ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Saúde

Parecer

Projeto de Lei n.º 806/XIII/3.ª PCP

Autor: Deputado Moisés Ferreira

Determina a redução de encargos e a reversão de Parcerias Público-Privadas

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV- ANEXOS (NOTA TÉCNICA)

PARTE I – CONSIDERANDOS

O Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português tomou a iniciativa de apresentar o Projeto de Lei n.º 806/XIII/3ª, que Determina a redução de encargos e a reversão de Parcerias Público-Privadas.

A apresentação da iniciativa supra referida foi efetuada nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º do Regimento.

O Projeto de Lei n.º 806/XIII/3.ª deu entrada na Mesa da Assembleia da República no dia 15 de março de 2018, tendo baixado, no dia 20, por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, considerada a Comissão competente, bem como, por conexão, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, à Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas e à Comissão de Saúde, para efeitos de emissão de parecer.

A iniciativa legislativa apresentada pelo grupo parlamentar (GP) do PCP, determina a redução dos encargos públicos com as PPP, numa primeira fase, com vista à sua total reversão numa fase posterior. Assim, propõe que, na primeira fase a ocorrer durante o ano de 2018, o Estado transfira para as concessionárias das PPP exclusivamente as receitas que angariar pelas concessões (portagens, taxas moderadoras, etc.) acrescidas das verbas que garantam a manutenção dos postos de trabalho, necessários à prestação do serviço de cada concessionária.

O conceito legal de **parcerias público-privadas (PPP)** encontra-se definido pelo Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, que revoga o Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril, segundo o qual se entende esta por *"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."* Por *"parceiros*

públicos" entende-se todas as empresas publicas, incluindo as constituídas pelo Estado, por fundos e serviços autónomos ou por empresas públicas com vista à satisfação de necessidades de interesse geral.

Em sustentação do acima proposto, o GP do PCP considera que os referidos contratos PPP não defendem o interesse publico, o desenvolvimento do país e a boa utilização dos recursos públicos, nem tampouco asseguram uma resposta adequada às necessidades das populações a partir de infraestruturas e serviços públicos de qualidade. A título exemplificativo, os proponentes da presente iniciativa remetem para a PPP da Ponte 25 de abril, partindo da constatação de que o encargo da reparação e manutenção da infraestrutura vai recair sobre o Estado, enquanto o grupo económico beneficiário da PPP se limita a arrecadar a renda que lhe está garantida.

Problemas semelhantes podem ser verificados no setor da saúde, onde as PPP têm servido para a substituição do investimento público e a criação de negócios lucrativos para os grupos económicos beneficiários. Apesar disso, os relatórios de avaliação aos contratos PPP, continuam a forçar a ideia de que é vantajoso para o Estado manter a prestação dos serviços através da PPP, mesmo que tal seja efetuado à custa da qualidade dos serviços de saúde.

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

As parcerias público privadas, em particular as ainda existentes na Saúde, representam uma fatura que está sempre a crescer e que está a prejudicar o SNS, ao transferir para privados centenas de milhões de euros que deveriam ser investidos, de forma direta, no Serviço Nacional de Saúde. As PPP são fundamentais para que os grupos privados aumentem os seus rendimentos operacionais, ganhem escala, capacidade de endividamento e capacidade de financiamento, e por sua vez se instalem em hospitais integralmente privados, esvaziando a capacidade de resposta do SNS.

O papel do Estado não é o de garantir rendas ou receitas operacionais aos privados. O papel do Estado, com o Serviço Nacional de Saúde, é o de garantir um serviço de saúde de qualidade que é universal, geral e que deve ser gratuito. E essa missão pode e deve ser feita com gestão pública dos hospitais e com a consequente reversão das PPP.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Projeto de Lei nº. 806/XIII/3.ª foi apresentado nos termos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis, encontrando-se reunidos os requisitos formais e de tramitação exigidos;
2. A Comissão de Saúde é de parecer que o Projeto de Lei nº. 806/XIII/3.ª reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido em Plenário.
3. Face ao exposto, deve o presente Parecer ser remetido à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa.

Palácio de São Bento, 14 de junho de 2018

O Deputado autor do Parecer

(Moisés Ferreira)

O Presidente da Comissão

(José de Matos Rosa)

PARTE IV – ANEXOS

NOTA TÉCNICA elaborada por Elaborada por: Maria Jorge Nunes de Carvalho (DAPLEN), Nuno Amorim (DILP), Luís Filipe Silva (Biblioteca), Filipe Luís Xavier e Ângela Dionísio (DAC)

Projeto de Lei 806/XIII/3.ª (PCP)

Determina a redução de encargos e a reversão de Parcerias Público-Privadas

Data de admissão: 20-03-2018

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª)

Índice

I. ANÁLISE SUCINTA DOS FACTOS, SITUAÇÕES E REALIDADES RESPEITANTES À INICIATIVA

II. APRECIAÇÃO DA CONFORMIDADE DOS REQUISITOS FORMAIS, CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS E DO CUMPRIMENTO DA LEI FORMULÁRIO

III. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO E ANTECEDENTES

IV. INICIATIVAS LEGISLATIVAS E PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA

V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VI. APRECIAÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DA APROVAÇÃO E DOS PREVISÍVEIS ENCARGOS COM A SUA APLICAÇÃO

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A iniciativa legislativa, ora apresentada pelo grupo parlamentar (GP) do PCP, visa a redução dos encargos públicos com as parcerias público-privadas (PPP), propondo que numa primeira fase, durante o ano de 2018, o Estado transfira para as concessionárias das PPP apenas as receitas que arrecadar pelas concessões (portagens, taxas moderadoras, etc.) acrescidas das verbas que garantam a manutenção dos postos de trabalho e as despesas de funcionamento, necessários à prestação do serviço de cada concessionária. Fixa também como objetivo a reversão para o Estado dos contratos de PPP.

Em síntese, consideram os proponentes da iniciativa que estes contratos são contrários ao interesse público e que: a) a reversão para o Estado da exploração e do investimento público é "*a única forma de garantir um equilíbrio entre a sustentabilidade financeira do Estado com as infraestruturas rodoviárias e o investimento e manutenção da rede viária nacional necessários ao desenvolvimento do País*"; b) no setor da saúde, as PPP têm servido para a substituição do investimento público em prejuízo do interesse nacional e dos utentes, desviando os recursos públicos dos Orçamentos do Estado em benefício de grupos económicos; c) na área da Administração Interna, nomeadamente com o SIRESP, também os contratos das PPP se revelaram perniciosos.

O conceito de PPP encontra-se, pela primeira vez, definido no ordenamento jurídico no Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril, um dos diplomas de referência no enquadramento legal das PPP, tema que será desenvolvido mais adiante no ponto III deste relatório. De entre as várias definições adotadas por organismos internacionais, destacamos a da OCDE que define PPP como "*acordos entre o setor público e uma ou mais entidades privadas, no qual as últimas prestam um serviço que corresponde aos requisitos definidos pelo Governo e que, simultaneamente, geram lucro para os acionistas, dependendo estes dois requisitos dos riscos alocados a cada parte*".

Importa referir que as PPP em Portugal começam a ser utilizadas na década de 90 como modelo de financiamento privilegiado de estruturas rodoviárias e, mais tarde, de equipamentos coletivos com particular destaque para os hospitais. Mas foram também utilizadas em projetos de menor dimensão, como por exemplo no financiamento de equipamentos coletivos municipais. Essencialmente, as PPP surgem como um modelo alternativo de financiamento das infraestruturas públicas (orientadas para a satisfação de necessidades coletivas), correspondendo a contratos de longo prazo que envolvem o financiamento total ou parcial do projeto[1],

Os vários relatórios já elaborados sobre esta temática são unanimes em reconhecer que, apesar dos méritos deste modelo no desenvolvimento das infraestruturas, os custos das PPP têm tido um impacto orçamental significativo. Com efeito, o nível de encargos já suportados pelo setor público, bem como as projeções de encargos futuros com estas parcerias oneram a sustentabilidade das contas públicas embora o modelo de remuneração seja distinto entre parcerias e se possa defender que algumas parcerias até geram receita. Porém, no curto prazo, existe um incentivo para adotar as PPP. Por exemplo, Sarmento (2017) alude à "tentação orçamental" que se sustenta na possibilidade de adiar o ónus orçamental transferindo a despesa pública (encargos das PPP) para o futuro[2].

Num relatório recentemente publicado pelo Tribunal de Contas Europeu, sobre Parcerias Público-privadas na UE refere-se que o Reino Unido, França, Espanha, Portugal e

[1] As PPP estão orientadas para os resultados: os *cash flows* gerados pelo projeto devem assegurar o pagamento do serviço da dívida sendo que o parceiro privado deve assumir uma parte significativa dos riscos.

[2] Não consolidando no perímetro das contas nacionais, não há (no curto prazo) agravamento do défice orçamental ou da divida publica. As PPP têm constituído um mecanismo alternativo para ultrapassar as restrições orçamentais, tendo dado origem a fenómenos de "desorçamentação".

Alemanha, que executaram projetos correspondentes a 90% do valor global do mercado europeu de PPP no período de 1990-2016. Neste relatório, que apresenta os resultados 12 projetos PPP auditados em 4 países da UE (França, Grécia, Irlanda e Espanha), foram identificados alguns riscos e debilidades dos processos de PPP, cujas conclusões[3] não diferem substancialmente das conclusões retiradas em vários estudos sobre as PPP em Portugal nomeadamente o relatório da comissão de inquérito às parcerias público-privadas (PPP), bem como as auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas a várias PPP[4].

O relatório da UTAO sobre as Parcerias público-privadas - projeção de encargos plurianuais para o OE/2018 estima que em 2018, os encargos brutos com PPP, deverão ascender a cerca de 2 mil milhões €, representando cerca de 1,02% do PIB. Em termos líquidos (depois de deduzidos os proveitos), os encargos da PPP ascenderão a 1668 milhões €, correspondendo a 0,84% do PIB. Cerca de 75% destes encargos concentram-se no setor rodoviário. Refere ainda o mesmo relatório que, em termos retrospetivos, as variações mais significativas de encargos com PPP ocorreram em 2009 e, posteriormente, em 2014, esperando-se que, até 2042, num cenário sem novas parcerias, os encargos com PPP apresentem uma redução significativa, que resulta da conclusão gradual dos diversos contratos. Informa também que estão em curso vários processos de renegociação[5] destacando-se, pelo seu valor, os contratos das subconcessões rodoviárias sendo que o seu resultado final poderá influenciar a estimativa de encargos para 2018 e anos subsequentes.

