

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

11.^a Reunião
(12 de junho de 2012)

SUMÁRIO

O Sr. Presidente (António Filipe) declarou aberta a reunião às 10 horas e 36 minutos.

Procedeu-se à aprovação do questionário da Comissão, após terem usado da palavra, além do Sr. Presidente, o Sr. Deputado Mendes Bota (PSD).

Foi ouvido, em audição, o Sr. Prof. Doutor João Duque, Presidente do ISEG. Usaram da palavra, a diverso título, os Srs. Deputados Emídio Guerreiro e Fernando Virgílio Macedo (PSD), Duarte Cordeiro (PS), Hélder Amaral (CDS-PP), Bruno Dias (PCP), Pedro Filipe Soares (BE), Mendes Bota (PSD) e Nuno Encarnação (PSD), Rui Paulo Figueiredo (PS), Altino Bessa (CDS-PP) e Carina Oliveira (PSD).

O Sr. Presidente encerrou a reunião eram 13 horas e 43 minutos.

O Sr. **Presidente** (António Filipe): — Srs. Deputados, vamos dar início aos nossos trabalhos.

Eram 10 horas e 36 minutos.

Já está a aguardar lá fora o Sr. Prof. João Duque e eu sugeria que começássemos de imediato a reunião, porque temos um assunto a resolver antes da audição, que é a aprovação do questionário indicativo.

Como sabem, esta matéria foi objeto de apreciação na reunião da Mesa e dos coordenadores e conseguimos chegar a um texto de consenso entre todas as bancadas, o qual já foi distribuído. Portanto, creio que estamos em condições de o submeter à deliberação da Comissão.

Pergunto se algum Sr. Deputado quer fazer alguma consideração acerca deste assunto.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Sim, Sr. Presidente.

O Sr. **Presidente**: — Faça favor, Sr. Deputado.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Sr. Presidente, gostaria, em primeiro lugar, de me congratular por ter sido possível todos os partidos representados nesta Comissão Parlamentar de Inquérito terem chegado a um consenso sobre um texto comum.

Em segundo lugar, queria deixar a seguinte nota: derivado também das circunstâncias um pouco apressadas em que decorreu o período de preparação desse consenso, há ligeiras incorreções, meramente gramaticais. Sugeria que, depois da aprovação desse texto, fosse feita uma ligeira correção não sobre a substância, mas meramente sobre a forma, aqui ou

acolá. Obviamente, depois, o texto passaria por todos os grupos parlamentares e tenho a certeza de que não haveria qualquer problema em dá-lo como aprovado totalmente.

O Sr. **Presidente**: — Mais algum Sr. Deputado quer fazer alguma consideração?

Pausa.

Não havendo mais considerações, pergunto se alguém vota contra o questionário indicativo ou se alguém se abstém.

Submetido à votação, foi aprovado por unanimidade.

Portanto, o questionário está adotado por unanimidade.

Queria só informar os Srs. Deputados, antes de chamarmos o Sr. Prof. João Duque, que recebemos do Tribunal de Contas dois CD-ROM enviando auditorias, atas, enfim, toda a documentação que o Tribunal de Contas dispõe sobre esta matéria, incluindo até matéria que transcende o objeto da Comissão de Inquérito, como sejam as auditorias às concessões do Terminal de Contentores de Alcântara e do Terminal de Contentores do Porto de Sines. De qualquer forma, entendemos que não se justificava estar a desentranhar do CD-ROM essa matéria. Os Srs. Deputados farão a utilização que entenderem (no caso deste Inquérito, não o farão, porque não está dentro do objeto). Tal como fizemos com a documentação anterior com esta dimensão, o conteúdo será disponibilizado no *site*. Os Srs. Deputados que pretendam cópia dos CD respetivos só têm de a solicitar e ser-lhes-á facultada.

Tem a palavra o Sr. Deputado Rui Paulo Figueiredo.

O Sr. **Rui Paulo Figueiredo** (PS): — Sr. Presidente, na linha do que conversámos previamente, tínhamos um requerimento que estava pendente de duas vias, a saber: a verificação da autenticidade de uma declaração para a ata produzida pelo Sr. Juiz do Tribunal de Contas Ernesto Cunha; e o seguir do requerimento, que, na altura, tinha ficado pendente, no sentido de verificar se quando a auditoria nos foi enviada tinha ou não a declaração para a ata. De facto, não tinha, mas nessa documentação...

O Sr. **Presidente**: — Provavelmente, sim.

O Sr. **Rui Paulo Figueiredo** (PS): — ... que o Tribunal de Contas ontem enviou, acabou por mandar também essa declaração para a ata — portanto, essa ata —, provando-se a sua autenticidade e integralidade.

A nota que eu aqui deixo é, no fundo, a de que esse requerimento está prejudicado e, portanto, poderá ser retirado, uma vez que a autenticidade do documento foi plenamente verificada através da sua disponibilização pelo Tribunal de Contas.

O Sr. **Presidente**: — Estamos, agora, em condições de ouvir o Sr. Prof. João Duque.

Pausa.

Entretanto, deu entrada na sala o Sr. Prof. Dr. João Duque.

Srs. Deputados, já está connosco o Sr. Prof. João Duque, Presidente do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), cuja audição foi proposta pelo Grupo Parlamentar do PSD. Esta audição insere-se ainda, como sabem, naquilo que chamamos «a parte geral», ou seja, audições de personalidades cujo objeto de audição não tem que ver especificamente com nenhuma parceria público-privada, mas com questões gerais relacionadas com este tipo de contratualização.

Como é hábito nos nossos trabalhos, vou convidar o Sr. Prof. João Duque a fazer uma intervenção inicial, querendo, após o que entraremos no período de perguntas e respostas.

Sr. Prof. João Duque, agradecendo a sua colaboração com os nossos trabalhos, convido-o, então, a fazer uma intervenção inicial.

Tem a palavra, Sr. Professor.

O Sr. Prof. Dr. **João Duque** (Presidente do Instituto Superior de Economia e Gestão): — Sr. Presidente, Srs. Deputados: É sempre um prazer estar nesta Casa e dispor-me a responder às questões que queiram colocar.

Devo confessar que fiquei um bocadinho surpreendido por ter sido convocado, porque não me considero um especialista nesta área. Sigo com atenção aquilo que são os dados publicados e os relatórios, especialmente porque, como português, me preocupam as responsabilidades que têm sido assumidas pelo Estado nesta área e têm sido divulgadas nos Orçamentos do Estado. Tenho acompanhado, já desde o Orçamento do Estado de 2008, a evolução daquilo que são os dados parcos nesta matéria, porque até fiz parte de um grupo de estudo de uma potencial parceria público-privada que acabou por ainda não chegar a bom porto, que foi o estudo da localização ótima do aeroporto de Lisboa e que, por isso, me levantou ainda mais

questões. Em resultado dessas questões, fui levado a estudar mais a área financeira da avaliação das parcerias público-privadas.

Foi nessa medida que comecei a preocupar-me com o assunto e é nessa medida e dentro das minhas grandes limitações que estou à vossa disposição para vos transmitir aquilo que é a minha visão e esclarecer algumas questões.

Do ponto de vista de princípio, devo dizer-vos que, em teoria, acho as parcerias público-privadas aceitáveis, embora, como sempre, se deva estudar a sua adequabilidade caso a caso. Acho que não se devem usar como regra cega e universal para solução de problemas em qualquer área da atividade em que o Estado esteja envolvido, mas também não se devem descartar a sua análise e a sua aplicação. Portanto, acho que faz muito sentido observar-se, estudar-se, essa possibilidade, e ver qual é a adequabilidade, caso a caso, de cada situação.

O que me parece mais preocupante — e isso foi algo com que me deparei no estudo do aeroporto — é, na prática, a avaliação que se faz dos projetos em si e também a avaliação financeira que se faz desses mesmos projetos, isto é, quer a avaliação económica quer a avaliação financeira.

Fiquei com sérias dúvidas — e fico com muito mais dúvidas quando vejo os números — e, sinceramente, se posso transmitir-vos alguma coisa que valha verdadeiramente a pena, acho que é esta: se eu estivesse no vosso papel, tenderia a questionar ao máximo aquilo que são as projeções e os cenários alternativos face aos cenários centrais de estudo. Um avaliador de bom senso vê isto: as projeções são feitas a 30 e a 40 anos. Nós temos, neste momento, projeções para o ano 2051. Qualquer variação milimétrica em qualquer um dos pressupostos tem impactos brutais naquilo que é o desenvolvimento de *cash-flows* futuros, ou de estimação de procura, ou de preços, ou de alterações de elasticidade, etc., e o que me preocupa

fundamentalmente é, olhando para os números que vêm sendo publicados todos os anos, ver a variabilidade do que são as previsões dos *cash-flows* destas parcerias. Há variações brutais de ano a ano, e não são somente — penso eu — o resultado de uma alteração de uma política de tarifação do serviço ou utilização do serviço. A determinada altura, a projeção para os encargos líquidos do Estado para as concessões rodoviárias era feita na base das SCUT e agora as SCUT, afinal, são com custo, ou seja, passamos do «sem custo» para o «com custo» e, portanto, à alteração da receita. Mas há outras alterações que podem ser dramáticas e são significativas e devem ser adequadamente questionadas. E eu acho que o lugar certo para colocar as questões é aqui.

E ainda há os impactos colaterais que isso traz, nomeadamente aqueles impactos indiretos na utilização dos recursos do Estado que, muitas vezes, são sonogados aos estudos. Por exemplo, a introdução de portagens nas SCUT, leva, hoje, à utilização mais que sobrecarregada de alternativas rodoviárias que não estão preparadas para determinado tipo de tráfego. Isto significa que a reposição dos pisos e a recuperação dessas infraestruturas vai ter de ser feita de forma mais acelerada. Em que medida, por exemplo, isso está ou não contemplado na alteração daquilo que são as previsões e os custos associados a um determinado tipo de equipamento é fundamental para se perceber até que ponto é que os números que começam a ser publicados são ou não razoáveis. Isto é um exemplo.

Assim como a alteração, de forma dramática e pontual, daquilo que se considera um valor residual para um determinado tipo de infraestrutura. Até determinada altura pode não se considerar a renovação de um contrato de concessão como não incorporável num projeto e, a partir de determinada altura, começa a considerar-se que a renovação de um contrato de concessão é uma receita no final desta concessão. Portanto, isso altera

dramaticamente aquilo que é a previsão de *cash-flows* positivos para um determinado projeto. Ou isto é detalhadamente esclarecido e discutido com os técnicos e com algum rigor ou, então, os números vão saindo como uns cenários centrais que valem, a meu ver, bastante pouco, porque as alterações dramáticas a que temos assistido ultimamente provam isso mesmo.

Só para concluir, ilustrando: quando fiz o estudo do novo aeroporto de Lisboa, a taxa de atualização do custo de capital central que foi, na altura, utilizada baseou-se, obviamente, no custo do financiamento da dívida para o Estado em mercado secundário, tendo em conta, depois, as proporções adequadas dos capitais públicos e dos capitais privados, etc.. Ou seja, tendo em conta o custo do capital privado para este tipo de projetos, por aí fora. Mesmo assim, trabalhámos com bandas de intervalo de confiança que considerávamos, na altura, razoáveis.

Desse estudo, acho que aprendi uma coisa muito importante: é que eu nunca vou voltar a fazer um estudo sem considerar mesmo um cenário de catástrofe, porque os intervalos de confiança com que trabalhávamos e que pensávamos serem mais do que suficientes — com 2% de juros-padrões e com aquilo que, normalmente, se trabalha, isto é, com níveis de confiança a 95%, valores que achamos razoáveis e dificilmente ultrapassáveis — foram, infeliz e larguissimamente, superados por aquilo que é a realidade.

Esta foi a minha preocupação na avaliação financeira, já para não falar nos cenários de procura e de tarifação, de que nunca consegui, mesmo estando no grupo de trabalho, obter os dados originais. O que me deram sempre foi um fluxo final de números, com os quais trabalhei, portanto nunca consegui verdadeiramente pôr em causa nem fazer testes de

sensibilidade, pelo que ficou vertido no relatório, chamando a atenção para as debilidades do estudo. Mas, como este, haverá muitos.

E a preocupação não é grande quando os desvios se compensam, porque, enfim, se há umas estradas que têm mais procura, outras terão menos... Mas, enfim, feitas as compensações, o resultado final não se situa muito longe daquele que estava inicialmente previsto e, portanto, nesse caso, não é grave. Grave é quando temos efeitos sistémicos que atacam a economia e que funcionam todos no mesmo sentido, isto é, a procura decresce em todo o lado ao mesmo tempo, as tarifas não se podem aumentar de forma significativa, porque isso significa arrastar o projeto ainda mais para a zona de perda, visto que as pessoas deixam, ainda mais, de utilizar os recursos. Portanto, por essa via, podemos ter alterações muito significativas.

Antes de vos passar a palavra, para que posteriormente possa responder às vossas questões, voltava a sublinhar o que disse inicialmente. Não tenho antipatia nem simpatia pelas parcerias público-privadas, mas, muitas vezes, elas fazem sentido, porque o Estado não tem sensibilidade para trabalhar na «ponta final» da sua relação com o consumidor: verifica-se a ausência de um sentimento de concorrência; às vezes, infelizmente, uma política desadequada da remuneração dos trabalhadores leva ao afastamento das pessoas mais competentes da Administração Pública, o que é mau — isso conduz a uma série de fatores que concorrem um pouco no mesmo sentido; os gestores não são incentivados, não têm remunerações extra pelo facto de gerirem melhor ou pior, de se conterem ou não conterem.

Portanto, nesse sentido, as parcerias público-privadas fazem sentido, ou seja, deixar para alguma iniciativa privada aquilo que é uma relação mais próxima com o cliente e também, na gestão, às vezes, a

implementação dos projetos. Há estudos que mostram que o índice de cumprimento de orçamentos e de aproximação aos níveis previstos acaba por ser mais efetivo quando feito sob administração privada do que na Administração Pública. Pelo menos, conheço dados de estudos nesse sentido do Reino Unido.

Em princípio, pode fazer sentido a parceria público-privada. A questão, muitas vezes, não é essa, mas sim, em primeiro lugar, a de se desorçamentar aquilo que é o encargo financeiro que pode advir para o Estado; em segundo lugar, o tipo de estimativas que se fazem, que se projetam para estes projetos, que são de duração muito significativa; e, em terceiro lugar, o tipo de contrato que se pode estabelecer. Quando se deixa o benefício, digamos assim, para um dos lados e o eventual prejuízo para o outro, a pergunta que se coloca é se foi adequadamente compensado o Estado no início do projeto, quando foi desenhada a arquitetura do contrato. Em muitos contratos pode dizer-se que o desenho é uma questão meramente jurídica, mas não o é, uma vez que, se um contrato incorpora uma opção e a opção fica do lado da iniciativa privada, então a iniciativa privada deve compensar o Estado para ficar com essa opção.

Portanto, não tem problema nenhum o Estado arcar com eventuais prejuízos em caso de insucesso de um projeto. Tem é de se saber se essa compensação foi feita no momento devido para que tenha havido justiça no desenho do contrato inicial.

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

Vamos passar agora à primeira ronda de perguntas.

Segundo o nosso *roulement*, hoje o primeiro bloco de questões pertence ao PSD.

Para o efeito, tem a palavra o Sr. Deputado Emídio Guerreiro.

O Sr. **Emídio Guerreiro** (PSD): — Sr. Presidente, queria começar por informar que vou dividir esta primeira ronda de perguntas com o Deputado Fernando Virgílio Macedo.

Agradeço a presença do Sr. Prof. João Duque. Quero dizer-lhe que quando o PSD propôs, no âmbito destes trabalhos, um conjunto de nomes, entre os quais o seu, tinha sobretudo a ver com o facto de o Sr. Professor, ao longo da sua vida pública e da sua atividade, ter proferido, várias vezes, intervenções públicas, quer escritas quer televisivas, nas quais se debruçou, pensou, verteu o seu pensamento sobre isto. Decidiu partilhar com os portugueses aquilo que pensa relativamente às parcerias público-privadas.

Nesta fase inicial, foi entendimento desta Comissão não recorrer a especialistas, a pessoas que estão diretamente relacionadas com o desenho e o desenvolvimento de cada uma das parcerias público-privadas, mas sim juntar um conjunto de pessoas que, não estando diretamente ligadas a nenhuma delas, ao longo da sua vida dedicaram o seu tempo a estudar, a refletir e a partilhar alguns pensamentos relativamente a esta questão.

Nesse sentido, entendeu-se que o Sr. Prof. João Duque seria essencial nesta audição. Aliás, ficou claro na sua intervenção inicial que, não tendo conhecimento profundo de cada uma das parcerias público-privadas, tem, de facto, uma reflexão bem estruturada à volta deste tema.

Era exatamente sobre o seu pensamento e o tempo que já dedicou ao estudo das parcerias público-privadas do ponto de vista geral, que eu gostaria de enquadrar algumas questões, que têm a ver com o seu envolvimento num manifesto, em 2009, onde, juntamente com um conjunto de personalidades, entendeu que seria importante o País conhecer a respetiva opinião. Não assumindo um papel nem uma posição contrária aos investimentos públicos, dizia, na altura, que era necessário fazer uma

reflexão. E é sobre essa reflexão, sobre o caminho que o País estava a tomar naquele tempo — na altura, a opção central do investimento público do Governo de então era este instrumento das parcerias público-privadas — , que eu gostaria de perceber as motivações que o levaram a aderir a esse movimento.

Queria também perguntar-lhe se considera que, no final de tudo isso, houve algum *output* positivo, ou seja, se valeram a pena as recomendações de tanta gente com grandes credenciais, com grande passado e com muita qualidade de pensamento.

