

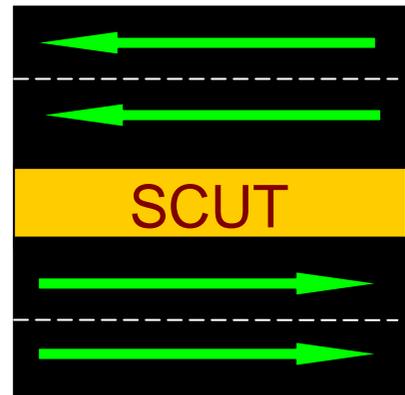


Tribunal de Contas

- ▶ **Sumário Executivo**
- ▶ **Corpo do Relatório**
- ▶ **Anexos**

*Concessões
Rodoviárias
em Regime de
Portagem SCUT*

Follow-Up





Tribunal de Contas

Proença

Processo N.º 44/05 - AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA

N.º34/2005 – 2.ª SECÇÃO

***Concessões Rodoviárias
em Regime de Portagem SCUT***

Follow-Up

Novembro 2005



Tribunal de Contas



Proença

ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

I

SUMÁRIO EXECUTIVO

II

CORPO DO RELATÓRIO

III

*DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E
EMOLUMENTOS*

IV

ANEXOS



Tribunal de Contas



Proença

FICHA TÉCNICA

Concepção e Desenvolvimento

António Garcia

(Auditor Chefe)

Colaboração Técnica

Ana Dias

Francisco Machado

Coordenação Geral

Gabriela Ramos

(Auditora Coordenadora)



Tribunal de Contas



Moreno

**COMPOSIÇÃO DA 2ª SECÇÃO
DO TRIBUNAL DE CONTAS
QUE APROVOU O RELATÓRIO**

Relator:

Conselheiro Dr. Carlos Moreno

Adjuntos:

Conselheiro Dr. Manuel Henrique de Freitas Pereira

Conselheiro Dr. José de Castro de Mira Mendes



Tribunal de Contas



ÍNDICE

CONCESSÕES RODOVIÁRIAS EM REGIME DE PORTAGEM SCUT- FOLLOW-UP

Relação de Siglas.....	11
Relação de Significados de Termos em Língua Estrangeira	12
I. SUMÁRIO EXECUTIVO.....	13
1 OBJECTIVOS, ÂMBITO DA ACÇÃO, METODOLOGIAS E CONTRADITÓRIO.....	13
1.1 INTRODUÇÃO.....	13
1.2 ANTECEDENTES.....	13
1.3 METODOLOGIA.....	13
1.4 OBJECTIVOS E ÂMBITO.....	14
1.5 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	14
2 CONCLUSÕES	15
2.1 ENQUADRAMENTO	15
2.2 O RELATÓRIO DO TC N.º 14/03, DE 15 DE MAIO.....	15
2.3 ACOMPANHAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TC	15
2.4 ASPECTOS CRÍTICOS IDENTIFICADOS PELA PÁRPUBLICA (constantes do Relatório do TC N.º 14/03, de 15 de Maio).....	19
3 RECOMENDAÇÕES.....	21
II. CORPO DO RELATÓRIO.....	25
4 ACOMPANHAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO N.º 14/03	25
4.1 Enquadramento	25
4.2 Conclusões do Relatório n.º 14/03	26
4.3 Acompanhamento das recomendações do TC.....	28
4.3.1 RECOMENDAÇÃO 1.....	28
4.3.2 RECOMENDAÇÃO 2	32
4.3.3 RECOMENDAÇÃO 3	33
4.3.4 RECOMENDAÇÃO 4	36
4.3.5 RECOMENDAÇÃO 5	37
4.3.6 RECOMENDAÇÃO 6	40
4.3.7 RECOMENDAÇÃO 7	41
4.3.8 RECOMENDAÇÃO 8	42
4.3.9 RECOMENDAÇÃO 9	43
4.3.10 RECOMENDAÇÃO 10	44



Tribunal de Contas

4.4	ACOMPANHAMENTO DOS ASPECTOS CRÍTICOS	45
4.4.1	EVOLUÇÃO DOS ASPECTOS CRÍTICOS	45
4.4.2	APRECIÇÃO GLOBAL DA EVOLUÇÃO DOS ASPECTOS CRÍTICOS	52
III.	DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS.....	53
5	DESTINATÁRIOS	53
6	PUBLICIDADE	53
7	EMOLUMENTOS	53
IV.	ANEXOS.....	55



Relação de siglas:

SIGLA	DESCRIÇÃO
SCUT	Sem cobrança ao utilizador
CONCESSÕES	Concessões em Regime de Portagem sem Cobrança ao Utilizador
SCUT	
DBFOT	<i>Design, Build, Finance, Operate and Transfer</i>
IEP	Instituto de Estradas de Portugal
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
PRN	Plano Rodoviário Nacional
MF	Ministério das Finanças
PC	Programa de Concurso
CE	Caderno de Encargos
DR	Diário da República
VAL	Valor Esperado Actual Líquido dos Custos Financeiros para o Estado emergentes da Concessão
CSP	Comparador do Sector Público
TIR	Taxa Interna de Rendibilidade
DIA	Declaração de Impacte Ambiental



Tribunal de Contas

Relação de significados de termos em língua estrangeira

<i>TERMO</i>	<i>DESCRIÇÃO</i>
<i>Off Balance</i>	Fora do Balanço
<i>Pricing</i>	Estabelecer um preço
<i>Best Practices</i>	Melhores práticas
<i>Clawback</i>	Partilha de rendimentos extra
<i>Know how</i>	Competência técnica
<i>Cash-Flows</i>	Fluxos monetários
<i>Timings</i>	Tempos
<i>Value for Money</i>	Valor do dinheiro em termos de eficiência, eficácia e economia



I. SUMÁRIO EXECUTIVO

1 OBJECTIVOS, ÂMBITO DA ACÇÃO, METODOLOGIAS E CONTRADITÓRIO

- Monitorização e controlo da execução dos contratos de concessão exercido pelas entidades competentes¹.

1.1 INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas - TC incluiu no seu Programa de Fiscalização para 2005 uma acção de acompanhamento – *follow up* –, a ser desenvolvida pelo Departamento de Auditoria IX (DA IX), da Auditoria de Gestão às Concessões em Regime de Portagem Sem Cobrança aos Utilizadores (SCUT), que havia culminado, em 2003, com a aprovação pelo Tribunal do seu Relatório n.º 14/03 – 2.ª Secção, de 15 de Maio.

1.2 ANTECEDENTES

A acção realizada em 2003 revestiu a natureza de uma auditoria de resultados ou de gestão, de âmbito temático que analisou seis concessões SCUT à luz dos princípios da eficiência, da eficácia e da economia.

A mesma auditoria, reportando-se ao período entre 1997 a 2002, incidiu sobre:

- Aspectos técnicos e financeiros de cada projecto;
- Questões técnicas e jurídicas associadas aos procedimentos concursais;
- Riscos fundamentais espelhados nas respectivas cláusulas dos contratos de concessão;
- Implicações financeiras para o erário público;

1.3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada pela equipa de auditoria teve subjacente os princípios, métodos e técnicas utilizados pelo Tribunal de Contas, constantes do seu Manual de Auditoria e Procedimentos, e, bem assim, as práticas e normas aceites pelas organizações internacionais de controlo externo como é o caso da INTOSAI², em especial, as linhas de orientação sobre as melhores práticas definidas por esta entidade no domínio das auditorias a parcerias público-privadas e concessões. Teve ainda subjacente as boas práticas (*best practice*) utilizadas pela *National Audit Office* (NAO)³, em trabalhos desta natureza.

A presente acção decorreu em simultâneo com a realização pelo DA IX de auditoria temática sobre as PPP, subordinada ao tema “ENCARGOS DO ESTADO COM AS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS: Concessões Rodoviárias e Ferroviárias”, que incluiu um capítulo sobre as SCUT. Aquele trabalho inclui para além da caracterização física de cada concessão, a caracterização financeira, o ponto de situação relativo a cada concessão, bem como a respectiva matriz de riscos para o Estado. Destaca-se também,

¹ IEP, actual EP – Estradas de Portugal, E.P.E., IGF E PARPÚBLICA.

² *International Organization of Supreme Audit Institutions*, instituição criada em 1953, no seio da ONU e que congrega Instituições Superiores de Controlo Financeiro de todo o mundo. Portugal é seu membro fundador e actualmente membro do seu Conselho Directivo.

³ Congénere do Tribunal de Contas no Reino Unido.



Tribunal de Contas

para além do “Enquadramento Geral das PPP”, a caracterização dos modelos de concessão das Auto-Estradas com “portagens virtuais”.

Desta forma, factos apurados em sede do Relatório n.º 14/03, e (quando aplicável) respectivas conclusões, serviram de base à presente acção. Teve-se, por isso, em conta a diversa documentação pertinente então recolhida, sendo as necessidades específicas de informação supridas através do envio de questionários à EP, E.P.E., e à Parpública. Foram tomados como ponto de partida para a análise, as Recomendações do TC do anterior Relatório, bem como os aspectos críticos nele relevados.

1.4 OBJECTIVOS E ÂMBITO

Os contratos de concessão SCUT, actualmente em vigor, foram celebrados numa época que primava pela ausência de um regime legal aplicável às PPP como o que veio a ser consagrado no Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril. Este, em grande medida, apresenta-se já consentâneo com as boas práticas invocadas pelo TC.

Diga-se, também que, no campo orçamental, só em 2004 com a publicação da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, a Lei de Enquadramento Orçamental, se veio expressamente a determinar que as PPP passariam a estar sujeitas ao regime de orçamento por programas.

O presente relatório tem um carácter sintético, já que o seu objectivo geral é o de aferir apenas, o grau de acolhimento das recomendações anteriormente formuladas pelo TC, trate-se de medidas entretanto tomadas, ou ainda em curso, ou tão só previstas.

Tendo em conta a matéria versada nas recomendações produzidas no Relatório n.º 14/03, trata-se agora de identificar as alterações substanciais produzidas quanto à preparação, lançamento, contratação e controlo e monitorização dos contratos SCUT.

1.5 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

As duas entidades interessadas na matéria versada neste Relatório, ou seja, por um lado a Parpública e, por outro a EP, E.P.E foram ouvidas sobre o assunto no âmbito de outros processos contraditórios, referentes a outras acções mais amplas desenvolvidas pelo TC, pelo que por economia de procedimentos e inutilidade processual não se voltou a ouvir tais entidades sobre este tema restrito do *follow-up* das Recomendações de 2003.

No entanto, sempre que necessário, dá-se conta ao longo do corpo do Relatório das principais observações pertinentes feitas pelos auditados e juntam-se em anexo as respostas oportunamente recebidas e com interesse para completa transparência do princípio do contraditório.



em matéria de transparência e competitividade;

2 CONCLUSÕES

2.1 ENQUADRAMENTO

O Relatório n.º 14/03 do TC, de 15 de Maio, deu conta dos resultados de uma auditoria de gestão a seis PPP, cujo objecto eram concessões rodoviárias.

Estas concessões abrangiam a concepção, a construção, o financiamento, a manutenção e a exploração de lanços de auto-estradas em regime de portagens SCUT (Sem Custo para o Utilizador), com uma vida útil de 30 anos.

Neste modelo SCUT, o Estado substitui-se ao utilizador no pagamento da portagem e paga à concessionária a respectiva gestão, operação e manutenção. O Estado não paga, assim, directamente, a construção da auto-estrada. A responsabilidade pelo financiamento é do parceiro privado. Os *cash-flows* do projecto constituem, neste tipo de projectos, uma garantia de especial relevância para as instituições financeiras⁴.

A preparação de qualquer destas parcerias efectuou-se na ausência de um quadro legal genérico para as PPP, já que este só viria a ver a luz do dia com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril.

2.2 O RELATÓRIO DO TC N.º 14/03, DE 15 DE MAIO

Sinteticamente podemos apontar as seguintes ideias-chave constantes do Relatório n.º 14/03:

- ✓ **A ausência de elaboração de um Comparador do Sector Público e de apuramento do *value for money*;**
- ✓ **O modelo de contratação pública utilizado evidenciou graves deficiências**

- ✓ **O risco de insustentabilidade financeira em termos orçamentais era elevado, para além de transformar a gestão de futuros orçamentos numa mera gestão de tesouraria dos compromissos assumidos pelos anteriores governos;**
- ✓ **O Estado apresentava, mais uma vez, deficientes capacidades técnicas para monitorar e gerir contratos desta natureza e complexidade;**
- ✓ **O modelo de partilha de risco subjacente a estes contratos de parceria público privada não havia sido optimizado, do ponto de vista do interesse público;**

2.3 ACOMPANHAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TC

Como se referiu, as concessões existentes nasceram antes da publicação do Decreto-Lei n.º 86/2003, que veio “definir as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas”.

Daí que algumas das recomendações então feitas pelo TC só seriam susceptíveis de aplicação no futuro. Por outro lado, importará agora aferir, face ao novo enquadramento legal acima descrito, as alterações por ele introduzidas, como se fará no quadro seguinte, isto para além de se dar nota de outros aspectos evolutivos não directamente relacionados com o novo diploma legal.

⁴ *Project Finance*.



Tribunal de Contas

#	Matérias de referência	Evolução
1	Elaboração do comparador do Sector Público para demonstração do <i>value for money</i>	<ul style="list-style-type: none">• Acolhida em termos legislativos pelo DL N.º 86/2003;• Tem sido elaborado na maioria das PPP.
	Avaliação da economia, eficiência e eficácia	<ul style="list-style-type: none">• Acolhida em termos legislativos pelo DL N.º 86/2003 bem como pela Lei 48/2004 (alteração à Lei de Enquadramento Orçamental);
	Avaliação da sustentabilidade orçamental	<ul style="list-style-type: none">• Acolhida em termos legislativos pelo DL N.º 86/2003 bem como pela Lei N.º 48/2004 (alteração à Lei de Enquadramento Orçamental);• Ainda não tem completo acolhimento no Orçamento de Estado para 2005, uma vez que, nomeadamente, não são previstos os montantes com parcerias a lançar, tal como com encargos adicionais;• Pretendem-se alterações aos sistemas de informação de controlo orçamental que poderão possibilitar quanto à elaboração do Orçamento de Estado para 2007 o cumprimento integral da legislação referida.
2	Definição clara dos objectivos e resultados a atingir com os projectos	<ul style="list-style-type: none">• Acolhida em termos legislativos pelo DL N.º 86/2003;• Na generalidade dos casos existe a prática corrente do recomendado e de acordo com boas práticas internacionalmente identificadas.
3	O Estado deve munir-se de capacidades técnicas e negociais necessárias quando opte por PPP.	<ul style="list-style-type: none">• Acolhida em termos legislativos pelo DL N.º 86/2003 nomeadamente pela possibilidade expressa das entidades contratantes de recorrerem a consultores;• Conforme abaixo referido a propósito da recomendação 10, é recente a transformação orgânica pela qual passou a entidade pública contratante nas concessões rodoviárias (EP, E.P.E.). Esta transformação poderá criar condições para que seja sanado o deficit de capacidades existente naquela entidade. Actualmente, subsistem fragilidades potencialmente comprometedoras ao nível das necessárias valências nas entidades públicas contratantes que aconselham estas a um recurso mais sistemático ao aproveitamento da experiência e competência doutras entidades da esfera do Estado.
	As mesmas capacidades técnicas e negociais devem estar presentes, nomeadamente, ao nível de comités independentes.	<ul style="list-style-type: none">• Acolhida em termos legislativos pelo DL N.º 86/2003;• Dá-se conta da existência de Comissões de Acompanhamento, cuja existência e desempenho foi já comprovada pelo TC em casos concretos.



#	Matérias de referência	Evolução
4	O Estado deve utilizar fontes de financiamento, alternativas, de menor custo, de forma a minimizar os seus custos com parcerias.	<ul style="list-style-type: none">Foram introduzidas cláusulas de salvaguarda contratuais para o caso de necessidade de amortização antecipada dos financiamentos;Foram introduzidos mecanismos contratuais que possibilitam a partilha com o Estado de benefícios de eventuais refinanciamentos.
	Dava-se, a título de exemplo, o caso de empréstimos obrigacionistas	<ul style="list-style-type: none">Não foram ainda introduzidas medidas que permitam <u>directamente</u> reduzir o custo de financiamento da concessão;Existe, no entanto, uma tentativa de identificação de práticas internacionais aplicáveis à realidade nacional.
5	Os critérios de apreciação das propostas devem ser compostos por um <i>trade off</i> de preço e qualidade	<ul style="list-style-type: none">Com efeitos neste campo, foi alterado o mecanismo de valoração dos critérios financeiros aplicáveis às propostas.
6	Devem ser respeitados os princípios da igualdade, competitividade e da concorrência, avaliando as propostas rigorosamente dentro dos requisitos e critérios técnicos do concurso	<ul style="list-style-type: none">Utilização de critérios de risco na apreciação das propostas que, não devem abranger aspectos essenciais e que devem ser convenientemente especificadas desde o programa de concurso.
7	Comparação dos projectos em termos efectivos, através do estabelecimento para cada projecto de um <i>pricing</i> para os respectivos riscos	<ul style="list-style-type: none">O DL N.º 86/2003 ao referir a exigência do comparador do sector público cria condições para que se possa levar a cabo o <i>pricing</i> de risco;É necessário ainda desenvolver este tipo de análise, que complementa a identificação do parceiro com melhor capacidade para gerir determinado risco.
8	Criação de mecanismos de controlo orçamental quer das obrigações contratualizadas, quer das que resultam da matriz de risco	<ul style="list-style-type: none">Tendo havido evolução relativamente a 2004, não tem completo acolhimento no Orçamento de Estado para 2005, uma vez que, nomeadamente, não são previstos os montantes com parcerias a lançar, tal como com encargos adicionais;Têm-se em vista alterações aos sistemas de informação de controlo orçamental que poderão possibilitar quanto ao à elaboração do Orçamento de Estado para 2007 o cumprimento integral da legislação referida.



Tribunal de Contas

#	Matérias de referência	Evolução
9	Os aspectos de carácter ambiental devem ser abordados na fase mais incipiente possível, de forma a minimizar os custos dos reequilíbrios financeiros	<ul style="list-style-type: none">• Foram introduzidas disposições nos programas de concurso de salvaguarda para o caso da inexistência, à data de lançamento do concurso, de autorizações consideradas essenciais, em termos de aprovação ambiental;• Pretende-se minorar o mesmo risco, revalidando declarações de impacto ambiental em vias de caducidade.• É necessário, ainda, adoptar medidas por forma a dar mais celeridade ao processo administrativo subjacente às PPP.
10	Reforço da capacidade de monitorização, acompanhamento e gestão dos contratos por parte do Estado	<ul style="list-style-type: none">• No caso das SCUT a entidade contratante é a EP, E.P. que refere não ter havido ainda este reforço nas suas capacidades.• No entanto a sua recente transformação orgânica com a alteração do modelo organizacional (para Entidade Pública Empresarial), poderá vir a contribuir para sanar esta lacuna.

O acompanhamento feito pelo TC das suas anteriores recomendações permite, ainda, concluir que:

- Antes de mais, que as novas disposições legais foram aplicadas não só a novas parcerias, mas também a parcerias já em curso à altura da publicação dos respectivos diplomas⁵, de acordo com a evolução do respectivo ciclo.
- A alteração, já referida, do enquadramento legal das PPP, incorporando matérias há muito relevadas pelo TC nas suas recomendações, veio proporcionar um novo quadro de referência para a gestão das parcerias público privadas, incorporando boas práticas internacionais aplicáveis às PPP.
- Tal situação até já deu os seus frutos, representando, pois, uma evolução positiva embora, no terreno, nem todas as condições estejam reunidas exigindo ainda alterações várias à gestão do recurso às PPP.

⁵ Para citar um exemplo, a Concessão Fertagus.