---

[3] Que se resumem de seguida: a) a adjudicação de grandes projetos de PPP aumentou o risco de concorrência insuficiente; b) atrasos significativos na construção e derrapagens nos custos; c) o parceiro público ficou desprotegido face às estimativas excessivamente otimistas da evolução da procura (de utilização futuras das infraestruturas planeadas); d) a repartição dos riscos foi frequentemente inadequada, conduzindo a uma excessiva exposição ao risco para um dos parceiros. f) a possibilidade de registar os projetos de PPP como elementos extrapatrimoniais arrisca-se a comprometer a transparência e a otimização dos recursos; g) A maioria dos projetos auditados não foi objeto de uma análise comparativa, como o comparador do setor público, para demonstrar que uma PPP proporcionava a melhor otimização dos recursos ou para proteger os interesses públicos.

[4] O último dos quais, Relatório n.º 26/2016, refere-se a auditoria à execução do Contrato de Gestão do Hospital de Braga em Parceria Público-Privada (PPP).

[5] Note-se ainda que, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio foi criada a UTAP, uma entidade sob a tutela do Ministério das Finanças, com o objetivo de acompanhamento das PPP e da renegociação dos contratos de PPP. Para este efeito foram constituídas *Comissões de renegociação de contratos de PPP e concessões.* O último Relatório anual publicado refere-se ao ano de 2016 e o último Boletim é o respeitante ao 3.º trimestre de 2017.

Sublinha-se também que, para além dos riscos orçamentais, existem as responsabilidades contingentes suscetíveis de gerar encargos financeiros para o setor público que decorrem de reposições de equilíbrio financeiro do contrato de concessão[6], que assumem peso relevante no total dos encargos das PPP.

Dado o peso das infraestruturas rodoviárias no cômputo geral dos encargos com as PPP, apresenta-se uma tabela com os dados mais recentes de receitas e encargos destas PPP (2015, 2016 e execução até ao 3.º trimestre de 2017) que nos dão uma imagem da ordem de grandeza das várias tipologias de encargos bem como do nível de cobertura dos custos pelas receitas.

[6] Estas reposições de Reequilíbrios Económico-Financeiros (REF) podem ocorrer quando uma das partes do contrato (seja o parceiro privado ou público) considera que não foi cumprido o estipulado contratualmente. Atualmente existem diversos processos de REF que resultam de renegociações impostas pelo setor público. Muitas delas referentes ao risco da procura, visto que a estimativas foram excessivamente otimistas.

Gráfico 1 – Encargos com as PPP rodoviárias em 2015, 2016 e execução até 3.º trimestre 2017

Encargos com PPP Rodoviárias em 2015 e 2016
(em milhões de euros e em percentagem)

	Execução Janeiro-Dezembro				Referenciais Anuais				Grau execução 2016
	2015	2016	Var. homóloga		2015	OE 2016	Var. homóloga		
			M€	Tvh %			M€	Tvh %	
Encargos Líquidos	1040	1211	171	16,4	1040	1206	166	16,0	100,4
Encargos brutos, *dos quais:*	1359	1552	192	14,1	1359	1537	177	13,0	101,0
Pagamentos por disponibilidade	1198	1405	207	17,3					
Concessões	715	820	105	14,7					
Subconcessões	483	585	102	-					
Pagamento por serviço	26	59	33	-					
Subconcessões	26	59	33	-					
Custos serviço cobrança portagem	20	43	24	118,7					
REF/Compensações	59	39	-19	-33,1					
Encargos A21	0	0	0	-					
Outros custos (*)	56	5	-51	-					
Receitas de Portagem	319	340	21	6,7	319	330	11	3,5	103,1
Concessões	273	286	13	4,9					
Subconcessões	21	25	3	16,0					
Outros	25	30	4	17,5					
Taxa de cobertura (%)	23,5	21,9	-	-	23,5	21,5	-	-	-
Concessões do Estado (inclui Ex-SCUT)	37,1	33,1							
Subconcessões	4,2	3,8							

Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2015-2016 e OE/2016). UTAP e cálculos da UTAO.

Encargos com PPP rodoviárias até ao final do 3.º trimestre de 2017
(em milhões de euros e em percentagem)

	Execução Janeiro-Setembro				Referenciais Anuais				Gra
	2016	2017	Var. homóloga		2016	OE 2017	Var. homóloga		
			M€	Tvh %			M€	Tvh %	
Encargos Líquidos	838	831	-7	-0,8	1 230	1 184	-47	-3,8	7
Encargos brutos, *dos quais:*	1076	1085	9	0,8	1 544	1 506	-38	-2,5	7
Pagamentos por disponibilidade	1019	1011	-8	-0,8					
Concessões[1]	626	621	-5	-0,8					
Subconcessões	393	390	-3	-					
Pagamento por serviço	26	45	19	-					
Subconcessões	26	45	19	-					
Custos serviço cobrança portagem[2]	29	28	-1	-3,2					
REF/Compensações	0,7	0,0	-1	-97,2					
Lusoponte	-0,1	-0,4	0	271,4					
Outros	0,8	0,5	0	-41,7					
Receitas de Portagem	238	253	16	6,6	313	322	9	2,8	7
Concessões do Estado (inclui Ex-SCUT)	217	228	11	5,2					
Subconcessões	18	21	3	14,7					
Outros[3]	3	5	2	65,2					
Taxa de cobertura (%)	22,1	23,4	-	-	20,3	21,4	-	-	
Concessões do Estado (inclui Ex-SCUT)	33,1	35,2							
Subconcessões	4,3	4,8							

Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2016-2017 e OE/2017). UTAP e cálculos UTAO.

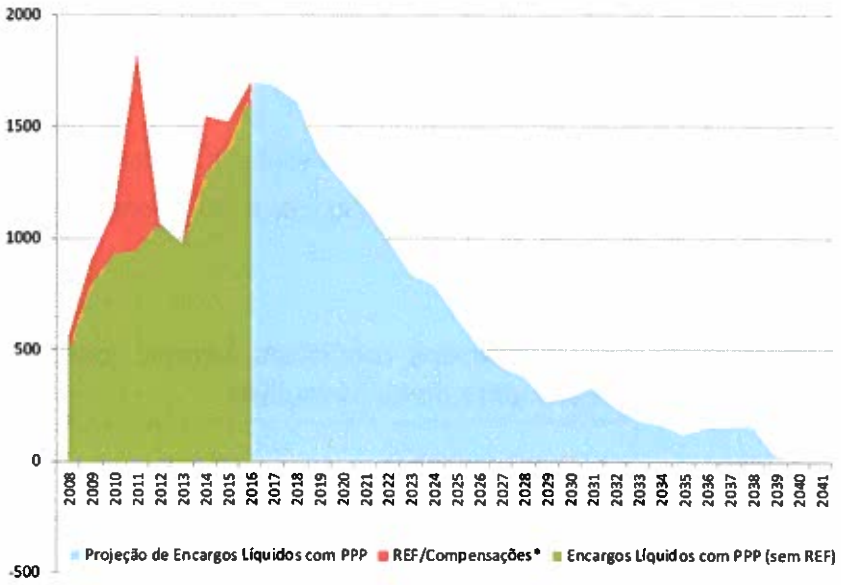
Gráfico 2 – Encargos e receitas nas PPP rodoviárias em 2016

Encargos e receitas nas PPP rodoviárias	Valor 2016 (mil €)	Peso
Encargos	**1.551.752**	
Pagamentos por serviço	1.404.979	90,5%
Pagamentos por serviço	59.237	3,8%
Custos serviços cobrança de portagem	43.439	2,8%
Encargos (Túnel Marão)	4.832	0,3%
Compensações /REF	39.265	2,5%
Receitas	**340.451**	
Concessões do Estado	285.924	84%
Subconcessões do Estado	24.570	7%
Outros	29.957	9%

Fonte: UTAP. Boletim Anual das PPP – 2016 (e 4.º trimestre 2016)

Apresenta-se também uma evolução do histórico de encargos com PPP (encargos líquidos e reposições de equilíbrios financeiros) efetivamente pagos, bem como as projeções até ao final dos contratos. Salienta-se que na contabilização dos encargos futuros apenas estão contabilizados os valores previstos até ao final dos atuais contratos, pelo que, caso se opte por dar continuidade ao serviço em regime de PPP terão de ser adicionados os encargos daí recorrentes.

Gráfico 1 – Encargos líquidos com PPP
(em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças (OE/2017), UTAP, DGTF e cálculos da UTAO

A iniciativa do GP do PCP prevê que o Estado apenas transfira as verbas correspondentes às receitas cobradas pela prestação dos serviços pelas concessionárias. Em se reunindo toda a informação necessária, é possível estimar o benefício potencial da aplicação desta medida (poupança nos encargos) sendo todavia difícil determinar com rigor todos os seus custos. Antevê-se, por exemplo, a possibilidade de acréscimo dos custos relacionados com o aumento da litigância que a entrada em vigor desta iniciativa possa vir a suscitar. Aliás, a iniciativa inclui uma norma específica (Artigo 4.º - Impugnação) que visa salvaguardar o interesse público, obrigando o Governo a "impugnar judicialmente todas as normas legais ou contratuais que estabeleçam qualquer obrigação de ressarcimento, compensação ou indemnização das concessionárias" que resultem da aplicação desta lei. Notamos todavia que os resultados de tais impugnações são, à partida, desconhecidos.

