Resposta escrita às perguntas recebidas da Comissão de Economia, Obras Públicas e Habitação no contexto das audições programadas.

Vitor Gaspar[1]

Começo por agradecer ao Deputado Miguel Santos o envio das perguntas e à Comissão a oportunidade de responder por escrito à Comissão. Junto respostas às perguntas recebidas do grupo parlamentar do Partido Socialista.

Parece-me ser uma oportunidade para clarificar de forma categórica a forma como decorreu a Privatização da ANA aeroportos. Especificamente:

- em que circunstâcias ocorreu;
- quais os objectivos que serviu e os interesses que protegeu;
- que avaliação se pode fazer dos resultados obtidos após mais de uma década após a operação.

Aproveitando a regra de permitir uma intervenção inicial de seis minutos nas audições presencais usarei essa faculdade para adicionar uma curta introdução também por escrito.

Introdução e contexto.

A operação de privatização da ANA estava prevista no contexto do Memoradum de Entendimento assinado pelo Governo português, em maio de 2011. Portugal detinha a distinção de ter sido o último país com uma economia avançada, à data da crise financeira global, a ter recorrido a um empréstimo do Fundo Monetário Internacional (em 1983). O Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) foi necessário para evitar a bancarrota e a interrupção do cumprimento das obrigações sociais e económicas do Estado português. Nestas condições os objectivos prioritários de interesse público eram a redução da dívida pública, a contribuição para a liquidez do Tesouro (reduzindo, assim, riscos operacionais) e a melhoria da gestão do património público. Outros importantes objectivos estratégicos incluiam a competitividade da economia portuguesa e da sua estrutura aeroportuária e a coesão territorial do país.

Os resultados obtidos excederam as melhores expectativas. O montante obtido na operação – a proposta vencedora da Vinci – foi de mais de três mil milhões de euros, contribuiu de forma muito significativa para a redução da dívida pública e dos hiatos de financiamento do sector público. Pedro Passos Coelho afirmou mesmo, no final de 2012, (parafraseando) que “o retorno conseguido na

[1] Director do Departamento de Finanças Públicas, do Fundo Monetário Internacional (FMI). As respostas neste documento são da minha exclusiva responsabilidade, reflectindo a minha actuação enquanto Ministro das Finanças de Portugal (2011 – 2013). Não reflectem necessariamente posições do Fundo Monetário Internacional. Mais as minhas respostas só fazem uso de informação produzida pelo FMI disponível no domínio público.

