Discurso de Vítor Constâncio, Presidente da Mesa do Congresso, na Sessão de Abertura

Senhor Presidente da República, Excelência

Senhor Presidente da Fundação Calouste Gulbenkian, Dr. Rui Vilar

Sr. Presidente da ADFER, Eng. Arménio Matias

Sr. Presidente da Comissão Executiva do Congresso, Dr. Manuel Caetano

Minhas senhoras e Meus senhores

Cumpre-me a honra de presidir à Mesa do 6º Congresso Nacional, uma iniciativa da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento do Transporte Ferroviário que este ano promove a temática do Transporte Interurbano de Passageiros, com referência a todos os modos de transporte. Desejo manifestar o meu apreço à ADFER por mais uma iniciativa que marca o seu empenho no sentido do desenvolvimento de um modelo moderno e competitivo para o sector dos transportes em Portugal.

Agradeço a honrosa presença de Vossa Excelência, Senhor Presidente da República, nesta cerimónia de abertura que representa para todos nós um sinal claro da importância que atribui ao sector dos transportes como área decisiva para o desenvolvimento económico e social de Portugal.

Agradeço ao Senhor Presidente da Fundação Calouste Gulbenkian, Dr. Rui Vilar, as facilidades concedidas a mais esta iniciativa da ADFER.

Evidentemente, quero também agradecer às personalidades que aceitaram presidir as diferentes sessões técnicas – Dr.ª Manuela Ferreira Leite, Dr. Jorge Coelho, Dr.ª Elisa Ferreira e Eng. Ferreira do Amaral, bem como aos dinamizadores dessas sessões - Prof. Paulino Pereira, Eng. Carlos Vicente, Dr. Ferreira de Lemos e Dra. Lídia Sequeira.

Agradeço também ao Eng. Arménio Matias – Presidente da ADFER, pela dedicação e empenho que pôs na realização deste Congresso e à respectiva Comissão Executiva, nas figuras do seu Presidente, Dr. Manuel Caetano e do seu Secretário-Geral, Eng. Campos Costa, bem como a todos os seus colaboradores.

Quero também expressar uma palavra de apreço aos prestigiados oradores convidados que muito nos honram e aos muitos congressistas que apresentaram teses e comunicações, pois é sem dúvida, ao elevado nível das comunicações e intervenções que se deverá o êxito do Congresso.

Finalmente, agradeço a presença da Comunicação Social por levar à opinião pública informação, ideias e propostas que interessam a todos e em especial aos muitos utilizadores dos principais modos de transporte.

Este 6º Congresso Nacional realiza-se num momento de alguma expectativa sobre o futuro do sistema nacional de transportes e isso confere relevância acrescida ao debate entre especialistas e responsáveis do sector a que vamos assistir. A importância do sector para a economia nacional encontra-se adequadamente reflectida na riqueza e diversidade dos temas que serão abordados. Da evolução tecnológica aos problemas da tarifação, da concorrência e da regulação; da dimensão europeia à definição de uma política integrada para o conjunto do sector dos transportes de passageiros, todos estes problemas serão analisados no decurso do Congresso.

Impendem sobre o sector dos transportes de passageiros enormes exigências sociais dada a função que desempenha e os efeitos que provoca no desenvolvimento económico e na ordenamento urbano. Por seu turno, os passageiros que procuram transporte por razões de trabalho ou de lazer requerem um serviço eficaz e acessível. Por todas estas razões, o sector dos transportes de passageiros é considerado no plano europeu com um serviço de interesse económico geral. Desde o Tratado de Amsterdão que o texto fundamental da União Europeia, no seu Artigo 16, consagra esse tipo de serviços como componentes fundamentais dos valores que a União partilha e como instrumentos da coesão social e territorial. No projecto de Tratado Constitucional, agora em processo de ratificação, os Artigos 96 e 122 repetem a formulação dos textos actuais e

