

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

18.<sup>a</sup> Reunião  
(18 de setembro de 2012)

---

**SUMÁRIO**

(...)

Foi também ouvido, em audição, o Sr. Dr. João Carlos Silva, ex-Secretário de Estado do Orçamento, tendo usado da palavra os Srs. Deputados Manuel Seabra (PS), Hélder Amaral (CDS-PP), Pedro Filipe Soares (BE) e Adriano Rafael Moreira (PSD).

O Sr. Presidente (Renato Sampaio) encerrou a reunião eram 16 horas e 43 minutos.

(...)

O Sr. **Presidente** (Renato Sampaio): — Srs. Deputados, temos quórum, pelo que está reaberta a reunião.

*Eram 15 horas e 18 minutos.*

Em nome da Comissão, queria agradecer ao Sr. Dr. João Carlos Silva a disponibilidade para vir aqui esclarecer e contribuir para o melhor aprofundamento daquilo que são as parcerias público-privadas (PPP).

Neste caso concreto, vamos falar apenas na Fertagus, porque parece que V.Ex.<sup>a</sup> tem uma assinatura num qualquer documento da concessão da Fertagus, sendo essa a razão por que o seu depoimento foi considerado importante.

O Sr. Doutor tem a possibilidade de fazer uma intervenção inicial, se assim o entender, e os Srs. Deputados dispõem de 8 minutos para colocar questões numa primeira ronda, às quais o Sr. Doutor responderá a cada grupo parlamentar; na segunda ronda, os Srs. Deputados têm 3 minutos e o Sr. Doutor responderá no final.

Tem a palavra o Sr. Dr. João Carlos Silva, para fazer a sua intervenção inicial, se assim o entender.

O Sr. Dr. **João Carlos Silva** (ex-Secretário de Estado do Orçamento): — Sr. Presidente, Srs. Deputados: Os meus cumprimentos à Comissão e aos Srs. Deputados, a quem manifesto o meu prazer por estar aqui novamente, numa Casa que frequentei e onde trabalhei durante muitos anos. É sempre um prazer voltar aqui.

Quando fui convocado para comparecer na reunião desta Comissão, gentilmente foi-me informado que o objeto das perguntas que me seriam

dirigidas seria a concessão atribuída à Fertagus, o que estranhei um pouco. Esta questão passou-se há 13 anos, foi há 13 anos que saí do cargo de Secretário de Estado do Orçamento e não me recordava de ter tido nenhuma intervenção no processo da Fertagus.

De facto, depois de recolher alguma informação, aquela que me foi possível, posso afirmar com toda a certeza que o gabinete do Secretário do Orçamento, eu próprio e, tanto quanto é do meu conhecimento, todas as direcções-gerais ou organismos tutelados por esta Secretária de Estado não tiveram qualquer intervenção no processo da Fertagus.

A minha assinatura — por uma razão que já explicarei — surge unicamente no decreto-lei que aprova as bases da concessão, e esta assinatura pretende apenas certificar aquilo que está inscrito antes da mesma, ou seja, que o diploma foi visto e aprovado em Conselho de Ministros.

O decreto-lei, como é óbvio, foi aprovado em Conselho de Ministros e o processo legislativo tem um percurso, que é, depois de aprovados em Conselho de Ministros, os diplomas regressam aos gabinetes ministeriais, em versão final, para efeitos de assinatura e serem remetidos para promulgação pelo Sr. Presidente da República.

Sucedo que, naquela altura, o Ministro das Finanças era o Sr. Prof. Sousa Franco, que não poucas vezes se encontrava no estrangeiro em representação do Estado, em deslocações oficiais, ocorrendo frequentemente que o Sr. Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, que era o Secretário de Estado «número um», digamos assim, o substituto habitual, também se ausentava, para reuniões do Ecofin, e assim, não raras vezes, era eu, como Secretário de Estado «número dois», que assumia a gestão corrente dos assuntos do Ministério.

Portanto, a assinatura deste decreto-lei ocorreu não porque o meu gabinete tivesse tido qualquer intervenção neste procedimento, mas porque fui eu que certifiquei que esse diploma tinha sido visto e aprovado em Conselho de Ministros, conforme está escrito imediatamente antes da assinatura dos três membros do Governo que o subscrevem.

Terei muito gosto em tentar responder a todas as perguntas que os Srs. Deputados entendam fazer. No entanto, do ponto de vista concreto, sobre esta concessão, a intervenção que tive foi nenhuma.

Posso informar que o mesmo não se passou em relação a algumas concessões rodoviárias, em que o meu gabinete teve intervenção. Contudo, nesta concessão não houve qualquer intervenção do meu gabinete. Tanto quanto me pude informar, ao nível do Ministério das Finanças, todo o trabalho técnico foi feito pela Inspeção-Geral de Finanças, que tinha tutela direta do Sr. Ministro das Finanças, com delegação de competências em algumas coisas muito particulares, e penso eu que também houve alguma intervenção ao nível do Tesouro.

Era só isto que queria dizer previamente, para que os Srs. Deputados, quando fizerem as suas perguntas, tenham o mínimo de noção do que eu poderei ou não saber.

O Sr. **Presidente** (Renato Sampaio): — Sr. Dr. João Carlos Silva, perante esta declaração inicial, não sei se valerá a pena continuarmos.

De qualquer maneira, darei a palavra pela ordem de inscrições e, neste caso, tem a palavra o Sr. Deputado Manuel Seabra, do PS.

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — Sr. Presidente, Srs. Deputados, permitam-me que saúde o Sr. Dr. João Carlos Silva, cuja presença agradeço, lamentando, no entanto, não o poder ouvir falar detalhadamente,

como gostaria, sobre o tema que o traz aqui e de que supostamente era conhecedor, mas sobre o qual revelou agora que não teve qualquer intervenção direta.

De qualquer forma, Sr. Doutor, para que se desfaçam quaisquer dúvidas sobre um eventual conhecimento, ainda que residualmente ou de forma mais diferida, que possa ter obtido sobre estas matérias, há um conjunto de temas centrais da concessão Fertagus que podem ser aqui suscitados e V. Ex.<sup>a</sup> dirá se teve ou não informação ou conhecimento sobre eles.

Penso que abordando dois ou três temas, rapidamente perceberemos qual é o estado de conhecimento que detém.

Porém, antes de colocar as questões, gostava de deixar uma nota que me parece ser importante e que tem a ver com a evolução do funcionamento desta Comissão de Inquérito, que numa primeira fase esteve muito suportada num eventual grande desconforto, diria até em muito ruído, quiçá até numa histeria à volta da bondade ou do mérito das parcerias público-privadas, confundindo-se muitas vezes aquilo que são factos, consequências ou pressupostos com uma avaliação apriorística que muitos de nós queriam fazer. Não estou aqui a furtar ninguém a este juízo, mas era isso que muitos de nós queriam fazer sobre isto.

Aliás, neste enquadramento é importante dizer que tivemos aqui audições como a do Juiz Carlos Moreno que assentava conclusões como a de Portugal ser o «campeão europeu» das PPP em números que eram 100 vezes os números que realmente as PPP representam.

Portanto, já tivemos um pouco de tudo nesta Comissão. Nesta primeira fase, ela foi muito suportada, de facto, por esse clima...

Sr. Presidente, sugeria-lhe que pedisse um pouco de recato e de silêncio na sala, sob pena de me ser difícil continuar a minha exposição.

O Sr. **Presidente** (Renato Sampaio): — Srs. Deputados, agradecia que fizessem silêncio para se conseguir ouvir o orador.

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — Sr. Presidente, não é só o problema de me fazer ouvir, é o de perturbar até o desenvolvimento do meu raciocínio. Agradeço aos colegas que me concedam essa liberalidade.

Dizia eu que o clima era um bocado este. Não foi muito possível tirar grandes conclusões, a não ser que, à partida, havia posições muito vincadas e aquilo que se pretendeu durante muito tempo foi fazer valer as conclusões que antecipadamente se tinham tirado.

Ainda bem que estamos nesta segunda fase, ainda bem que vamos diretamente às concessões propriamente ditas e ainda bem que vamos poder apurar o que efetivamente se passou, porque não podemos continuar só com os juízos que do ponto de vista mediático, televisivo e jornalístico têm muito interesse, mas do ponto de vista do apuramento dos factos são absolutamente improfícuos, inócuos e sem qualquer tipo de expressão.

No que diz respeito muito concretamente à concessão Fertagus, reconhecendo o pressuposto em que aqui está a intervir, queria perguntar-lhe o que acha relevante dizer sobre essa concessão, imaginando que o que acha relevante dizer sobre ela tem mais a ver com o conhecimento indireto do que propriamente com o conhecimento direto dos factos. Esta é a primeira nota.

