



UNIVERSIDADE DOS AÇORES

FACULDADE DE ECONOMIA E GESTÃO

DISSERTAÇÃO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIAS

ECONÓMICAS E EMPRESARIAIS

ALOCACÃO DE RISCOS EM PARCERIAS
PUBLICO-PRIVADAS:
UM ESTUDO DE CASO

Ana Cristina Bettencourt Melo

Orientadora: Professora Doutora Sandra Dias Faria

Ponta Delgada, fevereiro de 2017

«Posicionada entre a prestação pública tradicional e as privatizações, a via PPP passa a constituir uma alternativa na montagem e realização de projectos de iniciativa pública, assente em esquemas de financiamento privado e transferência e partilha de risco, rompendo com as práticas de financiamento e investimento público convencionais e assumindo-se como um instrumento genuíno de reforma do Estado».

(Azevedo, M., 2009: 510)

DEDICATÓRIA

Trilhado o caminho que me conduziu à conclusão deste trabalho, é com muita alegria que o dedico à memória do meu pai, José António, e do meu irmão, João Pedro, de quem tenho muitas saudades, os quais me marcaram profundamente pelo excelente exemplo que sempre me deram, enquanto pessoas e profissionais.

À minha querida mãe, Isaura, a quem devo a minha existência e ter-me tornado a pessoa que hoje sou.

Ao meu marido, Ricardo, sem o apoio e motivação do qual a realização deste trabalho não teria sido possível.

Ao meu filho Frederico, de quem sinto muito orgulho.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, estou grata à minha orientadora, Professora Doutora Sandra Dias Faria, por todo o apoio, competência, orientação e disponibilidade demonstradas nas várias fases de realização deste trabalho.

Um agradecimento especial à minha família, que me apoiou ao longo deste percurso, a vários níveis, e me incentivou, nos momentos de maior dificuldade, com as suas palavras e carinho.

Aos meus amigos, pelo apoio demonstrado e compreensão pelas ausências.

RESUMO:

Os investimentos públicos nacionais e regionais são essenciais para garantir o desenvolvimento infraestrutural e a modernização da provisão de serviços públicos. Todavia, perante o atual contexto de restrições orçamentais e de acentuado endividamento do setor público, os Governos de diversos países têm apostado em alternativas inovadoras de montagem e realização de iniciativa pública, que rompem com as práticas de financiamento e investimento público convencionais. As Parcerias Público-Privadas (PPPs) constituem um paradigma.

A opção pelas PPPs, em detrimento da contratação tradicional, não deve mover-se, apenas, por razões de mera engenharia financeira. Mais importante, as PPP devem ser consideradas pelas vantagens proporcionadas em termos de criação de *Value for Money*. Isto requer a clara comprovação das vantagens, na perspetiva do dispêndio de dinheiros públicos, em relação a outros modelos de contratação.

As mais-valias associadas às PPPs de criar uma capacidade acrescida de realizar projetos e de gerar ganhos de *Value for Money* para o erário público estão diretamente relacionadas com a abordagem de partilha de risco entre os parceiros, particularmente com o maior ou menor grau de otimização, ao nível de cada projeto. A alocação ótima de risco depende das condições específicas de cada lugar - políticas, económicas, sociais, legislativas e geográficas.

Conscientes da importância da distribuição do risco na eficiência das PPPs, académicos e instituições nacionais e internacionais procuram encontrar as melhores estratégias para a alocação dos riscos. O objetivo consiste em dotar os decisores políticos das ferramentas mais fiáveis e adequadas a uma correta tomada de decisão no que diz respeito à alocação de riscos em projetos de infraestruturas.

Com este trabalho pretende-se contribuir para ampliar os conhecimentos neste campo, através da análise da forma como foi feita a alocação de riscos na única PPP rodoviária da Região Autónoma dos Açores, a concessão rodoviária em regime sem custos para o utilizador (SCUT) na Ilha de São Miguel, bem como dos encargos que a mesma acarreta para as Contas Públicas da Região.

Para o efeito, foi elaborada, com base no respetivo contrato de concessão, a matriz de alocação de riscos. Concluiu-se que a distribuição dos riscos, no caso da SCUT na ilha de São Miguel, foi feita em consonância com as preferências internacionais de alocação de risco, obedeceu aos princípios de distribuição de riscos previstos na legislação portuguesa e respeitou as boas práticas referidas pelo Tribunal de Contas nesta matéria.

No que diz respeito aos impactos desta PPP nas Contas Públicas Regionais constatou-se que os encargos contratualizados em 2014 e em 2015 corresponderam a 0,7% do Produto Interno Bruto Regional, valores estes que, por si só, expressam o peso desta PPP nas contas públicas regionais.

Palavras-Chave: Parcerias Público-Privadas; Alocação de risco; Infraestrutura rodoviária; Portagem virtual

ABSTRACT

National and regional public investments are essential to ensure infrastructure development and modernization of the provision of public services. However, given the current context of budgetary constraints and marked public-sector indebtedness, governments in many countries have opted for innovative alternatives to set up and carry out public initiatives, which break with conventional public financing and investment practices. Public-Private Partnerships (PPPs) thus constitute a paradigm.

The option for PPP, rather than traditional contracting, should not only be considered for reasons of purely financial engineering. More importantly, PPPs should be considered for the advantages provided in terms of the creation of *Value for Money*. This requires a clear proof of the advantages from the perspective of the expenditure of public money in relation to other contracting models.

Capital gains associated with PPPs create an increased ability to deliver projects and to generate *Value for Money* gains for the public investment are directly related to the risk-sharing approach among partners, particularly to a greater or lesser extent of the risk-allocation optimization at the level of each project. The optimal risk allocation depends on the specific conditions of each place - political, economic, social, legal, and geographical.

Conscious of the importance of risk distribution in the efficiency of PPPs, academics and national and international institutions tend to seek the best strategies for risk allocation. The goal is to give policymakers an adequate and reliable tool for allocating risks in infrastructure projects.

This work intends to contribute to increase the knowledge in this field through the analysis of the risk allocation in the only highway PPP conducted in the Autonomous Region of the Azores, the road concession with no coast to the users (SCUT) regime of the Island of São Miguel, as well as the charges that it entails for the Public Accounts of the region.

For this purpose, a risk allocation matrix was established, based on the respective concession agreement. The risk distribution was found to be in line with international preferences for risk allocation, complied with the principles of risk distribution established in Portuguese legislation and respected the good risk-allocation practices referred to by the Court of Auditors in this matter.

Regarding the impacts of this PPP in the regional Public Accounts, it was found that the contracted costs in 2014 and 2015 corresponded to 0.7% of the regional Gross Domestic Product-values that, in themselves, express the weight of this PPP in the regional public accounts.

Keywords: Public-Private Partnerships; Risk Allocation; Road Infrastructure; Shadow toll

INDICE

Lista de Tabelas.....	10
Lista de Figuras	11
Lista de Abreviaturas	12
CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO II – ENQUADRAMENTO TEÓRICO	19
2.1 Parcerias Público-Privadas	19
2.1.1 Enquadramento legal e conceito.....	19
2.1.2 PPP e contratação tradicional – Vantagens e desvantagens	24
2.1.3 Tipos e modelos de PPP	26
2.2 As concessões no setor rodoviário.....	28
2.2.1 Modelos de concessão e mecanismos de pagamento	28
2.2.2 A experiência portuguesa no setor rodoviário	29
2.2.3 Caracterização do modelo de concessão SCUT	30
2.2.4 O sistema de bandas de tráfego	32
2.2.5 Modelo de Financiamento da concessão SCUT	33
2.3 O Risco e a sua alocação nas PPPs.....	35
2.3.1 Classificação dos riscos	35
2.3.2 A importância da correta alocação de risco.....	40
2.3.3 Princípios de partilha de riscos	43
2.3.4 Riscos com maior significado nas SCUT	44
2.4 Estratégias de alocação de risco	56
2.5 Boas práticas na alocação do risco segundo o Tribunal de Contas	68

2.6	Enquadramento orçamental e pelo Eurostat	71
CAPÍTULO III – METODO DE INVESTIGAÇÃO		75
CAPÍTULO IV – ESTUDO DE CASO		80
4.1	A alocação do risco na PPP da SCUT da ilha de São Miguel	88
4.2	Encargos da SCUT da ilha de São Miguel para as contas públicas regionais	103
CAPÍTULO V – CONSIDERAÇÕES FINAIS		112
Referências Bibliográficas		118

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quinze preferências comuns de alocação de risco segundo Ke <i>et al.</i> (2010)	60
Tabela 2 - Riscos, alocação e estratégias de mitigação	62
Tabela 3 - Comparação de resultados	63
Tabela 4 - Conclusões sobre a distribuição dos riscos	66
Tabela 5 - Sistematização das boas práticas na alocação do risco (Tribunal de Contas)	69
Tabela 6 – Quadro resumo sobre a natureza do investimento em PPPs	73
Tabela 7 - Matriz de alocação de riscos da concessão SCUT da ilha de São Miguel	89
Tabela 8 - Relação dos riscos retidos com a fase de ocorrência	92
Tabela 9 - Relação dos riscos transferidos com a fase de ocorrência	93
Tabela 10 - Relação dos riscos partilhados com a fase de ocorrência	94
Tabela 11 - Relação entre o parceiro a quem foi alocado o risco e a classificação dos riscos.....	96
Tabela 12 - Relação entre a alocação realizada e boas práticas segundo o Tribunal de Contas.....	99
Tabela 13 - Evolução dos pagamentos anuais efetuados	104
Tabela 14 - Peso dos pagamentos anuais no PIB da RAA (2012 e 2015)	105
Tabela 15 - Evolução do valor das responsabilidades contratuais plurianuais	106
Tabela 16 - Pagamentos de portagens SCUT – Projeção de Fluxos de Caixa (2013- 2037).....	108

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura do trabalho	16
Figura 2 - Etapas da Investigação	75
Figura 3 – Resumo dos fundamentos apresentados pelo GRA para a realização da PPP	83

LISTA DE ABREVIATURAS

<i>BBO</i>	<i>Buy-built-operate</i>
<i>BDO</i>	<i>Built-develop-operate</i>
<i>BOM</i>	<i>Built-own-maintain</i>
<i>BOO</i>	<i>Built-own-operate</i>
<i>BOOT</i>	<i>Built-own-operate-transfer</i>
<i>BTO</i>	<i>Built-transfer-operate</i>
<i>DBFO</i>	<i>Design-built-finance-operate</i>
<i>DBFOT</i>	<i>Design-Built-Finance-Operate-Transfer</i>
<i>DBO</i>	<i>Design-built-operate</i>
<i>DCMF</i>	<i>Design-construct-manage-finance</i>
DGTF	Direção Geral do Tesouro e Finanças
DUP	Declaração de Utilidade Pública
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
GRA	Governo Regional dos Açores
IEP	Instituto das Estradas de Portugal
IPC	Índice de preços no consumidor, sem habitação, para a Região Autónoma dos Açores, publicado pelo Serviço Regional de Estatística dos Açores
IRC	Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
<i>LDO</i>	<i>Lease-develop-operate</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
<i>PFI</i>	<i>Private Finance Initiative</i>
PPP	Parceria Público-Privada
<i>PF</i>	<i>Project Finance</i>
RAA	Região Autónoma dos Açores
REF	Reequilíbrios Económico-Financeiros
SCUT	(estrada) Sem Cobrança ao Utilizador
<i>SPV</i>	<i>Special Purpose Vehicle</i>
SRATC	Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
<i>VfM</i>	<i>Value for money</i>

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

A escolha do tema deste trabalho está relacionada com a crescente importância das Parcerias Público-Privadas (PPPs) na atualidade, como modelo alternativo de construção, pelo Estado, de infraestruturas e/ou de fornecimento de serviços, considerados de interesse público, associados a elevados investimentos, num contexto de fortes limitações orçamentais.

Através das PPPs o Estado envolve os privados na prestação de serviços que, de outra forma, estariam a seu cargo, partilhando com estes alguns dos riscos associados ao financiamento, projeto, construção e exploração da infraestrutura.

A partilha de riscos entre o sector público e privado está implícita na definição do conceito de PPP, sendo reconhecida como uma das suas principais características.

Um dos papéis do contrato de PPP é determinar como os riscos inerentes a um projeto serão distribuídos pelo Governo e pelo parceiro privado (Grimsey & Lewis, 2002).

O princípio subjacente não é o de transferir o mais possível dos riscos para o sector privado, mas, antes, o de que cada risco seja imputado à parte melhor habilitada para o gerir. Para melhor repartir os riscos, é necessário responder a duas perguntas (OCDE, 2008):

- Qual a parte mais apta a prevenir o evento de risco?
- No caso de nenhuma das partes poder evitar o evento de risco (ou seja, um risco exógeno), qual das partes está mais apta a gerir as consequências da ocorrência adversa?

A transferência de alguns dos riscos para o parceiro privado, nos casos em que este pode geri-lo com um custo inferior, pode implicar uma redução substancial do custo do projeto para o Governo (Grimsey & Lewis, 2004). Além disso, quando uma concessão não

estabelece um equilíbrio apropriado entre a assunção de riscos e a partilha de riscos, é provável que as renegociações aumentem (Albalade et al., 2015).

Para o Tribunal de Contas (2008), as PPPs apresentam duas grandes vantagens: a primeira diz respeito ao facto de constituírem «uma oportunidade para os Estados desenvolverem múltiplas infraestruturas essenciais, sem onerar efetivamente a dívida pública e simultaneamente», permitindo «uma diluição do respetivo esforço financeiro associado às elevadas despesas de capital dos projetos de infraestruturas» e a segunda coloca-se «em termos do *value for money* inerente aos serviços prestados quando confrontado com a opção tradicional da prestação directa dos serviços pelo Estado».

Somente uma partilha de riscos adequada permitirá atingir os resultados esperados no âmbito da política pública, bem como, o desejado *value for money*.

Quanto maior o risco assumido pelo parceiro privado, maior o prémio exigido pela concessionária para o assumir, devendo, por isso, o concedente analisar se a transferência de cada um dos riscos é, ou não, viável.

De acordo com as novas regras definidas pela Comissão Europeia (2004b), através do Eurostat, para a contabilização dos investimentos realizados em regime de parceria público-privada, o modelo de repartição de risco e, em especial, a alocação dos riscos de construção e de procura ou disponibilidade, é determinante para a qualificação de um investimento realizado numa PPP como público ou privado.

Ao ser contabilizada como investimento privado, a PPP pode ser percecionada pelos Governos como uma forma de realizar investimento público sem afetar a dívida pública.

Existem já alguns estudos que abordam a temática da alocação de riscos em PPP, todavia nenhum aborda a questão sob o prisma da concessão em regime de SCUT na ilha de São Miguel. Decidiu-se, assim, aprofundar o conhecimento nesta área, procurando aferir como foi o risco alocado nesta PPP e qual o impacto, em termos de encargos, desta PPP

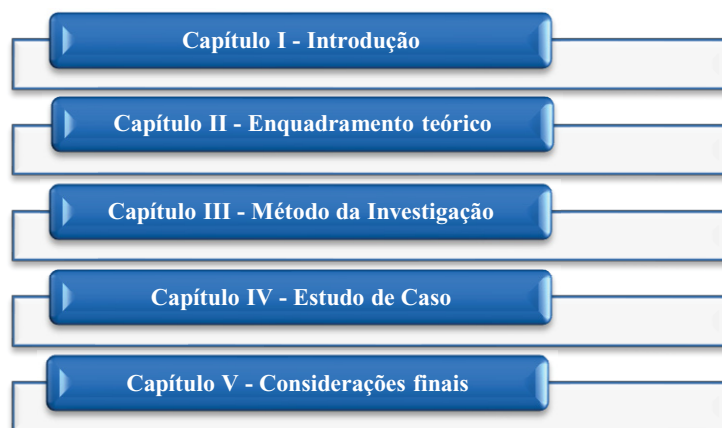
nas contas públicas regionais. Este tema é relevante no presente, uma vez que aborda um assunto atual, cujas implicações não constam de qualquer estudo.

Este trabalho pretende dar resposta às questões de investigação que a seguir se apresentam:

- 1) Como foi alocado o risco no contrato de concessão em regime da SCUT na ilha de São Miguel?
- 2) A distribuição do risco foi feita em consonância com as preferências internacionais em matéria de alocação do risco?
- 3) A referida distribuição do risco respeita os princípios de risco previstos no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio e está em conformidade com as boas práticas de alocação do risco referidas pelo Tribunal de Contas?
- 4) Qual o impacto financeiro dos encargos e dos potenciais riscos da parceria para a RAA?

Este trabalho encontra-se dividido em 5 capítulos, como se pode observar na figura seguidamente apresentada (ver Figura 1).

Figura 1 - Estrutura do trabalho



No primeiro capítulo é efetuada uma breve incursão sobre o tema em estudo, bem como os objetivos que se pretende alcançar com o mesmo.

O capítulo II destina-se ao enquadramento teórico associado ao tema da análise. Primeiramente, faz-se uma abordagem ao conceito de PPP e respetivo enquadramento legal. Depois procede-se à comparação com o regime da contratação tradicional, assinalando as suas principais vantagens e desvantagens. Desenvolve-se, ainda, os tipos e modelos de PPPs existentes.

No âmbito das PPPs rodoviárias, distingue-se os respetivos modelos e mecanismos de pagamento. De seguida, analisa-se a experiência portuguesa em PPP rodoviárias, com especial enfoque nas concessões SCUT, procedendo-se à caracterização deste modelo de concessão e ao seu regime de financiamento (*project finance*).

Ainda no mesmo capítulo, apresentam-se os aspetos essenciais da alocação do risco em PPPs, nomeadamente, os fundamentos da sua importância e os princípios que lhe estão subjacentes. São, também, referidas várias abordagens de classificação dos riscos e os principais riscos subjacentes às concessões rodoviárias.

Procede-se, ainda, a uma análise das estratégias de alocação do risco e das boas práticas de alocação do risco defendidas pelo Tribunal de Contas.

Por fim, aborda-se o enquadramento orçamental das PPP, segundo o critério adotado pelo Eurostat.

No capítulo III apresenta-se o método da investigação adotado nesta dissertação, incluindo as etapas da investigação, a metodologia e o instrumento de pesquisa utilizado para a recolha e tratamento dos dados.

No capítulo IV desenvolve-se o estudo de caso do projeto da SCUT na ilha de São Miguel. Procede-se ao enquadramento legal da concessão em análise, referem-se as motivações que conduziram à eleição da parceria público-privada como instrumento legal para realização desta infraestrutura, caracteriza-se o modelo de PPP, apresenta-se a matriz de alocação dos riscos desta PPP e faz-se a sua análise. Por fim, efetua-se a apresentação dos encargos resultantes desta PPP para as contas públicas regionais.

No quinto e último capítulo, tece-se as considerações finais, indica-se as limitações do estudo e propõe-se algumas sugestões para futuras investigações.

CAPÍTULO II – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Com vista a dar resposta às quatro questões de investigação colocadas, foram consultados diversos artigos científicos e técnicos relativos ao funcionamento do modelo contratual parceria público-privada, à importância da otimização na alocação de riscos e, ainda, sobre estratégias de alocação de riscos.

Foi, também, efetuada uma recolha da legislação relativa à matéria em causa, seguindo-se a análise de Relatórios de Auditoria do Tribunal de Contas, de Relatórios sobre Parcerias Público Privadas da Direção Geral do Tesouro e Finanças, de Relatórios e Pareceres sobre as Contas da Região, de Relatórios anuais de execução dos Planos Anuais Regionais e de *Newsletters* do Serviço Regional de Estatística dos Açores.

2.1 Parcerias Público-Privadas

2.1.1 Enquadramento legal e conceito

Não existe um regime jurídico comunitário de PPPs. No caso das PPPs que têm ocorrido no sector rodoviário, com base na figura da concessão, aplicam-se as Diretivas¹ e a jurisprudência comunitárias relativas aos contratos de concessão.

Enquanto contratos público-privados, em que uma autoridade pública confia o exercício de uma atividade económica a terceiros, submetem-se aos princípios gerais do Tratado

¹ Aos contratos de concessão de valor superior aos limiares comunitários, aplicam-se, de 30-04-2004 a 18-04-2016, as normas constantes da Diretiva 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março (relativa à «Coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços»), entretanto revogada pela Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro (relativa à «Adjudicação de contratos de concessão»).

que institui a Comunidade Europeia (artigos. 43º a 49º)², nomeadamente, o princípio da igualdade de tratamento, o princípio do reconhecimento mútuo, o princípio da proporcionalidade e transparência.

A nível interno, o regime jurídico das PPPs resultou do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril³, que constituiu a primeira iniciativa legislativa, de carácter transversal, especificamente dirigida às parcerias público-privadas. Foi, posteriormente, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de julho⁴, e revogado pelo Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio⁵, que se encontra ainda em vigor. O regime jurídico aplicável às parcerias público-privadas resulta, também, do Código dos Contratos Públicos (*cf.* n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio)⁶. Em alguns sectores existe regulamentação específica.

A Lei de Enquadramento Orçamental de 2001⁷ estabeleceu várias obrigações para o Estado no âmbito das PPPs. A opção PPP passou a encontrar-se subordinada a uma análise de *value for money* da despesa pública (artigo 16.^{o8}). O articulado da lei do Orçamento do Estado deve conter a determinação do limite máximo dos compromissos a assumir com as PPP (artigo 31.^{o9}). A proposta de lei do Orçamento de Estado deve ser acompanhada de um quadro com os custos anuais e plurianuais expectáveis de cada PPP

² Atualmente correspondem aos artigos 49.º e 56.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

³ Que veio estabelecer «as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas» (*cf.* artigo 1.º).

⁴ «Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, revendo o regime jurídico aplicável à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global de parcerias público-privadas».

⁵ «Disciplina a intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas e cria a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos».

⁶ Na Região Autónoma dos Açores aplica-se, desde 01-01-2016, o Decreto Legislativo Regional n.º 27/2015/A, de 29 de dezembro, que «aprova o Regime Jurídico dos Contratos Públicos na Região Autónoma dos Açores».

⁷ Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada pela Lei Orgânica Nº 2/2002, de 28 de agosto e pelas Leis nºs 23/2003, de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, 52/2011, de 13 de outubro, 37/2013, de 14 de junho, 41/2014, de 10 de julho.

⁸ Na redação da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto.

⁹ Na redação da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto.

(artigo 37.^{o10}). A Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores¹¹ prevê que a proposta de Orçamento deve conter informação sobre as responsabilidades vencidas e vincendas, contratualmente assumidas ao abrigo do regime das parcerias público-privadas (artigo 13.^{o12}). A Lei de Enquadramento Orçamental de 2015¹³, exige a verificação do cumprimento da equidade intergeracional, tendo por base a apreciação da incidência orçamental dos encargos explícitos e implícitos em parcerias público-privadas (artigo 13.^o).

Conforme refere o Tribunal de Contas (2008, 1), o «modelo de contratação Parceria Público Privada avançou em Portugal antes de se ter desenvolvido o seu enquadramento legal e orçamental específico. A existência de um vazio legal ao nível das PPP conduziu os Governos a adoptarem regimes legais específicos para cada projecto ou grupo de projectos, com assento nuclear na figura da concessão e em procedimentos tradicionais de contratação de obras públicas, embora tendo introduzido forte componente de procedimento por negociação, face à natureza e à complexidade contratual inerente a estes projectos».

A lei portuguesa define parceria público-privada como « o contrato ou a união de contratos por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar, mediante contrapartida, o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, em que a responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração, e riscos associados, incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado» (*cf.* n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 111/2012).

¹⁰ Na redação da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio.

¹¹ Lei n.º 79/98, de 24 de novembro, alterada pelas Leis n.º 62/2008, de 31 de outubro e 115/2015, de 28 de agosto.

¹² Na redação da Lei n.º 115/2015, de 28 de agosto.

¹³ Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro

O legislador definiu como finalidades essenciais das PPPs, a economia e o acréscimo de eficiência na afetação de recursos públicos e a melhoria qualitativa e quantitativa do serviço (*cf.* artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 111/2012).

A regulação da relação entre os parceiros faz-se com recurso ao contrato. São vários instrumentos de regulação jurídica entre as entidades públicas e as privadas, nomeadamente, os contratos de concessão ou de subconcessão de obras públicas, os contratos de concessão ou de subconcessão de serviços públicos, o contrato de fornecimento contínuo, o contrato de prestação de serviços, o contrato de gestão e o contrato de colaboração¹⁴ (*cf.* n.º 4 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 111/2012).

Excluem-se do âmbito de aplicação deste diploma, designadamente, as parcerias público-privadas que envolvam, cumulativamente, em termos previsionais, ao longo de toda a parceria, um encargo bruto para o setor público inferior a 10 milhões de euros e um investimento inferior a 25 milhões de euros (*cf.* alínea *a*) do n.º 5 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 111/2012).

Para alcançar os fins almejados, as PPP envolvem uma repartição de responsabilidades entre ambos os parceiros:

- a*) Acompanhamento, avaliação e controlo eficazes, para o parceiro público;
- b*) Financiamento (condição preferencial), gestão e exercício da atividade contratada, por parte da entidade privada (*cf.* artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 111/2012).

A opção pela realização da PPP deve decorrer da existência de benefícios face a outras alternativas para a provisão dos bens ou serviços em causa (*cf.* artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 111/2012), para o que se deve proceder a uma avaliação de eficiência, eficácia e economia (*cf.* artigo 18.º da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015).

¹⁴ No caso de infraestruturas previamente existentes.

Pretende-se uma efetiva transferência de riscos do sector público para o privado, sendo a partilha dos mesmos definida claramente no contrato de parceria¹⁵, tendo em conta a capacidade de cada uma das partes para lidar com os mesmos (*cf.* artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 111/2012).

A abrangência do conceito PPP, integrando diversos tipos de relações contratuais, conduz à existência de diversas definições de PPP.

Para a Comissão Europeia (2003) as PPPs são acordos que transferem para o setor privado projetos tradicionalmente executados ou financiados pelo sector público. Para ser considerado uma PPP, 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 uma empresa não-governamental como principal operador que contribui significativamente para o *design* e conceção do projeto e assume uma parte relevante do risco.

Para Yescombe (2007), a PPP constitui um contrato a longo prazo entre um parceiro do setor privado e o setor público, que tem em vista colocar a cargo do parceiro privado o projeto, a construção, o financiamento e a exploração de uma infraestrutura pública, mediante pagamentos feitos ao setor privado, durante a execução do contrato, pelo Estado, através de dotações orçamentais, ou diretamente pelos utilizadores/utentes, através da cobrança de tarifas ou taxas, assegurando-se que a infraestrutura ou permanece na propriedade do Estado ou reverte para este aquando da cessação do contrato, ainda que o contrato possa ser renovado.

Grimsey e Lewis (2004; 2005) definem as PPPs como um contrato em que o Estado, em vez de adquirir uma infraestrutura, adquire a um privado um serviço, a que subjaz normalmente a provisão de infraestrutura, sob determinadas condições ao longo do

¹⁵ Os contratos devem incluir um anexo com a matriz de riscos, em formato de tabela ou outro de natureza semelhante donde conste uma descrição sumária daqueles, que permita a clara identificação da tipologia de riscos assumidos por cada um dos parceiros.

tempo, para atingir objetivos da política pública, partilhando riscos com o parceiro privado.

De acordo com o Tribunal de Contas (2008), as PPP representam «um modelo de contratação que permite ao Estado promover a obtenção de serviço público, através de uma estrutura contratual firmada com um parceiro privado, na qual se estabelecem obrigações mútuas que reflectem uma alocação, a ambas partes, dos riscos envolvidos».

Cabral (2009) opta por não dar uma definição de PPP, mas apresenta os seus elementos caracterizadores: 1) Existência de um contrato de carácter duradouro; 2) ainda que envolvendo o concurso de financiamento privado, visa prosseguir uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva; 3) necessidade esta relativa à existência presente ou futura de uma infraestrutura, que com a PPP se trata de construir, renovar, financiar e/ou gerir, e que tendencialmente reverte para a propriedade pública no termo do projeto.

Azevedo (2009) identifica como elementos fundamentais da PPP: «a duração longa da relação entre os parceiros, público e privado, o desenvolvimento de uma actividade tendente a dar a satisfação a necessidades colectivas; o financiamento e a transferência do risco pelo investimento e pela exploração atribuídos ao parceiro privado».

2.1.2 PPP e contratação tradicional – Vantagens e desvantagens

Conforme salienta o Tribunal de Contas (2008) as concessões «distinguem-se dos contratos tradicionais de empreitadas de obras públicas, pelo facto da contrapartida da obra corresponder a um direito de exploração da mesma, que pode ser acompanhado do pagamento de um preço. O elemento vital, distintivo e marcante de uma concessão é a assunção de risco de exploração por parte da concessionária».

Segundo Sarmiento (2013), com a utilização das PPP o Estado deixa de ser responsável por algumas fases do projeto (por exemplo, conceção, construção, financiamento,

manutenção e exploração) e concentra-se na definição de objetivos, na determinação de especificidades do ativo ou serviço, no pagamento ao privado e na monitorização e controlo da PPP.

