

**Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação
e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário
e Ferroviário**

8.^a Reunião
(31 de maio de 2012)

SUMÁRIO

O Sr. Presidente (António Filipe) declarou aberta a reunião às 17 horas e 54 minutos.

Foi ouvido, em audição, o Sr. Prof. Carlos Oliveira Cruz, Professor do Instituto Superior Técnico. Usaram da palavra, a diverso título, os Srs. Deputados Hélder Amaral (CDS-PP), Bruno Dias (PCP), Pedro Filipe Soares (BE), Mendes Bota (PSD), Nuno Encarnação (PSD), Renato Sampaio (PS), Altino Bessa (CDS-PP), Paulo Batista Santos (PSD), Eurídice Pereira (PS), Carina Oliveira (PSD), Fernando Serrasqueiro (PS), Adriano Rafael Moreira (PSD), Fernando Virgílio Macedo (PSD) e Manuel Seabra (PS).

O Sr. Presidente encerrou a reunião eram 21 horas e 45 minutos.

O Sr. **Presidente** (António Filipe): — Srs. Deputados, temos quórum, pelo que declaro aberta a reunião.

Eram 17 horas e 54 minutos.

Srs. Deputados, antes de darmos início à audição do Sr. Prof. Carlos Oliveira Cruz, gostaria de dar uma informação breve, para a qual peço a vossa atenção.

Como sabem, recebemos o CD do Tribunal de Contas com a auditoria às parcerias público-privadas (PPP). Procurámos enviá-lo por *e-mail* aos Srs. Deputados, mas o documento é demasiado pesado para ser enviado por *e-mail*.

Portanto, sugiro o seguinte: desde já, o documento vai ser colocado com um *link* na página da Comissão de Inquérito e os Srs. Deputados que o solicitem receberão um CD gravado. Portanto, far-se-á uma gravação para quem o solicitar, em vez de copiarmos já um CD para cada Deputado. Quem preferir e puder consultar na página através do *link*, consulta, quem tiver dificuldade ou preferir de outra forma, ser-lhe-á feita uma cópia do CD.

Srs. Deputados, vamos aguardar um pouco a chegada do Sr. Prof. Carlos Oliveira Cruz.

Pausa.

Srs. Deputados, podemos já contar com o Sr. Prof. Carlos Oliveira Cruz, Professor do Instituto Superior Técnico, cuja audição foi solicitada e a quem agradeço a pronta disponibilidade para colaborar com os trabalhos desta Comissão Parlamentar de Inquérito.

A metodologia que vamos seguir é a seguinte: o Sr. Professor terá a possibilidade, querendo, de fazer uma intervenção inicial — o Sr. Professor já me informou dessa sua vontade e também já me garantiu que não excederá os 10 minutos —, após o que abrir-se-á um período de perguntas que os Srs. Deputados poderão fazer e a cada pergunta o Sr. Professor poderá responder de imediato.

Tem, assim, a palavra o Sr. Prof. Carlos Oliveira Cruz, para uma intervenção inicial.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz** (Professor do Instituto Superior Técnico): — Muito obrigado. Prometo que não ultrapassarei os 10 minutos que me são concedidos para esta intervenção inicial.

Sr. Presidente, Sr.^{as} e Srs. Deputados: Agradeço, desde já, o convite para esta audição no âmbito de uma Comissão Parlamentar de Inquérito cujo tema me é muito caro.

É com dupla satisfação que aqui estou hoje: por um lado, o privilégio de servir o País num campo que tem ocupado a minha vida académica e, por outro lado, pelo reconhecimento implícito neste convite do trabalho que as universidades, os seus professores e investigadores têm realizado.

Temos hoje um *know-how* sobre o tema do qual não dispúnhamos há 10 anos e entendo que faz parte do papel da universidade analisar e estudar de forma isenta e desprovida de preconceitos os assuntos críticos para o País.

Destes assuntos fazem naturalmente parte as parcerias público-privadas. Muito se tem discutido sobre o tema, a maioria das vezes com mais paixão do que razão e, por isso, os esclarecimentos sobre esta matéria, mais do que necessários, são devidos ao País e apenas podem pecar por tardios.

Começo por desmistificar alguns dos dogmas sobre parcerias público-privadas.

Este modelo não é uma invenção recente nem tão-pouco o seu desenvolvimento se resume ao nosso território. As parcerias público-privadas são um modelo de contratação, não são um modelo de financiamento, não foram inventadas para esconder investimento do Orçamento Geral do Estado e são um dos vários modelos de contratação disponíveis para a Administração Pública, sendo que, dentro destes modelos, assumem particular destaque as empreitadas e, naturalmente, as parcerias público-privadas.

A utilização deste modelo permitiu infraestruturar o País a um ritmo que, ao abrigo dos modelos tradicionais, designadamente das empreitadas, não teria sido possível. E por infraestruturação não se entenda somente a construção de estradas. Hospitais, sistemas de abastecimento de águas, sistemas de saneamento, aterros sanitários, equipamentos coletivos, transportes públicos, enfim, foram várias e de carácter relevante as obras que foi possível realizar.

Se os benefícios inerentes à sua utilização são pouco conhecidos, os seus problemas foram largamente ampliados, criando uma imagem geral extremamente negativa sobre um modelo que pode apresentar grandes vantagens para o Estado.

Infelizmente, o comportamento do Estado não é alheio a esta perceção negativa e muito menos a falta de transparência associada a este processo.

O desenvolvimento das parcerias público-privadas tem-se caracterizado por um secretismo que fere o próprio modelo não só ao nível dos estudos que suportam a sua adoção, mas sobretudo ao nível dos processos de renegociação. Não é compreensível que não estejam

facilmente disponíveis ao público os contratos, os seus anexos, os estudos económicos que suportam quer o projeto quer a escolha do modelo de PPP em detrimento das empreitadas. Não é razoável que apenas se conheçam os processos de renegociação pela comunicação social ou através de relatórios de auditoria realizados pelo Tribunal de Contas muito depois de ocorridos os factos.

As PPP são contratos administrativos entre o Estado e entidades privadas para a construção e gestão de serviços públicos, o que, por si só, obrigaria legalmente à disponibilização desta informação. Mas, independentemente das questões legais, existe uma questão moral, uma vez que são investimentos intergeracionais e com fortes impactos nas contas públicas.

É fundamental uma gestão dos projetos com base em princípios de transparência, de efetiva responsabilidade e responsabilização dos agentes envolvidos e suportada em estudos técnicos rigorosos e validados em sede de contraditório.

Sr.^{as} e Srs. Deputados, existem muitos problemas no desenvolvimento das PPP em Portugal e hoje teremos oportunidade de discutir, senão todos, pelo menos os mais significativos. Acredito que na raiz da esmagadora maioria deles está a inexistência de um adequado modelo de governo nos projetos que impede a transferência de conhecimento de uns setores para os outros, aprendendo com os bons e os maus resultados.

A inadequação do modelo de governo tem reflexos ao nível do enfraquecimento da posição negocial do Estado e mesmo na incapacidade de se apurar, de forma rigorosa e inequívoca, os verdadeiros encargos das PPP. Aqui refiro-me naturalmente às responsabilidades contingentes, cuja dimensão ainda é uma incógnita. Isto não é novidade e a consciência desta

debilidade está patente nos pontos 3.17 a 3.21 do Memorando de Entendimento da troica.

Recentemente, o Governo criou a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos e, embora com um alcance que me parece ainda limitado e alguma indesejável ambiguidade, representa um primeiro passo para aquilo que espero venha a ser um modelo de governo de PPP compatível com o volume de encargos que enfrentamos. Embora se pudessem ter evitado alguns erros se esta estrutura existisse aquando da preparação e lançamento dos projetos, a sua importância hoje permanece crítica.

Teremos de viver com estes contratos nos próximos 20 a 30 anos. É bom que saibamos o que fazer com eles.

Muito obrigado. Estou à vossa disposição para prestar os esclarecimentos que julguem pertinentes.

O Sr. **Presidente**: — Muito obrigado, Sr. Professor, por esta sua intervenção inicial.

Vamos, agora, passar a uma primeira ronda de perguntas.

Segundo o *roulement* que estabelecemos, o primeiro bloco de perguntas nesta reunião pertence à bancada do CDS-PP.

Para o efeito, tem a palavra o Sr. Deputado Hélder Amaral.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Sr. Presidente, começo por cumprimentar o Sr. Prof. Carlos Oliveira Cruz e os colegas.

Sr. Professor, não tenho problema algum em subscrever a totalidade do texto que nos leu e concordar com V. Ex.^a no sentido de que, de facto, podemos fazer aqui uma discussão mais assente na razão do que na paixão.

Por isso, gostava de fazer um conjunto de perguntas.

Para nós, nesta primeira fase, a ideia é exatamente encontrar um conjunto de pessoas que pensaram sobre a matéria, que analisaram este processo difícil, complexo e, para leigos, quase impercetível das parcerias público-privadas para, depois, numa segunda fase, munidos da teoria geral, podermos analisar em concreto caso a caso. Portanto, não pretendemos uma análise caso a caso, mas algumas considerações genéricas.

Recorrendo à literatura e aos conhecimentos que vamos tendo do que foi dizendo e escrevendo, a determinada altura fala num *trade-off* entre o combate do défice infraestrutural e os custos suportáveis do investimento. Dava essa como uma das principais causas ou motivações para a criação deste modelo de PPP. A minha primeira pergunta é que avaliação fazia desse *trade-off* de que falou.

Por outro lado, publicou que havia, de facto, entre 1999 e 2001, vários contratos PPP — isso é totalmente verdade, havia nove rodoviários e dois para o caminho-de-ferro — e que esse foi um período intenso. Aliás, se verificarmos, quase sempre casam com os períodos eleitorais, mas há períodos mais intensos ou outros com assinatura de contratos de PPP. E fala numa necessidade ou incapacidade de consolidar o *know-how* e até na inexistência do *know-how*.

A minha segunda pergunta é se considera que, da parte dos governos, havia só falta de *know-how* ou também se pode falar em alguma precipitação, alguma inexperiência ou — não vou tão longe —, porventura, num caso ou noutro, negligência. E, obviamente, gostaria de saber como sugere que o Governo poderia, olhando para as melhores práticas europeias — disse, e bem, que não somos os primeiros e não seremos seguramente os últimos —, ver o que nós fazemos mal que outros países fizeram, antes, durante e depois, melhor do que nós fizemos.

Basta recordar as notícias de hoje para perceber que estas parcerias público-privadas perderam quase o seu principal sentido de serem verdadeiras parcerias entre o público e o privado, em que o público solicita obra aos privados e, obviamente, tenta repartir os custos e os riscos e tenta haver aqui um equilíbrio. As notícias de hoje e as audições que já fizemos até agora parecem querer confirmar que este equilíbrio ou nunca existiu ou é claramente deficitário, nomeadamente em relação ao público.

Portanto, também gostava de lhe perguntar que diagnóstico faz da capacidade do Estado, quais os riscos que o Estado devia evitar e que mecanismos de auditoria e de controlo poderiam ser feitos, isto é, se é um problema meramente de falta de enquadramento legal ou se há outros mecanismos.

Lendo as recomendações do Tribunal de Contas, uma delas é que o Estado parceiro público não deve — embora venha lá a dizer «por princípio», não é taxativo — assumir risco da insustentabilidade financeira da parceria nem deve associar eventuais défices da procura, alterações das circunstâncias dos mercados financeiros. Mas, olhando para as notícias, a prática diz que assumiu riscos de tráfego, assumiu riscos de estudos de impacte ambiental e até assumiu riscos financeiros. E já fomos ouvindo, num ou noutro caso, que até riscos fiscais, nalguns casos, o Estado assumiu.

Portanto, estas recomendações não parecem ser suficientes. Gostava que me dissesse, se é assim, o que se pode fazer. Transformar isto numa regra mais dura ou é uma questão de controlo? E gostava de saber se tem ideia, apesar disto, de qual a melhor solução para este equilíbrio entre as parcerias.

Porquê? Porque também o Tribunal de Contas diz — e sou forçado a concordar — que a simples demonstração do *value for money* de um

projeto não deve ser, por si só, justificação de uma parceria público-privada, ou seja, é preciso ter outros critérios. Mas a verdade é que somos pensados a concluir que foi sempre esse o critério.

Pergunto-lhe que observação faz disso e se havia, de facto, outra alternativa para, eventualmente, não sermos confrontados com a ideia de que temos parcerias cujo montante vai ser impossível descobrir.

Por outro lado, a ideia que perpassa é que temos um problema, este problema tem um fim datado, daqui a 30 anos deixamos de pagar e passamos a receber.

Pergunto se concorda, pelos estudos que já fez, que estes 30 anos são razoáveis ou se estamos, porventura, a não querer dizer a verdade toda e estes 30 anos... Porque há outros professores, há outros entendidos na matéria que dizem que isto vai para lá dos 30 anos, que é uma ilusão achar que nos 30 anos deixamos de pagar e passamos a receber.

Portanto, nesta primeira fase, são estas as perguntas que quero deixar.

O Sr. **Presidente**: — Tem a palavra, para responder, o Sr. Prof. Carlos Oliveira Cruz.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Muito obrigado pelas questões que colocou. São várias e são complexas.

Começando pela primeira, pela questão que levantou sobre o défice infraestrutural, Portugal, aqui, não foi diferente de muitos outros países. De facto, nos anos 80, anos 90, os países viram-se confrontados com a necessidade de dotarem o seu território de infraestruturas, sejam elas infraestruturas de transporte, infraestruturas relacionadas com a saúde, com a educação, com o ambiente. Enfim, são vários os tipos de infraestruturas.

E a verdade é que Portugal, no início da década de 90, tinha um forte défice de infraestruturas e isso podia de alguma forma limitar o desenvolvimento económico do País.

As parcerias público-privadas surgiram aqui como uma forma de se conseguir concretizar um grande volume de obras e de obras públicas que, na minha opinião, não seria comportável através do modelo de empreitada tradicional. Podemos olhar para esse aspeto como um dos méritos da parceria público-privada, que é permitir que o Estado consiga desenvolver, num curto espaço de tempo, um grande volume de obras.

O que é que as parcerias público-privadas podiam trazer? E eu acredito que esse foi o racional que deveria estar por trás do desenvolvimento das parcerias público-privadas: é que os privados, efetivamente, têm um histórico de controlo de custos e de controlo de prazos superior ou têm uma *performance* superior àquilo que é a *performance* do Estado na gestão direta de empreitadas. Enfim, nós temos um histórico, na gestão direta de empreitadas por parte do Estado, que não nos orgulha. As derrapagens de custos e de prazos são por demais conhecidas. Portanto, este deveria ter sido o racional para se desenvolver as parcerias público-privadas.

Por que é que chegamos à conclusão que a nossa experiência não foi assim tão positiva e o que é que correu mal? Por um lado, há aqui o resultado daquilo que me parece ser alguma inexperiência no lançamento destes contratos, em especial do volume de contratos que desenvolvemos num relativo espaço de tempo e sobretudo, durante esse tempo em que desenvolvemos estes contratos, não fomos capazes de acumular conhecimento e de transferir o conhecimento de uns setores para os outros.

Saltando para a questão que o Sr. Deputado colocou relativamente ao que se pode fazer, acho que aqui não temos que inventar a roda, temos de

olhar para os outros países, e são vários, que utilizam estes modelos e ver o que é que eles fizeram. Aqui assume particular destaque o Reino Unido, que foi o país onde, de alguma forma, estas parcerias surgiram tal como nós as conhecemos. O Reino Unido tem uma unidade própria, que se chama *UK Partnerships* e que é uma unidade responsável por montar todos estes concursos, por estudar os contratos, por desenhar os contratos, monitorizá-los e garantir a sua gestão efetiva. E, de alguma forma, isso garante que o conhecimento que se vai obtendo de umas parcerias para as outras vai ficando retido no Estado e permite melhorar o processo. Porque estes contratos são extremamente complexos e há aqui um valor de conhecimento, quando se desenvolve um contrato e quando as coisas correm bem ou correm mal que nos permite melhorar, do ponto de vista da defesa do interesse público, os contratos que se celebram posteriormente.

Relativamente à questão de quais é que são os riscos que o Estado deve evitar, as parcerias para funcionarem têm um princípio basilar, que é o princípio da transferência de risco. Os privados operam de forma mais eficiente que o Estado se tiverem alocado uma componente significativa do risco de negócio. Se isso não acontecer, não têm incentivos para operarem de forma eficiente. Portanto, para as parcerias público-privadas funcionarem tem de existir algum valor em risco por parte dos privados. E não me parece que esteja na origem destes problemas um problema de falta de legislação, como questionou.

Há um instrumento que é fundamental no desenho das parcerias público-privadas, que se chama o comparador de setor público, que é obrigatório desde 2003 — Decreto-Lei n.º 86/2003 — e que, por exemplo, no caso das estradas, tanto quanto me é dado a conhecer, nunca foi calculado. Este é um instrumento basilar, na medida em que nos permite perceber se a parceria público-privada é ou não é o melhor modelo para

desenvolver esse projeto, por alternativa, naturalmente, à empreitada. Naturalmente que este cálculo do comparador de setor público, que de alguma forma permite aferir o *value for money* da parceria, não é um instrumento único. E por que é que não é um instrumento único ou não pode ser o instrumento único para se decidir avançar com os projetos? Porque, antes da decisão sobre qual o modelo de contratação a adotar, existe uma outra decisão importantíssima, que é a decisão sobre as análises custo-benefício, que é a decisão se o projeto deve ou não deve avançar.

Esta é a primeira questão que se coloca, porque um projeto que não tem mérito económico não é pelo facto de ser desenvolvido em parceria público-privada que o passa a ter. A parceria público-privada não tem esse golpe mágico. Portanto, é preciso fazer análises custo-benefício, perceber se o projeto deve ou não deve avançar e só depois de comprovado o mérito económico do projeto é que se fazem as análises de *value for money* e assim consegue aferir-se sobre qual o melhor modelo de contratação a adotar: se a parceria público-privada, se o modelo de empreitada.

Não sei se respondi às questões todas que levantou.

O Sr. **Presidente**: — O Sr. Deputado Hélder Amaral ainda dispõe de tempo.

Portanto, pode prosseguir, Sr. Deputado.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Sr. Professor, é um facto, mas por isso é que lhe perguntava como é que nós podemos fugir, no fundo, desta — permita-me a expressão — «pescadinha de rabo na boca».

Estava ouvi-lo e estava a ler o relatório do Tribunal de Contas sobre o visto prévio que foi negado a cinco subconcessões exatamente por falha do comparador público, ausência do comparador público, ausência de

declaração de impacto ambiental, degradação das condições financeiras da primeira fase para a BAFO (*best and final offer*). Portanto, tínhamos todos adquirido que, sem o cumprimento destas regras base, que mais não são do que princípios base da boa contratação pública, não haveria. Mas posteriormente o visto foi dado e hoje somos confrontados que o visto foi dado não eliminando estes constrangimentos, mas criando acordos sombra, contratos paralelos ou até *a posterior* o tal comparador público que o Sr. Professor dizia que é fundamental e sem o qual praticamente não deveria existir nenhuma parceria público-privada.

Portanto, ficamos sem saber como é que saímos disto, qual é o mecanismo de controlo: se é o reforço dos poderes do Tribunal de Contas, se é uma comissão de avaliação, etc..

Gostava de ainda de voltar a citá-lo, porque a determinada altura também refere que há várias armadilhas que podem ser identificadas no decorrer das negociações dos contratos e chama-lhe, principalmente, o calcanhar de Aquiles.

O que lhe quero perguntar é em que parcerias em concreto estava a pensar quando falou nas armadilhas e no calcanhar de Aquiles, em quais das parcerias que avaliou descobriu este calcanhar de Aquiles, as tais armadilhas, do que é que estamos a falar em concreto e em que momentos é que foi, ou seja, se detetou isto no momento das renegociações ou no puro momento da conceção da obra. Às vezes, também percebemos que, entre a conceção e adjudicação, há logo um conjunto de constrangimentos e de dados que não são corretos.

Também gostava de ouvir a opinião de V. Ex.^a sobre o seguinte: a determinada altura, escreveu que a instabilidade política (percebemos), a falta de responsabilização dos políticos e a captura dos agentes reguladores por interesses especiais — cita, depois, Gómez-Ibáñez — estarão por trás

de muitos processos de renegociações resultado dos fracassos das PPP. Gostava de lhe perguntar se defende ou não maior responsabilização dos políticos, até que ponto e a que nível; e, quando cita Gómez-Ibáñez para referir a captura ou a dependência dos agentes reguladores, ao que é que se está a referir em concreto, se é uma afirmação genérica, se detetou num caso em concreto de uma parceria público-privada essa mesma captura.

Portanto, gostaria de perceber se essa é meramente uma apreciação teórica ou se tem dados objetivos para estes factos que aqui citei e que, no fundo, vêm descritos em várias literaturas de V. Ex.^a.

O Sr. **Presidente**: — Tem a palavra o Sr. Prof. Carlos Oliveira Cruz.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Relativamente à primeira questão do calcanhar de Aquiles, se não estou em erro, refiro que as renegociações são um dos calcanhares de Aquiles das parcerias público-privadas. E por que é que são um dos calcanhares de Aquiles?

Salvo erro, o que o Sr. Deputado citou é um artigo em inglês, onde refiro...

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Sim. Espero ter feito uma boa tradução.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — E por que é que eu refiro que as renegociações são um dos ou talvez o calcanhar de Aquiles das parcerias público-privadas?

As parcerias público-privadas são contratos a 30 anos e, de certa forma, quando estamos a desenhar o contrato e quando se está a desenhar o caso-base do contrato, é necessário fazer previsões de procura, é necessário

fazer previsões de custos, de receitas para esses 30 anos. Naturalmente que ninguém consegue fazer previsões a 30 anos, sobretudo quando muitos dos aspetos críticos da parceria têm a ver com variáveis macroeconómicas que não controlamos. Portanto, é normal os contratos, à medida que se vão desenrolando, terem de ser renegociados.

Por que é que eu digo que são o calcanhar de Aquiles? Porque, por um lado, em Portugal, verificamos uma tendência, não muito feliz, de renegociar os contratos muito cedo. Os contratos têm durações de 30 anos, mas não são raros os casos, existem muitos casos em que renegociamos os contratos... Diria que na maioria dos casos já renegociamos o contrato ao fim de dois ou três anos decorrentes da sua assinatura. Em muitos casos renegociamos os contratos ainda antes de a estrada, a infraestrutura que for estar aberta ao público, portanto, ainda durante a fase de construção.

Quando ocorrem estas renegociações, importa perceber quais é que são os resultados destas renegociações. E, de uma forma sistemática, estas renegociações resultam em mais encargos para o Estado. Temos casos de renegociações que resultam ainda numa alteração da matriz de risco. Bom, mas esquecendo essas renegociações, de uma forma geral, as renegociações resultam num aumento de encargos para o Estado.

E, quando o Professor Gómez-Ibáñez, com quem trabalhei o ano passado nos Estados Unidos, refere a captura dos agentes reguladores ou dos agentes políticos, quando se fala aqui em captura dos agentes políticos ou dos agentes reguladores por grupos de interesse, estamos a falar, por exemplo, daquilo que são as expectativas das populações de, uma vez anunciado o início da obra para um determinado mês num determinado ano, quererem efetivamente ter a obra pronta naquele ano. Portanto, em sede de renegociação, muitas vezes o Estado ou os reguladores, num ambiente não competitivo, são obrigados a aceitar ou veem-se forçados a

aceitar renegociações menos positivas do ponto de vista do interesse público no sentido de responder a essas vontades da população.

Portanto, a expressão «captura dos agentes reguladores» traduzida para português tem uma conotação muito negativa, mas, como digo, pode ser por questões tão simples como estas: como as vontades de as populações terem as obras em funcionamento nas datas em que estão previstas.

Estes processos de renegociação são processos complexos, porque, como digo, são processos que ocorrem num ambiente não competitivo em que o Estado está a negociar bilateralmente com os privados e em que o Estado sofre de um problema grave, que é o problema da assimetria de informação. Isto é, nestas fases, os privados têm muito mais informação do que tem o Estado, ainda que o Estado, neste caso o Estado concedente, é o Estado dono da obra, é o Estado que está a contratar. Mas os privados têm muito mais informação.

Como é que podemos inverter isto? Podemos inverter isto dotando o Estado de uma gestão efetiva do contrato, isto é, garantindo que o Estado acompanha estes contratos de perto. Como referi, no Reino Unido isto é feito através de uma unidade própria. E tenho poucas dúvidas que em Portugal, para garantirmos que esse controlo é feito de uma forma eficaz, temos de caminhar nesse sentido e temos de criar aquilo que pode ser uma agência pública de parcerias público-privadas e que tem responsabilidades nos vários setores, no âmbito das quais deve ser definido um gestor de contrato, isto é, alguém na Administração Pública que representa o Estado não só na fase de celebração do contrato mas, sobretudo e mais importante ainda, durante a fase de gestão deste contrato. Porque a responsabilidade do Estado não termina quando assina o contrato; pelo contrário, quando se assina o contrato é quando a parceria começa.

O Sr. **Presidente**: — O Sr. Deputado Hélder Amaral pretende colocar mais questões?

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Sim, Sr. Presidente.

