

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

9.^a Reunião
(5 de junho de 2012)

SUMÁRIO

O Sr. Presidente (António Filipe) declarou aberta a reunião às 10 horas e 41 minutos.

Foi ouvido, em audição, o Sr. Dr. Vítor Almeida, Técnico do Ministério das Finanças. Usaram da palavra, a diverso título, os Srs. Deputados Bruno Dias (PCP), Pedro Filipe Soares (BE), Carina Oliveira (PSD), Emídio Guerreiro (PSD), Rui Paulo Figueiredo (PS), Altino Bessa (CDS-PP), Duarte Filipe Marques (PSD), Fernando Serrasqueiro (PS), Manuel Seabra (PS), Fernando Serrasqueiro (PS), Hélder Amaral (CDS-PP), Mendes Bota (PSD) e Adriano Rafael Moreira (PSD).

O Sr. Presidente encerrou a reunião eram 17 horas e 6 minutos.

O Sr. **Presidente** (António Filipe): — Srs. Deputados, muito bom dia. Vamos dar início aos nossos trabalhos.

Eram 10 horas e 41 minutos

Como sabem, a reunião de hoje tem como ordem de trabalhos a audição do Sr. Dr. Vítor Almeida, que foi proposta pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista e aprovada por unanimidade.

Pergunto, em primeiro lugar, se o Sr. Dr. Vítor Almeida tem alguma objecção a que os trabalhos decorram à porta aberta. Já me disse que não, mas, de qualquer forma, fica feito formalmente esse anúncio.

Antes de começarmos os trabalhos, já expliquei ao Sr. Dr. Vítor Almeida como é que temos vindo a funcionar, os nossos mecanismos de várias rondas, e também dei conta da possibilidade de poder fazer uma breve intervenção inicial, precedendo o período de perguntas e respostas.

Portanto, agradecendo ao Sr. Dr. Vítor Almeida a sua presença nesta Comissão e a sua colaboração nos nossos trabalhos, iria, então, convidá-lo a fazer uma intervenção inicial, após o que passaremos ao período de perguntas e respostas.

Tem a palavra o Sr. Dr. Vítor Almeida.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida** (Técnico do Ministério das Finanças): — Sr. Presidente, Srs. Deputados: Não vos vou maçar muito nesta introdução inicial, mas gostaria apenas de tocar ou abordar dois ou três aspetos que me parecem essenciais.

Todos nós sabemos, infelizmente, que Portugal se confronta, nos últimos anos, com um problema de sobre-endividamento, em que, associado a esse sobre-endividamento, está seguramente um esforço muito

significativo de investimento que foi feito ao longo dos últimos 25 anos, enfim, basicamente depois da adesão à União Europeia.

Esse investimento, que me atrevera a qualificar, de alguma forma, como excessivo, é transversal a toda a Administração Pública, desde a administração central, a administração regional e a administração local — com pavilhões gimnodesportivos e piscinas que proliferam por todo o País, questões relacionadas com algumas infraestruturas de transporte que estarão claramente sobredimensionadas em relação ao número potencial de utilizadores e, também, naturalmente, em relação à via rodoviária que, nalguns casos, também poderá ser considerada como excessiva, embora dentro do PRN (Plano Rodoviário Nacional).

O problema, do meu ponto de vista, estará centrado no tipo de investimento que foi feito e não tanto na forma como ele foi contratualizado.

Aquilo a que assistimos nos últimos tempos, diria quase que a uma certa diabolização das parcerias público-privadas (PPP), tem mais a ver não com o problema do investimento que é feito, mas com a questão de como ele é contratualizado. Portanto, aqui poderemos pôr em comparação mecanismos de contratação através de PPP ou mecanismos de contratação através de outras formas de empreitada, outras formas previstas para contratação pública.

Gostaria de estabelecer alguma comparação entre a contratualização através de PPP e a contratualização através de outras formas mais tradicionais de contratação pública. Portanto, não tanto centrar a questão na utilidade ou não utilidade do investimento — porque isso não é tanto da minha área —, mas na análise destes dois tipos de contratualização.

E faço isso — e aqui, sim, com alguma convicção pessoal — porque, daquilo que me foi dado assistir ao longo dos últimos nove anos em que

tenho estado envolvido com esta questão das PPP, esta é uma modalidade de contratualização que, bem gerida, tem virtualidades significativas. Obviamente, também tem algumas restrições, mas não me parece de todo prudente que deva ser totalmente ostracizada, porque pode ser um instrumento importante de desenvolvimento económico.

Nesta tentativa de comparar ou de confrontar a contratação através de PPP com outras formas de contratação, dividiria este tema em vários grupos.

O primeiro grupo é o do nível dos encargos, que é uma questão que tem sido muito debatida, mas penso que há aqui alguma necessidade de centralização do problema e de clarificação.

Quando se fala de encargos com as PPP, estamos a falar de uma globalidade de encargos que envolvem todos os encargos associados ao projeto, desde os encargos de construção, aos encargos de financiamento (juros, basicamente), aos encargos de conservação, de manutenção e de grandes intervenções ao longo da vida do projeto. Portanto, estamos a falar de um valor de encargos agregado ao longo de 30 anos.

Pelo contrário, quando falamos, designadamente, de empreitadas, — portanto, de outras formas de contratação —, estamos só a falar de custos de construção. Não estamos a falar de encargos financeiros, não estamos a falar de custos de operação da infraestrutura ao longo da vida do projeto, nem de custos de grandes intervenções de que esse projeto carecia ao longo da vida.

Estamos, portanto, a falar de realidades não comparáveis.

Claramente, os encargos com as PPP, quando são quantificados, porque agregam todo o volume de encargos, tendem a aparecer com valores mais significativos.

A título meramente de exemplo, ainda no domingo passado, numa reportagem na televisão, falava-se que o Metro do Porto estava confrontado com um passivo bancário de 2,6 milhões de euros, tomando esta realidade, por exemplo, só o capital. Ora, se pensarmos numa vida média de financiamento de 20 anos, provavelmente já teremos que duplicar esse valor, porque além do capital teremos os juros associados ao serviço da dívida e, em 20 anos, a uma taxa de 4% ou 5%, chegaremos ao dobro do valor. E se ainda acionarmos, ao longo de um projeto normalmente de 30 anos, os custos de conservação, de substituição de equipamentos e de substituição de material, teremos seguramente mais 1000 milhões de euros.

Portanto, em modalidade de contratação tradicional, aquilo que aparece é apenas a dívida bancária de capital — os 2,6 milhões de euros —, mas, se usássemos o mesmo mecanismo de apuramento que é utilizado numa PPP, provavelmente estaríamos a falar de 6500 ou 7000 milhões de euros. Estamos, pois, a falar de realidades que são substancialmente diferentes em termos da métrica de quantificação.

Saliento ainda um outro aspeto: alguns dos encargos com PPP têm natureza de esforço financeiro de substituição. Ele não é tão visível nos casos das estradas, porque normalmente estamos a falar de novas infraestruturas, mas se falarmos, por exemplo, dos encargos com PPP na área da saúde, estamos, em grande parte, a falar de encargos com substituição. Os encargos com serviços clínicos na área da saúde que estão afetos a PPP, ocorrendo a prestação de serviços de saúde através de PPP, implica que eles não sejam refletidos nos encargos com o Serviço Nacional de Saúde (SNS) com o mesmo serviço de saúde. Portanto, têm uma natureza de encargos de substituição.

Nas estradas, isso é parcialmente verdade no que se refere aos encargos com OPEX (*Operating Expenditure*) e CAPEX (*Capital*

Expenditure) adicional, isto é, a operação futura, não o investimento inicial. Mas se a estrada fosse construída através de uma modalidade de empreitada, a Estradas de Portugal, enquanto gestora da rede, depois teria de subcontratar a conservação e a manutenção dessas vias rodoviárias. Portanto, aí, o encargo com PPP também tem uma natureza de encargo de substituição, mas não com a mesma expressão.

Uma outra vertente que me parece interessante comparar é ao nível do escrutínio público.

Parece-me claramente que a informação que é disponibilizada relativamente à forma de contratação através de PPP, apesar de algumas críticas que se ouvem quanto a alguma falta de informação, corresponde a um manancial de informação claramente superior àquela que é disponibilizada quando estamos a falar, por exemplo, de contratos de empreitada. Dificilmente se conhece a natureza de um contrato de empreitada, de uma adjudicação feita através de modalidades de contratação tradicionais. Mas, se essa contratação é feita através de PPP, obviamente ela é mais escrutinada, mais conhecida.

Isso também acontece ao nível da fiscalização: porque há mais informação relativamente às PPP, há também maior facilidade de fiscalização, de auditoria. No caso das empreitadas tradicionais, pelo menos em termos de divulgação pública, o resultado dessas auditorias não são, em regra, tão significativos.

Associado a este escrutínio público, acrescentaria ainda a questão da remuneração acionista. Ela é fortemente escrutinada — e não ponho isso em causa — no âmbito de uma PPP, as discussões em torno da TIR (taxa interna de rentabilidade) são muito significativas. Ora, no caso de uma empreitada tradicional, a rentabilidade acionista também lá está, ela está embutida no preço da empreitada. Mas não é conhecida: ninguém discute,

quando se faz uma adjudicação através de uma empreitada, se a margem de lucro do empreiteiro é 10%, 15% ou 20%. Porquê? Porque ela não está isolada, não está identificada. E, portanto, essa falta de informação conduz a um menor escrutínio público dessa realidade.

Outra vertente, ainda, que me parece interessante abordar é ao nível da repartição dos riscos. Apesar de algumas fragilidades que podem ser identificadas nos contratos existentes, a alocação de riscos no âmbito de uma PPP está melhor definida. O risco mais significativo que passa para o privado é, por exemplo, o risco de construção. Não são conhecidos sobrecustos de construção associados às PPP, porque a própria natureza do contrato de PPP assegura que não há riscos de construção; há um acordo direto entre a concessionária e o ACE construtor e o preço é fixo e não revisível.

Portanto, não podemos comparar sobrecustos de construção com situações de reequilíbrio resultantes de alterações aos contratos. Aí, estamos a falar de uma situação completamente diferente: é problema de reequilíbrio, não é problema de sobrecusto de construção.

Nos casos das empreitadas tradicionais são conhecidos os exemplos de sobrecustos de construção. Aliás, há estudos internacionais que apontam para desvios entre os 20% e os 40% como considerados desvios médios de sobrecustos de construção, variando de situação para situação. Mas diria que os sobrecustos de construção são quase uma inevitabilidade nas modalidades de contratação tradicionais.

Ao nível das exigências contratuais, há também uma diferença significativa e, aqui, claramente em desfavor das PPP.

A modalidade de contratação através de PPP é uma modalidade mais rígida, mais complexa e, digamos, com menor elasticidade de alterações ao longo do contrato. Obviamente que exige, por parte dos parceiros que

intervêm, um profissionalismo e uma capacidade muito maior, porque qualquer alteração que ocorra ao longo da execução de uma PPP, em regra, gera encargos acrescidos para o Estado.

Diria que a opção por uma modalidade de PPP, quando se perspectiva que possa haver alterações significativas ao longo do contrato, não é claramente uma opção aconselhável, porque as PPP, pela sua natureza de *project finance*, são particularmente sensíveis a quaisquer alterações contratuais significativas.

Só para finalizar esta comparação entre as modalidades de PPP e outras formas de contratação, gostaria de dizer que isto não tem absolutamente nada a ver com discussões sobre se o investimento é executado pelo setor público ou pelo setor privado. Nessa matéria, estamos a falar exatamente da mesma realidade: no caso da PPP, a construção e a exploração é transferida para o setor privado; no caso de uma modalidade tradicional, na prática, também é sempre o setor privado que executa a empreitada e, também com muita frequência, é o setor privado que executa a manutenção, as grandes intervenções do projeto.

Portanto, quando comparo estas duas situações, não há qualquer questão a discutir sobre se deve ser o setor público ou o setor privado a desenvolver o trabalho.

Finalmente, sem me querer abreviar muito, gostaria de fazer algumas considerações muito rápidas sobre a questão da remuneração acionista.

Temos assistido, nos últimos tempos, a longas discussões sobre a rentabilidade acionista e a TIR acionista no caso das PPP. Eu gostaria de clarificar — e isto é verdade e é inquestionável — que a TIR acionista nunca é critério de avaliação num processo PPP. Portanto, é perfeitamente irrelevante na avaliação das propostas a TIR acionista apresentada pelos concorrentes ao concurso. Os dois fatores essenciais de avaliação são o

valor esperado do esforço financeiro que é exigido ao Estado com o projeto e a qualidade do projeto.

Do meu ponto de vista e ao contrário de outras afirmações que tenho ouvido, a qualidade do projeto não deve ser tão valorada e deve ser sobretudo valorado o preço, o esforço financeiro que é exigido ao parceiro privado, porque, ao nível da qualidade do projeto, o que o parceiro público deve definir é o que tipo de projeto que quer, que *outputs* quer do projeto.

Repare: pormos um projeto, que se ser a um determinado nível, e depois apresentarmos uma proposta que apresente um nível muito acima, isto não gera *value for money* para o parceiro público. Se eu preciso de me transportar e posso utilizar um carro, não digo um *Fiat* mas um carro de gama média, e se me oferecem um *Ferrari* ou um *Porche* e eu utilizar um *Ferrari* ou um *Porche* estou a criar ineficiências, porque estou a ter um custo muito mais elevado com o projeto.

Portanto, definindo os parâmetros que se pretendem para o projeto, se for o caso da estrada, a qualidade do pavimento, os níveis de segurança, os níveis de circulação, é suficiente. E, portanto, desde que as propostas respeitem esses parâmetros, a seleção do parceiro deve ser em função daquele que exige menos dinheiro ao parceiro público.

E, aqui, repare, a questão da TIR é relativamente irrelevante. Diria que a importância da TIR, em duas ou três propostas que estejam a concurso, apenas será relevante pelos impactos potenciais que possa gerar em termos de reequilíbrio financeiro. Isto porque, tendo o projeto uma TIR mais elevada, a TIR de caso-base do modelo financeiro, o reequilíbrio financeiro é feito, digamos, com um custo maior, porque importa repor essa TIR mais elevada. Quanto ao resto, é perfeitamente irrelevante. Poderá ter aqui algum fator de maior solidez da concessionária quando a TIR é mais elevada, mas o que interessa é o preço que é exigido ao setor público.

Com toda a sinceridade, digo-vos que é muito fácil, na apresentação de um projeto, manipular a TIR. Eu posso ter dois projetos exatamente com a mesma qualidade, em que um apresenta uma TIR de 15% e o outro uma TIR de 10%, e o esforço financeiro que é pedido ao Estado ser exatamente o mesmo, basta sobrevalorizar gastos. Se eu sobrevalorizar ou o custo de construção, ou os custos de operação, ou os custos dos investimentos de substituição, não mexo no parâmetro essencial, que é o esforço financeiro que é exigido ao setor público, e posso fazer oscilar a TIR de uma forma muito significativa. Portanto, não é critério de avaliação das propostas — nunca o foi — a TIR a acionista que é solicitada.

Hoje, quando se fazem discussões em torno do facto de a TIR acionista ser alta ou baixa, penso que estamos a levantar uma falsa questão relativamente à TIR que estava utilizada em caso-base. Enfim, poderemos discutir outra matéria, que é a TIR efetiva que o projeto tem. Aqui, obviamente, há outras variáveis que têm de ser tomadas em consideração.

Mais uma vez, friso que, quando se faz uma empreitada e quando se adjudica uma empreitada, não temos qualquer informação sobre a margem de lucro que o parceiro privado tem nesta empreitada e ela não é minimamente descortinada. E, se calhar, nem tem de o ser! O que interessa ao parceiro público é se o preço que está a ser pedido pelo projeto é razoável ou não. E essa é a matéria que é sujeita a concorrência.

Portanto, estes são os aspetos, pelo menos daquilo que tenho ouvido nos últimos tempos, que me pareceriam úteis clarificar, do meu ponto de vista naturalmente, relativamente a esta questão das PPP.

O Sr. **Presidente**: — Sr. Dr. Vítor Almeida, muito obrigado.

Vamos agora dar início à nossa primeira ronda de questões.

Tem a palavra o Sr. Deputado Bruno Dias, do PCP.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Sr. Presidente, começo por cumprimentar o Sr. Dr. Vítor Almeida e por agradecer a sua presença e as suas intervenções nesta Comissão de Inquérito, incluindo a intervenção inicial que nos trouxe, relativamente à qual já irei abordar algumas questões que dela decorrem. Mas antes julgo que tem interesse para esta reunião e para os trabalhos desta Comissão termos em conta que o Sr. Dr. Vítor Almeida é uma pessoa com conhecimento muito direto e aprofundado destes processos e destas matérias.

Assim, o primeiro grupo de questões que eu gostaria de colocar enquadram e dão força e contexto a estas opiniões e reflexões que nos traz e tem precisamente a ver com o percurso e a experiência que tem tido nestes contratos e nestes processos.

Nesse sentido, eu gostaria que começasse por partilhar connosco alguma informação sobre este papel que teve e que tem tido nos processos de negociação, de gestão e de acompanhamento dos contratos de PPP, pois é publicamente conhecido e apresentado como membro de diversas comissões de avaliação, negociação, acompanhamento e renegociação de parcerias público-privadas em representação do Ministério das Finanças.

Assim, eu gostava de pedir que, se pudesse, fizesse o favor de concretizar quais as comissões, quais os processos — e vou admitir que não foram todos, do princípio ao fim, sem exceção, mas penso que tem interesse que, se puder, concretize um pouco nesta medida —, a partir de quando, com quem e de que forma, nas diversas etapas desta participação, trabalhava e tem trabalhado e a quem reportava, junto de que responsáveis políticos da administração do Estado, ao nível de governantes e de responsáveis da estrutura.

Eu gostava de começar por esta matéria, para enquadrar a nossa reunião.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Com certeza, Sr. Deputado.

A minha origem é o quadro de Inspeção-Geral de Finanças, onde estive de 1983 a 1998, e sobretudo nos últimos 10 anos, de 1988 a 1998, tive uma intervenção muito ativa em processos de privatização. Nessa altura, os processos de privatização que ocorreram passaram, em regra, pela Inspeção-Geral de Finanças e foram constituídos dois núcleos, o de análise económico-financeira e o de análise jurídica, e eu coordenava o núcleo de análise económico-financeira na Inspeção-Geral de Finanças. E nessa altura, nesses últimos 10 anos, de 1988 a 1998, contactei com vários políticos do Ministério das Finanças, ministros e secretários de Estado, que estiveram no Governo durante essa altura. Um deles foi o Dr. Esteves de Carvalho.

Eu saí da Inspeção-Geral de Finanças em 1998 e em 2003 — eu era presidente do Conselho Diretivo da Administração-Geral Tributária, organismo que foi extinto nessa altura — fui contactado pelo Dr. Esteves de Carvalho, que já me conhecia da fase das privatizações, questionando-me se estaria interessado em integrar o núcleo que se estava a constituir de acompanhando de parcerias público-privadas de apoio ao Ministério das Finanças e que ficou localizado na Parpública.

Portanto, o meu envolvimento em matéria de PPP iniciou-se em meados de 2003. E, enfim, embora a ligação contratual se tenha alterado a meio do processo, tem mantido esta ligação.

Os primeiros processos em que participei foram nos da preparação dos concursos relativos à Grande Lisboa e ao Douro Litoral, que foram processos em que houve uma intervenção, primeiro, na fase de apoio à

elaboração dos cadernos de encargos, o programa de concurso e, depois, mais tarde, porque os processos estiveram parados durante algum tempo, na fase de avaliação das propostas destes dois processos. Em termos de novos concursos, participei mais tarde na preparação da documentação de concurso e também na avaliação das propostas da concessão Túnel do Marão. E, portanto, em termos de novos concursos, diretamente envolvido, estive nestes três concursos.

Participei também, mas muito marginalmente, em alguns processos na área da saúde, mas não com uma intervenção direta, apenas em situações muito pontuais onde era pedida a minha opinião.

Em termos de processos de renegociação ou de reposição de equilíbrio económico-financeiro, participei nos dois processos de renegociação da Fertagus, nos dois processos de renegociação do Metro Sul do Tejo, o segundo ainda está a decorrer, participei no processo de reposição de equilíbrio financeiro da concessão Interior Norte, da concessão Norte também no processo de reequilíbrio financeiro em 2006, depois nos processos de reequilíbrio financeiro da concessão Grande Porto, da concessão da Costa de Prata e, depois, em alguns processos que foram suscitados e que não chegaram a bom termo quando estavam em causa operações de refinanciamento, isto no período antes de 2006, da alteração ao regime jurídico, em que algumas concessionárias pretendiam fazer refinanciamentos das concessões e em que do lado do Estado havia uma tentativa, nem sempre bem sucedida, de partilhar os benefícios que eram gerados por essas operações de refinanciamento.

Mais recentemente, participei nas duas fases do processo de renegociação das SCUT, quer a de 2009 quer a de 2010/2011.

Portanto, se não me falha a memória de algum processo, basicamente foi isto.

Em termos de setores, foi o setor ferroviário, Fertagus e Metro Sul do Tejo, e o setor rodoviário de uma forma transversal a todos os projetos.

Quanto a responsáveis com quem contactei, diria que, desde 2003 para cá, contactei com todas as equipas políticas do Ministério das Finanças. Portanto, o reporte era feito essencialmente ao Ministério das Finanças, havia algumas interações com as tutelas setoriais, com o antigo Ministério das Obras Públicas e atualmente com o Ministério da Economia e do Emprego. Mas era claramente uma relação privilegiada com o Ministério das Finanças, porque era em representação do Sr. Ministro das Finanças que eu estava nestas comissões.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Portanto, fundamentalmente, se bem estou a situar em termos destes momentos, o Ministro Teixeira dos Santos e antes...

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Foi a Dr.^a Manuela Ferreira Leite primeiro, depois o Prof. Teixeira dos Santos e, agora, o Prof. Vítor Gaspar.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Mesmo com os ministros, em alguns casos?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Enfim, eu diria que, às vezes, é muito mais com os gabinetes dos ministros e não com os ministros.

No caso da Dr.^a Manuela Ferreira Leite era, essencialmente, com o Dr. Esteves de Carvalho e depois com... Ah! E há também o Prof. Bagão Félix, a seguir à Dr.^a Ferreira Leite, com quem também contactei.

Atualmente, é essencialmente com o gabinete do Sr. Ministro das Finanças.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Portanto, continua em funções neste tipo de acompanhamento e neste tipo de exercício?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sim, porque atualmente estão dois processos em aberto...

Há pouco, esqueci-me de referir o processo da Lusoponte, a renegociação de 2007/2008, onde também participei.

Atualmente estão em aberto ainda um processo de negociação da concessão Norte Litoral e da concessão Metro Sul do Tejo. É evidente que agora, com a criação da unidade técnica, a situação com certeza se alterará, mas, enfim, aí será o futuro.

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

Relativamente a essa experiência que ao longo dos anos tem tido — e já lá vão quase 10 anos, ao que parece —, trouxe-nos na sua intervenção inicial uma avaliação genérica que, de certa forma, faz o balanço geral, até comparando o modelo PPP com o modelo de contratação por empreitada, o modelo tradicional.

Gostava de lhe perguntar, antes de ir mais ao concreto, se foi essa a apreciação que foi tendo ao longo do tempo, isto é, se este balanço, ao que parece largamente positivo ou maioritariamente positivo dos prós e contras desta opção pelas PPP, ao fim e ao cabo é a confirmação da convicção que tinha desde o início ou houve alterações ao longo do tempo, se foi evoluindo nessa reflexão que faz.

Complemento ainda esta pergunta com a questão do comparador público, porque, ao fim e ao cabo, trouxe-nos aqui uma espécie de comparador público genérico.

Uma das críticas que temos ouvido, há vários anos, é a ausência de comparadores públicos em muitos destes processos. Ora, gostava de perguntar, em relação a cada um desses processos em que participou — em alguns dos quais, se não estou em erro, tratava-se de identificar a inexistência de comparador público —, como é que teve, em cada momento, junto dos governantes com quem trabalhava e a quem reportava, uma posição de avaliação relativamente a algo que não tinha um termo de comparação, a não ser em termos genéricos e teóricos, e como foi essa evolução ao longo do tempo.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sr. Deputado, devo confessar que, quando comecei, não sabia nada de PPP. Recordo-me que, quando fui chamado ao Dr. Esteves de Carvalho, que foi imediatamente a seguir à publicação do Decreto-Lei n.º 86/2003, e me disseram qual era o tema, fui quase a correr ler o diploma, porque era uma realidade que me era relativamente desconhecida — não era totalmente desconhecida, mas, com esta designação, confesso que o era.

Devo acrescentar que, já em 2000, tive uma pequena intervenção no processo de negociação da Lusoponte — depois, por razões diversas, fui afastado do processo — e na altura nem a expressão «PPP» era particularmente conhecida.

Depois, tive algum conhecimento e devo dizer que penso que a génese da existência de um regulamento ou de um regime legal sobre PPP deve ser imputada ao Sr. Prof. António Nogueira Leite, enquanto foi Secretário de Estado do Tesouro, porque foi, pelo menos, a primeira pessoa que percebi que, do lado do Ministério das Finanças, evidenciou alguma preocupação com esta matéria. Até aí, as primeiras concessões

desenvolvidas foram essencialmente na esfera da tutela setorial, com um envolvimento muito reduzido da tutela financeira.

Percebeu-se, na altura do Sr. Prof. Nogueira Leite, uma preocupação com essa temática e a génese do diploma ou da necessidade de existência de um regime legal que regulasse essa matéria começou com ele. Mas, como estas coisas nem sempre têm a celeridade que se deseja, só em 2003, já no legado da Dr.^a Manuela Ferreira Leite, é que surgiu o primeiro diploma. E esse diploma deu origem a um despacho que atribuiu à Parpública as competências da área das Finanças nesta matéria.

Portanto, é aí que surge a necessidade de constituir este núcleo, que é um núcleo pequeno. Hoje são duas pessoas, mas chegaram a ser quatro pessoas, não mais do que isso, ou seja, não estamos a falar de nenhuma estrutura gigante. Os meios eram, de facto, limitados e, se calhar, também não precisavam de ser muitos mais.

Houve, depois, um processo de aprendizagem geral, claramente; também houve alguma partilha de experiências internacionais. Recordo que houve uma pessoa que, na altura, integrava o núcleo da Parpública, que fez um estágio na unidade de parcerias do Reino Unido e que trouxe também alguma aprendizagem a esse nível. Depois, seguiu-se um processo de melhoria.

Aqui, há que compreender o que é normalmente a orgânica do Governo e o papel das Finanças *versus* o papel da tutela setorial.

O papel das Finanças é, muitas vezes, um papel de questionar, de pôr em causa uma série de situações. Ora, o desenvolvimento da minha intervenção — não isolada, mas com as outras pessoas que integravam o núcleo do lado das Finanças — traduzia-se, muitas vezes, em tentar ajustar, corrigir, modificar situações que vinham na documentação que nos era fornecida.

Recordo que uma das primeiras coisas que começámos a questionar fortemente, do lado das Finanças, foi a necessidade de os concursos serem lançados depois de asseguradas todas as aprovações ambientais, que era uma matéria que não estava garantida anteriormente. Também foi na sequência da nossa intervenção que foi acautelada, do meu ponto de vista, e alterada a repartição do risco fiscal, em que o risco fiscal passou a estar do lado do Estado, em vez de estar do lado da concessionária.

Há, portanto, um conjunto de aspetos que foi qualitativamente melhorando na documentação dos concursos, em que se manifestou, muito fortemente, a influência do Ministério das Finanças. Isto aqui, às vezes, tem a ver com as personalidades políticas, há personalidades mais afirmativas, outras menos afirmativas, e a capacidade de intervenção da nossa parte nos processos era tanto maior ou menor consoante o apoio que tínhamos da retaguarda nas posições que assumíamos.

A questão do comparador do setor público, de que falou o Sr. Deputado, nos primeiros processos que acompanhei, não era uma questão essencial que se colocasse. Aliás, nos dois primeiros processos que acompanhei, quer o da Grande Lisboa quer o do Douro Litoral, não havia comparador do setor público. Referimos isso nos pareceres que nos eram exigidos, mas, digo-o com toda a sinceridade, nunca foi considerada como uma questão fundamental.

No caso do Túnel do Marão, embora não possamos falar exatamente de um comparador do setor público, já foi definida uma estimativa de quais eram as expetativas do investimento no projeto e o caderno de encargos já contemplou um *cap* de volume de investimento a que os concorrentes tinham de se submeter. Não sendo exatamente um comparador, já era, digamos, qualquer coisa assimilável a um preço base que existe numa empreitada.

A temática do comparador do setor público teve uma discussão muito mais ampla no caso das parcerias da área da saúde. Aí, sim, a questão foi muito discutida e, devo dizer, foi discutida com muito disparate à mistura. Foi a tal parcela em que, em algumas situações, me foi pedido apoio na discussão do comparador do setor público na área da saúde. Consultaram-se estudos, alguns desenvolvidos em universidades credenciadas, mas com resultados perfeitamente criticáveis.

Para dar um exemplo do problema de tomar um comparador sem se analisar bem, em relação aos custos da alimentação, quando se fez um *benchmark* de vários hospitais, tínhamos relações de um para cinco. Ou seja, numa entidade hospitalar os custos de alimentação eram, vamos supor, 10 e noutra unidade hospitalar os custos de alimentação eram 50. Ora, fazer uma média e dizer que o comparador é um custo de alimentação de 25 pode ser um erro tremendo.

Reparem: podemos estar a falar da mesma realidade, só que num caso o custo de alimentação pode ser feito em *outsourcing* e está diretamente nas rubricas de custos identificadas com a alimentação, noutro caso, em que o fornecimento de alimentação esteja internalizado, parte desses custos estão dispersos, por exemplo, nos custos com pessoal ou noutros gastos ou consumos do hospital e não são identificáveis como custos de alimentação. Portanto, uma análise teórico-académica desta realidade pode conduzir a erros significativos. E houve várias situações de alterações sucessivas do comparador do setor público.

Se quer a minha opinião pessoal, parece-me que é um referencial importante de análise, mais nuns casos do que outros, sobretudo quando se trata de investimentos de substituição, porque, aí sim, há uma realidade comparável que pode ser utilizada. Já quando se trata de novos

investimentos, em que não há uma realidade imediatamente comparável, a questão perde alguma eficácia.

Por exemplo, no caso de uma autoestrada, o comparador poderia ser o custo de construção por quilómetro. Mas construir uma autoestrada no Alentejo é completamente diferente de construir uma autoestrada no Minho ou em Trás-os-Montes, em que o relevo é completamente diferente. Construir uma autoestrada numa zona densamente povoada, em que os encargos de expropriação são brutais, é completamente diferente de construir uma autoestrada numa zona relativamente deserta.

Portanto, há que ter muito cuidado e, sobretudo, ter um bom conhecimento da realidade para se poder fazer o estudo de um comparador do setor público. E, volto a frisar, é mais relevante ou mais determinante num tipo de projetos do que noutros, apesar de a lei o exigir. Portanto, não discutimos a questão quanto à legalidade ou à exigência legal do comparador.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Sr. Doutor, é precisamente aí que bate o ponto: será tudo isso que o Sr. Doutor diz, mas a lei exige-o, e não exige agora, exige-o desde o ano em que o Sr. Doutor começou a trabalhar nesta área.

Essa é uma das duas questões que me suscita a resposta e a intervenção que aqui o Sr. Doutor nos fez, porque, se a lei estabelece, no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, que tem de haver essa comparação, e é uma comparação que não é genérica sobre os princípios... Depois, na prática, foi isso que aconteceu! De cada vez que perguntávamos aos responsáveis políticos e aos responsáveis, nomeadamente, da Estradas de Portugal, por que era melhor ir para a PPP naquela obra específica, remetiam-nos para a resolução do Conselho de Ministros, que dizia que

«isto, a partir de agora, é em PPP», remetiam-nos para o novo modelo de gestão e financiamento do setor rodoviário, que dizia «isto, a partir de agora, é em PPP».

Porquê? Respondiam-nos, então, o mesmo que o Sr. Doutor nos disse há pouco: «Porque as PPP têm uma diferença nos encargos em financiamento de construção e de manutenção que é melhor para o lado da PPP, porque tem mais facilidade de fiscalização...» Ou seja, a ideia genérica de que as PPP são melhores, depois, no concreto, nunca tinha tradução. Aliás, o Sr. Doutor confirmou agora que era muito difícil traduzir-se.

A pergunta que faço é esta: então, como é que se escolhia, em cada processo, ir para a PPP? Ou seja: se em geral as PPP são sempre boas, mas no concreto nunca é possível demonstrá-lo, fica então a carecer de fundamentação, de sustentação e, até — se me permite —, de credibilidade política a opção dos governos, para cada obra, para cada lançamento de empreendimento, aquilo que, segundo o estipulado no Decreto-Lei n.º 86/2003, era essa avaliação, em concreto.

Volto a perguntar: então, como é que se decidia, em cada um destes processos, ir para a PPP?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sr. Deputado, essa é uma matéria sobre a qual não posso responder-lhe diretamente. O que posso dizer é que a decisão sobre opção por PPP ou opção por outra modalidade de contratação era qualquer coisa que não estava no âmbito das comissões que eram criadas e nem sequer era solicitado às comissões que emitissem um parecer no sentido de se definir se deveria ser opção por PPP ou opção por outra modalidade. Diria que, de alguma forma, essa decisão estava já a montante.

Depois, a tomada de decisão é política, não é uma tomada de decisão técnica. Não era matéria que se inserisse, de alguma forma, no âmbito do trabalho desenvolvido pelas comissões, sendo certo que, nos pareceres que eram exigidos às comissões, estava lá sempre implícita a referência — às vezes de uma forma mais expressa, outras de uma forma menos direta, menos textual — de que não tinha sido assegurada a exigência... Não é uma exigência do Decreto-Lei n.º 86/2003, é uma exigência que vem da Lei de Enquadramento Orçamental. Portanto, o diploma das parcerias remete para a Lei de Enquadramento Orçamental.

Mas, no caso das estradas... Já agora, é importante esclarecer a seguinte questão: a partir de 2006, quando há alteração do regime legal das PPP, através do Decreto-Lei n.º 141/2006, deixou de haver intervenção de representantes do Ministério das Finanças na análise dos novos concursos que foram lançados.

Portanto, o que se poderia chamar a geração de subconcessões já lançadas no âmbito da EP (Estradas de Portugal, SA) — porque tinham o regime jurídico de sociedade anónima — deixou de estar sob o escrutínio destas comissões, não diria totalmente à margem, porque poderia ser um bocado forçado dizê-lo, mas muito à margem do Ministério das Finanças.

Aliás, devo recordar que, na revisão do Decreto-Lei n.º 86/2003, através do Decreto-Lei n.º 141/2006, o projeto-base foi elaborado pela equipa de parcerias da Parpública — eu não sou jurista e, portanto, a minha intervenção nesse processo foi menor, mas o projeto de alteração foi desenvolvido lá. E não era exatamente... Porque contemplava que, mesmo no caso de parcerias lançadas por empresas públicas, elas fossem sujeitas ao mesmo escrutínio. Depois, nas várias alterações subsequentes à elaboração do projeto inicial, foi criada uma exceção para as sociedades anónimas. E, portanto, no caso de parcerias lançadas por sociedades

anónimas, elas já não estavam sujeitas a este escrutínio dos representantes do Ministério das Finanças.

Portanto, todas as concessões desenvolvidas pela EP posteriormente a 2006 já não tiveram qualquer intervenção desta equipa.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Na altura em que se debateu o novo modelo de gestão rodoviária e a transformação da EP em SA dissemos que iria acontecer exatamente isso, que iria haver uma diminuição da transparência e que iria passar à margem de algum controlo que pudesse existir, se fosse exercido, ao nível das Finanças e que iríamos ter uma espécie de leiloeiro de subconcessões. Infelizmente, foi o que veio a acontecer.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sr. Deputado, permita-me que o interrompa.

Longe de mim estar aqui a fazer qualquer juízo de valor sobre se há menor transparência ou não.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Pois, isso faço eu!

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — A única coisa que digo é que, a partir de 2006, deixou de haver intervenção do Ministério das Finanças a este nível.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — É um fator, é um ingrediente, de toda esta história.

O que me preocupa é, de facto, esta verificação, de que o comparador público, logo desde o início, raramente ou nunca era

apresentado e, se fosse apresentado, seria um pró-forma, porque era no âmbito da preparação da PPP que estava já previamente decidida. Isto é que é preocupante do ponto de vista da orientação política. Depois, as comissões técnicas tinham a incumbência de fazer a preparação e lá no meio estava o tal comparador público, que era um pró-forma para instruir o processo de preparação das PPP, o que é algo de muito esclarecedor sobre a orientação política que vinha de cima. Essa é uma matéria que não digo que seja surpreendente, mas é de registar.

