

PROJECTO DE RESOLUÇÃO N.º 457/XI/2.^a

RECOMENDA AO GOVERNO A RENEGOCIAÇÃO IMEDIATA DOS CONTRATOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COM CRITÉRIOS DE INTERESSE PÚBLICO E A SUSPENSÃO DE NOVOS ENCARGOS

Em 2008, os encargos com as PPP ascendiam a 50 mil milhões de euros, o equivalente a metade da Dívida da Administração Pública e um quarto da Dívida Pública Total Consolidada.

O recurso massivo a este tipo de contratualização por parte de sucessivos governos a partir dos anos 90 transformou Portugal no país europeu com maior percentagem de investimento em PPP, quer em relação ao PIB, quer em relação ao Orçamento do Estado. Actualmente, o Estado português está comprometido com mais de oito dezenas de PPP.

Estas responsabilidades e compromissos financeiros são rendas blindadas do ponto de vista dos privados, sempre renegociáveis em nome dos seus interesses, mas nunca do ponto de vista do Estado. Correspondem a decisões políticas que, pela sua generalização, se inscrevem numa cultura de governo inaceitável do ponto de vista democrático. De que mandato dispõe um ministro para comprometer financeiramente o Estado português com um contrato rentista até ao fim da vida dos seus netos? Pois é isso mesmo que está em causa, quando se verifica que concessões como a da barragem de Foz Tua, assinada com a EDP, expiram em 2073.

É hoje claro que as parcerias com privados para a construção e gestão de infra-estruturas públicas constituem um rentável negócio para estes, com graves custos para o erário público e para os contribuintes.

Às renegociações, desastrosas para o erário público, acrescem ainda os valores despendidos com recurso a consultorias externas para a negociação dos contratos de parceria. A título de exemplo, refira-se o caso das PPP na área da saúde em que, apenas em estudos e pareceres externos, foram gastos cerca de 20 milhões de euros. De resto, são bem conhecidas as práticas facilitistas e obscuras que dominam a contratação de consultorias pela parte de entidades públicas no nosso país. Segundo um inquérito do Tribunal de Contas a 69 empresas públicas, foram adjudicadas em 2007 por empresas do Estado 1070 encomendas a empresas consultoria, no valor de 100 milhões de euros. 40 milhões foram adjudicados por empresas tuteladas pelo MOPTC. 70% foram-no por ajuste directo e, destas, em menos de 3% foram consultados mais que um prestador de serviços.

Renegociação: mais encargos para o público e mais lucro para o privado

Ao mesmo tempo, são obscuras as metodologias de apuramento dos encargos para o Estado, bem como das condições de renegociação dos contratos, compensações e indemnizações, o que coloca as PPP no centro da questão da transparência das contas públicas em Portugal.

Desde 1992 que a esmagadora maioria dos contratos de PPP foi objecto de renegociação e de subsequentes processos de equilíbrio financeiro, sempre com acréscimo de encargos para o Estado. Com efeito, ao longo dos últimos anos, vários projectos inicialmente apresentados como auto-sustentáveis financeiramente - como as concessões da Lusoponte ou da Fertagus, ambas lançadas na opinião pública como opções de “custo zero” - deram lugar a sobre-rendas pagas pelo Estado, muito para além dos benefícios decorrentes da exploração do serviço ou infra-estrutura objecto do contrato.

A Lusoponte tem hoje na Mota Engil o seu principal accionista. Esta concessão já vai na sétima alteração ao contrato inicial. Nas renegociações, a mais importante das quais resultante da absoluta incúria do governo PSD da época, ao prever e contratualizar tarifários idênticos nas duas travessias, o Estado abriu mão do volume de tráfego como limite à concessão (2250 milhões de travessias), o que resultará numa prorrogação efectiva do contrato por mais 7 a 11 anos. Esta prorrogação representa para a Lusoponte um encaixe bruto na ordem dos 560 milhões de euros a preços constantes. Somando a

este valor uma compensação directa de 250 milhões e mais 100 milhões pela dispensa de participação da Lusoponte na manutenção da ponte 25 de Abril, obtemos os contornos de um negócio ruinoso, conduzido a partir do governo de Portugal por quem hoje gere os benefícios privados obtidos pelos accionistas da Lusoponte. Apesar de o Estado assegurar à Mota-Engil um investimento com riscos reduzidos face ao contrato inicial, mantém-se inalterada a sua taxa interna de rentabilidade accionista (11,43%).

A má gestão pelos responsáveis do Estado tem redundado em sistemáticas derrapagens financeiras nas PPP. O Estado tem garantido a renegociação dos contratos a favor do concessionário por não salvaguardar à partida o interesse público em questões elementares de ordem técnica (prazos de licenciamentos, aprovações ambientais, etc).