Enquanto na contratação tradicional, o investimento constitui responsabilidade do Estado, que celebra o contrato de empreitada com uma empresa de construção e assume o risco de derrapagem de custos, na PPP o investimento é da responsabilidade do privado, que celebra o contrato de construção com os empreiteiros, assumindo o privado o risco de derrapagem. Na contratação tradicional, o financiamento é assegurado pelo Estado através do orçamento do Estado e de fundos comunitários, já na PPP é o parceiro privado que garante o financiamento através da concessão de dívida bancária e capitais aos donos da empresa. No que tange aos custos para o Estado, a contratação tradicional implica o custo inicial do investimento (com infraestrutura) e o custo anual da manutenção, na PPP os pagamentos são anuais, iniciando-se após a construção, pelo período de duração do contrato (normalmente vinte a trinta anos). A contratação tradicional e a PPP distinguem-se, também, pela forma como se encontram distribuídos os riscos: enquanto no primeiro caso encontram-se totalmente alocados ao setor público, no segundo estão repartidos entre os dois parceiros, público e privado.

Segundo Cruz e Marques (2012) as principais vantagens das PPP consistem na integração das várias fases do projeto, na promoção de soluções inovadoras, na redução de custos e prazos associados aos projetos, na maior atratividade para parceiros internacionais, com melhor competência para lidar com o concurso, na concentração do Governo nas suas missões fundamentais, na libertação de recursos públicos, na promoção de uma gestão ativa e dinâmica das infraestruturas/serviços e numa seleção mais rigorosa dos projetos.

As desvantagens dizem respeito ao maior custo de obtenção do capital, à fragilidade contratual, à dificuldade de prever a longo-prazo, à captura do regulador e do gestor do contrato, à desorçamentação; ao fenómeno de *overspending* (isto é, investir em mais projetos e mesmo em alguns de fraca relevância, dado que os pagamentos são efetuados depois) e aos elevados custos de transação.

Para Sarmiento (2013) as vantagens das PPP assentam na possibilidade de se trazer para um projeto público as competências e a eficiência privada; na partilha de riscos e na construção de infraestruturas que de outra forma não seriam realizáveis dados os constrangimentos orçamentais.

No que concerne às desvantagens aponta a tentação de desorçamentar, dando origem a médio longo prazo a um problema de sustentabilidade das finanças públicas, o custo de financiamento do setor privado ser superior ao do público, que pode implicar com que o ganho de eficiência não seja suficiente para que as PPP criem *value for money*, as perdas de qualidade resultantes da falta de concorrência a que o privado fica sujeito, sendo que nem sempre o Estado consegue cumprir o seu papel de regulador ou monitorizar tais contratos e a *accountability*¹⁶, uma vez que estão envolvidos diferentes agentes económicos naturalmente com diferentes objetivos e interesses que terão de ser compatibilizados (Sarmiento, 2013).

2.1.3 Tipos e modelos de PPP

A Comissão Europeia (2004a) reconhece a existência de dois tipos de PPPs: as contratuais, em que a parceria entre os setores público e privado, assenta em relações exclusivamente contratuais, e as institucionais, que implicam a cooperação entre os sectores públicos e privado numa entidade distinta¹⁷.

As PPPs que se revestem de uma forma institucional ou possuem uma natureza mais informal de colaboração, têm em comum uma maior partilha de recursos, responsabilidades e de tomada de decisão, o que as torna distintas das parcerias de tipo contratual, onde se tende a firmar uma relação típica de principal-agente (Firmínio, 2014).

¹⁶ A prestação de contas/necessidade de responsabilização e transparência da gestão pública.

¹⁷ Segundo Marques e Silva (2008) em Portugal, este segundo modelo tem, sobretudo, sido uma opção para os municípios na constituição de empresas mistas (empresas municipais com capitais maioritariamente públicos) para a prestação de alguns serviços públicos (água, águas residuais, resíduos sólidos, reabilitação urbana, etc.).

Tendo por base o “ciclo de vida” da infraestrutura ou do serviço a fornecer, incluindo todas as fases associadas, desde a sua concepção e construção à exploração e manutenção, as PPP podem assumir os seguintes modelos (OCDE, 2008):

-*Built-own-maintain* (BOM) – Construção, posse e manutenção da infraestrutura/serviço;

-*Built-own-operate* (BOO) – Construção, posse e operação da infraestrutura/serviço;

-*Built-develop-operate* (BDO) – Construção, desenvolvimento e operação da infraestrutura/serviço;

-*Design-construct-manage-finance* (DCMF) – Projeto, construção, gestão e financiamento da infraestrutura/serviço;

-*Design-built-operate* (DBO) - Projeto, construção e operação da infraestrutura/serviço;

-*Design-built-finance-operate* (DBFO) - Projeto, construção, financiamento e operação da infraestrutura/serviço;

-*Design-Built-Finance-Operate-Transfer* (DBFOT) - Projeto, construção, financiamento, operação e transferência da infraestrutura/serviço;

-*Buy-built-operate* (BBO) – Aquisição, construção e operação da infraestrutura/serviço;

-*Lease-develop-operate* (LDO) – Arrendamento, desenvolvimento e operação da infraestrutura/serviço;

-*Built-own-operate-transfer* (BOOT) – Construção, posse, operação e transferência da infraestrutura/serviço;

-*Built-transfer-operate* (BTO) - Construção, transferência e operação da infraestrutura/serviço.

2.2 As concessões no setor rodoviário

2.2.1 Modelos de concessão e mecanismos de pagamento

A previsão da procura e conseqüentemente de volumes de tráfego (ou de consumo/utilização) é fundamental em qualquer concessão de infraestruturas de transportes, não só pelo tratamento do risco da procura, como também para definir a viabilidade da infraestrutura no que toca a possíveis utilizadores da mesma, assim como no auxílio da definição do melhor modelo de concessão a adotar (Cruz & Marques, 2012).

As concessões rodoviárias distinguem-se, em função do regime de portagem, em concessões em regime de portagem real, em que é o utilizador que paga para utilizar a infraestrutura (princípio do utilizador pagador), e em regime de portagem virtual, em que é o Estado que assume o pagamento, através do erário público, por cada automóvel que utilize essa via (princípio do contribuinte pagador).

Nas concessões rodoviárias, podem distinguir-se três formas de pagamento do concessionário: pagamento com base na procura, na disponibilidade e no desempenho.

Na primeira situação, a remuneração do concessionário depende do nível de procura da via concessionada, isto é, do tráfego verificado, enquanto nos restantes casos, a concessionária é remunerada pela mera disponibilização da via para uso público e em função do nível alcance de determinados objetivos fixados no contrato.

Quando a avaliação de risco evidencia que existe um elevado grau de incerteza quanto ao tráfego, uma boa prática consiste em estabelecer mecanismos de partilha de riscos.

De acordo com a EPEC (2015) existem várias opções projetadas para mitigar o risco de procura:

- 1) Faixas de partilha de receitas: limites inferiores e superiores para a partilha do risco de receitas de tráfego, se o tráfego estiver fora dos limiares;
- 2) Contratos de duração flexível, que terminarão quando o parceiro privado tiver recebido dos utilizadores um valor pré-determinado de receita (por exemplo, o mecanismo de *lower present value revenue* implementado no Chile);
- 3) Contratos baseados em portagens virtuais: a utilização da infraestrutura é gratuita para os utilizadores e a entidade pública remunera a empresa PPP com base nos níveis de tráfego observados;
- 4) Reequilíbrio financeiro: disposições contratuais que permitem alterar os elementos financeiros do contrato PPP se o tráfego for muito inferior ou superior ao planeado ou a intervalos regulares.

Por vezes, são utilizadas combinações destes mecanismos. A prática recente em projetos de transporte tem sido o uso de um mecanismo de pagamento misto baseado no pagamento por disponibilidade (destinado a cobrir despesas operacionais e o serviço da dívida) e uma taxa direta de utilização (por exemplo, portagem) que fornece a devolução de capital (EPEC, 2015).

2.2.2 A experiência portuguesa no setor rodoviário

A experiência portuguesa com PPP no setor rodoviário engloba modelos e estruturas contratuais distintas, nomeadamente (Cruz & Marques, 2012):

- Concessões tradicionais com portagens reais, em que o concessionário cobra portagem aos utilizadores das estradas (Princípio do Utilizador-Pagador) e a remuneração do concessionário baseia-se exclusivamente nas receitas de portagem (de que são exemplo as concessões Brisa, Oeste, Lusoponte, Douro Litoral e Litoral Centro);
- Concessões sem cobrança aos utilizadores (SCUT), em que não existe cobrança de portagens e a concessionária é remunerada pelo Estado (Princípio do Contribuinte-Pagador), com base no tráfego verificado de acordo com um sistema de bandas

previamente estabelecido, ou através de um modelo de disponibilidade (de que são exemplo as concessões Beiras Litoral e Alta, Interior Norte, Beira Interior e Algarve);

- Concessão com cobrança de portagens ao utilizador (ex-SCUT), em que o concessionário cobra e entrega as receitas de portagens à empresa Estradas de Portugal, e o Estado paga pela disponibilidade da infraestrutura e pelo serviço de cobrança de portagens (Grande Porto, Norte Litoral e Costa de Prata);

- Subconcessão e Túnel do Marão (a partir de 2007 a Estradas de Portugal passou a assumir o papel de Concedente pelo que os contratos estabelecidos desde então configuram subconcessões), em que existem dois modelos possíveis: pagamento por disponibilidade e pagamento indexado ao tráfego (Pinhal Interior, Douro Interior, Litoral Oeste, Baixo Tejo, Baixo Alentejo, algarve Litoral e Transmontana).

Segundo Cruz e Marques (2012) em Portugal, «os vários modelos de PPP têm uma certa sequencia temporal. As primeiras concessões, desenvolvidas quando a rede viária era escassa, decorreram ao abrigo de modelos de concessões tradicionais com portagens reais. De facto, a receita das portagens assegurava o retorno necessário para remunerar os investidores. Com o desenvolvimento da rede de autoestradas, e com as SCUT, tornou-se necessário o cofinanciamento do Estado (no caso das SCUT o pagamento do Estado é, de facto, a única receita).

Num país com o desenvolvimento da rede de autoestradas já descritas, as últimas concessões correspondem aos troços menos interessantes numa perspetiva de captação de tráfego.

2.2.3 Caracterização do modelo de concessão SCUT

As concessões SCUT consistem em autoestradas em que o Estado se substitui ao utilizador no pagamento da portagem, num regime denominado «Sem Custo para o Utilizador».

Por isso, no modelo SCUT são todos os contribuintes que, através dos impostos, suportam o investimento, bem como as atividades de exploração e manutenção, sendo o princípio do utilizador pagador substituído pelo do contribuinte pagador (Tribunal de Contas, 2012).

O Estado entrega a construção, o financiamento, a exploração e a manutenção da autoestrada a um consórcio privado, pagando a este uma tarifa por cada veículo que circule nessa estrada evitando, assim, o esforço inicial da construção. O Estado paga, durante vários anos, uma renda à concessionária indexada ao volume de tráfego (Tribunal de Contas, 2012).

O Estado passa de proprietário a comprador de um serviço público, isto é, ao invés de construir uma estrada e depois mantê-la, transfere para o Sector Privado, mediante um processo de concurso, o ónus da sua conceção, da elaboração do projeto, da construção, da operação e manutenção e do financiamento, pelo que, quem assume efetivamente a responsabilidade pelo financiamento é o sector privado (Tribunal de Contas, 2005).

Nas concessões SCUT, os concessionários são, fundamentalmente, «remunerados em função do volume de tráfego rodoviário que circula nas designadas “vias concessionadas”, estando a previsão desse tráfego pré-fixada no denominado “caso base”» (Melo, 2011), documento este que representa a equação financeira na qual assentam os pressupostos macroeconómicos do projeto de PPP (Sarmiento, 2013).

Em troca do «serviço» de construção e gestão de autoestradas em regime SCUT, o Estado paga uma renda ao concessionário, em função do tráfego, tendo em vista dar cobertura dos custos operacionais, dos encargos financeiros e ainda a remuneração dos capitais investidos pelos acionistas das sociedades concessionárias (Tribunal de Contas, 2005).

2.2.4 O sistema de bandas de tráfego

Nas SCUT os pagamentos a efetuar são distintos na fase de pré-operacional e na fase operacional (após a construção das vias a explorar).

Com a assinatura do contrato, as concessionárias passam a beneficiar de um conjunto de receitas administrativas, correspondentes às rendas pagas às concessionárias pela exploração e conservação dos lanços de estrada já existentes transferidos pelo Estado para o *package* da concessão (Tribunal de Contas, 2005a).

Já na fase operacional, o modelo de pagamento assenta num sistema combinado que se baseia, por um lado, na utilização das vias e, por outro, no desempenho da concessionária, medido em níveis de sinistralidade e disponibilidade das vias.

O risco de tráfego encontra-se partilhado em função da adoção do sistema de bandas de tráfego de veículos por quilómetro [a banda 1 (inferior), a banda 2 (de referência) e a banda 3 (superior)], cujo tarifário funciona em regime de proporcionalidade inversa (mais tráfego/tarifas mais baixas e menos tráfego/tarifas mais elevadas (Tribunal de Contas, 2005a).

No entanto, a realidade é que a concessionária se encontra exposta ao risco de tráfego, uma vez que não existe uma receita de tráfego mínima garantida (Tribunal de Contas, 2005a).

Conforme salienta o Tribunal de Contas (2005a): «Em teoria as receitas de tráfego constantes da banda 1 são utilizadas para cobrir os custos operacionais e de manutenção fixos e o serviço da dívida sénior»; «as da banda 2 para cobrir os custos variáveis de manutenção e operação e o serviço da dívida subordinada»; «e as da banda 3 para pagar dividendos e o serviço da dívida dos sócios, isto é, remunerar os capitais dos accionistas».

Relativamente ao pagamento com base no desempenho, o mecanismo implementado contratualmente contempla a atribuição de prémios às concessionárias ao nível da sinistralidade e uma penalização das concessionárias (aplicação de multas) por

encerramento de vias para além de certo limite contratualmente fixado (Tribunal de Contas, 2005a).

2.2.5 Modelo de Financiamento da concessão SCUT

As SCUTS têm um modelo de financiamento particular: o *Project Finance* («PF»).

Este pode ser definido como «uma forma de financiamento de infraestruturas ou projetos industriais de longo prazo, baseado numa estrutura financeira complexa (...) na qual a dívida é saldada através do “cash flow” gerado com a operacionalização do projecto, mais do que através de capitais próprios das empresas promotoras desse projecto» (Cabral, 2009).

A concessão SCUT assenta numa «estrutura de financiamento que é sustentada com base nos cash-flows do projeto. Isto significa que os financiamentos concedidos são “avalizados” fundamentalmente pelo desempenho económico do projeto e não pelas garantias reais concedidas por terceiros» (Tribunal de Contas, 2003).

O *Project Finance* pressupõe assim, uma estrutura jurídica extremamente complexa, falando alguns autores, com propriedade, em verdadeira «engenharia financeira». Assumindo papel central, em todo o desenho jurídico-económico desta operação, surge a figura do *SPV* (*Special Purpose Vehicle*), uma sociedade, para cujo capital social contribuem as empresas promotoras do empreendimento em causa, e cuja única função é, precisamente, a de gerir o projeto. Este pode surgir sobre diversas formas jurídicas (sociedade comercial, consórcio, AEIE, ACE), sendo que em caso de incumprimento, apenas poderão ser executados os capitais próprios do *SPV* (Cabral, 2009).

Por regra, a montagem desta verdadeira arquitetura contratual envolve a celebração dos seguintes contratos:

- Contrato de concessão;

- Contrato de projeto e construção;
- Contrato de operação e manutenção;
- Contrato de sociedade da *SPV*;
- Acordos parassociais;
- Acordo de realização e subscrição de capital;
- Contratos de financiamento incluindo garantias;
- Contratos de seguros;
- Acordos diretos.

2.3 O Risco e a sua alocação nas PPPs

Segundo Sarmiento (2013, p.20) o risco consiste «exactamente na variância entre o retorno esperado e o retorno obtido. Ou seja, podemos medir o risco como a probabilidade de o evento ocorrer vezes o retorno (proveito ou custo) desse evento» ou, por outras palavras o «risco é assim a tentativa de se medir o grau de incerteza na obtenção do retorno esperado numa determinada aplicação financeira ou investimento realizado».

Melo (2011) distingue risco de imprevisão, representando o primeiro um evento incerto, mas previsível e de efeitos positivos ou negativos, enquanto o segundo apenas existe quando a ocorrência de um determinado evento não era representável, isto é, se não era previsível quando o negócio foi celebrado.

2.3.1 Classificação dos riscos

Na provisão de infraestruturas e serviços públicos pode identificar-se uma grande variedade de riscos, existindo várias abordagens de classificação dos mesmos, nomeadamente:

a) Riscos gerais e específicos:

Merna e Smith (1996) adotam um critério dual:

- 1) Riscos globais, que incluem riscos legais, ambientais e políticos;
- 2) Riscos elementares, associados aos componentes de construção, operação, finanças e obtenção de receita.

Miller e Lessard (2001) distinguem 3 categorias de riscos:

- 3) Riscos relacionados com o mercado, que derivam dos mercados de receitas (por exemplo, risco de procura/tráfego rodoviário) e financeiros (taxas de juros, taxas de câmbio);

- 4) Riscos de conclusão, que resultam dos projetos técnicos ou das tecnologias utilizadas, dos custos de construção e de atrasos nos prazos de execução e de problemas operacionais;
- 5) Riscos institucionais, que surgem de leis e regulamentos, da oposição de grupos ambientais e locais, e de decisões de órgãos governamentais que querem renegociar contratos.

Ng e Loosemore (2007) distinguem:

- 1) Riscos de projeto, que advêm da forma como o projeto é gerido ou de eventos no seu microambiente imediato (e podem incluir riscos naturais, tais como problemas de solo e problemas técnicos associados a *design*, projetos e equipamentos, problemas materiais associados a fornecedores, problemas organizacionais associados aos subcontratados, problemas de mão-de-obra associados a sindicatos, problemas contratuais associados a acordos de *Joint Venture* e problemas ambientais associados à poluição);
- 2) Riscos gerais, os quais não estando diretamente associados às estratégias do projeto, ainda, assim, podem ter um impacto significativo nos seus resultados (normalmente resultam de eventos naturais, políticos, regulatórios, legislativos e económicos no ambiente macroeconómico que envolve o projeto).

De Vries e Yehoue, 2013 classificam os riscos como:

- 1) Riscos exógenos, que correspondem a riscos que podem ser ativamente geridos através da mudança de comportamentos;
- 2) Riscos endógenos, aqueles em que nenhuma parte pode tomar tais medidas ativas a fim de reduzir ameaças ou vulnerabilidade;

b) Registos de riscos:

Li *et al.* (2001) criaram uma matriz de riscos de PPP de infraestruturas, em que classificam os riscos em 3 níveis:

- 1) Macro, isto é, de natureza exógena ou externa ao projeto (engloba os riscos político e de política governamental, macroeconómico, legal, social, natural);
- 2) Meso, ou seja, de natureza endógena ou interna ao projeto (inclui os riscos de seleção de projeto, de *project finance*, de conceção, de construção, de operação e residual);
- 3) Micro, que se reportam ao relacionamento entre os *stakeholders* (risco de relacionamento e risco de terceiros envolvidos).

Grimsey e Lewis (2004) apresentam uma matriz de risco padrão para PPP de infraestruturas, em que identificam 10 categorias de riscos:

- 1) Risco de disponibilidade do local (*site risks*, que englobam as condições do terreno e a preparação do terreno);
- 2) Risco técnico, relativo a falhas nas especificações técnicas e no *design*;
- 3) Risco de construção, que inclui derrapagens de custos, atrasos na execução, falhas na qualidade da prestação;
- 4) Risco operacional, associado aos custos de operação e de manutenção se apresentarem mais elevados do que o previsto;
- 5) Risco de receita, oriundo da possibilidade de procura insuficiente ou abaixo do previsto e do eventual aumento dos preços das tarifas;
- 6) Risco financeiro, o qual diz respeito a erros na estimativa dos fluxos de receitas do projeto e dos custos de financiamento do projeto;
- 7) Risco de força maior, envolvendo eventos extraordinários, como guerras ou calamidades;
- 8) Risco regulatório/político, decorrente de mudanças legislativas ou de interferência política;

- 9) Risco de *default*, que significa o fracasso total do projeto, que, geralmente, estaria associado a uma combinação dos eventos elencados individualmente acima;
- 10) Riscos de ativos, relativo à cessação do contrato e ao valor de transferência do ativo.

c) Lista de riscos, na perspectiva do ciclo de vida de uma PPP:

Cabral (2009), tendo em conta também o momento a que se refere a ocorrência do risco - ao longo da vida do contrato, apenas na fase da construção ou, ainda, na de funcionamento -, classifica os riscos em:

- 1) Riscos políticos e riscos económicos, resultando os primeiros de oposição política ao projeto ou de eventuais alterações legislativas que contendem com o contrato em causa e os segundos de alterações das taxas de juro, de câmbio ou da inflação, sendo, por regra imputados a ambas as partes;
- 2) Riscos de conceção e construção, que abrangem, designadamente, a aquisição de terrenos, as licenças e alvarás, as licenças ambientais, os achados arqueológicos, as expropriações, os ajustes de preços, os riscos de construção, os atrasos na execução da obra ou no fornecimento e os trabalhos a mais;
- 3) Riscos de funcionamento, referentes à disponibilidade do ativo e com a continuidade e qualidade da provisão do serviço e que integram riscos de mercado ou de procura (relacionados com a manutenção da necessidade dos serviços providos), riscos de manutenção, riscos de força maior e risco de valor residual (relativo ao preço futuro de mercado da infraestrutura).

d) Outras classificações de riscos:

Para Yescombe (2002), os riscos dividem-se em três categorias:

- 1) Riscos comerciais, inerentes ao projeto em si ou ao mercado em que está inserido (destacam-se a viabilidade comercial do projeto, o risco inerente à sua finalização no tempo e com o orçamento inicialmente estipulados, os riscos operacionais, o risco de o projeto criar ou não os proveitos esperados e os riscos de impacto ambiental);
- 2) Riscos macroeconómicos, relacionados com fatores económicos externos que não estão diretamente relacionados com o projeto mas que acabam por influenciá-lo (por exemplo, taxa de inflação, taxa de juro e taxa de câmbio);
- 3) Riscos políticos, que engloba os riscos intrínsecos à atuação do Governo ou acontecimentos que influenciem a sua atuação (por exemplo, alterações governamentais). Estão, ainda, incluídos nesta categoria o risco de investimento e risco de alteração legislativa.

Marques e Berg (2010, 2011a, 2011b *apud* Cruz & Marques, 2012, 42) propõem uma classificação de risco baseada em três categorias:

- 1) Produção: engloba os riscos de planeamento, projeto, expropriação, construção, ambiental, manutenção, operação tecnológica, e desempenho, entre outros;
- 2) Comercial: abrange os riscos de procura, competição e cobrança, entre outros;
- 3) Contexto: contempla os riscos de financiamento, inflação, legal, regulatório, modificação unilateral, contestação pública e força maior.

2.3.2 A importância da correta alocação de risco

Os projetos de PPPs envolvem várias fases, sendo uma delas a da negociação do contrato, na qual são atribuídas as responsabilidades das partes na execução do empreendimento. É nesta fase que será efetuada a alocação dos riscos.

Azevedo (2009) refere que se a afetação de riscos for efetuada corretamente, o parceiro que assume o risco tem a capacidade e o incentivo para minimizar qualquer impacto negativo que esse risco possa causar no projeto.

«A transferência de um risco para o parceiro privado pressupõe que seja identificado e valorizado, tendo em conta a sua magnitude, momento e probabilidade de ocorrência, visto que é essencial que o preço da transferência seja devidamente definido pelo parceiro privado e respetivos financiadores. Se as capacidades de avaliação e gestão dos riscos forem adequadas, então é atendível que o custo global do projeto seja reduzido e, consequentemente, se possam obter ganhos de VFM» (Azevedo, 2009).

A alocação de risco ótima entre contribuintes e investidores é importante para atrair capital privado para um projeto de infraestrutura, porquanto os investidores têm inúmeras opções, assim, se o retorno esperado de um projeto de infraestrutura não compensar adequadamente os investidores do risco assumido, então o projeto não conseguirá atrair o investimento necessário (Albalade *et al.*, 2015).

Cruz e Marques (2012) salientam que «é através da assunção de risco pelo parceiro privado que este é incentivado a desenvolver uma gestão desejavelmente mais eficiente e inovadora do que a gestão pública. Ao assumir mais risco, o parceiro privado incorre em potenciais perdas e, desta forma, maximizará a eficiência produtiva. Este é o princípio basilar das PPP».

Para estes autores, o «problema da partilha inadequada de risco coloca-se a dois níveis: no desenho do contrato e após renegociações. Esta divisão procura distinguir aquilo que foram os riscos assumidos, por parte do Estado, no momento de formação do contrato e,

por outro lado, alterações contratuais que resultaram em transferências de risco adicionais para o Estado durante a gestão do contrato e, particularmente, durante as renegociações dos contratos».

Para Sarmiento (2013), a eficiência das PPPs reside na alocação e gestão dos riscos, porquanto uma boa gestão dos riscos gera redução de custos, fornece incentivos ao privado para ser mais eficiente e reduz a probabilidade de verificação de renegociações contratuais e uma PPP apenas será mais eficiente para o Estado se o seu custo global for inferior ao da contratação tradicional.

O Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril veio demonstrar a importância da análise da eficiência da despesa pública, designadamente com a consagração do princípio segundo o qual a PPP apenas se justifica «quando se revelar vantajosa, em confronto com o comparador do sector público» e através de «quantificação rigorosa», demonstrar a «criação de valor acrescentado» (*cf.* preâmbulo do diploma).

Também a Lei de Enquadramento Orçamental de 2001¹⁸ determinou, no n.º 2 do respetivo artigo 19.º, a obrigatoriedade de comparar este modelo de contratação com o modelo tradicional de contratação pública, sem recurso ao financiamento privado ao prever que a *«avaliação da economia, a eficiência e a eficácia de programas com recurso a parcerias dos sectores público e privado tomará como base um programa alternativo visando a obtenção dos mesmos objectivos com exclusão de financiamento ou de exploração a cargo das entidades privadas, devendo incluir, sempre que possível, a estimativa da sua incidência orçamental líquida»*.

Destes preceitos resulta a obrigatoriedade de se proceder a uma análise do *value for money* da PPP quando confrontada com a opção tradicional de financiamento por parte do sector público. Isto traduz, na prática, a necessidade de conceber um «comparador público» para justificar a eventual mais-valia da opção PPP.

¹⁸ Na redação dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

De acordo com a definição da EPEC (2015), o *value for money* é o melhor resultado disponível para a sociedade tendo em conta todos os custos e riscos durante o ciclo de vida do projeto, o que pressupõe uma análise custo-benefício.

Para Sarmiento (2013), o *vm* consiste na utilidade retirada de cada compra ou gasto público e baseia-se na máxima eficiência dos gastos públicos e não, necessariamente, no menor custo de aquisição. Sendo o financiamento privado mais caro do que o público, essa eficiência tem de estar refletida nas outras componentes do custo global: custo de conceção, construção, manutenção e operação, assim como na gestão dos riscos.

A fórmula de cálculo do *vm* compreende indicadores de natureza quantitativa e de natureza qualitativa.

Ao indicador dos elementos qualitativos estão associados fatores que contribuem para a inovação e eficiência.

Para a construção do ponderador quantitativo recorre-se à ferramenta do Comparador do Sector Público.

O comparador do setor público efetua a análise do custo (valor atual líquido) de construção do ativo e/ou prestação do serviço se fosse realizado em contratação tradicional (Sarmiento, 2013).

Esta ferramenta agrupa os custos hipotéticos associados à alternativa de realizar o financiamento, a construção, exploração e manutenção de todo um projeto, somente por intermédio de recursos do Estado.

A opção pelas PPPs, em detrimento da contratação tradicional, não deve mover-se, apenas, por razões de mera engenharia financeira. Mais importante, as PPP devem ser consideradas pelas vantagens proporcionadas em termos de criação de *Value for Money*. Isto requer a clara comprovação das vantagens, na perspetiva do dispêndio de dinheiros públicos, em relação a outros modelos de contratação.

2.3.3 Princípios de partilha de riscos

Uma das questões nucleares inerentes à estruturação de projetos sob a forma de parcerias público-privada, reside na adoção de um sistema equilibrado de partilha de riscos entre os diversos intervenientes no projeto.

De acordo com Cabral (2009), o critério operativo, aceite em termos internacionais, nomeadamente, pelo FMI e pela OCDE, bem como pela generalidade das legislações, e que permite identificar que riscos é que devem ser transferidos do parceiro público para o parceiro privado e os que devem permanecer na responsabilidade do primeiro é o seguinte critério pragmático: o risco deve ser suportado pela parte que o consiga suportar melhor a um custo mais baixo.

