



Parcerias público privadas nos transportes Ainda há solução!

Há uns tempos atrás, e não é preciso recuar muito no tempo, a ideia de parcerias público-privadas (PPP) no sector dos transportes era aplaudida entusiasticamente. No entanto, nos dias que correm, ouve-se cada vez menos esse termo, a não ser depreciativamente.

José Luís Moreira da Silva

Sócio SRS Advogados, Chefe do Departamento de Dto de Transportes

NA VERDADE, FALAR HOJE EM PPP não é politicamente correcto! As PPP são apresentadas como parte do problema que afecta as contas públicas: se não se tivessem feito tantas auto-estradas, tantas linhas-férrreas de alta velocidade, tantos hospitais... hoje o País partilharia os confortos de uma Alemanha e ignorava os problemas da Grécia, da Irlanda e da Espanha! Recordemos que a reanálise e revisão das PPP foi mesmo uma das principais reivindicações do PSD para aceitar viabilizar o orçamento do PS para 2011. Criaram-se comissões – pelo menos duas – para rever todas as PPP em curso e decidir sobre o seu futuro. Entretanto nada se fez, as PPP continuaram o seu rumo, embora de forma mais lenta, e até já se demitiu um membro de uma das Comissões criadas. Que longe que estamos dos tempos áureos dos anos 90, quando as PPP deram os seus primei-

ros passos. Desse período ficou a Ponte Vasco da Gama como testemunha!

Nos transportes temos ainda como principais testemunhas, a Concessão Fertagus e a Concessão da exploração do Metro do Porto.

Talvez seja, apesar de tudo ou por causa de tudo, o momento para pensar, racionalmente, se as PPP são afinal ainda uma solução, desde logo para os problemas dos transportes públicos colectivos de passageiros em Portugal.

Principalmente num momento, como o actual, em que o financiamento público não abunda (ou inexistente) e se fala (novamente) na privatização do transporte ferroviário urbano de passageiros nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Serão as PPP um possível modelo?

As PPP, para quem não esteja familiarizado com o termo, significam apenas um instrumento jurídico-financeiro de prossecução de um projecto público através do estabelecimento de uma parceria com um privado, ao qual é entregue o encargo do financiamento do projecto e do seu desenvolvimento, pagando-se pelo próprio pro-

jecto, que servirá de suporte ao serviço da dívida e ao retorno do investimento privado, cabendo ao parceiro público a atribuição das compensações necessárias à parcela de serviço público não remunerada pelo projecto. Como tal, as PPP assumem-se, muitas vezes, como a única forma de se alcançarem necessidades públicas que o Estado, por si, nunca conseguiria prosseguir, por dificuldades de financiamento, de conhecimentos e da própria natureza da necessidade. Idealmente são meios mais eficazes e mais económicos para atingir os fins públicos.

Através das PPP os privados vão colaborar com a prossecução das atribuições públicas, assumindo os encargos da construção e gestão do serviço, recebendo em contrapartida as taxas dos utentes utilizadores do serviço que revertiriam para o Estado e as eventuais compensações pelas obrigações de serviço público que têm de prosseguir e que não são ressarcidas pelas taxas pagas pelos utentes.

As necessidades públicas vão ser prosseguidas por privados, em parceria com o Estado, assu-

minho o risco do negócio, seja do financiamento, da construção, da procura e da exploração, tudo riscos que o privado em princípio tem mais capacidade para gerir que o sector público. A este cabe assumir os riscos de mudança de legislação, que lhe é mais próprio.

Esta questão da assumpção e distribuição do risco do projecto é um dos factores chave de sucesso da PPP e dos que mais tem faltado em algumas das PPP em curso e lançadas em Portugal.

Exemplos das concessões Fertagus e Metro do Porto

A Comissão Europeia, na sua última comunicação sobre PPP, de Novembro de 2009, considera as PPP como um dos meios de solução da crise actual!

Com efeito, a Comissão entende que a mobilização do investimento público e privado é essencial para a recuperação e mudança estrutural de longo prazo, em concreto através do desenvolvimento de PPP. Para o efeito de promover as PPP no presente estado de crise financeira, onde o acesso ao financiamento é mais difícil e o défice público é mais vigiado, a Comissão propôs-se levar por diante um conjunto de medidas tendentes a promover o acesso às PPP de instrumentos financeiros europeus (por exemplo via BEI e outros), de medidas especiais de contratação pública (medidas novas em estudo para concessões na UE), tratar o défice público de forma especial (examinando a implicação dos activos de PPP de forma particular), promovendo a divulgação de experiências europeias diversificadas (publicando guias europeus para PPP). Finalmente a Comissão resolveu criar um Grupo PPP que permita a discussão e o desenvolvimento deste instrumento por toda a Europa.

Face a esta vontade europeia de prosseguir com as PPP apesar da crise e da consideração das PPP como uma das soluções para sair dela mais rapidamente, podemos perguntar-nos como o Governo português não continuou com a sua política em vez de abrandar o ritmo anterior.

Considerando que a Comissão Europeia não é destituída de inteligência e de visão e que conhece bem os problemas financeiros que assolam a Europa, temos de entender que afinal a continuação de um programa de PPP, apesar da crise, talvez faça sentido.

Perguntando outra vez se o regime das PPP devia ser o escolhido para a futura exploração das linhas de transportes ferroviários urbanos de passageiros, somos assim claramente favoráveis à ideia!