- Sublinha-se que a necessidade de tais alterações não deixa de ser reconhecida e que se envidam esforços para as conseguir. O Estado dá-se, agora, conta da necessidade de, por exemplo, alterar em conformidade práticas e sistemas de previsão orçamental de encargos⁶, práticas de financiamento⁷, bem como outras relacionadas com a concepção em concreto de parcerias a lançar e com a análise das propostas e sua negociação. O actual estágio indica ainda a necessidade de esforços adicionais nestas áreas.
- A consagração legal de conceitos como o do comparador do sector público, o do *value for money*⁸ e a definição de um regime específico para as PPP, em termos gerais coerente, veio estabelecer condições para início de transformações essenciais na gestão do recurso às PPP.
- Note-se que as alterações legislativas em causa são de 2003 e 2004 e, portanto, relativamente recentes, de acordo com os prazos actualmente conseguidos para o desenrolar do processo administrativo das PPP.

2.4 ASPECTOS CRÍTICOS IDENTIFICADOS PELA PÁRPUBLICA (constantes do Relatório do TC N.º 14/03, de 15 de Maio)

No quadro seguinte resume-se a evolução quanto aos aspectos críticos identificados pela Parpública e constantes do Relatório do TC n.º 14/03, de 15 de Maio.

Aspectos Críticos	Evolução
Inexistência de um quadro normativo regulador das Concessões SCUT e de uma standardização dos contratos de concessão.	<ul style="list-style-type: none">• A entrada em vigor do Dec.-Lei n.º 86/2003, veio definir o regime jurídico das PPP's.• A Parpública disponibilizou no seu site um modelo tipo de Programa de Concurso. Encontra-se também em preparação um modelo tipo de Cadernos de Encargos.

⁶ Recomendações 1 e 8.

⁷ Recomendação 4

⁸ Recomendação 1.



Tribunal de Contas

Aspectos Críticos	Evolução
Lançamento de diversas novas concessões, sem incorporar a experiência dos concursos já realizados.	<ul style="list-style-type: none">• A sistematização e incorporação de boas práticas decorrente do novo enquadramento legal das PPP são susceptíveis de contribuir para eliminar este aspecto.• Alguns dos problemas que persistiam foram já objecto de medidas (caso do que se prende com a falta de licenciamento ambiental);• Preparam-se alterações ao DL N.º 86/2003, no sentido de incorporar a experiência obtida.
Custos esperados muito elevados, com forte risco de sobrecustos , o que gera a necessidade de introduzir melhorias nos modelos de concurso e contratual.	<ul style="list-style-type: none">• Medidas tomadas: elaboração de um CSP, decorrente do DL 86/03 e da Lei de Enquadramento Orçamental, associada à criação da Unidade de PPP na Parpública.• Numa fase posterior, as modificações unilaterais impostas pelo concedente sem previamente estarem orçamentadas, vão onerar os custos.
Problemas relacionados com a transparência e competitividade dos concursos para adjudicação destas concessões, devendo os PC e CE precisar os requisitos técnicos a cumprir pelas propostas desde a primeira fase e incluir custos de alargamento das vias, bem como, flexibilizar o modelo financeiro e inserir a AIA.	<ul style="list-style-type: none">• Ainda existe na documentação dos concursos das PPP, o reflexo do modelo de gestão públicos e filosofias utilizadas nos contratos de empreitadas que denuncia, desde cedo, lacunas nas entidades representantes do Estado;• Foram, antes, referidas medidas como a utilização de critérios de risco que devem ser pautadas por preocupações de transparência.
Constatação de que os critérios de apreciação das propostas previstos, com peso excessivo para o factor, conduzem a que passem facilmente à 2ª fase propostas tecnicamente insuficientes mas de baixo custo para o Estado, levando a que a negociação técnica seja mais exigente na 2ª fase, o que leva à subida gradual do volume de investimento e correspondente subida do VAL.	<ul style="list-style-type: none">• A Parpública refere a este propósito que a sua preocupação deriva da combinação de critérios de selecção susceptível de conduzir a avaliações enviesadas sem uma adequada penalização da subida do VAL dos pagamentos do Estado.• Para obstar a tal, preconiza-se a utilização do VAL estimado pelos consultores, quando da preparação da PPP, como referencial para a grelha de classificação dos critérios de natureza financeira.
Relevação de que a não optimização da partilha de riscos plasmados nos contratos de concessão, pode levar o Estado a ter de proceder a pagamentos muitos superiores àqueles que foram inicialmente propostos pelas concessionárias e derivados, nomeadamente, das seguintes vertentes: risco ambiental; congelamento do PRN 2000; risco de expropriações; alargamento das vias.	<ul style="list-style-type: none">• Só se verificam nos contratos celebrados antes da entrada em vigor do DL 86/03. Porém, poder-se-á controlar a situação com uma gestão adequada, bem como, acompanhamento da relação contratual.• Constata-se que, existem determinadas situações que agravam estes encargos, encargos com o processo negocial das concessões, encargos com consultores, e por vezes as próprias concessionárias empolam os investimentos, pois será o Estado que os irá suportar.
Detecção de fraco controlo orçamental destas concessões.	<ul style="list-style-type: none">• Só no O.E. para 2005, é que o respectivo relatório contém um quadro com encargos das PPP em execução respeitantes aos transportes, e aos projectos a lançar em 2004 e 2005, para a área da saúde. Porém, aqueles encargos deveriam estar inscritos em mapas de programas plurianuais desde o orçamento relativo ao ano em que se prevê o seu lançamento.



Tribunal de Contas

Chaves

Aspectos Críticos	Evolução
Constatação de insuficiente acompanhamento técnico e económico-financeiro das concessões, por parte das entidades respectivas.	<ul style="list-style-type: none">• Existe a necessidade de reforço da capacidade técnica das entidades contratantes• A mesma necessidade tem efeitos a nível da dependência de consultores externos.• Existe igualmente repercussão na capacidade de monitorização das PPP, o que também implica dificuldades na validação ou refutação dos montantes apresentados pelas concessionárias em caso de pedido de reequilíbrio financeiro por causas imputáveis ao concedente
Deteção de rigidez e elevado custo de financiamento considerando-se ser <i>“muito onerosa a exigência de financiamento bancário garantido para todo o prazo da concessão”</i> , pelo que se deveria privilegiar uma flexibilização parcial do mesmo que permitiria <i>“reduzir os custos de financiamento”</i> da concessionária, bem como adoptar <i>“modelos financeiros diversificados e uma efectiva competição de custos de financiamento”</i> .	<ul style="list-style-type: none">• Existe a ponderação de novos mecanismos de financiamento.• Houve a introdução de mecanismos de partilha de benefícios decorrentes de acordos de refinanciamento. Esta diminui já a rigidez dos modelos financeiros na vertente do financiamento bancário, nomeadamente em caso de REF.

Do quadro antecedente pode concluir-se que em todos os aspectos ocorreram ou se prevêm medidas positivas embora nenhuma das lacunas em causa se encontre cabalmente preenchida.

Os aspectos referidos continuam, assim, a ter de ser catalogados como aspectos críticos.

3 RECOMENDAÇÕES

A positiva evolução exposta nos pontos anteriores não obsta à necessidade do enquadramento legal poder ser melhorado ou complementado e a que novas medidas de gestão sejam necessárias, razão pela qual são ainda formuladas as seguintes recomendações:



As competências e as equipas de monitorização e gestão dos contratos de PPP das entidades públicas contratantes devem ser reforçadas de forma a manterem-se na esfera do Estado competências essenciais para a preparação, lançamento, contratação e monitorização das PPPP;



Tribunal de Contas



Os encargos adicionais com as PPP⁹ deverão ser objecto de previsão em termos orçamentais. Por outro lado os encargos do Estado deverão constar dos orçamentais plurianuais desde o ano em que estiver previsto o respectivo lançamento. Desta forma, contribuir-se-á para assegurar uma estimativa mais credível do custo efectivo dos contratos de PPP e a respectiva sustentabilidade em termos orçamentais;



De acordo com a legislação em vigor, em fases iniciais do processo conducente à formação de uma PPP dever-se-á elaborar um adequado “comparador público”. Da mesma forma, as autorizações e licenciamentos necessários ao bom desenvolvimento dos projectos devem ser obtidas previamente à adjudicação;



O Estado deverá rever, agilizar e simplificar os procedimentos de contratação pública das PPP tendo em vista reduzir os *timings* de adjudicação dos contratos de PPP;



Deve ser procurada uma maior articulação da parte de todas as entidades públicas relevantes, mesmo para além das contempladas directamente no Decreto-Lei N.º 86/2003, nomeadamente as das áreas do ambiente e autárquica. Tal deverá reflectir-se numa maior coerência da gestão global pelo Estado, ao longo de todo o ciclo de vida de cada PPP.



Tendo como objectivo minimizar o custo da componente de financiamento e, assim, reduzir o custo efectivo da respectiva PPP para o Estado, deverão ponderar-se e estudar-se novas soluções alternativas de financiamento das PPP. Esta análise deverá abranger não só a consideração de novos mecanismos contratuais, tal como já acontece, mas também a inovação ao nível das fontes e das estruturas de financiamento dos projectos.



O Estado deverá proceder a uma análise criteriosa e limitar substancialmente, no âmbito dos processos de REF, as imposições do sistema financeiro (os denominados “efeitos Caso Base”), bem como todos os outros custos indirectos¹⁰ que extravasam o prejuízo efectivo directamente relacionado com os eventos elegíveis para efeitos de REF. Para tanto deve regular os processos de REF por forma a reduzir a margem actualmente deixada para acordo ou contencioso. Nesse sentido, deverá também reforçar a monitorização de forma a que possa validar, ou invalidar as pretensões de REF das concessionárias também com base nos desempenhos entretanto conseguidos relativamente ao caso base.

⁹ Expropriações, reequilíbrios financeiros e outras.

¹⁰ Destacam-se, nomeadamente, os elevados custos reclamados de negociação incluindo os relativos aos consultores das concessionárias.



Tribunal de Contas

Assim



Todas as modificações unilaterais introduzidas pelo Estado Concedente aos contratos de PPP deverão ser precedidas de uma adequada quantificação dos encargos adicionais envolvidos, tendo em vista aferir da sua razoabilidade e racionalidade económica à luz da defesa dos interesses financeiros do Estado.



O Estado deverá condicionar as sistemáticas pretensões de “obras adicionais” provenientes das autarquias e populações a uma análise custo-benefício evitando deste modo que sucessivas alterações aos projectos venham a onerar o esforço financeiro do Estado no âmbito destes contratos. Por outro lado, tal subverte o princípio da estabilidade das peças processuais as quais devem manter-se inalteradas.



Nos procedimentos de contratação, a existência de critérios de risco para apreciação de propostas que permitam relativizar parâmetros já estabelecidos deve estar convenientemente enunciada e a sua utilização convenientemente especificada no programa de concurso. Não deverá, assim, ser deixada qualquer margem a dúvidas sobre o respectivo âmbito e aplicação.



Tribunal de Contas



II. CORPO DO RELATÓRIO

4 ACOMPANHAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO N.º 14/03

4.1 Enquadramento

As denominadas “SCUT” constituem concessões rodoviárias que têm por objecto a concepção, construção, financiamento, manutenção e exploração¹¹ de lanços de auto-estradas.

A opção pelo regime de PPP foi enquadrada na Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres¹², e o Decreto-Lei n.º 266/97, de 2 de Outubro veio estabelecer o regime de realização dos respectivos concursos. Definia-se então o programa de concessões SCUT que incluía as seguintes auto-estradas:

- Costa de Prata;
- Beira Interior;
- Algarve;
- Grande Porto;
- Interior Norte;
- Beira Litoral/Beira Alta.

Enfatizava-se no Relatório n.º 14/03 que “nestas concessões, o Estado substitui-se aos utilizadores no pagamento das portagens, proporcionando, aparentemente, um serviço gratuito. E refere-se aparentemente, porquanto, serão os impostos pagos pelos contribuintes, ao longo dos 30 anos de vida útil da concessão, que financiarão tal serviço”

Por outro lado, o Estado não paga a construção de auto-estradas, mas, sim, o respectivo “serviço” de gestão, operação e manutenção. Assim, este modelo possibilita ao Estado realizar infra-estruturas com base em rubricas orçamentais de despesa corrente e não de investimento. Os activos são considerados, em termos económicos, pertencentes à concessionária.

Os objectivos das concessões SCUT eram:

- Reduzir desequilíbrios regionais, aumentando a oferta de infra-estruturas rodoviárias em zonas de menos cobertura;
- Partilhar com o sector privado os benefícios e riscos inerentes ao investimento;
- Minimizar o esforço financeiro do Estado;
- Incentivar a melhoria da qualidade do serviço prestado e a inovação;
- Acelerar a execução do PRN - Plano Rodoviário Nacional;
- Permitir a construção de auto-estradas em que, tecnicamente, o número de nós de ligação desaconselhava a introdução de portagens

¹¹ Correspondendo ao designado regime DBFOT – Design, Build, Finance, Operate and Transfer.

¹² Lei n.º 10/90 de 17 de Março. Referia-se no Relatório 14/03 que, no entanto, esta Lei previa apenas regimes de portagem efectiva



Tribunal de Contas

Concluía o Relatório n.º 14/03 que, dos citados, ressaltavam os objectivos de rápida implementação para a concretização de parte do PRN e que não tendo sido apurado “previamente o *value for money* do modelo português das SCUT, sendo certo que as boas práticas seguidas em outros países que lançaram mão do referido modelo claramente o aconselhavam”. Sublinhava-se ainda que “a motivação subjacente e determinante do lançamento deste programa de concessões SCUT, prendeu-se mais com a transferência do seu financiamento para o sector privado, do que do que com o que essa solução traria, em termos de valor acrescentado para o sector público”.

É ainda importante referir que o modelo de financiamento subjacente é o de Project Finance, isto é, cuja estrutura de financiamento é sustentada pelos *cash flows* do projecto. Relativamente a particularidades com implicações ao nível do financiamento bancário, temos ainda:

- O facto do modelo de portagens virtuais implicar que os cash-flows do projecto sejam pagos pelo Estado, garantindo assim mais segurança às instituições financeiras;
- O compromisso, pelo sistema de bandas de tráfego¹³, de o Estado suportar tarifas mais baixas quando se verificarem volumes de tráfego mais altos e de suportar tarifas mais altas, quando ocorram volumes de tráfego mais baixos, implicando a redução da exposição do projecto ao risco de tráfego¹⁴;

¹³ Três bandas que cenarizam a evolução do tráfego e parametrizam determinadas responsabilidades das partes, cada uma com limites inferiores e superiores.

¹⁴ Ainda assim, a concessionária encontra-se exposta ao risco de tráfego, uma vez que não existe uma receita de tráfego mínima garantida.

- As concessionárias beneficiarem, a partir da assinatura do contrato, de um conjunto de receitas que correspondem a rendas pagas pela exploração e conservação de lanços de estrada já existentes e que o Estado engloba no âmbito da concessão.

A globalidade dos contratos de concessão foi assinada até 2002, sublinhando-se que o último, referente à SCUT Grande Porto, foi assinado apenas em Setembro daquele ano. Foi, aliás, por esse motivo que não foi englobado no objecto da auditoria que veio a dar origem ao Relatório n.º 14/03.

Apesar do já citado Decreto-Lei n.º 266/97 regular o regime de realização dos respectivos concursos, a preparação de qualquer destas parcerias efectuou-se na ausência de um quadro legal genérico para as PPP. Este, só viria a existir com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril.

A publicação do mesmo diploma já depois de terminado o processo de contraditório da auditoria subjacente ao Relatório n.º 14/03, motivou o TC a preconizar, desde logo¹⁵, a necessidade de acompanhamento futuro.

4.2 Conclusões do Relatório n.º 14/03

Em traços gerais, recorda-se que o Relatório n.º 14/03, identificou um conjunto de aspectos chave relativamente às concessões SCUT:

- ✓ **O lançamento deste programa de concessões não foi precedido de uma avaliação sobre a sua economia, eficiência e eficácia, face ao modelo tradicional, de empreitada de obra pública.**

¹⁵ Relatório N.º 14/03, ponto 2.



Tribunal de Contas

Assessor

- ✓ O processo de contratação pública evidenciou falhas graves em matéria de competitividade, transparência e de respeito pelo princípio da igualdade de tratamento entre os concorrentes, ao permitir a passagem à fase de negociações propostas de baixo custo, tecnicamente deficientes e não conformes com o estabelecido no caderno de encargos, nomeadamente no que respeita ao cumprimento dos requisitos mínimos de uma auto-estrada.
- ✓ Contrariando as boas práticas internacionais de adjudicação, a escolha da proposta economicamente mais vantajosa recaiu nas propostas de mais baixo custo. Contudo, em alguns casos, a aposta no mais baixo preço e a consequente redução dos parâmetros qualitativos fez com que se procedesse, posteriormente, em sede de negociações a alterações e melhorias técnicas das propostas iniciais à custa de um agravamento significativo do preço das propostas finais para o Estado.
- ✓ Contrariando igualmente as boas práticas internacionais, em termos de avaliação de projectos públicos com regime de financiamento privado (PPP/PFI), não foi quantificado o impacto de diferentes níveis de risco assumido no preço final das respectivas propostas a pagar pelo Estado.
- ✓ Contrariando de novo as boas práticas internacionais, de lançamento de projectos desta natureza e complexidade, o Governo lançou estes concursos sem corredores ambientais previamente aprovados, descurando, assim, de facto, os custos adicionais resultantes dos subsequentes reequilíbrios financeiros.
- ✓ O modelo de partilha de risco alcançado nestes contratos não se encontra ainda otimizado em alguns aspectos fundamentais, tais como: a preponderância do critério de pagamento dos contratos com base no volume de tráfego das auto-estradas; o excessivo peso dos encargos financeiros debitados nos modelos financeiros das concessionárias (e claro, indirectamente pagos pelo Estado); e os riscos imputados ao Estado com o alargamento das vias dos lanços de auto-estradas e com a melhoria do nível de serviço das vias alternativas. Por outro lado, a ausência de um modelo contratual estandardizado, em termos de partilha de riscos também, em nada veio beneficiar a já frágil capacidade negocial do Estado.
- ✓ O concedente, no âmbito destes contratos, apresenta um elevado défice ao nível da capacidade de monitorização e gestão, com especial ênfase para a precariedade de recursos humanos qualificados afectos à gestão destes contratos complexos e para a inexistência de um programa de fiscalização coerente e sistemático de acompanhamento destas concessões.



Tribunal de Contas

- ✓ Os elevados encargos e riscos assumidos com estas concessões colocam em risco a sustentabilidade orçamental destes contratos ao longo de 30 anos, na medida em que só os encargos orçamentais com os pagamentos relativos a portagens SCUT se revelam superiores a 600 milhões de Euros (cerca de 120 milhões de contos), no período compreendido entre 2007 e 2025. Estes encargos não incluem portanto, os custos com expropriações, reequilíbrios financeiros, potenciais encargos com o futuro alargamento das vias e outros encargos adicionais resultantes da matriz de risco do Estado.

4.3 Acompanhamento das recomendações do TC

Os aspectos-chave descritos no ponto anterior, vieram a integrar as recomendações do TC, expressas no mesmo Relatório n.º 14/03.

Sublinhe-se que as concessões existentes tiveram origem ainda antes da publicação do Decreto-Lei n.º 86/2003, que veio “definir as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas”. Por essa razão, algumas das recomendações só são susceptíveis de aplicação no futuro, importando no entanto, aferir face ao novo enquadramento legal acima descrito as alterações ocorridas ao nível da gestão.

Este diploma veio a introduzir na lei diversos aspectos há muito preocupação do TC, muitos dos quais decorrem das *best practices* internacionalmente identificadas, bem como de *guidelines* de auditoria específicas quanto às PPP. Esses aspectos são patentes na análise que mais abaixo se apresenta do acolhimento das recomendações do Relatório n.º 14/03.

Por conveniência de exposição, procedeu-se à respectiva transcrição, seguida do comentário da Parpública e, finalmente, da apreciação do TC.

Também pelo mesmo motivo, se optou pela não transcrição integral dos comentários da EP, E.P.E., pela sua dimensão mais reduzida e carácter sintético. No entanto, nos comentários do TC, serão objecto de transcrição nas passagens significativas, nomeadamente quando digam respeito a medidas tomadas/preconizadas.

4.3.1 RECOMENDAÇÃO 1

Sempre que esteja em causa o financiamento de projectos públicos mediante recurso ao Project Finance, o Estado deve fazer a demonstração de que tal solução acarreta “value for money”, em relação à opção de financiamento tradicional, via orçamento de Estado, fazendo preceder o lançamento destes modelos de uma avaliação da respectiva economia, eficiência e eficácia, bem como da análise da respectiva sustentabilidade financeira, em termos orçamentais.

