Sílabo.
- Cardoso, Luís. (1999)**. Gestão estratégica das organizações: como vencer os desafios do século XXI, Verbo, 4ª edição, Lisboa.
- Cardoso, Teodora, Rebelo, Marta, Ferreira, Eduardo, Vieira, Pedro, Simões, Jorge, Amaro, João, Garcia, António, Moreno, Carlos e Riscado, André (2004)**, Manual Prático das Parcerias Público-Privadas, NPF, Pesquisa e Formação, Publicações.
- Caus, Doll e Schaffer, Axel (2007)**, Economic impact of the introduction of the German HGV toll system, Transport Policy, 14 (49-58).

- CE (2003)**, Livro Verde das PPP, Comissão Europeia.
- CE (2005)**, Trans-European Transport Network: TEN-T Priority Axes and Projects, Comissão Europeia.
- CE (2007a)**, Classification of payments for the use of roads, Comissão Europeia.
- CE (2007b)**, Endorsement of IFRIC 12 *Service Concession Arrangements* Effect Study - Report, Comissão Europeia.
- Chevallier, J. (1996)**, Reforme de l'Etat et la conception française du service publique, Revue Française de l'Administration Publique, nº 77 (janvier-mars).
- Craveiro, Maria (2007)**, Metodologia de Investigação, tese de doutoramento, Universidade do Minho
- Creswell, J. (1994)**, Research design: qualitative and quantitative approaches, Sage, Thousand Oaks.
- Dinis, Rui (n/d)**, Regulação dos Transportes, Escola Superior de Tecnologia e Gestão, Instituto Politécnico de Beja.
- Dodgson, J., Spackman, M., Pearman, A. e Phillips, L. (2000)**, Multicriteria Analysis: A. Manual, DETR- Office of the Deputy Prime Minister, UK.
- Eco, Umberto (1991)**, Como se faz uma tese em Ciências Humanas, Lisboa, Editorial Presença.
- EIB (2005)**, Evaluation of PPP projects Financed by the EIB, Synthesis Report, European Investment Bank.
- EP, S.A (2006)** Relatórios de Contas de 2006, Estradas de Portugal, S.A.
- EP, S.A (2007)** Relatórios de Contas de 2007, Estradas de Portugal, S.A.
- EP, S.A (2008)** Relatórios de Contas de 2008, Estradas de Portugal, S.A.
- EP, S.A (2009)** Relatórios de Contas de 2009, Estradas de Portugal, S.A
- EP, S.A (2010)** Relatórios de Contas de 2010, Estradas de Portugal, S.A.
- Osborne, Stephen (2000)**, Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective, Falconer & McLaughlin, Public-Private Partnership and The New Labour Government in Britain.
- Faria, Fernando (2007)**, A Partilha de Riscos na Definição e Outros Modelos de Decisão, Universidade Católica Portuguesa-Faculdade de Ciências Económicas e Empresariais.
- Fernandes, Carlos e Viegas, José (1999)**, Private Financing of Road. The Portuguese Experience. Transportation Research Record.
- Fernandes, Carlos, Oliveira, Ana e Santos, Lisboa (2002)**, O Programa de AE SCUT. Avaliação de Custos e Benefícios, 2º Congresso Rodoviário Português, Laboratório Nacional Engenharia Civil.

Fernandez, Sandra (2006), Parcerias Públicas-Privadas (PPP) no Sector Rodoviário: Um Estudo da Concordância entre o Objeto do Contrato e a Forma Jurídica dos Contratos no Brasil, Universidade de S. Paulo.

Freire, Adriano (1997). Estratégia: sucesso em Portugal, Verbo.

Freitas do Amaral, Diogo e Torjal, Lino (2002), Estudos sobre Concessões e Outros Actos Administrativos (Pareceres), Almedina.

Gato, José (2008), Gerir Eficazmente as Novas Oportunidades de PPP, GPERI.

Gomes-Ibañez, José (n/d), Regulating Infrastructure, Monopoly, Contracts and Discretion.