O Sr. **Presidente**: — Tem, então, a palavra, Sr. Deputado.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Quero apenas reforçar duas questões: uma que não foi respondida de todo e outra parcialmente.

A última é a responsabilização dos políticos. Tinha-lhe perguntado em que sentido é que tinha escrito — aliás, que defendeu — que deveria existir uma responsabilização. Portanto, gostaria que nos dissesse até onde é que essa responsabilização deve ir.

Depois, V. Ex.^a referiu que, de facto, às vezes, estamos a renegociar contratos quase ainda por iniciar. A pergunta que lhe fiz era qual a consequência que isso tinha no prazo de vida das próprias parcerias: se podemos dar como bom que estamos a falar de contratos verdadeiramente a 30 anos ou se, de facto, no final, tantas são as renegociações que este prazo também será largamente ultrapassado — não só os valores iniciais, mas também o prazo. Podemos dar aqui a ideia de que temos parcerias público-privadas a 30 anos, mas porventura são mais que 30 anos, fruto destas renegociações e fruto das alterações das circunstâncias.

Se esta é uma pergunta mais teórica, de facto, a da responsabilização dos políticos era uma... Sem, obviamente, querer que seja muito taxativo, nem que seja recorrendo e socorrendo-se das melhores práticas lá fora, gostaria de saber como é que nos outros países que têm parcerias público-privadas — e que, obviamente, quero crer, haja derrapagens — esse

tratamento é feito e de que forma é que são responsabilizados os vários atores envolvidos nas parcerias.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Vou começar pela questão da renegociação dos contratos e da duração de 30 anos.

Os contratos têm a duração que está no próprio contrato. Portanto, se lá está 30 anos e se, nas renegociações que o contrato eventualmente sofrer ou que possa ter sofrido, não houver alteração da duração, tudo indica que no final dos 30 anos o contrato termina. Já tivemos casos — a Lusoponte é um desses exemplos — em que a renegociação conduziu a uma prorrogação do prazo da concessão. E isso aconteceu noutros casos, noutras parcerias que não são nem rodoviárias nem ferroviárias.

A prorrogação do prazo é um instrumento que o Estado tem para, de alguma forma, não agravar os encargos da parceria. Se resultar da renegociação que o Estado tem de pagar compensações ao privado, a nossa legislação prevê que isso possa acontecer sob a forma de prorrogação do contrato. Confesso que, do ponto de vista académico, do ponto de vista teórico, tenho muitas dúvidas sobre as vantagens das prorrogações do contrato, porque acho que os contratos, assim que terminam, devem ir a concurso novamente.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Por causa da concorrência, como é óbvio.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Por causa da concorrência. E nós temos excelentes exemplos disso. Temos uma parceria ferroviária que demonstrou como isso é positivo, que é o caso da Metro do Porto, que é uma parceria especial, na medida em que é uma subconcessão da empresa

Metro do Porto a uma entidade privada e que o operador incumbente que lá estava a operar, que operou os primeiros anos de operação, quando o contrato foi a concurso novamente, perdeu para um operador novo. Esse operador novo apresentou uma proposta mais vantajosa do que o operador que lá estava anteriormente. E, portanto, os encargos para o Estado com a ida a mercado daquele contrato diminuíram e, felizmente, aliás, agora em março, a Metro do Porto anunciou que atingiu o equilíbrio operacional. Portanto, vale a pena ir a mercado.

Quanto à questão da responsabilização dos políticos, uma vez mais eu não resisto a invocar o exemplo do Reino Unido onde, de alguma forma, são feitas de forma sistemática, quer pelas universidades quer pela própria Administração Pública, análises, avaliações *ex post* daquilo que foram as decisões políticas tomadas relativamente às infraestruturas: quer relativamente à decisão de avançar com elas quer relativamente aos méritos ou aos problemas que existiram com a adoção das parcerias público-privadas. E eu acho que esse é o caminho.

A decisão de se avançar com estes projetos é eminentemente uma decisão política. É uma decisão que deve ser suportada em estudos técnicos, que deve ser suportada ao máximo, repito, em estudos técnicos rigorosos, em estudos técnicos credíveis. Não deixa de ser a hierarquização de investimentos e a decisão sobre quais os investimentos que devem avançar e quais não devem avançar, não deixa de ser uma decisão política. Não deixando de ser uma decisão política, é uma decisão que deve estar sujeita a uma avaliação. Isto é, quando se decide avançar com os projetos, depois de eles estarem a funcionar, vale a pena verificar se aquilo que se está a passar agora com o projeto justificou ou não a decisão de se avançar com ele.

Repito: como eu disse e escrevi muitas vezes, as decisões são tomadas à luz da informação que existe num dado instante. Esta crise veio mostrar-nos que as condições macroeconómicas e todo o contexto podem alterar-se substantivamente em poucos anos e, portanto, o que nos pareciam boas decisões, de repente, não são más decisões. Mas é importante perceber, no momento em que são tomadas, se elas o são feitas com base em toda a informação que há disponível na altura e se nessa altura era possível ou não antecipar alguns desses problemas. E isso tudo com o intuito de melhorar aquilo que é o processo de decisão. E, quando falo em melhorar aquilo que é o processo de decisão, refiro-me uma vez mais às análises custo-benefício, tornar as análises custo-benefício públicas, tornar as análises custo-benefício objeto de discussão pública, porque, ao fim e ao cabo, estas análises custo-benefício, que parecem um palavrão muito complicado e um processo muito complicado, são coisas que são muito simples se forem explicadas às pessoas. E estes projetos, efetivamente, é para as pessoas que são feitos e é com dinheiro delas que são pagos.

Portanto, diria que é muito fácil com pequenas alterações melhorar o processo de decisão, sendo que esta de tornar todo este processo das análises custo-benefício o mais público possível e o mais transparente possível é, seguramente, uma delas.

O Sr. **Presidente**: — Vamos passar, agora, à bancada do PCP.

Tem a palavra o Sr. Deputado Bruno Dias.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Sr. Presidente, Srs. Deputados, Sr. Prof. Carlos Oliveira Cruz, agradeço a sua presença e o seu testemunho nesta Comissão de Inquérito.

Gostava de começar com duas ou três questões, que, aliás, já abordou na sua intervenção e nas suas respostas, que têm a ver com a dimensão da adoção e da adesão dos Estados a este modelo de contratação das parcerias público-privadas, que, confesso, durante muito tempo, eu próprio pensava que era avassaladora ao nível europeu e ao nível mundial, tal é o bombardeamento que nós temos com esta ideia dos exemplos que vêm de fora e dos modelos que são seguidos de uma forma comum, de uma forma absolutamente generalizada das PPP.

Eu pensava que, se nós, a dada altura, seguíssemos a opção de abandonar este modelo das PPP e de garantir uma gestão pública e um modelo de contratação por empreitada, o modelo tradicional, seríamos provavelmente um País isolado no contexto mundial e europeu e, portanto, eram 26 contra 1: ficávamos nós no modelo tradicional e ficava o resto da Europa em peso nas PPP. E, afinal, não é bem assim.

De resto, das intervenções que até agora temos ouvido, quando é para dar exemplos do que se passa lá fora, ouvimos a Grã-Bretanha e o Reino Unido e ouvimos a Grã-Bretanha e o Reino Unido e ouvimos a Grã-Bretanha e o Reino Unido. E ficámos a saber, há poucos dias, de acordo com o relatório do Banco Europeu de Investimento (BEI), que, sim senhor, no quadro europeu de PPP estarão na Grã-Bretanha, no Reino Unido, mais ou menos dois terços do volume total de investimentos, em termos absolutos, e que o terceiro país em termos de volume de investimento é Portugal. Então, os países que adotam as PPP de uma forma mais intensiva são a Grã-Bretanha e, depois, Portugal, a Espanha e a Grécia, fundamentalmente.

Gostava de ouvir a sua opinião sobre esta informação de que as PPP não são o modelo dominante na Europa. Não lhe vou pedir que confirme, porque é surpreendente para muitos e é contraditório com o discurso

dominante, mas é aparentemente informação confirmada. É informação que chegou já no decorrer destas audições: não é o modelo dominante na Europa. E gostava de lhe perguntar por que é que lhe parece que não são o modelo dominante na Europa.

Para já, interrompo por aqui.

O Sr. **Presidente**: — Tem a palavra o Sr. Prof. Carlos Oliveira Cruz.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Eu confesso que não posso confirmar se são ou não são o modelo dominante, porque não tenho essa informação,...

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Mas o Banco Europeu de Investimento pode!

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — ... mas o que é uma verdade é que não é o único modelo nem tão-pouco o modelo de contratação. O que se pode verificar é uma tendência generalizada não só na Europa, mas noutros países.

Repare: eu referi o exemplo do Reino Unido, o que não quer dizer que seja só o Reino Unido a desenvolver parcerias público-privadas. É porque, na minha opinião e na opinião de outras pessoas que estudam estas matérias, é o melhor exemplo naquilo que é o processo de desenvolvimento e de condução de parcerias público-privadas.

Ora, o que se pode identificar é uma tendência de crescimento na utilização deste modelo. E, quando olhamos para os dados históricos, não só na Europa, mas também noutros continentes, no continente americano, quer na América do Norte quer na América do Sul, e mesmo agora nos

países em vias de desenvolvimento, em África e também na Ásia, a adoção deste modelo tem crescido. Portanto, tem sido o modelo mais utilizado.

Está respondida a questão?

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Eu gostava de perceber como interpreta a dificuldade da introdução deste modelo de uma forma generalizada na União Europeia, nomeadamente nas maiores economias.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Há aqui também uma questão de semântica. Quando se fala em parcerias público-privadas, nunca falamos, por exemplo, do caso francês, mas a França utiliza, por exemplo, na área do abastecimento de água e sobretudo na área dos transportes o que eles chamam «modelo de concessão francês». E o modelo de concessão francês é um modelo muito semelhante àquilo que nós temos nalgumas parcerias público-privadas, nomeadamente no setor ferroviário, isto é, é concessionar a um privado a operação do sistema. E os franceses têm muito este modelo, mas não chamam a isto uma parceria público-privada, da mesma forma que nós também, quando falamos em parcerias público-privadas, normalmente esquecemo-nos daquilo que são, por exemplo, as concessões na área da energia. Na área da energia nunca falamos em parcerias público-privadas, falamos sempre em concessões. Mas, de facto, as concessões são um modelo, são um caso de parceria público-privada, na medida em que o Estado e um privado entram numa relação contratual que pode ser mais ou menos longa.

No caso dos franceses, e não só a França, como não tem normalmente uma componente de investimento muito significativa, tem mais a ver só com a operação, esses encargos não assumem a proporção

que assumem os encargos de PPP quando têm uma componente de investimento.

O Sr. **Presidente**: — Sr. Deputado, pode prosseguir.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Ligado a esta questão, referiu mesmo agora este exemplo das PPP ferroviárias como um modelo de concessão, diria um modelo de concessão atípico, na medida em que há receita garantida com aquela previsão de tráfego e garantia de financiamento com base nessa banda de tráfego, o que me leva, às vezes, a lembrar-me de uma expressão popular, que é «com as calças do meu pai também sou um homenzinho».

Isto é, quando falamos do tratamento VIP dado pelo Estado a algumas concessionárias privadas e quando pensamos no financiamento dado nomeadamente ao caso Fertagus, se aplicássemos os princípios de financiamento público a essa operação e a essa exploração, se aplicássemos esse caso-base, digamos assim, ao setor público, à CP, houve já quem tenha feito esse cálculo e chegou a uma conclusão de umas dezenas de milhões de euros por ano de resultados positivos só na Grande Lisboa. O que significa que há um conjunto de garantias dadas aos concessionários privados, em que, de uma forma geral, a discrepância remete depois para o tal histórico da incompetência crónica do Estado e do setor público *versus* a competência e a eficiência do setor privado, em circunstâncias dificilmente comparáveis. Não sei se me faço entender.

Gostava, portanto, de ouvir a sua opinião sobre a leitura que nos transmitiu de uma má tradição do Estado português nesse cumprimento de prazos e de custos: se é generalizada e se é indissociável das tais circunstâncias e contingências que, quando se trata de PPP, são

imediatamente identificadas com um rigor e com uma clareza que coloca logo do lado do Estado o tal risco.

Antes de ir às consequências dessa distribuição de risco ou dessa repartição de risco, gostava de me centrar na avaliação da situação concreta que temos tido neste País, quando verificamos, por exemplo, a Linha do Norte, entregue a privados por parte da REFER, que ainda não acabou e que foi um buraco financeiro verdadeiramente esmagador, em comparação com a Linha do Sul, diretamente gerida pela REFER em termos da obra de modernização, que foi um êxito, cumpriu prazos, cumpriu orçamento e em 2004 estava pronta.

Portanto, gostava de o ouvir sobre esta questão da contingência e esta questão da previsibilidade ou imprevisibilidade daquilo que provoca as derrapagens de um lado e do outro.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Bom, uma coisa é certa: quando o projeto está desenvolvido sob a forma de parceria público-privada, tudo aquilo que são alterações ao projeto e tudo aquilo que resulta em trabalhos a mais ou problemas saltam logo à vista, porque, efetivamente, o privado no dia a seguir está a bater à porta do Estado a pedir a renegociação do contrato. Isso é óbvio e, infelizmente, naquilo que foi a gestão pública direta, no caso das empresas públicas — referiu o caso da REFER, por exemplo —, não deixa de acontecer, mas o que acontece é que acumula no passivo da empresa e, portanto, aparece lá a conta e, no final do ano, no relatório e contas o passivo cresce mais um pouco.

Eu não tenho nenhum preconceito ideológico nem nenhuma posição relativamente à gestão privada *versus* gestão pública. A minha preocupação académica e a minha área de estudo é: quando o Estado adota o modelo de parceria público-privada, deve fazê-lo sempre com a garantia ou, pelo

menos, com estudos que garantam que esse modelo é melhor do que a gestão pública direta. Se há formas de o Estado melhorar a gestão pública direta e evitar tantas derrapagens e prazos? Acredito que sim. Há muitas formas de o Estado o fazer, mas, quando entra na parceria público-privada, deve ficar demonstrado que esse modelo é preferível em relação à empreitada tradicional, porque, se não for, se for mais caro do que fazer por empreitada tradicional, o Estado deve adotar o modelo normal de empreitada.

Referiu o caso da Fertagus e perguntou se aplicássemos as mesmas condições do contrato da Fertagus à CP se, eventualmente, o Estado sairia ou não a ganhar. A isto não consigo responder-lhe, porque não fiz essas contas. Agora, foi uma opção política atribuir aquela concessão a privados. Saber se a CP o faria melhor ou não, não consigo responder-lhe. O que está em cima da mesa — parece-me, pela comunicação social e por aquilo que o Governo foi avançando — é que o Governo se prepara para fazer o mesmo nas concessões suburbanas e, eventualmente, também no longo curso da CP.

Repito: essa é uma opção política que não estou em condições de questionar e de dizer se o melhor é avançar para esse modelo de gestão privada ou manter a gestão pública.

O que posso afirmar é que, analisando aquilo que é o histórico nestes projetos, quando avançamos com parcerias público-privadas, normalmente — repito, se não existirem modificações unilaterais por parte do Estado enquanto a obra está a decorrer ou se não existirem problemas com as declarações de impacte ambiental —, o privado consegue entregar a obra no dia e, se não houver interferência externa do Estado, se tiver derrapagens de custos, é ele quem absorve esses custos. Temos o exemplo

recente de uma parceria público-privada hospitalar, que, realmente, se inaugurou no dia em que estava previsto.

Se há alguma negligência que pode ser ultrapassável por parte do Estado, quando faz ele esta gestão direta? Acredito que sim e que pode ser melhorada.

Mas, uma vez mais repito, não tenho nenhuma posição de princípio sobre qual é o melhor modelo. Há casos em que é melhor fazer em empreitada e operar diretamente os serviços; há casos em que é melhor fazer em PPP. O que sei, o que posso afirmar é que o Estado só deve fazer PPP se calcular o comparador e se tiver a certeza de que é melhor fazer em PPP do que em empreitada tradicional ou em gestão direta.

O Sr. **Presidente**: — Sr. Deputado, se quiser prosseguir, faça favor.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Sr. Professor, na semana passada tivemos cá o Conselheiro Carlos Moreno, que, quando lhe perguntámos se alguma vez tinha visto um comparador público, nos disse que, pessoalmente, não. Os colaboradores que trabalharam com ele tinham analisado comparadores públicos na área da saúde dignos desse nome; na área dos transportes nunca tinha aparecido.

De facto, temos uma experiência no nosso País relativamente a PPP também na área da saúde, que é verdadeiramente dramática. Estas PPP não estão no âmbito desta Comissão de Inquérito, mas, algum dia, vai ser necessário analisar com muito rigor os resultados dessas parcerias: do Hospital Amadora-Sintra, do Hospital de Braga, etc..

Não está, neste momento, no debate, mas há um aspeto em que, quando se verifica aquilo que falou há pouco, dos privados terem, em princípio, maior eficiência nesse tal cumprimento de custos e de prazos...

Opinião que não subscrevo, porque a realidade, como nós dizemos, não tem demonstrado isso, do ponto de vista concreto, se tivermos em conta as tais contingências e a forma de elas serem utilizadas na negociação. Porque aqui a grande arma negocial, mais do que a engenharia, é o direito. E eu gostava também de o ouvir sobre essa matéria do peso relativo, digamos assim, da negociação e da capacidade negocial, de que falava há pouco, nos instrumentos que, supostamente, garantem ao Estado a capacidade de controlar o processo de conceção, exploração, manutenção dos projetos, tendo em conta as tais contingências e a negociação que, depois, se faz com ela num ambiente — e eu aqui, sim, concordo inteiramente com aquilo que disse — que não é, de todo, competitivo, em que não há concorrência e em que quem tem a informação e o poder é o privado e o Estado está completamente fragilizado desse ponto de vista.

Sobre a capacidade de criar as condições técnicas, humanas e os meios para fazer esse acompanhamento, ao contrário do que tem dito e que outras pessoas têm sublinhado quanto à importância de reforçar essa capacidade, o que vemos, ao longo dos anos, é o desmantelamento dessa capacidade por parte do Estado, nomeadamente na antiga JAE (Junta Autónoma das Estradas) agora Estradas de Portugal com, depois, pseudorreguladores que de reguladores não têm nada.

Gostava de o ouvir não só sobre isto, mas também sobre a questão da consequência desta matéria ao nível da transferência de risco. Disse-nos que os privados têm uma maior eficiência e colocam-na ao serviço do Estado, desde que tenham a respetiva remuneração. Pergunto-lhe se esta remuneração é aceitável. E, aqui, coloca-se a questão de termos isto ou não termos os privados disponíveis para participar. É o que temos ouvido. Ou seja, ou é com estas TIR, com estas taxas de rentabilidade acionista, ou não

vêm! Se é este o preço a pagar, então, por que é que se aceita isto? Por que é que é bom e, ainda por cima, com estas condições?

Não sei se me faço entender. Para já, fico por aqui.

O Sr. **Presidente**: — Tem a palavra o Sr. Prof. Carlos Oliveira Cruz.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — São várias as questões. Se eventualmente me esquecer de alguma, o Sr. Deputado lembrar-me-á.

Não resisto a fazer aqui um parêntesis quando disse que algum dia vai ser necessário olhar para as outras parcerias e referiu as parcerias da saúde. Permita-me que acrescente que há um conjunto de parcerias em número muito superior a todas estas de que estamos a falar, que são as parcerias público-privadas de âmbito local. Para estas, não tenho dúvidas, mais dia, menos dia, será preciso olhar.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Estou inteiramente de acordo. Não pode é ser depois avaliado aqui!

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sim, ainda por cima porque ninguém sabe ao certo qual é o número de parcerias público-privadas locais.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — E porque a Constituição não nos permite fazer esse trabalho, de fiscalizar os municípios. Desculpe tê-lo interrompido.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sim, fiz só um parêntesis de quem olha para este problema e de quem, devo confessar, identificou um

universo gigante de parcerias público-privadas locais sobre as quais raramente se fala, porque, do ponto de vista da sua dimensão *per si*, não é significativo, mas, quando somamos todas as que existem, estamos a falar de um bolo muito significativo. É, no entanto, só um parêntesis, porque não está no âmbito desta Comissão.

Referiu a questão das contingências e perguntou de que forma é que isso afeta ou não o valor esperado da parceria público-privada por oposição à empreitada tradicional. Já referi há pouco — e creio que já foi referido nesta Comissão pelas pessoas que me antecederam — a questão da importância do comparador do setor público como instrumento demonstrador de *value for money* da parceria. Defendo, e já escrevi isto, que o comparador não se deve limitar ao momento em que se decide se avança ou não em regime de PPP. Na minha opinião, o comparador deve ser atualizado todos os anos e, em momento algum durante os 30 anos de parceria, a opção em PPP pode sair mais cara do que teria saído até àquele momento a opção em empreitada tradicional.

Isto não está escrito na nossa lei, mas parece-me que, em nenhum momento ao longo destes 30 anos, a opção em PPP deve deixar de ser mais vantajosa do que é a opção em empreitada. Por que é que eu digo isto? Porque, quando defino a PPP, não me interessa muito demonstrar que é mais vantajosa se depois entro em sucessivas renegociações do contrato, aumento os encargos desse contrato e, a determinada altura, legitimamente, temos de perguntar: «Mas, então, se eu já estou a pagar isto, se eu tivesse feito a empreitada tradicional, provavelmente sairia mais barato.» A única forma que eu vejo para o Estado contornar este problema e assegurar, em cada momento, que essa opção é a mais vantajosa para os contribuintes é, de forma contínua, ir atualizando aquilo que são os custos reais da parceria

público-privada com aquilo que seriam os custos expectáveis pela utilização de uma empreitada tradicional.

Podemos entrar, aqui, numa discussão que é dizer: «Bom, mas, então, quando estamos a calcular o valor da empreitada tradicional, é um número teórico, porque não estamos a fazer aquilo em empreitada». Mas também é um número teórico quando, antes de entrarmos na parceria público-privada, estamos a estimar aquilo que vão ser os encargos futuros com a parceria público-privada, porque, depois, ao fim de um, dois, três, quatro anos, verificamos que esses não são os encargos que estavam programados.

Por isso, repito esta ideia: para mim, em momento algum, ao longo do período de vida da parceria público-privada ela deve deixar de ser mais vantajosa para o Estado do que se tivesse sido o Estado diretamente a desenvolver esse projeto no âmbito de uma empreitada tradicional.

Relativamente à questão do desmantelamento da capacidade do Estado, não tenho competência para dizer se houve ou não esse desmantelamento. Do que analisei, parece-me que há um desequilíbrio entre aquilo que é a capacidade do Estado e aquilo que é a capacidade dos privados, do ponto de vista de *know-how*. Portanto, parece-me um facto que os privados estão dotados de maior capacidade técnica na discussão das renegociações e daquilo que são os elementos críticos do contrato.

Não quero que me interpretem mal. Não estou com isto a dizer que as pessoas da Administração Pública que acompanham estes contratos são menos capazes do que as do setor privado. Não estou a dizer que as pessoas em si são piores ou melhores.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Até porque, depois, algumas vão para o privado!

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Há esses saltos, é verdade. E raramente vemos o salto inverso, do setor privado para o setor público. Mas a verdade é que me parece que o Estado tem de ser capaz de se tornar mais competitivo na negociação com os privados. Parece-me difícil, quando há, na gestão destes contratos, uma dispersão por diferentes entidades e diferentes reguladores e por isso, repito, é que eu digo que é importante para o Estado consolidar isto numa unidade própria, numa agência única, que faça o controlo destes contratos.

Finalmente, relativamente à remuneração, se é alta ou se é baixa, tem de ser sempre vista em função da transferência de risco. Portanto, se se pretende que o privado assuma mais risco, naturalmente temos de esperar uma remuneração maior. Mas, se ele assume mais risco, esperamos que o privado atue de forma mais eficiente e compense, com esses ganhos de eficiência, a remuneração mais elevada que está a pedir.

Por outro lado, os níveis de remuneração devem ser vistos sempre num âmbito da comparação internacional, porque quem concorre a estas parcerias não são pequenos empreiteiros, não são pequenas empresas, são empresas que operam no mercado global. Portanto, temos de comparar as TIR acionistas esperadas em Portugal com as que estão a ocorrer nos outros países e com as remunerações acionistas em concessões, tendo em atenção que temos de comparar laranjas com laranjas, isto é, temos de comparar os mesmos níveis de assunção de risco. Depois, quando olhamos...

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — *(Por não ter falado para o microfone, não foi possível transcrever as palavras do orador).*

O Sr. **Presidente**: — Sr. Deputado, as suas perguntas não foram ouvidas lá em casa. De qualquer maneira, as respostas sê-lo-ão.

Faça favor de prosseguir, Sr. Prof. Carlos Oliveira Cruz.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Daquilo que me é possível observar — e faço aqui um grande «se», porque não tenho dados de todas as concessões e, como é óbvio, ninguém terá de todos os projetos —, dos projetos que conheço, quando comparamos, por exemplo, as concessões rodoviárias onde não há assunção de risco por parte do privado, parece-me que os níveis de remuneração acionista são superiores àquilo que seriam no mercado internacional. E posso dar-lhe alguns exemplos.