Nos termos do *Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões*, a distribuição do risco deve ser feita em função das partes que estejam em melhores condições para os “controlar e gerir”.

Também Grimsey & Lewis (2005) defendem que a principal premissa subjacente às PPP é a de que o risco deve ser alocado à parte com melhor capacidade para o gerir.

O legislador português veio estabelecer como principais princípios de partilha de riscos, os seguintes (*cf.* artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio):

- A partilha de riscos deve estar claramente identificada no contrato;
- Os diferentes riscos inerentes à parceria devem ser repartidos entre as partes de acordo com a sua capacidade de gerir esses mesmos riscos;
- O estabelecimento da parceria deverá implicar uma significativa e efetiva transferência de risco para o sector privado;
- Deverá ser evitada a criação de riscos que não tenham adequada justificação na redução significativa de outros riscos já existentes;

- O risco de insustentabilidade financeira da parceria, por causa não imputável a incumprimento ou modificação unilateral do contrato pelo parceiro público, ou a situação de força maior, deve ser, tanto quanto possível, transferido para o parceiro privado.

Segundo Sarmiento (2013, 22) o Estado não deve transferir todos os riscos para o privado, sob pena de tornar o projeto demasiado caro, não só porque os acionistas exigirão um retorno maior, mas também porque o projeto tem um risco maior, e, por outro lado, os bancos emprestarão a uma taxa de juro superior (podendo, inclusive, não emprestar por temerem a falência do projeto). Por outro lado, poucos riscos não geram incentivos ao privado para ser mais eficiente».

Defende Tolani (2013) que o objetivo deverá ser otimizar em vez de maximizar a transferência de risco, para garantir que o máximo de *VfM* é atingido, pois a transferência de riscos para o privado tem um preço, e tentar transferir riscos que o setor público é melhor a gerir do que o setor privado pode danificar a proposta de *VfM* de uma transação PPP. A transferência só melhora o *VfM* se o preço cobrado pelo setor privado para gerir o risco for menor do que o custo do Governo para gerir o próprio risco (Tolani, 2013).

Azevedo (2009) entende que «a partilha não significa nem a transferência da totalidade dos riscos do projeto para o parceiro privado, nem necessariamente da parte mais significativa, antes a atribuição de cada risco à parte que está em melhores condições para o gerir ou mitigar da forma mais económica uma vez que o que está em causa é o estabelecimento do quadro de transferência e partilha suscetível de proporcionar maiores ganhos de valor para o parceiro público, incluindo a relação qualidade-preço».

2.3.4 Riscos com maior significado nas SCUT

Cruz e Marques (2012, 42) adotando uma classificação de riscos similar à utilizada pela Direção Geral do Tesouro e Finanças (2012a), defendem que os principais riscos envolvidos nas concessões rodoviárias são o risco de projeto, o risco de construção, o

risco de exploração, o risco financeiro, o risco ambiental, o risco de procura, o risco de disponibilidade, o risco legal e o risco de força maior.

2.3.4.1 Riscos de projeto, construção e exploração

Para Franco e Pamplona (2008, 36) os riscos de *design*, construção e operação são aqueles que correspondem à possibilidade de, em cada uma dessas etapas, se verificar aumento dos custos (*cost overrun*), atrasos ou consequências adversas para a prestação do serviço.

Acrescentam estes autores que, os riscos de *cost overrun* ou de atrasos relativos à fase de construção estão associados, por exemplo, ao aumento dos preços dos insumos ou à ineficiência da mão-de-obra.

Os riscos relativos à fase de exploração prendem-se, designadamente, com a inadequação da prestação dos serviços e com custos de manutenção mais elevados que o esperado, podendo ter origem em erros ou omissões ocorridos durante a conceção do projeto, na utilização de material de baixa qualidade ou, ainda, na falta de experiência da mão-de-obra (Franco e Pamplona, 2008, 36).

Segundo a Comissão Europeia (2004b), o risco de construção está relacionado com situações iniciais do projeto, como por exemplo, atrasos na entrega da obra, desrespeito por *standards* específicos, custos adicionais, deficiências técnicas e efeitos negativos externos, nomeadamente risco ambiental ou de expropriações.

Segundo Grimsey e Lewis (2004) inerente ao grupo de risco de construção, estão os seguintes fatores de risco: falhas de construção, alteração de preços e atrasos nos prazos de execução.

Para Melo (2011), os riscos de projeto e construção integram «a elaboração dos projetos, a realização das obras, a obtenção e custeio dos licenciamentos, o cumprimento de diversos prazos pré-fixados para o início de construção de alguns elementos de obra (v.g.

“sublanços”) e também de prazos pré-estipulados para a entrada em serviço de parte (e da globalidade) do empreendimento objeto da concessão», podendo os concessionários correr estes riscos, pois encontram-se «habilitados a estimar o custo e o período de duração da execução da obra pública concessionada e fazem-no orçamentando exaustivamente esses custos e programando com detalhe o tempo de cada actividade de execução da obra e ulterior exploração e manutenção da mesma».

Dado que a concessionária vai não só construir mas também operar, pelo período longo típico de uma concessão, a infraestrutura que resulta do projeto, esta recebe não só um incentivo para construir um empreendimento de boa qualidade, como também os riscos característicos desta fase (nomeadamente, falhas ao nível do *design* e engenharia do projeto) pressupondo, naturalmente, que esse *design* e engenharia estrutural e estruturante do empreendimento é incumbência sua (Sadka, 2006).

2.3.4.2 Riscos de expropriações

Integrado na categoria «riscos de construção», o risco de expropriações subdivide-se em dois fatores de risco: o risco de atraso na publicação das necessárias declarações de utilidade pública (vulgo DUP's) e o risco de execução e custeio dos processos expropriativos.

Em Portugal, a alocação do primeiro fator de risco resulta da lei, nomeadamente do Código das Expropriações, que impõe que as expropriações que se revele necessário efetuar são de utilidade pública e com carácter urgente e prevê que seja o concedente a publicar a DUP.

Quanto ao segundo fator de risco, Melo (2011) constata a existência de dois principais modelos nos contratos de concessão das SCUT:

- Nalguns contratos, é o concessionário quem conduz e realiza os processos expropriativos, em nome do concedente, cabendo-lhe custear, sem limites, o valor das indemnizações a pagar aos expropriados (e outros custos associados);

- Noutros, é o concedente quem conduz e realiza esses mesmos processos expropriativos, assumindo o concessionário um certo valor limitado (um valor máximo previsto no contrato) pelas inerentes indemnizações e o concedente a parte remanescente desse valor, sem limite.

Segundo o Tribunal de Contas (2003) o risco de expropriações, por atraso na entrega às concessionárias dos terrenos expropriados, é um dos riscos contratualmente imputados ao Estado nas concessões SCUT.

Cruz e Marques (2012) referem que «o risco de expropriação e a alocação do mesmo tornou-se no erro involuntário que maiores consequências negativas trouxe ao programa de concessões rodoviárias, com pedidos de REF a ascenderem a muitos milhões de euros. Isto porque o risco de expropriação foi alocado ao parceiro público, tendo desta forma o Estado a responsabilidade de promover os processos de expropriação. Ora daqui resultou que, havendo um prazo contratual para a conclusão dos processos de expropriação e disponibilização das parcelas expropriadas, o Estado não conseguiu cumprir os prazos contratualizados, atrasando naturalmente todo o processo o que deu origem a avultados REF com prejuízos avultados para o erário público».

Melo (2011) entende que os concessionários podem correr este risco porque «é possível antecipar os custos globais com as correspondentes indemnizações, em face de pré-existentes “preços de mercado” dos imóveis a expropriar e da sua conjugação com os “índices” previstos no Código das Expropriações para o efeito. De igual modo, é possível determinar o tempo que será necessário para ocupar as parcelas de terrenos indispensáveis à execução da obra objeto da concessão (refletindo este aspecto na programação dos trabalhos)».

2.3.4.3 Riscos financeiros ou macroeconómicos

Cruz e Marques (2012) definem risco financeiro como aquele que «está indexado à evolução das condições de financiamento do projeto, nomeadamente acesso e custo do crédito».

Os riscos financeiros, também designados por riscos macroeconómicos, correspondem às flutuações nas taxas de inflação, juros e câmbio (Franco e Pamplona, 2008).

O risco de inflação representa a perda de valor real das receitas ocasionada pelo aumento constante e geral dos preços (Franco e Pamplona, 2008).

De acordo com Varma (2003), em Inglaterra o risco de inflação foi assumido pelo Governo, por meio de indexação da contraprestação pública, nos oito projetos de autoestradas e também nos projetos de estabelecimento prisionais analisados.

O risco de inflação também poderá ser dividido entre Governo e consumidores, através do aumento de tarifas, quando estas integrarem a remuneração do concessionário (Franco e Pamplona, 2008).

Pinto (2006, 171) discorda que o parceiro privado deva assumir o risco de inflação, por duas razões. Primeiro, porque a inflação é um fenómeno não está sob o controlo deste, não sendo, assim, a transferência deste risco vantajosa, por não implicar uma redução de custos. Segundo, porque esse risco pode ser neutralizado para ambas as partes por meio da previsão de reajustes periódicos da contraprestação pública ou da tarifa conforme a variação de índices de preço, como se verifica no Brasil, em que a maioria das tarifas públicas é reajustada periodicamente conforme a variação de determinados índices de preços.

O risco de taxa de juros é entendido como a incerteza sobre as condições macroeconómicas que determinam a taxa de juros de referência do mercado, a qual afeta o cumprimento de obrigações financeiras junto aos credores (MAS, 1997). Financiamentos baseados em taxas de juros flutuantes ou, ainda, financiamentos de curto

prazo com taxas de juros fixas são bastante sensíveis às variações nas taxas de juros (Irwin *et al.*, 1997, p. 12).

Azevedo (2009) refere que uma vez que uma montagem típica PFI/PPP, se baseia no recurso ao financiamento privado, cabe ao parceiro privado assegurar o financiamento da construção e exploração, bem como suportar os riscos financeiros inerentes em articulação com os investidores e financiadores.

Segundo Melo (2011), os concessionários deverão assumir o risco de financiamento, pois são eles que estão em melhores condições, também quanto a este último risco, de saber que podem e devem investir em função do modo como pretendem executar e depois explorar a obra a seu cargo, ou seja, em função do perfil de risco de cada projeto.

2.3.4.4 Risco ambiental

O risco ambiental prende-se, segundo Cruz e Marques (2012), sobretudo com a obtenção das declarações de impacto ambiental (DIA).

Ribeiro (2014) distingue, no âmbito dos riscos ambientais, entre outras, as seguintes categorias/atividades:

- a) Condução do processo de licenciamento perante o órgão ambiental, no âmbito da qual é necessário definir qual das partes será responsável por assumir a posição de empreendedor no processo de licenciamento ambiental;
- b) Pagamento e condução dos estudos para licenciamento ambiental, sendo necessário definir quem contrata e quem fica responsável pelo custo dos estudos para realização do licenciamento ambiental, particularmente o EIA (estudo de impacto ambiental);
- c) Condicionantes ambientais, correspondentes às exigências realizadas pelos órgãos ambientais, ao longo do processo de licenciamento, para mitigação dos

danos que podem ser minorados e compensação daqueles danos que não podem ser minorados.

Quem deve assumir a posição de «empreendedor» para efeitos do processo de licenciamento ambiental?

Para Melo (2011), em Portugal, «o concessionário é sempre incumbido de assegurar o cumprimento de toda a regulamentação legal de cariz ambiental aplicável às obras que lhe compete executar, o que implica, designadamente, a sujeição e a subsequente conformação dos respetivos “projetos” a procedimento de avaliação de impacto ambiental».

A prática nas SCUT's portuguesas tem sido, segundo o Tribunal de Contas (2003), caber «às concessionárias apresentar ao IEP os estudos e projetos técnicos e económicos necessários, para aprovação e, nomeadamente, os Estudos de Impacto Ambiental, os quais deverão respeitar a legislação em vigor e prever, identificar e avaliar os potenciais impactes resultantes das fases de construção e exploração, bem como apresentar as correspondentes medidas mitigadoras e compensatórias e os sistemas de monitorização para controlo efectivo dessas medidas».

Conforme explica Cruz e Marques (2012) «muitos dos concursos lançados em Portugal relativos a contratos de concessão rodoviária decorreram sem aprovações ambientais. Assim, decidia-se o quê, onde e como se construiria sem ter a aprovação ambiental, isto devido aos apertados calendários políticos e à inquietante vontade de erguer obra por parte dos governantes. Esta circunstância resultou, como seria de esperar, em avultados e onerosos problemas para o erário público, consequência de reequilíbrios económico-financeiros (REF) efetuados a favor do parceiro privado devido a restrições ou incompatibilidades ambientais de determinados projectos que, com este modelo, só seriam conhecidos depois da assinatura do contrato»¹⁹.

¹⁹ Com a dimensão e o impacto negativo desta política, onde se adia um passo de extrema importância, deu-se uma imposição legal que obrigou à apresentação da Declaração de Impacto Ambiental (DIA) antes

Para Ribeiro (2014), na concessão de projetos *greenfield* (não existentes, que serão ainda construídos), faz sentido que seja o órgão público, particularmente se o órgão ambiental competente para o licenciamento do projeto for da mesma esfera de governo do órgão contratante da PPP, pois os órgãos contratantes geralmente têm interlocução mais fácil com o órgão ambiental do que qualquer concessionário que vier a ser contratado. Além disso, o envolvimento formal do órgão contratante no procedimento de licenciamento ambiental sinaliza para o órgão ambiental e para a iniciativa privada a prioridade política da implantação do projeto e isso, na prática pode influir no prazo necessário para a realização do licenciamento do projeto.

Também Melo (2011) entende que «deveria ser a Administração concedente a ficar incumbida de os “controlar e gerir”, porquanto, usualmente, o respectivo controlo e gestão envolve a articulação com outras entidades públicas, que aquela, em prol do projecto (de interesse público), pode influenciar».

Quem deve contratar e pagar os estudos de impacto ambiental?

Ribeiro (2014), refere que faz sentido que esses estudos sejam contratados pelo concessionário. Não só porque o concessionário consegue contratar os estudos de impacto ambiental em prazos mais curtos do que concedente, já que este para os adjudicar tem de realizar um procedimento prévio, mas também porque o concessionário pode escolher a empresa que considere ter mais capacidade técnica para realização dos mesmos.

No que concerne às condicionantes ambientais, refere o Tribunal de Contas (2003) que ao Estado concedente cabe proceder ao equilíbrio financeiro da concessão, caso o traçado de alguns dos lanços do projeto que vier a ser aprovado pelo Ministério da Tutela do Ambiente não se localize nos corredores considerados na proposta da concessionária, obrigando a desvios de traçado, desde que tal alteração determine o aumento de custos para a mesma, em resultado de obras de adaptação ambiental.

do lançamento da PPP, possibilitando, desta forma, que não voltasse a acontecer o que havia sucedido em vários casos» (Cruz & Marques, 2012).

2.3.4.5 Riscos legislativos, legais ou regulatórios

Segundo Cruz e Marques (2012), os riscos políticos englobam o risco legislativo e o risco de modificações unilaterais.

Relativamente ao risco legislativo refere que «sendo o Estado responsável pela produção da legislação, muitas vezes através da publicação de determinadas leis, poderá influenciar de forma direta as receitas e/ou custos especificados no contrato de concessão» (Cruz & Marques, 2012, p.45).

O risco legislativo é constituído pelo risco de alterações legislativas de carácter geral, por exemplo, legislação na área laboral ou industrial, e pelo risco de alterações legislativas de carácter específico, por exemplo, legislação que introduza portagem real numa autoestrada.

Em Portugal, conforme salienta o Tribunal de Contas (2003), apenas as alterações legislativas de carácter específico que tenham um impacto direto sobre os proveitos e custos respeitantes às atividades integradas na concessão, são assumidas pelo Estado, se bem que os contratos de concessão excluam expressamente destas as alterações à lei fiscal e à lei ambiental.

Melo (2011) discorda da transferência para o setor privado do risco de alterações legislativas de carácter geral não só pela «insegurança que gera num contrato de longa duração, pois pode representar a recusa da reposição do equilíbrio contratual em situações típicas de um “facto do príncipe”»²⁰, mas também pelo facto de, no que se refere à legislação fiscal, se poderem registar situações de transferência de imprevisão a coberto de uma suposta transferência de risco. Apresenta, como exemplo, o agravamento da taxa de IRC que terá inevitavelmente impactos negativos para a vida das empresas

²⁰ Isto é, casos em que por força de um ato normativo (lei ou regulamento), que não tem por objetivo imediato a concessão, podem ser alterados alguns pressupostos da atividade concedida que impliquem um agravamento das condições financeiras de exploração dessa concessão (dando azo, portanto, a uma alteração desse contrato de concessão).

concessionárias, podendo, no limite, conduzi-las à ruína económica, se não for reconhecido o direito ao reequilíbrio financeiro da concessão.

2.3.4.6 Risco de modificações unilaterais pelo concedente

O risco de modificação unilateral pelo concedente está associado a alterações introduzidas, por «decisões políticas a vários níveis» (Cruz & Marques, 2012, 45), nos projetos ou no contrato celebrado, que implicam acréscimo dos custos para o parceiro privado.

Nas concessões rodoviárias, segundo Cruz e Marques (2012, 45) «são muitos os casos em que o parceiro público afeta, através de decisão política, o normal cumprimento do contrato, desde logo na fase de construção, onde várias vezes este decide alterar o traçado de determinado troço que não estaria previsto inicialmente no contrato, assim como construir um novo nó em determinada povoação, ou na fase de exploração, quando o parceiro público toma uma decisão que faça, por exemplo, diminuir o custo de portagem ou, por outro lado, faça diminuir a procura na autoestrada».

Conforme observado pelo Tribunal de Contas (2003), nas concessões rodoviárias o risco de introdução de modificações unilaterais pelo Estado concedente tem sido alocado ao Estado na medida em que este assume todos os riscos decorrentes de quaisquer alterações por si introduzidas nos projetos, estudos (mesmo se já aprovados), programas de trabalhos ou outras atividades integradas no objeto da concessão.

2.3.4.7 Risco de força maior

Segundo Cruz e Marques (2012), o risco de força maior está associado aos eventos imprevisíveis fora do controlo do concessionário ou do concedente.

Constituem, nomeadamente, eventos de força maior, atos de guerra ou subversão, hostilidade ou invasão, tumulto, rebelião ou terrorismo, epidemias, radiações atómicas,

fogo, explosão, raio, inundações catastróficas, ciclones, tremores de terra e outros cataclismos naturais.

De acordo com o Tribunal de Contas (2003), nos termos dos contratos de concessão SCUT, consideram-se eventos de força maior, «os acontecimentos imprevisíveis e irresistíveis, cujos efeitos se produzam independentemente da vontade das partes ou das circunstâncias pessoais das concessionárias» e cuja ocorrência tem «por efeito exonerar as mesmas da responsabilidade pelo não cumprimento das obrigações emergentes do contrato de concessão, excepto no que respeita aos eventos “seguráveis” e comercialmente aceitáveis».

Os riscos resultantes de eventos de força maior, constituem uma classe de riscos, que as concessionárias não se encontram preparadas para assumir, procurando, por isso, transferi-los para as companhias de seguro, o quanto possível, sobrando para o Estado concedente “os efetivamente não controláveis” (Tribunal de Contas, 2003).

2.3.4.8 Risco de procura e risco de disponibilidade

Segundo a Comissão Europeia (2004b), o risco de procura cobre a variabilidade da procura, independentemente do desempenho da entidade privada. A procura pode ser inferior ou superior àquela que era expectável no momento da assinatura do contrato e é influenciada por fatores externos, como o ciclo económico, novas tendências de mercado, mudança na preferência dos utilizadores ou mudanças tecnológicas.

O risco de disponibilidade resulta de deficiências na gestão da infraestrutura, e está relacionado com a existência de um volume de serviços inferior ao contratado ou com a eventualidade de a qualidade dos serviços não estar de acordo com os *standards* mínimos necessários e contratualizados (Comissão Europeia, 2004b).

Para Cruz e Marques (2012), o risco de procura está relacionado com os níveis de tráfego reais em comparação com os níveis previstos no Caso Base da proposta adjudicada e

constitui um risco cuja alocação dependerá do tipo de concessão considerada e das perspectivas iniciais relativamente à procura de determinada infraestrutura/serviço objeto de concessão.

A alocação do risco de procura nos contratos PPP está diretamente associada ao mecanismo de pagamento selecionado, podendo ser transferido a totalidade, nenhum ou, apenas, parte deste risco para o setor privado.

O risco da procura está do lado do parceiro público, caso os pagamentos deste ao parceiro privado sejam feitos apenas por disponibilidade²¹, e do lado do parceiro privado caso a remuneração deste esteja exclusivamente dependente do tráfego verificado.

Segundo Melo (2011) «os concessionários podem correr o risco de tráfego ou de disponibilidade do empreendimento concessionado, posto que partem de diversas projecções quanto à utilização (futura) das infra-estruturas a construir ou dos níveis de serviço a que tais infra-estruturas estão aptas a responder por um determinado período temporal, o que os habilita a ancorarem as suas propostas em dados com relativa fiabilidade», acrescentando que tais «projecções são incertas, sem dúvida; mas envolvem um conjunto de dados que permitem aos concessionários preverem, razoavelmente, o que possa vir a suceder com a utilização ou com a disponibilidade das infra-estruturas concessionadas».

²¹ Entende-se por regime de disponibilidade um regime no qual o concessionário deve garantir que a infraestrutura está disponível para ser utilizada, independentemente da sua procura. Um exemplo clássico são as autoestradas onde ao abrigo de um regime de disponibilidade o concessionário tem de garantir que as vias estão desimpedidas e em condições de utilização (sendo remunerado por isso), ainda que não exista tráfego.

2.4 Estratégias de alocação de risco

Para melhor repartir os riscos, é necessário responder a duas perguntas (OCDE, 2008):

- 1) Qual é a parte mais capaz de prevenir o evento de risco?
- 2) No caso de nenhuma das partes poder evitar o evento de risco (ou seja, um risco exógeno), qual das partes está mais apta a gerir as consequências da ocorrência adversa?

Segundo a Comissão Europeia (2003a), a alocação preliminar do risco deve refletir as características específicas do projeto e as capacidades de cada parceiro, pelo que o grau de transferência de risco para o sector privado variará numa base de projeto.

Ainda assim, apresenta um exemplo de matriz de alocação de risco típica, de onde se conclui que, na maioria dos casos, os riscos de *design*, construção, operação, financeiros e de valor residual devem ser alocados ao parceiro privado, e que a alocação dos riscos de planeamento, do risco legislativo e do risco de procura depende da natureza do projeto.

Em Portugal, alguns autores abordam a questão da estratégia de alocação do risco em PPPs.

Azevedo (2009) faz a distinção entre riscos que não estão sob o controlo de nenhum dos parceiros e riscos influenciáveis.

Relativamente aos riscos que nenhum dos parceiros controla, prevê duas opções de alocação:

- a) Ou são retidos pelo parceiro público, como sucede por norma, o qual, presumivelmente, está em melhores condições de os suportar;
- b) Ou são, de algum modo, partilhados entre os parceiros.

Quanto aos riscos influenciáveis, há que determinar a parte que está em melhor posição para os gerir e controlar.

Defende que, por regra, o setor público retém os riscos ligados a eventos de âmbito político, legal, económico e regulamentar.

Considera, ainda, que como nas PPPs em regime de PFI o Estado adquire serviços e não infraestruturas, os riscos inerentes à construção dos ativos e exploração do serviço (abrangendo os riscos de conceção, construção, progresso tecnológico, exploração /disponibilidade, manutenção e valor residual) devem ser transferidos para o parceiro privado.

O mesmo sucede com os riscos financeiros, já que o financiamento é privado, cabendo ao parceiro privado suportar os inerentes riscos financeiros em articulação com os investidores e financiadores.

Quanto à alocação do risco de procura, admite que o mesmo seja retido, «até porque a atuação do parceiro privado pode determinar, em última instância, a viabilidade do projeto» mas sendo risco de procura transferido, «deve o parceiro público garantir um nível mínimo de receita ao parceiro privado (satisfazendo a restrição de participação) e tributar as receitas que excedam um limiar pré-definido, assumindo o agente privado o risco de procura dentro da banda estabelecida (satisfazendo a restrição de compatibilidade de incentivo), ficando, assim, o risco de procura fora do limite a cargo do principal público, atenuando o risco de receita do agente privado» (Azevedo, 2009).

Sarmento (2013, 23), analisa a questão dividindo os riscos em três grupos.

O dos riscos a reter pelo sector público, que correspondem a riscos que o privado não controla, logo não pode responder por eles, pelo que a sua transferência seria demasiado cara, não gerando *value for money* (por exemplo, decisões unilaterais do Governo ou decisões administrativas de entidades públicas, como aprovações ambientais, mas também as catástrofes naturais).

Os riscos transferidos para o privado, nomeadamente, aqueles que funcionam como incentivos à eficiência do privado e estão relacionados com o custo ao longo da vida do

projeto (riscos de construção e manutenção), aqueles cuja transferência garante que o privado responde por eventuais falhas no serviço (risco de qualidade e inovação) e, ainda, os riscos financeiros, cuja alocação ao parceiro privado assegura que quer os acionistas quer os bancos arriscam o seu dinheiro no projeto.

Como riscos partilhados refere os riscos que, apesar não estarem sob o controlo de nenhuma das partes, caso se verificassem a dimensão dos prejuízos seria tal que o parceiro privado entraria em insolvência.

No entendimento de Cabral (2009), cabe, por via de regra, ao Estado assumir a responsabilidade pelas eventuais alterações que poderão advir dos riscos políticos.

Os riscos de conceção e construção são, em geral, suportados pelo parceiro privado (ainda que alguns sejam realocados aos sub-contraentes ou às seguradoras).

Quanto aos riscos de funcionamento, nos quais se incluem os riscos de mercado ou de procura e os riscos de manutenção, são, em geral, transferidos ao sector privado.

Já os riscos económicos, os riscos de força maior e de valor residual costumam ser partilhados.

No entendimento de Melo (2011), as concessionárias deverão assumir os riscos de projeto, construção e exploração da infraestrutura concessionada face àquele que é «o *métier* dos concessionários de obras públicas». O mesmo sucede com o risco de financiamento, pois «são eles que estão em melhores condições de saber o que podem e o que devem investir em função do modo como pretendem executar e depois explorar a obra a seu cargo, ou seja, em função do perfil de risco de cada projeto». Pela mesma ordem de razões, isto é, em atenção ao *know-how* dos concessionários, também deverão ser estes a assumir o risco de procura ou o risco de disponibilidade.

Diversamente, no que concerne ao risco de licenciamentos, ao risco ambiental, ao risco arqueológico e, ainda, ao risco de expropriações, devem ser retidos pela Administração

concedente pois normalmente o respetivo controlo e gestão envolve a articulação com outras entidades públicas, que aquela pode influenciar.

Diversos estudos académicos investigam as estratégias de risco propostas pelos setores público e privado para PPPs, uns sob o prisma da preferência *à priori* de alocação de risco, outros, ainda, sob a da alocação praticada.

Uma vez que as partes interessadas têm um impacto significativo nas decisões tomadas na gestão contínua de um projeto PPP, é importante compreender as suas preferências na atribuição dos riscos do projeto.

Li *et. al.* (2005) realizaram um inquérito para explorar preferências dos *stakeholders* de PPPs na alocação de risco, em projetos de construção PPP/PFI no Reino Unido.

A conclusão a que chegaram foi que o setor público deve reter os riscos políticos (riscos de nível macro) e o risco relativo à disponibilidade do local (risco de seleção de projeto, um risco de nível meso) e que deve partilhar os riscos referentes à legislação geral (risco legal, um risco de nível macro), força maior (risco natural, de nível macro) e de relacionamento.

O privado deve assumir a maioria dos riscos do projeto, nomeadamente os associados ao *project finance*, ao *design*, à construção e à operação.

Rouboutsos e Anagnostopoulos (2008) apresentam descobertas relacionadas com a alocação preferencial de risco por parte dos *stakeholders* de PPPs na Grécia.

Estes autores descobriram que, as preferências apontam no sentido de serem alocados ao setor público os riscos políticos e legais, bem como o risco natural relativo a achados arqueológicos (todos eles riscos de nível macro).

Os riscos de construção, de operação (de nível meso), de relacionamento e de terceiras pessoas (de nível micro) devem ser alocados ao setor privado, assim como, os riscos de *project finance* e de *design* (de nível meso).

Finalmente, o setor público e o setor privado devem partilhar os riscos macroeconómicos, naturais e sociais (de nível macro).

O estudo de Tolani (2013), sobre as preferências de alocação de risco dos *stakeholders* na Nigéria, veio corroborar os resultados prévios de Li *et. al.* (2005) referentes ao estudo realizado no Reino Unido, que apontava no sentido da maioria dos riscos de *project finance, design*, construção e operação (de nível meso) serem preferencialmente alocados ao parceiro privado.