O Sr. **Presidente**: — Tem a palavra, Sr. Prof. João Duque, se quiser responder.

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Aderi à assinatura do manifesto porque, basicamente, pretendia chamar a atenção para um eventual problema com o qual o Estado acabou por se confrontar, que era a ausência de recursos financeiros para continuar o mesmo tipo de política, independentemente, até, da conjuntura internacional. Se não fosse o problema da conjuntura internacional, muito provavelmente aguentaríamos mais três, quatro anos, mas acabaríamos, inevitavelmente, por chegar ao ponto em que estamos se continuássemos com o mesmo tipo de política.

No caso, em concreto, das parcerias público-privadas, a preocupação era a de, por um lado, não deixar fora da preocupação dos portugueses e, portanto, fora do espírito de compromisso — porque o Estado não tem um balanço com passivos evidentes que não sejam os da dívida pública emitida — o avolumar de compromissos que se estavam a gerar, e, por outro lado, de tentar chamar a atenção para a quantidade de volume financeiro que já

estava envolvido. Nessa medida, considero que o manifesto acabou por ser um dos elementos que contribuiu para a chamada de atenção.

Se isso foi suficiente para espoletar uma alteração de política, nomeadamente na tarifação das SCUT e, portanto, da utilização de uma portagem virtual e, por essa via, reduzir-se os encargos com as concessões rodoviárias ou não, não sei. O que me parece é que, provavelmente, pode ter tido algum efeito, ainda por cima porque os outros assinantes do manifesto eram pessoas com preocupação significativa, que se lhes reconhece, com preocupação sobre o futuro de Portugal e dos portugueses, e que tinham, até, diferentes matizes políticas. Por conseguinte, na altura, a preocupação ia — parece-me — muito além daquilo que era uma visão meramente partidária.

Considero, pois, que o manifesto acabou por ter algum contributo. Mas se não foi completamente em resultado dele, pelo menos considero que há uma consciência maior e há, até, uma preocupação maior por parte das instâncias que me parecem adequadas, nomeadamente do Parlamento, para seguir esta questão, como, aliás, estamos a ver.

O Sr. **Emídio Guerreiro** (PSD): — Sr. Professor, em 2010 também expressou dois tipos de preocupações, em relação às quais gostaria de recolher um pouco a sua opinião e a sua reflexão.

Uma preocupação tinha a ver, exatamente, com uma matéria a que já se referiu aqui, ou seja, o peso que estes encargos irão gerar no futuro. De que forma é que analisa isso? É que, ao longo de várias audições, já tivemos aqui pessoas que defenderam que, a longo, prazo, se passará exatamente o contrário, ou seja, que este desenho da solução vai ter efeitos positivos a longo prazo. Neste caso, a dificuldade é a de saber como é que

chegamos ao longo prazo, ou seja, como é que chegamos a 2050 para a Estradas de Portugal ter lucro — seria uma questão interessante.

Um outro tipo de preocupação que deixou expressa em 2010 tinha a ver com a questão da comparabilidade das contas públicas. Ou seja, o Sr. Professor foi autor de um conjunto de artigos muito interessantes, até com um diálogo quase virtual com outrem, digamos assim, onde colocava a tónica na questão da comparabilidade das contas do Estado, sobretudo no que toca ao peso das parcerias público-privadas.

Gostaria de ouvir a sua opinião sobre estas questões, por favor.

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Bem, o peso dos encargos é uma incógnita — já referi isso. É uma incógnita porque, imaginando que não estão em causa alterações de procura, e que, portanto, a utilização dos serviços, em termos económicos, se mantém — coisa que não é verdade, por exemplo é dramática a quebra da utilização de recursos públicos, nomeadamente infraestrutura rodoviária, e isso nota-se... Fiquei estarecido quando, no mês de maio, fui ao Algarve, pela A2, estacionei numa área de serviço e estava tudo às escuras, às 22 horas e 30 minutos! O senhor do equipamento de restauração disse-me que era para poupar eletricidade. Nunca tinha visto uma coisa destas em Portugal, numa área de serviço de uma que seria, com certeza, das principais artérias rodoviárias portuguesas.

«Como é que é possível chegar a isto?» — perguntei eu. E ele justificava: «Não há procura, as pessoas não param». De facto, estavam dois veículos parados. Portanto, não há utilização, há uma quebra significativa da procura.

Mas imaginando, mesmo assim, que a procura se mantém, independentemente de qualquer que seja o tráfego... Já agora, quero dizer

que, claro, a estrada nacional está com muito mais trânsito, até em resultado das boas condições que tem. Por acaso, ainda não fui pela estrada nacional para o Algarve, mas já me disseram que é magnífica. Portanto, qualquer dia, as pessoas perguntam porque vão usar uma autoestrada se têm uma estrada magnífica ao lado.

Mas, admitindo que a procura se mantém e que, portanto, não se trata de um problema de procura, temos, em primeiro lugar, um problema do valor da tarifa e do produto da tarifa vezes a quantidade de utilização. No entanto, mesmo imaginando que a tarifa se mantém, que a procura se mantém e que, portanto, a receita é a mesma, temos um problema do valor atual dessas receitas como valor natural dos custos. E porquê? Porque há uma oscilação muito significativa no custo do dinheiro para o Estado.

Neste momento, infelizmente, dado o elevado custo do capital de que a República sofre, se não fosse a ajuda financeira da troica, com essa desvalorização da dívida pública e com um crescimento brutal do custo da dívida pública, temos assistido a uma desvalorização do peso das PPP, dos encargos futuros, admitindo, *caeteris paribus*, que tudo o resto é constante.

Ora, quanto mais subir o custo do capital mais se desvalorizam os encargos futuros, admitindo que os encargos são os mesmos.

Por conseguinte, até parece que o ideal seria o custo da dívida continuar a subir para queimar encargos futuros. Isso é verdade, mas é admitir que tudo o resto é constante. Se se conseguissem trocar alguns valores ativos que temos agora para eliminar esses passivos futuros, é claro que, parece, seria uma estratégia interessante. O problema é que os nossos ativos também se desvalorizam simultaneamente, logo, estamos basicamente à procura de algo que é um exercício quase impossível.

Portanto, para lhe ser sincero, em relação ao peso dos encargos, muita gente usa inadequadamente uma falácia, que é somar os encargos

totais sem os descontar. Arrepiam, porque o número é esmagador mas não tem significado, porque os valores têm de ser atualizados aos dias de hoje. Eu nem sequer faço contas dessas para não embarcar no mesmo tipo de exercício.

À medida que as taxas de atualização alteram para a dívida portuguesa, então devemos fazer o conveniente exercício. Agora, que o peso é significativo dentro de uma dívida que é 100% do PIB, é! Cheguei a estimá-lo na ordem dos vinte e tal mil milhões de euros; agora estaria mais desvalorizado, a menos que se alterem os custos destas parcerias, porque lá está, algumas delas são contratos que impõem penalizações maiores para o Estado caso haja diminuição da utilização do serviço por parte de outros. Portanto, há que ver em que medida as alterações que possam estar a ocorrer na procura têm impactos significativos no encargo do Estado. É isso que me parece que este grupo devia questionar as pessoas em concreto para cada parceria e, depois, começar a somar tudo. Há aqui muitos efeitos que podem ser muito perversos, como vos digo, e há uns que ninguém vem aqui explicar, provavelmente... Talvez a entidade que tem de repor as condições de piso das estradas que agora são utilizadas e que não eram porque estava a utilizar-se recurso a PPP para infraestruturas. Se não chamarem aqui quem tem o encargo de repor mais rapidamente aquilo que está a ser mais pesadamente utilizado, não ouvem e, portanto, esquecem uma parte do problema, e essa é a visão do Estado e é a visão de todos.

Finalmente, quanto ao problema da comparabilidade, sinceramente, acho que, em determinada altura, até houve uma visão política da construção de um orçamento (pelo menos, do relatório) que eu condeno: o Orçamento do Estado é, evidentemente, um instrumento ao serviço de uma política, mas é um instrumento técnico. Portanto, não devemos confundir as

duas coisas e, quanto mais se alterar a comparabilidade dos números, menos técnico e mais político fica.

Os governos são formados a partir de uma base parlamentar e essa base tem toda a legitimidade para levar e para conduzir as suas políticas. Não é isso que está em causa, parece-me. O que me parece desadequado é o instrumento «Orçamento» ser parte de uma estratégia de alguma dissimulação de valores que, infelizmente, iam num sentido: no de um apagão. Aparentemente, quando as pessoas olhavam para as parcerias público-privadas, de um ano para o outro aquilo diminuía muito, mas afinal não era assim, partiam-se em quadros diferentes. Este tipo de técnica não fica bem a ninguém. Acho que não faz muito sentido e, por isso, utilizei uma forma jocosa para brincar com coisas que são muito sérias, infelizmente.

O Sr. **Emídio Guerreiro** (PSD): — Sr. Professor, coloco-lhe ainda duas questões.

Uma tem a ver com uma mensagem que deixou ficar duas vezes nesta audição: a preocupação que manifesta aqui — e que todos nós também temos — relativamente às questões das projeções e também relativamente às questões dos contratos iniciais, porque aquilo que vamos sentindo ao longo do conjunto de audições que vamos fazendo é, de facto, que o pecado original, muitas vezes, parece estar no início, ou seja, nos próprios contratos, e das grandes dificuldades que depois, nas renegociações subsequentes, o Estado sente em defender aquilo que, de fora, pareceria o caminho mais correto.

Ouvimos aqui dois especialistas que têm estado, há anos, a negociar como representantes do Estado a darem conta, exatamente, de que o desempenho deles é o melhor possível face às circunstâncias.

Gostaria de saber se, na sua opinião, o que vale a pena, de facto, questionar é quem são os autores das projeções e também quem decidiu relativamente a essas projeções, tornando-as como válidas e transportando-as para o contrato inicial que, depois, tem todas essas consequências.

Para terminar a minha intervenção, gostaria de partilhar consigo uma preocupação e também saber a sua opinião sobre o papel do Tribunal de Contas no meio de tudo isto. Isto porque, recentemente, nós, os portugueses, fomos alertados, mais uma vez, por um relatório, de entre muitos que o Tribunal de Contas vai fazendo ao longo dos anos, para a importância do peso das parcerias público-privadas na nossa vida quotidiana, mas também já fomos assistindo, nesta Comissão, a uma tentativa clara de desvalorizar o papel do Tribunal de Contas e, sobretudo, a qualidade intrínseca dos seus relatórios.

Gostaria de recolher a sua opinião. Da sua experiência, como é que faz essa avaliação? Podemos confiar no Tribunal de Contas? É que, depois de ouvirmos aqui pessoas (como já ouvimos) que, ainda por cima, têm tido um papel de negociante por parte do Estado, ficamos com a sensação de que aquilo que o Tribunal de Contas escreve e os pareceres que emite, afinal, não devem ser tidos tão bons quanto pareceria.

Gostaria de saber a sua opinião porque, para o PSD, de facto, o Tribunal de Contas tem um papel essencial na democracia portuguesa e não pode haver uma perda de confiança nesta instituição, porque acho que isso seria um ataque brutal à democracia. Nós também temos este objetivo de perceber se, de facto, o Tribunal de Contas está a fazer bem ou não o seu papel, e na nossa opinião está, até prova em contrário, mas gostaria, sobretudo, de recolher a sua opinião.

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Relativamente ao Tribunal de Contas, a minha opinião é a seguinte: o Tribunal de Contas tende a ter uma perspetiva muito legalista das análises que faz. Se calhar, essa é a sua função também em resultado da sua orientação, daquilo que é o corpo superior dos seus dirigentes. Tipicamente, a visão do Tribunal de Contas é a de conformidade com a lei, sendo às vezes, se calhar, até excessivamente espartilhado nessa análise legalista. Quando se faz uma análise menos legalista e mais numa perspetiva economista, onde impera não a lei mas o raciocínio económico, aquilo que vejo no Tribunal de Contas e nos seus relatórios é, talvez, menos segurança ou — também não quero entrar muito por aí — o deixar, praticamente, umas pistas ou umas mensagens um bocadinho mais subliminares. Essa é a visão que eu tenho quando estou a ler os relatórios.

Portanto, há uma firmeza muito grande no cumprimento daquilo que é uma lei à luz da qual tenho de fazer a análise, é certo. Parece-me que há menos preocupação na área daquilo que é a nova visão da auditoria: menos legalista, menos em conformidade com a regra. E isso liga-se também, por exemplo, com a questão das projeções e dos pecados originais das negociações.

Quando Portugal começou a sua experiência... Isto é como em qualquer país: quando se começa uma experiência, as pessoas que estão do lado do Estado não têm experiência, obviamente. Porquê? Porque as pessoas que estavam à frente dessas equipas não foram recrutadas junto de administrações públicas de Estados que tivessem uma formação.

Portanto, desconheço, acho que não se contratou uma equipa de dois ou três ingleses para vir para cá trabalhar e negociar pelo lado do Estado. Pode, sim — e isso é feito —, recorrer-se a consultores internacionais e, tipicamente, eles trazem o seu *apport* de experiência internacional. É isso

que se compra nos pareceres internacionais e nos trabalhos. Mas, muitas vezes, a decisão final é de quem poderá não ter experiência.

Depois, uma vez cometido o pecado original, a pergunta é: na revisão, onde está a justiça? Isto porque a revisão de um contrato leva sempre a terceiros invocar que tinham direitos e, portanto, geraram expectativas, contrataram pessoas, montaram estruturas com base em determinado tipo de pressupostos e, agora, são violentamente atacados.

Compreendo o direito de as pessoas, no caso, coletivas, se indignarem e de os seus dirigentes tentarem, por via da justiça, contrapor-se ao Estado. Mas o que é facto, em termos individuais, é que — eu sou funcionário público — também vi os meus direitos e contratos anteriormente postos em causa e tive de compreender que não tive outro remédio... Compreendo o pedido de esforço, e é nesse sentido que se pede às entidades coletivas a mesma coisa.

Mas também vos devo dizer o seguinte: é quase impossível pedir que uma administração de uma empresa privada cotada, que tem, obviamente, uma lógica de funcionamento, que tem de responder perante acionistas cuja maioria nem sequer é portuguesa, que tem uma lógica de funcionamento que é de capitalismo em sistema de regime aberto, seja compreensível. Essa administração interroga-se: «Agora, vou ser compreensível para quê, para quem? E como é que eu, depois, enfrento os acionistas?» Nessa medida, temos de perceber que essas entidades vão lutar com todas as forças que têm para defender os seus interesses. Isso é perfeitamente razoável e compreensível. Agora, acho que tem de haver, do ponto de vista do Estado e de quem o governa, uma visão política muito firme, muito segura, para defender o interesse daqueles que representa.

A pergunta é, muitas vezes, a de saber se as pessoas que estão instituídas de poder para negociar ou renegociar têm a determinação

pessoal e a competência e a força política para poderem chegar a limites de rutura de contratos, etc., porque as pessoas, muitas vezes, não se sentem confortáveis. Quem está, na prática, a fazer a negociação pode não se sentir confortável, pode sentir que não tem o acompanhamento necessário. Portanto, quanto mais se afastar daquilo que são condições iniciais, que, se calhar, foram erradamente negociadas, mais ele está a entrar numa área de sua conta e risco, e isso pode ser-lhe desconfortável.

É o que me parece que posso dizer sobre este assunto.

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

O Sr. **Fernando Virgílio Macedo** (PSD): — Sr. Professor, as minhas questões irão ser mais de princípios de boas práticas financeiras e sobre os valores subjacentes. Gostaria de saber a sua opinião enquanto professor de Economia.

A primeira questão que gostaria de lhe colocar é se, numa ótica teórica pura de análise de investimentos, acha razoável a não existência de comparador público quando se questionou a realização destas parcerias público-privadas, ou seja, quando se estava a fazer este estudo de realização destas parcerias, embora legalmente fosse obrigatório existir esse tal comparador público, o mesmo não foi efetuado; e se, na sua ótica técnica, acha razoável que se avance para um montante tão grande de investimentos nesta vertente sem haver esse tal comparador público.

Ligado a esta questão, gostaria de saber também — daquilo que conhece relativamente aos contratos, às projeções e aos estudos subjacentes à realização das diversas parcerias público-privadas — se, na sua opinião, não acabou por existir mais uma visão política do que técnica na realização

dessas PPP, nomeadamente se não houve uma realização dos projetos um pouco ao contrário do habitual, ou seja, primeiro, tentou arranjar-se justificações de vária ordem para a realização dos mesmos. Isso podemos identificar ao nível das projeções financeiras de que o Sr. Professor já falou, podemos identificar ao nível dos dados de tráfego que, muitas vezes, foram considerados para suportar a realização desses investimentos. Pergunto, pois, se não houve claramente muito mais uma gestão política no sentido de justificar a necessidade de realização desses investimentos do que o contrário, que será o normal, que será, perante determinada possibilidade de realização de investimento, efetuarmos estudos técnicos sérios em termos financeiros para ver se se justifica ou não a sua realização.

Relativamente ainda a este conjunto de questões, claramente penso que há hoje uma consciência coletiva de que se cometeram diversas imprecisões na renegociação dos contratos e na introdução das portagens nas SCUT. Eu diria mesmo — gostaria que o Sr. Professor confirmasse, ou não, esta opinião que tenho — que se cometeram erros básicos na introdução dessas portagens e no recálculo dos custos a suportar pelos contribuintes. Não acha que existiu demasiado amadorismo na realização de contratos desta dimensão? Ou seja, não é compreensível o Estado estar a subscrever contratos de milhares de milhões de euros de responsabilidade e, depois, haver um acerto argumentário de que as pessoas que estavam a subscrever esses contratos não tinham a devida componente técnica, não estavam devidamente preparadas e que a parte privada tinha maior componente técnica, tinha mais força em termos de competência técnica, do que a parte pública.