Se não fosse esta solução, esta opção pelas PPP, pergunto se a avaliação económica, social e política do investimento seria a mesma. Ou seja, os projetos avançariam, na sua opinião, se fosse equacionada a opção pelo modelo de contratação tradicional? Será coerente afirmar que o problema do tipo de investimento é inseparável do modelo de contratação?

Coloco-lhe uma última questão sobre as opções de investimento. Por exemplo, a decisão de introdução de portagens em autoestradas SCUT não altera radicalmente a relação custo-benefício? Já que falamos aqui, nesta fase das reuniões, ainda em processos genéricos, a introdução de portagens nas SCUT por opção política traduziu-se em benefício para o Estado, do ponto de vista do custo-benefício daquela infraestrutura, ou terá vindo a desvirtuar totalmente a situação prevista inicialmente com prejuízo para as populações, que passaram a ter uma portagem que lhes é imposta e que alterou radicalmente a utilização daquela infraestrutura e a utilidade que a mesma tem para o território e para a economia?

Este tipo de alterações, do ponto de vista da estratégia de investimento e de infraestruturação, alguma vez foi equacionado do ponto de vista do lançamento dos estudos com vista a estas decisões?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Em relação à primeira questão que coloca, penso que hoje é do conhecimento generalizado que uma das vantagens das PPP, em contexto de controlo de défices orçamentais e de dívida pública, era ser uma modalidade — aliás, aqui a responsabilidade não é de Portugal, foi transversal a toda a Europa e, de certa forma, até induzida pela Comissão Europeia e pelo próprio Eurostat — que permitia fazer investimento sem reconhecimento imediato na dívida pública dos efeitos desse investimento. Esta era uma realidade. Todos os estudos e todas as análises que o Eurostat fazia, claramente fomentavam, digamos assim, o não reconhecimento dos encargos futuros com as PPP ao nível da dívida.

Pergunta-me: se fosse através de outra modalidade de contratação, seria possível fazer o mesmo investimento? Enfim, é difícil responder de uma forma inquestionável, mas diria que, se fosse feito o impacto na dívida pública em cada um destes anos e até no próprio défice, porque era investimento e a despesa ia ao défice, seria significativamente diferente.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Na estatística!

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Exatamente!

Portanto, por via do controlo dos défices excessivos, esta seria quase a única forma possível de realizar, pelo menos numa dimensão tão significativa, este tipo de investimento.

Quanto à segunda questão que coloca, sobre a análise das várias vertentes das vantagens ou dos inconvenientes da introdução de portagens nas SCUT, aquilo que foi atribuído como competência à comissão de negociação foi, tendo sido decidido introduzir portagens, dentro de determinados parâmetros, tentei chegar a acordo com as concessionárias

para criar condições para que fossem introduzidas. Ou seja, a intervenção das comissões foi a jusante da decisão de introduzir portagens.

Portanto, não posso responder-lhe que tipo de estudos foram feitos da análise custo-benefício da introdução de portagens, porque foi uma matéria que não caiu no âmbito da atuação das comissões de negociação. Aquilo que foi cometido às comissões de negociação foi tentar chegar a um acordo com as concessionárias para que, com o menor agravamento possível de encargos, fosse possível introduzir portagens naquelas concessões.

O Sr. **Presidente**: — Vou, agora, dar a palavra ao Sr. Deputado Pedro Filipe Soares, do Bloco de Esquerda.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Sr. Presidente, gostaria de cumprimentar o Sr. Dr. Vítor Almeida e dizer-lhe que tenho particular curiosidade sobre esta última fase de respostas que deu, ou seja, sobre aquilo que imputou à Comissão Europeia e ao Eurostat no sentido de favorecerem, ao nível da contabilização das contas públicas, determinada forma de contratação pública, nomeadamente as parcerias público-privadas.

A sua frase, que é uma ideia que ouvimos aqui repetidamente, é de que há, sobre as formas de análise e de verificação — sendo até um entendido em matéria de contas públicas —, uma clara vantagem das parcerias público-privadas face a todas as outras formas de contratação, nomeadamente o défice no ano em que os investimentos são feitos e o seu impacto, a nível de contabilização, na dívida pública.

Por isso, a primeira pergunta que lhe coloco é — um pouco, também, enquanto entendido na área da contabilidade — se não deveria ter existido, desde o início, uma contabilização dos impactos com os encargos futuros

das parcerias público-privadas no que é considerado a dívida pública. No défice, obviamente, seria sempre muito mais difícil, poderiam ser os encargos naquele ano, mas pergunto se, ao nível de previsão da dívida pública, deveria ou não e se era ou não possível fazer-se a previsão desses encargos e de que forma é que isso ajudou a mascarar muitas das fases das nossas contas públicas.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sr. Deputado, as regras do Eurostat para aquilo que devia ou não ser contabilizado como dívida pública eram relativamente claras. Alteraram-se num passado recente e hoje a realidade não é exatamente a mesma. Mas, à data — e estou a falar, basicamente, antes do novo modelo de gestão e financiamento do setor rodoviário —, as regras eram claras: desde que o risco de construção e o risco ou de procura ou de disponibilidade fossem passados para o parceiro privado, a parceria era desconsolidada em termos de contas públicas, quer ao nível do défice quer ao nível da dívida. Eram regras do Eurostat e regras comuns para todos os países da União.

Portanto, não estamos aqui a falar, ou penso que não será correto falar, de algum mascaramento das contas públicas. Eram as regras que existiam em termos de Eurostat!

Em termos de quantificação dos encargos futuros com parcerias, a necessidade de avaliar a comportabilidade orçamental, de alguma forma — não de uma forma tão objetiva quanto a recente alteração às parcerias o contempla —, já estava implícita. Enfim, com todas as vicissitudes que, de ano para ano, foi sofrendo, conseguia-se identificar, ao nível do relatório no âmbito do Orçamento do Estado, alguma quantificação de encargos futuros com as PPP.

Se formos olhar, verificamos que de ano para ano houve várias alterações: nuns anos estava a preços constantes, noutros anos estava a preços correntes. Reconheço que é difícil estabelecer uma evolução histórica séria desses encargos, mas, mais uma vez, não era matéria que fosse — desculpe-me falar no caso pessoal — cometida às comissões de negociação. Em termos de contas públicas, obviamente que faria sentido ter um registo tão exaustivo quanto possível desta matéria e, de alguma forma, foram criadas condições para isso.

Recordo que há dois ou três anos — talvez há três anos, não consigo precisar — foi na Parpública que houve a génese do desenvolvimento daquilo que se chama o SIRIEP (Sistema de Recolha de Informação das Empresas Participadas pelo Estado), o sistema de informação que, atualmente, é a plataforma da base de dados do Tesouro que divulga essa informação. A conceção do modelo foi desenvolvida e até paga pela própria Parpública. E, de alguma forma, essa já visava, naquilo que é a vertente das parcerias público-privadas — embora tivesse outras vertentes, designadamente o setor empresarial do Estado —, uma resposta a essa necessidade de começar a quantificar, com rigor, com a mesma base e com o mesmo critério ao longo dos anos, os encargos futuros com as parcerias público-privadas. Recordo-me que a primeira vez, embora se pudesse dizer que não nos estava cometida essa responsabilidade, que se tentou fazer isso na Parpública, em 2004 ou 2005, foi numa folha de *Excel*, que depois se tornou impossível de gerir, porque as novas realidades evoluíram de uma forma tão significativa que se tornou difícil controlar essa situação.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Obviamente que, sobre essa questão, teremos muito para ver pela frente, não no contexto das comissões, mas mais no contexto dos decisores políticos.

No contexto das comissões e até nas suas próprias palavras, saiu uma notícia, no início de abril, num diário económico, que lhe assacava a seguinte frase: «Às vezes, há adulteração dos resultados da avaliação técnica para os projetos encaixarem na decisão política.»

Gostava de perceber o que queria dizer com esta ideia, porque...

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — A mim? Podia repetir?

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Sim, vou repetir e até posso ler a frase a seguir, para contextualizar. Vou ler todo o parágrafo para poder ter noção.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Desculpe. De abril deste ano?

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — De 2011.

Passo a ler: «‘Às vezes, há adulteração dos resultados da avaliação técnica para os projetos encaixarem na decisão política.’, lamentou Vítor Almeida, consultor do Ministério das Finanças em matéria das PPP (...) ‘Já vi valorizar-se o tempo como fator económico para o projeto ir para a frente’».

Gostava que aprofundasse estas suas declarações.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Com certeza. Já estou recordado. Como há pouco falou deste ano, não me recordava.

De facto, fiz essa afirmação, mas não a fiz exatamente nesses termos. O que eu disse foi «valorizar excessivamente o tempo», e foi a propósito do Túnel do Marão.

A informação que foi disponibilizada previamente à decisão de lançar o concurso, os tais estudos de avaliação dos benefícios sociais, do meu ponto de vista, valorizavam excessivamente o fator tempo (e quando digo fator tempo, refiro-me à redução do tempo de percurso naqueles trinta e tal quilómetros da ligação de Amarante a Vila Real) e, curiosamente, em termos de estudo económico dos impactos sociais — do meu ponto de vista, volto a frisar, é uma leitura crítica, que escrevi na altura —, havia claramente uma excessiva sobrevalorização deste fator tempo, comparativamente, por exemplo, ao fator sinistralidade e ao fator número de vidas humanas que se poupavam pela via da redução da sinistralidade. Repare, isto tinha a ver com o seguinte: o valor tempo — o menos 5 minutos ou menos 10 minutos — tem um impacto completamente diferente consoante estamos a falar nos acessos a uma grande cidade ou no tempo de demora no interior, porque a forma como as pessoas valorizam o tempo é diferente. E o que se estava a questionar, basicamente, era qual seria a predisposição das pessoas para pagar uma portagem de um euro ou de um euro e qualquer coisa naquela concessão para reduzir de 30 para 24 minutos, se não me falha a memória, os tempos que estavam definidos para determinado projeto. E foi com base nessa avaliação, que é subjetiva. Ou seja, para quem está para lá do Marão, reduzir o percurso em 6 minutos, se calhar não vale um euro de portagem; para quem tem de se deslocar de Sintra a Lisboa, se calhar haverá maior disponibilidade ou predisposição para pagar essa portagem, porque o valor tempo poderá ser maior nos acessos às grandes cidades do que em zonas onde as pessoas vivem com outra tranquilidade. Mas é, como disse, uma avaliação subjetiva.

Repare: com isto conseguem-se justificar investimentos, que do ponto de vista... Na avaliação que nós, representantes do Ministério das Finanças, fizemos antes do lançamento daquela concessão os custos do

investimento pareciam-nos claramente excessivos em relação aos benefícios económicos que geravam. Portanto, aí, como é que se conseguiu gerar uma análise custo-benefício favorável? Valorizando, do meu ponto de vista talvez em excesso, esses parâmetros que não são medidos em termos de gasto imediato do financiamento ou do investimento.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Então, enquadradas as suas palavras numa PPP em concreto, a sua frase, sendo mais abrangente, dá conta de uma discricionariedade do decisor político, muitas das vezes forçando que a alteração dos argumentos técnicos justificasse a sua escolha enquanto decisor político. É isso que podemos inferir?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Quando falamos de avaliação de benefícios sociais, não estamos a falar de modelos matemáticos rigorosos. Portanto, há sempre um grau de subjetividade significativo na avaliação desse benefício.

Repare: passando para uma área completamente diferente, se avaliarmos qual é a análise custo-benefício de fazer uma intervenção cirúrgica a uma pessoa com 80 anos, entramos numa análise que modelos econométricos puros têm dificuldade em valorizar. Enfim, conseguir o prolongamento da vida humana por seis meses, um ano, dois anos, com qualidade de vida, que pode ser discutível, qual é o custo? O contribuinte ou o Estado estarão dispostos a pagar para assegurar esse benefício?

Portanto, entramos em matérias de avaliação em que o carácter subjetivo por vezes impera e, imperando esse carácter subjetivo, como compreenderá, poderá ser mais fácil sobrevalorizar um fator ou outro. Enfim, se tenho de gastar 100, posso conseguir identificar, do ponto de vista social, benefícios de 50, de 70, de 90, de 120, porque há aqui uma

componente de subjetividade muito elevada ou de juízo subjetivo muito elevado.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Sentiu de alguma forma ou alguma vez teve a perceção de existir pressão para a interpretação técnica dar corpo ao que era a vontade política? Ou, dito de outra forma, considera que alguma vez possam ter existido pressões para determinada análise sair de certa forma ou determinado estudo dar certos resultados?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — O trabalho das comissões era essencialmente analisar os estudos feitos por terceiros. Portanto, não havia do lado das comissões qualquer responsabilidade ao nível da elaboração dos estudos, mas apenas uma avaliação crítica dos estudos.

Dentro desta avaliação crítica — mas isto se calhar é transversal a muitas outras situações —, a posição normalmente assumida pelas Finanças, pelo menos na perspetiva de quem olha para essa posição do lado das tutelas, é, desculpem-me a expressão, a de que são chatos. É sempre a posição de questionar por que é que é assim ou dizer que «isto não está bem». Enfim, compreendo que às vezes do lado das tutelas setoriais se diga que o que é preciso é andar com o projeto para a frente e que se deve deixar de tantas melhorias ou de levantar tantas questões.

Do ponto de vista de ter a perceção de que algumas das questões suscitadas geravam algum incómodo, isso é... Mas tanto é aqui como noutras situações. Repare: a minha profissão de base e a minha formação de base é auditoria. Por natureza, o auditor é um chato, sobretudo para quem é auditado; é, portanto, aquele que está a incomodar, que está a chatear, que está a questionar. Diria que é uma deformação profissional que

tenho e, se calhar, os próprios 15 anos de inspeção adensaram esse modo de atuar.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Seguindo essa análise ou esse ponto de vista, a Estradas de Portugal terá sentido algum alívio a partir do momento em que os chatos deixaram de ter tanto poder para andar atrás das contas da empresa.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Isso terá de perguntar à Estradas de Portugal, pois não me compete a mim responder.

Enfim, em brincadeira comentei isso com alguns responsáveis da Estradas de Portugal, mas de uma forma perfeitamente informal.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Considera, do que consegue ter conhecimento, até por comparação com outros países, que num Estado democrático, que deve meças à transparência, é aceitável todo o secretismo que envolve as parcerias público-privadas, os seus contratos, as suas avaliações? Considera aceitável a dificuldade que a sociedade civil tem — e até, às vezes, este Parlamento — em aceder àquilo que, em princípio, são dados importantes nos só para avaliar se determinada obra está ou não dentro dos parâmetros que o País exige, mas também para ter uma capacidade de análise crítica fora dos que são diretamente implicados? Dos modelos que conhece internacionalmente, acha que estamos dentro da média ou não?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Permita-me discordar da sua afirmação. Não estou convencido que haja um secretismo relativamente à contratação das PPP comparativamente com outras formas de contratação e com muitas

outras decisões que são tomadas no âmbito do Estado. Diria que, provavelmente, as decisões tomadas no âmbito das PPP têm um grau de divulgação e de discussão pública mais amplo do que outras decisões.

Por exemplo, não creio que a contratação em PPP seja menos divulgada ou menos comunicada à opinião pública do que um processo de privatização. Provavelmente, utilizando a sua expressão, embora sem concordar com ela, há maior reserva de disponibilização de informação em processos de privatização ou em processos de adjudicação de algumas empreitadas do que em processos de PPP. Considerando a realidade portuguesa, diria que talvez até seja uma das formas de contratação e de negociação em que há uma maior divulgação de informação. Agora, com a nova lei, a divulgação é total. Pelo menos, isso está lá previsto. Os resultados, depois, veremos. O futuro o dirá.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — É como o comparador público!

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Mas não creio que estejamos a falar de um setor em que haja um grande secretismo ou, pelo menos, em que a divulgação seja inferior, antes pelo contrário, a outras operações que se fazem.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Percebo essa resposta, permita-me a interpretação, defensiva, até porque compreendo que, comparando com outros processos, este possa estar, no mínimo, no mesmo patamar.

O que não é muito aceitável — agora é uma interpretação do Bloco de Esquerda, mas não só, porque já outros grupos parlamentares assim o disseram, bem como outros intervenientes nesta Comissão — é que haja matérias tão importantes, com tantos encargos financeiros, quer sejam

privatizações quer sejam parcerias público-privadas, que ficam fora da capacidade de avaliação da sociedade civil e deste Parlamento.

Nem precisava de relembrar — obviamente, o Sr. Doutor não saberá destas minudências, mas no trabalho parlamentar têm muito impacto — os muitos requerimentos feitos ao Governo, pedindo documentos, contratos, estudos e análises, aos quais o Governo nem sequer respondia. E muita da documentação que vai chegar a esta Comissão, que são contratos entre o Estado, entre uma entidade pública e uma entidade privada, são estudos, são análises de custo-benefício, vai surgir com a chancela de confidencial. Isso é que, para nós — e esta, obviamente, é uma interpretação política, vai para além da competência das comissões —, é errado do ponto de vista da construção de um Estado de direito, portanto de um Estado de transparência. Esta é que é a crítica que fazemos.

Compreendo, como disse, a resposta. A ideia de que a opacidade não é maior nas PPP do que noutros modelos é uma resposta que serve de alguma forma para justificar a atualidade. Contudo, não transmite o contrário, ou seja, que ambos os modelos são opacos do ponto de vista da capacidade de crítica pública às decisões em concreto. Para nós, este é um problema que deve ser ultrapassado, não só nas PPP, mas no que quer seja para além destas, para garantir a transparência das ações do Estado para os cidadãos.

Agora, gostava de voltar à questão que já foi discutida nas suas respostas anteriores, que é a do comparador público.

Percebemos a resposta que deu. Mas pergunto-lhe, do ponto de vista da decisão política, se nunca ninguém questionou por que é que não estava a ser cumprida a lei, por que é que a própria comissão não valorizava a inexistência de um comparador público. Isso nunca foi motivo de dúvida por parte de nenhum decisor?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Enfim, a questão foi suscitada várias vezes e foi ultrapassada pela decisão política.

Há dois casos que me parecem significativos, por consequência do alerta que foi dado quanto à inexistência de comparador público, que têm que ver com as concessões Grande Lisboa e Douro Litoral, que são processos curiosos que tiveram, enfim, uma componente de discussão muito significativa antes do lançamento do concurso.

Estavam em causa, designadamente, os encargos com a conservação de toda uma rede circundante, sendo que as propostas iniciais contemplavam períodos de 30 anos. Refiro-me não à rede construída pela concessionária mas, sim, à rede que já estava construída e cuja exploração e conservação passou para a esfera da concessionária. Os representantes do tal núcleo da Parpública criticaram muito fortemente este tipo de componente, porque fazer uma adjudicação a 30 anos de encargos só de conservação, sem estarem associados à construção, não era suscetível de gerar *value for money* e a discussão sobre este processo foi muito longa.

Além do mais, todos os estudos prévios ao lançamento destes dois concursos conduziram a uma expectativa forte de que iria haver esforço financeiro do Estado, isto é, que o Estado teria que compartilhar os custos do investimento destas duas concessões.

É evidente que, retirando aqueles encargos de conservação por um período de 30 anos, reduziam-se substancialmente os encargos, embora ficasse ainda uma dúvida significativa sobre se geraria encargos para o Estado ou não. E aí, claramente por influência dos representantes do Ministério das Finanças no lançamento desses dois processos, os despachos de aprovação dos concursos, que foram exarados pela Dr.^a Manuela Ferreira Leite, deixaram expressamente evidenciado que a adjudicação só

poderia ser feita se não gerasse encargos para o Estado. Portanto, não era uma regra que resultasse do próprio caderno de encargos, mas uma condicionante, que foi imposta no momento da decisão do lançamento do concurso, de não gerar encargos para o Estado.

Não responde exatamente à sua questão, mas de alguma forma permitiu... É quase como uma contrapartida, ou seja não há comparador mas, então, vamos garantir que estas concessões não geram encargos para o Estado.

Na primeira ronda de apresentação de propostas, as propostas continham, de uma forma geral, uma previsão de encargos para o Estado. Depois, no âmbito da negociação, porque se clarificou com maior precisão o que eram os encargos de conservação, sobretudo nos cinco primeiros anos, foi possível que em sede de BAFO (*best and final offer*) as duas concessões fossem adjudicadas sem gerar quaisquer encargos para o Estado. Antes pelo contrário, contemplaram ambas o pagamento de montantes à cabeça por parte dos concorrentes vencedores.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Da vasta experiência que tem — já vão quase 10 anos — no âmbito das PPP e nas comissões em que participou, sentiu que o trabalho era valorizado? Isto é, a documentação que pediam era disponibilizada sem reservas e com celeridade? Existiam os tais contratos paralelos, aos quais não chegavam a ter acesso? Sempre houve respeito pelas vossas decisões ou posições por parte dos decisores políticos? No fundo, de que forma era valorizado o vosso trabalho, quer do lado do Ministério das Finanças, quer do lado dos ministros das diversas tutelas setoriais, quer até do lado dos privados nos casos em que isso aconteceu?

Ou seja, pergunto-lhe se sempre foi transparente a informação ou tiveram, em algum momento, a percepção de que estavam a faltar coisas, de que as pediram e que não tiveram acesso a elas, e de que forma é que, se isso aconteceu, a tutela, por parte das comissões e do Ministério das Finanças, exigiu o respeito pelo vosso trabalho.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Relativamente a contratos paralelos não conheço nenhuma situação, nem me parece que fosse possível acontecer, porque, repare, se a intervenção é prévia ao lançamento dos concursos ou depois na fase de avaliação, mas sempre prévia à adjudicação ou termina no momento da adjudicação, não me parece possível e exequível que pudessem existir contratos paralelos. Claramente que não!

Quanto à dificuldade de obtenção de informação, mais uma vez, deixe-me estabelecer algum paralelismo com o trabalho de auditoria. É normal que surjam no desenvolvimento do trabalho algumas dificuldades pontuais de disponibilização de informação, porque não chega tão célere quanto necessitamos, porque demora mais numa circunstância, porque às vezes não vem completa, mas são matérias que são perfeitamente supráveis no decurso dos trabalhos. Portanto, não posso dizer que tenham ocorrido dificuldades significativas no exercício da função.

Quanto ao sentirmos mais ou menos conforto na nossa atuação, eu diria — e aqui não tanto como no papel de membro de comissões, mas na assessoria técnica que por vezes nos era solicitada por parte do Ministério das Finanças — que houve uma fase particularmente crítica, que foi quando esteve em causa a discussão do novo modelo de gestão e financiamento do setor rodoviário.

Por uma razão simples. Na altura, foi-me pedida pessoalmente opinião sobre essa matéria em várias vertentes e eu sempre fui muito crítico

em relação à viabilidade do modelo, escrevi-o por várias vezes, transmiti-o pessoal e verbalmente ao responsável das Finanças, porquanto, na minha perspectiva, estaríamos perante um modelo que não se me afigurava sustentável. E a partir de certa altura o modelo desenvolveu-se e não houve mais intervenção ou, pelo menos, eu não fui chamado a opinar mais sobre a matéria. Mas também não tinha que o ser. Enfim, pedem-me a opinião dou-a e se concordam e acham útil tudo bem, se não concordam e não acham útil a vida continua.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Pelo que percebi, essa foi mais uma atitude enquanto consultor e enquanto agente individual, uma atitude até, como disse, por iniciativa própria e não por lhe ter sido pedido para ter a iniciativa. Penso ter percebido bem.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Não, não! Pediram-me a opinião!

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Ah...! Pediram-lhe a opinião?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sim, da parte da...

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — E acha, então, que não foi valorizada essa opinião que deu.

Nesse sentido, junto a esta pergunta a seguinte: quanto às próprias posições formais das diversas comissões, foram tidas em conta, não foram tidas em conta? Como avalia o resultado posterior ao trabalho que foi feito?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — De uma forma geral, foram tidas em conta.

Repare: este é um processo que se desenvolve por várias interações. Quando aparecem os pareceres finais da comissão, já há muita coisa que foi corrigida. Entre a primeira documentação que veio, as várias interações que se fazem — «isto aqui devia alterar-se», «isto não devia ser assim, devia ser de forma diferente...» —, as coisas vão, na minha perspetiva, melhorando, vão-se corrigindo uma série de situações e, depois, ficam as que são de todo incontornáveis, como é o caso da ausência do comparador do setor público nalguns casos, outras situações pontuais em que também se verificava que todos aqueles quesitos que estão definidos na legislação poderiam não ter sido integralmente cumpridos. Essas situações são relatadas nos pareceres e, depois, a decisão política, obviamente, é soberana.

Ou seja, os pareceres da comissão não são pareceres vinculativos que tenham de ser respeitados. Dá-se a opinião e quem decide, naturalmente, decide como entender.

O Sr. **Presidente**: — Tem, agora, a palavra, pelo PSD, a Sr.^a Deputada Carina Oliveira.

A Sr.^a **Carina Oliveira** (PSD): — Sr. Presidente, em primeiro lugar, quero cumprimentar o nosso convidado e começar por fazer um contraponto com o que há pouco foi dito relativamente à questão da posição da comissão de renegociação.

O Sr. Doutor foi interveniente nessa comissão de renegociação, portanto era nessa qualidade que eu gostaria de obter algumas respostas mais concretas quanto ao que se passou.

Assim, queria começar por falar das condicionantes que houve nas renegociações e falo, neste caso, tendo lido o relatório, das renegociações do Grupo Ascendi.

Nas págs. 2 e 3 do seu relatório diz-se que houve condicionantes prévios à elaboração do trabalho da comissão de renegociação e cito, a título de exemplo, «o interesse do Estado em continuar como concedente», «o interesse em garantir receitas das portagens como receitas próprias da EP face ao modelo de gestão e financiamento que foi instituído», «o modelo de cobrança de portagens que teria de ser controlado diretamente pelas concessionárias», «a dificuldade de antecipar comportamentos dos utentes face a um modelo *free flow* de cobrança de portagens» e «a necessidade de criar um modelo que permita sustentar juridicamente que os contratos a celebrar entre as concessionárias e a EP se ajustam às regras de contratação pública, incluindo a cedência da posição contratual das concessionárias face a uma operadora» — isto para cobrança de portagens.

Portanto, a comissão de renegociações partiu de alguns condicionantes para o seu trabalho.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sim, é o que está escrito no relatório.

No caso da introdução de portagens, podemos ver esta questão de duas perspetivas: se não houvesse uma renegociação dos contratos previamente à introdução das portagens, estaríamos perante uma situação de pedido de reequilíbrio financeiro.

Basicamente, a questão consistiu em, para além de outras condicionantes, procurar encontrar uma situação que fosse alternativa ao pedido de reequilíbrio financeiro que, naturalmente, as concessionárias teriam direito, porque a introdução de portagens é, claramente, uma decisão

unilateral do concedente que produz alterações significativas no modelo de negócio.

Portanto, se não houvesse o acordo prévio havia, inquestionavelmente, a reposição do equilíbrio financeiro e aquilo que sempre se antecipou e toda a condução do processo foi no sentido de que, muito provavelmente, o reequilíbrio financeiro seria mais penalizante para o Estado do que uma solução negociada.

Essa temática foi particularmente desenvolvida no relatório da comissão sobre a segunda geração de negociação, portanto quando esteve em causa a Beira Interior, o Algarve e o Interior Norte, em que, inclusivamente, avançou-se mesmo para alguns cenários possíveis do que seria um potencial reequilíbrio financeiro.

E, quando estamos a falar de um reequilíbrio financeiro, isso significaria, na prática, quantificar, ou em sede de negociação ou em sede de tribunal arbitral, qual seria o impacto da quebra de tráfego decorrente dessa decisão de introdução de portagens e, depois, quantificar qual seria a indemnização à concessionária decorrente desse impacto com — pelo menos na análise que foi desenvolvida na comissão de negociação — consequências muito penalizadoras que poderiam levar, em último caso, até à duplicação de pagamentos por parte do Estado: isto é, pagava em sede de reequilíbrio financeiro e pagaria depois, porque se manteria sempre um regime de remuneração SCUT, e continuaria depois a pagar, provavelmente, se calhar, duas vezes uma quebra de tráfego.

Portanto, a preocupação foi a de encontrar uma situação de negociação por alternativa a uma situação de reequilíbrio financeiro.

No caso das primeiras negociações, elas foram particularmente complicadas, porque quando se iniciaram, com toda a franqueza não sabíamos qual era o sistema de cobrança de portagens...

A Sr.^a **Carina Oliveira** (PSD): — (*Por não ter falado ao microfone não foi possível registar as palavras da oradora*).

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sr.^a Deputada, era *free flow*. Mas o que é que era o *free flow*? Discutia-se, na altura, se haveria matrícula eletrónica, se não haveria, como é que seria a matrícula eletrónica... Repare que estamos a falar de 2007 ou 2008 e estávamos ainda perante uma situação de vazio. Quando a concessionária perguntava como é que seria feita a cobrança de portagens, nessa altura, como o processo ainda estava numa fase embrionária do estudo... E porque também — é importante recordá-lo — este processo de negociação da primeira fase com as concessionárias Ascendi e Norte Litoral, que se iniciou em 2007, depois esteve interrompido cerca de um ano, porque se desenvolveu uma negociação com a Brisa, sendo que estava também em causa a possibilidade de utilizar o sistema Via Verde como o sistema universal de cobrança de portagem.

Portanto, havia todo um conjunto de variáveis não definidas que tornavam quase impossível a negociação nessa fase.

A Sr.^a **Carina Oliveira** (PSD): — Relativamente ao relatório de que estou a falar e que o senhor acabou de citar da primeira renegociação que houve em virtude da introdução de portagens, logo no início é referido que houve uma exigência da ex-Aenor, Grupo Ascendi, para que fossem introduzidas mais concessões relativamente àquelas que estavam no processo inicial.

De quem foi esta exigência e por que razão foi incluída, a meio do processo negocial, a exigência de introdução de mais duas concessões no processo?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Não se trata de uma exigência que tenha surgido a meio do processo negocial.

Quando se iniciou o processo de negociação — e estamos a falar de um processo que se iniciou em 2007, antes da crise financeira —, já tinha havido trabalhos prévios de abordagem, ainda antes da decisão política de introduzir portagens, sobre o que poderia ser feito para atenuar o esforço financeiro do Estado com as concessões SCUT e a situação que, na altura, se identificou com maior potencialidade era um refinanciamento geral das concessões.

E, repare, estamos a falar de uma altura em que a existência de *monolines* era perfeitamente banal e em que era muito fácil securatizar rendas futuras e gerar mecanismos de financiamento com custos muito mais baixos do que aqueles que estavam associados aos contratos de concessão existentes. Aliás, na altura, recordo que se falava da possibilidade de fazer financiamentos com maturidades de 40 e 50 anos, coisa que hoje é completamente impossível.

Portanto, quando se iniciou o processo de negociação, até se chegou a aventar a possibilidade de se fazer um modelo em que houvesse uma única *holding* de todas as cinco concessões do grupo, em que o financiamento fosse substituído por um financiamento único na *holding*, eventualmente com uma garantia de uma *monoline* ou qualquer outra situação, que embaratecesse substancialmente o custo do financiamento.

Por outro lado, estavam em causa também as consequências financeiras de um reequilíbrio que tinha ocorrido numa das concessões do grupo em 2006, em que o Estado estava confrontado com esta situação: se até 2009 fosse possível fazer o refinanciamento — e estávamos a falar de um financiamento inicial do Estado, se a memória não me falha, de capital

eram 216 milhões de euros a que depois acrescia juros, contraído em 2006 com vencimento em 2009 —, se fosse possível realizar uma operação de refinanciamento, os ganhos desse refinanciamento seriam prioritariamente afetos à liquidação desse empréstimo e, se não fosse possível realizar o financiamento, então, em 2009 o Estado seria chamado a pagar esse empréstimo.

Portanto, o modelo inicial que se desenvolveu era, de facto, o de tentar otimizar uma solução de financiamento que, abrangendo a totalidade das concessões, permitisse, digamos, uma massa crítica mais significativa em termos de benefícios financeiros para desenvolver o tal refinanciamento e a tal geração de benefícios que, depois, a crise financeira e a falência do Lehman Brothers, com todas as consequências subsequentes, vieram totalmente a inviabilizar.

A Sr.^a **Carina Oliveira** (PSD): — Mas posso depreender das suas palavras que não foi feita a identificação por cada contrato de PPP mas, sim, por grupo todo de renegociação.

Gostaria que me respondesse à pergunta de quem foi essa decisão.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — O primeiro acordo global que definia as linhas de orientação da comissão de negociação tinha lá expresso: criar uma solução para a introdução de portagens; definir uma solução que fosse global para todas as concessões do grupo; e uma terceira premissa que era a manutenção das expectativas de rentabilidade acionista da concessionária que presidiram à contratação.

A Sr.^a **Carina Oliveira** (PSD): — Ao ler esse relatório, fiz um pouco a cronologia, com as datas disponibilizadas, dos vários acordos que houve

— de acordos intercalares, do acordo-quadro, porque houve aqui uma teia, como algures é dito no próprio relatório — que teve início no dia 2 de setembro de 2009. O acordo geral dos termos de financiamento foi produzido no dia 13 de agosto de 2008. Entretanto, houve um despacho conjunto da Secretaria de Estado do Tesouro e da Secretaria de Estado das Obras Públicas que determinou a realização de investimentos necessários à implementação de portagem. Houve, entretanto, uma nova nomeação de comissão, com alguma extinção da forma como as comissões tinham sido nomeadas anteriormente, pelo menos, pelo que depreendo, no dia 15 de dezembro de 2008. Entretanto, no dia 23 de junho de 2006, foi assinado um protocolo-acordo na sequência de um relatório preliminar com princípios jurídicos já com alterações ao caso-base e que fixou também alguns valores de reequilíbrio financeiro. O acordo global deste primeiro relatório, desta primeira fase de renegociações, como disse, foi assinado no dia 16 de julho de 2009, segundo depreendo desta cronologia, e a alteração das bases da concessão foi feita em maio de 2009.

Aquilo que depreendo desta cronologia é que, antes mesmo do acordo final da comissão de renegociação ter sido produzido, houve já algumas decisões tomadas em sede de resolução de Conselho de Ministros. Isto vem um pouco ao encontro daquilo que já foi dito, quando há pouco foi citada uma frase sua, sobre a adulteração dos resultados da avaliação técnica para os projetos encaixarem na decisão política.

Aquilo que depreendo desta cronologia é que houve, de facto, encaixe de algumas decisões jurídicas e técnicas da comissão de renegociação em virtude de decisões políticas que foram tomadas.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Eu diria que a comissão, antes de existir, já trabalhava ou, pelo menos, já desenvolvia algum trabalho, porque

a comissão é formalmente nomeada em 2008 e em 2007 há já o primeiro acordo-quadro outorgado pelos dois Secretários de Estado com as concessionárias — e isto é verdade tanto para a Aenor, como para a concessão Euroscut Norte, portanto do Norte Litoral. Eu diria que a comissão de negociação foi formalmente nomeada já depois de se fazer um conjunto de trabalhos de aproximação.

Aparte inaudível na gravação.

Não trabalhava em paralelo. As pessoas eram chamadas a intervir e a atuar em determinadas matérias, não existindo formalmente como comissão de negociação.

Repare: o primeiro acordo-quadro foi celebrado no dia 20 de setembro de 2007. Não existia qualquer comissão de negociação, portanto o acordo foi celebrado por representantes das concessionárias e pelos Secretários de Estado. Formalmente, não existia comissão. Havia, obviamente, colaboração por parte de membros da comissão, quando eram solicitados para isso, no tratamento de algumas matérias.

Eu diria que, neste caso, claramente, o âmbito, o leque, as baias, chamemos assim, de como deveria ser desenvolvido o processo negocial estavam muito definidas à partida.

A Sr.^a **Carina Oliveira** (PSD): — Apesar de não o estarem formalmente. Ou seja, havia aqui um trabalho paralelo da comissão sem ainda assim estar instituída para o fazer?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sr.^a Deputada, elas estão estabelecidas no acordo-quadro celebrado em 20 de setembro de 2007 entre as

concessionárias e os dois Secretários de Estado. Esse acordo-quadro foi celebrado pelo Sr. Secretário de Estado das Finanças, pelo Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas e pelos representantes das concessionárias e antes dessa data não há qualquer documento formal produzido pela comissão, que não existia, nem sequer pelos membros da comissão. Há trabalho desenvolvido, mas não há um documento formal.

Portanto, o primeiro documento formal que surge — aliás, é o anexo 1 do nosso relatório — é exatamente este acordo-quadro.

A Sr.^a **Carina Oliveira** (PSD): — Reforça aquilo que lhe dizia, ou seja, que a comissão de renegociação foi constituída para acompanhar um processo de renegociação e, antes mesmo de produzir o seu relatório final, já havia minutas aprovadas, houve alteração de bases, de concessão. Esse trabalho todo foi feito sem que fosse produzido um relatório final da comissão de negociação. Foi o que depreendi também da cronologia que li.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Não, não! Permita-me que clarifique.