José Luís Moreira da Silva, Sócio SAS Advogados,
Chefe do Dept. de Dto. de Transportes



concessões Fertagus e Metro do Porto, abstraindo por agora que até são ambas neste momento exploradas sensivelmente pelo mesmo conjunto de empresas, embora só recentemente o sejam, vemos como são soluções de sucesso. Ainda recentemente a concessão da Fertagus foi revista, ampliando o risco para o operador concessionário, e na concessão da exploração do Metro do Porto também a ViaPorto assume a grande parte do risco de exploração. Talvez esteja aqui o cerne do sucesso, contra outras PPP existentes.

Na verdade quando pensamos nos exemplos de PPP que são tão criticados publicamente não são estas que aparecem, mas antes PPP no sector rodoviário ou hospitalar.

E as críticas que se ouvem são sempre as mesmas: o Estado concedente assume todos os riscos, tendo mesmo revisto os contratos para assumir maiores riscos, com isso desvirtuando o conceito próprio das PPP.

Se pensarmos no conceito de PPP do Eurostat para efeitos de défice público (edição de 2004), ele está exactamente centrado na distribuição de risco: Se os riscos principais da PPP tiverem sido transferidos para o parceiro privado o Eurostat entende que o Estado não necessita de considerar a despesa para efeitos do seu défice público. Pelo contrário se o risco se mantiver, no essencial, nas mãos do Estado a despesa terá de a sobrecarregar o défice.

Esta questão não tem sido bem entendida pelo Governo.



Assim, sobre as PPP, o que se deveria questionar, era antes se o Governo escolheu bem o projecto para lançar em PPP e/ou se soube defender bem a posição pública no e durante o contrato que celebrou...

Algumas concessões rodoviárias em Portugal

Uma PPP de auto-estrada num percurso sem tráfego nunca poderá dar certo! Como também não o dará um contrato de PPP em que o Estado assuma, no início ou em aditamento posterior, os principais riscos do projecto em detrimento do parceiro privado! Já para não falar de uma PPP lançada sem o Estado saber sequer o preço que lhe custaria o projecto sem PPP.

Estes são os verdadeiros problemas com as PPP – são estas as causas do mau nome que têm hoje em Portugal.

A primeira questão que tem de ser bem analisada, previamente ao lançamento de uma PPP, como diz aliás o diploma consagrador do regime das PPP em Portugal, o Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, revisto e republicado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, é o estudo económico e financeiro do projecto e a construção de um comparador público. Com efeito, só depois de se chegar à conclusão que o projecto tem capacidade para ser desenvolvido e de se saber quanto custaria ao Estado fazê-lo com recurso aos seus próprios serviços é que se

está em condições de propor aos privados que apresentem uma solução alternativa ao modelo público. Nestas condições o Estado sabe se e em que condições a proposta do privado é melhor. Sem esses estudos prévios não se tem condições para analisar a proposta do privado e aceitá-la. Mas depois, é ainda necessário saber construir os documentos do concurso de forma a não criar situações impossíveis de gerir por parte do ente público. Muitas vezes o que temos assistido é que o ente público que lançou o concurso chega a uma fase do mesmo em que já não pode recuar e se encontra totalmente nas mãos do concorrente, sendo forçado a aceitar modificações à proposta e aos documentos do concurso que normalmente não aceitaria e que só o podem prejudicar. Que sentido tem estar ainda a discutir as minutas do contrato apenas com um concorrente, depois de ter já eliminado os restantes?

A negociação com as entidades financeiras do projecto, normalmente envolvendo também a entidade pública, tem de ser feita com assessoria especializada e experiente, que conheça bem a linguagem dos mercados financeiros internacionais. Aqui reside um dos maiores perigos do projecto. A banca financiadora (e o concorrente) vai pôr uma enorme pressão sobre a entidade pública para permitir baixar os custos do financiamento e aumentar a rentabilidade do mesmo, normalmente à custa da diminuição do risco do privado, o que tem de ser evitado a todo o custo.

Finalmente, a execução do contrato é tão ou mais importante. É necessário estar atento para evitar reequilíbrios económicos e financeiros ou provocar alterações das circunstâncias que levariam as partes a contratar. O Estado só pode perder nessas situações.

Bem diz a lei das PPP que o privado deve dividir os benefícios com o parceiro público que ocorreram das renegociações dos contratos financeiros, mas não sei se tal já alguma vez ocorreu. Contratar segundo um modelo de PPP é difícil e complexo. É necessário estar bem assessorado, com entidades com experiência. Mas estes perigos não devem assustar, antes ser vistos como uma oportunidade de negócio. Negócio que de outra forma nunca poderia ser realizado.

Existem em Portugal pessoas e entidades com larga experiência nestes projectos capazes de assessorar convenientemente as entidades envolvidas, sejam públicas ou privadas. Pelo que não há que ter medo de escolher este modelo. Assim, ao contrário da posição hoje dominante, sou dos que vejo as PPP como uma das possíveis soluções para a crise, sendo aqui bem acompanhado pela Comissão Europeia.

Não se tenha medo, pois, em escolher o modelo de PPP para a futura privatização do transporte ferroviário urbano de passageiros, que se tudo for bem feito, será mais um caso de sucesso no sector dos transportes. Estou certo!