Não acha estranho que, tendo o Estado ao seu dispor a possibilidade de recorrer a um conjunto heterogéneo de consultores e especialistas

nacionais e estrangeiros, dispondo de técnicos qualificados no próprio Estado, tenham sido realizados erros tão básicos? Acha que pode ficar impune a responsabilidade profissional dos técnicos que subscreveram a realização desses estudos? Qualquer um de nós tem de ser responsabilizado pelos relatórios que faz, por isso fico um pouco admirado por haver situações de erros tão básicos — eu quase diria que um aluno do 1.º ano da faculdade de Economia não faria erros tão básicos — e por, aparentemente, haver uma certa compreensão quanto a este desleixo. Em minha opinião, acho que vai muito além do desleixo, é muito mais uma visão política a sobrepor-se à questão de carácter económico.

O Sr. **Presidente**: — Tem a palavra o Sr. Professor.

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Sr. Deputado, muito obrigado pelas questões que colocou.

A ausência de um comparador público é, de facto, uma questão grave.

Tive oportunidade de tomar conhecimento de uma tese de mestrado feita por aluno de uma outra escola, onde não dou aulas, do ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa (uma boa escola). Esse aluno fez, por acaso, um trabalho muito interessante sobre o *value for money*, o valor do dinheiro, para as PPP e o setor público e aplicou-o às SCUT, calculou o comparador do setor público. A conclusão é que a análise das SCUT revelou que esta opção, pela forma como foi negociada, não gerou *value for money* para o setor público, uma vez que utilizou o comparador do setor público. Eu nunca «meti as mãos na massa» como este aluno. Estou a dizer-vos a conclusão dele! Se calhar, se as pessoas tivessem feito algum trabalho adicional, teriam chegado a uma conclusão semelhante, ou não,

não sei, mas, pelo menos, a ausência de indicadores técnicos que permitam robustecer a escolha e a decisão é fundamental.

Porque é que não se chamam as pessoas para fazer parte dos grupos de trabalho? Pode haver, de facto, essa ideia de que há uma componente política acima da componente técnica. Em determinada altura — agora deixe-me puxar um bocadinho para a análise política —, Portugal não tem infraestruturas e é necessário munir o País de infraestruturas (isto aconteceu em muitas áreas: na área rodoviária, na área energética), e, portanto, por boa vontade, por espírito empreendedor, para abanar Portugal, para aproveitar dinheiros comunitários, etc., usam-se determinados tipos de critérios que podem, quase que compreensivelmente (se calhar, a palavra é forte demais), derrogar para um plano secundário questões técnicas, porque há uma visão política, aspiracional, visionária, que leva a determinado tipo de atitudes. Se calhar, se Marquês de Pombal tivesse feito uma análise custo-benefício na ótica de 50 anos, a recuperação da cidade não teria sido feita como foi e teríamos agora uma cidade com um modelo e uma malha muito diferente. É por isso que depois se cometem esses pecados originais. Esta é a forma como leio as questões.

Acho que inicialmente, se calhar, não há aqui um favorecimento de interesses privados, não há propriamente esse *drive*; há uma necessidade de agradar às pessoas, de fazer coisas, de dar dinâmica à economia portuguesa, admitindo também que o Estado tinha muito espaço para se endividar. E era verdade: quando conseguimos reduzir a dívida para valores perto dos 60% do peso do PIB, ainda tínhamos algum espaço para cometer algumas *gaffes* sem grandes problemas, mas a partir de certa altura começa a ser insustentável. A pergunta que se coloca é esta: então, porque é que se mantém o mesmo tipo de análise quando já não é tempo para isso? Não sou

a pessoa mais indicada para responder, e não quero acusar aqui ninguém sem provas.

Acho que as pessoas devem ser responsáveis por aquilo que fazem e que o Estado tem ao seu alcance técnicos competentíssimos. O Estado poderia fazê-lo por duas vias: ou transferindo de um orçamento de um determinado ministério para outro para compensar a sobreutilização de um determinado recurso — temos técnicos ótimos, em todas as áreas, nas universidades portuguesas. Porque é que não são usados em sobrecarga de esforço, compensando, naturalmente, as entidades envolvidas? Ou, então, outra via seria recrutando, reafectando o seu tempo, dizendo: «Não pago nada, mas você vai fazer serviço noutra área em utilização das horas de trabalho como funcionário público.» Por que não se faz isto não sei, é uma decisão de natureza política, não me compete a mim.

Não quero acusar ninguém dizendo que há aqui um favorecimento de interesses e que esse favorecimento foi previamente concebido ou arquitetado. Na prática, houve, mas se foi por mera imitação de modelo anterior de decisão ou se por má-fé não consigo julgar. Também há aqui, porém, uma imitação de modelo anterior, porque os modelos de sucesso tendem sempre a ser replicados. É curioso que o sucesso da obra pública dos Governos do Prof. Cavaco Silva tem um efeito perverso: o sucesso do Governo em obra pública leva, depois, à mímica em escadinha, e tenta-se replicar até ao nível da freguesia; depois, o Estado, em todos os modelos, pensa: «Se fizer obra, tenho sucesso!» — porque percebe-se que isto «vende». Isto é verdade! Ora, depois isto leva a uma orientação, que me parece excessiva, num determinado sentido, quando devia ter sido feita uma alteração de política e uma análise: «Alto, isto foi uma fase inicial, mas a partir de agora não pode ser assim.»

O Sr. **Presidente**: — Passamos, agora, à bancada do PS.

Tem a palavra o Sr. Deputado Duarte Cordeiro.

O Sr. **Duarte Cordeiro** (PS): — Sr. Presidente, Sr. Professor, muito obrigado pela sua presença.

Gostaria de começar por perguntar-lhe por que pensa que o PSD e o CDS o convidaram para estar presente nesta Comissão de Inquérito. Ou seja, queria saber se o Sr. Professor se sente um especialista nesta matéria, se se sente capaz de fazer a análise ao detalhe de cada uma das PPP, se se sente capaz de fazer uma avaliação das PPP desde o início do respetivo processo.

O Sr. Professor ainda agora fez um comentário final muito interessante, que contraria um bocadinho aquilo que o Sr. Deputado do PSD referiu há pouco. Ou seja, acabou por dizer que houve uma continuidade dos processos de decisão, falou até de uma mimética, quando o Sr. Deputado do PSD deu a entender na sua intervenção que houve qualquer coisa de recente, de novo, práticas novas. O Sr. Prof. João Duque deu a entender que não, que houve aqui um processo mimético.

O Sr. **Fernando Virgílio Macedo** (PSD): — O Sr. Professor falou da réplica do Marquês de Pombal...!

O Sr. **Duarte Cordeiro** (PS): — Portanto, Sr. Professor, gostava que, em primeiro lugar, respondesse a uma questão.

Disse, há pouco, que tinha feito uma análise dos orçamentos desde 2006. Pergunto-lhe se, por acaso, começou essa sua análise a partir de 2006 ou se se reportou a um período um bocadinho anterior e se sente capaz de responder em detalhe a um conjunto de perguntas técnicas que são

necessárias a esta avaliação — até para o Partido Socialista avaliar, entre outros aspetos, a duração da agenda de hoje, por exemplo.

O Sr. **Presidente**: — Tem a palavra o Sr. Professor.

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Sr. Deputado, eu disse, inicialmente, as razões por que pensava que estava aqui, as minhas competências; fiz esse *disclaimer*, mas posso repetir. O Sr. Deputado também explicou o motivo de me chamar aqui. Posso dizer que fiquei um bocadinho surpreendido por esse facto, porque nunca meti as «mãos na massa» num projeto específico, nem rodoviário, nem ferroviário, nem de saúde, nem de outra natureza qualquer; fi-lo num projeto de parceria público-privada que ficou congelado e tenho, nos últimos anos, estado desconfortável com uma série de perguntas que levanto e que não consigo ver respondidas. E, quando as vejo respondidas, por técnicos que, em termos pessoais, me conhecem, que me abordam e que falam comigo, essas respostas não me dão descanso adicional.

Também li alguns contratos que foram publicados no *Diário da República* para me aperceber da extensão, do tipo de contratos e de consequências que poderiam advir, nalguns casos, para o Estado, pelo que fiquei com essa sensibilidade.

Portanto, Sr. Deputado, se começar a fazer-me perguntas sobre um projeto em concreto, específico, digo-lhe já que não vale a pena estarmos a falar e a perder tempo. Como lhe disse, a minha visão sobre a matéria é uma visão global, coletiva. Mais, como chamei a atenção, se tenho algum valor para esta Comissão, esse valor é dar-vos uma série de desconfortos que podem usar no vosso trabalho, o que já não é mau — saber perguntar é o princípio para obter uma boa resposta.

O Sr. **Presidente**: — Tem a palavra o Sr. Deputado Duarte Cordeiro.

O Sr. **Duarte Cordeiro** (PS): — Fiz a pergunta exatamente para chegar à mesma conclusão que o Sr. Professor chegou, ou seja, em determinados aspetos, as agendas desta Comissão de Inquérito tendem a ser muito demoradas, pelo que dependerá do detalhe e da capacidade que tivermos para com cada convidado podermos encontrar respostas, e percebermos até a duração da agenda do dia de hoje.

Obviamente, agradecemos muito as suas questões, algumas das dúvidas que tem, e que até poderemos utilizar no futuro, mas esta Comissão também existe para encontrar respostas, para o Parlamento perguntar e ter respostas. Foi também por isso que lhe fiz aquela pergunta, ou seja, para tentar perceber qual é a extensão da sua análise e da sua avaliação.

Há uma outra questão que quero colocar-lhe, entrando agora em detalhe para o Sr. Professor perceber por que é que lhe fiz a pergunta anterior.

Pela sua intervenção, pareceu-me que o Sr. Professor deu a entender que os contratos das PPP, numa evolução temporal, tenderiam a ficar mais desprotegidos para a parte do Estado. É essa a sua conclusão? Fê-lo com base em comparação de que contratos de PPP? É que, olhando, por exemplo, para os casos das rodoviárias, a perceção é ao contrário, em detalhe, ou seja, há mais proteções para o Estado à medida que evoluímos temporalmente do que no início.

Quero, portanto, perguntar-lhe que tipo de análise fez dos contratos das PPP rodoviárias para ter essa sua conclusão, contrária ao que é, na prática, o detalhe, independentemente de eu perceber, como disse há pouco,

que achava que a evolução devia ser diferente. Esta é uma pergunta em concreto que quero colocar-lhe, Sr. Professor.

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Sr. Deputado, se tirou essa conclusão das minhas palavras, eu não quis dizer isso. Não tenho possibilidade de dizer-lhe que há uma linha de tendência no sentido da desproteção do interesse público, não posso confirmar isso.

O Sr. **Duarte Cordeiro** (PS): — A outra pergunta que queria fazer-lhe diz respeito aos Orçamentos do Estado.

Também depreendi da sua intervenção que tinha havido uma mudança no perfil dos relatórios do Orçamento do Estado. Por exemplo, vou colocar-lhe uma hipótese: dos Orçamentos do Estado de 2004 e de 2005 para o atual Orçamento do Estado, qual foi a mudança que viu nos respetivos relatórios no que diz respeito ao impacto das PPP no Orçamento do Estado anual?

Esse é um aspeto que também acho importante, porque revela a evolução do tempo sobre algum tipo de mudança, do ponto de vista de reporte, nos Orçamentos do Estado em relação às PPP, pois temos a perceção, por exemplo, de que existe um reporte mais ou menos constante nos relatórios dos Orçamentos do Estado nos últimos anos. Mas gostaria de saberá sua opinião.

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Há uma quebra... Aliás, escrevi dois artigos, até um bocadinho jocosos, sobre o «apagão», exatamente sobre isso. Em 2010, houve uma alteração na forma de reporte dos dados, mas ainda mais significativo do que isso é a oscilação dos valores, e não estão explicadas as causas para oscilações de valores tão significativas.

Como leitor do Orçamento, não consigo perceber por que é que há alterações tão significativas e tão dramáticas. Não se consegue perceber isso!

Desafio-vos a lerem o Orçamento: se lerem o capítulo das PPP, se pegarem nos números que estão nos quadros, se os tentarem concatenar e, depois, somar e tratar adequadamente, verão que há oscilações significativas, de centenas de milhões de euros, de um ano para o outro no mesmo Orçamento relativamente à mesma projeção do mesmo ano, e não há uma palavra explicativa! E é por isso que falo no problema da comparabilidade.

Por exemplo, achei que o último Orçamento tentou — mas não explica — voltar ao modelo anterior.

O Sr. **Duarte Cordeiro** (PS): — O modelo reporta-se a que ano?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Há dois ou três anos. Volta a ver-se o mesmo tipo de estrutura relativamente à forma como eram apresentados os dados. E isto é fundamental para as pessoas começarem a comparar, até para verem onde está a alteração e porque há alterações.

Mais uma vez, os números que temos nos Orçamentos não estão adequadamente tratados tendo em conta o custo do capital, nem sequer há uma referência aos critérios usados para fazer a estimação das projeções. Portanto, os números são dados como se fossem a palavra de Deus — é um bocadinho a sensação que tenho. Apesar de acreditar em Deus, acho que, como são feitos por homens, provavelmente não são inspirados em Deus. Penso que há muito pouca informação. Mas ainda hoje existe pouca informação.

Aliás, se lerem o *Budget Watch*, que é um relatório produzido por professores da minha escola, onde há pessoas de todas as matrizes políticas — fazemos todos os anos um relatório anual de análise técnica ao Orçamento —, verão as críticas técnicas que se fazem ao Orçamento. Não tem nada a ver com política. É apenas a forma como são tratados os dados e aquilo que se pode extrair deles. Aconselho-vos a lerem, porque verão, claramente, quais são as preocupações em todas as áreas do Orçamento.

O Sr. **Duarte Cordeiro** (PS): — Em relação a essa matéria, até gostaríamos que fosse mais pormenorizada, embora não necessariamente agora, até porque julgo que, do ponto de vista público, seria útil conhecer a sua perceção sobre qual é a evolução que pode ter um relatório das PPP, qualquer que seja o partido que esteja no Governo, pois considero que é uma avaliação que, do ponto de vista técnico, fará todo o sentido.

Outra questão muito concreta que queria colocar-lhe diz respeito ao tempo das PPP, dos contratos da PPP, e ao impacto que isso poderá ter, do ponto de vista dos encargos anuais das PPP, no Orçamento do Estado ou mesmo no PIB.

O Sr. Professor entende que o impacto dos encargos anuais das PPP no Orçamento do Estado é significativo? Tem conhecimento de quanto é e de quanto tem sido nos últimos anos? Sabe se a evolução tem sido positiva ou negativa?

Por exemplo, na sua perceção, se nos reportarmos ao Orçamento do Estado de 2005, face ao atual Orçamento do Estado, o encargo anual das PPP sobre o PIB e sobre o Orçamento do Estado aumentou ou diminuiu?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Os valores têm evoluído significativamente em termos de projeções — estamos a falar de projeções — e evoluíram nalguns casos com razão, noutras casos sem razão aparente.

Quando passamos de uma situação em que não há receita, porque a utilização do recurso era feita sem custo, para uma situação em que há a cobrança de portagem, é evidente que se alteram significativamente os *cash-flows*. Contudo, mais uma vez, não se explica com detalhe o que é resultado de novas extensões, de novos contratos, etc.. Por exemplo, se olharem para o Orçamento do Estado de 2008, verão que a projeção de encargos para o Estado vai até 2038; no Orçamento do Estado de 2012 a projeção já vai até 2051. Porquê?

Mais: em determinada altura, passam — quase miraculosamente, sem se perceber bem porquê — a existir receitas líquidas muito significativas para o Estado, as quais não existiam em 2008 e em 2009 (eram os contratos das SCUT), mas que, curiosamente, não são tão significativas nos anos iniciais.

Portanto, há alguma coisa que está no modelo ou nos modelos de projeção que muda dramaticamente, porque isso não se verifica nos anos iniciais, altura em que se pensa o seguinte: «Agora começa a haver receitas das SCUT e começa a haver já uma alteração dramática». Mas não é assim, não é nos anos iniciais que há essa alteração dramática; ela verifica-se mais nos valores finais.

O que me parece — aliás, chamaram-me à atenção para isso — é que potencialmente é em resultado da incorporação de valores residuais dos projetos. Portanto, a pergunta é: não se reconheciam e passaram-se a reconhecer os valores residuais?

O Sr. **Duarte Cordeiro** (PS): — O que entende por valor residual?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Há uma concessão que termina. E, depois, o que é que se faz com aquilo? Normalmente, se é uma concessão de uma rodovia, põe-se novamente a concurso e há uma nova concessão, sendo que daí poderá advir um encaixe. Pode reconhecer-se que isso deveria ser incorporado no projeto inicial, porque o projeto inicial obrigou, por exemplo, a expropriar terras, que já não se tem de fazer na próxima concessão. Portanto, como forma de compensar o investimento muito pesado que se fez na primeira vez, pois tiveram de se fazer expropriações (a expropriação é típica), o que é que se faz no fim? Faz-se uma, de duas coisas: ou se reconduz a concessão, que com certeza terá agora um valor mais significativo para o Estado; ou se vende a estrada, portanto vende-se aquilo que se comprou. Isso é um valor residual. Se considerar que no fim vou vender a estrada sem mais custos, tenho um valor residual.