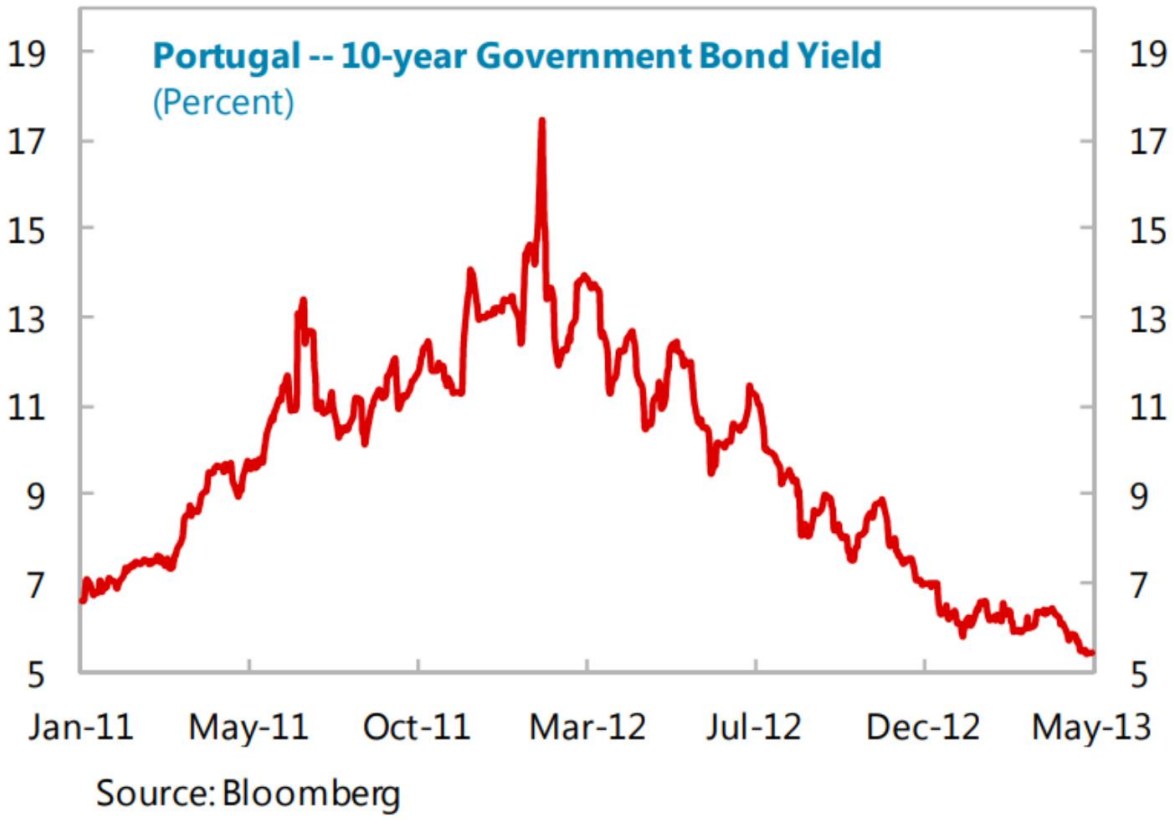
privatização da ANA seria reconhecido internacionalmente como o melhor conseguido até hoje". O que parece efectivamente sido o caso.

A privatização esteve também associada a uma melhoria da eficiência operacional. A Vinci comprometeu-se a realizar investimentos em infraestruturas aeroportuárias, melhorando a capacidade e a qualidade do respectivo serviço em Portugal. O impacto reputacional foi considerável, estabelecendo Portugal como um destino atraente para investimento estrangeiro (particularmente valioso em contexto de dificuldade de financiamento externo da economia nacional).

Particularmente relevante foi a decisão da Comissão Europeia sobre a operação (para efeitos do exame da conformidade da operação com as regras europeias em matéria de ajudas de Estado. A Comissão Europeia (C (2013), 3456 final) conclui que a venda foi outorgada à oferta mais elevada, num concurso internacional competitivo, transparente e não discriminatório; que a informação dada aos participantes foi suficiente e atempada; e, finalmente, que não se registaram quaisquer reclamações.

O Fundo Monetário Internacional (no seu sétimo exame do desempenho de Portugal no contexto do PAEF, com data de 12 de junho de 2013) refere no seu parágrafo 4 (tradução minha): "Em meados de janeiro, o governo conseguiu reabrir o acesso ao mercado de obrigações a cinco anos, com uma operação de 2,5 mil milhões de euros (...) com um retorno de pouco menos de 5 por cento". Afirmanndo no final do mesmo parágrafo que "O interesse dos investidores também foi aparente na bem-sucedida privatização da concessionária de aeroportos ANA, vendida por 3,1 mil milhões de euros ... num processo de atraiu várias propostas fortes."

Reproduzo a figura que acompanha o parágrafo citado. Pode ver-se que as taxas de juro a 10 anos estavam, em Maio de 2013, abaixo dos níveis do início de 2011. O último passo do regresso aos mercados de obrigações estava, nessa altura, já à vista.