Os especialistas e entidades como o FMI, Eurostat ou o Tribunal de Contas defendem que as decisões do Estado para financiar infraestruturas através de PPP devem ser fundamentadas numa análise custo-benefício, recorrendo a uma ferramenta analítica - o comparador público – para aferir se a parceria com a entidade privada é mais benéfica do que qualquer outro tipo de solução, recomendando também a elaboração da matriz de riscos. No próprio preambulo do primeiro diploma que enquadra esta matéria, o Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril, se alude à exigência da aplicação do comparador de setor público, de modo a preparar uma consistente justificação da economia, eficiência e eficácia da parceria, para efeitos orçamentais, princípios que remetem para a própria Lei de Enquadramento Orçamental, e que constam nomeadamente do artigo 18.º do anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

Poder-se-á, assim, equacionar a possibilidade da mesma metodologia de análise ser aplicada na avaliação de impacto do processo inverso, isto é, de reversão de PPP.[7]

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

O Projeto de Lei é subscrito por doze Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea b) do artigo 156.º da Constituição e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

Toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigido sob a forma de artigos, é precedido de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto

[7] A reversão de uma PPP é feita por negociação (tripartida: setor público, concessionário privado e entidade financiadora) ou através de processo litigioso. Regra geral, em PPP, a litigância está prevista nos contratos para ser feita em Tribunal Arbitral. De acordo com o histórico, os valores peticionados em Tribunal Arbitral são sempre muito elevados, pese embora os valores finais das compensações/REF sejam quase sempre muito inferiores.

principal, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei não parece infringir princípios constitucionais e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Cumpre referir que o n.º 2 do artigo 120.º do Regimento veda aos Deputados e aos grupos parlamentares a apresentação de iniciativas que "*envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento*" (princípio igualmente consagrado no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e conhecido como "lei-travão"). Este limite, contudo, pode ser ultrapassado através de uma norma que preveja a produção de efeitos ou a entrada em vigor da iniciativa com o Orçamento do Estado posterior à sua publicação. Os autores, ao preverem a entrada em vigor da sua iniciativa (n.º 1 do artigo 5.º) "*com o Orçamento de Estado seguinte à sua publicação*", consideraram a possibilidade de haver implicações orçamentais, salvaguardando assim o cumprimento da "lei-travão".

O projeto de lei deu entrada a 15 de março de 2018, foi admitido a 20 de março, e baixou, na generalidade, à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª), por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado no dia 21 de março.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - *"Determina a redução de encargos e a reversão as parcerias público-privadas"* – traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário. Podendo, no entanto, ser aperfeiçoado em sede de apreciação na especialidade ou redação final.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*.

No que respeita ao início de vigência, o n.º 1 do artigo 5.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá com a lei do Orçamento seguinte à sua publicação. Porém, o n.º 2 do mesmo exceciona desta regra o artigo 2.º, que entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação. A norma mostra-se conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, segundo o qual os atos legislativos "*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação*".

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da *lei formulário*.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril, que define as normas especiais aplicáveis às parcerias público-privadas, constituiu o primeiro diploma especificamente dirigido às parcerias público privadas, doravante designadas de PPP.

Este regime foi posteriormente revisto e revogado pelo Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, que 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.

O conceito legal de PPP encontra-se no n.º 1 do artigo 2.º, entendendo-se esta por "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."

São "parceiros públicos" todas as empresas públicas e não apenas as entidades públicas empresariais, incluindo todas as constituídas pelo Estado, entidades públicas estatais, por fundos e serviços autónomos ou por empresas públicas com vista à satisfação de necessidades de interesse geral (alíneas d) e e) do artigo 2.º).

Para participar na preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento global dos processos de PPP, através da prestação de apoio técnico especializado, foi criada a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (Capítulo VIII), entidade administrativa dotada de autonomia administrativa, na dependência do Ministério das Finanças, assegurando a acumulação e concentração de experiencia no setor público na área das PPP, bem como o aperfeiçoamento e otimização dos meios técnicos e humanos ao dispor dos entes públicos, tendo por objetivo eliminar a dispersão de múltiplas tarefas por diferentes entidades.

Esta Unidade, além de assegurar o apoio técnico especializado ao Governo, presta ainda apoio técnico a entidades públicas na gestão de contratos e no desenvolvimento, contratação e acompanhamento de grandes projetos que não se enquadram na definição legal de PPP.

O controlo financeiro e orçamental estende-se também às fases de execução e modificação das PPP, permitindo-se, por parte do parceiro público, um pedido de reposição do equilíbrio financeiro do contrato, exigindo-se, porém, uma estimativa prévia dos seus efeitos financeiros (n.º 1 do artigo 20.º).

Este regime deve ainda ser articulado com o Código dos Contratos Públicos[8], nomeadamente no que respeita à escolha do procedimento (artigo 15.º n.º 1) ou ao regime relativo à partilha de benefícios e novas atividades (artigo 45.º).

No portal da Internet da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos está disponível uma listagem das PPP acompanhadas pela mesma, bem como os relatórios anuais, trimestrais e documentos temáticos sobre aquelas.

Também estão disponíveis os diferentes relatórios de execução orçamental e outros documentos relacionados com as PPP, elaborados pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico – Bibliografia especifica**

AZEVEDO, Maria Eduarda - As parcerias público-privadas : a evolução do enquadramento jurídico. In **Novas fronteiras da contratação pública**. Coimbra : Coimbra Editora, 2014. P. 99-141. Cota: 12.06.1 – 266/2014.

[8] Diploma consolidado retirado do Portal da Internet do Diário da República Eletrónico.

Resumo: O presente artigo faz uma análise da evolução do enquadramento jurídico das Parcerias Público-Privadas. Depois de um breve enquadramento ao tema, a autora passa a desenvolver os seguintes tópicos: a consagração do regime jurídico das parcerias público-privadas; a primeira revisão do regime geral PPP – uma revisão intercalar; a segunda revisão do regime geral PPP – uma revisão imperativa; e, por último, articulação do regime PPP com o Código dos Contratos Públicos.

AZEVEDO, Sérgio de - **PPP e o custo de um Estado fraco : toda a verdade sobre as parcerias público-privadas**. Lisboa : Alêtheia, 2014. 348, [1] p. ISBN 978-989-622-582-7. Cota: 04.36 – 140/2014.

Resumo: Depois de uma contextualização do tema, o autor traça um panorama das Parcerias Público-Privadas em Portugal. Começa por fazer uma análise da evolução legislativa no quadro das PPP. De seguida aborda os factos gerais da primeira fase de audições da Comissão de Inquérito às PPP. Prossegue com a referência aos encargos para o Estado Português com as PPP rodoviárias e ferroviárias. Termina com as conclusões e recomendações aprovadas na Comissão Parlamentar de Inquérito às PPP.

CASTRO, João Canto e - A regulação das parcerias público-privadas no Código dos Contratos Públicos. **Revista de contratos públicos**. Coimbra. ISSN 2182-164X. Nº 4 (jan.-abr. 2012), p. 177-201. Cota: RP – 361.

Resumo: «Neste artigo é feita uma análise geral à forma como as parcerias público-privadas foram reguladas no Código dos Contratos Públicos. Defendo, fundamentalmente que essa regulação deve ser revista de modo a que a transposição da prática contratual vigente à data da publicação do Código dos Contratos Públicos e a criação de condições legais para a intervenção das entidades financiadoras seja feita sem descurar a prossecução do interesse público.»

CRUZ, Carlos Oliveira ; MARQUES, Rui Cunha - **O Estado e as parcerias público-privadas**. Lisboa : Sílabo, 2012. 213 p. ISBN 978-972-618-683-0. Cota: 48 – 169/2012.

Resumo: Este livro aborda o tema das Parcerias Público-Privadas cobrindo os principais setores onde foram desenvolvidas e clarificando o conceito de PPP. Nele é ainda apresentada e discutida a experiência portuguesa relativa a estas parcerias.

MELO, Pedro - O juízo de eficiência na alteração de circunstâncias das parcerias público-privadas. In **Estudos de direito público**. Coimbra : Wolters Kluwer, 2011. P. 35-90. Cota: 12.06.1 – 493/2011.

Resumo: O presente artigo aborda três realidades jurídicas distintas relacionadas com as parcerias público-privadas, nomeadamente o princípio da eficiência, o instituto da alteração de circunstâncias e as parcerias público-privadas propriamente ditas.
Segundo o autor, neste artigo «procuramos apurar, a um tempo, se, e em que moldes, o princípio da eficiência releva no âmbito de uma PPP; a outro tempo, iremos descortinar se, e em que termos, o instituto da alteração de circunstâncias é aplicável no quadro de uma parceria público-privada.»

SARMENTO, Joaquim Miranda - O futuro do investimento público em Portugal e as Parcerias Público-Privadas : por favor, "não deitem o bebé fora com a água". **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**. Lisboa. ISSN 1646-9127. A. 7, nº 1 (2014), p. 157-171. Cota: RP – 545.

Resumo: «Este artigo procura sintetizar a experiência Portuguesa em matéria de Parcerias Público-Privadas (PPP), com uma reflexão sobre o que correu bem e o que correu mal. Procuramos argumentar que as PPP, enquanto modelo de construção de infraestruturas e prestação de serviços, tem vantagens face ao modelo tradicional, desde que corretamente utilizadas. Em nosso entender, as restrições orçamentais dos próximos anos implicam a continuação da utilização de PPP. Assim, é fundamental rever o modelo à luz das experiências e lições de projetos já desenvolvidos. Importa, apesar dos erros, não abandonar o modelo que pode trazer claros benefícios para o sector público. Ou seja, "não deitar fora o bebé com a água."»

SARMENTO, Joaquim Miranda - **Parcerias público-privadas**. Lisboa : Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013. 75 p. ISBN 978-989-8662-13-2. Cota: 40 – 167/2014.

Resumo: «Este livro procura realizar uma abordagem global e acessível à complexa realidade das Parcerias Público-Privadas (PPP). A polémica que envolve este tema torna necessário esclarecer o que são as PPP, qual o seu modelo, as suas especificidades, as vantagens e desvantagens, os métodos de aplicação. [...]
Em Portugal as PPP geraram um grave problema orçamental e suscitaram dúvidas legítimas sobre a eficaz utilização dos recursos públicos.»

SARMENTO, Joaquim Miranda - As parcerias público privadas e as finanças públicas em Portugal : uma retrospetiva dos últimos 20 anos. **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**. Lisboa. ISSN 1646-9127. A. 7, nº 3 (2014), p. 151-175. Cota: RP – 545.

Resumo: «Neste artigo abordamos a contabilização das PPPs na perspectiva do setor público, bem como o seu impacto orçamental, quer a nível nacional, quer a nível da União Europeia. Embora a utilização das PPPs tenha permitido uma redução do défice orçamental e da dívida pública durante a fase de construção das infraestruturas, num conjunto alargado de países, não encontrámos evidência de que tenham sido fundamentais para o cumprimento do limite de 3% do PIB de défice orçamental. Ou seja, apenas em alguns países, e num número muito limitado de anos, a utilização das PPPs foi decisiva para o cumprimento desta regra orçamental. Contudo, tal não significa que este instrumento não tenha sido usado por muitos governos como o principal objetivo de desorçamentação.»

SARMENTO, Joaquim Miranda - As parcerias público privadas e o seu enquadramento no orçamento do estado português. **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. A. 34, nº 136 (out.-dez. 2013), p. 151-162. Cota: RP – 179.