Há mercados onde é fácil comparar, porque há mercados, como é por exemplo o dos Estados Unidos, onde o Estado nunca garante nada nestas concessões. As concessões são sempre feitas numa base em que o privado constrói a infraestrutura e corre todo o risco inerente ao investimento que faz. Nas concessões rodoviárias ou na maioria das concessões rodoviárias desenvolvidas nos Estados Unidos nestes regimes, as TIR esperadas andam na casa dos 10%, 11%, 12%. Não posso dizer-lhe se, depois, quando a autoestrada entra em funcionamento, essas são as TIR efetivas. Até porque, sendo o privado a assumir todo o risco, se depois, ao fim de dois ou três anos, se vier a verificar que a TIR real do concessionário é de 30%, o Estado não tem direito de ir buscar nada, porque também não garantiu nada; ele opera aquilo de forma autónoma. Mas andam na casa desses valores: 10%, 11%, 12%, 13%. É aqui que temos de nos balizar.

Repito: estes dados não são exaustivos. Até hoje não conheço — seria um estudo muito interessante e eu gostaria muito de o fazer no Instituto Superior Técnico, se tivesse meios para tal —, nenhuma base de dados, pelo que ninguém pode afirmar, de forma inequívoca, qual é a TIR

acionista média nos Estados Unidos, na Inglaterra, em França. Enfim, temos de nos basear nas concessões que vamos conhecendo.

O Sr. **Presidente**: — Tem a palavra o Sr. Deputado Bruno Dias. Dispõe de 15 segundos.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Sr. Presidente, vou ser mesmo muito rápido. Só os utilizo na sequência desta proposta do Professor sobre a atualização sistemática, continuada e anual do comparador público. Para mim, é uma proposta nova, que eu não conhecia e não tem aparecido.

Sr. Professor, pergunto se tem uma opinião sobre a consequência do que seria essa regra, ou seja, a partir do momento em que o contrato é a 30 anos, o que é que acontecia se, a meio ou antes do contrato, se começasse a demonstrar que a PPP é claramente desvantajosa.

Não sei se me fiz entender.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sim. Isto teria de funcionar, obrigatoriamente, como um limite máximo. Portanto, a partir daquele limite, o Estado não pode atribuir mais compensações ao privado. Digamos que há ali uma folga que o Estado teria e, a partir dessa folga... E aí, perdoe-me, não sei dizer-lhe qual seria o instrumento jurídico necessário para garantir isso, mas teria de existir um instrumento que garantisse que o Estado, a partir daquele limite, não poderia compensar mais o privado.

Mas é importante perceber por que é que o Estado tem de compensar o privado em muitas destas renegociações. De facto, muitas vezes o Estado tem de compensar o privado, a maioria das vezes por culpa do próprio Estado. E não podemos, nessas circunstâncias, quando é o próprio Estado

que inicia o processo de renegociação, aceitar que o privado arque com todas as consequências dessas decisões unilaterais por parte do Estado.

O Sr. **Presidente**: — O Sr. Professor já se terá apercebido que a nossa metodologia é a seguinte: nesta primeira ronda, cada bancada dispõe de 10 minutos — funcionamos por blocos de perguntas com a duração de 10 minutos — e o Sr. Professor responderá pelo tempo que considerar adequado, porque o limite de tempo é apenas para as perguntas e não para as respostas.

Segue-se, no uso da palavra, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, pelo que tem a palavra o Sr. Deputado Pedro Filipe Soares, para colocar as suas questões.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Sr. Presidente, queria cumprimentar o Sr. Prof. Carlos Oliveira Cruz e dizer-lhe que muitas das suas palavras poderiam ser interpretadas à luz do que foi o relatório de auditoria do Tribunal de Contas, de que tivemos conhecimento hoje.

Dizia-nos, há pouco, que um dos calcanhares de Aquiles de uma parceria público-privada é o processo de renegociação, que é um processo particularmente prejudicial para o Estado — tem-no sido ao longo dos tempos —, e isto pelo facto de haver muita informação e muito espaço negocial do lado do privado e muito pouco do lado da capacidade do Estado para fazer face a esse processo negocial.

Ora, quando nos diz isso, quase estou a ouvir as palavras do Tribunal de Contas neste relatório sobre o sistema rodoviário e todas as PPP, particularmente as ex-SCUT do sistema rodoviário, quando se referia à introdução das portagens nas SCUT. Dizia-nos o Tribunal de Contas que o Estado, ao decidir introduzir portagens, estava numa posição negocial mais

fragilizada, porque partiu do pressuposto de que era o próprio Estado que queria alterar as condições do contrato. E acrescentava que essas negociações terão permitido às concessionárias (e agora vou citar) «uma nova oportunidade de negócio, o da prestação de serviços de cobrança de portagens, e a resolução de diversos processos de reequilíbrio financeiro que se encontravam pendentes». E isto com a alteração do regime de remuneração das concessionárias, que antes era de tráfego e agora passou a ser de disponibilidade.

Temos aqui, portanto, o exemplo do que nos dizia: um dos problemas é a renegociação e esse é um dos calcanhares de Aquiles de qualquer parceria público-privada. A partir do momento em que é o Estado que vai fazer essa renegociação, se o fizer com a «corda ao pescoço» — como tudo indica que aconteceu na introdução das portagens nas ex-SCUT —, o que vemos é todo um espaço para «cavalgar» a defesa dos interesses dos privados à custa do que é a defesa dos interesses do Estado.

A primeira pergunta que faço é se se revê nestas palavras do Tribunal de Contas e se, do conhecimento que tem, em particular das parcerias público-privadas portuguesas, esse é não apenas um calcanhar de Aquiles teórico ou se se tem verificado também naquelas que estão implementadas em Portugal.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Relativamente ao relatório do Tribunal de Contas, infelizmente, as 600 páginas que o compõem impediram-me de o ler com atenção e de tomar boa nota de todos os aspetos críticos contidos nesse relatório. Só tomei conhecimento do que saiu na comunicação social e confesso que não gosto de comentar frases tiradas do contexto, portanto não quero comentar o relatório do Tribunal de Contas na medida em que quero lê-lo, do início ao fim. Ler não só as

conclusões do relatório, mas também o que está em contraditório por parte das entidades visadas.

Todavia, isso não me impede de dizer o que eu acho sobre o processo de renegociação das SCUT, que não sei se está ou não em linha com o que o Tribunal de Contas diz, mas dar-lhe-ei a minha opinião. A minha opinião é a de que o Estado não deve, em circunstância alguma, alterar a matriz de risco depois de atribuído o contrato. Isto porquê? Porque a seleção do parceiro privado para aquele contrato é feita com base num determinado desenho da concessão. E, a partir do momento em que o Estado altera significativamente a matriz de risco dessa concessão, nada me garante que aquela proposta, que foi a melhor para o projeto inicial, continua a ser a melhor proposta para a nova matriz de risco. Portanto, acho que o Estado não deve fazer isso: não deve alterar a matriz de risco de forma substancial durante o jogo. Ou seja, estamos a alterar as regras do jogo enquanto o estamos a jogar e eu selecionei aquele parceiro para as regras antigas, não foi para as regras novas.

Neste processo de renegociação, o Estado sofre de um problema que ele próprio cria quando celebra estes contratos: a manutenção da taxa interna de rentabilidade (TIR). Nós encontramos isso em muitos contratos, em que está escrito, preto no branco, que a TIR acionista, em caso de renegociação, não pode variar dentro de determinados valores. E há contratos onde esses valores são de 0,01%, ou de 0,05%. Não é 1% nem 5%, é 0,0... É uma centésima de uma percentagem unitária.

Nessas circunstâncias, quando se alteram as regras do jogo e quando no contrato está imposto que, em caso de renegociação, a TIR não pode variar mais do que aqueles limites, o Estado fica amarrado quanto ao resultado dessa renegociação.

Neste caso, como há uma alteração da matriz de risco, há uma alteração estrutural do que é o objeto da concessão, na minha opinião, o Estado tinha a obrigação de renegociar as taxas internas de rentabilidade, porque o perfil de risco altera-se. Portanto, a partir do momento em que se retira um risco — e, no caso de uma concessão rodoviária, o grande risco é o tráfego, esse é o aspeto crítico de uma concessão rodoviária—, a partir do momento em que há uma alteração na alocação desse risco, e quando olhamos para um modelo de disponibilidade o que acontece é que esse risco desaparece, ou seja, esse risco é assumido inteiramente pelo concedente e deixa de o ser pelo concessionário, isso tem de ter, naturalmente, impacto na taxa interna de rentabilidade.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Permita-me concluir, juntando o que já disse anteriormente, que esse impacto na taxa interna de rentabilidade, a partir do momento em que há uma redução drástica do risco porque o problema de tráfego passa para o lado do Estado e deixa de estar do lado dos privados, tem de traduzir-se numa redução drástica dessa taxa interna de rentabilidade.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sim, tem de ser uma redução. Eu não o disse, mas, se retiramos risco — é um princípio dos vasos comunicantes —, temos de reduzir a taxa interna de rentabilidade.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Há pouco, também nos dizia que um dos problemas nas parcerias público-privadas poderá ser a captura de agentes políticos ou de reguladores pelos interesses privados.

É verdade que, depois, ao explicar esta sua frase, deu como exemplo vários interesses privados: eles perceberem que há uma perspetiva pública

de abertura de determinada autoestrada, em determinada data, e que podem jogar com isso como pressão para o agente público.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Desculpe, eu não disse interesses privados. Falei em interesses, que podem ser, por exemplo, os interesses das populações.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Desse ponto de vista, vou fazer-lhe uma pergunta muito concreta. O que nós vemos em muitos dos jogos das parcerias público-privadas em Portugal é quase — ou é mesmo — um resgate dos agentes públicos que ditaram as regras de determinada parceria público-privada, assinaram os contratos dessas parcerias público-privadas e, depois, são resgatados, capturados para o privado.

Recentemente, também vemos o contrário: quem esteve a negociar do lado dos privados, agora passou para o lado do Estado. É um caso, mas há muitos mais casos em sentido inverso. Em todo o caso e em abono da verdade, existem casos nos dois sentidos.

Pergunto-lhe, do que conhece e do modelo que considera ser o melhor, se deveria existir um período em que isto deveria ser impossível, porque, na prática, poderemos estar a ter, efetivamente, os decisores públicos reféns — e aqui, utilizo eu a frase — dos interesses privados.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Esse é um domínio da decisão política e da teoria política. Portanto, não é a minha área de especialidade. Apenas posso dar-lhe a minha opinião pessoal: quando falamos em contratos com esta dimensão e com este nível de responsabilidade, deve haver aqui, naturalmente, algum período de nojo para evitar estas transições. Aliás, quando olhamos para aquelas que são as limitações

impostas aos reguladores noutros países, elas vão nesse sentido. Isto é, a partir do momento em que desempenham funções no regulador, há um período, que pode ser maior ou menor — de dois, três ou cinco anos —, durante o qual não pode exercer-se funções nas entidades que eram por si por reguladas.

Mas, verdade seja dita, em Portugal sofremos de um problema crónico relativamente ao qual não podemos fazer nada: somos um País relativamente pequeno e, portanto, em algumas áreas do conhecimento, também admito que possam não existir pessoas suficientes com as capacidades técnicas naquela área. Mas estou apenas a especular, é apenas um parêntesis que faço.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Voltando a uma análise mais económica e mais teórica das parcerias publico privadas, falou-nos de um problema, que é o problema do Estado em Portugal, de não ter memória nos diversos processos de renegociação, de negociação, de gestão, no fundo de não criar um espírito crítico que depois possa vir a ser utilizado num espaço seguinte. Essa é uma crítica que já ouvimos também quer do Sr. Prof. Avelino de Jesus quer do Sr. Conselheiro Carlos Moreno. Quase parece ser, a par da inexistência de um comparador público, um dos grandes problemas que temos nas parcerias público-privadas em Portugal.

Pergunto se não considera que já houve tempo suficiente para se aprender com este erro e se é possível ter, de alguma forma, a noção do que é que este erro representa em custos a nível do Estado, ou seja, quanto é que o Estado terá gasto a mais, que poderia ter gasto a menos, se tivesse tido esta capacidade de aprendizagem.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Relativamente à questão do comparador, parece-me óbvio que cedo se percebeu a importância deste instrumento e tanto assim é que, em 2003, esse instrumento foi regulamentado. Portanto, a obrigatoriedade desse instrumento existe desde 2003. Mas não me compete a mim responder por que é que ele não foi utilizado. Obrigatoriamente, ele tinha de ser calculado. Se não o foi, naturalmente as entidades responsáveis terão de o justificar.

Peço desculpa, Sr. Deputado, esqueci-me da segunda questão.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Do ponto de vista de custos, no seu estudo é possível analisar se isso teve impacto — e presumo que considere que tem impacto — e contabilizar qual foi esse impacto nas contas públicas dessa inexistência?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Não consigo dizer-lhe esse valor. Terei dificuldade em encontrar uma forma de o calcular. A minha sensibilidade o que diz é que, efetivamente, a obrigatoriedade desse comparador teria repercussões nalgumas parcerias que desenvolvemos e para as quais não calculamos.

Que teria impacto, teria. Não consigo quantificar.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Imagino que, enquanto investigador nesta área, tenha uma visão do que a sociedade poderia fazer para avaliar as parcerias público-privadas, até para melhorar o modelo, se possível. Uma das coisas que retive das suas palavras foi uma certa indignação — permita-me esta interpretação — em relação ao secretismo que está envolvido nas parcerias público-privadas: desde contratos,

matrizes de risco, análises de contexto, perspetivas económicas. Tudo isto é opaco.

Como contraponto, deu o exemplo do Reino Unido, que presumo que não seja o único. Pergunto-lhe, do conhecimento que tem, se Portugal é caso único na opacidade destes processos, por um lado, e se não seria legítimo que qualquer cidadão pudesse ter acesso a esses contratos, por outro. Até lhe dou um exemplo do que se passa nesta Comissão de Inquérito: vamos receber muitos contratos que deveriam ser públicos e que, quase de certeza, terão a chancela de confidencial, algo que não percebemos.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Não entende o Sr. Deputado e não entendo eu! Depois de tudo o que temos visto e de tudo o que temos discutido, já de há muitos anos, continuo sem entender.

O Sr. Deputado disse que notou alguma indignação nas minhas palavras e era esse o objetivo, porque, de facto, não entendo a falta de transparência em relação a estes contratos.

Para não usar nenhum exemplo europeu, vou dar-lhe o exemplo do Brasil. No Brasil, quer os contratos e os anexos dos contratos quer a própria proposta vencedora são alvo de uma audiência pública. Toda a gente tem acesso a todos os documentos que compõem a proposta vencedora e toda a gente tem acesso a todos os documentos que compõem o contrato final. Eu acho que não nos podemos escudar no argumento do segredo comercial, invocado por alguns concessionários, para não tornar estes contratos... E vou mais longe, mais do que os contratos, todos os anexos aos contratos, todos os estudos que suportam a alteração do modelo das PPP, todos os estudos que suportam a implementação do projeto têm de ser públicos. Eu, confesso que, enquanto investigador, sempre que solicitei o acesso a estes

documentos, senti sempre um olhar de desconfiança relativamente a este pedido, que é uma coisa que não entendo. Digo mais: há muita informação que não tenho. Portanto, há, seguramente, muita informação na audição do Conselheiro Carlos Moreno. Ele foi capaz de dar muitos mais pormenores do que aqueles que eu sou capaz de dar, porque há muita informação relativamente à qual não tive acesso, como não tenho. Nestas circunstâncias, a minha relação com as entidades concedentes era a de um cidadão comum, neste caso, também investigador, que pedia estes documentos.

Eu acho que eles não só devem ser fornecidos como, mais do que serem fornecidos mediante o pedido, têm de estar disponíveis. Hoje em dia, já não temos razões para não se ter um *site* na *Internet* com todos estes documentos.

Causa-me muita surpresa por que é que, por exemplo, no *site* da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) eu tenho acesso aos despachos de nomeação das equipas que representarão o Estado no processo de renegociação, consigo saber quem são as pessoas que vão estar nessas equipas e não consigo saber o que resultou da renegociação. A mim, não me interessa saber quem são as pessoas. Parto do pressuposto que o Estado nomeia pessoas com capacidade técnica para o representar, que são pessoas idóneas e que vão aplicar todos os seus recursos na procura da solução que maximize o bem-estar social. Mas não consigo encontrar a informação de qual foi o resultado, com aquela equipa. Importa-me pouco saber quem é a equipa, importa-me muito mais saber qual foi o resultado, e isto não consigo saber.

Neste aspeto, nota-se uma melhoria naquilo que são os relatórios anuais da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, pois o de 2011 já foi bastante mais detalhado do que o de 2010 e o de 2009, mas isto porque foi

uma imposição da troica que esse relatório tivesse a matriz de risco. E, portanto, nesse relatório da Direção-Geral do Tesouro e Finanças já encontramos a alocação de riscos. Encontramo-la de uma forma qualitativa, o que já nos permite ter uma ideia, mas não de uma forma quantitativa e continuamos sem acesso aos contratos, que é um dos aspetos que me causa maior indignação. Confesso que, mais até do que o resultado das renegociações, mais até do que os encargos, o secretismo em torno destas parcerias é algo que ultrapassa todo o meu entendimento.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Permita-me uma pergunta muito direta.

Há pouco, na resposta ao Deputado Bruno Dias, deu o exemplo das taxas de rentabilidade dos Estados Unidos, onde o risco está todo do lado dos privados e não do lado do público, e disse que, de alguma forma, pelo menos eu interpretei assim, em Portugal a TIR seria mais elevada. Foi esta a ideia com que fiquei das suas palavras. Peço-lhe que me confirme se é assim ou não.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Eu não disse que a TIR em Portugal era mais elevada. O que me parece é que, em Portugal — e estamos agora aqui a falar das concessões que passaram para um regime de disponibilidade —, essas TIR, face ao risco assumido pelos concessionários, são elevadas, comparadas com aquelas que são as TIR onde o concessionário tem todo o risco. Não estou a dizer que as nossas são mais elevadas do que essas. O que estou a dizer é que, comparando a TIR com o valor de risco envolvido, as nossas TIR parecem-me mais elevadas do que deveriam ser.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Sr. Professor, vou fazer-lhe mais dois conjuntos de perguntas.

A primeira pergunta tem a ver com os bloqueios que muitas das vezes são invocados pelo Estado também nas renegociações.

Há pouco, na sua resposta sobre o que seria um bom modelo de PPP, dizia que haveria de existir uma fórmula jurídica, uma solução jurídica capaz de defender o Estado daquilo que era um abuso por parte dos privados, no sentido de uma rentabilidade excessiva por parte dos privados. O que vemos — e vemos, em alguns casos, em tribunal, atualmente — é que o Estado fica sempre refém, do ponto de vista jurídico, do que são os interesses privados, do que são muitas das vezes as centenas de «tropas» de gabinetes de advogados que os privados têm e que o Estado não tem.

Se somarmos a isto a dificuldade que o Estado teve em fazer uma aprendizagem, pergunto, muito diretamente: vê nestes bloqueios uma deficiência legislativa ou, como disse há pouco, nomeadamente no que é o comparador público, a nossa legislação não está muito má, nós é que não a aplicamos convenientemente?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Não me parece de todo que seja um problema de legislação ou de falta de legislação. Eu acho que é um problema de *enforcement*, de garantir que a legislação que existe é aplicada. E o caso do comparador é um caso paradigmático, porque no Decreto-Lei n.º 86/2003 não é sugerido o cálculo do comparador — não é sugerido, é obrigatório esse cálculo! Portanto, não me parece que seja um problema de legislação.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Então, para terminar este primeiro conjunto de perguntas, devo dizer que achei particularmente

interessante e genuína a sua idoneidade intelectual na forma como coloca as questões: «nem tanto ao mar nem tanto à terra», nem contra as PPP nem a favor das PPP, vamos ver se é ou não a melhor solução. Acho meritória esta postura. Tenho, no entanto, de alguma forma, algum preconceito contra as PPP, porque muitas das que vemos são muito más para os portugueses e, por isso, até nos apresentarem uma boa PPP, aquela que não só nas renegociações, mas do início ao fim não tenha sido lesiva para os portugueses,...

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Há PPP positivas!

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — ... logo poderei ter uma evolução de opinião. Até agora, confesso, não estou nesse patamar de isenção perante o problema.

Mas há, de facto, na avaliação das PPP, um problema: o de saber o que se quer resolver. E parece que muitas das vezes em determinadas PPP se quis resolver um problema, por exemplo, de mobilidade no caso das autoestradas, mas também de défice e por isso é que se optou pelas PPP. Este é um problema, porque a prática não nos diz que as PPP são boas por serem mais baratas, por terem mais eficiência ou por poderem ter aqui a incorporação de aprendizagem de privados, diz-nos apenas que a PPP foi escolhida como forma obscura de não ter nas contas públicas quer o aumento direto de dívida quer, naquele ano, o aumento do défice.

E junto a isto também a ideia de que as PPP que temos, particularmente as do setor rodoviário, são avultadíssimas e, como disse há pouco, não é qualquer empresa PME que temos em Portugal que concorre a uma PPP destas. Temos muitas das vezes consórcios internacionais e muitas vezes estão envolvidos oligopólios.

Assim sendo, se o Estado escolheu, e muitas das vezes parece que assim foi, fazer uma PPP para fugir ao que é um endividamento claro nas contas públicas e ao défice desse ano, entregou-se muitas vezes à falta de concorrência, também internacional, para essas PPP. Ora, gostaria de perceber se, no estudo que fez, na análise que fez, considera que este também tenha sido um dos problemas das PPP em Portugal.

O Sr. **Presidente**: — Obrigado, Sr. Deputado, apesar do ligeiro défice.

Risos.

Tem a palavra, Sr. Professor.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Só para ter a certeza de que entendi bem a pergunta, a questão era sobre o problema da falta de concorrência e de haver, de alguma forma, um número limitado de concorrentes relativamente a estes contratos.

Começo por dizer que referiu, e muito bem, o problema do financiamento.

Todas as PPP utilizadas como modelo de financiamento foram mal utilizadas, porque o objetivo das PPP não é garantir uma fonte de financiamento alternativa. A questão do financiamento surge por consequência do próprio modelo. O objetivo da PPP é garantir que o privado, para os mesmos resultados, consuma menos recursos. Isto é, é garantir que o privado opere de forma mais eficiente que o Estado, porque, do ponto de vista do financiamento, o financiamento privado é sempre mais caro do que o financiamento público. É certo que agora vivemos um

turbilhão em que as obrigações do Tesouro andam a disparar em vários países e nós, infelizmente, somos um desses países, mas em condições normais de mercado as taxas de juro das obrigações são sempre inferiores às taxas de juro dos consórcios que os privados obtêm.

Portanto, a razão para se avançar com uma parceria público-privada nunca pode ser a do financiamento. Esta é uma questão perfeitamente clara para mim. E também é perfeitamente claro para mim que, na forma de contabilização daquilo que é despesa com parcerias público-privadas, a Comissão Europeia e o Eurostat cometeram um erro gigantesco, que foi o de não considerar isto dívida pública, o de não consolidar isto naquilo que era a despesa do Estado. Mas isto é despesa do Estado! Se o Estado assina um contrato com um privado em que se compromete com determinados pagamentos anuais ao longo de 30 anos, isso é despesa pública. Hoje em dia, ainda estamos naquela discussão sobre se as receitas de exploração ultrapassarem em 50% os custos de operação devem ou não... Na minha opinião, deve consolidar-se sempre, porque é despesa do Estado.

Portanto, aqui houve, na minha opinião, um erro claro — e é um erro que não depende de Portugal — por parte do Eurostat e da Comissão Europeia na forma como classificaram a despesa associada a estas parcerias.

Quanto à falta de concorrência, devo dizer que, em teoria, aponta-se como um número razoável para haver verdadeira concorrência entre cinco e oito concorrentes e estou em crer que, na maior parte dos nossos concursos de parcerias público-privadas — não tenho de memória o valor exato de todos os concorrentes em todos os concursos de parceria público-privada, mas tenho uma ideia —, o número de concorrentes andou sempre à volta destes valores. Garantiram, portanto, alguma concorrência. A minha opinião é a de que não creio que tenha sido por falta de concorrência.

Agora, se, quando falamos em oligopólio, estamos a pensar em combinações de preços, em valores mínimos... Se isto existiu, eu não tenho informação e, portanto, não consigo responder-lhe. Todavia, não creio, quando olho para os problemas que aqui discutimos e para aqueles que são os principais problemas, que este seja um dos principais, mas não consigo afirmar-lhe perentoriamente se foi ou não um problema, se isto existiu ou não. Posso afirmar-lhe que, do ponto de vista do número de concorrentes, eles eram, em teoria, o número suficiente para garantir a existência de concorrência nos vários concursos.

O Sr. **Presidente**: — Para formular as perguntas, em nome do PSD, tem a palavra o Sr. Deputado Mendes Bota.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Sr. Presidente, Sr. Prof. Carlos Oliveira Cruz, o PSD não está surpreendido com o nível com que tem respondido às perguntas dos Deputados e correspondeu plenamente à expectativa que nos levou a propô-lo para ser ouvido nesta Comissão.

A minha primeira pergunta tem a ver com o seguinte: será que o dia 11 de julho de 2007 lhe diz alguma coisa?