As minutas dos documentos, quer das alterações às bases da concessão quer das alterações aos contratos de concessão, são sempre anexas aos relatórios da comissão. Aliás, essas minutas resultam do processo de negociação, que são processos extremamente fastidiosos em que, às vezes, é discutida cláusula a cláusula e cada cláusula demora horas, com advogados de um lado e advogados do outro lado a discutirem palavra a palavra o teor de algumas dessas cláusulas.

A Sr.^a **Carina Oliveira** (PSD): — Relativamente aos contratos de prestação de serviços para cobrança de portagens referidos no relatório, estes, sim, já por imposição da alteração das bases de concessão, a

comissão teve também algumas condicionantes. Ou seja, a comissão de renegociação não foi propriamente livre de fazer a escolha que melhor se adequaria a um modelo de introdução de portagens, pois tinha de ser exclusivamente eletrónico, e é dito algures no relatório que houve algumas incertezas no comportamento ou na recetividade quando estiveram a fazer este estudo.

O que lhe pergunto é se, no contrato de prestação de serviços, houve dúvidas por parte da comissão de renegociação relativamente ao procedimento desta cobrança de portagens, ou seja, se nunca entenderam que esse procedimento, sendo feito quase por um ajuste direto pelas concessionárias, pudesse não ser tão competitivo como uma outra forma de contratação.

Pergunto-lhe ainda, relativamente a esta introdução, qual foi o papel da comissão de renegociação e se a comissão fez algum estudo sobre o benefício líquido para o Estado desta introdução de portagens. Ou seja, se a comissão fez alguma avaliação dos custos de manutenção e conservação, da sinistralidade pela transferência de tráfego para as estradas nacionais, da redução do rendimento das famílias e das empresas no PIB regional ou dos custos para os municípios recetores deste tráfego. Portanto, gostava de saber se foi feito por parte da comissão de renegociação alguma avaliação destes benefícios.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Relativamente ao segundo conjunto de questões que colocou, já aqui tive oportunidade de dizer que a decisão de introduzir portagens ocorre a montante de qualquer trabalho da comissão. Portanto, quando a comissão inicia os seus trabalhos, a decisão é inquestionável! O Governo decidiu introduzir portagens e a função da

comissão era criar condições para que essa introdução de portagens se desenvolvesse sem gerar processos de reequilíbrio financeiro.

Portanto, não houve qualquer trabalho da comissão — nem podia haver, porque ela não existia quando houve a decisão de introduzir portagens — quanto aos impactos em termos sociais ou socioeconómicos e regionais dessa introdução de portagens.

Quanto às dificuldades da negociação do processo, elas decorrem essencialmente de sermos confrontados com o facto de negociar uma situação que ainda não se sabia qual era. Quando o processo começou a ser negociado, estávamos confrontados com uma questão — a cobrança de portagens teria de ser de plena via e corrigindo *free flow*. Porquê? Porque as vias não estavam preparadas para ter praças de portagens, pelo que era de todo impossível, nalguns casos, instalar praças de portagens nestas concessões SCUT.

É bom percebermos que uma concessão SCUT é construída de raiz com uma lógica de projeto completamente diferente de uma autoestrada de portagem real. Repare: há concessões SCUT que têm muito mais entradas e saídas do que tem a ligação da A1 Lisboa/Porto. As concessões SCUT foram construídas inicialmente para serem vias de ligação entre zonas e, portanto, têm 20 ou 30 ligações. Uma concessão de portagem real, com praças de portagem, tem de ter muito menos ligações, porque não é economicamente rentável ter praças de portagens de três em três quilómetros.

Portanto, a opção pelo regime *free flow* dependia de ser a única via possível para fazer a leitura das matrículas dos veículos e cobrar portagens sem passar por um investimento, que era impossível, porque nalguns casos nem sequer havia espaço para isso, para criar praças de portagens. O caso da Costa de Prata é, nalguns troços, exemplificativo disso, porque há o

corredor e não há espaço de nenhum lado, não há possibilidade de fazer qualquer investimento em praças de portagem.

O sistema de *free flow* foi uma condicionante colocada à comissão. O problema maior é que se fala no sistema de *free flow*, mas, quando se iniciaram as negociações, ele não estava definido, não se sabia o que era. Recordo-me de que, na altura, se falava muito do DEM, do dispositivo eletrónico de matrícula. «Mas pode ter?» «Não pode ter?» Depois, falava-se de haver uma central única, um *back office* comum a todas as concessões que pudesse tratar informação. Porquê? Porque passava pela eventual possibilidade de utilizar a Via Verde como sistema comum a todas as concessionárias, mas isso passaria, provavelmente, por uma situação em que todas as concessionárias participassem no capital da Via Verde e esta deixasse de ser uma empresa inserida no âmbito de consolidação da Brisa e passasse a ser uma unidade quase semipública em que todos participavam. Daí que estas negociações se tenham interrompido quase um ano e se tenha iniciado um processo de negociação autónomo com a Brisa, que também demorou bastantes meses, em que um dos objetivos presente era exatamente a possibilidade de utilizar a Via Verde como referencial único no sistema de cobrança de portagem. Isso passava pela exigência das concessionárias de também participarem no capital, porque, na altura, a concessionária Aenor — e a Euroscut também — chegou mesmo a manifestar a intenção de ter sistemas autónomos de cobrança de portagem. Lembro-me de que se falou da via azul ou da via rápida, já não sei. Portanto, houve várias hipóteses de desenvolvimento de modelos de negócio alternativos que estiveram em cima da mesa.

Assim, a negociação desta primeira fase passou, num primeiro momento, por acordar os pagamentos de disponibilidade e a substituição do risco de tráfego por risco de disponibilidade e nem sequer passou por

discutir a questão da cobrança de portagens, porque não havia condição para isso: não podíamos discutir quando não sabíamos o que ia acontecer.

Portanto, o primeiro relatório da comissão de negociação, que é de junho de 2009, salvo erro, acorda e fixa o valor dos pagamentos da disponibilidade, tornando imune a introdução de portagens a qualquer risco de reequilíbrio financeiro. Depois, a partir daí, é que se desenvolve o sistema de cobrança de portagens e, mesmo esse, com uma incerteza muito grande, que ainda hoje não está totalmente estabilizada, de qual é o risco de fraude. Daí que se tenha criado um período experimental de dois ou três anos e só depois se definir, de uma forma clara e para todo o resto da concessão, qual a tarifa unitária de cobrança de portagem.

A Sr.^a **Carina Oliveira** (PSD): — Ou seja, ainda não se sabia sequer como é que isso iria funcionar, mas já se saberia que o pagamento seria por disponibilidade e depois, então, ir-se-ia estudar o modelo.

Sr. Doutor, faça-lhe uma última pergunta relativa ao trabalho da comissão, ao tal enquadramento jurídico das decisões, que pelos vistos já estavam todas tomadas ainda sem se saber como é que iriam funcionar, no que respeita aos contratos.

Gostava de saber se nalgum contrato fizeram a previsão das condições de extinção do contrato, por exemplo, por alteração de força maior, por alteração de circunstâncias, por resgate, por interesse público, por rescisão por incumprimento de alguma das partes ou por caducidade; se nalguns desses contratos cuja revisão fizeram foram previstos adequados sistemas de penalização em caso de incumprimento; e quais eram as condições de fiscalização para esses contratos. Pergunto-lhe como é que isso foi salvaguardado.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sr.^a Deputada, a primeira parte da questão que coloca é essencialmente jurídica, pelo que não serei a pessoa mais habilitada para responder.

A Sr.^a **Carina Oliveira** (PSD):— Não sabe.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Não digo que não sei, porque as questões foram discutidas. A questão da caducidade do contrato ou de qualquer outra situação, de rescisão, etc., passaria sempre por pagar lucros cessantes, porque estamos a falar de contratos de longo prazo estabelecidos que envolvem banca internacional. São, portanto, matérias que têm de ser tratadas com muita delicadeza e um Estado de direito não pode — ou, pelo menos, parece-me que não pode — dizer «agora, deito fora o contrato e quero outra coisa».

A Sr.^a **Carina Oliveira** (PSD): — Estudaram todas as opções?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Foram analisadas as várias opções, inclusivamente a questão que colocou de a cobrança de portagens ter de ser adjudicada à concessionária e não poder ser submetida à concorrência também foi uma matéria discutida. Como é natural, do ponto de vista do Estado, se fosse possível, seria muito mais interessante, e provavelmente com resultados melhores, submeter essa operação à concorrência. Acontece, porém, que os contratos não o permitem.

Os contratos, qualquer deles, são muitos claros, no sentido de que a atuação no âmbito da concessão compete à concessionária. Digamos que encontrámos uma forma mitigada de resolver alguns problemas que se colocaram, que é a operação não ser feita diretamente pela concessionária

mas, sim, por uma operadora, o que tem a ver com a exigência dos sindicatos bancários. É que a cobrança de portagem — não o tem neste período transitório, mas tê-lo-á no futuro, quando acabar o período transitório — tem uma componente de risco de cobrança que não é despiciendo. O objetivo do Estado é que esse risco de cobrança fique do lado da entidade que faz a cobrança, que não fique do lado do Estado. A possibilidade de esse risco de cobrança ficar na esfera da concessionária seria — e tivemos ameaças nesses sentidos — razão mais do que suficiente para alguns dos bancos quererem sair fora dos contratos de financiamento, porque alterava substancialmente a matriz de risco da concessionária.

Portanto, a formatação que se encontrou foi a de que o Estado contrata a cobrança de portagem com a concessionária e a concessionária faz um acordo direto com uma operadora, que pode ou não ter a mesma estrutura acionista — essa é outra questão —, mas de forma a que o risco de cobrança não fique na esfera da concessionária para com isso não criar qualquer contaminação sobre as estruturas de financiamento.

Provavelmente, encontrará referências a pagamentos de disponibilidade no relatório. Há dois tipos de pagamentos de disponibilidade. Há o pagamento de disponibilidade que substitui o pagamento SCUT, que é uma receita da concessionária e que permite, no fundo, fazer face a todo o serviço da dívida e a todos os encargos. Mas também estava consubstanciado nos contratos um pagamento de disponibilidade dos sistemas de cobrança, que é outro tipo de pagamento de disponibilidade completamente diferente. Esse pagamento de disponibilidade dos sistemas de cobrança, na prática, não se veio a concretizar em nenhuma das situações, porque os sistemas de cobrança foram pagos diretamente pelo Estado e, portanto, não havia lugar a pagamento de disponibilidade.

O Sr. **Presidente**: — Como o PSD ainda dispõe de tempo, tem a palavra o Sr. Deputado Emídio Guerreiro.

O Sr. **Emídio Guerreiro** (PSD): — Sr. Presidente, Sr. Dr. Vítor Almeida, numa primeira abordagem, gostava de deixar duas notas.

A primeira nota é de agradecimento, porque penso que contribuiu muito para resolver uma questão que tem dividido bastante os partidos, aqui, ao longo dos nossos trabalhos, sobretudo nas reuniões preparatórias das audições, e que tem a ver com o facto de a opção pelo modelo das parcerias público-privadas, ao fim e ao cabo, desorçamentar do Orçamento de Estado todo este investimento.

Esta é uma matéria que tem dividido, nomeadamente, o Partido Socialista dos restantes partidos, porque o Partido Socialista tem rejeitado esta consequência óbvia. Mas penso que hoje ficou claro que, podendo não ser esse o móbil principal da opção, tem esse efeito imediato, quanto mais não seja pelas regras que o próprio Eurostat define.

A segunda nota é de preocupação, porque ficou claro nesta audição a forma como algumas opções foram sendo tomadas. Por exemplo, hoje ficámos a saber que, para poupar 6 minutos, optou-se por fazer um túnel no Marão. Penso que esse é um debate que, com certeza, nos irá animar ao longo dos próximos tempos, quando formos estudar parceria a parceria, para vermos de que forma é que algumas decisões foram tomadas a montante — como disse, e bem — de todas as estruturas técnicas de apoio que o próprio mecanismo das parcerias vai desencadeando ao longo dos processos. Mas esta é uma boa matéria para refletir com preocupação.

Há uma questão que gostaria de colocar ao Sr. Doutor e que tem a ver com o facto de muitos destes temas que têm agitado a opinião pública

resultarem, um pouco, do envolvimento e da forma como vamos conhecendo o trabalho do Tribunal de Contas.

A primeira questão é a seguinte: ao longo destes nove anos da sua atividade nesta matéria, como é que se foi cruzando com o Tribunal de Contas, com os seus juízes e com as suas equipas? E, de alguma forma, como é que se relacionaram ao longo deste tempo ou se não tinham, de todo, qualquer tipo de contacto?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sr. Deputado, permita-me uma correção. Quando falei na questão dos 6 minutos do Túnel do Marão, obviamente, esse não foi o único fator que determinou a construção do túnel, mas foi valorizado — e talvez excessivamente valorizado, na minha perspetiva.

Quanto à questão do Tribunal de Contas, devo dizer que sei que estive aqui o Sr. Juiz Conselheiro Carlos Moreno, com quem tenho uma excelente relação, porque trabalhei com ele durante alguns anos. Enquanto ele foi inspetor-geral de finanças trabalhámos diretamente e mesmo depois de ele assumir as funções de Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas tivemos oportunidade, muitas vezes, de trocar algumas impressões sobre alguns destes processos.

Também tenho, com muita frequência, assegurado ações de formação no Tribunal de Contas sobre diversas temáticas — ainda há duas semanas, estive lá a assegurar uma ação de formação —, e algumas dessas ações de formação foram sobre parcerias público-privadas. Aí, tem havido uma partilha de experiências, de troca de impressões.

Obviamente, sou também um leitor atento dos relatórios do Tribunal de Contas que vão saindo. Uns pareceram-me mais felizes, outros menos felizes, mas é uma opinião pessoal que tenho sobre essa matéria.

O Sr. **Emídio Guerreiro** (PSD): — Então, se me permite, iria mesmo pedir a sua opinião, porque o último relatório que foi divulgado dá-nos conta de que nove juízes do Tribunal de Contas queixam-se de haver um conjunto de informações que lhe foi sonogado. Isso preocupa-me um pouco e queria tentar perceber como é possível.

Preocupa-me também uma outra matéria que é referida nesse mesmo relatório e que tem a ver com a existência de aditamentos aos contratos, com compensações contingentes e que agravam as condições financeiras dos mesmos, aumentando as responsabilidades para o Estado. Ou seja, dando a entender de que há uma transferência do risco para o Estado.

Ora, estando o Sr. Doutor envolvido em tantos destes processos, qual é o comentário que faz relativamente a estas afirmações do Tribunal de Contas?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Vamos esclarecer que todas essas situações que são referidas pelo Tribunal de Contas são respeitantes a subconcessões, isto é, concessões já desenvolvidas na esfera da EP, sem qualquer intervenção dos tais representantes do Ministério das Finanças. Portanto, relativamente a essa matéria, não tenho, naturalmente, qualquer conhecimento específico. Tenho algum conhecimento, porque, durante todos estes processos de negociações, como alguns dos participantes nestas negociações das SCUT eram os mesmos atores que estavam, de alguma forma, também envolvidos nessas negociações, diria, se me permitem a linguagem, que era quase um «segredo de polichinelo», porque toda a gente falava disso, toda a gente sabia das tais garantias de contingência, elas eram quase troca de conversas habituais e, portanto, era tudo menos segredo. Mas não é matéria em que eu tenha intervindo diretamente.

O Sr. **Emídio Guerreiro** (PSD): — E acha que isso é sinónimo de uma boa prática numa negociação deste género, onde está envolvido o interesse público?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Diria que há duas perspetivas substancialmente diferentes.

Há a perspetiva legal, formal, e do ponto de vista formal, obviamente, não me parece uma prática salutar. Mas, em termos de interesse económico, diria que, se calhar, a questão teria de ser abordada numa outra perspetiva — e estou a falar não como interveniente no processo, mas como um observador completamente externo ao processo, que se interessa por estas temáticas.

Ocorrendo a negociação deste processos, sobretudo numa que fase de pós-crise, as condições de financiamento que, em termos genéricos, estavam garantidas nestes contratos, apesar de resultarem no tal agravamento dos custos contingentes ou das responsabilidades contingentes, provavelmente seriam condições de financiamento mais favoráveis do que outras alternativas que se pudessem contratar à época. Ou seja, estamos a falar, apesar de tudo, de condições de financiamento cujos *spreads* — por aquilo que se lê e admitindo que é verdade o próprio contraditório que é feito relativamente ao relatório do Tribunal de Contas — andariam entre 0,65 e 2,5 ou qualquer coisa do género. Não tenho os números, mas são desta ordem de grandezas. Ora, *spreads* desta natureza, nos tempos que correm, pós-crise, são excelentes! Tomara a República conseguir financiar a estas taxas.

Portanto, do ponto de vista formal e legal, parece-me muito questionável; do ponto de vista do interesse económico e até do interesse

do País, talvez fosse um desperdício não aproveitar estes financiamentos. Mas permito-me fazer estas afirmações porque não sou jurista e, portanto, o facto de não ser jurista pode dar-me o atrevimento, desculpem-me a expressão, de cometer alguns atropelos à lei, pelo menos em termos formais.

O Sr. **Emídio Guerreiro** (PSD): — Para terminar, e aproveitando a sua grande experiência de nove anos nestas matérias — é quase um pioneiro e, ao fim e ao cabo, fez parte de uma equipa pioneira que, em Portugal, esteve a lidar com isto —, perguntava-lhe se seria possível, de uma forma sintética, despistar-nos aqui uma questão que, penso, é bastante importante para o nosso trabalho. Nestas audições iniciais, privilegiamos um pouco a questão pedagógica e, também, a questão do chapéu que se pode dar a tudo isto. Tem a ver, um pouco, com as identificações das boas e das más práticas, que seria bastante importante para o futuro.

Nesta perspetiva, pergunto se consegue tipificar duas ou três más práticas que se evidenciaram ao longo deste tempo e que, se o senhor «mandasse», usando aqui uma expressão mais popular, não faria da mesma forma. Designadamente, pergunto se a criação da unidade técnica para acompanhar as PPP e a nova legislação que foi recentemente aprovada podem contribuir para a melhoria do processo como sendo uma boa prática.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Dentro daquela hipótese perfeitamente teórica, de se fosse eu que «mandasse», haveria aqui uma questão que, se calhar, exigiria um maior escrutínio. Refiro-me à decisão do investimento, independentemente da forma de contratação.

O Sr. **Emídio Guerreiro** (PSD): — *(Por não ter falado ao microfone, não foi possível registar as palavras do orador).*

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Exatamente. Essa é uma primeira questão que me parece essencial.

Outra questão que me parece essencial, em termos de práticas, decorre do facto de o Estado ter tido, ao longo destes anos, uma péssima organização ao nível da gestão dos processos PPP. Penso que a criação da unidade técnica, que se materializou há algum tempo atrás, é um avanço muito significativo nessa matéria — vamos a ver se gera, ou não, resultados. Mas era importante que se concentrassem conhecimentos e *know-how* no setor público, que, de uma forma geral, tem andado sempre dispersos.

Recordo as vicissitudes destes processos: as comissões eram constituídas por representantes do Ministério das Finanças e da tutela setorial. Olhando para este hiato de tempo destes nove anos, os representantes do Ministério das Finanças são praticamente os mesmos, mas das tutelas setoriais já conheci uma imensidão de pessoas, porque funciona conforme o Secretário de Estado que está no poder, ou seja, muda o Secretário de Estado, mudam os adjuntos, e os presidentes das comissões de negociação, muitas vezes, são pessoas que — desculpem-me a expressão — «caem de paraquedas» e não têm o mínimo conhecimento do que é a realidade destes processos.

Diria que a única situação em que tem havido alguma estabilidade é da parte dos representantes do Ministério das Finanças, e era bom que essa estabilidade fosse transversal a todas as equipas. E, repare: a intervenção destas comissões cessa no momento em que é feita a adjudicação. Portanto, depois, tudo o que é a gestão do contrato desaparece. Aqui, parece-me

importante que haja uma entidade que tenha uma responsabilidade constante em algum acompanhamento dos contratos.

O Sr. **Emídio Guerreiro** (PSD): — A unidade técnica pode fazer isso!

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Porque também sou fortemente crítico — mas é, mais uma vez, uma opinião pessoal — quanto à figura da gestão de contrato. Aliás, na preparação deste diploma... Colaborei, de alguma forma, na elaboração deste último diploma, que foi discutido com muitos intervenientes. Estou a recordar-me que uma das discussões que houve, numa tentativa de melhorar o diploma, foi com representantes do Tribunal de Contas, que defenderam a figura do gestor do contrato pessoal, nominal, o que me parece um erro tremendo, até porque não há uma única pessoa, seja ela a mais iluminada que possa existir, que tenha todas as capacidades para poder assegurar a gestão do contrato.

Portanto, a questão de gestão do contrato tem que ser uma unidade que tenha várias valências, várias capacidades. Penso que essa será a única forma de conseguir ganhar eficiência em termos de futuro.

O Sr. **Presidente**: — Vamos passar, agora, ao Grupo Parlamentar do Partido Socialista.

Tem a palavra o Sr. Deputado Rui Paulo Figueiredo.

O Sr. **Rui Paulo Figueiredo** (PS): — Sr. Presidente, Sr. Dr. Vítor Almeida, muito boa tarde. Uma primeira nota para o saudar e para agradecer as explicações que tem dado a esta Comissão, pois penso que têm sido bastante úteis.

Antes de entrar na substância da matéria, queria precisar uma nota que tomei, salvo erro, na sua primeira ronda de respostas ao Sr. Deputado Bruno Dias, para confirmar se percebi bem. O Sr. Dr. Vítor Almeida referiu que a renegociação do Metro Sul do Tejo está a decorrer. Tomei bem nota disso?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Está a decorrer uma renegociação do contrato.

O Sr. **Rui Paulo Figueiredo** (PS): — Muito bem. É um tema para abordaremos mais tarde, porque penso que na resposta dada pelo Governo a esta Comissão de Inquérito, que presidiu a um debate sobre os trabalhos, certamente por lapso, não tivemos essa informação. Foram referidas 20 renegociações em 25, mas penso que a do Metro a Sul do Tejo não estava incluída, salvo erro.

Pegando na parte final das perguntas do Sr. Deputado Emídio Guerreiro, a que estava a dar resposta, gostaria de referir o seguinte: sou muito crítico das parcerias público-privadas — já percebi que o Sr. Dr. Vítor Almeida não o é tanto — e uma das coisas que tenho defendido é, exatamente, o que deve mudar-se. Ou seja, deveríamos ter aqui, no decorrer dos nossos trabalhos, um manual de boas práticas.

Em si mesmo, este comentário não é uma crítica, porque o Sr. Dr. Vítor Almeida está bem acompanhado naquilo que disse, porque não só a Comissão Europeia mas também, recentemente, o G8 defenderam as parcerias público-privadas. E, para agradar aos meus colegas do PSD e do CDS, o Ministro dos Negócios Estrangeiros da Alemanha também fez um artigo de opinião interessante, onde defendia o modelo de PPP. Portanto,

não estava a criticar a sua oposição, estava a dizer que eu sou bastante mais crítico.

Neste sentido, aprofundando a resposta que estava a dar ao Deputado Emídio Guerreiro, o que é que mudava?

Pegando na resposta que deu em relação à matéria do Tribunal de Contas e às condições financeiras, disse que eventualmente, do ponto de vista jurídico, era duvidoso ou estava mesmo, do ponto de vista formal, desconforme, mas que as condições financeiras eram muito mais favoráveis e seria negativo até não as ter aproveitado. Isto quer dizer que nessas boas práticas para o futuro, se calhar, também teríamos de mudar a legislação para a adaptar às condições financeiras do mercado e a toda esta evolução da crise internacional, que vem desde finais de 2007/2008?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — A resposta não é fácil. E aqui, mais uma vez, apelo à minha qualidade de não jurista, tenho muito mais propensão a olhar para as questões do ponto de vista da substância económica do que do formalismo jurídico. Obviamente que a realidade atual é substancialmente diferente e, se calhar, obriga-nos a olhar para a oportunidade dos negócios ou do desenvolvimento dos projetos de uma forma completamente distinta daquela que era há uns anos.

Concretamente, em relação a este conjunto de subconcessões que refere, parece-me óbvio que, pensarmos em condições de financiamento com *spreads* dessa natureza, são operações extremamente interessantes, face àquilo que é a alternativa. Têm aqui, digamos, um benefício de oportunidade muito significativo, porque a própria dívida da República anda na casa dos dois dígitos, em termos de taxas de juro implícitas nas Obrigações do Tesouro. Portanto, *spreads* desta natureza são claramente favoráveis.

Agora, em que medida é que a legislação poderá ser ou não alterada para acomodar este tipo de situações é matéria em que não me sinto competente para discutir. Reconheço que, do ponto de vista de uma análise económica, me sentiria muito mais confortado com uma legislação que não fosse tão cega nesta matéria, mas é apenas numa perspetiva económica.

O Sr. **Rui Paulo Figueiredo** (PS): — O que é que aperfeiçoava mais em termos de funcionamento e de gestão das PPP?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Eu diria que, ao longo destes anos, já houve um profundo aperfeiçoamento. Aquelas que foram as razões ou as grandes razões que geraram os processos de reequilíbrio no passado têm a ver com aprovações de projetos sem as declarações de impacte ambiental aprovadas, decisões muitas vezes posteriores ao início da execução do projeto, alteração de traçados aprovados, alterações, por decisão unilateral do concedente, de tirar determinada parte da obra, de fazer alterações de diversa natureza, tudo isto, hoje, está mais salvaguardado na lei. Também a prática melhorou muito a este nível. Portanto, melhorou não só a lei, mas a prática.

Quanto a melhorias, há alguma expectativa do que poderá ser o resultado desta unidade técnica, mas, claramente, era necessário uma reorganização ao nível do Estado no sentido da criação de estruturas competentes — competentes com qualificação —, para desenvolver este tipo de trabalhos. Não sei se a unidade técnica o conseguirá. Parece-me que tem, à partida, uma limitação significativa que tem a ver com as condições remuneratórias que lhes estarão subjacentes — o que, à partida, diria, cria sérias dificuldades ao recrutamento de recursos qualificados ou particularmente qualificados. Isto porque estamos a falar de matérias que

são muito específicas, não são questões que se aprendam nos bancos da escola, que se aprendam por via da investigação, de estudos universitários, de qualquer outra matéria, mas aprendem-se, sobretudo, com a prática. E torna-se particularmente difícil a base do recrutamento e, sobretudo, de formação para desenvolver este tipo de processos.

Uma outra matéria que poderia ser aperfeiçoada no futuro tem a ver com a questão do maior escrutínio da comportabilidade orçamental. Um maior rigor naquilo que é a projeção de encargos futuros, parece-me essencial.

O Sr. **Rui Paulo Figueiredo** (PS): — Muito bem. Então, se bem depreendi das suas respostas, nós melhorámos nos últimos anos em várias vertentes: ao nível do risco ambiental, de alterações de estradas, etc. Foram vários os exemplos que deu. Tipificou, no fundo, até os riscos que, por exemplo, o Dr. Carlos Moreno aqui tinha identificado e que nos últimos anos não se têm verificado, e aqueles que existiram, como, por exemplo, a alteração do tarifário, com a introdução das portagens derivaram muito da barganha política em torno não só da sustentabilidade, mas também de discussões orçamentais, *a latere* do próprio processo das PPP, mas que acabaram por ter algum efeito.

O Sr. Dr. Vítor Almeida referiu já por várias vezes, e eu gostava agora de abordar este ponto, a repartição dos riscos, ou seja, já nos desenvolveu algumas ideias de que a alocação dos riscos mais definida nas PPP é positivo.

Abordou-nos o risco de tráfego, o risco de disponibilidade, o risco de construção e o risco fiscal. Sobre esta matéria, gostava que desenvolvesse um pouco mais a comparação que tem sido muito utilizada entre o risco de tráfego e o risco de disponibilidade, nomeadamente um é muitas vezes

mais valorizado do que o outro. Penso que o risco de disponibilidade ainda não foi muito estudado e até nem tem sido muito implementado no contexto até de introdução de portagens. E, portanto, peço-lhe que elabore um pouco sobre isto.

Se pudesse, também gostaria que desenvolvesse um pouco os riscos de construção e o efeito que, no seu entender, têm sobre as parcerias público-privadas.

E, com todo o acompanhamento que tem tido dos vários membros do Governo — Manuela Ferreira Leite, Bagão Félix, Teixeira dos Santos, Vítor Gaspar e respetivas equipas de secretários de Estado —, também poderá ser interessante, se puder, elaborar um pouco sobre a evolução do risco fiscal e o papel do Ministério das Finanças nesta matéria.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Começo pela questão do risco fiscal. À medida que fui tendo a perceção do que era a realidade das PPP, sobretudo quando olhava para alguns casos-base, a forma como os primeiros contratos foram lançados, deixando o risco fiscal do lado das concessionárias, eu diria que foi um disparate. E foi um disparate por uma razão muito simples: estamos a falar de uma altura em que a tributação, em termos de IRC, sobre os lucros das sociedades era de 37,4% nuns casos e de 35,2% noutros casos — estou a falar de taxas de IRC de 34% mais a derrama de 3,4%, ou de, dois anos depois, de uma taxa de 32% mais a derrama de 3,2%, o que dava os 35,2%. Ou 37,4% ou 35,2% estamos sempre a falar de taxas de tributação claramente superiores às praticadas na média da União Europeia e que, mal iria o País, se não houvesse uma expectativa de que essa tributação se aligeirasse no futuro.

Portanto, ao se negociar contratos com uma taxa de tributação cristalizada a este nível, estamos a gerar aquilo que, na minha leitura, é o

principal «benefício sombra», que está associado a estas concessões. E também tenho ouvido alguma distorção quanto àquilo que é o conceito «benefício sombra». Eu não quero, enfim, puxar galões, mas, salvo erro, a primeira vez que abordei a questão dos «benefícios sombra» foi numa ação que dei no Tribunal de Contas em 2006. Não creio que antes dessa altura se ouvisse falar em «benefícios sombra». Não quero ser completamente taxativo, mas provavelmente fui das primeiras pessoas a chamar esta designação a este tipo de questões.

O que são «benefícios sombra»? São situações que não dependem da concessionária, que estão fora da esfera da intervenção da concessionária. Em alguns casos, já ouvi dizer, por exemplo, que estimativas ou valores orçados por excesso de custos de investimento, ou de custos de operação, ou de custos de manutenção são «benefícios sombra». Desculpem-me, mas isto é um total erro, porque conseguir-se fazer o investimento por um valor inferior ou superior àquele que está previsto no modelo financeiro é algo que decorre essencialmente da maior ou menor eficiência do concessionário e do ACE Construtor.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Não ouvi. Pode repetir?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Já aqui ouvi referir-se que, por exemplo, haver maior ou menor montante de custos de investimentos, ou de custos de operação, ou de custos de manutenção configura «benefícios sombra». Isto é um erro, porque a concessionária conseguir fazer o investimento por um montante superior ou inferior àquele que está previsto no modelo financeiro decorre da sua eficiência. E aqui, quando falo de concessionária, não é a concessionária, porque na esfera patrimonial da concessionária o valor do investimento é exatamente aquele, o risco é

passado para o ACE Construtor. Na maioria dos casos estamos a falar dos mesmos acionistas, mas um contrato de parceria obriga a que a concessionária celebre um acordo de construção, e às vezes é um acordo de projeto e construção, com o ACE Construtor, e é fixado o montante. Portanto, independentemente daquilo que seja os custos de construção, o montante que a concessionária paga é o que está fixado no acordo. O acordo direto é um anexo ao contrato de concessão.

Se o investimento corre bem, se a obra corre melhor e o ACE Construtor consegue gastar menos do que estava previsto, isto decorre da eficiência dele, tem o benefício por isso. Não estamos a falar de um «benefício sombra», estamos a falar de um ganho de eficiência da concessionária na execução do projeto.

Da mesma forma, se o investimento corre mal e se o custo do investimento é superior àquele que estava orçamentado, estamos a falar de um prejuízo que a concessionária teve. Portanto, qualquer deles não deve, do meu ponto de vista, ser partilhado com o Estado. Dependem da exclusiva eficiência, ou falta dela, da concessionária e, digamos, dos contratos que a concessionária estabelece.

O caso do IRC ou do risco fiscal é uma situação completamente diferente, porque é um risco que depende da decisão política. A concessionária não tem qualquer intervenção, nem tem qualquer capacidade de intervenção no aumento ou diminuição da taxa de tributação, é algo que está do lado do Estado. O princípio básico da alocação de riscos é deixar os riscos do lado da entidade que melhor competência tem para os gerir e que melhor os pode determinar ou influenciar.

No caso destas concessões, das primeiras que foram lançadas com o risco fiscal do lado da concessionária, com taxas de tributação muito altas, as taxas de tributação imediatamente baixaram e geraram «benefícios

sombra» na generalidade das concessionárias, porque continuava, no modelo financeiro, a assumir-se que tinham taxas de tributação na ordem dos tais 35,2% ou 36,4%. Quando a tributação é de 26,5%, significa, na prática, uma remuneração acionista, um *cash-flow* liberto para o acionista de mais de 10 pontos percentuais que não entra em nenhuma conta do modelo. Isto, sim, é um «benefício sombra» e foi este «benefício sombra» que foi neutralizado na renegociação dos contratos das SCUT, porque este benefício foi apropriado integralmente pelo Estado.

Se me permitem, tenho aqui um ligeiro exercício, que estive a fazer num papel e que agora não encontro, mas posso dizê-lo de memória. É o seguinte: nestas sete concessões SCUT, pôr no modelo a taxa de IRC real em vez daquela que estava nos casos-base gera um benefício associado a esta redução da taxa de IRC, a preços correntes, de aproximadamente 458 milhões de euros e, a preços constantes, em termos de VAL (valor atual líquido) a preços atualizados de 2010 — e acho que é a única forma séria e credível de medir — de, salvo erro, 167 milhões de euros. De facto, este é o único dado credível, estamos a falar de 167 milhões de euros de apropriação pelo Estado deste verdadeiro «benefício sombra», portanto o risco fiscal.

É evidente que poderemos questionar se, em situações como a atual, em que a taxa de tributação já está em valores mais comedidos, se justifica ou não lançar as futuras concessões com o risco fiscal do lado do Estado ou do lado da concessionária.

Diria que há aqui, essencialmente, uma gestão de expectativas. Se a expectativa for a de que a taxa de IRC se possa agravar no futuro, então, poderá fazer sentido passar esse risco para as concessionárias.

De qualquer modo, não creio que, em termos de projeção para os próximos 30 anos, a economia portuguesa consiga desenvolver-se de forma

significativa se a taxa de tributação sobre o lucro das sociedades não baixar, porque ela está claramente acima da média europeia. Portanto, a tributação na generalidade dos países da União Europeia é ligeiramente mais baixa — nuns casos, embora noutros mais acentuada — do que em Portugal, pelo que a competitividade empresarial terá de se conseguir também através de uma baixa da taxa de tributação sobre os lucros das sociedades. Ora, sendo assim, passar este risco fiscal novamente para as concessionárias é continuar a gerar um «benefício sombra» na esfera das mesmas.

Existe ainda outra questão, ou seja, qualquer privado quantifica os riscos e atribui um valor aos riscos. Se o risco fiscal passar para o lado da concessionária e se a concessionária tiver alguma expectativa, ainda que ténue, de que possa haver um agravamento da taxa de IRC, vai cotar o seu preço, isto é, o montante que vai pedir ao Estado, em termos de VAL dos pagamentos do Estado, será superior para acomodar esses riscos.

É muitas vezes uma ilusão o Estado querer passar para os parceiros privados riscos que o parceiro não consegue verdadeiramente controlar. Se ele não os consegue controlar, vai cotá-los e vai colocar o impacto desse risco no preço.

Em matéria de risco fiscal, penso ser uma solução avisada esse risco ficar do lado do Estado, na medida em que gera uma situação de perfeita indiferença em termos de agravamento ou não da taxa de tributação. Digamos que é o exato princípio dos vasos comunicantes, ou seja, se se paga de um lado é-se ressarcido do outro, se se deixa de pagar de um lado é-se beneficiado do outro. Em matéria de risco fiscal parece-me claro ser um risco que deve ficar do lado do Estado.

Quanto à questão do chamado risco de tráfego ou risco de disponibilidade, por vezes as pessoas têm a perceção errada —

eventualmente, porque não conhecem os contratos ou os seus detalhes — que, no caso das SCUT, o risco de tráfego era das concessionárias.

O sistema como foi concebido das SCUT é um sistema que mitiga o risco de tráfego, ou seja, o tráfego é remunerado por bandas: banda 1, banda 2 e banda 3.