O estudo conclui, ainda, no sentido de ao Estado caber reter alguns riscos de nível macro, nomeadamente, riscos macroeconómicos, legais e naturais (força maior e ambiente) e um de nível meso (disponibilidade do local).

Ke *et al.* (2010) fizeram um estudo sobre a preferência de alocação do risco na China e em Hong Kong e depois uma análise comparativa com destas preferências com as do Reino Unido (com base no estudo de Li *et. al.*, 2005), e da Grécia (com base no estudo de Roumboutsos & Anagnostopoulos, 2008).

Tabela 1 - Quinze preferências comuns de alocação de risco segundo Ke *et al.* (2010)

Riscos a reter	Riscos transferidos	Riscos partilhados
Políticos (Governo instável, forte oposição política; fraco processo de decisão pública)	Design (técnicas de engenharia não testadas; erro de conceção)	Natural (força maior)
	Construção (disponibilidade de material ou mão de obra; derrapagem de custos, fraca qualidade da mão de obra)	
	Operação (derrapagem de custos, Receita operacional abaixo do previsto; custos de manutenção acima do esperado)	
	Project Finance (atrabilidade financeira do projeto para os investidores; altos custos do financiamento)	

Fonte: Adaptado de Ke *et al.* (2010)

Da análise comparativa resultaram as quinze preferências comuns de alocação de risco: um risco partilhado, o de força maior, e três riscos políticos preferencialmente retidos pelo sector público. Foram alocados ao setor privado três riscos de construção, dois de *design*, quatro de operação e dois de *project finance*.

Carbonara *et. al.* (2015), fizeram um estudo com dois painéis de peritos representativos das partes pública e privada, de vários países, e definiram uma lista de riscos significativos em PPPs de autoestradas, bem como as respetivas estratégias adequadas de mitigação. Concluíram que os riscos mais críticos, dos riscos endógenos, são:

- O risco de procura, que, segundo os dois painéis, deve ser preferencialmente repartido igualmente entre as duas partes, e que as estratégias adequadas de mitigação deste risco são mecanismo de repartição de receita e mecanismo de distribuição de receita;
- Os riscos de derrapagem de custos e o risco de falência, os quais devem ser preferencialmente alocados ao setor privado, o primeiro por força da sua natureza de risco de construção e o segundo por estar relacionado com o financiamento do projeto.

Quanto aos riscos exógenos²², os mais críticos são:

- Os riscos financeiros, que devem ser preferencialmente alocados ao setor privado, podendo adotar-se várias estratégias para mitigar efetivamente esses riscos;
- Os riscos regulamentares e de força maior, que devem ser igualmente partilhados. Os primeiros podem ser mitigados através de diferentes estratégias,

²² Fora do controle das partes do projeto.

enquanto, para os riscos de força maior, os painéis identificam como estratégia de mitigação adequada as indenizações do Governo.

Tabela 2 - Riscos, alocação e estratégias de mitigação

Riscos endógenos mais críticos	Alocação Preferencial			Estratégias de mitigação
	S. Pub.	S. Priv.	Parti.	
Risco de procura			X	Mecanismo de repartição de receita e mecanismo de distribuição de receita
Risco de derrapagem de custos		X		-
Risco de falência		X		-
Riscos exógenos mais críticos	Alocação Preferencial			Estratégias de mitigação
	S. Pub.	S. Priv.	Parti.	
Riscos financeiros		X		Várias estratégias
Riscos regulamentares			X	Várias estratégias
Riscos de força maior			X	Indenizações do Governo

Fonte: Adaptado de Carbonara *et. al.* (2015)

Posteriormente, os autores compararam os resultados obtidos no inquérito Delphi realizado com as práticas internacionais comuns em matéria de gestão de riscos, extraídas de um estudo de casos múltiplos realizado em oito casos reais de projetos PPP de autoestradas, tendo concluído que todos os casos analisados confirmam que o risco de procura é aquele com maior impacto no projeto e continua sendo a principal questão que impulsiona o processo de renegociação.

Verificaram, ainda, que esse risco é majoritariamente alocado ao setor privado, mas na prática, o parceiro público protege a concessionária em caso de insuficiência de receita, utilizando portagens virtuais como mecanismo de devolução ao concessionário ou permitindo ao concessionário aumentar as portagens para garantir que o projeto seja autofinanciado, exceto quando incorre em extensos e onerosos processos de renegociação entre as duas partes.

Contrariamente, os casos analisados não apresentam evidências sobre a criticidade do risco de taxa de juros, o que não é considerado como um problema nos países onde os casos estão localizados, dada a tendência decrescente da taxa de juros nos últimos anos.

Tabela 3 - Comparação de resultados

Risco	Confirmação da criticidade do risco	Alocação
Risco de procura	Os 8 casos analisados confirmam que é aquele com maior impacto no projeto e continua sendo a principal questão que impulsiona o processo de renegociação	<p>Verificou-se que esse risco é majoritariamente alocado ao setor privado, mas na prática:</p> <p>a) Ou o parceiro público protege a concessionária em caso de insuficiência de receita, utilizando:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Portagens virtuais como mecanismo de devolução ao concessionário ou; - Permitindo ao concessionário aumentar as portagens para garantir que o projeto seja autofinanciado. <p>b) Ou incorre em extensos e onerosos processos de renegociação entre as duas partes.</p>
Risco de taxa de juros	Não é considerado como um problema nos países onde os casos estão localizados	

Fonte: Adaptado de Carbonara *et. al.* (2015)

Albalate *et al.* (2015) fizeram um estudo sobre a distribuição dos riscos entre o Estado e o parceiro privado em PPPs de infraestruturas rodoviárias na Argentina, Brasil, Chile, França, Espanha e Reino Unido, entre outros.

Concluíram que a alocação de risco ótima entre contribuintes e investidores é essencial para atrair capital privado para um projeto de infraestrutura.

Identificaram os seguintes padrões: Países com maior qualidade institucional e estabilidade são capazes de se envolver em PPPs com menos garantias ou menos necessidade de partilhar os riscos associados à procura, à derrapagem de custos e à manutenção e à parte operacional. Encontraram também um padrão semelhante nos países que exigem acesso aos mercados globais de capital.

Identificaram, ainda, práticas que reduzem a probabilidade de renegociação.

Por exemplo, há um consenso de que os riscos de construção devem ser transferidos para o parceiro privado. No entanto, existem cláusulas específicas que protegem o setor privado do risco regulatório que afeta a construção e dos riscos de força maior.

A alocação de outros riscos pode ser idiossincrática, dependendo das partes da concessão. A título ilustrativo, os riscos de expropriação de terras podem ser melhor geridos pelas autoridades públicas ou pelos parceiros privados dependendo do enquadramento jurídico do país.

A variação no tráfego é um risco crucial que deve ser gerido. No entanto, há poucas coisas que as concessionárias podem fazer para controlá-lo. Assim, transferir todo o risco para o setor privado pode desencorajar a participação dos investidores privados e limitar o uso de PPP.

Apresentam, ainda, sugestões de modelos de PPPs que proporcionam mecanismos de partilha de riscos alternativos e ajudam a evitar renegociações.

Os contratos de prazo variável oferecem uma solução atraente para a partilha do risco de procura e reduzem a probabilidade de renegociações. O *lower present value revenue* (LPVR), um método de concessão utilizado no Chile, internaliza o risco de procura por meio de ajustes na duração do contrato. Uma procura (receita) maior do que a esperada reduz a duração real da concessão, enquanto a procura (receita) abaixo da esperada aumenta a respetiva duração.

Outra solução consiste no valor das portagens variar em função da procura de tráfego, o que pode ser útil na redução do congestionamento em grandes áreas urbanas.

Apontam ainda um conjunto de práticas que ajudam a aumentar a atratividade das PPP para os investidores estrangeiros.

Primeiro, a qualidade institucional é fundamental. Oferecer um corpo estável, profissional e rigoroso para administrar as políticas de PPP pode ajudar a atrair o interesse de investidores internacionais no desenvolvimento de países com fraquezas institucionais.

É, também, importante avaliar a relação custo-benefício, comparando o projeto PPP com o comparador do setor público. Projetos iniciais de estradas podem ser socialmente rentáveis e financeiramente sustentáveis, mas extensões ou projetos posteriores podem diminuir os retornos sociais a níveis onde os projetos não são mais económicos. As PPP ligadas a esses projetos poderão fracassar. A partilha de riscos e as garantias nessas situações promovem a participação privada, mas podem tornar-se espadas de dois gumes para os Governos que desejam aumentar o número de projetos.

As conclusões do estudo sobre a distribuição dos riscos entre o Estado e o parceiro privado em PPPs de infraestruturas rodoviárias na Argentina, Brasil, Chile, França, Espanha e Reino Unido, entre outros encontram-se na tabela seguinte.

Tabela 4 - Conclusões sobre a distribuição dos riscos

Conclusões	Padrões	Exemplos
<p>1 - A alocação de risco ótima entre contribuintes e investidores é essencial para atrair capital privado para um projeto de infraestrutura.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Países com maior qualidade institucional e estabilidade são capazes de se envolver em PPPs com menos garantias ou menos necessidade de partilhar os riscos associados à procura, derrapagem de custos e manutenção e operacional 	-
	<ul style="list-style-type: none"> Encontraram também um padrão semelhante nos países que exigem acesso aos mercados globais de capital. 	
<p>2 - Identificaram, ainda, práticas que reduzem a probabilidade de renegociação.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Existe consenso de que os riscos de construção devem ser transferidos para o parceiro privado. 	
	<ul style="list-style-type: none"> Existem cláusulas específicas que protegem o setor privado do risco regulatório que afeta a construção e dos riscos de força maior. 	
	<ul style="list-style-type: none"> A alocação de outros riscos pode ser idiossincrática, dependendo das partes da concessão. 	<ul style="list-style-type: none"> A título ilustrativo, os riscos de expropriação de terras podem ser melhor geridos pelas autoridades públicas ou pelos parceiros privados dependendo do enquadramento jurídico do país.

Conclusões	Padrões	Exemplos
3 - A variação no tráfego é um risco crucial que deve ser gerido.	Assim, transferir todo o risco para o setor privado pode desencorajar a participação dos investidores privados e limitar o uso de PPP. Apresentam, ainda sugestões de modelos de PPP que proporcionam mecanismos de partilha de riscos alternativos e ajudam a evitar renegociações.	<ul style="list-style-type: none"> Os contratos de prazo variável oferecem uma solução atraente para a partilha do risco de procura e reduzem a probabilidade de renegociações. O leilão de menor valor presente de receita (LPVR), um método de concessão utilizado no Chile, internaliza o risco de procura por meio de ajustes na duração do contrato. Uma procura (receita) maior do que a esperada reduz a duração real da concessão, enquanto a procura (receita) abaixo da esperada aumenta a respetiva duração. Outra solução consiste nas portagens variarem em função da procura de tráfego, o que pode ser útil na redução do congestionamento em grandes áreas urbanas.
4 - A qualidade institucional é fundamental.	Oferecer um corpo estável, profissional e rigoroso para administrar as políticas de PPP pode ajudar a atrair o interesse de investidores internacionais no desenvolvimento de países com fraquezas institucionais.	
5 - É importante avaliar a relação custo-benefício, comparando o projeto PPP com o comparador do setor público.	Projetos iniciais de estradas podem ser socialmente rentáveis e financeiramente sustentáveis, mas extensões ou projetos posteriores podem diminuir os retornos sociais a níveis onde os projetos não são mais económicos. As PPP ligadas a esses projetos poderão fracassar.	A partilha de riscos e as garantias nessas situações promovem a participação privada, mas podem tornar-se espadas de dois gumes para os governos que desejam aumentar o número de projetos.

Fonte: Adaptado de Albalade *et al.* (2015)

2.5 Boas práticas na alocação do risco segundo o Tribunal de Contas

Dos diversos relatórios do Tribunal de Contas sobre PPP é possível extrair algumas *best practices* relativas ao modelo contratual de partilha de risco.

Assim, no entendimento do Tribunal de Contas (2003), afigura-se «razoável (...) que o Estado assumira os riscos de modificação unilateral dos projectos/contratos, os riscos de alterações legislativas específicas, os riscos relativos a determinados eventos de força maior e os riscos de atrasos com expropriações» (p. 11).

Refere, ainda, no mesmo relatório que, nas concessões SCUT, o modelo de partilha de riscos não se encontra otimizado pois o mecanismo de pagamento do contrato «é baseado, substancialmente, na utilização das infra-estruturas, ou seja, no volume de tráfego, que é uma variável exógena, pelo que constitui um risco acrescido para o Estado, que acaba por se refletir, naturalmente, num preço mais elevado dos contratos a pagar por aquele» (p. 12).

Segundo o Tribunal de Contas (2005b), no que concerne aos riscos a alocar ao setor público, a ótica que se refere como privilegiada, e que está de acordo com as boas práticas e com a legislação em vigor, consiste na redução da exposição ao risco do Estado, assumindo o sector público os riscos que dependem essencialmente de decisões de entidades públicas como os riscos de regulação e os riscos políticos (p. 42).

Neste âmbito defende, ainda, o Tribunal de Contas (2014) que «apenas as alterações legislativas ou regulamentares específicas com um relevante impacto no equilíbrio da concessão, devidamente quantificadas, deveriam ser elegíveis para efeitos de reequilíbrio financeiro do contrato. Já relativamente às alterações de carácter legislativo geral, por princípio, os impactos das mesmas devem ser absorvidos pelos parceiros privados dado que estas se destinam a todos dos setores de atividade, como é o caso do IVA» (p. 13).

No que concerne aos riscos a alocar ao parceiro privado, segundo o Tribunal de Contas (2005b) as boas práticas apontam no sentido da transferência dos «riscos associados ao negócio e ao mercado»²³ (p. 41).

Recentemente, o Tribunal de Contas (2014) referiu, que de acordo «com as boas práticas e os princípios de partilha de risco de uma PPP/concessão, o risco de insustentabilidade financeira de uma PPP resultante de riscos de mercado, riscos de procura, riscos financeiros, riscos de construção e de exploração deve ser, tanto quanto possível, transferido para o parceiro privado» (p. 8).

Tabela 5 - Sistematização das boas práticas na alocação do risco (Tribunal de Contas)

Relatório	Conclusões:
<p>Tribunal de Contas (2003)</p>	<p>- Afigura-se «razoável (...) que o Estado assuma os riscos de modificação unilateral dos projectos/contratos, os riscos de alterações legislativas específicas, os riscos relativos a determinados eventos de força maior e os riscos de atrasos com expropriações» (p. 11).</p> <p>- Nas concessões SCUT, o modelo de partilha de riscos não se encontra otimizado pois o mecanismo de pagamento do contrato «é baseado, substancialmente, na utilização das infra-estruturas, ou seja, no volume de tráfego, que é uma variável exógena, pelo que constitui um risco acrescido para o Estado, que acaba por se refletir, naturalmente, num preço mais elevado dos contratos a pagar por aquele» (p. 12).</p>
<p>Tribunal de Contas (2005b)</p>	<p>- No que concerne aos riscos a alocar ao setor público, a ótica que se refere como privilegiada, e que está de acordo com as boas práticas e com a legislação em vigor (artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril), consiste na redução da exposição ao risco do Estado, assumindo o sector público os riscos que dependem essencialmente de decisões de entidades públicas como os riscos de regulação e os riscos políticos (p. 42).</p> <p>- No que concerne aos riscos a alocar ao parceiro privado, segundo o Tribunal de Contas (2005b) as boas práticas apontam no sentido de lhes serem transferidos «os riscos associados ao negócio e ao mercado» (p. 41).</p>

²³ Os riscos associados ao negócio e ao mercado constituem os riscos comerciais, na classificação adotada por Yescombe (2002).

Relatório	Conclusões:
Tribunal de Contas (2014)	<p>- «Apenas as alterações legislativas ou regulamentares específicas com um relevante impacto no equilíbrio da concessão, devidamente quantificadas, deveriam ser elegíveis para efeitos de reequilíbrio financeiro do contrato. Já relativamente às alterações de carácter legislativo geral, por princípio, os impactos das mesmas devem ser absorvidos pelos parceiros privados dado que estas se destinam a todos dos setores de atividade, como é o caso do IVA» (p. 13).</p> <p>- De acordo «com as boas práticas e os princípios de partilha de risco de uma PPP/concessão, o risco de insustentabilidade financeira de uma PPP resultante de riscos de mercado, riscos de procura, riscos financeiros, riscos de construção e de exploração deve ser, tanto quanto possível, transferido para o parceiro privado» (p. 8).</p>

Fonte: Adaptado de Tribunal de Contas (2003, 2005b e 2014)

2.6 Enquadramento orçamental e pelo Eurostat

Embora, mesmo no âmbito da União Europeia, o tratamento orçamental das PPPs varie de país para país, face às diferentes regras de apresentação dos orçamentos, o registo em contas nacionais, isto é, as regras que determinam o valor do défice e da dívida pública no reporte a Bruxelas, rege-se por um processo comum, definido pelo Eurostat, que se aplica a todos os Estados Membros (Sarmiento, 2013, 25).

De facto, Portugal, enquanto membro da União Europeia, está vinculado, no que concerne ao enquadramento orçamental das despesas do setor das administrações públicas, ao cumprimento das regras definidas no SEC 95 (*Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais*)²⁴, das regras adicionais constantes do Manual do Défice e da Dívida das Administrações Públicas e, ainda, às orientações adicionais publicadas pelo Eurostat (Autoridade de Estatísticas da União Europeia), com base nos quais é aferido o cumprimento dos critérios fixados pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, relativos ao défice orçamental e ao rácio da dívida pública.

As regras do Eurostat que permitem aferir sobre a natureza do investimento realizado nas PPPs, ou seja, se se trata de um investimento a integrar no património público, ou, pelo contrário, no património da empresa privada constam da *Parte IV – Alugueres, licenças e concessões, ponto 4 – Infraestruturas públicas financiadas pelo sector das sociedades* do Manual do Défice e da Dívida das Administrações Públicas (Comissão Europeia, 2002).

Existem 3 possíveis cenários (Tribunal de Contas, 2008, 22):

- 1) O Estado fica obriga-se a realizar pagamentos regulares à sociedade (para quem transferiu os riscos de construção e financiamento da obra), retendo, no entanto, grande parte dos riscos e benefícios associados à propriedade do ativo durante a

²⁴ Aprovado pelo Regulamento (CE) n.º 2223/96, de 25 de junho.

sua fase de exploração (o que se verifica nas tradicionais empreitadas de obras públicas lançadas pelo Estado com recurso ao crédito);

- 2) O Estado realiza pagamentos regulares por serviços resultantes dos ativos construídos e explorados por sociedades privadas, transferindo para estas os riscos e benefícios relacionados com a propriedade dos ativos (como sucede na maioria dos contratos de parcerias público privadas);
- 3) O Estado não se obriga a realizar quaisquer pagamentos a uma sociedade privada pelo facto do projeto se revelar autossustentável, do ponto vista financeiro (como se verifica em algumas autoestradas com portagem real).

Na primeira situação descrita, o investimento assume natureza pública. Assim, ao investimento corresponde um empréstimo de igual montante, e o seu financiamento afetará a dívida pública. Os pagamentos regulares assumidos pelo Estado afetarão, anualmente, o défice orçamental (Tribunal de Contas, 2008, 22).

Na segunda situação, conclui-se pela natureza privada do investimento. Deste modo, o valor do investimento realizado é registado no património da empresa privada, assim como o seu financiamento, não afetando a dívida pública. Neste caso, os pagamentos regulares, feitos pelo Estado, afetam o défice orçamental (Tribunal de Contas, 2008, 22).

Conforme explica Sarmiento (2013, 26), «se a PPP não for considerada para efeitos do universo das contas do Estado, durante a fase de investimento não há qualquer despesa pública. O investimento e o financiamento são assegurados pelo privado. Apenas na fase de operação, é que se iniciam os pagamentos do Estado ao privado. Esses pagamentos já serão despesa pública. Ou seja, durante a construção não há qualquer impacto no défice orçamental».

No terceiro cenário referido, o ativo PPP será registado no património da sociedade privada, não afetando nem o défice orçamental, nem a dívida pública.

Com vista a clarificar casos de fronteira, que suscitavam dúvidas quanto à natureza pública ou privada do investimento, o Eurostat, através da sua decisão 18/2004, de 11 de

fevereiro, veio prever regras para a contabilização *off balance* dos encargos do Estado com parcerias público-privadas (Comissão Europeia, 2004b).

Assim, para que os ativos envolvidos nas parcerias público-privadas sejam considerados infraestruturas privadas e, portanto, registadas fora do balanço do Estado (ou dito de outra forma, fora do perímetro das contas públicas), além do risco de construção, também o risco da disponibilidade ou o risco da procura têm de se encontrar alocados ao parceiro privado.

Se o Estado transferir o risco de construção e apenas um dos dois riscos supra referidos, os pagamentos regulares realizados pelo Estado serão registados contabilisticamente pelo Estado do mesmo modo que o *leasing operacional*, isto é, como uma «aquisição de serviços», conforme previsto no SEC 95.

Caso contrário, os ativos envolvidos na parceria serão classificados como ativos públicos (integrando o perímetro das contas públicas), o que implicará um tratamento contabilístico similar ao do *leasing financeiro*, com a qualificação da despesa de capital e o respetivo empréstimo como «formação bruta de capital fixo», sendo contabilizada na dívida pública.

O mesmo sucederá com os eventuais pagamentos efetuados pelo Estado ao parceiro privado, tendo em vista, por exemplo, compensar quebras de procura.

Tabela 6 – Quadro resumo sobre a natureza do investimento em PPPs

Natureza do investimento	Riscos transferidos (construção, procura e disponibilidade)	Pagamento do bem	Efeito no défice	Efeito na dívida	Exemplo
Público	Risco de construção	Estado paga (empréstimo)	Aumenta	Aumenta	Empreitada de obras públicas

Natureza do investimento	Riscos transferidos (construção, procura e disponibilidade)	Pagamento do bem	Efeito no défice	Efeito na dívida	Exemplo
Privado	Riscos de construção e de procura ou disponibilidade	Estado paga	Aumenta	Não entra	Concessão em regime de SCUT
Privado	Riscos de construção e de procura ou disponibilidade	Bem auto-sustentável	Não entra	Não entra	Concessão em regime de portagem real

Fonte: Elaboração própria

A matriz de risco é, como vimos, decisiva para a qualificação de um investimento num ativo PPP como património público ou privado, sendo, deste modo, essencial para aferir do real impacto dos encargos do Estado com os contratos de parceria público-privada, quer em termos de défice quer ao nível da dívida pública.

CAPÍTULO III – METODO DE INVESTIGAÇÃO

Neste capítulo realiza-se o enquadramento metodológico, sendo este o espaço em que se expõem as etapas da investigação, a metodologia adotada, os instrumentos utilizados e o procedimento aplicado na investigação.

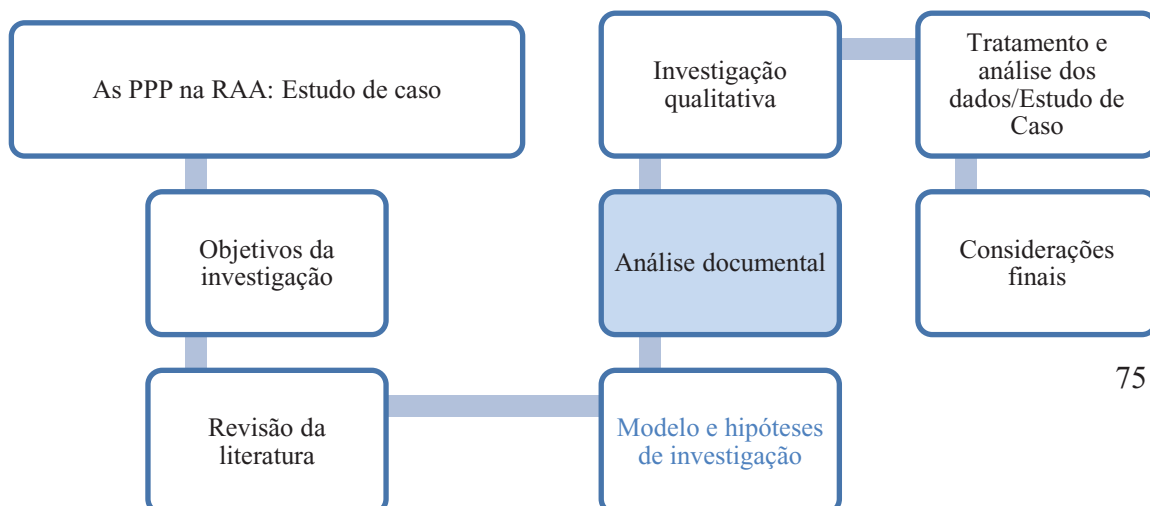
As etapas de investigação são uma forma de progredir em direção a um objetivo. Expor as etapas de investigação significa, descrever os princípios fundamentais a por em prática em qualquer trabalho de investigação.

As oito etapas demonstradas na Figura 2 não são independentes umas das outras, pelo contrário, constituem-se mutuamente (Quivy & Campenhoudt, 2008).

No desenrolar de uma investigação, as etapas são realizadas ao longo de uma sucessão de operações, que aqui são reagrupadas em oito etapas. É importante lembrar que estas diferentes etapas estão, na realidade, em constante interação (Quivy & Campenhoudt, 2008).

As etapas da investigação têm a seguinte configuração:

Figura 2 - Etapas da Investigação



As duas estratégias de pesquisa, em termos de aplicabilidade, podem ser chamadas de abordagem qualitativa e de abordagem quantitativa. Segundo Diehl (2004, *apud* Dalfovo *et al.*, 2008), a escolha do método deve-se à natureza do problema e ao nível de aprofundamento. Na estratégia quantitativa, o objetivo é generalizar para a população a informação quantificável obtida. Desta forma, trata-se de uma estratégia dedutiva. Por outro lado, a estratégia qualitativa é indutiva, ou seja, substitui-se os números por observações e pensamentos, que se transformam em teorias. A informação recolhida não é quantificável, tal como na estratégia quantitativa. Esta estratégia é apropriada quando o objetivo é perceber os fenómenos (Creswell, 2002).

No caso da presente investigação, e tendo em conta os objetivos e as questões que se pretende estudar, a opção pela metodologia qualitativa consubstancia a estratégia mais adequada. O método qualitativo difere, em princípio, do quantitativo, na medida que não emprega um instrumental estatístico como base na análise de um problema, não pretendendo medir ou numerar categorias (Richardson, 1999).

Considerando a natureza do estudo, a abordagem metodológica adotada assenta num estudo de caso.

De acordo com Pardal e Correia (1995), os estudos de caso correspondem a um modelo de análise intensiva de uma situação particular (caso). Tal modelo, permite a recolha de informação diversificada a respeito da situação em análise, viabilizando o seu conhecimento e caracterização (Pardal & Correia, 1995).

Segundo Saunders, Lewis e Thornhill (2007) existem três principais tipos de abordagem, que dependem do objetivo da questão de investigação - abordagem exploratória, descritiva e explicativa. A abordagem exploratória visa aumentar o conhecimento básico sobre uma área e aplica-se nos casos em que esta área é difícil de demarcar, quando as teorias existentes são insuficientes ou contraditórias e/ou quando conceitos importantes e as suas relações são difíceis de estabelecer. Esta abordagem é útil quando o investigador pretende perceber o problema. A abordagem descritiva é utilizada quando se pretende retratar uma situação específica, em que é possível elaborar

generalizações empíricas. Esta abordagem é recomendada quando existe a possibilidade de recolher e analisar dados quantitativos, de modo a descrever aspetos específicos de um problema bem estruturado. A abordagem explicativa tem como objetivo desenvolver teorias específicas que podem ser utilizadas para explicar generalizações empíricas. Baseado nesta teoria, o investigador pode formular hipóteses que podem ser testadas através da recolha e análise de dados empíricos. Esta pesquisa tem um escopo inicialmente exploratório.

Neste estudo procuramos identificar e classificar os riscos mais relevantes do contrato da SCUT na ilha de São Miguel, bem como analisar, com base nas cláusulas contratuais, como foi efetuada a alocação do risco entre o setor público e o setor privado nesta PPP.

O método de pesquisa utilizado como instrumento de recolha e análise de dados foi a análise documental. “A estratégia de pesquisa documental é característica dos estudos que utilizam documentos como fonte de dados, informações e evidências” (Martins e Theóphilo, 2009, p. 55).

Para identificação e classificação dos riscos a considerar efetuou-se uma revisão de literatura de riscos de PPPs de infraestrutura e procedeu-se à análise de relatórios de auditoria do Tribunal de Contas e de relatórios da Direção Geral do Tesouro e Finanças.

A análise da alocação do risco é complexa devido à confluência de fatores de risco que têm impacto num projeto PPP. Uma matriz de riscos ajuda a identificar que riscos foram retidos pelo setor público, quais os que foram transferidos para o setor privado e quais os que foram partilhados.

A matriz de riscos construída teve por base a matriz de Riscos das Subconcessionárias²⁵ elaborada pela Direção Geral do Tesouro e Finanças (2012a).