A pergunta é: por que se altera tão dramaticamente a previsão de *cash-flows* no final? E é curioso, porque em 2012 desapareceram outra vez... No Orçamento para 2010 e para 2011 há valores muito significativos para a parte final, os quais desaparecem em 2012.

Portanto, a pergunta que surge naturalmente é: por que é que isto acontece assim? Por que é que há alterações tão dramáticas? — sem que isso seja convenientemente detalhado. Por muito técnico que queira ser, como português, não consigo nem de perto nem de longe ir além daquilo que me preocupa, pois faço perguntas e não tenho respostas.

Já agora, devo dizer-lhe que gostava perceber, considerando a evolução que estamos a ter na área das preocupações ambientais e ecológicas, quais são as garantias que temos — os tais valores residuais — neste tipo de investimentos em infraestruturas, porque estou convencido de que muitos destes investimentos vão significar pesadas faturas de

desmobilização no futuro. Isto é, tendo em conta o peso da visão ambiental, o que é que se faz no final da exploração de uma estrutura ferroviária se ela for abandonada? Muito provavelmente, terão de arrancar tudo, limpar e repor como estava. E, se assim for, transformar-se-ão projetos que aparentemente até eram aceitáveis em desastres muito significativos do ponto de vista financeiro.

A BP e a Shell, quando começavam a explorar estruturas no mar do Norte, faziam avaliações de projetos de investimento da exploração de petróleo, em que, no final, se esqueciam, pura e simplesmente, de desmontar as plataformas de exploração de óleo. Portanto, mais tarde, foram condenadas em tribunal e tiveram de desmontá-las, o que implicava arrastar a estrutura até *shore*, desmontar... Já estão a ver o que é que isso significa. Aparentemente, aquilo tinha um valor residual zero — não tinha custos, era deixar abandonada —, de repente, houve que refazer as contas.

E no caso de muitos destes equipamentos de utilização social, estou para ver...

O Sr. **Duarte Cordeiro** (PS): — Desculpe, está a falar de algum caso concreto?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Não, não!

O Sr. **Duarte Cordeiro** (PS): — Em que PPP é que o Sr. Professor entende que poderá existir o risco de se verificar um valor residual que venha a ter um impacto muito negativo para o Estado? Na sua opinião, está-se a reportar a qual?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — A qualquer delas!

O Sr. **Duarte Cordeiro** (PS): — Já agora, dê-me um exemplo.

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — A ferrovia é típica. As pessoas pensam o seguinte: «Isto abandona-se. Faço as contas e depois deixo abandonado.» Quero saber o que fazem, depois, quando o movimento ecologista começa a pressionar no sentido de se retirar e de recolocar aquilo que lá estava.

Hoje em dia, a nossa consciência ambiental de minimizar a pegada sobre a superfície da Terra leva a que exista esse compromisso com a Terra: tenho de utilizar e deixar como estava.

Portanto, cada vez mais deve haver a preocupação de que, ao fazerem-se os projetos, se devem reconhecer os efeitos depois de mitigar a nossa utilização dos recursos, porque aquilo que se fazia e que hoje nos agride — por exemplo, vamos na estrada e vemos minas que perderam valor económico e que estão abandonadas a céu aberto — aconteceu em determinada altura. Duvido que, futuramente, com a nossa forma diferente de ver o problema, se admita uma coisa destas.

Portanto, com projeções desta natureza, pergunto até que ponto isso está relativamente acautelado — e digo relativamente acautelado, porque não sou «mais papista do que o Papa».

O Sr. **Duarte Cordeiro** (PS): — Deixe-me só fazer-lhe mais uma pergunta, à qual não respondeu há pouco.

Gostaria que me dissesse, independentemente da sua avaliação sobre se se devem ou não celebrar contratos muito longos, se considera que o peso dos encargos anuais sobre o Orçamento do Estado e sobre o PIB é uma avaliação correta, ou não.

Qual é a sua observação sobre a evolução do peso dos encargos anuais das PPP nos últimos cinco anos no Orçamento do Estado? Se não tiver essa informação, posso dar-lha, se quiser. Mas, se a tiver, qual é a sua observação?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — É óbvio que a medida de encargos anuais no Orçamento é importante, mas não devemos esquecer quais são os encargos totais estimados para os projetos, isto é, o passivo, no fundo.

Já agora, também refiro o ativo, porque estamos muito preocupados com os passivos do Estado e nunca nos preocupamos com os seus ativos. E, de facto, temos ativos! Outra coisa é saber, depois, se os ativos são alienáveis ou não. Temos muitos ativos e, até, excelentes ativos. Devo dizer-vos que nas escolas temos excelentes ativos.

Quanto ao peso dos encargos, por acaso acho que de certa forma até tem sido — e por enquanto — uma surpresa agradável, porque tem havido uma alteração de política face àquilo que é a contribuição individual para a utilização dos recursos, nomeadamente na área rodoviária.

Mas, enfim, vamos ver em que medida é que, no futuro, poderá haver uma alteração, porque a quebra significativa de utilização dos recursos, nalguns casos, pode fazer incorrer o Estado em compensações que podem ser mais penosas — espero bem que não! — do que aquilo que acontece atualmente.

O Sr. **Duarte Cordeiro** (PS): — Realmente, houve uma redução dos encargos anuais no PIB, nos últimos cinco anos, e aquilo que acabou de dizer é verdade, ou seja, há algumas PPP em que realmente existe um risco maior para o Estado de redução de receitas do que noutras. Na verdade, nos

últimos anos, nas últimas concessões, há a preocupação de estarem mais protegidas em relação a essa matéria.

Outra questão que lhe queria colocar em relação a esta matéria é a seguinte: pareceu-me, da sua intervenção inicial, que o Sr. Professor é contra compromissos do Estado de longa duração, porque a avaliação que faz, do ponto de vista dos impactos, por exemplo, da deteriorização de capital, das condições do Estado, seja o que for, é válido numa concessão mineira como é válido numa PPP. Ou seja, há riscos para o Estado em qualquer tipo de concessão de longa duração.

Queria saber se a sua avaliação é exclusiva para as PPP, se é exclusiva para as PPP rodoviárias, se também tem esta avaliação em relação às PPP nos hospitais ou no ambiente, se tem esta avaliação do ponto de vista das explorações de recursos naturais de qualquer tipo, seja a exploração de petróleo *offshore*, seja um recurso mineral; ou seja, se esta sua avaliação dos riscos que o Estado tem em compromissos de longa duração é válida para qualquer tipo de contrato que o Estado faz.

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Talvez me tenha explicado mal. Não sou contra compromissos de longa duração. Sou contra a assunção de compromissos de longa duração sem uma avaliação adequada dos riscos. Isso é que eu acho não aceitável.

Volto à questão das projeções e daquilo que são pequenas alterações que se fazem para chegar a determinado tipo de valor.

Por exemplo, no caso do projeto em que estive envolvido, se eu quiser equilibrar o custo com o benefício da utilização aeroportuária, é simples: faço a previsão do fluxo de tráfego e, depois, calculo qual a taxa de utilização do serviço para me compensar os investimentos, as depreciações e todos os encargos futuros, admitindo que a utilização desse

serviço é xarope, quer dizer, não há volta a dar-lhe e a pessoa come porque faz bem à saúde e se não o fizer morre, esquecendo, por vezes, que há alternativas.

Isto significa que se deve tentar, pelo menos, ensaiar uma banda de resultados potenciais ou de cenários, se quiser, de situações extremas, etc., e ver também quais são as variáveis críticas que mais impactam nos resultados — que é alguma coisa que também nunca se sabe. No caso de uma PPP, peguem na PPP e perguntem: qual é a variável mais significativa nesta PPP? Perguntem e vejam se têm no relatório de avaliação qual é a variável mais significativa e se isso foi estudado.

Como é óbvio, se não houvesse compromissos de longo prazo, não se fazia nada. Qualquer investimento, pela sua própria definição, significa utilização de recursos a mais de 1 ano, ou até a mais de 5 ou de 10 anos, e, como disse, e muito bem, há determinado tipo de investimentos que não se podem fazer de outra maneira — barragens, por exemplo, enfim, o que for. A própria aquisição de uma casa para utilização e consumo próprio é feita, normalmente, para a maioria das pessoas, a 25 ou 30 anos.

Portanto, não é isso. A pessoa tem de estar consciente de quais são os riscos envolvidos, e é isso que acho que não está devidamente acautelado. É só isso.

O Sr. **Duarte Cordeiro** (PS): — Há mais duas questões que lhe quero colocar.

Uma diz respeito ao processo de negociação. O Sr. Professor tem consciência de como é feito um processo de renegociação, nomeadamente agora, que houve a portagem nas SCUT e há comissões de renegociação? Tem consciência de como é que o processo é feito?

Há pouco, deu a entender que achava que a política se sobrepunha aos conhecimentos técnicos em relação a determinadas matérias. Queria explorar um pouco mais essa matéria e saber se tem conhecimento de como é que isto é feito, quem são as personalidades envolvidas, se tem alguma dúvida em relação a esta matéria e a este processo. Neste caso concreto da transição das comissões de reavaliação e de um político seguir, eventualmente, as recomendações que são feitas, em que momento é que pode existir algum tipo de sobreposição da política em relação a conhecimentos técnicos, por exemplo, nesta matéria em concreto das portagens?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Felizmente, não estive envolvido em qualquer processo de negociação e, portanto, não sei e não vou pronunciar-me sobre isso.

Sobre a questão da sobreposição da política à técnica, acho que já fui claro, nomeadamente quanto à leitura de um orçamento que é técnico e devia ser o mais possível comparável e claro. Pode não ter havido qualquer intenção, mas transpira alguma falta de cuidado nesse sentido. É por isso que acho que não se devem alterar...

Tenho um princípio que uso na elaboração de relatórios anuais, que é o de que se deve manter tudo o que está no relatório anterior e mais alguma coisa. Manter tudo significa a possibilidade de as pessoas que o seguem continuarem a seguir. Alterar a forma como se apresenta põe logo dúvidas, às vezes até quanto à forma como se apresenta a informação. Substituir um quadro por um gráfico é destruir 80% do valor da informação. Está bem, fica lá o gráfico, mas o gráfico não é nada, porque ninguém pode usar números, eles não estão lá, e os números passam a ser grosseiramente utilizáveis.

Portanto, estou a referir técnicas que podem ser mal usadas para dar até a mesma informação, mas de uma outra forma que pode levantar suspeitas sobre o verdadeiro interesse.

O Sr. **Duarte Cordeiro** (PS): — Outra questão diz respeito ao financiamento.

O Sr. Professor é dos poucos que, em determinados aspetos e contrariando um preconceito que existe, considerou, e bem, positivamente que alguns dos contratos celebrados, do ponto de vista das condições financeiras, não são assim tão prejudiciais. Obviamente que, para eles se concretizarem e se confirmarem, precisam de um conjunto de outros pressupostos, mas refiro o ponto de vista das condições de financiamento.

Queria perguntar-lhe se tem consciência de que as PPP, de alguma maneira, tiveram uma dimensão muito significativa no crédito que foi concedido do ponto de vista da banca e se tem consciência de qual é a percentagem da banca internacional nos contratos de PPP.

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — O financiamento às PPP absorveu, por parte da banca nacional, algum volume que é hoje significativo face àquilo que é a escassez de crédito disponível na economia. Aliás, uma das propostas que até me parecia interessante é exatamente a de tentar que as empresas que estivessem ligadas ao Estado por via de participações pudessem eliminar o peso da sua dívida junto da banca para esta conseguir mais rapidamente injetar dinheiro na economia.

Devo dizer que as PPP são feitas tipicamente para aliviar o Estado do encargo inicial do investimento. Portanto, muitas vezes, é feito de forma a transferir a procura de capital e as condições de capital para terceiros,

aliviando essa pressão sobre uma emissão demasiado pesada e à vista da dívida pública.

Quando se passa para a esfera privada, a minha preocupação não é tão grande, porque os privados, seguramente, saberão tomar a sua defesa. Portanto, nunca me preocupo muito com a origem, desde que ela canibalize alternativas de investimento que podem ser mais interessantes. Por isso mesmo se deve adequadamente penalizar os investimentos de PPP com o custo de capital apropriado.

Mais uma vez, em que medida é que os trabalhos feitos na avaliação tomam em conta essa penalização, tenho dúvidas, porque, por vezes, são usadas taxas de custo de capital fixadas quase que administrativamente, o que significa não adequar o custo do dinheiro ao risco envolvido no projeto.

Essa é que é a minha preocupação. Não vou responder mais do que isto, porque a minha preocupação reside em saber se o projeto é bom ou não, adequando-o à fonte financiamento usada para o caso em concreto.

Como lhe digo, quando o financiamento é feito com origem privada não estou tão preocupado, porque o privado sabe tomar conta de si. Preocupa-me, sim, quando a utilização do capital privado, porque feita em determinado tipo de projeto, depois é vista pelo regulador financeiro de forma diferente do que seria se fosse meramente privada e com o risco do privado.

O Sr. **Duarte Cordeiro** (PS): — Surpreende-o que lhe diga que as últimas subconcessões têm *spreads* baixos e que 50% do financiamento foi de banca internacional?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Não, não me surpreende, mas isso não significa... Aliás, as parcerias público-privadas são interessantes para a maior parte dos privados, porque têm, muitas vezes, garantias de compensação por parte do Estado, em que qualquer privado quer entrar. E, como é obvio, não podem sobrecarregar muito, particularmente se forem feitas e consignadas em regime competitivo. Se forem em regime competitivo, é normal que o *spread* seja mais baixo, mas quanto mais garantias do Estado houver menos razão há, obviamente, para um privado estar a beneficiar de uma margem de *spread* que não se justifica.

Portanto, a pergunta é se a redução do *spread* no projeto em concreto se deve a uma transferência do risco potencial para o Estado ou não. E, depois, a pergunta é, em caso de subutilização do equipamento ou da infraestrutura, qual é a consequência para o Estado em termos de desembolso, não por via do custo do capital, mas por via da compensação.

Mais uma vez, gostava de voltar a sublinhar que não tem mal nenhum que o Estado assuma mais risco — nenhum! A pergunta que existe é: o Estado foi devidamente compensado na assunção desse risco? Isto é como eu chegar a uma companhia de seguros e dizer: «Quero segurar o meu veículo e, portanto, quero um seguro contra todos os riscos.» Não tem problema nenhum, a companhia fá-lo. Só que me vai pedir, obviamente, um prémio maior do que se eu criar uma franquia.

Portanto, o problema nunca está no Estado estar a comprometer-se mais ou menos; está em ser devida ou adequadamente compensado.

O Sr. **Duarte Cordeiro** (PS): — Queria agradecer, desde já, as suas respostas e colocar-lhe uma última questão.

O Sr. Professor nega por completo opiniões que outros colegas seus, nomeadamente economistas, possam ter de que existem também efeitos

positivos na economia pela existência de investimento público, independentemente agora da caracterização, isto é, se estamos a falar de uma estrada ou de outro tipo de investimento público em concreto?

Em segundo lugar, pergunto se considera correta a forma como tem sido feita a desalavancagem e o cancelamento ou suspensão de determinados projetos públicos que estavam previstos, do ponto de vista do impacto negativo que têm no setor da construção civil, no emprego, etc.? E, já que esteve envolvido num projeto em concreto, qual é a sua avaliação acerca de determinado tipo de necessidades, de determinado tipo de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias, aeroportuárias e portuárias, do ponto de vista do impacto na competitividade do País?

Tendo em consideração estes fatores todos e aquilo que disse, e muito bem, que há obviamente aspetos positivos, externalidades positivas e negativas em tudo em que nos possamos envolver, considera que o risco inerente aos níveis de desemprego que temos, com os custos sociais e outros que isso tem, é algo que possa ser comparável, sequer, com este caso concreto dos encargos anuais com as PPP, do ponto de vista de risco sistémico na economia portuguesa?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Não sou contra o investimento público. Acho que não é nada disso — aliás, tento fazer investimento público, mas não consigo...

Portanto, a questão não está no investimento ser público ou privado. A questão está na eficiente utilização dos recursos. Esta é que é a questão. E é, aliás, a dúvida que se deve colocar do ponto de vista social: um determinado recurso é mais bem utilizado quando aplicado numa área ou noutra?

É evidente que existem efeitos positivos. Quando as malhas e a disponibilidade de equipamentos é muito elevada, o problema que se coloca é diferente do que se coloca quando a malha não existe. A utilidade marginal por uma utilização de uma unidade adicional de capital num determinado tipo de setor provoca, com certeza, um efeito positivo — bom, se não for negativo, mas admitindo que, mesmo assim, ainda é positivo. Só que a pergunta é qual é essa positividade e saber se nós não conseguimos melhor noutra área. E eu acho que é isto que preocupa muitos economistas em Portugal.

Quando nós falamos em áreas ou em setores de atividade, nomeadamente na rede rodoviária, tipicamente, não ouvimos as empresas queixarem-se que não conseguem sair com os seus produtos para vender ou que não conseguem colocar o produto em determinado local, porque não há estradas para lá chegar. De facto, as empresas podem queixar-se de uma desadequada dimensão de um porto, podem queixar-se do custo da utilização do recurso rodoviário, em alternativa ao ferroviário, para transporte das mercadorias — porque poderia ser potencialmente mais barato, especialmente se conseguíssemos levar bens para o centro da Europa por ferrovia, e até do ponto de vista ambiental seria mais interessante. Portanto, têm este tipo de queixas e não, propriamente, sobre a malha. Aliás, neste momento, como mostra o relatório do The World Economic Forum, temos na rodovia o quinto lugar em competitividade, ou seja, somos o quinto país do mundo em termos de fortaleza da nossa oferta de infraestrutura rodoviária — gostaríamos nós de estar em quinto lugar em mais meia dúzia de aspetos...!

