



Auditoria aos Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas

- Concessões Rodoviárias e Ferroviárias -





PROCESSO N.º 37/06 – AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º04/2007 – 2ª SECÇÃO

AUDITORIA AOS ENCARGOS DO ESTADO COM AS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS – Concessões Rodoviárias e Ferroviárias

☞ Seguimento das Recomendações

Janeiro 2007

Este Relatório de Auditoria está disponível no sítio do Tribunal de Contas www.tcontas.pt

Para mais informações sobre o Tribunal de Contas contacte:

TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Tel. 00 351 21 794 51 00
Fax: 00 351 21 793 60 33
Linha Azul: 00 351 21 793 60 08/9
Email: geral@tcontas.pt



ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

I

SUMÁRIO EXECUTIVO

Introdução, Conclusões e Recomendações

II

CORPO DO RELATÓRIO

III

RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

IV

ANEXOS



FICHA TÉCNICA

Equipa de Auditoria

Coordenação

António Garcia

Equipa

Francisco Machado

Coordenação Geral

Gabriela Ramos

(Auditora Coordenadora do DA IX)

António Garcia

(Auditor Chefe do DA IX)

Tratamento de texto, concepção e arranjo gráfico

Ana Salina



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 Alves Cardoso



ÍNDICE

I	SUMÁRIO EXECUTIVO.....	5
1	INTRODUÇÃO.....	5
1.1.	Antecedentes	5
1.2.	Metodologia	5
1.3.	Objectivos e Âmbito.....	6
1.4.	Contraditório	6
2	CONCLUSÕES.....	7
2.1.	Enquadramento.....	7
2.2.	Seguimento das recomendações do relatório n.º 33/05 – 2.ª secção.....	7
2.3.	Encargos do Estado com PPP.....	12
2.4.	Aspectos críticos	15
3	RECOMENDAÇÕES.....	19
II	CORPO DE RELATÓRIO	21
4	ACOMPANHAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TC.....	21
4.1.	Introdução.....	21
4.2.	Recomendações do Relatório N.º 33/05 – 2.ª S.....	23
4.2.1.	Recomendação 1.....	24
4.2.2.	Recomendação 2.....	28
4.2.3.	Recomendação 3.....	31
4.2.4.	Recomendação 4.....	33
4.2.5.	Recomendação 5.....	35
4.2.6.	Recomendação 6.....	38
4.2.7.	Recomendação 7.....	46
4.2.8.	Recomendação 8.....	51
4.2.9.	Recomendação 9.....	52
5	ENCARGOS COM PPP À DATA DE DEZEMBRO DE 2006.....	53
6	EVOLUÇÃO NOS PROCESSOS DE REF	56

III	RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	61
7	RECOMENDAÇÃO FINAL.....	61
8	DESTINATÁRIOS.....	61
9	PUBLICIDADE.....	61
10	EMOLUMENTOS	62



SIGLA

CONCESSÕES SCUT	Concessões em Regime de Portagem sem Cobrança ao Utilizador
CSP	Comparador do Sector Público
DIA	Declaração de Impacte Ambiental
DL	Decreto-Lei
EP	Estradas de Portugal, E.P.
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
Parpública	Parpública, S.A.
RCASD	Rácio de Cobertura Anual do Serviço da Dívida
RCVE	Rácio de Cobertura do Valor do Empréstimo
REF	Reequilíbrio Financeiro
SCUT	Sem Cobrança ao Utilizador
SPV	<i>Special Purpose Vehicle</i> – Sociedade Veículo
TIR	Taxa Interna de Rendibilidade
VAL	Valor Esperado Actual Líquido dos Custos Financeiros para o Estado emergentes da Concessão
VFM	<i>Value For Money</i>



I Sumário Executivo

1 INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas - TC - incluiu no seu Programa de Fiscalização para 2006 uma acção de seguimento¹ da Auditoria aos Encargos do Estado com Parcerias Público Privadas que culminou, em 2005, com a aprovação pelo Tribunal do seu Relatório n.º 33/05 - 2.ª Secção, de 17 de Novembro.

1.1. Antecedentes

A acção realizada em 2005 revestiu a natureza de uma auditoria de gestão, de âmbito temático, e analisou os encargos com parcerias público privadas (PPP), para o que previamente tinham sido seleccionados os contratos, então em execução, de maior expressão relativamente aos compromissos financeiros do Estado.

Aquelas PPP incluíam quer concessões rodoviárias em regime de portagem real, quer em regime de portagem virtual (Sem Custos para o Utilizador - SCUT), bem como concessões relativas a travessias rodoviárias do Tejo e às concessões ferroviárias do Metro do Sul do Tejo e Fertagus (concessão do transporte de passageiros no eixo Ferroviário Norte-Sul).

Considerava-se, então, como período relevante, o compreendido entre 1997 e Maio de 2005.

No respectivo Relatório, o Tribunal formulou um conjunto de recomendações cujo acolhimento agora se afere.

¹ Ou *follow-up*.

1.2. Metodologia

A metodologia utilizada 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 utilizadas pelo *National Audit Office* (NAO)³, em trabalhos desta natureza.

Numa primeira fase procedeu-se ao levantamento e análise dos elementos de informação disponíveis no Sector de Auditoria, tendo sido, posteriormente, dirigidos questionários à Parpública, S.A. e à Estradas de Portugal, E.P., principais entidades com responsabilidades ao nível do acompanhamento, gestão e execução dos respectivos contratos.

As respostas a estes questionários foram oportunamente analisadas e validadas pelo Tribunal.

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 Congénera do Tribunal de Contas no Reino Unido.

1.3. Objectivos e Âmbito

O presente relatório tem como objectivos essenciais a aferição do grau de acolhimento das recomendações anteriormente formuladas pelo TC, a actualização, a Dezembro de 2006, dos montantes dos correspondentes encargos do Estado, bem como a identificação das medidas introduzidas na sequência da alteração ao regime legal aplicável à definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das PPP.

Idêntico tratamento teve a informação quantitativa enviada pela Estradas de Portugal, E.P.E.. Os comentários produzidos em sede de contraditório por esta entidade motivaram, ainda, sempre que possível, alterações ou a respectiva inserção no texto final.

1.4. Contraditório

Dando cumprimento ao princípio do contraditório, o Juiz Relator remeteu uma versão preliminar do presente relatório ao Ministro de Estado e das Finanças, à Parpublica, S.A., bem como à Estradas de Portugal, E.P.E., para querendo-o, se pronunciarem sobre o seu conteúdo e conclusões.

Tendo em conta o que as entidades ouvidas vieram dizer, na fixação do presente texto final, o Tribunal não só considerou todos os aspectos pertinentes das alegações que recebeu, como decidiu publicar as respostas enviadas, na sua integralidade, em anexo a este seu documento e dele fazendo parte integrante. Foi, assim, dado cabal e exaustivo cumprimento à regra do contraditório, como é uso em auditoria e está prescrito na lei.

Não foi recebida resposta ou pedido de prorrogação do respectivo prazo inicialmente fixado, por parte do Ministro de Estado e das Finanças.

Nas alegações produzidas pela Parpublica, S.A., no exercício do contraditório, expressou aquela entidade nada ter acrescentar, dada a abrangência da análise. No entanto, a mesma entidade, enviou informação quantitativa que foi devidamente ponderada na fixação do texto final do presente relatório.



2 CONCLUSÕES

2.1. Enquadramento

As Parcerias Público Privadas (PPP) constituem um modelo de contratação que permite ao Estado promover a obtenção de serviço público, através de uma estrutura contratual firmada com um parceiro privado, na qual se estabelecem obrigações mútuas que reflectem uma alocação, a ambas partes, dos riscos envolvidos.

Têm sido objecto de opção pela contratação sob a forma de PPP projectos de grande envergadura financeira, envolvendo infra-estruturas essenciais nos domínios da saúde e das comunicações rodoviárias e ferroviárias.

A configuração das PPP implica, essencialmente, a necessidade de contemplar:

- Uma gestão de cada risco assumida e desenvolvida pela entidade melhor posicionada para o fazer;
- Uma remuneração adequada dos riscos para ambos os parceiros, nomeadamente para o parceiro privado, com origem nos meios gerados pela própria actividade em causa e/ou em compensações do Estado;
- A adequada definição pelo Estado do serviço público, a configuração genérica do projecto, bem como o desempenho final pretendido.

Além de que, **previamente**, existe também a necessidade de serem assegurados os seguintes aspectos:

- A comportabilidade financeira, a viabilidade e a racionalidade económica;
- A obtenção das necessárias licenças e autorizações, nomeadamente as de índole ambiental, a cargo das autarquias, ou de outras entidades públicas;

- A adequação dos métodos de selecção de propostas que, com tónica nos resultados em termos de serviço público, se pautem pela objectividade e transparência;
- A adequabilidade dos sistemas de acompanhamento e controlo (configuração e previsão de meios);
- A minimização do risco de ocorrência de encargos adicionais para o Estado, motivados, nomeadamente, pela ocorrência de alterações unilaterais.

Todos estes aspectos estão, explícita ou implicitamente, contemplados no actual regime legal aplicável às PPP, constituído pelo Decreto-Lei N.º 86/2003, de 26 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei N.º 141/2006, de 27 de Julho.

O regime legal actual é aplicável também às PPP desenvolvidas por empresas públicas sob a forma societária. Encontra-se igualmente prevista a possibilidade de aprovação de programas sectoriais de parcerias.

2.2. Seguimento das recomendações do relatório n.º 33/05 – 2.ª secção

Grande parte das parcerias em curso foi lançada ainda na ausência de um quadro legal específico. No entanto, em auditorias levadas a cabo pelo TC, foi possível verificar que o Decreto-Lei N.º 86/2003 acabou por ser aplicado a todas as parcerias, de acordo com o respectivo estágio dos ciclos de vida.

Dado que os aperfeiçoamentos introduzidos pelo Decreto-Lei N.º 141/2006 são recentes e que nas PPP se verifica o decurso de cerca de dois a três anos até à respectiva contratação, não foi possível, ainda, quanto à generalidade das matérias, constatar a aplicação do referido Decreto-Lei, o que se considera normal.

O quadro seguinte dá conta da evolução relativa às matérias que foram alvo das recomendações contidas no anterior relatório do TC:

 N.º	Matérias de referência	Evolução
1	Reforço das competências e das equipas de monitorização e gestão dos contratos de PPP das entidades públicas contratantes e evitar a dependência do <i>outsourcing</i> (consultores).	<ul style="list-style-type: none"> • Acolhida em termos legislativos. O DL N.º 86/2003 admitia possibilidade expressa das entidades contratantes recorrerem a consultores. A redacção dada pelo DL N.º 141/2006 veio introduzir exigências disciplinadoras do recurso a tais consultores, nomeadamente através da necessidade de justificação e de delimitação do respectivo âmbito de actuação. • Previa-se que a transformação do anterior Instituto de estradas de Portugal em Estradas de Portugal, E.P. pudesse criar condições para que fosse sanado o deficit de valências existente naquela entidade. Actualmente, ainda subsistem tais fragilidades. • O aproveitamento da experiência e competência de outras entidades da esfera do Estado, por parte das entidades públicas contratantes, é agora mais provável, uma vez que a nova legislação prevê, num maior número de situações, a constituição de comissões conjuntas.
2	Previsão orçamental dos encargos adicionais com as PPP (expropriações, reequilíbrios financeiros e outros) de modo a assegurar uma estimativa mais credível do custo efectivo dos contratos de PPP e nesta perspectiva evitar a suborçamentação.	<ul style="list-style-type: none"> • A agregação de encargos para o Estado utilizada orçamentalmente não contempla a multiplicidade de encargos a assumir pelo Estado com as PPP para além daqueles a pagar às concessionárias. • 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 prático, uma vez que, nomeadamente, não são previstos os montantes com parcerias a lançar, exceptuando o caso dos projectos na área da saúde. Também não são contemplados, no caso das parcerias ferroviárias e rodoviárias, os encargos adicionais.
3	Inscrição nos mapas orçamentais plurianuais dos compromissos financeiros com os contratos de PPP desde o ano em que estiver previsto o seu lançamento, independentemente de se preverem ou não quaisquer pagamentos.	<ul style="list-style-type: none"> • De acordo com o acima referido, acolhida e com cumprimento parcial (no caso das parcerias em projecto na área da saúde).
4	Proceder à elaboração de um adequado “comparador público” e de obter previamente à adjudicação as autorizações e licenciamentos necessários ao bom desenvolvimento dos projectos.	<ul style="list-style-type: none"> • Acolhida em termos legislativos no DL N.º 86/2003, tendo sido reforçadas, no DL N.º 141/2006 as exigências relativas às fases de estudo e preparação; • Tem sido elaborado na maioria das PPP.
5	Rever, agilizar e simplificar os procedimentos de contratação pública das PPP tendo em vista reduzir os <i>timings</i> de adjudicação dos contratos de PPP.	<ul style="list-style-type: none"> • Acolhida em termos legislativos pelo DL N.º 86/2003, na sua actual redacção contemplando a obrigatoriedade de serem obtidas as devidas autorizações prévias antes do lançamento das parcerias. • Têm também sido verificados esforços conducentes à standardização documental.
6	Ponderar e estudar, as vantagens e desvantagens de diversas soluções, tendo como objectivo minimizar o custo da componente de financiamento e, assim, reduzir o custo efectivo da respectiva PPP para o Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Acolhida parcialmente, uma vez que se encontra em estudo a implementação de algumas das possíveis soluções indicadas pelo TC.



N.º	Matérias de referência	Evolução
7	<p>O Estado deverá proceder a uma análise criteriosa e limitar substancialmente, no âmbito dos processos de REF, as imposições do sistema financeiro⁴ (os denominados “efeitos Caso Base”), bem como todos os outros custos indirectos⁵ que extravasam o prejuízo efectivo directamente relacionado com os eventos elegíveis para efeitos de REF. Neste contexto recomenda-se que</p> <p>- O Estado regule os processos de REF, com especial ênfase nos mecanismos de cálculo e compensação, de forma a limitar os efeitos financeiros associados à rigidez dos modelos - Caso Base. Neste contexto, o Estado deverá aferir da razoabilidade dos critérios-chave dos REF (TIR accionista, RCASD, RVE), quando comparados com outros menos penalizantes, nomeadamente o custo de capital e a TIR do projecto</p> <p>Rigorosa monitorização do desempenho dos projectos de forma a considerar eventuais “ganhos” decorrentes de desempenhos das concessionárias acima das expectativas do Caso Base nos respectivos processos de REF</p>	<ul style="list-style-type: none">• Conforme acima se referiu o DL 141/2006 prevê mecanismos processuais a observar nos casos de reequilíbrio financeiro, embora não abranja aspectos específicos de regulação dos mesmos reequilíbrios.• Como acima se referiu, a alteração legislativa de 2006 já contempla mecanismos de regulação dos processos de reequilíbrio financeiro.• Como se disse e como se conclui pelas afirmações da EP e da Parpublica as valências de monitorização das entidades públicas contratantes ainda não se encontram reforçadas.
8	<p>Prévia e adequada quantificação dos encargos adicionais envolvidos nas modificações unilaterais introduzidas pelo Estado Concedente aos contratos de PPP, tendo em vista aferir da sua razoabilidade e racionalidade económica à luz da defesa dos interesses financeiros do Estado.</p>	<ul style="list-style-type: none">• O DL N.º 141/2006 veio a integrar um conceito de alteração das parcerias lato, extensível aos casos de reequilíbrio financeiro, com a previsão de mecanismos de controlo, nomeadamente a nomeação de uma comissão de negociação, bem como com a previsão diversos procedimentos comuns à fase de estudo e preparação inicial das PPP.
9	<p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none">• As medidas legislativas apontadas na linha de cima poderão reflectir-se também na resolução desta questão, na medida em que se prevê que uma comissão de negociação intervenha também no caso de alterações unilaterais.

Conforme se infere do quadro apresentado, todas as **Recomendações do Relatório N.º 33/05 – 2.ª S,** foram objecto de acolhimento, pelo menos a nível legal, embora, na maioria dos casos apenas parcialmente.

A importância das matérias abrangidas e das **Recomendações feitas nos anteriores relatórios do TC** é patente na alteração do regime legal das PPP.

Decorridos três anos desde que o Decreto-Lei N.º 86/2003 entrou em vigor, constatou-se um conjunto de fragilidades que vieram a implicar a sua revisão. Esta situação é, aliás, reconhecida pelo próprio Ministério das Finanças no preâmbulo do Decreto-Lei nº 141/2006 que introduziu alterações ao regime jurídico das PPP, como se pode verificar pela seguinte passagem:

⁴ Nomeadamente a manutenção de rácios de cobertura em fases do projecto cujo risco não a justifique.

⁵ Destacam-se, nomeadamente, os elevados custos reclamados de negociação incluindo os relativos aos consultores das concessionárias.

As entidades com competências nesta matéria têm, aliás, repetidamente alertado para situações de acréscimo de onerosidade para o Estado, relativamente às expectativas iniciais ou mesmo aos termos efectivamente contratados, em que não se verifica uma efectiva transferência de risco para os parceiros privados ou em que, pelo menos, o parceiro público assume compromissos ou assegura taxas de rendibilidade dos capitais privados sem correspondência no perfil de risco efectivo do projecto.

Situações desse tipo, bem como a ausência de mecanismos de partilha de benefícios financeiros a favor do Estado, a não consideração no caso base de receitas acessórias provenientes da parceria, que passam a constituir receitas ocultas do parceiro privado, a excessiva frequência com que se tem recorrido à consultoria externa – nem sempre com a necessária transparência ou o desejável valor acrescentado para o Estado – ou a inadequação ou a baixa pressão competitiva verificada em procedimentos concursais recentes, não se compadecem, porém, com os indispensáveis rigor e a exigência na gestão dos recursos públicos, justificando esta intervenção legislativa do Governo e as soluções agora adoptadas naqueles domínios, que em parte vinham já obtendo acolhimento na prática contratual mais recente.

As falhas evidenciadas e reconhecidas pelo próprio legislador, no preâmbulo deste diploma, relativamente à gestão das PPP, incidem sobre os mais diversos domínios, como sejam, as situações de acréscimo de encargos para o Estado face aos montantes inicialmente contratualizados, a ausência de uma transferência efectiva de riscos para os parceiros privados, o pagamento, por parte do Estado, de remunerações accionistas desajustadas do perfil de risco do projecto, a não contemplação de mecanismos contratuais de partilha de benefícios financeiros a favor do Estado, a ausência de competitividade verificada em procedimentos concursais e finalmente o recurso excessivo e pouco transparente de consultores externos.

Na base da revisão do diploma que regula as PPP teve-se, assim, em conta os seguintes objectivos:

- Promover uma melhor articulação entre o Ministério da Finanças e as tutelas sectoriais, através da constituição de comissões conjuntas (Ministério das Finanças e Ministério Sectorial) para as diversas fases das PPP (preparação, lançamento ou alteração), que emitam um relatório final comum. Neste sentido, passa a haver uma intervenção conjunta dos poderes de Estado, acabando-se com a obrigatoriedade de emissão dos dois pareceres independentes, por parte dos representantes dos Ministros das Finanças e da tutela sectorial, na fase de preparação da parceria, conforme previa o anterior diploma. Também, no âmbito das alterações às PPP, o Ministro das Finanças deixa de emitir parecer vinculativo sobre estas, até porque este parecer incidia sobre propostas de alteração em cujo processo o Ministério das Finanças não se encontrava representado. Com esta revisão, prevê-se agora, para todas as fases da parceria, a constituição de comissões cujos membros são designados em despacho conjunto pelo Ministério das Finanças e pelo ministério sectorial.



- ▶ Aumentar as exigências de transparência, rigor e controlo na preparação e desenvolvimento das PPP, nomeadamente, através da obrigatoriedade de emissão da declaração de impacte ambiental previamente ao lançamento da parceria e da identificação expressa da entidade responsável pelo pagamento dos encargos, bem como a origem dos respectivos fundos. Neste âmbito, a revisão consagrou igualmente a obrigatoriedade de se constituírem comissões de negociação em caso de alterações ao contrato, para além de um conjunto de procedimentos a observar em situações de reequilíbrio financeiro. Este domínio é ainda reforçado pela introdução de exigências de justificação da decisão de contratar consultores externos e de sanções nas situações de conflitos de interesse, isto, tendo em vista garantir a independência da consultoria prestada. Finalmente, neste vector, a revisão do diploma reforça a possibilidade de o Estado anular o processo de constituição da parceria, sem a obrigatoriedade de pagar qualquer indemnização ao parceiro privado, quando esta não vier a corresponder, em termos satisfatórios, aos fins de interesse público.
 - ▶ Clarificar o modelo de partilha de risco, nomeadamente através da consagração do direito do parceiro público de partilhar benefícios financeiros da parceria, bem como do reconhecimento do direito do parceiro privado à reposição do equilíbrio financeiro. Estabelece-se ainda a obrigatoriedade de incluir no Caso Base todas as receitas acessórias do parceiro privado de modo a aferir do efectivo equilíbrio financeiro da parceria. No âmbito das peças contratuais, prevê-se, igualmente, a identificação de um conjunto de pressupostos em que há lugar à reposição do equilíbrio financeiro ou à partilha com o parceiro público dos benefícios financeiros da parceria.
 - ▶ Promover a flexibilização e a eficiência na concepção das PPP. Neste domínio, prevê-se a possibilidade de aprovação de programas sectoriais de parcerias tendo em conta as prioridades políticas e clarifica-se a aplicação do regime jurídico das PPP às empresas públicas. As parcerias público privadas desenvolvidas por empresas públicas sob a forma societária passam a observar um conjunto de princípios e de boas práticas relativas à preparação, lançamento e contratação de PPP.
- Em síntese, o actual regime jurídico das PPP veio ao encontro, em parte substancial, das preocupações evidenciadas previamente pelo Tribunal naquele domínio, das quais se destaca:**
- ✓ A necessidade de definição clara dos objectivos e dos resultados pretendidos para o modelo de PPP escolhido;
 - ✓ A configuração do modelo de PPP, de forma a proporcionar ao parceiro privado uma remuneração adequada aos montantes investidos e ao grau de risco incorrido;
 - ✓ A obrigatoriedade de obtenção prévia de autorizações e pareceres administrativos que possam condicionar o desenvolvimento do projecto;
 - ✓ A concepção de modelos de PPP que evitem, sempre que possível, cláusulas ou regimes indemnizatórios de longo prazo que prejudiquem a prossecução do interesse público;
 - ✓ A previsão de procedimentos relativos a Reequilíbrios Financeiros solicitados pelos parceiros privados;
 - ✓ O reforço da possibilidade de o procedimento poder ser anulado pelo Estado, no caso de se concluir não corresponder ao interesse público;

✓ O estabelecimento de impedimentos aos consultores externos do Estado, e previsão de sanções no caso de conflito de interesses;

✓ A limitação do recurso do Estado a consultores externos pela exigência de justificação e delimitação, de forma clara e precisa do seu âmbito de intervenção;

✓ A clarificação do modelo de partilha de risco, nomeadamente consagrando o direito do Estado de partilhar benefícios financeiros da parceria, entre os quais os decorrentes de vertentes financeiras, e obrigação de inclusão de todas as receitas, incluindo as normalmente designadas como “acessórias” no modelo financeiro;

✓ A introdução de obrigações e mecanismos susceptíveis de promover uma maior articulação entre entidades públicas (de que são exemplo obrigação de obtenção de autorizações previamente ao lançamento/contratação das PPP, bem como a expressa atribuição de responsabilidades, nessa matéria, às comissões constituídas).