Gonçalves, Pedro (1999), A Concessão de Serviços Públicos, Almedina, Coimbra.

Gore, Al (1994), Reinventar a Administração Pública, Quetzal.

Governo do Rio de Janeiro (2008), Manual de Parcerias Público-Privadas, Conselho Gestor do programa Estatual de Parcerias Público-Privadas.

GPERI (2008a), Manual de Apoio às PPP, Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais do MOPTC.

GPERI (2008b), Ficha Sintética de Identificação – PPP, Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais do MOPTC.

HM Treasury (2004), Value for Money Assessment Guidance, UK.

HM Treasury (2006), PFI: strengthening long-term partnerships, UK.

INIR,IP (2008), Autoestradas- Características Técnicas, Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias, IP.

INIR,IP (2010), Relatório de Reclamações de 2009, Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias, IP.

INIR,IP (2011a), Relatórios de Tráfego na Rede Nacional de Autoestradas-ano 2010, Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias, IP.

INIR,IP (2011b), Relatórios de Monitorização da Rede Nacional de Autoestradas 2010, Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias, IP.

INIR,IP (2011c), Relatórios de Tráfego na Rede Nacional de Autoestradas- 1ºtrimestre/2011, Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias, IP.

Jennett, Nicholas (2007), O Papel do Financiamento Multilateral nas PPPs, Universidade Católica Portuguesa-Faculdade de Ciências Económicas e Empresariais.

Lamego, Manuel (2005), Portuguese Model Road Concessions, Brisa-Autoestradas de Portugal, S.A.

Laranjo, António (2006), XIV Reunião de Directores de Carreteras- El Salvador.

Lemos, Francisco (2008), PPP- Um modelo estruturante de investimento em infraestruturas públicas, AICCOPN-2008, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.

Lopes, Ermâni (2008), A Economia no Futuro de Portugal, SR-SOL.

Machete, Rui (2005), "O âmbito de aplicação das Parcerias Público-Privadas", in PLMJ Newsletter, Março 2005.

Marques, Rui (2008), Novas Oportunidades de Negócio no Sector de Energia e Águas no âmbito das PPPs, IST, Lisboa.

Marques, Rui e Silva, Duarte (2008), As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações, Revista de estudos Politécnicos 2008, vol.VI, n.º 10, 033-050.

MFAP (2009), Relatório de 2009, Parcerias Público-Privadas e Concessões. Direção - Geral do Tesouro e Finanças, Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Menéndez, Uria e Monteiro, Cláudio (2007), Enquadramento Jurídico das PPPs, Universidade Católica Portuguesa-Faculdade de Ciências Económicas e Empresariais.

MOPTC (2004) – Programa do XIV Governo, na área das Obras Públicas, Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

MOPTC (2005) – Financiamento das Concessões rodoviárias em regime de SCUT, Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

MOPTC (2006) - O Regime SCUT enquanto instrumento de correção de assimetrias regionais. Critérios para aplicação de portagens, Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

MOPTC (2009) – Notas à Imprensa: Novas Concessões Rodoviárias, Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Moreno, Carlos (2010), Como o Estado Gasta o Nosso Dinheiro, Caderno.

Murray, Stuart (2006), Value For Money, Canadian Centre for Policy Alternatives.

Nelson, Joshua (2008), Stuck with the Bill, But Why? An Analysis of the Portuguese Public Finance System with Respect to Surface Transportation Policy and Investments, Master in City planning and Master of Science in Transportation, MIT.

Neves, Arminda (2002), Gestão na Administração Pública, Coleção Gestão & Coisa Pública, Pergaminho.

Ojeda, Alberto e Villanueva, Juan (1997), La Financiacion Privada de Obras Públicas, Editorial Civitas.

Pereira, Alfredo e Andraz, Jorge (2006), O Impacto Económico e Orçamental do Investimento em SCUTS, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.

Peters, B (1997), In Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences. London: Macmillan.

Pombeiro, António (2003), As PPP/PFI: Parcerias Público-Privadas e a sua Auditoria, Áreas Editora.

Queiroz, César (2008a), An Overview of Concession Laws, Banco Mundial.

