



Tribunal de Contas



AUDITORIA AO MODELO DE GESTÃO, FINANCIAMENTO E REGULAÇÃO DO SETOR RODOVIÁRIO

Volume I

Relatório de Auditoria







Auditoria ao modelo de gestão, financiamento e regulação do setor rodoviário



Ficha Técnica

COORDENAÇÃO GERAL
Maria Gabriela Ramos
(Auditora Coordenadora do DA IX)

COORDENAÇÃO DA AUDITORIA
António Garcia
(Auditor Chefe do DA IX)

EQUIPA AUDITORIA
Cristina Richter Salvador
Maria João Silveira

CONCEÇÃO E ARRANJO GRÁFICO
Ana Salina

Este Relatório de Auditoria está disponível no sítio do Tribunal de Contas www.tcontas.pt

Para mais informações sobre o Tribunal de Contas contacte:

TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Tel: 00 351 21 794 51 00
Fax: 00 351 21 793 60 33
Linha Azul: 00 351 21 793 60 08/9
Email: geral@tcontas.pt





COMPOSIÇÃO DO PLENÁRIO DA 2.ª SECÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE APROVOU ESTE RELATÓRIO

Relator:

Conselheiro José Manuel Monteiro da Silva

Adjuntos:

Conselheiro António José Avérous Mira Crespo
Conselheiro José de Castro de Mira Mendes
Conselheiro José Luís Pinto Almeida
Conselheiro Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes
Conselheiro António Augusto Pinto dos Santos Carvalho
Conselheiro João Manuel Macedo Ferreira Dias
Conselheiro António Manuel Fonseca da Silva
Conselheiro Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha

ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

VOLUME I

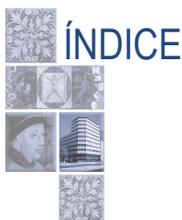
- I Sumário Executivo
- II Corpo do Relatório
- III Vista ao Ministério Público, Destinatários, Publicidade e Emolumentos

VOLUME II

- IV Anexos: Contraditório e análise







I	SUMÁRIO EXECUTIVO	5
	NOTA INTRODUTÓRIA	5
	1. INTRODUÇÃO.....	7
	1.1. Natureza e âmbito da auditoria.....	7
	1.2. Objetivos da ação	7
	1.3. Metodologia e Procedimentos	7
	2. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	8
	2.1. Entidades intervenientes	8
	3. OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES.....	8
	3.1. Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Setor Rodoviário (NMGFSR).....	8
	3.2. A gestão e regulação do InIR, I.P. no âmbito do NMGFSR.....	12
	3.3. O papel do InIR, I.P. na avaliação da sustentabilidade das subconcessões da EP, S.A.	14
	3.4. Papel do InIR, I.P. no âmbito da negociação de contratos/introdução de portagens reais	17
	4. RECOMENDAÇÕES	21
II	CORPO DO RELATÓRIO	23
	5. NOVO MODELO DE GESTÃO E FINANCIAMENTO DO SETOR RODOVIÁRIO (NMGFSR)	23
	5.1. Antecedentes.....	23
	5.2. Implementação do novo modelo	24
	5.3. Criação de uma entidade reguladora para o sector rodoviário.....	26
	5.4. Situação atual	28
	6. FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DAS OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS PELAS CONCESSIONÁRIAS....	34
	6.1. Vistorias/Inspeções realizadas.....	34
	6.2. Multas.....	36
	6.3. Relatórios/Informações produzidos	38
	7. CONTROLO E AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO SERVIÇO PRESTADO	38
	7.1. Disponibilidade das Vias	38
	7.2. Nível de serviço das vias	40
	7.3. Sinistralidade	40
	7.4. Externalidades ambientais.....	41
	7.5. Reclamações	41
	7.6. Avaliação de desempenho das concessionárias	43
	8. MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO FINANCEIRO DAS CONCESSIONÁRIAS.....	44



9.	ANÁLISE E AVALIAÇÃO DOS RISCOS DOS CONTRATOS NA ÓTICA DO CONCEDENTE	45
9.1.	Acompanhamento da matriz de risco	45
9.2.	Encargos com PPP	46
10.	AVALIAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE E <i>VALUE FOR MONEY</i> DAS SUBCONCESSÕES DA EP, S.A.	48
11.	NEGOCIAÇÃO DE CONTRATOS/INTRODUÇÃO DE PORTAGENS REAIS	54
11.1.	A intervenção do InIR, I.P. na Introdução de Portagens nas Concessões SCUT	62
III	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	65
12.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	65
13.	DESTINATÁRIOS	65
14.	PUBLICIDADE	65
15.	EMOLUMENTOS	65



ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 – Anterior Modelo de Gestão e Financiamento do Setor Rodoviário	23
Ilustração 2 – Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Setor Rodoviário	28



ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Comparação das TIR Concessões SCUT/Subconcessões EP, S.A.	18
Quadro 2– Modelo Contratual e Financeiro do NMGFSR	33
Quadro 3 – Fiscalizações por Concessionária	35
Quadro 4 – Síntese dos Planos de Controlo de Qualidade e dos Manuais de Operação e Manutenção	35
Quadro 5 – Processos de multa aplicados pelo InIR, I.P.	36
Quadro 6 – Processos de multa propostos pelo InIR, I.P.	37
Quadro 7 – Tabela de deduções à remuneração das concessionárias por disponibilidade em 2010	39
Quadro 8 – Tabela de deduções à remuneração das concessionárias por disponibilidade em 2011	39
Quadro 9 – Distribuição das reclamações por evento, em 2009 e 2010	42
Quadro 10 – Evolução das reclamações por Concessão	43
Quadro 11 – Subconcessões lançadas pela EP, S.A.	48
Quadro 12 – Alterações do VAL das Subconcessões da EP, S.A. (entre a 1.ª fase e bafo)	49
Quadro 13 – Aditamentos aos contratos de concessão	59



SIGLAS

AE	Autoestrada
AEA	Autoestradas do Atlântico
AEDL	Autoestradas do Douro Litoral
AEM	Autoestrada do Marão
ANSR	Autoridade Nacional Segurança Rodoviária
BAFO	Best and Final Offer
BLA	Beira Litoral e Alta
CB	Caso Base
CD	Conselho Diretivo
CGE	Conta Geral do Estado
CNIR	Conta Nacional de Infraestruturas Rodoviárias
CSR	Contribuição de Serviço Rodoviário
DCPC	Departamento de Controlo Prévio e Concomitante
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
EP	Estradas de Portugal
E.P.E	Entidade Pública Empresarial
EUROSTAT	Gabinete de Estatísticas da União Europeia
GASEPC	Gabinete de Acompanhamento do Sector Empresarial do Estado Parcerias e Concessões
GPERI	Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais
ICERR	Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária
ICOR	Instituto para a Construção Rodoviária
IEP	Instituto das Estradas de Portugal
IGF	Inspeção Geral de Finanças
InIR, I.P.	Instituto de Infraestruturas Rodoviárias
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
I.P.	Instituto Público
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IPCC	Índice do Poder de Compra Concelhio
ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JAE	Junta Autónoma de Estradas
KPMG	KPMG & Associados – Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, S.A.
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
MEE	Ministério da Economia e do Emprego
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
MGF	Modelo de Gestão e Financiamento
MOPTC	Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações
NMGFSR	Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Setor Rodoviário
OE	Orçamento de Estado
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PIC	Período Inicial da Concessão



PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PPP	Parcerias Público Privadas
PRN	Plano Rodoviário Nacional
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REF	Reequilíbrio Financeiro
RRN	Rede Rodoviária Nacional
RJPPP	Regime Jurídico das Parcerias Público Privadas
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SEC	Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas
SCUT	Sem Cobrança ao Utilizador
SIG	Sistema de Informação Geográfica
TC	Tribunal de Contas
TIR	Taxa Interna de Rentabilidade
TRIR	Taxa de Regulação das Infraestruturas Rodoviárias
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
VAL	Valor Esperado Atual Líquido



GLOSSÁRIO

Accountability	Prestação de contas/necessidade de responsabilização e transparência da gestão pública
Benchmarking	Busca das melhores práticas que conduzem a um melhor desempenho
Benefícios sombra	Benefícios não contratualizados
Best and Final Offer	A melhor e última proposta num concurso público
Cash-flows	Fluxos Monetários
Caso Base	Representa a equação financeira na qual assentam os pressupostos macroeconómicos do projeto de PPP/traduz a condição financeira do parceiro privado.
Checklist	Lista de controlo
Clawback	Partilha de benefícios
Fees	Comissões e honorários
Free flow	Fluxo livre automóvel
Know how	Conhecimento técnico
PIB per capita	Quociente entre o PIB e a população de um país
Project Finance	Financiamento de infraestruturas a longo prazo com base nos <i>cash-flows</i> do projeto o qual constitui um ativo de uma sociedade veículo.
Ranking	Processo de posicionamento de itens de estatísticas individuais, de grupos ou comerciais, na escala ordinal de números, em relação a outros.
Relato	Documento elaborado pelos Auditores do Tribunal de Contas que ainda não foi submetido a contraditório.
Risk Free	Sem risco
Shortlist	Lista dos concorrentes que passam à fase final de negociação.
Stakeholders	Intervenientes em sentido lato; os que influenciam ou são influenciados pelo processo de decisão de acordo com os seus direitos diretos ou indiretos; entidades com legítimos interesses ligados ao processo de decisão.
Value for Money	Valor do dinheiro em termos de eficiência, eficácia e economia