Esta evolução mostra a utilidade da acção do Tribunal no domínio da auditoria das PPP e, em particular das Recomendações que oportunamente formulou, tendo, assim, dado um contributo decisivo e tangível para o melhor acautelamento dos interesses financeiros do Estado e para a melhor gestão dos dinheiros dos contribuintes.

2.3. Encargos do Estado com PPP

Como se referiu já, o anterior Relatório do TC debruçou-se sobre as parcerias público privadas no domínio rodoviário e ferroviário, pelo que, agora, os trabalhos de auditoria passaram pela actualização dos montantes dos encargos, para o Estado, então apresentados.

Faz-se notar que todas as PPP agora em causa têm por base a figura da concessão, embora a mesma não seja exclusiva das PPP. Por outro lado, também as PPP podem fazer uso de diferentes instrumentos de regulação jurídica que não, necessariamente, as concessões⁶.

Assim, as parcerias analisadas foram as seguintes:

- Concessões ferroviárias:
 - Concessão Fertagus (exploração do serviço de transporte suburbano ferroviário de passageiros no Eixo Ferroviário Norte Sul);
 - Concessão do Metro Sul do Tejo, (projecto, construção, fornecimento de equipamentos e material circulante, financiamento, exploração, manutenção e conservação).
- Concessões rodoviárias:
 - Concessões em regime de portagem virtual, sem custos para o utilizador (SCUT), (Beira Interior, Costa de Prata, Algarve, Interior Norte, Beira Litoral e Alta, Norte Litoral, e Grande Porto);
 - Concessões em regime de portagem real, Concessão Oeste, Concessão Norte, Concessão Brisa, e Lusoponte (esta relativa a travessias rodoviárias sobre o Tejo).

⁶ O Decreto-Lei N.º 86/2003 elenca, no seu art.º 2.º, diversos destes instrumentos.



A actualização, com referência a 31 de Dezembro de 2006, dos montantes relativos a tais parcerias consta do quadro seguinte:

Unidades: milhões de euros.

Encargos	Concessões Rodoviárias	Concessões Ferroviárias	Total
Pagamentos contratualizados	16.227,84	57,64	16285,5
Subsídios /Comparticipações	299,5	265,07	564,57
Expropriações	546,24	0	546,24
Reequilíbrios Financeiros :			
Ponto de situação:			
Pedidos	1.912,06 ⁽¹⁾	113	2.025,06
Acordos	666,61 ⁽²⁾	45,18	711,79
Em arbitragem	506,7	0	506,7
Decisões do Tribunal	14,32	0	14,32
Outros encargos	24	13,9	37,9
TOTAL (exclui pedidos,arbitragens)	17.778,51	381,8	18.160,31

Fonte: EP e Parpublica

⁽¹⁾ Inclui cerca de 371 milhões de euros relativos a alteração de traçado imposta pelo Estado e posteriormente objecto de decisão pela configuração inicial, pelo que o montante reclamado deverá ser substancialmente inferior.

⁽²⁾ Inclui cerca de 216 milhões de euros abrangidos pelo acordo-quadro com concessionária da Concessão Norte que embora responsabilidade do Estado poderão não vir a resultar em dispêndio directo.

O montante apresentado como total no quadro supra é constituído pelos valores que, garantidamente, constituem responsabilidade do Estado, uma vez que não se contemplaram nele as importâncias não definitivas, ou seja, ainda em fase de negociação, ou meramente solicitadas, por parte das concessionárias.

✘ Desta forma, o Estado assumiu, efectivamente, até 31-12-2006, cerca de 18,16 mil milhões de euros de responsabilidades, com parcerias rodoviárias e ferroviárias, sem contar com os montantes definitivos cujo pagamento venha a ser considerado, também, como da sua responsabilidade e com origem em pedidos de reequilíbrio financeiro já efectuados pelas concessionárias.

Sendo este montante de 18,16 mil milhões de euros o valor apurado pelo TC em Dezembro de 2006, há que referir que, no anterior Relatório do TC, tal montante orçava⁷ em 18,2 mil milhões de euros.

No entanto, há a salientar que, após o Relatório N.º 33/05- 2.ª S, sobreveio um acordo-quadro entre o Estado e a concessionária da Concessão Norte (rodoviária em regime de portagem real), cujas repercussões financeiras não se encontram quantificadas.

⁷ Tendo em conta a mesma metodologia de cálculo.

A esse propósito deve referir-se que, através de um mecanismo contratual complexo, envolvendo não só uma operação de refinanciamento, com eventual emissão obrigacionista, mas também uma prorrogação, por mais cinco anos do prazo de concessão, está subjacente a intenção de que os encargos a assumir pelo Estado, em sede de acordo, não dêem origem a efectivos pagamentos à concessionária, mas sejam, antes, substituídos por alteração das condições contratuais.

Nota-se que embora este acordo-quadro não esclareça integralmente as suas implicações, foram consideradas soluções objecto de anteriores Recomendações do TC, como sejam formas alternativas de financiamento (no caso, refinanciamento com emissão obrigacionista) e partilha de benefícios.

✘ Haverá ainda que contar com os montantes que se vierem a tornar definitivos, da responsabilidade do Estado, com origem nos pedidos de reequilíbrio financeiro já efectuados pelas concessionárias.

Aqueles pedidos importam em mais cerca de 2 mil milhões de euros, sublinhando-se que, com grande probabilidade, não serão os últimos⁸.

É o próprio Estado que, frequentemente, agrava os seus encargos com as parcerias que desenvolve ao não acautelar o estudo e preparação das PPP. A falta de exigência e de rigor nessas fases provoca, posteriormente, alterações aos projectos iniciais, bem como pedidos de reequilíbrio por parte das concessionárias, ao longo de todo o ciclo de vida das parcerias.

Exemplo típico do que acaba de referir-se foi a alteração do traçado, decidida unilateralmente pelo Estado concedente, na concessão Costa de Prata. Posteriormente, face aos montantes pedidos pela concessionária, o Estado acabou por desistir da mesma alteração.

Estas mudanças por parte do Estado que envolveram uma alteração unilateral, que veio depois a ser anulada, sobre o mesmo objecto, com a consequente retoma da solução inicial, levou ao decurso de perto de quatro anos (a primeira alteração havia, com efeito, sido apresentada em 2002).

Neste caso concreto, a concessionária pedia cerca de 370,8 milhões de euros pela primeira modificação unilateral. Todavia, com a desistência do Estado de tal modificação o montante pedido virá a ser mais baixo, podendo, eventualmente, situar-se perto dos 1,5 milhões de euros. As alterações radicais tomadas pelo Estado, ainda que aquele tenha voltado à decisão inicial, não deixarão de ter um custo substancial para o erário público.

Por outro lado, não menos importante, é o facto de os atrasos provocados pela inconsistência do processo decisório terem retardado a própria obtenção do serviço público que se pretendia com a PPP, uma vez que provocaram atraso na abertura do troço em causa.

✘ Também a passagem ao modelo de portagens reais de algumas concessões rodoviárias em regime SCUT poderá alterar os valores apresentados no quadro acima, não se conhecendo, à data do presente relatório, qual a solução contratual de que serão objecto.

⁸ A experiência passada, bem como as fragilidades detectadas pelo TC, ao longo das suas auditorias, na gestão destas PPP, assim o indica.



Seria desejável, porém, que, em nome da estabilidade contratual, estas alterações ou alternativas estivessem, desde o início, previstas nos respectivos contratos de forma clara e precisa.

2.4. Aspectos críticos

Na sua acção fiscalizadora, o Tribunal identificou aspectos críticos que impendem sobre a contratação em regime de PPP.

Pela sua importância transversal e estrutural, passam a indicar-se alguns desses aspectos:

- ✘ No que respeita às PPP, continua a verificar-se a debilidade da informação de base constante do OE, enquanto principal exercício financeiro do Estado⁹.

O Relatório do Orçamento de Estado para 2007, continua a apresentar, para a generalidade das PPP, apenas encargos previstos e já assumidos¹⁰, referindo que não são incluídos “custos adicionais, nomeadamente, por modificação unilateral do contrato, atrasos nas expropriações e atrasos nas aprovações ambientais”.

Com ligação aos contratos de PPP, de forma quantificada, estão contempladas, ao nível do Orçamento de Estado, essencialmente, despesas já assumidas e, apenas, de forma directa, relativamente às concessionárias. A ideia de que as PPP representam, para o Estado, volumes de encargos menores do que os reais pode resultar do que antecede devido a, por exemplo, não estarem incluídos os montantes relativos a expropriações, ou a reequilíbrios financeiros de qualquer espécie.

- ✘ Por outro lado, permanecem, como motivos de pedidos de reequilíbrio financeiro, essencialmente os seguintes:

- Alterações impostas pelo concedente aos projectos iniciais por motivos da esfera política ou resultantes de intervenções a pedido do poder local (alterações de traçados, alterações legislativas, alterações a políticas comerciais ou a tarifários);
- Atrasos de execução com origem em atrasos na emissão de declaração de impacto ambiental ou atrasos na entrega de terrenos;
- Evolução de grandezas que, nos termos dos contratos de concessão originariam para o Estado o dever de compensar a concessionária (evolução do tráfego).

Desta forma, os motivos subjacentes aos processos de REF apontam não só para a falta de cuidado na preparação e estudo das PPP, como também para a inadequada gestão destes contratos. A sucessiva repetição das mesmas razões para a formulação dos pedidos de REF fazem concluir pelo não cumprimento ou pelo inadequado cumprimento dos compromissos das diversas entidades públicas, relativamente às soluções inicialmente desenhadas.

O que é facto é que, até à data, foram escassos os processos de REF a favor do Estado. Em sede de contraditório, veio a EP referir que “já se verificaram dois processos em que o Estado foi beneficiado, mas já estavam previstos contratualmente – redução do objecto do Grande Porto e no Interior Norte em que foi escolhido pelo Ambiente um traçado diferente do da Proposta Base mas mais barato”.

⁹ O próprio Decreto-Lei N.º 86/2003, de 26 de Abril, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei 141/2006, de 27 de Julho, na alínea d), do n.º 5, do seu art.º 2.º, não distingue a natureza dos encargos para o Estado que balizam a respectiva aplicação.

¹⁰ Quadro III.7.1. Encargos previstos com as principais PPP, a fls. 151.

✘ Não se encontram também aprovoadas verdadeiras bolsas de competência nos ministérios potencialmente utilizadores de PPP.

Este tipo de contratação apresenta uma lógica substancialmente diferente da de “aquisição” tradicional, pelo que a ausência de competências especializadas, para assessorarem as entidades públicas primariamente interessadas, condiciona o sucesso das parcerias, desde as fases iniciais.

O não desenvolvimento de competências próprias poderá ter como resultado a dependência relativamente a consultores externos e, conseqüentemente, a uma atitude acrítica relativamente ao trabalho destes. Com efeito, o que estes acabarem por aconselhar não pode, por incapacidade e falta de competência, antes de decidido, ser escrutinado pelo Estado decisor.

Cada contratação em PPP envolve soluções específicas, não só relativamente a mecanismos de cobertura directa dos riscos para cada uma das partes, como também de equilíbrio contratual global.

A experiência portuguesa revela falhas em ambas as vertentes. Com efeito, existem PPP que tiveram que ser globalmente renegociadas, bem como outras que embora se tenham genericamente mantido de acordo com a configuração inicial, acabaram por ser objecto de processos de REF.

Tal indica a importância de serem avaliados os dados e soluções de forma circunstanciada, a longo prazo e face a configurações alternativas, o que só se afigura atingível com o envolvimento de raiz nas análises necessárias.

Particularmente em processos complexos, com inúmeras vertentes interdependentes e com a possibilidade de soluções múltiplas, como acontece nesta contratação, o recurso a consultores só se afigura aconselhável a par da existência de uma efectiva capacidade pública de monitorização do processo e de avaliação do serviço prestado pelos mesmos, para o que é necessário, no Estado, o desenvolvimento prévio de competências específicas, mesmo que não exaustivas.

Na prática, não existem sinais de significativa melhoria neste campo, apesar da constante evolução multiplicativa do recurso às PPP pelo Sector Público.

✘ O estudo de PPP noutros domínios nacionais, mostra também a relevância da implementação de um sistema metódico, regular e público que identifique, estude, recolha e divulgue a experiência adquirida ao longo dos vários processos de PPP, quer no que respeita a vertentes de concepção e de gestão, quer no que respeita aos resultados obtidos e ao próprio impacto sócio-económico.

Porém, nota-se a ausência de tal sistema (Lessons Learned), pelo menos no momento actual, do lado do Sector Público.

Assim, mesmo com o envolvimento das diversas entidades relevantes previsto pela actual legislação, a circulação e maturação de informação poderão levar mais tempo do que o desejável, dando origem a falta de alinhamento coerente das posições das diversas entidades públicas, sobre a mesma matéria.

As conseqüências desta situação darão origem a um menos eficiente serviço público, ao aumento dos encargos para o Estado e, até, a custos de oportunidade.



✘ Acresce que, em Portugal, determinadas matérias fulcrais e transversais, neste tipo de contratação, não são objecto de prévias linhas de orientação. Estão neste caso, nomeadamente, a elaboração do comparador do sector público e as premissas dos processos de REF.

É possível, a quem acompanhe a realidade internacional das PPP, reconhecer, na actual legislação portuguesa, grande parte das boas práticas internacionais.

No entanto, sem a adequada e tempestiva elaboração de linhas de orientação, dificilmente estas poderão ser entendidas e aplicadas em todo o seu alcance, nomeadamente num quadro em que é um facto a ausência de competências nas entidades públicas que pretendem lançar PPP.

Por exemplo, o comparador público, embora estabelecido por lei e sendo já prática corrente, de acordo com o que a Parpublica e a EP informaram o Tribunal, não mostra ter tido uma abordagem uniforme quanto à sua elaboração e aplicação, dadas as diferentes interpretações de que foi objecto.

Por outro lado, e em abono da necessidade de serem fixadas linhas de orientação parece evidente que a demasiada especificação em lei das normas sobre PPP implicará uma rigidez incompatível com o sucesso deste tipo de contratação, no qual cada caso tem muito de específico.

✘ A experiência portuguesa em PPP tem mostrado falhas no alinhamento e envolvimento tempestivo das entidades públicas que têm de intervir.

A actual legislação comporta já preocupações nesta área, exigindo, por exemplo, a obtenção prévia, ao lançamento ou à contratação, das licenças e autorizações necessárias.

Acresce que a experiência nacional também tem revelado uma ausência mais profunda de alinhamento dos poderes públicos, já que são patentes em diversas PPP, quer alterações de filosofia dos projectos iniciais, quer alterações de vertentes dos mesmos projectos (alterações de traçados, de políticas comerciais, ...), com consequências onerosas para o Estado.

Tem-se observado igualmente que certos atrasos na implementação dos projectos, por motivos não previstos pelas instâncias responsáveis, levam também a subverter o equilíbrio de poderes que se julgava, de início, ser possível. Concretamente é o caso do equilíbrio entre os poderes local e central. A Parpública, ouvida pelo Tribunal, veio sugerir um regime especial para projectos de interesse nacional.

✘ Sublinhe-se, ainda, que existem riscos que o Estado dificilmente poderá transferir integralmente para o sector privado, entre eles, o de controlo e monitorização.

Aliás decorre da legislação em vigor que as condições para o controlo e a monitorização devem estar asseguradas ou previstas antes do lançamento ou contratação das PPP.

No entanto, as fragilidades atrás apontadas nas competências das entidades públicas, nomeadamente das contratantes, obstam a um adequado controlo e monitorização dos contratos,

pelo que dificilmente o requisito legal descrito poderá vir a ser cumprido, a não ser que tal falha seja efectivamente suprida.

✘ Outro aspecto a salientar é o de que a contratação por PPP é geralmente morosa, existindo, em algumas entidades públicas o receio de que o cumprimento do estipulado no actual regime legal das PPP venha a agravar tal inconveniente.

Existem, no entanto, já alguns passos tomados no sentido da standardização documental. Por exemplo, a Parpublica disponibiliza, no seu sítio da Internet, um programa de procedimento.

Cada PPP requer soluções específicas, pelo que a adaptação de outras minutas “universais” poderá não ser conseguida sem a devida contextualização das cláusulas apresentadas, mormente, num cenário de pouca experiência das entidades contratantes.

Também aqui, a fixação de linhas de orientação se tem mostrado vantajosa noutros países.

De igual modo, poderia ser extremamente vantajosa a modelização do que poderá ser a resposta do mercado e a antecipação do número de rondas negociais. Esta medida está, aliás, parcialmente subjacente à legislação em vigor¹¹.

Por outro lado, a clara e prévia distinção das condições importantes para o Estado, poderá permitir a preparação prévia do essencial da estrutura contratual, economizando tempo na fase de negociação.

✘ Em suma, se é indiscutível que o actual Decreto-Lei N.º 86/2003 consagra inúmeros aspectos positivos, na prática, o Estado ainda não adoptou uma postura nem medidas integradas e pró-activas, em diversos e fundamentais domínios, que lhe permitam aproveitar as vantagens deste tipo de contratação.

¹¹ Art.º 8.º, n.º5 do Decreto-Lei N.º 86/2003.



3 RECOMENDAÇÕES

Não obstante a evolução globalmente positiva, sobretudo a nível legislativo, a gestão das PPP, por parte do Estado, continua ainda marcada pelas deficiências estruturais atrás identificadas, pelo que o TC formula as seguintes Recomendações.

AO GOVERNO:

☛ **Constituição de um sistema de recolha e divulgação da experiência acumulada**

Deverá ser implementado um sistema que periodicamente identifique, recolha, estude, sistematize e divulgue a experiência do Estado com a contratação em PPP, nomeadamente com enfoque na vertente de gestão.

☛ **Afixação e divulgação de linhas de orientação**

Linhas de orientação esclarecedoras, sobre tarefas essenciais à contratação em PPP, deverão ser desenvolvidas e divulgadas pelos organismos potencialmente interessados. Tal poderá contribuir para uniformizar o entendimento e aplicação dos conceitos e boas práticas, nomeadamente as já subjacentes à legislação em vigor. Tais linhas de orientação não devem, por outro lado, ser susceptíveis de ser tomadas pelos destinatários, com o grau de obrigatoriedade das normas legislativas, devendo manter-se a adequada flexibilidade quanto ao que for tecnicamente aplicável e se mostre capaz, com racionalidade económica, de defender melhor o interesse público. A título de exemplo, e entre outras, cita-se a elaboração do comparador público, a prévia modelização da resposta do mercado, ou, ainda, a elaboração dos documentos que se destinam a formalizar os processos de aquisição.

☛ **Maior estabilidade contratual**

A contratação em PPP pressupõe estabilidade contratual a longo prazo, bem como a adequada ponderação da configuração e do modelo a seguir. Nomeadamente, quando se trate de projectos infra-estruturantes, a fase de estudo das PPP deve identificar e prever o contexto em que possam vir a ser alteradas as respectivas condições, não só para adequadamente prever e quantificar os riscos envolvidos e acautelar as respectivas consequências, nomeadamente financeiras, como ainda para permitir, tempestiva e transparentemente, estruturar os comportamentos dos agentes económicos interessados.



II Corpo de Relatório

4 ACOMPANHAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TC

4.1. Introdução

As Parcerias Público Privadas (PPP) constituem um modelo de contratação que permite ao Estado promover a obtenção de serviço público, através de uma estrutura contratual com um parceiro privado, na qual se estabelecem obrigações mútuas que reflectem uma atribuição, a cada uma das partes, dos riscos inerentes às actividades necessárias à obtenção do mesmo serviço público. Pretende-se que a gestão de cada risco passe a ser desempenhada pela entidade melhor posicionada para o fazer, sendo, por isso, adequadamente remunerada. Esta remuneração, no caso do parceiro privado pode ter origem meramente nos meios gerados pela própria actividade em causa, em compensações do Estado ou em ambas.

Cabe ao Estado, essencialmente, a definição do serviço público que pretende, a configuração genérica do projecto de parceria, bem como o desempenho final pretendido.

Numa fase inicial, trata-se de processos de grande exigência, nomeadamente quanto à configuração de elementos justificativos da respectiva opção, uma vez que deve ser assegurada a escolha da melhor alternativa, bem como aferida a respectiva comportabilidade financeira, viabilidade e racionalidade económica.

Nestes processos a complexidade advém, também, da necessária configuração dos mecanismos contratuais destinados a servir de base às relações entre parceiro público e parceiro privado. São processos morosos que em geral demoram cerca de dois a três anos até à adjudicação.

É, ainda, exigido ao Estado um esforço significativo de acompanhamento e de controlo.

Estas últimas vertentes asseguram ao Estado não só o cumprimento dos compromissos assumidos pelo parceiro privado, como a possibilidade de aferir o desempenho do parceiro privado, os montantes financeiros a que tenha direito, a possibilidade da continuidade da parceria e seus termos.

A monitorização e controlo permitem, também, uma capacidade de resposta a solicitações de alterações contratuais, ou compensações, por parte do parceiro privado, na sequência de eventos que, de acordo com as condições contratuais antes firmadas, a tal dêem direito.

Os longos períodos de vigência contratual (da ordem dos trinta anos), fazem prever grandes probabilidades de ocorrência de eventos elegíveis para efeitos de compensações entre os parceiros.

Têm sido objecto de opção pela contratação, sob a forma de PPP, projectos de grande envergadura financeira, envolvendo infra-estruturas essenciais nos domínios da saúde, comunicações rodoviárias e ferroviárias.

A grande maioria das PPP foram lançadas sem enquadramento legal específico, o qual só veio a consubstanciar-se com a publicação do Decreto-Lei N.º 86/2003, de 26 de Abril. Em 2006, este diploma foi alterado pelo Decreto-Lei 141/2006, em resultado da experiência adquirida na gestão dos processos em curso.

Estendeu-se, então, a aplicação do mesmo regime legal às PPP desenvolvidas por empresas públicas sob a forma societária e previu-se a possibilidade de aprovação de programas sectoriais de parcerias.

Sublinhe-se que já o primeiro dos diplomas referidos tinha consagrado múltiplos aspectos apontados como de extrema importância pelo TC.

Também, entre os aperfeiçoamentos introduzidos em 2006, é possível reconhecer o acolhimento de questões levantadas em vários relatórios do TC, e que haviam, nomeadamente, sido objecto de recomendações do Tribunal.