Acresce que, contrariamente ao que é normal na contratualização e gestão de PPP noutros países, o Estado português assume riscos de construção, de procura, de estrutura, financeiros e de negócio que, pela sua natureza, deveriam ser imputados à entidade concessionária privada. A contratualização de PPP em Portugal assume assim uma natureza absolutamente rentista, com a acumulação de vantagem privada assegurada pelo Estado contra o interesse público.

Os riscos normais de operação – como a diminuição da utilização de uma linha férrea, ou as consequências de uma crise financeira – são, pela sua natureza, tipicamente privados. No entanto, este tipo de abuso e espoliação dos recursos públicos é sistematicamente atribuído a falhas da parte pública nos termos inicialmente contratualizados. É sobre esta negligência do Estado português que os grupos e consórcios têm imputado ao Estado os custos resultantes de riscos que, à luz do senso comum e das práticas internacionais, seriam privados.

Também as modificações unilaterais introduzidas pelos governos nos contratos iniciais (modificações de tarifários, alterações de traçados, mitigação de impactos ambientais, etc.) têm-se tornado pretextos preciosos para renegociações contratuais altamente penalizantes para o Estado.

Uma importante parte das renegociações passou a ser feita por ajuste directo, sem que o Estado garantisse a negociação dos níveis de rentabilidade para os parceiros privados, em muitos casos exagerados para o nível de risco assumido.

Em 31 de Dezembro passado terminou o contrato com a Fertagus (Grupo Barraqueiro). Três dias antes, foi activada uma cláusula de renovação automática, sem concurso, até 2019. Para anular a providência cautelar interposta pela Transdev, o Estado alegou que 86 mil pessoas ficariam sem transporte caso a decisão do tribunal se mantivesse. Meses depois, aos protestos da Transdev perante a renovação sem concurso da concessão à Fertagus, respondeu o MOPTC, em nota oficial: “um novo contrato conduziria à renegociação da concessão com a entrada em funcionamento da terceira travessia do Tejo, o que implicaria um processo de reequilíbrio financeiro indesejável”. Esta parceria, assinada em 1999, por um prazo de 11 anos, derrapou já 114 milhões, repartidos entre compensações, taxas de utilização, prestação de serviços e custos de renegociação do contrato.

Outra concessão ao mesmo grupo Barraqueiro, a do Metro Sul do Tejo, é um caso de má gestão e de estatização do risco. Com um tráfego abaixo de metade dos 80 mil passageiros previsto em contrato, a Fertagus (grupo Barraqueiro) tem reclamado e recebido pesadas indemnizações compensatórias que contribuem grandemente para uma derrapagem financeira de cerca de 80 milhões de euros.

Sombras sobre renegociações e encargos futuros

Segundo a Lei de Enquadramento Orçamental, é dever do Ministério das Finanças incluir na proposta de Orçamento do Estado informações detalhadas relativamente às PPP em curso, bem como o limite máximo de compromissos a assumir com contratos de prestação de serviços em regime de financiamento privado ou sob a forma de PPP.

Mas, contra a lei de enquadramento, os Orçamentos do Estado têm apresentado estimativas incoerentes sobre os encargos com as PPP, não incluindo encargos com projectos a lançar ou encargos adicionais resultantes dos chamados processos de “reequilíbrio financeiro” das PPP em curso. De igual forma, também as metodologias de apuramento dos encargos com as PPP e os termos de renegociação dos contratos não tem sido objecto de divulgação pública suficiente.

O Orçamento de Estado para 2011 revela a atitude leonina destes grupos e dos seus financiadores na negociação com Estado. De facto, o Orçamento prevê o pagamento pelo Estado, em 2011, de 587 milhões à banca por “reequilíbrios financeiros” acordados em 2006 e 2008 com os sindicatos financiadores de duas concessões rodoviárias, a

concessão Norte (da Aenor: consórcio Mota Engil/BES, financiado pelo BES, CGD e BCP) e da Scut Interior Norte (da Norscut, consórcio liderado pela Sonae e financiado pelo BCP). No primeiro caso, trata-se de 216 milhões de euros pelo atraso na conclusão da operação da Concessão Norte; no caso da Scut Interior Norte, está em causa uma compensação de 320 milhões pelo chumbo ambiental ao traçado da A24, para proteger os lobos de Trás-os-Montes. A recusa da banca – parte dela envolvida em consórcios concessionários de PPP - em renegociar com o Estado os prazos destes pagamentos é justificada com alegações sobre dificuldades da crise financeira, mas contrasta com os lucros declarados pelo sector e com a decisão de distribuir dividendos aos accionistas, tomada por algumas destas instituições. Num ano de especiais dificuldades para as finanças públicas, esta intransigência pela parte dos grupos financeiros e a passividade do negociador público tornam-se chocantes para todos aqueles a quem têm sido, não só pedidos, mas efectivamente impostos duros sacrifícios.