Depois, gostava que comentasse — o que implica já um conhecimento mais direto — uma afirmação que o Eng.º João Cravinho aqui fez sobre a partilha do risco de tráfego e o cálculo de tráfego como sendo de facto o grande problema, o tema central destas concessões.

Passando para uma terceira abordagem, gostaria de perceber exatamente qual é a sua posição acerca da bondade para o Estado deste negócio com a Fertagus. Foi ou não um negócio meritório? O Estado aproveitou ou não, quer do ponto de vista financeiro, quer do ponto de vista da coesão territorial, quer do ponto de vista do acréscimo de desenvolvimento social que, eventualmente, possa ter induzido? Enfim, qual a sua apreciação do mérito, da bondade e do retorno para o Estado desta concessão?

Gostaria de saber se o esforço financeiro do Estado com esta concessão foi superior ou inferior àquilo que o Estado tinha previamente estipulado, ou seja, se derrapou ou não, se a concessão custou mais dinheiro ao Estado do que o que tinha sido previsto ou não.

Finalmente, passando a uma outra questão, gostaria de saber se a qualidade do serviço prestado pela Fertagus corresponde, do seu ponto de vista, ao que foi contratualizado.

Esta é a última nota que queria deixar, reconhecendo, como já disse, que um conhecimento indireto e diferido destas matérias provavelmente não o habilitará a respostas detalhadas. Mas, enfim, serão as que forem e renovo o meu agradecimento pela sua disponibilidade.

O Sr. **Presidente** (Renato Sampaio): — Tem a palavra o Sr. Dr. João Carlos Silva.

O Sr. Dr. **João Carlos Silva**: — Sr. Presidente, Sr. Deputado Manuel Seabra, em primeiro lugar, V. Ex.<sup>a</sup> fala sobre a bondade e o mérito das PPP.

A questão das PPP, em minha opinião, não se pode tratar na Assembleia da República e muito menos numa Comissão de Inquérito, que é muito diferente do Plenário. O Plenário destina-se a manifestar posições

políticas e a Comissão de Inquérito, na fase de apreciação, destina-se a analisar factos; depois, surgirão as conclusões políticas sobre esses factos. Portanto, na minha opinião, os factos não se devem discutir numa Comissão de Inquérito ao nível de uma conversa de café.

Com isto não estou a dizer que o Sr. Conselheiro Carlos Moreno teve aqui uma conversa de café, até porque não conheço essa intervenção, mas não é possível analisar a questão das PPP com base numa análise superficial, sobretudo para quem tem ou teve responsabilidades políticas.

Em primeiro lugar, há um facto: desde os anos 90 pelo menos, todos os governos fizeram parcerias público-privadas. Todos! Todos os governos optaram por este modelo.

Em segundo lugar, todos os grupos parlamentares da Assembleia da República se comprometeram com as parcerias público-privadas. Que eu conheça, não houve nenhuma apreciação parlamentar de um decreto-lei que aprovasse as bases de uma concessão que tivesse sido submetido a Plenário e não tivesse sido ratificado. Ou seja, não foi recusada a ratificação de nenhum decreto-lei de parcerias pela Assembleia da República.

Portanto, aqueles que fizeram parcerias público-privadas, que as idealizaram, que as trabalharam e assumiram a responsabilidade política de as implementarem, fizeram-no por ação; os demais grupos parlamentares, que não tinham em cada momento responsabilidades de governo, fizeram-no por omissão, uma vez que não recusaram, através do processo de apreciação parlamentar, a manutenção desses decretos-leis na ordem jurídica.

Este é um elemento importante. Nestas situações não há quem esteja de fora e quem esteja dentro. Estão todos dentro da responsabilidade que o Estado tem sobre esta matéria, e isso é um facto.



O segundo facto é que o modelo das parcerias público-privadas não foi inventado pelo Estado português. O modelo das parcerias público-privadas existe em todos os países da Europa e do mundo, e ainda hoje continua a ser o modelo utilizado por muitos países com economias em desenvolvimento e que necessitam de rapidamente, mais rapidamente, alcançar os níveis de desenvolvimento para poderem criar massa crítica para a sua sustentabilidade.

Portanto, pessoalmente, entendo que o modelo das parcerias público-privadas é um modelo perfeitamente válido e, mais do que válido, perfeitamente legítimo.

É lógico que, depois, em cada caso concreto, pode haver situações mal resolvidas, decisões mal tomadas, mas estou a falar em tese sobre o modelo das parcerias público-privadas.

Hoje, fala-se nas parcerias público-privadas como se fossem um papão. Já não vou ao ponto de se dizer que se lança um imposto sobre as parcerias público-privadas, como se elas fossem uma atividade económica como qualquer outra, já não sequer chego aí, porque é um erro brutal dizer-se isso, mas é também um erro brutal atacar-se as parcerias público-privadas só porque são parcerias público-privadas. E nisso não há ninguém que seja inocente, mais uma vez o digo.

No que respeita ao modelo das parcerias público-privadas ser um modelo que cria encargos sobre as gerações futuras, digo imediatamente que isso é completamente falso. O modelo das parcerias público-privadas cria um encargo sobre a geração presente! Eu pertenço à geração que as criou e as vai pagar. Não estou a deixar nada para as gerações futuras. Hoje, estamos todos a sofrer os sacrifícios e pertencemos à geração que implementou as parcerias público-privadas.

E mais: gostava muito que a geração anterior à minha me tivesse deixado encargos, mas com as infraestruturas feitas, porque eu ainda sou do tempo em que se demorava seis horas para vir de Vale de Cambra a Lisboa. Eu vivia em S. João da Madeira, estudava em Coimbra e demorava três horas e meia a deslocar-me de S. João da Madeira a Coimbra. Aliás, na minha juventude, tinha colegas que residiam em Bragança e só iam ver a família pelo Natal e pela Páscoa, porque ir a Bragança era a mesma coisa que fazer uma odisseia, ia-se de véspera, com farnel e tudo!

Hoje em dia não é assim e, portanto, teria gostado muito que a geração anterior à minha tivesse deixado as infraestruturas feitas, mesmo que tivesse deixado alguns encargos para serem pagos, porque o País ter-se-ia desenvolvido muito mais rapidamente.

Hoje, sabemos que temos um encargo muito grande para pagar, mas as infraestruturas existem e o tempo de duração dessas parcerias público-privadas é o tempo de duração de uma geração. A nossa geração é que está a criar as infraestruturas e a sofrer para o seu pagamento.

Portanto, é um dogma dizer-se que estamos a deixar encargos para as gerações futuras.

Quero, no entanto, reafirmar que estou a dizer isto em abstrato, não estou a dizer que todas as parcerias público-privadas são boas decisões nem estou a dizer, mesmo quanto a parcerias público-privadas que sejam boas decisões, que elas tenham sido bem trabalhadas do ponto de vista técnico e que tenham sido tomadas as melhores decisões. Estou a falar em tese e, em tese, as parcerias público-privadas são uma maneira de acelerar o desenvolvimento do País, acelerar os níveis de desenvolvimento do País e deixar infraestruturas para as gerações futuras, coisa que a minha geração, por exemplo, não conseguiu herdar das gerações antecedentes, a não ser de forma muito residual.

Assim, quanto à bondade e mérito das PPP, sou a favor das PPP.

Agora, a questão que se pode discutir é a seguinte: bom, mas a PPP é uma forma de o Estado se financiar. Concordo. As PPP é uma forma de o Estado mais rapidamente poder financiar as infraestruturas de que o País precisa, sendo certo que associar o conceito de parceria público-privada é também uma forma de criar um forte impulso ao desenvolvimento económico.

A questão está em saber se o custo financeiro de um investimento através de parceria público-privada é excessivo por comparação com a possibilidade de o Estado emitir dívida pública. E isso, de facto, merece uma análise mais detalhada.

Mas não se pode esquecer também uma coisa: o nosso País tem, e sempre teve, está veiculado por tratados internacionais a determinados níveis de dívida pública e com esses limites de dívida pública nunca seria possível fazer uma aceleração rápida do desenvolvimento do País, quer na área das telecomunicações, quer na área das comunicações rodoviárias, quer na área das comunicações aéreas, quer na área dos hospitais ou na área da educação.

O nível de infraestruturas que faltava ao nosso País no início da década de 80 era tão elevado que não seria possível criar rapidamente essas infraestruturas sem conjugar várias formas de financiamento desse investimento público. É lógico e óbvio que, a partir do momento em que numa parceria público-privada se admite uma taxa de rentabilidade acionista na casa dos 10%-11%, esse capital é mais caro do que o capital da dívida pública. É mais caro! Hoje não sei, mas na altura em que estas parcerias público-privadas foram lançadas o financiamento através de dívida pública era mais barato — mas esse financiamento tem limites. Tem limites que derivam da vontade e da posição que os mercados têm face à

nossa dívida pública e tem limites mesmo quantitativos face aos rácios da dívida pública sobre o PIB a que Portugal se vinculou por tratados.