I SUMÁRIO EXECUTIVO

NOTA INTRODUTÓRIA

1. O Tribunal de Contas aprovou, no Plano Anual de 2009, a realização de uma Auditoria ao Modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Setor Rodoviário.
2. Os trabalhos de auditoria decorreram em 2010, tendo o respetivo relato sido enviado, em Fevereiro de 2011, para o InIR, I.P., para o MOPTC¹, atual MEE, para a Parpública e, em Junho de 2011, para as Estradas de Portugal, S.A., para que tais entidades se pronunciassem em sede de contraditório. Daquele conjunto de destinatários todos se pronunciaram à exceção da Parpública.
3. Todavia, a evolução verificada desde então e dada a situação económica e financeira em que se encontrava o país, o Estado Português solicitou ajuda externa tendo para o efeito assinado, em Maio de 2011, um Memorando de Entendimento com a União Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, no qual ficou estabelecido um conjunto de reformas que o país se comprometeu a implementar.
4. Aquando da conclusão da elaboração da versão do respetivo do Relato², não fora ainda tida em linha de conta a avaliação que foi efetuada, posteriormente, aos contratos de PPP, no âmbito das infraestruturas rodoviárias, bem como as reformas a implementar naquele sector.
5. Naquele relato tinham sido apontadas diversas falhas à atividade desenvolvida pelo InIR, I.P., nomeadamente no que respeita à atividade de gestão e regulação dos contratos de PPP, à análise de risco, à fiscalização de contratos, à aplicação de penalizações por incumprimentos, à sustentabilidade e à análise de impactos.
6. Paralelamente, havia sido iniciada outra auditoria³ cujos resultados da fase de realização dos trabalhos de campo conduziram à necessidade de analisar e atualizar alguns aspetos do referido documento, o que veio influenciar o normal andamento da presente auditoria, nomeadamente no que concerne à fase de revisão e de finalização do relato.
7. Até à elaboração do referido relato, o InIR, I.P. respondeu a três questionários remetidos pelo Tribunal de Contas e procedeu ao envio do respetivo Contraditório.
8. Nestes termos, e **com vista à atualização da informação contida naquele relato, o Tribunal procedeu, em Outubro de 2011, ao envio de um novo questionário ao InIR, I.P..**
9. No âmbito da resposta enviada ao TC, o InIR, I.P., para além da remessa de informação atualizada conforme solicitado em 2011, procedeu, também, ao envio das versões iniciais das respostas aos questionários do TC⁴ e ao primeiro contraditório, informando que as mesmas não espelhavam, efetivamente, a realidade do InIR, I.P.. E, nesse sentido, informou o TC de que as respostas ora enviadas “*são efetivamente consentâneas com a realidade, desde que o CD assumiu funções em 25 de Outubro de 2007.*”

¹ Extinto de acordo com o n.º 1 do artigo 21.º do Decreto – Lei n.º 86 – A/2011 de 12 de Julho, diploma que aprovou a orgânica do XIX Governo Constitucional. As atribuições daquele Ministério transitaram para o Ministério da Economia e do Emprego nos termos daquele Decreto – Lei.

² Reportado a Julho de 2010.

³ Auditoria aos encargos com o Programa de Concessões/Subconcessões rodoviárias.

⁴ Para efeitos de recolha de informação, o TC remetera, em 2010, três questionários ao InIR, I.P.



10. Assim, a documentação facultada pelo InIR, I.P. ao Tribunal, a seu pedido, em 2010 e na sua versão de 2011, evidenciava a existência de divergências⁵.

5 “... o presente documento contempla ... as minutas e projetos anteriormente preparadas para envio a esse Douto Tribunal, tal como foram remetidas à anterior Secretaria de Estado das Obras Públicas, considerando que tal procedimento era requerido pela então tutela. A simples comparação entre os documentos que ora se juntam e os enviados a V. Exas., traduzem a nosso ver **significativas omissões de informação** com significativos impactes na credibilidade deste Instituto, facto que a V. Exas. pertence agora avaliar.”

“A própria natureza dos procedimentos agora revelados e a informação transcrita nestes documentos confirmam, substantivas divergências por força de orientações a que o InIR estava sujeito e **atestam o quanto desproporcionado será designar o Instituto como entidade independente** e o alcance dos condicionalismos que eram objeto da última questão do Vosso primeiro questionário.”

“Veremos agora, para cada uma das respostas enviadas, quais os factos relevantes omitidos por força das orientações da tutela, daí resultando as respostas que até esta data V. Exas. conheciam.” (Negrito do TC)





1. INTRODUÇÃO

1.1. Natureza e âmbito da auditoria

11. A presente ação reveste a natureza de uma Auditoria Operacional, ao Modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Setor Rodoviário no âmbito do novo modelo de gestão e financiamento do setor rodoviário⁶, com especial ênfase no domínio da monitorização e fiscalização do cumprimento das obrigações emergentes dos contratos de concessão/subconcessão das infraestruturas rodoviárias, bem como na avaliação do desempenho das concessionárias.⁷

1.2. Objetivos da ação

12. De acordo com o Plano Global da Auditoria, foram formulados os seguintes objetivos:

- ✓ **Caracterizar** o novo modelo de gestão e financiamento do setor rodoviário (NMGFSR);
- ✓ Elencar as **principais consequências e implicações práticas do NMGFSR**;
- ✓ Proceder ao levantamento das principais ações e medidas tomadas pelo INIR, I.P. no âmbito da **fiscalização e gestão da qualidade do serviço prestado** pelas diversas concessionárias, no âmbito dos respetivos contratos;
- ✓ Apreciar o trabalho desenvolvido pelo INIR, I.P. no âmbito da monitorização do **desempenho financeiro** das diversas concessionárias de autoestradas;
- ✓ Apreciar o trabalho desenvolvido pelo INIR, I.P., no âmbito da **análise dos riscos das concessões na ótica do concedente**;
- ✓ Apreciar o trabalho realizado pelo INIR, I.P., relativo à **avaliação da sustentabilidade financeira e do Value for Money** do programa de subconcessões da EP-Estradas de Portugal, S.A.;
- ✓ Examinar o posicionamento do INIR, I.P. relativamente à **introdução de portagens nas concessões SCUT**.

1.3. Metodologia e Procedimentos

13. A metodologia utilizada teve subjacentes os princípios, métodos e técnicas utilizados pelo Tribunal de Contas, constantes do seu Manual de Auditoria e Procedimentos e, bem assim, as práticas e normas aceites pelas organizações internacionais de controlo externo como é o caso da INTOSAI⁸, em especial, as linhas de orientação sobre as melhores práticas definidas por esta entidade no domínio das auditorias a parceiras público-privadas, concessões e regulação. O presente trabalho teve ainda subjacente as boas práticas internacionais utilizadas por entidades congéneres do Tribunal de Contas, em trabalhos desta natureza.

14. Procedeu-se, assim, ao levantamento e análise dos elementos de informação disponíveis no Tribunal.

⁶ RCM n.º 89/2007, de 11 de Julho. Relatório 2011 - Agosto – Parcerias Público Privadas e Concessões – Ministério das Finanças – Direção Geral do Tesouro e Finanças.

⁷ Note-se que está a decorrer junto da EP, S.A. uma Auditoria de Gestão aos “Encargos com PPP – Rodoviárias”, com o objetivo de quantificar as obrigações emergentes dos contratos de concessão/subconcessão e que está, também, incluída no Plano de Atividades de 2012 do TC, a realização de uma auditoria à EP, S.A., de acordo com o solicitado pelo senhor Ministro da Economia e do Emprego, onde constam como objetivos a análise das demonstrações financeiras da EP, S.A., nos seus exercícios de 2007 a 2011, e a avaliação da sustentabilidade futura do modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário nacional e do respetivo impacto nas demonstrações financeiras da empresa.

⁸ *International Organization of Supreme Audit Institutions* - instituição criada em 1953, no seio da ONU e que congrega Instituições Superiores de Controlo Financeiro de todo o mundo. Portugal é seu membro fundador.



15. Na primeira fase da auditoria, foram remetidos questionários, em Abril de 2010, ao InIR, I.P., a principal entidade com a responsabilidade de regular e fiscalizar o setor das infraestruturas rodoviárias, para Parpública- Participações Públicas, SGPS, S.A., entidade que presta assessoria ao Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP) e que integra uma unidade especializada de PPP.
16. Posteriormente, com o objetivo de proceder a uma atualização da atividade do InIR, I.P. e, deste modo, evitar risco de muitas observações proferidas no relato relativas ao ano de 2010 se encontrarem, entretanto, desajustadas da realidade face ao trabalho desenvolvido pelo InIR, I.P. no decurso de 2011, remeteram-se, em Outubro de 2011, novos questionários ao InIR, I.P.
17. Todas as respostas aos questionários foram oportunamente analisadas e validadas.
18. No decurso de todo o processo de auditoria foi realizado um conjunto de entrevistas aos diversos responsáveis do InIR, I.P..

2. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

2.1. Entidades intervenientes

19. No sentido de dar cumprimento ao disposto na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada pela Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto, nomeadamente nos seus artigos 13.º e 87.º, após a atualização da informação relativa à atividade do InIR, I.P. referida no parágrafo 8 o juiz relator do processo determinou o envio do relato, com os resultados da auditoria atualizados, ao InIR, I.P., ao Ministro da Economia e do Emprego do XIX Governo Constitucional, ao Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações do XVIII Governo Constitucional, ao Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações do XVIII Governo Constitucional, ao Presidente da EP, S.A., ao ex – Presidente da EP, S.A. e a um ex – vogal do Conselho de Administração da EP, S.A. Este procedimento teve por finalidade permitir que todas as entidades diretamente responsáveis envolvidas nos resultados da auditoria do TC se pronunciassem sobre o conteúdo e conclusões daquele documento.
20. Não se pronunciaram, sobre o relato, o Presidente do Conselho de Administração⁹ e um Vogal do Conselho de Administração das Estradas de Portugal, S.A.
21. As respostas recebidas foram devidamente analisadas e ponderadas e, em tudo o que contribuiu para aclarar e fixar a matéria de facto e de direito, foram tidas em conta na redação deste relatório.
22. Não obstante o que precede o Tribunal entende, ainda, fazer figurar, em anexo a este relatório, as respostas que recebeu, na sua versão integral, bem como a sua respetiva análise e dar-lhes a mesma publicidade que a este documento, tendo em vista contribuir para o mais amplo esclarecimento possível da opinião pública e dos contribuintes.

3. OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

3.1. Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Setor Rodoviário (NMGFSR)

23. Do ponto de vista orçamental, o novo modelo de gestão e financiamento do setor rodoviário visou, essencialmente, reduzir a dependência da EP-Estradas de Portugal, S.A. (EP, S.A.) das **elevadas transferências do Orçamento de Estado** (via PIDDAC) e proporcionar-lhe uma **maior autonomia financeira e de gestão** na execução do Plano Rodoviário Nacional.

⁹ Mandato 2006 – 2010.



24. A solução encontrada teve repercussões, ainda que de forma indireta, nas contas públicas, pelo facto de se amputar à receita orçamental do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP) uma parte importante deste imposto, a denominada contribuição de serviço rodoviário (CSR), que passa a ser paga diretamente a uma sociedade anónima, **a EP, S.A., como receita própria**. Todavia, a perda desta receita orçamental acabou por ser compensada com a eliminação de encargos do Estado, uma vez que deixaram de ocorrer, em sede de PIDDAC, transferências para a EP, S.A..

25. A propósito, sobre esta matéria, no parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010, o Tribunal refere que:

“A contabilização da contribuição de serviço rodoviário (CSR) no montante de €576 M, continuou a ser efectuada por dedução à receita de ISP sem qualquer reflexo no OE. O impacto da CSR (criada para financiar a EP – Estradas de Portugal, S.A.) na receita do ISP (...) foi objecto de apreciação crítica pelo Tribunal e recomendação nos Pareceres sobre as CGE de 2008 e de 2009¹⁰. No OE para 2011 os fundos em causa, contrariando o recomendado, continuaram a ser inscritos em receita e em despesa embora esta situação possa ser alterada em 2012, em virtude da LEO republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de Outubro, que integra a EP no subsector dos SFA da administração central.”

26. Todavia, nos termos alegados pelo Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações do XVIII Governo Constitucional, *“a adoção do NMGFSR permitiu entre 2007 e 2011 uma poupança na ordem dos 1.447 M€, para a qual contribuíram, (...) uma poupança de 6.253 M€, nas contribuições dos contribuintes, face ao que estava estimado, as verbas despendidas pelos utilizadores a título da CSR e das receitas de portagens que totalizam 2.412 M€ e o endividamento da EP, S.A. que atingiu os 2.571M€ (...)”*.

27. Atente-se que o objetivo orçamental do NMGFSR de **reduzir o esforço financeiro do Estado através do reforço da autossustentabilidade financeira da EP, S.A.** foi, em boa parte, concretizado mediante a substituição de transferências de verbas orçamentais do PIDDAC pela obtenção da CSR, um **imposto rodoviário, a pagar por todos os contribuintes que abastecem as suas viaturas**.

28. No entanto, o facto de esta **receita ser insuficiente** para dar cobertura aos compromissos da EP, S.A. no âmbito das concessões rodoviárias **tem potenciado o endividamento desta empresa** que, no final de 2010, ascendia a 2 mil milhões de euros, acentuando, desta forma, a necessidade de introduzir **portagens nas concessões SCUT**.

29. No âmbito do NMGFSR, o Estado, ao atribuir à EP, S.A. a concessão geral da rede rodoviária nacional, por 75 anos, passando as parcerias público privadas (PPP) rodoviárias para um regime de subconcessão, aumentou o **prémio de risco exigido pelos financiadores**, com repercussões ao nível dos encargos, pelo facto do concedente passar a ser a EP, S.A. e não o Estado.

30. Neste domínio, a Parpública veio referir ao Tribunal que¹¹:

“Com efeito, no âmbito do processo negocial houve necessidade de encontrar soluções suscetíveis de dar resposta, designadamente, às seguintes condicionantes inerentes ao próprio processo:

- a) *O interesse do Estado **em continuar como entidade concedente, de modo a diminuir os custos financeiros** decorrentes de um agravamento do perfil de risco, que seria inevitável caso as concessões passassem para um regime de subconcessão, assumindo a EP o papel de entidade sub-concedente, evitando igualmente as previsíveis dificuldades de adesão das entidades financeiras a este novo modelo.”¹²*

¹⁰ Recomendação 8 – PCGE/2008 e Recomendação 8 – PCGE/2009 - *“O Tribunal volta a recomendar que a contribuição de serviço rodoviário criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto, seja objeto de previsão e execução na esfera do Orçamento do Estado através da inscrição do valor cobrado, como receita orçamental, e da sua transferência para a EP – Estradas de Portugal, S.A., como despesa orçamental.”*

¹¹ Em Maio de 2010.

¹² Negrilo do Tribunal de Contas.



31. A crise financeira veio implicar, por parte dos financiadores, uma menor oferta de crédito, com taxa de juro agravada e **condições de bancabilidade mais exigentes**. Estas repercutiram-se, também, num maior **risco de refinanciamento**, com a concessão de empréstimos com prazos inferiores à vida útil dos bens e numa menor tolerância dos bancos financiadores ao risco de tráfego.
32. No âmbito do setor das infraestruturas rodoviárias, o NMGRS veio implicar, em face da crise financeira internacional, a coexistência de múltiplos modelos de parceria, que acabam por induzir maior complexidade ao modelo de regulação:
- ✓ As concessões diretas do Estado com portagens reais a favor das concessionárias;
 - ✓ As concessões diretas do Estado em regime de portagem real, com portagens reais a favor da EP, S.A., em troca de pagamentos por disponibilidade;
 - ✓ As concessões diretas do Estado em regime SCUT com portagens acordadas a favor da EP, S.A. (concessionárias SCUT), em troca de pagamentos por disponibilidade;
 - ✓ As subconcessões da EP, S.A. com as novas concessionárias, assentes, essencialmente, em pagamentos por disponibilidade;
 - ✓ A concessão do Estado com a EP, S.A..
33. O Tribunal considera que o facto de o Estado continuar ainda como Concedente de 16 dos 23 contratos de PPP rodoviárias existentes constitui evidência da **fraca integração contratual das PPP rodoviárias ao NMGRS**. Este quadro complexo, de múltiplos modelos contratuais e financeiros de PPP presentes no NMGRS, veio criar dificuldades **em matéria de controlo financeiro dos encargos assumidos com as PPP rodoviárias**. **Por outro lado**, existem, também, evidências de uma menor clareza quanto à dimensão das diversas componentes que integram o apuramento dos encargos líquidos **com as PPP rodoviárias**.
34. A este propósito, o Tribunal considera oportuno transcrever as seguintes afirmações da UTAO, constantes dos seus Pareceres Técnicos n.º 2 e n.º 10 /2010¹³:
- ☞ *“Em suma, a revisão em baixa do valor atual dos encargos líquidos de PPP operada no Relatório da proposta de OE/2010 depende crucialmente da geração de receita líquida a partir de 2030 com as concessões e subconcessões rodoviárias, que deveria **ser objeto de explicação adequada no Relatório, o que não se verifica.**”¹⁴*
- ☞ *“No entendimento da UTAO há a assinalar a persistência de insuficiência de informação no relatório da proposta de OE/2010, que dificulta a sua análise técnica, relativamente à:*
- *inclusão de estimativas para encargos adicionais com PPP;*
 - *ausência de devida explicação (quantificada) às revisões efetuadas nos encargos previstos com as PPP entre as sucessivas propostas de Orçamento de Estado para a totalidade do período de projeção.”*
- ☞ *“A não inclusão de estimativas para encargos adicionais, nomeadamente, por modificação unilateral do contrato, atrasos nas expropriações e atrasos nas aprovações ambientais, que ascendem a montantes significativos, eventualmente apresentadas na forma de um intervalo de variação, não deixando obviamente de apresentar os valores atualmente disponibilizados relativos a compromissos já assumidos.”*
- ☞ *“A ausência da devida explicação (quantificada) às revisões efetuadas nos encargos previstos com as PPP entre sucessivas propostas de Orçamento do Estado para a totalidade do período de projeção.”*

¹³ Pareceres em que foram analisadas as propostas de Lei de Orçamento do Estado para 2010 e 2011, respetivamente.

¹⁴ Negrito do Tribunal de Contas.

☞ “A não identificação em separado dos encargos e dos proveitos previstos para as diversas concessões, pese embora essa informação referente às PPP rodoviárias tenha sido fornecida à UTAO, posteriormente à entrega do orçamento e a pedido desta Unidade.”

☞ “A não identificação da metodologia subjacente às estimativas de encargos e proveitos, bem como a informação constante no Relatório da proposta do OE/2011 não permitir sequer concluir se os valores apresentados se encontram a preços correntes ou a preços constantes de um dado ano (não identificado). Não obstante a convenção habitual de nada sendo dito se interpretar como estando a preços correntes, tratando-se de projeções a longo prazo, tal deveria ser explicitamente mencionado, acrescentando ainda o facto de os serviços do MFAP não terem esclarecido a dúvida levantada em tempo pela UTAO.”