A banda 1, que tem uma tarifa por quilómetro elevadíssima — variando de concessão para concessão, mas nalguns casos anda cinco ou seis vezes acima do que é a tarifa normal de cobrança de portagem numa concessão de portagem real —, está a um nível tão baixo que, diria, quase que só se não passarem por lá carros é que não se garante aquele nível de rendimento. A receita que é gerada ou o pagamento que o Estado faz pelo tráfego que passa na banda 1, que é um tráfego sem risco, porque passa sempre aquele tráfego (a menos que a estrada esteja interrompida), permite remunerar o serviço da dívida — é a primeira garantia — e permite também fazer face aos encargos com a operação.

Depois, a banda 2, tem uma tarifa intermédia, em que já há algum risco, porque, quando as concessões SCUT foram renegociadas, o tráfego estava, em todas elas, na banda 2.

A banda 3 é uma fase em que já só em crescimentos muito acentuados de tráfego é que se entra nesta banda e nesse sentido é uma banda que protege os interesses do Estado, isto é, para evitar que, com o crescimento acentuado do tráfego, o Estado pagasse mais, na banda 3 o risco do Estado é mitigado.

Para perceber esta mitigação do risco de tráfego — isso está no nosso relatório desta segunda fase das negociações —, tomando como exemplo o caso da concessão Interior Norte, se projetássemos uma queda de tráfego para todo o período da concessão de 20% e mesmo assumindo as taxas de inflação previstas no caso-base, que em regra são abaixo das taxas de

inflação reais, a quebra da receita da concessionária seria apenas de 10%. Ou seja, uma quebra de tráfego de 20% geraria uma penalização na esfera patrimonial da concessionária de apenas 10%.

Do meu ponto de vista, isto acontece em todas as concessões, nuns casos mais, noutros menos. Este parece-me ser o exemplo perfeito da forma como o risco de tráfego estava mitigado nas concessões SCUT. Repare que é um risco de tráfego completamente diferente daquele que acontece numa concessão de portagem real, porque aí há uma tarifa por quilómetro que varia exatamente na mesma proporção da variação do tráfego.

Quanto ao risco de disponibilidade, diria que ainda não temos, se calhar, elementos para avaliar em toda a sua plenitude qual é o verdadeiro risco de disponibilidade, isto porque as penalizações de disponibilidade dependerão essencialmente da capacidade de o InIR (Instituto de Infraestruturas Rodoviárias) fazer a fiscalização dessa mesma disponibilidade.

Todavia, parece-me relevante salientar, sobretudo nesta segunda geração de negociações SCUT em que este risco já estava mais identificado, que algumas concessionárias reagiram de uma forma muito negativa à assunção desse risco. Num dos casos nem foi possível chegar a acordo e uma das causas para a não obtenção desse acordo foi o facto de concessionária pretender simular no modelo financeiro uma quebra de receita de 5%, que era a quantificação que fazia do risco de disponibilidade. Ou seja, na estimativa da concessionária entendia-se que o risco de disponibilidade podia gerar uma perda de 5% da receita.

Se olharmos para os contratos onde este risco está detalhado, diria que em alguns aspetos até me parece um risco excessivo.

Recordo-me de uma situação que foi muito discutida no âmbito das negociações... Porque o risco de disponibilidade tem diversas

componentes. Por exemplo, se uma via de acesso a uma autoestrada estiver impedida, considera-se que o troço entre esse acesso e a próxima ligação está totalmente indisponível, implicando uma redução integral da remuneração de disponibilidade nesse troço, esquecendo-se, por exemplo, os carros que já vêm de troços anteriores e que passam na via. Isto é, a via está indisponível num acesso, mas não está indisponível ao longo de toda a circulação e, da forma como o risco está calculado, considera-se aí uma totalidade de risco de indisponibilidade.

Portanto, não é claramente um risco aparente. O que acontece é que o risco de disponibilidade é claramente mais difícil de fiscalizar e obriga a que tenhamos estruturas competentes para fazer a fiscalização desse risco. Mas em termos contratuais as cláusulas que permitem apurar as penalizações de indisponibilidade estão lá.

O Sr. **Rui Paulo Figueiredo** (PS): — Se bem percebi, o Sr. Doutor considera que o risco fiscal do lado do concessionário era um disparate, porque era um verdadeiro «benefício sombra» do qual muitos privados beneficiaram ao longo de variadíssimos anos — cerca de 452 milhões de euros a preços correntes — e que foi claramente positiva a evolução suscitada nessa matéria.

Se ainda compreendi bem, defendeu que todo o risco de construção deve estar totalmente do lado da entidade privada — o que me parece avisado face às derrapagens que são habituais nas obras públicas em Portugal. Podíamos citar variadíssimos casos. Como sou lisboeta, lembro-me de uma obra que considero positiva, que foi o Centro Cultural de Belém, mas que teve uma derrapagem de quase 300% em termos de obra.

Ao nível do risco de tráfego e do risco de disponibilidade, de facto, é diferente ouvir, como bem disse há pouco, quem opinava e não conhecia os

contratos. Já tivemos aqui audições em que, de facto, quem teorizava muito não conhecia contratos, não conhecia *spreads* — até parece que nem conseguia abrir o computador... —, mas dissertava muito sobre esta questão do risco de tráfego e do risco de disponibilidade.

Ficámos, agora, com a ideia de que este risco de tráfego estava muito mitigado e que, portanto, poderia ter alguns benefícios para o parceiro privado, mas que, ao nível do risco de disponibilidade, este poderá ser mais exigente, tem efeitos até de enquistar um bocadinho os privados, mas precisa de mais densificação ao nível da fiscalização.

Sobre este assunto, deixe-me que lhe diga que me deixou algo preocupado, porque mais competência, mais fiscalização e, tendo essa perspectiva que referiu de que tal compete ao InIR, está explicado por que é que nos últimos dois anos essa densificação não tem sido feita. Isto porque, se há algo que não reconheço ao presidente do InIR — entre muitas outras coisas, porque já mentiu, pelo menos, três vezes aqui, na Comissão de Economia e Obras Públicas, e estou a ser simpático —, é grande competência. Talvez por isso ainda não tenhamos conseguido, nos últimos tempos, fazer aquilo que o Sr. Doutor dizia, ou seja, tornar este risco de disponibilidade muito mais benéfico para o Estado e muito mais exigente.

A propósito de quem opina muito e não conhece os contratos, eu gostaria de mudar de tema.

Já tivemos aqui, por exemplo, o Professor Avelino de Jesus que falava de TIR para cima de 17%, 18%, 19%, 20% e eu gostava que aprofundasse um pouco esta questão, nomeadamente sobre se esses números são reais ou não.

Voltando à sua intervenção inicial e a algumas respostas que tem dado, no sentido de que considera que, neste caso, a remuneração acionista é a mais conhecida, não tem critério de... Muitas vezes não é um critério de

avaliação. Este é um tema muito debatido hoje em dia e gostava que aprofundasse um pouco mais as suas ideias sobre esta matéria.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — A TIR não é critério de avaliação. Basta ler os cadernos de encargos dos contratos e está lá expresso que não é. Os critérios são o preço, a qualidade, o prazo de execução da obra e a data de entrada em serviço, basicamente. Os dois grandes critérios são o valor esperado dos pagamentos do Estado ou ao Estado, consoante a concessão seja autossustentável ou não, e a qualidade técnica.

Quanto à questão das TIR em relação às SCUT — que são aquelas em que podemos escrutinar melhor as TIR praticadas —, posso dizer-lhe que as TIR iniciais que estavam subjacentes aos casos-base variam entre 6,41%, 7,72% e a mais alta 13,28%, isto previsto em caso-base. Mas reparem: é uma TIR prevista no caso-base no modelo financeiro que é anexo ao contrato, portanto é a BAFO; no fundo, é a TIR que está subjacente ao modelo financeiro com o qual o concorrente vencedor ganha a sua proposta.

Depois há, claramente, aquilo que, com propriedade, se pode chamar «benefícios sombra», que tem que ver com a questão do IRC, como já vimos, e tem que ver, embora em menor escala, com a questão das distâncias. Isto porque a receita que é modelizada em caso-base é uma receita que tem subjacente uma determinada extensão da concessão em termos de autoestrada, mas ela ainda não está construída. Portanto, em regra, quando se passa para a construção, na generalidade dos casos, os quilómetros construídos excedem, nuns casos mais e noutros casos menos, aquela que era a distância em projeto. Nesse sentido, como a remuneração é feita por quilómetro, se a concessão tiver mais dois, ou três, ou quatro quilómetros, a receita vai também ser aumentada. É uma receita adicional

que decorre da execução do projeto, não decorre da maior ou menor eficiência da concessão, mas que gera um «benefício sombra».

Existe uma terceira situação em que poderemos falar de «benefício sombra», mas que também pode não o ser, que é a taxa de inflação. Os modelos financeiros são elaborados a preços correntes e com uma taxa de inflação que é assumida pelos concorrentes. Como a inflação não é um dado indicado pelo Estado, é um risco que se encontra claramente do lado do parceiro privado, cada um assume a taxa de inflação que entender como sendo a mais plausível.

Ora, aquilo que se verificou em todas as sete SCUT foi que a taxa de inflação subjacente aos respetivos modelos financeiros varia entre 1,75% e 2,25%. As taxas de inflação históricas, em termos médios, estão claramente acima deste indicador.

Reparem: como a taxa de inflação é imprescindível para determinar a atualização das tarifas de portagem, ou seja, a taxa de inflação tem o impacto de 100% sobre a tarifa, e cerca de metade dos custos são custos financeiros ao serviço da dívida — portanto, encargos associados ao serviço da dívida, que é um encargo que está estabilizado e cristalizado ao longo da concessão —, a parte dos custos que está sujeita à inflação será, na melhor das situações, 40% a 50% do total de encargos. Portanto, taxas de inflação reais superiores às taxas de inflação de caso-base geram um impacto 100% favorável no lado das receitas, mas geram um impacto desfavorável apenas sobre cerca de metade dos encargos.

Portanto, sempre que as taxas de inflação são superiores às taxas de caso-base isso gera um benefício na esfera da concessionária.

Bem sei que, quando ela é inferior, isso também gera uma penalização.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Mas nunca é!

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — O ano de 2009 foi. É o único caso que conhecemos em que tivemos uma inflação negativa. Esse foi o ano negativa. A generalidade dos outros anos foi favorável.

Portanto, em termos globais, este tem sido um «benefício sombra» para a concessionária, embora, reparem, é um «benefício sombra» que diferencio dos outros, porque há um risco que é assumido pela concessionária, ou seja, se a inflação se portar de outra forma, a concessionária também tem outras consequências.

Foram estes três «benefícios sombra» que, no âmbito da renegociação dos contratos SCUT, puderam ser incorporados do lado do Estado. Portanto, a passagem do tal risco de tráfego mitigado para um risco de disponibilidade passou por um modelo de negociação em que foram analisados esses «benefícios sombra» e os casos-base foram corrigidos com o efeito das distâncias, com o efeito da inflação e com o efeito da taxa de IRC real.

Quando introduzimos estes dados, verificou-se que as taxas internas de rentabilidade associadas ao modelo corrigido aumentaram sempre, o que significa que estes três «benefícios sombra» estavam sempre do lado da concessionária. Portanto, o exercício que se fez depois no caso das primeiras concessões que foram renegociadas foi o de reposicionar a TIR, a mesma TIR do caso-base, e essa redução da TIR real para a TIR de caso-base refletida na redução do VAL dos pagamentos do Estado.

Portanto, este foi, digamos, o racional que esteve associado à negociação dos primeiros contratos SCUT.

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — Pode dizer o tempo?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — A conclusão deste processo negocial foi em junho de 2009. Portanto, estes resultados estão vertidos no relatório da comissão de junho ou de julho de 2009.

O Sr. **Rui Paulo Figueiredo** (PS): — Gostaria, ainda, de colocar uma última pergunta em relação ao que o Dr. Vítor Almeida tem desenvolvido desde o início e também relacionando com um tema que me é caro.

Tem referido que entende que as parcerias público-privadas — e isso é positivo — têm sido sujeitas a maior escrutínio público, claramente superior a outro tipo de contratos como, por exemplo, os contratos de empreitada, que há mais fiscalização mediática, que há mais fiscalização até do ponto de vista jurídico, que há mais divulgação de auditorias. Isso é algo que o Dr. Vítor Almeida tem aqui afirmado, mas que é um debate que tem estado muito em vigor, porque a maioria das pessoas não entende assim.

Queria relacionar isto com o regime de incompatibilidades e com o registo de interesses, ou seja, muitas das vezes este escrutínio — que acho claramente positivo — é feito na passagem de entidades públicas para entidades privadas ou o escrutínio a que muitas vezes os Deputados muitas vezes são sujeitos. E dou aqui a título de exemplo um artigo que até considerei infeliz: mal esta Comissão de Inquérito foi nomeada, alguns colegas Deputados — e tocou quase a todos os partidos — foram focalizados em termos de algum tipo de interesses. Não tenho nada contra esse escrutínio, penso que é positivo e que quem está na vida pública deve ser completamente transparente. No entanto, penso também que quem passa da vida privada — e ainda por cima neste domínio que mexe com

tantos interesses das PPP — para a vida pública deveria ter também esse mesmo escrutínio.

Ou seja, acho que há uma promiscuidade excessiva quando quem tem envolvências no lado da banca, de sindicatos financeiros, de consórcios de PPP, depois vem exercer cargos públicos, tomando decisões em matérias em que esteve do outro lado. Como também acho que é claramente negativo quando quem trabalha muitas das vezes para consórcios ou acionistas de consórcios, entidades privadas, depois vem instruir decisões, como no caso da Lusoponte que tivemos aqui recentemente e que o Ministério das Finanças depois até retirou o tapete a essas decisões.

Portanto, a pergunta que lhe deixo é a seguinte: pensa que, ao nível do regime de incompatibilidades e do registo de interesses dos envolvidos nas parcerias público-privadas, nós deveríamos melhorar — naquele sentido de que se estivesse na sua mão — o tal manual de boas práticas?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Essa é uma questão que ultrapassa bastante a análise técnica e eu não me sinto tão habilitado a responder sobre essa matéria.

Obviamente que há que salvaguardar aspetos relacionados com esse registo de interesses e com essa salvaguarda, mas, por outro lado, tenho também de compreender que o percurso profissional das pessoas tem várias facetas ao longo da vida. Portanto, parece-me de certa forma complexa essa abordagem, pelo que sinceramente não consigo ter uma posição muito clara sobre isso.

O Sr. **Presidente**: — Para concluir esta primeira ronda, tem a palavra o Sr. Deputado Altino Bessa, do CDS-PP.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Sr. Presidente, Sr. Dr. Vítor Almeida, começo por o cumprimentar e lhe dizer, em primeiro lugar, relativamente àquilo que nos tem sido transmitido pelas audições que já fizemos aqui, que os outros intervenientes têm uma posição muito diferente daquela que o Sr. Doutor tem, nomeadamente quanto à questão da transparência de todos estes processos de concessões, de renegociações — e não são só essas entidades, também o próprio Tribunal de Contas entende exatamente a mesma coisa. Ainda bem que, desse ponto de vista, alguém do Ministério das Finanças, ao longo destes anos, nunca sentiu essas barreiras e teve sempre facilidade de acesso a toda a documentação.

O Sr. Dr. Vítor Almeida fez algumas afirmações, nomeadamente referiu que o Estado não deve transferir para o parceiro privado riscos que estão sob o seu controlo ou que o Estado não deve assumir riscos que não está em condições de controlar.

Ora, gostaria de lhe perguntar se não entende que estas renegociações que foram feitas contrariam exatamente as afirmações que o fez, no sentido de que o Estado não deve transferir para o parceiro privado riscos que estão sob o seu controlo e o Estado não deve assumir riscos que não está em condições de controlar.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Como já referi aqui, a questão da renegociação dos contratos SCUT com vista à criação de condições para a introdução de portagens foi uma solução alternativa ao confronto do Estado com processos de reequilíbrio financeiro. Portanto, se não fizesse estas renegociações, estaria inevitavelmente confrontado com processos de reequilíbrio financeiro, porque decidiu introduzir portagens.

Não me compete discutir se é ou não adequada a decisão de introdução de portagens, mas, a partir do momento em que há a decisão de introduzir portagens, há que avaliar quais as consequências potenciais dessa decisão na esfera jurídica de cada um dos contratos.

Portanto, aqui, ou o Estado se confrontava com processos de reequilíbrio financeiro em cada uma das situações e tomava em consideração as consequências potenciais desses processos de reequilíbrio financeiro ou procurava pela via nacional evitar esses riscos contingentes — aqui não seriam tão contingentes, porque eram efetivos — decorrentes dessa decisão.

Aquilo que se fez em termos de renegociação foi criar condições para a introdução de portagens, não gerando alterações significativas ao nível do encargo que o Estado tinha com essas concessões, sem estar confrontado com o problema dos riscos financeiros decorrentes do reequilíbrio.

E, se me permite, gostaria de dizer o seguinte: já se falou aqui da questão do relatório do Tribunal de Contas, este último sobre estes processos — enfim, ele não é exatamente sobre os processos negociais, é sobre o InIR, mas depois tem também uma vertente sobre estes processos negociais. Do meu ponto de vista, estou a falar a título estritamente pessoal, há aqui alguma insuficiência de análise da parte daquele relatório, ao não ter avaliado quais seriam as consequências potenciais de processos de reequilíbrio financeiro caso não houvesse a renegociação dos contratos. E não se pode dizer que seja uma matéria nova ou não abordada, porque, designadamente no segundo relatório ou no relatório das comissões de negociação sobre o segundo processo negocial, estão amplamente debatidas e analisadas as consequências potenciais de eventuais cenários de reequilíbrio financeiro.

É evidente que os intervalos de risco que são identificados neste segundo relatório são estimativas — em relação a qualquer coisa que acontece no futuro, a única coisa que temos certeza é que não é exatamente igual ao montante que pudemos quantificar antes das coisas acontecerem —, mas pelo menos estão, do meu ponto de vista, amplamente detalhadas as consequências potenciais desses processos de reequilíbrio financeiro. E não tenho dúvidas em afirmar que, muito provavelmente, as consequências de reequilíbrio financeiro seriam mais lesivas em termos de agravamento dos encargos a pagar pelo Estado relativamente aos montantes de pagamento de disponibilidade que foram acordados. Até porque, de uma forma geral, os pagamentos de disponibilidade que foram acordados ou estão em linha com aquilo que era a expectativa de que fossem os mesmos pagamentos caso continuasse o regime SCUT ou num caso ou noutro há ligeiras diferenças, mas que têm mais que ver com o escalonamento dos pagamentos ao longo do período residual da concessão e muito menos com o valor atualizado desses mesmos pagamentos.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Então, já que o Sr. Doutor faz referência a valores previsíveis, também o próprio relatório de contas aponta — e não como um valor previsível, mas como um valor fixo — uma variação no total de mais de 40%, sendo que algumas concessões ou subconcessões, nomeadamente o Baixo Tejo teve um aumento de 168% e que isto teve um acréscimo de 705 milhões de euros.

Ora, isto não é uma estimativa, é um valor ao qual o Tribunal de Contas chegou, acusando o próprio Governo anterior, a Secretaria de Estado e o Ministério, de ter contratos paralelos. Diz no seu relatório: «Estes contratos reformulados não foram referenciados nesses contratos nem sequer indicados como seus anexos e também não foram juntos aos

processos de fiscalização prévia acima referidos». E termina, dizendo: «Caso os respetivos pagamentos venham a ocorrer, podem os mesmos constituírem infrações financeiras puníveis, a que o Tribunal de Contas estará atento.»

Peço-lhe um comentário relativamente a esta afirmação do Tribunal de Contas, designadamente pergunto-lhe se contesta esta interpretação do Tribunal de Contas quanto a este acréscimo de 705 milhões de euros.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sr. Deputado, permita-me que clarifique uma coisa: estamos a falar de coisas completamente diferentes. A resposta que lhe dei foi em relação a contratos SCUT — portanto, as sete concessões que passaram e onde foram introduzidas portagens —, a questão que o Sr. Deputado me coloca tem que ver com subconcessões, processos que eu não conheço, em relação aos quais não tive qualquer envolvimento. Portanto, a única informação que conheço, para além de conversas informais que possa ter tido mas não dentro dos processos, é a da própria leitura do relatório do Tribunal de Contas. Portanto, estamos a falar de realidades diferentes.

Em relação à questão das tais subconcessões, aquilo que já afirmei aqui é que a existência dessas responsabilidades contingentes era algo de que eu ouvia falar, porque não se pode dizer que fosse exatamente um segredo.

Também lhe posso dizer, mas aqui apenas fazendo apelo à minha experiência de auditor, que, se me apresentam uma proposta, um contrato ou um conjunto de contratos, é recusado o visto a esses contratos e depois, passado algum tempo, vêm exatamente os mesmos contratos com menos 705 milhões de euros de encargos, no mínimo há qualquer coisa que se deveria estranhar. Quer dizer, parece estranho. Mas essa é uma

interrogação que eu deixo no ar. Já ouvi alguém, há tempos, não aqui, acusar quem negociou pelo lado do Estado de serem uns «anjinhos». Eu diria que há aqui também alguma candura na forma como desaparecem 700 milhões de euros de encargos e tudo está bem. Mas é apenas uma apreciação totalmente marginal, porque não estou dentro do assunto e não são processos em que tenha estado envolvido.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — O Sr. Doutor não está dentro do assunto, mas acaba por emitir uma opinião. Tem que ver que, relativamente a esta questão, os processos foram reformulados e, depois dessa reformulação, estes 705 milhões de euros não constavam e em processo de auditoria é que foram verificados por parte do Tribunal de Contas.

Também lhe fiz esta pergunta para voltar um pouco atrás. Volto, assim, às afirmações que o Sr. Doutor fez, dizendo que «o Estado não deve transferir para o parceiro privado riscos que estão sob o seu controlo», «o Estado não deve assumir riscos que não está em condições de controlar». Pergunto-lhe como é que justifica, então, que o Estado tenha trocado — e aqui o relatório do Tribunal de Contas é altamente crítico — a receita das portagens nas concessões Grande Lisboa e Norte pela disponibilidade, quando tínhamos aqui um risco que não corria para o lado do Estado. Ou seja, pergunto-lhe qual é a explicação que tem para que isto tenha ocorrido, quando faz afirmações, como a de que o Estado não deve transferir riscos que não conhece.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Fazendo aqui apelo a uma afirmação que já ouvi aqui há alguns momentos, e usando a mesma expressão, direi que se fosse eu que «mandasse» também não punha essas duas concessões no processo negocial.

Mas estamos aqui a falar de uma realidade diferente. Já não são subconcessões SCUT. Repare: já não estava aqui em causa a necessidade de criar condições para a introdução de portagens. Aquilo que foram as balizas dadas à comissão de negociação, relativamente a esse conjunto de concessões onde se incluíam essas duas, tinha um conjunto de objetivos. Inicialmente, era a possibilidade do refinanciamento, que depois caiu, mas havia um outro aspeto, aqui ainda não abordado, que era o de criar condições, dentro da lógica do modelo de gestão e financiamento do setor rodoviário, para que as receitas da EP fossem classificadas como receitas mercantis. Portanto, essa necessidade de que as receitas da EP fossem classificadas como mercantis para permitir a desconsolidação — coisa que nunca foi obtida — passaria por procurar inserir na esfera das receitas da EP o máximo de receitas possível.

Portanto, a situação que foi tratada com a concessão Norte e com a concessão Grande Lisboa, em que passaram a pagamento de disponibilidade e as receitas de portagem passaram a ser receitas contabilizadas pela EP, uma modalidade relativamente idêntica também foi tentada no âmbito da renegociação do contrato da Brisa, mas a concessionária não aceitou e, portanto, ficou gorado por esse lado.

Mas a ideia era globalmente gerar receitas mercantis na EP, através da contabilização de receitas de portagem pela EP, para procurar — porque era essa a lógica do modelo de gestão e financiamento — a tal desconsolidação orçamental da EP.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Então, posso depreender das suas palavras que, se «mandasse», a introdução das concessões Grande Lisboa e Norte foram erros graves que lesaram o interesse do Estado?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sr. Deputado, se ler o relatório da comissão de negociação, está lá, de uma forma que me parece clara e até quantificada, qual é o efeito da inclusão da concessão Norte no regime de pagamento por disponibilidade. No caso da concessão Grande Lisboa, não estava quantificado, porque, à data em que foram fechadas as negociações quanto ao pagamento de disponibilidade, a concessão ainda não estava em operação. Portanto, não havia o dado de um único carro que por lá passasse, porque a construção não estava concluída.

Assim sendo, porque não tínhamos qualquer referência, tomou-se como referencial para o processo negocial o cenário de receitas que estava subjacente ao caso-base ou, melhor, o cenário de tráfego que estava subjacente ao caso-base corrigido dos pagamentos que a concessionária se propunha fazer no período final da concessão, que depois foram diluídos ao longo dos pagamentos de disponibilidade de toda a concessão.

Portanto, na concessão Grande Lisboa não tínhamos qualquer indicação sobre qual era o tráfego — inclusivamente, no âmbito do concurso, o cenário de tráfego apresentado pelo concorrente vencedor, isto é, pelo Grupo Ascendi, era um cenário de tráfego menor do que o cenário de tráfego apresentado pelo outro concorrente que não ganhou, embora qualquer deles acima do cenário de referência do Estado —, não tínhamos dados que nos permitissem avaliar se aquele cenário de tráfego era ou não concretizável. No caso da concessão Norte havia já dados de tráfego e estes apontavam claramente para valores abaixo dos previstos em caso-base. A negociação feita teve em consideração uma redução substancial da TIR — a TIR de caso-base era de 13 e tal e passou para 5 e tal. E o limite à redução dos pagamentos do Estado foi o cumprimento dos rácios de *default* exigidos pelo sindicato bancário que financia a concessão.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Sr. Doutor, se o Estado assume o risco, é evidente que a TIR só teria de baixar.

O Sr. Doutor há pouco fez uma afirmação e continua a não responder à minha pergunta. Disse que, se «mandasse», não teria incluído as concessões Grande Lisboa e Norte. Ora, pergunto-lhe quanto é que o facto de as concessões Grande Lisboa e Norte terem sido inseridas nestas negociações — quando o risco não corria para o lado do Estado e passou a correr e o pagamento é feito por disponibilidade — onerou os cofres do Estado e se isto foi ou não uma má decisão do anterior Governo relativamente, neste caso concreto, a estas duas concessões.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sr. Deputado, sobre quanto é que terá onerado ou não os cofres do Estado, estamos sempre a falar de uma estimativa. É que, repare, trata-se da receita de portagem que se vai gerar até 2032 ou 2033, quando termina a concessão. Portanto, é uma incerteza. Poderá comportar-se melhor ou pior. A expectativa que a comissão de negociação tinha, na data em que foi fechada a negociação, era de que havia, de facto, um défice nessa concessão e, portanto, esperava-se que os pagamentos de disponibilidade que o Estado se comprometeu fossem superiores àquilo que seriam as receitas de portagem. Deixou isso claramente evidenciado no relatório da comissão. A decisão não compete à comissão, compete aos membros do Governo, que depois decidiram.

Mas também temos de ter em consideração que, na lógica que estava subjacente, de gerar receitas mercantis para a EP, esta operação, nesse ponto de vista, obviamente gera receitas mercantis adicionais para a EP. Também gera custos e, provavelmente, em montante superior ao das receitas. Mas, em termos do rácio que é relevante para a determinação da desconsolidação ou não, o impacto era positivo.

Há também uma questão que teremos de tomar aqui em consideração: naquilo que foram as orientações transmitidas à comissão de negociação, estava também implícito ou explícito uma solução global que abrangesse todas as concessões.

Portanto, a inclusão dessas duas concessões no pacote negocial estava no âmbito daquilo que foram as orientações transmitidas à comissão de negociação.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Sr. Doutor, não queria voltar a ler as afirmações que o senhor fez, porque sabe aquelas que fez. Mas depois aqui disse que, se «mandasse» — no tal cenário hipotético —, não incluiria as concessões Grande Lisboa e Norte.

E a minha pergunta é muito clara: significa que isto foi uma má opção e que lesou os interesses do Estado? É que vir, depois, argumentar do ponto de vista da lógica, de gerar receitas para a EP, toda a engenharia financeira que foi engendrada à volta de toda esta questão, de ter de renegociar tudo... O Estado não estava obrigado, nestes dois casos concretos, a ter de renegociar.

Há pouco, o senhor afirmou que, se «mandasse», não teria colocado estas duas concessões na renegociação. Volto a perguntar-lhe se a decisão política do Governo foi prejudicial para os interesses do Estado e, obviamente, para os interesse dos contribuintes. E, como o senhor está numa comissão de inquérito, gostaria que respondesse claramente à minha pergunta: foi ou não foi? Dentro daquilo que é a análise de um especialista, de alguém que avaliou as contas, que tem estimativas relativamente àquilo que são as receitas e sabe exatamente quais os valores que o Estado vai pagar pela disponibilidade, gostaria de saber se considera que foi bom ou não para o Estado a introdução destas duas concessões na negociação.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sr. Deputado, sei quanto é que o Estado vai pagar em disponibilidade, mas não sei quanto é que o Estado vai arrecadar em receitas de portagem. Portanto, o problema da indefinição do quanto está exatamente na incerteza quanto às receitas de portagem.

Ninguém pode, com absoluto rigor, estimar quanto serão as receitas de portagem. Se ler com atenção aquilo que está no relatório da comissão de negociação, há uma estimativa, está lá uma estimativa clara sobre qual é a receita de portagens estimada e o encargo efetivo com a disponibilidade, e temos um diferencial de 500 milhões de euros.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Em qual delas? Nas duas?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Na concessão Norte.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Um diferencial de 500 milhões de euros. E na outra, já agora?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Na outra, não temos diferencial, porque, como lhe disse, no caso da concessão Grande Lisboa, quando foi negociada, a concessão não estava em exploração e, como não estava em exploração, não tínhamos qualquer dado de tráfego que nos permitisse antecipar o cenário previsível de evolução do tráfego nesta concessão. A única referência que tínhamos era a de que os dois concorrentes que estiveram na fase final do processo de concurso apresentaram cenários de tráfego muito idênticos e o cenário de tráfego da concessionária Ascendi, aquela que ganhou, era ligeiramente inferior ao cenário de tráfego do outro concorrente.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Mas, na concessão Norte, o Sr. Doutor diz que são 500 milhões de euros desfavoráveis ao Estado, na estimativa.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — É o valor que está... São 571 060. Isto está no anexo...

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Pois! Mas, como sabe, esses dados foram facultados pela própria concessionária, não é?!

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Não, não, não! Isto foi um apuramento feito pela KPMG, que era o consultor financeiro...

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Pois! Mas também já foi aqui afirmado, por várias pessoas que estiveram nesta Comissão, que os consultores fazem o fato à medida que os clientes pretendem.

De qualquer forma, pegando até nesses dados e não tendo os dados da Grande Lisboa, isto significa que, logo à cabeça, só por esta estimativa, o Estado foi penalizado pelo facto de serem introduzidos, nestas negociações, só na concessão Norte 571 milhões de euros, mas não sabemos em quanto é que foi penalizado relativamente à da Grande Lisboa.

E o Sr. Doutor afirma — e vou ler, mais uma vez — que «o Estado não deve assumir riscos que não está em condições de controlar». Ora, perante os dados que tem, podemos afirmar que foi um erro monumental o facto de estas duas concessões terem sido introduzidas na negociação pelo anterior Governo?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sr. Deputado, não me vai pedir que adjective a decisão.

Há pouco, respondendo quase a um desafio que o Sr. Deputado me fez perguntando-me se eu «mandasse», já lhe respondi, de forma clara: se eu tivesse a decisão, não teria incluído estas concessões, até porque, repare, eram duas situações que não estavam associadas à questão essencial, que era a de criar condições para a introdução de portagens. E, já que falamos nesta temática, é evidente que há aqui outro aspeto: não sei até que ponto é que poderia haver — do meu ponto de vista, não há, mas esta é uma opinião pessoal —, sobretudo no caso da concessão Norte, não na da Grande Lisboa, algum fundamento para pedido de reequilíbrio financeiro por parte da concessionária, pelo facto de a rede à volta daquela concessão, que não era portajada, passar a ser portajada.

Recordo, apenas a título de exemplo, e pelos números que já vieram na comunicação social, que, no caso da concessão Brisal, que é uma concessão de portagem real onde o Estado não tem qualquer responsabilidade, pelo facto de se terem portajado algumas concessões circundantes, para além de outras razões, designadamente a de não se ter avançado com outra concessão, há um pedido de reequilíbrio financeiro superior a 1000 milhões de euros, o qual está, aliás, em processo de tribunal arbitral.

Portanto, podemos admitir, apenas no campo das contingências, que a não inclusão da concessão Norte poderia gerar fundamento — não digo razão, mas fundamento — para que a concessionária viesse, eventualmente, a colocar um pedido de reequilíbrio financeiro, à semelhança do que foi feito na concessão Brisal, mas neste caso estaríamos a falar de responsabilidades contingentes.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Então, o Estado decidiu com base numa eventual especulação, que agora aqui nos expôs como tese, mas, no fundo, aquilo que foi dito e que é relevante é que, se o Sr. Doutor mandasse, não teria incluído a Grande Lisboa e o Norte nestas concessões, com graves prejuízos para o Estado e para os contribuintes, pelas razões que foram explicadas. E só na Norte, volto a referir, pelas estimativas, há um prejuízo de mais de 571 milhões de euros.

O Sr. Doutor também fez aqui umas alusões que gostaria que comentasse.

«O deficiente acompanhamento e gestão dos contratos por parte dos parceiros públicos conduz à imputação ao Estado de riscos que tenham sido posicionados na esfera dos parceiros privados. Alguns exemplos do potencial fracasso: solicitação de trabalhos não previstos, cedência a pressões de terceiros» — gostava que nos dissesse o que quer dizer com isto e se tem casos concretos de cedência. Isto é, quem são estes terceiros? Por que fala em autarquias, grupos sociais, etc. Convinha que especificasse mais quais são as pressões de terceiros, quem são os terceiros e que tipos de pressões podem existir nestes contratos.

Quando refere «alterações aos contratos», pergunto: alterações de que tipo?

Refere também «ausência de acompanhamento e fiscalização da execução dos projetos». Ausência por parte de quem? Do Estado? Do Ministério das Obras Públicas ou até do Ministério das Finanças? Não sei... Convinha saber de quem é esta «ausência de acompanhamento e fiscalização».

Quando refere «carências técnicas e humanas das entidades públicas responsáveis pela gestão dos contratos», isto significa que, do ponto de

vista técnico, o Estado está muito deficitário pelo facto de não ter técnicos qualificados para acompanhar estas matérias?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sr. Deputado, reproduziu algumas afirmações que não foram feitas por mim. Portanto, vamos clarificar isso.

Não me recordo de ter falado em pressões de terceiros ou cedências a pressões de terceiros. Alguém terá feito essas afirmações, que não eu, pelo que competirá a esse «alguém» explicá-las.

Aquilo que posso dizer é que as principais razões dos pedidos de reequilíbrio financeiro das concessões que já ocorreram tem a ver, essencialmente, com...

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Sr. Presidente, dá-me licença? É que nós tivemos um *PowerPoint*, que nos chegou através da própria Comissão,...

O Sr. **Presidente**: — Sr. Deputado, peço-lhe que seja breve, porque já excedeu o tempo de que dispunha.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Sr. Presidente, quero apenas fazer uma interpelação à Mesa, para refrescar a memória do Sr. Doutor.

Nesse *PowerPoint* diz: «Como gerir o risco nas PPP». Depois diz: «Cedência a pressões de terceiros, autarquias, grupos sociais, etc.». Isto chegou-nos via Comissão e julgo ser um trabalho que o próprio Sr. Doutor terá feito. Portanto, estas afirmações não são invenção minha.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Bom, então, já precisámos o que está em questão. Não foram afirmações que fiz aqui. Enfim, isso é um *PowerPoint*, salvo erro, de uma ação de formação no Tribunal de Contas...

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Mas estava a referir-se a alguma coisa...! Digo eu!

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Estava, claro que estava e posso exemplificar.

Alguns dos problemas que têm decorrido de algumas concessões — e aqui falo de PPP como posso falar de outro tipo de projetos — têm a ver, muitas vezes, com exigências das autarquias. O caso mais acabado não tem a ver com PPP, mas com o investimento no Metro do Porto. Se analisar o investimento que foi feito no Metro do Porto, há uma parcela muito significativa que é de requalificação urbana. Em tempos, num trabalho que se fez, quantificou-se em 26% o investimento afeto a requalificação urbana. Essa requalificação urbana, que nada tem a ver com o modelo de transporte, tem a ver com aspetos de arranjos de vias exteriores, de arrelvamentos, etc., decorre essencialmente de pressões das autarquias.