4.3.1.1 COMENTÁRIO DA PARPÚBLICA

Do ponto de vista legislativo, esta recomendação teve acolhimento no quadro legal entretanto formulado. Com efeito, o n.º 2 do artigo 19.º da Lei de Enquadramento Orçamental¹⁶, na redacção que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 48/2004 dispõe que “a avaliação da economia, da eficiência e da eficácia de programas com recurso a parcerias do sector público e privado tomará como base um programa alternativo visando a obtenção dos mesmos objectivos com exclusão de financiamentos ou de exploração a cargo de entidades privadas, devendo incluir, sempre que possível, a estimativa da sua incidência orçamental líquida”.

¹⁶ De acordo com a renumeração decorrente da republicação da Lei.



Tribunal de Contas

Adicionalmente, a alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da mesma Lei n.º 91/2001 dispõe que a proposta de Lei do Orçamento de Estado deve ser acompanhada, entre outros elementos, de “memória descritiva das razões que justificam o recurso a parcerias dos sectores público e privado, face a um programa alternativo elaborado nos termos do n.º 2 do artigo 19.º”.

Estas obrigações são igualmente reafirmadas no âmbito do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, designadamente no n.º 1 do seu artigo 6.º.

A recomendação formulada pelo Tribunal de Contas, que merece a nossa total concordância, prende-se assim, por um lado, com a demonstração da necessidade e sustentabilidade orçamental relativamente ao desenvolvimento de cada projecto em concreto, não só numa óptica de curto prazo mas, também, ao longo do período em que o mesmo gera encargos para o Estado e, por outro, com a exigência de determinar, previamente, o designado “Comparador do Sector Público”.

Com efeito, a Parpública tem emitido diversos pareceres e informações, alertando para a necessidade daquelas disposições legislativas terem reflexos na elaboração dos orçamentos de Estado, em termos de orçamentação plurianual. As posições assumidas pela Parpública foram acolhidas pela Secretaria de Estado do Orçamento que, em parecer jurídico emitido em Setembro de 2003 concluiu pela obrigação dos encargos futuros com parcerias deverem ser inscritos no Orçamento de Estado do ano em que se prevê que sejam lançadas, independentemente de gerarem, ou não, gastos nesse ano.

No entanto, o Orçamento de Estado para 2004 não integrou elementos plurianuais decorrentes das PPP, se bem que, em termos globais, tivesse sido inscrito um valor para as parcerias em saúde, em sede de Proposta de Lei, embora no Mapa XVII, destinado à inscrição de encargos já contratualizados, o que poderá revelar-se menos adequado.

Quanto ao Orçamento de Estado para 2005, o respectivo relatório contém um quadro com encargos relativos a PPP, já em execução no que se refere aos transportes (embora não incluindo custos adicionais), bem como relativamente aos projectos a lançar em 2004 e 2005, no que respeita à saúde.

Em nossa opinião, embora o Orçamento relativo a 2005 reflecta já uma melhoria, entendemos que não está ainda a ser integralmente cumprida a legislação aplicável, no que concerne à orçamentação plurianual dos encargos com PPP, o que condiciona a avaliação da respectiva sustentabilidade e programação financeira plurianual.

Com efeito, consideramos que a “análise da sustentabilidade financeira das parcerias, em termos orçamentais” só se consegue caso os respectivos encargos sejam inscritos em mapas de programas plurianuais, desde o orçamento relativo ao ano em que estiver previsto o seu lançamento. Tal entendimento conduziria a que não deveria ser lançado nenhum projecto de parceria sem que os respectivos encargos estivessem previstos, numa base plurianual, em documentos que reflectam as escolhas e opções constantes daqueles Programas.

De acordo com esta perspectiva, os colaboradores da Parpública que têm participado nas Comissões de Acompanhamento previstas no n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, actuando em representação do Ministério das Finanças, têm alertado, nos respectivos pareceres, para a ausência de previsão prévia no Orçamento do ano de referência, nas situações em que tal se verifica.

Quanto à existência do “Comparador do Sector Público - CSP”, consideramos essencial a sua elaboração, no âmbito do estudo relativo à preparação da parceria, dado o papel relevante que o mesmo pode assumir, designadamente enquanto referencial de comparação, para efeitos de avaliação futura das propostas que se apresentam a concurso, ou como fixação de um



Tribunal de Contas

eventual tecto máximo de encargos potenciais a assumir pelo Estado.

Contudo, temos conhecimento de, pelo menos, dois casos em que tal não se verificou¹⁷, tendo a entidade pública contratante argumentado com a impossibilidade de proceder à respectiva elaboração. Estes dois concursos, que foram igualmente lançados sem que, previamente, fosse cumprido o disposto nas disposições da lei de enquadramento orçamental já citadas, tinham como pressuposto, assumido nos respectivos despachos de aprovação, que não gerariam encargos para o Estado, opinião que era sustentada nos estudos desenvolvidos pelos consultores financeiros da entidade contratante.

Nas restantes PPP entretanto lançadas, e onde a Parpública esteve envolvida, foi sempre possível assegurar a elaboração do respectivo CSP.

Ainda em relação à elaboração deste comparador, entendemos importante formular algumas reflexões adicionais. Com efeito, considerando a totalidade dos custos envolvidos, nos casos de projectos que envolvam financiamentos muito elevados, com recurso predominante a financiamento privado, e dado que os custos do financiamento privado são normalmente muito mais expressivos do que os decorrentes de financiamentos contraídos pelo Estado, torna-se necessário que o parceiro privado consiga ganhos de eficiência suficientes para superar o diferencial dos custos financeiros, de forma a que o confronto com o CSP evidencie vantagens na PPP.

Atendendo a que, no âmbito das avaliações, para efeitos de apuramento do VAL se considera uma taxa de 6,08%, o confronto entre o CSP e o custo das PPP revela-se favorável à opção pelas PPP caso os custos médios do financiamento privado se situem abaixo desta taxa, sendo penalizados no caso inverso.

No entanto, dado que, de uma forma geral, a remuneração accionista pretendida pelos parceiros privados se situa claramente acima deste referencial, seria necessário que o financiamento alheio se posicionasse ligeiramente abaixo, para conseguir uma taxa média ponderada mais favorável.

Por outro lado, e constituindo o CSP o custo que o projecto teria caso fosse desenvolvido em moldes tradicionais, a cargo de entidades públicas, é essencial que os cadernos de encargos e demais documentação associada ao lançamento de PPP incentivem os parceiros privados a apresentarem propostas inovadoras e susceptíveis de gerar o designado “Value for Money”.

Um dos problemas com que a Parpública mais se tem debatido nesta vertente relaciona-se com o excessivo detalhe e exigência, nomeadamente em termos de especificações e características do projecto, retirando aos parceiros privados a necessária flexibilidade e capacidade de propor as soluções mais adequadas à satisfação dos objectivos pretendidos e que se possam traduzir em propostas com menores custos para o Estado.

Por outro lado, da experiência recolhida pela Parpública, considera-se igualmente relevante que, na determinação do CSP, se evite alguma tendência para empolar as estimativas de custos dos projectos, caso fossem desenvolvidos pelo sector público, de forma a garantir a demonstração da existência do designado “Value for Money”.

¹⁷ Concursos relativos às Concessões Rodoviárias da Grande Lisboa e do Douro Litoral.



Tribunal de Contas

Finalmente, e embora não directamente relacionado com a recomendação formulada pelo Tribunal de Contas, importa precisar a terminologia da própria recomendação, de forma a evitar eventuais interpretações menos adequadas do conceito de PPP. Com efeito, ao utilizar-se a expressão "... em relação à opção de financiamento tradicional, via orçamento de Estado...", poderá subentender-se que as PPP são, essencialmente, uma modalidade de financiamento alternativo.

Em nossa opinião, as PPP não podem, nem devem, ser entendidas como uma alternativa de financiamento mas antes como uma modalidade inovadora de desenvolvimento de projectos em parceria, em que devem ser potenciadas as vantagens de cada um dos parceiros, no âmbito de uma adequada repartição de riscos.

Sendo assim, afigura-se-nos inquestionável que as maiores potencialidades dos parceiros privados se situam ao nível da concepção, desenvolvimento e exploração dos projectos e não ao nível do respectivo financiamento. Trata-se, assim, de uma alternativa de desenvolvimento e exploração de projectos e não de financiamento.

4.3.1.2 ENTENDIMENTO DO TC

Tal como se refere, no que respeita à utilização do Comparador do Sector Público, aferição do VFM, e estimativa de encargos orçamentais, o **acolhimento legislativo** desta recomendação espelha-se na Lei de Enquadramento Orçamental, bem como no Decreto-Lei N.º 86/2003.

No entanto, verifica-se que na prática, **não só o OE para 2004 não incluiu a previsão dos encargos plurianuais com PPP, mas que também o OE para 2005 os não previu de forma conclusiva.** Relativamente a este último ano, os encargos são apenas discriminados no Relatório do OE e, no que respeita ao sector dos transportes, onde se incluem as SCUT, apenas para projectos já em execução e sem custos adicionais, tais como os que decorrem

de modificações unilaterais dos contratos, atrasos nas expropriações, atrasos na emissão de DIA e os decorrentes de alterações da legislação. Por outro lado os montantes apresentados referem-se a encargos contratualizados ou em negociação, ficando de fora os encargos previstos com parcerias a lançar.

Segundo se apurou, a própria DGO considera, quanto às PPP, **não estarem reunidas as condições para que a orçamentação plurianual se processe de forma a dar cabal cumprimento da legislação referida.**

No entanto, sensível à matéria em causa, aquela Direcção-Geral refere igualmente que, por via de alterações pretendidas ao nível dos sistemas de informação de gestão orçamental, o Orçamento de Estado para 2007 poderá reflectir já, para além de encargos contratualizados, outros encargos sujeitos a ajustamento.

No que respeita à elaboração do Comparador do Sector Público a recomendação não terá tido inteiro acolhimento. Assim, não terá existido recurso a esta metodologia em dois casos citados que, de acordo com os estudos desenvolvidos, teriam por base projectos que não gerariam encargos para o Estado. A respeito da necessidade de CSP em tais casos há que referir o seguinte: a utilização do CSP apresenta-se essencial para a necessária *accountability*, a qual não se esgota nos encargos orçamentais imediatamente apuráveis; o próprio CSP, constitui uma base para aferir o *pricing* do risco apresentado por cada proposta, nomeadamente em sede de negociação.

No entanto, de acordo com o referido, **no que respeita a PPP entretanto lançadas, foi possível na generalidade dos casos assegurar a elaboração do Comparador do Sector Público.**



Tribunal de Contas

Resta esclarecer que ao utilizar-se a expressão “financiamento tradicional, via Orçamento de Estado” se tem em mente uma aceção ampla na qual se considera um montante passível de constituir o impacto financeiro no Estado decorrente da obtenção de um dado objectivo de satisfação social de necessidades, este, possível de alcançar com a parceria.

No entanto, as PPP não podem, de facto, ser entendidas apenas como uma alternativa de financiamento. Este entendimento tem presidido às auditorias já realizadas e está presente em diversas *best practices* comumente aceites. Diga-se, até, que as *guidelines* de auditoria da própria INTOSAI, defendem, entre outras, as perspectivas de “entidade melhor posicionada para a gestão do risco”, a avaliação pelo binómio qualidade/preço e o incentivo à inovação.

4.3.2 RECOMENDAÇÃO 2

De igual modo, previamente ao lançamento de projectos públicos mediante recurso a estas formas de parceria, deve o Estado definir claramente os objectivos e os resultados a atingir com tais projectos.

4.3.2.1 COMENTÁRIO DA PARPÚBLICA

Mais uma vez, e do ponto de vista legislativo, tal recomendação tem pleno acolhimento no Decreto-Lei n.º 86/2003, designadamente na alínea b) do n.º 1 do seu artigo 6.º, ao referir que o lançamento e a contratação da parceria público privada pressupõe “a clara enunciação dos objectivos da parceria, definindo os resultados pretendidos e permitindo uma adequada atribuição das responsabilidades das partes”.

De acordo com a experiência obtida nas PPP desenvolvidas após a publicação deste diploma, esta recomendação tem vindo a ser progressivamente reflectida na documentação dos respectivos concursos, em parte decorrente da experiência que vai sendo adquirida.

De alguma forma, esta questão está muito associada aos comentários formulados relativamente à recomendação anterior, sendo uma preocupação constante da Parpública, no âmbito do trabalho desenvolvido na preparação das PPP, centrar o conteúdo da documentação dos respectivos concursos na definição dos objectivos do concurso e na quantificação dos resultados a atingir, em detrimento da carga administrativa e burocrática exigida aos concorrentes, bem como das especificações e detalhes excessivos relativamente à forma como devem desenvolver os projectos.

Um dos exemplos mais interessantes que pode ser citado a este nível relaciona-se com a PPP relativa ao Metro Ligeiro do Mondego¹⁸, em que, comparando as diversas versões que foram sendo elaboradas com a versão final que foi aprovada, se verifica uma clara adopção desta recomendação, bem como a margem de liberdade e criatividade que foi concedida aos concorrentes, de forma a procurar melhorar a racionalidade do projecto e a redução do esforço financeiro do Estado, eliminando exigências e especificações que, a manterem-se, poderiam contribuir para um significativo encarecimento do projecto, sem qualquer “Value for Money” relevante.

¹⁸ A referência a este exemplo é independente de qualquer apreciação quanto à relevância do projecto ou do mecanismo que conduziu à posterior anulação do concurso.



4.3.2.2 ENTENDIMENTO DO TC

Por motivos de sistematização, afigura-se de distinguir a fixação prévia de objectivos (objecto desta recomendação) da sua validação e sustentação, nomeadamente através da existência da utilização do Comparador do Sector Público o qual foi já abordado na recomendação anterior.

Assim, considera-se que a recomendação teve acolhimento em sede legislativa, por via da entrada em vigor do Decreto-Lei N.º 86/2003.

De acordo com o referido pela Parpública, previamente ao lançamento das PPP, existe uma **prática corrente de fixação de objectivos e quantificação de resultados a atingir**.

Pretende-se dessa forma determinar o modelo e os parâmetros da parceria a desenvolver, bem como preparar adequadamente a documentação dos respectivos concursos, com **ênfase nos resultados a alcançar**.

Sublinha-se que estas medidas estarão a ser **empreendidas com respeito pelas boas práticas internacionalmente identificadas**, nomeadamente não cerceando a margem de liberdade e criatividade dos concorrentes.

Recorde-se que **estes factores são, não só essenciais para obter boas formulações finais dos projectos subjacentes a este tipo de parcerias, como representam uma das justificações para a adopção do modelo de PPP em detrimento de outras formas de contratação pública**.

4.3.3 RECOMENDAÇÃO 3

Por outro lado, quando opte por tais modelos, deve o Estado munir-se das capacidades técnicas e negociais necessárias, criando, por exemplo, comités independentes dotados de competências ao nível da assessoria técnica, jurídica, financeira e de coordenação geral, de forma a poder negociar em paridade com o sector privado.

4.3.3.1 COMENTÁRIO DA PARPÚBLICA

A criação de Comissões de Acompanhamento, prevista no n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, compostas por representantes do Ministério das Finanças e da Tutela Sectorial, que deverão emitir dois pareceres distintos e independentes, salvaguarda, pelo menos em parte, o âmbito desta recomendação.

Por outro lado, o n.º 1 do artigo 9.º do mesmo diploma prevê igualmente que a Comissão de Avaliação de propostas é composta por representantes dos dois Ministérios.

Ao nível do Ministério das Finanças, e salvo raras excepções, os representantes do Ministério das Finanças têm sido nomeados de entre os elementos que integram o núcleo técnico criado no âmbito da Parpública que se dedica, em exclusivo, ao estudo das PPP.

No caso da renegociação do contrato com a Fertagus, foi igualmente a Parpública que contratou consultores em áreas específicas, de forma a apoiar o processo negocial, os quais reportavam directamente a esta entidade.

No entanto, em nossa opinião, e face à experiência colhida, entendemos que esta recomendação, que consideramos essencial, ainda não teve pleno acolhimento em todos os processos desenvolvidos no passado recente, havendo aspectos que carecem de alguma reflexão.



Tribunal de Contas

Assim, referem-se alguns exemplos decorrentes da experiência colhida que merecem alguma reflexão:

- Situação em que os membros das Comissões de Acompanhamento são, simultaneamente, funcionários da entidade pública contratante, os quais irão elaborar um parecer sobre o trabalho que, em última instância, é da responsabilidade dessa entidade;
- Casos em que as funções da entidade pública contratante, no âmbito da preparação da parceria, são quase integralmente desenvolvidas por consultores externos, por manifesta incapacidade ou ausência de meios desta entidade, para assegurar o desenvolvimento dos trabalhos;
- Situações em que os consultores externos reportam directamente à entidade pública contratante, que assume o papel de cliente, o que pode ser susceptível de fragilizar a capacidade das Comissões de Acompanhamento maximizarem as potencialidades do trabalho desenvolvido pelos consultores externos;
- Situações em que a entidade pública contratante, que assume também o papel de negociador e está representada nas Comissões de Acompanhamento através de colaboradores seus, desenvolve negociações com os parceiros privados sem a participação das Comissões de Acompanhamento ou, pelo menos, dos representantes das Comissões de Acompanhamento que actuam em representação do Ministério das Finanças.

Adicionalmente, consideramos que ao nível dos Ministérios Sectoriais onde se perspectiva que as PPP venham a assumir, ou assumem já, um papel relevante, deverão ser substancialmente desenvolvidas e melhoradas as competências técnicas adequadas, reduzindo a excessiva dependência de consultores externos, de forma a reforçar a capacidade negocial do Estado perante os parceiros privados.

4.3.3.2 ENTENDIMENTO DO TC

A publicação do Decreto-Lei N.º 86/2003 contempla, de facto, as preocupações subjacentes à recomendação.

Este diploma prevê o **recurso a consultores**, nomeadamente por parte da entidade representante da tutela sectorial. O acesso, previsto no referido diploma, aos estudos desses consultores por parte de outras entidades públicas poderá também servir o controlo da respectiva qualidade.

Por seu turno, está também contemplada a **existência de uma comissão de acompanhamento responsável desde logo pela preparação da parceria**. Existe portanto, a possibilidade objectiva, por parte das tutelas envolvidas, de nomear para esta comissão os elementos considerados especialmente aptos. Diga-se até que, em casos que foram já objecto de auditoria, tais aptidões se têm revelado.

Não obstante, o papel que cabe à entidade contratante poderá ser desvirtuado quando os motivos que presidam ao recurso a consultores externos sejam meramente uma incapacidade ou uma ausência de meios.

A ausência dessas competências evidencia, desde o início, alguma falta de capacidade para vir a desempenhar um activo e preponderante papel de monitorização da concessão e gerir a relação com o parceiro privado.



Esse facto determina a necessidade do desenvolvimento de competências por parte das entidades representantes do Estado que é reforçado pelo carácter complexo, multidisciplinar e evolutivo associado às diversas fases destas parcerias, cuja adequada gestão não é susceptível de ser assegurada com o mero recurso a consultoria, mesmo que de qualidade.

A este propósito recorda-se que no caso concreto das SCUT, até pelo âmbito alargado do objecto (DBFOT), a gestão da relação com o parceiro privado assume um carácter primordial durante toda a concessão. Na prática, as alterações às configurações inicialmente previstas para os projectos não se têm esgotado no processo de concurso. Inúmeras ocorrências com origem em factores de ordem ambiental, legislativa e administrativa, cuja responsabilidade é atribuída pelas concessionárias ao concedente, motivam recorrentemente a solicitação de compensações a título de reequilíbrio financeiro cuja razoabilidade (financeira, contratual e técnica) deve ser avaliada. A grande relevância em termos financeiros destas situações ficou já sobejamente evidenciada.

Relativamente às funções legalmente definidas para a Comissão de Acompanhamento e para a entidade pública contratante sublinha-se a utilidade de ser considerado o que se segue.

- O Decreto-Lei N.º 86/2003, não consagra a existência de uma Comissão de Acompanhamento durante todo o período de concessão. De forma literal, prevê-se apenas formalmente a existência de tal Comissão até à aprovação ministerial das condições de lançamento da parceria¹⁹, passando então a tomar relevo o desempenho da Comissão de Avaliação de propostas.