²⁵ O modelo das subconcessões rodoviárias é o que mais se aproxima, em termos de riscos, do modelo de PPP rodoviário aqui estudado.

A metodologia utilizada na construção da matriz de risco residiu, essencialmente, em cinco etapas principais:

- 1) Identificação dos riscos a considerar;
- 2) Classificação dos riscos identificados;
- 3) Indicação da fase do projeto em que os riscos normalmente ocorrem;
- 4) Indicação da parte a quem foram alocados os riscos (Setor Privado, Público ou Partilhado); e
- 5) Menção da cláusula contratual que prevê o risco.

O principal documento de recolha de dados utilizado para a análise da alocação do risco foi o contrato de concessão rodoviária em regime de SCUT na ilha de São Miguel²⁶, celebrado em 15 de dezembro de 2006, constituído por 112 páginas (excluindo os 24 anexos²⁷).

A recolha dos dados para o caso de estudo foi efetuada com base na técnica da análise de conteúdo, com a identificação e categorização das cláusulas contratuais respeitantes à gestão do risco do projeto. Esta técnica permite que se separem os conceitos que interessam ao estudo, por critérios de contagem, catalogação ou categorização (Bardin, 2011).

²⁶ Disponível em http://base.alra.pt:82/Doc_Reg/IXrequeresp125.pdf.

²⁷ Anexo I – Composição do Agrupamento; Anexo II – Acordo de Subscrição; Anexo III – Bandas e Tarifas; Anexo IV – Caso Base; Anexo V – Contratos de Financiamento; Anexo VI – Contrato de Empreitada; Anexo VII – Lista dos Contratos de Projecto; Anexo VIII – Critérios-Chave; Anexo IX – Estatutos da Concessionária; Anexo X – Programa de Trabalhos; Anexo XI – Limites Físicos da Concessão; Anexo XII – Localização das Áreas de Serviço propriedade de terceiros; Anexo XIII – Garantia dos Lanços Construídos; Anexo XIV – Cópia do Anexo III do Caderno de Encargos; Anexo XV – Vedações; Anexo XVI – Localização dos Equipamentos de Contagem e classificação de veículos; Anexo XVII – Extensão dos Troços para cálculo das Portagens Scut; Anexo XVIII – Minuta de Garantia Bancária – subscrição de capital da Concessionária; Anexo XIX - Minuta de Garantia Bancária – caução; Anexo XX – Programa de Seguros; Anexo XXI - Acordo Directo com o ACE; Anexo XXIII – Contrato de prestação de serviços; Anexo XXIV – Contrato de Assessoria.

Foram, ainda, consultados os seguintes diplomas legais publicados no *Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores*:

- Resolução do Governo Regional n.º 68/2001, de 17 de maio, que introduz a possibilidade de desenvolvimento de infraestruturas rodoviárias regionais através da atribuição de concessões em regime de portagem Sem Cobrança aos Utilizadores (SCUT), com financiamento por recurso a um modelo de Parceria Público-Privada (PPP);
- Decreto Legislativo Regional n.º 25/2001/A, de 31 de dezembro, que estabelece o regime de realização do concurso com vista à concessão de obra pública, em regime de portagem SCUT (sem cobrança ao utilizador), de troços rodoviários na ilha de São Miguel;
- Resolução do Conselho de Governo Regional n.º 71/2002, de 26 de abril, que autoriza a abertura do concurso público internacional e aprova o Programa de Concurso e o Caderno de Encargos;
- Decreto Legislativo Regional n.º 44/2006/A, de 2 de novembro, que aprova as Bases da Concessão, ou seja, o quadro geral da regulamentação da concessão;
- Resolução do Conselho do Governo n.º 167/2006, de 14 de dezembro, que aprova a minuta do contrato de concessão.

A recolha de dados com vista à análise dos encargos orçamentais com o Projeto SCUT na ilha de São Miguel foi efetuada com base na análise dos Pareceres do Tribunal de Contas sobre a conta da Região Autónoma dos Açores (PCRAA) referentes aos anos económicos 2010 a 2015, nos Relatórios Anuais de Execução do Plano Anual Regional referentes aos anos económicos 2012 a 2015, da Direção Regional do Planeamento e Fundos Estruturais, e, ainda, dos dados do Serviço Regional de Estatística dos Açores (SREA) relativos ao Produto Interno Bruto (PIB) Regional (2010 a 2014).

CAPÍTULO IV – ESTUDO DE CASO

Concessão da SCUT da ilha de S. Miguel – Enquadramento legal, modelo de PPP e objeto contratual

Antes de se entrar na análise do caso de estudo, cumpre efetuar um enquadramento da legislação regional que regulamenta a PPP e o respetivo concurso público internacional. Cabe, ainda, explicitar a razão pela qual se decidiu colocar as questões de investigação n.ºs 2 e 3. Começemos pelo enquadramento legal.

A possibilidade de desenvolvimento de infraestruturas rodoviárias regionais através da atribuição de concessões em regime de portagem SCUT, com recurso a um modelo de Parceria Público-Privada, na ilha de S. Miguel, resultou da Resolução do Governo Regional n.º 68/2001, de 17 de maio²⁸.

Posteriormente, o «regime de realização do concurso» emergiu pelo Decreto Legislativo Regional n.º 25/2001/A, de 31 de dezembro²⁹, que veio prever o regime da concessão (artigo 2.º), a natureza e estrutura do concurso (artigo 3.º), a natureza e qualificação dos concorrentes (artigo 4.º), o conteúdo mínimo obrigatório da regulamentação do concurso (artigo 5.º), o modo de seleção da concessionária (artigo 6.º) e os critérios de atribuição da concessão (artigo 7.º).

A abertura do concurso público internacional foi autorizada pelo Governo Regional, através da Resolução do Conselho de Governo n.º 71/2002, de 26 de abril, que também

²⁸ Que «Introduz a possibilidade de desenvolvimento de infraestruturas rodoviárias regionais através da atribuição de concessões em regime de portagem Sem Cobrança aos Utilizadores (SCUT), com financiamento por recurso a um modelo de Parceria Público-Privada (PPP)».

²⁹ Que «Estabelece o regime de realização do concurso com vista à concessão de obra pública, em regime de portagem STUC (sem cobrança ao utilizador), de troços rodoviários na ilha de São Miguel».

aprovou o programa de concurso, o caderno de encargos e o modelo de anúncio a publicitar.

Sobre a legislação aplicável ao procedimento, o programa do procedimento veio prever, no respetivo ponto 49., o seguinte: «Em tudo o que não estiver expressamente referido neste programa aplicar-se-á, com as necessárias adaptações, o Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e a Diretiva n.º 93/37/CEE, de 14 de junho»³⁰.

A abertura deste concurso público internacional ocorreu em 26-04-2002. Na altura, não existia, ainda, em Portugal um quadro legal aplicável às PPPs, que regulamentasse, entre outras coisas, como deveria ser efetuada a alocação do risco nas PPPs.

Como já referido anteriormente, a primeira iniciativa legislativa em Portugal, de carácter transversal, especificamente dirigida às parcerias público-privadas correspondeu ao Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril³¹, que entrou em vigor em 27-04-2003 (cerca de um ano após o lançamento do procedimento da SCUT de São Miguel), e no qual foram veiculados os princípios de alocação de risco.

No entanto, afigura-se útil compreender, para uma eventual renegociação³², quais os aspetos a manter e quais os passíveis de serem melhorados na alocação de riscos constante da matriz contratual, o que deve resultar de uma análise de conformidade com o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio e com as boas práticas defendidas pelo Tribunal de Contas.

No que concerne aos fundamentos apresentados pelo Governo Regional para justificar, do ponto de vista do interesse público, o estabelecimento desta PPP, os mesmos constam do preâmbulo do Decreto Legislativo Regional n.º 25/2001/A, de 31 de dezembro.

³⁰ Corresponde ao «Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas» e à «Directiva relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas», respetivamente.

³¹ Que «Estabelece as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas».

³² *Cfr.* artigos 21.º a 23.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.

Prendem-se, por um lado, com a necessidade fundamental de aumentar e melhorar a oferta de infraestruturas rodoviárias, por forma a viabilizar a melhoria das suas acessibilidades e a redução dos desequilíbrios e assimetrias regionais, potenciando, dessa forma, o desenvolvimento económico-social da ilha de São Miguel.

Por outro lado, estão relacionadas com a necessidade de minimizar a carga suportada pelo orçamento regional com os custos decorrentes quer da construção quer da manutenção de infraestruturas rodoviárias de relevante interesse regional, através de soluções de financiamento que, numa lógica de diversificação de formas de ajuda, privilegiem, tanto quanto possível, o recurso a fontes de financiamento privadas, nomeadamente através do estabelecimento de parcerias que permitam aliar investimentos públicos a investimentos privados, beneficiando, por essa via, daquele financiamento e da experiência e modos de operar desse sector.

Foi, ainda, invocado o facto de as PPPs constituírem o meio privilegiado, no espaço da União Europeia, para potenciar a utilização de recursos financeiros diversificados e alternativos que permitam o reforço do efeito alavanca dos recursos comunitários e a diversificação das formas de ajuda dos fundos estruturais.

O esquema seguinte permite identificar, de forma sucinta, tais fundamentos.

Figura 3 – Resumo dos fundamentos apresentados pelo GRA para a realização da PPP



Fonte: Adaptado do Decreto Legislativo Regional n.º 25/2001/A, de 31 de dezembro

Através do Decreto Legislativo Regional n.º 44/2006/A, de 2 de novembro foram aprovadas as Bases da Concessão, ou seja, o quadro geral da regulamentação da concessão. Por Resolução do Conselho do Governo n.º 167/2006, de 14 de dezembro, foi aprovada a minuta do contrato de concessão.

O contrato de concessão rodoviária em regime de SCUT na ilha de São Miguel foi celebrado, em 15 de dezembro de 2006, entre a Região Autónoma dos Açores e a

EUROSCUT AÇORES – Sociedade Concessionária da SCUT dos Açores, S.A., pelo prazo de 30 anos (até 2037)³³, tendo sido visado pelo Tribunal de Contas, em 9 de março de 2007³⁴.

Considerando a classificação adotada pela Comissão Europeia (2004a), a SCUT na ilha de São Miguel constitui uma parceria do tipo contratual, em que as partes materializam a relação público-privada através de um contrato, no caso o contrato de concessão, com o prazo de duração de 30 anos.

A sociedade concessionária denomina-se «EUROSCUT AÇORES – Sociedade Concessionária da SCUT dos Açores, S.A.» e constitui uma empresa criada pelos membros do Agrupamento Complementar de Empresas a quem foi atribuída a concessão³⁵ e que tem por objeto exclusivo a prossecução da atividade concessionada³⁶.

Os membros do Agrupamento Complementar de Empresas deterão em conjunto, enquanto acionistas, ao longo de todo o período de duração da concessão e a todo o tempo, o domínio da concessionária³⁷.

Esta PPP assume a natureza jurídica de concessão de obra pública, estabelecida em regime de exclusivo relativamente às vias concessionadas que integram o seu objeto³⁸, e relativamente ao modelo de financiamento consiste no *Project Finance*.

Considerando os riscos transferidos para o setor privado e as fases do ciclo de vida do projeto que integram esta PPP, trata-se de uma concessão *Design-Built-Finance-Operate-Transfer (DBFOT)*, que abrange as atividades de conceção, construção, financiamento e

³³ Cfr. cláusula 13.1 do contrato de concessão.

³⁴ Produzindo o contrato efeitos a partir desta data.

³⁵ Nomeadamente, a Ferrovial Infraestructuras, S. A., a Ferrovial Agroman, S. A., a Construções Gabriel A. S. Couto, S. A., a EUSÉBIOSPAR, SGPS, S. A., a CASAINVEST, SGPS, S. A., e a Aurélio Martins Sobreiro & Filhos, S. A..

³⁶ Cfr. cláusula 14.1 do contrato de concessão.

³⁷ Cfr. cláusula 14.2 do contrato de concessão.

³⁸ Cfr. cláusula 6.1. do contrato de concessão.

exploração da infraestrutura, e revertendo a posse da infraestrutura, no termo da concessão, para a RAA.

Integram o objeto da concessão³⁹:

a) A conceção, projeto, construção, financiamento, conservação e exploração, em regime de portagem SCUT, dos seguintes lanços:

- Variante a Água de Pau, com a extensão aproximada de 2,1 Km;
- Variante a Água d'Alto, com a extensão aproximada de 7,1 Km;
- Variante a Vila Franca do Campo, com a extensão aproximada de 3,4 Km;
- Via Rápida Lagoa / Ribeira Grande (Lagoa/Adutora; Adutora/Rotunda da Ribeira Seca), com a extensão aproximada de 7,6 Km;
- Envolvente à Ribeira Grande (Fase 3), com a extensão aproximada de 3,3 Km;
- Variante à ER1-1 – Barreiros / Ribeira Funda (Pico da Criação), com a extensão aproximada de 5,9 Km;
- Variante à ER1-1^a – Fenais da Ajuda / Nordeste, com a extensão aproximada de 16,5 Km.

b) Conceção, projeto, alteração de vias, reabilitação ou reformulação, financiamento, conservação e exploração, em regime de portagem SCUT:

- 2^a Circular a Ponta Delgada (Aeroporto/Nó de S. Gonçalo; Nó de S. Gonçalo/Rotunda de Belém), com a extensão aproximada de 7,1 Km;
- Rotunda de Belém, com a extensão aproximada de 0,5 Km;

³⁹ Cfr. cláusula 6.1. do contrato de concessão.

- Variante Ponta Delgada – Lagoa (Fase 1 – Rotunda de Belém/Nó da Manguinha), com a extensão aproximada de 2,7 Km (iluminação e sinalização);
 - Alargamento e correção da ER 1 – 1ª (Termo da Lagoa/Cruz de Pedra), com a extensão aproximada de 2,8 Km;
 - Envolvente à Ribeira Grande (Fase 1), com a extensão aproximada de 3,0 Km (iluminação);
 - S. Iria - Barreiros, com a extensão aproximada de 7,7 Km;
 - Variante à ER1-1 Ribeira Funda (Pico da Criação)/ Fenais da Ajuda, com a extensão aproximada de 2,2 Km.
- c) Conservação e exploração, em regime de portagem SCUT, os seguintes lanços, respetivos trechos e conjuntos viários associados:
- ER3 – 1ª (Nó da Manguinha / Rotunda da Ribeira Seca), com a extensão aproximada de 9,5 Km;
 - Rotunda da Ribeira Seca, com a extensão aproximada de 0,3 Km;
 - Envolvente à Ribeira Grande (Fase 2), com a extensão aproximada de 2,3 Km;
 - Variante Ponta Delgada / Lagoa (Fase 2 – Nó da Manguinha/ Nó da Lagoa; Nó da Lagoa/Termo da Lagoa), com a extensão aproximada de 8,2 Km;
- d) Conceção, projeto, construção e financiamento (com exclusão da exploração e conservação) da reabilitação e proteção da ER1-1 (Água d’Alto), com a extensão aproximada de 1,5 Km.

A concessão abrange um período inicial, correspondente à fase da conceção e construção da infraestrutura, a executar no prazo máximo de 5 anos⁴⁰, cujo investimento e

⁴⁰ Cfr. cláusula 32.3., alínea b) do contrato de concessão.

financiamento se encontra a cargo do setor privado, seguida de uma fase de exploração e manutenção da infraestrutura, com a duração de 25 anos, com encargos anuais para a RAA, correspondentes às rendas a pagar ao parceiro privado.

A construção da infraestrutura da SCUT na ilha de São Miguel ficou totalmente concluída em 2012, encontrando-se, atualmente, a concessão na fase de exploração/manutenção até ao ano 2037.

4.1 A alocação do risco na PPP da SCUT da ilha de São Miguel

Cabe agora dar resposta à primeira questão de investigação: Como foi alocado o risco no contrato de concessão da SCUT na ilha de São Miguel?

Dos trinta e três fatores de risco utilizados pela DGTF (2012a) na matriz de risco das Subconcessões, identificaram-se, no clausulado contratual da concessão da SCUT da ilha de São Miguel, 24 fatores de risco, os quais foram classificados segundo Yescombe (2002) em três categorias de risco:

- 1) Comerciais;
- 2) Macroeconómicos e;
- 3) Políticos.

Posteriormente, os riscos foram agrupados em 10 subcategorias mais específicas:

- 1) Riscos de projeto;
- 2) Riscos de construção;
- 3) Riscos ambientais;
- 4) Riscos de exploração/manutenção;
- 5) Risco de procura;
- 6) Risco de disponibilidade;
- 7) Riscos de força maior;
- 8) Riscos financeiros;
- 9) Riscos legislativos;
- 10) Risco de modificações unilaterais.

No que concerne às hipóteses de alocação de risco, estabeleceram-se três categorias:

- 1) O risco está sobre a responsabilidade do parceiro privado;
- 2) O risco está sobre a responsabilidade do parceiro público;
- 3) A responsabilidade é partilhada.

A matriz de alocação de riscos prevê, ainda, a correspondência entre os riscos identificados e as quatro fases da PPP em que os mesmos se integram, nomeadamente, projeto, concurso, construção e operação.

Da análise efetuada, resultou a matriz de alocação de riscos constante da tabela infra:

Tabela 7 - Matriz de alocação de riscos da concessão SCUT da ilha de São Miguel

Categorias (i)	Subcategorias (ii)	Fatores de risco (iii)	Fase (iv)	Alocação (v)			Cláusulas Contratuais (vi)
				Setor Púb.	Setor Priv.	Part.	
Comerciais	Riscos de projeto	1. Conceção	Projeto		X		26 a 29, 31 a 33, 37
		2. Planeamento	Projeto		X		27
		3. Obtenção de licenças e aprovações necessárias	Projeto		X		17
	Riscos de construção	4. Cumprimento de prazos	Construção		X		32.1 a 32.3, 33.6
		5. Sobrecustos (trabalhos a mais/erros e omissões)	Construção		X		36, 31.4
		6. Qualidade/ fiabilidade (defeitos de construção)	Construção		X		35
		7. Expropriações (execução de custos)	Construção		X		25.4
		8. Expropriações (na publicação da declaração de utilidade pública)	Construção	X			24, 25.1, 25.7

Categorias (i)	Subcategorias (ii)	Fatores de risco (iii)	Fase (iv)	Alocação (v)			Cláusulas Contratuais (vi)
				Setor Púb.	Setor Priv.	Part.	
Riscos comerciais	Riscos de construção	9. Danos em infraestruturas próprias ou de terceiros ou acidentes com trabalhadores	Construção		X		35.1, 35.5
	Riscos ambientais	10. Regras ambientais	Construção		X		27.1; 28.3; 28.4
		11. Risco de desvios de traçado por imposição de autoridade ambiental	Construção	X			31.5.
	Riscos de exploração/ manutenção	12. Sobrecustos (trabalhos a mais/erros e omissões)	Operação		X		44.1., 44.2., 45.5., 31.4
		13. Sinistralidade	Operação		X		55.1, 55.2
		14. Alteração/ desatualização da tecnologia implementada	Operação		X		47.3; 47.5, 51.5
		15. Incumprimento dos níveis de qualidade	Operação		X		44.2 a 44.5, 45, 46
	Risco de procura	16. Tráfego	Operação			X	59
Risco de disponibilidade	17. Ruturas na oferta	Operação		X		58.1 a 58.2	

Categorias (i)	Subcategorias (ii)	Fatores de risco (iii)	Fase (iv)	Alocação (v)			Cláusulas Contratuais (vi)
				Setor Púb.	Setor Priv.	Part.	
	Riscos de força maior	18. Achados arqueológicos	Construção	X			36.3, 36.4
		19. Catástrofes naturais	Construção e Operação			X	36.2, 36.4, 71.2, 71.4, 71.5, 71.6, 80.1.b)
		20. Guerras/ tumultos	Projeto, Construção e Operação			X	71.2, 71.4, 71.5, 71.6, 80.1.b)
Riscos macro-económicos	Riscos financeiros	21. Inflação	Construção e Operação	X			61.1
Riscos políticos	Riscos legislativos	22. Alterações legislativas gerais	Construção e Operação		X		80.1 e 80.2
		23. Alterações legislativas específicas	Construção e Operação	X			80.1.c)
	Modificações unilaterais	24. Alterações unilaterais	Construção e Operação	X			31.4, 33.6., 80.1.a)

Fonte: Coluna i) Avaliação própria com base em Yescombe (2002); Colunas ii), iii) e iv):

Adaptado de Direção Geral do Tesouro e Finanças (2012a). Colunas v) e vi): Avaliação própria, com base na análise do contrato.

Foram identificados 3 riscos de projeto, 6 riscos de construção, 2 riscos ambientais, 4 riscos de exploração/manutenção, 1 risco de procura, 1 risco de disponibilidade, 3 riscos de força maior, 1 risco financeiro, 2 riscos legislativos e 1 risco de alterações unilaterais⁴¹.

A análise da matriz de risco da SCUT da ilha de São Miguel, permite concluir que a maior parte dos riscos, cerca de 62,5% (15), foram transferidos para o parceiro privado, tendo 25% (6) sido retidos pelo setor público e os restantes 12,5% (3) sido partilhados entre os dois parceiros.

Tabela 8 - Relação dos riscos retidos com a fase de ocorrência

Riscos retidos pela concedente			
Subcategorias	Fatores de risco	Fases	
		Construção	Construção e operação
Riscos de construção	Expropriações (na publicação da declaração de utilidade pública)	X	
Riscos ambientais	Risco de desvios de traçado por imposição de autoridade ambiental	X	
Riscos de força maior	Achados arqueológicos	X	
Riscos financeiros	Inflação		X
Riscos políticos	Alterações legislativas específicas		X
	Alterações unilaterais		X

Fonte: Elaboração própria

Dos riscos retidos pelo concedente (*cf.* tabela 8 *infra*), 3 integram a fase de construção (publicação da declaração de utilidade pública das Expropriações; desvios de traçado

⁴¹ Integra o Anexo I da presente dissertação uma tabela com a relação dos riscos identificados e o teor das principais cláusulas contratuais contendo a previsão daqueles riscos.

resultante de imposição de autoridade ambiental; achados arqueológicos) e 3 a fase de construção e operação (inflação; alterações legislativas específicas; alterações unilaterais).

Tabela 9 - Relação dos riscos transferidos com a fase de ocorrência

Riscos transferidos para o concessionário					
Subcategorias	Fatores de risco	Fases			
		Projeto	Construção	Operação	Construção e operação
Riscos de projeto	Concepção	X			
	Planeamento	X			
	Obtenção das licenças e aprovações necessárias	X			
Riscos de construção	Cumprimento de prazos		X		
	Sobrecustos (trabalhos a mais/erros e omissões)		X		
	Qualidade/fiabilidade (defeitos de construção)		X		
	Expropriações (execução de custos)		X		
	Danos em infraestruturas próprias ou de terceiros ou acidentes com trabalhadores		X		
Riscos ambientais	Regras ambientais		X		
Riscos de exploração / manutenção	Sobrecustos (trabalhos a mais/ erros e omissões)			X	
	Sinistralidade			X	
	Alteração / desatualização da tecnologia implementada			X	
	Incumprimento dos níveis de qualidade			X	
Riscos disponibilidade	Ruturas na oferta			X	
Riscos políticos	Alterações legislativas gerais				X

Fonte: Elaboração própria

Dos riscos transferidos para o concessionário, 3 integram a fase de projeto (concepção; planejamento; obtenção de licenças e aprovações necessárias), 6 integram a fase de construção (cumprimento de prazos; sobrecustos; defeitos de construção; execução de custos de expropriações; danos em infraestruturas próprias ou de terceiros ou acidentes com trabalhadores; regras ambientais), 5 a de operação (sobrecustos; sinistralidade; alteração/desatualização da tecnologia implementada; incumprimento dos níveis de qualidade; ruturas na oferta) e 1 a de construção e operação (alterações legislativas gerais) (*vide* tabela 9).

Tabela 10 - Relação dos riscos partilhados com a fase de ocorrência

Riscos partilhados				
Subcategorias	Fatores de risco	Fases		
		Operação	Construção e operação	Projeto, construção e operação
Riscos de procura	Tráfego	X		
Riscos de força maior	Catástrofes naturais		X	
	Guerras/Tumultos			X

Fonte: Elaboração própria

Dos riscos partilhados, 1 diz respeito à fase de operação (tráfego), 1 às fases de construção e operação (catástrofes naturais) e 1 às fases de projeto, construção e operação (guerras/tumultos) (*cf.* tabela 10).

Passemos, agora, para a segunda questão de investigação colocada: A distribuição do risco foi feita em consonância com as preferências internacionais em matéria de alocação do risco?

Da análise efetuada resulta que a alocação dos riscos políticos (alterações legislativas específicas e alterações unilaterais), dos riscos de conceção, de construção, de operação e de força maior (natural) efetuada na SCUT está em conformidade com as preferências comuns de alocação de riscos resultantes do estudo de Ke *et. al.* (2010), das quais resulta que devem ser transferidos para o parceiro privado os riscos de *design*, construção e operação, devem ser retidos os riscos políticos e partilhados os riscos de força maior.

Constata-se, também, que a partilha dos riscos de procura e de dois dos riscos de força maior (catástrofes naturais; guerras/tumultos) verificada na SCUT de S. Miguel acompanha a preferência de partilha destes riscos evidenciada por Carbonara *et. al.* (2015). O mesmo sucede com alguns dos riscos concretamente alocados à concessionária, nomeadamente, o risco de sobrecustos (designado por Carbonara *et. al.* (2015) de «risco de derrapagem de custos»).

De seguida, daremos resposta à terceira questão de investigação: A referida distribuição do risco respeita os princípios de risco previstos no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio e está em conformidade com as boas práticas de alocação do risco referidas pelo Tribunal de Contas?

Um dos princípios chave legalmente previstos é o de que a partilha de riscos deverá naturalmente implicar uma significativa e efetiva transferência de risco para o sector privado (*cf.* alínea *b*) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio).

Da alocação de riscos supra resulta que à concessionária cabe não só a maioria dos riscos (15 em 24), como também os riscos com maior significado, nomeadamente os riscos de conceção, construção, exploração e procura (este último de forma partilhada).

Decorre, ainda, do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, que os diferentes riscos inerentes à parceria devem ser repartidos entre as partes de acordo com a sua capacidade de gerir esses mesmos riscos e que o risco de insustentabilidade financeira da parceria, por causa não imputável a incumprimento ou modificação unilateral do contrato

pelo parceiro público, ou a situação de força maior, deve ser, tanto quanto possível, transferido para o parceiro privado (*cf.* alíneas *a*) e *d*) do n.º 1).

Segundo o Tribunal de Contas (2005b), e no que concerne aos riscos a alocar aos parceiros privados, «as boas práticas apontam no sentido de lhes serem transferidos «os riscos associados ao negócio e ao mercado» (p.41).

No que concerne aos riscos a reter, defende o Tribunal de Contas (2005b) que correspondem aos «que dependem essencialmente de decisões de entidades públicas como os riscos de regulação e os riscos políticos» (p. 42). Acrescenta, ainda, que se afigura razoável que o Estado assumira os riscos de modificação unilateral dos projetos/contratos, os riscos de alterações legislativas específicas, os riscos relativos a determinados eventos de força maior e os riscos de atrasos com expropriações» (2003, p. 11). Relativamente às alterações de carácter legislativo geral, pese embora integrem os riscos políticos, defende o Tribunal de Contas (2014) que «por princípio, os impactos das mesmas devem ser absorvidos pelos parceiros privados dado que estas se destinam a todos os setores de atividade, como é o caso do IVA» (p. 13).

Considerando o parceiro a quem foi alocado o risco (setor público, setor privado ou partilhado) e a divisão dos riscos em comerciais, macroeconómicos e políticos, conforme defende Yescombe (2008), a distribuição do risco na concessão SCUT da ilha de São Miguel corresponde à constante do quadro seguinte:

Tabela 11 - Relação entre o parceiro a quem foi alocado o risco e a classificação dos riscos

RAA	Parceiro Privado	Partilhada
Riscos comerciais <ul style="list-style-type: none"> • Riscos de construção: <ul style="list-style-type: none"> ○ Nas expropriações, a publicação da declaração de utilidade pública. 	Riscos comerciais <ul style="list-style-type: none"> • Risco de projeto: <ul style="list-style-type: none"> ○ Conceção; ○ Planeamento; ○ Obtenção de licenças e aprovações. 	Riscos comerciais <ul style="list-style-type: none"> • Riscos de procura: <ul style="list-style-type: none"> ○ Tráfego. • Risco de força maior: <ul style="list-style-type: none"> ○ Catástrofes naturais;

RAA	Parceiro Privado	Partilhada
<ul style="list-style-type: none"> • Riscos ambientais: <ul style="list-style-type: none"> ○ Desvios de traçado resultante de imposição de autoridade ambiental. • Risco de força maior: <ul style="list-style-type: none"> ○ Achados arqueológicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Riscos de construção: <ul style="list-style-type: none"> ○ Cumprimento de prazos; ○ Sobrecustos; ○ Defeitos de construção; ○ Execução de custos com expropriações; ○ Danos em infraestruturas próprias ou de terceiros ou acidentes com trabalhadores. • Riscos ambientais: <ul style="list-style-type: none"> ○ Cumprimento das regras ambientais. • Riscos de exploração / manutenção: <ul style="list-style-type: none"> ○ Sobrecustos; ○ Sinistralidade; ○ Alteração / desatualização da tecnologia implementada; ○ Incumprimento dos níveis de qualidade. • Risco de disponibilidade: <ul style="list-style-type: none"> ○ Ruturas na oferta; 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Guerras / tumultos.
<p>Riscos macroeconómicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Riscos financeiros: <ul style="list-style-type: none"> ○ Inflação. 		
<p>Riscos políticos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Risco legislativo <ul style="list-style-type: none"> ○ As alterações legislativas específicas; • Risco de modificações unilaterais. 	<p>Riscos políticos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Risco legislativo: Alterações legislativas gerais. 	