Um indicador importante para aferir o desempenho da ANA é a evolução do movimento de passageiros. Em 2012, ano que precedeu a conclusão da operação, o tráfego de passageiros no conjunto dos aeroportos portugueses foi de 30 milhões (um pouco mais de metade no aeroporto de Lisboa). Em 2019, ano anterior à pandemia, esse número quase duplicou, passando para 59 milhões (Lisboa aumentou um pouco mais, tendo registado o trânsito de mais de 31 milhões de passageiros). O movimento diminuiu com a pandemia, mas a tendência recuperou em 2023 e continuou assim em 2024. Portugal está no oitavo lugar do ranking europeu de conectividade aérea. Este indicador chama a atenção para o papel crucial da rede aeroportuária na competitividade global da economia portuguesa (que deve ser avaliada em conjunto com a coesão territorial).

1. Como ex-Ministro das Finanças, de que forma justificaria a falta de cláusulas penalizadoras no contrato de privatização da ANA, o que permitiria ao Estado intervir em caso de incumprimento? Considerando o impacto estratégico da ANA para a economia nacional não seria prudente garantir uma maior protecção do interesse público?

O quadro regulamentar relativo à privatização da ANA aplica as regras gerais e os princípios de regulação europeus. A aplicação procurou alinhar os interesses privados com os interesses públicos através do desenho de um sistema de incentivos. As ideias-chave incluem: a certeza sobre as regras do jogo; a exploração de complementaridades entre as atividade de transporte aéreo e outras atividades no

mesmo espaço; o aumento do número de passageiros como base da melhoria de resultados; a competitividade do sistema aeroportuário português; e, finalmente, transparência no reporte e monitorização efectiva.

Parece-me que os resultados acumulados nos últimos dez anos – referi alguns exemplos na Introdução – comprovam cabalmente a validade da opção tomada.

2. Porque motivo se optou por uma privatização integral da ANA? Sendo que tal não estava previsto no Memorando de Entendimento e contrariando a tendência europeia de manter uma participação do Estado em ativos aeroportuários estratégicos, mesmo tendo sido ultrapassado o valor previsto com privatizações. Foi considerada a venda faseada ou outras alternativas que pudessem gerar maior valor para o Estado no longo prazo?

A privatização integral da ANA era totalmente compatível com a estratégia preconizada no Memorando de Entendimento. Como referi na Introdução, a operação foi acolhida como um sucesso pela Comissão Europeia e pelo staff do Fundo Monetário Internacional, tanto a nível da operação como sobre o seu impacto positivo na perceção e avaliação do risco soberano pelos investidores externos. Se tomarmos uma perspectiva global, a tendência tem sido para um aumento da participação de capital privado. O mundo revela uma enorme variedade de modelos que, em geral, procuram um judicioso equilíbrio entre eficiência, investimento e outros aspetos de interesse público.

Julgo, assim, que o modelo adoptado foi bem sucedido e serviu bem Portugal nos mais de dez anos subsquentes à operação de privatização.

3. A venda da ANA foi realizada num momento de crise económica. Considera que, com melhores condições de mercado, o Estado poderia ter obtido um valor superior pela privatização? Foi realizada alguma análise de impacto que justificasse a venda naquele contexto?

Na pergunta anterior o grupo parlamentar do Partido Socialista recorda a referência à privatização da ANA no Memorando de Entendimento sujacente ao PAEF. É esse o contexto relevante. O encaixe financeiro da operação constituía uma importante fonte de liquidez num momento de extrema necessidade financeira. O valor da liquidez em tais circunstâncias é muito superior à atribuída em períodos de tranquilidade nos mercados.

Mas, como procurei argumentar acima, os resultados não foram apenas um sucesso do ponto de vista do encaixe financeiro. Serviram, em meu entender, o interesse público mais geral, a competitividade global de Portugal e a coesão do território nacional.

4. A privatização conferiu à Vinci o monopólio de toda a rede aeroportuária nacional, incluindo o futuro aeroporto de Lisboa. Esta concentração de poder numa única empresa foi devidamente considerada em termos de impacto na concorrência e interesse público?