35. Mais recentemente na análise à proposta do Orçamento do Estado para 2012, aquela mesma entidade no seu Parecer Técnico n.º 10/2011 continua a considerar recomendável que:

☞ “No domínio da transparência do processo orçamental (...) o relatório que acompanha a proposta de lei do Orçamento do Estado apresente os elementos técnicos necessários para a sua análise e escrutínio públicos, nomeadamente: (...) iv) uma justificação para as diferenças entre sucessivos orçamentos de Estado relativos às estimativas/previsões para os encargos plurianuais, nomeadamente com as Parcerias Público-Privadas; (...)”

36. Por outro lado, o facto de estas PPP serem pagas, essencialmente, em **função da disponibilidade das infraestruturas e não da sua utilização**, implica um **maior rigor de controlo e fiscalização por parte das estruturas de gestão dos contratos de PPP**, pelo que confere um **maior risco** à atividade de gestão pública de PPP. A alteração do paradigma de remuneração das concessionárias implica, agora, um maior rigor de controlo e avaliação sobre a qualidade dos serviços prestados e uma maior eficácia dos mecanismos de penalização das concessionárias no sentido de salvaguardar a mais-valia dos contratos firmados para os contribuintes.

37. Por seu turno MOPTC do XVIII Governo Constitucional esclareceu que “...a razão para que o pagamento seja essencialmente em regime de disponibilidade e de serviço, e não pelo tráfego, reside apenas e só no facto de que o NMGFSR definiu como essencial ao modelo que, como titular das receitas de portagem, seria a EP, SA a assumir o risco de tráfego...”.

38. Aquele Governante referiu, ainda, que “71% das novas subconcessões da EP, S.A. não tem perfil de auto-estrada, pelo que não seria nunca possível portajá-las”.

39. Este modelo veio, também, de certa forma, potenciar a escolha de projetos de carácter menos prioritário, pelo facto de privilegiar a escolha do modelo PPP em regime de subconcessão em detrimento da contratação direta, sem que previamente fosse efetuada, por via do comparador do setor público, uma avaliação do *value for money* da PPP. Conforme resulta do exposto na base 32 do Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de Novembro, “a concessionária deve privilegiar, como forma de execução do objecto das presentes bases, as parcerias público-privadas.” Relativamente a esta questão, o MOPTC do XVIII Governo Constitucional alegou, aquando do contraditório ao primeiro relato, que a maior ou menor prioridade dos projetos de investimento não é uma matéria que esteja sujeita à apreciação do Tribunal.

40. Não obstante o Tribunal esclarece que, nos termos das suas competências, o controlo da boa gestão ou do mérito, integra, igualmente, a apreciação da prioridade de quaisquer investimentos públicos à luz de princípios de *Value for Money* (eficiência, eficácia e economia) e de comportabilidade dos seus encargos.

41. Em síntese, no atual contexto da **crise financeira internacional**, o quadro jurídico e financeiro associado às PPP rodoviárias constantes do **novo modelo de gestão e de financiamento do setor rodoviário**, evidencia, para já, o seguinte:

- **Aumento do nível de endividamento da EP, S.A.** resultante do facto das receitas da contribuição de serviço rodoviário serem insuficientes para fazer face aos encargos efetivos com estas PPP.
- **Aumento do prémio de risco dos contratos de financiamento, com repercussões negativas ao nível dos encargos para o Estado**, em resultado da crise financeira e, também, do facto de, no âmbito do modelo de subconcessão, o Estado ter deixado de assumir o papel de concedente, transferindo essa responsabilidade para a EP, S.A..
- Aumento do **nível de exposição financeira e de risco do Estado nas PPP que contratualiza, já que, no atual contexto, os bancos financiadores passam a transferir riscos comerciais para o Estado**, aumentam as suas garantias, reduzem as maturidades dos empréstimos, aumentam os “spreads” e os honorários.
- **Transferência do risco de tráfego** para a EP, S.A. que passa a beneficiar das receitas de portagem, em troca de um **pagamento por disponibilidade**, proporcionando às concessionárias uma **renda**, independentemente do tráfego verificado nas respetivas vias. Não foram apresentadas evidências de que os benefícios e a eficácia do investimento público neste modelo se encontrem ligados às previsões de tráfego.
- **Um modelo institucional de regulação e gestão mais complexo e menos claro**, dado que o InIR, I.P., para além de não revestir a natureza de entidade reguladora independente, assume, também, o papel de representante do Estado concedente, partilhando algumas das suas responsabilidades com a EP, S.A. em matéria de fiscalização e gestão de contratos, dada a coexistência de múltiplos **modelos de concessão do Estado com subconcessões da EP, S.A.**. Acresce, ainda, o facto de o mecanismo de remuneração associado à disponibilidade conferir maior complexidade quanto à gestão e regulação dos contratos PPP.
- Aumento do **risco de escolha de projetos de menor prioridade**, que podem comprometer a sustentabilidade financeira da EP, S.A.. Esta situação não será alheia ao facto **de se eleger como preferencial o modelo PPP**, em **regime de subconcessão**, baseado essencialmente em pagamentos por disponibilidade que funcionam, na prática, como rendas para as concessionárias, independentemente dos cenários de tráfego.
- **Uma maior participação do cidadão/contribuinte no financiamento** global do sistema de gestão rodoviária, com o pagamento generalizado, por parte de todos os contribuintes/consumidores de combustível, da contribuição de serviço rodoviário.

42. Sem prejuízo do que antecede e em sede de alegações ao TC, o Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações do XVIII Governo Constitucional veio destacar, como resultados positivos do NMGFSR, o crescimento do investimento no interior do país, a promoção da coesão social e territorial, a redução da sinistralidade em 32% e o aumento da execução do PRN, situando-se a mesma em 75%. No entanto, tais alegações não suscitaram alterações às observações e conclusões.

3.2. A gestão e regulação do InIR, I.P. no âmbito do NMGFSR

43. O InIR, I.P. foi criado como entidade reguladora do setor rodoviário, especificamente para desenvolver a respetiva atividade no âmbito do novo modelo de gestão e financiamento das infraestruturas rodoviárias.
44. Este Instituto tem por missão “regular e fiscalizar o setor das infraestruturas rodoviárias e supervisionar e regulamentar a execução, conservação, gestão e exploração das referidas infraestruturas, numa perspetiva integrada de ordenamento do território e desenvolvimento económico”.
45. O InIR, I.P. é a entidade responsável pela **gestão e fiscalização dos contratos de concessão do Estado com as concessionárias de autoestradas e do contrato de concessão do Estado com a EP, S.A.**. O InIR, I.P. assume, igualmente, em 2ª linha, responsabilidades de fiscalização dos contratos de subconcessão da EP, S.A. com as novas concessionárias de autoestradas.



46. Foi, igualmente, atribuída ao InIR, I.P. **a responsabilidade de representar o Estado concedente na sua relação com as antigas concessionárias de autoestradas, cuja fiscalização dos contratos já não pertence à esfera de controlo da EP, S.A., empresa que realiza, em nome do Estado, todos os pagamentos no âmbito das concessões/subconcessões.**
47. De facto, **o InIR, I.P. representa, atualmente, o Estado concedente em cerca de 16 dos 23 contratos existentes**, partilhando algumas das suas responsabilidades com a EP, S.A. em matéria de fiscalização e de gestão.
48. Neste domínio, constata-se que, em mais de 70% das concessões rodoviárias, cabe formalmente ao InIR, I.P. o efetivo desempenho da função de concedente, apesar deste não assumir qualquer responsabilidade pelo pagamento às concessionárias.
49. Em síntese, **o InIR, I.P. é, em simultâneo, representante do Estado concedente na sua relação com as primeiras concessionárias de autoestradas e fiscalizador do próprio Estado concedente no âmbito do contrato de concessão celebrado entre o Estado e a EP, S.A..**
50. Apesar de, formalmente, o InIR, I.P. deter um vasto e complexo conjunto de atribuições e de funções reguladoras, na prática, **a sua capacidade de fiscalização e de regulação acaba por ser limitada**, pelo facto de não revestir a natureza de uma entidade reguladora independente e de acumular as funções de concedente com as de regulador, à semelhança do que se verificava com a Estradas de Portugal, contribuindo, deste modo, para o enfraquecimento do sistema regulatório, no domínio das infraestruturas rodoviárias.
51. Na realidade, a atividade do InIR, I.P. tem-se centrado mais no exercício de funções de fiscalização e de regulação técnica, embora, no ano de 2011, se tenha registado uma evolução positiva ao nível da regulação financeira dos contratos de concessão.
52. No âmbito das PPP rodoviárias, a função de concedente e de gestão de contratos, em sentido lato, acaba por estar dispersa por diversas entidades, designadamente pela EP, S.A. (ao nível das subconcessões), pelo InIR, I.P. (no respeitante às concessões do Estado) e, ainda, ao nível do atual Ministério da Economia e do Emprego.
53. Tendo em consideração a atividade desenvolvida pelo InIR, I.P. desde a sua criação em 2009, o Tribunal conclui o seguinte:
- O facto do InIR, I.P. ter apenas três anos de vida efetiva (2009 e 2011)¹⁵, de não assumir uma natureza independente e acumular um duplo papel de regulador e de gestor de contratos, em representação do Estado, tem condicionado o seu desempenho, enquanto regulador.
 - O InIR, I.P. apresentou uma evolução positiva ao nível da **monitorização e regulação económica e financeira dos contratos**, sustentada na apreciação da sustentabilidade dos encargos e dos riscos envolvidos em cada contrato, bem como na **avaliação comparativa do desempenho económico-financeiro** das diversas concessões que se encontram sobre a sua gestão.
 - O InIR, I.P. tem desenvolvido uma série de iniciativas para proceder à avaliação da qualidade do serviço prestado, mas não de uma forma regular.
 - **O Tribunal considera, ainda, que o relatório relativo à “Avaliação do Utente de Autoestradas de Portugal” efetuado pelo InIR, I.P. é um aspeto positivo, mas não suficiente para dar resposta a uma avaliação regular e eficaz do desempenho das diversas concessionárias.**

¹⁵ Desde que a sua estrutura está minimamente constituída e operacional.