Explicito melhor: no dia 11 de Julho de 2007 foi publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2007, na qual se redefiniu o modelo rodoviário nacional. Ou seja, apostou-se num reforço das parcerias público-privadas, na associação do investimento privado ao desenvolvimento da rede rodoviária nacional, abriu-se a possibilidade da Estradas de Portugal ter capital de entidades privadas e fizeram-se compromissos — infelizmente, não confirmados — em não aumentar a carga fiscal, abriu-se a possibilidade de cobrança de portagens a crescer

com uma contribuição do serviço rodoviário (receita própria da Estradas de Portugal).

Depois, no Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de novembro, foi redefinido o modelo de gestão e financiamento do setor rodoviário nacional. A Estradas de Portugal foi estipulada como concessionária-geral da rede rodoviária nacional até ao dia 31 de dezembro do ano de 2099 — portanto, estamos quase a séculos de distância —, mas sobretudo passou a assumir uma assunção total de riscos.

Ora, os resultados estão à vista: houve um completo descontrolo orçamental em termos daquilo que representam as parcerias; existe também um endividamento brutal da Estradas de Portugal; só de 2005 a 2010 o endividamento passou de 50 milhões para 2000 milhões de euros; e entre 2008 e 2010 o montante de encargos líquidos com as parcerias público-privadas mais do que duplicou, passando de 0,3% do PIB para 0,7%.

A minha pergunta concreta é esta: acha que este descontrolo se acentuou depois da mudança do modelo de financiamento e gestão do sistema rodoviário nacional?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Agradeço a sua questão, porque permite-me introduzir um aspeto que eu ainda não tinha referido até agora.

Alguns dos problemas que apontamos às parcerias público-privadas, nomeadamente às rodoviárias, têm a ver com problemas que não dizem diretamente respeito aos contratos, estão a montante dos contratos.

No caso concreto que referiu do modelo de gestão e financiamento das estradas, parece-me, nesta altura, mais ou menos óbvio que este modelo se centrou em demasia naquilo que é um sobreendividamento por parte da

Estradas de Portugal e, de facto, não configura aquilo que é um modelo de gestão sustentável do sistema rodoviário nacional.

Mas repito: esta minha posição não tem a ver com as parcerias público-privadas em si, tem a ver com o próprio modelo que foi definido para o financiamento do sistema rodoviário, e que se percebeu, a determinada altura, que não era efetivamente sustentável e a prova é que o Estado foi forçado a introduzir portagens nas SCUT e, com isso, naturalmente, a ter que renegociar os contratos dessas SCUT.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Sr. Professor, como comenta o objetivo que o Governo tem definido e anunciado, dentro do quadro da renegociação das concessões rodoviárias e ferroviárias (não está nenhuma em renegociação), de cortar pelo menos 30% na rentabilidade dos parceiros privados?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Daquilo que fui dizendo aqui, parece mais ou menos claro que a minha posição é a de que há contratos com taxas de rentabilidade desajustadas face ao perfil de risco dos contratos.

Tanto quanto sei, do que li na comunicação social — e irá corrigir-me, se estiver errado —, a justificação do Ministro da Economia para este valor de 30% era que os sacrifícios exigíveis às concessionárias não podiam ser inferiores àquilo que são os sacrifícios exigidos à esmagadora maioria dos portugueses.

Esse é um argumento político e, portanto, é um argumento que podemos definir como mais ou menos sustentável, mas não é um argumento técnico. A minha opinião é a de que é necessário ajustar as taxas de rentabilidade ao perfil de risco das concessionárias. Acho que é perigoso

falamos num valor global, porque estes 30% nalgumas concessões pode ser demasiado e noutras concessões pode ser pouco. Podem existir concessões onde tenhamos que cortar 60% ou 70%. Do ponto de vista técnico, não me parece um bom princípio definirmos um valor e aplicarmos esse valor em média a todos os contratos. Acho que é essencial fazer-se uma análise contrato a contrato para, dentro de cada contrato e face àquilo que é o perfil de risco desse mesmo contrato, fazer-se o ajustamento à taxa interna de rentabilidade.

Isto, repito, do ponto de vista técnico, é a solução mais razoável. Este argumento para os 30% é um argumento de natureza política que eu não queria comentar.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Assisti, com muita atenção, a um debate no qual o Sr. Professor participou, ontem à noite, na SIC. E, ao ser suscitada a pergunta — dentro da vossa experiência, dos dois coautores do livro que foi apresentado no dia 29 — sobre quais eram, no vosso entender, as piores contratações em termos de parcerias público-privadas, foi respondido que achavam que era a segunda geração de concessões.

Poderia explicitar um pouco melhor em que é que baseia essa assunção de terem sido as piores contratações?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Isso tem, essencialmente, a ver com aquilo que referi há pouco do desajustamento do perfil de risco face às taxas internas de rentabilidade.

Há aqui um problema que acresce às concessões rodoviárias mais recentes e que não tem a ver com o modelo de parceria público-privada. Tem a ver com a própria rede de estradas. O que quero dizer com isto? Nós raramente falamos ou nunca se fala da matriz de partilha de riscos da

concessão Brisa, por exemplo. Porque ela não existe. A Brisa, naquilo que é a concessão original a Brisa, assume todos os riscos. Porque isso era a espinha dorsal do nosso sistema de autoestradas, onde o risco de procura era muito baixo.

As últimas concessões rodoviárias sofrem de um problema enorme, que é o de que a nossa rede já está consolidada o suficiente para que estes acréscimos, o benefício que estas novas autoestradas que construímos trazem seja um benefício marginal. Eu não resisto a dizer que, quando olhamos para aquilo que são os indicadores de densidade da rede de autoestradas, quer por quilómetro quadrado quer por milhão de habitantes, Portugal neste momento tem uma rede que, nesses indicadores, anda sensivelmente no dobro da média da Europa. E Portugal é um País periférico. É um País que não tem tráfegos de atravessamento. Não é como a França ou a Alemanha, que são países que têm muitos tráfegos de atravessamento. Portugal não tem esses tráfegos de atravessamento. E tem uma densidade média muito superior à densidade média da Europa a 25.

Portanto, quando olhamos para aquilo que são os contratos rodoviários, é natural que, à medida que fomos consolidando a nossa rede de estradas, o Estado teve que assumir cada vez mais risco. Porque, de facto, os concessionários têm consciência que, à medida que a rede se vai consolidando, o risco de tráfego começa a ser muito grande, porque não temos carros para tantas autoestradas, se me permite o populismo da expressão.

Portanto, a forma de o Estado garantir que se avança com a autoestrada é assumindo mais risco, porque, de outra forma, não tenho dúvidas em afirmar que em muitas concessões rodoviárias, se o Estado atribuísse todo o risco de tráfego à concessionária, o projeto não avançava.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Ainda bem que fala na questão dos riscos uma vez mais, porque tenho também uma questão que gostaria de lhe colocar.

O risco coloca-se a dois níveis: há o risco na fase da contratação inicial, mas há depois um outro risco na fase da renegociação. Portanto, há aqui duas fases em que a matriz de risco está em cima da mesa.

Depois, o que eu lhe queria perguntar é se acha que as regras de reposição dos equilíbrios financeiros estão blindadas, mercê do talento e da competência de consultores jurídicos que souberam blindar, nomeadamente em termos das rendibilidades asseguradas aos concessionários em que a margem de manobra foi muito pequena. Gostava que comentasse isso.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — O modelo que criámos em Portugal do reequilíbrio económico-financeiro é um modelo que, na sua base, me parece muito interessante, na medida em que diz: uma vez que nós não conseguimos prever todas as variáveis e vamos ter que renegociar o contrato — porque é inevitável, vamos ter que renegociar o contrato à medida que ele avança — vamos definir já as regras segundo as quais vamos renegociar o contrato. Isto é, definimos já à partida quais as regras que vamos ter que cumprir quando tivermos que nos sentar à mesa, Estado e concessionário, para renegociarmos o contrato.

Aquilo que me parece uma ideia muito feliz, na sua concretização torna-se extremamente infeliz. Porquê? Porque os limites admissíveis de variação nessas variáveis-chave do modelo de reequilíbrio económico-financeiro são muitíssimo baixos, muitíssimo insignificantes. E, portanto, no âmbito de uma renegociação, quando o Estado e os privados se sentam à mesa para definir os termos da renegociação — e, repito, na maior parte das vezes estas renegociações ocorrem por «culpa» do Estado, porque é o

Estado que despoleta essa renegociação —, estas regras de reequilíbrio económico-financeiro, aplicadas à letra, como as margens em que as TIR podem variar são tão baixas, conduzem, naturalmente, a que as renegociações resultem sempre em compensações avultadas para o privado e, dessa forma, blindam em demasia o processo de renegociação.

Acho útil que o processo de renegociação se inicie com algumas regras à cabeça. Quando essas regras impedem que o Estado melhore as condições do contrato no seu sentido, então a renegociação só tem um sentido, que acaba por ser do Estado para o privado.

Portanto, nesse aspeto, o modelo que me parece em teoria interessante e com vantagens, na sua concretização limita muito o desenrolar da renegociação para o Estado.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Vou citá-lo e gostava que comentasse.

Diz o Sr. Professor que «no mercado, para um projeto com menor risco, os níveis de TIR exigidos seriam seguramente mais baixos e existem várias camadas protetoras dos concessionários que, de forma sistemática, protegem os concessionários e empurram encargos para o Estado».

Quem são estas camadas protetoras?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Aqui, por camadas protetoras, refiro-me a aspetos técnicos nos contratos. E por que é que digo que há aqui várias camadas protetoras? Desde logo, porque, no início, quando se define o contrato e quando se fazem as previsões de procura, as previsões excessivamente otimistas que o Estado faz para um determinado projeto, de alguma forma protegem logo aquilo que é a rentabilidade do privado no contrato, porque já se sabe que, se a previsão é muito otimista e se o tráfego real fica abaixo da previsão, os contratos preveem que o Estado pague a

diferença entre o real e a previsão. Quanto mais alta é a previsão, maior vai ser essa compensação. Logo aí, há esse aspeto.

Eu refiro várias camadas, porque, depois, quando se entra no processo de renegociação, além desse excessivo otimismo na previsão de tráfego, o Estado tem aqui outro problema, que é precisamente o que referi há pouco das cláusulas de reequilíbrio económico-financeiro, que obrigam a que se faça a reposição, por exemplo, da TIR acionista.

É a isso que se refere esse trecho de texto: que em vários momentos no contrato há garantias que blindam o processo de renegociação e que, de alguma forma, enviesam aquilo que na literatura os académicos chamam de um «processo de renegociação cooperativa». Isto é, são renegociações em que têm que existir cedências e ganhos para os dois lados e não, de uma forma sistemática, do Estado para o privado. É a isso que me refiro quando escrevi «camadas protetoras». São estes vários níveis de proteção que existem nos contratos em diferentes fases do contrato.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — O InIR queixa-se que, neste momento, tem 2 milhões de euros para cobrar em multas e não consegue cobrá-las.

Gostava também que nos elucidasse um pouco sobre esta dificuldade na aplicação de penalidades, não entendendo a penalidade apenas como um acréscimo da receita, mas entendendo a penalidade, se calhar, quase como um guia de boas práticas. O problema é que, não havendo uma entidade gestora devidamente apetrechada para gerir as parcerias público-privadas, não existe muitas vezes até a deteção das falhas, dos erros e das omissões no cumprimento dos contratos.

Eu gostaria que, depois, para além desse comentário, me dissesse o que pensa do Decreto-Lei n.º 111/2012, que cria precisamente uma

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos. Poderá ou não corresponder à tal agência gestora de PPP que o Sr. Professor defende?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Relativamente às penalidades, é óbvio que devem ser vistas numa perspectiva de guiar o comportamento do concessionário e não numa perspectiva de ir buscar receita adicional. Quando falamos em penalidades, mesmo na sociedade civil e na nossa vida quotidiana, as multas não têm como objetivo dar mais receita para o Estado. Têm como objetivo que os cidadãos se comportem melhor. E aqui, nas parcerias público-privadas, esse princípio mantém-se.

Para isso ser efetivo — isto é, para conseguirmos com as penalidades guiar o comportamento do concessionário —, são precisas duas coisas: primeiro, que o valor dessas penalidades doa ao concessionário e, segundo, que as penalidades sejam aplicadas no momento em que ele comete a infração. Porque, se as penalidades diferem no tempo, é levantado um auto de penalidade e o concessionário sabe que consegue prolongar aquilo por três ou quatro anos, não estamos a guiar o comportamento do concessionário. Portanto, devem ser aplicadas no momento em que se incorre na infração e devem doer (perdoem-me a expressão) ao concessionário.

Naturalmente, isto só é possível com uma gestão em tempo real do contrato, garantindo que os contratos são acompanhados.

O diploma que referiu, da criação da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, pode ser o início desta agência. Eu acho que esta agência para ser eficaz tem de ir ainda mais longe do que o que está previsto neste diploma. Acho que é necessário que esta agência tenha, por exemplo, a figura — e já o disse nesta audição — do gestor de contrato: haver uma pessoa do lado do setor público que é a cara daquele contrato.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Isso pode estar aqui nesta unidade!

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Deve estar nessa unidade. Por isso é que, na minha intervenção inicial, quando referi que existia ainda no diploma alguma ambiguidade, era relativamente a estes aspetos.

Portanto, eu acho que há aspetos técnicos que se devem apurar. Confesso que desconheço se deveriam ou não ter sido feitos no âmbito deste diploma, mas acho que este é um primeiro passo. E acho que há toda a urgência em colocar o mais rapidamente possível esta unidade no terreno. E acho que esta unidade deve ter poderes reforçados e deve ser uma unidade que caminhe, no médio e longo prazo, para constituir esta agência pública de controlo das parcerias público-privadas e que deve ter algum grau de controlo não só sobre as PPP atribuídas pela administração central, mas também nas PPP de âmbito local.

O Sr. **Presidente**: — O Sr. Deputado Mendes Bota concluiu, mas prosseguirá, pelo PSD, o Sr. Deputado Nuno Encarnação.

Tem a palavra, Sr. Deputado.

O Sr. **Nuno Encarnação** (PSD): — Sr. Presidente, Sr. Professor, temo-lo visto, de facto, como um defensor que tem mostrado o lado positivo que as PPP representam e o desenvolvimento que podem trazer a este País.

No entanto, com estes maus exemplos que também temos vindo a identificar, o que é que, de facto, tem que mudar? Para além de ser constituída, como sugere, uma unidade de acompanhamento, o que é que, de facto, tem que mudar para que tudo corra bem, para que as PPP sejam

algo atrativo não só para o Estado, mas também, obviamente, para as empresas que ficam com as parcerias, com estas próprias construções das rodovias a nível nacional?

Peço-lhe dois ou três exemplos que pudessem fazer a diferença para que, de hoje para amanhã, tudo pudesse ser feito de maneira diferente.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — A minha resposta instintiva e imediata é a transparência. À cabeça, eu acho que, para melhorarmos a forma como conduzimos as parcerias público-privadas e como elas são celebradas, é necessária maior transparência em todo o processo. E, como já disse, a transparência é quando se decide, quando se estudam os eventuais benefícios e custos de um determinado projeto, é depois quando se avança para o cálculo do comparador, é no próprio contrato que se celebra, nos anexos do contrato. Para mim, esse é o principal aspeto e é aquele que, na minha opinião, é mais facilmente resolúvel. No âmbito desta Comissão, como já foi referido, a Comissão terá acesso aos contratos, terá acesso aos anexos dos contratos, terá acesso a todo um conjunto de informação que em condições normais nós não temos. Portanto, é minha sugestão a esta Comissão que essa informação seja tornada pública o mais rapidamente possível e que isso seja a norma nas parcerias público-privadas: o princípio da transparência.

Numa segunda fase, é melhorar o desempenho do Estado quer na celebração dos contratos quer na própria gestão. E este objetivo geral parece-me materializável através da constituição desta unidade.

O Sr. **Nuno Encarnação** (PSD): — Sr. Professor, quanto à questão do custo-benefício, diz bem que, no início, o custo-benefício tem dados extremamente positivos de uma maneira, passado um ano já há mais custo-

custo, passados dois anos há custo-custo-custo e passado 10 anos há um custo enorme e tremendo.

Como é que isto é explicável, admitindo, sim senhor, que existem riscos inerentes, que existe uma queda de tráfego, imagino, que existe, como há pouco disse, de facto, às vezes, o disparate que se fez com três autoestradas concorrentes num troço tão curto?

Como é que é possível, quando há empresas que têm esta obrigação de estudar com exatidão, mesmo tendo os imponderáveis todos pela frente, haver uma diferença tão grande e estes maus exemplos que temos em Portugal deste custo-benefício que se transforma sempre em custo-custo para o Estado, logo, passado pouco anos?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Relativamente às análises custo-benefício, temos que fazer duas coisas. Temos que tornar o seu modo de cálculo mais rigoroso. E como é que o podemos fazer? Sujeitando os estudos técnicos que normalmente suportam as previsões de tráfego ao contraditório. Temos, em Portugal, capacidade instalada nas universidades, temos capacidade instalada suficiente para sujeitar esses estudos ao contraditório e a análises alternativas. E, depois, temos que fazer outra coisa, que é, quando avançamos com os projetos, temos que verificar e perceber se, à luz daquilo que são os dados reais — por exemplo, no caso das autoestradas, à luz daquilo que é o tráfego real —, nestas condições, o projeto deveria ou não deveria ter avançado. Portanto, fazer aquilo a que se chama uma «avaliação custo-benefício *ex post*», isto é, depois do projeto estar implementado.

O que é que isso nos permite? Isso permite-nos perceber em que é que nós falhámos quando fizemos a análise custo-benefício inicial, o que é que correu mal. Muitas vezes o que corre mal são alterações estruturais aos

próprios projetos. Por exemplo, no caso das SCUT ou das ex-SCUT, naturalmente que os tráfegos reais neste momento são muito inferiores aos estimados, porque, além de existir algum otimismo na previsão, houve introdução de portagens. Portanto, com base no princípio da elasticidade de procura, naturalmente o tráfego tem de decrescer.

Agora, melhorar o processo de cálculo destas análises custo-benefício sujeitando-as ao contraditório e fazermos avaliações depois de os projetos estarem desenvolvidos, verificando em que é que nós acertámos e em que é que errámos, permite-nos melhorar o processo e, não se centrando sobre a questão das parcerias público-privadas, mas sobre a questão mais ampla da decisão de investimento público, parece-me, sem dúvida, um caminho que temos que percorrer.

O Sr. **Nuno Encarnação** (PSD): — Sr. Professor, ainda ontem ouvi e hoje continuei a ouvir que deu o exemplo recorrente dos Estados Unidos, de como se fazem agora as estradas nos Estados Unidos, que o risco é totalmente do privado. Acha que era exequível fazer isso em Portugal? Acha que Portugal pode ter exemplos desses, como teve nestas PPP de modo diferente? De hoje para amanhã, acha que é possível que, em Portugal, se implemente um estilo desses?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Eu acho que é possível, não nas PPP rodoviárias. Acho que, com a atual rede rodoviária, a principal, esgotámos a possibilidade de imputar mais risco aos privados. Há uns setores onde isso é possível e há outros setores onde isso acontece.

Não caindo no âmbito desta Comissão — portanto, vou citar apenas como um pequeno exemplo —, em muitas das concessões que hoje existem nos portos, as concessões portuárias, os concessionários operam sob sua

conta e risco. O Estado não dá garantias nenhuma relativamente ao nível de receita. Aliás, existem contratos, nalgumas dessas concessões portuárias, em que o Estado partilha receitas adicionais relativamente àquilo que estava previsto. Há alguns desses exemplos. Não me quero alongar nessa matéria, porque não é âmbito desta Comissão de auditoria.

Mas respondendo diretamente à sua pergunta: sim, é possível, não nas concessões rodoviárias, aí não creio que seja mais possível.

O Sr. **Nuno Encarnação** (PSD): — Sr. Professor, do ponto de vista da análise técnica que tem feito, gostava de lhe colocar uma última pergunta. Neste País, quem é que falhou mais? Foram os decisores políticos, as empresas que elaboraram estudos ou as próprias concessionárias que têm no seu dia-a-dia a gestão da concessão? Com o apoio e todo o estudo técnico que teve, no seu entender, quem falhou mais?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Eu não consigo apontar o dedo exatamente a quem falhou mais. Olhando para aquilo que são as falhas, dividindo aqui entre dois grandes parceiros, entre o parceiro público e o parceiro privado, parece-me mais ou menos claro que falhou mais o parceiro público do que o parceiro privado.

O Sr. **Presidente**: — O Sr. Deputado Mendes Bota ainda dispõe de tempo e pretende colocar algumas perguntas.

Tem a palavra, Sr. Deputado.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Como não estamos em tempo de desperdício, temos que aproveitar, Sr. Presidente.

Sr. Professor, vários especialistas e estudiosos têm acusado os contratos das parcerias público-privadas de serem de tal forma abertos que se torna muito difícil quantificar com exatidão o montante real de encargos a muito longo prazo e, portanto, surgem muitas vezes números completamente díspares. Por vezes fala-se apenas em encargos brutos, outras vezes em encargos líquidos, mas os números são muito díspares.

Eu pergunto-lhe se acha que é possível ter alguma aproximação, alguma estimativa que seja próxima da realidade que os portugueses vão enfrentar com todos esses encargos. Tem algum número já calculado, nomeadamente nas parcerias público-privadas rodoviárias e ferroviárias?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Eu não tenho nenhum número e desconfio de quem tenha. Já ouvi números que vão desde os 26 000 milhões aos 49 000 milhões, 50 000 milhões. Estamos a falar de um para dois e, se não me falham as contas, estamos a falar de um sexto ou de um sétimo do nosso PIB.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — De encargos líquidos?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — De encargos brutos.

A mim parece-me difícil por duas razões. Vou explicar por que é que desconfio de quem avance com um número e vou explicar por que é que não é possível calcular esse número. Por duas razões. Em primeiro lugar, por uma razão óbvia de dificuldade de previsão de algumas variáveis críticas do negócio a longo prazo: tráfegos, evolução de taxas de juros, evolução da taxa de inflação. Portanto, logo aí, nós podemos obter um intervalo grande naquilo que são os encargos do Estado.

E, depois, um outro aspeto que dificulta a contabilização desses encargos são as responsabilidades contingentes do Estado. Que responsabilidades são essas? Além das responsabilidades assumidas contratualmente, isto é, quando olhamos para o caso-base e vemos aquilo que são os pagamentos anuais ao longo dos 30 anos que o Estado tem de fazer, somamos isso e isso dá-nos uma ideia dos encargos do Estado com aquela parceria. Mas são esses os encargos totais com aquela parceria ou são os encargos únicos com aquela parceria? A resposta é «não», porque há no contrato garantias por parte do Estado e que podem ser acionadas, por exemplo, se o tráfego for inferior num determinado ano àquilo que estava previsto no caso-base e que nós não conseguimos quantificar.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — *(Por não ter falado ao microfone, não foi possível registar as palavras do orador).*

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Acredito que sim, mas eu não conheço esses números e mesmo os dos contratos, infelizmente, não os conheço todos.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — *(Por não ter falado ao microfone, não foi possível registar as palavras do orador).*

O Sr. **Presidente**: — Sr. Professor, há vários apartes, mas peço que não se deixe influenciar demasiado.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Portanto, devido a estes dois efeitos, por um lado, à dificuldade óbvia de fazer previsões a longo prazo e, em segundo lugar, àquilo que são as responsabilidades contingentes do

Estado nestes contratos, não é possível avançar com um valor. Diria que não é mesmo possível. Portanto, eu podia dizer 26, podia dizer 50, com o mesmo grau de confiança. Neste momento, não é possível termos essa contabilidade.

Aliás, eu lembro-me que procurar-se quantificar o máximo possível essas responsabilidades contingentes é uma das medidas impostas pela troica no Memorando de Entendimento e, tanto quanto sei, está a decorrer atualmente, realizado por uma empresa de auditoria internacional, a quantificação dessas responsabilidades. Eu espero, mais uma vez, em nome do princípio de transparência, que esse estudo seja público. Estou muito curioso para ver os cálculos que essa empresa fez, o valor a que chegam e, sobretudo, como é que fundamentam esse valor. Não sei se será o caso, não sei se o estudo será público ou não, mas estou já a antecipar o meu pedido de acesso ao documento.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Aquilo que o Sr. Deputado Bruno Dias falava, provavelmente, tem a ver com as compensações contingentes de que o Tribunal de Contas se queixa não ter recebido. Portanto, além daquelas responsabilidades contingentes que estão contratualizadas, há aquelas que porventura não estão contratualizadas, pelo menos de forma legal. E foi isso que hoje foi noticiado e que está no relatório do Tribunal de Contas.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Se me permite, as responsabilidades contingentes a que eu me estava a referir são aquelas que estão no contrato. Aliás, eu não concebo que possam existir elementos que não estão no contrato ou que não são anexos ao contrato sobre os quais não há conhecimento e que possam representar encargos adicionais. Tenho

dificuldade em admitir que isso possa acontecer. Naturalmente, hoje, pelas notícias da comunicação social, levanta-se essa hipótese. E, portanto, se se vier a verificar que é verdade, isso é grave, porque é um documento essencial ao contrato e que implica encargos para o Estado.