Resumo: «A intensiva utilização de Parcerias Público Privadas (PPP) em Portugal gerou para as próximas duas décadas um elevado volume de encargos públicos anuais. Contudo, a forma como esses encargos são contabilizados em sede do Orçamento do Estado (OE) e na contabilidade orçamental tem sido objeto de escassa análise e discussão. De facto, nem sempre tem sido clara a forma como no OE se registam (em contabilidade pública), estes encargos.
Este artigo procura analisar o enquadramento orçamental dos encargos das PPP, o seu regime na lei orçamental Portuguesa e as recomendações que o Tribunal de Contas tem feito relativamente ao escrutínio da utilização de dinheiros públicos e ao aumento do volume e qualidade da informação disponibilizada.»

SARMENTO, Joaquim Miranda - As parcerias público-privadas: uma questão de tributação extraordinária. **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. Nº 134 (abr./jun. 2013), p. 245-273. Cota: RP-179.

Resumo: O presente artigo aborda o tema da tributação das Parcerias Público-Privadas. Segundo o seu autor: «o objecto do presente estudo traduz-se na análise das diversas possibilidades de actuação dos poderes públicos, pela via fiscal, no âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPP), *maxime* nas infra-estruturas rodoviárias, bem como o seu enquadramento jurídico, financeiro e orçamental. Pelo que merecem ser estudadas, numa perspectiva jurídica e económica, específica das PPP, quatro hipóteses de trabalho tendo em vista uma tributação extraordinária: a taxação sobre dos lucros; a taxação sobre das receitas (rendimentos); a taxação sobre do activo; a prestação tributária fixa.»

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

As PPP designam uma forma de cooperação entre as autoridades públicas e os operadores económicos. Esta cooperação visa nomeadamente financiar, construir, renovar ou explorar uma infraestrutura ou o fornecimento de um serviço. As PPP podem ser constituídas nos transportes, na saúde pública, na educação, na segurança, na gestão dos resíduos, na distribuição de água ou de energia. A nível europeu, são enquadráveis no âmbito da Iniciativa Europeia para o Crescimento e das redes transeuropeias (RTE)[9].

Os projetos de PPP mobilizam o setor público e o setor privado de forma a fornecer bens e serviços que são habitualmente fornecidos pelo setor público, ao mesmo tempo que aliviam os condicionalismos orçamentais impostos às despesas públicas. Desde a década de 1990, chegaram à conclusão do financiamento na UE 1 749 PPP, num valor total de 336 mil milhões de euros. As PPP foram, na sua maioria, utilizadas no domínio dos transportes, que recebeu em 2016 um terço do investimento total anual, à frente da saúde e da educação.

Na estratégia para o mercado interno (2003-2006), a Comissão Europeia publicou o Livro Verde[10] sobre as parcerias público-privadas (PPP), onde descreve as práticas existentes na União Europeia, à luz do direito comunitário.

As subvenções dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão[11,12,13] constituíram a principal fonte de financiamento da UE, seguidas pelos instrumentos financeiros — muitas vezes em cooperação com o Banco Europeu de Investimento (BEI). Neste sentido, o

[9] OCDE, "Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships" (Princípios no domínio da governação pública de parcerias público-privadas), 2012.

[10] Livro Verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões [COM(2004) 327 final].

[11] Regulamento (CE) nº 680/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2007, que determina as regras gerais para a concessão de apoio financeiro comunitário no domínio das redes transeuropeias de transportes e de energia (JO L 162 de 22.6.2007, p. 1) com a alteração que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) nº 670/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de julho de 2012.

[12] Decisão C(2010) 941 da Comissão, de 25 de fevereiro de 2010, relativa à participação da União Europeia no Fundo Europeu 2020 para a energia, as alterações climáticas e as infraestruturas (Fundo Marguerite).

[13] Decisão C(2010) 796 final da Comissão, de 2010, que estabelece um programa de trabalho anual para a concessão de apoio financeiro no domínio da rede transeuropeia de transportes (RTE-T) para 2010.

quadro contabilístico da UE (SEC 2010) permite, em determinadas condições, registar a participação do setor público nas PPP como elementos extrapatrimoniais[14].

Ao abrigo do atual quadro financeiro plurianual, a UE implementou um instrumento de partilha de riscos com o BEI, denominado Instrumento de garantia dos empréstimos aos projetos RTE-T (*Loan Guarantee Instrument for Trans-European Transport* (LGTT)). A metodologia da partilha de riscos e os métodos de trabalho da iniciativa serão alinhados com os do LGTT, pelo que o seu âmbito de aplicação deve ser alargado aos projetos nos domínios da energia e das telecomunicações. À semelhança do LGTT, a contribuição da UE poderia assim ser utilizada para a partilha de riscos com o BEI. Por conseguinte, em virtude desta similaridade, prevê-se um efeito multiplicador de cerca de 15-20 para a Iniciativa Europa 2020 - obrigações para financiamento de projetos.

O Livro Branco de 2011 da Comissão sobre os transportes[15], entre outros aspetos, incentiva os Estados-Membros a recorrerem mais a PPP, embora reconheça que nem todos os projetos se adequam a esse mecanismo.

No quadro financeiro plurianual para 2014-2020, a mobilização de meios financeiros através da articulação das finanças públicas e privadas e da criação de instrumentos inovadores para financiar os investimentos necessários é um dos aspetos fundamentais que a Europa considera explorar de modo a realizar os objetivos da Estratégia Europa 2020[16].

Tanto no Regulamento Disposições Comuns (RDC) para o período de 2014-2020 como no Regulamento Mecanismo Interligar a Europa (MIE)[17], as PPP são consideradas um meio potencialmente eficaz para executar projetos de infraestruturas que garantam a realização de objetivos de política pública combinando diferentes formas de recursos públicos e privados. A criação do Mecanismo Interligar a Europa (MIE) estabelecido pelo Regulamento (UE) n.º 1316/2013 visa acelerar os investimentos no domínio das redes

[14] Regulamento (UE) nº 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia (SEC 2010) (JO L 174 de 26.6.2013, p. 1), aplicável a todos os Estados-Membros desde setembro de 2014.

[15] COM(2011) 144 final, de 28 de março de 2011, "Livro Branco: Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos", p. 33.

[16] Comunicação da Comissão, EUROPA 2020 Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, COM(2010) 2020 final.

[17] Regulamento (UE) nº 1316/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que cria o Mecanismo Interligar a Europa, altera o Regulamento (UE) nº 913/2010 e revoga os Regulamentos (CE) nº 680/2007 e (CE) nº 67/2010 (JO L 348 de 20.12.2013, p. 129).

transeuropeias e mobilizar os financiamentos provenientes dos setores público e privado, reforçando simultaneamente a segurança jurídica e respeitando o princípio da neutralidade tecnológica, permitindo criar sinergias entre os setores dos transportes, telecomunicações e energia, reforçando assim a eficiência da intervenção da UE e possibilitando uma otimização dos custos de aplicação.

O Regulamento (UE) 2015/1017, que cria o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE), uma garantia da UE e um fundo de garantia da UE relativo ao Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE), adotado em 2015, prevê a utilização de uma vasta gama de instrumentos financeiros para mobilizar os investimentos privados, podendo igualmente ser utilizado para apoiar as PPP[18]. Além disso, cria uma Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento (PEAI) e um Portal Europeu de Projetos de Investimento (PEPI), prevendo a celebração de dois acordos entre a Comissão e o Banco Europeu de Investimento (BEI), um sobre o FEIE e o outro para a execução da PEAI.

Os projetos apoiados no âmbito da política de coesão (através dos Fundos Estruturais e de Investimento Europeus) devem cumprir a legislação da União e as legislações nacionais[19], cabendo aos Estados-Membros assegurar que os seus regimes de auxílio cumprem a legislação em matéria de auxílios estatais.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da Europa: Irlanda e Reino Unido.

[18] Regulamento (UE) 2015/1017 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de junho de 2015, que cria o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, a Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento e o Portal Europeu de Projetos de Investimento e que altera os Regulamentos (UE) nº 1291/2013 e (UE) nº 1316/2013 – Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (JO L 169 de 1.7.2015, p. 1).

[19] Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho.

IRLANDA

O *State Authorities (Public Private Partnership Arrangements) Act 2002*[20] estabelece o marco legal para as funções e os poderes que as autoridades públicas têm relativamente à celebração de contratos de PPP, estabelecendo um balanço entre interesses e necessidades do setor público[21].

Com o *National Treasury Management Agency Act 2002*[22] é criada a entidade, que dá o nome ao diploma, com diversas atribuições relativas às PPP, como o aconselhamento às autoridades e ao Governo relativamente a riscos financeiros e aos custos dos projetos de investimento publico ou informação sobre a melhor forma de financiamento dos projetos públicos.

O Governo irlandês possui um sítio na Internet, na dependência do *Department of Public Expenditure and Reform,* onde tem compilada toda a informação relativa às PPP, como documentos chave, legislação, novidades ou projetos de PPP.

REINO UNIDO

Em 1992 foram anunciadas uma série de medidas de fomento à criação de infraestruturas públicas, através do investimento, gestão e financiamento por parte de privados, criando assim o modelo de PPP que ficou conhecido como PFI (*Private Finance Initiative*)[23] e que serviu de modelo base quer em Portugal quer em outros países da União, como a Espanha ou a Irlanda.

A evolução deste tipo de contratos está devidamente explicada num documento publicado pelo parlamento inglês.

Em 2012, o Governo Inglês publicou um plano de reestruturação das FPI, partindo da premissa de que nem todas foram bem sucedidos, por motivos diversos, que ficaram conhecidos como "*PF2 (Private Finance 2)*".

Este documento vem na sequência de uma avaliação global das FPI com diversas criticas relacionadas com o custo-benefício daquelas ou com a sua pouca transparência. Os

[20] Diploma retirado da base de dados oficial *Irishstatuebook.ie.*

[21] Por exemplo, as *"county councils", "city councils" e as "town councils"* nos termos do *Local Government Act 2001*, podem celebrar PPP em empreendimentos conjuntos.