Um outro exemplo que pode englobar nessa situação é o primeiro processo de reequilíbrio do Metro Sul do Tejo, que teve a ver, essencialmente, com agravamentos do custo do investimento, decorrentes de exigências que foram feitas pela autarquia de Almada, relativamente não só a questões de traçado, mas a outras exigências adicionais que não têm a ver diretamente com o projeto do metro.

Portanto, isto são situações que tendem a encarecer estes projetos de investimento, não a questão do reequilíbrio financeiro.

Por exemplo, um outro risco, que às vezes é complexo, que estava do lado do Estado e que deu azo a alguns processos de reequilíbrio financeiro, foi o das expropriações. Os primeiros concursos que foram lançados implicavam que a obrigação de expropriação ficasse do lado do Estado, que tinha prazos previstos, em regra de seis meses, para desenvolver o processo expropriativo. A seguir, estava no cronograma dos trabalhos a iniciativa da obra com os espaços libertos. Ora, quando o parceiro público se atrasa nesse processo expropriativo, dá origem imediatamente a um atraso nos trabalhos, ao alongamento do prazo de execução da obra, a perda de receita, gerando pedidos de reequilíbrio financeiro.

Portanto, a alocação adequada dos riscos a quem tem melhor capacidade para os gerir, no caso das expropriações, significou que, nos contratos precedentes que foram lançados, designadamente no caso da Grande Lisboa e Douro Litoral, esse ónus da expropriação já estava do lado do parceiro privado e, portanto, era o parceiro privado que tinha a responsabilidade de desenvolver o processo expropriativo. Isto significa que, se a expropriação se atrasasse, o risco estava totalmente imputado ao risco de construção, o qual era assumido pelo parceiro privado.

Portanto, a alocação de riscos tem a ver, essencialmente, com quem tem melhor capacidade para gerir cada tipologia de risco e deve passar para o parceiro que tem a melhor qualificação para gerir esse risco.

O Sr. **Presidente**: — Srs. Deputados, concluímos a primeira ronda de perguntas e há um pedido de alguns Srs. Deputados para que se possa fazer uma breve pausa nos nossos trabalhos, não para almoçar, mas para recuperar um pouco as forças para a próxima ronda.

Assim, vamos fazer uma interrupção até às 14 horas, ou seja, por 13 minutos, só para que quem está a desfalecer possa recuperar alguma coisa.

Está interrompida a reunião.

Eram 13 horas e 47 minutos.

Srs. Deputados, está reaberta a reunião.

Eram 14 horas e 15 minutos.

Apelo aos Srs. Deputados para que, em próximas ocasiões, sejamos pontuais, relativamente ao cumprimento da pausa que acordámos, porque duplicámos o tempo que tínhamos combinado. Estive à beira de decretar falta de quórum e encerrar os trabalhos.

Vamos, então, começar a segunda ronda. Cada grupo parlamentar dispõe de 5 minutos, querendo.

Tem a palavra o Sr. Deputado Bruno Dias.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Sr. Presidente, pela parte do PCP, estou aqui desde as 14 horas, disciplinadamente, à espera da minha oportunidade para fazer mais algumas perguntas ao Dr. Vítor Almeida, a quem agradeço as informações e as respostas dadas, mas, em relação às quais, algumas perplexidades, digamos assim, algumas questões podem surgir.

Por um lado, esta questão dos «benefícios sombra», das taxas de rentabilidade e das negociações. Vamos colocar isto na mesma família.

Compreendi aquilo que disse há pouco sobre «benefícios sombra» fiscais, digamos assim. Há pouco disse que o facto de haver investimento por menor custo, por parte da concessionária, do que aquele que estava previsto inicialmente no caso-base não é um «benefício sombra», é um ganho de eficiência alcançado pela concessionária. Nesse sentido,

pergunto-lhe se isso não será verdade apenas quando o caso-base está muitíssimo bem feito e se não aconteceram situações em que, relativamente ao caso-base para a negociação, seja da PPP seja da própria concessão, estivemos perante previsões profundamente distanciadas da realidade ou que depois a realidade veio a desmentir profundamente.

Vou referir-lhe um processo que acompanhou e participou ativamente: o caso da Fertagus. O Tribunal de Contas criticou duramente o facto de as chamadas «receitas acessórias», por exemplo as lojas das estações e outras receitas, que não eram pequenas, especialmente naquelas estações de maior movimento — não é por acaso que nas outras é a REFER que fica com elas e nas de maior movimento é a Fertagus —, não terem sido consideradas, nem muito nem pouco, durante muitos anos. Salvo erro, só foram contabilizadas para efeitos de reequilíbrios financeiros, de acordo com o relatório.

Ora, pergunto-lhe se não estamos perante uma situação em que a definição do caso-base vai depois — conforme seja realizada — condicionar ou determinar a existência dos tais benefícios. É que aqui não há ganhos de eficiência nenhuma, porque a eficiência nem sequer era prevista.

Esta é a primeira questão que gostava de colocar, relacionada também com a questão da taxa de rentabilidade. Eu não tenho experiência de concessões ou de contratações deste género e também não sou economista, mas parece-me uma coisa básica que, quando o Estado vai concessionar o negócio a alguma empresa ou vai fazer uma parceria deste género, no mínimo tinha a obrigação de calcular quanto é que o privado ia ganhar com o negócio, até para efeitos de negociação.

Segundo a sua explicação de há pouco, é irrelevante o valor da taxa de rentabilidade para efeitos de apreciação da proposta. Mas o que lhe

pergunto é se é sempre irrelevante. Na medida em que o Estado encontra um privado que tem uma rentabilidade naquele negócio de 13% e que, depois, a TIR efetiva ainda é maior do que a TIR do caso-base, então, pergunto se não há aqui um ganho e uma remuneração muito alta... Não me refiro à TIR em termos de objetivo ou definição, mas à taxa de rentabilidade como indicador que reflete que um negócio é demasiado lucrativo para o privado, logo à partida. Há aqui ganhos a mais para o privado, que são refletidos por aquelas taxas de rentabilidade.

Pergunto: se isso é tão irrelevante, como é que chegamos a uma renegociação que é determinada quase pelo *alfa* e o *ómega* de baixar a taxa de rentabilidade? Como é que isto se explica?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sr. Deputado, são duas realidades diferentes e que têm de ser tratadas de uma perspetiva diferente.

A questão de, no caso-base, a concessionária estimar um montante de investimento de x — de 300 milhões de euros, de 400 milhões de euros, seja o que for — e depois conseguir mais ou menos, o que é relevante é que, de acordo com o projeto, aquilo que estava definido que teria de ser feito o é. Se ele consegue uma poupança nesse investimento, mantendo a mesma qualidade do investimento, ou se as coisas correm mal e tem um agravamento no custo do investimento, é claramente risco do parceiro privado e, portanto, seja benefício seja prejuízo insere-se na sua esfera patrimonial. O mesmo acontece com as grandes reparações, com outras intervenções futuras.

O que é relevante é que o Estado — ou quem fiscaliza do lado do Estado — consiga controlar que, se é necessário, por exemplo, no caso do pavimento, se o pavimento está degradado, é obrigatório fazer a grande

reparação e que ela tem de intervir, medindo a qualidade do serviço ou a qualidade da infraestrutura.

A questão que coloca das receitas adicionais é completamente diferente. Aí, o que é determinante, e tem havido uma melhoria em termos da qualidade da documentação dos concursos...

Repare: os primeiros concursos diziam claramente: «A concessionária não pode desenvolver qualquer outra atividade no âmbito da concessão» — ponto! O que significava, na prática, que muitas vezes essas atividades eram desenvolvidas e o benefício era integralmente do privado. Os contratos mais recentes propõem ao Estado ou ao concedente o desenvolvimento de qualquer atividade adicional não prevista no contrato de concessão e, conseqüentemente, no modelo financeiro que o privado entenda dever desenvolver, e há uma partilha dos benefícios daí decorrentes.

Ou seja, o que são atividades que estão previstas no caso-base, logo no momento da adjudicação passou para o lado do privado a capacidade de desenvolver essas atividades e de gerar ou não a receita. O que são atividades não previstas em caso-base, os contratos mais recentes preveem que o desenvolvimento dessas atividades só possa ser feito com a autorização do concedente e tem de implicar uma partilha, normalmente utiliza-se a expressão de uma partilha equitativa — estamos a assumir, embora às vezes possa não ser exatamente assim, de 50/50 —, dos benefícios resultantes dessa atividade. Portanto, nos contratos mais recentes, qualquer atividade não prevista em caso-base que o concessionário queira desenvolver submete-a à apreciação do concedente e acorda-se o mecanismo de partilha dessa receita.

Dou-lhe o exemplo de uma diferença entre aquelas que estão previstas e as que não estão previstas. No caso do Metro Sul do Tejo, o

modelo financeiro tem lá uma linha de receita de publicidade e o próprio modelo financeiro tem previsto 500 000 euros/ano de receitas de publicidade, que serão proveito da concessionária. Ou seja, quando a contratação foi feita e depois quando foi feita a primeira renegociação, para o equilíbrio da concessão contribuiu a assunção de que, anualmente, a concessionária conseguiria gerir os espaços de publicidade que tem ao seu dispor, quer nos veículos, quer dentro dos veículos, quer nos MUPI (mobiliário urbano para informação) nas estações, de forma a conseguir uma receita de 500 000 euros.

Aquilo que a concessionária, de alguma forma, veio propor agora é: «Por várias razões, eu não consigo realizar os 500 000 euros de receita de publicidade.» E o que pretendia, numa primeira fase de negociação, era retirar essa linha do modelo de receitas da concessionária e passar o Estado a gerir a receita de publicidade. A resposta do Estado foi: «Não, não. Isso é um risco vosso. Se vocês conseguem 500 000 euros, se conseguem 100 000 euros, se conseguem 1 milhão de euros, é problema vosso!» — porque o risco está passado para o lado de lá.

Agora, suponha, por hipótese... Talvez o caso de um meio de transporte não seja tão perceptível, mas vamos imaginar uma via, uma ligação de uma autoestrada. Não sei, se calhar nenhum de nós sabe, o que é a evolução tecnológica, mas imagine que, daqui a 10 anos, se desenvolve um modelo qualquer em que os carros se põem em piloto automático e chegam de um local ao outro, enfim, com uma situação de feixe, de qualquer coisa que esteja nos separadores da via, e que o próprio separador da via possa dar orientações ao computador de bordo do veículo para fazer a condução. Se esse sistema de instalação fosse colocado na autoestrada e permitisse, com isso, um pagamento ou uma receita adicional, estávamos a falar de uma atividade nova, não prevista no caso-base; a concessionária

teria de pedir autorização para desenvolver essa atividade e, nessa fase do pedido de autorização, discutir-se-ia a partilha de benefícios. Mas os contratos já contemplam essa obrigatoriedade da partilha de benefícios.

Por exemplo, admito perfeitamente que, no caso das estradas, sobretudo nas zonas circundantes que são vedadas, possa haver potencial de instalação de painéis solares, de eólicas, de qualquer outra fonte de geração de energia. Mas sendo atividades não previstas no caso-base, os atuais modelos de contratos já preveem a partilha de benefícios.

Talvez o exemplo mais acabado que se possa considerar de um benefício do qual o Estado não conseguiu partilhar nada é o desenvolvimento da Via Verde, na esfera da Brisa. É claramente um novo negócio, que hoje já não é só a portagem: mete-se gasolina com Via Verde, estacionamento, tudo isso. O Estado não partilha qualquer benefício disso, porque o contrato — que é o mais antigo, em termos de concessões, que existe — não contempla qualquer mecanismo de partilha de benefícios, mas seria desejável que o previsse.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Se o Estado tivesse iniciativa de desencadear um processo para introduzir esse tipo de alterações, podíamos estar perante um caso de processo de reequilíbrio financeiro, ou não?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Se fosse o Estado,...

Quer dizer, vamos imaginar uma situação em que o Estado determinasse que toda a cobrança de portagens tem de ser por via eletrónica. Aí estava a interferir no modelo de negócio da empresa, que tem as suas praças de portagem, e que, muito provavelmente, deveria evocar, não sei, que o risco de cobrança é muito maior na via eletrónica. Aí já

estava o Estado a tomar uma decisão que interferia com o modelo de negócio da concessionária.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Então, quer dizer que, por exemplo, com o que se fez com as portagens, aquilo que vos competiu fazer foi uma espécie de contenção de danos, evitar encargos maiores para o Estado pela introdução de portagens, que é uma coisa que nunca ninguém imaginou que fosse acontecer. Ou seja, é uma espécie de contenção de danos para evitar um processo de reequilíbrio financeiro, em que os pagamentos por disponibilidade ou estão em linha com o que era para pagar em regime SCUT ou tem uma pequena diferença.

Ora, o que nós verificamos é que, até nisto, as alterações que eram apontadas como inevitáveis e incontornáveis para as contas públicas resultaram, principalmente e antes de mais, a favor das concessionárias, que garantiram aqui uma espécie de seguro de vida em relação às alterações que viessem a acontecer.

A última questão tem a ver com as alterações que estas políticas têm provocado. Se eu tiver tempo na terceira ronda para voltar a esta questão, talvez ainda aproveite, mas para já pergunto se, ao longo dos anos, do ponto de vista das opções e da estratégia, há diferenças entre governação PS e PSD/CDS neste tipo de condução de processos PPP.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Repare: pela sua natureza, um contrato PPP é particularmente adequado para contratos de estabilidade e para modelos de negócio que se mantêm estáveis ao longo do tempo.

Como eu disse de início, quando se trata de introduzir alterações no modelo de negócio, a rigidez dos contratos de PPP não joga de uma forma agradável com essas alterações.

Olhando apenas para o modelo de negócio da concessionária, ela tinha um regime de remuneração que era em função do tráfego, apesar dos efeitos mitigadores, e a introdução de portagens, inevitavelmente, gera uma quebra de tráfego. Aqui, a questão, basicamente, era encontrar uma solução, sem ir para o risco do reequilíbrio financeiro, que permitisse introduzir as portagens. Num contexto de reequilíbrio financeiro, imediatamente a questão essencial seria o quanto da quebra de tráfego; portanto, num cenário de reequilíbrio financeiro, provavelmente, era tentar apurar qual o montante de indemnização a que teria direito a concessionária decorrente dessa quebra de tráfego. As estimativas que a comissão fez, baseadas na opinião de consultor de tráfego, das quebras de tráfego associadas...

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Quem eram?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Ou era a TIS (Consultores em Transportes, Inovação e Sistemas, SA) ou era a VTM (Consultores em Engenharia e Planeamento, Lda.). Era uma delas, mas confesso que não sei precisar, porque as duas trabalham frequentemente com a EP. Agora não consigo dizer-lhe com precisão.

Estimaram-se quebras de tráfego associadas à introdução de portagens entre 30% e 40%. Repare que esta é a própria perspetiva do Estado. Num cenário de reequilíbrio — que é um cenário de uma litigância clara, porque são interesses divergentes que estão em causa —, não me espantaria que uma concessionária antecipasse que a quebra de tráfego era de 50% ou de 60%. No contexto atual tudo ia em favor da concessionária, porque a quebra de tráfego a que estamos hoje a assistir tem, provavelmente, vários efeitos conjugados: a introdução de portagens; o

aumento do preço dos combustíveis; e a diminuição do rendimento disponível das famílias. Estes três efeitos vão todos no sentido de reduzir o tráfego. Num cenário hipotético de reequilíbrio era muito provável que as concessionárias evocassem que tudo aquilo era efeito da introdução das portagens e muito provavelmente uma decisão em tribunal arbitral iria quantificar o impacto dessa decisão em termos de reequilíbrio num montante significativo.

Porém, depois, colocava-se ainda outra questão: o reequilíbrio era apenas para quantificar os efeitos daquele dano e compensar as concessionárias pelo mesmo, mas o sistema de remuneração continuaria a ser o mesmo, portanto, continuaríamos a ter uma remuneração em função do tráfego. Se daqui a cinco ou seis anos — esperamos todos que isso aconteça —, por recuperação económica, a situação se alterasse substancialmente e o tráfego tivesse um novo crescimento, provavelmente o Estado já teria pago o reequilíbrio e, como continuava a pagar por tráfego, iria pagar novamente aquele tráfego adicional, pelo que estaríamos, se calhar, numa condição (estou a especular o que poderia ser o futuro) com grande risco de o Estado pagar duas vezes a mesma coisa.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Então, mais valia não ter introduzido portagens!

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Essa é uma decisão que, como lhe disse, é completamente alheia à comissão de negociação. Posso compreender, em termos da sustentabilidade do modelo, que era imprescindível a existência de portagens, mas essa é uma matéria em que não houve qualquer intervenção da comissão.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Houve diferenças entre o PS e o PSD/CDS?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Não tenho... Comecei a trabalhar nesta área durante um Governo PSD. Acho que, às vezes, a questão tem mais a ver com a personalidade das pessoas do que propriamente com os partidos. Eu nunca alterei a minha atuação e a minha forma de comportamento em função dos Governos que estavam em funções. Portanto, não consigo identificar diferenças.

O Sr. **Presidente**: — Tem a palavra o Sr. Deputado Duarte Filipe Marques, do PSD.

O Sr. **Duarte Filipe Marques** (PSD): — Sr. Presidente, Sr. Doutor, muito obrigado por estar aqui connosco a prestar-nos esclarecimentos.

Não queria começar a minha intervenção sem assinalar uma coisa que é para mim muito curiosa - a vivência do novo tempo do PS. É curioso que um partido que constituiu 20 das 25 PPP, afinal, agora seja contra este modelo. Esta é apenas uma referência que, por graça, não queria deixar de colocar aqui.

Sr. Doutor, quero colocar-lhe uma questão muito concreta.

Ainda na semana passada estive nesta Comissão o Prof. Carlos Oliveira Cruz, um especialista do Instituto Superior Técnico, que lançou um livro sobre as PPP e que deve conhecer, o qual disse precisamente o contrário daquilo que o Sr. Doutor há bocado referiu. Ele disse que esta segunda geração de PPP é uma péssima experiência para o Estado. Há bocado, fiquei com a ideia, pela sua intervenção, que esta, afinal, era melhor.

Há, portanto, uma divergência de opiniões entre duas pessoas que convidámos para virem à Comissão, pelo que gostava que esclarecesse este aspeto.

O Sr. **Fernando Serrasqueiro** (PS): — Ele não disse nada disso! É uma interpretação abusiva!

O Sr. **Presidente**: — Srs. Deputados, peço que não entrem em diálogo e que não se interrompam. O Sr. Deputado do PSD colocou questões e o Sr. Doutor vai responder. Os Srs. Deputados do PS terão o seu tempo para intervir.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Não colocando a questão exatamente em termos de primeira e segunda geração, até porque tenho alguma dificuldade em identificar... Quando fala em segunda geração de PPP está a referir-se às subconcessões?

O Sr. **Duarte Filipe Marques** (PSD): — Sim.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Estas subconcessões são claramente os projetos que conheço menos, porque não os acompanhei, pelo que não me sinto em condições de falar especificamente sobre eles. Aquilo que posso constatar é que sucessivamente, de contrato para contrato ou de concurso para concurso, tem havido uma melhoria significativa na qualidade da documentação dos concursos e na forma como estão alocados os riscos das várias concessões.

Tanto quanto sei — e até, pelo que disse há bocado, é uma matéria com a qual não concordo —, nesta tal segunda geração das subconcessões

o risco fiscal terá voltado ao parceiro privado. Pessoalmente, parece-me um erro, mas é a minha opinião pessoal, pelos argumentos que já apresentei.

O Sr. **Duarte Filipe Marques** (PSD): — Sr. Doutor, quero colocar-lhe mais uma pequena questão.

Há bocadinho ouvimos o Partido Socialista dizer que o Presidente do InIR veio cá três vezes e terá mentido três vezes. Às vezes, fico na dúvida se é o Partido Socialista que escolhe mal os seus colaboradores, se depois se arrepende, ou, se calhar, não estavam à espera de um «bicho amestrado»...!

Pelo seu acompanhamento como consultor, teve noção ou conseguiu acompanhar a intervenção do InIR nestas renegociações? Tratando-se de concessões do Estado, entende que os Governos anteriores permitiram que o InIR exercesse devidamente o papel que lhe competia? É que, segundo o relatório do Tribunal de Contas, foram eliminadas 13 páginas da informação que o InIR teve de dar ao Tribunal. Pelo que acompanhou, pelas relações que teve, alguma vez se apercebeu deste condicionamento?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Ao longo desta minha experiência no âmbito das PPP, tive basicamente dois momentos em que me cruzei e tive de interagir com o InIR.

O primeiro momento, ainda no âmbito do processo das negociações SCUT, teve a ver com algum apoio que necessitámos do InIR, sobretudo para alguns processos de reequilíbrio. Muito sinceramente, tivemos muito pouco apoio, foi invocado falta de meios, falta de tempo de resposta.

Depois, ainda no âmbito do processo das SCUT, fui confrontado com um relatório ou uma nota técnica, como queiramos chamar-lhe, que o InIR fez com uma primeira apreciação ao processo de renegociação dos

primeiros cinco contratos — três contratos SCUT e mais os dois contratos de portagem real —, e devo confessar que o primeiro relatório que vi estava eivado de erros técnicos grossos, básicos. Passados uns dias, há um segundo relatório que corrige alguns desses erros e mantém outros. Há depois um terceiro relatório, do qual só mais tarde vim a ter conhecimento, que ainda faz novas correções a esses erros.

Não me levem a mal, mas se eu tivesse um aluno — a minha área de docência é a auditoria — a quem perguntassem, porque é uma das questões normalmente suscitada, que procedimentos de auditoria devia desenvolver para determinada situação, ele me desse uma resposta e eu dissesse «essa resposta está mal», se a seguir me desse uma resposta completamente diferente e eu dissesse «essa resposta está mal» e depois, mais tarde, me desse outra resposta completamente diferente e continuasse a não estar correta, se calhar, mandava-o para a casa e dizia-lhe que viesse no ano seguinte para fazer nova prova.

Esta experiência das notas técnicas do InIR, sobretudo as três de que tive conhecimento, com alterações tão substanciais de resultados de uma para outra, não me parece um exemplo muito feliz, mas admito que possa ser por desconhecimento ou por outra razão qualquer.

Há uma segunda fase, já mais recente, em que também fui confrontado com o trabalho do InIR, e em que também não terá sido muito feliz o trabalho que desenvolveu, relativamente ao processo de renegociação da Lusoponte e à questão do chamado risco fiscal. Na validação inicial, o InIR não terá reparado nas cláusulas que previam que a derrama estava completamente fora do contexto do risco fiscal e, quando aquele processo foi apreciado na Parpública, essa situação foi corrigida.

Quanto ao resto, não tenho informação que me permita avaliar a qualidade do trabalho desenvolvido pelo InIR.

O Sr. **Duarte Filipe Marques** (PSD): — Sr. Doutor, gostava de colocar-lhe mais uma questão.

Há uns tempos, aqui, na Assembleia, um ex-Secretário de Estado disse que esta renegociação das PPP não trouxe mais encargos ao Estado e que ainda dar-lhe-ia lucros. Estamos a falar verdade ou não? Acha que isto é possível?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Depende da perspetiva com que se encare a situação. Se falarmos em termos dos encargos líquidos a assumir pela Estradas de Portugal com as concessões, naturalmente que, havendo receitas de portagem, isso gera um benefício, o esforço financeiro em termos líquidos exigido à Estradas de Portugal com as concessões diminui substancialmente por via de introdução de portagens, como é óbvio. Numa primeira fase, tínhamos só custos; agora, temos custos e receitas.

O Sr. **Duarte Filipe Marques** (PSD): — Pois, é curioso.

O Sr. Doutor é das poucas pessoas que, além das empresas, tendo mudado vários Governos, se manteve sempre, ou seja, acompanhou bem este processo todo, a experiência das PPP em Portugal. É uma figura marcante, porque, no fundo, acompanha todo o processo. Passados 10 anos, revê-se naquilo que existe, nas condições que existem, nos modelos que temos, nesta relação Estado/empresas, ou não?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Eu diria que se perdeu uma oportunidade de ouro em 2004, 2005 e 2006, no tempo em que as condições de financiamento eram particularmente favoráveis, para — aí, sim — se proceder a uma reestruturação muito significativa dos contratos,

e ter-se-iam conseguido, muito provavelmente, benefícios significativos nessa fase. Recordo-me que, nesse período, o tal núcleo da Parpública, em articulação com a CaixaBI, chegou a desenvolver alguns estudos que apontavam claramente para a obtenção de benefícios significativos com operações de refinanciamento, pois tratava-se de concessões em que, de uma forma geral, já tinha passado o risco de construção, portanto, a parte de obra, a parte mais crítica do processo, já tinha sido concluída, e nessa altura havia condições de mercado para desenvolver operações de refinanciamento com sucesso.

Eu diria que a introdução de algumas ideias relativas ao novo modelo de gestão e financiamento veio queimar algumas oportunidades que havia de gerar benefícios significativos e de redução de encargos associados a essas concessões.

O Sr. **Duarte Filipe Marques** (PSD): — Por todos os dados que temos, aqueles que fomos recebendo e acompanhando, a ideia com que ficamos é que a sua função era mais no âmbito de redução de danos *a posteriori* dos acordos feitos e das decisões políticas. No fundo, o papel desta consultoria era um pouco o de corrigir os erros causados pelas negociações, ou não?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sr. Deputado, infelizmente, no nosso modelo orgânico, é normal o papel do Ministério das Finanças aparecer, em muitas circunstâncias, nessa perspetiva. Não quer dizer que hoje as coisas não possam estar diferentes, mas se olharmos historicamente é assim — e, quando digo historicamente, não me refiro a uma ou a duas legislaturas.

Estou ligado ao Ministério das Finanças desde 1983 e a perspetiva que tenho é a de que, muitas vezes, o Ministério das Finanças surge a pagar

a fatura ou a tentar minimizar os danos da fatura. Mas, se calhar, isso é transversal à nossa forma de organização.

O Sr. **Duarte Filipe Marques** (PSD): — Há pouco, o Sr. Doutor dizia que, se «mandasse», havia muita coisa que não se faria. Sendo economista de formação de base, creio,...

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sou.

O Sr. **Duarte Filipe Marques** (PSD): — ... e com a sua grande experiência de consultoria — uma consultoria bem feita, normalmente, também dá recomendações —, o que é que não teria feito? Parece-lhe que, numa altura em que já havia sinais claros de grande crise a nível internacional, e em Portugal em especial também, haveria tempo para parar um conjunto de acordos que foram feitos se houvesse outro tipo de análise económica?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Há duas coisas que, seguramente, não teria feito. Primeiro, na alteração legislativa de 2006, não teria retirado competências ao Ministério das Finanças no âmbito do processo de análise e acompanhamento do lançamento de novas parcerias público-privadas. Segundo, como já tive oportunidade de dizer, desde o início que o modelo de gestão e financiamento do setor me parecia um modelo com muito pouca probabilidade de sucesso, pelo que, provavelmente, também não teria enveredado por essa opção. Aliás, tive oportunidade de transmitir ao Secretário de Estado do Tesouro e Finanças da altura essa minha visão negativa do modelo, por várias vezes.

O Sr. **Duarte Filipe Marques** (PSD): — Sr. Doutor, nas várias renegociações de contratos foram resolvidos vários pedidos de reequilíbrios financeiros que se encontravam pendentes. Entende que foi feita uma análise minimamente cuidada dos fundamentos subjacentes a cada um destes pedidos?

Vou fazer-lhe uma pergunta mais específica, relativa ao exemplo da Brisa.

É verdade que a regularização das situações financeiras pendentes implicou um pagamento de 3,6 milhões de euros relativos aos acessos da ligação à plataforma logística do Poceirão, a construir até 2012 (estava previsto então)? Isto é verdade, ou não? Acha que se pode dizer isto com alguma propriedade? No caso do troço Poceirão-Caia e da linha de alta velocidade, tendo em conta a situação atual do País e tendo em conta a recusa de visto do Tribunal de Contas ao respetivo contrato de concessão, entende que a Brisa deveria devolver estes montantes ao Estado?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Desculpe, falou no montante de 3600 milhões de euros? Isso é impossível!

O Sr. **Duarte Filipe Marques** (PSD): — Não! De 3,6 milhões de euros.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Enfim, 3,6 milhões, numa concessão como a Brisa, estamos a falar de *peanuts*.

O Sr. **Duarte Filipe Marques** (PSD): — Pois, são *peanuts*, mas com a crise em que estamos...! O pior é que são muitos *peanuts* somados!

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — A concessão Brisa é uma concessão *sui generis*, por todas as características.

O contrato Brisa, ao contrário do que se possa pensar, era um contrato que previa que 20% do investimento que a Brisa realizasse fosse participado pelo Estado, portanto desde da génese enquanto era uma entidade pública.

A renegociação, que ocorreu em 2007, 2008, visou um conjunto de objetivos, regularizar uma série de situações pendentes, uma delas foi eliminar esta comparticipação do Estado nos investimentos — eliminar, quer dizer, fazer um acerto de contas global. Portanto, houve um conjunto vários de situações, de obrigações que pontualmente foram cometidas à Brisa e não foram calculadas as respetivas consequências financeiras.

O resultado global desta negociação foi o prolongamento do contrato de concessão por três anos. Portanto, isso, em termos orçamentais, obviamente também gerou aqui contabilização de receitas orçamentais. Mas, em termos líquidos, não houve pagamentos diretos decorrentes do acerto de todas as condições; houve o prolongamento do contrato por três anos.

O Sr. **Duarte Filipe Marques** (PSD): — Sr. Doutor, pode confirmar que, no caso das concessões Costa de Prata e Grande Porto, foram utilizadas projeções de tráfego do caso-base e no tráfego real que permitiram estas concessionárias encaixar um prémio à cabeça, logo de início?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Desculpe, está a falar no contexto da renegociação?

O Sr. **Duarte Filipe Marques** (PSD): — Sim.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Não, de forma nenhuma. O que aconteceu na Costa de Prata... A Costa de Prata é um dos exemplos clássicos de problemas de reequilíbrio financeiro decorrentes de alterações de traçado por decisão política. Enfim, não chegou a haver alteração de traçado, houve uma decisão de parar as obras para estudar um traçado alternativo, entre Angeja e Estarreja. E, quando se foi quantificar os custos desse traçado alternativo, só o viaduto que estaria subjacente a esse traçado alternativo tinha um custo superior ao custo global de toda a obra, e nunca foi feito.

Sr. Deputado, entretanto, pelo facto de não ser feito, passaram-se quatro anos — e não foi feito, mas houve encargos com projetos, com tudo isso — e, portanto, gerou duas situações: que até ao encerramento do lote 4 a concessionária fosse remunerada não pelo tráfego real, mas pelo tráfego de caso-base,...

O Sr. **Duarte Filipe Marques** (PSD): — Peço desculpa interromper, mas os estudos de tráfego eram dados pelos concessionários, pelos privados? Certo?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — O estudo de tráfego era o que estava subjacente ao caso-base. Portanto, o modelo financeiro tinha um cenário de tráfego em caso-base. A meio da execução da obra, o Governo mandou parar a obra. A obra esteve parada quatro anos, o que significa que temos uma autoestrada...

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — Qual a data em que mandaram parar a obra?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Foi em 2002. Depois, os trabalhos foram retomados em 2006.

Portanto, tivemos uma autoestrada que tinha um buraco no meio, enfim, tinha um bocado e depois tinha outro. Ora, o efeito de rede não existia. Aquilo que o Estado pagou à concessionária até o chamado «lote 4» estar concluído não foi o tráfego real, mas foi o tráfego que estava previsto em caso-base. É o mecanismo típico da compensação por perda de receitas, porque houve um atraso, a concessionária não teve a obra disponível ou a via disponível na data em que estava prevista, portanto, dentro da mecânica do contrato, não havendo outro referencial, há que remunerar pelo caso-base.

Temos aqui dois componentes de encargo: um componente de perda de receita, que foi paga ao longo dos anos em que a concessão não esteve concluída; e, depois, um outro componente de reequilíbrio financeiro decorrente dos custos adicionais da paragem de projeto, de novos projetos e, enfim, do efeito do deslizamento do tempo da execução da obra.

O Sr. **Duarte Filipe Marques** (PSD): — Já percebemos que é muito fácil jogar com os estudos de tráfego.

Vou colocar-lhe uma última questão para que não fiquem dúvidas: o Sr. Doutor, é um especialista em PPP do setor privado e admito que trabalha, além de para o próprio Estado, para empresas privadas. Não trabalhou com outras nesta área do setor das PPP rodoviárias?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sou revisor oficial de contas e, portanto, trabalho em auditoria. Não trabalhei nunca com nenhuma empresa que, enfim,...

O Sr. **Duarte Filipe Marques** (PSD): — Nem direta nem indiretamente?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Não.

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

O Sr. **Fernando Serrasqueiro** (PS): — Muito obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Doutor, queria aproveitar a sua experiência, porque é o primeiro a ser ouvido desta comissão que trabalhou diretamente com estas concessões, para lhe pôr algumas questões de natureza genérica, mas que têm a ver com as matérias de que tem vindo a falar.

Uma primeira questão tem a ver com o relatório do Tribunal de Contas. Este célebre relatório, agora falado, refere várias informações do InIR, designadamente que os encargos provisionais brutos na renegociação das SCUT deram um acréscimo de 4,3 milhões de euros.

Gostaria que pudesse dizer se confirma ou não, nestas negociações com o Grupo Ascendi e com o Grupo Euroscut, o que está no ponto 102 do relatório do Tribunal de Contas e retirado do InIR.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Confesso que li com a atenção possível o relatório do Tribunal de Contas e confrontei-me com essa informação. Há

também uma outra informação, na síntese conclusiva, que não é totalmente coincidente com esta e penso que terá havido aqui alguma truncagem de texto, porque aquilo que me parece que estará em causa e que seria supostamente razoável é comparar os encargos em sede de remuneração de regime SCUT com os encargos que decorrem da remuneração em regime de disponibilidade.

Embora não consiga validar diretamente esse número que aparece do Tribunal de Contas, pela leitura da documentação, leva-me a concluir que se tenha ali cometido um lapso ao adicionar os custos de cobrança de portagem com os encargos de disponibilidade. Ou seja, em regime SCUT tínhamos só uma remuneração de tráfego; quando se passa para o regime de disponibilidade, temos uma remuneração por disponibilidade. A esses encargos parece-me — porque é a única forma em que consigo chegar a números aproximados — que o InIR terá acrescido os encargos que são estimados, quer nos relatórios da comissão quer provavelmente nos trabalhos da EP, com a cobrança de portagem, que são uma tipologia de encargos que, se se quiser fazer uma análise séria, deverão ser deduzidos à receita de portagem — aliás, os relatórios da comissão de negociação têm receita bruta de portagem, encargos com cobrança de portagem e receita líquida de portagem. E isso é uma realidade. A outra realidade é encargos em remuneração de regime SCUT *versus* encargos com pagamentos de disponibilidade.

Portanto, acho que faz sentido comparar o que é comparável e não o que não é comparável.

O Sr. **Fernando Serrasqueiro** (PS): — Sr. Doutor, falou em tráfego e disponibilidade, mas convinha, talvez, aprofundarmos melhor. Dá-me a ideia da bondade de um pagamento por risco de tráfego e que, agora, o

processo de disponibilidade e, portanto, os encargos do somatório disponibilidade mais tráfego — outra coisa que não se diz é que agora, na renegociação, também é considerado o tráfego —, que parece ser bom o risco pelo tráfego... E já falámos aqui que é um risco por bandas e o Sr. Doutor já nos disse aqui que, por pouco tráfego que existisse, está feito de tal maneira que a receita, por muito má que seja, cai sempre pelo menos na banda 1 que garante praticamente todos os encargos.

Queria que fizesse um *versus* por tráfego e por disponibilidade e que dissesse qual lhe parece a mais adequada agora.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Queria só precisar uma questão: as sete concessões SCUT que foram renegociadas são remuneradas exclusivamente por disponibilidade. As subconcessões da tal segunda geração é que já têm o sistema de remuneração mista: serviço mais disponibilidade. Mas em relação às ex-SCUT, é só disponibilidade.

Antes de me referir à questão do risco, acho que é importante centrarmos... A partir do momento em que o Estado ou o Governo decidiram introduzir portagens, parece-me que era de todo impossível compatibilizar o regime de introdução de portagens numa concessão SCUT com o regime de remuneração por tráfego. Ou seja, a introdução de portagens ou a decisão de introduzir portagens inquestionavelmente leva a uma inevitabilidade de alterar o sistema de remuneração, porque o sistema SCUT não era um sistema... Aliás, poderíamos dizer que, se o sistema de SCUT fosse adequado a uma solução de portagens real, tinha sido logo feito no início e, portanto, não seria enveredado por outra forma.

Portanto, naquelas SCUT a única alternativa possível para criar condições de introdução de portagens sem cair em processos de

reequilíbrio financeiro das concessões seria a remuneração por disponibilidade.