Entre tais matérias, contam-se:

- ✓ O cumprimento das normas relativas à programação financeira plurianual constantes da lei de enquadramento orçamental;
- ✓ A definição clara dos objectivos e dos resultados pretendidos para o modelo de PPP escolhido;
- ✓ A demonstração do *value for money* (VFM) face a outras alternativas de execução do projecto;
- ✓ A configuração do modelo de PPP de forma a proporcionar ao parceiro privado uma remuneração adequada aos montantes investidos e ao grau de risco incorrido;
- ✓ A obtenção prévia das autorizações e dos pareceres administrativos que possam condicionar o desenvolvimento do projecto;

- ✓ A criação de condições para a obtenção de um resultado negocial economicamente competitivo;
- ✓ A concepção de modelos de PPP que evitem, sempre que possível, cláusulas ou regimes indemnizatórios de longo prazo que prejudiquem a prossecução do interesse público;
- ✓ A previsão de procedimentos relativos a Reequilíbrios Financeiros solicitados pelos parceiros privados;
- ✓ O reforço da possibilidade de o processo ser anulado pelo Estado, no caso de se concluir não corresponder ao interesse público;
- ✓ O estabelecimento de impedimentos aos consultores externos do Estado, e previsão de sanções no caso de conflito de interesses;
- ✓ A necessidade de ser justificado o recurso do Estado a consultores externos e de delimitar de forma clara e precisa o seu âmbito de intervenção;
- ✓ A clarificação do modelo de partilha de risco, nomeadamente consagrando o direito do Estado de partilhar também benefícios financeiros da parceria, entre os quais os decorrentes de vertentes financeiras, e a obrigação de inclusão de todas as receitas, incluindo as normalmente designadas como “acessórias”, no modelo financeiro.

Para explicar, ao menos parcialmente, o contexto de toda esta evolução legislativa terá que se trazer à colação que, ao longo dos últimos seis anos, a temática das PPP mereceu extensa atenção do Tribunal de Contas, com a realização de diversas auditorias, entre as quais, em 2005, a Auditoria aos Encargos do Estado com Parcerias Público Privadas que havia de culminar com a aprovação, pelo Tribunal, do Relatório n.º 33/05 – 2.ª Secção, de 17 de Novembro¹².

¹² A matéria encontra-se também incluída, de forma global, no Título 3, no Vol. I do Parecer do TC sobre a Conta Geral do Estado de 2004, sobre “Questões de Sustentabilidade”.



Este relatório abordara, pela primeira vez, de forma integrada, a globalidade das parcerias rodoviárias e ferroviárias em curso.

Promoveu-se, então, o levantamento dos inerentes encargos para o Estado, tendo sido identificadas diversas fragilidades de controlo relativas às formas de contabilização, orçamentação e previsão dos montantes anuais dos encargos.

Foram objecto do Relatório do TC N.º 33/05 duas parcerias no domínio ferroviário:

- A concessão da exploração do serviço de transporte suburbano ferroviário de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul, comumente designada por Concessão Fertagus;
- A concessão do Metro Sul do Tejo, envolvendo actividades de projecto, construção, fornecimento de equipamentos e material circulante, financiamento, exploração, manutenção e conservação¹³;

Igualmente abrangidas foram as concessões rodoviárias seguintes:

- Em regime de portagem virtual, sem custos para o utilizador (SCUT), Beira Interior, Costa de Prata, Algarve, Interior Norte, Beira Litoral e Alta, Norte Litoral, e Grande Porto;
- Em regime de portagem real, as designadas Concessão Oeste, Concessão Norte e Concessão Brisa;
- E, ainda, a Concessão de Travessias rodoviárias sobre o Tejo (Concessão Lusoponte).

Para além de identificados aspectos relativos à gestão dos processos de PPP, com particular impacto no processo orçamental, foi possível constatar naquela auditoria do TC:

- Um controlo orçamental fraco, em parte devido à dispersão e indiferenciação, face a outros encargos, da inclusão em orçamento dos encargos com PPP;
- Ausência de identificação de custos adicionais, como sejam os decorrentes de expropriações e de alterações legislativas;
- A falta de prévia quantificação das implicações financeiras para o Estado pela introdução, por parte deste, de modificações unilaterais aos contratos de PPP;
- A não inscrição no Orçamento do Estado (OE), desde o ano em que são lançadas as parcerias, dos encargos futuros com PPP;
- Montantes de potenciais encargos adicionais superiores a 2 000 milhões de euros, entre os quais, importâncias reclamadas pelos parceiros privados, a título reequilíbrios financeiros, de montante superior a 1 630 milhões de euros, na sua maior parte em negociação em finais de 2005.

4.2. Recomendações do Relatório N.º 33/05 – 2.ª S.

No seu já citado Relatório N.º 33/05 - 2.ª S, o Tribunal procedeu a diversas Recomendações, de cujo acatamento se dá, agora, conta no presente relatório de seguimento.

Para o efeito, foram previamente solicitados pontos de situação à Parpública, S. A. e à Estradas de Portugal, E. P. os quais abaixo, e para cada uma das recomendações formuladas, se transcrevem. Sublinhe-se que as respostas destas duas entidades foram produzidas antes da publicação do Decreto-Lei N.º 141/2006.

Vejam, pois o balanço que é possível fazer sobre a implementação das Recomendações anteriores do TC, não obstante ser ainda reduzido o período de tempo decorrido, conforme o salientou a Parpública na sua resposta.

¹³ Vide, também, sobre o MST, o recente Relatório de Auditoria n.º 46/06 – 2.ª Secção

4.2.1. Recomendação 1

O Estado deverá reforçar as competências e as equipas de monitorização e gestão dos contratos de PPP das entidades públicas contratantes de modo a evitar a sua dependência do outsourcing (consultores).

❖ Comentário da Parpública

A *Recomendação* merece a nossa concordância, estando em sintonia com diversas recomendações já formuladas anteriormente pela Parpública. Embora se reconheça a utilidade dos consultores externos, em situações de apoio em matérias de grande especialização ou com carácter inovador, consideramos que a sua utilidade deve estar sempre associada a uma preocupação de absorção de conhecimentos por parte das entidades públicas contratantes.

Com efeito, importa ter presente que o recurso sistemático e indiscriminado a consultores externos, conduzindo à total dependência, por parte das entidades públicas contratantes, ao trabalho destes profissionais, pode gerar efeitos negativos, dado que é susceptível de:

- Fragilizar o Estado no processo de contratação, decorrente da dependência destes consultores;
- Prejudicar a assumpção de responsabilidades pela entidade pública contratante, dificultando a ulterior gestão da relação contratual.

De salientar que a Parpública dispõe de um reduzido núcleo de colaboradores permanentes, afectos à monitorização das parcerias público privadas, que também asseguram a participação nas Comissões de Avaliação e Acompanhamento, em representação do Ministério das Finanças. Este núcleo integra um universitário, em regime de prestação de serviços.

No entanto, no decurso de 2006, a Parpública ainda não recorreu à colaboração de qualquer consultoria externa específica, no âmbito do trabalho desenvolvido em termos de parcerias público privadas, não obstante assegurar, através deste núcleo, a participação na generalidade dos processos de lançamento de parcerias, avaliação de propostas e renegociação de contratos existentes.

No entanto, o exemplo da Parpública, neste domínio, não é seguido por muitas outras entidades públicas envolvidas nos processos de PPP. Com efeito, continua a verificar-se o recurso sistemático a consultores externos, designadamente ao nível jurídico e financeiro, contratados pelas entidades públicas responsáveis pela gestão do contrato ou pela sua renegociação, não sendo perceptível, no último semestre, qualquer alteração, qualitativa ou quantitativa, em termos de diminuição da dependência das entidades externas contratadas, sendo mesmo perceptível, em alguns casos, o papel de quase liderança assumido por estes consultores.

Do mesmo modo, não foi igualmente possível identificar, no âmbito do trabalho desenvolvido pela Parpública, sinais efectivos de reforço da capacidade técnica e de gestão, por parte das entidades públicas com responsabilidades na gestão contratual dos contratos de parceria público privada.

❖ Comentário da EP, EPE

Somos da opinião que as instituições do Estado gestoras de contratos de Parceria Público Privada (PPP) devem estar adequadamente dotadas de recursos humanos, em número e com as qualificações necessárias para gerir de forma eficiente e eficaz todas as tarefas inerentes a este tipo de contrato, e em particular as novas tarefas, designadamente a monitorização dos contratos, que esta forma de contratação impõe, nomeadamente nos campos jurídico e financeiro.



No campo técnico da engenharia rodoviária, há também que proceder a alterações da forma de actuação e das competências dos técnicos, resultantes do facto de o Concedente deixar de estar directamente envolvido nas actividades de “produção” típicas das fases de projecto, de construção e de manutenção e de operação, sendo necessário que passe a concentrar-se predominantemente ao nível da regulamentação e da monitorização dos contratos ao longo do seu período de vigência.

Relativamente à execução das diversas tarefas inerentes a estes contratos de PPP, considera-se que o Concedente deverá ser tanto quanto possível auto suficiente em termos de recursos humanos, sendo no entanto previsível que em períodos de maior intensidade de trabalho, resultantes nomeadamente da sobreposição de fases de intensa actividade em diversos contratos, tenha que recorrer à contratação externa.

Observa-se que nos últimos anos a EP tem feito um esforço quer na formação complementar de técnicos nesta área, quer no recrutamento de quadros superiores com valências na área de “Project Finance”. No entanto, não podemos deixar de referir que desde 2005 perdemos dois quadros com formação na referida área, os quais foram absorvidos pelo sector privado. Relativamente à assessoria financeira e jurídica, dada a especificidade dos contratos, e do próprio mercado de trabalho nestes segmentos, é essencial o seu uso no início dos processos, recorrendo a contratação de serviços, a qual tem sido utilizada para formação interna.

Entretanto está em vias de implantação um novo modelo de gestão do sector rodoviário, com a previsível criação de uma entidade reguladora, o que levou a suspender o processo de reestruturação do sector das concessões iniciado em 2004.

❖ Entendimento do TC

No decurso de anteriores trabalhos sobre a temática das Parcerias Público Privadas (PPP) e, nomeadamente, no âmbito do relatório do qual se faz agora o seguimento, foi possível reconhecer o designado núcleo de PPP da Parpública como uma bolsa de competências do Estado no que se refere a este tipo de contratos.

Verificou-se, também, que tal nível de competência, foi nomeadamente, obtido através dos conhecimentos e experiência adquiridos pela participação daquele núcleo na generalidade dos contratos de PPP, proporcionando uma privilegiada visão de conjunto, bem como uma pertinente capacidade de análise, objectivamente patente nas respostas aos questionários de auditoria que tem remetido ao TC.

O reforço de tal núcleo e a sua intervenção sistemática constituirão, no futuro, factores distintivos da preocupação do Estado de tentar assegurar as suas intervenções em PPP com recurso a meios internos, por oposição à contratação de consultores externos.

De facto, anteriormente, por parte das entidades públicas intervenientes nos processos de PPP, face à complexidade das respectivas matérias, o que se verificou foi o recurso à contratação de consultores externos para assegurar o desempenho de vertentes essenciais neste tipo de contratos e ao longo de fases primordiais.

Conforme salienta a Parpública, em específico, quando os consultores externos assumem papéis de “quase liderança”, não podemos deixar de ter em conta que os mesmos possam ter interesses conflituantes relativamente ao normal decurso do processo, nomeadamente quando estejam em causa fases mais morosas, passíveis do avolumar da prestação de serviço, como as de negociação ou de resolução de conflitos.

O enquadramento de cada PPP pressupõe uma repartição e remuneração de riscos eficiente. Assim, a atribuição da gestão de um risco a um dos parceiros, ou a sua atribuição em errada medida, pode ser responsável pela redução acentuada do *value for money* da parceria.

Não se trata, portanto, de decisão simples e facilmente delegável em consultores externos, sob pena de se poder vir a desconhecer as premissas de decisões finalmente homologadas. Importante é, também, o adequado conhecimento das implicações das decisões públicas, nomeadamente em termos de serviço público e no domínio financeiro.

Particularmente, em processos complexos, com múltiplas vertentes interdependentes e com possibilidade de soluções várias, como acontece com os processos de PPP, o recurso a consultores só se afigura aceitável, para a adequada ponderação do interesse público, a par da existência de uma efectiva capacidade do decisor público de monitorização do processo e de avaliação do serviço prestado pelos consultores, para o que é indispensável, no lado do Estado, o desenvolvimento prévio de competências específicas, mesmo que não exaustivas.

A criação, na Administração Pública, de centros de excelência em matérias relacionadas com PPP é, aliás, matéria já estudada noutros países e que tem sido apontada como essencial para o sucesso deste tipo de contratação.

O estudo destas matérias, noutros domínios nacionais, mostra também a relevância da implementação de um sistema metódico, regular e público que identifique, estude, recolha e divulgue a experiência adquirida ao longo dos vários processos de PPP, quer no que respeita a vertentes de concepção e de gestão, quer no que respeita aos resultados obtidos e ao próprio impacto sócio-económico.

Também, nesta matéria, a redacção dada em 2006 ao Decreto-Lei N.º 86/2003, pelo novo diploma legal das PPP, veio introduzir melhorias significativas ao determinar que os Ministros das Finanças e da tutela sectorial devem, autonomamente, nomear entidades incumbidas do apoio técnico no acompanhamento das parcerias¹⁴. O mesmo diploma especifica¹⁵ que os referidos ministros devem tomar “as providências necessárias para uma eficaz divulgação dos conhecimentos adquiridos pelas entidades incumbidas do acompanhamento das parcerias, bem como para uma crescente colaboração entre elas”. Deve englobar-se também neste grupo de “entidades incumbidas do acompanhamento das parcerias” as comissões de acompanhamento¹⁶, a comissão de avaliação de propostas¹⁷, a própria entidade pública primariamente interessada¹⁸, bem como as eventuais comissões de negociação. Estas últimas, nomeadas para efeitos de processos de renegociação e de alteração unilateral ou, meramente, de reequilíbrio financeiro¹⁹. Espera-se que tais condições possam contribuir para firmar centros de excelência em PPP, nos diversos ministérios da tutela.

Em contraponto, a profusão de entidades envolvidas poderá levantar problemas sérios de articulação. O TC, com efeito, constatou que, relativamente a algumas PPP²⁰, o Estado efectuou a sua intervenção inconvenientemente, com uma multiplicação de estruturas de acompanhamento e controlo. Concretamente, verificaram-se dificuldades quer quanto à circulação de informação, quer no que diz respeito à articulação de acção.

¹⁴ Art.º 13º, n.ºs 3 e 5.

¹⁵ Art.º 13º, n.º 2.

¹⁶ Art.º 8.º.

¹⁷ Art.º 9.º.

¹⁸ Art.º 10.º.

¹⁹ Art.º 14.º.

²⁰ Nomeadamente na Concessão do Metro Sul do Tejo.



A este respeito deve apontar-se, como aspecto positivo, que a **última alteração do Decreto-Lei n.º 86/2003, contemplou a necessidade de se justificar a contratação de consultores externos, a delimitação clara e precisa do âmbito de intervenção de tais consultores, os seus impedimentos, bem como a possibilidade de sanções nas situações de conflitos de interesse**²¹.

Por outro lado, é fundamental acautelar a **distinção entre os riscos que são transferíveis para o parceiro privado e os que o não são.**

Assim, por via da inerência das funções do Estado enquanto promotor da parceria e garante do serviço público, há necessidade de ser previamente **assegurada a cobertura de determinados riscos que apenas ao Estado podem caber.**

Em consequência, torna-se imprescindível que **as capacidades de acompanhamento e de controlo estejam constituídas ou, pelo menos, inteiramente perspectivadas antes do lançamento da parceria. A própria legislação em vigor o refere:**

“No âmbito das parcerias público-privadas, incumbe ao parceiro público o acompanhamento e o controlo da execução do objecto da parceria, de forma a garantir que são alcançados os fins de interesse público subjacentes (...)”

(Art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, na redacção que lhe foi dada pelo **Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho**)

O mesmo diploma refere, ainda, no seu art.º 4.º, a necessidade de ser induzida a qualidade e a eficiência da afectação de recursos públicos, através de “formas de controlo **eficazes** que permitam a sua **avaliação permanente** por parte dos **potenciais utentes** e do **parceiro público**”

Abre-se aqui um parêntesis para sublinhar a possibilidade, no âmbito das PPP, de utilização de mecanismos que promovam a **avaliação da qualidade do serviço** directamente pelos utilizadores.

Com efeito, se, por um lado, já se constatou que as PPP têm envolvido sistemas de monitorização, que incluem inquéritos de satisfação pelos serviços prestados, por outro não se evidenciaram sinais de envolvimento dos cidadãos em fases iniciais dos respectivos processos, por exemplo através de consulta pública.

O que se verificou foi, até, a existência de PPP rodoviárias desenvolvidas sem a previsão de adequados mecanismos de compensação de utentes, nomeadamente no caso de execução de alargamentos ou manutenção. Só posteriormente houve indicação, perante os protestos dos utentes, e já com as mesmas parcerias em curso, de que terá sido, pelo menos, considerada uma solução pela via legislativa.

Em suma, o recurso substancial a consultores externos, a consequente falta de constituição e formação de competências próprias e de incorporação de experiência, têm sido factores impeditivos do acautelar do adequado interesse público.

Pode-se, assim, dizer que a incorporação de competências nas entidades públicas que pretendem levar a cabo processos de PPP é, antes de mais, uma premissa essencial. A sua falta representa um **mal estrutural e obstrutivo de um bom desempenho deste tipo de contratação.**

A EP, E.P.E. reconhece, na sua resposta ao Tribunal, o facto de o problema persistir, ainda que eventualmente possam ocorrer condições que promovam melhorias.

Apesar da presente recomendação ter tido acolhimento, a sua implementação tem tido avanços e recuos, pelo que este **problema estrutural tem continuado a ser resolvido**

²¹ Art.º 4.º-F do Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho.

como sendo conjuntural, persistindo o recurso sistemático a consultores externos, o que, tem contribuído para agravar o problema da falta de massa crítica.

Sublinha-se, no entanto, o esforço de formação do seu pessoal referido pela EP. A este propósito, porém, é relevante recordar que o Relatório do TC N.º 34/05 – 2.ª S. sobre a temática das Concessões Rodoviárias em Regime de Portagem SCUT, aprovado em **Novembro de 2005**, referia que a **transformação do anterior Instituto de Estradas de Portugal, na actual EP, E.P.E. poderia, de acordo com esta entidade, contribuir para suprir lacunas** de capacidades técnicas e negociais indispensáveis à opção por PPP. De acordo com os comentários recebidos, a esperança parece, agora, residir na alteração do modelo de gestão rodoviário.

4.2.2. *Recomendação 2*

Os encargos adicionais com as PPP (expropriações, reequilíbrios financeiros e outros) deverão ser objecto de previsão em termos orçamentais de modo a assegurar uma estimativa mais credível do custo efectivo dos contratos de PPP e nesta perspectiva evitar a suborçamentação.

❖ **Comentário da Parpública:**

Esta recomendação tem já acolhimento na Lei de Enquadramento Orçamental. Contudo, tratando-se de situações que, com frequência, resultam de eventos não previsíveis (embora muitas vezes prováveis, como obras a mais ou alterações nos projectos, atrasos nas expropriações ou nos licenciamentos, nem sempre é possível, com rigor, antecipar a quantificação dos respectivos encargos.

Neste contexto, entendemos que a preocupação essencial deverá residir na minimização da sua ocorrência, designadamente através de uma prévia repartição adequada dos riscos, de uma preparação cuidada dos processos de PPP, incluindo a obtenção prévia das

condições indispensáveis ao licenciamento célere, ou dispensa dele quando necessário, bem como da obtenção do comparador do sector público, dada a importância deste exercício, designadamente para validar o próprio projecto de parceria.

Embora se admita que nem sempre será possível afastar a possibilidade de ocorrência de trabalhos adicionais ou de outras decisões unilaterais por parte do Concedente, será então necessário desenvolver esforços no sentido de limitar os encargos adicionais, para o que será indispensável a orçamentação prévia de tais encargos, previamente à decisão, o que também contribuirá para a sua previsão atempada, em termos orçamentais, situação que, tanto quanto é do nosso conhecimento, será contemplado na revisão do Decreto-lei n.º 86/2003.

De salientar que as concessões rodoviárias mais recentes, em termos de lançamento, transferem a responsabilidade pelas expropriações para o parceiro privado, sem prejuízo do exercício de determinados procedimentos a cargo das entidades públicas, designadamente a declaração de utilidade pública, o que permite atenuar os riscos de encargos adicionais.

Dado que, até à data, ainda não ocorreu qualquer novo exercício orçamental, não é possível fazer referência ao efeito decorrente da adopção, ou não, da presente recomendação, sendo certo que a Parpública, no âmbito do trabalho de monitorização que desenvolve, procura obter informação actualizada dos encargos adicionais que vão surgindo, mantendo um quadro de referência com os diversos tipos de encargos envolvidos, mesmo dos que ainda não se encontram acordados com os parceiros privados.



❖ Comentário da EP, EPE

Por ocasião da celebração do contrato, todos os futuros encargos do Estado com as Concessões são objecto de estimativa, incluindo as expropriações. O valor final destas é difícil de estimar nessa ocasião, por diversas razões de que se destaca a ausência de peças de projecto desenvolvidas a uma escala adequada para avaliar a ocupação das zonas interessadas pela construção e realizar medições.

Com efeito, só com base no projecto de execução, desenvolvido após a celebração dos contratos pelas concessionárias, é possível realizar medições e avaliar os impactes em terrenos, construções, benfeitorias e equipamentos existentes.

Mas mesmo depois de concluído projecto, é impossível estabelecer com rigor os valores das indemnizações a pagar, uma vez que eles dependem quer de condições locais quer de um processo negocial com o expropriado, quando a expropriação é amigável, quer, com alguma frequência, de sentenças judiciais quando as expropriações são litigiosas. À medida que o processo progride, as estimativas de custo vão sendo corrigidas e reflectidas nos orçamentos anuais.

No entanto importa referir que o Estado já não é responsável pelas expropriações nos projectos de concessões de auto-estradas lançados a partir de 1999, pelo que o peso dessa rubrica está a ser fortemente reduzido, situação que se manterá no futuro.

Relativamente aos processos de reequilíbrio financeiro não há mesmo possibilidade de os estimar na data da celebração do contrato, uma vez que a sua possível ocorrência decorre de factos inesperados; caso fossem previsíveis eliminar-se-iam as respectivas causas. Quando no desenrolar do processo a Concessionária submete um pedido de reequilíbrio financeiro, invoca determinados factos e valoriza-os de certa maneira. Esses pedidos são avaliados no âmbito das comissões de negociação e de acompanhamento, as quais começam por

avaliar a elegibilidade dos factos, após o que passam à respectiva valorização. Após conclusão das negociações o valor final a pagar tem sido, normalmente, substancialmente inferior ao pedido inicial e ao valor inscrito no orçamento.