Agradeço muito em especial esta pergunta.

Como argumentei acima, o modelo regulamentar procurou alinhar os interesses da gestão privada com o interesse público.

No caso das estruturas aeroportuárias, há sempre um elemento de monopólio associado à localização. Em Economia usa-se a analogia com a localização territorial para explicar precisamente a lógica da concorrência monopolística (especialmente relevantes são os trabalhos de Harold Hotelling publicados há quase um século). É este elemento de monopólio uma das importantes bases para a necessidade de regulação e de regulamentação.

É importante perceber que a forma de maximizar ainda mais o encaixe teria sido a privatização isolada do aeroporto de Lisboa. A concorrência do resto dos aeroportos nacionais seria insuficiente para contrariar vantagens competitivas associades às economias de rede associadas com a maior integração de Lisboa nas rotas internacionais.

A aposta estratégica foi, e a meu ver bem, por uma abordagem de conjunto ao todo nacional que equilibrasse a competividade global com a coesão social e territorial. O forte crescimento do número de passageiros e a sua repartição equilibrada pelo conjunto dos aeroportos sugere que a aposta não só era fundamentada, como se revelou extremamente vantajosa para o país.

Um aspecto fundamental é perceber qual o mercado relevante para apurar da posição de concorrência. Olhando para o aeroporto de Lisboa à época da privatização da ANA apenas cerca de 13,5 % do tráfego era nacional. A parte dominante era de destinos europeus ou origens europeias (64,5 %). Com os restantes 22 % repartidos pelo Resto do Mundo (sendo que o Brasil é o parceiro mais relevante). É esta a justificação para a minha insistência na possibilidade de harmonia entre competitividade global e coesão territorial. Essa harmonia foi conseguida no caso da operação da ANA.

5. Apesar do valor da venda, o contrato da concessão parece não otimizar os benefícios para o Estado, especialmente com a partilha de lucros sendo limitada até 2025. Como justifica esta opção?

A justificação é simples: a nossa convicção era de que a taxa de desconto dos investidores privados era demasiado elevada. O adiamento da partilha de lucros permitia nessas condições maximizar o encaixe ao mesmo tempo que, no longo prazo, a partilha de resultados estava assegurada. E o longo prazo chega: neste caso, é já para o ano que vem.

6. O contrato de concessão permitiu aumentos significativos nas taxas aeroportuárias, sem permitir uma interevenção adequada do regulador. Como o Ministério das Finanças avaliou o impacto

desse aumento nas companhias aéreas e nos consumidores, e que medidas foram discutidas para mitigar esses efeitos?

Insisto, o modelo de regulação parece ter sido simultaneamente bem formulado e bem-sucedido. Nestes anos, tem havido um aumento substancial quer do volume de passageiros, quer da oferta de destinos. Parece-me difícil refutar que a evolução foi positivia para passageiros e companhias aéreas.

7. Com base no desempenho financeiro da ANA após a privatização, acredita que os benefícios gerados pela venda justificam o monopólio e as condições favoráveis dados à concessionária? Houve algum mecanismo de revisão do contrato ou reequilíbrio financeiro pensado para assegurar uma partilha mais justa dos benefícios?

Continuando o argumento anterior os resultas nestes dez anos foram bons para a empresa concessionária e os seus accionistas. Foram também bons para os tráfego aéreo e os passageiros. Foram bons para a competitividade do país e a coesão territorial. Beneficiaram o turismo, a actividade económica e o emprego. Geraram receitas acrescidas de impostos directos e indirectos.

Como em 2013 houve uma estreita complementaridade entre os desenvolvimentos sectoriais e tendências mais abrangentes. Neste momento os custos de endividamento do Tesouro português são na área do euro apenas signifcativamente superiores aos da Alemanha, Holanda e Irlanda. Seria importante que a proximidade com a Irlanda ultrapassasse a esfera financeira para abranger o crescimento e a prosperidade.