Fonte: Elaboração própria

Conforme se constata na tabela supra, foram transferidos para a concessionária a maioria dos riscos comerciais⁴², incluindo os relativos à parte de engenharia (riscos de projeto, riscos de construção⁴³ e um dos riscos ambientais, nomeadamente, o de cumprimento das regras ambientais⁴⁴) e a parte operacional, constituída pelos riscos de exploração/manutenção e pelo risco de disponibilidade⁴⁵.

O risco de mercado consubstanciado no risco de procura (risco de tráfego) foi partilhado entre a concedente e concessionária, por força do sistema de bandas adotado⁴⁶. Impõe-se, aqui, mencionar a apreciação efetuada do Tribunal de Contas, em sede de auditoria às concessões SCUT, no sentido de que o modelo de partilha de riscos não se encontra otimizado pois o mecanismo de pagamento do contrato «é baseado, substancialmente, na utilização das infra-estruturas, ou seja, no volume de tráfego, que é uma variável exógena, pelo que constitui um risco acrescido para o Estado, que acaba por se refletir, naturalmente, num preço mais elevado dos contratos a pagar por aquele» (2003, p. 12).

⁴² Segundo Yescombe (2002) os riscos comerciais correspondem aos riscos inerentes ao projeto em si ou ao mercado em que está inserido (destacam-se a viabilidade comercial do projeto, o risco inerente à sua finalização no tempo e com o orçamento inicialmente estipulados, os riscos operacionais, o risco de o projeto criar ou não os proveitos esperados e os riscos de impacto ambiental).

⁴³ Com exceção do risco de publicação da declaração de utilidade pública, cuja alocação ao Governo resulta da lei.

⁴⁴ Risco de desvios de traçado por imposição de autoridade ambiental.

⁴⁵ Constituída pelos riscos de exploração/manutenção e pelo risco de disponibilidade.

⁴⁶ De acordo com a fórmula de cálculo prevista para os pagamentos das portagens SCUT (*cf.* cláusula 59. do contrato de concessão), os mesmos são calculados em função do tráfego médio diário anual (TDMA) e do valor do tarifário aplicável a cada uma das três bandas, cada uma correspondendo a um valor mínimo e máximo de tráfego. Note-se que, uma vez que a banda 1 se inicia com tráfego zero, não existe uma receita de tráfego mínima garantida. De referir, ainda, que nos termos da alínea *b*) da cláusula 59.7 do contrato de concessão, se o tráfego verificado estiver acima da banda superior, entendida como banda 3, não haverá lugar a qualquer pagamento de Portagem SCUT. Conforme salienta o Tribunal de Contas (2005a), em «teoria as receitas de tráfego constantes da banda 1 são utilizadas para cobrir os custos operacionais e de manutenção fixos e o serviço da dívida sénior»; «as da banda 2 para cobrir os custos variáveis de manutenção e operação e o serviço da dívida subordinada»; «e as da banda 3 para pagar dividendos e o serviço da dívida dos sócios, isto é, remunerar os capitais dos accionistas». O risco de tráfego encontra-se, deste modo, partilhado, ficando este risco reduzido para o concessionário caso o tráfego existente se situe na banda 3 (a de maior tráfego) ou agravado se o tráfego se situar na banda 1 (a de menor tráfego).

Foram retidos pela concedente os riscos que estão associados a atos praticados pelo Governo Regional ou que dependem da vontade deste órgão, nomeadamente, o risco ambiental referente aos desvios de traçado por imposição de autoridade ambiental, o risco de força maior relativo os achados arqueológicos e os riscos políticos⁴⁷.

Foi, ainda, retido pela concedente o risco financeiro de inflação, por meio de indexação da contraprestação pública à inflação. Trata-se de um risco sobre o qual o parceiro privado não tem qualquer tipo de controlo e que pode ser neutralizado para os dois parceiros, como foi, através da previsão de reajustes periódicos da contraprestação pública.

Verifica-se, por fim, que foram partilhados 2 riscos de força maior, nomeadamente, o de catástrofes naturais⁴⁸ e o de guerras e tumultos, riscos respeitantes a atos que não sendo controláveis por nenhuma das partes e não sendo possível delegar em terceiros, sairia demasiado dispendioso transferi-los para o parceiro privado⁴⁹.

Tabela 12 - Relação entre a alocação realizada e boas práticas segundo o Tribunal de Contas

Subcat.	Fatores de risco	Alocação		Relatório de Auditoria		Observ.
		SCUT	TC (Risco a reter/ Transf.)	Data	Fundamento da alocação	
Riscos de projeto	1. Conceção	Privado	Transferir	2005b	Risco associado ao negócio	
	2. Planeamento	Privado	Transferir	2005b	Risco associado ao negócio	
	3. Obtenção de licenças e aprovações necessárias	Privado	Transferir	2005b	Risco associado ao negócio	

⁴⁷ As alterações unilaterais do contrato e as alterações legislativas específicas. O risco de alterações legislativas gerais foi corretamente alocado ao parceiro privado, conforme resulta das boas práticas (Tribunal de Contas, 2014).

⁴⁸ Dispõe o contrato de concessão que, em caso de materialização destes riscos, a RAA assumirá a inerente responsabilidade, exceto no que se refere aos riscos seguráveis não cobertos pelos seguros.

⁴⁹A alocação à RAA do risco de declaração de utilidade pública da expropriação resulta do Código das Expropriações, conforme referido em sede de revisão de literatura.

Subcat.	Fatores de risco	Alocação		Relatório de Auditoria		Observ.
		SCUT	TC (Risco a reter/Transf.)	Data	Fundamento da alocação	
Riscos de construção	4. Cumprimento de prazos	Privado	Transferir	2005b	Risco associado ao negócio	
	5. Sobrecustos (trabalhos a mais/erros e omissões)	Privado	Transferir	2005b	Risco associado ao negócio	
	6. Qualidade/fiabilidade (defeitos de construção)	Privado	Transferir	2005b	Risco associado ao negócio	
	7. Expropriações (execução de custos)	Privado	Transferir /Reter	2005b/2003	Risco associado ao negócio/ «Afigura-se razoável (...) que o Estado assumira os (...) riscos de atrasos com expropriações»	
	8. Expropriações (na publicação da declaração de utilidade pública)	Público				Alocação decorre da lei
	9. Danos em infraestruturas próprias ou de terceiros ou acidentes com trabalhadores	Privado	Transferir	2005b	Risco associado ao negócio	
Riscos ambientais	10. Regras ambientais	Privado	Transferir	2005b	Risco associado ao negócio	
	11. Risco de desvios de traçado por imposição de autoridade ambiental	Público	Reter	2005b	«Riscos que dependem essencialmente de decisões de entidades públicas»	
Riscos de exploração/manutenção	12. Sobrecustos (trabalhos a mais/erros e omissões)	Privado	Transferir	2005b	Risco associado ao negócio	
	13. Sinistralidade	Privado	Transferir	2005b	Risco associado ao negócio	
	14. Alteração/15. desatualização da tecnologia implementada	Privado	Transferir	2005b	Risco associado ao negócio	
	16. Incumprimento dos níveis de qualidade	Privado	Transferir	2005b	Risco associado ao negócio	
Risco de procura	17. Risco de tráfego	Partilhado	Transferir	2005b/	Risco associado ao mercado	

Subcat.	Fatores de risco	Alocação		Relatório de Auditoria		Observ.
		SCUT	TC (Risco a reter/ Transf.)	Data	Fundamento da alocação	
Risco de disponibilidade	18. Ruturas na oferta	Privado	Transferir	2005b	Risco associado ao negócio	
Riscos de força maior	19. Achados arqueológicos	Público	Transferir /Reter	2005b/ 2003	Risco associado ao negócio/ «Afigura-se razoável (...) que o Estado assuma (...) os riscos relativos a determinados eventos de força maior»	
	20. Catástrofes naturais	Partilhado	Transferir	2005b	Risco associado ao negócio	
	21. Guerras/tumultos	Partilhado	Transferir	2005b	Risco associado ao negócio	
Riscos financeiros	22. Inflação	Público				Trata-se de um risco sobre o qual o parceiro privado não tem qualquer tipo de controlo e que pode ser neutralizado para os dois parceiros, como foi, através da previsão de reajustes periódicos da contraprestação pública
Riscos legislativos	23. Alterações legislativas gerais	Privado	Transferir	2014	«Relativamente às alterações de carácter legislativo geral, por princípio, os impactos das mesmas devem ser absorvidos pelos parceiros privados dado que estas se destinam a todos dos setores de atividade»	

Subcat.	Fatores de risco	Alocação		Relatório de Auditoria		Observ.
		SCUT	TC (Risco a reter/ Transf.)	Data	Fundamento da alocação	
	24. Alterações legislativas específicas	Público	Reter	2003/ 2014	Risco político	
Modificações unilaterais	25. Alterações unilaterais	Público	Reter	2003/ 2005b	Risco político	

Fonte: Elaboração própria

A tabela 12 faz a correspondência entre a alocação realizada e as boas práticas previstas pelo Tribunal de Contas, que apontam no sentido do risco ser retido ou, pelo contrário, transferido. Da leitura da mesma conclui-se que a alocação do risco efetuada no caso concreto respeita, de uma forma global, as boas práticas de alocação do risco.

4.2 Encargos da SCUT da ilha de São Miguel para as contas públicas regionais

Impõe-se agora dar resposta à quarta questão de investigação colocada: Qual o impacto financeiro dos encargos e potenciais riscos assumidos com a parceria nas contas da RAA?

Segundo as novas regras definidas pela Comissão Europeia (2004b), através do Eurostat, para a contabilização dos investimentos realizados em regime de parceria público-privada, o modelo de repartição de risco revela-se determinante para aferir do real impacto dos encargos do Estado com os contratos de parceria público-privada, quer em termos de défice quer ao nível da dívida pública.

De acordo com o Eurostat, os ativos da parceria⁵⁰ devem ser classificados *off-balance sheet*⁵¹ para o Estado, quando o parceiro privado assumir o risco de construção do ativo e, pelo menos, um dos dois riscos seguintes: o risco de disponibilidade ou o risco de procura. Neste caso, os pagamentos regulares realizados pelo Estado serão classificados, em termos orçamentais, como uma «aquisição de serviços». Caso contrário, os ativos em causa serão classificados como ativos do Estado, influenciando assim a dívida pública e o défice orçamental.

Conforme decorre da matriz de alocação de riscos da SCUT na ilha de São Miguel, os riscos de construção, o risco de procura e o risco de disponibilidade foram transferidos (total ou parcialmente) para a concessionária, logo o ativo é tratado como privado, ou seja, o valor do investimento inicial realizado na fase construção, assim como o seu financiamento, é registado no património da EUROSCUT AÇORES não afetando, deste modo, a dívida pública. As despesas com os pagamentos regulares feitos pela RAA afetam o défice orçamental, sendo classificadas como «aquisição de serviços».

⁵⁰ A despesa inicial de capital realizada.

⁵¹ Sendo contabilizados fora do balanço do Estado, não tendo repercussões ao nível da dívida pública. O valor do investimento é registado no património da empresa privada.

Para a formação dos encargos globais com esta PPP, há que entrar em linha de conta não só com as rendas e demais pagamentos contratualizados mas também com os riscos da concessão imputados à RAA.

Esta PPP envolve importantes encargos financeiros para a RAA. De acordo com o Governo Regional dos Açores⁵² os pagamentos anuais realizados entre 2012⁵³ e 2015, no âmbito da SCUT da ilha de São Miguel, totalizaram 94 milhões de euros (tabela 13).

Tabela 13 - Evolução dos pagamentos anuais efetuados

Pagamentos anuais	
Ano da CRA	Montante (Milhões de €)
2012	23
2013	19
2014	25
2015	27
Total:	94

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios anuais de execução do Plano Anual Regional (2012 a 2015).

⁵² Relatórios Anuais de Execução dos Planos Anuais Regionais (2012 a 2015).

⁵³ Os pagamentos contratualizados tiveram início no ano de 2012.

A tabela 14 demonstra o impacto financeiro deste projeto de PPP face ao valor do PIB da RAA:

Tabela 14 - Peso dos pagamentos anuais no PIB da RAA (2012 e 2015)

Pagamentos anuais		PIB Açores		Percentagem do PIB da RAA (%)
Ano	Montante (Milhões de €)	Ano	Montante (Milhões de €)	
2012	23	2012	3 610 ⁵⁴	0,6
2013	19	2013	3 663 ⁵⁵	0,5
2014	25	2014	3706 ⁵⁶	0,7
2015	27	2015	3785 ⁵⁷	0,7

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios Anuais de Execução dos Planos Anuais Regionais (2012 a 2015) e nos dados do SREA

Da análise desta tabela resulta que os montantes pagos em 2014 e 2015 corresponderam a 0,7% do Produto Interno Bruto Regional, o que, por si só, expressa o peso desta PPP nas contas da RAA.

⁵⁴ Dados do SREA disponíveis em <http://estatistica.azores.gov.pt/upl/%7Ba2a079dd-deab-4d02-b67b-6e2ba5246c45%7D.pdf>.

⁵⁵ Dados do SREA disponíveis em <http://estatistica.azores.gov.pt/upl/%7Ba2a079dd-deab-4d02-b67b-6e2ba5246c45%7D.pdf>.

⁵⁶ Dados do SREA disponíveis em http://ccipd.pt/wp-content/uploads/newsletter/15-12-18/PIB_2014.pdf.

⁵⁷ Dados do SREA disponíveis em <http://estatistica.azores.gov.pt/upl/%7Bb845fdca-49df-4c77-89e0-b18c96b4e662%7D.pdf>.

Quanto ao valor das responsabilidades contratuais plurianuais, verificou-se, nos pareceres da SRATC sobre a Conta da Região dos anos económicos 2011 e 2012, uma divergência entre o GRA⁵⁸ e a SRATC, resultante do facto de o Executivo Regional utilizar, para o cálculo das rendas futuras, o valor atual⁵⁹ da responsabilidade com os encargos futuros e a Secção Regional do Tribunal de Contas, o valor nominal global dos encargos contratualizados. No entanto, a partir de 2013, o cálculo destas responsabilidades passou a ser efetuado, também pela SRATC, em valor atual (*vide* tabela 15).

Tabela 15 - Evolução do valor das responsabilidades contratuais plurianuais

Responsabilidades contratuais plurianuais (obrigações contratualizadas)			
A vencer depois de:	Valor nominal (SRATC)	Valor atual (GRA)	
	Montante (Milhões de €)	Montante (Milhões de €)	Fator de desconto (%)
2010	1.270,8	-	-
2011	1.358,7	455,6	7,5
2012	846,2	381,4	7,5

⁵⁸ De acordo com o PCRAA (2011), em «sede de contraditório, o Governo Regional referiu: Com referência a 31/12/2011, o valor atual da responsabilidade com os encargos futuros destas parcerias (valor da dívida na data de referência) deve ser calculado aplicando o adequado fator de desconto (que no caso da SCUT é de 7,5% e no caso do hospital é de 6,08%) ao valor nominal de cada prestação. O valor da dívida com referência a 31/12/2011 é o que resulta deste cálculo, sendo de 455,6 milhões de euros, no caso da SCUT e de 147,3, no caso do hospital da ilha Terceira. Aliás, foi com base no seu valor atualizado líquido que foram avaliadas as diferentes propostas. A este propósito, e tendo em consideração que o Tribunal de Contas no parecer à Conta do Estado de 2010, na análise efetuada às PPPs, utiliza como referência o valor atualizado dos respetivos encargos, é com absoluta surpresa que o Governo Regional constata que a SRATC continua a utilizar um critério diferente sem apresentar qualquer justificação para o efeito» (p. 153).

⁵⁹ Segundo Silva (2013), o valor atual «baseia-se na ideia de que uma unidade monetária hoje tem mais valor que uma unidade monetária no futuro, isto porque uma unidade monetária disponível hoje pode ser investida começando imediatamente a render juros, aqui residindo o princípio financeiro básico da capitalização de valores» (p. 315).

Responsabilidades contratuais plurianuais (obrigações contratualizadas)			
	Valor atual (TC)		
	Montante (Milhões de €)		
2013	385,6 ⁶⁰	-	7,5
2014	415	-	6,35
2015	421,7	-	6,35

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios e pareceres sobre a Conta da RAA (anos económicos de 2010 a 2015)

Conforme resulta da tabela 15, em 2015, o valor atual das responsabilidades futuras assumidas pela RAA, no âmbito da SCUT, até 2037 ascendiam, segundo a SRATC, a 421,7 milhões de euros.

A tabela 16 contém a projeção elaborada, em 2012, pelo Governo Regional dos Açores, dos encargos anuais com as portagens da SCUT de São Miguel para o período de 2013 a 2037.

⁶⁰ Relativamente a este valor, a SRATC, no PCRAA (2013), refere que o mesmo foi «apurado com base nos dados enviados pelo Governo Regional, em sede de contraditório, no âmbito do Relatório e parecer sobre a Conta da RAA (2012), relativos aos fluxos de pagamento previsionais para o período 2013- 2037 (informação disponível em: <http://www.tcontas.pt/pt/actos/parecer-cra/sratc/2012/sratc-cra-2012.pdf>, pp. 180 e 181)», assinalando, todavia, que «de acordo com os elementos obtidos através da circularização, efetuada em 2014, à empresa concessionária, o valor atual dos encargos futuros com esta PPP ascende a cerca de 587,5 milhões de euros, ou seja, mais 201,9 milhões de euros face aos valores reportados pelo Governo Regional».

Tabela 16 - Pagamentos de portagens SCUT – Projeção de Fluxos de Caixa (2013-2037)

Ano	Caso Base (A)	Novas Projeções (B)	Variações (B) - (A)	
	Montante (Milhões de €)	Montante (Milhões de €)	Montante (Milhões de €)	%
2013	34,2	21	-13,3	-38,74
2014	36,8	19,9	- 16,9	- 45,95
2015	38,4	21	- 17,5	- 45,47
2016	40,1	23,1	- 18,1	- 45,19
2017	41,8	23,1	-18,7	- 44,70
2018	43,5	24,2	- 19,3	- 44,45
2019	44,9	25,3	- 19,6	- 43,70
2020	46,5	26,6	- 19,8	- 42,66
2021	48,1	28	- 20,1	- 41,80
2022	49,8	29,4	- 20,3	- 40,82
2023	51,5	31	- 20,51	-39,85
2024	53,2	32,5	- 20,7	-38,86
2025	55,1	34,2	- 20,8	- 37,85
2026	56,9	36	- 21	- 36,82
2027	58,8	37,8	- 21	- 35,7
2028	60,6	39,7	- 21	- 34,56
2029	62,3	41,7	- 21	- 33,14
2030	64,1	43,3	- 20,8	- 32,4
2031	65,9	44,9	- 21	- 31,81
2032	67,7	46,5	- 21,2	- 31,29
2033	69,6	47,9	- 21,7	- 31,19
2034	71,5	49,3	- 22,3	- 31,11
2035	73,4	50,6	- 22,8	- 31,07
2036	74,9	52	- 23	- 30,63

Ano	Caso Base (A)	Novas Projeções (B)	Variações (B) - (A)	
	Montante (Milhões de €)	Montante (Milhões de €)	Montante (Milhões de €)	%
2037	26,3	18,4	- 7,9	- 29,99
Total	1.335.873,82	846.156,48	- 489.717,34	- 36,66

Fonte: PCRAA (2012)

Da análise desta tabela é possível constatar-se, em primeiro lugar, que os custos anuais estimados apresentam um crescimento progressivo, atingindo o seu auge no ano de 2036, com uma previsão de, aproximadamente, 52 milhões de euros, para aquele ano.

Em segundo lugar, as responsabilidades assumidas com esta PPP constituem um elemento de pressão sobre as finanças regionais, pois implicarão um esforço financeiro anual que oscilará entre um mínimo previsto de 18,4 (2037) e um máximo previsto de 52 milhões de euros/ano (2036).

Verifica-se, ainda, que, em 2012, o valor total das novas projeções dos encargos com portagens SCUT, correspondente a 846,2 milhões de euros⁶¹, representa um decréscimo de 36,7% (489,7 milhões de euros) relativamente ao projetado inicialmente no Caso Base (1.335,9 milhões de euros).

Esta discrepância permite concluir que os resultados dos estudos de tráfego realizados se encontravam desajustados da realidade, correspondendo a estimativas de tráfego muito otimistas relativamente ao tráfego que se veio a verificar na realidade.

Conforme salientam Cruz e Marques (2012) a previsão da procura e consequentemente de volumes de tráfego é determinante, em qualquer concessão de infraestruturas de transporte, para definir a viabilidade da infraestrutura, verificando-se muitas das vezes expectativas demasiado otimistas relativamente à procura de determinada infraestrutura

⁶¹ Este montante corresponde ao valor das responsabilidades contratuais plurianuais a vencer depois de 2012, conforme resulta da tabela 5.

(o chamado de *optimism bias*) que, na prática, poderão não se verificar e, por isso, há lugar a reequilíbrio económico-financeiro a fim de recompensar o parceiro privado pela não concretização das previsões no decorrer da concessão.

As previsões de tráfego inflacionadas podem estar ligadas a falhas de modelagem de tráfego, mas também a decisões estratégicas de consórcios de PPP quando concorrem (EPEC, 2015).

Note-se, todavia, que o custo efetivo deste contrato para o erário público não decorre exclusivamente dos pagamentos contratualizados, relativos às Portagens SCUT.

Para a formação dos encargos globais com esta concessão, haverá ainda que entrar em linha de conta com os riscos da concessão que foram retidos pela RAA, pois a verificação dos mesmos traduz-se na obrigação de proceder à reposição do equilíbrio financeiro da concessão, a favor da concessionária.

Foi o que sucedeu na concessão da SCUT na ilha de São Miguel, por força da alocação à RAA do risco de modificações unilaterais por iniciativa do parceiro público, quer em sede de projeto quer de construção, conforme resulta do PCRAA (2013):

«(...) no relatório de gestão de 2013 da Euroscut, S.A., concessionária da SCUT na ilha de S. Miguel, faz-se referência à sentença proferida em tribunal arbitral ... **reclamação por maiores custos de construção**, e que já transitou em julgado, tendo a Região sido condenada “... ao pagamento de aproximadamente **10 milhões de euros**”. Em consequência, a verba correspondente a esta indemnização – cujo montante preciso não é revelado nas contas da concessionária –, constituirá uma obrigação financeira da Região Autónoma dos Açores»⁶² (p. 142).

Foi, também, o que se verificou por força do risco de procura ter sido partilhado. Relativamente a este aspeto, o PCRAA (2013) salienta:

«(...) os riscos orçamentais decorrentes da existência de responsabilidades contingentes no âmbito desta parceria público-privada, associadas a outro processo arbitral instaurado, com vista ao

⁶² Negritos nossos.

eventual reequilíbrio financeiro da parceria, resultante do facto de **não estarem a ser atingidas as metas previstas no caso base, em termos de tráfego, e consequentes receitas**»⁶³ (p. 142).

Os dois fatores atrás expostos contribuem, assim, para o agravamento dos encargos futuros com esta PPP, mas por serem objeto de contabilização em outros agrupamentos de despesa orçamental, tornam-se de difícil identificação e apuramento, num quadro de encargos totais relativo à PPP.

⁶³ Negritos nossos.

CAPÍTULO V – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação de mestrado, que assumiu como principais objetivos compreender como foi efetuada a alocação dos riscos no contrato de concessão rodoviária em regime de SCUT na ilha de São Miguel e mostrar os impactos da mesma nas Contas Públicas Regionais, pretende ser um contributo para dotar os decisores políticos de ferramentas mais fiáveis e adequadas a uma correta tomada de decisão no que respeita à alocação do risco em projetos PPP.

A eficiência das PPPs reside na alocação dos riscos, porquanto uma boa alocação dos riscos gera redução de custos, fornece incentivos ao privado para ser mais eficiente e reduz a probabilidade de verificação de renegociações contratuais.

Os ganhos de *Value for Money* associados a este modelo de contratação estão diretamente relacionados com o grau de otimização da partilha de riscos entre os parceiros público e privado. O princípio subjacente não é o de transferir o mais possível dos riscos para o sector privado, mas, antes, o de que cada risco seja imputado à parte melhor habilitada para o gerir.

Foram colocadas 4 questões de investigação: 1 - Como foi alocado o risco no contrato de concessão da SCUT na ilha de São Miguel? 2 - A distribuição do risco foi feita em consonância com as preferências internacionais em matéria de alocação do risco? 3 - A referida distribuição do risco respeita os princípios de risco previstos no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio e está em conformidade com as boas práticas de alocação do risco referidas pelo Tribunal de Contas? 4 - Qual o impacto financeiro dos encargos e potenciais riscos assumidos com a parceria nas contas da RAA?

Afigura-se útil analisar, com vista a uma eventual renegociação, da conformidade da alocação de riscos constante da matriz contratual com os princípios de riscos previstos no

artigo 7.º deste diploma legal e com as boas práticas defendidas pelo Tribunal de Contas, procurando compreender quais os aspetos a manter e quais os passíveis de serem melhorados.

Assim, procedeu-se ao enquadramento teórico do conceito de PPP e definiu-se as suas características, fez-se a comparação com o regime da contratação tradicional, identificou-se as suas vantagens e desvantagens e os tipos e modelos de PPP existentes.

No âmbito das PPPs rodoviárias, distinguiu-se os respetivos modelos e mecanismos de pagamento. Pela sua relevância para o caso concreto, efetuou-se, ainda, uma abordagem à experiência portuguesa de PPPs rodoviárias, com especial enfoque nas concessões em regime SCUT.

O estudo foi feito por recurso à abordagem metodológica do “estudo de caso”, conforme o previsto, tendo o método instrumental escolhido para a recolha de dados sido o da «análise documental».

A identificação e classificação dos riscos foi efetuada a partir de uma revisão da literatura que aborda os riscos inerentes às PPPs de infraestrutura e de uma análise dos relatórios de auditoria do Tribunal de Contas (2003, 2005a, 2005b, 2007) e de relatórios da Direção Geral do Tesouro e Finanças (2009, 2010, 2011, 2012a) e de um Boletim Informativo da mesma entidade (2012b).

Para a análise da distribuição dos riscos, foi elaborada uma «matriz de alocação de riscos de concessão» e o principal documento de recolha de dados utilizado para essa análise foi o «contrato de concessão rodoviária em regime de SCUT na ilha de São Miguel».

A referida matriz foi construída com base na «Matriz de Riscos das Subconcessionárias» elaborada pela Direção Geral do Tesouro e Finanças (2012a).

Nesta conformidade, e após análise ao clausulado contratual da concessão rodoviária em regime de SCUT na ilha de São Miguel foi possível identificar 24 fatores de risco, os quais foram classificados, segundo o defendido por Yescombe (2002), em três categorias

de risco: comerciais, macroeconómicos e políticos. Estes riscos foram, ainda, agrupados em 10 subcategorias mais específicas, nomeadamente, de projeto, de construção, ambientais, de exploração/manutenção, de procura, de disponibilidade, de força maior, financeiros, legislativos e de modificações unilaterais.

Em termos percentuais, foi possível apurar que a maior parte destes riscos, cerca de 62,5%, foram transferidos para o parceiro privado, tendo 25% ficado retidos pelo setor público e os restantes 12,5% sido partilhados entre os dois parceiros.

Quanto à sua alocação, verificou-se que foram transferidos para a concessionária a maior parte dos riscos comerciais, nomeadamente, os riscos de projeto, os riscos de construção (com exceção publicação da declaração de utilidade pública das Expropriações), o risco de incumprimento das regras ambientais (risco ambiental), os riscos de exploração/manutenção, o risco de disponibilidade e, ainda, o risco resultante de alterações legislativas gerais (risco político).

Foram retidos pela concedente, a maioria dos riscos políticos, nomeadamente, o risco de modificações unilaterais e o risco de alterações legislativas específicas. Foram, outrossim, alocados à Região Autónoma dos Açores o risco de inflação (risco financeiro) e, no âmbito dos riscos comerciais, um risco de construção (a declaração de utilidade pública das expropriações), um risco ambiental (desvio de traçado por imposição da autoridade ambiental) e um risco de força maior (risco de achados arqueológicos).