Está à vista a agressividade dos grupos rentistas, mas igualmente preocupante é o descontrolo e a imprevisibilidade sobre a real dimensão dos compromissos públicos em PPP. De acordo com o boletim informativo das PPP e concessões da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças publicado no terceiro trimestre de 2010, o saldo previsto para 2011 nas PPP rodoviárias é negativo em mais de 1157 milhões. Ora, dois meses antes destes dados serem públicos, o relatório do Orçamento de Estado colocava este mesmo valor em 470 milhões. Como se explica este súbito acréscimo de 700 milhões negativos?

Esta exorbitante disparidade de valores é demonstrativa do descontrolo do governo sobre o conjunto de PPP rodoviárias e dos custos da sua integração em regime de subconcessão no âmbito da empresa pública Estradas de Portugal. A renegociação aberta nesse contexto surpreende a todos os títulos. É uma negociação que antes de ser já o era. A alteração do valor das propostas a concurso, sob a alegação de mudanças na conjuntura (a crise financeira internacional) teve lugar ainda durante a segunda fase de concurso, depois de seleccionados concorrentes com propostas mais competitivas. Foi o que aconteceu com as concessões Transmontana (Soares da Costa), Douro Interior (Mota Engil), Baixo Alentejo e Algarve Litoral (Edifer), Litoral Oeste e Baixo Tejo (Brisa). A meio do concurso, o Estado aceitou as alegações dos grupos económicos e incorporou esse risco de conjuntura contra todas as regras do próprio concurso – num agravamento total às propostas finais na casa dos 700 milhões; os grupos económicos, aliviados, mantiveram asseguradas as suas taxas de rentabilidade, rendas fixas que o Estado paga

agora pela “disponibilidade da infraestrutura”; os contribuintes, que já suportam as transferências do Estado para a Estradas de Portugal e que já tinham sobre si a chamada contribuição para o sector rodoviário, adicional de Imposto sobre os Produtos Petrolíferos a favor da Estradas de Portugal, vêem-se, no caso dos utilizadores destas auto-estradas, triplamente tributados, através do pagamento das novas portagens, contra todas as promessas do governo.

A “contabilidade criativa” dos valores associados às PPP tem-se multiplicado, sem explicações credíveis para sucessivas alterações nos valores, de Orçamento para Orçamento, tal como já várias vezes denunciou o Tribunal de Contas.

PPP na Saúde: uma década perdida na modernização da rede hospitalar

O cenário no sector da Saúde não é mais animador. As PPP para a construção de hospitais iniciam-se em 2001, com o anúncio da primeira vaga de cinco hospitais a construir e gerir neste regime. No ano seguinte, mais cinco hospitais são anunciados, igualmente em PPP. Em 2003, previa-se que até final de 2006, estivessem lançados todos estes 10 concursos públicos e os primeiros quatro hospitais em construção.

Esta previsão falhou rotundamente. Em 2006, além de nenhum concurso estar concluído, o próprio programa de construção de hospitais em PPP foi alterado pelo governo em funções. Foi preciso esperar por 2008 para se iniciar a construção do primeiro destes 10 hospitais, o de Cascais, aliás o único destes 10 hospitais PPP que, uma década depois do arranque do processo, foi construído e está em funcionamento.

Para trás, ficaram mais de 20 milhões de euros gastos em pareceres, estudos e projectos, pagos generosamente pelo Estado às mais diversas consultoras, revelando a inutilidade e incompetência da estrutura de missão Parcerias Saúde criada pelo Ministério da Saúde em 2001 e cuja extinção foi recentemente anunciada pelo actual governo. Para a frente, para os próximos 30 anos, ficam mais de 8 mil milhões de euros de encargos para as contas públicas.

Esta década perdida revela a falência das PPP como solução para a modernização do parque hospitalar do SNS em todos os domínios, desde o planeamento até ao seu funcionamento. O Hospital de Cascais está sobrelotado e ainda não tem um ano de actividade. Mas as PPP revelaram sobretudo a incapacidade da gestão privada em

respeitar e aplicar nesses hospitais públicos os princípios porque se rege o SNS. O novo hospital de Cascais e a gestão privada do actual - e do futuro - Hospital de Braga, replicam as más práticas, os processos enviesados e a secundarização do interesse público, flagrantemente registados no Hospital Amadora-Sintra enquanto foi gerido pelo grupo Mello e que conduziram, em 2008, à decisão do governo em pôr termo à gestão privada daquele hospital.