Isto tudo para dizer que não era a essas responsabilidades que eu me estava a referir. Estava a referi-me àquelas que estão no contrato.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Finalmente, gostaria também que comentasse a questão dos «benefícios sombra»: ao longo da exploração de uma determinada parceria público-privada, há determinados benefícios que o privado acaba por beneficiar, mas que não partilha com o concedente.

Como é que poderia definir? Que tipo de «benefícios sombra» é que o Sr. Professor consegue identificar?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Os «benefícios sombra» podem ser de várias ordens e eu vou dar um exemplo muito simples e que ilustra bem o que podem ser estes «benefícios sombra».

Estamos a falar, por exemplo, de alterações ao plano de manutenção da infraestrutura, adiando determinadas intervenções ou realizando a manutenção a custos inferiores àquilo que estava previsto no contrato, isto é, no caso-base. No caso-base, ao longo dos 30 anos, uma das rúbricas, por exemplo, numa autoestrada, são os custos de manutenção com a autoestrada e o privado pode — e também se espera que o faça — diminuir esses custos ao longo do tempo. Portanto, a sua taxa interna de rentabilidade está calculada com base naqueles custos que estavam previstos e não nos custos reais mais baixos que ele pode conseguir e, portanto, isso dá-lhe um acréscimo de receita.

Por isso, aproveito essa pergunta para levantar aqui outra questão que tem a ver com a diferença entre aquilo que são as taxas internas de rentabilidade que estão definidas no contrato e aquilo que são as taxas internas de rentabilidade reais. Esses «benefícios sombra» vão permitir que a taxa interna de rentabilidade não seja a que está no contrato, mas possa ser superior. De que forma é que o Estado pode saber qual é a taxa interna de rentabilidade real? A real-real só o concessionário é que a sabe, em primeiro lugar, mas o Estado pode e deve saber, monitorizando o contrato, por exemplo, voltando ao caso da autoestrada, se o plano de manutenção está a ser feito exatamente de acordo com o previsto. Repare: até se pode chegar à conclusão que no ano oito da operação da autoestrada aquela intervenção de manutenção ou de substituição de um equipamento numa ponte não é necessária e pode ser adiada mais dois anos. Hoje, o privado pode fazê-lo e ter esse benefício. Se o Estado acompanhar o contrato e monitorizar todos os aspetos do contrato, esse benefício pode ser repartido pelos dois e podem ficar os dois a ganhar.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Se isso estiver no contrato!

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Se isso estiver no contrato, claro. É um exemplo. Isso é possível fazer e isso faz-se em algumas concessões. Repito: saímos fora do universo das rodoviárias e das ferroviárias, mas há um caso numa concessão portuária em que o concessionário e concedente chegaram a acordo e concluíram que determinadas intervenções em determinados equipamentos não se justificavam, adiaram essas intervenções e, portanto, há ali um ganho para os dois: há um ganho para o concedente e há um ganho para o privado.

Quando desenhamos os contratos no início com todas estas rúbricas, estamos a fazer um exercício de futurologia e, portanto, pode haver necessidades de manutenção que tenham de ser antecipadas e há outras que podem ser atrasadas.

Portanto, este é um exemplo de «benefícios sombra» que podem existir nos contratos e que devem ser, em parte, também capturáveis pelo concedente.

O Sr. **Presidente**: — Vamos passar, agora, à bancada do Partido Socialista.

Tem a palavra o Sr. Deputado Renato Sampaio.

O Sr. **Renato Sampaio** (PS): — Sr. Presidente, Srs. Deputados, em primeiro lugar, queria cumprimentar o Professor Carlos Oliveira Cruz e dizer-lhe que hoje diaboliza-se muito as parcerias público-privadas.

Nós achamos que há aqui um exagero na sua diabolização e o que eu percebi é que o Sr. Professor não veio aqui diabolizar as parcerias público-privadas, o que me apraz registar.

É verdade que as PPP ao longo deste tempo fizeram o seu caminho e, provavelmente fruto da aprendizagem feita durante esse percurso e esse processo, do nosso ponto de vista, melhorou significativamente a sua prestação, aquilo a que o Sr. Professor chamou «a última geração» de parcerias público-privadas.

A questão que quero colocar-lhe não tem muito a ver com a parte final que disse mas, sim, com aquilo que o Sr. Professor escreveu no livro.

O Sr. Professor a dada altura do seu livro, na pág. 23, apresenta um quadro que demonstra que, em 2004 — e estamos no Governo do Dr. Durão Barroso —, Portugal era, dos 16 países da União Europeia, o País

com maiores encargos em PPP em percentagem do PIB. Ou seja, já em 2004, Portugal era o País com maior número de PPP em percentagem do PIB. Isto contraria completamente a tese que anda a circular, de que foram os últimos governos de 2005 que abusaram das PPP e que, por isso, hoje a situação agravou-se, fruto desses últimos anos. Isto veio demonstrar que não é verdade aquilo que está a circular.

O Sr. Professor confirma ou não os dados publicados no seu livro, de que Portugal, em 2004, já era o País com maiores gastos em PPP em percentagem do PIB?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sim, sim. Confirmo. Isso é um dado, mas é importante fazer a distinção de que é em percentagem do PIB e não em volume total, porque, em volume total, o Reino Unido, por exemplo, ultrapassa em muito Portugal. É em percentagem do PIB.

O Sr. **Renato Sampaio** (PS): — Estamos a falar em percentagem do PIB, porque, se for o número global de PPP, não estaremos nem em terceiro, nem em quarto, nem em quinto lugar.

Portanto, Sr. Professor, conclui-se que aquilo que anda a ser vendido aos portugueses, de que foi durante os últimos anos, realmente é errado! Ou seja, a ideia que está a tentar vender-se, de que foi depois de 2005 que as parcerias público-privadas deram um grande salto em Portugal, não se confirma.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — As parcerias público-privadas em Portugal, desde que foi desenvolvida aquela que situamos, não muito corretamente, como a primeira, a da ponte Vasco da Gama — houve outras

antes, mas não são relevantes para a discussão —, desde então até agora têm vindo a crescer.

O Sr. **Renato Sampaio** (PS): — Sim, sim, mas não foi o salto. Já nessa altura, em 2004, nós éramos o País...

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Já éramos o País com mais encargos com as parcerias público-privadas.

O Sr. **Renato Sampaio** (PS): — Muito obrigado.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sr. Deputado, permita-me que diga que, quer no meu livro quer nos artigos académicos que escrevi — e já percebi, e constato com agrado, que alguns dos Srs. Deputados tiveram acesso aos mesmos —, nunca foi, e nunca será enquanto académico, uma preocupação minha situar o ciclo de desenvolvimento das parcerias público-privadas naquele que é o ciclo legislativo, o ciclo político do País. Há académicos que o fazem. Há académicos mais ligados à ciência política que o fazem, mas não é o meu caso. Sou engenheiro de formação, sou Professor numa escola de engenharia, pelo que a minha preocupação não está nem nunca estará nesse domínio, a esse nível.

O Sr. **Renato Sampaio** (PS): — O Sr. Professor fez referência à segunda geração de parcerias público-privadas, nomeadamente no setor rodoviário e ferroviário, e quero situar-me nestas.

O Sr. Professor, ao longo do seu livro, traça vários riscos nas parcerias público-privadas, nomeadamente o risco ambiental, o risco das expropriações e o risco político.

Do ponto de vista do risco ambiental, pergunto-lhe se conhece, depois de 2005, alguma parceria público-privada no setor rodoviário que não tenha tido estudo aprovado ou que não tenha dado entrada estudo-prévio de impacte ambiental e que o risco ambiental esteja todo e exclusivamente do lado do público ou esteja partilhado com o setor privado.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Nas últimas concessões rodoviárias, ao nível da partilha do risco ambiental, houve uma transferência progressiva do Estado para o privado. Há alguns aspetos em que, e este não é o único, há outros... Por exemplo, o risco de expropriação é outro dos riscos...

O Sr. **Renato Sampaio** (PS): — Mas a esse já lá vamos.

Portanto, o Sr. Professor confirma que as imposições ambientais, as alterações, os riscos ambientais foram todos feitos anteriormente. Ou seja, confirma que as alterações no traçado de algumas SCUT, nomeadamente da SCUT do Interior Norte, tiveram um risco de sobrecusto para o Estado em mais de 320 milhões de euros? Confirma isto, Sr. Professor?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Peço desculpa, mas não consigo confirma-lhe o valor exato da renegociação da Interior Norte devido às questões ambientais, por razões óbvias, porque não consigo ter presente todos os processos de renegociação.

No entanto, confirmo que, daquilo que foi a alocação do risco ambiental, a Estradas de Portugal fizeram um caminho positivo no sentido de, progressivamente, transferir esse risco para o concessionário.

O Sr. **Renato Sampaio** (PS): — Passo às expropriações.

Nesta última geração de parcerias público-privadas, sobre o risco de expropriações que aponta no livro, o Sr. Professor conhece algum caso que tenha sido passado para o lado do público ou do público para o privado ou ainda algum caso em que o Estado tenha assumido algum risco ambiental desse ponto de vista?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — No que respeita ao risco de expropriação, não estou recordado. Estava aqui à procura, porque não sei se o escrevi no livro. Mas, de facto, esse é outro dos riscos em que se nota uma evolução positiva de crescente transferência do risco do Estado para o concessionário. E por razões óbvias: porque é o concessionário que constrói a estrada e, portanto, ele, melhor do que ninguém, no caso de haver problemas com a expropriação de determinadas parcelas de terreno, consegue realocar os seus recursos e transferi-los para a construção de troços mais à frente ou mais atrás, onde está a surgir o problema de expropriação.

O Sr. **Renato Sampaio** (PS): — Sr. Professor, houve uma concessão, que foi a do Grande Porto, contratada pela Professora Manuela Ferreira Leite, que teve consequências exatamente pelo atraso nas expropriações por parte do Estado de centenas de milhões de euros. Portanto, a partir deste momento, esse risco nós não corremos porque, realmente, passou para o privado?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Confirmo. Isso é verdade. O risco ambiental e o risco de expropriação são dois riscos relativamente aos

quais o Estado, nesta última geração de parcerias público-privadas, não incorre.

O Sr. **Renato Sampaio** (PS): — O Sr. Professor refere também o risco político. Conhece alguma modificação unilateral por parte do parceiro público na alteração do traçado ou nas decisões de novos investimentos após a assinatura dos contratos destas últimas oito concessões?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Não. Não conheço e, repito, relativamente àquilo que são aspetos muito específicos das renegociações dos contratos, a informação que tenho é a informação que é pública. Ou seja, é a informação que está nos relatórios do Tribunal de Contas, que está na Direção-Geral do Tesouro e Finanças. Não tenho acesso a informação privilegiada no decorrer desses contratos e, portanto, não tenho conhecimento de que isso tenha ocorrido, o que significa que não posso «pôr as mãos no fogo» por isto. Isto é, não sei se ocorreram ou não. Com base na informação que existe, não há indicação de que isso tenha ocorrido.

O Sr. **Renato Sampaio** (PS): — Sr. Professor, mas quando aponta o risco político, com certeza que tem alguns exemplos. Conheço alguns, não sei se o Sr. Professor os conhece. Se os conhecer, gostaria que confirmasse.

Houve, em 2002, riscos políticos que determinaram a alteração do traçado na zona de Estarreja. Na altura, o Professor Valente de Oliveira, Ministro das Obras Públicas, decidiu uma alteração do traçado por objetivos políticos claramente, a qual provocou um reequilíbrio por parte da empresa — depois de assinar o contrato, fez-se essa alteração — em cerca de 500 milhões de euros e, depois, aquando da renegociação, com o Governo de José Sócrates, se voltou atrás.

O Sr. Professor confirma este caso? Este caso é o exemplo que conhece do risco político?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Esse é um exemplo clássico do risco político. Peço desculpa por não poder confirmar os valores, porque não os tenho de cabeça.

O Sr. **Renato Sampaio** (PS): — O Sr. Professor refere no seu livro que não conhece nenhuma renegociação em que as taxas internas de rentabilidade tenham diminuído. E estamos a falar das parcerias público-privadas.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sim, sim. Nas parcerias público-privadas...

O Sr. **Renato Sampaio** (PS): — Nas parcerias público-privadas rodoviárias e ferroviárias.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Há casos em que foi reduzida. Posso dar o exemplo da Fertagus.

O Sr. **Renato Sampaio** (PS): — Só?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Que eu tenha conhecimento, só a da Fertagus.

Perdão: nas rodoviárias, eu tenho ideia de que há uma redução na casa de 1% em alguma das rodoviárias que não consigo situar. Não consigo dizer exatamente qual é, mas tenho ideia de que, num processo de

renegociação, houve uma delas, salvo erro, que passou de 9% para 8% ou de 10% para 9%. Mas não consigo precisar.

O Sr. **Renato Sampaio** (PS): — Sr. Professor, estamos a falar de TIR contratadas e de TIR reais. Aliás, o Sr. Professor referiu, e bem, que há TIR reais que, ao longo do processo, ultrapassam largamente as TIR contratadas. Dou alguns exemplos, que o Sr. Professor conhece com certeza: a Costa de Prata tinha uma TIR contratada de 11,8%, passou para uma TIR real de 15,68% e depois de renegociada passou para 11,89%, o que perfaz uma redução de 24% da taxa interna de rentabilidade; a Grande Porto tinha uma TIR real de 13,5%, passou para 11,39%, 16%. Ou seja, todas as renegociações levaram a uma diminuição clara das TIR e a uma redução média para menos 9,31% a contratada e a uma variação negativa, obviamente, de 20%, em média, da real para a... Ou seja, houve uma diminuição nestas renegociações.

O Sr. Professor conhecia, nestas renegociações, estes valores?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Eu tenho ideia de existirem algumas diminuições nas TIR acionistas nas rodoviárias, mas isto não invalida aquilo que referi no início e que mantenho válido, que é a verificação se a TIR acionista é compatível com o nível de risco assumido. Ou seja, podemos ter reduzido e podemos continuar com TIR acionistas altas, TIR acionistas que possuem margem para diminuição. Em todo o caso, confesso que grande parte do racional que desenvolvi no livro está baseado no relatório do regulador, do InIR, sobre *Gestão e acompanhamento de concessões rodoviárias — Análise financeira e gestão de risco relativa às renegociações das concessões efetuadas em julho de*

2010, e temo que os valores de redução não batam certo com aquilo que o Sr. Deputado disse.

O Sr. **Renato Sampaio** (PS): — Sr. Professor, tenho aqui a fonte, que é o relatório das comissões de negociação.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Eu não tenho acesso a esse relatório.

O Sr. **Renato Sampaio** (PS): — Estamos a falar da TIR real para a TIR contratada. Não é a TIR contratada inicialmente, do caso-base, mas é a TIR real que, depois de renegociada, passou para um valor bastante inferior, o que levou a um abaixamento, em média, de 20% nas SCUT Costa de Prata, Grande Porto, Norte Litoral, Grande Lisboa e Norte.

Sr. Professor, para concluir, pergunto se considera ou não que destas renegociações houve uma evolução positiva no caso das TIR?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Como princípio, considero as reduções da TIR acionista quando há redução do perfil de risco sempre positivas. Tenho pena de não poder discutir esses valores consigo. Sendo um relatório da comissão da equipa de renegociação, é mais um dos documentos que acho que deveria ser de acesso público, mas não o tenho. Portanto, tem de basear as análises na documentação oficial do regulador, do InIR (Instituto de Infraestruturas Rodoviárias). Portanto, tenho pena de não poder discutir esses valores consigo.

O Sr. **Renato Sampaio** (PS): — Sr. Professor, é o relatório da comissão de negociação de 2009 que, nas págs. 11 e 16, demonstra isso. E,

na pág.9, também o relatório da comissão de negociações do Eurostat de junho de 2009 refere estes valores. As fontes são estas, são oficiais e públicas. Quem não tem acesso é porque não faz... Não me estou a referir ao Sr. Professor, mas se há Deputados que estão interessados nisso é porque não fazem o trabalho de casa.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Desconheço qual é o nível de acesso dos Srs. Deputados à informação e, portanto, acredito que esse relatório possa ser disponibilizado. Ao público em geral e a mim, enquanto investigador, não o é seguramente.

Mas repito o que disse: tomo como positiva qualquer redução de TIR acionista face à redução do perfil de risco do projeto. Relativamente a essas renegociações em concreto, só as pessoas que estiveram responsáveis por elas é que poderão explicar esses valores, uma vez que eu, confesso, não os conhecia. Portanto, é um relatório ao qual não tenho acesso.

O Sr. **Presidente**: — Sr. Deputado Renato Sampaio, uma vez que já ultrapassou o tempo de intervenção, pedia-lhe que abreviasse.

O Sr. **Renato Sampaio** (PS): — Sr. Professor, queria agradecer-lhe muito e, ao mesmo tempo, dizer o seguinte: essas parcerias público-privadas de segunda geração, quer do ponto de vista do risco ambiental, político e das expropriações quer do ponto de vista das TIR, nas renegociações, foi altamente positiva. Do nosso ponto de vista — e o seu livro demonstra-o bem —, a questão que se coloca de Portugal ser um País, em percentagem do PIB, com o valor mais elevado, dos 16 países onde existem parcerias público-privadas, satisfaz-nos.

Muito obrigado, Sr. Professor.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Permita-me que acrescente que, hoje, não sei se Portugal é o País que, em percentagem de PIB, tem mais. Essa era a informação à data de 2004. Hoje não sei se se mantém válida essa posição no *ranking*.

O Sr. **Presidente**: — Está, assim, concluída a primeira ronda de questões. A próxima ronda é consideravelmente mais curta, uma vez que cada grupo parlamentar vai dispor de 5 minutos para fazer as perguntas, seguindo a mesma ordem.

Tem a palavra, pelo CDS-PP, o Sr. Deputado Altino Bessa.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Sr. Presidente, começo por cumprimentar o Sr. Professor, as Sr.^{as} e os Srs. Deputados.

O Sr. Deputado Renato Sampaio trouxe-nos aqui uma pequena fantasia. Há pouco, o Sr. Professor fez a seguinte afirmação: deviam alterar a TIR pois o risco desaparece. Ora, relativamente a estes dois exemplos que aqui foram dados, de baixa da TIR na concessão Norte, refere o documento do Tribunal de Contas: «Originalmente, não cabia ao Estado qualquer risco ou esforço financeiro». Depois, mais adiante, acrescenta: «A partir de 2010, com a renegociação do contrato, o Estado passou a assumir, através da Estradas de Portugal, o encargo e o esforço financeiro de pagamento à concessionária da sua nova remuneração, em pagamento por disponibilidade, ajustados à rentabilidade originalmente negociada e sem risco de tráfego». E o mesmo se diz em relação à concessão da Grande Lisboa.

Ou seja: era o que mais faltava que todo o risco passasse para o Estado e, ainda por cima, o Sr. Deputado Renato Sampaio queria que a TIR

aumentasse e não reduzisse. Obviamente, só tinha de reduzir, uma vez que, por outro lado, há compensação relativamente àquilo que é feito do risco para o concessionário.

Como foi uma afirmação que o Sr. Professor aqui fez, a de que as TIR devem baixar em função do risco que desaparece para as concessionárias, pergunto se faz sentido o que o Sr. Deputado Renato Sampaio aqui disse.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sim, eu mantenho o que disse: as TIR devem baixar na proporção em que se elimina o risco.

Como já disse, não posso comentar documentos que não conheço. O relatório da comissão de renegociação é um dos elementos que não conheço, o outro é o relatório do Tribunal de Contas hoje divulgado.

Portanto, do ponto de vista teórico, mantenho aquilo que disse: as renegociações de redução do risco implicam redução de TIR acionista na proporção, ou seja, a TIR deve reduzir na proporção em que reduz o risco. Não devemos ficar satisfeitos, quando eliminamos o risco, por baixar a TIR acionista 1% ou 1,5%, temos de a baixar substancialmente se há uma eliminação de risco.

Não posso, e não o vou fazer por uma questão de honestidade intelectual, comentar documentos que não conheço.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Pois, é pena o Sr. Professor não o ter lido. É que aquele relatório, supostamente, é dos secretos, mas este relatório, o do Tribunal do Contas, está disponibilizado.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sim, tem razão. Peço desculpa, Sr. Deputado, mas, confesso, foi incapacidade minha de, no dia de hoje,

não ter tido capacidade para digerir as 600 páginas do relatório do Tribunal de Contas.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Parece impossível!

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Peço desculpa, assumo a minha incapacidade.

Poderíamos argumentar que eu devia ter lido as conclusões, pelo menos. Mas confesso que, tratando-se de um assunto da maior sensibilidade e um assunto sobre o qual me interessa por saber os pormenores e os detalhes de toda a argumentação, não ficaria satisfeito comigo mesmo se baseasse a minha análise apenas nas conclusões do relatório. Portanto, faço questão de, quando o ler, ler o relatório na sua totalidade e ler o contraditório.

O Sr. **Renato Sampaio** (PS): — E, já agora, aproveite para ler a ata...

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Se for pública, lerei com todo o gosto. Mas reitero, mais uma vez, o meu pedido de desculpas por não conhecer o documento.

O Sr. **Presidente**: — Sr. Deputado Altino Bessa, queira prosseguir, por favor.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Já na passada sexta-feira, o Partido Socialista confrontou-nos aqui com a tal declaração de um dos juízes, em nove, exatamente no sentido e no objetivo — conhecendo este relatório do

Tribunal de Contas, que também tinha lá no cacifo — de tentar branquear as conclusões do próprio relatório. De acordo com o que li há pouco, do ponto de vista teórico, baixando o risco, obviamente que a TIR terá de baixar. Por isso, essa não é uma conclusão que o Sr. Professor não possa ter aqui.

Diz o Tribunal de Contas — e eu gostava que o Sr. Professor comentasse — o seguinte: «As consequências financeiras daquele agravamento ascenderam a um montante de 705 milhões de euros». Depois, mais à frente, diz: «Estes acordos, não obstante serem concomitantes à outorga dos contratos reformados, não foram referenciados nesses contratos nem sequer indicados como seus anexos e também não foram juntos aos processos de fiscalização prévia acima referidos».

Há bocado, o Sr. Professor dizia que não queria acreditar que este tipo de contratos paralelos pudesse ocorrer. Mas esta é uma afirmação do Tribunal de Contas. O que é que o Sr. Professor acha desta afirmação?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Se mostrei a minha indignação relativamente ao facto de eu, enquanto cidadão, não ter acesso aos contratos, naturalmente que, no cenário hipotético em que o próprio auditor também não tem acesso à informação, considero que essa é uma situação muito mais grave.

Continuo a defender que, para mim, um dos princípios basilares para o sucesso destes modelos é a transparência. Não ponho em causa, sequer, a transparência para o auditor, porque isso parece-me mais do que óbvio. A minha luta é tornar estes processos transparentes para o cidadão comum.

Continuo a reafirmar o que disse: enquanto técnico, não quero acreditar que há elementos dos contratos... Repare: é importante referir que, no âmbito das parcerias público-privadas, num consórcio,

normalmente composto por um construtor, entidades financiadoras, consultores, consultores financeiros, existem contratos entre eles, e nós não temos de conhecer esses contratos, porque isso tem a ver com a forma como o consórcio se arranja entre si. Mas tudo o que seja contratos ou peças contratuais, anexos, enfim, o que quisermos, que imputem responsabilidades ao Estado, isso, para mim, é parte integrante do contrato.

Portanto, se há algum documento no qual o Estado assume, por via direta ou indireta, alguma responsabilidade, isso é parte integrante do contrato.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Mas o próprio Tribunal de Contas refere ainda: «Os acordos em causa constituíram uma forma adicional de remuneração de subconcessões que não estava prevista nos cadernos de encargos».

No entender do Sr. Professor, perante uma situação destas, que o escandaliza tanto como a nós e, pelos vistos, ao Tribunal de Contas, que consequências deveriam existir para os responsáveis da ocultação desta informação?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Não sendo jurista de formação, tenho dificuldade em responder quais são as consequências imediatas dessa falha. Do ponto de vista moral, parece-me mais ou menos óbvio que devem existir consequências, até porque o auditor tem de ter necessariamente acesso a toda a informação. Repito: não é só o auditor, acho que a população em geral deve ter acesso aos documentos que compõem o contrato.

O Sr. **Presidente**: — Srs. Deputados, sei que o cansaço vai tomando conta de todos nós e o barulho, na sala, vai aumentando. Pedia algum esforço de concentração, porque há, de facto, muito ruído.

Sr. Deputado Altino Bessa, peço desculpa, queira continuar.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Obrigado, Sr. Presidente.

O Sr. Professor afirma que, na maior parte das vezes, o Estado é quem despoleta essa renegociação. Como é que compreende que o Estado possa despoletar essa renegociação que o senhor avalia normalmente como negativa para o próprio Estado? Que explicação é que tem para que seja o Estado a despoletar essa mesma renegociação?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — As causas que conduzem à renegociação por parte do Estado são muitas e de variadas naturezas. Têm a ver, por exemplo, com a não emissão das DIA (declaração de impacte ambiental) aquando do lançamento do concurso, com alterações por parte do Estado do objeto do concurso, isto é, alterações de traçado, alterações de localização de nós, dificuldade nas expropriações, etc. — neste caso estamos a falar de questões mais técnicas. Ou, então, tem a ver com questões mais relacionadas com a própria política de financiamentos do sistema de transportes, neste caso do sistema de transportes rodoviários, como foi, por exemplo, a introdução de portagens nas SCUT. É uma modificação unilateral do contrato por parte do Estado. O Estado impõe a cobrança de portagens e, portanto, naturalmente, o concessionário está no seu direito de pedir o reequilíbrio.