Foram partilhados entre a concedente e a concessionária o risco de tráfego (risco de procura) e dois riscos de força maior (risco de catástrofes naturais e risco de guerras/tumultos).

No que concerne à conformidade da alocação de riscos efetuada, em concreto, com as preferências internacionais de alocação de risco, constatou-se que a alocação dos riscos políticos, de conceção, de construção, de operação e de força maior (natural) está em conformidade com as preferências comuns de alocação de riscos resultantes do estudo de Ke *et. al.* (2010).

Verificou-se, também, que os riscos partilhados na matriz da concessão rodoviária em regime de SCUT na ilha de São Miguel (risco de procura e dois riscos força maior), acompanharam as tendências evidenciadas por Carbonara *et. al.* (2015). O mesmo sucedeu com o risco de sobrecustos designado por Carbonara *et. al.* (2015) de «risco de derrapagem de custos»).

A transferência para a concessionária da maioria dos riscos comerciais foi feita em obediência aos princípios de alocação de riscos constantes do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, e tendo em conta as boas práticas defendidas pelo Tribunal de Conta, apesar do referido diploma legal não se encontrar em vigor à data da abertura do procedimento pré-contratual. O mesmo sucedendo com a retenção pela concedente dos chamados riscos políticos.

A recolha de dados necessária à análise dos encargos orçamentais com o Projeto SCUT na ilha de São Miguel foi feita a partir das seguintes fontes: Pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores (PCRAA) referentes aos anos económicos 2010 a 2015, Relatórios Anuais de Execução do Plano Anual Regional relativos aos anos económicos 2012 a 2015, da Direção Regional do Planeamento e Fundos Estruturais, e, ainda, dados do Serviço Regional de Estatística dos Açores (SREA) respeitantes ao Produto Interno Bruto Regional (2010 a 2014).

Para aferir o real impacto desses encargos nas contas públicas regionais, quer em termos de défice quer ao nível da dívida pública, utilizou-se o modelo de repartição de risco, seguindo as regras definidas pela Comissão Europeia (2004b), através do Eurostat.

Assim, da análise da matriz de alocação de riscos da SCUT na ilha de São Miguel, verificou-se que os riscos de construção, o risco de procura e o risco de disponibilidade foram transferidos (total ou parcialmente) para a concessionária, pelo que o investimento deve ser considerado como privado.

Nesta conformidade, o valor do investimento realizado na fase construção, assim como o seu financiamento, são registados na contabilidade da concessionária não afetando,

deste modo, a dívida pública regional. Já as despesas com os pagamentos anuais feitos pela concedente afetam o défice orçamental, sendo classificadas como aquisições de serviços.

No que diz respeito aos impactos desta PPP nas Contas Públicas Regionais constatou-se que os encargos contratualizados em 2014 e em 2015 corresponderam a 0,7% do Produto Interno Bruto Regional, valores estes que, por si só, expressam o peso desta PPP nas contas públicas regionais.

Relativamente aos encargos globais (rendas e demais pagamentos contratualizados) verificou-se que os pagamentos anuais realizados entre 2012 e 2015 totalizaram 94 milhões de euros e apresentam uma tendência de crescimento progressivo que atingirá o seu auge no ano de 2036, com uma previsão de, aproximadamente, 52 milhões de euros. Deste modo, o valor atual das responsabilidades futuras assumidas pela RAA, no âmbito da SCUT, até 2037 ascenderá, segundo a SRATC, a 421,7 milhões de euros.

Por outro lado, constatou-se que, em 2012, o valor total das novas projeções de encargos referentes a portagens SCUT, correspondiam a 846,2 milhões de euros, representando um decréscimo de 36,7% (489,7 milhões de euros) relativamente ao projetado inicialmente (1.335,9 milhões de euros), o que nos leva a concluir que os estudos de tráfego realizados se encontravam bastante desajustados da realidade. Aliás, sobre esta matéria, convém lembrar que a previsão da procura e, conseqüentemente, dos volumes de tráfego é determinante para definir a viabilidade de uma qualquer concessão de infraestruturas de transporte. Ora, o facto de esta previsão não ter sido rigorosa no caso em apreço ajuda a explicar a derrapagem verificada.

Acresce que, para a formação dos encargos globais com esta concessão, haverá ainda que ter em linha de conta os riscos da concessão que foram alocados à RAA, nomeadamente o risco de modificações unilaterais por iniciativa do parceiro público, por força do qual a RAA foi condenada no pagamento de aproximadamente 10 milhões de euros, por maiores custos de construção. O mesmo acontece com o risco de procura (que foi partilhado), em consequência do qual a Região poderá, ainda, ser condenada no pagamento de uma

indenização ao concessionário por não estarem a ser atingidas as metas previstas no caso base, em termos de tráfego, e consequentes receitas.

Para terminar, sempre se dirá que uma das limitações deste estudo prende-se com o âmbito da análise efetuada, porquanto este se restringiu ao contrato de concessão, não englobando os vários anexos que o integram, pelo que se admite que possam existir outros potenciais riscos que não foram identificados neste estudo. É um aspeto a considerar num desenvolvimento futuro deste trabalho.

Considera-se, também, que seria interessante realizar a análise quantitativa do risco desta PPP com vista a compreender se houve *value for money*.

Outro tema relevante a abordar numa investigação futura consistiria na análise da gestão deste contrato ao longo do seu período de execução por forma a compreender se a mesma tem sido feita de forma eficiente.

Poder-se-ia, ainda, comparar a matriz de riscos deste contrato com as de outras Parcerias Público Privadas rodoviárias em execução, tendo em vista compreender quais as diferenças entre elas, e em que medida as mesmas se refletem num aumento ou diminuição dos encargos com reequilíbrios financeiros.

Referências Bibliográficas

Albalade, D., Bel, G., Bel, P. & Geddes, R. (2015). Risk Mitigation and Sharing in Motorway Concessions: An international benchmark. *Journal of Comparative Policy Analysis*. Disponível em <https://www.human.cornell.edu/pam/cpip/upload/JCPA-Final-Oct-10-2015.pdf>

Araújo, S. & Sutherland, D. (2010). *Public-Private Partnerships and Investment in Infrastructure*. OCDE, Economics Department Working Papers, nº 803, OECD Publishing, France

Azevedo, M. (2009). *As Parcerias Público-Privadas: Instrumento de uma Nova Governação Pública*, Edições Almedina, S.A.

Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo, Edições 70

Cabral, N. (2009). *As Parcerias Público-Privadas*. Edições Almedina, S.A.

Carbonara, N., Costantino, N., Gunnigan, L. & Pellegrino, R. (2015) Risk Management in Motorway PPP Projects: Empirical-based Guidelines, *Transport Reviews*, Vol. 35, Is. 2

Comissão Europeia (2003). *Guidelines for successful Public-Private Partnerships*. Disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

Comissão Europeia (2003). *European Economy*. Public Finances in EMU

Comissão Europeia (2002). *Manual do Défice e da Dívida das Administrações Públicas*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. Disponível em <file:///C:/Users/anabe/Downloads/KS-42-02-585-Portugese.pdf>

Comissão Europeia (2004a). *Livro verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões*.³ COM (2004) 327. Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&qid=1486829791165&from=PT>

Comissão Europeia (2004b). *Long term contracts between government units and non-government partners (Public-private-partnerships) – Methods and Nomenclatures*. Eurostat – Theme 2 Economy and Finance. Luxemburgo. Disponível em http://www.bosettiegatti.eu/info/norme/comunitarie/2004_decisione_eurostat.pdf

Creswell, J. (2002). *Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research*. Upper Saddle River, NJ: Merrill Prentice Hall.

Cruz, C. & Marques, R.. (2012). *O Estado e as Parcerias Público-Privadas*. Edições Sílabo, Lda

Dalfovo, M., Lana, R., Silveira, A.. (2008). *Métodos quantitativos e qualitativos: Um resgate teórico*. *Revista Interdisciplinar Científica Aplicada*, Vol. 2, n.º 4, pp. 1-13. Disponível em [file:///D:/Documentos/Dropbox/tese%20PPP%20RAA%20-%20SCUT/varios/2metodologia/metodos quantitativos e qualitativos um resgate teórico.pdf](file:///D:/Documentos/Dropbox/tese%20PPP%20RAA%20-%20SCUT/varios/2metodologia/metodos%20quantitativos%20e%20qualitativos%20um%20resgate%20teorico.pdf)

European PPP Expertise Centre (2015). *The Guide to Guidance: How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects*. Disponível em <http://www.eib.org/epec/resources/guide-to-guidance-en>

Firmino, S. (2014) *Parcerias Público-Privadas em Portugal: Accountability, Modelos e Motivações Subjacentes*. Dissertação de Doutoramento. Universidade do Minho. Escola de Economia e Gestão. Disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/38040>

Franco, V. & Pamplona, J. (2008). Alocação de riscos em Parcerias Público-Privadas no Brasil. *Revista Económica do Nordeste*, Fortaleza, v. 39, n.º 1, Jan-Mar. Disponível em http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1069

Grimsey, D. & Lewis, M. (2002). Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. *Internacional Journal of Project Management*, v. 20, n.º 2, p. 107-118

Grimsey, D. & Lewis, M. (2004). *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited

Grimsey, D. & Lewis, M. (Orgs.). (2005). *The economics of Public Private Partnerships*. UK/USA: Edward Elgar Publishing Limited

Grimsey, D. & Lewis, M. (2005). *Are Public Private Partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views*. *Accounting Forum*, v. 29, n.º 4, pp. 345-378

Hayford, O. (2006). *Successfully allocating risk and negotiating a PPP contract*. Disponível em http://www.claytonutz.com/area_of_law/construction_and_major_projects/docs/PPP_Summit_Paper_May06.pdf

Irwin, T. (2006). *Public risk in private infrastructure*. In: *Realizing the potential for profitable investment in Africa*. High-Level Seminar organized by the IMF institute and the Joint Africa Institute. Disponível em <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2006/rppia/pdf/irwin.pdf>

International Monetary Fund (2004). *Public-Private Partnerships*. Disponível em <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>

Jin, X. & Doloi H. (2008). *Interpreting risk allocation mechanism in public-private partnership projects: an empirical study in a transaction cost economics perspective*. Construction Management and Economics, Vol. 26, n.º 7, pp. 707-721.

Ke, Y., Wang, S. & Chan, A. (2010) *Risk Allocation in Public-Private Partnership Infrastructure Projects: Comparative Study*. Disponível em [http://ascelibrary.org/doi/abs/10.1061/\(ASCE\)IS.1943-555X.0000030](http://ascelibrary.org/doi/abs/10.1061/(ASCE)IS.1943-555X.0000030)

Laffont, J. & Tirole, J. (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge (Mass.). MIT-Press.

Lessard, D. & Miller, R. (2001). Understanding and Managing Risks in Large Engineering Projects. *International Journal of Project Management*. 19(8), 437-443

Li, B. (2003). *Risk management of public/private partnership projects*. Un-published PhD thesis. School of the Built and Natural Environment. Glasgow Caledonian University. Glasgow, Scotland.

Li, B., Akintoye, A. & Hardcastle, C. (2001). *Risk Analysis and Allocation in Public Private Partnerships Projects*. 17th ARCOM Annual Conference. Salford. Vol.2, pp.895-904. Disponível em

http://www.arcom.ac.uk/-docs/proceedings/ar2001-895-904_Li_Akintoye_and_Hardcastle.pdf

Li, B., Akintoye, A. & Edwards, P.; Hardcastle, C. (2005). *The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK*. International Journal of Project Management. Vol. 23, pp. 25-35.

Marques, R. & Silva, D. (2008). As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações. *Revista de Estudos Politécnicos*, Vol. I, n.º 10, pp. 33-50

Martins, G. & Theóphilo, C. (2009). *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. 2.ed., São Paulo. Atlas.

Mas, I. (1997) *Managing exchange rate- and interest rate-related project exposure: are guarantees worth the risk?* In: Irwin, T; Klein, M.; Perry, G.; Thobani, M. (Eds.). *Dealing with public risk in private infrastructure*. Latin American and Caribbean Studies Viewpoint. Washington, D.C. World Bank, p. 109-127.

Melo, P. (2011). *A Distribuição do Risco nos Contratos de Concessão de Obras Públicas*. Coimbra. Almedina, S.A.

Merna, T. & Smith, N.. (1996). *Projects Procured by Privately Financed Concession Contracts*, Vol. 2. Hong Kong. Asia Law & Practice.

Ng, A. & Loosemore, M. (2007). Risk allocation in the private provision of public infrastructure. *Internacional Journal of Project Management*, Vol. 25, n.º 1, pp. 66-76

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (2008). *Public-private partnerships: In pursuit of risk sharing and value for money*. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico, Paris

Pardal, L. & Correia, E. (1995). *Métodos e Técnicas de Investigação Social*. Porto: Areal.

Pinto, M. (2006). Repartição de Riscos nas Parcerias Público-Privadas. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, V. 13, n.º 25, p. 155-182, jun. 2006

Quivy, R. & Campenhoudt, L. (2008). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa. Gradiva.

Reis, R. & Sarmiento, J. (2013). A ascensão e queda das parcerias publico-privadas em Portugal. *Revista Parcerias Público-Privadas – Experiências, Desafios e Propostas*. LTC Editora, pp. 145 a 157

Ribeiro, M. (2014). *Riscos Ambientais em concessões e PPP*. Minuta Preliminar para Discussão Publicada em 07.06.2014. Disponível em <http://pt.slideshare.net/portugalribeiro/distribuio-de-riscos-ambientais-em-concesses-e-ppps>

Richardson, R. (1989). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas.

Roumboutsos, A. & Anagnostopoulos, K. (2008). Public-private partnership projects in Greece: Risk ranking and preferred risk allocation. *Construction Management and Economics*, Vol. 26, n.º 7, pp. 751-763.

Sadka, E.. (2006). *Public-Private Partnerships: A Public Economics Perspective*. International Monetary Found Working Paper N.º 06/77. Disponível em <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=083008085091000099121001078099015023046014073092023027101123018063005005053092090101120096055093031104024105031112124016007027023026089013089092000119105091067031009110021065094&EXT=pdf>

Santos, T. (2006), *A transferência de risco em PPP*, Mestrado em Gestão e Estratégia Industrial, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão

Sarmiento, J. (2010). Do Public-Private Partnerships Create Value for Money for the Public Sector? The Portuguese Experience. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2010/1

Sarmiento, J. (2013). *Parcerias Público-Privadas*, Fundação Francisco Manuel dos Santos

Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2007) *Research methods for Business Students*. Fourth Edition, Prentice-Hall

Savas, E. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers

Silva, E. (2013). *Dicionário de Gestão*. Porto. Vida Económica – Editorial, S.A.

Smith, W. (1997). *Covering political and regulatory risks: issues and options for private infrastructure arrangements*. In: Irwin, T; Klein, M.; Perry, G.; Thobani, M. (Eds.). *Dealing with public risk in private infrastructure*. World Bank Latin American and Caribbean studies, [S. l.], p. 45-81. Disponível em https://books.google.pt/books?hl=pt-PT&lr=&id=NQ8EkEiYf_sC&oi=fnd&pg=PA45&dq=Covering+political+and+regulatory+risk:+issues+and+options+for+private+infrastructure+arrangements.&ots=swxVn_aqzGn&sig=HDE2gVmBiA8f5VJ3q0NdLlyYg_o&redir_esc=y#v=onepage&q=Covering%20political%20and%20regulatory%20risks%3A%20issues%20and%20options%20for%20private%20infrastructure%20arrangements.&f=false

Tolani, O. (2013). An examination of risk allocation preferences in public-private partnerships in Nigeria. Afe Babalola University: *Journal of Sustainable Development Law and Policy*. Vol. 2, pp. 206-221. Disponível em <http://www.ajol.info/index.php/jsdlp/article/view/122612/112160>

Tribunal de Contas (2008). *Linhas de Orientação (Guide Lines) e Procedimentos para o desenvolvimento de Auditorias Externas a PPP*. Disponível em <http://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/manuais/map/LinhasOrientaPPP.pdf>

Varma, J. (2003) *Putting 'private finance' back into the Private Finance Initiative. India Infrastructure Report*. pp. 174-181. Disponível em <http://www.iitk.ac.in/3inetwork/html/reports/IIR2003/html/chapter7.html#7.1pu>

de Vries, P. & Yehoue, E. (2013). *The Routledge companion to public-private partnerships*. New York, NY: Routledge. Disponível em https://books.google.pt/books?id=RJVV-yyOk-MC&printsec=frontcover&hl=pt-PT&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q=The%20Routledge%20companion%20&f=false

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

Yescombe, E. (2007). *Public Private Partnerships – Principles of Policy and Finance*. Amsterdam: Elsevier

Yin, R. (2009). *Case Study Research – Design and Methods*, 4ª Edição, Sage publications, Inc, Londres

Pareceres sobre a Conta da RAA (SRATC)

PCRAA (2010). Relatório e parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2010, Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas. Disponível em

<http://www.tcontas.pt/pt/actos/parecer-cra/sratc/2010/sratc-cra-2010.pdf>

PCRAA (2011). Relatório e parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2011, Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas. Disponível em

<http://www.tcontas.pt/pt/actos/parecer-cra/sratc/2011/sratc-cra-2011.pdf>

PCRAA (2012). Relatório e parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2012, Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas. Disponível em

<http://www.tcontas.pt/pt/actos/parecer-cra/sratc/2012/sratc-cra-2012.pdf>

PCRAA (2013). Relatório e parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2013, Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas. Disponível em

<http://www.tcontas.pt/pt/actos/parecer-cra/sratc/2013/sratc-cra-2013.pdf>

PCRAA (2014). Relatório e parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2014, Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas. Disponível em

<http://www.tcontas.pt/pt/actos/parecer-cra/sratc/2014/sratc-cra-2014.pdf>

PCRAA (2015). Relatório e parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2015, Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas. Disponível em

<http://www.tcontas.pt/pt/actos/parecer-cra/sratic/2015/sratic-cra-2015.pdf>

Relatórios de auditoria do Tribunal de Contas:

Tribunal de Contas (2003). Auditoria às concessões rodoviária em regime de portagem SCUT. Relatório n.º 14/03 – 2ª Secção, Lisboa: Tribunal de Contas. Disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2003/2s/rel014-2003-2s.pdf

Tribunal de Contas (2005a). Encargos do Estado com as parcerias público-privadas: Concessões rodoviárias e ferroviárias. Relatório de Auditoria n.º 33/05, Lisboa: Tribunal de Contas. Disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2005/dgdc/audit-dgdc-rel033-2005-2s.pdf

Tribunal de Contas (2005b). Concessões rodoviárias em regime de portagem SCUT. Follow-up. Relatório n.º 34/05 – 2ª Secção, Lisboa: Tribunal de Contas. Disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2005/dgdc/audit-dgdc-rel034-2005-2s.pdf

Tribunal de Contas (2007). Auditoria aos Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas - Concessões Rodoviárias e Ferroviárias. Relatório n.º 04/2007 - 2.ª Secção, Lisboa: Tribunal de Contas. Disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2007/audit-dgdc-rel004-2007-2s.pdf

Tribunal de Contas (2014). Auditoria à Regulação de PPP no Sector das Águas (sistemas em baixa). Relatório n.º 03/2014 – 2.ª Secção, Lisboa: Tribunal de Contas. Disponível em https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2014/2s/audit-dgtec-rel003-2014-2s.pdf

Relatórios e Boletins da Direção Geral do Tesouro e Finanças:

Direção Geral do Tesouro e Finanças (2009). Relatório 2009 das Parcerias Público-Privadas e Concessões. Disponível em http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/2009/Relatorio_Anuar_PPP_2009.pdf

Direção Geral do Tesouro e Finanças (2010). Relatório 2010 das Parcerias Público-Privadas e Concessões. Disponível em http://cadpp.org/sites/default/files/documenta/Relatorio_PPP_Concessoes_2010.pdf

Direção Geral do Tesouro e Finanças (2011). Relatório 2011 das Parcerias Público-Privadas e Concessões. Disponível em http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/2011/Relatorio_PPP_2011_15_Julho_revisto.pdf

Direção Geral do Tesouro e Finanças (2012a). Relatório 2012 das Parcerias Público-Privadas e Concessões. Disponível em http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/2012/Relatorio_Anuar_PPP_2012.pdf

Direção Geral do Tesouro e Finanças (2012b) Boletim Informativo Parcerias Público-Privadas e Concessões, 3.º Trimestre 2012. Disponível em http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/2012/GASEPC_Boletim_Info_PPP_3T12.pdf

Relatórios da Direção Regional do Planeamento e Fundos Estruturais (GRA)

Relatório anual de execução (Plano Anual Regional 2012). Disponível em

http://www.azores.gov.pt/NR/rdonlyres/B17C3D46-7303-4899-902A-6BDE5C7B2D09/766802/RELATRIO_EXECUO_PLANO_2017.pdf

Relatório anual de execução (Plano Anual Regional 2013). Disponível em

http://www.azores.gov.pt/NR/rdonlyres/B17C3D46-7303-4899-902A-6BDE5C7B2D09/792689/RELATRIO_EXECUO_PLANO_2016.pdf

Relatório anual de execução (Plano Anual Regional 2014). Disponível em

http://www.azores.gov.pt/NR/rdonlyres/B17C3D46-7303-4899-902A-6BDE5C7B2D09/887639/RELATRIO_EXECUO_PLANO_2014.pdf

Relatório anual de execução (Plano Anual Regional 2015). Disponível em

http://www.azores.gov.pt/NR/rdonlyres/B17C3D46-7303-4899-902A-6BDE5C7B2D09/1035154/RELAT_EXEC_PLANO_2015.pdf

Newsletters do Serviço Regional de Estatística dos Açores

PIB regional de 2013 – Disponível em <http://srea.azores.gov.pt/upl/%7B9a4aa04f-feba-44a2-8d56-10af4facb278%7D.pdf>

PIB regional de 2014 – Disponível em http://ccipd.pt/wp-content/uploads/newsletter/15-12-18/PIB_2014.pdf

PIB regional de 2015 – Disponível em <http://estatistica.azores.gov.pt/upl/%7Bb845fdca-49df-4c77-89e0-b18c96b4e662%7D.pdf>

Legislação

Por ordem cronológica:

Resolução do Governo Regional

n.º 68/2001, de 17 de maio

Introduz a possibilidade de desenvolvimento de infraestruturas rodoviárias regionais através da atribuição de concessões em regime de portagem Sem Cobrança aos Utilizadores (SCUT), com financiamento por recurso a um modelo de Parceria Público-Privada (PPP)

Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto,

alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002,

de 28 de agosto e pelas Leis n.ºs 23/2003,

de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto,

48/2010, de 19 de outubro, 22/2011,

de 20 de maio, 52/2011, de 13 de outubro,

37/2013, de 14 de junho, 41/2014,

de 10 de julho.

Lei de Enquadramento Orçamental
de 2001

Decreto Legislativo Regional

n.º 25/2001/A, de 31 de dezembro

Estabelece o regime de realização do concurso com vista à concessão de obra pública, em regime de portagem SCUT (sem cobrança ao utilizador), de troços rodoviários na ilha de São Miguel

Resolução do Conselho de Governo

Regional n.º 71/2002, de 26 de abril

Procede à abertura de concurso público internacional para a concessão em regime de portagem sem cobrança ao utilizador, da conceção, projeto, construção, financiamento, conservação e exploração dos lanços rodoviários e respetivos troços, na ilha de São Miguel

Resolução do Conselho de Governo

Regional n.º 71/2002, de 16 de maio

Republica para efeitos de retificação, a Resolução n.º 71/2002, de 26 de Abril, que procede à abertura de concurso público internacional para a concessão em regime de portagem sem cobrança ao utilizador, da conceção, projeto, construção, financiamento, conservação e exploração dos lanços rodoviários e respetivos troços, na ilha de São Miguel

Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril	Estabelece as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas
Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de março	Coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços
Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de julho	Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril, revendo o regime jurídico aplicável à intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global de parcerias público-privadas. Republica, em anexo, o Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril
Decreto Legislativo Regional n.º 44/2006/A, de 2 de novembro	Aprova as bases da concessão da conceção, projeto, construção, financiamento, conservação e exploração dos lanços

rodoviários e respetivos troços na ilha de São Miguel em regime de portagem sem cobrança ao utilizador (SCUT)

Resolução do Conselho do Governo

n.º 167/2006, de 14 de dezembro

Aprova a minuta do contrato de concessão, em regime de portagem SCUT (sem cobrança ao utilizador), de troços rodoviários na ilha de São Miguel a celebrar entre a Região Autónoma dos Açores e a SCUT Açores - Sociedade Concessionária da SCUT dos Açores, S.A.

Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio

Disciplina a intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas e cria a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

Diretiva 2014/23/UE do Parlamento

Europeu e do Conselho de 26

de fevereiro

Adjudicação de contratos de concessão

Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro

Lei de Enquadramento Orçamental de 2015

Decreto Legislativo Regional n.º

27/2015/A, de 29 de dezembro

Aprova o Regime Jurídico dos Contratos
Públicos na Região Autónoma dos Açores

Anexo I - Riscos identificados e excertos do contrato

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
<p>Riscos de projeto</p>	<p>Concepção</p>	<p>Setor Priv.</p>	<p>26 a 29, 31 a 33, 37</p>	<p>«26. Concepção, projecto e construção»</p> <p>«26.1 A Concessionária é responsável pela concepção, projecto e construção dos Lanços referidos na alínea (a) do número 5.2. e no número 5.4 e pela concepção, projecto de alteração de vias, reabilitação ou reformulação dos lanços referidos na alínea (b) do número 5.2.».</p> <p>«26.2 A concessionária é ainda responsável pela construção das vias de ligação aos nós, de acordo com o previsto nos projectos aprovados».</p> <p>«26.3. Para cumprimento das obrigações assumidas em matéria de concepção, projecto e construção das Vias Concessionadas a concessionária celebrou com ACE o Contrato de Empreitada que figura no Anexo VI».</p> <p>«31. Aprovação de estudos e projectos»</p> <p>«31.4 A aprovação ou não aprovação dos projectos pelo Concedente não acarretará para ele qualquer responsabilidade nem libertará a Concessionária dos compromissos emergentes do Contrato de Concessão, nem da responsabilidade que porventura lhe advenha da imperfeição das concepções previstas ou da funcionalidade das obras, com excepção das modificações impostas unilateralmente pelo Concedente e relativamente às quais a concessionária tenha manifestado por escrito as</p>

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
				<p>suas reservas. Neste caso, a concessionária não será responsabilizada pelas modificações impostas na medida em que os factos geradores de responsabilidade perante o Concedente ou terceiro estejam abrangidos no âmbito das reservas por si feitas».</p> <p>«37. Qualidade das Vias Concessionadas»</p> <p>«37.1 A Concessionária garante ao Concedente a qualidade da concepção e do projecto»</p> <p>«37.2 A Concessionária responderá perante o concedente e perante terceiros, nos termos da lei, por quaisquer danos emergentes ou lucros cessantes resultantes de deficiências ou omissões na concepção».</p>
	Planeamento	Setor Priv.	27	<p>«27. Elaboração de estudos e projetos»</p> <p>«27.1. Compete à Concessionária, sob a supervisão do SRHE, promover por sua conta e interia responsabilidade, a elaboração dos estudos e projetos relativos às obras abrangidas no âmbito da concessão»;</p> <p>«27.2. Os estudos e projetos de carácter técnico e ambiental (...) serão apresentados sob a forma de estudos prévios, incluindo Estudos de Impacto Ambiental, anteprojetos e projetos».</p>
	Obtenção de licenças e aprovações necessárias	Setor Priv.	17	<p>«17. Obtenção de licenças</p> <p>Compete à Concessionária requererm custear e obter todas as licenças, autorizações e aprovações necessárias ao exercício das actividades integradas na Concessão, bem como</p>

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
				preencher os demais requisitos complementares para o mesmo fim».
Riscos de construção	Cumprimento de prazos	Setor Priv.	32.1 a 32.3, 33.6	<p>«32. Prazos de execução</p> <p>32.1 O início da construção deverá ter lugar dentro do prazo máximo de seis meses a contar da data da assinatura do Contrato de Concessão e obedecer ao Programa de Trabalhos de constitui o Anexo X (...).</p> <p>32.2 As datas de entrada em serviço e, bem assim, as datas de início da construção de cada um dos Lanços referidos no número anterior são as que constam do Programa de Trabalhos.</p> <p>32.3 As datas limite de entrada em serviço de cada um dos Lanços referidos nos números 5.2 e 5.4 são as seguintes:</p> <p>(a) A entrada em serviço do Lanço via Rápida Lagoa/Ribeira Grande (Lagoa/Adutora; Adutora/Rotunda da Ribeira Seca) deverá verificar-se no prazo de 17 dezassete meses a contar da assinatura do Contrato de Concessão, desde que a respectiva declaração de utilidade pública seja publicada no prazo de um mês a contar da data da apresentação pela Concessionária do requerimento para o efeito;</p> <p>(b) A totalidade das Vias concessionadas deverão entrar em serviço dentro do prazo máximo de 5 (cinco) anos a contar da data da assinatura do Contrato de Concessão.</p>