Queiroz, César (2008b), Internacional Experience with Transport PPP Projects, Banco Mundial.

Rafael, José (2007), O Comparador do Sector Público e Outros Modelos de Decisão, Universidade Católica Portuguesa-Faculdade de Ciências Económicas e Empresariais.

Reijnen, J. (1994), Organization of Public-private Partnership Projects: the timely prevention of Pitfalls, *International Journal of Project Management*, 12, pag (137-142).

Reis, Gonçalo e Marques, Almerindo (2007), Modelo de financiamento da EP,SA (RO).

Reis, Gonçalo (2008), Financiamento de Infraestruturas. PPP/Project Finance, AICCON.

Rocha, J. (2001), Gestão Pública, Oeiras, Instituto Nacional da Administração.

Rocha, J. (2005), Gestão da Qualidade, Oeiras, Instituto Nacional da Administração.

Rosmaninho, Gonçalo (2010), A Regularização dos Operadores de Infraestruturas, Instituto Superior Técnico.

Santos, António (2008). Gestão Estratégica; conceitos, modelos e instrumentos. Escolar Editora.

Santos, Boaventura (2007), Parcerias Público-Privadas e Justiça: Uma análise comparada de diferentes experiências. Observatório Permanente de Justiça Portuguesa- Centro de Estudos Sociais-Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Santos, Tiago (2006), A Transferência de Risco em PPP, Instituto Superior de Economia e de Gestão-Universidade Técnica de Lisboa.

Sapateiro, José (1999), *Project Finance: Etapas do Projeto e Relações entre as Entidades Promotoras e as Entidades Financiadoras*, Mota-Engil.

Silva, Fernando (2001), Manual de Procedimentos sobre Empreitadas de Obras Públicas, Edição Direção Geral do Desenvolvimento Regional, Lisboa.

Serrano, G (2004), Investigación Cualitativa, Métodos e Interrogantes- I-Métodos, Madrid, ED. La Muralla.

Services Industries (2001), Public-Private Partnerships: A Canadian Guide, Industry Canada.

Services Industries (2003), The Public Sector Comparator: A Canadian Guide, Industry Canada.

Skalen, P. (2004), New Public Management reform and the construction of organizational identities. *International Journal of Public Sector Management*.

Sousa, Mariana (2006), Cumprir as Promessas das Parcerias Público-Privadas, Seminário Interno Parcerias Público-Privadas, 14-15 novembro.

- Sousa, Mariana (2008a)**, Contratação de Serviços Públicos de Transportes, GPERI.
- Sousa, Mariana (2008b)**, PPP in Portugal, Opportunities, Promises, Experiences, MOPTC.
- Sousa, Mariana (2011)**, A revisão do modelo de financiamento das Estradas de Portugal deveria passar pela re-orçamentação e re-integração na AP, *Jornal de Negócios*, Lisboa.
- Strategor - AA.VV. (2000)**. Política Global da Empresa ; Coleção Gestão e Inovação, Dom Quixote.
- Sussman, Joseph (2007)**, Transportation for a Sustainable Development TDeS'07, 60th Anniversary of LNEC, Lisboa.
- TC (2003)**, Auditoria às Concessões Rodoviárias em regime de portagem SCUT, Relatório n.º 14/2003, Tribunal de Contas, 2^a secção.
- TC (2005a)**, Encargos do Estado com as PPPs – Concessões Rodoviárias e Ferroviárias, Relatório n.º 33/2005, tribunal de Contas.
- TC (2005b)**, Concessões Rodoviárias em regime de portagem SCUT, Relatório n.º 34/2005, Tribunal de Contas, 2^a secção.
- TC (2007)**, Auditoria aos Encargos do Estado com as Parcerias Público-Privadas: Concessões Rodoviárias e Ferroviárias, Relatório n.º 04/2007, Tribunal de Contas, 2^a secção.
- TC (2008)**, Linhas de Orientação (*Guide Lines*) e Procedimentos para o Desenvolvimento de Auditorias Externas a PPP, Tribunal de Contas, Lisboa.
- TC (2008b)**, Auditoria à Gestão das Parcerias Público Privadas – Concessões Rodoviárias. Relatório n.º 10/2008, Tribunal de Contas, 2.^a Secção.
- TC (2009)**, Acórdão n.º 160/09- 2 nov.09-1^a S/SS. Processo n.º 1787/08, Tribunal de Contas.
- TC (2010)**, Acórdão n.º 12/2010- 26 mar-1^a S/SS. Processo n.º 81/2010, Tribunal de Contas.
- Treasury Taskforce**, Private Finance: How to Construct a Public Sector Comparator, Technical note n.º5.
- Universidade Católica Portuguesa (2007)**, Formação de Executivos – Programa de Parcerias Público-Privadas (4^a edição), Faculdade de Ciências Económicas e Empresariais.
- Vassallo, José (2006)**, Traffic Risk Mitigation in Highway Concession Projects. The Experience of Chile, *Journal of Transport Economics and Policy*, vol.40, part3, September 2006, pp 359-381.
- VIFG (2007)**, The Work of the VIFG and the German PPP programme, Verkehrsinfrastruktur Finanzierungs Gesellschaft mbH.
- VIFG (2008)**, The German A-Model, Verkehrsinfrastruktur Finanzierungs Gesellschaft mbH.
- WBPRR –World Bank Policy Research Report**, Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition.