Se todos os países financiam os seus investimentos através de parcerias público-privadas, seria completamente absurdo que Portugal não recorresse a esse método. Digo isto porque não foi só o Governo em que participei que recorreu a isso, nem foram só governos do PS, foram também governos de outras cores políticas. Ora, muitos desses governos não tinham maiorias parlamentares e, no entanto, esses investimentos não foram vetados por processos de apreciação parlamentar. Toda a gente entendeu, e eu continuo a entender, que esse era um modelo virtuoso de financiamento do crescimento nacional.

Portanto, quando se diz que Portugal é o «campeão» das parcerias público-privadas, entendo que isso não tem sustentabilidade numa análise mais profunda.

No que respeita à concessão Fertagus, com toda a franqueza, tenho muito pouca informação. Não tenho *dossiers* daquele tempo, não trouxe comigo arquivos suficientes ou, melhor, trouxe sobre matérias de natureza política e sobre intervenções de natureza pessoal, etc., mas sobre a política geral do Ministério das Finanças, nomeadamente sobre isto, não tenho qualquer arquivo pessoal a que possa recorrer.

Posso, no entanto, fazer uma observação como agente político da altura, não especificamente por ter estado como Secretário de Estado do Orçamento.

O que entendi e continuo a entender sobre isso é que havia um problema gravíssimo que tinha de ser resolvido, que era o problema da travessia da ponte 25 de Abril. De facto, em relação aos níveis de tráfego e à demora que hoje existem na travessia dessa ponte, penso que se

verificavam parâmetros três ou quatro vezes superiores. Digo isto sem dados, é uma sensação pessoal.

Portanto, era necessário e havia uma expectativa muito grande de transferência do transporte individual para o transporte coletivo, que provavelmente não se terá verificado nos termos esperados. Além disso, as perspectivas de desenvolvimento da margem sul aconselhavam a ligação ferroviária entre as duas margens do Tejo não só por razões de transporte de passageiros, mas também por outras razões, como de transporte de mercadorias e outras.

Esta concessão integrou-se dentro de uma decisão política importante, que foi a de separação da infraestrutura ferroviária da exploração comercial ferroviária, da exploração das carreiras, no fundo. Isto inseriu-se claramente nesse sentido.

Aquilo de que tomei conhecimento foi isso, a nível das intenções políticas. Tenho conhecimento, não especificamente pela questão da Fertagus, mas por causa de todas as outras concessões, que o problema do risco de tráfego, que o Sr. Deputado referiu, era sempre a questão principal levantada pelos candidatos a concessionários e no caso das parcerias rodoviárias também a questão das expropriações, que aqui não se verifica.

Eram estas as duas questões fundamentais que sempre eram levantadas pelos candidatos a concessionários: a questão dos riscos de tráfego e a das expropriações.

A forma como foi tratado o risco de tráfego neste decreto-lei parece-me equilibrada, mas é lógico que isto parte sempre de juízos de prognose que muitas vezes podem não se verificar e creio que, neste caso, não se verificaram.

Portanto, quanto à bondade do negócio Fertagus, enquadro-a na bondade genérica que atribuo à aceleração do investimento público através

da utilização de formas diferentes de financiamento, mesmo que possam ser diferentes as condições de remuneração desse financiamento, desde que elas sejam feitas em condições sempre aceitáveis.

É importante ver-se, penso, se as parcerias público-privadas foram analisadas no impacto incremental que elas têm na despesa pública, porque cada uma de *per se* pode não ser decisiva, mas, a partir do momento em que se acumulam responsabilidades sucessivas a esse nível, o efeito do somatório dessas responsabilidades pode conduzir-nos a uma pressão enorme o Orçamento do Estado e, de facto, conduziram.

Esta é uma observação factual: há um efeito cumulativo de investimento que conduziu a uma pressão que pode ser excessiva e cujo excesso se veio a verificar, sobretudo, em ambientes recessivos da economia. Quando o PIB está a crescer a 3,5% e quando os custos financeiros são, em circunstâncias normais do mercado, estáveis, há sempre espaço para crescimento do investimento e até para crescimento da despesa mesmo que ela possa ter um peso menor sobre o PIB — crescendo o PIB, se a despesa ficar igual, automaticamente desce em termos relativos. Portanto, a despesa pode manter-se a níveis aceitáveis crescendo, desde que o PIB também cresça.

Creio que surgiram aqui duas questões: um efeito cumulativo de decisões em parcerias público-privadas, que se associou depois a uma conjuntura recessiva que originou um desequilíbrio entre o crescimento da despesa das parcerias público-privadas e a possibilidade de crescimento da despesa em função do crescimento económico.

Quando me pergunta se tenho a ideia de que o esforço financeiro com a Fertagus tenha sido superior ao estimado, Sr. Deputado, não tenho dados, não tenho informação, não me consigo recordar e presumo até que nem me poderia recordar porque nunca terei analisado isso, e também não

tenho acesso a dados que me permitam fazê-lo. Porém, admito que possa ter sido um esforço financeiro superior ao inicialmente estimado.

Já agora, uma explicação acerca da razão de a Secretaria de Estado do Orçamento não ter participado neste *dossier*. A receita do concessionário, neste caso, baseava-se essencialmente não na despesa do Estado, mas na menor receita do Estado. E, como os Srs. Deputados devem saber, o Secretário de Estado do Orçamento não é propriamente o secretário de Estado de todo o orçamento, é essencialmente o secretário de Estado da despesa, porque há o secretário de Estado da receita fiscal, que é o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, e há o secretário de Estado da outra receita, que é o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

Ora, como os secretários de Estado trabalham em função das delegações que os ministros lhes fazem, penso que neste caso o trabalho técnico terá sido canalizado para a área do Tesouro e da Inspeção-Geral de Finanças, dado que aqui se tratava essencialmente de uma transferência de receita para o concessionário e não de um pagamento ao concessionário. Estou a falar da questão das portagens.

Quanto à qualidade do serviço, Sr. Deputado, nunca andei naquele comboio e, portanto, não consigo dizer se a qualidade do serviço é boa ou não, nem tenho acesso a estudos que tenham medido essa qualidade, pelo que peço desculpa, mas não consigo responder sobre isso.

O Sr. **Presidente** (Renato Sampaio): — Tem a palavra o Sr. Deputado Manuel Seabra.

O Sr. **Manuel Seabra** (PS): — Sr. Presidente, tendo o Sr. Dr. João Carlos Silva revelado desconhecimento, o que tenho a fazer é renovar os agradecimentos pela sua disponibilidade e dar nota que, eventualmente,

precisaremos do seu contributo noutras sedes, mas nesta considero-o concluído.

O Sr. **Presidente** (Renato Sampaio): — Tem a palavra o Sr. Deputado Hélder Amaral, do CDS-PP.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Sr. Presidente, Sr. Dr. João Carlos Silva, gostava de começar por o cumprimentar e lhe dar uma informação. O CDS apresentou um projeto de lei para revogação da PPP1, no projeto de Alta Velocidade, pelo que não é verdade que todos os partidos estejam isentos de fazerem observações. Esse projeto de lei não passou com os votos do Bloco de Esquerda e do Partido Socialista e, presumo, do Partido Comunista Português mas não tenho a certeza. Felizmente, depois, o Tribunal de Contas corrigiu a situação. Numa expressão católica, diria que «Deus escreve direito por linhas tortas», acabando por anular o contrato da PPP1, que é Poceirão-Caia.

Isto só para lhe dizer que, sobre essa matéria, o CDS nem sempre estive de acordo com as parcerias público-privadas.

É óbvio que o que estamos aqui a analisar não é o caso-base nem a ideia política, legítima, de cada governo de querer fazer parcerias público-privadas. Sobre isso, se estive atento às nossas audições, terá verificado que, em várias circunstâncias, disse que elas são boas, o que é preciso é ter cuidado.

Das audições que fizemos aqui, vimos que o Estado precisa de melhorar os mecanismos de controlo e de fiscalização e, portanto, sobre essa matéria, estamos todos de acordo.

O que levanta dúvida são as negociações posteriores, isto é, já não é algo que foge ao controlo do Parlamento. Ou seja, olhar para o Plano



Rodoviário Nacional e aceitar que um governo legitimamente eleito queira fazer determinada obra pública, é aceitável. Ainda assim, o CDS, sobre essa, teve esta posição.