- Volta a haver lugar à nomeação de nova Comissão, aquando de uma eventual necessidade de alteração da parceria²⁰.
- Note-se que o mesmo diploma deixa em aberto o tipo de procedimento a aplicar, embora no caso expresso de alteração da parceria²¹, surja a figura do renegociador, nomeado apenas pela tutela sectorial. Este, quando considerar que a renegociação está em condições de ser acordada, notifica por escrito a Comissão de Acompanhamento da alteração da parceria. Assim, relativamente ao procedimento aplicável à contratação, com respeito pelas disposições legais em vigor, é dado relevo à tutela sectorial.

Compreensível é, ainda assim, que os elementos da Comissão de Acompanhamento encarregues da preparação da parceria, detenham um elevado nível de conhecimentos sobre o caso da parceria em concreto, quer ao nível de detalhe e de interligação de questões multidisciplinares, quer ainda quanto ao respectivo contributo para os objectivos em causa.

Assim, tal facto aconselha a utilização das respectivas competências em fases posteriores ao lançamento da parceria, nomeadamente nas que envolvem negociações.

Vêm ao encontro desta necessidade as fragilidades identificadas no âmbito de anteriores trabalhos de auditoria, e desde logo assumidas, quanto às valências das entidades sectoriais que desempenham o preponderante papel de entidades contratantes.

¹⁹ Art.º 8.º, n.º 9.

²⁰ Art.º 14.º, n.º 2.

²¹ Art.º 14.º, n.º 3.



Tribunal de Contas

4.3.4 RECOMENDAÇÃO 4

Atendendo à importância dos encargos financeiros no custo de financiamento em Project Finance, deve o Estado utilizar fontes de financiamento alternativas, de menor custo, como é o caso dos empréstimos obrigacionistas, por forma a minimizar os seus custos com estes modelos de parceria.

4.3.4.1 COMENTÁRIO DA PARPÚBLICA

Trata-se de uma questão que tem sido objecto de análise no âmbito da Parpública, designadamente através do acompanhamento de experiências desenvolvidas recentemente noutros países europeus, mas que, por diversas razões ainda não foi integralmente reflectida em nenhuma PPP desenvolvida recentemente, o que está também, pelo menos em parte, relacionado com a necessidade de clarificar a posição do Eurostat quanto ao envolvimento de capitais públicos em projectos de PPP.

No entanto, no caso da renegociação do contrato Fertagus esta recomendação foi parcialmente acolhida, embora existissem outras motivações adicionais que justificaram a opção por uma fonte de financiamento alternativa, com envolvimento público.

No concurso do Metro Ligeiro do Mondego introduziram-se igualmente algumas inovações a este nível. Com efeito, ficou expresso na documentação do concurso a possibilidade de os concorrentes incorporarem nas respectivas propostas os benefícios decorrentes das operações de refinanciamento, após o período de construção, admitindo-se mesmo a utilização parcial da remuneração a pagar pelo Estado ao longo da subconcessão como instrumento de suporte a essas operações.

Na documentação deste concurso ficou igualmente contemplada a obrigatoriedade de os contratos de financiamento preverem a possibilidade da amortização antecipada, bem como os custos e penalidades daí decorrentes, a qual poderia ser determinada pela entidade pública contratante. Neste caso, competiria a esta entidade obter os meios financeiros necessários à referida amortização.

Ficou igualmente previsto no caderno de encargos deste concurso que, não constando da proposta inicial os efeitos decorrentes de operações de refinanciamento, o parceiro privado ficaria obrigado a partilhar com a entidade pública contratante, em partes iguais, quaisquer benefícios que viessem a resultar de uma eventual renegociação ou substituição dos contratos de financiamento, os quais dependeriam sempre de autorização prévia desta entidade.

Em nossa opinião, e enquanto não forem identificados outros mecanismos susceptíveis de reduzir o peso do custo dos financiamentos nas PPP, esta poderá ser uma via interessante de salvaguardar o interesse público neste tipo de contratos, a qual teria sido, seguramente, muito útil se tivesse sido contemplada nos casos das SCUT.

No entanto, a Parpública está a acompanhar algumas experiências que estão a desenvolver-se em Itália e no Reino Unido, a partir das quais se admite possível desenvolver modelos alternativos de financiamento adaptáveis ao caso Português, que sejam passíveis de otimizar o financiamento das PPP.



4.3.4.2 ENTENDIMENTO DO TC

É de referir a introdução de alterações no âmbito do financiamento das concessões:

- A introdução de cláusulas de salvaguarda relativas à eventual necessidade de amortização antecipada dos financiamentos, nomeadamente salvaguardando a posição do Estado no caso da antecipação do final do contrato de concessão.
- A introdução de mecanismos que promovem a partilha (*clawback*), entre a concessionária e o Estado de benefícios decorrentes de operações de refinanciamento. Através deste tipo de medidas o Estado pode ver diminuídos os encargos líquidos inicialmente estimados com as concessões. Poderemos dizer ainda que, na prática, por via do pagamento de montantes a título de reequilíbrio financeiro, sem o *clawback* de refinanciamento poderão ser proporcionadas às concessionárias remunerações accionistas superiores às inicialmente acordadas.

Ficam, no entanto, por introduzir, nas PPP, medidas que, designadamente, permitam a cada projecto beneficiar das condições de financiamento do próprio Estado. Na verdade, nos montantes pagos aos concessionários, ainda que indirectamente, o Estado poderá suportar encargos financeiros superiores aos que incorrerá quando acede directamente ao crédito²².

²² Seja optando por operações de financiamento, do tipo obrigacionista, seja pelo recurso tradicional à banca, ainda que possa ter-se em conta o eventual efeito fiscal dos financiamentos sobre a concessão.

Embora seja necessária uma avaliação caso a caso, as vantagens destas soluções nas PPP em geral, poderão não passar apenas por usufruir dos efeitos decorrentes da redução das margens de remuneração das entidades financiadoras. Também as **exigências geralmente impostas pelas instituições financeiras²³**, com impacto no projecto e em cada caso, influenciando mais ou menos directamente os encargos do Estado, poderão ser diminuídas.

Sublinha-se que, de acordo com a Parpública, existe, neste domínio, a tentativa de identificar as melhores práticas internacionais com vista a uma aplicação, com as necessárias adaptações, à realidade nacional.

4.3.5 RECOMENDAÇÃO 5

Já no que respeita ao processo de concurso, deve o Estado providenciar para que os critérios de apreciação das propostas sejam compostos por um trade off de preço e qualidade e não por critérios exclusivamente financeiros.

4.3.5.1 COMENTÁRIO DA PARPÚBLICA

Os critérios de avaliação contemplam sempre uma grelha em que são ponderados critérios de qualidade e critérios financeiros, embora com ponderações que diferem de processo para processo.

Do nosso ponto de vista, a questão essencial não se situa tanto a este nível. Com efeito, a distorção eventualmente existente decorre, essencialmente, de outros aspectos fundamentais.

²³ Que genericamente nas PPP se traduzem na manutenção de rácios, afectação de receitas e de constituição de reservas.



Tribunal de Contas

Por um lado, é indispensável segregar os critérios relativos à admissibilidade dos concorrentes e os critérios referentes à avaliação das propostas. Apenas a título de exemplo, a avaliação da capacidade técnica, económica e financeira dos concorrentes deve estar associada ao processo de admissibilidade dos concorrentes, não fazendo sentido que a mesma volte a ser ponderada na avaliação das propostas.

Com efeito, ou os concorrentes demonstram a existência dessas capacidades e são admitidos, não fazendo então qualquer sentido voltar a considerar tais critérios na avaliação das propostas, ou não demonstram essas capacidades e não são admitidos, pelo que, neste caso, nem sequer se justifica a avaliação das respectivas propostas.

Embora os dois últimos concursos de PPP relativos a concessões rodoviárias ainda enfermassem destes “erros”, o processo do Metro Ligeiro do Mondego já reflectia um modelo substancialmente melhorado a este nível.

Outra questão relaciona-se, em nossa opinião, com a importância que tem sido dada, sobretudo na primeira fase da avaliação, à formalidade dos vínculos contratuais existentes, ao detalhe das fichas técnicas e das cartas de compromisso emitidas pelas entidades financiadoras, bem como a outros aspectos de natureza similar cuja relevância nesta fase é pouco expressiva, pelo que se justifica que a documentação de futuros concursos acautele estes aspectos.

De referir ainda que, embora se compreendam as preocupações normalmente reflectidas pela entidade pública contratante e pelos representantes do Ministério da tutela sectorial, procurando que o projecto seja dotado de padrões de qualidade muito exigentes, importa nunca dissociar tais exigências dos custos que lhe estão associados e da própria capacidade do Estado suportar tais encargos, face à utilidade social que os mesmos representam.

Os exemplos existentes, designadamente ao nível dos metros ligeiros de superfície, em que associados a projectos de transporte surgem custos de reabilitação urbana que, por vezes, assumem proporções desmesuráveis, são reveladores dos riscos de perdas de racionalidade.

Do mesmo modo, situações em que se procura exigir do parceiro privado o cumprimento de padrões de qualidade e de serviço muito superiores aos que são assegurados pelas entidades públicas prestadoras de serviços idênticos, são também indicadores de alguma distorção na comparação entre as duas modalidades em presença.

Mais uma vez, salientamos o exemplo dos documentos relativos ao concurso do Metro do Mondego, onde foram, em nossa opinião, introduzidas melhorias substanciais face a experiências anteriores, evitando-se, ao mesmo tempo, opções que não evidenciavam qualquer racionalidade económica e apresentavam reduzida utilidade social.

Naturalmente que esta apreciação, que reflecte a avaliação da Parpública, poderá não ser coincidente com os interesses específicos de alguns estratos populacionais, ainda que de dimensão pouco significativa.

A recomendação do Tribunal de Contas, contudo pode ainda ter outra interpretação, eventualmente decorrente dos comentários anteriormente efectuados pela Parpública, aquando da elaboração do Relatório nº 14/03.



Tribunal de Contas

Com efeito, verificou-se em alguns processos anteriores que as propostas apresentavam, na primeira fase, custos mais reduzidos, conjugados com fragilidades a nível da qualidade técnica das propostas, daí decorrendo uma determinada classificação. No âmbito da fase de negociação, os concorrentes introduziram melhorias nas suas propostas, corrigindo as deficiências técnicas e aumentando os respectivos preços, que nos exemplos mais extremos chegaram a duplicar o montante do VAL dos pagamentos do Estado.

No entanto, apesar de tal alteração, verificou-se que a classificação final dessas propostas era superior à classificação obtida na primeira fase.

Uma das causas que motivava este enviesamento de análise estava relacionado com a forma como era atribuída a classificação aos critérios financeiros, designadamente o VAL, que era muito influenciado pela média das propostas apresentadas.

Nos dois concursos mais recentes relativos a concessões rodoviárias, bem como no caso do Metro do Mondego, este risco já foi eliminado, recorrendo-se ao VAL, apurado pelos consultores financeiros na fase de estudo da PPP, como referencial para definir a grelha de classificação dos critérios de natureza financeira.

Deste modo, qualquer agravamento de custos na fase de negociação reflectir-se-á, inevitavelmente numa penalização da classificação dos critérios financeiros, que poderá, ou não, ser compensada pelas melhorias que sejam geradas ao nível da classificação atribuída nos critérios técnicos.

Conseguiu-se, deste modo, assegurar, ou pelo menos melhorar, o desejado trade off entre preço e qualidade evitando-se, ou penalizando-se, eventuais estratégias dos concorrentes no sentido de apresentarem propostas, numa primeira fase, caracterizadas por baixo custo mas com muitas fragilidades técnicas, procurando assim assegurar a passagem à fase de negociação, deixando para

este momento a introdução das indispensáveis melhorias na qualidade dos projectos, com a garantia de que, apesar do inerente agravamento dos custos não veriam as suas propostas penalizadas em termos de classificação final.

Finalmente, importa referir que foi já desenvolvido no âmbito da Parpública um projecto de modelo tipo de Programa de Concurso, estando em preparação um modelo tipo de caderno de encargos, os quais, considerados em conjunto, reflectem já de forma mais exaustiva os efeitos desta reflexão, sem prejuízo da possibilidade de introdução de novas melhorias, decorrentes do processo de aprendizagem e recolha de experiências, dada a natureza evolutiva deste tipo de processos.

4.3.5.2 ENTENDIMENTO DO TC

A formulação, no Relatório de Auditoria N.º 14/03, desta recomendação, tinha essencialmente a ver com o facto de a lógica meramente aritmética de apreciação de propostas ter levado a que propostas consideradas como tecnicamente insuficientes e, até, incompatíveis com o perfil exigido para uma auto-estrada, terem sido seleccionadas.

Constatava-se, também, que algumas propostas, embora com evidentes deficiências técnicas, tinham sido admitidas à fase de negociações, na qual tinham tido uma substancial subida do VAL dos encargos do Estado em razão da posterior correcção das mesmas deficiências.

Importava, portanto, introduzir mecanismos que obstassem a que as propostas apresentadas enviassem o resultado do que se esperava ser o normal decurso das fases do procedimento. Tornava-se, assim, necessário evitar desvios aos princípios da igualdade, da concorrência e da transparência introduzidos por semelhantes situações e que anulassem a competitividade e comparabilidade que são objectivo dos procedimentos públicos.



Tribunal de Contas

Do referido pela Parpública, sublinha-se a utilização do VAL apurado ainda na fase de estudo da PPP, como referencial para a grelha de classificação dos critérios de natureza financeira. Tal, prossegue o objectivo de evitar a classificação de uma proposta pela variabilidade que apresenta em relação à média das propostas apresentadas, e simultaneamente permite na fase de negociações a aproximação entre as posições privada e do Estado através alguma permuta entre preço e qualidade.

Resta referir que é ainda necessário, no domínio desta recomendação, restringir a apreciação critérios com o objectivo mais próximo de aferir a capacidade financeira à fase em que se pretende aferir a admissibilidade dos concorrentes;

Do referido relativamente aos custos de reabilitação urbana no âmbito dos metros ligeiros de superfície, ressalta a necessidade de ter em conta, previamente ao lançamento das PPP, todas as implicações relevantes das mesmas, de forma a assegurar transversalmente a razoabilidade e racionalidade económica dos aspectos envolvidos.

4.3.6 RECOMENDAÇÃO 6

Deve, ainda, promover que as propostas sejam rigorosamente avaliadas de acordo com os requisitos e critérios técnicos do concurso, devendo as mesmas, para passarem à fase das negociações, cumprir cabalmente as exigências do PC e CE, por forma a serem respeitados os princípios da igualdade, da competitividade e da concorrência.

4.3.6.1 COMENTÁRIO DA PARPÚBLICA

Formalmente, esta recomendação é perfeitamente compreensível. No entanto, perante cada situação em concreto, torna-se por vezes complexa a delimitação exacta da fronteira entre “cumprir cabalmente as exigências do PC e CE” e outras situações em que propostas, claramente vantajosas, apresentam alguns aspectos, por vezes menos relevantes, em que tal cumprimento não é totalmente assegurado, mas é susceptível de correcção na fase de negociações.

De salientar, ainda, que os critérios de avaliação contemplam, normalmente, um sub-critério de risco, onde são ponderados, entre outros aspectos, eventuais encargos adicionais decorrentes da necessidade de correcções ou aperfeiçoamentos da proposta inicial, o que é susceptível de atenuar o impacte das preocupações subjacentes a esta recomendação formulada pelo Tribunal de Contas.

4.3.6.2 ENTENDIMENTO DO TC

Tal como na Recomendação anterior a formulação, no Relatório de Auditoria N.º 14/03, desta recomendação, tinha a ver com o facto de que propostas consideradas como tecnicamente insuficientes e, até, incompatíveis com o perfil exigido para uma auto-estrada, terem sido seleccionadas para negociação.

A utilização dos critérios de risco referidos pela Parpública que permitam relativizar o “incumprimento” de alguns parâmetros estabelecidos, respeitará os princípios enunciados, desde que a respectiva existência fique convenientemente enunciada e a sua utilização convenientemente especificada no programa de concurso.



Tribunal de Contas

Não deverá, assim, ser deixada margem a dúvidas, sobre a sua aplicação, que resulte na falta de objectividade das propostas apresentadas face a características consideradas essenciais, ou que proporcione a existência alguma “aleatoriedade” no conteúdo das propostas apresentadas ou de discricionariedade em sede de avaliação de propostas, ou mesmo de negociação.

4.3.7 RECOMENDAÇÃO 7

O Estado deve também prover para que seja sempre estabelecido um pricing para os riscos de cada projecto que assume, de forma a aferir-se o verdadeiro custo da parceria e a poder-se, assim, comparar os projectos, em termos de preço efectivo.

4.3.7.1 COMENTÁRIO DA PARPÚBLICA

As exigências decorrentes do Decreto-Lei nº 86/2003, conjugadas com as disposições da Lei de Enquadramento Orçamental, relativamente à programação financeira plurianual dos encargos com parcerias, constituem um quadro legal susceptível de assegurar o acolhimento desta recomendação.

Com efeito, o confronto dos encargos decorrentes duma PPP com o respectivo CSP constitui um mecanismo susceptível de aferir as efectivas vantagens da parceria.

No entanto, a análise mais rigorosa do pricing dos riscos associados a cada projecto passa, essencialmente, pelos cuidados que devem existir ao nível da elaboração da documentação de cada concurso em concreto, de forma a deixar no sector público os riscos que dependem, essencialmente, de decisões das entidades públicas, transferindo para os parceiros privados os riscos associados ao negócio e ao mercado.

Com efeito, a questão essencial consiste na avaliação prévia de qual o parceiro que apresenta melhores condições para gerir cada tipo de riscos e, conseqüentemente, para minimizar os respectivos custos, reflectindo na documentação de cada concurso a adequada partilha dos riscos envolvidos.

Em determinados contextos, quando não é possível conhecer, na fase de lançamento do concurso, a dimensão exacta dos riscos em causa, justifica-se então contemplar na documentação do concurso cláusulas de salvaguarda que minimizem as conseqüências potenciais desse desconhecimento.

Tal preocupação foi já tida em consideração nos casos do concurso do Douro Litoral, relativamente a aspectos ambientais, e do Metro do Mondego, relativamente a autorizações das autarquias locais, conforme se detalha mais à frente. Aliás, no caso do Metro do Mondego, a não existência de uma cláusula de salvaguarda que conduziu à anulação do concurso, seguramente que implicaria graves conseqüências financeiras para o Estado, face à recusa de algumas autarquias aprovarem os termos do concurso.

O exemplo da renegociação do contrato Fertagus, relativamente à taxa de utilização da infraestrutura, à redução do prazo e à separação do material circulante, reflecte igualmente os efeitos da avaliação prévia dos riscos associados a cada uma destas situações.

4.3.7.2 ENTENDIMENTO DO TC

Com efeito, a utilização do Comparador de Sector Público já consagrada na legislação em vigor constitui um passo essencial para valorar globalmente o lançamento de uma parceria.



Tribunal de Contas

A utilização de tal comparador permite também estabelecer o primeiro referencial para verificar o grau de aceitabilidade global das propostas. Revela-se igualmente essencial para a análise do *pricing* de cada risco das propostas e, conseqüentemente, para a comparação das mesmas. Como supra se referiu, a propósito da primeira recomendação, nem sempre terá sido utilizado o referido comparador

No entanto, a óptica que se refere como privilegiada, que assenta na assunção pelo sector público de riscos que dependem essencialmente de decisões de entidades públicas e, espelhando uma consonância com a legislação em vigor²⁴, está de acordo com as boas práticas. Estas, apontam para a redução da exposição ao risco do Estado, assumindo este essencialmente os riscos de regulação e os riscos políticos.

Importante é também a introdução de cláusulas de salvaguarda que permitem fazer face a riscos cuja dimensão seja *a priori* desconhecida, mas que experiências anteriores indiquem como passíveis de ocorrência. A existência de tais cláusulas permitem, de facto, evitar conseqüências financeiras graves para o Estado.

Também a identificação nos parceiros privados da sua capacidade de gestão e dos riscos que podem por eles ser assumidos, está de acordo com o respeito pelo princípio da “entidade melhor posicionada” conducente a uma repartição equilibrada de risco e potencia o desenho de um quadro de responsabilidades susceptíveis de otimizar o resultado de uma parceria.