3.3. O papel do InIR, I.P. na avaliação da sustentabilidade das subconcessões da EP, S.A.

54. O programa de subconcessões da EP, S.A.¹⁶, formalmente justificado, segundo o Governo, pelos benefícios económicos e sociais que irá gerar integra, de facto, um conjunto de **projetos rodoviários deficitários** ao nível financeiro, que **comprometem a capacidade da EP, S.A. para suportar os encargos futuros**.
55. **Veja-se, a este propósito, o que refere o consultor KPMG no estudo de viabilidade da subconcessão Douro Interior: “o facto de se tratar de um projeto rodoviário deficitário do ponto de vista financeiro obriga a uma reflexão adicional sobre a capacidade da EP de suportar os encargos futuros com o Projeto. A questão é ainda mais relevante se tivermos em consideração também outros projetos, igualmente deficitários, e que serão lançados em simultâneo”.**¹⁷
56. Note-se ainda a este respeito a seguinte conclusão da IGF¹⁸:
- “Caso o Estado não intervenha com medidas adequadas, a empresa irá deparar com sérias dificuldades em se financiar até 2013 e, perspectiva-se, a sua insustentabilidade financeira a partir de 2014”*¹⁹”
57. O **Value for Money** da contratação destes projetos, em regime de PPP, **não foi previamente justificado à luz da análise efetuada através do respetivo comparador público**, conforme resulta das exigências do quadro jurídico das PPP.
58. Esta foi, aliás, uma das causas que levou o TC a recusar o visto aos contratos de subconcessão. A título de exemplo, note-se o entendimento do TC sobre esta matéria proferido no **Acórdão n.º 168/2009 de 23 de Novembro de 2009 – 1.ª S/SS**, atinente à subconcessão do Algarve Litoral:
- “Não é aceitável que se considere que a demonstração das vantagens de constituição de uma parceria público-privada se traduza numa exigência meramente procedimental. O “estudo do comparador público” é uma exigência material fundamental para a constituição de uma parceria público-privada. É essa a solução consagrada no nosso ordenamento jurídico.”*
59. Por seu turno, o MOPTC do XVIII Governo Constitucional, quando instado a pronunciar-se sobre a primeira versão do relato argumentou que a EP, S.A. havia demonstrado tais pressupostos com os estudos de viabilidade que tinha elaborado.
60. No mesmo documento, aquele ex – Governante referiu ainda que a maior ou menor prioridade dos projetos de investimento não era uma matéria que estivesse sujeita à apreciação do Tribunal e que nunca na história rodoviária nacional tinha havido projetos rodoviários mais escrutinados do ponto de vista técnico, económico e financeiro.
61. Relativamente a esta questão, o Tribunal considera importante sublinhar que estes projetos, para além de apresentarem **problemas de sustentabilidade financeira para a EP, S.A.**, apresentam elevados encargos que acabarão por ser pagos através da contribuição de serviço rodoviário e pelo crescente endividamento da EP, S.A., com o aval do Estado.

¹⁶ RCM n.º 177/2007, de 10/12, RCM n.º 180/2007, de 11/12, RCM n.º 56/2008, de 26/03, RCM n.º 106/2008, de 07/07.

¹⁷ Subconcessão Douro Interior – Estudo de Viabilidade KPMG – Novembro de 2007 - página n.º 6

¹⁸ Relatório da IGF – Auditoria Financeira no Âmbito do artigo 62.º da LEO, Junho de 2011.

¹⁹ A partir de 2014 a E.P., S.A. dará início ao pagamento das rendas, previstas nos respectivos contratos de subconcessão. Segundo o Relatório da IGF, supra mencionado, serão registados cash-flows negativos (encargos superiores às receitas) cujo montante até 2030 é de cerca de m€ 6 332 108.



63. Acresce, ainda, o facto de se ter verificado, no âmbito da contratação destas subconcessões rodoviárias, **um aumento do preço das propostas para a EP, S.A.** entre a 1.ª fase do concurso e a fase final, **que veio a traduzir-se num agravamento de encargos no valor de 705 milhões de euros**²⁰. Este agravamento foi justificado pela E.P., S.A. pelos efeitos da crise financeira, em resultado de uma anormal alteração dos mercados financeiros.
64. Contudo, este argumento não foi aceite pelo TC, uma vez que veio a recusar o visto com base no entendimento de que o **resultado das negociações não podia acarretar condições menos vantajosas para o concedente do que as inicialmente propostas.**
65. De facto, os **resultados finais do processo de negociação representaram um aumento do esforço e risco financeiros para a EP, S.A.**, os quais se vieram a repercutir num aumento **dos custos de financiamento** e na **melhoria da rentabilidade acionista** transferindo-se, deste modo, para o concedente, **o ónus do impacto da crise financeira internacional.**
66. Após a recusa de visto a estes contratos, os mesmos vieram a ser “reformados”, **com o objetivo de assegurar o cumprimento da regra concursal de não agravamento das condições financeiras das propostas**, tendo o TC, **após a observância daquele preceito e de acordo com os elementos que constavam do processo, concedido o visto a todas as subconcessões.** Não obstante a sua decisão, formulou também um conjunto de recomendações no sentido de alertar para que, no futuro, a E.P, S.A. desse cabal cumprimento às normas legais.
67. O TC determinou, também, que a EP, S.A. remetesse a documentação relativa a eventuais atos de REF das subconcessões, uma vez que aquela empresa assumira o risco financeiro das negociações que pudessem ocorrer nos cinco anos seguintes.
68. Porém, no decurso dos trabalhos de auditoria, em anexo aos contratos “reformados”, **foi detetada a existência de acordos entre os Bancos financiadores, as Subconcessionárias e a E.P., S.A., consagrando um conjunto de denominadas “compensações contingentes”, as quais, nos termos acordados, são devidas às subconcessionárias sem reservas ou condições e têm por objetivo compensar as mesmas pelos custos financeiros adicionais sofridos, em resultado da crise financeira internacional.**
69. Note-se que o **valor atualizado dos encargos previstos com os contratos reformados mais os encargos relativos aos invocados acordos de “compensações contingentes” equivaleria, na prática, ao valor atualizado previsto com os anteriores contratos – BAFO, que foram objecto de recusa de visto por parte do Tribunal.**
70. **Importa ainda sublinhar que aqueles acordos não foram referenciados no clausulado dos contratos “reformados” nem sequer indicados como seus anexos e, também, não foram juntos aos processos que foram enviados para o TC.**
71. **Atente-se que os acordos em causa constituíram, assim, uma forma adicional de remuneração das subconcessões, que não estava prevista nos cadernos de encargos, que não foi objeto de apreciação no âmbito da análise e da classificação das propostas, que não foi espelhada no texto dos contratos principais, designadamente nas cláusulas que, nos mesmos, definiram as remunerações, e que não foi visada por este Tribunal.**
72. **Neste contexto, o Tribunal vai estar atento aos eventuais pagamentos a realizar sob a forma de “compensações contingentes”, uma vez que podem, os mesmos, vir a constituir infrações financeiras.**
73. Mencione-se, ainda, que a referência às **“compensações contingentes” nos Casos Base não era suficiente para evidenciar a sua natureza remuneratória nem para fundamentar juridicamente o respetivo pagamento.**

²⁰ Quadro 13 – Alterações do VAL das Subconcessões da EP, S.A. (entre a 1.ª Fase e BAFO).