Também registo a sua vontade e o desejo que firmemente assim aconteça, porque esta parceria era por mais 40 anos, a começar em 2011 ou 2012. Faço votos de que, nessa altura, ainda seja um contribuinte ativo para poder pagar esta parceria público-privada e não deixar isso aos seus filhos e aos seus netos. Isto para além das da eletricidade, que são mais 50, e de todas as outras, que são de 30 anos.

Não querendo fazer conversa de café, já percebi que a assinatura de V. Ex.<sup>a</sup> no caso-base da Fertagus originou só um desvio de 600% relativamente ao modelo financeiro. O Eng.º Cravinho confirmou aqui que, de facto, o grande pecado foi o estudo de tráfego, que era completamente irrealista — aliás, como aconteceu em todas as PPP, pois não há nenhuma em que o estudo de tráfego seja realista —, tendo causado este prejuízo à empresa e depois ao Estado.

O que diz o Tribunal de Constas, confirmado pelo Eng.º João Cravinho, é que a empresa recebia sempre que não se atinga a banda. Ou seja, tinham-se fixado bandas e, como nunca se atingiram, o Estado foi sempre fiel contribuinte para os lucros da empresa, até que em 2005 se corrigiu essa situação, ainda que não de forma perfeita. Portanto, a assinatura de V. Ex.<sup>a</sup> teve esta consequência.

Não lhe quero fazer perguntas sobre a Fertagus, porque já vi que fez uma assinatura como se faz normalmente — como não era a única necessária, acredito que não tenha conhecimento profundo da situação — e nem sequer andou no comboio. Não lhe peço, portanto, mais nenhum comentário sobre esta matéria.

Há, porém, um comentário que gostaria de fazer, para aproveitarmos o dia. V. Ex.<sup>a</sup> disse coisas interessantes. Disse que há um limite para o déficit, para a dívida, para as condições financeiras na crise. Sabe quantas parcerias público-privadas assinou o Governo socialista, em 2008, 2009 e 2010, tínhamos nós, porventura, 95% da dívida em relação ao PIB, estávamos em pré-bancarota? Vou lembrar-lhe: oito, com validade de 30 anos. Ora, foi isso que originou que, em 2008, tivéssemos um encargo de 475 milhões e, em 2011, segundo dados que ninguém sabe se são ou não certos porque eles mudam e aumentam todos os dias, tivéssemos de 1822 milhões.

Assim, a não ser que V. Ex.<sup>a</sup> consiga garantir aqui quanto é que vamos pagar no final contrato, não sabemos quanto é que vamos pagar no final do contrato. É isso que ninguém sabe e que todos consideram inaceitável, ao ponto do atual Secretário-Geral do Partido Socialista vir prometer o que V. Ex.<sup>a</sup> qualificou aqui como uma coisa abstrusa, para ser simpático, que é uma taxa. Aliás, ele também não sabe qual vai ser a taxa e estamos todos muito serenos e confiantes à espera dessa solução.

A minha pergunta é: ultrapassou-se ou não os limites? Estávamos em plena crise, estávamos com níveis de dívida pública acima do aceitável, estávamos em vésperas de pedir um resgate financeiro e, ainda assim, fizeram-se oito PPP. E vou poupá-lo a discutirmos aqui o chumbo do Tribunal de Contas, a falta do comparador público, enfim, todos os defeitos que o Tribunal de Contas aqui apontou, que é matéria que já discutimos e vou poupá-lo a isso.

Porém, gostava de saber se, na sua opinião de técnico, foi ou não ultrapassado o limite da razoabilidade e do bom senso.

O Sr. Dr. **João Carlos Silva**: — Sr. Deputado Hélder Amaral, em primeiro lugar, pelo esculpa pelo meu lapso, que ocorreu só por falta de conhecimento. Não sabia que o CDS-PP tinha apresentado um projeto de apreciação parlamentar...

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Não! Foi mesmo um projeto de lei!

O Sr. **João Carlos Silva**: — Foi mesmo um projeto de lei, portanto, um diploma que revogaria a concessão da Alta Velocidade. Registo, então, que nessa o CDS-PP está, de facto, absolvido, mas em todas as outras penso que está comprometido. Não tenho dúvida nenhuma.

O Sr. Deputado faz-me perguntas sobre duas coisas.

Quanto à renegociação dos contratos de concessão, nomeadamente a questão dos reequilíbrios financeiros, quero afirmar à Comissão que nunca participei em nenhum reequilíbrio financeiro nem sequer exercia quaisquer funções públicas quando os reequilíbrios financeiros começaram a ser feitos. Portanto, desconheço completamente os pressupostos, as bases, as conclusões e os termos finais dos reequilíbrios financeiros que foram feitos.

Sei que os contratos estabelecem regras de reequilíbrio financeiro a partir do momento em que há determinados afastamentos dos pressupostos do caso-base, mas não tenho nenhuma informação sobre isso, não consigo dizer se essas negociações foram adequadas ou desadequadas. O que consigo dizer é que é uma matéria extremamente complexa, que exige extrema capacidade técnica e apoio técnico aos decisores políticos e que exige também enorme cuidado.

Portanto, no que respeita a parcerias público-privadas que o Sr. Deputado refere terem sido decididas por alturas de 2008...

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Já com as condições financeiras envolventes!

O Sr. Dr. **João Carlos Silva**: — Desconheço, Sr. Deputado.

Atenção: tudo aquilo que referi é o sentido político das decisões tomadas em 1997, 1998, 1999. Em 1999, a dívida pública, quando iniciei funções, estava em 68% do PIB e, quando terminei funções, estava em 66% do PIB. Portanto, era um rácio de dívida pública perfeitamente aceitável e que podia conviver com outros tipos de financiamento. É isto que estou a dizer, Sr. Deputado.

Como é óbvio, se os níveis de dívida pública estão em determinados parâmetros, é preciso uma redobrada atenção com os outros tipos de responsabilidades que se assumem. Concordo com V. Ex.<sup>a</sup>.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Mas sabia que em 2005 todos os relatórios dizem que Portugal era já o «campeão europeu» em percentagem do PIB afeto às PPP?

O Sr. Dr. **João Carlos Silva**: — Sr. Deputado, não segui esse «campeonato»! A partir de 2002, deixei de seguir esse «campeonato». Portanto, não sei se éramos o «campeão europeu» ou não éramos, se jogávamos apenas para a UEFA...

No que respeita a todas as decisões tomadas após a minha saída do Governo, continuei a acompanhá-las enquanto exerci responsabilidades políticas; a partir do momento em que deixei de exercer responsabilidades políticas, tenho opiniões, mas valem tanto como as de qualquer cidadão que se possa ir ali buscar à rua. Não tenho informação, Sr. Deputado.

Queria ainda dizer uma coisa: o Sr. Deputado disse, com uma expressão que atribuo à praxe parlamentar, que a minha assinatura provocou esse desvio.

Sr. Deputado, antes da minha assinatura, está escrito: «Visto e aprovado em Conselho de Ministros». Foi isso que eu assinei. Assinei uma certidão que diz que este diploma foi visto e aprovado em Conselho de Ministros! A minha assinatura, nesse documento, quer dizer apenas isso. Aliás, eu nem sequer participei nesse Conselho de Ministros.

Portanto, trata-se do procedimento pós-legislativo, que V. Ex.<sup>a</sup> com certeza conhece que exige que o diploma venha ao ministro para assinar, para depois ir ao Ex.<sup>mo</sup> Sr. Presidente da República para promulgação e é uma coisa que não pode estar à espera que um ministro, que sai duramente sete, seis ou cinco dias numa deslocação oficial, regresse para depois assinar. Portanto, o secretário de Estado que está no ministério e que está com os poderes delegados para a gestão corrente faz a assinatura. Foi nesse contexto que assinei. Aliás, assinei bastantes diplomas sempre e unicamente nesse contexto. Mesmo quando eram diplomas em que eu até tinha participado no Conselho de Ministros, participei no Conselho de Ministros em representação das orientações dadas pelo Sr. Ministro das Finanças.

Um decreto-lei não é uma decisão de um membro do Governo nem sequer dos membros do Governo que o assinam. Isso é um mero certificado de que o diploma foi aprovado.

Sr. Deputado, não sei se respondi a todas as questões.

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Ficou só uma, mas se não quiser responder eu aceito...

O Sr. Dr. **João Carlos Silva**: — Não, não!

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — É a relativa a declarações que fez, como especialista, dizendo que era desaconselhável, de facto, o investimento em PPP, independentemente da bondade da mesma e da utilidade do serviço público que prestem, em situações financeiras difíceis.

Em 2008, 2009 e 2010, quando se assinaram 11 PPP, tínhamos a dívida pública quase nos 100%, se é que já não se ultrapassava, e ainda assim comprometemos o Estado por mais 30 anos. É evidente que não constam dos Orçamentos do Estado de 2008, 2009 e 2010, porque elas estavam «preparadinhas» e bem feitas, com inteligência, e só começam a contar a partir de 2014, mas ainda assim vamos ter de as pagar.

