

Em defesa das Parcerias Público-Privadas (PPPs)

Será supérfluo comprovar a importância e o efeito económico das infraestruturas num país. Olhando historicamente a evolução económica da humanidade, é a posse, a existência, o aperfeiçoamento das suas infraestruturas que dita, entre outros fatores, a sua evolução. E, entendemos este conjunto num sentido largo de bens, de ativos que vão desde as “portas” de um Estado (portos, aeroportos), passam pelas suas circulações internas (ferro e rodovias), por aquelas que garantem a distribuição de bens (redes de águas residuais, comunicações, energia,...) mas também as que garantem a evolução da qualidade de vida (escolas, hospitais,...).

Uma das formas a que ultimamente os Estados têm recorrido para melhorar, acelerar e implementar as suas infraestruturas, tem sido o recurso corrente a uma forma de parceria entre o setor público e um parceiro privado, conhecidas por Parcerias Público-Privadas (PPPs).

Estas PPPs usualmente prefiguram para além da contratação de um bem de futura utilização pública, a contratação da sua construção (a prazo e preço pré-fixado), bem como a garantia do seu financiamento (de construção e operação), quer por recurso a capitais do promotor privado, quer pela garantia de financiamentos normalmente bancários (com garantias do próprio projeto), por troca de um pagamento futuro, quer pelos seus futuros utilizadores, quer em alternativa pelo Estado contratante, ou ainda através de um misto das duas situações.

Procurando aplicações deste modelo, encontramos exemplos da sua aplicação em todos os cinco continentes e numa grande abrangência de áreas: estradas, pontes, túneis, ferrovias, metros, TGVs, redes infraestruturadas dos mais diversos tipos, parques escolares, hospitais, prisões, cemitérios e até parte dos serviços públicos de cidades.

Ultimamente, no nosso país, tem-se instalado a retórica de que as PPPs são um dos males do país e causa, em parte, da atual situação financeira. “Cada vez se gasta mais com as parcerias público-privadas”, noticiam os órgãos de comunicação social, informando que só no primeiro trimestre de 2012, a conta aumentou para 324 milhões de euros, o que

corresponde a um aumento de 30% face a igual período de 2011. O principal responsável por esta percentagem é o setor das estradas, tendo a fatura das parcerias rodoviárias registado uma subida de 20%.

Perante isto, a prudência talvez aconselhasse que não se desafiasse o “discurso oficial”, que não se colocasse em causa o que hoje é politicamente correto. Não é essa, no entanto, a minha posição – apesar de considerar a prudência uma qualidade essencial, mais ainda para quem assume responsabilidades governativas no país.

O meu ponto de vista é que as parcerias público-privadas têm enormes virtudes, já comprovadas em Portugal, noutros países europeus e noutros continentes. Aquilo que sustento, e vou procurar demonstrar, é que as PPPs são um instrumento eficiente, desde que eficazmente usado, por quem tem a responsabilidade de defender o bem comum e promover o desenvolvimento e tem, ao mesmo tempo, a obrigação de ser rigoroso e transparente. É evidente que as PPPs não substituem uma política sensata de Infraestruturas orientada pela qualidade e oportunidade do investimento a realizar, o que nem sempre foi conseguido, assim se formando um sentimento público generalizado - injusto pela generalização efetuada - de que o modelo PPP é a causa de todos os males de que o nosso país hoje padece.

Tudo isto é verdade, tudo isto já pesa sobre a nossa geração e pesará sobre a geração futura, mas a culpa não é das PPPs.

Mas, aonde está o planeamento das infraestruturas deste país? Aonde está vertida uma previsão a vários anos das nossas infraestruturas inversa da prática corrente do curto prazo? Porque não conseguimos replicar o que fizemos com a EXPO 98? Não se teria evitado a concentração de tantos investimentos e optado por atrasar outros, evitando assim os apertos de Tesouraria? E porque não efetuar “pactos de regime” relativamente às estratégias de desenvolvimentos setoriais?

Sejamos claros e procuremos na nossa memória comum alguns exemplos bons e menos bons.

Quantos anos tardou em fechar a ligação de AE entre Porto e Lisboa?

E a AE de Lisboa ao Algarve? E a ligação também por AE de Lisboa a Elvas?

Quanto custou o CCB? E a ponte do Mondego em Coimbra?

Porque é que a ponte Vasco da Gama ficou pronta a tempo da Expo 98?

Há quantas gerações se fala da necessidade de construir o Túnel do Marão?

Ou seja, temos exemplos de boas e menos boas experiências de gestão de investimentos públicos e de bons e menos bons exemplos de parcerias públicas.