[22] Diploma retirado da base de dados oficial *Irishstatuebook.ie.*

[23] É uma forma parceria público-privada na qual as empresas privadas são contratadas para completar e gerir projetos públicos.

princípios fundamentais[24] das FPI são mantidos, tendo sido definidos como objetivos desta restruturação o aumento da transparência dos contratos, a atração de novas fontes de investimento e melhoramento da eficácia dos contratos. À data, o governo já tinha adotado algumas medidas, como a criação de um processo integrado de aprovação e validação dos procedimentos, a abolição do crédito na concessão das FPI, no sentido de resolver as questões levantadas. Neste programa, conhecido como "*Operational PFI Savings Program*", foram adotadas algumas medidas em projetos específicos (*Queen's Hospital Romford* e em três projetos relacionados com o Ministério da Defesa) que proporcionaram uma poupança de 1,5£ bilhões.[25].

Para o efeito, e de acordo com o programa de reestruturação, o Governo propôs-se:

- A publicar o valor atual e o futuro dos contratos com o objetivo de aumentar a transparência destas parcerias;
- Criar um programa de melhoramento dos custos e a eficiência dos contratos;
- Abolir o crédito publico aos privados para financiamento das PFI;
- Introdução de novos mecanismos de controlo e aprovação de grandes projetos para aumentar o escrutínio e o controlo públicos; e
- A criação de medidas temporárias para fazer face à volatilidade da economia.

Em janeiro de 2018, o NAO (*National Audit Office*)[26] publicou um relatório sobre a racionalização, custos e benefícios das PFI, o uso e impacto destas e ainda o impacto da introdução das medidas do PF2.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas e Petições**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não existem pendentes, sobre matéria idêntica ou conexa, quaisquer iniciativas ou petições.

[24] Documento relativo à gestão das PPP no Reino Unido publicado em dezembro de 2015 pela OCDE.

[25] Conforme decorre do ponto 1.25 do programa de reestruturação "PF2".

[26] Esta entidade audita financeiramente todos os departamentos e agências governamentais, bem como todos os órgãos públicos e reporta diretamente ao Parlamento.

V. Consultas e contributos

- **Consultas facultativas**

A Comissão poderá equacionar solicitar audição à UTAP e parecer à UTAO sobre o impacto das reversões das PPP.

Poderá ainda ser pertinente ponderar a recolha de contributo escrito, em sede de especialidade, da IP/Infraestruturas de Portugal.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível, não é possível determinar ou quantificar os encargos que resultarão da aprovação desta iniciativa. Não obstante, os autores parecem admitir implicações orçamentais, conforme referido anteriormente, ao preverem a entrada em vigor da iniciativa: "*com o Orçamento de Estado seguinte à sua publicação*".

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nota Técnica

Projeto de Lei 806/XIII/3.ª (PCP)

Determina a redução de encargos e a reversão de Parcerias Público-Privadas

Data de admissão: 20-03-2018

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª)

Índice

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

V. Consultas e contributos

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Maria Jorge Nunes de Carvalho (DAPLEN), Nuno Amorim (DILP), Luís Filipe Silva (Biblioteca), Filipe Luís Xavier e Ângela Dionísio (DAC)

Data: 17 de abril de 2018

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A iniciativa legislativa, ora apresentada pelo grupo parlamentar (GP) do PCP, visa a redução dos encargos públicos com as parcerias público-privadas (PPP), propondo que numa primeira fase, durante o ano de 2018, o Estado transfira para as concessionárias das PPP apenas as receitas que arrecadar pelas concessões (portagens, taxas moderadoras, etc.) acrescidas das verbas que garantam a manutenção dos postos de trabalho e as despesas de funcionamento, necessários à prestação do serviço de cada concessionária. Fixa também como objetivo a reversão para o Estado dos contratos de PPP.

Em síntese, consideram os proponentes da iniciativa que estes contratos são contrários ao interesse público e que: a) a reversão para o Estado da exploração e do investimento público é "*a única forma de garantir um equilíbrio entre a sustentabilidade financeira do Estado com as infraestruturas rodoviárias e o investimento e manutenção da rede viária nacional necessários ao desenvolvimento do País*"; b) no setor da saúde, as PPP têm servido para a substituição do investimento público em prejuízo do interesse nacional e dos utentes, desviando os recursos públicos dos Orçamentos do Estado em benefício de grupos económicos; c) na área da Administração Interna, nomeadamente com o SIRESP, também os contratos das PPP se revelaram perniciosos.

O conceito de PPP encontra-se, pela primeira vez, definido no ordenamento jurídico no Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril, um dos diplomas de referência no enquadramento legal das PPP, tema que será desenvolvido mais adiante no ponto III deste relatório. De entre as várias definições adotadas por organismos internacionais, destacamos a da OCDE que define PPP como "*acordos entre o setor público e uma ou mais entidades privadas, no qual as últimas prestam um serviço que corresponde aos requisitos definidos pelo Governo e que, simultaneamente, geram lucro para os acionistas, dependendo estes dois requisitos dos riscos alocados a cada parte*".

Importa referir que as PPP em Portugal começam a ser utilizadas na década de 90 como modelo de financiamento privilegiado de estruturas rodoviárias e, mais tarde, de equipamentos coletivos com particular destaque para os hospitais. Mas foram também utilizadas em projetos de menor dimensão, como por exemplo no financiamento de equipamentos coletivos municipais. Essencialmente, as PPP surgem como um modelo alternativo de financiamento das infraestruturas públicas (orientadas para a satisfação

de necessidades coletivas), correspondendo a contratos de longo prazo que envolvem o financiamento total ou parcial do projeto[1],

Os vários relatórios já elaborados sobre esta temática são unanimes em reconhecer que, apesar dos méritos deste modelo no desenvolvimento das infraestruturas, os custos das PPP têm tido um impacto orçamental significativo. Com efeito, o nível de encargos já suportados pelo setor público, bem como as projeções de encargos futuros com estas parcerias oneram a sustentabilidade das contas públicas embora o modelo de remuneração seja distinto entre parcerias e se possa defender que algumas parcerias até geram receita. Porém, no curto prazo, existe um incentivo para adotar as PPP. Por exemplo, Sarmento (2017) alude à "tentação orçamental" que se sustenta na possibilidade de adiar o ónus orçamental transferindo a despesa pública (encargos das PPP) para o futuro[2].

Num relatório recentemente publicado pelo Tribunal de Contas Europeu, sobre Parcerias Público-privadas na UE refere-se que o Reino Unido, França, Espanha, Portugal e Alemanha, que executaram projetos correspondentes a 90% do valor global do mercado europeu de PPP no período de 1990-2016. Neste relatório, que apresenta os resultados 12 projetos PPP auditados em 4 países da UE (França, Grécia, Irlanda e Espanha), foram identificados alguns riscos e debilidades dos processos de PPP, cujas conclusões[3] não diferem substancialmente das conclusões retiradas em vários estudos sobre as PPP em Portugal nomeadamente o relatório da comissão de inquérito às parcerias público-privadas (PPP), bem como as auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas a várias PPP[4].

O relatório da UTAO sobre as Parcerias público-privadas - projeção de encargos plurianuais para o OE/2018 estima que em 2018, os encargos brutos com PPP, deverão ascender a cerca de 2 mil milhões

[1] As PPP estão orientadas para os resultados: os *cash flows* gerados pelo projeto devem assegurar o pagamento do serviço da dívida sendo que o parceiro privado deve assumir uma parte significativa dos riscos.

[2] Não consolidando no perímetro das contas nacionais, não há (no curto prazo) agravamento do défice orçamental ou da divida publica. As PPP têm constituído um mecanismo alternativo para ultrapassar as restrições orçamentais, tendo dado origem a fenómenos de "desorçamentação".

[3] Que se resumem de seguida: a) a adjudicação de grandes projetos de PPP aumentou o risco de concorrência insuficiente; b) atrasos significativos na construção e derrapagens nos custos; c) o parceiro público ficou desprotegido face às estimativas excessivamente otimistas da evolução da procura (de utilização futuras das infraestruturas planeadas); d) a repartição dos riscos foi frequentemente inadequada, conduzindo a uma excessiva exposição ao risco para um dos parceiros. f) a possibilidade de registar os projetos de PPP como elementos extrapatrimoniais arrisca-se a comprometer a transparência e a otimização dos recursos; g) A maioria dos projetos auditados não foi objeto de uma análise comparativa, como o comparador do setor público, para demonstrar que uma PPP proporcionava a melhor otimização dos recursos ou para proteger os interesses públicos.

[4] O último dos quais, Relatório n.º 26/2016, refere-se a auditoria à execução do Contrato de Gestão do Hospital de Braga em Parceria Público-Privada (PPP).

€, representando cerca de 1,02% do PIB. Em termos líquidos (depois de deduzidos os proveitos), os encargos da PPP ascenderão a 1668 milhões €, correspondendo a 0,84% do PIB. Cerca de 75% destes encargos concentram-se no setor rodoviário. Refere ainda o mesmo relatório que, em termos retrospetivos, as variações mais significativas de encargos com PPP ocorreram em 2009 e, posteriormente, em 2014, esperando-se que, até 2042, num cenário sem novas parcerias, os encargos com PPP apresentem uma redução significativa, que resulta da conclusão gradual dos diversos contratos. Informa também que estão em curso vários processos de renegociação[5] destacando-se, pelo seu valor, os contratos das subconcessões rodoviárias sendo que o seu resultado final poderá influenciar a estimativa de encargos para 2018 e anos subsequentes.

Sublinha-se também que, para além dos riscos orçamentais, existem as responsabilidades contingentes suscetíveis de gerar encargos financeiros para o setor público que decorrem de reposições de equilíbrio financeiro do contrato de concessão[6], que assumem peso relevante no total dos encargos das PPP.

Dado o peso das infraestruturas rodoviárias no cômputo geral dos encargos com as PPP, apresenta-se uma tabela com os dados mais recentes de receitas e encargos destas PPP (2015, 2016 e execução até ao 3.º trimestre de 2017) que nos dão uma imagem da ordem de grandeza das várias tipologias de encargos bem como do nível de cobertura dos custos pelas receitas.

[5] Note-se ainda que, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio foi criada a UTAP, uma entidade sob a tutela do Ministério das Finanças, com o objetivo de acompanhamento das PPP e da renegociação dos contratos de PPP. Para este efeito foram constituídas *Comissões de renegociação de contratos de PPP e concessões*. O último Relatório anual publicado refere-se ao ano de 2016 e o último Boletim é o respeitante ao 3.º trimestre de 2017.

[6] Estas reposições de Reequilíbrios Económico-Financeiros (REF) podem ocorrer quando uma das partes do contrato (seja o parceiro privado ou público) considera que não foi cumprido o estipulado contratualmente. Atualmente existem diversos processos de REF que resultam de renegociações impostas pelo setor público. Muitas delas referentes ao risco da procura, visto que a estimativas foram excessivamente otimistas.