Observa-se que em termos de orçamento, a Estradas de Portugal só inscreve um dado pedido quando o mesmo é formalizado, uma vez que a sua previsão (tal como por vezes nos pede o Tribunal de Contas) é entendida pela parte privada como uma disponibilidade de pagamento, sinal que a EP não deve nem desejar antecipar.

Em síntese pode dizer-se que os desvios verificados nos custos das expropriações e nos reequilíbrios, quando comparados com as estimativas e com os valores finais, resultam da grande volatilidade estrutural associada à cristalização dos valores finais. A experiência passada assim o atesta, relativamente à incerteza quanto: i) ao timing de fecho de acordos de indemnização ou de Acórdãos Arbitrais e ii) aos valores subjacentes.

❖ Entendimento do TC

Relativamente a esta matéria, o Relatório do Orçamento de Estado para 2007, continua a apresentar, para a generalidade das PPP, apenas encargos previstos e já assumidos²², referindo que não são incluídos “custos adicionais, nomeadamente, por modificação unilateral do contrato, atrasos nas expropriações e atrasos nas aprovações ambientais”.

Recorde-se que, no anterior Relatório do TC, a DGO emitiu a opinião de que o Orçamento de Estado para 2007 poderia reflectir já, para além dos encargos contratualizados, outros sujeitos a ajustamento.

Conforme se constata, tal não veio a acontecer.

²² Quadro III.7.1. Encargos previstos com as principais PPP, a fls. 151.

Para além dos encargos já assumidos, os valores para os quais se avançam com estimativas referem-se aos projectos de PPP em curso, mas tão-só na área da saúde.

Tendo como referência metodologias em uso noutros países, para suprir a dificuldade de previsão de despesas, que não os encargos já assumidos, podemos referir que a prévia avaliação dos riscos para o Estado em sede de elaboração de comparador público contempla a valorização de riscos tais como o de ocorrência de **modificações unilaterais**.

As mesmas fontes internacionais sobre a elaboração deste comparador são peremptórias na necessidade de ser contemplada a análise dos riscos envolvidos. O facto de não existirem, para tal, bases formais de dados apropriados, não significa que se opte por estimativas arbitrárias. Ao contrário, são apontados como critérios utilizáveis a experiência interna já adquirida, bem como outras fontes externas de informação (nomeadamente com origem na indústria, na análise de anteriores casos específicos, etc.).

Deve dizer-se que, neste momento, se afigura inconsistente o argumento no sentido da ausência de possibilidade de previsão dos encargos adicionais com as PPP, uma vez que todas as parcerias em curso evidenciam, desde os primeiros anos após o respectivo lançamento, encargos adicionais.

É certo que tais encargos têm origem em motivos específicos, não permitindo, por vezes uma previsão perfeitamente estanque e individualizada. Porém, a experiência demonstra²³ que existe possibilidade de ser efectuado o respectivo agrupamento por espécie.

Conforme o refere a Parpública, **os encargos adicionais são ocorrências prováveis**, pelo que, correspondentemente, os montantes serão obtidos por estimativa.

Note-se que já são estimativas os montantes supra mencionados de encargos das PPP na área da saúde. Estes, são relativos a projectos ainda em curso à data da elaboração do Relatório do Orçamento de Estado. **Tal não invalidou que, ainda assim, hajam podido promover uma maior transparência dos pressupostos orçamentais. No limite, é afastada a percepção de impacto orçamental nulo.**

De acordo com o art.º 6.º da redacção, dada em 2006, ao Decreto-Lei n.º 86/2003, **constitui pressuposto do lançamento e contratação de PPP:**

“A concepção de modelos de parcerias que evitem ou minorizem, sempre que possível e salvo fundamentação adequada, a probabilidade da verificação de modificações unilaterais dos contratos determinadas pelo parceiro público ou quaisquer outros factos ou circunstâncias geradores ou potenciadores da obrigação de reposição do equilíbrio financeiro, designadamente a indefinição das prestações contratuais, a imprevisibilidade da matéria, a extensão ou incerteza quanto à duração do compromisso, bem como a assunção de termos e condições de reposição desse equilíbrio ou outros regimes indemnizatórios que sejam excessiva ou injustificadamente onerosos ou inadequados em face do perfil de risco efectivo da parceria”

Tal implica, de novo, suprir as fragilidades já identificadas em anteriores relatórios do Tribunal, nomeadamente as que dizem respeito às entidades públicas contratantes. Entre elas contam-se as que se fazem sentir ao nível das **competências internas** para o estudo e concepção das PPP, com reflexos na sua posterior **monitorização**.

²³ Sobre este assunto, vd. não só o constante do Relatório N.º 33/05, mas também, mais adiante, o presente relatório a respeito dos eventos geradores de reequilíbrios financeiros.



Relembra-se que no anterior relatório do TC²⁴ se fazia alusão à necessidade de exigir a prévia quantificação dos custos envolvidos com as tomadas de decisão unilateral²⁵ por parte do Estado, sob pena de se facilitar o agravamento de encargos futuros não quantificados.

Sublinhe-se que neste ponto, o Decreto-Lei N.º 141/2006, veio estender o conceito de alteração da parceria, também às alterações unilaterais.

De facto, o procedimento agora previsto implica, quanto à acção do parceiro público, uma atitude preventiva no acautelamento das implicações das alterações que pretenda.

O art.º 14.º do citado diploma estabelece como âmbito das mesmas alterações:

“quaisquer alterações que, após a selecção do parceiro privado ou na vigência do respectivo contrato, por acordo dos dois parceiros ou por iniciativa de qualquer deles, ao abrigo de quaisquer disposições legal ou contratualmente aplicáveis, se pretenda introduzir nos termos da parceria ou nos compromissos a assumir ou já assumidos pelas partes”.

O procedimento implica, nos termos do art.º 14.º, em conjugação com o art.º 8.º, a nomeação de uma comissão com a responsabilidade de desenvolver “o aprofundamento estratégico (...), demonstrando a inexistência de alternativas equiparáveis dotadas de maior eficiência técnica e operacional ou de maior racionalidade financeira.”

O preceito legal, refere, no entanto, que a mesma comissão levará a cabo tal tarefa, “quando solicitado”.

A tarefa descrita é, em si mesma, garante do interesse público. Assim, afigura-se que a não solicitação à mesma comissão do respectivo desempenho, implicará, agora,

alternativamente, para as tutelas envolvidas, a necessidade de adequado fundamento.

A EP, E.P.E. mostra preocupação com o facto do pedido de quantificação de montantes por parte do Tribunal poder eventualmente ser entendido pela parte privada como uma disponibilidade de pagamento.

No entanto, o certo é que **os mesmos pagamentos terão, necessariamente, que ter por base a confirmação objectiva, por parte dos organismos públicos competentes, de um evento elegível e relativamente a responsabilidades previamente assumidas pelo Estado.**

Só assim se afigura atendível o seu pagamento e ser este o relevante “sinal” a dar aos parceiros privados.

Releva-se o facto de, conforme referido, terem sido introduzidas medidas mitigadoras dos riscos, como a transferência para os parceiros privados de parte da responsabilidade do processo de expropriações, em concessões rodoviárias. Igualmente de relevar é o papel de controlo, dos encargos adicionais, pela Parpública.

4.2.3. *Recomendação 3*

Os compromissos financeiros com os contratos de PPP deverão ser objecto de inscrição nos mapas orçamentais plurianuais desde o ano em que estiver previsto o seu lançamento, independentemente de se preverem ou não quaisquer pagamentos.

❖ **Comentário da Parpública:**

Trata-se de uma sugestão formulada pela Parpública desde há vários anos. Em nossa opinião, a referida orçamentação é essencial, quer para garantir a sustentabilidade financeira dos programas e projectos de PPP, quer para afectar a cada projecto e programa o seu real custo, evitando que se tenha uma percepção de custo-zero relativamente a

²⁴ N.º 33/05- 2.ª S

²⁵ Bem como a sua razoabilidade e racionalidade.

projectos que só começarão a ser pagos ao fim de vários anos (normalmente cerca de seis anos: quatro anos para projecto e construção, antecédidos de dois ou mais anos para preparação, análise, avaliação e contratação).

A percepção de custo nulo, com base na qual se fundamenta a proposta de lançamento da parceria, distorce o processo de selecção e aprovação de projectos de investimento público, pois facilita a aprovação de projectos que, numa óptica custo-benefício, poderão não ser prioritários, do ponto de vista do interesse público.

Aliás, a importância da orçamentação plurianual das PPP tem sido objecto de atenção por parte da OCDE (Budgeting and Public Expenditure Division) e do FMI (Fiscal Affairs Department).

De salientar, no entanto, que esta recomendação tem sido parcialmente cumprida, com apresentação de mapa de compromissos esperados resultantes das PPP, em mapa anexo à proposta de Orçamento de Estado, embora nem sempre esse mapa tenha sido publicado conjuntamente com o Orçamento de Estado.

Por outro lado, há ainda processos de PPP que foram lançados nos últimos anos sem a prévia inclusão em mapa de compromissos esperados plurianuais, por se assumir que os mesmos não implicariam encargos para o Estado, designadamente em duas concessões rodoviárias actualmente em fase de avaliação.

❖ Comentário da EP, EPE

Na preparação do Orçamento anual da EP é elaborado um ponto de situação das concessões adjudicadas e respectiva estimativa de encargos, bem como das concessões em fase de preparação e lançamento de concurso, para que esses compromissos fiquem relevados no orçamento do ano e no dos anos futuros.

Mesmo as Concessões em que não esteja prevista participação do Estado são inscritas no orçamento da EP porque há despesas e receitas subjacentes ao lançamento

do concurso (compra de processos, montante de patente, despesas com consultadoria, publicações dos avisos, etc.).

❖ Entendimento do TC

Verifica-se, conforme refere a Parpublica e se infere também do comentário precedente do TC que esta recomendação tem não só acolhimento, como, já, alguma implementação, nomeadamente no caso das referidas parcerias na área da saúde.

A revisão legislativa, ocorrida em 2006, veio tornar mais explícita a exigência relativamente às fases de estudo e preparação das parcerias.

Deve sublinhar-se que, na nossa perspectiva, não se trata unicamente de consolidar a opção pela parceria enquanto forma alternativa de “aquisição”²⁶. O facto de estarem em causa dinheiros públicos exige que o veículo de obtenção do serviço público (construção e exploração de infra-estrutura, p. ex.), se justifique não só em termos de custo-benefício, como se demonstre, desde logo, a melhor alternativa de aplicação de recursos.

Não se afigura, por isso, que tal nível de exigência se mostre incompatível com a liberdade de decisão a nível dos órgãos políticos, mas é-lhe inerente o dever de diligência na ponderação do contingente dos meios, nomeadamente financeiros, relativamente às estratégias públicas.

De notar que a redacção dada em 2006 ao art.º 8.º do Decreto-Lei N.º 86/2003 veio estabelecer como uma das competências da comissão de acompanhamento da parceria a de “desenvolver e aprofundar a **análise estratégica e financeira** subjacente, com vista à sua adequada **inserção nos objectivos do Governo** e a **maximizar o seu impacto positivo na economia**”.

²⁶ Procurement.



A percepção de custo zero das PPP, motivada pelo facto de, no momento em que se avalia o respectivo lançamento, apenas se prever virem a gerar encargos vários anos depois é, tal como referido pela Parpublica, uma justa preocupação, como entrave à possibilidade de uma gestão estratégica do recurso a esta forma de contratação.

Esta situação demonstra o pouco cuidado que tem sido posto no estudo e fundamentação do recurso a PPP, enquanto forma alternativa de obter serviço público, bem como o facto de o mesmo recurso ter, na sua génese, motivos adicionais.

Referimo-nos, concretamente, à possibilidade destas parcerias, face a outras formas de “aquisição”, oferecerem a possibilidade de não onerar a dívida pública. Eventualmente, entre outros, este motivo parece ter vindo a ser responsável por uma precipitação no recurso às PPP, não se acautelando, ao menos de início, a respectiva comportabilidade orçamental a longo prazo.

Noutra vertente, deve referir-se que a experiência portuguesa tem demonstrado que mesmo aquelas PPP que inicialmente eram previstas como sendo de custo zero, vieram a ser geradoras de avultados encargos para o Estado, em sede de processos de reequilíbrio financeiro, motivando, até, posteriores renegociações com condições substancialmente diferentes das iniciais.

Não serão estranhas a este facto algumas das previsões associadas a estas parcerias assentarem essencialmente em expectativas de evolução de variáveis exógenas, como a procura (casos das configurações iniciais da Concessão Fertagus e da Concessão Lusoponte).

Quanto à inclusão de despesas nos orçamentos dos organismos promotores, a que se refere a EP,E.P.E., na sua resposta ao Tribunal, recorda-se que a mera dispersão, tal como a forma diferenciada de tratamento do respectivo relevo orçamental, era indicada no Relatório

do TC n.º 33/05 -2.ª S, como fonte de dificuldade na agregação, em montantes gerais, elucidativos da realidade das PPP. Tal foi, então, reconhecido pela Direcção-Geral do Orçamento.

4.2.4. Recomendação 4

O Estado deverá dar cabal cumprimento às disposições legais constantes do Decreto-Lei 86/2003, nomeadamente quanto à obrigatoriedade de proceder à elaboração de um adequado “comparador público” e de obter previamente à adjudicação as autorizações e licenciamentos necessários ao bom desenvolvimento dos projectos.

❖ Comentário da Parpública:

Em nossa opinião, estamos perante uma das principais lições da experiência portuguesa com PPP, sendo um procedimento que está a ser aprendido por diversos outros países, que vêm adoptando procedimentos idênticos.

A apresentação de um “comparador público”, ou “custo público comparável”, como também é designado, está já a constituir uma prática corrente no Estado, designadamente ao nível da construção de novos hospitais em regime de PPP, após terem sido ultrapassadas algumas discordâncias iniciais.

No entanto, há ainda áreas sectoriais que evidenciam dificuldades no cumprimento desta determinação, designadamente ao nível das concessões rodoviárias, embora os últimos concursos tenham sido lançados ainda no final de 2003.

A elaboração do “comparador público” apresenta inúmeras vantagens, mas também envolve esforços acrescidos, dado que obriga a estudar cuidadosamente o projecto, delinear um outline business case, avaliar custos e riscos, o que nem sempre se coaduna com a celeridade pretendida para o lançamento do projecto.

Por outro lado, uma análise mais detalhada conduz, com frequência, à correcção do chamado ‘enviesamento por optimismo’ (optimism-bias) identificado em muitos países europeus e que as PPP procuram precisamente evitar, pelo que, também por este efeito, justifica o cabal cumprimento das disposições aplicáveis na matéria.

❖ Comentário da EP, EPE

Mantém-se a dificuldade de encontrar um comparador público fidedigno, porque o Estado já há muitos anos que não tem a seu cargo a tarefa de projectar, construir e explorar e operar auto-estradas com portagem. Lembramos que as últimas foram as Pontes de Vila Franca de Xira e 25 de Abril, assim como a A1 entre Lisboa e Vila Franca de Xira.

No entanto nos estudos de viabilidade financeira são utilizados sempre que possível os valores de mercado neste sector, os quais, por exemplo relativamente a custos de projecto e construção, são relativamente fáceis de determinar.

Quanto a custos de conservação e operação também se utilizam os custos de mercado porque a assistência e patrulhamento é feita em moldes diferentes daquela que é feita na rede do Estado.

❖ Entendimento do TC

Desde já se releva o facto de a elaboração do comparador público dever ser, de acordo com a Parpublica, uma prática corrente no Estado.

Recorda-se que se trata de um imperativo legal decorrente do actual regime legal das PPP, desde a sua entrada em vigor em 2003, uma vez que constava já da inicial redacção do Decreto-Lei N.º 86/2003, a qual também remetia já para o preceituado no art.º 19.º, na Lei de Enquadramento do Orçamento de Estado:

“A avaliação da economia, da eficiência e da eficácia de programas com recurso a parcerias dos sectores público e privado tomará como base um programa alternativo visando a obtenção dos mesmos objectivos com exclusão de financiamentos ou de exploração a cargo de entidades privadas, devendo incluir, sempre que possível, a estimativa da sua incidência orçamental líquida.”

O mesmo comparador obriga à quantificação e ponderação dos riscos e custos para o Estado, durante o ciclo de vida do projecto.

Consequentemente, a sua apreciação indica também os limites de razoabilidade, para a opção por PPP, nomeadamente pela aferição da sua comportabilidade financeira e do respectivo *value for money*.

No campo específico da comportabilidade, existem ainda estudos que indicam a utilidade de, antes de iniciado o processo de “aquisição”, ser efectuada uma previsão da resposta do mercado, identificando, desta forma, previamente, aspectos como os custos ao longo do ciclo de vida e de financiamento, na óptica do potencial parceiro privado. O Decreto-Lei N.º 86/2003 já inclui esta preocupação, embora de forma não inteiramente explícita²⁷.

Diga-se, ainda, que este tipo de exercício pode ser também importante na promoção de um acréscimo do reconhecimento da capacidade do parceiro privado para a gestão dos riscos que se lhe pretende imputar, ou que este se mostre pronto a suportar, eventualmente de forma optimista. A excessiva confiança, na percepção do parceiro privado, é susceptível de não levar a resultados eficazes, sobretudo quando se trate de projectos que menos se enquadrem no mercado consolidado existente. Por outro lado, a exigência introduzida pelos financiadores, passível de travar o parceiro privado na assunção de riscos, é feita sobretudo no interesse próprio exigindo garantias que o salvaguardem.

²⁷ N.º 5, do respectivo artigo 8.º.



Outro factor a ter também em conta é o de que, não obstante a estipulação de cláusulas contratuais que salvaguardem a posição patrimonial do Estado em caso de término súbito da parceria, na prática, tem-se verificado que o Estado prefere encetar renegociações, pela dificuldade de optar pela interrupção da prestação de serviço, até encontrar solução alternativa adequada.

Voltando, porém, à temática do comparador público, deve sublinhar-se que este, para além de constituir um instrumento que possibilita melhor comparar as propostas, o respectivo reajuste permite também um acompanhamento metódico da posição do Estado, essencial para o êxito negocial. De acordo com a experiência internacional, poderá também servir para comunicar mais eficientemente os resultados pretendidos²⁸ e a alocação de riscos, bem como para encorajar a competitividade do processo, constituindo um meio de pressão negocial.

Deve notar-se que o comparador público não constitui apenas um repositório de custos históricos. Ele pretende, nomeadamente, contribuir para validar ou invalidar a PPP, face a outras alternativas de aquisição²⁹, sendo necessário, no entanto, ter em atenção a diferença de lógicas subjacentes a tais alternativas. Assim, a lógica dominante nas PPP é a focada nos resultados pretendidos³⁰, em termos de serviço público (o que implica uma prévia ponderação custo-benefício), e não no detalhe das especificações técnicas, susceptíveis de limitar a agilidade do parceiro privado ao longo do ciclo de vida do projecto, implicando, por sua vez, para o Estado, a compensação dos riscos associados.

O Tribunal tem, aliás, insistido na necessidade de ser efectuada a previsão do custo de cada risco envolvido³¹, tanto na medida da sua contribuição para a modelização e adjudicação de parcerias mais eficientes, como para a mais clara

responsabilização da decisão e, bem assim, para a avaliação dos seus factores de sucesso ou insucesso e, finalmente, como meio de promover a respectiva *accountability* e facilitar o processo de aprendizagem.

Ao longo dos últimos anos, a bibliografia sobre o comparador público tem evidenciado uma ligeira mudança de abordagem.

Aliás, à semelhança do que tem acontecido, por exemplo, com a temática da análise custo-benefício.

Relativamente à decisão final, a utilização do comparador, deve constituir um elemento de referência central, mas eventualmente não exclusivo. De facto, a complexidade dos cálculos que implica, bem como a quantidade de pressupostos que, em princípio, utiliza são susceptíveis de gerar múltiplas armadilhas à decisão, muitas já publicamente identificadas noutros domínios nacionais.

Desta forma, é relevante sublinhar que, apesar de o comparador ser uma exigência legal há já alguns anos nota-se, entre nós, ao contrário do que acontece noutros países, a ausência de linhas de orientação metodológica³² disponíveis, que possam de forma generalizada, servir de guia às entidades públicas potencialmente utilizadoras da contratação em PPP.

4.2.5. *Recomendação 5*

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;

❖ **Comentário da Parpública:**

Concorda-se em absoluto com esta recomendação. No entanto, a morosidade dos processos reside, com frequência, no menor cuidado e atenção que são dispensados à fase de preparação do concurso, quer por não se

²⁸ *Outputs.*

²⁹ *Procurement.*

³⁰ *Outputs.*

³¹ *Pricing de risco.*

³² *Guide lines*

definirem, de forma clara, os objectivos e serviços pretendidos, quer por não se conseguir assegurar, previamente, todas as tarefas necessárias ao lançamento da parceria, designadamente em termos de obtenção dos licenciamentos prévios, não só de natureza ambiental mas também nas matérias que estão dependentes de outras entidades, designadamente ao nível autárquico ou de outros departamentos do Estado.

Ao nível da documentação exigida continuam igualmente a cometer-se alguns erros, solicitando-se documentação demasiado complexa, excessivamente rígida e detalhada, o que envolve um esforço excessivo e desnecessário aos concorrentes, que vêem limitada a possibilidade de inovar e, por esta via, apresentar soluções mais eficientes, afectando o custo e a qualidade das propostas. Há ainda, por parte de algumas entidades públicas que intervêm na preparação de novas parcerias alguma confusão entre o regime de contratação tradicional, no âmbito das empreitadas de obras públicas, em que tudo deve ser detalhado dado o risco que recai sobre o Estado, e o regime de contratação em sede de parceria público privada, em que os riscos são alocados de forma distinta.

No entanto, a documentação exigida é, por vezes, muito imprecisa e pouco exigente, no que se relaciona com os níveis de qualidade e de performance pretendidos.

A uniformização da documentação para os concursos e a inclusão dos projectos de minuta dos contratos de concessão têm constituído aspectos essenciais pelos quais a Parpública tem pugnado, dada a convicção de que tal contribuirá para simplificar procedimentos e reduzir os prazos de adjudicação.

É ainda essencial que se concentre nos elementos das Comissões de Avaliação o resultado da experiência adquirida, envolvendo a participação de profissionais das entidades públicas envolvidas e reduzindo progressivamente a dependência de consultores externos, muitas vezes remunerados em função do volume de tempo e

trabalho dispendido, o que não incentiva a celeridade e simplificação de procedimentos.

Embora nem sempre a uniformização seja passível de concretização, é de realçar, designadamente no caso dos hospitais PPP, as melhorias ocorridas, relativamente aos processos iniciais, embora haja ainda um importante trabalho a desenvolver no sentido da simplificação e clarificação dos cadernos de encargos e dos programas de concurso.