Eu, no entanto, continuo a defender o modelo de PPPs, porque entendo que bem estruturadas, bem planeadas e bem desenvolvidas, conduzem a uma utilização mais rápida de bens públicos e que, por isso, constituem uma forma de trazer maiores benefícios para o nosso país.

O primeiro axioma das PPPs é de que a vida nos prova que os privados gerem melhor do que o setor público. Não estão em causa as qualidades dos que trabalham num ou noutro setor, mas o facto de que a exigência perante os resultados é diferente. Um privado sabe que se não cumprir o plano de negócios que esteve na base do seu compromisso perante um Estado pagará por isso, pelo que fará todas as inflexões e correções que forem necessárias para cumprir o que está estabelecido contratualmente.

Isso, para o cidadão, constitui um conjunto de enormes vantagens:

i. Os prazos de investimento dos bens públicos e da sua posterior utilização reduzem-se, podendo ser usufruídos mais cedo, porque a garantia de cumprimento de prazos é mais forte, dada a existência de um conjunto complexo de penalidades para o promotor privado, quer por parte do Estado Concedente, quer por parte das entidades financiadoras dos projetos; nas PPPs não há espaço para obras como a “Duplicação da Linha do Norte”, ou como a Ponte do Mondego.

ii. Retira-se incerteza aos custos associados aos riscos de investimento. O privado é que assume o preço e suportará os custos resultantes dos riscos que a sua gestão assumiu, mas que eventualmente poderá não conseguir evitar. Não deverá haver espaço para acréscimos de custos, já que só é possível obter financiamentos para projetos devidamente definidos quanto ao seu objeto e insuscetíveis de variações consonantes com calendários eleitorais/humores do poder soberano do Estado (a maior parte dos casos de desvios de valores em PPPs deve-se a imprecisões de índole ambiental ou mesmo inadaptação das Leis ambientais, ou a inoportunos exercícios do poder discricionário do Estado geradores de significativas variações nos aspetos fundamentais dos contratos de parceria). Um ótimo exemplo é o Viaduto Transmontano para proteção dos lobos da região, que originou um custo superior a muitos M€.

iii. Os problemas de financiamento dos estados deixam de ser impeditivos para a realização de investimentos necessários ao aumento da competitividade da economia portuguesa (em portos, aeroportos, linhas ferroviárias ou rodovias) pelo menor comprometimento de dinheiros públicos em cada momento, reduzindo-se o prazo de execução de potenciais futuros investimentos. E aqui reside talvez a maior questão das PPPs devido ao impacto futuro de muitos dos seus contratos. As Scuts e as Subconcessões seriam necessárias? A resposta deve ser encontrada numa análise comparativa de custos e benefícios. A resposta possivelmente estará em que talvez algumas delas pudessem ter sido dimensionadas um pouco menos ambiciosamente e que, quase todas elas tivessem logo à partida sido lançadas num regime de utilizador/pagador, em que não se adivinariam tantos encargos futuros para o Estado. Eventualmente, muitas das Subconcessões não deveriam ter sido lançadas, procurando-se outras formas expeditas de concretização (por exemplo, projetos conceção/construção) ou simplesmente por via de contratos de empreitada. Mais uma vez, as PPPs não substituem uma política sensata de infraestruturas.

Esta forma de resolver os problemas de investimento numa altura de grande escassez de fundos públicos tem, como é evidente, vários perigos à espreita. E em Portugal o que talvez seja mais estrutural é o do sistema de justiça: sem um sistema judicial ágil e competente, e sem leis adequadas à atividade económica, não haverá maneira de proporcionar a quem investe a garantia da existência de juizes independentes e processos mais ou menos rápidos para resolver os potenciais litígios que decorrem da gestão de contratos de alguma complexidade e múltiplos intervenientes e que, ao mesmo tempo, possam impedir práticas abusivas (e também de evitar a corrupção), mas principalmente de criar e fomentar a confiança e responsabilidade nos agentes económicos.

Voltando ao início: o modelo das PPPs é uma boa resposta aos desafios atuais. Os estados, através dos seus governos, sentem a necessidade de resolver os problemas dos cidadãos de forma mais rápida do que seria o percurso normal do desenvolvimento desses países. Mas, atualmente, quase nenhum país do mundo tem capacidade para desenvolver esses projetos através do investimento público direto. Ora, as PPPs permitem ultrapassar este bloqueio.

O modelo das PPPs é um excelente modelo – tem é que ser bem feito e usado com racionalidade. E a pedra de toque é que os investimentos que forem realizados segundo este modelo têm de ser capazes de gerar riqueza ou criar condições para o desenvolvimento sustentado e equilibrado da Nação e da Região em que se inserem, para que o país ao longo dos anos do seu usufruto possa pagar os compromissos que assumiu com eles. Ou seja, o modelo das PPPs é adequado a determinados investimentos e não é adequado a outros. O critério é decisivo para o seu sucesso.