O Governo esqueceu rapidamente a “lição” do Hospital Amadora-Sintra. Preferiu, como prémio de consolação, distribuir o “bolo” dos hospitais PPP pelos grandes grupos privados com interesses na área da saúde: Cascais para os HPP/CGD (450 milhões), Braga e Vila Franca de Xira para a Mello Saúde e Loures para o Espírito Santo Saúde (578,5 milhões), a quem entregou o projecto, a construção e a manutenção de instalações e equipamentos mas também a própria gestão clínica, num modelo sem paralelo em qualquer outro país.

Tanto em Cascais como em Braga, depois de assinados, os contratos foram de imediato alterados para incluir prestações de cuidados de elevadíssimo custo que não foram incluídas na concessão original, do que resultaram maiores encargos para o Estado.

O Hospital de Cascais - que não dispõe de laboratório de análises nem de muitos outros meios auxiliares de diagnóstico e tratamento - funciona em linha com o Hospital dos Lusíadas, unidade privada dos HPP/CGD, servindo de sistema de transferência de dinheiros públicos para o sector privado.

No Hospital de Braga, a gestão do grupo Mello pretende impor aos profissionais, de forma unilateral e ilegal, a substituição do vínculo à função pública por um contrato individual de trabalho como condição de passagem para o novo hospital. E a contenção da despesa é feita à custa de cortes mesquinhos nas condições de bem-estar dos doentes, da troca de medicamentos e terapêuticas prescritas pelos médicos e na redução do pessoal de serviço.

Apesar de estar a gerir o Hospital de Braga apenas há ano e meio e das insuficiências da fiscalização do Estado deste tipo de contratos, a Mello Saúde já foi multada duas vezes: uma, por falta aos deveres de informação ao Estado e, outra, por transferência indevida de doentes para hospitais do Porto.

Apesar dos sucessivos problemas registados nos hospitais de Cascais e Braga, o governo mantém o mesmo modelo - construção e gestão privadas - para os futuros hospitais de Loures e Vila Franca de Xira, concursos que podia ter anulado ou extinguido à luz do que está estabelecido no regime jurídico das PPP, o qual também podia ter sido aplicado aos casos de Cascais e Braga. Nenhum imperativo contratual obrigava o governo a manter qualquer uma destas parcerias.

Relativamente aos outros hospitais com construção prevista em regime de PPP - Algarve, Lisboa Central, Margem Sul/Seixal, Évora, Gaia e Póvoa do Varzim/Vila do Conde - predomina o atraso nos processos, seja porque as propostas das construtoras excedem o limite definido pelo comparador público, seja pela interposição de recursos ou impugnações, seja ainda por desinteresse ou negligência do governo.

Esta década que nos separa do início das PPP no sector da Saúde evidencia de forma incontestável que o modelo de construção privada, com ou sem gestão incluída, não constitui uma alternativa ao investimento directo do Estado. As PPP são mais demoradas, mais dispendiosas, mais difíceis de gerir, mais avessas à fiscalização e inadaptadas aos princípios do SNS. Foram 10 anos perdidos na modernização da rede hospitalar do SNS.

Renegociação: a vez do interesse público

Constatando-se que esta dívida transgeracional não pára de se agravar, sempre com vantagem para os grupos rentistas, a realidade dos prejuízos com a contratualização e gestão das PPP torna urgente a implementação de medidas com vista à renegociação e fiscalização, não só dos novos contratos ainda não implementados, como também daqueles em vigor.

Atendendo ao exposto, e ao abrigo das disposições regimentais e constitucionais aplicáveis, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda propõe que a Assembleia da República recomende ao Governo:

1. A renegociação imediata dos actuais contratos resultantes de PPP cujos encargos e riscos se revelem manifestamente desproporcionados em detrimento da posição do Estado;

2. A renegociação dos actuais contratos deverá ser efectuada de modo a adequar as taxas internas de rentabilidade à média dos juros da dívida pública relativos ao exercício orçamental anterior;
3. No caso das parcerias hospitalares, a renegociação das que estão em curso - Cascais, Braga, Loures e Vila Franca de Xira - deve ter como finalidade devolver ao Estado a gestão clínica do estabelecimento hospitalar; devem ainda ser extintas as parcerias que estão em preparação, assumindo directamente o Estado o investimento, a construção e a gestão;
4. A fiscalização permanente dos contratos existentes, por intermédio de um fiscal designado pelo Tribunal de Contas;
5. A definição concreta dos limites à renegociação de contratos de PPP já realizados, impedindo alterações arbitrárias à matriz de riscos dos contratos;
6. A submissão a visto prévio do Tribunal de Contas de todas as renegociações e alterações relevantes aos contratos de concessão resultantes de PPP;
7. A suspensão de todos os processos em curso para a contratação de novas PPP.

Assembleia da República, 15 de Março de 2011.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,