Portanto, a pergunta é o que é que eu benefício, agora marginalmente, com mais um determinado troço. Esta é a questão crítica e

quando se está a utilizar dinheiros públicos deve ser-se ainda mais minucioso nesta análise.

Quanto à adequada desalavancagem, se nós não temos meios de financiamento, se não há meios de financiamento, a desalavancagem pode ter implicações negativas e compensações a pagar...

O Sr. **Duarte Cordeiro** (PS): — Já agora, se me permite, deixe-me dizer isto: por exemplo, do ponto de vista do Orçamento do Estado, estão projetados investimentos públicos que ainda não começaram. Deu o exemplo concreto, a propósito de adequados meios de financiamento, no sentido de estarem ou não projetados.

O Sr. **Presidente**: — Sr. Deputado, já excedeu o seu tempo.

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Sr. Deputado, chamo a atenção para o seguinte: a ausência de meios de financiamento leva a... E, provavelmente, não arrancaram, porque têm de acorrer a outras necessidades, nomeadamente pagar salários e pensões.

Mas a adequada desalavancagem é difícil que haja, particularmente numa situação de emergência. E, portanto, é fechar, fechar! Pergunta-me se é pior para o impacto do desemprego. É evidente que, feita à pressão, feita assim... — e devo dizer-lhe que era previsível. Pergunto: mas as pessoas não viam o que se estava a preparar? Eu via claramente o despenho que isto ia dar. Eu assisti a decisões que não eram admissíveis pelo impacto previsível em resultado de uma cessação que ia acontecer bruscamente...!

Sr. Deputado, deixe-me dizer-lhe uma coisa que não tem nada a ver com isto, mas que tem o envolvimento de dinheiros públicos.

Há dois anos, telefonaram-me a pressionar para eu abrir um curso noturno, para oferecer uma turma noturna numa área de conhecimento. Voltei-me para o meu reitor e disse-lhe: «Sr. Reitor, eu não abro uma turma. É um crime abrir uma turma em Lisboa, porque uma turma num curso noturno são 30 a 40 alunos que entram numa sala de aula e eu vou pagar a um docente. Daqui a um ano, passam 20, porque a taxa de reprovação no ensino noturno é elevadíssima, e daqui a dois anos tenho 10 alunos numa sala de aula e tenho um docente a receber 1.5 à hora para dar aulas a 10 alunos. Se quiserem fazer isso, façam-no em Lisboa, mas abram três turmas numa só escola de Lisboa, porque abrir uma na Nova, outra no ISCTE e outra do ISEG é um crime para a despesa pública!» Ora, é essa lógica que deve imperar. Portanto, eu abduco de abrir para se fazer alguma coisa.

Repare: eu vi o projeto do cartão escola que, quando arrancou, envolvia milhões de euros. Era um projeto ótimo, fantástico. Eu sou administrador não executivo da empresa que estava do outro lado e que ganhou o projeto e, quando do outro lado eu estava a assistir a isto, pensei: «Isto vai acabar mal». E acabou mal, é evidente! Não há dinheiro, cessa o contrato e, agora, o Estado tem de indemnizar os equipamentos comprados e o investimento feito pela parte privada. Então, e não há sensibilidade para isto?

Pediram-me, uma vez, para tentar instalar aqui ao lado — e até podia servir os Deputados e os trabalhadores do Parlamento — um equipamento desportivo. Então, eu tenho, a 3 metros do ISEG, a confinar com o ISEG, um equipamento desportivo do Estado e ia fazer outro ao lado?! É evidente que não! Não faz sentido! Essa lógica, muitas vezes, perde-se e a responsabilidade de quem está acima é a de tentar zelar pelo interesse público.

Digo isto porque eu sou do público, eu defendo o interesse do Estado! Acho criminoso estar a tentar embarcar em investimentos e, muitas vezes, assim, quando se previa, obviamente, o problema da desalavancagem futura. Podem dizer-me: «Se não o fizesses, depois, se as coisas não corressem mal, ficarias arrependido.» Pois, nessa medida, preferia ser acusado de ser hiperconservador. Infelizmente, tive razão!

Agora, desalavancagem é à pressa? É evidente que agora é à pressa, é mal feita e penaliza o Estado. Potencialmente, penalizará. E vai para tribunal? Vai. E os tribunais depois vão dar razão? Não sei a quem é que vão dar razão. As pessoas estão desempregadas? Estão. Mas, se isto fosse feito com alguma cautela, se a desalavancagem fosse começada mais cedo, as empresas, nomeadamente as construtoras, que estão à pressa e a correr a ganhar concursos fora de Portugal, tê-lo-iam feito de uma forma mais suave. E quem antecipou esse movimento — e as empresas privadas, muitas delas, anteciparam esse movimento — foram aqueles que mais adequadamente estão agora a reagir; apesar de estarem a perder receitas e a perder resultados, estão ainda a compensar fora as perdas no mercado nacional.

Portanto, numa palavra: agora, não há volta a dar-lhe. É amputar a perna, não temos volta a dar-lhe, a menos que nos deem mais dinheiro, mas isso é fabuloso. Se pedirmos mais dinheiro e se nos derem, ótimo, fabuloso!

O Sr. **Presidente**: — Vamos passar ao CDS-PP. Tem a palavra o Sr. Deputado Helder Amaral.

O Sr. **Helder Amaral** (CDS-PP): — Muito obrigado, Sr. Presidente. Quero começar por cumprimentar o Sr. Prof. João Duque.

Permita-me que lhe diga que a nossa expectativa, quando concordámos em ouvi-lo, era, no fundo, discutirmos aqui aquilo a que eu tenho chamado «teoria geral das parcerias público-privadas», sendo certo que já cheguei a uma conclusão: boas, boas são as que não se fizeram. Aliás, ouvindo o Sr. Professor, na primeira parte da sua intervenção, falar sobre o aeroporto, fiquei com essa certeza ainda mais reforçada: de facto, essa era boa, mas, ainda assim, não se fez.

Gostava de pegar no que acabou de dizer — e eu não queria, de facto, amputar a perna. Se olharmos para o risco da insustentabilidade financeira das parcerias, temos assistido, até agora, a um conjunto de ações do Estado no sentido de que estamos numa situação excecional e, como estamos numa situação excecional, temos um conjunto de medidas, também elas, excecionais.

Ora, aquilo que fomos ouvindo até agora é que, sempre que há uma alteração da parte do Estado, as empresas, as concessionárias, dizem automaticamente: «Bom, nós tínhamos um contrato, estamos num Estado de direito e, portanto, esse contato tem de valer.»

A minha pergunta é a seguinte: na sua opinião, está ou não chegado o momento de o Estado, uma vez por todas, em vez de encetar mais negociações, dizer que estamos numa situação de força maior, que há alteração superveniente das circunstâncias e, portanto, em vez de amputarmos a perna, temos, de facto, de renegociar ou, porventura, reduzir substancialmente esses encargos, sob pena de não conseguirmos pagar todos os encargos — e já disse aqui, mas também não é o primeiro, que qualquer tentativa de conhecermos quanto é que isso nos vai custar no final do contrato é puro ato de magia.

Portanto, dada a incerteza, sabendo nós que o País está sob a intervenção externa e que temos uma crise sistémica, como é que não

conseguimos fazer o que as empresas fazem connosco, ou seja, invocar a alteração das circunstâncias?

Qual é a sua opinião sobre esta matéria, Sr. Professor?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Sr. Deputado, eu acho que, politicamente, há mandato para isso. É assim que eu leio o resultado das últimas eleições. Há um mandato e até um reforço desse mandato não só expresso na maioria parlamentar que suporta o Governo, como no compromisso assinado com a troica por uma maioria mais alargada do que a maioria governativa.

Portanto, acho que há mandato para isso. Agora, claro que vivemos num Estado de direito, com independência dos vários órgãos e, creio, muitas destas coisas vão acabar em tribunal e, depois, vamos ver como é que o poder judicial as vai tratar.

Mas eu não posso responder mais claramente do que isto: acho que há mandato, como houve mandato para tomar outro tipo de atitudes e de decisões. Muitos funcionários públicos viram amputados 25% dos seus rendimentos de um ano para o outro, e aceitaram.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Sr. Professor, não estamos os dois longe desta leitura.

De qualquer maneira, gostava de, já agora, saber como é que chegámos até aqui, porque, como disse, e bem, nós vamos ter tempo de, concessão a concessão, tentar perceber o que é que se passou, mas o que eu verifico é que todas as pessoas que ouvimos até agora, todas elas, estão muito cientes de terem feito bem o seu trabalho.

Na verdade, as comissões de avaliação, decisivas nessa matéria, disseram: «Nós estávamos perante um cutelo, fomos negociar em estado de

necessidade.» Aliás, o Sr. Professor tem alertado para isto no sentido de dizer que o Estado não deve assumir riscos que não consegue controlar, e o Estado sistematicamente assumiu riscos que não conseguiu controlar.

Assim, gostava de lhe perguntar, na sua perspetiva, porque trouxe um dado novo, qual a leitura que faz do endividamento da Estradas de Portugal. Não sou sequer, longe disso, um especialista na matéria, mas, em contas de mercearia, se fizer uma transposição do endividamento da Estradas de Portugal até agora e depois uma projeção para o futuro, verifico que, se nada fosse feito, a dívida da Estradas de Portugal equivaleria ao total da dívida de todo o setor empresarial do Estado.

A minha observação é esta: como é que é possível resolver o problema quando nós já tínhamos a JAE, da JAE passou para a Estradas de Portugal, depois, em termos de gestão do plano rodoviário, tivemos as SCUT, as SCUT com pagamento, as subconcessões, as subconcessões da Estradas de Portugal.

Então, como especialista, como professor de Economia, sentiu que o Estado, em todo este processo de alteração, de fuga em frente, fez sempre uma avaliação concreta e rigorosa de todo o processo ou foi mais aquilo que em linguagem popular se chama, e que acontece muito, «empurrar o problema com a barriga»? E porquê? Porque o Sr. Professor trouxe aqui um dado novo, quando perguntou se alguém já fez contas do investimento que vai ser preciso fazer na malha secundária, fruto de uma maior utilização.

A minha outra pergunta é: seria ou não razoável, racional do ponto de vista económico, que a própria introdução de portagens tivesse, como fator de gestão de tráfego, de potenciar todas as externalidades? O Sr. Professor deu o exemplo da A22 e do drama que representa — aliás, basta ir na A8 para ver que é pior, pois há estações de serviço que têm zero

carros durante um dia e, portanto, imagino o custo que isso vai ter para as empresas.

Assim, pergunto-lhe se a introdução de portagens, em vez de ser um ato unilateral de extrema necessidade — e eu sou defensor do princípio do utilizador-pagador—, não deveria ter também o critério de regular e de, no fundo, introduzir até concorrência entre os vários operadores no sentido de aproveitar e de tornar essa infraestrutura economicamente viável.

Gostava que o Sr. Professor me pudesse dar a sua opinião sobre isso.

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Sr. Deputado, quanto à forma como chegámos aqui, já na fase final, antes de, desesperadamente, pedirmos dinheiro à troica, eu via a assinatura de contratos, até com a justificação de que era necessário aproveitar fundos europeus, um bocado como cheguei a ver a minha família a comprometer-se, enfim, com despesas pequenas, a ir atrás daqueles bónus, dos descontos, não percebendo que se tem, aparentemente, um benefício, vamos utilizar o dinheiro, mas isto, depois, acarreta um comprometimento futuro enorme, durante anos, para o qual já não temos mais capacidade. É que, se o investimento fosse feito noutras condições, obviamente, era ótimo, como sucedeu com um dos equipamentos de infraestrutura que deve ter sido a mais bem utilizada em Portugal, que foi a A1 — ou seja, foi utilizada *ad nauseam*, portanto ótimo, fabuloso. Foi financiada com dinheiros europeus? Parcialmente foi, mas a utilização foi ótima. Foi, provavelmente, dos investimentos feitos em Portugal com mais benefício, também teve financiamentos externos e, provavelmente, de modo parcial, a fundo perdido, não tenho a história, mas foi com dinheiros europeus.

Agora, quando chegamos a uma determinada situação de emergência, até pergunto: a Estradas de Portugal para quê? Acho que é

uma forma que o Estado arranja de criar órgãos onde a gestão é mais flexível do que no próprio Estado. Isto não faz qualquer sentido. Pergunto: por que é que não se trata o mal pela raiz? O mal trata-se modificando as regras de funcionamento do Estado: de funcionamento, de autorização, de comprometimento dos dinheiros públicos, de autorizações, de gestão.

Quer dizer, afinal, qual é a responsabilidade? Agora, começa a atirar-se a responsabilidade para cima dos gestores, mas, no fundo, muitos deles são funcionários que não têm receitas próprias e as coisas têm de estar cabimentadas, etc. E, tirando o facto de afetarem as coisas com base em faturas falsas, não estou a ver como é possível vir a incriminar alguém por má gestão, quando não há gestão possível no Estado. O conceito de gestor no Estado não existe, porque ele não tem poder discriminatório, não pode fazer nada, tirando aquilo que está aprovado.

Assim, cria-se um organismo que tem uma forma societária diferente e, então, já pode endividar-se, coisa que qualquer organismo público, se estiver dentro da administração central do Estado, não pode fazer, pois não pode criar dívida. Este organismo já pode, tem flexibilidade de gestão, pode impor regras, pode começar a fazer aquilo que o Estado poderia fazer e com um financiamento mais barato. É que o Estado financia-se com melhores condições do que a Estradas de Portugal, a não ser que a Estradas de Portugal tenha a garantia de que, em caso de incumprimento, lá está o Estado. Bom, mesmo assim deve dar margem para pagar, pelo menos, o custo administrativo do financiamento feito por um privado.

Então, pergunto: mas qual é, então, a funcionalidade, o objetivo da Estradas de Portugal? Ou o caso das escolas? Quer dizer, estamos a arranjar formas de tirar do Orçamento e das regras de gestão do Estado aquilo que, naturalmente e tradicionalmente, lá estava. Portanto, não consigo perceber, não vejo qualquer lógica. Penso que era mais simples tentar dar liberdade

ou, pelo menos, incorporar diretamente e, depois, estabelecer regras claras e diferentes para quem tem receitas próprias e determinado tipo de atividade no Estado, porque o Estado, que é tão grande, tem claramente áreas muito diferentes, nomeadamente aquelas que têm receitas próprias. Quem tem receitas próprias e atua em mercados competitivos, mesmo sendo um organismo público, deve ter regras diferentes de gestão, porque, senão, não consegue competir, é sempre o filho pobre e enfeitado que nunca consegue competir, sequer, com o mercado.

Então, vamos criar aqui um organismo que possa, primeiro, financiar-se de forma livre e, segundo, jogar com regras diferentes... Qual é o objetivo? Desorçamentar? Tirar da esfera da responsabilidade pública? Não sei. O meu principal ponto, aqui, é: se o problema está nas regras do Estado, então, alterem as regras do Estado!

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Sr. Professor, gostaria de poder subscrever essa posição, mas, se, como o próprio Sr. Professor aqui disse, o Orçamento do Estado é um documento técnico, não político — e o Sr. Professor não quis situar nem o Governo, nem o Orçamento, mas presumi que estava a referir-se ao Orçamento do Estado para 2010, que disse não ser comparável com o dos anos anteriores —, fica claro que o próprio Estado é pouco diligente (para ser simpático) no cumprimento de regras básicas de transparência. E nem vou invocar o que diz o suposto regulador que criámos para gerir estes contratos e a Estradas de Portugal, vulgo InIR. Estando um pouco atento às últimas notícias, percebemos o beco sem saída em que nos metemos.

A pergunta que gostaria de fazer agora tem a ver com o seguinte: tenho mostrado aqui um gráfico do Banco de Portugal sobre a assinatura dos contratos de PPP e, se reparar, em ano eleitoral, estes contratos

disparam consideravelmente. Obviamente, da mesma forma que o Orçamento do Estado não deve ser um instrumento político nem deve servir para disfarçar opções políticas, as parcerias público-privadas não deveriam ser um instrumento a pensar nas próximas eleições, deveriam pensar nas próximas gerações. Presumo que o documento que o Sr. Professor subscreveu queria, no fundo, chamar um pouco a atenção para o largo consenso que estas matérias deviam merecer, porque implicam as contas do Estado para lá de uma geração e para lá de um Governo.

Assim, a minha pergunta vai no sentido de saber se considera que isto é ou não assim, ou seja, que este tipo de instrumentos, que, em si mesmos, não são maus — aliás, o Sr. Professor disse que nada tem contra as PPP e julgo até que lá fora temos exemplos de boas práticas que podíamos copiar sobre as PPP —, deveriam, pelo menos daqui para a frente, ser alvo de uma avaliação rigorosa e obter um largo consenso, ao nível da Assembleia da República, mas também fora da Assembleia da República, por parte dos próprios *stakeholders* e até das próprias universidades e das pessoas que pensam sobre esta matéria. Era esta a minha pergunta.

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — A utilização de PPP como instrumento de política eleitoral não é adequada. Esta é a minha posição. Lá está, ser funcionário público é uma honra, porque, como costume dizer, respondo perante um número mais vasto de acionistas do que aquele que tem uma qualquer empresa cotada em Portugal — e, se calhar, no estrangeiro, mas não se —, respondo perante 10 milhões de pessoas, que são os acionistas. De facto, é uma honra servir. Agora, se a utilização desse instrumento é feita com um interesse privado ou de um grupo político, é errado. Não posso dizer mais.