Yin, Robert (1994), Case Study Research, 2ª Edição, CA: Sage, Beverly Hills.

Yin, Robert (2005), Estudo de caso: planeamento e métodos. Porto Alegre: Bookman Ed.

Sites:

www.ansr.pt (site da autoridade nacional de segurança rodoviária; dados de sinistralidade rodoviária).

www.ascendi.pt (site da concessionária das concessões: costa da prata, grande Porto, norte e das beiras litoral e alta).

www.dft.gov.uk (site do departamento dos transportes do Reino Unido).

www.eipa.eu (site do centro europeu de aprendizagem e desenvolvimento do setor público, em particular das Parcerias Público-Privadas).

www.estradasdeportugal.pt (site da empresa EP,SA, dados de tráfego, dados das concessões, contratos de concessão, etc.).

www.europa.eu.int (site da Comissão Europeia, com documentação sobre o Livro Verde sobre Parcerias-Privadas, relatório de consulta pública sobre o livro verde, etc.).

www.eur-lex.europa.eu/pt/index.htm (site da Comissão Europeia, com acesso direto ao Direito Comunitário).

www.expresso.pt (site do jornal semanário Expresso).

www.fliscorno.blogspot.com (blog sobre o Relatório de Execução e Project Finance das SCUT).

www.gperi.moptc.pt (site do Gabinete de Acompanhamento das PPPs, com documentação sobre relatórios de acompanhamento das PPPs).

www.hm-treasury.gov.uk (site do governo britânico, sobre PPPs/PFI, Departamento do Ministério das Finanças).

www.iea.org.uk (institute of economic affairs).

www.ip3.org/index.htm (instituto dos EUA de formação das PPPs).

www.moptc.pt (site do ministério das obras públicas, documentação sobre as PPPs, análises económicas sobre as SCUTs, etc.).

www.parpublica.pt (site de uma das entidades que acompanham os contratos de PPPs em Portugal).

www.partnershipsuk.org.uk (site governamental do Reino Unido sobre o Programa PPP/PFI).

www.piarc.org (site da Associação Rodoviária Mundial, oferece um leque vasto de informação, artigos, normas, etc, da temática rodoviária).

www.ppplusofonia.blogspot.com (blog sobre as Parcerias público-Privadas, da autora Mariana Abrantes de Sousa).

www.scutvias.pt (site da concessão Beira Interior).

www.strategis.gc.ca/ppp (site do organismo estatal do Canadá sobre as Guide Lines das PPP).

www.tcontas.pt (site do tribunal de contas, onde estão todos os relatórios sobre a temática).

www.vifg.de (site oficial da Alemanha que descreve o modelo de financiamento rodoviário alemão).