74. Relativamente a esta questão, o MOPTC do XVIII Governo Constitucional, no seu primeiro contraditório, e a EP, S.A. alegaram que os processos de reforma foram absolutamente *“transparentes”*, referindo que as *“compensações contingentes”* se encontravam devidamente identificadas no Caso Base, e que as mesmas estavam juridicamente sustentadas pela concessão do visto prévio pelo Tribunal. Estes referem, ainda, que o valor associado às *“compensações contingentes”* estava incluído na remuneração certa das subconcessionárias. De acordo com o MOPTC do XVIII Governo Constitucional, a reforma de procedimentos e dos respetivos contratos veio a permitir que aquelas *“compensações contingentes”* fossem pagas pela E.P., S.A. através dos benefícios resultantes das correspondentes operações de refinanciamento das subconcessões. O MOPTC do XVIII Governo Constitucional assinalou ainda que, com aquela reforma, o Estado Concedente logrou alcançar um regime de partilha de benefícios mais favorável do que na versão inicial dos contratos de subconcessão.
75. A ser assim, o esforço financeiro líquido da EP, S.A. previsto nos contratos reformados acabaria por ser basicamente o mesmo do previsto nas versões iniciais dos contratos não havendo, por isso, uma melhoria financeira das propostas negociadas, uma vez que os *“valores contingentes”* retirados à remuneração por disponibilidade acabariam por ser pagos durante a execução do contrato (nem que fosse com a atribuição dos benefícios resultantes das operações de refinanciamento, que caberia à E.P., S.A.), pelo que o Tribunal não acolhe os argumentos do MOPTC do XVIII Governo Constitucional e da EP, S.A., reiterando a sua posição quanto à **falta de transparência no processo** e de **fundamentação legal** que envolve os denominados *“pagamentos contingentes”*.
76. No entanto, **os pagamentos ou remunerações devidos nos termos de um contrato têm de encontrar o seu fundamento nas cláusulas contratuais que definem o respetivo regime jurídico, ou seja, se, quando, como e a quem os mesmos ou as mesmas são devidos, o que não é possível pela análise do Caso Base de uma subconcessão**, uma vez que aquele é tão só um conjunto de pressupostos, projeções e outros dados de natureza económico-financeira.
77. Sobre esta problemática, não foi possível ao InIR, I.P., apesar de deter legalmente competências para emitir pareceres sobre as concessões e subconcessões rodoviárias, **proceder a qualquer avaliação da sustentabilidade financeira e do Value for Money do Programa de subconcessões da EP, S.A., atento ao facto de esta empresa não lhe ter disponibilizado o seu Plano Financeiro.**
78. Esta situação reflete os condicionalismos que limitam a esfera de atuação do InIR, I.P., sobretudo o facto de este instituto **não configurar a natureza de entidade reguladora independente, estando sujeito aos poderes de tutela e de superintendência do atual Ministro da Economia e do Emprego do XIX Governo Constitucional.**
79. No entanto, sublinhe-se que **aquele Instituto alertou a EP, S.A. para o facto da reforma dos contratos não consubstanciar uma efetiva alteração do resultado financeiro, uma vez que através das *“compensações contingentes”* as concessionárias seriam compensadas, pelo Estado, dos custos financeiros adicionais resultantes da crise internacional.**²¹
80. Sem o prejuízo do exposto atrás, o Tribunal reitera a sua posição quanto à necessidade de clarificar as regras de regulação do setor das infraestruturas rodoviárias, atenta a duplicação de estruturas e de responsabilidades partilhadas entre um regulado (a EP, S.A.) e o regulador (InIR, I.P.).

²¹ Com efeito, atente-se à seguinte afirmação proferida pelo InIR, I.P.: *“Aquelas alterações contratuais indiciam que o modelo contratado e recusado pelo TC (pagamentos, custos financeiros e respectivo VAL) permanecem intactos, apenas com um ónus do Estado de ele próprio tentar compensar ao longo da concessão a diferença entre esse VAL e o da 1.ª fase do concurso.”*

3.4. Papel do InIR, I.P. no âmbito da negociação de contratos/introdução de portagens reais

81. O novo regime de cobrança de taxas de portagens nas autoestradas SCUT da Costa de Prata, Grande Porto e Norte Litoral entrou em vigor em 15 de Outubro de 2010. Aquele regime, que inicialmente estava previsto para 1 de Julho de 2010, só entrou em vigor naquela data, em resultado da indefinição quanto aos termos em que as portagens seriam cobradas, nomeadamente quanto às formas de pagamento e critérios de atribuição de isenções e descontos a aplicar.
82. Em aplicação do princípio da universalidade, a introdução de portagens veio a estender-se às autoestradas SCUT do Algarve, Beira Litoral e Alta, Interior Norte e Beira Interior, em 8 de Dezembro de 2011, independentemente dos critérios económicos e sociais definidos pelo governo para introduzir as referidas portagens, potenciando desta forma o risco de contestação social para o Estado e o eclidir de custos com eventuais processos de REF.
83. Os **contribuintes passam a ser onerados com os impostos rodoviários**, nos quais se inclui a denominada contribuição de serviço rodoviário.
84. Isto significa, na prática, que o facto de se introduzirem portagens reais naquelas concessões **não anulará o princípio do contribuinte pagador**, subjacente a estas concessões, **já que é este que continuará a pagar a maior fatia daqueles encargos**, na medida em que **os pagamentos que a EP, S.A. irá efetuar às concessionárias serão, fundamentalmente, sustentados pela CSR e pela dívida remunerada da EP, S.A., que necessita de aval do Estado, ou seja, dos contribuintes**.
85. Apesar do MOPTC do XVIII Governo Constitucional ter referido que o NMGFSR veio reforçar o princípio do utilizador pagador, o facto é que as subconcessões da EP, S.A. e as ex - SCUT continuarão a ser, em parte, pagas pelos contribuintes e não totalmente pelos seus utilizadores, dado que as receitas de portagem estimadas nas Concessões ex - SCUT rondarão apenas 30 a 40% dos respetivos custos totais.
86. De facto, o consumidor de combustível acaba por suportar aquela receita da EP, S.A. quer circule na rede gerida pela EP, S.A. ou por **qualquer outra via rodoviária** (mesmo urbana). Da mesma forma, o consumidor de combustível suporta a CSR, adicionalmente às eventuais **portagens**, em função da via em que circula.
87. No âmbito do processo de negociação dos contratos SCUT, verificou-se que **o Estado não efetuou a avaliação do conjunto dos custos associados à renegociação dos contratos**, cujos efeitos contribuem para uma redução substancial dos benefícios líquidos que lhe são atribuídos. Esses custos são:
 - Custo das externalidades ambientais resultante do desvio de tráfego para as estradas secundárias;
 - Custo do aumento da sinistralidade;
 - Custo dos impactos económicos e sociais da região afetada;
 - Aumento do custo de manutenção e conservação das vias secundárias para a EP, S.A. e para os municípios afetados com a transferência de tráfego para aquelas vias.
88. Importa ainda lembrar que a **justificação económica para a realização daqueles projetos foi precisamente os benefícios associados à redução da sinistralidade e às externalidades ambientais, para além dos ganhos de tempo**.
89. Assim, **os critérios orçamentais e financeiros associados à lógica do NMGFSR, designadamente, o reforço da autossustentabilidade da EP, S.A., no que respeita à possibilidade de contabilizar o produto da cobrança de portagens como receita mercantil, prevaleceram sobre os interesses e direitos dos utentes daquelas vias**.
90. O InIR, I.P. elaborou, no entanto, um conjunto de documentos no sentido de aferir os impactos estritamente financeiros para o Estado das renegociações das concessões.

91. Atente-se também que se a crise financeira veio, por um lado, pressionar o Governo a introduzir portagens em todas as concessões SCUT, com custos para os utentes daquelas vias, por outro foi aproveitada pelas concessionárias para tentarem melhorar **o seu volume de negócios, para resolverem pedidos de reequilíbrio financeiro pendentes e eliminar risco de tráfego, pelo facto de trocarem receitas baseadas na contagem de tráfego, que estavam abaixo do Caso Base (Grande Porto e Costa da Prata), por rendas estáveis baseadas no conceito de disponibilidade em consonância com o Caso Base.**
92. Todas estas **condições foram negociadas através de ajustes diretos, numa altura em que o Estado se encontrava enfraquecido do ponto de vista negocial.** Estas negociações vieram a traduzir-se, formalmente, em aditamentos aos contratos de concessão iniciais.
93. Nos esclarecimentos que apresentou, a Parpública referiu ao Tribunal que²²:

“Naturalmente que se poderá questionar, tendo já sido referido por alguns analistas, que a remuneração por disponibilidade envolve um nível de risco inferior à remuneração com base na procura, devendo conferir uma rentabilidade inferior ao parceiro privado envolvido.

Do ponto de vista dos princípios, tal princípio parece compreensível e defensável. Contudo, só em condições de mercado e de concorrência o mesmo poderia ser validado, o que não é o caso das negociações em presença.”

94. A evidência de que a remuneração por disponibilidade envolve um nível de risco inferior à remuneração com base na procura (inclusive a remuneração associada ao sistema de bandas adotado nas SCUT, que funcionava como fator mitigador do risco de procura) é a que resulta das taxas internas de rendibilidades médias exigidas pelos acionistas das concessionárias SCUT e das subconcessionárias da EP, S.A..
95. Com efeito, enquanto a TIR acionista média exigida pelos acionistas das concessionárias **SCUT era da ordem dos 11%, já no caso das Subconcessões EP, S.A. o valor médio ronda os 9%.**
96. Não obstante a **redução de perfil de risco de negócio** que se verificou nas concessões ex-SCUT, com a alteração do regime de remuneração das concessionárias para “*disponibilidade*”, o **Estado aceitou manter as remunerações acionistas iniciais do caso base, claramente superiores às praticadas no mercado, o que não contribuiu para a salvaguarda do interesse público.**
97. O quadro seguinte permite ilustrar a observação referida ao comparar, no âmbito de um regime de disponibilidade, as remunerações acionistas negociadas pelo Estado nas concessões ex-SCUT com as remunerações acionistas praticadas nas subconcessões da EP, S.A..

QUADRO 1 - COMPARAÇÃO DAS TIR CONCESSÕES SCUT/SUBCONCESSÕES EP, S.A.

Concessão SCUT	TIR Acionista Caso Base Inicial	Subconcessão EP, S.A.	TIR Acionista Caso Base Inicial
Beira Interior	13,03%	AE Transmontana	9,96%
Algarve	7,72%	Douro Interior	7,98%
Costa de Prata	11,89%	Baixo Alentejo	8,48%
Interior Norte	13,28%	Baixo Tejo	11%
Beiras Litoral e Alta	13,01%	Litoral Oeste	13,10%
Norte Litoral	6,41%	Algarve Litoral	6,37%
Grande Porto	11,39%	Pinhal Interior	9,50%
MÉDIA TIR	10,96%	MÉDIA TIR	9,48%

Fonte: EP, S.A..

²² Em Maio de 2010.