A minha pergunta é a seguinte: na sua opinião, o que é se chama a isto? Foi bom senso?

O Sr. Dr. **João Carlos Silva**: — Sr. Deputado, como não tenho informação, para lhe dar a resposta, teria de me basear na informação que me está a dar e que eu não sei se é correta, com todo o respeito.

Portanto, não conheço, não sei pronunciar-me sobre isso. Estamos numa Comissão de Inquérito e falo sobre aquilo que conheço diretamente  
Poderei comentar, do ponto de vista...

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Fiquei satisfeito com a resposta!

O Sr. Dr. **João Carlos Silva**: — No entanto, afirmo que, no lançamento de parcerias público-privadas, é preciso ter uma análise global do estado das finanças públicas, sem dúvida.

Agora, se aconteceu o que o Sr. Deputado diz, não sei.

O Sr. **Presidente** (Renato Sampaio). — Tem a palavra o Sr. Deputado Pedro Filipe Soares.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Sr. Presidente, Sr. Dr. João Carlos Silva, não lhe vou fazer nenhuma pergunta em concreto. Como se percebeu, para o objetivo desta audição em particular, já foi esclarecido o que tinha de ser esclarecido e não há nada mais a dizer.

Queria apenas refutar uma opinião dada, que saiu um pouco fora daquela que foi a toada inicial. Não é verdade que todos os partidos, por intenção ou por omissão, tenham estado coniventes com as parcerias público-privadas.

Da parte do Bloco de Esquerda, sempre estivemos contra este modelo de financiamento público, apesar de defendermos o investimento público até como uma das saídas para a crise. Agora, esta forma de investimento público nunca defendemos. Sempre que tivemos possibilidade de o fazer, estivemos contra esta forma de investimento.

O Sr. **Presidente** (Renato Sampaio): — Tem a palavra o Sr. Dr. João Carlos Silva.

O Sr. Dr. **João Carlos Silva**: — Sr. Deputado, peço desculpa. Pretendia que todas as minhas declarações fossem enquadradas ao tempo em que exerci funções. Nessa altura, o Bloco de Esquerda ainda não tinha nascido.

Portanto, tudo aquilo que eu disse, aplica-se aos grupos parlamentares existentes à data. Ou seja, continua a ser verdade aquilo que

eu disse e mesmo a afirmação do Sr. Deputado Hélder Amaral, de que fizeram um diploma para revogar a parceria da Alta Velocidade, já é muito mais cedo. Estou aqui a falar de coisas que decorreram há 13 anos.

Peço desculpa se, da minha intervenção, surgiu alguma questão que fosse incorreta face ao Bloco de esquerda, mas o Bloco de esquerda, nessa altura, politicamente não existia.

O Sr. **Pedro Filipe Soares** (BE): — Organicamente também não enquanto partido!

O Sr. Dr. **João Carlos Silva**: — Não, não existia! O Bloco de Esquerda entrou na Assembleia da República em outubro de 1999. Recordo-me bem, porque houve uma discussão muito grande entre o Bloco de Esquerda e o Partido Comunista para saber onde é que os senhores se sentavam, se à esquerda se à direita deles. Recordo-me perfeitamente dessa discussão, que foi brutal. Foi uma das discussões mais acesas que houve no início da XVIII Legislatura, é verdade!

O Sr. **Presidente** (Renato Sampaio): — Tem, agora, a palavra o Sr. Deputado Adriano Rafael Moreira, do PSD.

O Sr. **Adriano Rafael Moreira** (PSD): — Sr. Presidente, Sr. Dr. João Carlos Silva, vou tentar obter alguns esclarecimentos, dentro do possível, uma vez que foi Secretário de Estado do Orçamento.

Uma das questões que hoje de manhã tentámos esclarecer, da parte do Sr. Eng.º Cravinho, tinha a ver com a remuneração do capital. Confrontamos o Sr. Engenheiro com o facto de os acionistas terem colocado nesta PPP um número que não atinge os 3 milhões de euros — é o



valor do capital social, nada mais do que isso; e na última auditoria do Tribunal de Contas foi apontado que em dividendos, até ao período de 2010, portanto durante 10 anos, os acionistas retiraram 33 milhões. Isto dá-nos uma rentabilidade do capital de 100%, no pressuposto de que os 3 milhões aplicados foram os últimos a ser retirados, porque, senão, até temos uma rentabilidade que não resulta sequer de nenhuma aplicação de capital.

Gostaria de lhe pedir para comentar esta situação e de saber se considera que estes casos constituem um bom exemplo de parceria público-privada e de justa rentabilidade do capital privado.

O Sr. Dr. **João Carlos Silva**: — Sr. Deputado Adriano Rafael, não sei se esses números são rigorosamente assim. Se são, penso que isso é discrepante do conteúdo das próprias bases da concessão, porque as bases da concessão dizem que o capital social do concessionário terá de ser, no mínimo, de 500 000 contos, ou seja, de 2,5 milhões de euros, mas que os seus fundos próprios, ao fim do primeiro ano, têm de ser, pelo menos, de um milhão de contos, ou seja, de 5 milhões de euros. O que estou a dizer é que há aí qualquer coisa que não joga com as bases da concessão. Não sei se essa informação é rigorosa.

Portanto, também não sei se as retiradas de fundos da sociedade para os acionistas, se esse montante é tudo dividendos ou se são, por exemplo, reembolsos de empréstimos acionistas à sociedade. Por exemplo, no caso das concessões rodoviárias, há um capital social subscrito, mas depois o valor de suprimentos que os acionistas aportam para a sociedade é várias vezes superior ao capital social. Eles, primeiro, começam por devolver as prestações suplementares de capital, portanto fundos temporários que os acionistas colocam, e depois, então, é que começam a poder remunerar o

capital através de dividendos. Nesse sentido, não sei se esses fundos são todos lucros distribuídos, dividendos distribuídos, ou se são devoluções de prestações acessórias de capital. Tudo isso exige uma análise factual.

Agora, uma coisa é certa, Sr. Deputado — e não me estou a referir especificamente ao caso da Fertagus, mas necessariamente isso há de aplicar-se também ao caso da Fertagus: qualquer contrato é baseado num determinado caso-base e esse caso-base idealiza a taxa interna de rentabilidade (TIR) do projeto, uma determinada remuneração para o projeto e dela sai a remuneração para os acionistas, porque os acionistas financiam o projeto com diferentes tipos de dinheiro: financiam com dinheiro alheio, da banca; financiam com dinheiro próprio, emprestado, também alheio face à sociedade; e financiam com fundos próprios, com capital social.

Ora, os fundos alheios normalmente pagam taxas de mercado, cuja taxa é inferior à taxa de rentabilidade do projeto, e os acionistas ganham precisamente nessa arbitragem. É o que se chama a «alavancagem dos projetos». Tenho um projeto que precisa de 100 de investimento, eu só ponho 20 e um parceiro financeiro põe 80. O parceiro financeiro pretende, para os 80, uma remuneração de 5%, por exemplo. O projeto todo dá uma rentabilidade de 8. Ora, como eu, para 80% do capital, só tenho que pagar 5, a remuneração total é 8 e eu estou já a arbitrar 3. Portanto, a minha parte vai receber 8 (que são os 8 do projeto) mais os 3 que o capital alheio não recebeu. E por que é que isto é assim? Por que é que quem põe o capital próprio ganha mais? Por que é que alavanca capitais alheios? Porque o risco do capital próprio é multiplicado várias vezes em relação ao risco do capital alheio.

Portanto, uma coisa é a taxa interna de rentabilidade do projeto, e depois daí sai a taxa interna de rentabilidade do *equity* do acionista, do capital próprio.

Eu não sei qual é a taxa interna de rentabilidade que estava negociada no caso-base para o projeto da Fertagus, mas admito que pudesse ser à volta de 10%, 11%, 12%. Ora, se é assim e se porventura a execução do contrato origina taxas de rentabilidade na casa dos 100%, 200%, 300% ou 500%, isso seguramente ou não está bem tratado do ponto de vista jurídico ou não pode ser assim. Porque qualquer contrato — seja ele entre duas partes iguais, isto é, um contrato de direito privado em que ambas aparecem precisamente num plano de igualdade uma perante a outra, seja muito mais no âmbito de um contrato administrativo, em que de um lado está uma entidade com poder de *jus imperii* e representando o povo e do outro lado está um privado —, se esse contrato na sua execução, em determinado momento, conduz a prestações desequilibradas e não equitativas, com certeza que esse contrato deve ser alterado e, à luz da lei, pode ser alterado.