Termino com aquilo que me parece essencial nesta questão – tal como em muitas outras. É preciso rigor. Rigor em tudo: no conteúdo, na precisão das propostas dos projetos e das afirmações, na preservação dos modelos contratualizados, no

conhecimento das matérias, na transparência das ideias e dos processos.

E é preciso austeridade. Austeridade na forma e no conteúdo. Temos a necessidade económica, mas também a obrigação ética, e mesmo moral, de evitar o supérfluo nas soluções propostas. E devemos ter uma disponibilidade constante para reconhecer eventuais erros – e corrigi-los.

Só com rigor e austeridade poderemos estar à altura dos tempos em que vivemos. E só com estes princípios poderemos deitar mão de instrumentos, como as PPPs, as quais, sem estes princípios, rapidamente resvalam para o desperdício e para o descontrolo. Ora, para isso, já basta o que basta.

Vítor Domingues dos Santos

27º PADE

Presidente da ASCAS, Associação das Concessionárias Scut

Acionistas em ação

O voto contra a proposta de remuneração dos dirigentes na assembleia-geral do Citigroup é a primeira vitória de um movimento de rebeldia entre os acionistas de grandes empresas norte-americanas. Este ano, os conselhos de administração vão receber bastantes críticas, embora estes protestos não sejam totalmente novos.

No ano passado, quando pela primeira vez se aplicou nos Estados Unidos a obrigação de consultar a assembleia-geral sobre o pagamento aos dirigentes, não houve nenhum caso notório como o recente do Citigroup. Mas muitos conselhos de administração, afirma “The Economist” (7/4/2012), suaram para obter mais de dois terços de votos a favor, e menos que isso é embaraçoso. Este ano, é muito possível que outras assembleias se revoltem contra os salários da cúpula gestora, caso não estejam condicionados claramente aos resultados da empresa.

O gigante das telecomunicações Verizon é uma das empresas onde se discute o assunto, informa “The New York Times” (22/4/2012). Uma associação de reformados da empresa, que não gere um grande pacote de títulos mas é muito numerosa (128.000 membros) e muito ativa, opõe-se a que os executivos possam ganhar metade da sua remuneração variável mesmo que a empresa se classifique, pelos seus resultados, no terço mais baixo das do seu setor.

Na cadeia de grandes armazéns Wal-Mart, as críticas contra a remuneração dos dirigentes vêm de um pequeno grupo de empregados de escalão elevado, que são também acionistas. Queixam-se de a empresa ter baixado o mínimo exigido em

rentabilidade dos investimentos para que os executivos ganhem os prémios.

O conselho de administração do Goldman Sachs que, em 2011, recolheu 27% de votos contrários à remuneração dos dirigentes, enfrentou este ano um voto de castigo proposto pelo fundo de investimentos Sequoia, que gere 0,4% das ações. O Sequoia queria destituir James Johnson, presidente do comité de remuneração dos executivos, enquanto o conselho de administração recomendava a renovação da nomeação. O fundo reprova a Johnson a sua trajetória passada noutras empresas onde houve pagamentos demasiado generosos em *stock options* e opõe-se a que acumule a presidência do comité com um lugar no conselho de administração pelo qual ganha mais de meio milhão de dólares anuais.

O Goldman Sachs parou outro protesto que iria ser submetido à assembleia. O fundo de pensões de um sindicato de empregados públicos, com um bom pacote de títulos do Goldman, apresentou uma moção para separar os cargos de presidente e administrador-delegado, ambos a cargo de Lloyd Blankfein. Por fim, o conselho de administração convenceu o fundo a retirar a proposta, em troca da nomeação de um administrador-adjunto de Blankfein a quem este terá de consultar. O mesmo fundo teve iniciativas similares noutras empresas, como o JP Morgan Chase. Igualmente Rupert Murdoch enfrenta este ano uma proposta para ceder a presidência da News Corp. a uma personalidade independente.

O êxito destas iniciativas não é assegurado pela porção de títulos nas mãos dos que as propõem. Mas estão em sintonia com a sensibilidade de muitos outros acionistas que se mostram dispostos a apoiá-las. Existe uma sensação alargada de que, após quatro anos de crise, muitos gestores de empresas não aprenderam a lição e continuam a premiar-se com pagamentos excessivos. Agora, além disso, é mais fácil mobilizar os acionistas, difundindo as queixas e encorajando a votar, através da Internet e das redes sociais.