98. O Tribunal não considera, também, adequado, à luz da defesa dos interesses dos contribuintes, que os **pagamentos por disponibilidade** a realizar às concessionárias SCUT tenham sido alinhados pelas expectativas do Caso Base nas situações em que as **projeções de tráfego estavam acima do tráfego real** (caso das concessões Costa da Prata e Grande Porto) e **ajustados ao tráfego real nas situações em que este apresentava uma situação mais favorável em relação ao do Caso Base** (Concessão Norte Litoral) permitindo até, neste caso, uma ligeira melhoria da TIR.
99. *Um dos critérios determinados pelo Estado à respetiva comissão para negociar a introdução de portagens reais foi, de facto, o de **salvaguardar as expectativas dos acionistas das concessionárias**, acrescentou a Parpública.*
100. Neste domínio, a Parpública veio referir ao Tribunal o seguinte:

*“Neste contexto, os principais critérios que foram determinados à Comissão de Negociação consistiram em assegurar as condições necessárias para a introdução de portagens reais, constituindo **as respetivas receitas proveitos mercantis da Estradas de Portugal**, de forma **compatível com a salvaguarda das expectativas dos acionistas das concessionárias**, que determinaram a formação da vontade de contratar nos termos expressos nos Contratos de Concessão em vigor.*

*A posição das Concessionárias no que concerne à prestação do serviço de cobrança de portagens, porquanto sempre sustentaram que a **prestação desse serviço seria um direito indissociável e inerente aos seus contratos de concessão**, pelo que não estariam disponíveis para que o mesmo fosse prestado por entidades livremente escolhidas pelo Concedente ou pela EP “.*

101. No caso exposto, a Parpública veio afirmar, também, ao Tribunal que o Estado não se encontrava numa posição privilegiada²³, porquanto:

*“A prossecução destes objetivos seria de todo inviável sem o desenvolvimento de um processo negocial complexo e onde, à partida, **o Estado não se encontrava numa posição privilegiada.**”*

102. Relativamente a esta questão, o Tribunal entende que:

- A negociação destes contratos²⁴, tendo em vista a introdução de portagens reais, veio implicar uma alteração substancial do risco de negócio, garantindo às concessionárias **um regime de remuneração mais vantajoso**, imune às variações de tráfego, traduzindo-se, na prática, numa melhoria das suas condições de negócio²⁵ e de rendibilidade acionista em comparação com outras PPP rodoviárias (em regime de disponibilidade).
- Estas negociações permitiram, ainda, às concessionárias uma **nova oportunidade de negócio, o da prestação dos serviços de cobrança de portagens** e a resolução de diversos processos de reequilíbrio financeiro que se encontravam pendentes.
- A necessidade de introduzir portagens naquelas concessões, tendo em vista a mitigação dos impactos financeiros, em termos orçamentais, causados pelos compromissos assumidos nas concessões SCUT, veio colocar o Estado **numa posição negocial mais fragilizada que foi, naturalmente, aproveitada, quer pelas concessionárias, quer pelas entidades bancárias.**

²³ Em Maio de 2010.

²⁴ Incluindo a adjudicação por ajuste direto da prestação do serviço da cobrança de portagens, sem recurso a qualquer procedimento competitivo.

²⁵ Como o tráfego real em algumas destas concessões (Concessão Costa da Prata e Concessão Grande Porto) é inferior ao Caso Base, isto acaba por beneficiar, claramente, estas concessionárias.

- Apesar dos acordos de negociação, por si só, conduzirem a encargos previsionais brutos adicionais de 4,3 mil milhões de euros²⁶, em relação à expectativa de encargos do Estado com os pagamentos SCUT das versões iniciais²⁷, **as receitas de portagem de que o Estado passará a beneficiar acabam por ser parcialmente absorvidas por esse acréscimo de encargos, resultando, deste modo, em termos globais, um benefício líquido para o Estado. Todavia, esse benefício não foi demonstrado, em termos económicos e sociais.**
- Enquanto nas SCUT, numa lógica meramente financeira, aqueles acordos vieram beneficiar a EP, note-se que os resultados alcançados não foram otimizados em termos do esforço financeiro que aquela empresa terá que suportar, uma vez que, apesar da diminuição do risco do negócio associado às receitas de disponibilidade, os privados mantiveram a mesma TIR em linha com os Casos Base Iniciais.
- Já no que respeita à **Concessão Norte e Grande Lisboa, a renegociação daqueles contratos foi lesiva para o Estado**, uma vez que este veio a consentir que fossem integradas no pacote global das negociações **concessões que anteriormente não geravam qualquer risco ou esforço financeiro para o Estado** e que passaram a representar, através da EP, S.A., **um encargo financeiro resultante do défice existente entre as receitas de tráfego entregues à EP, SA e os pagamentos de disponibilidade que são realizados por esta empresa pública às concessionárias.**
- O Tribunal considera, assim, que a assunção, por parte da EP, S.A., de **uma receita incerta, como a do tráfego, prejudica financeiramente aquela empresa**, na medida em que permite transformar **concessões autossustentáveis (que não geravam encargos para a EP, S.A.) em concessões deficitárias, do ponto de vista financeiro.**
- Face ao exposto, o Tribunal salienta que, no atual contexto económico e relativamente à negociação das concessões em regime de portagem real, tendo em vista a transferência da titularidade dessas receitas, por parte da EP, S.A, a **troca de pagamentos de disponibilidade por receitas de tráfego** e em especial nos casos das concessões de portagem real do **Douro Litoral e Litoral Centro** em que se verificam níveis de tráfego substancialmente inferiores ao previsto, não contribuiu para a defesa do interesse público, uma vez que fará **recair o ónus do défice de tráfego sobre os contribuintes.**
- Em síntese, o TC considera que existem quatro aspectos que prejudicaram o *Value For Money* destas renegociações para introdução de portagens:
 1. **Não obstante a redução do perfil de risco do negócio para as concessionárias, os pagamentos de disponibilidade realizados, pela EP, S.A., sofreram um agravamento face aos pagamentos dos anteriores contratos SCUT, tendo-se as Taxas Internas de Rentabilidade Acionista se mantido inalteradas;**
 2. **O Estado aceitou negociar em regime de ajuste direto, ou seja, sem recurso a qualquer procedimento concorrencial, a prestação do serviço de cobrança de portagens (situação imposta pelas concessionárias), como o atesta a posição defendida pelas concessionárias e mencionada no Relatório da CN:**

“A posição das Concessionárias no que concerne à prestação do serviço de cobrança de portagens, porquanto sempre sustentaram que a prestação desse serviço seria um direito indissociável e inerente aos seus contratos de concessão, pelo que não estariam disponíveis para que o mesmo fosse prestado por entidades livremente escolhidas pelo Concedente ou pela EP.”²⁸
 3. **O Estado aceitou assumir os prejuízos das concessões em regime de portagem real (em especial da Concessão Norte) que eram da responsabilidade das concessionárias (também por imposição dos financiadores). A confirmá-lo, veja-se a seguinte transcrição:**

²⁶ InIR, I.P. – Renegociações das Concessões Rodoviárias 2010 – Impactos Financeiros – Parte I – Conclusões Globais.

²⁷ Pagamentos Disponibilidade + Pagamentos Serviços > Pagamentos SCUT.

²⁸ Relatório Final – Comissão de Negociação dos Contratos de Concessão do Grupo Ascendi (ex – AENOR). Negrito e sublinhado do TC.

“A Comissão de Negociação não teve condições para discutir um perfil de pagamentos de nível inferior ao valor das receitas de portagens decorrentes do cenário de tráfego apresentado pela Concessionária, porque esta sustentou que deixaria de ter condições para satisfazer **as imposições bancárias** relativamente ao cumprimento do limite máximo do rácio de cobertura do serviço da dívida.”²⁹

4. O Estado não procedeu à avaliação custo/benefício dos impactos económicos e sociais resultantes da introdução de portagens.

4. RECOMENDAÇÕES

103. Tendo em consideração as principais observações e conclusões da auditoria, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

- ☞ O Estado/Parceiro Público deverá proceder à **elaboração do comparador público**, assim como do respetivo **estudo de viabilidade económico financeiro da concessão (denominado *shadow bid*)**, instrumentos estes que devem ser devidamente **atualizados até à celebração do contrato final da parceria**.
- ☞ Atentos os elevados compromissos assumidos para as gerações futuras, o lançamento e contratação de projetos em regime de PPP deverão ser objeto de **consensos alargados ao nível de todas as partes interessadas (Stakeholders), incluindo a Assembleia da República**.
- ☞ Considerando o **agravamento das atuais condições e exigências de “bancabilidade” dos projectos**, toda a contratação, em regime de parceria público privada, deverá ser objeto de uma **rigorosa análise de sustentabilidade orçamental** face ao atual quadro das finanças públicas.
- ☞ A demonstração **formal do Value for Money** de um projeto de PPP não deverá, por si só, justificar a contratação de PPP **sem que, previamente, se justifique a comportabilidade dos respetivos custos**.
- ☞ A fase de negociações levada a cabo pelos concorrentes, no âmbito de um processo de concurso de uma parceria, **deverá ter como objetivo otimizar o valor da mesma para o Estado/Parceiro Público, em termos de preço, qualidade e risco, e nunca conduzir a uma perda do valor do contrato**.
- ☞ O Estado/Parceiro Público deverá evitar a alteração da matriz de risco inicialmente contratualizada, contudo, caso se verifique uma alteração desta, com uma **redução do perfil de risco do projeto para o parceiro privado**, essa alteração deverá ser acompanhada, também, de **uma redução da remuneração do parceiro privado, designadamente, da TIR accionista**.
- ☞ O Estado/Parceiro público **não deve, por princípio, assumir o risco da insustentabilidade financeira** da Parceria, associado a eventuais défices de procura ou a alterações de circunstâncias dos mercados financeiros.
- ☞ O Estado/Parceiro público deverá assegurar que os **processos de reequilíbrio financeiro sejam realizados tendo em conta o Caso Base atualizado**, nos mais diversos parâmetros macro e microeconómicos. Naquele modelo financeiro deverão ser, também, incluídas todas as receitas da parceria, quer para efeitos de reequilíbrio financeiro, quer para efeitos de partilha de benefícios com Estado/Parceiro Público.
- ☞ O Estado deverá **renegociar**, projeto a projeto, atento o respetivo perfil de risco, as **remunerações acionistas que se encontram acima da média do praticado no mercado**, tendo em vista a minimização dos encargos para os contribuintes.