Portanto, isso teria de ser tudo visto com factos. Se foi efetivamente assim e, se foi, por que é que o poder do Estado do dia — não sei qual é o poder do Estado nem qual é o organismo competente — não atuou? Aliás, por que é que o Estado pode alterar o contrato, depois de ele estar em execução, entre um trabalhador e uma empresa ou pode alterar unilateralmente o contrato de trabalho que faz entre si e um funcionário público dizendo «tu, a partir de agora, ganhas menos», rasgando o contrato, e não pode num contrato perante uma parceria público-privada, a certa altura, dizer «calma aí, este contrato não pode ser assim, porque está a ser mal executado, está a violar todos os pressupostos que levaram à sua contratação»?

Se isto acontece no direito privado... E de certeza que estão aqui ilustres advogados ou juristas e estão a perceber perfeitamente o que estou a dizer. Se um contrato gera prestações desequilibradas entre as partes para além daquilo que foram as expetativas de contratação, ele pode e deve ser alterado, ainda por cima se de um lado está uma entidade com poder imperial para o fazer!

Contudo, não sei se isso deveria ter sido feito ou não nem sequer sei quem é que estava no poder quando isso devesse ter sido feito. Para mim, isso deve ser analisado no concreto.

Já agora, Sr. Deputado, é por isso que eu disse que dizer que se lança um imposto sobre as PPP, para mim, é um erro, um absurdo! É um absurdo, porque as PPP são uma atividade económica como qualquer outra. O privado tem os lucros que, no âmbito do negócio, é legítimo ter! Portanto, se aquele privado que está numa PPP ganha dinheiro, deve ser mais tributado! Qualquer outro empresário deve ser mais tributado! As PPP não são negócios diferentes dos outros! Nem sequer os concessionários têm culpa de lhes terem posto um carimbo PPP no contrato deles.

Porém, uma coisa ligeiramente diferente — e, se calhar, é isso que se pretende afirmar — é dizer: «Se estes contratos são leoninos, alteram-se.» Se calhar, era isso que se pretendia afirmar e por isso é que eu referi que dizer-se que se lança um imposto sobre a PPP é um absurdo. Mas não é um absurdo dizer-se que se devem cortar os caracteres leoninos de eventuais contratos, que se têm revelado, na sua execução, desequilibrados. É uma tarefa para os Srs. Deputados fazerem agora.

O Sr. **Adriano Rafael Moreira** (PSD): — Sr. Doutor, havendo da parte da Comissão alguma expetativa de, através da audição do Sr. Ex-Secretário de Estado do Orçamento, poder ir mais longe nesta questão e

uma vez que penso que foi o mais longe possível, o que agradeço porque foi esclarecedor, há ainda algo que nos pode ajudar.

Nós, enquanto Comissão, precisávamos de esclarecer o seguinte aspeto: o Tribunal de Contas diz-nos que o Estado entregou ao operador 102 milhões de euros; no mesmo relatório, o Tribunal de Contas diz que, a título de dividendos, foi retirado para os acionistas 33 milhões de euros; e é também dito que os acionistas têm lá uma participação, ou seja, colocaram lá dinheiro na casa dos 2,7 milhões.

Era importante que a Comissão fosse esclarecida. Penso que tentou até dar alguma indicação e, portanto, agradecia se pudesse concretizar qual seria a entidade do passado ou do presente e que pudesse dizer, com rigor, os números, porque é difícil compreendermos estas taxas de rentabilidade de 100% ao ano — assim como será difícil para qualquer espetador ou português que esteja a ver-nos no Canal Parlamento perceber como é que, sendo aqui colocada a questão de haver rentabilidades na casa dos 100% ao ano, nada é feito e não se tenta ir mais longe. Portanto, sem prejuízo de uma explicação possível que tentou dar ao problema, gostaria que nos esclarecesse isto em concreto.

Evoluindo, há uma questão importante para a qual também gostaria de pedir a sua ajuda.

Hoje de manhã, o Sr. Eng.º João Cravinho referiu que, no que diz respeito aos estudos de tráfego, estávamos perante um erro monumental (foi a adjetivação que fez), que condicionou tudo o que veio a acontecer, nomeadamente os 102 milhões que foi necessário colocar. Também foi aqui aflorado que um dos critérios de seleção entre os dois candidatos tinha a ver com o preço cobrado, a chamada base tarifária média. Ora, uma das variáveis dessa base é precisamente o tráfego estimado, porque é a aplicação dessa conta que nos diz se a operação é ou não equilibrada.

Tendo sido aqui dito pelo ex-Ministro que houve um erro monumental, a conclusão que tiramos desta manhã foi a de que esse erro levou a que ganhasse quem mais errou, ou seja, quem mais errou na projeção de tráfego: menor se tornou o preço teórico e, conseqüentemente, maior se tornou o erro real. Portanto, evoluímos de um preço teórico de 7,7 \$ por quilómetro para números que não sabemos, mas onde devem entrar os 102 milhões.

Nesse sentido, pergunto-lhe como poderá enquadrar-se esta situação, numa lógica de procurarmos encontrar responsáveis; se devemos ir mais longe no apuramento da responsabilidade destes estudos de tráfego; se temos de considerar que errar é humano e, portanto, foi um erro e pagou-se esse erro com 102 milhões; se isso pertence ao passado e, como é tudo boa gente, somos todos portugueses, vamos olhar em frente e nada fazer; ou se nos dá aqui uma ajuda, dentro da sua experiência, para que se possa apurar este erro monumental que teve o custo de 102 milhões.

O Sr. Dr. **João Carlos Silva**: — Sr. Deputado, pessoalmente, como já disse, não conheço os estudos que foram feitos nem sequer sei que método foi usado para fazer esses estudos, que consultores eram.

De uma coisa tenho a certeza absoluta: seja do PS, seja do PSD, seja do CDS-PP e, se porventura tivessem funções de governo, seja do BE ou seja do PCP, não há nenhum político que defina ou que tenha definido qual o volume de tráfego para uma parceria. Nenhum! Um político pode até ter, do ponto de vista do seu *background* pessoal, a capacidade de o fazer, mas nenhum político faz isso. Quem faz isso são os consultores ou os serviços, os técnicos que estão nos serviços adjudicantes, porque há sempre um serviço adjudicante.

Portanto, se há esses erros no tráfego estimado, nas projeções de tráfego, penso que, com certeza, não foi nenhum político que os cometeu. O político poderá, porventura, ter selecionado mal o consultor ou poderá não o ter responsabilizado no momento em que o erro ocorreu — e quando digo «consultor», pode ser um funcionário público, não estou a dizer que tenha sido uma empresa, é quem fez a informação para as negociações. Porque é óbvio que um estudo de tráfego exige conhecimentos: de projeção de tráfego, de circulação das pessoas, de ordem sociológica, os chamados «percursos de desejo», que é uma expressão que se usa muito nos estudos de tráfego, isto é, quando se abre uma nova alternativa, as pessoas refazem os seus percursos de desejo, o percurso que a pessoa deseja normalmente. Portanto, todas essas análises seguramente foram feitas num plano técnico.

Os decisores políticos que terão tomado decisões negociais com base nisso trabalham, tal como trabalha um dono de obra em cima de um projeto de betão que um engenheiro lhe disse que tem de levar  $x$  metros de ferro por metro cúbico de betão. Se depois o prédio cai, seguramente não foi o dono da obra que fez os cálculos mal feitos. Portanto, há responsáveis.

Creio que é possível apurar isso e duvido que a apuração dessas responsabilidades se situe num plano político. O que se pode situar num plano político é a apreciação da responsabilidade de não terem sido tiradas as consequências quer face ao concessionário quer face aos consultores que apoiaram. Eu sou profissional livre, trabalho numa área que consiste precisamente em dar conselhos e tenho um seguro de responsabilidade civil profissional, porque eu posso dar conselhos errados, posso enganar-me.

Portanto, o Estado, enquanto cliente ou enquanto entidade patronal dos técnicos que fizeram essas informações, terá de averiguar se foi nesse plano que houve erros.

Uma coisa posso dizer — e falo por conhecimento próprio, não do caso da Fertagus: a questão da estabilidade dos pressupostos do caso-base é um elemento fundamental para se conseguir fazer um contrato de concessão, porque estes contratos são financiados por bancos de toda a parte do mundo. Não sei se é o caso deste, mas posso dizer-lhe que, por exemplo, algumas parcerias rodoviárias têm bancos que até já nem existem, alguns já foram naquela enxurrada de 2008-2009, alguns foram absorvidos por outros, mas têm bancos do Japão, bancos de Singapura, bancos de aqui, de ali e de acolá, cada um com as suas percentagens, e depois têm um banco líder, que normalmente é um banco nacional ou um banco internacional sediado em Portugal. Mas aparecem bancos cujos nomes nunca ouvimos falar. Portanto, analisam isto de uma forma extremamente sofisticada e exigem — é um ponto fundamental — a redução das incertezas do projeto.