Gráfico 1 – Encargos com as PPP rodoviárias em 2015, 2016 e execução até 3.º trimestre 2017

Encargos com PPP Rodoviárias em 2015 e 2016
(em milhões de euros e em percentagem)

	Execução Janeiro-Dezembro				Referenciais Anuais				Grau execução 2016
	2015	2016	Var. homóloga		2015	OE 2016	Var. homóloga		
			M€	Tvh %			M€	Tvh %	
Encargos Líquidos	1040	1211	171	16,4	1040	1206	166	16,0	100,4
Encargos brutos, *dos quais:*	1359	1552	192	14,1	1359	1537	177	13,0	101,0
Pagamentos por disponibilidade	1198	1405	207	17,3					
Concessões	715	820	105	14,7					
Subconcessões	483	585	102	-					
Pagamento por serviço	26	59	33	-					
Subconcessões	26	59	33	-					
Custos serviço cobrança portagem	20	43	24	118,7					
REF/Compensações	59	39	-19	-33,1					
Encargos A21	0	0	0	-					
Outros custos (*)	56	5	-51	-					
Receitas de Portagem	319	340	21	6,7	319	330	11	3,5	103,1
Concessões	273	286	13	4,9					
Subconcessões	21	25	3	16,0					
Outros	25	30	4	17,5					
Taxa de cobertura (%)	23,5	21,9	-	-	23,5	21,5	-	-	-
Concessões do Estado (inclui Ex-SCUT)	37,1	33,1							
Subconcessões	4,2	3,8							

Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2015-2016 e OE/2016), UTAP e cálculos da UTAO.

Encargos com PPP rodoviárias até ao final do 3.º trimestre de 2017
(em milhões de euros e em percentagem)

	Execução Janeiro-Setembro				Referenciais Anuais				Grau execução Jan.-Set. 2017
	2016	2017	Var. homóloga		2016	OE 2017	Var. homóloga		
			M€	Tvh %			M€	Tvh %	
Encargos Líquidos	838	831	-7	-0,8	1 230	1 184	-47	-3,8	70,2
Encargos brutos, *dos quais:*	1076	1085	9	0,8	1 544	1 506	-38	-2,5	72,0
Pagamentos por disponibilidade	1019	1011	-8	-0,8					
Concessões[1]	626	621	-5	-0,8					
Subconcessões	393	390	-3	-					
Pagamento por serviço	26	45	19	-					
Subconcessões	26	45	19	-					
Custos serviço cobrança portagem[2]	29	28	-1	-3,2					
REF/Compensações	0,7	0,0	-1	-97,2					
Lusoponte	-0,1	-0,4	0	271,4					
Outros	0,8	0,5	0	-41,7					
Receitas de Portagem	238	253	16	6,6	313	322	9	2,8	78,7
Concessões do Estado (inclui Ex-SCUT)	217	228	11	5,2					
Subconcessões	18	21	3	14,7					
Outros[3]	3	5	2	65,2					
Taxa de cobertura (%)	22,1	23,4	-	-	20,3	21,4	-	-	-
Concessões do Estado (inclui Ex-SCUT)	33,1	35,2							
Subconcessões	4,3	4,8							

Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2016-2017 e OE/2017), UTAP e cálculos da UTAO.

Gráfico 2 – Encargos e receitas nas PPP rodoviárias em 2016

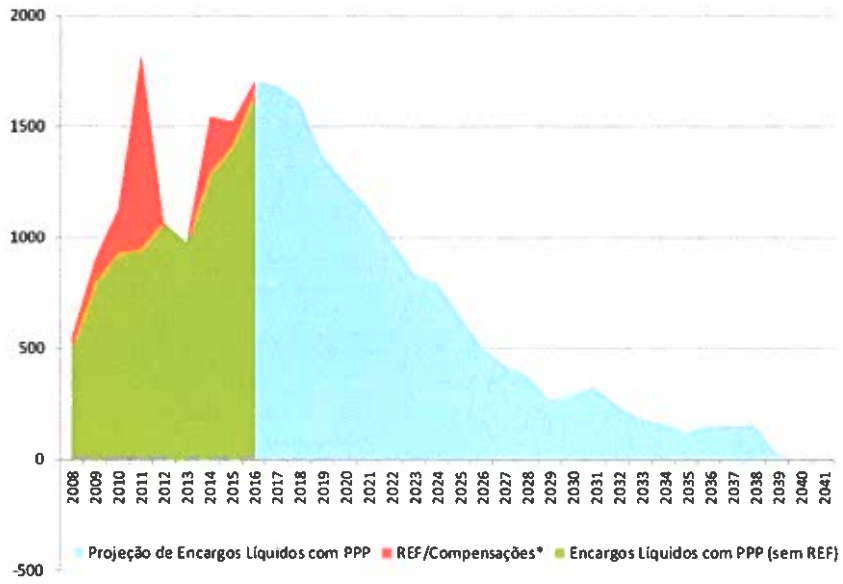
Encargos e receitas nas PPP rodoviárias	Valor 2016 (mil €)	Peso
Encargos	**1.551.752**	
Pagamentos por serviço	1.404.979	90,5%
Pagamentos por serviço	59.237	3,8%
Custos serviços cobrança de portagem	43.439	2,8%
Encargos (Túnel Marão)	4.832	0,3%
Compensações /REF	39.265	2,5%
Receitas	**340.451**	
Concessões do Estado	285.924	84%
Subconcessões do Estado	24.570	7%
Outros	29.957	9%

Fonte: UTAP. Boletim Anual das PPP – 2016 (e 4.º trimestre 2016)

Apresenta-se também uma evolução do histórico de encargos com PPP (encargos líquidos e reposições de equilíbrios financeiros) efetivamente pagos, bem como as projeções até ao final dos contratos. Salienta-se que na contabilização dos encargos futuros apenas estão contabilizados os valores previstos até ao

final dos atuais contratos, pelo que, caso se opte por dar continuidade ao serviço em regime de PPP terão de ser adicionados os encargos daí recorrentes.

Gráfico 13 – Encargos líquidos com PPP
(em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças (OE/2017), UTAP, DGTF e cálculos da UTAO.

A iniciativa do GP do PCP prevê que o Estado apenas transfira as verbas correspondentes às receitas cobradas pela prestação dos serviços pelas concessionárias. Em se reunindo toda a informação necessária, é possível estimar o benefício potencial da aplicação desta medida (poupança nos encargos) sendo todavia difícil determinar com rigor todos os seus custos. Antevê-se, por exemplo, a possibilidade de acréscimo dos custos relacionados com o aumento da litigância que a entrada em vigor desta iniciativa possa vir a suscitar. Aliás, a iniciativa inclui uma norma específica (Artigo 4.º - Impugnação) que visa salvaguardar o interesse público, obrigando o Governo a "impugnar judicialmente todas as normas legais ou contratuais que estabeleçam qualquer obrigação de ressarcimento, compensação ou indemnização das concessionárias" que resultem da aplicação desta lei. Notamos todavia que os resultados de tais impugnações são, à partida, desconhecidos.

Os especialistas e entidades como o FMI, Eurostat ou o Tribunal de Contas defendem que as decisões do Estado para financiar infraestruturas através de PPP devem ser fundamentadas numa análise custo-benefício, recorrendo a uma ferramenta analítica - o comparador público – para aferir se a parceria com a entidade privada é mais benéfica do que qualquer outro tipo de solução, recomendando também a elaboração da matriz de riscos. No próprio preambulo do primeiro diploma que enquadra esta matéria, o Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril, se alude à exigência da aplicação do comparador de setor público,

de modo a preparar uma consistente justificação da economia, eficiência e eficácia da parceria, para efeitos orçamentais, princípios que remetem para a própria Lei de Enquadramento Orçamental, e que constam nomeadamente do artigo 18.º do anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

Poder-se-á, assim, equacionar a possibilidade da mesma metodologia de análise ser aplicada na avaliação de impacto do processo inverso, isto é, de reversão de PPP.[7]

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

O Projeto de Lei é subscrito por doze Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea b) do artigo 156.º da Constituição e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

Toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigido sob a forma de artigos, é precedido de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei não parece infringir princípios constitucionais e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Cumpre referir que o n.º 2 do artigo 120.º do Regimento veda aos Deputados e aos grupos parlamentares a apresentação de iniciativas que "*envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento*" (princípio igualmente consagrado no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e conhecido como "lei-travão"). Este limite, contudo, pode ser ultrapassado através de uma norma que preveja a produção de efeitos ou a entrada em vigor da iniciativa com o

[7] A reversão de uma PPP é feita por negociação (tripartida: setor público, concessionário privado e entidade financiadora) ou através de processo litigioso. Regra geral, em PPP, a litigância está prevista nos contratos para ser feita em Tribunal Arbitral. De acordo com o histórico, os valores peticionados em Tribunal Arbitral são sempre muito elevados, pese embora os valores finais das compensações/REF sejam quase sempre muito inferiores.

Orçamento do Estado posterior à sua publicação. Os autores, ao preverem a entrada em vigor da sua iniciativa (n.º 1 do artigo 5.º) "*com o Orçamento de Estado seguinte à sua publicação*", consideraram a possibilidade de haver implicações orçamentais, salvaguardando assim o cumprimento da "lei-travão".

O projeto de lei deu entrada a 15 de março de 2018, foi admitido a 20 de março, e baixou, na generalidade, à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª), por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado no dia 21 de março.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - *"Determina a redução de encargos e a reversão as parcerias público-privadas"* – traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário. Podendo, no entanto, ser aperfeiçoado em sede de apreciação na especialidade ou redação final.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário.*

No que respeita ao início de vigência, o n.º 1 do artigo 5.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá com a lei do Orçamento seguinte à sua publicação. Porém, o n.º 2 do mesmo exceciona desta regra o artigo 2.º, que entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação. A norma mostra-se conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, segundo o qual os atos legislativos "*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação*".

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da *lei formulário.*

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril, que define as normas especiais aplicáveis às parcerias público-privadas, constituiu o primeiro diploma especificamente dirigido às parcerias público privadas, doravante designadas de PPP.

Este regime foi posteriormente revisto e revogado pelo Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, que 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.

O conceito legal de PPP encontra-se no n.º 1 do artigo 2.º, entendendo-se esta por "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."