Mas deixe-me reafirmar aquilo que disse e que me parece interessante. Por exemplo, há um estudo, de 2003, do UK National Audit Office, que apresenta o seguinte: o benefício da utilização de PPP, face ao modelo tradicional, pode medir-se em termos de sobrecustos e atrasos de conclusão. Ou seja, enquanto que, no modelo tradicional, 73% dos projetos públicos apresentam sobrecustos, em PPP, apenas 22% apresentam sobrecustos; nos atrasos de conclusão, a percentagem também é mais ou menos semelhante, isto é, há 70% de atrasos no modelo tradicional e 24% em PPP.

Portanto, as PPP têm, em si, virtudes que não devemos descartar, só que, como é óbvio, as virtudes não nascem apenas nos anos eleitorais, existem sempre — como, aliás, os seus prejuízos. Portanto, se calhar, no cômputo geral, chegamos à conclusão histórica de que, se as PPP foram um péssimo negócio, então, quase não devíamos ter tido eleições, para não haver esta tentação de, sucessivamente, de quatro em quatro anos, estar a lançar mais PPP no mercado. Mas, enfim,...

O Sr. **Presidente**: — Quer prosseguir, Sr. Deputado?

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

Sr. Professor, falou, no início, sobre a perspetiva de o Tribunal de Contas ser muito legalista. Gostava de lhe perguntar, em concreto, diretamente, se defende uma revisão do estatuto do Tribunal de Contas e se acha que o Tribunal de Contas pode ter um melhor papel. Vou apresentar-lhe razões concretas pelas quais lhe pergunto isto.

O Tribunal de Contas, numa das suas secções, chumbou seis subconcessões, não concedendo visto prévio e alegando, obviamente, atropelos graves à lei, nomeadamente a falta de comparador público, que,

para nós, deveria ser um elemento formador, fundamental e quase permanente na vida de qualquer PPP, para que, a todo o tempo, pudéssemos avaliar como nos sairia mais barato — não existia —, e alegando um conjunto de riscos que também não existia. Aliás, já agora, para poupar tempo, gostava também de lhe perguntar, se tivesse de fazer parcerias público-privadas, como é que elencaria riscos que estariam numa parte vermelha como riscos que nunca deveríamos assumir e outros riscos que poderíamos assumir.

O que é certo é que o Tribunal de Contas — de forma que ainda vamos ter de avaliar, mas perpassa a ideia entre todos que foi, no mínimo, pouco cuidadosa e obviamente, estávamos também em período eleitoral —, acabou por aceder em dar visto a essas mesmas subconcessões.

Mas havia um outro aspeto que, para nós, é grave e que gostava que, como economista, nos pudesse esclarecer: como é possível passar da primeira fase para a segunda fase, para a BAFO (*best and final offer*), piorando as condições. É evidente que agora se diz, e não conseguimos ainda provar, que há um conjunto de contratos contingentes, contratos por baixo da mesa, que, eventualmente, trouxeram compensações às empresas. Mas, mais uma vez, argumento: parece que, quando estamos em estado de necessidade, o Estado é muito sensível à degradação das condições económicas e, quando é para si próprio, é pouco sensível.

Pergunto como é que o Tribunal de Contas se permite isto e qual seria o mecanismo que deveríamos ter para podermos, de uma forma ou de outra, salvaguardar a situação. É que, para nós, o Tribunal de Contas é quase o tribunal de último recurso, é a nossa última esperança de que, se não houver cumprimento da regra da contratação pública, se não houver cumprimento da transparência, se houver um atropelo... Aliás, se olharmos para as recomendações do Tribunal de Contas, elas são claríssimas. Como é

que, não cumprindo essas recomendações, ainda assim, acabamos por assinar contratos?

Depois, lendo os relatórios, há uma coisa que, a mim, pessoalmente, me choca, e não sei qual é a opinião do Sr. Professor sobre isto. Vê-se que o Tribunal de Contas, depois de assinar, faz recomendações para o futuro, mas não me parece que fosse isto que estava no espírito de um tribunal de contas. A coisa ou é legal ou não é legal, não pode ser mais ou menos legal, com a menção de «vejam se, no futuro, não cometem esta ilegalidade».

Portanto, a minha pergunta vai no sentido de saber como é que podemos criar mecanismos de garantia. Temos agora, obviamente, uma empresa que ganhou um concurso para fiscalização das PPP, mas isto não resolve o nosso problema, que é o de saber onde podemos ter um reduto de garantia de que, caso não haja cumprimento das regras, pura e simplesmente, não se procede à assinatura de um contrato.

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Sr. Deputado, em primeiro lugar, quero voltar à minha última frase, a de acabar com as eleições. É evidente que estava a colocar as coisas no limite do raciocínio e por absurdo, porque não faz qualquer sentido. Mesmo que haja custos, às tantas, é preferível ter os custos.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — São os custos da democracia, não é? São cada vez mais elevados!

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — São os custos da democracia e acho que fazem todo o sentido — que não haja dúvidas sobre este aspeto!

Quanto ao Tribunal de Contas, há uma coisa que o Tribunal de Contas não pode impedir, que é a política. Há uma coisa que me parece

muito importante, que é fazer-se política, e não há nenhum organismo, em lado algum do Estado, que deva impedir o Governo de fazer política. As Forças Armadas ou as forças de segurança não devem impedir o Governo, na sua política de defesa, de fazer política. Não! A política tem de se fazer, é para isso que há mandatos e eleições e regras. Se não, para que é que servem?

Agora, do ponto de vista técnico, parece-me que o Tribunal de Contas não deve abdicar da sua posição, havendo, depois, uma responsabilidade política e, eventualmente, mais do que isso.

Mas, pensando um bocadinho em voz alta, se, numa justificação política, for contra uma determinação técnica do Tribunal de Contas, quais as implicações que tenho? Normalmente, diz-se: «Paga politicamente.» É simples, não é? É um jogo em que... É uma *call option*, uma opção de compra! Isto é, se eu ganhar, tenho os benefícios; se eu perder, o prejuízo é dos outros. Então, qual é o problema? Eu vou arriscar sempre fazer tudo e vou, potencialmente, tentar agarrar todos os projetos que possam potenciar o meu estrelato, porque só tenho a ganhar, visto que no dia em que eu perder patrimonialmente não sou responsável, não tenho outras consequências a não ser ir estudar, se calhar, ou dedicar-me à reflexão política, ou ir para um paraíso qualquer.

Portanto, reparem, não havendo consequências para além da política, não estou a ver como é que se pode descansar como cidadão, isto é, como todos podemos descansar quando delegamos o poder a alguém, mesmo com base num mandato político.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Então, acha que claramente deve haver implicações para além da política?

O Sr. **Presidente**: — Sr. Deputado, já concluiu o seu tempo.

Vamos passar agora à bancada do PCP. Tem a palavra o Sr. Deputado Bruno Dias.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Sr. Presidente, Sr. Prof. João Duque, tenho estado a registar, a ouvir e a considerar as opiniões que tem trazido. Com toda a consideração e tendo em conta esta avaliação mais genérica — aliás, manifestou alguma surpresa ao início da reunião —, baseada na condição que tem de leitor do Orçamento de Estado (como todos nós) e de professor de Economia, mas de uma forma mais distanciada destes processos e da análise científica deste fenómeno, para benefício do andamento dos trabalhos, vou continuar a ouvir as suas opiniões, mas da parte do PCP não tenho perguntas para colocar.

Muito obrigado.

O Sr. **Presidente**: — Tem, então, a palavra o Sr. Deputado Pedro Filipe Soares, do Bloco de Esquerda.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Sr. Presidente, queria cumprimentar o Sr. Prof. João Duque e dizer-lhe que sobre PPP, em concreto, algumas das perguntas que lhe poderia colocar já foram colocadas e o contexto da sua presença, nesta matéria, também já foi respondido.

Vou, então, fazer-lhe apenas uma pergunta enquanto investigador, enquanto professor universitário e enquanto membro da sociedade civil que deveria, também, ser crítica para com os destinos do País e até um pilar na própria fiscalização dos agentes políticos, como a Assembleia da República e Governo.

Há um ponto que nos parece estranho em todo o processo das parcerias público-privadas, que é o elevado secretismo em que tudo é feito. Ou seja, não se conhecem publicamente todas as linhas dos contratos e o Tribunal de Contas chega, a dado momento, a falar em contratos paralelos. Mas mesmo os restantes contratos, que não aqueles paralelos, não se conhecem de forma generalizada e cabal, tal como não se conhecem nem os estudos nem as análises que serviram de base para os cenários que foram traçados para determinadas PPP. Não há a capacidade de um eixo tão fundamental como as universidades poderem utilizar as parcerias público-privadas como forma de aprendizagem, para estudar, para analisar — no fundo, até de um ponto de vista de comparação entre as diversas vertentes de contratação pública — os modelos que têm sido levados a cabo no nosso País. Isso não existe.

Gostava apenas de lhe perguntar se acha que isto é normal, se, do conhecimento que tem, esta situação é recorrente nos diversos países e se é aceitável que, no século XXI, uma vez que o ISEG defende nos seus escritos sobre o Orçamento do Estado que um dos pilares é sempre a defesa da transparência – e saúdo, também, essa postura —, haja nas PPP todo um mundo de opacidade que deveria ruir. Aliás, porventura, um dos bons resultados desta Comissão de Inquérito seria trazer a necessidade da transparência para esta forma de contratação pública.

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Sr. Deputado, concordo. Se a sua pergunta era feita em estilo afirmativo, concordo absolutamente consigo.

Eu dei-lhe o meu caso, ou seja, eu estava envolvido num grupo de trabalho que se encontrava a estudar uma potencial PPP e nem esse grupo de trabalho foi capaz de ir buscar os dados que estavam a montante de determinado tipo de resultado. Há *n* justificações: as folhas de cálculo são

muito pesadas, foram feitas muitas horas de trabalho... É muito complicado, são modelos muito complicados, mas o que é facto é que não consegui. Portanto, como é que se quer ter publicamente a informação?

Como tal, desejo-lhe sinceramente, de todo o coração, o maior sucesso na obtenção dessa informação, aliás, até para poder ser usada publicamente por pessoas que podem confrontar os dados, ver, reformular, fazer análises de cenários. Se as pessoas não querem fazer que façam os outros, e há muitos estudantes que gostariam de os trabalhar. Portanto, estou absolutamente consigo, aliás, convosco: que os peçam!

O Sr. **Presidente**: — Vamos, agora, dar início a uma segunda ronda, em que cada grupo parlamentar dispõe de 5 minutos para colocar questões.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Sr. Presidente, quanto à bancada do PSD, o Sr. Deputado Fernando Virgílio Macedo iniciará as perguntas e depois continuará o Sr. Deputado Nuno Encarnação.

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

O Sr. **Fernando Virgílio Macedo** (PSD): — Sr. Professor, penso que na primeira intervenção não fui bem explícito, o que levou a que, de certa forma, o Sr. Professor dissesse que não estava aqui para fazer juízos de valor. Obviamente que o objetivo da sua presença não é o de fazer juízos de valor sobre ninguém ou sobre qualquer facto.

Queria que, na sua qualidade de técnico, nos dissesse de forma clara, pragmática e sucinta, pela análise que fez dos contratos de PPP, quais as principais deficiências de índole técnica que constatou na sua conceção —

e inicialmente falei da identificação das necessidades e dos estudos —, ou seja, não fazendo um juízo de valor, que identificasse estritamente em sentido técnico os principais pontos fracos da realização desses contractos subjacentes às parcerias público-privadas.

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — O que acho inaceitável é a não apresentação — pelo menos, eu não tenho conhecimento — de resultados de análise de sensibilidade aos projetos e de estimação de elasticidades. Acho que é mesmo grave, até porque é a mesma coisa que dar um veículo a alguém e dizer-lhe «conduz», sem o avisar de alguma coisa a que deva estar particularmente atento. Não conduzir esse tipo de análise leva a uma tomada de decisão errada. Se eu souber que o meu veículo tem os travões deficientes e se lho emprestar, acha que não lhe devo dizer: «Vá com atenção, porque o carro pode ter problemas na travagem»? Isto é, se alguém que está à frente na implementação de um projeto não souber quais são as variáveis críticas, pode até pensar que um atraso ligeiro de determinado tipo de implementação não tem consequências, e isso pode ser gravíssimo. Portanto, como lhe digo, este é um aspeto importante.

Um outro aspeto, também por omissão, porque desconheço completamente, é a valorização que se tem feito nas opções que são dadas à parte privada, portanto quando a parte privada fica com o direito de vir a ser ressarcida por determinado tipo de evolução de mercado. Se isso foi acautelado e foi negociado, isso foi valorizado, pois pode valorizar-se, mas a ausência de valorização leva a um prejuízo do Estado, e é por isso que me preocupa.

Estes são dois casos que acho particularmente graves, para além da ausência de mais informação que também acho ser importante. Repare, eu estou a falar também na ausência de informação pública que permita ficar

descansado sobre a adequada análise técnica. Porém, eu já disse isto várias vezes em público e nunca me desmentiram, nunca me disseram: «Não, o senhor está equivocado. Nós fizemos isso, estamos atentos, sabemos responder. Se quer saber qual é a variável crítica neste projeto é esta ou aquela.» Portanto, como nunca fui desmentido, continuo a dar por boa a minha dúvida.

O Sr. **Presidente**: — Tem a palavra o Sr. Deputado Nuno Encarnação.

O Sr. **Nuno Encarnação** (PSD): — Sr. Professor, em 2010, num artigo que escreveu para um jornal, a certa altura, diz o seguinte: «Apenas mostrei que, enquanto no Orçamento de 2008 e 2009 os encargos líquidos para o Estado com as parcerias público privadas cresciam de ano para ano (18 000 milhões em 2008 e 23 000 milhões em 2009), quando se lê o Orçamento de 2010 esses encargos passavam para 8500 milhões. Mas, já agora, deixe-me confessar-lhe que, ao esmiuçar mais os números, fiquei deveras confuso.»

Gostava de perguntar se hoje essas dúvidas foram desfeitas ou se ainda permanecem.

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Sr. Deputado, os valores que mencionou são os valores atuais calculados com taxas de atualização adequadas, na altura.

Hoje, continuo ainda com dúvidas. Porque, repare, e é curioso ver isso, as oscilações dos valores totais em causa no valor atual líquido destes projetos são significativas. Em 2008 e 2009 tinham um determinado padrão, em 2010 e 2011 outro, e em 2012 volta um bocadinho à linha

original. Eu temo que tenha sido uma preocupação — lá está — de uma alteração de comparabilidade de dados que tenha levado a este resultado. Mas são valores demasiado diferentes, particularmente quando se olha para o Orçamento de 2012 e se pensa o que é que se fez ultimamente que tenha levado a uma alteração tão profunda. De facto, houve alteração das taxas de utilização dos recursos, mas não sei se é suficiente para justificar tudo.

Portanto, as minhas dúvidas permanecem, sem ser esclarecidas.

O Sr. **Nuno Encarnação** (PSD): — O Sr. Professor falou também na sua intervenção que aprendeu uma coisa, isto é, que quando voltasse a fazer algum estudo ou cenário de alguma parceira ou de algum projeto, como, por exemplo, o do Estado que referiu, nunca mais faria nada sem ter, nesse estudo, um cenário de catástrofe associado. E é preferível, de facto, ter esse cenário de catástrofe no início do estudo do que ter depois exemplos de catástrofe quando a obra está concluída e quando os números vêm provar que essas catástrofes não foram ponderadas nem previstas e que o otimismo exacerbado por parte de alguns responsáveis depois dá no que dá, e nos encargos que dá, e nas despesas que dá.

Olhando para estes exemplos que vemos para trás, e sem a especificidade técnica da conversa que estamos a ter hoje — evidentemente, não é isso que se pretende —, quanto a estas próximas parcerias que podem estar em cima da mesa nos gabinetes de trabalho, nos gabinetes de estudo, gostava de saber o que o Sr. Professor recomendaria a estas pessoas para que, de alguma forma, se possam estancar os maus exemplos que vemos para trás e os encargos enormes que temos para o Estado, provados anteriormente e que vão vigorar durante os próximos 20 a 30 anos para todas estas gerações, ou seja, este tipo de projetos que deram mau resultado para o Estado.

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Volto a frisar, então, o que disse.

Os cenários de catástrofe são fundamentais e devemos trabalhar seriamente com eles, porque, infelizmente, por vezes acontecem.

Aliás, a banca tinha uma medida, no modelo de avaliação de riscos, chamada *value at risk* e trabalhava na base do pior cenário dos melhores 95% dos casos. Rapidamente se percebeu que o problema não estava aí; o problema põe-se quando a catástrofe acontece, isto é, quando são rompidas as linhas que se consideravam admissíveis mínimas. E, quando se rompe, a pergunta é: rompe-se quanto? Ou, quanto é que é expectável romper-se? Então, criou-se uma outra unidade de medida e começou a impor-se — novos critérios de Basileia — que o capital adequado para um banco não é para garantir 95% das situações, é para garantir, ou tentar garantir, quando se superam as 95% das situações, o que é preciso ter. De facto, a preocupação não deve ser nos 95% melhores dos casos, mas, quando vêm os piores casos, quanto é que eles são.

O mesmo se devia tentar estimar aqui nestes projetos. Em caso de não correr bem, de correr mal, quanto é que isto vai correr mal.

Podem dizer: mas isso é só um número. É um número, de facto, mas é um número que pode assustar tanto que pode fazer refletir e ponderar muito a decisão de aceitação. Então, depois, podemos ser acusados de excessivamente conservadores, etc.. Ora, é por isso que existem fóruns coletivos de decisão. E o foro coletivo de decisão é o foro coletivo que, como é obvio, assegurará que uma pessoa não fique assim tão apavorada perante um determinado tipo de cenário. É por isso, para evitar que seja apenas a visão de um a influenciar, que muitas das decisões difíceis e com grande impacto são tomadas em coletivo.