²⁴ Alínea a) do art.º 7.º, do Decreto-Lei N.º 86/2003.

4.3.8 RECOMENDAÇÃO 8

Acresce que o Estado deve criar mecanismos de controlo orçamental que permitam aferir do envolvimento financeiro decorrente, quer das obrigações contratualizadas, quer daquelas que resultam da matriz de riscos.

4.3.8.1 COMENTÁRIO DA PARPÚBLICA

O actual enquadramento legal, decorrente da conjugação do Decreto-Lei n.º 86/2003 com as regras de programação financeira plurianual previstas na Lei de Enquadramento Orçamental, desde que integralmente respeitado, permite assegurar o cumprimento desta recomendação.

Trata-se, contudo, de uma matéria que extravasa o âmbito de actuação da Parpública, dado que tais competências estão a cargo de outras entidades mais vocacionadas, pela natureza, para o exercício destas funções que assumem, predominantemente, um carácter inspectivo e de controlo.

4.3.8.2 ENTENDIMENTO DO TC

Não obstante a matéria em causa se encontrar no âmbito do Decreto-Lei N.º 86/2003, conforme se referiu a respeito da recomendação 1, persistem dificuldades na avaliação da sustentabilidade e programação financeira plurianual destes projectos.

Desde logo existe um fraco controlo orçamental que decorre da ausência de projecção em termos orçamentais de projectos em fase de lançamento.

Quanto a projectos já em execução, também a própria Direcção-Geral do Orçamento assume a dificuldade de imputar às PPP, os montantes de encargos com expropriações, alterações de contratos, aquisições de terrenos e outros, nomeadamente por eventualmente serem contabilizados em diversas rubricas.



Tribunal de Contas

Desta forma o controlo integrado dos encargos com origem em PPP fica comprometido, pela dificuldade de comparação entre custos assumidos e a assumir.

4.3.9 RECOMENDAÇÃO 9

O Estado deve promover que os aspectos relacionados com a vertente ambiental sejam abordados na fase mais incipiente possível, antes mesmo do lançamento dos concursos relativos a cada projecto, de forma a minimizar os custos dos reequilíbrios financeiros.

4.3.9.1 COMENTÁRIO DA PARPÚBLICA

A alínea d) do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei N.º 86/2003 dispõe, de forma clara, que o lançamento e a contratação da parceria público privada pressupõe “a prévia adequação às normas legais e demais instrumentos normativos, bem como a obtenção das autorizações e pareceres administrativos exigidos, tais como, entre outros, os de natureza ambiental e urbanísticos...”.

Assim sendo, e do ponto de vista legal, foi dado pleno acolhimento à recomendação formulada pelo Tribunal de Contas.

Em termos da experiência colhida nos processos de PPP mais recentes, esta é uma matéria que tem merecido particular atenção por parte da Parpública, designadamente através dos seus elementos que funcionam como representantes do Ministério das Finanças nas Comissões de Acompanhamento, embora nem sempre tais preocupações tenham sido bem compreendidas, face à urgência no lançamento dos concursos.

Em tais casos, tem-se procurado minimizar os riscos através da introdução de cláusulas susceptíveis de salvaguardar o interesse público ou de minimizar as responsabilidades do Estado, nos casos em que tais aprovações não estão asseguradas.

Citam-se, a título de exemplo, as disposições constantes do n.º 15 do artigo 3.º do Caderno de Encargos relativo à Concessão do Douro Litoral, bem como as disposições constantes dos artigos 56.º e 57.º do Programa de Concurso relativo ao Metro Ligeiro do Mondego, em que, face à inexistência, à data de lançamento do concurso, de autorizações consideradas essenciais, em termos de aprovação ambiental e de autorizações camarárias, respectivamente, foram previstos mecanismos de defesa dos interesses do Estado.

No caso concreto do Metro do Mondego, a não obtenção das referidas autorizações dentro dos prazos fixados no concurso conduziu mesmo à sua anulação.

No entanto, tal facto reflecte apenas a razão de ser de tais cautelas, dado que, caso não tivessem sido previstas aquelas disposições, estaríamos hoje perante um concurso a decorrer, com uma hipotética futura adjudicação em condições que, seguramente, se viriam a traduzir em elevados encargos adicionais para o Estado, fruto de reequilíbrios financeiros quase certos, à semelhança do que tem ocorrido nas diversas concessões rodoviárias, em que não foram acautelados estes aspectos, o que se reflecte nos graves problemas com que o Estado se confronta actualmente neste domínio.

4.3.9.2 ENTENDIMENTO DO TC

Recorda-se que só após o contraditório relativo ao Relatório N.º 14/03, foi publicado o Decreto-Lei N.º 86/2003.

Saudou-se já, a propósito da recomendação 7 supra, a introdução nos contratos de concessão de cláusulas de salvaguarda relativas a riscos cuja dimensão seja difícil de prever. O accionamento dessas disposições são susceptíveis de estacar os compromissos do Estado, na ocorrência de determinado facto, cujos efeitos implicariam, de outra forma, graves prejuízos.



Tribunal de Contas

Na prática, as disposições citadas quanto aos programas de concurso, desempenham semelhante função.

No entanto, quando tais riscos dependam da actuação de entidades públicas, nomeadamente quando estejam em causa autorizações ambientais ou autárquicas, é desejável que o seu envolvimento, aceitação e mesmo comprometimento se dê antes do lançamento da parceria.

Parece ser, aliás, essa a lógica subjacente ao quadro legal em vigor. O Decreto-Lei N.º 86/2003, circunscreve-se à relação entre Ministério das Finanças, tutela sectorial do projecto e parceiro privado.

Porém, existe neste diploma o pressuposto de que o lançamento da parceria seja precedido de uma avaliação da necessidade e da configuração do seu objecto, pelo que a participação e comprometimento de outras entidades envolvidas deve ser assegurada numa fase inicial.

Aliás, a alínea d) do n.º 1 do artigo 6.º do mesmo diploma não só dispõe que o lançamento e a contratação da parceria público privada pressupõe “a prévia adequação às normas legais e demais instrumentos normativos, bem como a obtenção das autorizações e pareceres administrativos exigidos, tais como, entre outros, os de natureza ambiental e urbanísticos...”, como também refere que o objectivo de tais exigências são o de “(...) permitir que todo o risco da execução seja ou possa ser transferido para o parceiro privado”.

Recorda-se que conforme decorre do presente relatório este tipo de riscos está presente para além da própria fase de concurso. Nomeadamente, muitas vezes, já em fase de execução, a uma alteração ao projecto inicial pretendida por uma entidade pública sucede nova necessidade de autorização ambiental. No final temos invariavelmente novo pedido de reequilíbrio financeiro por parte da concessionária.

Assim, na prática, verifica-se que por vezes existe a falta ou o atraso na emissão das devidas autorizações, bem como ocorrem solicitações de entidades públicas subsequentes até à adjudicação. Existe assim o risco de agravamento dos encargos do Estado com a parceria que depende de entidades no seu domínio. No caso das SCUT, este tipo de situações é recorrente.

Verifica-se ainda a existência de outro risco, mesmo com a obtenção de autorizações ambientais antes do lançamento da PPP, cumprindo, portanto, o preceituado no Decreto-Lei N.º 86/2003. Trata-se do risco de caducidade das DIA, cujo prazo de validade (2 anos) nem sempre encontra eco no tempo necessário para o lançamento da parceria, para a adjudicação e para fazer o projecto de execução. De acordo com a EP, proceder-se-á à tentativa de controlo deste risco, solicitando atempadamente as renovações das DIA, nos lanços para os quais se preveja a sua caducidade.

4.3.10 RECOMENDAÇÃO 10

Finalmente, o Estado deve reforçar as suas capacidades de monitorização, acompanhamento e gestão destes contratos, nomeadamente, nas áreas de controlo que incidem sobre a avaliação do desempenho das concessionárias, com especial ênfase para os aspectos relacionados com o ambiente e a segurança. A monitorização e o desempenho das concessionárias devem ter lugar, não apenas com o início da prestação do serviço, mas também, durante a fase de construção do projecto.



4.3.10.1 COMENTÁRIO DA PARPÚBLICA

Trata-se de matérias que se inserem na esfera de competência das entidades públicas contratantes e das entidades reguladoras, nos casos aplicáveis, bem como da Inspeção-Geral de Finanças, neste caso essencialmente ao nível da área financeira. A actuação da Parpública enquadra-se essencialmente nas fases que medeiam até à celebração dos contratos, bem como nos processos de negociação dos processos de reequilíbrio financeiro, pelo que não será esta a entidade mais adequada para se pronunciar sobre a forma como tem sido implementada a recomendação formulada pelo Tribunal de Contas.

4.3.10.2 ENTENDIMENTO DO TC

As causas da necessidade de reforço das valências das entidades contratantes foi já abordada a respeito da Recomendação 3.

No âmbito específico das SCUT, desempenha o papel de entidade contratante o EP, que no campo da monitorização e controlo, veio referir o seguinte:

“(…) importa frisar que desde o 1.º Relatório de Auditoria às concessões SCUT, a situação em termos de quadros afectos ao acompanhamento das concessões não melhorou. De facto o IEP sofreu da mesma conjuntura que a restante Administração Pública, ou seja a o congelamento de novas admissões, não obstante o crescimento da rede concessionada. A transformação orgânica operada com a alteração do modelo organizacional para Entidade Pública Empresarial, levará já com a aprovação da nova estrutura desta Entidade a uma maior flexibilidade, com reflexos também a nível laboral, que espera-se, possam vir a dar rapidamente os seus frutos.”

4.4 ACOMPANHAMENTO DOS ASPECTOS CRÍTICOS

4.4.1 EVOLUÇÃO DOS ASPECTOS CRÍTICOS

No seu Relatório N.º 14/3, o TC sublinhava que “quanto à PARPÚBLICA, tem vindo, por si só, a acompanhar estas concessões no âmbito que legalmente lhe está cometido, de consultoria técnica ao MF, e a emitir pareceres e, até, recomendações e alertas vários, sobre alguns dos respectivos aspectos críticos”.

Relativamente a tais aspectos, foi, agora, solicitado àquela entidade que comentasse a evolução ocorrida. Transcrevem-se os comentários obtidos seguidos de breve análise, na medida em que estes aspectos se encontram reflectidos no acompanhamento das Recomendações do Relatório N.º 14/03 já supra efectuado.

Aspecto crítico

- **Inexistência de um quadro normativo regulador destas Concessões e de uma standardização dos contratos de concessão.**

Comentário da Parpública

A criação, pelo Decreto-Lei N.º 86/2003, de um conjunto de regras e procedimentos relativos à preparação, ao lançamento, à contratação e ao acompanhamento das PPP), veio colmatar a primeira lacuna apontada.

Por outro lado, e na sequência das competências atribuídas à Parpública, através do Despacho 13208/2003, do Ministro das Finanças, foi já elaborado pela Parpública, estando disponível no respectivo site, um modelo tipo de Programa de Concurso, que se pretende possa constituir um referencial de base para futuros projectos de PPP.



Tribunal de Contas

Está igualmente em preparação um modelo tipo de Cadernos de Encargos, exactamente com o mesmo objectivo, o qual se prevê venha a ser igualmente disponibilizado no site da Parpública no início de Outubro.

De forma a evitar a proliferação e diversificação de modelos, com as dificuldades adicionais inerentes, na sequência de pareceres que lhe foram solicitados, a Parpública expressou-se desfavoravelmente quanto à intenção, manifestada por algumas entidades públicas contratantes, de elaborar projectos de standardização de contratos de cariz sectorial.

Entendimento do TC

A entrada em vigor do Decreto-Lei N.º 86/2003, veio preencher o vazio que consistia a inexistência de um regime legal aplicável às PPP.

Como já houve oportunidade de referir este diploma veio a incorporar boas práticas já defendidas em sede de anteriores trabalhos de auditoria.

Conceitos nele subjacentes têm vindo a ser absorvidos e progressivamente postos em prática pelas entidades públicas envolvidas. Tem se vindo a tornar mais evidente a exigência das tarefas a desempenhar, bem como as necessidades das competências a incrementar.

Aspecto crítico

- **Lançamento de diversas novas concessões (...) sem incorporar a experiência dos concursos já realizados.**

Comentário da Parpública

Trata-se, em geral, de um problema recorrente e de difícil solução, conforme se pode depreender dos comentários formulados no ponto anterior, a propósito de algumas das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas, o qual se tem procurado minimizar, através de mecanismos ajustados a cada caso em concreto.

Com efeito, foi já assumido, designadamente através dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, em funções quando da preparação de algumas PPP, o firme propósito de não lançar novos concursos, em condições semelhantes às que geraram os problemas conhecidos nas concessões SCUT, sobretudo no que se refere à falta de prévio licenciamento ambiental e à falta de um comparador público.

O primeiro destes problemas foi ultrapassado, em alguns casos, através da introdução de disposições específicas na documentação dos concursos, conforme referido no ponto anterior. Quanto ao CSP, nos dois concursos rodoviários que foram lançados no âmbito do Decreto-Lei n.º 86/2003, foi assumido por parte da entidade pública contratante a impossibilidade de proceder à sua elaboração.

Esta questão foi referida pelos representantes do Ministério das Finanças nas respectivas Comissões de Acompanhamento nos seus pareceres, embora de uma forma atenuada, atendendo à convicção manifestada pela entidade pública contratante, sustentada nos estudos desenvolvidos pelos seus consultores, de que tais concessões não envolveriam encargos para o Estado.

Contudo, a experiência com recentes concursos para PPP noutras áreas, com elevado grau de inovação, tem mostrado que o ritmo a que são lançados os concursos dificulta a incorporação da experiência que o Estado vai acumulando.



Tribunal de Contas

A não incorporação desta experiência traduz-se, essencialmente, em encargos acrescidos para o Estado, bem como em contratos de concessão incompletos ou insuficientes. A resolução do problema é uma matéria sensível, dado que os seus custos têm que ser balanceados com a necessidade de lançar esses projectos públicos e com a conveniência de apresentar aos potenciais concorrentes um mercado potencial de projectos PPP susceptível de diluir os respectivos custos de elaboração de propostas e que, simultaneamente, gere a expectativa de um maior número de oportunidades de sucesso, atraindo assim mais competidores e reduzindo a conflitualidade nos concursos.

Entendimento do TC

A prática, incluindo nalguns aspectos a regulação, das matérias recomendadas pelo TC poderá só por si, vir a solucionar, grande parte dos problemas relacionados com este aspecto crítico.

A sistematização dos procedimentos que ocorreu com a publicação e entrada em vigor do Decreto-Lei N.º 86/2003, poderá contribuir no mesmo sentido. De acordo com o que adiante se verá, a Parpública refere estar em curso a preparação de alterações àquele diploma, de forma a incorporar a experiência colhida.

Deve recordar-se que constitui uma boa prática aplicável a matérias de si complexas e com múltiplos intervenientes a sistematização da experiência obtida²⁵.

Conforme já referido a propósito das recomendações do TC, problemas como a falta ou caducidade do licenciamento ambiental foram já objecto de medidas minimizadoras (cláusulas de salvaguarda na documentação de concursos e medidas de controlo administrativo como a solicitação da renovação dos licenciamentos em via de caducidade).

Não cabe, nesta sede, comentar aspectos de índole política e social que presidam ao maior ritmo de lançamento de parcerias sem ter em conta a experiência de concursos já realizados.

Aspecto crítico

- **Custos esperados muito elevados, com forte risco de sobrecustos, o que gera a necessidade de introduzir melhorias nos modelos de concurso e contratual.**

Comentário da Parpública

A obrigatoriedade de elaborar um Comparador do Sector Público, imposta pela Lei de Enquadramento Orçamental e pelo Decreto-Lei N.º 86/2003, conjugada com a criação da Unidade de PPP na Parpública, vieram melhorar substancialmente a estimativa de custos de cada projecto e atenuar o risco de sobrecustos.

Persistem, no entanto, algumas dificuldades ainda não integralmente salvaguardadas. Por um lado, tem sido preocupação da Parpública assegurar o máximo rigor e credibilidade ao processo de elaboração do CSP, de forma a contrariar algumas tendências de excessiva simplificação ou empolamento deste comparador.

Por outro lado, muitos dos riscos de sobrecustos resultam de alterações posteriores ao objecto e âmbito das concessões, impostas por decisões unilaterais do Concedente, sem uma prévia orçamentação dos encargos associados e em situações em que o próprio Ministério das Finanças, frequentemente, desconhece.

Para atenuar estes riscos, bem como com o objectivo de introduzir melhorias decorrentes da experiência colhida, foram recentemente preparados projectos de alteração do Decreto-Lei N.º 86/2003.

²⁵ *Lessons learned*



Tribunal de Contas

Entendimento do TC

A resolução deste aspecto crítico tem sido procurada por via de alterações legislativas em curso e reforço de capacidade técnica por via de alterações orgânicas.

O processo de avaliação da razoabilidade económica integrado no regime legal das PPP, entretanto em vigor, muitas vezes não tem continuidade após a assinatura do contrato quando o Estado pretende impor modificações unilaterais.

Esta matéria relaciona-se com outras já abordadas a propósito das Recomendações do Relatório N.º 14/03. Assim, fragilidades nas capacidades das entidades públicas contratantes poderão motivar fragilidades a nível da monitorização das concessões e diminuir a capacidade negocial do Estado em processos de REF.

Estas fragilidades serão obviamente agravadas, quando na origem dos processos de REF estão alterações que tenham sido impostas sem a estimativa do respectivo custo.

Também relacionada está a falta de critérios sobre a latitude dos encargos a suportar pelo Estado com reequilíbrios financeiros.

Aspecto crítico

- **Problemas relacionados com a transparência e competitividade dos concursos para adjudicação destas concessões, devendo os PC e CE precisar os requisitos técnicos a cumprir pelas propostas desde a primeira fase e incluir custos de alargamento das vias, bem como, flexibilizar o modelo financeiro e inserir a AIA.**

Comentário da Parpública

A adopção das disposições constantes do Decreto-Lei N.º 86/2003, embora com as limitações já referidas, bem como o papel assumido pela Parpública neste domínio, tem contribuído para atenuar, pelo menos parcialmente, este tipo de problemas.

Consideramos, no entanto, que há ainda melhorias que podem, e devem, ser introduzidas nos novos projectos de PPP, as quais estão vão sendo reflectidas nos novos concursos e contempladas nos modelos tipo de Programa de Concurso e Caderno de Encargos em desenvolvimento no âmbito da Parpública.

No entanto, nem sempre tem sido fácil sensibilizar as restantes entidades públicas que participam na preparação das parcerias para alguns destes aspectos, dada a tendência para reflectir na documentação dos respectivos concursos modelos de gestão públicos e filosofias muito associadas a contratos de empreitada, o que revela algumas divergências de pontos de vista quanto ao efectivo conceito de uma PPP.

A existência de consultores externos muito diversificados, ao serviço das entidades públicas contratantes, e com perspectivas diferentes quanto à natureza de uma PPP, nem sempre focalizando a preparação da documentação dos concursos para uma lógica de fixação de objectivos e de resultados, por vezes, também constitui uma dificuldade adicional na preparação das parcerias.

Entendimento do TC

Mais uma vez se sublinha a existência de um novo quadro legal para as PPP. No campo negativo, encontramos uma vez mais sinais de deficiente capacidade técnica de entidades representantes do Estado que urge sanar.



Tribunal de Contas

Conforme já se referiu, a utilização de critérios de risco para a apreciação de propostas não deverá abranger aspectos essenciais do objecto do procedimento. A sua aplicação deverá, por outro lado, ser convenientemente esclarecida no programa de concurso.

Aspecto crítico

➤ **Constatação de que os critérios de apreciação das propostas previstos, com peso excessivo para o factor 'VAL dos pagamentos do Estado à Concessionária', conduzem a que 'passam facilmente à segunda fase propostas tecnicamente insuficientes mas de baixo custo para o Estado' levando a que 'a negociação técnica é mais exigente na segunda fase, levando à gradual subida do volume de investimento e correspondente subida do VAL (...).**

Comentário da Parpública

A forma como surge transcrito este aspecto crítico induz a existência de alguma falha de comunicação, face à ideia que a Parpública pretendia transmitir.