A Parpública tem efectuado inúmeras propostas nesse sentido, as quais têm sido gradualmente aceites pelas entidades públicas contratantes, embora por vezes com algumas resistências, a que os próprios consultores externos nem sempre são alheios. É igualmente de realçar as recentes medidas tomadas pelo Ministro da Saúde, no sentido de melhorar a calendarização e a gestão dos processos de preparação de projectos e de adjudicação de PPP.

❖ **Comentário da EP, EPE**

Os novos concursos, face aos lançados antes de 2003, sofreram um agravamento no prazo de adjudicação, face às disposições do DL 86/2003, o qual inclui procedimentos intercalares que têm gerado prazos globais maiores, de forma a cumprir as cláusulas de apreciação e emissão de pareceres incluídas no referido Decreto-Lei. De facto a duração média dos concursos antes de 2003 e da aplicação desse diploma legal era habitualmente de cerca de 2 anos, sendo agora de 3 anos.

Atendendo à redacção prevista para o novo diploma que irá substituir o DL 86/2003, julga-se que não haverá melhoria neste campo, mas relevo ser apenas uma suposição, uma vez que a EP tem pouca capacidade de intervenção nas alterações de legislação.



❖ Entendimento do TC

No campo da simplificação procedimental, teria grande importância uma maior standardização de documentos. Releva-se, aqui, algum esforço neste sentido, por parte da Parpública, merecedor de novos desenvolvimentos. Esta entidade disponibiliza no seu sítio³³ da Internet um modelo de programa de procedimento.

No mesmo local, é referido tratar-se de “um modelo em permanente evolução”, manifestando-se a Parpública “disponível para recolher todas as críticas/sugestões susceptíveis de contribuir para que o modelo possa ser sucessivamente aperfeiçoado em função de experiências entretanto desenvolvidas”

Reconhece-se que as especificidades de cada caso implicam dificuldades quando se trata de promover minutas que se pretendem de aplicação geral.

Experiências analisadas neste campo têm demonstrado que, à parte a elaboração de modelos documentais, adquire grande relevância a contextualização, em guia, das possíveis vertentes contratuais e respectivas potenciais implicações.

Já entre nós, a falta do sistema formal de acumulação de experiência, anteriormente sublinhada, incide, aqui, negativamente.

Por outro lado, em cada caso, a apresentação aos concorrentes de um modelo de contratação previamente desenvolvido, em função das necessidades identificadas pelo parceiro público, definindo questões essenciais e deixando outras em aberto, poderia permitir alinhar, desde mais cedo, as expectativas de ambas as partes, economizando tempo na fase de negociação.

Outra boa prática, identificada através de estudos sobre parcerias europeias, consiste na estimação prévia do eventual número de concorrentes e de rondas negociais necessárias.

Diga-se que a antecipação da resposta do mercado é já um imperativo decorrente da lei nacional³⁴.

Acresce que os mesmos estudos apontam, para a necessidade de clara distinção entre as **condições essenciais** para o Estado e as que poderão, em alguma medida, ser **acessórias**, mas susceptíveis de fazer incorrer numa penalizadora morosidade processual. Diga-se que as implicações não se restringem ao consumo de tempo. Se for admitido que as condições acessórias concorram com as condições essenciais pelo consumo desmedido de recursos do Estado e pelo atraso na efectivação do serviço público, cai-se facilmente numa situação em que a procura do óptimo se torna inimiga do bom.

Outro factor a atender é o de que o próprio processo de “aquisição” passa a ser previsível em termos de custo, o que adquire, agora, relevância reforçada por via da reserva de não adjudicação contemplada pelo Decreto-Lei N.º 141/2006.

Tal reserva pode se efectivada, por interrupção ou anulação do processo em concurso “sem direito a qualquer indemnização, sempre que, de acordo com a apreciação dos objectivos a prosseguir, os resultados das análises e avaliações realizadas até então e os resultados das negociações levadas a cabo com os candidatos não correspondam, em termos satisfatórios, aos fins de interesse público subjacentes à constituição da parceria, incluindo a respectiva comportabilidade relativamente aos encargos globais estimados”³⁵.

³³ Site

³⁴ Art.º 8.º. N.º 5 da redacção actual do Decreto-Lei N.º 86/2003.

³⁵ Art.º 11.º.

Deve dizer-se que, noutros países, já há vários anos, existem procedimentos de aquisição que incluem variantes de reservas da mesma espécie, nomeadamente para o caso de procedimentos não competitivos, no quais se afere também a eficiência do preço oferecido, tentando, com isto, simular a pressão concorrencial³⁶.

A actual legislação³⁷ contempla também a obrigatoriedade de adequação, previamente ao lançamento da parceria, às normas legais, nomeadamente a obtenção das autorizações relativas a requisitos de impacto ambiental, ou de outra natureza.

Tal obrigação, se cumprida, poderá contribuir para sanar alguma da desarticulação entre entidades públicas, verificada em processos de PPP em curso e que implicaram processos de REF, bem como evitar atrasos na disponibilidade dos serviços.

A lógica de contratação em PPP implica a devida percepção do equilíbrio das responsabilidades contratualmente formuladas e a assumir, para o que, muitas vezes ao contrário do que se passa na “aquisição tradicional”, não bastam as competências técnicas associadas ao projecto de base.

A predominância destas últimas e da estrita lógica que lhe está associada, pode, inclusivamente, provocar especificações técnicas demasiado minuciosas efectuadas mais numa óptica de projecto do que na de resultado³⁸ e portanto limitadoras do aproveitamento das capacidades de inovação e de gestão do parceiro privado que são, elas próprias, desígnio da opção por PPP.

Em consequência, existe uma necessidade de dar relevo, em especial, a parâmetros de desempenho, nomeadamente qualitativos.

4.2.6. Recomendação 6

Tendo como objectivo minimizar o custo da componente de financiamento e, assim, reduzir o custo efectivo da respectiva PPP para o Estado, este deverá ponderar e estudar, entre outras, as vantagens e desvantagens das seguintes soluções:

- a) Facilitar o acesso das concessionárias ao mercado de capitais;*
- b) Concessão de financiamentos estatais a custos mais reduzidos;*
- c) Integrar o elenco accionista das SPV;*
- d) Realização de concursos específicos para a componente de financiamento das PPP, à semelhança do que se verifica no Reino Unido;*
- e) Incorporar no custo do contrato de PPP os benefícios do refinanciamento;*
- f) Assunção de riscos de variação de taxa de juro por parte do Estado;*
- g) Concessão de garantias de financiamento por parte do Estado para a fase de construção (em situações muito especiais);*
- h) Introdução de uma componente de pagamento do contrato de PPP em função da disponibilidade do serviço;*
- i) Introdução de prazos variáveis indexados a targets de rendimentos (ex. valor actual dos cash flows).*

❖ Comentário da Parpública:

A necessidade de encontrar medidas susceptíveis de minimizar os custos da componente de financiamento tem conduzido a que diversas entidades, incluindo a Parpública, tenham já desenvolvido diversos estudos e análises, embora ainda não validadas nem sancionadas superiormente. Naturalmente que qualquer modelo que seja identificado conduz a vantagens e inconvenientes, sendo ainda condicionada pelo facto de carecer da concordância dos parceiros privados, relativamente às parcerias já em exploração.

³⁶ NAPNOC – No Acceptable Price, No Contract (Reino Unido).

³⁷ Art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho.

³⁸ Output



Aliás, parte das vertentes constantes desta recomendação constam igualmente de várias reflexões desenvolvidas na Parpública sobre esta matéria. Assim, e dado que a recomendação formulada contém múltiplas vertentes, os contributos da Parpública serão apresentados relativamente a cada uma das alíneas mencionadas pelo Tribunal de Contas.

Hipótese do acesso mais facilitado das concessionárias ao mercado de capitais

Em princípio, qualquer Concessionária pode aceder ao mercado de capitais, não havendo qualquer obstáculo, por parte das entidades públicas, a que tal se verifique, atendendo a que, nas actuais concessões, o financiamento tem estado a cargo dos parceiros privados.

Naturalmente que sempre se poderá invocar que os procedimentos associados ao lançamento dos concursos públicos e as exigências colocadas em matéria de apresentação das propostas não fomentam tal acesso, criando mesmo algumas dificuldades. A este propósito também se poderá referir que as exigências de compromisso por parte das entidades financiadoras também não são propiciadoras do recurso a esta alternativa de financiamento.

Importa, contudo, ter presente que este mecanismo de financiamento, de uma forma geral, só constitui uma verdadeira fonte alternativa de recursos após concluída a fase de construção e iniciada a exploração, altura em que os riscos do projecto estão já bem delimitados, e até minimizados.

Por outro lado, com a entrada dos projectos em “velocidade de cruzeiro” no que se refere à exploração, torna-se menos essencial o papel das entidades financiadoras, enquanto mecanismo de controlo dos próprios projectos, criando-se condições mais favoráveis para o acesso a este tipo de fontes de financiamento.

Deste modo, a recomendação formulada tem particular relevância em processos de refinanciamento, estando mesmo a ser adoptada nos casos em que tal ocorre, muito

embora se trate de processos ainda em fase inicial de desenvolvimento.

Hipótese da concessão de financiamentos estatais a custos mais reduzidos

Embora do ponto de vista teórico tal recomendação possa parecer ter todo o sentido, dado que os custos directos dos financiamentos, normalmente, são mais reduzidos quando obtidos pelo Estado, há que tomar igualmente em consideração os custos indirectos que tal via pode gerar.

Por um lado, a atribuição de financiamentos pelo Estado acarretaria também uma maior assunção de riscos pelos parceiros públicos, não só em termos da evolução dos custos de financiamento como também no que se refere aos riscos de algo “correr mal”, situação em que o Estado partilharia com as restantes entidades financiadoras os riscos inerentes, o que obrigaria a dispor de uma estrutura que desenvolvesse um trabalho idêntico ao que é efectuado pelos bancos financiadores.

Por outro lado, não se pode dissociar tal recomendação das restrições a que Portugal, tal como qualquer outro país da zona euro, está sujeito, em matéria orçamental e de contenção da dívida pública, o que condiciona a adopção plena desta recomendação.

Hipótese da integração do Estado no elenco accionista das SPV

O Estado, enquanto tal, não tem vocação de entidade financiadora e, muito menos, de agente, com experiência de intervenção no mercado de capitais. Aliás, há entidades especializadas no mercado para actuar nestes domínios, que actuam em condições normais de mercado, pelo que deverá ser encarado com algum cuidado e muita prudência o papel que o Estado possa desenvolver neste domínio.

Tal não impede, contudo, que entidades públicas, actuando em termos que não possam ser considerados como perturbadores da concorrência e dos mercados, possam ter

alguma intervenção neste domínio, desde que de tal intervenção resultem ganhos de eficiência e diminuição de custos, sem alteração das matrizes de risco envolvidas.

Poderá ainda admitir-se o desenvolvimento de outras soluções que possam, também em matéria de desenvolvimento de processos de financiamento ou refinanciamento, envolver parcerias entre entidades públicas e privadas, situação em que poderiam identificar-se vantagens no envolvimento de entidades públicas, juntamente com entidades privadas, na constituição destas entidades veículo.

No entanto, as soluções terão de ser ajustadas a cada realidade em concreto, acautelando sempre que a intervenção das entidades públicas não desvirtue o funcionamento dos mercados, sendo para isso imprescindível que seja respeitada a natureza empresarial das entidades envolvidas e a obtenção de vantagens comparativas, face ao não envolvimento público.

Hipótese da realização de concursos específicos para a componente de financiamento das PPP, à semelhança do que se verifica no Reino Unido

É uma sugestão que a Parpública tem vindo a formular junto das entidades responsáveis pelo lançamento de novas parcerias, havendo a convicção de que tal pode constituir um mecanismo de intensificação da concorrência entre as entidades financeiras, com vantagens inegáveis, ao nível dos custos de financiamento das parcerias e da própria celeridade dos processos e redução dos custos de apresentação das propostas, por parte dos concorrentes.

A sua aplicação deverá, em nossa opinião, realizar-se prioritariamente em parcerias cujo mercado já esteja estabilizado, onde os diversos riscos estejam bem definidos e o nível de incerteza seja menor. Sendo o sector das concessões rodoviárias um mercado que se enquadra nestes pressupostos, importa ter presente que nos últimos dois anos não foi lançado nenhum novo concurso neste mercado.

Hipótese da incorporação no custo do contrato de PPP dos benefícios do refinanciamento

A Parpública terá sido, talvez, uma das primeiras entidades em Portugal a pugnar por este objectivo, procurando incorporar nas concessões existentes a experiência recolhida noutros países europeus.

O Ministério das Finanças tem transmitido aos seus representantes nas Comissões de Acompanhamento instruções para que tais benefícios sejam partilhados entre parceiros públicos e privados.

Também em sintonia com tais instruções, no âmbito do processo de avaliação de uma parceria que se encontra actualmente em curso se tem procurado que os concorrentes ainda em concurso aceitem este princípio, no âmbito da negociação da minuta do Contrato de Concessão.

A renegociação da Concessão AENOR, recentemente concluída, incorpora já a aceitação quanto à partilha em partes iguais dos benefícios que sejam gerados no âmbito das operações de refinanciamento que venham a ocorrer.

Contudo, a recomendação formulada deve merecer outro tipo de reflexões, designadamente nos casos em que tal partilha não está prevista nos contratos iniciais, onde a pretensão do Estado pode colidir com a sua não aceitação por parte do parceiro privado, invocando que assumiu integralmente os riscos financeiros, por exemplo.

Esta argumentação colide com outra, que pode ser invocada pelo Estado, dado que a existência de uma operação de refinanciamento, conduzindo normalmente ao alargamento do prazo de reembolso dos financiamentos, traduz algum acréscimo de riscos para o Estado, sendo natural que pretenda ser compensado desses riscos.



Por outro lado, nos casos em que o Estado paga parte dos serviços prestados pelo parceiro privado, também se pode argumentar que é lícito que ele pretenda ver reflectido no custo que lhe é cobrado o efeito decorrente da diminuição dos custos do parceiro privado. E ainda se poderá argumentar, em muitas situações, que está em causa a exploração de bens de domínio público, sendo lícito que o Estado beneficie dos resultados dessa gestão.

Independentemente da argumentação que possa ser invocada, nos casos em que a partilha de benefícios não esteja prevista nos contratos, o poder do Estado pode, em última instância, restringir-se se impedir a realização do refinanciamento, caso o parceiro privado não manifeste disponibilidade para partilhar os benefícios gerados.

Mas a questão da partilha suscita outras questões adicionais que merecem igualmente alguma reflexão. Aceitando ambas as partes o principio da partilha, como se deve quantificar o benefício envolvido? E como deve processar-se a partilha? E em que momento é que os benefícios gerados devem ser atribuídos ao Estado – no momento do refinanciamento ou ao longo do período restante da Concessão?

De salientar que, tanto é do nosso conhecimento, esta matéria estará já contemplada no âmbito da revisão do regime jurídico das parcerias público privadas.

Hipótese da assunção de riscos de variação de taxa de juro por parte do Estado

No âmbito de uma parceria, a repartição de riscos entre os parceiros públicos e privados deve, de uma forma geral, processar-se de forma a afectar a cada um dos parceiros os riscos para os quais dispõe de maior capacidade de gestão e controlo, de forma a diminuir o respectivo custo.

No caso do risco de variação da taxa de juro, em nossa opinião, o Estado não dispõe actualmente de instrumentos privilegiados de gestão susceptíveis de controlar a variação da taxa de juro.

E aqueles de que pode dispor não são substancialmente diferentes dos que estão acessíveis aos parceiros privados. E mesmo em termos dos custos dos instrumentos disponíveis, admitimos que os mesmos não sejam substancialmente diferentes, muito embora haja outras entidades que poderão opinar de forma mais sólida sobre esta matéria.

Neste contexto, não se identificam vantagens particularmente relevantes para fundamentar a assunção, pelo Estado do risco de taxa de juro, embora só perante cada situação em concreto se possa proceder a uma avaliação mais rigorosa das potencialidades de tal alternativa.

Por outro lado, as condicionantes que identificámos a propósito dos comentários relativos à alínea b) podem ser igualmente aplicáveis ao caso presente, caso o Estado assumisse este tipo de risco.

Hipótese da concessão de garantias de financiamento por parte do Estado para a fase de construção (em situações muito especiais)

A concessão de garantias de financiamento por parte do Estado poderá, eventualmente, ser entendida como uma forma de intervenção no mercado, contrária às leis da concorrência no sector, devendo ser encarada com alguma prudência.

Entendemos que esta possibilidade só deveria ser equacionada em situações muito específicas, desde que previamente demonstrado que o mercado não tinha condições de assegurar o financiamento pretendido de forma satisfatória.

Mas, mesmo neste caso, deveriam igualmente analisar-se previamente as razões que conduziram a que o mercado não manifestasse disponibilidade, ou interesse, em assegurar tais operações de financiamento.

Com efeito, tais razões poderiam estar associadas a projectos de elevado risco ou de viabilidade muito reduzida, sem capacidade de geração de fundos ou com um outline business case mal concebido, entre outras possíveis razões que indiciassem elevadas probabilidades de insucesso.

Nestes casos, a concessão de garantias de financiamento por parte do Estado, distorcendo as condições de mercado, implicaria ainda a assunção de riscos muito elevados, com forte probabilidade dos mesmos se transformarem em encargos futuros.

Em nossa opinião, a adopção desta recomendação teria de estar subordinada a uma rigorosa avaliação prévia das condições em que tais garantias fossem concedidas, exigindo ainda um apertado acompanhamento e controlo da fase de construção, por parte das entidades públicas responsáveis pela gestão dos respectivos contratos, de forma a assegurar que tais garantias não se viessem a transformar em encargos acrescidos para o Estado, com o inerente agravamento do custo das parcerias.

Apesar destas condicionantes, caso as mesmas possam ser adequadamente geridas, entendemos que existe um potencial de obtenção de economias no custo das parcerias através da identificação de mecanismos de financiamento específicos para a fase de construção, embora nem sempre tais mecanismos tenham de envolver uma intervenção directa do Estado, a qual, como já se referiu a propósito de alíneas anteriores,

também apresenta aspectos menos favoráveis que não podem ser omitidos, se a intervenção do Estado não for acompanhada da adopção de mecanismos de gestão e controlo de riscos compatíveis com as práticas do mercado.

Introdução de uma componente de pagamento do contrato de PPP em função da disponibilidade do serviço

A opção pelo pagamento em função da disponibilidade do serviço, em alternativa ao pagamento com base na procura, poderá justificar-se quando os riscos de procura forem muito elevados ou caracterizados por significativos factores de incerteza quanto à evolução futura. Tal opção pode ainda justificar-se quando o Estado pretender dispor de maior liberdade de decisão estratégica relativamente a opções futuras ainda não totalmente definidas.

Naturalmente que os pagamentos em função da disponibilidade, sendo menos motivadores quanto ao aumento da qualidade dos serviços prestados, obrigam as entidades públicas responsáveis pela gestão do contrato e controlo do serviço prestado a maior eficiência no seu desempenho, o que nem sempre é possível assegurar.

Em caso de pagamento por disponibilidade, o parceiro privado tem menos interesse no aumento da procura, porque não beneficia de acréscimo de receita e até pode envolver agravamento de encargos. Neste contexto, uma gestão adequada consistirá, essencialmente, em manter níveis mínimos de qualidade, que não induzam a situações susceptíveis de penalização, as quais dependem da qualidade do contrato, em termos de penalidades, mas também da eficiência das entidades fiscalizadoras. E quanto menos eficientes estas entidades forem, maior será a propensão para que os serviços prestados se degradem.

No entanto, nos casos em que ocorrem pagamentos directos pelo Estado, associados à disponibilização de uma infra-estrutura, onde o risco de procura não recai de forma determinante sobre o parceiro privado, a introdução de componentes de pagamento baseadas em disponibilidade assume particular relevância, justificando a recomendação formulada.



Hipótese da introdução de prazos variáveis indexados a targets de rendimentos (ex. valor actual dos cash flows)

Normalmente, os concursos para parcerias no sector rodoviário contemplam abertura para que os concorrentes apresentem propostas com prazo variável, embora sempre com um prazo máximo definido. No entanto, de uma forma geral, as propostas apresentadas contemplam um prazo fixo, coincidente com o prazo máximo contratualmente definido. Esta opção dos concorrentes poderá estar associada à percepção de que o prazo variável, sendo mais penalizante para o parceiro privado, nem sempre é valorizado na mesma proporção por parte das entidades avaliadoras.

Em nossa opinião, a recomendação é adequada, embora exija uma análise adequado da forma como a mesma possa ser adoptada, dado que os prazos variáveis, para constituírem uma alternativa eficiente, devem ter dois objectivos distintos. Com efeito, esta opção pode constituir um factor amortecedor do risco de procura, o que beneficia o parceiro privado. Por outro lado, deve ser entendida como uma forma de prevenir a ocorrência de ganhos anormais e não justificados por parte do parceiro privado, muitas vezes motivados por aspectos externos à concessão.

❖ **Comentário da EP, EPE**

Somos favoráveis a qualquer medida que permita optimização de estruturas e custos financeiros e que os mesmos sejam, dentro do razoável, partilhados pelo Estado.

É certo que, actualmente, as estruturas de capital mais atraentes são obtidas em mercado de capital, desintermediando o balanço dos bancos comerciais. Na actual estrutura de concurso, tal só é possível em sede de refinanciamento, onde se tem “exigido” ao parceiro privado uma partilha dos benefícios estritamente financeiros. Em novos contratos esta regra está a ser incluída no Caderno de Encargos.

A implementação de uma tipologia de concurso por fases, em que primeiro se faz a contratação “técnico-económica” e depois a “financeira”, parece ser, conceptualmente, geradora de valor (aumenta a concorrência do financiamento, o que, em mercados eficientes, significa melhor valor para o comprador), mas deverá ser cuidadosamente analisada antes de implementada pois, a nosso ver, requer estruturas de contratos de concessão muito estabilizadas. A partilha de ganhos de eficiência operacional (não de upside “exagerado” de procura e, conseqüente remuneração) parece, a priori, subverter a lógica contratual, além de que o Estado deve assegurar que obtém “bom preço” aquando do concurso, fomentando de forma eficiente a competição. Seria desequilibrado exigir partilha de aumentos de eficiência sem exposição a variações no sentido inverso uma vez que a matriz de risco a “lançar” a concurso tem de ser geradora de valor.

É perfeitamente admissível a inserção de limites de retorno provenientes de variáveis não controláveis pelo privado (o pagamento por disponibilidade já existe de forma implícita no conceito SCUT (truncagem superior de Banda) e na Concessão Litoral Centro (por limite de tenor) não nos parecendo que o Estado deva ser parte do “risco da operação”.