Portanto, uma das formas que temos para eventualmente mitigar futuros desaires é tentar simular o desaire e tentar trabalhar nessa base, e depois ver da adequação da nossa capacidade ao desaire. É um pouco como uma família que vai comprometer-se com uma casa e pensar o que acontece se um deles ficar desempregado, ou, no limite, se os dois ficarem desempregados: se estou aqui numa casa, onde não estou a pagar nada, e vou para ali, onde tenho de passar a pagar, tenho de pensar o que vai acontecer no pior dos cenários.

Acho que as pessoas devem equacionar os problemas assim. Aprendi isso, porque era inimaginável, para mim, que conseguíssemos conduzir o País a um afastamento tão grande do conjunto da Europa — na altura, não era imaginável, não fazia parte daqueles que eram os meus cenários expectáveis —, e afastámo-nos de uma forma brutal.

Portanto, eu admitia um determinado intervalo de variação, que era muito significativo. Na altura, trabalhei com 50% do valor central, com taxas de juro de 6%, a ir aos 9%, a ir aos 3%. Está a ver? Isto são 50% de variação sobre um valor central! Era inimaginável, para mim, dispararmos de uma forma absurda. E isto é uma catástrofe.

Portanto, se os técnicos tiverem a noção de que é fundamental trabalhar com cenários de catástrofe e, por essa via, influenciarem os decisores — não é impedir os decisores, é influenciá-los no sentido da melhor decisão de afetação de recursos —, para mim, isso já é um passo significativo.

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

O Sr. **Nuno Encarnação** (PSD): — Sr. Professor, agora, olhando para essa justificação que deu, também lhe colocava a questão de outra

maneira. Estamos habituados a que os políticos nos deem alguns exemplos dos melhores estudos para fazer as melhores estradas ou as melhores PPP a nível nacional, provando, por *a mais b*, com esses estudos, sem qualquer cenário de catástrofe ou de algum desvio colossal, que era, de facto, interessante fazer esse projeto.

O que lhe pergunto é o seguinte: se, de facto, adotarmos esta ideia, que acho meritória, de irmos até ao fundo e dizermos «atenção que, em situação de catástrofe, este investimento pode penalizar o Estado ou pode dar uma projecção negativa para o Estado de x nos próximos 30 anos», quem é o político, Sr. Professor, que quer decidir nestas circunstâncias?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Então, se calhar, não é político. Quer dizer, o político é aquele que tem de ver muito para além daquilo que veem os outros. Quando falo no político, é o político que ambicionamos que seja um líder condutor. Portanto, é evidente que o líder condutor não pode olhar só para os seus pés, tem de olhar para a frente, mas não pode esquecer-se de que, se tem os pés em cima de um monte de brasas, se vai queimar completamente, pelo que não pode ir por esse percurso.

Não consigo responder-vos de outra maneira. Por um lado, aumentar a responsabilidade de quem decide é fundamental, mas isso aparentemente afasta quem decide. Mas isso é a contradição da vida! E, repare, na administração privada, isso faz-se de uma maneira: há uma compensação monetária, tipicamente; o indivíduo ganha, se conseguir apresentar resultados. Já a política e os políticos pretendem outro tipo de satisfação, outro tipo de compensação — é suposto. Esses, de facto, são os que aspiram a que o seu resultado se meça de outra maneira que não naquilo que vão receber na sua conta bancária, não é isso que lhes interessa.

Portanto, acho que haverá sempre homens assim. E há gerações que são bafejadas com mais homens desses e outras com menos. Mas isso faz parte dos ciclos da história, dos homens, não se consegue arranjar uma regra — eu não consigo arranjar essas regras.

Mas o facto de dar instrumentos e, de certa forma, também, de responsabilizar e aumentar o ónus sobre quem decide, não vai, penso eu, afastar os bons políticos da política — não é esse o problema deles nem é essa a luta deles. Isso é para afastar os maus políticos, aqueles que olham para o património como a coisa mais importante a defender. É por isso que, a meu ver, a penalização do património afasta os maus políticos: se eles querem ir para a política para ter património e se a política lhes pode retirar património, então, se calhar, se a penalização for adequada, eles fogem.

O Sr. **Nuno Encarnação** (PSD): — Sr. Professor, já tivemos aqui quem dissesse que esta segunda e última geração de PPP tem sido das mais ruinosas para o Estado. Coloco-lhe a seguinte questão: se o Sr. Professor fosse um privado que tivesse investido nesta segunda geração de PPP, não teria tido qualquer dúvida em ter feito esses investimentos como privado, por aquilo que conhecemos, por alto, dos números?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Acho que não teria grandes dúvidas, apesar de tudo, em fazê-lo. Repare, apesar de tudo, as garantias que sinto haver por parte do próprio tipo de investimento, que são serviços de necessidade básica que se disponibilizam às pessoas, levam a que se aconselhe a ter posição nesse tipo de investimentos, nem que seja para diversificação de risco. Portanto, do ponto de vista privado, há sempre interesse em entrar em várias áreas. Por isso, não é estranho encontrarem-se

grupos interessados nas áreas da saúde, das estradas, etc., para tentar diversificar, exatamente numa ótica de diversificação de risco.

E, quando, ainda por cima, estamos a falar de projetos que estão fortemente ancorados no Estado, em que o ciclo político é muito menor do que o ciclo de investimento, em que é difícil um projeto arrancar com vida útil de 30 anos, mudar o ciclo político quatro anos depois e vir outro acabar com uma obra que está nova — uma obra que arrancou e se inaugurou há dois anos. De facto, se muda o ciclo político, é difícilimo vir alguém que diga «isto agora fecha!» ainda a meio da obra. Agora, que está a ser implementada, fecha tudo?! É inimaginável.

Portanto, há uma certa sensação de que, quem entra neste projeto, tem a garantia de que o *cash-flow* futuro está bem escorado. Portanto, acho que é sempre de interesse dos privados.

Se calhar, por isso, o Estado pode ser ainda mais exigente na negociação e como que dizer: «Então, para virem comigo, vão aqui ‘rapar a unha até ao sabugo’, para que haja uma defesa do interesse público até ao limite.»

O Sr. **Nuno Encarnação** (PSD): — Sr. Professor, só uma última questão mesmo.

Uma vez que somos o quinto País em número de rodovias, em termos daquilo que é a nossa construção — pela primeira vez, estamos no G8 neste aspeto —, o Sr. Professor prevê que possam haver ainda muito mais parcerias público-privadas naquilo que é a rodovia a nível nacional ou acha que isto já foi «chão que deu uvas» e que não há muito mais a fazer naquilo que é a nossa rede rodoviária nacional?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Só se forem parcerias para a recuperação da rede existente. Não estou a ver a densificação da malha como um problema, em Portugal. Há, talvez, duas ou três iniciativas que valham a pena. Não sei, não conheço muito, não tenho opinião formada.

Agora, para a recuperação da rede existente e para outros setores, como, por exemplo, o da educação, pode haver. Por que não, no setor da educação, parcerias público-privadas, que possam fazer-se com sucesso e com interesse por parte do Estado? Mas não na rodovia. Já na área portuária, também pode fazer sentido, e ainda, eventualmente, na ferrovia, se se quiser avançar nesse tipo de projeto, mas uma ferrovia como tem sido debatido, ou seja, mais vocacionada para o transporte de mercadorias ou para um serviço mais leve de transporte de pessoas que faça sentido.

Quer dizer, o Estado, em todas as áreas onde está, pode, eventualmente, pensar em fazer parcerias. Como disse, o problema não está na parceria. Talvez haja situações-limite, como, por exemplo, uma parceria público-privada para a Polícia de Segurança Pública ou outra para as Forças Armadas para a defesa do território nacional — é algo que não faz grande sentido. Mas relativamente a muitos serviços que hoje já são também fornecidos por privados, em alternativa ao serviço público, acho que faz sentido pensar-se nisso. Não descarto essa possibilidade.

O Sr. **Presidente**: — O Partido Socialista pretende intervir na segunda ronda?

O Sr. **Rui Paulo Figueiredo** (PS): — Sim, Sr. Presidente.

O Sr. **Presidente**: — Tem a palavra, Sr. Deputado Rui Paulo Figueiredo.

O Sr. **Rui Paulo Figueiredo** (PS): — Quero só deixar uma nota muito rápida, para agradecer ao Prof. João Duque a humildade, a disponibilidade e os contributos dados.

Agradecer-lhe a humildade, porque já tivemos nesta Comissão outros convidados que, não sendo especialistas, falavam de tudo e mais alguma coisa, sem terem conhecimento, e é raro — e gostava de louvá-lo por isso — alguém, como o Sr. Professor, dizer que não é especialista, que não conhece em concreto a matéria, nem os contratos, nem os *spreads*, nem a TIR acionista, mas que é uma matéria que gosta de acompanhar e que o preocupa.

Agradecer-lhe, nesse sentido, a sua preocupação, resultante daquilo que tem acompanhado, assim como a sua disponibilidade, pois já respondeu a mais de 50 perguntas, o que é bastante exaustivo para quem não tem um conhecimento aprofundado.

E agradecer-lhe, acima de tudo, os contributos que nos deixou, alguns dos quais interessantes na matéria que tem a ver com a disponibilização de melhor informação. Penso que esse é o contributo útil desta audição.

Assim sendo, prescindiremos de fazer mais perguntas, tanto na segunda como na terceira rondas.

O Sr. **Presidente**: — Tem a palavra o Sr. Deputado Altino Bessa.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Sr. Presidente, começo por cumprimentar o Sr. Prof. João Duque.

Sr. Professor, gostava de confrontá-lo com algumas das suas afirmações. Diz que apenas acompanha com algum entusiasmo estas

matérias, mas hoje é uma referência até daquilo que é a opinião pública e publicada e as pessoas dão-lhe atenção e ouvem-no com credibilidade — pelo menos, é isso que me parece.

O Sr. Professor escreveu um artigo no dia 11 de fevereiro de 2010 que se intitulava *Obrigado Marcianos*, onde faz afirmações, como a de que os encargos com as PPP para os próximos 40 anos eram apenas de cerca de 8000 milhões de euros, uma ninharia para tanto debate, que em 2007 eram de 17 000 milhões de euros, que em 2008 eram de 23 000 milhões de euros e que, depois, em 2010, os valores não são comparáveis. Diz: «Sumiram-se os encargos com as concessões e subconcessões rodoviárias! Provavelmente, não vamos pagá-las! Irão ser pagas pelos extraterrestres. Obrigado Marcianos!».

Este foi também um quadro que, não sei se recorda, foi também da autoria do Sr. Professor (está aqui também com este gráfico). Assim, gostaria de lhe perguntar se, hoje, com aquilo que conhece relativamente a esta matéria, continua a manter estas afirmações e se partilha a ideia do Dr. Juiz Conselheiro Carlos Moreno que fala num apagão relativamente ao Orçamento para 2010.

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Muito obrigado pela sua dúvida.

No Orçamento de 2010, de facto, já fiz aqui nota, há uma alteração de comportamento — tanto no Orçamento de 2010, como no de 2011, diga-se de passagem — face quer aos anteriores de 2008 e de 2009 e quer ao de 2012. Portanto, neste momento, parece que há uma reposição de padrão, que acho que advém de dois ou três factos que possam ter sido seriamente corrigidos.

Podem dizer: «Bem, isso é o lado negativo e a tua vertente negativa de ver o problema». Eu sinto-me mais confiante com base em estimativas

um pouco mais conservadoras, porque não vejo grande razão para não o serem, no Orçamento de 2012, onde as projeções são mais conservadoras do que eram e voltam ao padrão inicial, do que nos anteriores padrões de encargos líquidos para o Estado. Alterações tão significativas têm uma justificação adequada, e eu chamei nota disso.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Posso depreender que o Sr. Professor acha que o Partido Socialista quis deliberadamente ocultar do Orçamento do Estado esses valores?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Bem, quem escreve um orçamento não é o Partido Socialista. Quem escreve um orçamento do Estado são os técnicos que, no Ministério das Finanças, foram encarregues de apresentar assim os dados.

Posso responder-lhe o seguinte: se eu fosse Ministro das Finanças, não deixaria que alterassem os critérios e as formas de apresentação de dados ou, então, se os alterassem, que fossem muito claros na justificação da sua alteração.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Então, o Sr. Professor acha que foram os técnicos que, por sua iniciativa, alteraram os critérios de avaliação desses valores?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Não, não, não! Repare: não é possível que o Ministro das Finanças não tenha olhado com cuidado para alguns números...

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Mas o Sr. Professor acabou de afirmar que quem faz o Orçamento são os técnicos e não é o Ministro das Finanças. Em que ficamos?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Quem elabora tecnicamente o Orçamento, quem escreveu aquele documento, muito provavelmente, foram os técnicos e não o Ministro das Finanças. Não tenho a mínima informação sobre se terão ou não recebido informações superiores para se comportarem de determinada maneira e, portanto, por essa via, alterarem a construção do Orçamento. Se eu fosse Ministro das Finanças, não deixaria que isso acontecesse. É o que lhe posso dizer.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Então, o Sr. Professor responsabiliza o Ministro das Finanças por ter dado orientações de que esse critério fosse alterado?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Não sei se foram dadas orientações ou não. Se eu fosse Ministro das Finanças, com certeza que estaria atento a alguns números.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Sr. Professor, desculpe dizer-lhe, mas estamos numa Comissão de Inquérito.

Às vezes, é fácil ir para a televisão e para os jornais dizer e escrever determinado tipo de coisas.

O Sr. Professor, neste mesmo artigo, afirma ainda o seguinte: «Sabe bem ganhar eleições, mas daqui a 10 anos ninguém quer pagar os lugares agora conquistados no Parlamento (...)». Isto significa, depreende-se pela mesma notícia, que a interpretação do Sr. Professor é a de que foi o

Ministério das Finanças, foi o Governo de então, na altura do Partido Socialista, que deu instruções para que este apagão se verificasse nas contas de 2010. Ou, então, o que quer dizer com estas afirmações?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Olhe, se não deram instruções, há um grave erro por omissão de tarefa, que é validar-se aquilo...

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Com o objetivo de ter mais uns lugares conquistados no Parlamento.

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Se o objetivo é esse ou não, não sei. Agora, que as consequências...

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Não sabe, mas o Sr. Professor escreveu que sabia que era esse o objetivo.

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Não, desculpe. A consequência é essa. A consequência, seguramente, será essa. Agora, se o objetivo... Estamos em política. Com certeza que os partidos querem obter mais lugares no Parlamento, e não menos. É por isso que disputam eleições e se apresentam a lugares. Se a responsabilidade política, no caso de elaboração do Orçamento, é do Governo, em particular do Ministro das Finanças, este deveria ter zelado para que a apresentação da informação fosse feita de determinada maneira, que não foi, e acho grave que tenha sido feita da forma como foi.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Então, posso depreender que entende que o Ministro das Finanças não zelou por aquilo que era a transparência rigorosa nas contas de 2010?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Seguramente, nesse aspeto.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Com o objetivo de obter mais uns lugares no Parlamento?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Com certeza com essa consequência!

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Pronto! Agora foi mais claro relativamente àquilo que eu pretendia.

Também o Tribunal de Contas diz que houve uma alteração aos contratos, que estes foram escondidos e que há contratos paralelos no valor de 705 milhões de euros. Depois, afirma: «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.» E, depois, termina: «Caso os respetivos pagamentos venham a ocorrer, podem os mesmos constituir infrações financeiras puníveis, a que o Tribunal de Contas estará atento.»

Que comentário faz o Sr. Professor a esta afirmação do Tribunal de Contas?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Acho que é muito grave. Acho que é muito grave!

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — O que significa que entende que a responsabilidade, nestes casos, não deve ser só política?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Sim, acho que as regras deviam ser alteradas claramente para se evitar aquela questão que já lhe disse, que é a da má utilização dos dinheiros públicos, com consequências inócuas até agora.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Então, posso depreender que houve claramente má utilização dos dinheiros públicos?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Não. Está a dar-me uma notícia que é... Enfim, está a reler um texto do Tribunal de Contas que, para mim, é muito grave, dizendo que há contratos paralelos no valor de 700 milhões de euros. Estes contratos paralelos até podem ter justificação. Podem ter uma justificação.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — O Tribunal de Contas é que não a tem!

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Pode haver uma justificação.

Como disse, o Tribunal de Contas tem uma ótica muito legalista — aliás, já foi referido aqui — e, às vezes, um contrato paralelo pode ser uma forma de vir a operacionalizar uma obra que, de outra maneira, ficava obsoleta.

Temos de perceber em que medida é que um contrato paralelo advém de uma emergência de uma situação que não estava prevista, de todo, e que

não era possível prever; ou não, ou se um contrato paralelo é apenas um complemento a um negócio que foi feito que, para ser ganho em determinada circunstância, tinha de ser feito por determinado montante e que, depois, é completado de outra forma.

Se a leitura do Tribunal de Contas é mera e especificamente vocacionada para «há um contrato paralelo e esse contrato não devia ter existido», então, estamos aqui perante um incumprimento da lei. Mas saber em que medida o contrato paralelo surge na decorrência de uma emergência, de alguma coisa que era absolutamente impossível de prever e que, aliás, sem ele, dava origem à não utilização do recurso, essa é a lógica económica da leitura.