São "parceiros públicos" todas as empresas públicas e não apenas as entidades públicas empresariais, incluindo todas as constituídas pelo Estado, entidades públicas estatais, por fundos e serviços autónomos ou por empresas públicas com vista à satisfação de necessidades de interesse geral (alíneas d) e e) do artigo 2.º).

Para participar na preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento global dos processos de PPP, através da prestação de apoio técnico especializado, foi criada a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (Capítulo VIII), entidade administrativa dotada de autonomia administrativa, na dependência do Ministério das Finanças, assegurando a acumulação e concentração de experiencia no setor público na área das PPP, bem como o aperfeiçoamento e otimização dos meios técnicos e humanos ao dispor dos entes públicos, tendo por objetivo eliminar a dispersão de múltiplas tarefas por diferentes entidades.

Esta Unidade, além de assegurar o apoio técnico especializado ao Governo, presta ainda apoio técnico a entidades públicas na gestão de contratos e no desenvolvimento, contratação e acompanhamento de grandes projetos que não se enquadram na definição legal de PPP.

O controlo financeiro e orçamental estende-se também às fases de execução e modificação das PPP, permitindo-se, por parte do parceiro público, um pedido de reposição do equilíbrio financeiro do contrato, exigindo-se, porém, uma estimativa prévia dos seus efeitos financeiros (n.º 1 do artigo 20.º).

Este regime deve ainda ser articulado com o Código dos Contratos Públicos[8], nomeadamente no que respeita à escolha do procedimento (artigo 15.º n.º 1) ou ao regime relativo à partilha de benefícios e novas atividades (artigo 45.º).

[8] Diploma consolidado retirado do Portal da Internet do Diário da República Eletrónico.

No portal da Internet da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos está disponível uma listagem das PPP acompanhadas pela mesma, bem como os relatórios anuais, trimestrais e documentos temáticos sobre aquelas.

Também estão disponíveis os diferentes relatórios de execução orçamental e outros documentos relacionados com as PPP, elaborados pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico – Bibliografia especifica**

AZEVEDO, Maria Eduarda - As parcerias público-privadas : a evolução do enquadramento jurídico. In **Novas fronteiras da contratação pública**. Coimbra : Coimbra Editora, 2014. P. 99-141. Cota: 12.06.1 – 266/2014.

Resumo: O presente artigo faz uma análise da evolução do enquadramento jurídico das Parcerias Público-Privadas. Depois de um breve enquadramento ao tema, a autora passa a desenvolver os seguintes tópicos: a consagração do regime jurídico das parcerias público-privadas; a primeira revisão do regime geral PPP – uma revisão intercalar; a segunda revisão do regime geral PPP – uma revisão imperativa; e, por último, articulação do regime PPP com o Código dos Contratos Públicos.

AZEVEDO, Sérgio de - **PPP e o custo de um Estado fraco : toda a verdade sobre as parcerias público-privadas**. Lisboa : Alêtheia, 2014. 348, [1] p. ISBN 978-989-622-582-7. Cota: 04.36 – 140/2014.

Resumo: Depois de uma contextualização do tema, o autor traça um panorama das Parcerias Público-Privadas em Portugal. Começa por fazer uma análise da evolução legislativa no quadro das PPP. De seguida aborda os factos gerais da primeira fase de audições da Comissão de Inquérito às PPP. Prossegue com a referência aos encargos para o Estado Português com as PPP rodoviárias e ferroviárias. Termina com as conclusões e recomendações aprovadas na Comissão Parlamentar de Inquérito às PPP.

CASTRO, João Canto e - A regulação das parcerias público-privadas no Código dos Contratos Públicos. **Revista de contratos públicos**. Coimbra. ISSN 2182-164X. Nº 4 (jan.-abr. 2012), p. 177-201. Cota: RP – 361.

Resumo: «Neste artigo é feita uma análise geral à forma como as parcerias público-privadas foram reguladas no Código dos Contratos Públicos. Defendo, fundamentalmente que essa regulação deve ser revista de modo a que a transposição da prática contratual vigente à data da publicação do Código dos Contratos Públicos e a criação de condições legais para a intervenção das entidades financiadoras seja feita sem descurar a prossecução do interesse público.»

CRUZ, Carlos Oliveira ; MARQUES, Rui Cunha - **O Estado e as parcerias público-privadas**. Lisboa : Sílabo, 2012. 213 p. ISBN 978-972-618-683-0. Cota: 48 – 169/2012.

Resumo: Este livro aborda o tema das Parcerias Público-Privadas cobrindo os principais setores onde foram desenvolvidas e clarificando o conceito de PPP. Nele é ainda apresentada e discutida a experiência portuguesa relativa a estas parcerias.

MELO, Pedro - O juízo de eficiência na alteração de circunstâncias das parcerias público-privadas. In **Estudos de direito público**. Coimbra : Wolters Kluwer, 2011. P. 35-90. Cota: 12.06.1 – 493/2011.

Resumo: O presente artigo aborda três realidades jurídicas distintas relacionadas com as parcerias público-privadas, nomeadamente o princípio da eficiência, o instituto da alteração de circunstâncias e as parcerias público-privadas propriamente ditas.
Segundo o autor, neste artigo «procuramos apurar, a um tempo, se, e em que moldes, o princípio da eficiência releva no âmbito de uma PPP; a outro tempo, iremos descortinar se, e em que termos, o instituto da alteração de circunstâncias é aplicável no quadro de uma parceria público-privada.»

SARMENTO, Joaquim Miranda - O futuro do investimento público em Portugal e as Parcerias Público-Privadas : por favor, "não deitem o bebé fora com a água". **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**. Lisboa. ISSN 1646-9127. A. 7, nº 1 (2014), p. 157-171. Cota: RP – 545.

Resumo: «Este artigo procura sintetizar a experiência Portuguesa em matéria de Parcerias Público-Privadas (PPP), com uma reflexão sobre o que correu bem e o que correu mal. Procuramos argumentar que as PPP, enquanto modelo de construção de infraestruturas e prestação de serviços, tem vantagens face ao modelo tradicional, desde que corretamente utilizadas. Em nosso entender, as restrições orçamentais dos próximos anos implicam a continuação da utilização de PPP. Assim, é fundamental rever o modelo à luz das experiências e lições de projetos já desenvolvidos. Importa, apesar dos erros, não abandonar o modelo que pode trazer claros benefícios para o sector público. Ou seja, "não deitar fora o bebé com a água."»

SARMENTO, Joaquim Miranda - **Parcerias público-privadas**. Lisboa : Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013. 75 p. ISBN 978-989-8662-13-2. Cota: 40 – 167/2014.

Resumo: «Este livro procura realizar uma abordagem global e acessível à complexa realidade das Parcerias Público-Privadas (PPP). A polémica que envolve este tema torna necessário esclarecer o que são as PPP, qual o seu modelo, as suas especificidades, as vantagens e desvantagens, os métodos de aplicação. [...]
Em Portugal as PPP geraram um grave problema orçamental e suscitaram dúvidas legítimas sobre a eficaz utilização dos recursos públicos.»

SARMENTO, Joaquim Miranda - As parcerias público privadas e as finanças públicas em Portugal : uma retrospetiva dos últimos 20 anos. **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**. Lisboa. ISSN 1646-9127. A. 7, nº 3 (2014), p. 151-175. Cota: RP – 545.

Resumo: «Neste artigo abordamos a contabilização das PPPs na perspectiva do setor público, bem como o seu impacto orçamental, quer a nível nacional, quer a nível da União Europeia. Embora a utilização das PPPs tenha permitido uma redução do défice orçamental e da dívida pública durante a fase de construção das infraestruturas, num conjunto alargado de países, não encontrámos evidência de que tenham sido fundamentais para o cumprimento do limite de 3% do PIB de défice orçamental. Ou seja, apenas em alguns países, e num número muito limitado de anos, a utilização das PPPs foi decisiva para o cumprimento desta regra orçamental. Contudo, tal não significa que este instrumento não tenha sido usado por muitos governos como o principal objetivo de desorçamentação.»

SARMENTO, Joaquim Miranda - As parcerias público privadas e o seu enquadramento no orçamento do estado português. **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. A. 34, nº 136 (out.-dez. 2013), p. 151-162. Cota: RP – 179.

Resumo: «A intensiva utilização de Parcerias Público Privadas (PPP) em Portugal gerou para as próximas duas décadas um elevado volume de encargos públicos anuais. Contudo, a forma como esses encargos são contabilizados em sede do Orçamento do Estado (OE) e na contabilidade orçamental tem sido objeto de escassa análise e discussão. De facto, nem sempre tem sido clara a forma como no OE se registam (em contabilidade pública), estes encargos.
Este artigo procura analisar o enquadramento orçamental dos encargos das PPP, o seu regime na lei orçamental Portuguesa e as recomendações que o Tribunal de Contas tem feito relativamente ao escrutínio da utilização de dinheiros públicos e ao aumento do volume e qualidade da informação disponibilizada.»

SARMENTO, Joaquim Miranda - As parcerias público-privadas: uma questão de tributação extraordinária. **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. Nº 134 (abr./jun. 2013), p. 245-273. Cota: RP-179.

Resumo: O presente artigo aborda o tema da tributação das Parcerias Público-Privadas. Segundo o seu autor: «o objecto do presente estudo traduz-se na análise das diversas possibilidades de actuação dos poderes públicos, pela via fiscal, no âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPP), *maxime* nas infra-estruturas rodoviárias, bem como o seu enquadramento jurídico, financeiro e orçamental. Pelo que merecem ser estudadas, numa perspectiva jurídica e económica, específica das PPP, quatro hipóteses de trabalho tendo em vista uma tributação extraordinária: a taxação sobre dos lucros; a taxação sobre das receitas (rendimentos); a taxação sobre do activo; a prestação tributária fixa.»

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

As PPP designam uma forma de cooperação entre as autoridades públicas e os operadores económicos. Esta cooperação visa nomeadamente financiar, construir, renovar ou explorar uma infraestrutura ou o fornecimento de um serviço. As PPP podem ser constituídas nos transportes, na saúde pública, na educação, na segurança, na gestão dos resíduos, na distribuição de água ou de energia. A nível europeu, são enquadráveis no âmbito da Iniciativa Europeia para o Crescimento e das redes transeuropeias (RTE)[9].