Não vislumbramos as vantagens de ser o Estado a assumir o risco de taxa de juro quando claramente não é a melhor entidade para o fazer. Este risco pode ser facilmente mitigável através de instrumentos financeiros adequados para o efeito.

O Estado Português deve procurar e incentivar uma alocação efectiva de riscos à entidade/ parte com maior capacidade de os mitigar. Esta alocação para ser efectiva terá que prever que o privado tenha capital em risco (ou seja, que invista fundos próprios nos projectos) pelo que consideramos importante haver algum financiamento privado (o suficiente para atingir este objectivo).

Colocamos por isso reservas a uma solução que se baseie integralmente no financiamento público. Uma solução mista parece-nos mais razoável.

Num projecto rodoviário perfeitamente definido não vislumbramos benefícios em ter empresas de capitais mistos (públicos e privados). Tal traria dificuldades na alocação dos riscos e das responsabilidades atribuíveis a cada uma das partes.

Não é equilibrado exigir ao privado que incorpore no custo do Estado o benefício de um futuro refinanciamento. A prioridade deverá ser a de criar ambientes competitivos (incentivando o privado a melhorar a sua proposta através, por exemplo, da incorporação de pelo menos parte do futuro benefício do refinanciamento) em sede de concurso e de contratualmente prever a partilha, algo que já se está a fazer em Portugal.

Pelas razões de alocação de riscos acima referidas não partilhamos a ideia da concessão de garantias, excepto porventura na componente pública de um financiamento misto.

O prazo variável é apenas uma forma de partilhar rentabilidades evitando retornos excessivos para o privado. Existem opções mais simples como a partilha de upsides de receitas, as quais poderão ser ponderadas. No entanto essa opção de prazo variável está presente em todos os Concursos abertos neste sector havendo, como já se disse, uma Concessão, a do Litoral Centro, adjudicada com prazo variável.

❖ Entendimento do TC

A recomendação em causa do TC circunscrevia-se à necessidade de serem ponderados mecanismos e instrumentos que possibilitassem a diminuição de encargos para o Estado com as PPP, quer pela partilha de benefícios, quer pelo aproveitamento das condições privilegiadas de financiamento do

Estado, quer pelo uso de alternativas de financiamento dos projectos directamente pelas próprias concessionárias, quer, finalmente, por outras alternativas envolvendo as composições dos capitais, fossem eles próprios ou alheios.

Pretendeu-se, dessa forma e avançando com exemplos de práticas já experimentadas a nível internacional, cobrir um largo espectro de possibilidades no tocante ao financiamento, sendo certo que, sem prejuízo do papel fiscalizador do TC, a decisão da sua efectiva aplicação, caberia, em última instância, às entidades que têm a seu cargo a gestão das PPP.

A aplicação prática das possíveis medidas dependerá, obviamente, do modelo, configuração e condições de desenvolvimento de cada parceria.

Os comentários que acima se transcreveram, demonstram que as mesmas alternativas apresentam aspectos positivos, ou negativos, dependendo do contexto. Também o respectivo carácter construtivo evidencia a atenção dada à matéria em causa.

Efectivamente, a promoção do acesso das concessionárias ao mercado de capitais, já foi prevista no caso do refinanciamento de uma concessão rodoviária em regime de portagem real. Conforme se verá mais adiante, a operação não se encontra ainda completamente definida, sendo essa apenas uma das alternativas previstas.

A concessão em causa é a Concessão Norte, tendo sido aprovado o respectivo acordo-quadro através do Despacho N.º 15673/2006 de 12 de Junho.

Relativamente à concessão de financiamentos estatais a custos mais reduzidos, constitui também uma opção no sentido de reduzir os inconvenientes resultantes de uma das vertentes relativamente à qual o sector privado se apresenta, em geral, menos eficiente, i.e., a do financiamento.



Não sendo acompanhado de mecanismos complementares, reconhece-se que um dos seus inconvenientes passa pela diminuição da capacidade de responsabilização do parceiro privado e, em última análise, pela maior exposição ao risco do parceiro público.

De qualquer forma, trata-se de uma questão que, para já, se encontra desfasada relativamente ao momento actual. De facto, em grande parte, a opção por PPP tem sido induzida por motivos orçamentais. No actual quadro de restrições e da necessidade de cumprimento de metas em termos de deficit, esta poderá não ser uma solução atractiva.

Recorde-se que, de acordo com as regras do Eurostat, a importância do financiamento do Estado³⁹ é um factor que determina a necessidade dos activos da parceria serem considerados no balanço do Estado, particularmente quando através da análise dos riscos envolvidos não se atinjam resultados inteiramente claros.

Admite-se que a sobre-importância das razões orçamentais não constitui, em exclusivo, um problema do caso português. Não obstante, também noutros domínios nacionais se considera que os motivos orçamentais não devem determinar a escolha por este tipo de contratação.

Quanto à integração do Estado no elenco accionista das SPV, embora num contexto diferente das parcerias ora analisadas, e sem que com este comentário se entendam validados os respectivos parâmetros, é uma modalidade já em prática através de entidades públicas específicas.

No que toca à realização de concursos específicos para a componente de financiamentos, partilhamos com a Parpública, a noção do seu potencial de aplicação prática.

Julgamos que a tornarem-se uma realidade as vantagens indicadas (entre as quais a celeridade processual e a redução do custo de apresentação das propostas) o aumento da concorrência poderá fazer-se sentir não só no lado das possíveis entidades financiadoras, mas também das potenciais adjudicatárias.

Relativamente à partilha de benefícios decorrentes de refinanciamento que são referidos a respeito do acordo-quadro com a AENOR (Concessão Norte, já referida), deve referir-se que fica em aberto a possibilidade de o Estado vir a afectar à concessionária os montantes a que tenha direito.

Isto, ainda que se trate de uma renegociação com origem em montantes que terão sido dados como responsabilidade do Estado na sequência de pedidos de reequilíbrio financeiro. Um dos motivos subjacentes ao acordo terá sido a diminuição dos volumes de dispêndio directo do Estado. Note-se que esse não é esse o único aspecto que no mesmo acordo, ainda não se encontra definitivamente esclarecido. Voltar-se-á a este caso mais adiante.

A associação dos encargos do Estado à disponibilidade do serviço comporta, efectivamente, vantagens e desvantagens. Esta opção implica serem assegurados mecanismos complementares, como um adequado controlo da qualidade do serviço prestado. O motivo essencial é o facto de o parceiro privado poder não só sentir desincentivo a suportar mais custos com o serviço de procura adicional que se venha a desenvolver, como também ser tentado a desincentivar pela via da qualidade, ou do preço, o próprio aumento da procura reduzindo a prazo o impacto público do projecto. No entanto, uma das vantagens será a maior previsibilidade de encargos para o Estado e necessariamente uma maior transparência em termos orçamentais.

³⁹ Bem como outros factores, nomeadamente as garantias do Estado ou o destino final dos bens.

De certa forma, a renegociação do contrato da Concessão Fertagus implicou a opção por prazos variáveis. Recorde-se que em função da renegociação, foi estipulada uma diminuição do prazo de concessão, embora tivesse também sido prevista a possibilidade de uma prorrogação, especificamente, se demonstrado pela concessionária que durante o período adicional não haverá necessidade de quaisquer participações do Estado.

Uma vez que se tratou também de uma renegociação foram então incluídas obrigações de pagamento de responsabilidades do Estado decorrentes da vigência do anterior e malogrado contrato. Foram igualmente acordadas condições e efeitos financeiros para o Estado que não se encontravam, à altura, completamente esclarecidas. Cingindo este comentário aos mecanismos contratuais e, nomeadamente, excluindo as situações descritas, **as soluções encontradas mereceram, no caso específico, uma apreciação global positiva.** Recorde-se que, associados a este prazo variável, existem, neste contrato, mecanismos de partilha de receitas, bem como tectos definidos para a contribuição do Estado, em cada ano, e, apenas se necessário face ao desempenho operacional. Igualmente desapareceram, para o Estado, obrigações de indemnizar pela abertura de novas travessias rodoviárias sobre o Tejo. A solução de conjunto permitiu ultrapassar as limitações decorrentes da excessiva dependência da evolução da procura, bem como definir um quadro de alocação de riscos mais equilibrado⁴⁰, ao qual não é também estranha a redução do prazo de concessão, com especificação das condições da respectiva prorrogação.

Tendo em atenção os comentários supra transcritos, há que referir que a limitação dos retornos dos parceiros privados não constitui, em si, um objectivo, nomeadamente, quando sejam decorrentes da gestão de variáveis endógenas, sobre as quais o parceiro pode obter ganhos de gestão. A esta matéria se voltará adiante.

⁴⁰ Com as ressalvas já apontadas.

Não se afigura necessário, por ora, densificar a análise de cada alternativa, tanto mais que a generalidade das parecerias, nomeadamente rodoviárias e ferroviárias, foram já, há muito, lançadas.

4.2.7. *Recomendação 7*

O Estado deverá proceder a uma análise criteriosa e limitar substancialmente, no âmbito dos processos de REF, as imposições do sistema financeiro⁴¹ (os denominados “efeitos Caso Base”), bem como todos os outros custos indirectos⁴² que extravasam o prejuízo efectivo directamente relacionado com os eventos elegíveis para efeitos de REF. Neste contexto recomenda-se que:

- j) O Estado regule os processos de REF, com especial ênfase nos mecanismos de cálculo e compensação, de forma a limitar os efeitos financeiros associados à rigidez dos modelos - Caso Base. Neste contexto, o Estado deverá aferir da razoabilidade dos critérios-chave dos REF (TIR accionista, RCASD, RVE), quando comparados com outros menos penalizantes, nomeadamente o custo de capital e a TIR do projecto;*
- k) O Estado deverá proceder a uma rigorosa monitorização do desempenho dos projectos de forma a considerar eventuais “ganhos” decorrentes de desempenhos das concessionárias acima das expectativas do Caso Base nos respectivos processos de REF.*

⁴¹ Nomeadamente a manutenção de rácios de cobertura em fases do projecto cujo risco não a justifique.

⁴² Destacam-se, nomeadamente, os elevados custos reclamados de negociação incluindo os relativos aos consultores das concessionárias.



❖ Comentário da Parpública:

A Recomendação do Tribunal de Contas aborda alguns aspectos importantes cuja identificação, contudo, só foi possível, em termos práticos, após a aprendizagem decorrente dos primeiros processos de reequilíbrio financeiro que foram desenvolvidos.

Com efeito, quando os primeiros contratos foram negociados dificilmente alguém no sector público, em Portugal, estaria em condições de opinar, de forma consistente, sobre qual a forma mais adequada para elaborar cláusulas de reequilíbrio financeiro. Por outro lado, importa ter presente que os primeiros contratos celebrados neste domínio foram desenhados por consultores oriundos do sector financeiro, o que também poderá ter contribuído para a natureza e características dos textos existentes.

Assim sendo, e dado que a regulamentação dos processos de reequilíbrio financeiro consta, normalmente, dos próprios contratos de concessão, dificilmente a recomendação formulada poderá ser acatada, relativamente aos processos em curso, que são os que actualmente têm potencialidade para entrar, ou já estão, em processo de reequilíbrio financeiro. Note-se que estamos perante contratos com uma duração que se aproxima, em média, dos 30 anos, não podendo o Estado alterá-los, de forma unilateral.

Importa ainda ter presente que, até ao presente, os mecanismos de reposição do equilíbrio financeiro das concessões apenas previam a possibilidade do mesmo funcionar em benefício dos parceiros privados e nunca em favor do Estado. A Parpública tem pugnado pela alteração deste princípio, por entender que o reequilíbrio deve funcionar nos dois sentidos, desde que ocorram situações que o justifiquem. Face à informação disponível, admite-se que tal possibilidade possa ser contemplada no âmbito da revisão do regime legal das parcerias.

Há, contudo, um aspecto da Recomendação que nos merece algumas reservas. Com efeito, a existência de ganhos decorrentes do desempenho do parceiro privado, estando associados à sua eficiência e capacidade de gestão, não devem, em nossa opinião, ser considerados no âmbito dos processos de reequilíbrio. Do mesmo modo, não se deve utilizar a falta de rentabilidade como justificativo para que os parceiros privados tenham direito à reposição do equilíbrio financeiro da parceria.

Se tal acontecesse estaríamos a transmitir uma mensagem de que o bom desempenho não era premiado, ao mesmo tempo que eliminaríamos os incentivos a que o parceiro privado procurasse um bom desempenho da Concessão. Por outro lado, o mau desempenho e as ineficiências poderiam, por via do reequilíbrio, ser compensadas pelo Estado. Em nossa opinião, tais procedimentos, num caso ou no outro, poderiam constituir o total desvirtuamento das parcerias público privadas.

❖ Comentário da EP, EPE

Sempre que o dano fica na esfera da concessionária (perda de receitas ou sobrecustos, por exemplo) os seus investidores de capital (accionistas ou entidades financiadoras) terão que ficar protegidos em caso de ocorrência de potenciais eventos que possam afectar a solidez financeira da concessionária.

Neste caso, os referidos investidores de capital quererão que a reposição do equilíbrio financeiro se faça com referência a indicadores ou critérios que melhor os proteja (a TIR accionista, no caso dos Accionistas e os rácios de cobertura da dívida, no caso das entidades financiadoras).

Assim, não vislumbramos forma de evitar a utilização dos rácios de cobertura da dívida e da TIR para os accionistas neste tipo de projectos, sem colocar em causa a bancabilidade ou o pricing do projecto (tornando-o menos competitivo na óptica do Estado).

Nos Contratos de Concessão existentes, em sede de reposição do equilíbrio económico e financeiro da Concessão, têm de ser observadas as imposições contratuais que estiveram na base da formação da proposta do privado.

Assim, fazer um offset das consequências das responsabilidades do Estado, relativas a determinado evento, com eventuais ganhos obtidos até então pela parte privada, não deixará de subverter a matriz de risco contratada e revê-lo, de alguma forma, já seria actuar fora do perímetro contratual, seria como renegociar o contrato.

Estamos, de toda a maneira, a fazê-lo e muito recentemente solicitámos a nomeação de uma Comissão de Acompanhamento para acompanhar uma negociação com a Lusoponte com vista à verificação dos efeitos da alteração da taxa de IRC (para baixo) e consequentemente aumento de rentabilidade, devido a esse facto, naquela Concessão.

❖ Entendimento do TC

Pela mera aplicação do modelo financeiro inicial (caso base), em processos de reequilíbrio financeiro, de forma genérica (dir-se-ia quase abstrata, por não ter em conta diferenças entre o mesmo modelo e as condições no momento e em concreto da parceria) os parceiros privados podem obter recursos adicionais, para além dos que lhes sejam directamente devidos pelo Estado, pela ocorrência de eventos previamente considerados como elegíveis.

No entender do Tribunal a actual legislação, ao englobar os processos de reequilíbrio financeiro do conceito de alteração da parceria e ao exigir (no que se espera seja a maioria dos casos) a nomeação de uma comissão de negociação, obrigada a estudos comprovativos da respectiva razoabilidade económica e financeira, pode vir a contribuir para mitigar este problema.

Porém, afigura-se que a regulação dos processos de reequilíbrio financeiro, incorporada na actual legislação é de índole genérica, o que é manifestamente insuficiente, nomeadamente na ausência de um formal sistema de divulgação da experiência acumulada e na persistência de fragilidades nas competências das entidades públicas contratantes.

Estes factores constituem brechas significativas na posição do Estado neste tipo de contratação, com efeitos nos reequilíbrios verificados em todas as PPP logo desde os primeiros anos. Note-se que legalmente as PPP têm que ter duração superior a três anos, embora na prática tenham durações substancialmente maiores. Se existem noutros países parcerias com prazos substancialmente mais dilatados do que a generalidade das portuguesas, também não é menos verdade que as fragilidades em matérias essenciais, que subsistem de forma acentuada entre nós, aconselham prudência na dilatação dos prazos.

Neste campo, deve sublinhar-se, pela positiva, que embora a maioria das PPP não apresente propriamente prazos curtos (cerca de 30 anos⁴³), a julgar pelos casos até agora apreciados⁴⁴, se tem verificado alguma prudência na transposição, para a realidade nacional, de algumas práticas de outros países, nomeadamente não europeus.

⁴³ Note-se, que mesmo a respeito deste tipo de prazos, mereceu destaque positivo a redução de prazo ocorrida na renegociação da Fertagus.

⁴⁴ A apreciação circunscreve-se às PPP já descritas neste relatório e, ainda assim, de uma forma global.



As vantagens associadas a prazos mais longos passam⁴⁵ pela possibilidade de diluição dos encargos do Estado durante um ciclo de vida maior⁴⁶. Consequentemente o respectivo atractivo passa também pela possibilidade de, nomeadamente, em períodos iniciais multiplicar o volume de infra-estruturas em operação. Por outro lado, a mesma opção provoca a rigidez nas estratégias públicas a par da maior exposição à imponderabilidade associada a prazos excessivamente dilatados.

Desta forma, se, por um lado, existirá o atractivo da potencial criação de condições para uma mais rápida convergência, também a margem de erro admissível será substancialmente menor do que a verificada noutras economias geradoras de maiores recursos e, consequentemente, com maior margem para uma intervenção correctiva.

Há também que considerar que a contratação a prazos muito dilatados (existem experiências estrangeiras que rondam os cem anos) requer cuidados extremos na configuração dos mecanismos contratuais e na determinação dos *outputs*. A experiência tem demonstrado a dificuldade de, em determinados casos, conciliar a necessária evolução do conceito de qualidade com a necessidade de definir à priori os respectivos parâmetros.

Prazos dilatados, quando, como sucede no nosso caso, são acompanhados de fragilidades estruturais que começam logo na concepção e estudo das parcerias e se estendem ao controlo e monitorização, são susceptíveis de criar estruturas contratuais que, na prática, não atribuem ou promovem adequadamente a gestão dos riscos pelos parceiros.

Sublinhe-se que esta situação tem-se verificado entre nós, mesmo com a utilização de prazos não tão longos, como o atestam os inúmeros processos de REF e renegociações contratuais.

⁴⁵ Entre outras e obviamente de acordo com as respectivas condições particulares, nomeadamente em termos de ciclos de investimento.

⁴⁶ Naturalmente, entre outras, embora existam também experiências que indicam o substancial aumento dos encargos globais.

Acresce que existiria necessidade de um cuidado especial na configuração de determinadas cláusulas de salvaguarda da posição do Estado e do serviço público (resgate, por exemplo). Estas, se inadequadamente formuladas, poderão, em função do prazo dilatado, ver desmesuradamente diminuída, ou, noutras situações, desproporcionalmente aumentada, a respectiva importância, nomeadamente em sede de renegociação contratual⁴⁷. Por outro lado, a imponderabilidade associada aos prazos dessa natureza, faz com que a probabilidade de ocorrência das mesmas situações passe, de facto, a ser mais substancial.

De notar é, também, o facto destes prazos dilatados eliminarem a formação da concorrência potencial entre o parceiro privado, escolhido em determinadas circunstâncias, e os potenciais concorrentes a uma nova contratação. Tal poderá essencialmente tomar forma à medida que o prazo contratual cessa⁴⁸. **Face à experiência portuguesa, envolvendo a renegociação em larga escala (sem pressão concorrencial) e alterando-se significativamente as condições iniciais das parcerias, bem como até o próprio modelo (diga-se, por imposição directa do Estado) poderá eventualmente ocorrer a perpetuação *ad eternum* do mesmo parceiro privado, mais por via do lastro de alterações contratuais, do que por imperativo de serviço público.**

Tais considerações têm estado subjacentes, à apreciação pelo TC, das parcerias portuguesas, nomeadamente ao invocar o princípio da proporcionalidade na configuração das mesmas.

⁴⁷ A importância efectiva deste tipo de cláusulas foi já constatada em processos de renegociação de PPP portuguesas.

⁴⁸ Apesar de o mercado português ser, por alguns estudos considerado já mais aberto do que alguns outros, nomeadamente o Espanhol, considera-se existir ainda margem para o aparecimento de novos potenciais parceiros e com eles novas soluções. Afigura-se, também por isso, a vantagem dos efeitos da potencial concorrência serem considerados em termos contínuos.

Relativamente a este princípio, a Comissão Europeia refere que⁴⁹:

“O princípio da proporcionalidade exige também que se concilie concorrência e equilíbrio financeiro; a duração da concessão deve, então, ser fixada de forma a não restringir ou limitar a livre concorrência para lá do necessário à garantia de amortização dos investimentos e a uma remuneração razoável dos capitais investidos, mantendo, ao mesmo tempo, para o concessionário, um risco inerente à exploração”.

Prazos excessivamente longos poderão ser impeditivos do reajustar da estratégia do Estado no sector em causa, como se referiu, mas também eliminar a possibilidade de aplicação da experiência acumulada neste tipo de contratação, já de si complexo. Internacionalmente não existe, ainda, qualquer pré-configuração de PPP que resulte em solução universal. Possivelmente, face às características da matéria, poderá mesmo nunca vir a existir.

No actual quadro de restrições orçamentais, prazos contratuais mais alargados poderão também ser atractivos, nomeadamente em sede de renegociação, uma vez que se torna possível ao Estado desobrigar-se do pagamento directo de importâncias devidas, por troca de prazo contratual. Como houve já oportunidade de referir, e várias vezes o TC o sublinhou, os motivos orçamentais não devem constituir a principal motivação no recurso a PPP. No entanto, poderá ser pertinente a ponderação da exiguidade de recursos, nomeadamente num cenário de indicadores seguros da boa qualidade do serviço.

Como se tinha referido a respeito da Recomendação anterior, a limitação dos retornos dos parceiros privados não constitui, em si, um objectivo, nomeadamente quando decorrentes da gestão de variáveis endógenas,

⁴⁹ Comunicação Interpretativa da Comissão sobre as Concessões em Direito Comunitário (2000/C 121/02).

sobre as quais o parceiro pode obter ganhos de gestão. Já, por outro lado, se considera deverem ser objecto de mecanismos de partilha benefícios que decorram da alteração de variáveis exógenas, nomeadamente quando, através de outros mecanismos contratuais, o Estado partilhe ou suporte os correspondentes riscos de variação negativa. Estão neste caso, por vezes, os benefícios decorrentes de variações de procura⁵⁰.

Tem-se verificado, em contratos já celebrados que, para além deste tipo de variáveis, existem outras que, em determinadas circunstâncias, podem motivar um retorno para o parceiro privado, que se pode considerar injustificado. Recorde-se que **só na actual redacção do Decreto-Lei N.º 86/2003, fixada em 2006, veio a ficar legalmente estabelecido que, no modelo financeiro, ou caso base, devem constar, para efeitos de determinação do equilíbrio financeiro, todas as receitas obtidas pelo parceiro privado em função do desenvolvimento da parceria.**

Os mesmos modelos financeiros têm enfermado de outras fontes de potencial desequilíbrio. Podemos apontar, por exemplo, a consideração de taxas de imposto sobre o rendimento que não vieram, na prática, a ser suportadas pelos parceiros privados, mas que são usufruídas em resultado de processos de reequilíbrio financeiro.