estabelecem, pela primeira vez, a necessidade de aprovação de uma Lei Europeia sobre a matéria. Como se afirma no Livro Branco publicado o ano passado pela Comissão «os serviços de interesse geral» têm estado «no centro do debate sobre o modelo europeu de sociedade». Por serviços de interesse económico geral entendem-se os que são sujeitos a obrigações especiais pelo Estado dada a importância de que se revestem para a realização do interesse colectivo. Este conceito aplica-se, pois, em particular a serviços assegurados por sectores em rede como os transportes, os serviços postais, a energia e as comunicações. O Livro Branco enumera um conjunto vasto de orientações a que devem obedecer os serviços de interesse económico geral que, para além de deverem actuar no respeito das disposições dos Tratados sobre direito da concorrência, devem garantir princípios de acesso universal, continuidade, qualidade do serviço, preços acessíveis, protecção e segurança dos utentes.

Neste enquadramento, o sector dos transportes de passageiros tem que responder a significativas exigências de eficiência e equidade. O transporte é por vezes designado como um «bem de mérito» em virtude de se considerar que o acesso a um mínimo desse serviço faz parte dos bens básicos que integram o nível de vida. Isto dá origem a um requisito de equidade no sentido de assegurar condições de igualdade no acesso a esse serviço mínimo.

Por outro lado, a consideração do critério de eficiência económica implica que a provisão do serviço satisfaça a procura de transportes até igualar os benefícios sociais da actividade aos respectivos custos sociais. Este critério ideal é de impossível aplicação prática dada a dificuldade empírica de medir benefícios e custos para o conjunto da sociedade. Em ambas as perspectivas, de benefícios e custos, existem inúmeras externalidades ou efeitos do serviço que não são transaccionados num mercado e por isso não têm um preço atribuído, mas que nem por serem difíceis de medir deixam de ser menos reais. Por exemplo, os benefícios gerais sobre o desenvolvimento económico de um bom sistema de transportes e o seu efeito sobre a coesão do território e a ordenamento e equilíbrio da rede urbana do país, constituem benefícios que as políticas públicas não podem ignorar. Por outro lado, em termos dos custos, há que adicionar aos custos privados os que resultam dos efeitos de congestionamento, de riscos de acidentes e de poluição. A existência de todas estas externalidades, a indivisibilidade dos grandes

investimentos em infra-estruturas que cria condições de quase monopólio natural nalguns segmentos, bem como a importância da informação assimétrica entre operadores e utentes, constituem factores que tornam obrigatória a intervenção dos poderes públicos no sector por razões de mera eficiência económica. Na verdade, a existência de benefícios e custos que não são avaliados no mercado fazem com que este não seja suficiente para garantir a total eficiência económica.

Daqui nasce a necessidade da intervenção do Estado que deve procurar evitar ou ultrapassar as falhas do mercado e assegurar o interesse público, incluindo as preocupações de equidade que já referi. Essa intervenção assume normalmente as formas da oferta directa do serviço, da regulação do sector e da utilização de impostos e subsídios para internalizar custos e benefícios que o mercado não considera.

A evolução das últimas décadas no sentido da desregulamentação e privatização tem conduzido no sector dos transportes a uma redução da provisão directa por parte do Estado. Tem-se procurado separar, com sucesso variável, a gestão da rede básica de infra-estruturas, predominantemente entregue a uma entidade pública, e a operação dos serviços atribuída a empresas privadas em regime de concorrência e com direito de acesso e tarifação adequada.

Em geral, a função de regulação tem conhecido uma grande evolução apesar das dificuldades especificas que defronta. No que se refere, por exemplo, aos custos de poluição dos transportes rodoviários que muitas estimativas colocam entre 20 a 30% dos custos privados, torna-se muito difícil regulamentar ou internalizar cabalmente esses efeitos por forma a fazer pagar os que efectivamente são os seus causadores. Acresce que os compromissos decorrentes do Acordo de Quioto nos irão obrigar a um esforço suplementar para respeitar os limites de emissão de CO_2 com eventual necessidade de comprar quotas que agravarão os custos a cobrir no sector.