O que aconteceu foi que o Estado, em muitas circunstâncias, teve de assumir algumas das incertezas dos projetos. E fê-lo baseado em estudos técnicos, que lhe permitiam medir o risco. Portanto, a questão do risco de tráfego que sucede aqui dentro de determinada banda, e sucede em muitas outras concessões de natureza rodoviária, é um elemento negocial fundamental colocado pelos candidatos a concessionários — embora numas últimas concessões esta questão já tenha sido muito mitigada. De duas, uma: ou o concedente pretendia optar por aquele modelo e era obrigado a assumir riscos de tráfego com base em estudos que se entendiam na altura bem-feitos ou, então, era muito difícil conseguir concretizar estes modelos.

E, se o Sr. Deputado for ver, não é só em Portugal. Por exemplo, conheço uma concessão rodoviária que está agora a ser atribuída no Brasil. Por diversas razões, li o caderno de encargos. Essa concessão rodoviária é



de portagem mista, é uma espécie de SCUT com portagem real, a tarifa de portagem está definida e depois o resto é o Estado que paga mensalmente. Ou seja, Portanto, há um valor que é pago pelo utilizador e outro valor que é pago pelo Estado, é uma portagem mista. Aí, o risco de tráfego (e estamos a falar de um projeto de agora) é assumido pelo governo do Estado que lança a consulta e nem sequer estabelece bandas de tráfego. Já vi outras em que, por exemplo, o risco de tráfego é partilhado 50%-50% na perda e no ganho, ou seja, se o tráfego for inferior o Estado paga metade da perda, mas se for superior o Estado recebe metade dos ganhos.

É lógico que todas estas modalidades... E é preciso ver-se que, em 1999, nós estávamos a iniciar ou, em 1997, que é mais ou menos quando este projeto se inicia em termos de intenções, tudo estava a ser iniciado. É lógico que o Estado tem uma curva de aprendizagem.

Não tenho dúvida que, em relação a características específicas dos contratos, os decisores políticos basearam-se nas melhores informações técnicas que tinham disponíveis à altura, fossem de que Governo fossem. O Sr. Deputado sabe que há parcerias público-privadas que foram iniciadas pelo Partido Socialista e concluídas por governos liderados pelo Partido Social Democrata e também sabemos que há parcerias público-privadas que foram iniciadas (os estudos) por governos do Partido Social Democrata e depois concretizadas por governos do Partido Socialista.

Portanto, com isto não estou a defender nada nem ninguém. Estou só a fazer uma contestação, que é a seguinte: a não ser que estejamos a falar de casos de marginalidade na política — e, quanto a esses, com certeza, os Srs. Deputados estão aqui para apreciar —, em circunstâncias normais, aquelas circunstâncias puras de responsabilidade política, tenho a certeza que qualquer decisor político, em qualquer momento nos últimos 15 anos, tomou as decisões relativamente a estes contratos de concessão com base

nos melhores pareceres técnicos que tinha disponíveis. Sobre isso, não tenho qualquer dúvida e acho que os trabalhos desta Comissão vão levar a essa confirmação.

Se as decisões políticas são aceitáveis ou não, com certeza que isso será discutido. Mas o tipo de questões que o Sr. Deputado coloca, por exemplo, de um estudo de tráfego que se mostra, segundo parece que disse o Eng.º João Cravinho, monumentalmente errado, seguramente que a decisão que foi tomada confiou nesse estudo de tráfego, porque de certeza que ele vinha de técnicos qualificados. Agora, quanto às consequências disso, não sei. Provavelmente, há um contrato com esses técnicos e eles, para fazerem esse estudo, deram referências de que tinham capacidade de o fazer. Se não houve circunstâncias extraordinárias que tenham ocorrido e que tenham alterado os pressupostos do estudo, pode haver responsabilidade profissional de quem os fez, mas política só se for *in eligendo*, que é ao nível da escolha dos consultores, porque, como responsabilidade por atuação própria, não estou a ver.

O Sr. **Adriano Rafael Moreira** (PSD): — Vou pedir-lhe um último comentário, mais na área política.

Uma das questões prévias que se colocam nas PPP e que resulta da lei é o chamado comparador público. Tem um critério, é um requisito. Entende-se que, quando o poder político pondera avançar pela modalidade da parceria público-privada, deve analisar previamente se não o fará em melhores condições pelos instrumentos públicos tradicionais.

Ora, neste caso, o poder político decidiu, de imediato, excluir o comparador público. Isto é, para poder comparar teria de permitir que a entidade pública, que já na altura existia e ainda existe, a CP, pudesse pronunciar-se e elaborar uma proposta sobre esta parceria: em que moldes é

que a CP poderia assumir. O Governo entendeu que não, que o Estado investiria na infraestrutura, os comboios também seriam comprados pelo Estado direta ou indiretamente, não haveria lugar a qualquer investimento privado, mas a gestão tinha de ser privada e não quis sequer saber em que moldes é a empresa que atua nesta área há 100 anos o faria. Ficou, desde logo, excluída.

Esta foi necessariamente uma decisão política que teve a consequência de desrespeitar um critério que inicialmente não estava escrito, mas que hoje em dia é forma de lei, é obrigatório.

Pergunto-lhe se podemos considerar, ou não, que é um erro político, de palmatória, a decisão da exclusão da comparação e a decisão política de avançar em frente. Avançar pela gestão privada é uma opção, pode fazê-lo, mas já não o pode fazer sem a comparação pública. E, aqui, o político diz: «Não. Eu nem sequer comparo com a gestão pública. Avanço para o privado.» Se pudesse comentar, agradecia.

O Sr. Dr. **João Carlos Silva**: — Sr. Deputado, fui também Presidente da RTP e gostava de ter a conversa consigo precisamente neste ponto, a propósito da RTP: a questão do comparador público e por que é que se atribui determinado tipo de serviço a um privado.

Por acaso, gosto muito da opinião do Sr. Deputado e poderíamos até discutir isso a propósito da RTP.

Agora, a propósito da questão da Fertagus, eu não sei, francamente, os termos em que terá sido ou não excluída a apreciação de uma proposta da CP. Não sei se isso ocorreu, não sei em que termos ocorreu. O princípio do comparador público, como acabei de dizer para o caso da RTP, parece-me extremamente positivo.

Posso dizer que, politicamente, na altura, havia o entendimento — que foi mais ou menos concretizado, avançou mais ou menos, dependendo das circunstâncias políticas em cada momento — da privatização da exploração dos serviços de comboios ou, senão, a privatização nomeadamente pela exploradora de comboios, a CP. Portanto, a cisão infraestrutura/circulação foi feita nessa altura, como o Sr. Deputado se deve recordar. E havia a ideia, senão da privatização da CP, pelo menos da operação privada em cima da infraestrutura pública, em simultâneo com o operador público.

Portanto, essa intenção política, na altura, existia, ou seja, a de ter vários operadores em cima das linhas da REFER: operadores privados, no início, eventualmente em concorrência com o operador público e até, numa fase subsequente, poder o operador público ser privatizado total ou parcialmente. Essa ideia existia. Cheguei a participar em debates aqui, na Assembleia, a propósito disso.

A criação de um operador privado... Portanto, a Fertagus seria o primeiro exemplo de um operador privado a trabalhar em cima de uma infraestrutura pública. Este é um contexto político. Eu não sei se foi esse contexto que determinou — se é que isso foi determinado — a exclusão do operador público, porque era uma forma de começar já a desenhar esse modelo de convivência de operadores públicos e privados em cima de uma infraestrutura ferroviária. Agora, francamente, Sr. Deputado não sei. Mas o contexto é este.

O Sr. **Adriano Rafael Moreira** (PSD): — Se me permite, convém esclarecer que sou totalmente favorável à gestão privada dos transportes. O princípio não está em causa. O que está em causa é que o Sr. Eng.º João Cravinho, de manhã, assumiu que, aquando da abertura do concurso, fez

incluir expressamente no caderno de encargos uma cláusula que diz: «A CP não pode concorrer a este concurso».

Há outros casos em que isto também aconteceu e o Sr. Eng.º João Cravinho citou, inclusivamente, outros exemplos. Mas relativamente ao concurso de que estamos a falar, que deu origem à adjudicação à Fertagus, neste em concreto, ele diz: «Eu excluí expressamente a CP.»

O Sr. Dr. **João Carlos Silva**: — Foi excluído expressamente. A ter ocorrido isso, analiso à luz desse contexto.