A remuneração por disponibilidade é um dos riscos clássicos que o Eurostat aceita que, para classificação como PPP, seja transferida para o setor privado. E, portanto, trata o risco por disponibilidade dentro do mesmo âmbito e com a mesma tipologia de risco que o risco de tráfego, ou seja, construção e tráfego ou disponibilidade. A forma como o risco de disponibilidade está previsto nos contratos de concessão, sobretudo nos que foram negociados na segunda leva — portanto, Beira Interior, Algarve e Interior Norte —, têm uma tipologia de caracterização das penalidades por indisponibilidade muito detalhadas.

Já disse também que algumas concessionárias foram particularmente renitentes a aceitar este risco de disponibilidade. Uma das concessionárias não o aceitou.

O Sr. **Fernando Serrasqueiro** (PS): — E de quem é a responsabilidade de definir esses coeficientes?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — As regras estão definidas nos contratos. A verificação do cumprimento ou não desses níveis de disponibilidade é da responsabilidade do InIR. Agora, não sei, provavelmente passará para o IMTT (Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres), se se confirmar a extinção do InIR. Mas, de qualquer modo, será a entidade reguladora que tem essa responsabilidade.

Aliás, permitam-me este pequeno episódio: quando estávamos na fase de discussão nesta segunda leva, curiosamente com a concessionária da Beira Interior — e não estou a chamar-me de charlatão —, ao defender a posição do Estado nas negociações, claramente tentei desvalorizar o risco

de disponibilidade, eu e os meus colegas de comissão. Quer dizer, o que me interessava, de alguma forma, era que a concessionária, em termos estritamente negociais, tivesse a perceção de que aquele risco de disponibilidade era pouco significativo, para não aumentar as suas exigências em termos contratuais. A argumentação era de que o risco de disponibilidade era pouco relevante, que, na prática, aquilo teria pouco impacto e, portanto, que os pagamentos por disponibilidade seriam rendas quase garantidas.

Reparem: não estou exatamente convencido disso, mas, numa lógica de negociação, enfim, estou a defender os interesses do Estado, teria de usar essa argumentação. E fui confrontado com uma situação curiosa por parte da concessionária: «Isso é falso, porque, no caso de uma das concessionárias...» — neste caso, era a BLA (Ascendi BLA) — «... o InIR já aplicou uma penalização de cerca de 1 milhão de euros». Confesso que até fiquei, de certa forma, desconfortado, porque pensei que isto era o Estado a dar tiros no próprio pé. Quer dizer, no momento em que se está a negociar e a tentar invocar que não há risco, vem a entidade reguladora e aplica uma penalidade noutra concessão.

No entanto, tal como os contratos estão formatados, o risco de disponibilidade é um risco efetivo. Contudo, é claramente mais complexa e de maior exigência técnica a confirmação da disponibilidade da via ou a demonstração da indisponibilidade da via, mas esse é um trabalho técnico que compete ao regulador.

O Sr. **Fernando Serrasqueiro** (PS): — Sr. Doutor, fomos, há dias, confrontados com uma reportagem emitida pela SIC, que depois o jornal *i* reproduziu numa página, dizendo que, no fundo, há um risco, isto é, que a

redução de tráfego nas ex-SCUT vai trazer encargos para o Estado, que o próprio jornal avalia em 2,3 mil milhões de euros.

Ou seja, a redução de tráfego nas ex-SCUT vai trazer encargos para o Estado. Gostaria que tentasse comentar esta notícia.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sinceramente, nem sequer consigo comentar, porque toda a lógica das negociações foi passar para o regime de disponibilidade, exatamente para evitar E é claro que foi evitado — esse risco existe apenas numa concessão, que é aquela em que não foi possível chegar a um acordo.

Portanto, não há risco de reequilíbrio financeiro, porque houve acordo. No âmbito do acordo e com a passagem para uma remuneração de disponibilidade, nos casos em que as concessionárias aceitaram essa remuneração, não há absolutamente contingência nenhuma de quebras de tráfego. Essa notícia trata-se, diria, de pura especulação.

A única contingência que poderá existir será no caso da concessão Interior Norte, porque não foi possível chegar a acordo. Havia uma diferença significativa entre aquilo que era o montante, que, na perspetiva da comissão de negociação, seria o valor razoável a pagar por disponibilidade, e aquilo que a concessionária exigia.

Foi acordado estabelecer um período transitório durante o qual é assegurada a remuneração da concessionária, na expectativa de, até lá, se resolver o problema. Se o problema não for resolvido, então, sim, haverá uma contingência de reequilíbrio financeiro, mas que, obviamente, nunca será dessa dimensão, porque esse é um valor superior ao custo da própria concessão.

O Sr. **Fernando Serrasqueiro** (PS): — Face a essa sua resposta, desejava confrontá-lo com uma tese que foi aqui defendida pelo Sr. Prof. Avelino de Jesus, que é um comentador habitual destas matérias. Ele veio aqui dizer-nos que as responsabilidades contingentes, portanto, as responsabilidades futuras, implicam um acréscimo que ele avaliou em cerca de 20%, 30% ou mesmo 50%. São palavras dele.

Gostaria que nos tentasse explicar como é que podemos chegar a estes valores.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sr. Deputado, não consigo. Eles são tão absurdos... Mas, repare, infelizmente temos assistido a tanta gente a comentar e...

Para quem não conhece a realidade, podem parecer verosímeis os números que são apresentados. Para quem conhece minimamente a realidade — tenho a obrigação de a conhecer em parte, porque tenho estado dentro de alguns processos... Há comentários que surgem de todos os quadrantes que não consigo minimamente descortinar que suporte é que possam ter.

Mas volto a frisar que, no caso das concessões SCUT, o único risco, para sermos rigorosos — para além da questão da concessão Interior Norte —, que possa ainda estar contingente, mas que nem de longe nem de perto atingirá essas importâncias, pode ter eventualmente a ver com reclamações que venham a ser colocadas pelas gasoleiras, pelas estações de serviço que estão na estrada, nestas vias... Mas estaremos a falar de valores que, em termos de dimensão, são completamente irrelevantes face aos números que estão a ser apresentados.

O Sr. **Fernando Serrasqueiro** (PS): — Sr. Doutor, queria voltar à questão que já aqui foi colocada sobre a negociação da concessão Norte.

Primeiramente, desejava que me dissesse se confirma ou não que o Ministério das Finanças — creio que já aqui o disse — tinha o objetivo de fazer uma renegociação global por concessionários, por grupo, no sentido de poderem vir a ser refinanciadas, e que esse refinanciamento permitiria, naquela altura, previsivelmente, ganhos financeiros relativamente a um conjunto.

Creio que já nos disse que existia esse objetivo. E por isso lhe colocava o problema da negociação com a Aenor (Auto-Estradas do Norte, SA).

Primeira questão: o Ministério das Finanças tinha uma orientação de negociação global?

Quanto à Aenor, desejava saber se a negociação não foi uma negociação global das três SCUT e, creio, que de mais duas concessões. Desejava que me dissesse se dessa negociação global houve ou não ganhos para o Estado, tendo em conta a perspetiva que foi delineada com um determinado objetivo — que era o refinanciamento global e, portanto, com ganhos para a parte pública.

E qual foi a posição da comissão no sentido de aprovar ou não essa negociação global que existiu?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Confirmo que foram feitos vários exercícios no âmbito do Ministério das Finanças, no período de 2004/2006, no sentido de procurar obter soluções de refinanciamento que permitissem reduzir os encargos com as PPP. Aliás, os vários modelos que foram simulados permitiriam alargar o prazo das várias concessões, alargar a

maturidade dos serviços da dívida e as operações de refinanciamento, que quanto mais concentradas fossem mais sinergias resultariam.

Aliás, a forma como foi formatado o reequilíbrio financeiro da concessão Norte em 2006 — que não envolveu um dispêndio imediato de fundos por parte do Estado — tinha subjacente a possibilidade de fazer uma operação de refinanciamento e, com essa operação, a estimativa que havia na altura é que se pudesse amortizar integralmente o valor daquele financiamento.

Havia, portanto, essa expectativa de refinanciamento. Na altura, os mercados financeiros estavam extremamente disponíveis e interessados em fazer esse tipo de operações e, por conseguinte, foram feitos vários trabalhos, designadamente com a CaixaBI, em que eram efetuados este tipo de simulações.

Em relação às concessões do Grupo Ascendi, o primeiro acordo global que é estabelecido e outorgado pelos dois Secretários de Estado e pelas concessionárias, em 2007, contemplava, claramente, uma solução global envolvendo as cinco concessões.

Havia uma cláusula de salvaguarda: no caso da concessão Lisboa, como ainda não estava em fase de operação, admitiu-se que pudesse não ser oportuno inclui-la porque se se fizesse uma operação de refinanciamento — estamos a falar do tempo antes do eclodir da crise mundial — a coexistência, num conjunto de concessões com a fase de construção já concluída, com outra concessão que ainda estivesse em fase de construção, poderia afetar a, digamos, bancabilidade do projeto. Previa-se a possibilidade de quatro ou cinco.... Portanto, a dúvida seria relativamente à concessão Grande Lisboa.

O Sr. **Fernando Serrasqueiro** (PS): — Quer, então, dizer que houve um ganho global amortecido. Portanto, da concessão Norte, o valor que foi referenciado (571) seria amortecido com os ganhos globais que a negociação global veio a trazer. Certo?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Claramente. As receitas de portagem que se perspectivava cobrar nas outras três concessões do grupo eram claramente superiores à perda expectável com a concessão Norte.

O Sr. **Fernando Serrasqueiro** (PS): — Quer dizer que não podemos avaliar apenas os encargos negativos, mas devemos somá-los aos encargos positivos que a negociação global veio a trazer. Certo?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Esses dados estão todos evidenciados no relatório da comissão de negociação. Desse ponto de vista, o relatório foi extremamente claro em termos das várias consequências que poderiam decorrer daquele processo negocial.

O Sr. **Presidente**: — Tem, agora, a palavra o Sr. Deputado Hélder Amaral, pelo CDS-PP.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Muito obrigado, Sr. Presidente. Queria começar por cumprimentar o Sr. Dr. Vítor Almeida.

O Sr. Doutor é a primeira pessoa que ouvimos, nesta primeira fase, que esteve, de facto (permita-me a expressão), «com as mãos na massa», e passou até por vários governos, representou vários ministros das Finanças.

Acabámos agora de ouvir um Deputado do Partido Socialista usar a expressão «no global»... E V. Ex.^a quase que confirmou que, no global,

tudo fica equilibrado, que o cenário — vou ser simpático — não parece ser tão negro. Mas não é essa a perceção que passa lá para fora, nem é isso que está nos relatórios! Se eu for ao relatório da Direção-Geral do Tesouro e Finanças as derrapagens de 2009 para 2010 foram de 197 milhões de euros; de 2010 para 2011, foram de 354 milhões de euros.

É capaz de me dar dois exemplos de SCUT, subconcessões, riscos de disponibilidade, o que quer que seja, dois exemplos em que, de facto, no global, no parcial, o Estado tenha ficado a ganhar?

É capaz de me dar dois exemplos?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Em relação aos números que são divulgados pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças, embora não conheça todas as parcelas que contribuem para a formação desses números, importa ter presente que eles são elaborados numa lógica do dispêndio ou daquilo que é contabilizado em cada ano como encargo.

Portanto, os dados de 2011 provavelmente têm refletido os efeitos do reequilíbrio financeiro ou dos vários reequilíbrios financeiros — um negociado em 2006, outro negociado em 2008 e outros já em 2010.

Mas, entre o negociar do processo de reequilíbrio e o contabilizar nas contas públicas esse efeito, dependendo da forma como as soluções são formatadas, verifica-se um desfasamento.

O caso do reequilíbrio da concessão Norte, que foi acordado em 2006, de 216 milhões de euros, foi consubstanciado num financiamento contraído pela concessionária, com garantia de pagamento pelo Estado, se não houvesse operação de refinanciamento. E esse financiamento vencia-se em 2009. Não terá sido pago em 2009 e deslizou para 2010.

O reequilíbrio financeiro do Interior Norte, que são 319 milhões de euros....

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Está a dar-me exemplos de PPP que correram bem?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Não, estou a dar-lhe justificação para os números que aparecem no relatório da Direção-Geral de Tesouro e Finanças. Esses acréscimos....

Talvez haja uma necessidade de decompor esses números globais, porque tem o conceito de encargo global na ótica do pagamento, isto é, na ótica do desembolso público. Logo, está influenciado pelos efeitos dos reequilíbrios financeiros anteriormente negociados que foram pagos nessas alturas e está também influenciado numa outra parcela que justifica isso, que são os investimentos nos sistemas de cobrança de portagem.

Todas as concessões em que foram introduzidas portagens — investimentos que foram pagos pelo Estado — essas portagens aparecem como encargos de PPP. Isso justificará a variabilidade desses encargos de uns anos para os outros. Não estamos a falar de variação que decorre de rendas ou de pagamentos de disponibilidade — como lhe queiramos chamar — relacionados com estes contratos.

Em relação a contratos que possam correr bem ou que possam correr mal, aí estaremos sempre a falar de uma avaliação com alguma subjetividade. Aquilo que eu diria era que, se não houvesse alterações contratuais por parte do Estado e se os projetos tivessem sido lançados com todas as declarações ambientais salvaguardadas e, eventualmente, com o risco de expropriação devidamente alocado, estes problemas não teriam ocorrido.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Sr. Doutor, se eu elencasse aqui, de acordo com todas as pessoas que já ouvimos e que, presumo, de todas as que vamos ouvir até ao fim desta Comissão, quais os riscos que o Estado deve assumir, o que não deve assumir, quais os cuidados a ter, todos dizem exatamente o mesmo.

Na prática, continua a não conseguir dizer-me: «Tendo todos estes cuidados, na parceria público-privada A, o Estado fez um bom negócio...». O Juiz Conselheiro Moreno deu o exemplo da Fertagus como a única concessão que terá corrido bem e que todas as renegociações foram...

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — À segunda renegociação.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — À segunda renegociação.

Fica claro que, qualquer que seja a abordagem, qualquer que seja o detergente que utilizemos para lavar, a verdade é que dos cofres do Estado, do bolso dos contribuintes portugueses sai cada vez mais dinheiro para pagar as parcerias público-privadas, contas que não estavam previstas, riscos que não deviam ter sido assumidos.

O Sr. Doutor falou várias vezes em comparadores públicos. Aliás, de todos os depoentes que ouvi, é o primeiro que diz que é preciso é ter cuidado com o preço, com a contratualização, com o escrutínio, mas com o comparador público não parece fundamental... O que me leva logo a pensar: como é que eu consigo saber se a PPP é melhor ou pior se não tiver um verdadeiro comparador publico? Isso escapa-me, mas gostava de ouvir o seu comentário.

Depois, fala sempre em consultores externos. E até fez aqui uma coisa que acho incrível, que foi dizer que o InIR — o adjetivo é meu — é incompetente. Mas sobre os consultores externos não disse nada disso. Até

diz que analisou e estudou, e que tinha apenas, das muitas vezes que esteve na comissão de avaliação, os dados dos consultores externos.

De que lado é V. Ex.^a está? Do lado dos consultores externos e dos privados ou está do lado do público?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Uma crítica que tenho feito — ainda não abordei aqui, hoje, mas tenho-o feito em vários....

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — A avaliação que faz do InIR, organismo do Estado, e a que faz dos consultores externos é completamente diferente.

Pergunto por que é dos consultores privados ninguém faz essa mesma análise e se os dados são ou não corretos.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sr. Deputado, permita-me que clarifique: não faço uma avaliação do InIR, nem tenho dados para o fazer. Apenas constato que em duas situações que me confrontei com resultados dos trabalhos feitos pelo InIR não foram felizes. Não sei. Pode ter feito *n* trabalhos — com certeza que os fez ao longo deste tempo todo — com grande sucesso. Mas daquilo que não sei não me pronuncio. Com o que me confrontei diretamente, naturalmente formo o meu juízo.

Em relação à forma como o Estado tem estado organizado ao nível das parcerias público-privadas, há claramente também uma crítica da minha parte, se me permite, quanto ao excesso de recursos a consultores externos. Aliás, nessa perspetiva, a criação da unidade técnica poderá ou terá condições para colmatar um bocado essa debilidade que tem sido sentida pelo Estado ao longo destes anos. Portanto, penso que nesse aspeto

tem condições para ser um passo muito positivo na melhoria da forma como o Estado negoceia.

Também já dei aqui o exemplo de que, ao longo destes nove anos, enquanto que quem tem representado o Ministério das Finanças têm sido basicamente as mesmas pessoas, independentemente do Governo ou do Ministro que está, do lado das tutelas setoriais conheci já imensas pessoas, o que não é salutar em termos do acumular de conhecimentos e de experiência nesta matéria. E também neste ponto a existência da unidade técnica poderá — é evidente que estamos a fazer estimativas para o futuro, não relativamente a números, mas de expectativas de resultados — poderá gerar algum benefício adicional. Esperemos que sim.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — V. Ex.^a disse — e o PS aproveitou para dizer — que, de facto, na negociação do Grande Porto e da Grande Lisboa, no global, haverá ganhos.

Pelos dados que temos, a Grande Lisboa estava em portagem real e dava prejuízo à concessionária. Diz, e bem, que não há estudos de tráfego. Mas os contratos foram renegociados com base em estudos de tráfego feitos, presumo, por consultores privados. Disse que havia até dois que divergiam muito pouco entre eles.

A minha pergunta não é essa, mas a seguinte: qual foi o político que decidiu pôr a Grande Lisboa na negociação com o Porto? Tinha de ser necessariamente assim ou era preferível fazer apenas a negociação do Grande Porto para a introdução de portagens e deixar Lisboa conforme estava?

Quem é que decidiu? Quem é que exigiu? E é verdade ou não que os estudos de tráfego eram das concessionárias privadas?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Embora correndo o risco de me repetir, recordo (e já o disse também aqui) que, quando a concessão Grande Lisboa foi negociada e foi acordada a substituição de regime de portagem real por remuneração por disponibilidade — a substituição, passando as portagens a ser receita da EP —, a concessão ainda não estava em funcionamento, não estava construída! Portanto, não se pode dizer que dava prejuízo ou que dava lucro, porque ainda não se sabia! Quer dizer, se ela ainda não estava aberta ao tráfego, se ainda não havia tráfego, era uma situação...

Repare: ela, salvo erro, foi aberta ao tráfego em setembro, outubro de 2009, alguns dias antes das eleições — isto no que se refere a uma parte, porque a outra parte já foi depois. Ora, o relatório da comissão é de junho de 2009. E repare que isto não é uma situação em que se acorde uma coisa e depois, no dia a seguir, se faça o relatório. Portanto, a definição dos valores da disponibilidade ocorreu no primeiro semestre de 2009. Ou seja, não havia qualquer dado, não se podia tomar em consideração qualquer elemento relativamente a tráfego daquela concessionária.

Portanto, afirmar-se que dava prejuízo não é correto, porque a concessão ainda não estava em operação.

Quanto à questão de saber se a introdução destas duas concessões no pacote das SCUT era ou não inevitável, na perspetiva da criação de condições para a introdução de portagens não o era, seguramente, porque não tinham nada que ver com concessões SCUT.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — E de quem foi a decisão?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Na perspetiva do pacote negocial, enfim, pode dizer-se que foi considerado relevante por parte do Governo

para gerar receitas mercantis na EP, estava de acordo com o modelo de gestão e financiamento do setor rodoviário.

As decisões, quer do primeiro acordo global que é celebrado em 2007 quer depois do próprio fecho das negociações, foram dos Srs. Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e das Obras Públicas da altura.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — É verdade que houve uma redução do perfil de risco nas negociações para a passagem para a disponibilidade. Mas diz o Tribunal de Contas que, apesar dessa redução do risco, foi mantida a remuneração acionista no caso-base que era muito superior às que eram praticadas no mercado.

A minha pergunta é a seguinte: tem alguma explicação para que isso aconteça? É que isso acontece muitas vezes. Por um lado, reduz-se o risco, mas depois a remuneração acionista mantém-se. E talvez explique por que é que depois há a necessidade de haver reequilíbrios. Por que é que se manteve acima do mercado? Por que é que o Estado foi aqui, mais uma vez, Pai Natal?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Permita-me que refira, mais uma vez, aqui recorrendo a dados externos, que há uma afirmação do relatório do Tribunal de Contas que diz que a TIR acionista devia ser inferior a 10%. Devo confessar que me espanta este tipo de análises.

Há um relatório muito recente, de fevereiro — por acaso, até o tenho aqui e, se virem interesse nisso, posso deixar cópia, mas também está disponível na *Internet* — do National Audit Office. É talvez das entidades, a nível mundial, mais credenciada quer em termos de ações de fiscalização de projetos públicos quer em matéria específica de PPP. Esse relatório é de

fevereiro de 2012 e, ao fazer uma análise sobre as taxas internas de rentabilidade praticadas no Reino Unido em projetos de PPP — e estamos a falar num país cujo risco é substancialmente diferente do caso português — , quantifica que as taxas internas de rentabilidade dos projetos de PPP no Reino Unido oscilam atualmente entre 12% e 15% e registaram uma quebra significativa face aos primeiros projetos de PPP que foram lançados. Porque há aqui o efeito de uma curva de experiência, que é normal. Quando se desenvolve um novo negócio, há um desconhecimento ou, pelo menos, um conhecimento insuficiente das condições em que esse negócio é desenvolvido e, naturalmente, o prémio de risco que qualquer privado coloca nesse negócio é mais elevado. A partir do momento em que o negócio vai criando maturidade e ficando mais consolidado, naturalmente que o fator de risco que um parceiro privado atribui ao negócio vai reduzindo. Portanto, é compreensível que haja uma redução progressiva das taxas internas de rentabilidade.

Mas há outros estudos também. Aliás, se fizer uma pesquisa muito rápida na *Internet*, chega a informações de que, por exemplo, países como a Austrália, como o Canadá, como os Estados Unidos têm taxas internas de rentabilidade sempre na casa dos dois dígitos.

Diria que há talvez, na Europa, um único país que, em termos médios, pratica taxas internas de rentabilidade inferiores às portuguesas para este tipo de projetos. É o caso da Espanha. De facto, em Espanha as taxas internas de rentabilidade são inferiores e estão na casa de um dígito, em regra. Mas há que atender a uma situação: a tipologia dos contratos em Espanha é substancialmente diferente em termos de risco, porque, em caso de falência da concessionária, o Estado espanhol assume a responsabilidade pelos passivos. Portanto, o risco que está associado quer à dívida bancária que está alocada aos projetos quer em termos das garantias acionistas que

não são exigidas relativamente a essa dívida bancária, porque há, digamos, a retaguarda do Estado, configura um risco menor.

Em Portugal, por exemplo, se uma concessão falir ou entrar em declínio, desde que não haja qualquer responsabilidade imputável ao Estado por essa, digamos, queda da concessão, há, primeiro, cláusulas de *step in* dos bancos que podem tomar conta da concessão e, se de todo não conseguirem consolidar a concessão, ela transfere-se diretamente para o Estado, mas sem assunção de responsabilidades por passivos — o que também é comum noutros países. E é essa diferença que configura prémios de risco ligeiramente mais altos. Mas não podemos claramente falar que as taxas internas de rentabilidade em Portugal são superiores à média de países muito mais desenvolvidos quer em matéria de PPP quer até em matéria de risco/país que está associado a estes projetos.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Sr. Doutor, talvez seja. A história diz-nos que somos o País onde sistematicamente se assiste a maiores derrapagens e cujo esforço do público é cada vez maior para pagar todas as parcerias público-privadas. Aliás, não foi capaz e julgo que vamos chegar ao fim sem encontrar alguém que seja capaz de nos apontar três, um ou duas parcerias público-privadas onde o Estado tenha feito um bom negócio. Portanto, todas as teorias, comparadas ou não, acontecem.

Sei que V. Ex.^a esteve numa comissão de avaliação e nas comissões de avaliação devem fazer isso mesmo, ou seja, fazer uma avaliação do negócio, como disse e bem, da qualidade do projeto, da contratualização, do escrutínio que é possível ter.

O Sr. **Presidente**: — Sr. Deputado, queira abreviar, por favor, porque já excedeu o seu tempo.

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

Sr. Doutor, o que me espanta, e fiz-lhe essa pergunta ao início, é como era possível fazer isto tudo sem ter um comparador público rigoroso. E V. Ex.^a desvalorizou esse... Coisa que, por exemplo, existiu na saúde. Se formos ver as PPP da saúde, todas elas tinham comparador público.

Pergunto se isso é ou não um fator de falha grave neste processo.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sr. Deputado, permita-me uma ligeira correção: as comissões de avaliação têm por objetivo analisar as propostas no âmbito dos concursos. Portanto, é um processo a jusante do lançamento dos concursos e o que aí está em causa é avaliar qual a proposta mais favorável para o Estado. Nesse sentido, não tem nem poderiam ter — porque o concurso já está lançado — qualquer responsabilidade pela análise do lançamento da parceria.

O Sr. **Presidente**: — Srs. Deputados, aceito agora inscrições para a terceira ronda.

Ora bem, já tenho inscrições de quatro Srs. Deputados do PSD, do Sr. Deputado Hélder Amaral — isto sem estabelecer ainda nenhuma ordem —, dos Srs. Deputados do PS Fernando Serrasqueiro e Manuel Seabra, do Sr. Deputado Bruno Dias...

Pausa.

Temos, portanto, 10 Srs. Deputados inscritos para a terceira ronda, mas aviso, desde já, que não haverá intervalo para jantar.

Antes de dar a palavra ao Sr. Deputado Mendes Bota, peço ao Sr. Deputado Emídio Guerreiro que me substitua por 10 minutos.

Entretanto, assumiu a presidência o Sr. Vice-Presidente Emídio Guerreiro.

O Sr. **Presidente**: — Tem a palavra, Sr. Deputado Mendes Bota. Dispõe de 3 minutos.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Sr. Presidente, Dr. Vítor Almeida, por que razão acha que, ao fim de pouco mais de dois anos, todas as concessões rodoviárias em Portugal entram em processo de renegociação?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Está a referir-se às subconcessões?

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Às concessões e subconcessões que entram em processo de renegociação. As parcerias público-privadas rodoviárias têm uma característica em Portugal: ao fim de pouco mais de dois anos já estão a ser renegociadas.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Em relação aos primeiros casos — Costa de Prata, concessão Norte, enfim —, basicamente são as questões que já referi: ou uma incorreta alocação de riscos, sobretudo com a questão das expropriações, ou alterações de traçado, ou questões relacionadas com matérias ambientais.

Depois disso, o Douro Litoral não entrou em processo de renegociação. Enfim, poderá haver aqui algum efeito lateral da introdução de portagens noutras concessões.

Em relação a estas subconcessões, se estão em processo de renegociação penso que isso terá que ver essencialmente com questões decorrentes da crise financeira e da necessidade de reduzir investimento ou de reduzir encargos do Estado.

Portanto, são razões diferentes num caso e no outro.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Sr. Doutor, como avalia o caso do Metro do Porto? Poderia ser um modelo possível, em que houvesse dois contratos, um de muito longa duração para a construção da infraestrutura e outro de mais curta duração para a questão da exploração, que permitisse à entidade concessionária ter um período de teste e, por isso mesmo, também aumentar a concorrência que possa existir na renovação desse contrato de exploração?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Na questão da infraestrutura, um contrato de longa duração, com o pagamento de uma renda por disponibilidade, poderia ser uma solução adequada. Em relação à exploração, obviamente que aqui contratos de curto prazo seriam mais prudentes, exatamente pela necessidade de adquirir uma curva de aprendizagem e até de perceção da evolução da procura naquela rede de transporte, até porque era uma realidade nova.

Se isso tivesse sido feito, por exemplo, no Metro Sul do Tejo, se calhar teríamos resultados menos penalizadores.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Em que aspeto?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Exatamente no aspeto de o ajustamento da oferta à procura poder ser feito por prazos mais curtos.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Dois despachos que nomearam o Sr. Dr. Vítor Almeida, em agosto de 2010, referem que isso aconteceu na sequência da aprovação pelo Governo de um novo modelo de gestão e financiamento para as estradas, que tinha ocorrido em 2007. Como estará recordado, houve uma alteração do modelo de gestão e de acompanhamento do sistema rodoviário nacional.

As primeiras portagens nas SCUT foram introduzidas a 15 de outubro de 2010. No entanto, a 15 de novembro de 2010 — e depois de algumas peripécias financeiras com a Estradas de Portugal — o Governo anunciou em *Diário da República* mais um novo modelo de gestão e financiamento para a Estradas de Portugal, que seria apresentado até ao dia 15 de janeiro de 2011, para implementação até março de 2011, mas isso nunca veio a acontecer. Aliás, a 16 de março o Dr. Almerindo Marques acabou por se demitir.

A minha pergunta é a seguinte: o que correu mal nas negociações, para que não houvesse, de facto, o anúncio e a implementação de um novo modelo de gestão e financiamento da Estradas de Portugal?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Não lhe sei responder, porque depois de 2006, 2007 não tive qualquer intervenção ao nível do acompanhamento do modelo de gestão e financiamento da Estradas de Portugal.

Em relação a essa nomeação de 2010, não consigo precisar a que respeita. Recordo-me que, nessa altura, fui nomeado para a negociação da Brisal e Douro Litoral, houve uma reunião com a concessionária e, na sequência dessa reunião, a comissão fez um documento para os membros do Governo em que, na opinião da comissão, qualquer negociação que se

despoletasse ali seria seguramente nefasta para os interesses do Estado. Pouco tempo depois, a comissão foi destituída e, portanto, não...

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Sr. Dr. Vítor Almeida, mas não foi essa mesma comissão que foi nomeada para negociar as concessões Douro Litoral e Litoral Centro?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — É exatamente isso que lhe estou a dizer. Essa nomeação a que se está a referir era para proceder à renegociação das concessões da Brisal e Douro Litoral. Houve uma reunião com a concessionária, percebeu-se quais eram as expetativas da concessionária e fizemos um documento que apresentámos aos membros do Governo, pedindo orientações sobre o que se pretendia, de facto, negociar, mas também alertando de que uma eventual negociação que fizesse — e, no fundo, era a ideia que estaria subjacente — a passagem à disponibilidade destas concessões, nas circunstâncias em que elas se encontravam, sobretudo o caso da Brisal, seria muito provavelmente lesivo dos interesses do Estado.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Ainda sobre este caso: estávamos a falar de concessões que tinham um regime de portagem real e que, ao passarem para um regime de remuneração assente na disponibilidade, de certa maneira transformavam as concessões em subconcessões da Estradas de Portugal, e isso mereceu um parecer negativo da parte da Comissão.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Mais problemático do que a passagem ou não a subconcessão era o problema de poderem passar a ser remuneradas por disponibilidade.

Repare: é hoje amplamente conhecido que a concessão Brisal está em sérias dificuldades — já o estava, na altura — e, portanto, qualquer solução do mesmo tipo provavelmente não seria favorável para o Estado.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Sr. Dr. Vítor Almeida, por último, queria dizer que, de certa forma, me impressionou a leveza com que tratou as conclusões do Tribunal de Contas relativamente ao relatório que todos nós conhecemos e relativamente à questão dos acordos contingentes, onde o Tribunal de Contas considera que o Estado foi lesado em 705 milhões de euros. Pareceu-me que o Sr. Dr. Vítor Almeida tem alguma insensibilidade com estes montantes e até, diria quase, alguma desconsideração em relação a uma instância como o Tribunal de Contas, porque, no fundo, o facto de nove juízes do Tribunal de Contas terem todos a mesma opinião não se pode desconsiderar dessa forma.

Gostaria apenas que comentasse aquilo que tem vindo a público: com a introdução de portagens, as ex-SCUT ficaram 58 vezes mais caras; onde havia uma dívida do Estado de 178 milhões de euros passou a Estradas de Portugal para 10 000 milhões de euros; e nas próprias previsões da Estradas de Portugal vão ser cobrados 250 milhões de euros em portagens, quando tem de pagar rendas de 650 milhões de euros, ou seja, 102% de prejuízo. Como comenta isto?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sr. Deputado, as considerações que eu fiz em relação ao relatório do Tribunal de Contas, e que chamou de alguma leveza, serão essencialmente em relação a essas últimas afirmações — a que já lá iremos.

Em relação à questão das subconcessões, como lhe digo, não foi matéria que acompanhei e não me sinto em condições de apreciar a fundo a

questão. Parece-me estranho — mas é uma mera opinião pessoal, decorrente da minha formação de auditoria e da minha experiência profissional como auditor — que, entre um contrato e um contrato reformado, entre um conjunto de contratos iniciais e um conjunto de contratos reformados, desapareçam 705 milhões de euros de encargos. De duas, uma: ou os privados, nos primeiros contratos, quando o objeto do contrato é o mesmo, estariam com sobrelucros brutais ou, então, qualquer coisa... É estranho! Quer dizer, não é fácil de compreender que eu tenha um contrato, o submeta a visto e o Tribunal de Contas diga que não há visto — e muito bem —, porque é 700 milhões de euros mais caro do que a primeira fase da proposta; esse contrato volta atrás e, daí a algum tempo, volta o mesmo contrato, reformado, e desaparecem os 700 milhões de euros. Então, era o privado que estava a pedir mais 700 milhões de euros? É estranho...!

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Alguém fez desaparecer!

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Exatamente! Sr. Deputado, é exatamente esse «alguém fez desaparecer» que, numa perspetiva pura de auditoria — e não estou a fazer um juízo de valor —, carecia de alguma interrogação, de alguma investigação. Mas não conheço a matéria a fundo e, portanto, não me posso pronunciar.

Quanto às outras questões, aí, sim, penso que há ligeireza de análise. Poder fazer uma constatação de que as SCUT renegociadas implicam um pagamento 58 vezes superior ao que estava previsto inicialmente... Não sei, só se tivesse tudo louco é que isso seria possível. De onde é que isso resulta? Resulta de um quadro que está no relatório do Tribunal de Contas, que compara o que não é minimamente comparável, que é considerar os

encargos fixos que estavam previsto com as SCUT — que são basicamente os chamados «PIC», os pagamentos durante a fase de construção, que são completamente marginais em termos daquilo que é o encargo global com uma SCUT —, assume que o conjunto das sete SCUT não tem qualquer trânsito ou tráfego, portanto não considera um carro que tenha passado nas sete autoestradas, e depois compara esse encargo com o encargo que vai ser decorrente dos pagamentos por disponibilidade. Ou seja, comparar, em cenário hipotético, sete vias de autoestrada sem carros, sem um carro, e os encargos que isso gera para o Estado, e agora comparar essa mesma realidade em termos de encargos com a disponibilidade não me parece que seja sério. E ainda que se acrescente depois uma frase a dizer: «Bem, não estão aqui considerados, no quadro acima, os encargos com o tráfego SCUT»... Então, para que se faz a comparação? Qual é a componente essencial? 99% dos encargos com as SCUT decorrem do tráfego, não decorrem dos pagamentos iniciais de apoio à construção. Então, por que é que eu comparo os pagamentos iniciais de apoio à construção com os pagamentos por disponibilidade?

Não me parece minimamente rigoroso este tipo de comparação. E é esse tipo de análise que permite, depois, a conclusão que o Sr. Deputado acabou de ler, ou seja, de que, decorrente da negociação, o Estado vai pagar 58 vezes mais. É falso! Mas é falso, porque decorre de um quadro claramente erróneo que está inserido no relatório do Tribunal de Contas. Nesse caso é que me parece excessivamente ligeira a análise que foi feita, porque não é séria.

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — Mas confirma os 10 000 milhões de euros de pagamentos de disponibilidade?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Não, não! Quais 10 000 milhões?

O Sr. **Mendes Bota** (PSD): — *(Por não ter falado ao microfone não foi possível registar as palavras do orador).*

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Têm alguma razoabilidade os segundos montantes de pagamentos de disponibilidade? Não têm. Mas têm, se forem comparados com aquilo que seriam os pagamentos em SCUT. E é isso que falta lá. É que no quadro do antes está a assumir que as estradas estão vazias, que não há um carro. Isto não é sério.

O Sr. **Presidente** (Emídio Guerreiro): — Muito obrigado.

Tem, agora, a palavra o Sr. Deputado Hélder Amaral. Dispõe também de 3 minutos.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Sr. Presidente, queria apenas completar uma ideia que referi há pouco.

Quando falei no comparador público, não foi uma questão de opinião ou de ler as recomendações do Tribunal de Contas. É uma questão de lei. Está na lei. E disse-lhe, inclusivamente, que nas parcerias público-privadas da saúde isso não aconteceu: não só o perfil dos riscos assumidos pelos privados é diferente, como o comparador público existiu sempre.

A verdade é que houve seis concessões que não tiveram visto prévio e uma das razões era a falta de comparador público, de estudos de impacte ambiental, etc. E tinha outra que era o facto de, da primeira para a segunda fase, as condições de terem deteriorado, quando é expectável que elas melhorem.