Quanto aos custos de congestionamento no transporte motorizado, para resolver o problema adequadamente, seria necessário conhecer o custo marginal associado a diferentes tipos de veículos em diferentes momentos. Os impostos existentes são em geral referenciados à propriedade de veículos e não ao seu uso efectivo pelo que não cumprem a função de internalizar os custos de

congestionamento. Soluções mais modernas com recurso à bilhética electrónica e à modulação horária ou geográfica ou ainda a introdução de taxas à entrada de zonas urbanas congestionadas, constituem possibilidades que têm vindo a ser experimentadas e que devem ser consideradas.

Como se vê por estes breves exemplos, são complexos os problemas da regulação do sector que o Congresso não deixará seguramente de aprofundar. Uma conclusão que pude tirar da análise do que se passa no sector é a de que se justifica uma reforma da organização institucional da Regulação que me parece ser insuficientemente independente e estar demasiado fragmentada não podendo atender adequadamente aos problemas da dimensão intermodal que é hoje tão essencial ao bom desempenho do serviço de transportes.

Verifiquei também que existem hoje alguns consensos quanto às políticas e orientações que devem presidir à criação de um sistema de transportes eficiente que sirva o público com mais qualidade e segurança. O primeiro dentre eles diz precisamente respeito à necessidade de se alcançar um maior equilíbrio entre modos de transporte, dinamizando nomeadamente o sector ferroviário, o que implica a Alta Velocidade, e desenvolvendo em geral as operações intermodais.

No sector rodoviário, há que procurar internalizar mais cabalmente os custos de congestionamento e de poluição para tornar o sistema mais amigo do ambiente. Torna-se também necessário assegurar a sustentabilidade económica do sector, carecido de capitais e da modernização de uma frota envelhecida. Isso deve ser conseguido em primeira linha através de níveis normais de rentabilidade das empresas que concorrem no sector através de uma tarifação realista. Os preços sociais que tenham que ser praticados por justificadas razões de equidade deverão dar lugar a indemnizações compensatórias correctamente calculadas. Não podemos generalizar e universalizar o princípio do utilizador-pagador porque isso implicaria admitir que não existe lugar para a intervenção do Estado como expressão da solidariedade entre cidadãos em que assenta a boa sociedade. Noutro plano, devo também sublinhar a necessidade de uma política firme para assegurar a concorrência no sector para evitar situações domínio por parte de alguns operadores.

Por seu turno, a política de transportes urbanos e suburbanos deverá estimular melhor o uso dos transportes colectivos e promover o uso racional do automóvel individual, como é bem conhecido e permanentemente desejado. Este ponto é particularmente sensível nas grandes áreas metropolitanas, sendo necessário atribuir poderes efectivos às Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e Porto.

Finalmente, na perspectiva internacional, é essencial garantir a ligação eficiente às redes europeias com todas as condições de interoperabilidade.

Todas estas orientações requerem uma política de investimentos estruturantes que colocam neste momento problemas sensíveis de financiamento. Na verdade, é conhecida a situação de crise orçamental que temos vindo a atravessar. Se excluirmos o recurso, necessariamente temporário, a medidas extraordinárias o défice tem-se situado acima de 5% do PIB e se nada fosse feito existiria o risco de ser ainda mais elevado este ano. A definição de uma estratégia da política orçamental para os próximos anos só poderá ser definida com maior precisão após serem conhecidos os termos finais da revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento que está em vésperas de ser flexibilizado nalguns dos seus aspectos. No entanto, como afirmei recentemente, o início da correcção inevitavelmente gradual da nossa situação orçamental «implicará, ainda no decurso deste ano, a tomada de novas medidas efectivas de aumento de receitas e contenção de despesas». Entre as razões de ordem económica e social que apontam para essa necessidade, referi então as seguintes: «O peso crescente das transferências relativas a pensões de reforma e a perspectiva de maior envelhecimento populacional no futuro, obrigam a construir uma situação orçamental sólida que permita contemplar sem receios a preservação do essencial do nosso sistema de segurança social. Não haverá, pois, crescimento económico saudável sem a estabilidade financeira proporcionada por um menor défice orçamental e uma contenção do rácio da Dívida Pública em relação ao PIB.»