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
	Sobrecustos (trabalhos a mais/ erros e omissões)	Setor Priv.	36, 31.4	<p>«33.6 Sempre que o atraso no cumprimento do Programa de Trabalhos seja imputável ao Concedente, a Concessionária terá direito à reposição do equilíbrio financeiro da concessão».</p> <p>«36. Condicionamentos especiais»</p> <p>«36.1. O Concedente poderá impor à Concessionária a realização de modificações aos projectos e estudos apresentados, mesmo se já aprovados, e ao Programa de Trabalhos, quando o interesse público o exija, mediante comunicação dirigida à Concessionária e imediatamente aplicável».</p> <p>36.2. Em situações de emergência, estado de sítio ou calamidade pública, o Concedente poderá decretar a suspensão ou interrupção da execução de quaisquer trabalhos ou obras e adoptar as demais medidas que se mostrem adequadas, mediante comunicação dirigida à Concessionária e imediatamente aplicável.</p> <p>36.3. Qualquer património histórico ou arqueológico existente no traçado das obras de construção das Vias Concessionadas é pertença exclusiva do Concedente, devendo a Concessionária notifica-lo imediatamente da sua descoberta, não podendo efectuar quaisquer trabalhos que possam afetar ou pôr em perigo aquele património sem obter indicações do Concedente relativamente à sua forma de preservação.</p> <p>36.4. A verificação de qualquer das situações previstas no presente artigo confere à concessionária o direito à reposição do equilíbrio</p>

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
				<p>financeiro, nos termos e verificados os pressupostos do artigo 80.».</p> <p>«31. Aprovação de estudos e projectos»</p> <p>«31.4 A aprovação ou não aprovação dos projectos pelo Concedente não acarretará para ele qualquer responsabilidade nem libertará a Concessionária dos compromissos emergentes do Contrato de Concessão, nem da responsabilidade que porventura lhe advenha da imperfeição das concepções previstas ou da funcionalidade das obras, com excepção das modificações impostas unilateralmente pelo Concedente e relativamente às quais a concessionária tenha manifestado por escrito as suas reservas».</p>
	Qualidade/ fiabilidade (defeitos de construção)	Setor Priv.	35	<p>«35. Danos, restabelecimentos e serviços afectados»</p> <p>«35.5 A Concessionária será responsável pelas deficiências ou vícios de construção que venham a detectar-se nos restabelecimentos referidos no presente artigo até 5 (cinco) anos após a data de abertura ao tráfego do Lanço onde se localizem».</p>
	Expropriações (execução de custos)	Setor Priv.	25.4	<p>«25. Declaração de utilidade pública»</p> <p>«25.4 Competirá à Concessionária, enquanto entidade expropriante em nome da Região Autónoma dos Açores, a realização dos processos expropriativos e, bem assim, o pagamento de indemnizações ou outras compensações derivadas das expropriações, aquisições de bens ou de direitos ou da imposição de servidões ou outros ónus ou encargos delas decorrentes».</p>

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
	Expropriações (na publicação da declaração de utilidade pública)	Setor Púb.	24, 25.1, 25.7	<p>«24. Disposições aplicáveis</p> <p>Às expropriações efectuadas no âmbito do Contrato de Concessão, e em tudo o que nele não se encontrar especialmente previsto, são aplicáveis as disposições da legislação portuguesa em vigor».</p> <p>«25. Declaração de utilidade pública</p> <p>25.1. São de utilidade pública, com carácter de urgência, todas as expropriações a realizar para estabelecimento da Concessão, competindo à Concessionária a prática dos actos que individualizem os bens a expropriar, de acordo com o Código das Expropriações».</p> <p>«25.7 Sujeito ao disposto no número 25.3, as declarações de utilidade pública serão publicadas no prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias a contar da recepção, pelo concedente, dos elementos necessários à respectiva emissão, acordando as Partes que a publicação de todas as declarações de utilidade pública será requerida com urgência e que a Concessionária suportará os respectivos custos de publicação».</p>
	Danos em infraestruturas próprias ou de terceiros ou	Setor Priv.	35.1, 35.5	«35. Danos, restabelecimentos e serviços afectados

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
	acidentes com trabalhadores			<p>35.1 Competirá à Concessionária suportar os encargos relativos à reparação dos estragos que se demonstre terem sido causados em quaisquer infra-estruturas em consequência das obras a seu cargo, nomeadamente vias de comunicação, infraestruturas enterradas, mobiliário urbano, incluindo reparação ou indemnização de todos e quaisquer danos causados em condutas de água, esgotos, redes de electricidade, gás, telecomunicações e respectivos equipamentos e em quaisquer outros bens de terceiros».</p> <p>«35.5 A Concessionária será responsável pelas deficiências ou vícios de construção que venham a detectar-se nos restabelecimentos referidos no presente artigo até 5 (cinco) anos após a data de abertura ao tráfego do Lanço onde se localizem».</p>
Riscos ambientais	Regras ambientais	Setor Priv.	27.1, 28.3, 28.4	<p>«27. Elaboração de estudos e projetos»</p> <p>«27.1 Compete à Concessionária, sob supervisão do SRHE, promover, por sua conta e inteira responsabilidade, de acordo com as disposições do Contrato de Concessão, a elaboração dos estudos e projectos relativos às obras abrangidas no âmbito da Concessão, os quais deverão satisfazer as normas legais e regulamentares em vigor».</p> <p>«28.3. Os Estudos de Impacte Ambiental darão cumprimento à legislação nacional e comunitária neste domínio, designadamente ao Decreto-Lei 69/2000, de 3 de Maio, prevendo, identificando e avaliando os potenciais impactes resultantes das fases de construção e exploração, apresentando</p>

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
				<p>as correspondentes medidas mitigadoras e compensatórias e os sistemas de monitorização para controle efectivo dessas medidas.</p> <p>28.4 O Estudo de Impacte Ambiental será apresentado conjuntamente com o estudo prévio, para que o DRHE, enquanto entidade licenciadora, o possa remeter à Secretaria Regional do Ambiente, para obtenção de Declaração de Impacte Ambiental nos termos da legislação em vigor».</p>
	Risco de desvios de traçado por imposição de autoridade ambiental	Setor Púb.	31.5.	<p>«31. Aprovação de estudos e projectos»</p> <p>«31.5. A Concessionária terá direito à reposição do equilíbrio financeiro, nos termos e verificados os pressupostos previstos no artigo 80 se, em resultado do processo de avaliação do impacte ambiental nos Lanços que não disponham, na data de assinatura do Contrato de Concessão, de declaração de impacte ambiental favorável ou favorável com condicionantes:</p> <p>(a) O traçado que vier a ser imposto pelo Concedente para qualquer Lanço se localizar fora do Corredor considerado na Proposta; ou</p> <p>(b) For exigida a construção de túneis não considerados nos elementos integrantes da Proposta».</p>
Riscos de exploração/manutenção	Sobrecustos (trabalhos a mais/erros e omissões)	Setor Priv.	44.1., 44.2., 45.5., 31.4	<p>«44. Exploração das Vias Concessionadas</p> <p>44.1 A Concessionária é responsável pela exploração das Vias Concessionadas, a partir da respectiva data de entrada em serviço ou transferência, em condições de operacionalidade</p>

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
				<p>e segurança, devendo mantê-las em funcionamento ininterrupto e permanente».</p> <p>44.2 É da responsabilidade da Concessionária a manutenção das Vias Concessionadas, em bom estado de conservação e boas condições de utilização, operacionalidade e segurança, nos termos do Contrato de Concessão, bem como a realização atempada de todos os trabalhos necessários para que as mesmas satisfaçam cabal e permanentemente o fim a que se destinam.</p> <p>44.5 O estado de conservação e as condições de exploração das Vias Concessionadas serão assiduamente verificados pelo Concedente no âmbito dos seus poderes de fiscalização competindo à Concessionária proceder, nos prazos que razoavelmente lhe forem fixados, às reparações e beneficiações necessárias à manutenção dos padrões de qualidade previstos no Manual de Operação e Manutenção.</p> <p>«31. Aprovação de estudos e projectos»</p> <p>«31.4 A aprovação ou não aprovação dos projectos pelo Concedente não acarretará para ele qualquer responsabilidade nem libertará a Concessionária dos compromissos emergentes do Contrato de Concessão, nem da responsabilidade que porventura lhe advenha da imperfeição das concepções previstas ou da funcionalidade das obras, com excepção das modificações impostas unilateralmente pelo Concedente e relativamente às quais a concessionária tenha manifestado por escrito as suas reservas».</p>

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
	Sinistralidade	Setor Priv.	55.1, 55.2	<p>«55. Controlo dos níveis de sinistralidade</p> <p>55.1 A Concessionária deverá manter um contínuo controlo dos níveis de sinistralidade registados nas Vias Concessionadas e promover a realização de auditorias anuais dos mesmos.</p> <p>55.2 Caso os níveis de sinistralidade registados nas Vias Concessionadas sejam superiores à média da restante rede regional a Concessionária fica sujeita ao pagamento das multas referidas nos números 55.4 e seguintes e obriga-se a apresentar propostas com vista à redução desses níveis».</p>
	Alteração/ desatualização da tecnologia implementada	Setor Priv.	47.3, 47.5, 51.5	<p>«47. Equipamento de contagem e classificação de tráfego»</p> <p>«47.3. Ficarão a cargo da Concessionária todos os custos referentes ao fornecimento, instalação, conservação e exploração do equipamento de contagem, classificação e observação de tráfego.</p> <p>47.5. Caso o concedente não aprove algum dos equipamentos de contagem e classificação de veículos na sequência dos testes realizados, a Concessionária deverá reparar ou substituir os equipamentos em causa».</p> <p>«51. Manutenção e disciplina de tráfego»</p> <p>«51.5 A Concessionária é obrigada a reformular a sinalização existente ou a implementar nova sinalização, sempre que tal seja necessário no</p>

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
				<p>decurso de alterações introduzidas na legislação rodoviária, sem prejuízo do disposto na alínea c) do n.º 1 do art. 80».</p>
	<p>Incumprimento dos níveis de qualidade</p>	<p>Setor Priv.</p>	<p>44.2 a 44.5, 45, 46</p>	<p>«44. Exploração das Vias Concessionadas</p> <p>44.2 É da responsabilidade da Concessionária a manutenção das Vias Concessionadas, em bom estado de conservação e boas condições de utilização, operacionalidade e segurança, nos termos do Contrato de Concessão, bem como a realização atempada de todos os trabalhos necessários para que as mesmas satisfaçam cabal e permanentemente o fim a que se destinam.</p> <p>44.3 A Concessionária deverá respeitar os padrões de qualidade, designadamente para regularidade e aderência do pavimento, conservação da sinalização e do equipamento de segurança e apoio aos utentes, fixados no Manual de Operação e Manutenção.</p> <p>44.4 Constitui, ainda, responsabilidade da Concessionária a instalação, conservação e manutenção do sistema de monitorização da disponibilidade das Vias Concessionadas, dos sistemas de contagem e classificação de tráfego, incluindo o respectivo Centro de Controle e ainda dos sistemas de iluminação, de sinalização, de segurança e de ventilação de túneis, o equipamento de monitorização ambiental, dos dispositivos de conservação da natureza e dos sistemas de protecção contra o ruído».</p> <p>44.5 O estado de conservação e as condições de exploração das Vias Concessionadas serão assiduamente verificados pelo Concedente no</p>

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
				<p>âmbito dos seus poderes de fiscalização competindo à Concessionária proceder, nos prazos que razoavelmente lhe forem fixados, às reparações e beneficiações necessárias à manutenção dos padrões de qualidade previstos no Manual de Operação e Manutenção.</p> <p>«46. Manual de Operação e Manutenção»</p> <p>«46.3 O Manual de Operação e Manutenção incluirá um Plano de Controlo de Qualidade e Segurança contendo os padrões mínimos de qualidade e segurança que a Concessionária se obriga a respeitar durante todo o período de duração da Concessão».</p> <p>«45. Cumprimento do Plano de Controlo de Qualidade e Segurança</p> <p>O incumprimento por parte da Concessionária do disposto no Plano de Controlo de Qualidade e Segurança dará origem à aplicação de multas contratuais pelo Concedente, nos termos do disposto no artigo 70.».</p>
Risco de procura	Tráfego	Partilhado	59.	<p>«59. Pagamentos de Portagens SCUT</p> <p>59.1. Durante o Período Inicial da Concessão, a Concessionária não receberá qualquer montante do Concedente, relativo a pagamento de Portagens SCUT.</p> <p>59.2. A partir das 24 horas do último dia do Período Inicial da Concessão, a Concessionária terá direito a receber do Concedente um</p>

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
				<p>pagamento referente a Portagem SCUT calculado com base na seguinte fórmula:</p> $P_t = \sum_{i=1}^3 PB_t(i)$ <p>em que:</p> <p>P_t = Pagamento a efetuar no ano t;</p> <p>$PB_t(i)$ = Pagamento relativo à Banda i no ano t;</p> <p>t= Período correspondente a um ano civil.</p> <p>59.3. O valor dos pagamentos referentes a cada Banda ($PB_t(i)$) será obtido em cada ano t através da aplicação da seguinte fórmula:</p> $PB_t(i) = \frac{[\sum_j [TMDAE_t(j) \times L(j)] - VS_t(i-1)]}{2} +$ $- \frac{[\sum_j [TMDAE_t(j) \times L(j)] - VS_t(i)]}{2} +$ $+ \frac{[VS_t(i) - VS_t(i-1)]}{2} \times T_t(i) \times n_t$ <p>em que:</p> <p>$TMDAE_t(j)$= TMDA, expresso em veículos equivalentes, nos termos do número 59.4. registado no equipamento de contagem j durante o ano t;</p> <p>$L(j)$= Extensão, expressa em quilómetros, afeta ao equipamento de contagem j, de acordo com o Anexo XVII;</p>

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
				<p>$VS_t(i)$ = Limite superior da Banda i, expresso em TMDAE x quilómetro, aplicável ao ano t; Para o cálculo referente a primeira Banda, deverá ser adotado $VS_t(i - 1) = 0$;</p> <p>$T_t(i)$ = Valor da tarifa de Portagem SCUT para a Banda i no ano t;</p> <p>i = Número que designa cada uma das Bandas de tráfego, sendo $i=1,2,3$;</p> <p>j = Número que designa cada um dos equipamentos de contagem e classificação de tráfego, sendo $j=1, \dots, 20$;</p> <p>n_t = Número de dias no ano t em que a Concessão se encontrou em serviço efetivo, devendo considerar-se $n_t = 365$ no caso de a Concessão ter estado em serviço efetivo durante um ano civil completo;</p> <p>t = Período correspondente a um ano civil.</p> <p>59.4. Para o cálculo do $TMDAE_t(j)$, expresso em termos de veículos equivalentes, será usada a seguinte expressão:</p> $TMDAE_t(j) = TMDA_t^{VL}(j) + f_p \times TMDA_t^{VP}(j)$ <p>em que:</p> <p>$TMDA_t^{VL}(j)$ = Tráfego Médio Diário Anual de Veículos Ligeiros registados no equipamento de contagem j, no ano t;</p>

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
				<p>f_p = Fator de equivalência para veículos pesados;</p> <p>$TMDA_t^{VP}(j)$ = Tráfego Médio Diário Anual de Veículos Pesados registados no equipamento de contagem j, no ano t;</p> <p>t = Período correspondente a um ano civil.</p> <p>59.5. O fator de equivalência para veículos pesados será igual a 2,2.</p> <p>59.6. Para efeitos de cálculo do $TMDAE_t(j)$ aplicar-se-á a seguinte restrição:</p> $TMDA_t^{VL}(j) + TMDA_t^{VP}(j) \leq k$ <p>em que:</p> <p>$TMDA_t^{VL}(j)$ = Tráfego Médio Diário Anual de Veículos Ligeiros registados no equipamento de contagem j, no ano t;</p> <p>$k = 50\ 000$, quando aplicável a Troços com quatro vias, $14\ 000$ quando aplicável a Troços de três vias; $10\ 000$ quando aplicável a Troços de duas vias. Quando um Troço apresentar diferentes perfis transversais, o k desse Troço corresponderá à média dos k de cada trecho com perfil transversal homogêneo que compõe esse Troço, ponderada pela extensão de cada um desses trechos.</p>

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
				<p>devendo ser mantida a proporcionalidade real entre veículos ligeiros e pesados no caso de o número total de veículos ser superior a k.</p> <p>59.7. O sistema de Bandas proposto estará sujeito às seguintes restrições:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) O número de Bandas será igual a 3, podendo a Tarifa Base Anual para cada banda ser diferente de ano para ano, mas sempre de forma não crescente relativa ao ano anterior; (b) Acima da Banda superior, entendida como Banda 3, não haverá lugar a qualquer pagamento de Portagem SCUT; (c) Deverá ser adotado um sistema de Bandas único para toda a Concessão.»
<p>Risco de disponibilidade</p>	<p>Ruturas na oferta</p>	<p>Setor Priv.</p>	<p>58.1 a 58.2</p>	<p>«58. Penalização por Indisponibilidade das Vias Concessionadas</p> <p>58.1. Excepto se o encerramento for devido a casos de força maior ou à ocorrência de acidentes (...) e intervenção das autoridades e/ou do Concedente, apenas será permitido sem penalidade o encerramento de vias, para efeitos devidamente justificados, até ao limite de 10.000 (dez mil) via x quilómetro x hora por ano, durante o período diurno (das 7 até às 21 horas) e até ao limite de 15.000 (quinze mil) via x quilómetro x hora por ano, durante o período nocturno.</p>

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
				<p>Durante o Período Inicial de Concessão, os limites aplicáveis serão de 33.600 (trinta e três mil e seiscentos) via x quilómetro x hora por ano durante o período diurno e de 25.000 (vinte e cinco mil) via x quilómetro x hora por ano no período nocturno. Caso estes limites sejam ultrapassados, a Concessionária ficará sujeita ao regime de penalizações estabelecido no número seguinte.</p> <p>58.2. Por cada fracção inteira de 150 x via x quilómetro x hora por ano, durante o período nocturno e por cada fracção inteira de 100 x via x quilómetro x hora por ano, durante o período diurno, que uma via de circulação de tráfego esteja encerrada, para efeitos de conservação, para além dos limites estabelecidos no número anterior, será aplicada à Concessionária uma penalização de € 11.250,00 (onze mil, duzentos e cinquenta euros) no período nocturno e de €22.500,00 (vinte e dois mil e quinhentos euros) no período diurno, sendo estes montantes reportados a Janeiro de 2006 e actualizados anualmente de acordo com a variação do IPC do ano anterior».</p>
Riscos de força maior	Achados arqueológicos	Setor Púb.	36.3, 36.4	<p>«36. Condicionamentos especiais»</p> <p>«36.3. Qualquer património histórico ou arqueológico existente no traçado das obras de construção das Vias Concessionadas é pertença exclusiva do Concedente, devendo a Concessionária notifica-lo imediatamente da sua descoberta, não podendo efectuar quaisquer trabalhos que possam afetar ou pôr em perigo aquele património sem obter indicações do</p>

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
				<p>Concedente relativamente à sua forma de preservação.</p> <p>36.4. A verificação de qualquer das situações previstas no presente artigo confere à Concessionária o direito à reposição do equilíbrio financeiro, nos termos e verificados os pressupostos do artigo 80.».</p>
	Catástrofes naturais	Partilhado	36.2, 36.4, 71.2, 71.4, 71.5, 71.6, 80.1.b)	<p>«36. Condicionamentos especiais»</p> <p>«36.2. Em situações de emergência, estado de sítio ou calamidade pública, o Concedente poderá decretar a suspensão ou interrupção da execução de quaisquer trabalhos ou obras e adoptar as demais medidas que se mostrem adequadas, mediante comunicação dirigida à Concessionária e imediatamente aplicável».</p> <p>«36.4. A verificação de qualquer das situações previstas no presente artigo confere à Concessionária o direito à reposição do equilíbrio financeiro, nos termos e verificados os pressupostos do artigo 80.».</p> <p>«71. Força maior»</p> <p>«71.2 Constituem nomeadamente casos de força maior os actos de guerra, hostilidade ou invasão, tumultos, rebelião ou terrorismo, epidemias, catástrofes naturais e radiações atómicas».</p> <p>«71.4. Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a ocorrência de um caso de força maior terá por efeito exonerar a concessionária de responsabilidade pelo não cumprimento das</p>

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
				<p>obrigações emergentes do Contrato de Concessão, na medida em que o seu cumprimento pontual e atempado tenha sido impedido em virtude da referida ocorrência e dará lugar à reposição do equilíbrio financeiro da Concessão nos termos e verificados os pressupostos do artigo 80., ou, <u>caso a impossibilidade de cumprimento do Contrato de Concessão se torne definitiva ou a reposição do equilíbrio financeiro se mostre excessivamente onerosa para o Concedente, à resolução do Contrato de Concessão».</u></p> <p>«71.5. Sempre que um caso de força maior corresponda, desde pelo menos seis meses antes da sua verificação, a um risco normalmente segurável em praças da União Europeia por apólices comercialmente aceitáveis, e independentemente de a concessionária ter efectivamente contratado as respectivas apólices, verificar-se-á o seguinte:</p> <p>(a) A Concessionária não ficará exonerada do cumprimento pontual e atempado das obrigações emergentes do Contrato de Concessão, na medida em que tal cumprimento se mostre possível em virtude recebimento da indemnização devida, ou aquela que seria aplicável, em qualquer caso independentemente das limitações da franquia, dentro dos prazos que, com razoabilidade lhe venham a ser fixados pelo Concedente;</p> <p>(b) Haverá lugar à reposição do equilíbrio financeiro, nos termos e verificados os pressupostos do artigo 80., apenas na medida do excesso dos prejuízos</p>

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
				<p>sofridos relativamente à indemnização devida, ou àquela que seria aplicável, em qualquer caso independentemente das limitações da franquia;</p> <p>(c) Haverá lugar à resolução do Contrato de Concessão quando, apesar do recebimento da indemnização devida, a impossibilidade do cumprimento das obrigações emergentes do Contrato de Concessão seja definitiva, ou a reposição do equilíbrio financeiro seja excessivamente onerosa para o Concedente.</p> <p>71.6 Ficam em qualquer caso excluídos da previsão do número 71.5 os actos de guerra, hostilidade ou invasão e as radiações atómicas».</p> <p>«80. Reposição do equilíbrio Financeiro</p> <p>80.1. Tendo em conta a distribuição de riscos estabelecida no Contrato de Concessão, a Concessionária terá direito à reposição do equilíbrio financeiro da Concessão nos termos previstos neste artigo, nos seguintes casos:</p> <p>(...)</p> <p>(b) Ocorrência de casos de força maior nos termos do artigo 71.º, exceto se, em resultado dos mesmos, se verificar a resolução do Contrato de Concessão».</p>
	Guerras/ Tumultos	Partilhado	71.2, 71.4, 71.5, 71.6, 80.1.b)	«71.2 Constituem nomeadamente casos de força maior os actos de guerra, hostilidade ou invasão,

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
				<p>tumultos, rebelião ou terrorismo, epidemias, catástrofes naturais e radiações atômicas».</p> <p>«71.4. Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a ocorrência de um caso de força maior terá por efeito exonerar a concessionária de responsabilidade pelo não cumprimento das obrigações emergentes do Contrato de Concessão, na medida em que o seu cumprimento pontual e atempado tenha sido impedido em virtude da referida ocorrência e dará lugar à reposição do equilíbrio financeiro da Concessão nos termos e verificados os pressupostos do artigo 80., ou, caso a impossibilidade de cumprimento do Contrato de Concessão se torne definitiva ou a reposição do equilíbrio financeiro se mostre excessivamente onerosa para o Concedente, à resolução do Contrato de Concessão».</p> <p>«71.5. Sempre que um caso de força maior corresponda, desde pelo menos seis meses antes da sua verificação, a um risco normalmente segurável em praças da União Europeia por apólices comercialmente aceitáveis, e independentemente de a concessionária ter efectivamente contratado as respectivas apólices, verificar-se-á o seguinte:</p> <p>(a) A Concessionária não ficará exonerada do cumprimento pontual e atempado das obrigações emergentes do Contrato de Concessão, na medida em que tal cumprimento se mostre possível em virtude recebimento da indemnização devida, ou aquela que seria aplicável, em qualquer caso independentemente</p>

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
				<p>das limitações da franquia, dentro dos prazos que, com razoabilidade lhe venham a ser fixados pelo Concedente;</p> <p>(b) Haverá lugar à reposição do equilíbrio financeiro, nos termos e verificados os pressupostos do artigo 80., apenas na medida do excesso dos prejuízos sofridos relativamente à indemnização devida, ou àquela que seria aplicável, em qualquer caso independentemente das limitações da franquia;</p> <p>(c) Haverá lugar à resolução do Contrato de Concessão quando, apesar do recebimento da indemnização devida, a impossibilidade do cumprimento das obrigações emergentes do Contrato de Concessão seja definitiva, ou a reposição do equilíbrio financeiro seja excessivamente onerosa para o Concedente.</p> <p>71.6 Ficam em qualquer caso excluídos da previsão do número 71.5 os actos de guerra, hostilidade ou invasão e as radiações atómicas».</p> <p>«80. Reposição do equilíbrio Financeiro</p> <p>80.1. Tendo em conta a distribuição de riscos estabelecida no Contrato de Concessão, a Concessionária terá direito à reposição do equilíbrio financeiro da Concessão nos termos previstos neste artigo, nos seguintes casos:</p> <p>(...)</p>

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
				(b) Ocorrência de casos de força maior nos termos do artigo 71.º, exceto se, em resultado dos mesmos, se verificar a resolução do Contrato de Concessão».
Riscos financeiros	Inflação	Setor Púb.	61.1	<p>«61. Revisão das tarifas de Portagem SCUT e dos níveis das Bandas</p> <p>61.1. As tarifas de Portagem SCUT a aplicar em cada ano subsequente ao Período Inicial da Concessão, para cada uma das Bandas (...), serão fixadas anualmente, no mês de Janeiro, tendo em consideração a evolução do índice de preços ao consumidor verificado para a Região Autónoma dos Açores».</p>
Riscos políticos	Alterações legislativas gerais	Setor Priv.	80.1 e 80.2	<p>«80. Reposição do equilíbrio Financeiro</p> <p>80.1. Tendo em conta a distribuição de riscos estabelecida no Contrato de Concessão, a Concessionária terá direito à reposição do equilíbrio financeiro da Concessão nos termos previstos neste artigo, nos seguintes casos:</p> <p>(...)</p> <p>(c) Alterações legislativas de carácter específico, que tenham impacto sobre as receitas ou custos respeitantes à actividades integradas na Concessão».</p> <p>«80.2. As alterações à lei geral, designadamente à lei fiscal e à lei ambiental, ficam excluídas da previsão da alínea (c) do número anterior.</p>

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
	Alterações legislativas específicas	Setor Púb.	80.1.c)	<p>«80. Reposição do equilíbrio Financeiro</p> <p>80.1. Tendo em conta a distribuição de riscos estabelecida no Contrato de Concessão, a Concessionária terá direito à reposição do equilíbrio financeiro da Concessão nos termos previstos neste artigo, nos seguintes casos:</p> <p>(...)</p> <p>(c) Alterações legislativas de carácter específico, que tenham impacto sobre as receitas ou custos respeitantes à actividades integradas na Concessão».</p>
	Modificações unilaterais	Setor Púb.	31.4, 33.6., 80.1.a)	<p>«31. Aprovação de estudos e projectos»</p> <p>«31.4 A aprovação ou não aprovação dos projectos pelo Concedente não acarretará para ele qualquer responsabilidade nem libertará a Concessionária dos compromissos emergentes do Contrato de Concessão, nem da responsabilidade que porventura lhe advenha da imperfeição das concepções previstas ou da funcionalidade das obras, com excepção das modificações impostas unilateralmente pelo Concedente e relativamente às quais a concessionária tenha manifestado por escrito as suas reservas. Neste caso, a concessionária não será responsabilizada pelas modificações impostas na medida em que os factos geradores de responsabilidade perante o Concedente ou terceiro estejam abrangidos no âmbito das reservas por si feitas».</p>

Categorias	Fatores de risco	Alocação	Cláusulas contratuais	Excertos do contrato
				<p>«33. Programa de Trabalhos»</p> <p>«33.6 Sempre que o atraso no cumprimento do Programa de Trabalhos seja imputável ao Concedente, a Concessionária terá direito à reposição do equilíbrio financeiro da concessão».</p> <p>«80. Reposição do equilíbrio Financeiro</p> <p>80.1. Tendo em conta a distribuição de riscos estabelecida no Contrato de Concessão, a Concessionária terá direito à reposição do equilíbrio financeiro da Concessão nos termos previstos neste artigo, nos seguintes casos:</p> <p>(a) Modificação unilateral, imposta pelo Concedente, às condições de desenvolvimento das actividades compreendidas na Concessão desde que, em resultado da mesma, se verifique para a Concessionária, um aumento de custos ou uma perda de receitas».</p>