Com efeito, a preocupação da Parpública não deriva de um qualquer excessivo peso do VAL, entendido como o montante actualizado dos custos para o Estado, mas sim de uma combinação de critérios de selecção susceptível de conduzir a que, apesar do seu relevante peso, os concursos possam ter avaliações enviesadas que permitem aos concorrentes subir consideravelmente o VAL sem uma adequada penalização.

O exemplo mais gritante é o da SCUT Beiras Litoral e Alta, em cujo concurso a proposta vencedora duplicou o seu VAL entre a primeira e a segunda fase, tendo contudo sido considerado, de acordo com as regras então utilizadas, que ela foi 'melhorada' em termos de matriz de avaliação. Obviamente que o problema não decorreu de um excessivo peso dos critérios financeiros, e do VAL em concreto, o que, só por si, não poderia conduzir

à melhoria da proposta, mas sim das próprias regras do concurso.

Dado que esta matéria foi já explicitado nos comentários formulados em relação à recomendação do Tribunal de Contas relativa ao trade off de preço e qualidade, entendemos desnecessário repetir as considerações efectuadas a propósito da citada recomendação.

Entendimento do TC

De acordo com o já referido a propósito das recomendações do Relatório N.º 14/03, foi introduzida a utilização do VAL estimado pelos consultores quando da preparação da PPP, como referencial para a grelha de classificação dos critérios de natureza financeira.

Fica assim afastada a influência da média das propostas apresentadas sobre o resultado da classificação das mesmas.

Aspecto crítico

➤ **Relevação de que a não optimização da partilha de riscos plasmada nos contratos de concessão, pode levar o Estado a ter de proceder a pagamentos muito superiores àqueles que foram inicialmente propostos pelas concessionárias e derivados, nomeadamente, das seguintes vertentes: risco ambiental; congelamento do PRN 2000; risco de expropriações; alargamento das vias.**

Comentário da Parpública

Estes problemas resultam dos contratos de concessão SCUT assinados antes da publicação do Decreto-Lei n.º 86/2003, numa fase em que não havia experiência acumulada sobre esta matéria. Contudo, temos a convicção de que estes custos podem, até certo ponto, ser contidos ou, pelo menos, atenuados, com uma adequada gestão e acompanhamento da relação contratual.



Tribunal de Contas

Apenas a título de exemplo, refira-se o caso dos custos resultantes de alterações unilaterais exigidas pelo concedente, ou pelas autoridades ambientais, que normalmente não são alvo de uma orçamentação prévia por parte da respectiva entidade pública contratante, de que resulta que a primeira estimativa de acréscimo de custos conhecida pelo Estado só ocorra depois de realizados os trabalhos a mais e, normalmente, na sequência da apresentação dos valores pela Concessionária.

Facilmente se compreenderá que a percepção desta situação, por parte dos parceiros privados, é susceptível de induzir as concessionárias a uma tendência para empolar o volume dos investimentos, ou agravar os encargos gerados, dada a possibilidade da sua imputação integral ao Estado, desvalorizando quaisquer preocupações com o controlo de custos.

O próprio contexto em que decorrem as negociações dos reequilíbrios, em que o Estado suporta integralmente os custos suportados pelas concessionárias com o respectivo processo negocial, incluindo os encargos pagos aos consultores das concessionárias, é indutor do agravamento destes encargos.

Entendimento do TC

Estes problemas só se verificam nos contratos celebrados antes da entrada em vigor do DL 86/03. Porém, poder-se-á controlar a situação com uma gestão adequada da relação contratual, nomeadamente ao nível da monitorização.

Constata-se que, na sequência da partilha de riscos, o Estado acaba por suportar em processos de REF, encargos indiscriminados com os consultores das concessionárias financiando a capacidade negocial do parceiro privado. Por outro lado, suporta encargos que decorrem do empolamento dos investimentos feitos, os quais se tornam difíceis de contestar por insuficiente monitorização. Existem,

para além disso, os encargos do Estado com o próprio processo de negociação de REF.

Aspecto crítico

- **Detecção de fraco controlo orçamental destas concessões.**

Comentário da Parpública

Esta questão foi já abordada anteriormente, designadamente no âmbito dos comentários formulados a propósito da recomendação relativa à análise da sustentabilidade financeira das parcerias em termos orçamentais e da falta de orçamentação plurianual dos encargos com PPP.

Entendimento do TC

O Relatório do O.E. para 2005, contém um quadro com encargos das PPP em execução respeitantes aos transportes e também a projectos a lançar (mas apenas para a área da saúde). Não está também contemplada a previsão de encargos adicionais, como os que decorrem de alterações unilaterais, atrasos nas expropriações ou nas aprovações ambientais.

Porém, tais encargos deverão estar inscritos em mapas de programas plurianuais desde o orçamento relativo ao ano em que esteja previsto o seu lançamento.

Aspecto crítico

- **Constatação de insuficiente acompanhamento técnico e económico-financeiro das concessões, por parte das entidades respectivas.**



Comentário da Parpública

No caso das concessões rodoviárias, por exemplo, verifica-se, em nossa opinião, a existência de equipas de uma forma geral sub-dimensionadas em diversas áreas²⁶, incluindo mesmo a componente de engenharia e de estudo de tráfego, conduzindo a um excessivo e oneroso recurso sistemático a consultores externos, o que impede igualmente a criação de know-how acumulado na própria estrutura, bem como eventuais riscos potenciais de desresponsabilização relativamente à gestão da relação contratual com as Concessionárias.

Trata-se, contudo, de uma mera opinião qualitativa, tendo por base as dificuldades sentidas no âmbito da obtenção de informação, bem como na forma como se desenvolvem os processos em que intervêm os representantes do Ministério das Finanças nas Comissões de Acompanhamento e de Avaliação de propostas, não podendo nunca tais considerações ser entendidas como uma apreciação qualitativa e individualizada dos interlocutores directos da Parpública neste âmbito.

Entendimento do TC

A necessidade de reforço da capacidade técnica das entidades contratantes foi já objecto de análise, bem como os seus efeitos a nível da dependência de consultores externos.

Existe igualmente repercussão na capacidade de monitorização das PPP, o que também implica dificuldades na validação ou refutação dos montantes apresentados pelas concessionárias em caso de pedido de reequilíbrio financeiro por causas imputáveis ao concedente

²⁶ De salientar, a título meramente exemplificativo, que, tanto quanto é do nosso conhecimento, a entidade pública contratante ao nível das concessões rodoviárias não dispõe, na área das Concessões, de nenhum quadro com formação jurídica, apesar da relevância desta área na negociação e discussão de contratos, suprimindo tal insuficiência com recurso integral a consultores externos.

Aspecto crítico

- **Detecção de rigidez e elevado custo de financiamento, considerando-se ser ‘muito onerosa a exigência de financiamento bancário garantido para todo o prazo da concessão’, pelo que se deveria privilegiar uma flexibilização parcial do mesmo que permitiria ‘reduzir os custos de financiamento’ da concessionária, bem como adoptar ‘modelos financeiros diversificados e uma efectiva competição ao nível de custos de financiamento’.**

Comentário da Parpública

Trata-se de uma matéria relativamente à qual já foram efectuadas diversas considerações no ponto 2., as quais se dão aqui por reproduzidas.

A constatação do peso significativo dos custos financeiros no valor global dos encargos com PPP em outros países, ainda que em níveis relativos comparativamente inferiores aos ocorridos em Portugal, conduziram ao estudo de modelos alternativos de financiamento, com experiências actualmente em curso, designadamente no Reino Unido com a CGF, e na Itália, através do ISPA.

A Parpública tem vindo a acompanhar de perto qualquer uma destas experiências, quer ao nível dos processos de engenharia financeira que lhes estão subjacentes, quer em termos das respectivas implicações que os mesmos irão ter por parte do Eurostat.

Entendimento do TC

Para além da referida ponderação de novos mecanismos de financiamento, recorde-se a já referida introdução de mecanismos de partilha de benefícios decorrentes de acordos de refinanciamento.

Esta diminui já a rigidez dos modelos financeiros na vertente do financiamento bancário, nomeadamente em caso de REF.



4.4.2 APRECIÇÃO GLOBAL DA EVOLUÇÃO DOS ASPECTOS CRÍTICOS

Apenas fica sanada a inexistência de um regime legal para as PPP. O regime em vigor e que decorre do Decreto-Lei N.º 86/2003, poderá eventualmente ser melhorado tendo já alterações em estudo.

Aspectos que deverão ser apreciados, como, entre outros, os relativos a novas formas de financiamento poderão eventualmente resultar em alterações legislativas, senão ao próprio Decreto-Lei referido, em legislação com ele relacionada.

Dos restantes aspectos críticos nenhum se encontra completamente resolvido, embora todos tenham sido objecto de evolução positiva.



III. DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

5 DESTINATÁRIOS

Deste Relatório e do seu Anexo (contendo as respostas enviadas em sede de contraditório) são remetidos exemplares às entidades que se seguem:

- À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da AR;
 - Comissão de Orçamento e Finanças;
 - Comissão de Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
 - Líderes Parlamentares.
- Ao Governo, com a distribuição que se segue:
 - Primeiro-Ministro;
 - Ministro do Estado e das Finanças;
 - Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
- À Parpública – Participações Públicas (SGPS), S.A.
- À EP - Estradas de Portugal, E.P.E.

6 PUBLICIDADE

Após entregues os exemplares deste Relatório e do seu Anexo às entidades acima enumeradas, serão os mesmos, em tempo oportuno e pela forma mais adequada, divulgados pelos meios de Comunicação Social e, bem assim, inseridos no *site* do Tribunal de Contas na Internet.

7 EMOLUMENTOS

Nos termos do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal, são devidos emolumentos, por parte da EP – Estradas de Portugal, E.P.E., no montante de 2.648,70 € (dois mil seiscientos e quarenta e oito euros e setenta cêntimos).



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em 17 de Novembro de 2005

O Conselheiro Relator

(Carlos Moreno)

Os Conselheiros Adjuntos

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(José de Castro de Mira Mendes)



Moore

IV. ANEXOS

- 1. RESPOSTA DA EP - ESTRADAS DE PORTUGAL, E.P.E.**
- 2. RESPOSTA DA Parública – Participações Públicas (SGPS), S.A**



Tribunal de Contas



Conselho de Administração

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

*AO DA IX
para ser entregue a
M. A. Garcia
16.6.05
C*

Ex.mº Senhor Juiz Conselheiro
Dr. Carlos Moreno
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua Referência: DA IX Sua Comunicação de: 11/5/05 Nossa referência: CCCS-3295 Antecedente: Saída: 00819 Data: 15 JUN 2005

Assunto: PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS

Na sequência do V. ofício supra identificado, bem como do V. Fax nº 500/05-DA-IX, de 1/6/05, junto enviamos a V. Exa. a informação requerida em suporte documental e digital.

Relativamente ao ponto 6 do Questionário que nos foi enviado relativo às concessões SCUT e de Portagem Real (excepto Brisa e Lusoponte que foram objecto de Questionário autónomo), dado tratar-se de matéria transversal a todas as concessões, optámos por incluir no presente ofício a sua resposta, não o documentando nas fichas individuais de cada concessão.

Assim, uma vez que o Relatório nº 14/03-2ª Secção do tribunal de Contas – "Auditoria às concessões rodoviárias em regime de portagem SCUT", não evidencia, isoladamente, um capítulo específico de **recomendações**, apresentamos seguidamente o **follow up** dos "pontos negativos" relevados no relatório:

i) **Quanto ao recurso às PPP pelo Estado e quanto ao Programa de Concessões SCUT**

O Decreto-Lei 86/2003, de 26 de Abril veio preencher uma lacuna que efectivamente existia ao nível da regulamentação do recurso às PPP no momento em que foi lançado o Programa das Concessões SCUT(1997-1999).

Tal diploma veio também colmatar as lacunas existentes ao nível da avaliação da opção pelo recurso às PPP em detrimento do modelo tradicional de contratação, não tendo sido, nomeadamente, aferido o seu *value for money* para o Estado.

Observa-se que os **Concursos de Concessão da Grande Lisboa e do Douro Litoral**, em regime de portagem real, foram lançados **só após parecer de uma Comissão de Acompanhamento**, nomeada nos termos da Lei, a qual fez depender o seu parecer da avaliação destes parâmetros, antes da sua anuência à abertura de concurso para escolha de uma parceria para este empreendimento.

A/CCCS
15062005 Tribunal Contas

1/2

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 294 71 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

Imp02.01.08 Rev.3. 03-01-2005

Mod. TC 1999.001



ii) **Valorização das propostas/Eliminação do risco ambiental**

Esta lacuna está actualmente **mitigada** uma vez que o já mencionado DL – 86/2003, impõe como condição precedente ao lançamento de novos contratos em regime PPP, *inter alia*, "A **prévia adequação às normas legais e demais instrumentos normativos, bem como a obtenção das autorizações e pareceres administrativos exigidos, tais como, entre outros, os de natureza ambiental e urbanísticos, dos quais dependa o desenvolvimento do projecto, de modo a permitir que todo o risco do projecto seja ou possa ser transferido para o parceiro privado**".

iii) **Quanto ao risco ambiental**

O Relatório do TC criticou o facto de terem sido lançados concursos e, adjudicados contratos, **sem aprovações ambientais**, do corredor do traçado – o que significa emissão de DIA - o que desvirtua o exercício de avaliação de propostas e implica custos adicionais para o Estado não previstos inicialmente. Como foi expresso no ponto anterior, esta ocorrência está actualmente inibida por via legislativa, sendo certo que estamos a assistir a um **fenómeno novo, que é o da Caducidade das DIA's (Declarações de Impacte Ambiental) ter efeito ao fim de 2 anos**. De facto, após se ter um corredor aprovado, não se tem tempo suficiente para lançar uma parceria, adjudicar e fazer o Projecto de Execução no prazo legal de validade da DIA. A EP irá tentar controlar este risco, solicitando renovações de DIA nos lanços em que a mesma caducará.

iv) **Monitorização e controlo das Concessões**

Relativamente a este aspecto, importa frisar que desde o 1.º Relatório de Auditoria às Concessões SCUT, a situação em termos de quadros afectos ao acompanhamento de concessões **não melhorou**. De facto o IEP sofreu da mesma conjuntura que a restante Administração Pública, ou seja o congelamento de novas admissões, não obstante o crescimento da rede concessionada. A transformação orgânica operada com a alteração do modelo organizacional para Entidade Pública Empresarial, **levará já com a aprovação da nova estrutura desta Entidade a uma maior flexibilidade, com reflexos também a nível laboral, que espera-se, possam vir a dar rapidamente os seus frutos**.

Com os melhores cumprimentos,

O Vice-Presidente do Conselho de Administração


António Pinelo

Anexo: Fichas Técnicas das Concessões em suporte impresso e em CD

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 294 71 00 / Fax:+351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt



MEMORANDO

ASSUNTO: AUDITORIA DE *FOLLOW UP* DO TRIBUNAL DE CONTAS ÀS CONCESSÕES SCUT

1. INTRODUÇÃO

No âmbito de uma auditoria em curso, desenvolvida pelo Tribunal de Contas, relacionada com o assunto em epígrafe, foi solicitado por esta Entidade à Parpública que se pronunciasse sobre as Recomendações anteriormente formuladas por aquele Tribunal, no seu Relatório n.º 14/3 ("Auditoria as concessões rodoviárias em regime de portagem SCUT").

No âmbito da solicitação efectuada foi ainda pedido um ponto da situação relativo aos **aspectos críticos** então elencados pela Parpública e apresentados no referido Relatório.

2. RECOMENDAÇÕES FORMULADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS

Dada a relevância das parcerias público privadas (PPP), que transcendem o âmbito das concessões SCUT, nas apreciações abaixo desenvolvidas, considera-se o universo global das PPP, sem prejuízo da referência específica a situações das SCUT, sempre que tal se justifique. De salientar, no entanto, que muitas das recomendações então formuladas só são susceptíveis de aplicação para o futuro, o que justifica, só por si, a análise mais abrangente que pretendemos efectuar nos comentários formulados.

Por uma questão de sistematização, transcrevem-se de seguida as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no referido relatório, seguidas dos comentários que se nos afiguram adequados relativamente a cada uma delas.

Recomendação

Sempre que esteja em causa o financiamento de projectos públicos mediante recurso ao Project Finance, o Estado deve fazer a demonstração de que tal solução acarreta value for money, em relação à opção de financiamento tradicional, via orçamento de Estado, fazendo preceder o lançamento destes modelos de uma avaliação da respectiva economia, eficiência e eficácia, bem como da análise da respectiva sustentabilidade financeira, em termos orçamentais.



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

Comentário da Parpública

Do ponto de vista legislativo, esta recomendação teve acolhimento no quadro legal entretanto formulado. Com efeito, o nº 2 do artigo 19º da Lei de Enquadramento Orçamental¹, na redacção que lhe foi dada pelo artigo 1º da Lei nº 48/2004 dispõe que *"a avaliação da economia, da eficiência e da eficácia de programas com recurso a parcerias do sector público e privado tomará como base um programa alternativo visando a obtenção dos mesmos objectivos com exclusão de financiamentos ou de exploração a cargo de entidades privadas, devendo incluir, sempre que possível, a estimativa da sua incidência orçamental líquida"*.

Adicionalmente, a alínea c) do nº 1 do artigo 19º da mesma Lei nº 91/2001 dispõe que a proposta de Lei do Orçamento de Estado deve ser acompanhada, entre outros elementos, de *"memória descritiva das razões que justificam o recurso a parcerias dos sectores público e privado, face a um programa alternativo elaborado nos termos do nº 2 do artigo 19º"*.

Estas obrigações são igualmente reafirmadas no âmbito do Decreto-lei nº 86/2003, de 26 de Abril, designadamente no nº 1 do seu artigo 6º.

A recomendação formulada pelo Tribunal de Contas, que merece a nossa total concordância, prende-se assim, por um lado, com a demonstração da necessidade e sustentabilidade orçamental relativamente ao desenvolvimento de cada projecto em concreto, não só numa óptica de curto prazo mas, também, ao longo do período em que o mesmo gera encargos para o Estado e, por outro, com a exigência de determinar, previamente, o designado "Comparador do Sector Público".

Com efeito, a Parpública tem emitido diversos pareceres e informações, alertando para a necessidade daquelas disposições legislativas terem reflexos na elaboração dos orçamentos de Estado, em termos de orçamentação plurianual. As posições assumidas pela Parpública foram acolhidas pela Secretaria de Estado do Orçamento que, em parecer jurídico emitido em Setembro de 2003 concluiu pela obrigação dos encargos futuros com parcerias devem ser inscritos no Orçamento de Estado do ano em que se prevê que sejam lançadas, independentemente de gerarem, ou não, gastos nesse ano.

No entanto, o Orçamento de Estado para 2004 não integrou elementos plurianuais decorrentes das PPP, se bem que, em termos globais, tivesse sido inscrito um valor para as parcerias em saúde, em sede de Proposta de Lei, embora no Mapa XVII, destinado à inscrição de encargos já contratualizados, o que poderá revelar-se menos adequado.

¹ De acordo com a renumeração decorrente da republicação da Lei.



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

Quanto ao Orçamento de Estado para 2005, o respectivo relatório contém um quadro com encargos relativos a PPP, já em execução no que se refere aos transportes (embora não incluindo custos adicionais), bem como relativamente aos projectos a lançar em 2004 e 2005, no que respeita à saúde.

Em nossa opinião, embora o Orçamento relativo a 2005 reflecta já uma melhoria, entendemos que não está ainda a ser integralmente cumprida a legislação aplicável, no que concerne à orçamentação plurianual dos encargos com PPP, o que condiciona a avaliação da respectiva sustentabilidade e programação financeira plurianual.

Com efeito, consideramos que a "análise da sustentabilidade financeira das parcerias, em termos orçamentais" só se consegue caso os respectivos encargos sejam inscritos em mapas de programas plurianuais, desde o orçamento relativo ao ano em que estiver previsto o seu lançamento. Tal entendimento conduziria a que não deveria ser lançado nenhum projecto de parceria sem que os respectivos encargos estivessem previstos, numa base plurianual, em documentos que reflectam as escolhas e opções constantes daqueles Programas.