A minha pergunta é a seguinte: como é capaz de desvalorizar algo que está na lei como força obrigatória? E desvalorizou, disse aqui que não era relevante, e talvez isso case com a afirmação do Professor Avelino de Jesus que diz que ao próprio relatório de contas, às vezes, as comissões respondem que ou dá muito trabalho ou não é necessário ter. E como é que avalia que, da primeira para a segunda fase, haja deterioração das condições? Por que é que isso acontece? E, na sua opinião de especialista, o que se devia ter feito? Considera que se devia ou não ter parado logo com toda a contratualização destas PPP?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Deixe-me centrar de novo a questão. Está a falar de projetos que já não foram feitos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 86/2003. As subconcessões são processos desenvolvidos pela EP, devem ser aplicados os princípios do Decreto-Lei n.º 86/2003, mas não há intervenção das comissões interministeriais. Portanto, são realidades completamente diferentes.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Estou a pedir-lhe que comente enquanto especialista e não exatamente que fale da ação das comissões de avaliação.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Enquanto observador externo destas situações, não há dúvida alguma que, do ponto de vista legal, a proposta em BAFO (*best and final offer*) não pode ter condições mais penalizantes que a proposta inicial.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Mas teve! Qual é o seu comentário a isso?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Do ponto de vista do Tribunal de Contas, a recusa de visto é corretíssima.

A interrogação que se me coloca é como é que é possível que esses contratos reformados façam desaparecer os 700 milhões de euros e ninguém tenha reparado?!

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Ninguém, é como quem diz...!

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Repare: na perspetiva do Tribunal de Contas, o visto foi concedido no pressuposto de que não havia aqueles encargos apesar de estarem no caso-base. Estou apenas a falar como observador externo.

Em termos não jurídicos, mas económicos, se estas concessões... E volto a frisar que não conheço nenhum destes processos, porque não foram processos que tivessem qualquer acompanhamento por parte de representantes do Ministério das Finanças. Já foi depois de 2006. Em termos económicos, se é verdade que estes projetos tinham modelos de financiamento com *spreads* entre 0,65 e duzentos pontos percentuais, no contexto atual e no contexto de 2009/2010 tratava-se de financiamentos muito favoráveis face àquilo que era o custo da dívida da República nessa altura.

Portanto, repare, não estou a analisar a questão do ponto de vista jurídico ou formal, nem sequer sou competente para o fazer, porque não sou jurista, mas percebo que, nos termos da lei, não pode haver degradação das condições. Do ponto de vista estritamente económico, estes modelos de financiamento parecem-me modelos interessantes nas condições de pós-crise que vivemos.

Aparte inaudível na gravação.

De pós-crise, exatamente!

Mas é apenas uma análise meramente económica e sem pretender, longe de mim, sobrepor-se a qualquer análise jurídica. Penso que clarifico esta situação.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Ficou claro. Ficou claro que temos SCUT com quilómetros de fora para descobrir e esperamos chegar ao fim descobrindo quem, afinal, não deu conta e quem escondeu o quê e onde.

Dos vários contactos que teve com conjuntos de estudos e de avaliações, nomeadamente quanto ao risco de tráfego — que parece que é aquele que, normalmente, ao contrário de todas as indicações, o Estado acaba sempre por assumir e que depois, qualquer que seja a alteração ou decisão de construção de novas vias, obriga a reequilíbrios —, gostaria de lhe perguntar o seguinte: que credibilidade é que deu aos estudos de tráfego? Eram sempre credíveis? Estavam de acordo com o momento atual ou estavam empolados? Qual a credibilidade que deu e a que hoje dá a este estudo de tráfego?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sr. Deputado, há pouco fez uma afirmação de que havia quilómetros que ficavam de fora. Isso não sei. Mas já vi, e isso já aconteceu, a mesma estrada ser concessionada a dois concessionários diferentes. O caso do reequilíbrio da Circular Sul de Braga é o exemplo típico de erros crassos que se cometem a esse nível.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — É por isso que havia uma figura que num *sketch* dizia: «Eu quero ir para a ilha» — sabe?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Desculpe, não percebi.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Havia uma figura de um *sketch* que dizia: «Eu quero ir para a ilha». É que é tanta trapalhada, que às vezes dá vontade de fugir...!

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — A questão é a de saber qual é a ilha...!

Risos gerais.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Quanto aos estudos de tráfego, obviamente que são estudos e os estudos dependem dos pressupostos que são assumidos.

Há duas variáveis determinantes que presidem à elaboração de estudos de tráfego: a previsão de crescimento do PIB e a previsão de evolução dos custos dos combustíveis.

Há estudos de tráfego que se fazem com observações no local e com inquéritos e, também é verdade, os que se fazem sem sair da secretária. E há estudos de tráfego que esquecem efeitos de rede, que esquecem uma série de efeitos. Mas estas duas variáveis...

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Quais os que utilizou, Sr. Doutor? Foi daqueles sem sair da secretária ou dos feitos no terreno?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — No caso desta segunda fase de negociações, os estudos de tráfego desenvolvidos pelo consultor envolveram questionários e contagens no local.

Repare: nestes estudos de tráfego que presidiram à segunda leva de negociações SCUT, depois de feitos esses inquéritos e depois de analisados os vários efeitos de rede, havia uma variável determinante que era projetar qual seria o crescimento do PIB.

Estávamos no início de 2011 e o Orçamento do Estado para 2011 apresentava uma projeção de crescimento do PIB muito confortável e, passado um ou dois meses, tínhamos projeções da União Europeia em que o PIB já decrescia. Reparem que esta é a fase dos PEC, do pedido de ajuda financeira, em que, de dia para dia (passo o exagero da expressão), mudavam as projeções oficiais do PIB.

Ora, fazer um estudo de tráfego neste contexto... O modelo matemático estava desenvolvido. A única coisa que o consultor de tráfego pedia era que lhe facultassem as previsões do PIB. Isso era quase um exercício de adivinhação face às várias projeções que foram consideradas.

Tomámos por referência três cenários. As projeções oficiais do crescimento do PIB, normalmente são projeções que não vão a mais de três ou quatro anos. Não há projeções de PIB a 10, 15, 20 anos e um estudo de tráfego vai até 2030 ou 2035. Tomámos por referência projeções umas divulgadas pelo BPI e outras divulgadas pelo *The Economist* para a economia portuguesa e, depois, fizemos vários cenários de *mix*, uns deles com quebras mais acentuadas nos primeiros anos, porque as previsões oficiais ainda apontavam para um crescimento do PIB em 2011/2012, outros em que considerámos crescimento zero. Fizemos várias simulações.

Mas, repare: tudo isto são estudos de tráfego e basta nos dois ou três primeiros anos considerar o PIB a decrescer, ou o PIB a estabilizar a 0%,

ou crescer 1% ou 2% e obtemos resultados de tráfego completamente diferentes projetados a 30 anos.

Aqui o elemento determinante é a previsão de evolução do PIB e mesmo nessa a dois e três anos tínhamos tantas oscilações que tornava particularmente difícil este exercício.

Diria que há sempre que olhar com muita prudência para qualquer estudo de tráfego. Em regra, os estudos de tráfego, tirando honrosas exceções, dão sempre resultados mais otimistas do que a realidade. Isso é facilmente constatável. Mas estamos a lidar com graus de incerteza muito elevados.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Registo que estamos perante um elemento fundamental, com graus de incerteza elevados, que é preciso olhar com cuidado, mas ainda assim conseguimos fazer parcerias público-privadas com estudos feitos sem certeza nenhuma e com grande ligeireza.

No entanto, a minha pergunta não é essa. Tendo em atenção o que disse, que faz todo o sentido, talvez fosse aconselhável esperar pelo cenário pós-crise ou adiar. A minha pergunta é: houve pressão política? Houve, da parte do Governo da altura, a intenção de, qualquer que fosse o custo, qualquer que fosse o cenário, ainda assim, ser preciso concluir as negociações, os processos, e assinar essas parcerias público-privadas, ou não? Ou era avisado esperar?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Aqui, a pressão era, essencialmente, a introdução de portagens.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Claro!

Entretanto, reassumiu a presidência o Sr. Presidente António Filipe.

O Sr. **Presidente**: — Tem a palavra o Sr. Deputado Fernando Serrasqueiro.

O Sr. **Fernando Serrasqueiro** (PS): — Muito obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Dr. Vítor Almeida, gostava de regressar ao relatório da auditoria do Tribunal de Contas, mas não para o analisarmos em detalhe, o que iremos fazer daqui a uns dias até para vermos, para surpresa de muitos, que os 705 estão no contrato como responsabilidades contingentes.

Gostaria, agora, de colocar uma questão teórica. Temos o concurso, surgem propostas, decorre o tempo que está definido contratualmente, chega-se a uma *short list*, na qual, durante as negociações, dada a conjuntura financeira, a proposta melhor aparece com 705 milhões de euros e, como sabe, das duas componentes — construção e financeira —, a questão financeira tem um peso muito grande, dado que na questão da construção até há hipótese de negociar em baixa. Mas do somatório global há um acréscimo de 705.

Segundo a nossa legislação, o que era normal e expectável há uns anos atrás era que na negociação da *short list* encontrássemos um valor mais baixo do que os das propostas iniciais.

E a questão que lhe coloco como especialista financeiro é a seguinte: face a esta situação, e é uma situação que naquela altura decorreria em qualquer contrato que estivéssemos a negociar, isto é, demorar quatro ou cinco meses na análise das propostas e na negociação da *short list*, o que deveríamos fazer? Na sua perspetiva, era um novo concurso, com a ameaça de as taxas de juro estarem a disparar? Ou, enquanto especialista

financeiro, que solução aconselharia perante este cenário-base? E agora não interessa saber os detalhes, aos quais iremos depois. E tendo em atenção que este cenário de a *short list* apresentar sempre valores de negociação superiores aos valores iniciais, naquela conjuntura económica, poderia repetir-se.

Gostava de ouvir a sua opinião a respeito deste exemplo teórico.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Do ponto de vista legal, nada haveria a fazer, porque teria de se voltar atrás. Do ponto de vista da vantagem daquela estrutura de financiamento, face à realidade atual poderia ser uma estrutura vantajosa que justificaria, do ponto de vista estritamente económico, digamos assim, continuar com o processo.

Aqui, o problema é o de avaliar o que se sobrepõe: se é o interesse económico ou se é o interesse jurídico. E aí confesso que, como estamos num País de direito, portanto há a prevalência da lei sobre as questões de economia, ou deverá haver...!

Na minha perspetiva estritamente económica, diria que é um desperdício perder essa estrutura de financiamento. Do ponto de vista jurídico, nada a fazer.

O Sr. **Fernando Serrasqueiro** (PS): — E se, na repetição de concurso, caíssemos na mesma situação, dado que estávamos num período em que mês a mês as taxas de juro estavam a subir? Como é que se resolve?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Nesse caso, se calhar, a questão que se teria de colocar era reavaliar a oportunidade do investimento.

O Sr. **Fernando Serrasqueiro** (PS): — Para o fazer agora, Sr. Doutor?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Ou para não fazer.

O Sr. **Fernando Serrasqueiro** (PS): — A questão era fazer ou não fazer, não era fazer mais tarde, porque a tendência era subir.

Uma outra questão sobre a qual gostaria que se pronunciasse é a seguinte: este Governo anunciou que nas renegociações que está a pretender fazer tem como objetivo a redução das rendas de cerca de 30%. É possível renegociar sem alterar cláusulas? Ou seja, sendo especialista financeiro, acha que é possível chegarmos a um acordo sem alongar os prazos ou sem sermos mais tolerantes quanto a despesas intermédias de conservação, de manutenção, ou acha que é possível, mantendo o próprio contrato que analisou, só por si, reduzir 30%?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Mantendo tudo, parece-me claramente impossível, porque significaria que havia aqui um sobre lucro brutal do lado do parceiro privado.

O Sr. **Fernando Serrasqueiro** (PS): — Mas é essa a ideia que tem passado, isto é, das gorduras existentes!

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Se olharmos, em termos médios, embora isto variando de concessão para concessão, para os pagamentos do Estado — esquecendo que há tráfego e tomando em conta apenas uma concessão de disponibilidade —, do volume global de pagamentos do Estado cerca de metade é para fazer face ao serviço da dívida, ou seja, 45%

a 50% são alocados ao serviço da dívida. Em média, se calhar, 20% ou perto disso serão alocados à operação, portanto àquilo que chamamos a OPEX durante o período de execução do contrato, a operação corrente; teremos eventualmente entre 5% e 10% (estes são números que variam) que são associados ou alocados a investimentos de substituição, alargamentos, portanto grandes intervenções que ocorrem ao longo da concessão; e cerca de 20% são associados ao reembolso dos fundos acionistas e remuneração — não só o reembolso do capital da dívida subordinada e das prestações acessórias que o parceiro privado coloca na concessão, mas também da respetiva remuneração acionista.

Portanto, a componente de custo essencial é, de facto, o serviço da dívida. Ora, qualquer solução que passe por uma redução substancial dos encargos do Estado com uma PPP terá de passar, quase inevitavelmente, por mexer na estrutura de financiamento. E quanto a mexer na estrutura de financiamento, haverá eventualmente alguma possibilidade de redução, depende de um conjunto de fatores.

Se imaginássemos um cenário em que o BEI, por exemplo, se substituísse à banca comercial e ficasse só...O BEI, em média, funciona 50%. Se o BEI assumisse a totalidade da responsabilidade do financiamento adquirindo a dívida da banca comercial e, provavelmente, até adquirindo-o há desconto, haveria aqui um potencial de benefício.

Posso equacionar uma solução, não sei, estou a falar meramente de cor, sem qualquer conhecimento da realidade. Mas se houvesse uma predisposição de instâncias comunitárias em assumir algum risco acrescido isto teria vantagens em termos do sistema financeiro, porque libertaria *funding* para a banca e aí há algum potencial de benefício.

Há um outro potencial de benefício ou, pelo menos, de «poupança», que é a não concretização de investimento. Isto é, projetos que ainda não

estejam em execução ou partes do projeto completamente autónomas que ainda não estejam em execução podem ser suprimidas — embora aqui a poupança não seja exatamente igual, ou não será, em princípio, exatamente igual ao volume de investimento que é suprimido, porque há custos de estrutura que estão alocados à totalidade e, se tiramos uma parte, eles mantêm-se na mesma e, portanto, em termos de peso percentual, reduzem-se. Se forem algumas concessões que tenham uma parte de remuneração por serviço, há o efeito de rede, ao suprimir uma parte das vias há uma penalização do tráfego que é gerada na outra, e, portanto, que gera processos de reequilíbrio. Eventualmente, há também algum potencial de poupança nas grandes intervenções...

Estes contratos a 30 anos normalmente estão programados para fazer três grandes intervenções, três repavimentações e o repavimento das vias de oito em oito anos. Eventualmente, sobretudo em cenários de menor expectativa de tráfego, em vez de três pode haver só duas e, portanto, em vez de se fazer de oito em oito fazer-se de doze em doze e reduz-se uma das intervenções. Mas, quanto ao peso que isso tem, sobretudo porque estamos a falar de encargos que vão ocorrer muito lá para a frente, quando atualizamos esses encargos, o benefício será menos expressivo.

Diria que tudo depende, sobretudo, da solução de financiamento ou da solução alternativa de financiamento que se possa aqui identificar.

O Sr. **Fernando Serrasqueiro** (PS): — Sr. Doutor, o valor televisivo que agora aparece é que as SCUT vão ter encargos de 50 000 milhões de euros. Tem explicação para este valor, dado que no Orçamento estão 15 e passa para 50? Tem explicação para estes números? Eles têm sido apontados pelo Juiz Jubilado Moreno e também pelo professor que esteve aqui recentemente.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — O meu conhecimento é restrito às parcerias rodoviárias, à Fertagus e ao Metro Sul do Tejo. Portanto, não conheço as outras realidades.

Em relação a estas realidades, os encargos futuros são os encargos de disponibilidade. A única variabilidade, aqui, decorre daquilo que for a taxa de inflação, porque são encargos que são atualizados, e decorre do que forem as penalizações por indisponibilidade. Mas são claramente inferiores — nem de longe nem de perto! — a estes 50 000 milhões. Não vejo que haja aqui sustentação, embora também os 15 000 milhões que estão no Orçamento do Estado sejam encargos líquidos.

O Sr. **Presidente**: — Tem a palavra, agora, o Sr. Deputado Bruno Dias.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — O Sr. Dr. Vítor Almeida disse há pouco que noventa e tal... Não sei se ouvi 99% dos encargos com as SCUT decorrem do tráfego. Confirma que essa é a questão fundamental do contrato SCUT?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sim, sim, decorriam do tráfego.

Alguns contratos contemplavam algum subsídio ao investimento na fase inicial e outros tinham os tais PIC, que são os pagamentos durante a fase da construção, mas são inexpressivos. Se olharem para o relatório do Tribunal de Contas, o valor destes pagamentos é perfeitamente irrelevante. O resto era tráfego: tráfego pago pelo Estado.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Então, olhando para este processo do ponto de vista das concessionárias, das PPP em regime SCUT, a decisão política (do lado do Estado) de introduzir portagens foi a melhor coisa que podia ter acontecido a estas concessionárias, porque mantém-se a remuneração, abandona-se o critério de tráfego e entra o da disponibilidade, precisamente na altura em que aqueles fatores de que o senhor falou há pouco... Ou seja, o PIB por aí abaixo, a atividade por aí abaixo e os combustíveis a aumentar!

Se não houvesse esta alteração dos contratos e se se mantivesse o regime SCUT e não houvesse introdução de portagens, o que acontecia às concessionárias na sua opinião, Sr. Doutor?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Provavelmente, numa perspetiva de crescimento económico, as concessionárias não aceitariam este negócio.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Não percebi.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Provavelmente numa perspetiva de crescimento económico, as concessionárias não aceitariam esta troca.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Então, neste contexto económico isto foi a melhor que lhes podia ter acontecido, na medida em que a crise económica já era previsível em 2010, em 2011 e, até mesmo, em 2009 — porque foi em 2008 que isto rebentou em termos internacionais.

Portanto, dois, três anos nesse contexto internacional, na teoria é como o senhor diz, mas na prática — que era evidente — foi a melhor coisa que poderia ter acontecido às concessionárias. Não concorda?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sr. Deputado, estamos a falar de contratos a 30 anos, embora, em termos de remanescente, estejamos a falar de mais 20 anos de contrato. Mal de nós todos se esta crise económica se projetar durante 20 anos! Portanto, não podemos olhar só para os próximos três, quatro anos, temos de ver o horizonte bastante mais alongado. Diria que, se a negociação pudesse decorrer dois ou três anos mais à frente, se calhar a expectativa era mais negativa e as concessionárias provavelmente configurariam um grau de risco maior. Mas ocorreu no momento em que ocorreu.

Volto a frisar, porque este é um aspeto de que nunca nos podemos esquecer: o aspeto essencial foi evitar processos de reequilíbrio financeiro que seriam muito mais lesivos para os interesses do Estado.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Portanto, era sempre num cenário de contingência político-económica, resultante da decisão política, do acordo entre PS e PSD de introduzir portagens, desse lá por onde desse! Então, os senhores tinham que se desvencilhar do problema em termos negociais, basicamente.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Se não precisássemos de introduzir portagens, não precisávamos de fazer esta renegociação.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Há quem agradeça.

O senhor disse há pouco que as comissões de avaliação só tinham (e têm) de avaliar as propostas e essa análise é a jusante da decisão de optar entre PPP ou contrato público de empreitada.

Se não cabe às comissões de avaliação a decisão de optar entre um tipo de contrato ou outro, então onde é que se toma esta decisão?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Havia dois tipos distintos de comissões: as comissões de acompanhamento do processo de preparação da parceria e, depois, as comissões de avaliação das propostas.

As comissões de acompanhamento do processo de preparação da parceria desenvolviam a sua atividade até ao lançamento do concurso, portanto culminava com a preparação do projeto de caderno de encargos, do projeto de programa de concurso e, depois, havia o despacho de aprovação e a publicação do concurso no *Diário da República* e no *Jornal Oficial da Comunidades*.

Isto era tarefa das comissões de acompanhamento do processo da parceria. E volto a frisar: não era responsabilidade destas comissões desenvolver os estudos, preparar os cadernos de encargos. Portanto, a sua função era acompanhar, porque há sempre uma entidade promotora, responsável pelo lançamento do processo que desenvolve os trabalhos.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — E quem é essa entidade, Sr. Doutor?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — No caso das estradas, era a EP.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Mas isso é a partir de 2006.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Não, não! Antes de 2006, a entidade responsável pela preparação da documentação era a Estradas de Portugal. Havia uma comissão, com dois representantes de um lado e dois representantes de outro, que acompanhava o processo e ia formulando sugestões de correção, de melhoria, de alteração. Tinham uma componente de assessoria, chamemos-lhe assim, embora depois tivesse de culminar com

a emissão de pareceres. Mas, repito, não competia a estas comissões a responsabilidade pela execução, pelo desenvolvimento dos estudos. Isso cabia à entidade responsável.

Todos os estudos socioeconómicos foram desenvolvidos pela EP, contratados pela EP, encomendados pela EP, realizados pela EP. Portanto, a comissão apenas era utilizadora desses estudos.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Então, isso significa que era a EP que tinha de ter apresentado o comparador público ao decisor político?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Naturalmente que sim. Competia às comissões alertar, nos seus pareceres, para a ausência desse comparador, e fizeram-no.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — A minha última questão tem a ver com os tais fatores de imprevisibilidade, todos os que aparecem. E quero dizer-lhe que compromissos assumidos por escrito, por exemplo, do poder central junto de autarquias, mesmo que não estejam nos contratos de PPP, são para valer — e quando alguém exige que eles sejam cumpridos, estará a cumprir o seu papel. Estou a pensar no caso dos municípios, por exemplo, em relação a certas obras, a certas intervenções na via, atrasos que o Governo diz que são imputáveis a câmaras e que, se calhar, vendo bem, até poderão não ser...

Mas a minha pergunta, no fundamental, tem a ver com o seguinte: nas PPP, os atrasos, as derrapagens, as alterações são sempre culpa de alguém, e são apontados a dedo: «Isto...» — dirá o Governo — «... foi a Câmara». Mas nem sempre é o Governo a dizê-lo, até a concessionária dirá «isto foi por culpa deste senhor», «aquilo que aconteceu foi por causa

daquilo». Portanto, em PPP, onde se conseguiu maior eficácia foi na atribuição de culpas, digamos assim!

A minha questão é esta: nas PPP, é sempre tudo culpa de alguém, traduzindo-se isso, depois, em alterações do contrato ou em ativações de cláusulas do contrato. Ora, se formos decompor o mesmo tipo de fatores em relação ao contrato por empreitada, não chegamos à conclusão de que, em termos líquidos, em termos práticos da vida real e concreta, as PPP, que no papel são sempre boas, na prática são sempre piores do que no contrato por empreitada?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Em relação aos atrasos ou problemas imputáveis ao concessionário, nos termos do contrato não há qualquer responsabilidade do lado do Estado. Nos contratos atuais, se o concessionário, por qualquer razão, se atrasa num processo de expropriação ou se há uma providência cautelar de alguém que sente que lhe vai cortar a sua propriedade, isso está completamente na esfera da concessionária. Portanto, a esse nível, não há qualquer responsabilidade do Estado. Num contrato de empreitada, já há! Num contrato de empreitada, o risco de expropriação não pode ser passado para o lado do empreiteiro.

E quais são os riscos que estão do lado do público, nos casos mal preparados?

Vejamos o caso do Metro Sul do Tejo: a responsabilidade de expropriação não estava do lado do concessionário, estava do lado do Estado. Depois, se a câmara vier dizer «aqui a via não passa» ou «aqui não se expropria isto». Enfim, não vou avaliar se a responsabilidade é da autarquia ou se é do poder central. Mas, do ponto de vista do privado, a responsabilidade é do público, que se comprometeu a libertar esta zona de

terreno na dia x e não o libertou. A partir daí, diria, o taxímetro começa a contar em prejuízo do Estado.

Portanto, o problema está, neste caso, na correta alocação dos riscos. É potencialmente mais fácil fazer uma correta alocação de riscos num regime de PPP do que noutra modalidade de contratação. Mas não podemos, depois de o contrato entrar em execução, estar a fazer alterações, porque isso gera, inevitavelmente, ou os reequilíbrios financeiros ou a necessidade de renegociar para não haver o reequilíbrio financeiro.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — Conhece algum caso que não tenha tido renegociação?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Há vários, Sr. Deputado.

Por exemplo, nas estradas há agora um efeito transversal a todos eles, que é a introdução da taxa de regulação das infraestruturas rodoviárias, a chamada TRIR. Enfim, é uma legislação específica (embora possamos discutir a sua eficácia, porque é tirar dinheiro ao Estado para pôr no Estado) que fez com que todas as concessões passassem a ter reequilíbrio por força dessa taxa.

De qualquer modo, em termos expressivos, é menos relevante, mas isso obriga a que todas a tenham, por força dessa decisão — decisão sobre a qual também na Parpública se emitiu parecer desfavorável.

O Sr. **Bruno Dias** (PCP): — É um belíssimo exemplo!

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

A Sr. ^a **Carina Oliveira** (PSD): — Muito obrigada, Sr. Presidente.

Sr. Doutor, vai perdoar-me o que vou dizer, mas, de facto, ao fim de todas estas horas de audição, saio daqui confusa porque o senhor foi mais interpretativo de dados e de decisões do que explicativo da sua participação como membro da comissão de renegociações.

Pergunto-me: afinal, o que é que negociaram ou o que é que renegociaram? A decisão das portagens eletrónicas já estava tomada, os estudos já vinham feitos, a exigência de introduzir algumas concessões no «pacote» da Ascendi já estava tomada, os pormenores jurídicos não foram consigo, a cobrança exclusivamente pelas concessionárias foi uma exigência prévia, os estudos dos custos couberam à KPMG. Afinal, o que renegociaram, porque eu não consigo perceber?!

Alguém que acusa uma entidade como o Tribunal de Contas de ligeireza, como é que faz uma avaliação...

O Sr. Rui Paulo Figueiredo (PS): — As portagens, o PSD...

A Sr.^a Carina Oliveira (PSD): — Se me permitirem concluir o meu raciocínio, eu agradecia!

O Sr. Presidente: — Sr.^a Deputada, não se perturbe. Só dispõe de 3 minutos.

A Sr.^a Carina Oliveira (PSD): — Afinal, quem é que teve ligeireza na atuação? E o senhor, como interveniente, deveria ter explicado melhor estas questões.

Continuo a não perceber como é que entende que fez uma boa negociação, em que ganhou o Estado e ganharam as concessionárias — só perdeu o utente... Mas como é que o Estado ganhou se passou a pagar

mais? E como é que ganharam as concessionárias? Essas, sim, foram ganhar mais! E o senhor acha que tudo isto, no fundo, conduziu a boas renegociações.

Portanto, relativamente ao risco da disponibilidade, continuo sem perceber. Gostava que explicasse, de forma um pouco mais clara, como é que diz que não houve alterações significativas aos encargos do Estado com esta alteração, com estas rendas garantidas, em que o Estado passou a pagar para uma via, independentemente de nela passarem ou não veículos.

Não foi a questão da introdução de portagens nas SCUT. A introdução de portagens poderia ter sido feita para abatimento desses encargos, não a utilização para um pagamento, ainda acrescido, a uma via onde deixaram de passar carros, porque foram introduzidas as portagens.

Portanto, o senhor acha que esse risco da disponibilidade foi um bom negócio e um bom modelo que foi conseguido.

Relativamente à sua participação, também como interveniente — porque o senhor é o mesmo, ao longo de todas estas comissões —, vou referir uma matéria que acompanhou e que, de facto, também é transversal a vários governos: o caso da Lusoponte.

O senhor validou os cálculos do FRA IX e eu pergunto o seguinte: a metodologia que tinha sido adotada no Governo anterior e a metodologia que está adotada por este Governo foi a mesma metodologia, ou houve alterações de metodologia para renegociação do processo Lusoponte?

Relativamente ao FRA IX, também queria uma opinião, da sua parte, sobre se acautela o interesse público. Como nomeado pelo Ministério das Finanças, também gostaria que me dissesse se acha que o País aguenta 25 PPP e se, alguma vez, foi feita alguma avaliação no impacto das contas públicas.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sobre a minha participação, procurei esclarecer o que me era possível esclarecer. Se não fui suficientemente claro, peço desculpa por essa falta de clarificação.

Em relação ao volume de PPP, se é muito ou se é pouco, é uma matéria que é de decisão política. Não compete minimamente, nem poderia competir às comissões de negociação pronunciarem-se sobre essa matéria. Portanto, é uma questão de decisão política. Se se decide fazer um investimento ou se se decide fazer uma concessão...

A Sr.^a **Carina Oliveira** (PSD): — *(Por não ter falado ao microfone, não foi possível registar as palavras da oradora).*

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Enfim, valerá o que valerá, mas recordo que o Plano Rodoviário Nacional foi aprovado por unanimidade no Parlamento e as várias concessões rodoviárias que foram lançadas, todas elas, estavam previstas no Plano Rodoviário Nacional.

A Sr.^a **Carina Oliveira** (PSD): — E até mais!

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — E até mais, exatamente. Mas não compete a comissões técnicas pronunciar-se sobre essa matéria. É uma questão de decisão do legislador, e portanto...

A Sr.^a **Carina Oliveira** (PSD): — *(Por não ter falado ao microfone, não foi possível registar as palavras da oradora).*

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Em relação à questão da disponibilidade, volto a frisar: não consigo visualizar ou vislumbrar que

fosse possível introduzir portagens nas SCUT mantendo o regime de remuneração por tráfego, nos termos que estavam previstos nas SCUT. Por muito esforço...

Pode ser, enfim, por incapacidade da minha parte — que, provavelmente, é extensível aos outros membros das comissões ou a outras pessoas que integraram estas comissões —, mas não consigo imaginar como é possível, num modelo de negócio que estava estipulado para não haver portagens, que remunerava por bandas, a partir do momento em que se introduzem portagens, que é expectável uma quebra acentuada no tráfego, que é indiscutível, e que, volto a frisar... Aliás, a estimativa de quebra que as comissões de negociação fizeram, entre 30% e 40%, foram muito superiores, por exemplo, àquelas que fez o InIR, que estimou uma quebra de 15%.

Agora, neste contexto, em que mesmo o grau de incerteza que existia sobre a quebra de tráfego é elevado, em que seguramente em processo de reequilíbrio financeiro as concessionárias tentariam — é normal, estão no seu papel — empolar ou, digamos, sobreavaliar este efeito de quebra de tráfego...

A Sr.^a **Carina Oliveira** (PSD): — Mas tem dados que lhe permitam aferir com viabilidade isso que está a dizer, isto é, que o reequilíbrio financeiro iria certamente ficar mais caro do que o pagar por uma disponibilidade independentemente do tráfego que lá passaria?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — O segundo relatório que foi feito...

A Sr.^a **Carina Oliveira** (PSD): — É que isto também é ligeireza.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Não, não é ligeireza. Permita-me que discorde.

O segundo relatório da comissão de negociação sobre a segunda fase das negociações, portanto da Beira Interior, do Algarve e Interior Norte, tem um amplo desenvolvimento de quais as consequências potenciais de processos de reequilíbrio financeiro.

E repare uma coisa: estamos a falar, sempre, de algo que é incerto, porque nunca se pode à partida antecipar, por exemplo, uma decisão de um tribunal arbitral. Estando constituído um tribunal arbitral — e o tribunal arbitral é, digamos, o fim da linha na resolução de um diferendo de reequilíbrio financeiro no âmbito destes contratos —, aquilo que é expectável que seja a decisão do tribunal arbitral é uma incerteza.

Alguém me consegue, por exemplo, antecipar ou dar uma estimativa, quanto ao pedido de reequilíbrio que está em tribunal arbitral da Brisa, com mais de 1000 milhões de euros, se há ali responsabilidade do Estado e em que medida?!

Enfim, poderemos fazer análises, poderemos fazer análises essencialmente jurídicas, no sentido de avaliar se há ou não responsabilidade, mas há um grau de imprevisibilidade associado a uma decisão de um tribunal arbitral que é elevado.

E, depois, ainda há outra coisa. Ainda que a decisão do tribunal arbitral seja tomada, ela muitas vezes imputa graus de culpa, mas a quantificação do dano nem sempre é feita. E isso envolve, muitas vezes — foi o que aconteceu na Circular Sul de Braga —, que, depois da decisão do tribunal arbitral, tenha de se ir quantificar o dano, envolvendo, novamente, processos de renegociação com as concessionárias.

A Sr.^a **Carina Oliveira** (PSD): — A isso se chama a defesa do interesse público. E não aquilo que fizeram, que foi «à cautela, vamos pagar pela disponibilidade da via, existindo ou não tráfego».

Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Não sei se a defesa do interesse público será, diria, «empurrar com a barriga» e deixar para a decisão do tribunal arbitral. Não creio que o seja.

A defesa do interesse público será mais avaliar as alternativas e, dentro do intervalo de risco que está associado a uma decisão do tribunal arbitral, avaliar se a solução que se tem por via negocial é, ou não, mais favorável que a decisão expectável em sede de tribunal arbitral. E aquilo que foi feito pela comissão foi exatamente esse trabalho, ou seja, foi tipificar o tipo de riscos que podiam estar associados a uma decisão de tribunal arbitral, tentar antecipar qual seria, digamos, a formatação de uma decisão em sede de tribunal arbitral, quantificar os impactos financeiros que daí poderiam decorrer, e comparar isso com aquilo que é a solução negociada.

Nuns casos, a solução negociada ficou abaixo daquilo que era a expectativa de resultado em sede de tribunal arbitral e a comissão pronunciou-se no sentido de que seria aconselhável uma decisão no sentido do acordo. Noutro caso, porque havia a expectativa de que, em sede de tribunal arbitral, poderia haver uma solução mais favorável ao Estado, a comissão não chegou a acordo com a concessionária e, portanto, esse processo ficou pendente de acordo.

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

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Eu não acompanhei diretamente o processo de negociação da Lusoponte. Fui chamado a intervir na fase final do processo para me pronunciar sobre, enfim, uma informação que tinha vindo do InIR sobre a proposta de acordo.

Os termos globais do acordo que foi celebrado agora, em grande parte já estavam quantificados na negociação de 2008, que era o efeito da introdução de portagens na Ponte 25 de Abril. A única situação para que foi chamada a atenção foi a da interpretação da cláusula relativa ao risco fiscal no que diz respeito à derrama, que nos termos do contrato está expressamente excluída do contexto de reequilíbrio financeiro.

É evidente que ainda se pode colocar aqui uma outra questão sobre a natureza da derrama estadual. Mas, aí, já será um outro tipo de análise, um outro tipo de questão.

Do meu ponto de vista, a derrama estadual tem uma natureza de um imposto extraordinário, diria que é quase qualquer coisa assimilável ao imposto de guerra, chamemos-lhe assim. E, portanto, do meu ponto de vista, não deveria justificar qualquer reequilíbrio financeiro, fosse em que contrato fosse, porque é o esforço adicional que se está a solicitar a todas as empresas e que não deveria ser enquadrável no conceito de tributação normal sobre o lucro das sociedades.

Mas esta é uma mera opinião pessoal. Obviamente, não sou jurista e, portanto...

A Sr.^a **Carina Oliveira** (PSD): — *(Por não ter falado ao microfone, não foi possível registar as palavras da oradora).*

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Validei os cálculos do FRA IX, exceto a questão do efeito fiscal.

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

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — Sr. Presidente, Sr. Doutor, muito obrigado pela sua disponibilidade.

Queria ater-me aos factos. Pelos vistos, o PSD prefere estas proclamações heroicas de grandes desastres, a simples esclarecimento dos factos. Mas eu vou, de facto, ater-me aos factos. E queria só fazer aqui duas ou três precisões, em resultado, aliás, de uma inquirição que o meu colega Deputado Fernando Serrasqueiro já fez.

Tem a ver com o seguinte: o Sr. Doutor falou do acordo e disse que, muito provavelmente, não incluiria no acordo da renegociação das ex-SCUT a concessão Norte, entre outras; disse que o encargo suplementar, aliás, vertido no texto da comissão, era um encargo de 571 milhões de euros; mas a sugestão final da comissão vai no sentido de aprovar esse acordo.

Isso significa que o conjunto das vantagens e desvantagens do acordo permite um acordo equilibrado?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — O saldo líquido é claramente favorável ao Estado, na ótica dos encargos líquidos gerados com aquelas concessões.

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — O saldo líquido é favorável. Portanto, no contexto global, o acordo é favorável.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sim, sim!

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — E esse acordo foi feito porque havia o objetivo político do Ministério das Finanças de concentração, de condensação de todas as parcerias numa só, no sentido de terem o mesmo prazo, serem vistas de uma só forma, haver um tratamento único?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Numa fase inicial do processo, quando se perspetivava uma operação de refinanciamento, esse objetivo estava presente. A partir do momento em que a operação de refinanciamento se tornou inviável, enfim, deixou de ser uma questão relevante.