Por que é que esse reequilíbrio ou por que é que essa renegociação funciona sempre para um lado? Bom, isso é por causa daquelas camadas protetoras de que falava há pouco que, no contrato, garantem a manutenção

da rentabilidade do parceiro privado. Portanto, o Estado está aí um bocadinho de «pés e mãos atados» quanto ao resultado da renegociação, mas por culpa do próprio Estado, porque foi o Estado que celebrou esse contrato.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — O Sr. Professor afirmou ontem, no programa em que participou à noite, que devíamos ter parado há seis ou sete anos atrás para ver o que tinha sido feito. Há seis ou sete anos atrás, estávamos no ciclo político de 2005 para cá, no qual foram feitas mais 12 parcerias público-privadas, sensivelmente metade daquelas que existem.

Há pouco, foi afirmado aqui que, em 2004, as parcerias público-privadas eram, em percentagem do PIB, o maior número da Europa. O Sr. Professor tem ideia de qual era a percentagem do PIB, em 2004, das parcerias público-privadas e qual é a percentagem do PIB, em 2011, das mesmas parcerias público-privadas?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sr. Deputado, em 2004 andava na casa dos 1,2% e a informação que tenho é que em 2011 deverá andar à volta, se não me falha a memória, de 1,4% ou 1,5%, em percentagem do PIB.

Confesso que quando ontem referi os seis ou sete anos, referi seis ou sete como podia ter dito oito ou nove. Portanto, o que quis dizer foi que, depois daquela primeira vaga de parcerias público-privadas dos anos 90, era importante o País... E não quis dizer parar com as parcerias público-privadas. O que quis dizer era que, depois daquela primeira vaga, devia ter sido feita uma avaliação do que se podia ou não melhorar no processo e houve coisas que se identificaram. Já foi referido nesta audição que, por

exemplo, em 2003 introduziu-se a obrigatoriedade do cálculo do comparador — no entanto, continuamos sem o calcular.

Era essa pausa que queria salientar. Com base naquela que foi a primeira vaga de parcerias público-privadas, havia que perceber o que poderíamos melhorar no processo. Não quis transmitir a ideia de parar as parcerias público-privadas, nem sequer era no ano de 2005. Era a ideia de, de um ponto de vista geral, depois da primeira vaga, fazer uma reavaliação e melhorar o processo.

O Sr. **Presidente**: — Sr. Deputado Altino Bessa, queira concluir.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Só para concluir, o Sr. Professor disse também, no mesmo programa, que o valor das parcerias de encargos para o Estado se situaria na casa dos 26 000 milhões de euros e que, eventualmente, poderia subir entre 20% e 30%.

É essa convicção que tem, pelos dados que conseguiu recolher, de que os encargos do Estado com as parcerias público-privadas são de 26 000 milhões de euros e podem, eventualmente, subir mais 20% ou 30%?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sr. Deputado, os 26 000 milhões de euros não são um valor meu, são um valor da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, é o valor oficial que está no boletim e corresponde ao somatório dos encargos do Estado, aos encargos que são contratados.

A minha convicção... Aliás, não é a minha convicção. Esses valores não contemplam as compensações contingentes, as responsabilidades contingentes do Estado. Portanto, se me pergunta em que sentido é que acho que vão essas responsabilidades, tenho poucas dúvidas em afirmar

que essas responsabilidades vão no sentido de aumentar esse valor. Agora, relativamente a quanto vão aumentar, não arrisco fazer a previsão.

O Sr. **Presidente**: — Passando, agora, à bancada do PCP, tem a palavra, novamente, o Sr. Deputado Bruno Dias.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Sr. Presidente, Sr. Professor, falou agora na introdução de portagens como um exemplo de alteração ao contrato, uma alteração unilateral por parte do Estado, que, dadas as circunstâncias em que os processos de renegociação estão desenhados, pode criar uma nova oportunidade para o concessionário e, inclusivamente, trazer novos encargos para o Estado.

O Tribunal de Contas, no tal relatório de auditoria, aponta a crítica de nem sequer ter sido feito o estudo da análise custo-benefício da introdução de portagens.

Agora, é ligeiramente irónico verificarmos que, em face destas circunstâncias, e com estes novos encargos que resultam para o Estado da introdução de uma medida supostamente em nome do princípio do utilizador-pagador, libertando o contribuinte de alguns encargos, estamos a criar uma situação em que se penalizam gravemente as populações e as economias locais, regionais, em nome de um ganho para o Estado que, na verdade, acaba por não aparecer. Acha que é possível e compreensível que isto tenha acontecido à luz do modelo de contratação de que falamos?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sr. Deputado, como referi no início, por princípio, não acho razoável uma alteração substancial da matriz de risco durante a vigência da concessão. São vários os motivos, nomeadamente o facto de o jogo já estar a decorrer, mas sobretudo, e julgo

que referi isto no início, porque a seleção do parceiro privado, o modelo de avaliação da melhor proposta tem muito a ver com uma determinada matriz de risco. Ora, depois, quando essa matriz de risco é alterada, já não sabemos se aquela proposta teria sido efetivamente a melhor.

A questão que levantou é uma questão diferente e tem a ver com a análise custo-benefício. A análise custo-benefício, antes de existirem portagens, tem em conta que passa por lá um determinado número de veículos. E os benefícios nas estradas são claros: é o número de veículos que lá passa, porque, em tese, quanto mais veículos passam, mais tempo se poupa nas deslocações. Portanto, o benefício que decorre de uma autoestrada está diretamente relacionado com o número de veículos que lá passa. Quando se introduzem portagens, o número de veículos que lá passa diminui e isto altera o balanço das receitas com os custos do projeto. Por que é que se introduzem portagens? Introduzem-se portagens por uma opção política, mas justificadas no facto de as receitas adicionais serem necessárias para o financiamento do sistema.

Tenho dificuldade em dizer se esta situação final é melhor ou pior do que a inicial, porque não está feita a análise custo-benefício, para se poder perceber, com os veículos que lá passam atualmente, quais são os benefícios que resultam da introdução de portagens. Há, no entanto, um benefício direto: as portagens dos utilizadores que lá passam. Este é um benefício líquido, monetário, que resulta diretamente para o Estado. Mas há um benefício social que desaparece, que é a redução do número de veículos. Se um compensa o outro, não lhe sei responder, porque não está feita essa análise custo-benefício.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Sr. Doutor, a propósito do comparador público, aplicando-se esta ideia da satisfação de necessidades sociais e

económicas pela criação de infraestruturas — e temo-nos encaminhado muito para a rodovia, mas há um conjunto de infraestruturas que pode ser considerado —, quero colocar-lhe outra pergunta.

Há pouco, falava, e muito bem, na situação concreta de, no Eurostat, se ter optado por não considerar os encargos e as despesas com PPP como sendo despesa pública e dívida pública. Quando temos, por um lado, critérios de convergência nominal a limitar estatisticamente défice e dívida, no quadro da União Europeia, nomeadamente para Portugal, ao mesmo tempo, dá-se esta escapatória de dizer «mas as PPP não contam para esse ‘campeonato’, para esse limite de dívida e de défice, portanto PPP não faz mal» e diz-se que há não sei quantos milhões de fundos comunitários para investir em infraestruturas. Ora, o que gostava de lhe perguntar é se isto não é uma espécie de comparador público garantido, fornecido por Bruxelas, que nos leva sempre à conclusão de que sem PPP não há obra.

Gostava que nos pudesse dar uma opinião sobre isto.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sr. Deputado, respondendo à sua questão, sobre se estas regras de tratamento contabilístico favorecem ou não a utilização de PPP — e corrija-me, se estou errado —...

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Acrescidas aos critérios de limitação formal do défice e da dívida, juntamente com os financiamentos comunitários para infraestruturas. Ou seja, se estes três fatores conjugados não atuam aqui como uma espécie de comparador público garantido, no sentido de que as PPP são sempre não a melhor solução, mas a única.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Favorecem a adoção do modelo de PPP. Isto parece-me óbvio, porque, a partir do momento em que

se limita aquilo que é despesa pública direta e temos um modelo que não é contabilizado nessa despesa pública direta — e erradamente, digo eu, sublinhando este «erradamente» —, isto parece-me favorecer, naturalmente, a adoção de parcerias público-privadas. Aliás, esse risco é um fenómeno que está muito estudado por muitos académicos financeiros, alguns aqui, em Portugal, e que tem a ver com a utilização de um modelo de contratação como instrumento de política orçamental. E isso é uma subversão do princípio.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Muito obrigado.

Se tivermos em conta que, por sua vez, os instrumentos de política orçamental são instrumentos de política económica, também podemos verificar que há uma orientação política e de política económica, no contexto da União Europeia, e desta Europa que temos tido, no sentido de propiciar, como acabou de dizer, e parece-me mais ou menos óbvio, um determinado modelo de contratação e um determinado modelo de negócio.

Há pouco, falou também num aspeto muito importante e que tem sido pouco falado, que é o de não haver PME, micro, pequenas e médias empresas, a participar e a concorrer neste tipo de negócios, pois aparecem, como disse, há pouco, agentes de mercado global. O que gostava de lhe perguntar é se existe, de que tenha conhecimento ou que tenha feito, alguma análise sobre os efeitos deste modelo de negócio e destas opções, relativamente à política de contratação, no universo deste setor em termos económicos. Ou seja, se o cenário tendencialmente não concorrencial em que estas negociações decorrem tem ou não tido impactos no setor da construção e obras públicas, a nível nacional, naturalmente, e não só, se há um abafar ainda maior da concorrência e um acentuar da «mortalidade» das PME neste setor, em resultado desta política. Não sei se me faço

entender... Qual é o impacto que tem observado no setor, grosso modo, ao longo destas duas décadas?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sr. Deputado, acho que percebi a sua questão.

Não fiz nem tenho conhecimento de nenhum estudo que tenha sido feito nesse sentido. Como observador, o que me parece que se verifica no setor da construção é um efeito de consolidação. Parece-me inevitável que, ao criar concursos, ao desenvolver projetos ao nível das PPP, que contemplam todas as fases do ciclo de vida da infraestrutura, os concursos são maiores do que eram os seus equivalentes em empreitada tradicional e, naturalmente, isto favorece a participação de grupos maiores. E tem-se verificado, nos últimos anos, não só em Portugal, mas em toda a Europa, uma consolidação no setor da construção.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Então, poderemos falar de um processo de concentração e monopolização e, eventualmente, de uma forte «financeirização» destes setores? E, por outro lado, temos ou não um aprofundamento de relações de dependência económica da generalidade das empresas do setor em relação a grupos, nomeadamente a grupos financeiros, nesta área, até em termos internacionais, os tais oligopólios de que se falava há pouco?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sim, essa proximidade, essa dependência do setor da construção do setor financeiro é uma evidência. Não sou eu que o digo. Estou apenas a lembrar-me daquilo que vi na comunicação social, há poucos meses atrás, em que um dos CEO de uma das maiores construtoras nacionais dizia que a consolidação, no setor da

construção, vai depender dos bancos e, portanto, os bancos é que vão ditar o que vai acontecer na consolidação deste setor.

Mas quero deixar claro que não sou um especialista nas dinâmicas do setor da construção. Estou a dar a minha opinião, como observador.

O Sr. **Presidente**: — Muito obrigado.

Vamos passar, agora, ao Bloco de Esquerda. Tem a palavra o Sr. Deputado Pedro Filipe Soares.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Sr. Presidente, Sr. Doutor, há pouco, referia que nós, em Portugal, tivemos um problema particular ao nível das renegociações, que foi o do período que existe entre a negociação inicial e as diversas renegociações.

Pergunto-lhe, se analisou isto, de que forma é que há em Portugal um desvio-padrão face à média internacional e, da análise que fez, qual o tempo que lhe parece que deve existir para a renegociação de uma parceria público-privada, por exemplo, de 30 anos? No fundo, qual é o espaço de tempo que devemos esperar até fazermos renegociações?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sr. Deputado, a necessidade de fazer mais ou menos renegociações depende de dois factos: depende da maior ou menor exatidão do contrato e das previsões contidas no contrato e depende do comportamento do Estado, desde o momento em que assina.

É difícil fazer essa previsão ou dar-lhe um tempo ideal, porque a maior parte das renegociações ocorre, repito, por culpa do Estado, porque o Estado impõe modificações unilaterais ou porque existem peças concursais que não estão adequadas ou porque as previsões de tráfego ficam abaixo do que estava previsto.

Em tese, e isto é um exercício meramente académico, o ideal seria celebrar um contrato e não o renegociar mais. Não lhe consigo avançar com um intervalo razoável ou teoricamente aceitável para a primeira renegociação. O que me parece, daquilo que constatei, é que, em Portugal, tendemos a renegociar os contratos muito cedo e muitas vezes. Posso dar-lhe um exemplo concreto: o contrato da Lusoponte foi renegociado cinco ou seis vezes, entre 1995 e 2000. Se me pergunta se considero isto razoável, não posso considerar.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Na base para a renegociação, deu vários exemplos, um dos quais foi o das previsões de tráfego.

Sabemos, segundo nos é dito pela Inspeção-Geral de Finanças e até pelo Tribunal de Contas, que muitas das previsões de tráfego não tiveram origem no Estado mas, sim, foi o Estado que aceitou como boas as previsões de tráfego dos privados. Isto parece-lhe, de alguma forma, aceitável ou é um modelo seguido noutros lados?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Parece-me aceitável, desde que o privado fique com o risco de tráfego. Se o privado assumir esse risco, parece-me um modelo perfeitamente aceitável, porque ele faz as previsões que quer, desde que assuma o risco. Se esse risco não ficar do lado do privado, não me parece, de todo, um bom princípio, porque isso induz o chamado «comportamento estratégico» nos privados, que é o de tenderem a ser o mais otimistas possível, porque quanto mais otimistas forem maior vai ser a diferença entre o tráfego real e o tráfego previsto e maior vai ser a compensação que vão receber do Estado.

Portanto, a partir do momento em que os privados estejam dispostos a assumir o risco da procura, se eu estiver a representar o Estado, como conselheiro, nesses contratos, dou como boas as suas previsões.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Mas, se tiver de dividir riscos com eles, já não fará essa observação...

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Farei, seguramente, as minhas próprias previsões de tráfego, e não farei só uma.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Esse é um dado muito relevante, porque quero perguntar-lhe o seguinte: de que forma é que as próprias previsões de tráfego condicionam os resultados finais de uma parceria público-privada? Vai responder-me, em primeiro lugar, já sei, com a ideia da divisão do risco, isto é, depende de onde o risco estiver. Certo! Mas, pelo que conhece da realidade portuguesa, de que forma é que as previsões de tráfego condicionam qualquer um que seja dos concursantes a querer ficar com uma parceria público-privada?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Peço desculpa, Sr. Deputado, mas não sei se entendi bem a questão. Não se importa de repetir?

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — De que forma é que, se fosse um privado a fazer um concurso, as previsões de tráfego afetariam o seu concurso? É que, se é o Estado que, quando dita as regras, toma como boas umas previsões de tráfego que não são suas, mas dos privados, há aqui alguma coisa que me parece estar fora de jogo, porque parece que as regras do jogo já estão a ser ditadas por quem nele está a jogar.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Eu diria mais, diria que isso é duplamente grave, porque a própria decisão, a de se se deve ou não avançar com o projeto, é tomada pelo Estado e o Estado tem de a tomar com base na análise custo-benefício e o Estado só pode fazer análise custo-benefício com base em previsões de tráfego. Aliás, mais do que a partir do momento em que o risco fica do lado do Estado, eu diria que, mesmo que o privado... Vamos imaginar um cenário em que um concessionário fica com todo o risco de procura; o próprio Estado para decidir se, do ponto de vista do bem comum, faz sentido construir aquela autoestrada ou não tem de fazer a sua própria previsão de tráfego. E o tráfego aqui, nas concessões rodoviárias, como é óbvio, é a variável crítica.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Então, dessa sua resposta, podemos concluir que o Estado, em qualquer situação, deveria fazer sempre uma previsão de tráfego sua.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Naturalmente. Sobretudo porque a decisão de avançar ou não com aquela estrada, ainda que sem qualquer encargo para o Estado, ainda que seja o privado a assumir todos os encargos e todos os riscos, é uma decisão política, é uma decisão do Estado, é uma decisão que o Estado tem de reservar para si. E, para tomar uma boa decisão, tem de fazer a sua previsão de tráfego, porque, caso contrário, não tem instrumentos objetivos para medir a utilidade do investimento na infraestrutura.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Sendo o tráfego uma variável crítica numa parceria público-privada do setor rodoviário e, já agora, até no

setor ferroviário, podemos dizer que a falência das previsões, por excesso ou por defeito, pode minar toda uma parceria público-privada, particularmente naquilo que são os custos para o Estado. Se, inclusive, o defeito for muito grande e não estiver englobado em si também previsões de ciclos económicos, poderemos dizer que, em situações de crise, isso agudiza as dificuldades do Estado, porque onera ainda mais o Estado.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sim, naturalmente.

Aliás, relembro as palavras de uma especialista portuguesa em parcerias público-privadas que dizia há algum tempo que nas PPP rodoviárias há três fatores críticos: tráfego, tráfego, tráfego!

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Vou colocar-lhe uma pergunta relativamente a frases, posições, do Juiz Carlos Moreno.

O Juiz Carlos Moreno disse que, em Portugal, existiu recurso abusivo e sistemático do mecanismo de reequilíbrio financeiro e que, de alguma forma, podemos associar isso às renegociações, mas não só às renegociações; também à ideia de que para os privados qualquer alteração, ainda que mínima, era motivo para se poder chamar este mecanismo à colação. Concorda com esta frase?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Concordo. Isso tem, precisamente, a ver com o facto de os intervalos admissíveis para a variação nas variáveis-chave do modelo de reequilíbrio económico-financeiro, que são normalmente três — uma delas é a TIR acionista —, serem intervalos muito baixos. Há pouco referi esse exemplo: há contratos onde encontramos uma variação admissível de 0,01%.

Portanto, é muito fácil iniciar-se o processo de reequilíbrio econômico-financeiro.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Mas, então, nessa situação, podemos dizer que, mesmo que o risco seja uma das variáveis, a partir do momento em que temos intervalos no mecanismo de reequilíbrio financeiro extremamente reduzidos, o risco deixa de ser uma variável. Isto porque, se a TIR acionista é uma das componentes dessa avaliação do reequilíbrio financeiro, se ela sai fora daquilo são as provisões dos acionistas, logo, há aqui um espaço para renegociação.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sim, mas essa variabilidade na TIR acionista não é permitida em todas as circunstâncias. Portanto, são definidas algumas restrições. Há algumas situações em que a TIR não pode sofrer essas variações, desde logo naquilo que são as modificações unilaterais do contrato, naquilo que são — e isso também se encontra em alguns contratos — as alterações legislativas por parte do Estado. Portanto, tendo em conta esses eventos, essa variabilidade não pode ultrapassar os 0,01%.

Naquilo que é o tráfego não se aplica o princípio dessa variação nesses indicadores-chave, verifica-se o princípio das bandas, que estão normalmente definidas e que suportam os esquemas de partilha de risco de tráfego: bandas de referência, bandas mínimas e bandas máximas. E é com base na posição do tráfego real, relativamente a cada uma dessas bandas, que se define as compensações do Estado ao concessionário.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Quando referiu, ainda há pouco, as alterações legislativas do Estado, também estava a englobar as alterações

fiscais do próprio Estado? Isto porque essas são também das que normalmente os privados se protegem, quase até retirando aqui um espaço de soberania do Estado, em que coloca outros protegidos do próprio Estado.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sim. E, relativamente a esse regime de exceção, não poderia estar mais em desacordo, porque acho que não faz sentido. Os regimes de IRC são aplicáveis a todas as empresas e, portanto, não pode haver aqui contratos que criam, dentro do País, regimes de exceção. Isto não.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Vou terminar com uma pergunta...

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Peço desculpa, mas isto é uma opinião pessoal. Não estou com isto a dizer que não se pode fazer isso. Tanto se pode que se fez! Estou a dizer é que, pessoalmente, não...

O Sr. **Fernando Serrasqueiro** (PS): — *(Por não ter falado ao microfone, não foi possível registar as palavras do orador).*

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — O que estou a dizer é que não acho que seja um bom princípio criar exceções àquilo que são os regimes gerais fiscais.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — A última pergunta é relativa à eficácia dos mecanismos de penalização das concessionárias.

O Sr. Professor já respondeu parcialmente ao que achava que deveria ser um mecanismo de penalização das concessionárias, quer na sua forma quer na sua consequência, e por que é que deveria acontecer. Faço-lhe a pergunta não no modelo teórico, mas no concreto, em Portugal.

Acha que os mecanismos que existem cumprem com os que foram as ideias de boa prática que nos trouxe aqui?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Não cumprem.

O Sr. **Presidente**: — Passamos, agora, à bancada do PSD. Tem a palavra o Sr. Deputado Paulo Batista Santos.

O Sr. **Paulo Batista Santos** (PSD): — Sr. Presidente, começo por cumprimentar o nosso convidado uma vez mais, já vamos numa tarde, a caminhar para a noite, longa de trabalho e já todos estamos um bocadinho exauridos, mas há dois ou três apontamentos que me parecem absolutamente essenciais.

Antes de colocar duas questões concretas diretamente ao Sr. Professor Carlos Oliveira Cruz, permitam-me que faça aqui um elogio ao Deputado Renato Sampaio com a consideração e amizade, e sabe que é muita, que tenho por V. Ex.^a. De facto, o Sr. Deputado fez aqui um exercício notável de criatividade e de defesa de uma convicção, que é a sua, mas não deixa de ser *sui generis*, num dia em que todos nós portugueses tomámos conhecimentos de que o Tribunal de Contas dá conta de duas verdades inequívocas: primeiro, que essas tais concessões e sobretudo as parcerias público-privadas de segunda geração, cujo mecanismo de renegociação V. Ex.^a, de uma forma tão entusiasmada, elogiou, resultaram em encargos adicionais para o Estado, até ao final das concessões, num

valor que pode chegar aos 10 000 milhões de euros, mais ou menos. Isto porque, em contas, VV. Ex.^{as} são, de facto, muito rigorosos...

Protestos do PS.

Para termos consciência do que estamos a falar, o último Orçamento do Estado da responsabilidade do Governo liderado pelo Partido Socialista apresentava no Relatório do Orçamento do Estado em 2011, na pág. 171, a seguinte estimativa de despesa, em termos líquidos, afeta às parcerias público-privadas: «concessões ferroviárias — 94,1 milhões de euros; na área da Saúde — 232,2 milhões de euros; na área da Segurança —...» — que é o SIRESP (Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal), como sabe — «... 45,3 milhões de euros; rodoviárias — 470,3 milhões de euros». Isto dá globalmente 778 milhões de euros, que era o encargo previsto na vossa projeção em 2011. É certo que o relatório do Tribunal de Contas e a UTAO (Unidade Técnica de Apoio Orçamental) na altura, relativamente quer ao Orçamento do Estado para 2010 quer ao para 2011, diziam, e bem, que a informação era insuficiente.

O que é que verificámos? Contas do Instituto Nacional de Estatística (INE) confirmadas pelo Eurostat, contas que constam do nosso Relatório do Orçamento do Estado para 2012: o que consumimos, a despesa, a fatura do Estado nas parcerias público-privadas não foi 778 milhões de euros, conforme VV. Ex.^{as} referiam e a UTAO alertava, mas 1590 milhões de euros. É uma diferença de qualquer coisa como 800 milhões de euros.

Como é que é possível, Sr. Deputado Renato Sampaio, e pergunto com toda a amizade e consideração que tenho por si, num dia como hoje, vir dizer que iremos ter poupanças com a renegociação das ex-SCUT? Como é que é possível, neste momento, V. Ex.^a estar a adiantar que a

renegociação feita foi positiva? Isto entronca naquilo que, a meu ver, era importante aqui sinalizar.

É verdade que o Sr. Professor, e aproveito para lhe dirigir algumas questões, deu aqui um conjunto de informações importantes. É verdade que V. Ex.^a já introduziu aqui três ou quatro informações, que vale a pena recuperar, que sinalizam recomendações, que creio que o País e esta Comissão em particular agradecerão, sobre aquilo que poderá ser um futuro manual de boas práticas neste domínio. Mas há aqui duas questões sobre as quais eu gostaria de ouvir o seu comentário.