De acordo com esta perspectiva, os colaboradores da Parpública que têm participado nas Comissões de Acompanhamento previstas no n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, actuando em representação do Ministério das Finanças, têm alertado, nos respectivos pareceres, para a ausência de previsão prévia no Orçamento do ano de referência, nas situações em que tal se verifica.

Quanto à existência do "Comparador do Sector Público - CSP", consideramos essencial a sua elaboração, no âmbito do estudo relativo à preparação da parceria, dado o papel relevante que o mesmo pode assumir, designadamente enquanto referencial de comparação, para efeitos de avaliação futura das propostas que se apresentam a concurso, ou como fixação de um eventual tecto máximo de encargos potenciais a assumir pelo Estado.

Contudo, temos conhecimento de, pelo menos, dois casos em que tal não se verificou², tendo a entidade pública contratante argumentado com a impossibilidade de proceder à respectiva elaboração. Estes dois concursos, que foram igualmente lançados sem que, previamente, fosse cumprido o disposto nas disposições da lei de enquadramento orçamental já citadas, tinham como pressuposto, assumido nos respectivos despachos de aprovação, que não gerariam encargos para o Estado, opinião que era sustentada nos estudos desenvolvidos pelos consultores financeiros da entidade contratante.

Nas restantes PPP entretanto lançadas, e onde a Parpública esteve envolvida, foi sempre possível assegurar a elaboração do respectivo CSP.

² Concursos relativos às Concessões Rodoviárias da Grande Lisboa e do Douro Litoral.

3



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

Ainda em relação à elaboração deste comparador, entendemos importante formular algumas reflexões adicionais. Com efeito, considerando a totalidade dos custos envolvidos, nos casos de projectos que envolvam financiamentos muito elevados, com recurso predominante a financiamento privado, e dado que os custos do financiamento privado são normalmente muito mais expressivos do que os decorrentes de financiamentos contraídos pelo Estado, torna-se necessário que o parceiro privado consiga ganhos de eficiência suficientes para superar o diferencial dos custos financeiros, de forma a que o confronto com o CSP evidencie vantagens na PPP.

Atendendo a que, no âmbito das avaliações, para efeitos de apuramento do VAL se considera uma taxa de 6,08%, o confronto entre o CSP e o custo das PPP revela-se favorável à opção pelas PPP caso os custos médios do financiamento privado se situem abaixo desta taxa, sendo penalizados no caso inverso.

No entanto, dado que, de uma forma geral, a remuneração accionista pretendida pelos parceiros privados se situa claramente acima deste referencial, seria necessário que o financiamento alheio se posicionasse ligeiramente abaixo, para conseguir uma taxa média ponderada mais favorável.

Por outro lado, e constituindo o CSP o custo que o projecto teria caso fosse desenvolvido em moldes tradicionais, a cargo de entidades públicas, é essencial que os cadernos de encargos e demais documentação associada ao lançamento de PPP incentivem os parceiros privados a apresentarem propostas inovadoras e susceptíveis de gerar o designado "Value for Money".

Um dos problemas com que a Parpública mais se tem debatido nesta vertente relaciona-se com o excessivo detalhe e exigência, nomeadamente em termos de especificações e características do projecto, retirando aos parceiros privados a necessária flexibilidade e capacidade de propor as soluções mais adequadas à satisfação dos objectivos pretendidos e que se possam traduzir em propostas com menores custos para o Estado.

Por outro lado, da experiência recolhida pela Parpública, considera-se igualmente relevante que, na determinação do CSP, se evite alguma tendência para empolar as estimativas de custos dos projectos, caso fossem desenvolvidos pelo sector público, de forma a garantir a demonstração da existência do designado "Value for Money".

Finalmente, e embora não directamente relacionado com a recomendação formulada pelo Tribunal de Contas, importa precisar a terminologia da própria recomendação, de forma a evitar eventuais interpretações menos adequadas do conceito de PPP. Com efeito, ao utilizar-se a expressão "... em relação à opção de financiamento tradicional, via orçamento de Estado...", poderá subentender-se que as PPP são, essencialmente, uma modalidade de financiamento alternativo.


4




PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

Em nossa opinião, as PPP não podem, nem devem, ser entendidas como uma alternativa de financiamento mas antes como uma modalidade inovadora de desenvolvimento de projectos em parceria, em que devem ser potenciadas as vantagens de cada um dos parceiros, no âmbito de uma adequada repartição de riscos.

Sendo assim, afigura-se-nos inquestionável que as maiores potencialidades dos parceiros privados se situam ao nível da concepção, desenvolvimento e exploração dos projectos e não ao nível do respectivo financiamento. Trata-se, assim, de uma alternativa de desenvolvimento e exploração de projectos e não de financiamento.

Recomendação

De igual modo, previamente ao lançamento de projectos públicos mediante recurso a estas formas de parceria, deve o Estado definir claramente os objectivos e os resultados a atingir com tais projectos.

Comentário:

Mais uma vez, e do ponto de vista legislativo, tal recomendação tem pleno acolhimento no Decreto-Lei nº 86/2003, designadamente na alínea b) do nº 1 do seu artigo 6º, ao referir que o lançamento e a contratação da parceria público privada pressupõe "a clara enunciação dos objectivos da parceria, definindo os resultados pretendidos e permitindo uma adequada atribuição das responsabilidades das partes".

De acordo com a experiência obtida nas PPP desenvolvidas após a publicação deste diploma, esta recomendação tem vindo a ser progressivamente reflectida na documentação dos respectivos concursos, em parte decorrente da experiência que vai sendo adquirida.

De alguma forma, esta questão está muito associada aos comentários formulados relativamente à recomendação anterior, sendo uma preocupação constante da Parpública, no âmbito do trabalho desenvolvido na preparação das PPP, centrar o conteúdo da documentação dos respectivos concursos na definição dos objectivos do concurso e na quantificação dos resultados a atingir, em detrimento da carga administrativa e burocrática exigida aos concorrentes, bem como das especificações e detalhes excessivos relativamente à forma como devem desenvolver os projectos.

Um dos exemplos mais interessantes que pode ser citado a este nível relaciona-se com a PPP relativa ao Metro Ligeiro do Mondego³, em que, comparando as diversas versões que foram sendo elaboradas com a versão final que foi aprovada, se verifica uma clara adopção desta recomendação, bem como a margem de liberdade e criatividade que foi concedida aos concorrentes, de forma a procurar melhorar a racionalidade do projecto e a redução do esforço financeiro do Estado, eliminando exigências e especificações que, a manterem-se, poderiam contribuir para um significativo encarecimento do projecto, sem qualquer "Value for Money" relevante.

³ A referência a este exemplo é independente de qualquer apreciação quanto à relevância do projecto ou do mecanismo que conduziu à posterior anulação do concurso.

5



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

Recomendação

Por outro lado, quando opte por tais modelos, deve o Estado munir-se das capacidades técnicas e negociais necessárias, criando, por exemplo, comités independentes dotados de competências ao nível da assessoria técnica, jurídica, financeira e de coordenação geral, de forma a poder negociar em paridade com o sector privado.

Comentário

A criação de Comissões de Acompanhamento, prevista no nº 3 do artigo 8º do Decreto-Lei nº 86/2003, compostas por representantes do Ministério das Finanças e da Tutela Sectorial, que deverão emitir dois pareceres distintos e independentes, salvaguarda, pelo menos em parte, o âmbito desta recomendação.

Por outro lado, o nº 1 do artigo 9º do mesmo diploma prevê igualmente que a Comissão de Avaliação de propostas é composta por representantes dos dois Ministérios.

Ao nível do Ministério das Finanças, e salvo raras excepções, os representantes do Ministério das Finanças têm sido nomeados de entre os elementos que integram o núcleo técnico criado no âmbito da Parpública que se dedica, em exclusivo, ao estudo das PPP.

No caso da renegociação do contrato com a Fertagus, foi igualmente a Parpública que contratou consultores em áreas específicas, de forma a apoiar o processo negocial, os quais reportavam directamente a esta entidade.

No entanto, em nossa opinião, e face à experiência colhida, entendemos que esta recomendação, que consideramos essencial, ainda não teve pleno acolhimento em todos os processos desenvolvidos no passado recente, havendo aspectos que carecem de alguma reflexão.

Assim, referem-se alguns exemplos decorrentes da experiência colhida que merecem alguma reflexão:

- Situação em que os membros das Comissões de Acompanhamento são, simultaneamente, funcionários da entidade pública contratante, os quais irão elaborar um parecer sobre o trabalho que, em última instância, é da responsabilidade dessa entidade;
- Casos em que as funções da entidade pública contratante, no âmbito da preparação da parceria, são quase integralmente desenvolvidas por consultores externos, por manifesta incapacidade ou ausência de meios desta entidade, para assegurar o desenvolvimento dos trabalhos.


6



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

- Situações em que os consultores externos reportam directamente à entidade pública contratante, que assume o papel de cliente, o que pode ser susceptível de fragilizar a capacidade das Comissões de Acompanhamento maximizarem as potencialidades do trabalho desenvolvido pelos consultores externos;
- Situações em que a entidade pública contratante, que assume também o papel de negociador e está representada nas Comissões de Acompanhamento através de colaboradores seus, desenvolve negociações com os parceiros privados sem a participação das Comissões de Acompanhamento ou, pelo menos, dos representantes das Comissões de Acompanhamento que actuam em representação do Ministério das Finanças.

Adicionalmente, consideramos que ao nível dos Ministérios Sectoriais onde se perspectiva que as PPP venham a assumir, ou assumem já, um papel relevante, deverão ser substancialmente desenvolvidas e melhoradas as competências técnicas adequadas, reduzindo a excessiva dependência de consultores externos, de forma a reforçar a capacidade negocial do Estado perante os parceiros privados.

Recomendação

Atendendo à importância dos encargos financeiros no custo de financiamento em Project Finance, deve o Estado utilizar fontes de financiamento alternativas, de menor custo, como é o caso dos empréstimos obrigacionistas, por forma a minimizar os seus custos com estes modelos de parceria.

Comentário

Trata-se de uma questão que tem sido objecto de análise no âmbito da Parpública, designadamente através do acompanhamento de experiências desenvolvidas recentemente noutros países europeus, mas que, por diversas razões ainda não foi integralmente reflectida em nenhuma PPP desenvolvida recentemente, o que está também, pelo menos em parte, relacionado com a necessidade de clarificar a posição do Eurostat quanto ao envolvimento de capitais públicos em projectos de PPP.

No entanto, no caso da renegociação do contrato Fertagus esta recomendação foi parcialmente acolhida, embora existissem outras motivações adicionais que justificaram a opção por uma fonte de financiamento alternativa, com envolvimento público.

No concurso do Metro Ligeiro do Mondego introduziram-se igualmente algumas inovações a este nível. Com efeito, ficou expresso na documentação do concurso a possibilidade de os concorrentes incorporarem nas respectivas propostas os benefícios decorrentes das operações de refinanciamento, após o período de construção, admitindo-se mesmo a utilização parcial da remuneração a pagar pelo Estado ao longo da subconcessão como instrumento de suporte a essas operações.

7



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

Na documentação deste concurso ficou igualmente contemplada a obrigatoriedade de os contratos de financiamento preverem a possibilidade da amortização antecipada, bem como os custos e penalidades daí decorrentes, a qual poderia ser determinada pela entidade pública contratante. Neste caso, competiria a esta entidade obter os meios financeiros necessários à referida amortização.

Ficou igualmente previsto no caderno de encargos deste concurso que, não constando da proposta inicial os efeitos decorrentes de operações de refinanciamento, o parceiro privado ficaria obrigado a partilhar com a entidade pública contratante, em partes iguais, quaisquer benefícios que viessem a resultar de uma eventual renegociação ou substituição dos contratos de financiamento, os quais dependeriam sempre de autorização prévia desta entidade.

Em nossa opinião, e enquanto não forem identificados outros mecanismos susceptíveis de reduzir o peso do custo dos financiamentos nas PPP, esta poderá ser uma via interessante de salvaguardar o interesse público neste tipo de contratos, a qual teria sido, seguramente, muito útil se tivesse sido contemplada nos casos das SCUT.

No entanto, a Parpública está a acompanhar algumas experiências que estão a desenvolver-se em Itália e no Reino Unido, a partir das quais se admite possível desenvolver modelos alternativos de financiamento adaptáveis ao caso Português, que sejam passíveis de otimizar o financiamento das PPP.

Recomendação

Já no que respeita ao processo de concurso, deve o Estado providenciar para que os critérios de apreciação das propostas sejam compostos por um trade off de preço e qualidade e não por critérios exclusivamente financeiros.

Comentário

Os critérios de avaliação contemplam sempre uma grelha em que são ponderados critérios de qualidade e critérios financeiros, embora com ponderações que diferem de processo para processo.

Do nosso ponto de vista, a questão essencial não se situa tanto a este nível. Com efeito, a distorção eventualmente existente decorre, essencialmente, de outros aspectos fundamentais.

Por um lado, é indispensável segregar os critérios relativos à admissibilidade dos concorrentes e os critérios referentes à avaliação das propostas. Apenas a título de exemplo, a avaliação da capacidade técnica, económica e financeira dos concorrentes deve estar associada ao processo de admissibilidade dos concorrentes, não fazendo sentido que a mesma volte a ser ponderada na avaliação das propostas.

8



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

Com efeito, ou os concorrentes demonstram a existência dessas capacidades e são admitidos, não fazendo então qualquer sentido voltar a considerar tais critérios na avaliação das propostas, ou não demonstram essas capacidades e não são admitidos, pelo que, neste caso, nem sequer se justifica a avaliação das respectivas propostas.

Embora os dois últimos concursos de PPP relativos a concessões rodoviárias ainda enfermassem destes "erros", o processo do Metro Ligeiro do Mondego já reflectia um modelo substancialmente melhorado a este nível.

Outra questão relaciona-se, em nossa opinião, com a importância que tem sido dada, sobretudo na primeira fase da avaliação, à formalidade dos vínculos contratuais existentes, ao detalhe das fichas técnicas e das cartas de compromisso emitidas pelas entidades financiadoras, bem como a outros aspectos de natureza similar cuja relevância nesta fase é pouco expressiva, pelo que se justifica que a documentação de futuros concursos acautele estes aspectos.

De referir ainda que, embora se compreendam as preocupações normalmente reflectidas pela entidade pública contratante e pelos representantes do Ministério da tutela sectorial, procurando que o projecto seja dotado de padrões de qualidade muito exigentes, importa nunca dissociar tais exigências dos custos que lhe estão associados e da própria capacidade do Estado suportar tais encargos, face à utilidade social que os mesmos representam.

Os exemplos existentes, designadamente ao nível dos metros ligeiros de superfície, em que associados a projectos de transporte surgem custos de reabilitação urbana que, por vezes, assumem proporções desmesuráveis, são reveladores dos riscos de perdas de racionalidade.

Do mesmo modo, situações em que se procura exigir do parceiro privado o cumprimento de padrões de qualidade e de serviço muito superiores aos que são assegurados pelas entidades públicas prestadoras de serviços idênticos, são também indicadores de alguma distorção na comparação entre as duas modalidades em presença.

Mais uma vez, salientamos o exemplo dos documentos relativos ao concurso do Metro do Mondego, onde foram, em nossa opinião, introduzidas melhorias substanciais face a experiências anteriores, evitando-se, ao mesmo tempo, opções que não evidenciavam qualquer racionalidade económica e apresentavam reduzida utilidade social.

Naturalmente que esta apreciação, que reflecte a avaliação da Parpública, poderá não ser coincidente com os interesses específicos de alguns estratos populacionais, ainda que de dimensão pouco significativa.

A recomendação do Tribunal de Contas, contudo pode ainda ter outra interpretação, eventualmente decorrente dos comentários anteriormente efectuados pela Parpública, aquando da elaboração do Relatório nº 14/3.



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

Com efeito, verificou-se em alguns processos anteriores que as propostas apresentavam, na primeira fase, custos mais reduzidos, conjugados com fragilidades a nível da qualidade técnica das propostas, daí decorrendo uma determinada classificação. No âmbito da fase de negociação, os concorrentes introduziram melhorias nas suas propostas, corrigindo as deficiências técnicas e aumentando os respectivos preços, que nos exemplos mais extremos chegaram a duplicar o montante do VAL dos pagamentos do Estado.

No entanto, apesar de tal alteração, verificou-se que a classificação final dessas propostas era superior à classificação obtida na primeira fase.

Uma das causas que motivava este enviesamento de análise estava relacionado com a forma como era atribuída a classificação aos critérios financeiros, designadamente o VAL, que era muito influenciado pela média das propostas apresentadas.

Nos dois concursos mais recentes relativos a concessões rodoviárias, bem como no caso do Metro do Mondego, este risco já foi eliminado, recorrendo-se ao VAL, apurado pelos consultores financeiros na fase de estudo da PPP, como referencial para definir a grelha de classificação dos critérios de natureza financeira.

Deste modo, qualquer agravamento de custos na fase de negociação reflectir-se-á, inevitavelmente numa penalização da classificação dos critérios financeiros, que poderá, ou não, ser compensada pelas melhorias que sejam geradas ao nível da classificação atribuída nos critérios técnicos.

Conseguiu-se, deste modo, assegurar, ou pelo menos melhor, o desejado *trade off* entre preço e qualidade evitando-se, ou penalizando-se, eventuais estratégias dos concorrentes no sentido de apresentarem propostas, numa primeira fase, caracterizadas por baixo custo mas com muitas fragilidades técnicas, procurando assim assegurar a passagem à fase de negociação, deixando para este momento a introdução das indispensáveis melhorias na qualidade dos projectos, com a garantia de que, apesar do inerente agravamento dos custos não veriam as suas propostas penalizadas em termos de classificação final.

Finalmente, importa referir que foi já desenvolvido no âmbito da Parpública um projecto de modelo tipo de Programa de Concurso, estando em preparação um modelo tipo de caderno de encargos, os quais, considerados em conjunto, reflectem já de forma mais exaustiva os efeitos desta reflexão, sem prejuízo da possibilidade de introdução de novas melhorias, decorrentes do processo de aprendizagem e recolha de experiências, dada a natureza evolutiva deste tipo de processos.

10



Tribunal de Contas

PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

Recomendação

Deve, ainda, promover que as propostas sejam rigorosamente avaliadas de acordo com os requisitos e critérios técnicos do concurso, devendo as mesmas, para passarem à fase das negociações, cumprir cabalmente as exigências do PC e CE, por forma a serem respeitados os princípios da igualdade, da competitividade e da concorrência.

Comentário:

Formalmente, esta recomendação é perfeitamente compreensível. No entanto, perante cada situação em concreto, torna-se por vezes complexa a delimitação exacta da fronteira entre "cumprir cabalmente as exigências do PC e CE" e outras situações em que propostas, claramente vantajosas, apresentam alguns aspectos, por vezes menos relevantes, em que tal cumprimento não é totalmente assegurado, mas é susceptível de correcção na fase de negociações.

De salientar, ainda, que os critérios de avaliação contemplam, normalmente, um sub-critério de risco, onde são ponderados, entre outros aspectos, eventuais encargos adicionais decorrentes da necessidade de correcções ou aperfeiçoamentos da proposta inicial, o que é susceptível de atenuar o impacte das preocupações subjacentes a esta recomendação formulada pelo Tribunal de Contas.

Recomendação

O Estado deve também prover para que seja sempre estabelecido um pricing para os riscos de cada projecto que assume, de forma a aferir-se o verdadeiro custo da parceria e a poder-se, assim, comparar os projectos, em termos de preço efectivo.

Comentário:

As exigências decorrentes do Decreto-Lei nº 86/2003, conjugadas com as disposições da Lei de Enquadramento Orçamental, relativamente à programação financeira plurianual dos encargos com parcerias, constituem um quadro legal susceptível de assegurar o acolhimento desta recomendação.

Com efeito, o confronto dos encargos decorrentes duma PPP com o respectivo CSP constitui um mecanismo susceptível de aferir as efectivas vantagens da parceria.

No entanto, a análise mais rigorosa do pricing dos riscos associados a cada projecto passa, essencialmente, pelos cuidados que devem existir ao nível da elaboração da documentação de cada concurso em concreto, de forma a deixar no sector público os riscos que dependem, essencialmente, de decisões das entidades públicas, transferindo para os parceiros privados os riscos associados ao negócio e ao mercado.