Neste contexto, é de esperar, por exemplo, que os impostos sobre veículos e combustíveis tenham que funcionar, nas presentes circunstâncias, como alternativa a portagens, uma vez que o sector rodoviário deverá pagar grande parte das infra-estruturas que utiliza. A análise tem que ser feita como se o sector beneficiasse de

uma espécie de consignação de receitas que contribuam poderosamente para assegurar o seu equilíbrio económico.

Por outro lado, sabemos como os fundos estruturais que recebemos da União Europeia se encontram em fase de redução gradual nos dois últimos anos do actual Quadro Comunitário de Apoio, evolução que deverá ter continuidade no próximo Quadro para 2007-2013. Além disso, não podemos ignorar que os problemas de competitividade da nossa economia implicam que devemos concentrar recursos nos sectores de bens transaccionáveis internacionalmente, bem como nos projectos de inovação tecnológica.

Temos, pois, que estar preparados para que provavelmente não seja possível, com base apenas em investimento público, realizar em simultâneo todos os grandes projectos de que se tem falado para o sector: conclusão do Plano Rodoviário, lançamento das linhas ferroviárias de alta velocidade e um novo aeroporto internacional. Haverá que estabelecer prioridades e conseguir comparticipação privada para o financiamento das infra-estruturas. Estas parcerias terão que ser rodeadas de cuidados indispensáveis para evitar problemas futuros. Com efeito, as denominadas parcerias publico/privado devem obedecer a alguns critérios fundamentais:

- As empresas privadas participantes devem correr um genuíno risco comercial, associado nomeadamente à gestão dos custos, não tendo assim garantida uma determinada rentabilidade.
- A contabilidade dos encargos plurianuais assumidos pelo Estado deve ser transparente e conhecida publicamente desde o início dos projectos
- Devem existir limites globais aos montantes que o Estado pode comprometer para o futuro em percentagem das despesas totais de investimento, por forma preservar margem de liberdade à política de investimento futura.

Com estas condições é, pois, necessário contar com o concurso de capitais privados para o sector embora, nesta perspectiva, não sejam encorajadoras as conclusões de um recente documento da Conferência Europeia dos Ministros de

Transportes dos países da OCDE [1], onde é possível ler o seguinte: « O volume de capital privado que tem sido possível atrair para infra-estruturas de transporte tem permanecido relativamente reduzido em relação ao investimento realizado nesse tipo de equipamentos. Além disso, as relações contratuais entre Governos e os fornecedores privados de serviços de infra-estruturas têm sido menos do que estáveis. No seu conjunto, a desregulamentação e a privatização parecem ter tido sucesso limitado na redução da necessidade de afectar fundos públicos para financiar as infra-estruturas de transportes».

O que tudo isto implica é que não será apropriado iniciar um vasto conjunto de grandes projectos sem nos assegurarmos com rigor da viabilidade do seu integral financiamento. De qualquer forma, não podemos também ignorar, como tenho afirmado muitas vezes, que o nosso principal problema económico é a necessidade de aumentarmos o nosso potencial de crescimento. Nesta perspectiva, considero que a recuperação da economia requer o contributo de um programa inteligente de investimento público em que há necessidade de incluir o sector de transportes como peça importante de que depende o nosso crescimento económico futuro. O país terá que fazer escolhas delicadas neste domínio tão estruturante do nosso futuro. Estou certo que os trabalhos do Congresso que hoje se inicia darão um significativo contributo para o esclarecimento das perspectivas técnicas a considerar no processo de decisão que conduza ao sistema de transportes eficiente e moderno de que o país precisa. Desejo, pois, a todos um bom Congresso.

Lisboa, 15 de Março de 2005

Vítor Constâncio

[1] European Conference of Ministers of Transport (2004) "The limits of (de-)regulation of transport infrastructure services" , CEMT/CS(2004)32, September 2004