Resulta também destas notícias, sobretudo do Relatório do Tribunal de Contas, um conjunto de termos de negociações que foram feitas às antigas SCUT, algumas imposições que o Estado aceitou relativamente, por exemplo, aos ajustes diretos relativos às prestações de serviços de portagens. Acha normal que, no âmbito da renegociação, o Estado aceite ou lhe seja imposto a obrigatoriedade, por via do recurso ao ajuste direto, deste tipo de serviço de portagens?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Por princípio, nunca sou a favor de ajustes diretos, não só na questão de introdução de portagens, mas vou ainda mais longe, e também tenho isto escrito. Acho que sempre que haja nos contratos de concessão volumes significativos de investimento que são necessários e que não estavam previstos inicialmente no contrato esse volume adicional de investimento deve ser alvo de um concurso público à parte, porque, senão, corremos o risco de tornar as concessões um negócio apetecível não para os operadores desses serviços — e agora estou a pensar em mais do que nas rodoviárias —, mas para as construtoras. Isto porque, no âmbito da concessão, podem ter ali trabalhos a mais, que são adjudicações diretas de construção civil. E, portanto, as margens que

podem obter pela atividade da construção civil podem ultrapassar, inclusive, as margens pela operação de um serviço. Aqui estou a pensar, por exemplo, nos sistemas ferroviários, que aplicam a componente de investimento.

Para responder diretamente à sua questão, devo dizer que não me parece razoável, de todo, que se recorra à figura do ajuste direto nos sistemas de introdução de portagens. E nós, em Portugal, recorremos de uma forma abusiva à figura do ajuste direto, em vários domínios, não só no da administração central, mas também no da administração local. Mas essa seria uma outra discussão.

O Sr. **Paulo Batista Santos** (PSD): — Sr. Professor, quero deixar-lhe uma informação e colocar uma questão.

De facto, sobre este tipo de manigâncias, que resultam de acordos paralelos, pode ler-se no relatório do Tribunal de Contas que 7 das 16 parcerias público-privadas têm este tipo de operações que podem representar um adicional de despesa pública na ordem dos 705 milhões de euros.

Tem ideia de que a renegociação das SCUT foi de tal maneira que no caso de numa autoestrada não passar uma única viatura os concessionários privados recebem na mesma os valores fixados?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sr. Deputado, o que afirmou agora decorre do modelo que foi adotado, que é o modelo de disponibilidade. Portanto, a partir do momento em que se define para a concessão o modelo de disponibilidade significa que o concessionário tem a responsabilidade de manter a autoestrada em condições de circulação.

O Sr. **Fernando Serrasqueiro** (PS): — Isso se fosse do tráfego?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Se houvesse pouco tráfego na autoestrada e se esse tráfego fosse repartido, o privado também seria penalizado pelo facto de não existir tráfego. O regime de disponibilidade é distinto.

O regime de disponibilidade obriga o concessionário a manter a via em boas condições de utilização, disponível, portanto. É daqui que vem o nome «regime de disponibilidade».

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — E é responsabilizado por tudo o que acontece na via?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — E é responsabilizado por tudo aquilo que impeça a normal utilização da via, como, por exemplo, um buraco, isto é, obstáculos.

O Sr. **Paulo Batista Santos** (PSD): — Sr. Professor,...

O Sr. **Presidente**: — O Sr. Deputado já ultrapassou o tempo.

O Sr. **Paulo Batista Santos** (PSD): — Sr. Presidente, é apenas para situação a minha questão, para que percebamos.

O Sr. **Presidente**: — Faça favor.

O Sr. **Paulo Batista Santos** (PSD): — Sr. Professor, no caso concreto da subconcessão Litoral Oeste há uma autoestrada chamada

«A19». Se não passar lá uma viatura durante um ano, o Estado tem de pagar na mesma?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — O Estado tem de pagar na mesma. Em todas as concessões construídas com base num regime de disponibilidade o privado não tem risco de tráfego, tem de manter a via em condições e a responsabilidade ou o risco de lá não passarem carros recai sobre o Estado.

Portanto, o Estado tem de fazer o pagamento quer passe um carro ou quer passem milhões de carros.

O Sr. **Presidente**: — Vamos passar ao Partido Socialista. Tem a palavra a Sr.^a Deputada Eurídice Pereira.

A Sr.^a **Eurídice Pereira** (PS): — Sr. Presidente, Sr. Professor, quero, antes de mais, cumprimentá-lo e deixar um breve, mas verdadeiro, registo da forma elevada como tem colocado as suas opiniões e também o resultado dos seus estudos. Independentemente de estarmos de acordo ou não com as opiniões, a forma como as coloca tem que ter aqui, obviamente, um registo positivo.

Muitas das questões já foram aqui abordadas do ponto de vista conceptual. Gostaria de ter uma breve conversa consigo, de 5 minutos, é o tempo que me é atribuído, sobre casos de estudo que o seu livro — em coautoria, claro está —, que tive oportunidade de ler, refere. Eles centram-se, basicamente, nas págs. 87 e 88 (assim também as poderá seguir).

Refere na publicação um conjunto de casos de estudo, nomeadamente três, como exemplos, que são os casos da concessão Costa

de Prata, da concessão Norte e da concessão Lusoponte. São os três exemplos que, do ponto de vista rodoviário, nos apresenta no livro.

Ora bem, estas três concessões — e fiz o somatório que resulta dos seus números — geraram pedidos de REF, de reequilíbrio económico-financeiro, na ordem de 1386 milhões de euros, em consequência de um conjunto de alterações que o concedente público foi introduzindo aos contratos de concessão.

Ao longo desta tarde, já noite, muitas das conversas foram geradas em torno das renegociações e era sobre isto que gostaria de falar com o Sr. Professor.

Relativamente à concessão Costa de Prata, gostaria de lhe perguntar se confirma que, no seu livro, refere um pedido de reequilíbrio económico-financeiro do concessionário na ordem dos 450 milhões de euros.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sim, confirmo esse pedido.

Permita-me só que acrescente que a esmagadora maioria destes valores e desta informação relativa a estes casos de estudo são números que eu retiro dos relatórios do Tribunal de Contas e das fontes oficiais da Direção-Geral do Tesouro e Finanças e, portanto, não posso assumir a responsabilidade da exatidão do número. São números que vêm das fontes oficiais.

A Sr.^a **Eurídice Pereira** (PS): — Claro! Retira de documentos, como relatórios do Tribunal de Contas. Portanto, existem outros relatórios do Tribunal de Contas.

Sr. Professor, recorda-se do que resultava exatamente este valor de 449 milhões de euros que o concessionário exigiu ao Estado nesta concessão Costa de Prata?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Não me recordo, mas estou nesta página... Recordo-me como uma redução substancial e, relendo o que tenho no livro, o valor final ficou fixado em 42 milhões de euros.

A Sr.^a **Eurídice Pereira** (PS): — Exatamente! Foi fixado em 42 milhões de euros numa negociação feita em 2009 pelo Governo do Partido Socialista, porque este valor era, de facto, como aqui referi, de 449 milhões de euros e foi possível reduzi-lo 10 vezes.

Mas é importante dizer-se por que é que isto aconteceu. Foi porque a alteração do traçado em Estarreja tinha sido determinada, na altura, pelos ex-Ministros Manuela Ferreira Leite e Valente de Oliveira, que mandaram parar a obra da concessionária para procurar acomodar uma mudança — esta que eu referi — e para satisfazer interesses locais, tanto quanto constou na altura, a pedido do Dr. Marques Mendes. E, portanto, este compromisso eleitoral custava, na altura, ao Estado os tais 449 milhões de euros que, em boa hora, uma negociação em 2009, portanto, relativamente recente, de um Governo socialista fez descer para 10 vezes menos.

Sr. Professor, relativamente à concessão Norte, que também é um dos seus exemplos, um dos seus casos de estudo, é capaz de me confirmar se o pedido inicial do concessionário, também para um reequilíbrio económico-financeiro, rondava os 488 milhões de euros?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sim, confirmo.

A Sr.^a **Eurídice Pereira** (PS): — E é capaz de me dizer que decisões unilaterais estiveram na origem deste pedido de reequilíbrio por parte do concessionário?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Tiveram a ver, essencialmente, com problemas relacionados com a emissão de DIA — e estou agora a citar aquilo que eu próprio escrevi, mas, como naturalmente compreenderão, não tenho de cabeça exatamente os motivos.

A Sr.^a **Eurídice Pereira** (PS): — Claro! Mas eu espero, não tem problema.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Tiveram a ver com as DIA, com as expropriações e com alterações unilaterais por parte do Estado e eu acrescento no texto que existiu um motivo pouco usual relacionado com a sobreposição parcial com uma concessão que já existia, que era a concessão da Brisa, e que, portanto, isso deu origem a um pedido de REF, de reequilíbrio económico-financeiro, de 488, tal como referiu a Sr.^a Deputada.

A Sr.^a **Eurídice Pereira** (PS): — Estiveram, então, na origem as alterações de traçado, problemas com a declaração de impacte ambiental e atraso nas expropriações.

É capaz de me dizer a que anos é que este sobrecusto se reporta?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Isso não lhe consigo dizer, Sr.^a Deputada.

A Sr.^a **Eurídice Pereira** (PS): — Bom, então, se calhar, tenho de ser eu a relembrar: 2002 a 2004. Era na altura, creio, Primeiro-Ministro Durão Barroso e seguiu-se-lhe Santana Lopes.

Talvez valha a pena também aqui recordar o nó de Celorico de Basto, uma construção que foi decidida pelo Governo de Durão Barroso para satisfazer interesses políticos locais e que iria custar 30 milhões adicionais e que, em boa hora, como sabem, os Governos socialistas recentes eliminaram.

O Sr. **Presidente**: — Sr.^a Deputada, já excedeu o seu tempo. Peça-lhe que conclua.

A Sr.^a **Eurídice Pereira** (PS): — Já excedi o meu tempo. Vou dar só um tempo para, se for possível, a Lusoponte, porque penso que é de todo esclarecedor para nós e é o último exemplo e caso de estudo que o livro refere.

A pergunta que lhe faço é se o Sr. Professor confirma a compensação de 449 milhões de euros pagos à concessionária — e também houve, segundo se recordam, a extensão do prazo —, valor este que tinha a ver com um conjunto de modificações unilaterais: a atribuição da isenção da passagem no mês de agosto pela ponte; a alteração tarifária na ponte, visto que houve uma redução face ao contratado, não se aperceberam que as duas pontes, 25 de Abril e Vasco da Gama, tinham objetivos diferenciados; e a atribuição de descontos para utilizadores frequentes.

Confirma isto, Sr. Professor?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Confirmo, Sr.^a Deputada.

A Sr.^a **Eurídice Pereira** (PS): — E pode dizer-nos quem era, na altura, o responsável por este sobrecusto de 449 milhões de euros?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — O responsável foi o Estado.

A Sr.^a **Eurídice Pereira** (PS): — Exatamente. Mas não tem ideia da altura?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sr.^a Deputada, isso não, tal como não tinha nas outras. Portanto, faço questão de lhe dizer que não houve aqui nenhuma seleção minha.

A Sr.^a **Eurídice Pereira** (PS): — Eu sei que não houve! Mas para nós é importante!

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Eu acredito que seja importante para a Comissão...

A Sr.^a **Eurídice Pereira** (PS): — Para a Comissão é muito importante!

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — ... e não o escrevi propositadamente. Se eu fizer esse exercício e fizer as contas, consigo...

A Sr.^a **Eurídice Pereira** (PS): — Sr. Professor, entendo, mas para a Comissão é importante.

Portanto, deixo o registo de que se tratava de uma concessão lançada e contratada pelo Governo de Cavaco Silva e do Ministro Ferreira do Amaral — Ferreira do Amaral Ministro e não Ferreira do Amaral Lusoponte.

O Sr. **Presidente**: — Muito obrigada, Sr.^a Deputada.

Não sei se o Sr. Professor tem algo a acrescentar.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Não, Sr. Presidente.

O Sr. **Presidente**: — Muito obrigado.

Como os Srs. Deputados sabem, há ainda a possibilidade de quem o entender dispor de 3 minutos e, portanto, aceito inscrições. Peço que sejam todas feitas desde já para podermos gerir o tempo.

Do PS temos os Srs. Deputados Fernando Serrasqueiro e Eurídice Pereira e do PSD temos três Srs. Deputados inscritos.

O Sr. Deputado Bruno Dias pede a palavra. Para uma interpelação, Sr. Deputado?

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Sr. Presidente, queria fazer apenas uma pergunta. Na terceira ronda vamos seguir a mesma ordem de sequência das intervenções, tendo em conta os partidos, das outras rondas ou será por ordem de inscrição?

O Sr. **Presidente**: — Não, Sr. Deputado. Vou procurar introduzir aqui alguma ordem de alternância.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Registo que sim, mas queria só confirmar se a primeira intervenção de cada partido nesta terceira ronda será pela sequência dos partidos que tivemos nas outras rondas, isto é, CDS, depois PCP...

O Sr. **Presidente**: — Sr. Deputado, está a criar aqui um problema procedimental para o qual não tenho a resposta imediata.

Tenho inscrições de dois Srs. Deputados do PS e de três Srs. Deputados do PSD. Não sei se há mais. Não havendo, nós...

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Também me inscrevo, Sr. Presidente.

O Sr. **Presidente**: — Fica inscrito, Sr. Deputado.

Srs. Deputados, fazem muita questão na ordem? Eu não faria muita a esta hora... Iria procurar dar a palavra com algum equilíbrio para haver alguma alternância partidária.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Dá-me licença, Sr. Presidente?

O Sr. **Presidente**: — Qual é a questão, Sr. Deputado? Eu não percebi qual é o seu problema.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — É muito simples, Sr. Presidente. É que nós temos feito as intervenções por ordem CDS, PCP, BE, PSD e PS e, se assim for, eu inscrevo-me. No entanto, se o PCP ficar para a parte final, eu não poderei inscrever-me pela simples razão de que não vou poder mesmo ficar até ao fim da reunião. É só por causa disso.

O Sr. **Presidente**: — Ah...! Ora bem! Se o Sr. Deputado tivesse começado por aí, creio que haveria anuência dos outros Srs. Deputados para que pudesse colocar já as suas questões.

Não havendo objecção, dado que há um impedimento da parte do Sr. Deputado Bruno Dias, tem a palavra, Sr. Deputado.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Agradeço muito ao Sr. Presidente e aos Srs. Deputados e começo já por uma explicação. É impossível, para mim, ficar até ao final mesmo desta ronda, porque vou participar numa iniciativa no meu distrito, que já deve estar a começar. Tenho que chegar até lá entretanto.

Sr. Professor, há uma última questão que penso que é transversal às suas intervenções — que foram muito importantes e quero agradecer a clareza com que trouxe essa reflexão —, ou seja, há um aspeto que, aqui e além, suscitou este elemento sobre o próprio conceito de parceria público-privada e o conceito de concessão clássica.

Gostava que pudéssemos tocar nesse ponto, porque, embora haja, por vezes, uma ideia de que é tudo a mesma coisa: a parceria público-privada que passa por um pagamento espaçado no tempo ao concessionário privado por parte do Estado... E a maior parte das ditas PPP rodoviárias, as ex-SCUT, etc. são o exemplo clássico disso. O caso Fertagus também será e é curioso notar que a última renegociação ocorre num contexto não tanto de renegociação mas, sim, de negociação da prorrogação do prazo (e até já fora do prazo legal, como na altura foi identificado) e talvez seja por isso — se juntarmos uma promessa de terceira travessia e de eventual exploração daí — que as coisas tenham sido tão interessantes depois, no resultado final. Isto só para dizer que estes são os exemplos clássicos de PPP, tal como têm sido abordados.

Depois, focou o exemplo das concessões clássicas, digamos assim, as parcerias nos casos norte-americanos e o caso da concessão original Brisa, que é substancialmente diferente, até porque depois no setor portuário e noutros voltamos ao sistema dos contratos de concessão, em que, como foi

dizendo ao longo desta tarde e noite, o risco supostamente está do lado do parceiro privado.

Gostava de lhe perguntar se, do ponto de vista técnico e teórico, se deve enquadrar no mesmo plano e no mesmo âmbito de modelo de negócio — como sendo «da mesma família» — o modelo clássico de concessão a privados e este tipo de PPP com esta *nunce* que eu gostava de acrescentar: é que, se há um modelo de concessão a privado em que o privado tem interesse, é porque há, de facto, aí uma vantagem económica. A concessão do aeroporto de Lisboa seria de certeza muito interessante para o privado, razão pela qual o Estado, se calhar, tem tanto interesse em mantê-la no lado público pelas receitas que continuará a ter.

Gostava que pudesse comentar um pouco esta questão.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — De facto, o que o Sr. Deputado referiu são realidades muito distintas, mas de em termos de classificação, nós classificamos as concessões como um tipo de parceria público-privada. Dentro das concessões, temos modalidades completamente distintas. E podemos fazer, logo aqui, uma divisão entre aquilo que são concessões que requerem um subsídio público, uma comparticipação pública, e concessões que se designam na literatura académica como *stand-alone*, isto é, sozinhas conseguem funcionar. Um exemplo dessa concessão rodoviária é a concessão Brisa, nos portos temos outras concessões, na energia também conseguimos encontrar desses modelos de concessão *stand-alone*.

Para isso funcionar, o privado não pode ter dúvidas sobre o valor económico dessa concessão, porque, se as tiver, vai exigir garantias e, portanto, a concessão já não funciona nesse regime de total assunção de risco por parte do privado.

Não sei se, com isto, respondi à pergunta do Sr. Deputado.

O Sr. **Presidente**: — O Sr. Deputado já não tem mais tempo para colocar questões.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Praticamente sim, Sr. Professor.

É talvez por isso que, por exemplo, o BES recomendou, há bem pouco tempo, que se privatize primeiro a TAP e só depois a ANA. Tem a ver com esse tipo de cálculo.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Peço desculpa, era uma pergunta?

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Era um comentário meu e um pedido de comentário seu.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Confesso que não sei. Não se me oferece nenhum comentário relativamente a essa matéria.

O Sr. **Presidente**: — Muito obrigado.

Tem, agora, a palavra a Sr.^a Deputada Carina Oliveira.

A Sr.^a **Carina Oliveira** (PSD): — Sr. Presidente, muito boa noite ao nosso convidado, ao Sr. Prof. Carlos Oliveira Cruz.

Eu queria só fazer um comentário, e peço-lhe desculpa por isso, porque os nossos convidados, de facto, devem ser bem tratados e, às vezes, aqui no debate político-partidário, temos uns apartes e não vai levar a mal que os faça.

De facto, quem ouvia hoje o líder do Partido Socialista dizer que o PSD estaria a personalizar esta Comissão de Inquérito, depois das palavras que ouvimos aqui dos elementos do Partido Socialista, sistematicamente a lançar para cima da mesa nomes e não propriamente factos concretos ou não propriamente a avaliação e o pedido de comentário ao nosso convidado, podemos dizer que «Bem prega Frei Tomás», de facto.

Este foi o aparte e agora vou entrar na parte das perguntas propriamente ditas, daquilo que gostaria de obter como comentário seu.

Estudou esta forma de utilização de contratação pública — que, ao fim e ao cabo, é uma ferramenta de contratação pública —, estudou na União Europeia e em vários países e estudou uma a uma e detalhadamente, como, de facto, o seu livro bem o demonstra.

Aquilo que pergunto é o seguinte: qual seria o limite suportável, adaptado à realidade quer orçamental quer territorial do País? Ou seja, nós não poderíamos ter continuado *ad aeternum* a fazer parcerias público-privadas. Houve uma altura qualquer em que deveria ter havido um limite. É como o veneno: a parceria não é má, mas há uma dose. Qual teria sido o limite ou em que altura essa dose foi ultrapassada?

A segunda pergunta que tenho para lhe fazer diz respeito aos meios e mecanismos de controlo, do ponto de vista técnico. Porque, como bem disse, referiu — não sei se posso considerar assim — os tais «benefícios sombra», como lhes chamavam, relativamente à última geração, às sete subconcessões de parcerias público-privadas, em relação a alterações de traçado, a riscos... Na altura, falou em riscos políticos, mas peço desculpa por lhe dizer que considero que são mais de defesa do interesse público do que propriamente os riscos associados à decisão política.

Nesse sentido, pergunto-lhe, do ponto de vista técnico, das análises que fez, quais considera serem os meios, os mecanismos de controlo e de

fiscalização, que estes contratos e que estas parcerias deveriam ter tido na realidade. Porque o nosso último convidado, o Professor Avelino de Jesus, quando lhe falei relativamente aos mecanismos de controlo, disse que bastaria o *site*, bastaria ter havido transparência nos contratos, mas isso do ponto de vista administrativo da questão. Ora, aquilo que lhe pergunto é: ferramentas eficazes para, passo a passo, durante a aplicação destes contratos, terem sido eficazes todas essas verificações?

Há pouco, referia também a questão da conservação e que poderia haver benefício ao facto de... Bom, a conservação não é feita este ano ou pode ser feita daí a dois anos... Mas não me parece que, aumentando esses períodos, depois o risco possa diminuir, porque há um acréscimo também de custos. Portanto, nem sempre esses custos são diluídos ao longo do tempo, porque eles ao fim e ao cabo vão aumentar. É, sim, o facto de não se efetuarem determinadas partes ou de não se executarem determinadas tarefas atribuídas a certos pontos do contrato. Daí, os tais mecanismos de fiscalização, que parece-me que poderão não existir assim tão eficazes quanto isso.

Portanto, esta era a minha pergunta e comentário que lhe deixaria.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Muito obrigado, Sr.^a Deputada.

Relativamente ao aspeto que referiu, ao limite às parcerias público-privadas, eu não vejo tanto isto como... Há países que adotaram, impuseram mesmo, um limite orçamental. No Brasil, por exemplo, há um limite de 3%, relativamente àquilo que é despesa pública que pode ser gasto em parcerias público-privadas. Nós, em Portugal, não temos! Mas a realidade é que, neste momento, também ainda estamos longe, felizmente, desses 3%.

Mais grave ainda do que o recurso às parcerias público-privadas, eu não colocava tanto a tónica na adoção deste modelo, eu colocava mais a tónica na avaliação dos projetos que foram feitos com este modelo.

Portanto, o que acho é que, se nós hoje constatamos que o nosso modelo de financiamento de estradas não é sustentável e que impõe um endividamento excessivo à Estradas de Portugal, esse problema resulta não só dos problemas associados às PPP, mas resulta do problema de se terem avançado com muitos projetos. E, portanto, eu aí diria...

A Sr.^a **Carina Oliveira** (PSD): — Quantos?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Com quantos não lhe consigo responder. Eram necessárias análises custo-benefício profundas.

Agora, quando eu olho, tal como eu referi, para aquilo que são indicadores de densidade de estradas em Portugal e os comparo com a Europa, parece-me obviamente que devíamos ter parado antes e, portanto, que a rede que temos hoje é uma rede demasiado densa.

Mas isto, repito, é decisão de investimento público, não tem a ver com um modelo de parceria público-privada, tem a ver com a decisão de investimento público.

Quanto aos mecanismos de controlo, o Professor Avelino de Jesus referiu — eu não sabia e concordo inteiramente com ele — a questão da transparência. Acho que hoje já aqui a referi várias vezes. Um segundo aspeto que me parece crítico é a figura do gestor de contrato. Portanto, haver do lado do Estado, do concedente, alguém — uma pessoa ou uma equipa de duas ou de três pessoas, dependendo da complexidade do contrato — responsável por, em tempo real, acompanhar o contrato, produzindo relatórios trimestrais ou semestrais no máximo, eu diria que

semestrais será o máximo. E não podemos esperar que a monitorização do contrato seja feita por auditorias do Tribunal de Contas, feitas de dois em dois anos ou três em três anos ou quando saem.

Portanto, a figura do gestor do contrato parece-me clara. E é a pessoa a quem sempre que o Parlamento ou o Governo têm dúvidas sobre o que é que se está a passar com o contrato, sobre o que é que originou pedidos de reposição de equilíbrio económico-financeiro, por que é que estamos a entrar em renegociação, é a cara do contrato, é a pessoa que tem de prestar... E aqui entramos, novamente, na questão da responsabilização. Portanto, a este nível, do estudo do contrato, é uma responsabilização técnica e depois, naturalmente, poderá ter ou não princípios de responsabilização política.

O Sr. **Presidente**: — Muito obrigado.

Tem a palavra o Sr. Deputado Fernando Serrasqueiro, do PS.

O Sr. **Fernando Serrasqueiro** (PS): — Sr. Presidente, Sr. Professor, gostaria de o ouvir sobre a questão dos pagamentos por disponibilidade, que já várias vezes aqui falámos.

Provavelmente fez uma análise às diferentes concessões, mas convinha, talvez, esclarecer com mais detalhe quais são as receitas do concessionário.

Eu perguntava-lhe, porque tenho aqui os valores, se confirma que nas oito concessões recentemente lançadas não há em nenhuma um pagamento, uma remuneração, exclusivamente por disponibilidade. E até conviria saber qual é o peso da disponibilidade, ou seja, o pagamento *versus* pagamento de serviço por tráfego.

Pergunto isto porque referente ao Túnel do Marão, à Autoestrada Transmontana, ao Douro Interior, ao Baixo Tejo, ao Baixo Alentejo, ao Litoral Oeste, ao Pinhal Interior e ao Algarve Litoral o pagamento tem duas componentes. É o pagamento da disponibilidade — e a disponibilidade, já aqui falámos, tem a ver com critérios e o InIR vai ter de criar coeficientes — e o pagamento de serviço, que tem a ver com o tráfego.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Tem razão, Sr. Deputado.

Foi lapso meu, quando eu referi que, se não passasse lá um único caso...

O Sr. **Fernando Serrasqueiro** (PS): — Era aí que eu queria chegar.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Tem toda a razão. A componente...