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — Via claramente, da parte do Ministério das Finanças, a vontade de incluir isto num pacote global, com vista ao refinanciamento global das parcerias?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Na fase inicial do processo, em 2007, claramente, porque, aí, ainda havia mercado, para poder montar uma operação de refinanciamento.

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — E é nesse pressuposto que o acordo é feito?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Exatamente! Embora depois, em 2009, essa possibilidade já estava completamente afastada.

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — Conclui, Sr. Presidente.

O Sr. **Presidente**: — Tem, agora, a palavra o Sr. Deputado Adriano Rafael Moreira.

O Sr. **Adriano Rafael Moreira** (PSD): — Sr. Presidente, Sr. Doutor, tenho umas questões que gostaria de esclarecer.

De acordo com a informação que temos, o Sr. Doutor participou na comissão de avaliação da renegociação do contrato Fertagus e, tendo-se aqui falado de «benefícios sombra», gostaria de saber se foi avaliada a falta de concorrência na renovação desse contrato, quanto é que o Estado perdeu com a não existência de concorrência e se foi avaliada a prorrogação, em si, por um período, como que já foi dito, de resultados positivos.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Houve duas renegociações, uma em 2005 e outra em 2010. Não sei a qual se estará a referir.

O Sr. **Adriano Rafael Moreira** (PSD): — A única prorrogação que existiu foi em 2010.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — A possibilidade de prorrogação do contrato Fertagus já estava contemplada no contrato de 2005.

Devo recordar que o contrato Fertagus era um contrato, inicialmente, com uma duração de 30 anos. Foi lançado em 1998/1999 e prolongava-se, portanto, por 30 anos.

Na renegociação que foi feita em 2004/2005, um dos aspetos que foi introduzido foi o da redução substancial do contrato e, nessa renegociação de 2005, previa-se que o contrato durasse até 2010 com possibilidade de prorrogação até 2017, salvo erro, se no período remanescente não fossem gerados encargos para o Estado.

Ou seja, podemos dizer que a prorrogação em 2010 já constituía, de certa forma, um direito da concessionária, desde que não envolvesse a assunção de quaisquer encargos por parte do Estado.

O Sr. **Adriano Rafael Moreira** (PSD): — Não foi avaliado, então, o impacto positivo que daí adveio para o privado. Trata-se de uma prorrogação de uma concessão por um período lucrativo. Não foi tido em conta esse valor?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sr. Deputado, o direito à prorrogação já estava vertido no contrato.

O Sr. **Adriano Rafael Moreira** (PSD): — Como «benefício sombra» ou como benefício assumido? É que não foi quantificado.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Não foi quantificado nem teria de o ser, porque era uma cláusula do próprio contrato! O que estava em causa em 2005 era a necessidade de, o mais rápido possível, eliminar os apoios financeiros que o Estado estava a dar à concessão.

Portanto, a modelização, em termos gerais, foi feita no seguinte sentido: até 2010, há apoio por parte do Estado; se a concessionária conseguir ser suficientemente eficiente, tem depois um período adicional, onde, de facto, poderá ter a remuneração acionista, que não a teve no período anterior, exatamente pelo facto de ter sido eficiente e prescindir desses encargos do Estado.

Devo também chamar a atenção de que a concessão Fertagus tem uma natureza muito própria, em que praticamente não há capitais privados investidos na concessão. A infraestrutura foi desenvolvida pela REFER e,

portanto, não está embutida na concessionária; a propriedade do material circulante, em 2005, saiu da esfera da Fertagus; aquilo que a Fertagus paga são rendas pelo material circulante e, depois, tem o custo da operação, que é financiado pela bilheteira; e aquilo que é receita de bilheteira, acima do que está previsto no modelo, tem o regime de partição com o Estado.

Portanto, este é um dos exemplos, diria, que tem quase mais a natureza de uma prestação de serviços do que propriamente de um contrato típico de concessão.

Por conseguinte, neste tipo de situação, qualquer medida de rentabilidade em termos de TIR não faz qualquer sentido, porque não há capitais investidos. Repare: a TIR, no fundo, mede a rentabilidade face aos capitais investidos. Se não há capitais investidos...

O Sr. **Adriano Rafael Moreira** (PSD): — Sr. Doutor, eu não utilizei a expressão «TIR».

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sim, sim.

O Sr. **Adriano Rafael Moreira** (PSD): — O que se conclui é que não foi avaliado o efeito positivo da prorrogação nem foi avaliado o efeito prejudicial para o Estado de sujeitar à concorrência este contrato de prestação de serviços. Isto é o que o Sr. Doutor confirma.

Vamos passar a uma outra questão, que pode ser, então, agora, a TIR.

O Sr. Doutor diz que a TIR não deve ser fator de critério de avaliação no momento da adjudicação. Mas o momento de que estamos aqui a falar — e do qual fez parte — foi também das comissões de renegociação. E na renegociação o parceiro privado já está escolhido.

Quando, por mero efeito do contrato, alteramos a TIR, em que o rendimento do privado é superior, com certeza que, aqui, o dinheiro teve de sair de algum lado. Portanto, em sede de renegociação, a TIR não é importante? Gostaria que clarificasse.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Quando referi que a TIR não era fator a considerar — e não é, nos temos dos cadernos de encargos — na avaliação das propostas, também referi que o aspeto relevante da TIR, que não gera uma situação de total indiferença, tem que ver exatamente com os impactos que podem decorrer de processos de reequilíbrio financeiro. Porque os processos de reequilíbrio financeiro, em regra (pode não ser a TIR, pode ser outro critério), são modelizados em função da TIR. Ou seja, é calcular o dano e, depois, a reposição desse dano que permite manter a mesma TIR.

O Sr. **Adriano Rafael Moreira** (PSD): — A TIR é muito relevante nas renegociações.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Naturalmente que sim!

Portanto, diria que projetos com TIR mais elevada geram efeitos de reequilíbrio financeiro mais significativos.

O Sr. **Adriano Rafael Moreira** (PSD): — Sr. Doutor, uma outra questão que gostaria de lhe colocar, penso que também a acompanhou, tem a ver com a PPP do Túnel do Marão.

Temos agora um problema: as obras estão paradas, o Estado já disponibilizou 200 milhões de euros para o concessionário.

Como é que enquadra isto no contrato que resultou, na sequência da comissão de que fez parte? É enquadrável esta paragem de obras? É enquadrável um adiantamento de 200 milhões de euros?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — A intervenção que tive foi quer no acompanhamento da preparação do lançamento do concurso quer na avaliação das propostas. Sobretudo no processo de avaliação das propostas, ficou muito claro, nas instruções que foram transmitidas aos dois concorrentes que estavam em sede final de negociações, que não havia a assunção de qualquer risco ambiental por parte do Estado. E em termos precisos, porque um dos concorrentes — não foi o caso do concorrente vencedor, mas do concorrente preterido — procurou em sede de negociação, antes da adjudicação, que o Estado assumisse responsabilidades por qualquer afetação ou qualquer dano provocado nos lençóis freáticos subjacentes ao túnel do Marão. Isto porque já era conhecida nessa altura — foi divulgada aos dois concorrentes — a correspondência trocada entre a concessionária, a Águas do Marão e a Estradas de Portugal relativamente a uma intenção de querer algum ressarcimento por eventuais danos que fossem provocados na sua exploração.

Portanto, como essa correspondência foi divulgada aos dois concorrentes, qualquer dos concorrentes, em sede de negociação e antes da apresentação das suas propostas, estava esclarecido, por um lado, que o Estado não assumia quaisquer responsabilidades de natureza ambiental ao nível dos lençóis freáticos e, por outro lado, da existência potencial de um conflito associado a essa situação. O concurso foi adjudicado com este contexto.

O Sr. **Adriano Rafael Moreira** (PSD): — Se me permite, coloco-lhe outra questão. Como é que se enquadra o pagamento por parte do Estado dos 200 milhões de euros? Estávamos a falar de uma PPP, deveria ser sob a forma de renda. Qual foi o enquadramento?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Não fiz parte de nenhuma comissão de negociação que me permita pronunciar sobre estes factos subsequentes.

O Sr. **Adriano Rafael Moreira** (PSD): — Sr. Doutor, falando de riscos, a primeira questão que lhe colocaria tem a ver com o risco fiscal.

O que me surpreende é que, num período, há 10 anos, em que a tendência poderia ser a redução dos impostos, o Sr. Doutor defendeu que o risco ficasse do lado do privado— e foi o que aconteceu nos contratos.

Chegada a altura de crise em que vivemos, então, começou a defender-se que o risco deve ficar do lado do setor público, quando a previsão é descida de impostos.

Não estamos aqui a defender, em momentos errados, talvez a posição certa, mas totalmente desfasada no tempo?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — De forma nenhuma. A questão de o risco fiscal passar para o lado do Estado começou a ser defendida em 2003/2004. Repare que os dois primeiros contratos de concessão em que o risco fiscal passa para o lado do Estado são a concessão Grande Lisboa e Douro Litoral. A Grande Lisboa foi lançada, salvo erro, em 2003 e o Douro Litoral em 2004, ou vice-versa. E nesses contratos o risco fiscal já ficou do lado do Estado. Portanto, não podemos dizer que é depois da crise que se coloca a questão. A questão colocou-se em 2003/2004.

O Sr. **Adriano Rafael Moreira** (PSD): — Se me permite, a questão colocou-se quando apareceu um governo que disse que ia implementar uma descida de impostos. Foi nessa altura que começou a ser defendida a passagem do risco para o lado do Estado. Coincide temporalmente, foi em 2003/2004.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Mas ainda que assim seja, é ótimo, porque é na defesa do interesse do Estado.

Repare: se a perspetiva é a de a taxa de tributação baixar, o que é um disparate é fixá-la lá em cima e continuar a remunerar a concessionária na assunção de que a taxa é de 30%, ou 32%, ou 35%.

Só poderia ter hipoteticamente sentido passar o risco fiscal para o lado do privado se a expectativa fosse o agravamento de impostos. Só neste contexto. E mesmo nesse contexto é discutível, porque, se do lado do parceiro público há a expectativa de que iria haver agravamento de impostos, do lado do parceiro privado provavelmente também esse risco será identificado e, como tal, vai a cotá-lo no preço.

O Sr. **Presidente**: — Sr. Deputado, já ultrapassou o seu tempo. Peça-lhe que conclua.

O Sr. **Adriano Rafael Moreira** (PSD): — Vou terminar, Sr. Presidente.

Sr. Doutor, quanto aos riscos, queria colocar-lhe uma questão — porque tenho a ideia de que também estamos a defender em termos temporais ideias erradas — relativa ao risco de tráfego.

Quando se lançaram as estradas e havia uma previsão de crescimento, o tráfego e os riscos estavam do lado do privado; no momento

em que entramos em crise e o tráfego tendencialmente teria de diminuir, independentemente das portagens, o risco desapareceu e passamos a pagar pela disponibilidade.

Isto não foi, no fundo, transformar uma PPP num contrato de empreitada, em que agora vamos pagar os custos da obra? Ou seja, a obra fica disponível para o dono da obra, ele vai pagá-la, e a parte privada deixa de correr o risco, que passou a ser um verdadeiro risco no momento em que todos sabíamos que o trânsito iria baixar, porque o consumo de combustível já se encontrava a descer todos os meses.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — A questão de alterar o regime de remuneração das SCUT ocorre só porque foi tomada a decisão de introduzir portagens. Se não houvesse esta decisão, diria que não teria grande sentido alterar o sistema de remuneração. Eventualmente, podia argumentar-se com a tal questão das receitas mercantis, mas que, nos tempos que correm, terá muito pouco valor como argumento.

Portanto, a alteração do regime de remuneração decorre da introdução de portagens. E com esta introdução era impossível, parece-me, manter o regime de remuneração por tráfego. Não vejo como é que isso seria possível sem conduzir a pedidos de reequilíbrio financeiro sucessivos e de montantes muito significativos.

Volto a frisar que basta ler o clausulado do contrato relativamente às cláusulas de disponibilidade para ver que estão previstas uma série de penalidades em função da indisponibilidade da via. Portanto, não se trata de uma renda sem risco, trata-se de um regime de remuneração diferente que o próprio Eurostat considera como um risco elegível que deve ser passado para o parceiro privado.

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

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

Gostaria de voltar a questionar o Sr. Doutor relativamente à concessão Grande Lisboa e Norte. Já chegámos à conclusão que o facto de inserir estas duas concessões nesta renegociação trouxe um prejuízo para os contribuintes de 571 milhões de euros na concessão Norte. Relativamente à Grande Lisboa, o Sr. Doutor disse que não havia dados de referência, mas o que é certo é que chegou a um valor adicional de mais de 1000 milhões de euros, o que significa que terá sido feito com base em alguma expectativa, nomeadamente, do tráfego.

Como é que acha que é possível atingir estes mais de 1000 milhões de euros de disponibilidade pagos à concessionária?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — 1000 milhões na concessão Grande Lisboa?!

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Sim, sim!

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Diria que isso é totalmente impossível! Os encargos de disponibilidade da concessão Grande Lisboa, considerando as variações que se possam ponderar, andam na ordem dos 400 milhões de euros.

Estamos a falar de coisas diferentes, seguramente.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Não sei se conhece o relatório do Tribunal de Contas (que tenho comigo e lhe posso mostrar) onde se constata que estas várias concessões trouxeram um acréscimo de 10 000

milhões de euros para o Estado, sendo que a Grande Lisboa representa mais de 1000 milhões de euros. Esta informação é retirada do quadro do relatório do Tribunal de Contas.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Não faço a mínima ideia de onde é que este valor surgiu...

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Mas está a vê-lo no quadro?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Estou a ver, estou. Penso que isto tem que ver com uma outra situação. Tem que ver com o facto de, quando há um pedido de visto, se ter de quantificar o montante estimado da generalidade dos encargos. Mas mesmo assim não consigo compreender, porque, tendo em conta o relatório da comissão de negociação relativamente à Grande Lisboa, os valores que estão aqui das várias simulações — 421 milhões de euros, 475 milhões de euros, etc. — andam todos na ordem dos 475 milhões de euros. Isto é um valor de disponibilidade....

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Desculpe. Onde é que está esse valor?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — No relatório da comissão de negociação. Foi um valor que foi acordado e que decorre do modelo financeiro e da contratualização das rendas de disponibilidade.

Há aqui uma diferença. Provavelmente, já estou a compreender esta diferença.

Mais uma vez, permita-me o comentário: não me parece que seja um trabalho rigoroso fazer análises em termos de preços correntes. Qualquer análise de projeto tem de ser feita em termos de valor atual, de VAL. É o único critério rigoroso de análise destas matérias que conheço.

Provavelmente, o valor dos 1000 milhões de euros que aqui está aqui na concessão Grande Lisboa é a preços correntes, considerando uma taxa qualquer de inflação, que pode ser a do modelo ou pode ser qualquer outra. As análises que foram sempre feitas pela comissão de negociação são em termos de VAL, e foram VAL reportados a janeiro de 2010, porque é a única fórmula de rigor de análise de projetos que em qualquer escola se ensina. A análise a preços correntes cria uma situação de indiferença entre o pagamento ser feito no ano 1 ou no ano 30 e, como compreenderá, a diferença é total.

Portanto, provavelmente o que está aqui em causa no relatório do Tribunal de Contas — não sei se está referenciado como tal — serão valores a preços correntes. As análises que sempre fizemos na comissão de negociação para todas as situações foram a preços constantes... Aliás, nem foi a preços constantes, foi em termos de VAL atualizado à taxa que está definida no despacho da Ministra das Finanças de 6,08%.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — E compreende-se essa diferença de valores tão significativa, mesmo com essa avaliação diferente?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Completamente! Capitalizar 400 milhões de euros a 30 anos a uma taxa de 6,08% dará, seguramente, valores que multiplica por 2,5, à vontade, o valor inicial com a taxa atualizada.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Então, o Sr. Doutor diz que as avaliações feitas pelo Tribunal de Contas não serão as mais adequadas?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Não. O que eu digo é que provavelmente estamos a falar da mesma medida ou da mesma dimensão, mas com critérios de medição diferentes: no caso do Tribunal de Contas, valores a preços correntes; no caso das análises da comissão de negociação, valores em termos atualizados descontados à taxa de 6,08%, que é a taxa legalmente fixada para a avaliação de projetos PPP.

Podemos discutir, mas isso é outra questão, se a taxa de 6,08% é ou não uma taxa ajustada. Ela foi fixada em 2003 pela Dr.^a Manuela Ferreira Leite e, na altura, era claramente uma taxa ajustada. A determinada altura, admitiu-se que poderia ser uma taxa relativamente elevada. Hoje é, claramente, uma taxa baixa.

Repare: com as taxas de inflação com que hoje estamos a viver na ordem dos 3%, isto significaria pensarmos numa taxa de risco de 3%. Um taxa de risco de 3% é qualquer coisa que não é praticável no contexto atual da economia portuguesa.

O Sr. **Presidente**: — Concluiu, Sr. Deputado?

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Ainda não, Sr. Presidente. Gostaria de colocar só mais duas questões.

O Sr. Doutor há pouco afirmou que terá sido das primeiras pessoas a falar em «benefícios sombra» e que são situações que não dependem das concessionárias. Gostaria de lhe perguntar se nunca analisou nenhuma destas parcerias onde estes «benefícios sombra» tivessem tido como

principal responsável as concessionárias, e não aquilo que afirma aqui no sentido inverso.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Se aquilo que se designa «benefícios sombra» estiver associado a uma maior eficiência da concessionária, isso é qualquer coisa que é da sua responsabilidade e que deve ficar na sua esfera.

Não me parece sério que o Estado queira partilhar de qualquer benefício que decorra de uma maior eficiência do privado na gestão do projeto, porque, nesse caso, se o privado é menos eficiente e gere mal o projeto, da forma como está formatado, não há qualquer responsabilidade do Estado

Repare o caso do custo de construção. O custo de construção está previsto no contrato, é um valor fixo que o privado procura normalmente passar para o agrupamento complementar de empresas, que está a montante, que desenvolve o projeto de construção, mas é de preço fixo. E estamos a falar de projetos cuja execução pode demorar 30, 40 meses, às vezes um pouco mais. Se ao longo do projeto há um agravamento substancial, por exemplo, do preço do ferro ou do preço do betão e o custo de construção aumenta substancialmente, é um risco absoluto da concessionária, não há lugar a revisão de preços. As fórmulas de revisão de preços não são aplicáveis aos contratos PPP. Porque esse risco é da concessionária. Se a concessionária consegue fazer uma gestão mais eficiente por qualquer razão — por exemplo, porque vai buscar o ferro a outro país que é mais barato — e consegue uma economia, é benefício dela. Não estamos aqui a falar de «benefícios sombra» ou, pelo menos, no conceito que eu atribuo ao «benefício sombra».

Portanto, «benefícios sombra» são situações que não resultam de uma atuação expressa da concessionária.

O efeito fiscal é, claramente, o exemplo que me parece mais relevante de «benefícios sombra».

Há outros casos. Já foi também aqui abordado pelo Sr. Deputado eventuais receitas que não estejam previstas em caso-base, associadas a outras atividades acessórias, se a concessionária desenvolver essas atividades ou puder desenvolvê-las sem autorização do Estado, aí, sim, tem outro benefício, que é o seguinte: receitas que não estavam previstas e que a concessionária possa ter um benefício por essa via.

Isso foi acautelado, nos contratos mais recentes, ao prever-se que qualquer atividade adicional não prevista no contrato tem de carecer de aprovação do Estado e da inerente partilha de benefícios. Portanto, aí, eliminou-se esse potencial de «benefícios sombra».

Por exemplo, vamos supor que a concessionária, na estrutura de pessoal, tinha admitido 50 pessoas. Se conseguir operar com 40 ou se conseguir, em vez de com quadros próprios, recorrer a parte do trabalho em *outsourcing*, esse é um problema que se insere na esfera da gestão operacional da concessionária. Se tem mais ou menos custos, é problema dela!

Eu diria que, aqui, até seria bom para todos e para a economia que as concessionárias conseguissem ser eficientes e conseguissem gerar o mesmo tipo de serviço com menos custos.

O que é importante salvaguardar é que seja fornecido o tipo de serviço e a qualidade de serviço que a concessionária se propõe fornecer. Isso é que é importante!

Repare: se for exigido que o pavimento tenha determinada qualidade, ou tenha determinado nível de aderência ou de resistência, ou que, em termos de escoamento das águas, tenha o nível de escoamento que está definido, isso é que é o importante que o parceiro público tem de controlar,

ou seja, se, em termos de resultados, a parceria está a corresponder àquilo que foi contratado. Agora, se isso lhe custa dez ou se custa cinco, é um problema da gestão da concessionária.

Não me parece correto que se queira ir analisar se a concessionária tem o melhor desempenho e consegue otimizar alguns custos e partilhar esses benefícios, porque também não os vai se for ao contrário.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Mas, então, o que é que o Sr. Doutor quer dizer quando afirma que «o deficiente acompanhamento e gestão dos contratos por parte dos parceiros públicos conduz à imputação ao Estado de riscos que tinham sido posicionados na esfera dos parceiros privados»? E, depois, dá alguns exemplos, entre os quais: solicitação de trabalhos não previstos; alterações aos contratos. Há pouco também deu outra explicação, num caso concreto — que não era aquilo que estava no seu *PowerPoint* —, na questão de cedência à pressão de terceiros.

Mas genericamente, então, o que quer dizer com isto? Isto é entendido como «benefício sombra» ou não? O que é que o Sr. Doutor entende quando diz que «a imputação ao Estado de riscos que tinham sido posicionados na esfera dos parceiros privados»?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Quando o Estado desenvolve um concurso em que não estão asseguradas as aprovações ambientais... Imagine lançar um concurso de uma autoestrada sem o corredor ambiental estar aprovado. O que vai acontecer, imediatamente a seguir à adjudicação, é que qualquer dano decorrente das medidas de mitigação ambiental que possam ser determinadas pela declaração do impacte ambiental vai ser imediatamente imputado ao Estado. Porquê? Porque o Estado não terá sido providente e, apesar de aparentemente estar a transferir o risco de

construção para o privado, porque não assegurou a aprovação ambiental, significa que esse risco, depois, lhe é devolvido.

O problema está na forma como são ou não são bem elaborados os processos de concurso e os riscos são devidamente alocados. Portanto, uma adjudicação sem aprovação ambiental é, claramente, uma porta aberta para um privado devolver o risco ao Estado.

Repare no caso do Metro Sul do Tejo: quando estava contratualizado que, da parte do parceiro público, devia disponibilizar determinadas faixas de terreno numa determinada data, a consequência de essas faixas de terreno não estarem disponibilizadas nessa data implicou imediatamente o direito a reequilíbrio por parte do parceiro privado.

É nessa vertente que a devolução de riscos pode ocorrer.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Mesmo para terminar, Sr. Doutor, tem alguma ideia de qual é o PIB que está afeto a estas parcerias, em 2011 e, por exemplo, em 2004?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Em 2004... Está a falar-me em termos de quê? Em termos de encargos anuais com a parceria?

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Em termos de encargos anuais, percentualmente, ao valor do PIB com as parcerias.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Muito provavelmente, será superior atualmente do que era em 2004. Há mais concessões, apesar de as subconcessões ainda não estarem a gerar encargos. Mas em 2004 havia muitas concessões que ainda estavam na fase de construção e, portanto, também ainda não estavam a gerar encargos.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Mas não tem o valor de percentagem do PIB?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Não.

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

O Sr. **Rui Paulo Figueiredo** (PS): — Sr. Presidente, Sr. Dr. Vítor Almeida, queria deixar duas notas muito breves.

Uma primeira nota para informar que questionámos formalmente o Governo sobre a questão da eventual renegociação do Metro Sul do Tejo, porque nos parece — a ser verdade, e fazendo fé naquilo que aqui nos afirmou — que, no mínimo, tivemos uma informação prestada a esta Comissão de Inquérito de modo incorreto e com alguma ligeireza.

Uma segunda nota para referir algo que tem a ver com a minha última pergunta relativamente ao registo de interesses e ao regime de incompatibilidades e à necessidade de alguma melhoria nesta vertente — que eu entendo que é necessária. O Sr. Doutor acabou por dizer que não se sentia muito habilitado para isso ou que não estava à vontade, no fundo, para comentar.

A questão suscitou-se-me outra vez pelas perguntas que foram feitas pela Deputada Carina Oliveira a propósito da Lusoponte, porque é um bom exemplo da promiscuidade excessiva que existe entre os interesses privados quando passam para a esfera pública e vice-versa. Mas há outros exemplos. Aqui, no caso da Lusoponte...

Protestos do PSD e do CDS-PP.

O Sr. **Presidente**: — Sr. Deputado, esteja à vontade para prosseguir.

O Sr. **Rui Paulo Figueiredo** (PS): — Estou perfeitamente à vontade. Os Srs. Deputados do PSD e do CDS é que, pelos vistos, quando não gostam do que ouvem, desatam a fazer arruaça.

Mas, se me permite, vou continuar.

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

O Sr. **Presidente**: — Sr. Deputado, nenhum comentário que seja feito com o microfone desligado é audível.

O Sr. **Rui Paulo Figueiredo** (PS): — Retomando a questão que estava a deixar o Sr. Deputado Altino Bessa muito perturbado, que é a promiscuidade existente entre a Lusoponte e o Ministério da Economia, queria dizer que o seguinte: temos uma assessora do atual Sr. Secretário de Estado, que está em funções, que trabalhou durante 10 anos para a Lusoponte ou para acionistas da Lusoponte.

Depois, em colaboração com o Sr. Presidente do InIR, construíram três teorias jurídicas abstrusas que causaram grandes dificuldades ao Sr. Primeiro-Ministro. A primeira foi o duplo pagamento, em que, num bolso, tínhamos o dinheiro das portagens e, no outro, tínhamos a compensação do Estado. Todos nós assistimos aos variadíssimos episódios que aqui aconteceram sobre essa matéria. A segunda, abordada na pergunta da Deputada Carina Oliveira, tinha a ver com o risco fiscal e com o FRA IX,

ou seja, também uma teoria jurídica abstrusa em que a mesma assessora e o mesmo presidente do InIR queriam, na dúvida, a propósito do risco fiscal, beneficiar a Lusoponte. E um terceiro negócio assassino tinha a ver com 40% do valor das portagens, que também foi entregue à Lusoponte.

Este é um bom exemplo em que, na dúvida, alguém que veio do setor privado para o público, entre defender o interesse público e defender o seu antigo patrão, defendeu o seu antigo patrão. Felizmente, o Ministro das Finanças acabou, nalguns dos casos e depois de grande clamor público, por voltar atrás.

Podia ainda citar outro exemplo — que, talvez por não fazer parte do objeto desta Comissão de Inquérito, não foi referido — que tem a ver com uma parceria público-privada na área da segurança, no tempo do Ministro das Finanças Bagão Félix e do Ministro da Administração Interna Daniel Sanches, em que também foi feito um negócio e veio alguém, na altura, salvo erro, da SLN, para decidir um determinado contrato.

É por isso, Sr. Doutor, que acho que faríamos um bom trabalho nesta Comissão de Inquérito se, para os servidores do Estado, em especial aqueles que vêm da esfera privada para a esfera pública, instituíssemos um registo de interesses para que tudo isto ficasse claro e melhorássemos o regime de incompatibilidades.

O Sr. **Presidente**: — Sr. Dr. Vítor Almeida, tem a palavra para comentar, se o quiser fazer.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Sr. Deputado, não depreendi da sua intervenção que tenha colocado propriamente uma questão.

O Sr. **Presidente**: — Para concluir, tem a palavra o Sr. Deputado Duarte Filipe Marques.

O Sr. **Duarte Filipe Marques** (PSD): — Sr. Doutor, faço-lhe só uma pequena pergunta: confia no Tribunal de Contas?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Confio, obviamente que sim. Confio, claro!

O Sr. **Duarte Filipe Marques** (PSD): — Acha que, porventura, o Tribunal de Contas pode não estar bem apetrechado tecnicamente para avaliar todas as situações em que é chamado a avaliar ou a verificar?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Repare: o âmbito de intervenção do Tribunal de Contas é muito diversificado e, portanto, não sei se estará em todas as matérias amplamente apetrechado, mas também tem a possibilidade de recorrer a assessoria externa nalgumas matérias.

O problema que poderemos aqui colocar é o de que, de facto, se olharmos para a amplitude das áreas de intervenção do Tribunal de Contas, isso exige, claramente, uma diversidade muito grande de especialidades.

O Sr. **Duarte Filipe Marques** (PSD): — Então, quer dizer com isso que, apesar de confiar, considera que o Tribunal de Contas não está apetrechado para tudo aquilo que é chamado a intervir?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Não, não pode depreender isso das minhas palavras.

O que poderá estar em causa é que determinadas matérias concretas, pela sua especificidade, pela sua natureza, possam exigir o recurso a outros apoios. Mas isso é normal em qualquer estrutura.

O Sr. **Duarte Filipe Marques** (PSD): — Respeito a sua opinião. No fundo, acha que não está, mas é normal.

Se o Tribunal de Contas tem capacidade para recorrer fora para avaliar algumas informações que não tem e mesmo assim o Sr. Doutor — tal como o Partido Socialista — continua a destratar tudo o que é informação do Tribunal de Contas, do InIR, etc., isso dá-me a ideia de que o mundo está todo ao contrário e apenas o Partido Socialista, o anterior Governo e até, no fundo, a sua opinião é que consideram que está tudo bem com as PPP.

Ou seja, a desvalorização que fez só pode fazer sentido se considerarmos que o Tribunal de Contas não teve toda a informação que lhe era devida para poder avaliar, com rigor — tal como o Sr. Doutor terá feito, em consciência, e confio inteiramente nas suas capacidades —, ou seja, não o terá feito com o mesmo rigor, porque não tinha a informação que lhe devia ser prestada.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Eu disse, salvo erro, se não foi na intervenção inicial, foi numa das iniciais, que sou um leitor atento de grande parte dos relatórios do Tribunal de Contas, sobretudo em matérias que têm que ver com as áreas em que intervenho na minha atuação profissional. E, de uma forma geral, são relatórios de grande qualidade e de grande detalhe.

No caso concreto deste último relatório, que saiu muito recentemente — portanto, tive conhecimento dele no final da semana passada —, no que

se refere a alguns aspetos que estão lá vertidos, sobretudo a parte que se refere à renegociação das SCUT, porque é a única que conheço, há alguma informação que não está totalmente correta e há outra que, estando formalmente correta, não é adequada em termos de comparabilidade.

Aquele quadro que já foi citado do antes e do depois das renegociações, porque está a comparar realidades que não são comparáveis, apesar de depois, em termos do texto explicativo, ter lá uma frase em que diz que não se incluem no antes os encargos com o tráfego das SCUT, apesar de dizer isso, quando se olha para aquele quadro, permite conclusões como aquela que já ouvi aqui de que da renegociação resultou o agravamento dos encargos 58 vezes. Qualquer observador minimamente atento diz que «isto é impossível!».

Portanto, refirmo-me a esses aspetos em concreto, sobretudo a uma outra vertente que me parece que também careceria de análise, que era a de saber quais seriam as alternativas. Isto é, a partir do momento em que há uma decisão de introdução de portagens, as consequências na esfera contratual de cada concessão e a avaliação dos impactos do reequilíbrio financeiro deveriam, do meu ponto de vista, ser analisados.

Ao longo dos 15 anos em que estive na Inspeção-Geral de Finanças, a partir de determinada altura ou, digamos, uma boa parte da minha atuação na inspeção, sobretudo do meio para o fim, tendo assumido funções de dirigente, uma das responsabilidades que tinha era a de revisão de relatórios e, portanto, da discussão de relatórios com as equipas de inspeção que os faziam. E um dos aspetos que é crucial é nunca verter num relatório como conclusões próprias afirmações produzidas por terceiros sem previamente se validarem essas informações — validarem e escrutinarem. E, ainda que se pusesse num pé de página que a informação não é própria, é fornecida por terceiros, dentro de uma lógica normal de auditoria deve

haver sempre uma preocupação de validação de informação. O auditor, por natureza, é alguém que tem de validar a informação.

Quando, por exemplo, se faz a tal referência aos 4300 milhões de euros de agravamento dos encargos decorrentes da negociação — que está logo na síntese conclusiva —, esquecendo que não é o agravamento de encargos, mas é o volume de encargos que resulta do pagamento de disponibilidade, e sem ter em consideração quais eram os encargos que resultavam do pagamento SCUT e sem ter em consideração quais seriam os encargos possíveis que resultariam de um processo de reequilíbrio financeiro, penso que falta alguma vertente de análise.

Portanto, não é, de forma nenhuma, pôr totalmente em causa o relatório do Tribunal de Contas, questioná-lo integralmente, mas, quanto a estes aspetos essenciais que dizem respeito à análise do processo de renegociação, penso que a análise deveria ter ido um pouco mais além e a validação da informação um pouco mais exaustiva.

O Sr. **Duarte Filipe Marques** (PSD): — Sr. Doutor, vemos que vem bem preparado e, aliás, conhecemos um pouco a sua narrativa sobre este tema. Ela não nos é estranha e já a ouvimos aqui pela boca de outras pessoas, não nesta Comissão, mas noutras situações.

No entanto, não me leve a mal que diga que noto alguma ligeireza da sua parte quando olha para alguns valores. Há pouco referiu que os mais de 3 milhões eram *peanuts*. Neste caso, não o preocupa ser 58 vezes mais. Não querendo ser exagerado, mesmo que fossem 10 era demasiado.

Há pouco teve alguma ligeireza no tratamento das regras jurídicas. Disse que dava mais valor ao ponto de vista económico e referiu o atropelo às regras jurídicas, que se punham em causa.

Mas o que é facto, Sr. Doutor, é que, ao fim de 10 anos, e não foi só depois de colocarem as portagens, apesar dos avisos de toda a gente, apesar de toda a suspeita que há à volta disto, apesar de todos os relatórios do Tribunal de Contas, as nossas SCUT estão vazias e o encargo brutal para pagar é cada vez maior, é exponencialmente inverso e cada vez que há menos tráfego há mais gente a pagar.

Como auditor ao longo deste tempo todo, não considera isto estranho? Por que é que há tanta gente a dizer que isto é um problema e que o encargo é cada vez maior e que os interesses do Estado estão colocados em causa? E por que é que há ainda três ou quatro setores que acham que não? A narrativa é sempre a mesma.

Acha que o País tem capacidade para aguentar estas 25 PPP? Isto é sustentável em termos económicos?

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Eu comecei a minha intervenção por falar do problema que estava associado ao excesso de investimento público nos últimos 25 anos. É tão insustentável as 25 PPP como é insustentável as centenas de piscinas que estão espalhadas pelos País, como são insustentáveis os quilómetros e quilómetros de túneis...

Repare: o problema global é, eventualmente, do grande esforço de investimento que foi feito ao longo deste período.

Portanto, não é na questão da contratação, se é por PPP se é por empreitada, que está o cerne do problema, porque, se em termos de análise se desse o mesmo escrutínio, também nos deveríamos preocupar com o volume de investimento que foi feito em termos de contratação pública. Repare: a REFER tem 6000 ou 7000 milhões de euros de endividamento, o Metro do Porto, o Metro de Lisboa...

Portanto, nós estamos com um problema global de sobreendividamento, que não é consequência da modalidade de contratação em PPP, é consequência do volume eventualmente excessivo de investimento que se fez ao longo destes anos. Esse é que é o cerne do problema.

O Sr. **Duarte Filipe Marques** (PSD): — Sr. Doutor, eu até concordo consigo.

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

O Sr. **Duarte Filipe Marques** (PSD): — Uma última questão, Sr. Presidente. Termine já.

Precisamente por haver esse excesso de investimento, fico ainda mais indignado quando penso que, apesar desse excesso de investimento numa altura de grande crise e de grave situação financeira, ainda vamos investir mais! Isto é como tentar tratar uma pessoa com uma faca. Não faz sentido.

Era só este desabafo, Sr. Presidente.

O Sr. Dr. **Vítor Almeida**: — Permita-me só que me dê o benefício de não me imputar a mim a responsabilidade pelo investimento que foi feito.

O Sr. **Presidente**: — Srs. Deputados, concluimos, assim, os nossos trabalhos.

Queria agradecer muito ao Dr. Vítor Almeida o esforço de ter participado nesta audição, com uma duração superior a 6 horas, e a colaboração que deu aos trabalhos desta Comissão de Inquérito.

Queria lembrar aos Srs. Deputados que amanhã vamos ouvir o Dr. Ernesto Ribeiro e a nossa reunião terá lugar após a conclusão dos trabalhos do Plenário.

Lembro ainda que, às 9 horas e 30 minutos, haverá uma reunião da Mesa e dos coordenadores dos grupos parlamentares.

Muito boa tarde e até amanhã.

Está encerrada a reunião.

Eram 17 horas e 6 minutos