11



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

Com efeito, a questão essencial consiste na avaliação prévia de qual o parceiro que apresenta melhores condições para gerir cada tipo de riscos e, conseqüentemente, para minimizar os respectivos custos, reflectindo na documentação de cada concurso a adequada partilha dos riscos envolvidos.

Em determinados contextos, quando não é possível conhecer, na fase de lançamento do concurso, a dimensão exacta dos riscos em causa, justifica-se então contemplar na documentação do concurso cláusulas de salvaguarda que minimizem as conseqüências potenciais desse desconhecimento.

Tal preocupação foi já tida em consideração nos casos do concurso do Douro Litoral, relativamente a aspectos ambientais, e do Metro do Mondego, relativamente a autorizações das autarquias locais, conforme se detalha mais à frente. Aliás, no caso do Metro do Mondego, a não existência de uma cláusula de salvaguarda que conduziu à anulação do concurso, seguramente que implicaria graves conseqüências financeiras para o Estado, face à recusa de algumas autarquias aprovarem os termos do concurso.

O exemplo da renegociação do contrato Fertagus, relativamente à taxa de utilização da infraestrutura, à redução do prazo e à separação do material circulante, reflecte igualmente os efeitos da avaliação prévia dos riscos associados a cada uma destas situações.

Recomendação

Acréscue que o Estado deve criar mecanismos de controlo orçamental que permitam aferir do envolvimento financeiro decorrente, quer das obrigações contratualizadas, quer daquelas que resultam da matriz de riscos.

Comentário

O actual enquadramento legal, decorrente da conjugação do Decreto-Lei nº 86/2003 com as regras de programação financeira plurianual previstas na Lei de Enquadramento Orçamental, desde que integralmente respeitado, permite assegurar o cumprimento desta recomendação.

Trata-se, contudo, de uma matéria que extravasa o âmbito de actuação da Parpública, dado que tais competências estão a cargo de outras entidades mais vocacionadas, pela natureza, para o exercício destas funções que assumem, predominantemente, um carácter inspectivo e de controlo.

Recomendação

O Estado deve promover que os aspectos relacionados com a vertente ambiental sejam abordados na fase mais incipiente possível, antes mesmo do lançamento dos concursos relativos a cada projecto, de forma a minimizar os custos dos reequilíbrios financeiros.



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

Comentário:

A alínea d) do nº 1 do artigo 6º do Decreto-lei nº 86/2003 dispõe, de forma clara, que o lançamento e a contratação da parceria público privada pressupõe "a prévia adequação às normas legais e demais instrumentos normativos, bem como a obtenção das autorizações e pareceres administrativos exigidos, tais como, entre outros, os de natureza ambiental e urbanísticos...".

Assim sendo, e do ponto de vista legal, foi dado pleno acolhimento à recomendação formulada pelo Tribunal de Contas.

Em termos da experiência colhida nos processos de PPP mais recentes, esta é uma matéria que tem merecido particular atenção por parte da Parpública, designadamente através dos seus elementos que funcionam como representantes do Ministério das Finanças nas Comissões de Acompanhamento, embora nem sempre tais preocupações tenham sido bem compreendidas, face à urgência no lançamento dos concursos.

Em tais casos, tem-se procurado minimizar os riscos através da introdução de cláusulas susceptíveis de salvaguardar o interesse público ou de minimizar as responsabilidades do Estado, nos casos em que tais aprovações não estão asseguradas.

Citam-se, a título de exemplo, as disposições constantes do nº 15 do artigo 3º do Caderno de Encargos relativo à Concessão do Douro Litoral, bem como as disposições constantes dos artigos 56º e 57º do Programa de Concurso relativo ao Metro Ligeiro do Mondego, em que, face à inexistência, à data de lançamento do concurso, de autorizações consideradas essenciais, em termos de aprovação ambiental e de autorizações camarárias, respectivamente, foram previstos mecanismos de defesa dos interesses do Estado.

No caso concreto do Metro do Mondego, a não obtenção das referidas autorizações dentro dos prazos fixados no concurso conduziu mesmo à sua anulação.

No entanto, tal facto reflecte apenas a razão de ser de tais cautelas, dado que, caso não tivessem sido previstas aquelas disposições, estaríamos hoje perante um concurso a decorrer, com uma hipotética futura adjudicação em condições que, seguramente, se viriam a traduzir em elevados encargos adicionais para o Estado, fruto de reequilíbrios financeiros quase certos, à semelhança do que tem ocorrido nas diversas concessões rodoviárias, em que não foram acautelados estes aspectos, o que se reflecte nos graves problemas com que o Estado se confronta actualmente neste domínio.


13 



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

Recomendação

Finalmente, o Estado deve reforçar as suas capacidades de monitorização, acompanhamento e gestão destes contratos, nomeadamente, nas áreas de controlo que incidem sobre a avaliação do desempenho das concessionárias, com especial ênfase para os aspectos relacionados com o ambiente e a segurança. A monitorização e o desempenho das concessionárias devem ter lugar, não apenas com o início da prestação do serviço, mas também, durante a fase de construção do projecto.

Comentário

Trata-se de matérias que se inserem na esfera de competência das entidades públicas contratantes e das entidades reguladoras, nos casos aplicáveis, bem como da Inspeção-Geral de Finanças, neste caso essencialmente ao nível da área financeira. A actuação da Parpública enquadra-se essencialmente nas fases que medeiam até à celebração dos contratos, bem como nos processos de negociação dos processos de reequilíbrio financeiro, pelo que não será esta a entidade mais adequada para se pronunciar sobre a forma como tem sido implementada a recomendação formulada pelo Tribunal de Contas.

3. ASPECTOS CRÍTICOS APRESENTADOS PELA PARPÚBLICA. PONTO DA SITUAÇÃO

No seu Relatório 14/3, o Tribunal de Contas nota que *"quanto à PARPÚBLICA, tem vindo, por si só, a acompanhar estas concessões no âmbito que legalmente lhe está cometido, de consultoria técnica ao MF, e a emitir pareceres e, até, recomendações e alertas vários, sobre alguns dos respectivos aspectos críticos.*

Seguidamente, o Tribunal de Contas destaca alguns desses aspectos, relativamente aos quais, utilizando a mesma metodologia seguida relativamente ao ponto anterior, se produzem os comentários tidos por adequados.

Aspecto crítico

Inexistência de um quadro normativo regulador destas Concessões e de uma standartização dos contratos de concessão.

Ponto da situação

A criação, pelo Decreto-Lei n.º 86/2003, de um conjunto de regras e procedimentos relativos à preparação, ao lançamento, à contratação e ao acompanhamento das PPP), veio colmatar a primeira lacuna apontada.

Por outro lado, e na sequência das competências atribuídas à Parpública, através do Despacho 13208/2003, do Ministro das Finanças, foi já elaborado pela Parpública, estando disponível no respectivo site, um modelo tipo de Programa de Concurso, que se pretende possa constituir um referencial de base para futuros projectos de PPP.


14 



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

Está igualmente em preparação um modelo tipo de Cadernos de Encargos, exactamente com o mesmo objectivo, o qual se prevê venha a ser igualmente disponibilizado no *site* da Parpública no início de Outubro.

De forma a evitar a proliferação e diversificação de modelos, com as dificuldades adicionais inerentes, na sequência de pareceres que lhe foram solicitados, a Parpública expressou-se desfavoravelmente quanto à intenção, manifestada por algumas entidades públicas contratantes, de elaborar projectos de *standardização* de contratos de cariz sectorial.

Aspecto crítico

*Lançamento de diversas novas concessões (...) sem incorporar **experiência** dos concursos já realizados.*

Ponto de situação

Trata-se, em geral, de um problema recorrente e de difícil solução, conforme se pode depreender dos comentários formulados no ponto anterior, a propósito de algumas das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas, o qual se tem procurado minimizar, através de mecanismos ajustados a cada caso em concreto.

Com efeito, foi já assumido, designadamente através dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, em funções quando da preparação de algumas PPP, o firme propósito de não lançar novos concursos, em condições semelhantes às que geraram os problemas conhecidos nas concessões SCUT, sobretudo no que se refere à falta de prévio licenciamento ambiental e à falta de um comparador público.

O primeiro destes problemas foi ultrapassado, em alguns casos, através da introdução de disposições específicas na documentação dos concursos, conforme referido no ponto anterior. Quanto ao CSP, nos dois concursos rodoviários que foram lançados no âmbito do Decreto-Lei nº 86/2003, foi assumido por parte da entidade pública contratante a impossibilidade de proceder à sua elaboração.

Esta questão foi referida pelos representantes do Ministério das Finanças nas respectivas Comissões de Acompanhamento nos seus pareceres, embora de uma forma atenuada, atendendo à convicção manifestada pela entidade pública contratante, sustentada nos estudos desenvolvidos pelos seus consultores, de que tais concessões não envolveriam encargos para o Estado.

Contudo, a experiência com recentes concursos para PPP noutras áreas, com elevado grau de inovação, tem mostrado que o ritmo a que são lançados os concursos dificulta a incorporação da experiência que o Estado vai acumulando.



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

A não incorporação desta experiência traduz-se, essencialmente, em encargos acrescidos para o Estado, bem como em contratos de concessão incompletos ou insuficientes. A resolução do problema é uma matéria sensível, dado que os seus custos têm que ser balanceados com a necessidade de lançar esses projectos públicos e com a conveniência de apresentar aos potenciais concorrentes um mercado potencial de projectos PPP susceptível de diluir os respectivos custos de elaboração de propostas e que, simultaneamente, gere a expectativa de um maior número de oportunidades de sucesso, atraindo assim mais competidores e reduzindo a conflitualidade nos concursos.

Aspecto crítico

*Custos esperados muito elevados, com forte risco de **sobrecustos**, o que gera a necessidade de introduzir melhorias nos modelos de concurso e contratual.*

Ponto de situação

A obrigatoriedade de elaborar um Comparador do Sector Público, imposta pela Lei de Enquadramento Orçamental e pelo Decreto-Lei n.º 86/2003, conjugada com a criação da Unidade de PPP na Parpública, vieram melhorar substancialmente a estimativa de custos de cada projecto e atenuar o risco de sobrecustos.

Persistem, no entanto, algumas dificuldades ainda não integralmente salvaguardadas. Por um lado, tem sido preocupação da Parpública assegurar o máximo rigor e credibilidade ao processo de elaboração do CSP, de forma a contrariar algumas tendências de excessiva simplificação ou empolamento deste comparador.

Por outro lado, muitos dos riscos de sobrecustos resultam de alterações posteriores ao objecto e âmbito das concessões, impostas por decisões unilaterais do Concedente, sem uma prévia orçamentação dos encargos associados e em situações em que o próprio Ministério das Finanças, frequentemente, desconhece.

Para atenuar estes riscos, bem como com o objectivo de introduzir melhorias decorrentes da experiência colhida, foram recentemente preparados projectos de alteração do Decreto-lei n.º 86/2003.

Aspecto crítico

*Problemas relacionados com a **transparência e competitividade** dos concursos para adjudicação destas concessões, devendo os PC e CE precisar os requisitos técnicos a cumprir pelas propostas desde a primeira fase e incluir custos de alargamento das vias, bem como, flexibilizar o modelo financeiro e inserir a AIA.*


16 



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

Ponto da situação

A adopção das disposições constantes do Decreto-Lei n.º 86/2003, embora com as limitações já referidas, bem como o papel assumido pela Parpública neste domínio, tem contribuído para atenuar, pelo menos parcialmente, este tipo de problemas.

Consideramos, no entanto, que há ainda melhorias que podem, e devem, ser introduzidas nos novos projectos de PPP, as quais estão vão sendo reflectidas nos novos concursos e contempladas nos modelos tipo de Programa de Concurso e Caderno de Encargos em desenvolvimento no âmbito da Parpública.

No entanto, nem sempre tem sido fácil sensibilizar as restantes entidades públicas que participam na preparação das parcerias para alguns destes aspectos, dada a tendência para reflectir na documentação dos respectivos concursos modelos de gestão públicos e filosofias muito associadas a contratos de empreitada, o que revela algumas divergências de pontos de vista quanto ao efectivo conceito de uma PPP.

A existência de consultores externos muito diversificados, ao serviço das entidades públicas contratantes, e com perspectivas diferentes quanto à natureza de uma PPP, nem sempre focalizando a preparação da documentação dos concursos para uma lógica de fixação de objectivos e de resultados, por vezes, também constitui uma dificuldade adicional na preparação das parcerias.

Aspecto crítico

Constatação de que **os critérios de apreciação das propostas** previstos, com peso excessivo para o factor 'VAL dos pagamentos do Estado à Concessionária', conduzem a que *'passam facilmente à segunda fase propostas tecnicamente insuficientes mas de baixo custo para o Estado'* levando a que *'a negociação técnica é mais exigente na segunda fase, levando à gradual subida do volume de investimento e correspondente subida do VAL (...)*.

Ponto de situação

A forma como surge transcrito este aspecto crítico induz a existência de alguma falha de comunicação, face à ideia que a Parpública pretendia transmitir.

Com efeito, a preocupação da Parpública não deriva de um qualquer excessivo peso do VAL, entendido como o montante actualizado dos custos para o Estado, mas sim de uma combinação de critérios de selecção susceptível de conduzir a que, apesar do seu relevante peso, os concursos possam ter avaliações enviesadas que permitem aos concorrentes subir consideravelmente o VAL sem uma adequada penalização.

17



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

O exemplo mais gritante é o da SCUT Beiras Litoral e Alta, em cujo concurso a proposta vencedora duplicou o seu VAL entre a primeira e a segunda fase, tendo contudo sido considerado, de acordo com as regras então utilizadas, que ela foi 'melhorada' em termos de matriz de avaliação. Obviamente que o problema não decorreu de um excessivo peso dos critérios financeiros, e do VAL em concreto, o que, só por si, não poderia conduzir à melhoria da proposta, mas sim das próprias regras do concurso.

Dado que esta matéria foi já explicitado nos comentários formulados em relação à recomendação do Tribunal de Contas relativa ao *trade off* de preço e qualidade, entendemos desnecessário repetir as considerações efectuadas a propósito da citada recomendação.

Aspecto crítico

*Relevação de que a não optimização da **partilha de riscos** plasmada nos contratos de concessão, pode levar o Estado a ter de proceder a **pagamentos muito superiores** àqueles que foram inicialmente propostos pelas concessionárias e derivados, nomeadamente, das seguintes vertentes: risco ambiental; congelamento do PRN 2000; risco de expropriações; alargamento das vias.*

Ponto de situação

Estes problemas resultam dos contratos de concessão SCUT assinados antes da publicação do Decreto-Lei nº 86/2003, numa fase em que não havia experiência acumulada sobre esta matéria. Contudo, temos a convicção de que estes custos podem, até certo ponto, ser contidos ou, pelo menos, atenuados, com uma adequada gestão e acompanhamento da relação contratual.

Apenas a título de exemplo, refira-se o caso dos custos resultantes de alterações unilaterais exigidas pelo concedente, ou pelas autoridades ambientais, que normalmente não são alvo de uma orçamentação prévia por parte da respectiva entidade pública contratante, de que resulta que a primeira estimativa de acréscimo de custos conhecida pelo Estado só ocorra depois de realizados os trabalhos a mais e, normalmente, na sequência da apresentação dos valores pela Concessionária.

Facilmente se compreenderá que a percepção desta situação por parte dos parceiros privados, é susceptível de induzir as concessionárias a uma tendência para empolar o volume dos investimentos, ou agravar os encargos gerados, dada a possibilidade da sua imputação integral ao Estado, desvalorizando quaisquer preocupações com o controlo de custos.

O próprio contexto em que decorrem as negociações dos reequilíbrios, em que o Estado suporta integralmente os custos suportados pelas concessionárias com o respectivo processo negocial, incluindo os encargos pagos aos consultores das concessionárias, é indutor do agravamento destes encargos.


18



PARPÚBLICA PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

Aspecto crítico

Deteção de **fraco controlo** orçamental destas concessões.

Ponto de situação

Esta questão foi já abordada anteriormente, designadamente no âmbito dos comentários formulados a propósito da recomendação relativa à análise da sustentabilidade financeira das parcerias em termos orçamentais e da falta de orçamentação plurianual dos encargos com PPP.

Aspecto crítico

Constatação de **insuficiente acompanhamento** técnico e económico-financeiro das concessões, por parte das entidades respectivas.

Ponto de situação

No caso das concessões rodoviárias, por exemplo, verifica-se, em nossa opinião, a existência de equipas de uma forma geral sub-dimensionadas em diversas áreas⁴, incluindo mesmo a componente de engenharia e de estudo de tráfego, conduzindo a um excessivo e oneroso recurso sistemático a consultores externos, o que impede igualmente a criação de know-how acumulado na própria estrutura, bem como eventuais riscos potenciais de desresponsabilização relativamente à gestão da relação contratual com as Concessionárias.

Trata-se, contudo, de uma mera opinião qualitativa, tendo por base as dificuldades sentidas no âmbito da obtenção de informação, bem como na forma como se desenvolvem os processos em que intervêm os representantes do Ministério das Finanças nas Comissões de Acompanhamento e de Avaliação de propostas, não podendo nunca tais considerações ser entendidas como uma apreciação qualitativa e individualizada dos interlocutores directos da Parpública neste âmbito.

Aspecto crítico

Deteção de **rigidez e elevado custo de financiamento**, considerando-se ser *'muito onerosa a exigência de financiamento bancário garantido para todo o prazo da concessão'*, pelo que se deveria privilegiar uma flexibilização parcial do mesmo que permitiria *'reduzir os custos de financiamento'* da concessionária, bem como adoptar *'modelos financeiros diversificados e uma efectiva competição ao nível de custos de financiamento'*.

Ponto de situação

Trata-se de uma matéria relativamente à qual já foram efectuadas diversas considerações no ponto 2., as quais se dão aqui por reproduzidas.

⁴ De salientar, a título meramente exemplificativo, que, tanto quanto é do nosso conhecimento, a entidade pública contratante ao nível das concessões rodoviárias não dispõe, na área das Concessões, de nenhum quadro com formação jurídica, apesar da relevância desta área na negociação e discussão de contratos, suprimindo tal insuficiência com recurso integral a consultores externos.



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

A constatação do peso significativo dos custos financeiros no valor global dos encargos com PPP em outros países, ainda que em níveis relativos comparativamente inferiores aos ocorridos em Portugal, conduziram ao estudo de modelos alternativos de financiamento, com experiências actualmente em curso, designadamente no Reino Unido com a CGF, e na Itália, através do ISPA.

A Parpública tem vindo a acompanhar de perto qualquer uma destas experiências, quer ao nível dos processos de engenharia financeira que lhes estão subjacentes, quer em termos das respectivas implicações que os mesmos irão ter por parte do Eurostat.

4. CONCLUSÃO

O presente documento reflecte o resultado da experiência recolhida pela Parpública ao longo do passado recente, bem como a reflexão efectuada internamente ao nível do corpo técnico afecto ao Núcleo das PPP. Em muitas das situações referidas, são reproduzidas opiniões que traduzem a percepção colhida, as quais, compreensivelmente, poderão não ser partilhadas por outras entidades públicas envolvidas na preparação e negociação de PPP.

De qualquer modo, e independentemente da eventual divergência de opiniões, este memorando deverá ser entendido como mais um contributo construtivo, visando reforçar a capacidade negocial do Estado Português e dos parceiros públicos envolvidos nos projectos de PPP.

Finalmente, não podemos deixar de manifestar a nossa preocupação para a disparidade actualmente existente ao nível do acompanhamento e controlo dos investimentos públicos, consoante a modalidade adoptada.

Com efeito, e apesar das fragilidades identificadas, afigura-se-nos inquestionável que, actualmente, o controlo e avaliação dos investimentos efectuados através de PPP assume um rigor e um nível de exigência muito superior ao que é desenvolvido relativamente aos investimentos realizados através de outras modalidades, seja directamente por entidades da Administração Centra e Local, seja, sobretudo, através de empresas de capitais públicos, matéria que deverá igualmente merecer uma ampla reflexão por parte das entidades competentes.

Do nosso ponto de vista, será desejável que as outras alternativas de investimento público sejam igualmente objecto de mecanismos de avaliação, acompanhamento e controlo com idêntico nível de rigor e preocupação.

Elaborado em 14 de Setembro de 2005

Os Consultores


Rui Sousa Monteiro


Vítor Manuel Batista de Almeida