O Sr. **Fernando Serrasqueiro** (PS): — É que, se não passasse carro nenhum, ele não tinha qualquer... E posso dar-lhe o exemplo do Túnel do Marão, que está previsto. Estou a falar, a minha referência é o caso base das subcomissões.

O caso, por exemplo, se quiser, do Algarve Litoral não tem nenhum pagamento por disponibilidade, tem só pagamento em função do tráfego.

Por exemplo, casos como o do Baixo Alentejo: 220 milhões de euros de disponibilidade; 351 milhões de euros de previsão em função do tráfego.

O que significa que temos estado aqui a falar em disponibilidade e devíamos falar de disponibilidade mais prestação de serviço.

Portanto, queria questioná-lo sobre se tem ideia do peso que tem o pagamento de serviços em função do pagamento total.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Há essa componente, tem toda a razão, Sr. Deputado. Agradeço-lhe essa correção, porque não tem a ver com... Quando falei na figura de «um carro», é uma figura excessiva. Há um pagamento que é efetuado num limite mínimo de veículos que lá circulam. Esse valor é relativamente baixo, é verdade. Mas há essa componente relativa ao serviço e que procura, no fundo, remunerar o concessionário por aquilo que é a manutenção que deriva de passarem mais ou menos carros na estrada.

O Sr. **Fernando Serrasqueiro** (PS): — Obrigado, Sr. Professor, por esta correção, porque acho que fica claro que nas oito não há pagamentos só por disponibilidade, na ótica de que, se não se passasse lá nenhum carro, receberia na mesma o valor que está contratualizado.

Agora, permita-me só uma segunda questão, que não sei se o Sr. Professor, enquanto engenheiro, a apreendeu ou, melhor, se do seu estudo pode dar alguma resposta. Tem a ver sobretudo com as estradas que ligam o interior. E até gostaria de me cingir àquelas que têm algum peso na balança de pagamentos, por serem estradas de entrada de turistas ou de saída de mercadorias, que normalmente são as ligações transversais, se quiser.

Com o que aqui nos disse hoje quanto aos limites das PPP, designadamente com um baixo tráfego e, portanto, elevado risco e provavelmente a fazerem-se com uma TIR relativamente elevada, a ter que ser repercutida, para haver um equilíbrio, nas portagens a pagar, que seriam evidentemente altas, pergunto-lhe se este modelo não é um modelo com alguns constrangimentos para este tipo de estradas. Não havendo uma alternativa por um modelo clássico, dada a situação de financiamento,

pergunto se não estamos hoje confrontados com uma restrição de podermos ter zonas do País com dificuldades de infraestruturas, exatamente aquelas, até, que podem ter maior impacto ao nível da balança de pagamentos.

Não sei se percebeu a questão e se tem uma opinião. Falo de casos, como é o caso do Algarve e o caso...

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Muito obrigado, Sr. Deputado.

Vozes inaudíveis.

O Sr. **Presidente**: — Srs. Deputados, deixem o Sr. Professor responder.

Sr. Professor, queira, então, responder.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Muito obrigado, Sr. Presidente.

Em relação ao que referiu o Sr. Deputado, devo acrescentar que, no livro que escrevi, digo que em Portugal a justificação para o desenvolvimento da rede de autoestradas deveu-se, essencialmente, a dois fatores — equidade regional e redução da sinistralidade rodoviária — e que, numa análise posterior, é possível afirmar que ambos os objetivos foram atingidos com o desenvolvimento da rede de autoestradas.

Portanto, aquilo que referiu tem a ver com uma opção política, que eu não questionei e que não questiono neste momento, que são questões relacionadas com a interioridade e com o desenvolvimento regional.

O que eu questionei foi, numa lógica total de País... Não estou com isto a dizer que são estas últimas ou que são estas mais interiores que não deveriam ter sido construídas. Não é isso que estou a dizer. O que estou a

dizer é que, numa lógica de País, o somatório todo dá-nos uma rede mais densa do que a média europeia.

Agora, isso tem a ver com um modelo político que não questiono — que não questionei neste trabalho e que não questiono do ponto de vista da minha investigação académica —, que é a questão de saber se este modelo é um modelo que traz mais benefícios do ponto de vista de desenvolvimento regional ou não, se beneficia ou não as exportações, a entrada ou não de turistas... Essa análise, eu não fiz. A minha preocupação era exclusivamente no domínio daquilo que era o modelo de contratação adotado na infraestrutura. E, quanto àquilo que referi relativamente à densidade da rede de autoestradas em Portugal, não referi em momento algum qual é que deveria ser a hierarquia de investimentos. Uma análise custo-benefício rigorosa ditaria essa hierarquia, mas não está feita e eu também não a fiz.

O Sr. **Presidente**: — Muito obrigado, Sr. Professor.

Agora, tem a palavra o Sr. Deputado Adriano Rafael Moreira, do PSD.

O Sr. **Adriano Rafael Moreira** (PSD): — Sr. Presidente, muito obrigado, os meus cumprimentos ao Sr. Professor.

Sr. Professor, como já aqui vimos, e o Sr. Professor referiu, as PPP foram um verdadeiro descalabro para as finanças do País. Mas isso não tem sido preocupação do PS, nomeadamente nesta Comissão, visto que se preocupa mais em tentar procurar responsáveis políticos sobre as várias situações, nomeadamente, até, sobre alterações que vieram na sequência do estudo ambiental, o que denota a despreocupação que o PS tem em relação à grave dificuldade que o País atravessa.

Falando nessa questão de responsabilizar políticos, que muito preocupa o PS, há uma primeira pergunta que gostaria de lhe colocar e que tem a ver com a responsabilidade das empresas que fizeram os estudos de tráfego. Os políticos não têm essa responsabilidade e decidem, muitas das vezes ou por regra, com base em estudos. Portanto, esses estudos de tráfego... Já aqui, em outras audições, falámos dos estudos que originaram os contratos da Fertagus, do Metro Sul do Tejo, e chegou a falar-se em discrepâncias na casa dos 80%.

O que é que o Sr. Professor acha relativamente à responsabilidade destas empresas? Como é possível que o Estado continue a pagar, bem pagos, estudos que fundamentaram investimentos avultados e que agora originam custos e um descalabro financeiro?

Esta é uma primeira pergunta. Tenho uma segunda, mas, se quiser, pode responder já a esta, que eu depois colocarei a outra.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Eu não sei que instrumentos é que o Estado pode usar para responsabilizar esses consultores. Sei que eles, efetivamente, deviam ser responsabilizados.

Eu, como engenheiro, os meus alunos que vão fazer direção de obra, se houver algum problema na sua obra, se eles projetarem mal e se a obra cair, são responsabilizados criminalmente pelo que lá acontece. Tal como aqueles meus alunos que não enveredam por esse caminho e trabalham como consultores em empresas, por exemplo, de estudos de tráfego, a má execução dos seus trabalhos não tem qualquer nível de responsabilização, sendo certo que é com base nesses estudos de tráfego que se tomam decisões críticas.

Como referi durante esta audição, nas concessões rodoviárias o tráfego é a variável chave. O Estado podia mitigar, de alguma forma, este

risco de previsões excessivamente otimistas, procurando, por exemplo, duplicar... Naturalmente que isso implica mais custos para o Estado na fase de contratação, mas acho que no médio e longo prazo tem benefícios, que é, por exemplo, pedir estudos alternativos, isto é, não se basear apenas numa estimativa e pedir estudos alternativos, pedir às universidades para se pronunciarem sobre os estudos de tráfego realizados; no fundo, exercer aqui uma espécie de exercício de contraditório sobre aquilo que é um estudo de tráfego que depois ninguém questiona e que toda assume como certo.

O Sr. **Adriano Rafael Moreira** (PSD): — Muito obrigado, Sr. Professor.

Uma segunda e última pergunta tem a ver com a afirmação que fez de que em algumas parcerias público-privadas poderia haver lugar a cortes na ordem dos 60% a 70%, que poderia haver nalgumas. E manifestou, inclusive, discordância relativamente ao arredondamento para 30%, porque nalguns casos nem chegará a metade do corte necessário. Isto poderá levar a que, nestas 20 renegociações que estão a decorrer — há 20 processos em curso — se chegue a bloqueios e não se consiga acordo, porque estamos a falar, efetivamente, de uma enorme diferença de valores.

Assim, pergunto-lhe o que acha de nalguns casos em que as negociações bloqueiem o Estado faça a transferência da posição do privado para si próprio e assuma a posição do privado e faça ele a gestão da parceria, pondo fim à parceria público-privada.

Portanto, no fundo, aplicando a terminologia a uma concessão, seria fazer o resgate.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — O meu problema relativamente ao resgate das concessões é que os mecanismos que estão previstos nestes contratos para a hipótese de resgate são muito gravosos para o Estado. Esse é um dos problemas. Aliás, no final do livro que escrevi com o Professor Rui Marques, um dos pontos que referimos é a importância, nos contratos, de se definirem cláusulas justas para o valor do resgate. Porque, quando os contratos implicam... E os contratos têm isso previsto, ou seja, que, no caso em que o Estado decide resgatar a concessão, o Estado tem de compensar o privado por toda a remuneração perdida, tem de assumir toda a dívida contratada por parte do privado em relação àquela infraestrutura. Quando fizermos as contas disto, em algumas concessões, temo que possamos chegar a valores que não são comportáveis para o Estado fazer esse exercício.

Acho, no entanto, que a hipótese de resgate, que é uma hipótese que, em Portugal, nunca se utilizou — e a verdade é que é uma hipótese que se utiliza em situações extremas, em situações em que o Estado sente realmente que o contrato está perfeitamente desequilibrado e, portanto, resgata a concessão —, deve ser uma hipótese que se deve começar a considerar. Portanto, nos contratos que fizermos temos de ter o cuidado de definir cláusulas de resgate que sejam razoáveis.

Infelizmente, acho que na esmagadora maioria dos contratos o resgate pode ser o melhor negócio possível para as concessionárias, porque da forma como ele está desenhado blinda todo o risco que o concessionário teria. Isto é, é o Estado que fica com a dívida, o Estado tem de ainda remunerar o privado da sua rentabilidade perdida e, portanto, temo que isso não se consiga fazer.

Se existir forma, em sede de negociação com os privados, de ignorar essas cláusulas de resgate e definir termos mais vantajosos, pois muito

bem. Com os que estão nos contratos, não me parece que seja interessante para o Estado.

Posso ser utópico, mas acredito que, mesmo com as cláusulas de negociação que existem nos contratos... Isto são parcerias, portanto não há aqui um inimigo, não há aqui um bom e um mau, não há aqui um inimigo em nenhuma das partes, pelo que acredito que o Estado deve, sempre que possível, em conjunto com os privados, chegar a contratos que sejam, depois da renegociação, melhores para um e melhores para o outro.

O Sr. **Adriano Rafael Moreira** (PSD): — Se me permite, queria só uma precisão, uma vez que ainda tenho alguns segundos.

Isso significa que, também no âmbito da renegociação, podiam negociar um resgate que fosse em condições vantajosas e aceitáveis para o Estado, que também era negociável o próprio resgate.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — É, naturalmente.

O que referi relativamente às cláusulas de resgate é no caso de ele ocorrer por imposição do Estado, sem acordo com privado. Nesse caso, as cláusulas que estão nos contratos são más do ponto de vista de defesa do interesse público.

O Sr. **Adriano Rafael Moreira** (PSD): — Por acordo?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Por acordo, óbvio, claro que sim. Por acordo, podem estabelecer novos termos para o resgate da concessão.

O Sr. **Presidente**: — Tem a palavra a Sr.^a Deputada Eurídice Pereira.

A Sr.^a **Eurídice Pereira** (PS): — Sr. Professor, queria retomar aqui um tema que tem a ver com os cálculos de tráfego. Aliás, na intervenção anterior à minha foi aqui referido o Metro Sul do Tejo. Falámos de rodovia e acho importante falarmos agora de ferrovia.

No livro do Sr. Professor, nos exemplos que refere, dá-me a ideia de que surge aqui o Metro Sul do Tejo um pouco como o parente pobre.

Por outro lado, sobre esta questão dos cálculos de tráfego surge muitas vezes também a suspeição sobre a forma de dúvida.

No caso em concreto, que acho que é importante abordarmos, não sei se o Sr. Professor, quando estudou a questão do Metro Sul do Tejo — porque o que vou dizer é omissos nas suas palavras ou no seu texto —, reparou que o estudo de procura incidia sobre dois pressupostos. Incidia também noutros, mas dois em concreto, que não estão concretizados, daí que eu os refira. Um que tinha a ver com a necessidade de reestruturação das carreiras rodoviárias, que, aliás, seriam não concorrenciais ao Metro, mas complementares. Este era um dos pressupostos fundamentais, que não está concretizado. O outro pressuposto tinha a ver com um passe social, o L 123, que abrange os autocarros e que não abrange — mas era para abranger — o metro a Sul do Tejo. Portanto, há aqui condições desiguais, absolutamente desiguais: por muita vontade que se tenha de utilizar o metro, o passe é mais barato, porque inclui o autocarro e, por conseguinte, a procura é maior.

Ora bem, como estes dois pressupostos do estudo de procura não são referidos pelo Sr. Professor no livro e são fundamentais para alterar o estado de coisas, nomeadamente para que o tráfego real passe a aproximar-se ou chegar aos valores estimados, a pergunta que lhe queria fazer é se acha que o problema está na PPP ou francamente ele está na garantia de

que estes pressupostos se concretizam, já que constavam — e constam, como é evidente — do concurso, mas ainda não estão a vigorar.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Quanto ao Metro Sul do Tejo, há dois problemas que identifico como os mais críticos no projeto: um é o do tráfego, como referiu, e o outro tem a ver com o Estado ter dado a garantia da disponibilização de terrenos quando não dependia do próprio Estado disponibilizá-los. Portanto, isso conduziu a um atraso na obra de dois ou três anos. Houve um diferendo entre a administração local e a administração central e isso conduziu, naturalmente, ao pagamento de compensações por parte do Estado ao privado.

Relativamente aos pressupostos que referiu, aos estudos de procura para o Metro Sul do Tejo, é verdade que existiram esses pressupostos. No entanto, não acho que seja razoável por parte do Estado assumir o risco de, se eles não se vierem a executar, ter de ficar com o prejuízo do número de passageiros ser abaixo do que estava estimado.

Não acho, de todo, que o problema esteja na parceria público-privada desenvolvido para o Metro Sul do Tejo. A Metro do Porto é um pouco diferente, mas também é uma parceria público-privada, em que há uma subconcessão da operação e com excelentes resultados. Acho que, no caso do Metro Sul do Tejo, o Estado, relativamente ao risco de procura, ao garantir aquela banda mínima de tráfego, assumiu o risco de, se as linhas de autocarros não forem reestruturadas e, como referiu, as questões relativas ao passe, o Estado vai ficar com esse prejuízo, porque o tráfego vai ser abaixo.

Acho que o Estado, sabendo desses pressupostos, deve naturalmente tomar todas as diligências para que, rapidamente, esses pressupostos se

verifiquem para que, como é do interesse de todos, o sistema de metro tenha a procura para o qual foi desenhado.

O Sr. **Presidente**: — Tem a palavra o Sr. Deputado Virgílio Macedo.

O Sr. **Virgílio Macedo** (PSD): — Sr. Professor Carlos Cruz, penso que, durante as suas intervenções, defendeu várias vezes ser contra as adjudicações diretas na contratação pública, no sentido de haver maior transparência nesses processos.

Hoje, tivemos conhecimento, através de um relatório de auditoria ao modelo de gestão, financiamento e regulação do setor rodoviário, apresentado pelo Tribunal de Contas, que em seis subconcessões rodoviárias existia uma diferença entre a proposta inicial e a proposta final dos diversos concorrentes em cerca de 700 milhões de euros, ou seja, havia um incremento de cerca de 40%, o que motivou uma recusa do visto prévio do Tribunal de Contas. Sabemos hoje que, relativamente a essas subconcessões, entretanto foram reformulados os processos, teoricamente, passando a haver outra vez os valores iniciais em termos de proposta, mas também sabemos hoje que existiam acordos contingentes que implicam o pagamento por parte de todos nós desses 700 milhões de euros.

Queria perguntar ao Sr. Professor se não acha que este exemplo é, sem dúvida, um exemplo da falta de transparência nestes processos e de processos obscuros na realização dessas subconcessões: Baixo Alentejo, Douro Interior, Transmontana, Algarve Litoral, Litoral Oeste e Baixo Tejo. Ou seja, se acha aceitável, primeiro, haver uma diferença de 40% entre a proposta inicial e a última proposta e se acha aceitável, do ponto de vista ético — penso que vai muito para além da ética —, haver esse sonegar de

informação ao Tribunal de Contas de 700 milhões de euros de despesa, para obter um visto que anteriormente tinha sido recusado.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Relativamente à primeira questão, não só não é aceitável, como não é legal e, portanto, o Tribunal de Contas recusou o visto a essas concessões, baseado no facto de haver um aumento de encargos para o Estado entre o momento da apresentação de proposta e a entrega da BAFO, da *best and final offer*. Portanto, não pode haver esses agravamentos e o Tribunal de Contas recusou esse facto.

Quanto à sonegação de informações, reitero aquilo que disse: parece-me uma situação muito grave existir informação relativa ao contrato que, repito, se implica encargos para o Estado, faz parte integrante do contrato e, portanto, naturalmente, o Tribunal de Contas tem de ter acesso. Como já referi, mais do que o Tribunal de Contas, toda a gente tem de ter acesso a isso!

O Sr. **Presidente**: — Tem a palavra o Sr. Deputado Manuel Seabra.

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — Sr. Professor, muito obrigado pela sua disponibilidade. A hora já vai tardia e não queria, de facto, fazer aqui nenhuma grande intervenção, mas apenas esclarecer aqui duas ou três coisas que me parece mais ou menos importante esclarecer.

No regime das SCUT havia o risco de tráfego. Portanto, o risco assumido nas autoestradas sem cobrança ao utilizador era um risco partilhado e era o risco de tráfego.

Sr. Professor, verifique só se tenho ou não razão. O Estado pagava por cada carro que passava e esse risco era relativamente mitigado, através

da introdução de um sistema de bandas. Portanto, o risco era partilhado, o Estado pagava por cada carro que passava. Isto é verdade?

Com a introdução de portagens, é evidente que, por via da introdução desse elemento estranho, o tráfego baixou e, portanto, o Estado teve de fazer o reequilíbrio financeiro. Isto é absolutamente claro?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sim!

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — A introdução das portagens obrigou o Estado a promover o equilíbrio financeiro. Sendo que, a partir daí, se avançou para a adoção já não de risco de tráfego, mas do risco de disponibilidade.

Sr. Professor, diga-me só se é ou não verdadeira a conclusão que vou tirar a seguir. É verdade que a esse risco de disponibilidade é atribuído um valor calculado, tendo em conta a rentabilidade originária e que não a podiam ultrapassar?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Peço desculpa, não se importa de repetir, Sr. Deputado?

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — Esse valor atribuído ao risco de disponibilidade, portanto, a renda a pagar ao particular nunca poderia exceder a renda originariamente prevista no risco...?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sim, é verdade.

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — Então, podemos concluir que a transferência do risco de tráfego para o risco de disponibilidade não representou um acréscimo de encargos para o Estado?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Repito: eu não estava envolvido no processo de renegociação, mas o que acredito que tenha acontecido é que, quando se calculou o reequilíbrio económico-financeiro que resultaria como compensação pela quebra de tráfego, isso justificou a alteração do modelo contratual, que se passasse, portanto, para o modelo de disponibilidade.

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — A minha tentativa de conclusão é a seguinte: a adoção do risco de disponibilidade, uma vez que o valor calculado para a renda tinha em conta a rentabilidade originária, e não o podendo exceder...

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Não o podendo exceder, porque no acumulado não pode ser superior.

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — Portanto, o risco de disponibilidade não representa um encargo suplementar para o Estado. É verdade?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — É verdade.

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — Sr. Professor, uma outra pergunta e vou citar dois relatórios...

Vozes inaudíveis.

Sr. Presidente, com este ruído na sala não é possível!

O Sr. **Presidente**: — Srs. Deputados, estamos quase a concluir, mas deixem concluir.

Sr. Deputado Manuel Seabra, queira prosseguir.

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — Em dois relatórios — que não me apareceram no cacifo, são do domínio público —, o da Ascendi, de junho de 2009, e o da Euroscut de julho de 2009, em resultado da adoção do risco de disponibilidade pelo privado, refere-se que há uma redução da rentabilidade efetiva (concluída ou acertada, mais ou menos, em 2009) de cerca de 21,43%. Há uma diminuição da TIR de cerca de 21,4%, em resultado dessa negociação, no total das renegociações.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — O Sr. Deputado está a perguntar-me se confirmo esses valores?

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — Estou a perguntar.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Não conheço esse valor, mas se está no relatório da Ascendi e se eles dizem que tiveram uma redução na taxa...

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — Está no da Ascendi e no da Euroscut.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Então, imagino que sim. Mas a minha questão é esta: não sei se nessa redução da taxa interna de

rentabilidade se se referem à sua taxa interna de rentabilidade real acionista ou só àquilo que foi contratado. Isso não sei.

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — Não consegue confirmar, então, esse valor?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Esse valor, não consigo confirmar.

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — Uma última pergunta: o Sr. Professor reconhece que há um anterior modelo, um modelo antigo de contratação de PPP, e há um novo modelo introduzido em 2006 ou em 2007 pelo Governo que estava em funções, ao tempo.

Nesse novo modelo, em comparação com o modelo anterior, o único risco que é transferido para o Estado, o único risco que o Estado assume é o risco de tráfego e, ainda assim, um risco partilhado pelos privados, por contraposição com todos os riscos que estavam distribuídos entre uns e outros, ou partilhados, e que vigoravam no modelo anterior. A saber: o risco de conceção, o risco de construção, o risco de alagamentos, o risco das expropriações, o risco ambiental, o risco de operação, o risco de financiamento, o risco de cobrança, o risco de tráfego, o risco de disponibilidade, o risco de sinistralidade e o risco fiscal, que era o pleno dos riscos que podemos fazer verter nos contratos das parcerias público-privadas, estavam distribuídos entre os privados ou eram partilhados ou atribuídos exclusivamente ao público. É ou não verdade que, com o novo modelo, a partir de 2007, só o risco de tráfego passou a ser partilhado, sendo que todos os outros passaram a ser encargos dos privados?

O Sr. **Presidente**: — Sr. Professor, foi a última pergunta. Queira responder.

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Efetivamente, há uma série de riscos e, da longa lista que o Sr. Deputado referiu, há dois que merecem especial destaque — o risco ambiental e o risco de expropriações —, que deram origem no passado a reequilíbrios económico-financeiros muito pesados para o Estado.

O Sr. **Manuel Seabra (PS)**: — E foi mais ou menos em que altura deram origem a esses reequilíbrios?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Não lhe consigo dizer, Sr. Deputado. Mas são anteriores a esta geração.

O Sr. **Manuel Seabra (PS)**: — Portanto, são anteriores a 2005?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sim, são anteriores a 2005.

Portanto, esses riscos, nesta geração, passaram para o privado. O risco de tráfego ficou mais pesado do lado do setor público, mas aí reconheço que para a realização destas obras não havia outra hipótese que não fosse essa, porque os incrementos marginais de tráfego nestas obras já não eram os suficientes para, imagino eu, permitir uma partilha de tráfego superior do que aquela que...

O Sr. **Manuel Seabra (PS)**: — Sr. Presidente, se me permite, queria fazer só uma pergunta de «sim» ou «não», para precisar esta resposta.

O Sr. **Presidente**: — Sr. Deputado, a resposta é que pode ser de «sim» ou «não», a pergunta não costuma ser.

Risos.

Tem a palavra, mas peço-lhe que seja muito breve, porque já excedeu largamente o tempo disponível.

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — O adiantado da hora e o cansaço justificam até alguma tolerância de V. Ex.^a.

Sr. Professor, confirma — a resposta é, evidentemente, de «sim» ou «não» —, então, que a partir do novo modelo só o risco de tráfego é que é partilhado entre o público e o privado, ficando todos os outros a cargo dos privados?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — Sim, confirmo.

O Sr. **Presidente**: — O Sr. Deputado Hélder Amaral pretende usar da palavra para fazer uma precisão.

Tem a palavra.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — O Sr. Professor falou que uma colega sua tinha enumerado os piores riscos, e disse o nome da pessoa (que não registei) e disse os riscos. Quais eram esses riscos?

O Sr. Prof. **Carlos Oliveira Cruz**: — O que referi foi que essa pessoa, nas sessões que tínhamos sobre parcerias público-privadas

rodoviárias, dizia-me que havia três aspetos críticos nas parcerias rodoviárias, que eram: tráfego, tráfego, tráfego!

Foi o que eu referi.

O Sr. **Presidente**: — Sr. Professor, queria agradecer-lhe muito a disponibilidade e a objetividade das suas respostas. Foi uma longa reunião, mas creio que muito proveitosa para os nossos trabalhos.

Srs. Deputados, a próxima reunião realizar-se-á na terça-feira, dia 5 de junho, às 10 horas e 30 minutos.

Está encerrada a reunião.

Eram 21 horas e 45 minutos