Outro exemplo tem sido, até aqui, a ausência de partilha de benefícios de operações de refinanciamento operadas pelos parceiros privados, após a contratação. **Como se referiu, esta partilha torna-se agora obrigatória com a nova redacção do Decreto-Lei N.º 86/2003.**

⁵⁰ O comentário refere-se à previsão de mecanismos de partilha na contratação. A EP, em sede de contraditório, veio referir que é seu entendimento que “os processos de REF não são ainda mais dispendiosos para o Estado, porque não tem sido permitido aos privados a revisão de pressupostos base do modelo financeiro, isto é, tráfego, apesar do incentivo que as concessionárias têm para o fazer, tendo em conta que o tráfego actualmente (fruto da conjuntura macroeconómica) tem estado normalmente abaixo das projecções de caso base”.



Antes, o Estado não partilhava estes benefícios, continuando, no entanto, a ser responsável pelas mesmas contribuições inicialmente acordadas.

A EP, E.P.E. veio referir em sede de contraditório que “apesar desta disposição (partilha de benefícios) só agora estar consignada com clareza na lei, a EP seguiu desde sempre essa prática em todas as negociações de refinanciamento, tendo, nos dois processos que fechou – Algarve em 2001 e Concessão Norte em 2006 – ficado materializada essa partilha”.

Por outras palavras, o Estado continua (a maioria das parecerias teve os seus termos fixados antes da entrada em vigor do Decreto-Lei N.º 86/2003) a remunerar, da mesma forma, riscos que, em virtude da alteração, pela concessionária, de condições essenciais do modelo financeiro, foram substancialmente mitigados. Se por um lado o Estado não se acautelou devidamente, por outro, a situação poderá indiciar reserva por parte das entidades contratadas. Ambas as situações se mostram inadequadas numa parceria.

4.2.8. *Recomendação 8*

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.

❖ Comentário da Parpública:

A Parpública manifesta a sua total concordância com esta recomendação, a qual está em sintonia com as sugestões que têm sido formuladas por esta entidade, no âmbito dos diversos processos em que tem sido solicitada a sua colaboração.

Face à informação disponível, admite-se que este procedimento venha a ficar definido com maior clareza no âmbito da revisão do regime legal das parcerias.

❖ Comentário da EP, EPE

Este aspecto está já bastante “limitado” havendo sempre a obrigatoriedade de ser efectuada essa quantificação no âmbito do cumprimento do DL 86/2003. A EP, E.P.E. tem cumprido escrupulosamente esta recomendação.

❖ Entendimento do TC

Era já entendimento do TC que, desde a publicação do Decreto-Lei N.º 86/2003, senão mesmo antes, deveriam ser avaliados previamente os efeitos das alterações unilaterais, impostas pelo Estado.

No entanto, no decurso das suas anteriores auditorias, o TC teve conhecimento da existência de alguns casos em que terá ocorrido um incipiente levantamento prévio de encargos potenciais, bem como um fraco controlo dos subsequentes encargos envolvidos.

De facto, as alterações unilaterais ficaram abrangidas pela noção de alteração de parceria constante do art.º 14.º do Decreto-Lei N.º 86/2003, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei 141/2006. Esta matéria foi já comentada supra.

O procedimento agora previsto engloba a nomeação de uma comissão de negociação que terá como função a avaliação do impacto da alteração proposta, incluindo a respectiva análise financeira.

Isto, ainda que se preveja a possibilidade de dispensa (fundamentada, diga-se, embora não se precisem os termos do respectivo fundamento) de nomeação de tal comissão em casos excepcionais, não se definindo, neste caso, quaisquer outros trâmites processuais.

4.2.9. Recomendação 9

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.

❖ Comentário da Parpública:

A Recomendação formulada tem toda a razoabilidade. Contudo, na opinião da Parpública, a própria admissibilidade da existência de “obras adicionais” já constitui um desvirtuamento relativamente aos objectivos pretendidos.

Com efeito, ao admitir-se a possibilidade de obras adicionais já se está, implicitamente, a reconhecer que a parceria foi lançada sem estarem previamente salvaguardados todos os aspectos relevantes, em toda a sua plenitude. Isto porque, se o estivessem, todas as obras consideradas necessárias e relevantes para o projecto já deveriam estar identificadas, não havendo então necessidade de equacionar a realização de obras adicionais. E a própria discussão pública inerente ao processo de licenciamento ambiental também já deveria ter decorrido, com a oportunidade para todos os interessados se pronunciarem.

Saliente-se ainda que, em nossa opinião, alguns projectos, pela sua natureza macroeconómica e pelo interesse geral que envolvem, poderiam merecer regulação específica, nomeadamente em termos de necessidade de licenciamento aos diversos níveis da intervenção das entidades públicas, de forma a evitar a colisão de interesses e a procura excessiva de contrapartidas nem sempre consentâneas com o interesse nacional. O exemplo de alguns países europeus, em que determinado tipo de projectos podem ser executados sem necessidade de obtenção de autorizações por parte das autoridades locais poderia constituir uma base de referência a tomar em consideração.

❖ Comentário da EP, EPE

A EP, E.P.E. é a entidade designada para acompanhar e gerir os Contratos de Concessão, indicando sempre ao Estado a necessidade de que sejam evitadas cedências neste particular, julgando ter atingido, na maior parte dos casos, esse objectivo.

No último ano foram recusados vários pedidos de alteração unilateral do Estado, na qual a EP assumiu uma posição dura de defesa dos Contratos de Concessão.

Também nas alterações legislativas que provoquem alterações substanciais de custos, de que foram exemplo as alterações para as guardas de segurança para reforço da protecção de motociclistas, ou a da afixação dos preços de combustíveis em painéis electrónicos em vários locais ou mesmo a legislação em preparação de possível isenção de portagens nos troços de auto-estradas em obras, a Estradas de Portugal tem procurado intervir de modo a minimizar os efeitos financeiros respectivos. No entanto, neste particular, e dada a independência dos diferentes órgãos de soberania envolvidos, os objectivos têm sido menos atingidos.

❖ Entendimento do TC

Para completo enquadramento desta Recomendação devem ter-se em conta os processos de PPP já em curso que a motivaram, entre outros, o caso da Concessão do Metro Sul do Tejo, ou diversas concessões de âmbito rodoviário.

Por outro lado, o TC, recomendou, em resultado de uma outra das suas auditorias de 2005, mesmo antes da recente alteração ao Decreto-Lei N.º 86/2003, que deveria ser procurada uma maior articulação de todas as entidades públicas relevantes, mesmo para além das, então, directamente mencionadas no mesmo diploma. Foi, na mesma altura, referido, como fazendo parte desse grupo, as entidades com responsabilidades na área do ambiente e autárquicas.



O Tribunal, naquela sua mesma Recomendação, sublinhou, ainda, que o objectivo seria o de proporcionar uma maior coerência da gestão global das PPP, ao longo dos respectivos ciclos de vida.

O exposto demonstra que o TC tinha já, mesmo antes da sua clara transposição legal, uma evidente oposição à validação de condições que, especificamente, pela via da desarticulação entre entidades públicas proporcionassem a ocorrência de encargos adicionais.

De facto o problema dos encargos adicionais poderá decorrer da desarticulação entre diferentes entidades públicas, envolvendo entidades municipais ou organismos da Administração Central, com competências específicas no âmbito do licenciamento. Como se verá, grande parte dos processos de REF têm origem nestas causas.

Os encargos adicionais poderão também decorrer de inflexões da própria entidade responsável pela PPP, relativamente ao projecto.

A Comissão Europeia realça a importância de um sustentado compromisso político no recurso às PPP. Sublinha, também, a necessidade da sua integração em planos de desenvolvimento e nesse sentido de serem adequados os respectivos resultados esperados.

Como se referiu já, as PPP contemplam estádios iniciais de estudo e preparação. Inclusivamente já se enquadrou, neste aspecto, a legislação mais recente. No mesmo sentido deve-se também incluir um adequado enquadramento estratégico, com objectivos de serviço público definidos. Nesse sentido também o âmbito do respectivo interesse deve estar claramente delimitado, até para que possa ser melhor determinada a origem dos fundos públicos a alocar e as respectivas responsabilidades.

Tem-se observado que, por vezes, atrasos na implementação do projecto, por motivos não previstos pelas instâncias políticas responsáveis, levam também a subverter o equilíbrio de poderes que se julgava, de início, ser possível.

5 ENCARGOS COM PPP À DATA DE DEZEMBRO DE 2006

Procede-se de seguida à data de Dezembro de 2006, à actualização dos montantes dos encargos do Estado com as Parceria Público Privadas em curso.

Deve esclarecer-se, desde já, que a totalização dos montantes de encargos do Estado sofreu, neste relatório, uma **alteração de metodologia**. Tal alteração justifica-se pela volatilidade dos montantes relativos a reequilíbrios financeiros solicitados pelas concessionárias, i.e., em regra os montantes finalmente pagos pelo Estado representam **cerca de dez a vinte por cento** dos montantes inicialmente reclamados.

Assim, nas tabelas apresentadas os valores totais de coluna incluem pagamentos contratualizados, subsídios/comparticipações, expropriações, outros encargos e, ainda, reequilíbrios financeiros. Porém, nestes últimos, são apenas considerados os montantes relativos a reequilíbrios financeiros já objecto de acordo entre os respectivos parceiros privados e o Estado, bem como os que foram já objecto de decisão do Tribunal Arbitral. Estão, portanto, excluídos os montantes meramente solicitados pelas concessionárias, ou em arbitragem.

Em resultado, os montantes finais podem ser considerados como estimativas conservadoras, uma vez que incluem apenas os valores já confirmados.

Deve também contextualizar-se que os pedidos dos parceiros privados, a título de reequilíbrio financeiro, se apresentam, simplificada, de acordo com fases sequenciais.

Assim, cada pedido (que no caso inclui também montantes já em negociação) pode resultar em montantes acordados, ou, na falta de acordo, no resvalar do processo para arbitragem, ou para decisão do Tribunal Arbitral.

Apresentam-se, de seguida os montantes relativos às **concessões rodoviárias em regime de portagem vital**, i.e., sem custos para o utilizador, ou, ainda, **SCUT, de acordo com a nova metodologia atrás descrita**:

Data: Dezembro de 2006

Unidades: milhões de euros.

Encargos	Beira Interior	Costa de Prata	Algarve	Interior Norte	Beiras Litoral e Alta	Norte Litoral	Grande Porto	Total
Pagamentos contratualizados	2.743,48	1.480,8	1.344,51	2.274,33	3.454,7	1.833,04	2.391,8	15.522,7 ⁽¹⁾
Subsídios / Participações	0	0	0	0	0	0	0	0
Expropriações	24,65	125	15,99	47,4	28,37	0	125	366,41 ⁽²⁾
Reequilíbrios Financeiros								
Ponto situação:								
Pedidos	21,5	370,8	9,3	354,99	0	95	1,42	853,01
Acordos	0	26,87	3,25	0	0	0	0	30,12
Em arbitragem	4,9	0	0	354,9	0	95	0	454,8
Decisão Tribunal Arbitral	2,82	0	0	0	0	0	0	2,82
Outros encargos	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	2.770,95	1.632,67	1.363,75	2.321,73	3.483,07	1.833,04	2.516,8	15.922

(1) Acrescem cerca de 529 milhões de euros relativos a pagamentos contratualizados anteriores a 2007.

(2) Inclui cerca de 94 milhões de euros, responsabilidade contratual das concessionárias.

Fonte. Parpublica e EP.

Desta forma, constata-se que este tipo de concessões rodoviárias (SCUT), são responsáveis, em Dezembro de 2006, por um montante de encargos do Estado de cerca de dezasseis mil milhões de euros.

Existem, para além deste montante, outros, como sejam os reclamados pelos parceiros privados, a título de reequilíbrio financeiro, que apresentam valores superiores a 1,3 mil milhões de euros (em fase de arbitragem, ou simplesmente de reclamação).

Conforme se pormenorizará mais abaixo, o montante para já reclamado pela concessionária da Concessão SCUT Costa de Prata deixou de ter fundamento, na medida em que o Estado voltou atrás quanto à alteração unilateral que deu origem ao pedido de reequilíbrio financeiro.

Verifica-se, ainda, que o Governo tenciona introduzir, nalgumas destas concessões rodoviárias, o regime de portagem real, o que a concretizar-se poderá alterar substancialmente os valores apresentados.

Quanto a este tipo de concessões, para além da atenção que mereceram em sede do Relatório N.º 33/03 – 2.ª S, recorda-se que o Tribunal aprovou em 2005, um relatório de seguimento (Relatório N.º 34/05 – 2.ª S) das suas Recomendações formuladas num outro (Relatório 14/03 – 2.ª S), aprovado dois anos antes.



Quanto a encargos com **concessões rodoviárias em regime de portagem real**, incluindo as travessias rodoviárias sobre o Tejo (Ponte Vasco da Gama e Ponte 25 de Abril, ou seja “Concessão Lusoponte”), verificam-se os seguintes montantes, com referência a Dezembro de 2006:

Data: Dezembro de 2006.

Unidades: milhões de euros.

Encargos	Norte	Oeste	Lusoponte	Total
Pagamentos contratualizados	169,59	6,59	0	176,18
Subsídios/Comparticipações	0	0	299,5	299,5
Expropriações	220	53,83	0	273,83
Reequilíbrios Financeiros				
Ponto de situação:				
Pedidos	495,6	76,19	408,4	980,19
Acordos	216,34	11,75	408,4	636,49
Em arbitragem	49,9	1,54	0	51,44
Decisões do Tribunal Arbitral	0	11,5	0	11,5
Outros encargos	0	24	0	24
TOTAL	605,93	107,67	707,9	1.421,5

Fonte: Parpublica e EP.

Verifica-se, pois, um montante de encargos assumidos pelo Estado, com referência a Dezembro de 2006, de mais de 1,4 mil milhões de euros, havendo ainda a considerar mais um montante pedido pelas concessionárias que atinge mil milhões de euros⁵¹.

Quanto à Concessão Norte, como se verá no ponto seguinte do presente relatório⁵², o Estado efectuou um acordo com a concessionária que, essencialmente, altera algumas das condições contratuais, por contrapartida dos valores de reequilíbrio financeiro já objecto de acordo entre as partes.

O quadro seguinte actualiza, discriminando, os encargos do Estado relativamente às concessões ferroviárias em curso, com referência a Dezembro de 2006:

⁵¹ Montantes pedidos e em arbitragem.

⁵² “Evolução nos processos de REF”.

Data: Dezembro de 2006

Unidades: milhões de euros.

Encargos	FERTAGUS	MST	Total
Pagamentos contratualizados (obrigações de serviço público)	57,64	0	57,64
Subsídios/Complicações (Investimento)	0	265,07⁽¹⁾	265,07
Expropriações	0	0	0
Reequilíbrios Financeiros			
REF: (Ponto de situação)			
Pedidos	45,18	68	113,18
Acordos	45,18	0	45,18
Em arbitragem	0	0	0
Decisões do Tribunal	0	0	0
Outros encargos			
Taxa de utilização das infra-estruturas da REFER	10,03		10,03
Atraso da D.I.A.		3,6	3,6
Incentivos	0,29		0,29
TOTAL	113,13	268,67	381,8

Fonte: Parpublica e EP.

(1) Montante contratual.

Destas concessões resultam, em Dezembro de 2006, mais de 57 milhões de euros de encargos contratualizados, sendo de referir a ausência de estimativas para os encargos desta natureza relativos à Concessão do Metro sul do Tejo, devido ao facto de os termos contratuais renegociados implicarem compensações do Estado em consequência do tráfego a verificar.

O total de encargos com as concessões ferroviárias importa em mais de 381 milhões de euros, havendo, ainda, a considerar um valor de pedidos de reequilíbrio financeiro de 113 milhões de euros.

Para além do Relatório N.º 33/05, abordaram especificamente estas concessões, em 2005, o Relatório de auditoria do TC N.º 31/05 – 2.ª S (Concessão Fertagus) e, em 2006, o Relatório de Auditoria n.º 46/06 – 2.ª Secção (Concessão Metro Sul do Tejo).

6 EVOLUÇÃO NOS PROCESSOS DE REF

O anterior relatório efectuava também uma análise da evolução processual, relativamente a cada uma das parcerias, efectuando a respectiva ligação, quando aplicável, aos processos de reequilíbrio financeiro.

Desta forma, o quadro seguinte resume os principais eventos geradores de reequilíbrio financeiros, para cada uma das PPP em curso:



Concessão	Evento	Observações
<input checked="" type="checkbox"/> Concessão Norte	<p>Modificações unilaterais (Foram realizadas alterações ao traçado inicialmente aprovado, tendo assim, provocado atrasos relevantes na prossecução do objecto do contrato).</p> <p>Aprovação de traçados que se encontravam fora dos corredores da respectiva proposta</p> <p>Entrega de terrenos para obra fora dos prazos contratuais</p> <p>Sobreposição de traçado (Brisa/AENOR) (O montante reclamado em sede de arbitragem desde de 14/11/02 é de 49,9 M€)</p>	Montante global reclamado inicialmente pelos sobrecustos e perda de receita líquida atingiu cerca de 446 M€ Contudo, o dano reconhecido pelo Estado foi de 216,34 M€ Foi acordado que este dano será pago em espécie, nomeadamente, através da transferência para a concessionária da quota de benefícios do refinanciamento e de um prolongamento de 5 anos do prazo da concessão , o que poderá assim, evitar o pagamento de qualquer verba por parte do Estado.
<input checked="" type="checkbox"/> Concessão OESTE	<p>Alterações unilaterais Atrasos na disponibilização terrenos Efeitos adversos da pluviosidade</p> <p>Iluminação dos Nós existentes</p>	Os valores de reequilíbrio a suportar pelo Estado atingem cerca de 25 M€ dos quais cerca de 11,5M€ resultaram de sentença de Tribunal Arbitral (sobrecusto de construção) O valor reclamado pela concessionária é de 1,5 M€ tendo sido requerida, em Janeiro de 2006, a constituição de Tribunal Arbitral
<input checked="" type="checkbox"/> Concessão SCUT Beira Interior	<p>Traçados da concessão foram aprovadas fora do corredor da respectiva proposta. (Processo objecto de decisão do TA que condenou o Estado a pagar cerca de 2,7 milhões de Euros.)</p> <p>Defeitos de construção em lanço transferido para a concessionária cuja responsabilidade de reparação deverá ser do concedente. (O montante reclamado em sede de arbitragem desde 28/6/04 é de 4,9 M€)</p>	Os montantes totais de reequilíbrio em causa ascendem a cerca de 7,6 M€
<input checked="" type="checkbox"/> Concessão SCUT Costa da Prata	<ul style="list-style-type: none">• Modificações unilaterais do concedente• Atrasos na aprovação dos estudos de impacte ambiental• Atrasos na entrega dos terrenos para obra <p>(Estes eventos deram origem a uma reclamação de REF no montante global de 78,36 milhões de Euros)</p> <p>Estado decidiu unilateralmente, por razões de ordem política, alterar traçado de Lanço (Lanço Angeja/Estarreja. Foi imposto à concessionária o estudo de uma nova solução a poente de Estarreja, em lugar da solução anteriormente aprovada pelo Ministério do Ambiente e pelo Ministério das Obras Públicas / IEP. Só os sobrecustos resultantes desta solução rondam os 311 milhões de Euros. A perda de receita reclamada é de 59,8 M€)</p>	Os montantes totais reclamados, em sede de REF, ascendem a cerca de 449,3 milhões de euros, dos quais 371 milhões de euros respeitam ao Lanço Angeja/Estarreja e 78,3 milhões de euros aos restantes lotes. Contudo, face aos elevados encargos envolvidos com o Lanço Angeja/Estarreja, o Estado decidiu retomar o traçado original, o que deverá permitir reduzir substancialmente os montantes de reequilíbrio em causa.
<input checked="" type="checkbox"/> Concessão SCUT Algarve	<p>Concedente disponibilizou um conjunto de parcelas de terreno fora dos prazos contratuais.</p>	Os montantes reclamados pela concessionária ascendiam a cerca de 9,28 M€ Contudo, o valor acordado com o Estado foi de 3,25 M€⁵³ .
<input checked="" type="checkbox"/> Concessão SCUT Interior Norte	<p>Atrasos nas expropriações imputáveis ao Estado</p> <p>Lanços submetidos à avaliação ambiental foram aprovados com um traçado parcialmente fora do corredor previsto da proposta. (Lanços Vila Real/Vila Pouca de Aguiar e IP3 - Vila Pouca de Aguiar/Chaves. Posteriormente, o concedente, por sua iniciativa, desenvolveu um segundo procedimento de avaliação de impacte ambiental de modo a atenuar o impacto financeiro da 1ª solução)</p>	Os montantes reclamados nesta concessão ascendem a cerca de 355 M€ O Valor proposto pelo Estado em sede de REF é de 152,4 M€ No entanto, foi requerida em 16/12/05 a constituição de Tribunal Arbitral, que engloba os dois pedidos de REF, relativos aos 3 lotes apresentados pela concessionária.

⁵³ Segundo a EP, a respectiva minuta de Acordo sido aprovada em sessão de Conselho de Administração de 21 de Dezembro de 2006.