O Sr. **Adriano Rafael Moreira** (PSD): — É que, ao excluir expressamente, não está em causa a opção política da gestão privada. Sou favorável e acho que os privados ainda devem entrar mais no setor. O setor está demasiado público à data de hoje e, portanto, faz parte das opções deste Governo aumentar, inclusive, essa participação privada. No entanto, nunca deve deixar de comparar com o modelo atual de gestão e ver se a evolução para o sector privado traz mais-valias para o sistema. E, na altura, houve a opção de nem sequer comparar, isto é, de violar a regra — que vigora hoje e que, na altura, já era uma regra assente — e não utilizar o tal instrumento do comparador público.

É esta a questão política criticável.

O Sr. Dr. **João Carlos Silva**: — De qualquer das formas, foi uma operação lançada em concorrência.

O Sr. **Adriano Rafael Moreira** (PSD): — Privada!

O Sr. Dr. **João Carlos Silva**: — Sim, sim! Mas lançada em concorrência!

O Sr. **Adriano Rafael Moreira** (PSD): — Em concorrência privada. Mas o instrumento público não foi recorrido, e, portanto, era essa a questão.

O Sr. **Presidente** (Renato Sampaio): — Convém esclarecer, porque eu também estava cá e ouvi o Eng.º João Cravinho, que essa opção foi fundamentada num decreto-lei de um Governo de 1992. E ele tinha de cumprir esse decreto-lei, ou seja, cumprir a lei. No fundo, percebi isso.

O Sr. **Adriano Rafael Moreira** (PSD): — Sr. Presidente, se me permite comentar, penso que não ouviu corretamente.

O Sr. Eng.º Cravinho disse que, à semelhança do que já tinha acontecido noutros concursos em que se excluiu a CP — e invocou um concurso anterior que foi anulado...

*Aparte inaudível.*

Não, não! Há um concurso anterior que foi anulado e o Sr. Eng.º Cravinho referiu esse concurso e disse: «À semelhança desse que foi anulado, também neste adotei a mesma bitola e, portanto, adotei a cláusula.» Efetivamente, estava a referir-se a um concurso que tinha excluído a CP, mas esse concurso foi anulado. Portanto, estamos a falar de uma segunda situação. Era para o mesmo objeto, mas foi anulado.

De qualquer modo, o Sr. Eng.º João Cravinho, Ministro na altura, não estava minimamente condicionado à decisão do passado e, portanto,

por iniciativa própria, por decisão do Governo da altura, decidiram excluir o comparador público. Foi esta a questão. Muito obrigado.

O Sr. Dr. **João Carlos Silva**: — A questão é sempre a mesma.

Alguém, na altura, achou isso mal feito? É que ninguém achou isso mal feito, Sr. Deputado! Essa é a questão fundamental!

O Sr. **Paulo Batista Santos** (PSD): — Mas podemos agora achar?

O Sr. Dr. **João Carlos Silva**: — Com certeza! Porque o nosso País é feito precisamente de brilhantes conclusões na chamada «prognose póstuma»! A prognose póstuma é aquilo em que somos mais especialistas!

Aliás, em minha casa, às vezes, armo-me em jardineiro, depois caio e a minha mulher diz: «Já estava mesmo a ver que ias cair!» Isso acontece-me quase todos os fins de semana. É o brilhantismo da prognose póstuma.

Sr. Deputado, já fui Deputado, membro de uma comissão, não estou com isto, sequer, a querer criticar os Srs. Deputados, a Comissão ou a querer afetar minimamente a legitimidade para isso.

No entanto, parece-me que há aqui uma questão de perspectiva, que é a seguinte: uma coisa é estarem 30 ou 35 Deputados à volta de uma mesa a tentar apurar aquilo que se passou, com a consciência de que, seguramente, há coisas erradas, mas com a consciência também de que só não errou quem nunca teve de trabalhar nestas coisas.

Portanto, pode haver grupos parlamentares que estejam mais à vontade nisto do que outros, nomeadamente aqueles que nunca tiveram a responsabilidade, como me aconteceu centenas de vezes por semana, de receber *dossiers* com uma informação feita por um diretor-geral e um *post-it* a dizer: «Sr. Secretário de Estado, se estiver de acordo, é escrever

‘concordo’ e ‘autorizo’». E nós, olhamos para aquilo, vamos ver a informação, sem esquecer que com as dificuldades orçamentais os gabinetes estão extremamente reduzidos de capacidade técnica — porque isto é perigoso: cortar, cortar, cortar...

O Sr. **Hélder Amaral** (CDS-PP): — Deveria ser submetido à consideração superior!

O Sr. Dr. **João Carlos Silva**: — Não! Submeter à consideração superior faz o diretor-geral, o político... Por acaso — e invoco aqui, com muita saudade, o Professor Sousa Franco —, eu até teria sorte, porque mandava sempre tudo para aquele que já cá não está e não pode explicar nada.

Estou habituado a assumir as minhas responsabilidades e, com uma informação, com um *dossier* enormíssimo, com pareceres técnicos de um lado e de outro, do *a*, do *b* e do *c*, e com uma capacidade técnica nos gabinetes extremamente reduzida... E cada vez mais, Srs. Deputados, porque hoje os membros do Governo são forçados a ter gabinetes extremamente pobres do ponto de vista técnico. Desdenho totalmente da opinião público-mediática de que Sr. Fulano tem 22 assessores ou que tem 14, pois, se os tem, provavelmente precisava do dobro. A responsabilidade que cai em cima de um político é brutal e, com falta de meios, é preciso ser quase um piloto suicida para aceitar assumir a responsabilidade por certos *dossiers* no plano político.

Há ainda outra questão: à luz dos critérios iluminadíssimos do Tribunal de Contas, o Sr. Deputado, para desdizer aquele *post-it* que dizia «se o senhor concordar, é ‘concordo’ e ‘autorizo’» e para dizer «nem concordo nem autorizo», tem de fazer um parecer da sua lavra, com o triplo



das páginas da informação que vem, porque, senão, depois, o Tribunal de Contas vai dizer: «Ainda por cima decidiu contra os serviços!»

É tudo muito bonito na atribuição das responsabilidades políticas, mas, quando chega ao Tribunal de Contas um despacho contrário aos serviços, o Tribunal de Contas põe logo numa fuga de imprensa que o Sr. Político decidiu contra o parecer dos serviços!

Tenho muito respeito pelo Tribunal de Contas e, sobretudo, até, por quem o dirige — enorme respeito! São pessoas com uma capacidade técnica muito grande. Mas eu, em 1999... Por isso, é que aconselho, se me permitem a estultícia de dar conselhos aos Srs. Deputados, que tudo aquilo que o Tribunal de Contas diz depois seja confirmado, porque o Tribunal de Contas é uma instituição, os juízes conselheiros são pessoas qualificadas, experimentadas e muito responsáveis, mas as coisas são escritas por alguém, os relatórios são escritos por alguém e qualquer pessoa erra.

Já vi relatórios do Tribunal de Contas, a que foi dada importância extrema e autoridade quase divina, que diziam que um aumento de capital por incorporação de reservas significa que os acionistas recebem ações a título gratuito, que é uma liberalidade. Já vi isto escrito num relatório do Tribunal de Contas. Portanto, já me habituei — e não é só do Tribunal de Contas, mas dos tribunais cíveis e penais — que todas as decisões são sindicáveis e não há nenhum parecer, nenhuma sentença que seja divina. Mesmo os acórdãos do Tribunal Constitucional também não são divinos, só que, em algum sítio se tinha de parar, para ali: aqueles não se vão conferir, o que ali está dito terminou.

Mas tudo pode ser analisado! E, quando o Tribunal de Contas diz que entraram só com 3,5 milhões de euros e que receberam mais de 30 milhões, aceito isso como uma observação feita por alguém, mas iria

confirmá-la, seguramente! Porque eu não sei se isso é verdade, só por causa de estar escrito num papel timbrado de uma instituição qualquer que seja.

Portanto, uma comissão parlamentar de inquérito deve fazer prova, fazer diligências de prova, e não deve endeusar determinados tipos de prova. Está dito, sim senhora! Está aqui um indício, vamos ver se isto é correto. Se for, então, podemos tirar essas conclusões. Mas na minha vida profissional todos os dias vejo coisas mal escritas, até por mim!

O Sr. **Presidente** (Renato Sampaio): — Srs. Deputados, como ninguém se inscreveu para a segunda ronda, significa que, em nome da Comissão, agradeço ao Dr. João Carlos Silva as explicações que aqui deu.

Srs. Deputados, a próxima reunião é amanhã, às 17 horas e 30 minutos, para ouvirmos o Presidente da Fertagus.

Está encerrada a reunião.

*Eram 16 horas e 43 minutos.*

---

A DIVISÃO DE REDAÇÃO E APOIO AUDIOVISUAL.