Não faço ideia do que o Tribunal de Contas encontrou relativamente a este valor. Acho que a situação é grave e, pelo menos, não se deve insistir nela. Se houve má-fé, dolo, na preparação destes contratos, não faço a mínima ideia. Como lhe disse, não acompanho isto com minúcia nem sequer conheço os teores de contratos em concreto, tirando aquilo que está publicado nos concursos em *Diário da República*.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Sr. Professor, para terminar, nós tivemos aqui dois técnicos que fizeram parte da comissão de reavaliação de renegociação de algumas PPP, onde, nesta última renegociação, foram metidas as concessões Costa de Prata, Grande Porto, Norte Litoral, Beiras Litoral e Alta e também foram incluídas, nesta renegociação, as Grande Lisboa e Norte, sabendo que nestas duas concessões o risco corria para o lado da concessionária. Foi perguntado aos próprios intervenientes nesta comissão «se fosse o senhor a mandar, o que faria?» e, quer um quer outro, afirmaram que não incluíam estas duas concessões, Grande Lisboa e Norte, na renegociação, visto que nestas duas o risco corria para o lado do

concessionário, afirmando que quanto à Grande Lisboa não tinha valores definitivos, mas que o prejuízo desta renegociação para a Norte seria de 571 milhões de euros.

Pergunto-lhe como consegue explicar o facto de estas duas concessões, que não estavam em processo de renegociação, estavam de fora, em que o risco que corria para o lado do concessionário, terem sido incluídas neste processo de renegociação?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Só se fosse para passar mais risco para o lado do concessionário. É sempre possível pensar nisso, não é?

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

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Então, não compreendo.

Não sei, mas, como não estive envolvido, também não sou a pessoa certa para ser questionado sobre isso.

O Sr. **Presidente**: — Presumo que a segunda ronda esteja concluída.

Para a terceira ronda existem duas inscrições.

Tem a palavra o Sr. Deputado Mendes Bota.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Sr. Presidente, Sr. Prof. João Duque, tenho três questões para lhe colocar.

A primeira é a seguinte: no dia 28 de abril de 2010, foi concluído o processo da contratação da subconcessão Pinhal Interior, aliás, a mais cara de todas, foram 1428 milhões de euros. No dia 8 de maio do mesmo ano, o Ministro das Obras Públicas assinou o contrato do primeiro troço da alta

velocidade entre Lisboa e Madrid. Dois dias depois, o Sr. Primeiro-Ministro dirigiu-se aos portugueses e anunciou um conjunto de medidas de austeridade, até salientando que os próximos seis meses eram fundamentais, cruciais, para conter o défice orçamental.

A minha pergunta, como economista, Sr. Professor é a seguinte: acha que à luz dos manuais de Economia ou até dos manuais de boa governação, é aceitável que se assumam compromissos de 30 ou de 40 anos para o Estado dois dias antes de se anunciarem medidas de austeridade?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — À pergunta assim colocada, com uma resposta de sim ou não, nunca é possível responder. A resposta é: depende.

Posso pedir às pessoas austeridade para fazer investimento, porque esse investimento vai trazer benefício futuro.

O grave é que, no caso em particular do TGV, tratava-se de pedir austeridade para implementar um projeto que vai impor mais austeridade. Isso é que ninguém compreende e que acho que é difícil compreender. Porque, lá está, e voltando um pouco atrás, se eu abdicar de determinado tipo de consumos hoje para um investimento que promove o rendimento, o emprego futuro e o benefício futuro, eu entendo. Agora, medida de austeridade para promover um investimento que vai promover mais austeridade no futuro, aí já não acho compreensível.

No que se refere às projeções de procura do TGV, tal como eu as cheguei a ver, dificilmente alguma vez se consegue transformar esse projeto num projeto financeiramente aceitável. Nunca percebi como é que seria possível incorreremos nesse tipo de custo, a não ser que se beneficie ou que se valorize bastante algum impacte ambiental positivo que possa ter a transferência de transporte da rodovia ou do transporte aéreo para o

ferroviário. Mas, para isso, é preciso que exista um excesso de penalização tão elevado que dificilmente creio ser compaginável com os dias de hoje, com aquilo com que estamos habituados a trabalhar.

O Sr. **Mendes Mota** (PDS): — Sr. Prof. João Duque, em 2013, ou a partir de 2013, o Estado irá começar a pagar as rendas das últimas parcerias público-privadas lançadas a partir do ano de 2009.

A pergunta, muito simples, que coloco é esta: como economista, entende que o Orçamento do Estado comporta um encargo de entre 2000 a 3000 milhões de euros, com rendas das parcerias público-privadas a partir de 2013?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Comporta, à custa de cortes noutras áreas. O exercício vai ser esse.

O que está previsto no Orçamento de 2012 para 2014 são 1243, e por aí afora. Vamos lá a ver: o que está previsto, neste momento, no Orçamento de 2012, é uma passagem de 800 milhões para 1250 milhões, portanto são 500 milhões de excesso. Se, em cima disso, contarmos a redução do défice orçamental para níveis comportáveis com o produto, ainda por cima com uma redução do produto... Estamos a falar numa economia em que temos dois efeitos para o mesmo lado, sempre a cortar: cortar o défice em função do valor absoluto, mas como também tem de ser ajustado ao PIB, a redução ainda é maior porque o PIB está a cair. Portanto, temos dois efeitos em cima um do outro.

A resposta é a seguinte: a renda vai ser paga à custa de um corte noutra área. Como a esmagadora maioria do nosso Orçamento contempla despesas de índole social (salários ou pensões), quer dizer... Já fiz o exercício e já repeti isto: adeus décimo terceiro e décimo quarto meses

forever, porque eu não estou a ver hipótese nenhuma de virmos a reconquistá-los.

Espero que todos os membros do Governo tenham a maior das felicidades ao verem as suas aspirações absolutamente preenchidas, mas este é mais um efeito em que não estou a ver como é que se lhe pode fazer face sem recorrer a cortes adicionais nas áreas que conhecemos.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Em 2006, foi alterada a lei que regula o funcionamento do Tribunal de Contas, nomeadamente as suas competências — a Lei n.º 48/2006 —, e foi feita uma alteração ao regime anterior, em que os contratos adicionais aos contratos visados ficaram excluídos da obrigatoriedade de fiscalização do Tribunal de Contas.

Pergunto-lhe, Sr. Professor, como é que encara este tipo de alteração e se acha que houve aqui alguma preparação dolosa no sentido de facilitar, posteriormente, nos anos que se seguiam, a passagem de alguns desses contratos adicionais, alguns deles que até estão, neste momento, eventualmente, muito em cima da mesa, em função do relatório do Tribunal de Contas.

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Não sei se houve atuação dolosa. Mas há coincidências e, portanto, o que registo é uma coincidência que infelizmente funciona para o mesmo lado.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Uma última pergunta, que tem a ver com o seguinte: julgo que conhecerá, pelo menos em traços gerais, o modelo da parceria público-privada do Metro do Porto, em que existe uma separação, sobretudo ao nível da calendarização desses contratos, ou seja,

há um contrato para o investimento na infraestrutura e há um contrato para a manutenção e a sua operacionalização.

Este segundo contrato é um contrato de muito mais curta duração e que permite que, em cinco anos, possa haver quase que um período de experiência, um *trial period*, por parte da concessionária e que, eventualmente, também aumenta o grau de concorrência quando se põe de novo a concurso a concessão para uma renovação dessa mesma manutenção e dessa mesma operacionalização.

Pergunto-lhe se entende que este poderia ter sido, eventualmente, um modelo interessante a ter sido aplicado, ou que, eventualmente, possa vir a ser aplicado no futuro em relação às parcerias público-privadas do País inteiro.

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Essa é uma possibilidade, mas a atratividade desse tipo de proposta para o outro lado depende do seu envolvimento no investimento. Se for mera exploração da concessão, se não há investimento nenhum não é desatrativo. Quanto mais envolvimento houver no *procurement* e na solução de investimento inicial por parte do concessionário, mais ele vai querer ter períodos prolongados na concessão. Porque senão ninguém aceita ficar agarrado a um investimento não tendo, depois, a concessão da exploração.

Tem de se ver, concretamente, quando é que faz sentido separar uma coisa da outra.

Se eu despegar completamente a infraestrutura do serviço por períodos mais curtos, que não exijam investimento ao concessionário — tirando, enfim, aquele investimento normal —, faz mais sentido separar, até porque permite uma tensão maior e uma preocupação maior do concessionário na relação com o público. Na prática, muitas das vezes, não

é a imagem do concessionário que está em causa; é sempre a imagem do Estado. Nesse sentido, se o período de subcontratação é mais apertado, vai manter mais atenta e tensa a entidade que a explora e, portanto, no fundo, vai servir melhor o utilizador final.

Portanto, faz sentido, mas, mais uma vez, é preciso perceber qual é o envolvimento que o privado tem no outro contrato de investimento.

O Sr. **Presidente**: — Tem a palavra a Sr.^a Deputada Carina Oliveira.

A Sr.^a **Carina Oliveira** (PSD): — Sr. Professor, vou fazer-lhe duas ou três perguntas, também de âmbito genérico, como têm sido as nossas audições nesta primeira fase dos trabalhos da Comissão de Inquérito.

A primeira prende-se com a virtude das PPP. Há pouco, disse que não as devemos descartar. De facto, já todos nós concluimos que o problema não são as PPP em si, não é o facto de existirem, mas sim, pelos vistos, a dose. É como o veneno: mata um pouco pelo excesso ou pela dose.

Aquilo que lhe pergunto é se, não podendo fazer investimento através deste mecanismo *ad aeternum*, deve haver um limite ou se, pelo menos, deveria ter já havido um limite ou um travão ao investimento através deste mecanismo.

Fiz esta mesma pergunta aos convidados universitários que também já cá estiveram na Comissão. O Prof. Cruz dizia-me que, por exemplo, no Brasil, já foram estudados mecanismos no sentido de haver uma percentagem do PIB que seria imposta como limite à utilização das parcerias público-privadas. Pergunto-lhe se também faria sentido estudar mecanismos desse tipo de controlo, não diria especificamente através da percentagem do PIB, mas na percentagem, por exemplo, do Orçamento do

Estado: impor-se um teto máximo à utilização destes mecanismos. Queria saber qual era a sua opinião sobre isso.

A minha segunda pergunta tem a ver com um comentário seu. O Sr. Professor perguntou «afinal, qual é o objetivo da Estradas de Portugal?», tendo perguntado se seria o de desorçamentar a atividade que tradicionalmente tinha. Também em resposta a um outro colega meu, o Sr. Professor dizia que a existência de mais parcerias público-privadas nesta área seria, hipoteticamente, para a recuperação da rede existente.

A pergunta que lhe deixo é sobre o seguinte: nas subconcessões que foram feitas por mão da concessionária Estradas de Portugal, em que uma parte dizia respeito a uma percentagem de construção, mas em que a esmagadora maioria tinha também a ver com a conservação da rede existente e que estava um pouco na malha da outra construção que seria feita, não acha que há uma deturpação da área *core* da empresa? Aquilo que tradicionalmente é o objeto de exercício da Estradas de Portugal está a ser subalternizado, secundarizado e também dado a subconcessão de privados. No limite, a Estradas de Portugal não está a fazer, apenas, quase só gestão de contrato e, neste caso, gestão de dívida.

A terceira e última pergunta que lhe deixo, e que fiz também aos convidados anteriores e aos universitários que aqui estiveram, diz respeito aos meios e aos mecanismos de controlo para fiscalização destes contratos.

Dizia o Prof. Avelino de Jesus que, a bem da transparência, a gestão far-se-ia por si própria, caso toda a informação relativamente a estes contratos estivesse disponível em *sites* para ser escrutinada não só pelos órgãos políticos, mas também, por exemplo, pelas universidades que, nos seus estudos, obviamente, também se debruçam sobre estes indicadores.

O Prof. Cruz foi um pouco mais além: dizia que a figura de gestor de projeto destas parcerias seria fundamental para poder haver alguém

responsável que acompanhasse, do início ao fim, estes procedimentos. No seguimento desta opinião, dou como boa a nova legislação que saiu relativamente às parcerias público-privadas, no que concerne a uma unidade técnica que impõe também esta figura.

Faço-lhe também a mesma pergunta: considera que, em termos de meios e mecanismos de controlo e de fiscalização destas parcerias, podemos ir mais além ou temos já todas as ferramentas ao nosso dispor?

Telegraficamente, pedia-lhe um comentário final: não acha que, em todos estes contratos, o tráfego é a variável-chave?

O Sr. Prof. Dr. **João Duque**: — Gostava de lhe responder à última pergunta, mas não sei. É a tal questão: qual é a variável-chave? Não sei. Quer dizer, faz sentido que a quantidade de tráfego seja uma variável importante, mas eu não sei. Também depende do preço a que as pessoas circulam. Como estamos a ver, agora, com alternativas boas, as pessoas deixam de circular, porque o preço é elevado em determinado tipo de trajetos.

Portanto, temos dois efeitos: não se trata apenas de uma redução da procura por causa da redução da atividade económica em geral, mas também porque as pessoas fogem do preço.

Quanto à quantidade de PPP, o seu limite máximo, eu não ia por aí, tenderia a não limitar a atividade a um máximo. Porquê? Porque isso pode tirar oportunidades interessantes. Portanto, acho que a oportunidade de uma PPP faz-se em função da sua real viabilidade. Não concordo muito com limites.

No que se refere ao volume, o volume das atuais PPP não é excessivo. Só se tornou excessivo, porque o modelo que foi montado agora funciona ao contrário. Imaginem que nós tínhamos PPP que agora jorravam

milhares de milhões de euros para o Estado. Era fabuloso. Isso queríamos nós! Se assim fosse, agora estávamos todos a dizer: foi uma pena não terem feito mais, porque agora é que era bom, para financiar os desempregados, etc..

O problema não está, pois, na quantidade das PPP, está na qualidade do fluxo, e normalmente o fluxo vai para outro lado.

Portanto, não gosto muito de limitar, porque acho que isso é estupidificar um bocado, a menos que se preveja que... Bom, como há, naturalmente, uma tendência no sentido de os políticos usarem as PPP para um fim que não vai exatamente no sentido da análise do interesse público, havendo essa possibilidade, então vamos limitar com regras do estilo: em ano de eleições, não há assinatura de PPP. Portanto, vamos impor uma série de limites. Mas isso é desacreditar a política, a boa política. Temos, claro, que criar aqui travões e penalizações para afastar os maus políticos da política, mas, se calhar, essa não é a forma certa.

Quando à Estradas de Portugal e à subcontratação da recuperação da rede, etc., a lógica de criar estímulos para a iniciativa privada fazer aquilo que o Estado faz não é desadequada se se sentir que o que o Estado faz é feito de forma mais ineficiente. Não quer dizer que seja sempre assim. Mas se se sente que há determinado tipo de atividade a que a iniciativa privada responde bem e de uma forma muito eficiente, então porquê fazê-lo no Estado? Portanto, essa análise é feita. Por que é que não há padarias do Estado? O pão é uma coisa muito importante, é quase um alimento sagrado. Os privados fazem isso, fazem muito bem e eficientemente.

Agora, pode perguntar: a estrutura não era suficiente para justificar o desenvolvimento dessa atividade no Estado? Se calhar, era; mas se calhar existe tanta oferta privada na área da recuperação da estrutura rodoviária que se pode questionar «para quê estarmos a usar um recurso público» — a

menos que o Estado comprasse o recurso aos privados. Mas não faz, se calhar, muito sentido. Aí eu não condeno muito, e a Estradas de Portugal passam a ser como que um gestor, digamos assim, da recuperação da rede.

Como digo, a recuperação da rede poderia fazer-se em PPP. Contudo, tem de se ver bem qual é o benefício que se tira dela.

Finalmente, quanto aos mecanismos de controlo e ao gestor de projeto, acho excelente, desde que se dê esse instrumento de gestão ao gestor, porque senão o que estamos a fazer é criar um lugar sem interesse — não vejo qual é o interesse: ou o gestor pode tomar decisões e é responsabilizado e, até, potencialmente beneficiado com os resultados ou, então, não faz sentido criar um gestor de projeto.

O gestor de projeto não é só a pessoa que se encarrega da execução do projeto. Deve tomar decisões e deve ser responsabilizado por elas. E, se conseguir, nomeadamente, que os resultados se façam dentro dos prazos, dentro do orçamento, ou até abaixo, sem prejuízo de qualidade, por que não beneficiar o gestor? Ou mesmo a equipa, visto que podemos dividir o prémio por todos os participantes na equipa. Acho que até faz sentido: ganha o Estado e ganham as pessoas, que fiquem mais empenhadas.

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

Srs. Deputados, estamos a concluir os nossos trabalhos, e a horas decentes para uma reunião ininterrupta, pelo que agradeço de novo ao Sr. Prof. Doutor João Duque a sua disponibilidade e a forma e o conteúdo com que colaborou nos nossos trabalhos. Muito obrigado.

Srs. Deputados, a nossa reunião realizar-se-á no próximo dia 14, no final do Plenário, para a audição do Sr. Eng.º Rui Manteigas, Diretor de Concessões da Estradas de Portugal.

Tem a palavra o Sr. Deputado Mendes Bota.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Sr. Presidente, atendendo aos precedentes, não seria possível marcarmos a reunião mesmo durante o Plenário? Ou seja, a nossa Comissão tem essa possibilidade e, assim, evitava-se que as reuniões se prolongassem para lá da meia-noite, porque não faz muito sentido.

O Sr. **Presidente**:— Poderemos encontrar um consenso nessa matéria, mas temos de conjugar com o eventual período de votações que haja no Plenário. Penso que, em contato uns com os outros, conseguiremos resolver essa matéria.

Vamos ver se conseguimos encontrar um consenso relativamente a essa matéria, tendo em conta a ordem de trabalhos do Plenário. Certamente, encontraremos um equilíbrio.

Está encerrada a reunião.

Eram 13 horas e 43 minutos.