Os projetos de PPP mobilizam o setor público e o setor privado de forma a fornecer bens e serviços que são habitualmente fornecidos pelo setor público, ao mesmo tempo que aliviam os condicionalismos orçamentais impostos às despesas públicas. Desde a década de 1990, chegaram à conclusão do financiamento na UE 1 749 PPP, num valor total de 336 mil milhões de euros. As PPP foram, na sua maioria, utilizadas no domínio dos transportes, que recebeu em 2016 um terço do investimento total anual, à frente da saúde e da educação.

Na estratégia para o mercado interno (2003-2006), a Comissão Europeia publicou o Livro Verde[10] sobre as parcerias público-privadas (PPP), onde descreve as práticas existentes na União Europeia, à luz do direito comunitário.

As subvenções dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão[11,12,13] constituíram a principal fonte de financiamento da UE, seguidas pelos instrumentos financeiros — muitas vezes em cooperação com o Banco Europeu de Investimento (BEI). Neste sentido, o quadro contabilístico da UE (SEC 2010) permite, em determinadas condições, registar a participação do setor público nas PPP como elementos extrapatrimoniais[14].

Ao abrigo do atual quadro financeiro plurianual, a UE implementou um instrumento de partilha de riscos com o BEI, denominado Instrumento de garantia dos empréstimos aos projetos RTE-T (*Loan Guarantee*

[9] OCDE, "Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships" (Princípios no domínio da governação pública de parcerias público-privadas), 2012.
[10] Livro Verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões [COM(2004) 327 final].
[11] Regulamento (CE) nº 680/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2007, que determina as regras gerais para a concessão de apoio financeiro comunitário no domínio das redes transeuropeias de transportes e de energia (JO L 162 de 22.6.2007, p. 1) com a alteração que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) nº 670/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de julho de 2012.
[12] Decisão C(2010) 941 da Comissão, de 25 de fevereiro de 2010, relativa à participação da União Europeia no Fundo Europeu 2020 para a energia, as alterações climáticas e as infraestruturas (Fundo Marguerite).
[13] Decisão C(2010) 796 final da Comissão, de 2010, que estabelece um programa de trabalho anual para a concessão de apoio financeiro no domínio da rede transeuropeia de transportes (RTE-T) para 2010.
[14] Regulamento (UE) nº 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia (SEC 2010) (JO L 174 de 26.6.2013, p. 1), aplicável a todos os Estados-Membros desde setembro de 2014.

Instrument for Trans-European Transport (LGTT)). A metodologia da partilha de riscos e os métodos de trabalho da iniciativa serão alinhados com os do LGTT, pelo que o seu âmbito de aplicação deve ser alargado aos projetos nos domínios da energia e das telecomunicações. À semelhança do LGTT, a contribuição da UE poderia assim ser utilizada para a partilha de riscos com o BEI. Por conseguinte, em virtude desta similaridade, prevê-se um efeito multiplicador de cerca de 15-20 para a Iniciativa Europa 2020 - obrigações para financiamento de projetos.

O Livro Branco de 2011 da Comissão sobre os transportes[15], entre outros aspetos, incentiva os Estados-Membros a recorrerem mais a PPP, embora reconheça que nem todos os projetos se adequam a esse mecanismo.

No quadro financeiro plurianual para 2014-2020, a mobilização de meios financeiros através da articulação das finanças públicas e privadas e da criação de instrumentos inovadores para financiar os investimentos necessários é um dos aspetos fundamentais que a Europa considera explorar de modo a realizar os objetivos da Estratégia Europa 2020[16].

Tanto no Regulamento Disposições Comuns (RDC) para o período de 2014-2020 como no Regulamento Mecanismo Interligar a Europa (MIE)[17], as PPP são consideradas um meio potencialmente eficaz para executar projetos de infraestruturas que garantam a realização de objetivos de política pública combinando diferentes formas de recursos públicos e privados. A criação do Mecanismo Interligar a Europa (MIE) estabelecido pelo Regulamento (UE) n.º 1316/2013 visa acelerar os investimentos no domínio das redes transeuropeias e mobilizar os financiamentos provenientes dos setores público e privado, reforçando simultaneamente a segurança jurídica e respeitando o princípio da neutralidade tecnológica, permitindo criar sinergias entre os setores dos transportes, telecomunicações e energia, reforçando assim a eficiência da intervenção da UE e possibilitando uma otimização dos custos de aplicação.

O Regulamento (UE) 2015/1017, que cria o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE), uma garantia da UE e um fundo de garantia da UE relativo ao Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE), adotado em 2015, prevê a utilização de uma vasta gama de instrumentos financeiros para mobilizar os investimentos privados, podendo igualmente ser utilizado para apoiar as PPP[18]. Além disso, cria uma

[15] COM(2011) 144 final, de 28 de março de 2011, "Livro Branco: Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos", p. 33.

[16] Comunicação da Comissão, EUROPA 2020 Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, COM(2010) 2020 final.

[17] Regulamento (UE) nº 1316/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que cria o Mecanismo Interligar a Europa, altera o Regulamento (UE) nº 913/2010 e revoga os Regulamentos (CE) nº 680/2007 e (CE) nº 67/2010 (JO L 348 de 20.12.2013, p. 129).

[18] Regulamento (UE) 2015/1017 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de junho de 2015, que cria o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, a Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento e o Portal Europeu de

Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento (PEAI) e um Portal Europeu de Projetos de Investimento (PEPI), prevendo a celebração de dois acordos entre a Comissão e o Banco Europeu de Investimento (BEI), um sobre o FEIE e o outro para a execução da PEAI.

Os projetos apoiados no âmbito da política de coesão (através dos Fundos Estruturais e de Investimento Europeus) devem cumprir a legislação da União e as legislações nacionais[19], cabendo aos Estados-Membros assegurar que os seus regimes de auxílio cumprem a legislação em matéria de auxílios estatais.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da Europa: Irlanda e Reino Unido.

IRLANDA

O *State Authorities (Public Private Partnership Arrangements) Act 2002*[20] estabelece o marco legal para as funções e os poderes que as autoridades públicas têm relativamente à celebração de contratos de PPP, estabelecendo um balanço entre interesses e necessidades do setor público[21].

Com o *National Treasury Management Agency Act 2002*[22] é criada a entidade, que dá o nome ao diploma, com diversas atribuições relativas às PPP, como o aconselhamento às autoridades e ao Governo relativamente a riscos financeiros e aos custos dos projetos de investimento publico ou informação sobre a melhor forma de financiamento dos projetos públicos.

Projetos de Investimento e que altera os Regulamentos (UE) nº 1291/2013 e (UE) nº 1316/2013 – Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (JO L 169 de 1.7.2015, p. 1).

[19] Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho.

[20] Diploma retirado da base de dados oficial *Irishstatuebook.ie.*

[21] Por exemplo, as *"county councils", "city councils" e as "town councils"* nos termos do *Local Government Act 2001*, podem celebrar PPP em empreendimentos conjuntos.

[22] Diploma retirado da base de dados oficial *Irishstatuebook.ie.*

O Governo irlandês possui um sítio na Internet, na dependência do *Department of Public Expenditure and Reform,* onde tem compilada toda a informação relativa às PPP, como documentos chave, legislação, novidades ou projetos de PPP.

REINO UNIDO

Em 1992 foram anunciadas uma série de medidas de fomento à criação de infraestruturas públicas, através do investimento, gestão e financiamento por parte de privados, criando assim o modelo de PPP que ficou conhecido como PFI (*Private Finance Initiative*)[23] e que serviu de modelo base quer em Portugal quer em outros países da União, como a Espanha ou a Irlanda.

A evolução deste tipo de contratos está devidamente explicada num documento publicado pelo parlamento inglês.

Em 2012, o Governo Inglês publicou um plano de reestruturação das FPI, partindo da premissa de que nem todas foram bem sucedidos, por motivos diversos, que ficaram conhecidos como "*PF2 (Private Finance 2)*".

Este documento vem na sequência de uma avaliação global das FPI com diversas criticas relacionadas com o custo-benefício daquelas ou com a sua pouca transparência. Os princípios fundamentais[24] das FPI são mantidos, tendo sido definidos como objetivos desta restruturação o aumento da transparência dos contratos, a atração de novas fontes de investimento e melhoramento da eficácia dos contratos. À data, o governo já tinha adotado algumas medidas, como a criação de um processo integrado de aprovação e validação dos procedimentos, a abolição do crédito na concessão das FPI, no sentido de resolver as questões levantadas. Neste programa, conhecido como "*Operational PFI Savings Program*", foram adotadas algumas medidas em projetos específicos (*Queen's Hospital Romford* e em três projetos relacionados com o Ministério da Defesa) que proporcionaram uma poupança de 1,5£ bilhões.[25].

Para o efeito, e de acordo com o programa de reestruturação, o Governo propôs-se:

- A publicar o valor atual e o futuro dos contratos com o objetivo de aumentar a transparência destas parcerias;
- Criar um programa de melhoramento dos custos e a eficiência dos contratos;
- Abolir o crédito publico aos privados para financiamento das PFI;

[23] É uma forma parceria público-privada na qual as empresas privadas são contratadas para completar e gerir projetos públicos.

[24] Documento relativo à gestão das PPP no Reino Unido publicado em dezembro de 2015 pela OCDE.

[25] Conforme decorre do ponto 1.25 do programa de reestruturação "PF2".

- Introdução de novos mecanismos de controlo e aprovação de grandes projetos para aumentar o escrutínio e o controlo públicos; e
- A criação de medidas temporárias para fazer face à volatilidade da economia.

Em janeiro de 2018, o NAO (*National Audit Office*)[26] publicou um relatório sobre a racionalização, custos e benefícios das PFI, o uso e impacto destas e ainda o impacto da introdução das medidas do PF2.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas e Petições**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não existem pendentes, sobre matéria idêntica ou conexa, quaisquer iniciativas ou petições.

V. Consultas e contributos

- **Consultas facultativas**

A Comissão poderá equacionar solicitar audição à UTAP e parecer à UTAO sobre o impacto das reversões das PPP.

Poderá ainda ser pertinente ponderar a recolha de contributo escrito, em sede de especialidade, da IP/Infraestruturas de Portugal.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível, não é possível determinar ou quantificar os encargos que resultarão da aprovação desta iniciativa. Não obstante, os autores parecem admitir implicações orçamentais, conforme referido anteriormente, ao preverem a entrada em vigor da iniciativa: "*com o Orçamento de Estado seguinte à sua publicação*".

[26] Esta entidade audita financeiramente todos os departamentos e agências governamentais, bem como todos os órgãos públicos e reporta diretamente ao Parlamento.