Concessão	Evento	Observações
<input checked="" type="checkbox"/> Concessão SCUT Beiras Litoral e Alta	<p>Consequências da adoção do Novo Programa de Trabalhos (Anexo 8 ao Contrato de Concessão) decorrente de atrasos da responsabilidade do concedente na aprovação de estudos e projectos relativos aos Lotes 4, 4A e 5.1.</p> <p>Alteração das especificações do Canal Técnico que percorre toda a concessão, face ao previsto em fase de concurso</p> <p>Colocação de Dispositivos de Protecção de Motociclistas, não previstos em fase de concurso.</p>	<p>Custos adicionais com estas alterações encontram-se por quantificar. Até à presente data não foi formalizado qualquer pedido de REF, por parte da concessionária</p> <p>Não tinham sido apurados os montantes a reclamar, no âmbito das respectivas reservas de direitos, apresentadas pela concessionária tendo em vista a necessidade de REF Realce-se o facto, de depois da aprovação de um traçado por parte do Ministério do Ambiente, com a emissão de uma declaração de impacte ambiental favorável à duplicação do IP5, terem surgido protestos dos moradores marginais, com o apoio da Câmara Municipal de Viseu. Em resposta, o Estado, mais uma vez, decidiu unilateralmente, alterar a solução inicialmente aprovada, impondo à concessionária o estudo de um novo traçado por Sul de Viseu.</p>
<input checked="" type="checkbox"/> Concessão SCUT Norte Litoral	<p>Atrasos dos processos de aprovação ambiental do lançamento IC1//A28 Viana do Castelo Caminha</p> <p>Aprovação de traçados fora do corredor da proposta.</p>	<p>Os montantes globais reclamados com o "efeito Caso Base" ascendem a cerca de 95 milhões de Euros (inclui sobrecustos para empreiteiro, perda de receita, sobrecustos de expropriações, reposição de raios e outros fees), dos quais 10 milhões representam o efeito Caso Base. Entretanto, em 22/5/05, foi requerida a constituição de Tribunal Arbitral, o qual se encontra actualmente suspenso devido à negociação de acordo.</p>
<input checked="" type="checkbox"/> Concessão SCUT Grande Porto	<p>Alteração das especificações do Canal Técnico que percorre toda a concessão (Para além das alterações legislativas de carácter específico referidas⁵⁴, os factores mais críticos susceptíveis de onerarem o encargo do Estado com o reequilíbrio financeiro desta concessão resultam das imposições ambientais, nomeadamente a imposição de um corredor coincidente com a A11/IP9⁵⁵ e da complexidade do processo expropriativo inerente a uma zona com elevada densidade populacional).</p> <p>Colocação de Dispositivos de Protecção de Motociclistas não previstos em fase de concurso.</p> <p>Consequências da adopção de Novos Programas de Trabalhos (Anexo 8 ao Contrato de Concessão) decorrentes de atrasos na aprovação de estudos e projectos.</p> <p>Viaduto de Água Longa – alterações ao projecto por determinação do Concedente</p> <p>Consequências da possibilidade de introdução - por indicação do Concedente - de um novo Nó na Concessão – Nó do Lombelho (pedido da CMV, orçado em cerca de 5,5 milhões de Euros). De acordo com a EP, em sede de contraditório, o Estado comunicou à concessionária que não queria construir este nó.</p> <p>Consequências da alteração de traçados e de configurações de Nós de Ligação, nomeadamente, o traçado fora do corredor estipulado para o Nó da Via Norte e a passagem superior da Via Interior de Ligação ao Porto de Leixões, por determinação do Concedente.</p>	<p>Foi formalizada uma reclamação de 1,42 M€ relativa a sobrecustos de construção da variante à EN 105 em Água Longa – Lote 4. De acordo com a EP, foi já aprovada a redução do objecto desta concessão.</p>
<input checked="" type="checkbox"/> Concessão "Lusoponte"	<p>Modificações unilaterais introduzidas ao tarifário aplicado (Às taxas de portagem a cobrar na Ponte 25 de Abril)</p> <p>Modificações unilaterais - introdução de políticas comerciais (Descontos para os utentes da Ponte 25 de Abril e isenção de taxas de portagem no mês de Agosto)</p>	<p>Encargo de reequilíbrio financeiro para o Estado da ordem dos 408 milhões de Euros.</p>
<input checked="" type="checkbox"/> Concessão "Fertagus"	<p>O tráfego verificado na concessão situou-se muito abaixo do limite mínimo da banda inferior de tráfego, estabelecida nos termos do Caso Base inicial. (no contrato de concessão inicial o Estado assumia o risco de tráfego)</p>	<p>Encargos do Estado envolvidos com este "défice" de tráfego verificado na concessão, face ao tráfego optimista do modelo Caso Base inicial, rondam os 55 milhões de Euros</p>

⁵⁴ A alteração do canal técnico e dos dispositivos de protecção aos motociclistas.

⁵⁵ A sobreposição de traçados deu origem a um processo de REF a favor do Estado, com redução das tarifas da Banda 1, que já se encontra concluído e em fase de despacho ministerial.



Os processos de reequilíbrio financeiro, constituem mecanismos estabilizadores do conjunto de remunerações e encargos associados aos riscos assumidos pelas partes. No entanto, pelo exposto no quadro anterior, permanecem como motivos de pedidos de reequilíbrio financeiro, essencialmente:

- **Alterações impostas pelo concedente aos projectos iniciais** por motivos políticos ou resultantes de pressões do poder local (alterações de traçados, alterações legislativas, alterações a políticas comerciais ou a tarifários);
- **Atrasos de execução** com origem em atrasos na emissão de declaração de impacto ambiental ou atrasos na entrega de terrenos;
- **Evolução de grandezas** que, nos termos dos contratos de concessão, originariam, para o Estado, o dever de compensar a concessionária (evolução do tráfego).

Mais ainda do que a respectiva profusão, os motivos de REF apontam, claramente, quer para uma falta de cuidado na preparação e estudo das PPP, quer para uma inadequada gestão destes contratos, quer, ainda, para um inadequado compromisso das diversas entidades públicas para com as soluções desenhadas.

Relativamente à situação verificada no relatório anterior, evidenciam-se duas alterações, constantes do quadro anterior, que implicam uma **descida no valor global de encargos** para o Estado.

Por um lado, a inflexão de decisão relativamente à alteração do traçado abrangido pela Concessão SCUT da Costa de Prata.

Após ter imposto à concessionária o estudo de uma alteração ao traçado inicial e face aos elevados encargos que a mesma comportava, o Estado decidiu-se, finalmente, pelo inicial traçado.

Assim, embora o **Estado** não tenha que considerar o pagamento dos 370,8 milhões de euros reclamados pela concessionária, não deixará de ter que suportar alguns **encargos decorrentes do atraso, por si criado**, na construção do troço em causa. Como se compreende, tal atraso é igualmente lesivo do serviço público pretendido pela própria parceria.

O que neste caso se verificou foram, por parte do Estado, duas alterações unilaterais consecutivas, sobre o mesmo objecto, tendo aquele, finalmente, retomado a solução inicial, perto de quatro anos depois (a primeira alteração foi pretendida em 2002).

Por outro lado, relativamente à Concessão Norte, veio a ser aprovado, por despacho Ministro das Finanças e Administração Pública⁵⁶, um acordo-quadro envolvendo uma operação de refinanciamento da concessão, um designado financiamento intercalar⁵⁷ e, ainda, uma prorrogação do prazo da concessão, por mais cinco anos.

Estado e concessionária acordaram, assim, que os reequilíbrios financeiros anteriormente pedidos seriam resolvidos no seio do acordo referido. Este, essencialmente, pretendeu evitar o pagamento directo de compensações à concessionária, substituindo-os pela prorrogação do prazo da concessão e também pela possibilidade de afectação ao projecto da parte (50%) que caberia ao Estado nos benefícios decorrentes do refinanciamento.

Para além da parte dos benefícios de refinanciamento já referida, o Estado fica beneficiário dos benefícios da prorrogação do contrato, calculado nos termos do acordo.

⁵⁶ Despacho N.º 15673/2006.

⁵⁷ Até à realização do refinanciamento principal e sendo, na verdade, constituído por dois contratos de financiamento.

O Estado suportará, nomeadamente, por dedução aos seus benefícios, parte dos custos da operação de refinanciamento, bem como os custos financeiros decorrentes de um dos dois contratos que constituem o financiamento intercalar.

Desta forma, em rigor, desconhece-se o resultado, para o Estado, deste acordo, embora se admita que na sua origem estejam envolvidas preocupações relativas às conhecidas restrições orçamentais vividas no momento actual, substituindo obrigações pecuniárias do Estado por alterações das condições contratuais.

É ainda de referir que, no que toca ao refinanciamento, a complexa mecânica deste acordo-quadro prevê a possibilidade de realização de uma emissão obrigacionista, no mercado de capitais, a ser empreendida pela Concessionária, podendo esta ser substituída por uma sociedade-veículo especificamente criada para o efeito⁵⁸.

⁵⁸ Em alternativa, segundo o mesmo acordo-quadro, dar-se-á a titularização de créditos através da mesma sociedade-veículo.



III Recomendação Final, Destinatários, Publicidade e Emolumentos

7 RECOMENDAÇÃO FINAL

Tendo em conta o conteúdo do presente Relatório, as suas conclusões e, em especial, as respectivas Recomendações, o TC entende instruir em especial, o Governo, através do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, para lhe transmitir, por escrito e **no prazo de 6 meses**, as medidas adoptadas e seu estado de desenvolvimento, acompanhadas dos competentes comprovativos, tendentes a dar seguimento às Recomendações neste Relatório formuladas pelo Tribunal. Existindo Recomendações não implementadas, no final daquele mesmo prazo, deve o Governo ou quem este determinar, explicar detalhadamente e por escrito ao Tribunal, as razões que a isso conduziram.

8 DESTINATÁRIOS

Do presente Relatório serão enviados exemplares às seguintes entidades:

- À Presidência da República;
- À Assembleia da República e mais concretamente:
 - Ao seu Presidente;
 - À Comissão de Orçamento e Finanças;
 - À Comissão de Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
 - Aos Líderes dos Grupos Parlamentares.

- Ao Governo e, mais especificamente:

- Ao Primeiro-Ministro;
- Ao Ministro das Finanças;
- Ao Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

- Ao Conselho de Administração da Parpublica, S.A..

- Ao Conselho de Administração da Estradas de Portugal, E.P.E..

- Nos termos e para os efeitos previstos na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, ao representante do Procurador-Geral da República junto do TC.

9 PUBLICIDADE

O presente Relatório, após ter sido remetido às entidades atrás discriminadas, deve, em tempo oportuno e pelos competentes serviços do Tribunal, ser:

- ✓ Difundido por todos os meios de comunicação social;
- ✓ Inserido no sítio da Internet do TC.

Tudo acompanhado, na íntegra, das respostas enviadas na sequência do exercício do contraditório, que fazem parte integrante do presente Relatório.

10 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 Estradas de Portugal, E.P.E, no montante de € 3.973,05 (três mil, novecentos e setenta e três euros e cinco cêntimos).

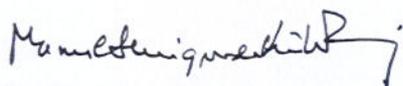
Tribunal de Contas, em 25 de Janeiro de 2007

O Conselheiro Relator

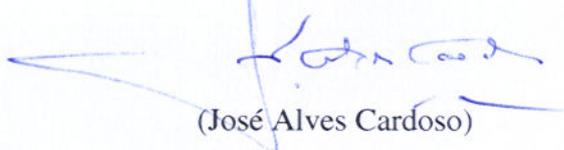


(Carlos Moreno)

Os Conselheiros Adjuntos



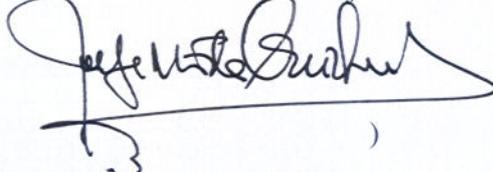
(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



(José Alves Cardoso)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto



(Jorge Manuel Ferreira da Cruz Leal)



IV Anexos

- 1) Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Presidente da Parpública, Participações Públicas (SGPS), SA
- 2) Resposta remetida, em sede de contraditório,
pelo Vice-Presidente do Conselho de Administração da
Estradas de Portugal, EPE



**Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Presidente da Parpública, Participações Públicas (SGPS), SA**



Moreno

PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

PARPÚBLICA - Participações Públicas, (SGPS), S.A. - Pessoa Colectiva nº 502.769.017. Cap. Social €2.000.000.000 (realizado €1.027.151.031 - Nº Mat. 01656 da Conservatória do Registo Comercial de Lisboa

Exmo. Senhor
Dr. Carlos Moreno
Juiz Conselheiro do
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

À
particular atenção
do A. chefe, Dr. An
tonio Garcia por
consideração
na preparação
do projecto de
relatório
21.12.06

REF^a

012175

Lisboa, 20 de Janeiro de 2006

ASSUNTO: Relato de auditoria subordinada ao tema "Encargos do Estado com Parcerias Público Privadas - Concessões Rodoviárias e Ferroviárias - Seguimento"

Agradeço o documento em epígrafe, relativamente ao qual nada temos a acrescentar, dada a abrangência da análise, para além da referência de que os dados constantes nomeadamente do quadro da página 13, são ligeiramente diferentes dos que actualmente dispomos e que resumimos na nota junta.

Com os melhores cumprimentos

João Plácido Pires
Presidente

BGTC 04 01*07 00341

Rua Laura Alves, nº 4 - 8º, 1050-138 Lisboa
Telefone 21 781 71 60 Fax: 795 05 05
geral@parpublica.pt
www.parpublica.pt



PARPÚBLICA

NOTA

Assunto: Relato de auditoria subordinada ao tema “Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas – Concessões Rodoviárias e Ferroviárias – Seguimento”

Em termos globais a análise desenvolvida pela Tribunal de Contas afigura-se-nos adequado. No entanto, em relação a determinados encargos do Estado contidos no documento em epígrafe, a Parpública dispõe de valores mais recentes.

Valores acumulados, com referência a Dezembro de 2006, dos encargos contratualizados do Estado com as PPPs, do conhecimento da Parpública:

➤ Despesas do Estado

Unidade: milhares de euros

Valores Contratados	1995 ...2006	2007...2037	Total Acumulado
Concessões Rodoviárias			
Pagamentos contratualizados SCUT (a)	503 247	15 522 655	16 025 902
Pagamentos contratualizados portagem reais	176 642		176 642
Expropriações (b)	409 800	136 130	545 929
Subsídios/ participações do Estado português	464 570	105 614	570 185
Brisa – Investimento	454 370	105 614	559 985
Brisa – Taxas de portagem (c)	10 200		10 200
Concessões Ferroviárias			
Pagamentos contratualizados	14 888,7	42 755,4	57 644,1
Subsídios/ participações do Estado português	159 256	29 907	189 163
Total			17 565 465

(a) Rendas/portagens virtuais, incluindo IVA à taxa em vigor (17% entre 1999 e Junho de 2002, 19% entre Junho de 2002 e 2005, e 21% após 2005) e corrigidos pelo IPC, sem habitação, para Portugal continental, em vigor para cada um dos anos (2,7% para 1998; 2,3% para 1999, 2,8% para 2000; 4,4% para 2001; 3,6% para 2002; 3,3% para 2003; 2,4% para 2004; 2,3% para 2005; 2,6% para 2006; 2,1% para 2007). Após 2008, a taxa de inflação é a referida no Despacho n.º 13 208/2003.

(b) O encargo global dos processos de expropriações das concessões rodoviárias ascende a 640 273 930 euros, sendo 94 344 928,94 euros da responsabilidade das concessionárias

(c) A Parpública, apenas tem conhecimento das participações das taxas de portagem referentes ao ano 2006

Unidade: milhares de euros

Valores Assumidos – PREF, em TA e outros	1995 ...2006	2007...2037	Reclamação da Concessionária
Concessões Rodoviárias			
Beira Interior			
Acordos de REF			
Decisão do Tribunal	2 862		Modif. Troço Alcária-Belmonte. Valor com juros de mora
Algarve			
Acordos de REF	3 245		Expropriações adicionais
Decisão do Tribunal			
Norte			
Acordos de REF			Foi acordado, em 2006, um montante de dano de 216.34 M€ bem como o desenho de uma operação de refinanciamento a desenvolver até Junho de 2009 que, se integralmente bem sucedida, evitará qualquer desembolso para o Estado.
Decisão do Tribunal			
Oeste			
Acordos de REF	11 750		Sobrecusto de Construção e perda de receita líquida
Decisão do Tribunal	11 500		Sobrecusto de construção. Valor sem juros de mora
Outros		26 169	Estimativa alargamentos do troço Loures – Odivelas (expropriações e obras)
Lusoponte			
Acordos de REF	264 358	193 633	Compensação por desequilíbrios financeiros (FRA I, II, III, IV, V, VI e FRA global)
Decisão do Tribunal			
Concessões Ferroviárias			
Fertagus			
Acordos de REF	45 177,5		Compensação por desequilíbrios financeiros
Decisão do Tribunal			
Outros	11 310		

PREF: Processos de Reequilíbrio Financeiro; TA : Tribunal Arbitral



Quozene

► Comparticipações/Fundos da UE

Unidade: milhares de euros

Subsídios/ participações da UE	1995 ...2006	2007...2037	Total Acumulado
Concessões Rodoviárias			
Lusoponte	300 892		300 892
Brisa	568 761		568 761
Concessões Ferroviárias			
MST	66 715	12 817	79 532
Total			949 184

+ 189 163 = 268

Lisboa, 19 de Dezembro de 2006

Ana Isabel Gaspar
Ana Isabel Gaspar



Resposta remetida, em sede de contraditório,
pelo Vice-Presidente do Conselho de Administração da Estradas de Portugal, EPE



Estradas de Portugal, E.P.E.

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Conselho de Administração

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

Sua Referência: Proc. N° 37/2006 – Audit. Sua Comunicação de: Nossa referência: CCCS-7829 Antecedente: Saída: 177760 Data: 21 DEZ 2006

Assunto: RELATO DE AUDITORIA SUBORDINADA AO TEMA “ ENCARGOS DO ESTADO COM PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS – CONCESSÕES RODOVIÁRIAS E FERROVIÁRIAS - SEGUIMENTO
Exercício do Contraditório

Na sequência do V. ofício refª 15649, de 13 de Dezembro p.p., junto enviamos a V. Exa., em papel e em CD-rom, tal como solicitado por esse Tribunal, os comentários que se nos oferece apontar ao relato apresentado. Tais comentários são feitos referenciando caso a caso o nº de página e o parágrafo do relatório em análise.

Página 8, Ponto 7: Sem prejuízo de se poder melhorar alguns dos aspectos relacionados com os “efeitos Caso Base”, não nos parece correcto resumir a análise dos REF aos critérios custo de capital e TIR do Projecto. A adopção destes critérios seria um incentivo para que o Estado quisesse resolver todos os processos de REF com o prolongamento de prazo ou qualquer outra forma que adiasse a regularização do problema, sendo que tal forma deve ser sempre avaliada com as máximas cautelas.

Página 13: A tabela apresentada deverá ser objecto de esclarecimento do seu conteúdo. Assim:

- i) Pagamentos contratualizados: correspondem ao montante de encargos Scut previstos no período de 2007 até ao tenor de cada concessão, acrescido dos valores pagos à Concessão Oeste (em 1999) e à Concessão Norte (Anexo 17, desde 1999 até Abril de 2005). Não estão, assim, contabilizados os encargos Scut pagos até 2006 (cerca de 529 milhões de euros);
- ii) Subsídios Lusoponte: correspondem ao subsídio atribuído pelo Fundo de Coesão, no valor de 301 milhões de euros (última tranche desembolsada em 1998) e a encargos com expropriação (Salinas do Samouco, Praça José Queirós, Nó de Sacavém e Nó Sul) e trabalhos adicionais (Praça José Queirós, Nó Sacavém e Nó Sul), no valor de 40 milhões de euros. Relevamos que, nos termos do Anexo II do Acordo-Quadro este sobrecusto foi “compensado” com a devolução de fundos ao Estado prevista na clausula 5ª do referido diploma, sendo o saldo remanescente (a favor do Estado) de 1,5 milhões de euros. Assim, é nosso entendimento que o valor que deveria

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, EPE
Capital Estatutário: 200.000.000 Euros
C.R.C.Lisboa nº 653/050203 NIF: 504598686

1/3

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

figurar na tabela é de 299,5 milhões de euros. Juntamos em Anexo 1 tabela com os montantes de pagamentos e recebimentos desta concessão.

- iii) Expropriações: correspondem à estimativa de valor total de expropriações, uma vez que ainda se encontram processos expropriativos em curso, alguns dos quais aguardando decisão judicial. Releva-se que deste montante as Concessionárias Lusoscut da Costa de Prata, Lusoscut Beiras Litoral e Alta, Lusoscut do Grande Porto e Euroscut Algarve já cumpriram integralmente a sua responsabilidade contratual cujo montante ascendeu a 94 milhões de euros. Assim sendo, o encargo para o Estado é de 546 milhões de euros.

Página 15, 2º parágrafo: O valor reclamado pela Concessionária relativo ao Lote 4 totaliza 370,8 milhões de euros e não 449 como indicado no relatório. Uma vez que se retomou o traçado segundo o corredor da proposta e aprovado ambientalmente e não o relativo à reclamação, somos de opinião que esse valor deveria desaparecer dos relatórios de acompanhamento, por não ser aplicável à actual situação.

Página 16, 3º parágrafo: Já se verificaram dois processos em que o Estado foi beneficiado, mas já estavam previstos contratualmente – redução do objecto do Grande Porto e no Interior Norte em que foi escolhido pelo Ambiente um traçado diferente do da Proposta Base mas mais barato.

Página 46, penúltimo parágrafo: Dada a natureza do assunto, é nosso entendimento de que este comentário não deveria ser tornado público, uma vez que é susceptível de enfraquecer a posição negocial do Estado. Peço pois especial atenção para este assunto.

Página 58, 1º parágrafo: É nosso entendimento que os processos de REF não são ainda mais dispendiosos para o Estado, porque não tem sido permitido aos privados a revisão de pressupostos base do modelo financeiro, isto é, tráfego, apesar do incentivo que as concessionárias têm para o fazer, tendo em conta que o tráfego actualmente (fruto da conjuntura macroeconómica) tem estado normalmente abaixo das projecções de caso base.

Página 58, penúltimo parágrafo: Apesar desta disposição (partilha de benefícios) só agora estar consignada com clareza na lei, a EP seguiu desde sempre essa prática em todas as negociações de refinanciamento, tendo, nos dois processos que fechou – Algarve em 2001 e Concessão Norte em 2006 – ficado materializada essa partilha.

Página 63 – Tabela de encargos Scut: Mantém-se o comentário relativo às expropriações efectuado anteriormente. No que concerne a concessão Beiras Litoral e Alta a Tabela apresenta uma incorrecção uma vez que não foi ainda apresentada qualquer reclamação pela Concessionária.

Página 64 – Tabela: Os encargos relativos à Concessão Lusoporte, tal como referido anteriormente encontram-se individualizados por anos na tabela que se junta em Anexo 1.

Página 66 – Tabela Resumo de eventos geradores de REF:



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

- i) Concessão Algarve – A EP, já acordou o montante de 3,25 milhões de euros com a Concessionária, tendo a respectiva minuta de Acordo sido aprovada em sessão de Conselho de Administração de 21 de Dezembro de 2006;
- ii) Concessão Interior Norte – Não existe qualquer REF relativo a Obras Adicionais pedidas pela Câmaras Municipais.
- iii) Concessão Norte Litoral – O Tribunal Arbitral está suspenso porque as partes se encontram a negociar um acordo e não devido à alteração do projecto de ligação a Caminha;
- iv) Concessão Grande Porto – Nó do Lombelho – o Estado já comunicou à Concessionária que não queria construir este Nó. O processo está encerrado;
- v) A Nota 56 não está actualizada, uma vez que os diplomas legais (RCM e DL) que formalizam a redução de objecto do Grande Porto já foram aprovados na 1ª quinzena de Dezembro do corrente ano.

Estamos à disposição de V. Exa. para eventuais esclarecimentos adicionais.

Com os melhores cumprimentos,

O Vice-Presidente do Conselho de Administração

António Pinelo

BGTC 04 01*07 00342

Imp0201.09; Rev.3; 03-01-2005

/CCCS

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

3/3

FIM