²⁹ Relatório Preliminar – Comissão de Negociação dos Contratos de Concessão do Grupo Ascendi (ex – AENOR). Negrito e sublinhado do TC.

- ☞ Face à atual conjuntura macro económica, **o Estado deverá renegociar os contratos de PPP, no sentido de reduzir as respetivas taxas internas de rentabilidade acionista que se situam, em média, acima de 10%.**
- ☞ Deverão ser equacionados, no futuro, **mecanismos contratuais mais eficientes de partilha de benefícios (clawback)**, de modo a reduzir os “**benefícios sombra**” das concessionárias, que acabam por potenciar as rendibilidades acionistas sem qualquer contrapartida para o Estado.
- ☞ Para o cálculo dos montantes de reposição do equilíbrio financeiro da parceria devem ser, também, considerados e equacionados todos os benefícios sombra do parceiro privado.
- ☞ O Estado, por via da EP, S.A., deverá, no âmbito das concessões de portagem real, **evitar trocar receitas de portagem por pagamentos por disponibilidade**, de modo a **não onerar os contribuintes pelos défices de tráfego das concessionárias que venham a ocorrer.**
- ☞ Por questões de controlo e transparência, o Estado deverá identificar, de forma clara e inequívoca, **todas as componentes e respetivos pressupostos que concorram para o apuramento do encargo líquido com as diversas PPP rodoviárias.**
- ☞ Igualmente, por questões de transparência, deverá ser obrigatória a **reorçamentação plurianual dos encargos públicos com as concessões rodoviárias do Estado**, cujas responsabilidades recaem, no atual Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário (NMGFSR), sobre a EP, S.A., contribuindo, deste modo, para o crescente endividamento e insustentabilidade financeira desta empresa.
- ☞ O Estado deverá, igualmente, **acautelar uma sobrevalorização da estimativa de receitas de portagem** que concorram para o **cálculo do encargo líquido** com as PPP rodoviárias.
- ☞ O Estado deverá **publicitar os estudos, as avaliações e os contratos relativos aos projetos de PPP, bem como os resultados das suas negociações, com o objetivo de melhorar e aumentar a transparência da gestão pública das PPP.**
- ☞ O Estado deverá adotar um **modelo de regulação mais independente, transparente, eficiente e eficaz**, separando as funções de regulador das funções de gestão de contrato e de representante do Estado concedente.
- ☞ O Estado deverá reforçar os **recursos e competências de regulação económica e financeira das infraestruturas rodoviárias**, bem como as suas competências em matéria de fiscalização e exercício dos poderes sancionatórios.
- ☞ A **Entidade reguladora deverá proceder, regularmente, à avaliação integrada do desempenho das concessionárias por contrato**, nos domínios do “desempenho financeiro”, da “qualidade do serviço prestado” e do “grau de cumprimento do contrato”, incluindo, ainda, uma **análise de risco, na ótica do concedente.**





II CORPO DO RELATÓRIO

5. NOVO MODELO DE GESTÃO E FINANCIAMENTO DO SETOR RODOVIÁRIO (NMGFSR)

5.1. Antecedentes

No anterior modelo, a EP-Estradas de Portugal, E.P.E. acumulava as funções de representante do Estado Concedente com as de regulação, sendo o financiamento do modelo assegurado por transferências do Orçamento de Estado, via PIDDAC, para aquela empresa.

104. A administração rodoviária em Portugal **surgiu em 1927** com a criação da Junta Autónoma de **Estradas (JAE)**.
105. No seguimento da reestruturação da JAE, efetuada pelo Decreto-Lei n.º 237/99, de 25 de Junho, a administração rodoviária em Portugal **evoluiu para um modelo de organização e gestão assente na existência de três institutos**: o Instituto das Estradas de Portugal (IEP), o Instituto para a Construção Rodoviária (ICOR) e o Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária (ICERR).
106. Mais tarde, em 2002, assistiu-se à **fusão dos três institutos públicos no Instituto das Estradas de Portugal, I.P.**, através do Decreto-Lei n.º 227/2002, de 30 de Outubro, **que, por sua vez, foi transformado**, em 2004, **numa entidade de natureza empresarial, a EP-Estradas de Portugal, E.P.E.**, doravante designada por EP, E.P.E., que iniciou a atividade em 1 de Janeiro de 2005.
107. O gráfico seguinte espelha o modelo de gestão e financiamento do setor rodoviário que vigorou até Julho de 2007:

ILUSTRAÇÃO 1 – ANTERIOR MODELO DE GESTÃO E FINANCIAMENTO DO SETOR RODOVIÁRIO



Fonte: INIR, I.P., 2010.



108. Embora a EP, E.P.E desempenhasse um papel fulcral no desenvolvimento das PPP no setor rodoviário, não existia um contrato entre esta e o Estado que fixasse o papel da Estradas de Portugal e respetivas responsabilidades no âmbito do Plano Rodoviário Nacional (PRN).
109. As únicas relações contratuais relevantes e duradouras que existiam eram as estabelecidas entre o Estado e as empresas concessionárias de capitais privados, e entre a EP, E.P.E. e os empreiteiros.
110. Entre o Estado e a EP, E.P.E. não estavam definidos os direitos e as responsabilidades associadas, quer no que respeita à vertente da construção, quer no que respeita ao serviço a prestar ao cliente, o que não permitia aferir os níveis de qualidade do serviço público prestado.
111. A relação do Estado com a EP, E.P.E. assentava numa lógica de organismo estatal, exigindo-se-lhe, sobretudo, a construção e o desenvolvimento direto da rede rodoviária nacional, dependendo aquela empresa das transferências do Orçamento de Estado para assegurar a sua atividade.
112. No entanto, é de referir que a EP, E.P.E., através dos contratos de concessão, assumia os poderes de concedente, bem como de fiscalizador e de regulador das infraestruturas rodoviárias em regime de PPP³⁰.
113. No âmbito deste modelo, as concessões em regime de portagem real eram pagas, logicamente, pelos seus utilizadores e as concessões SCUT eram pagas pela EP, E.P.E. através de transferências do Orçamento de Estado, via PIDDAC.
114. Reconhecendo-se a insuficiência deste modelo, atente-se ao seguinte conjunto de aspetos críticos que justificariam a substituição do antigo modelo por um novo modelo de gestão e financiamento do setor rodoviário³¹:
- *“Modelo organizacional ineficiente: não existe contratualização entre Estado e EP, e cada contrato entre o Estado e as concessões privadas é uma realidade fechada;*
 - *Modelo não contempla a solidariedade inter – geracional;*
 - *Custo das externalidades não é devidamente avaliado;*
 - *Modelo, ao nível da sociedade. É financeiramente desequilibrado - o utilizador do veículo está a financiar despesas noutros sectores;*
 - *Crescente procura de infraestruturas não tem correspondência em maiores níveis de dotações do Estado para a EP;*
 - *Impacto financeiro das concessões SCUT no OE não está resolvido;*
 - *As competências e os recursos não são adequados às exigências;*
 - *Inexistência de regulação efetiva no sector”.*

5.2. Implementação do novo modelo

5.2.1. Princípios

O NMGFSR visou, essencialmente, garantir a autossustentabilidade do setor rodoviário e reduzir o esforço financeiro do Estado em termos orçamentais, através da atribuição à EP, S.A. da Concessão da rede rodoviária nacional, por 75 anos, com a intensificação, por parte desta empresa, do recurso às PPP.

115. O Programa do XVII Governo Constitucional **estabeleceu como objetivo prioritário** da ação governativa ao nível do sistema rodoviário a **resolução dos problemas de capacidade financeira e técnica de execução do Plano Rodoviário Nacional**, baseada numa seleção de prioridades tendo em conta previsões de tráfego, requisitos de segurança e perspectivas de desenvolvimento.

³⁰ Veja-se, a título de exemplo, as Bases de Concessão da AE Litoral Centro estabelecidas no Decreto-Lei n.º 215-B/2004, de 16 de Setembro.

³¹ InIR, I.P. “A implementação do Novo Modelo de Gestão e Financiamento das Infraestruturas Rodoviárias” – Ação de Formação TC – 28 de Maio de 2010.

116. A **Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2007**, de 11 de Julho, **veio, deste modo definir os princípios gerais a que deveria obedecer a definição do novo modelo de gestão e financiamento do setor rodoviário nacional, bem como as ações a adotar para a sua implementação.**

117. Assim, segundo a referida Resolução, o novo modelo de gestão e financiamento **assenta nos seguintes princípios gerais:**

- a) **Coesão territorial**, traduzido na assunção complementar de encargos pelo Estado, relativamente a infraestruturas rodoviárias selecionadas, sempre que tal se justifique atendendo aos indicadores de desenvolvimento socioeconómico das regiões em causa e à ausência de alternativas viáveis.

Todavia, no contexto atual, a introdução de portagens em todas as concessões SCUT, põe em causa este princípio, na medida em que já não é considerado o critério socioeconómico das regiões.

- b) **Solidariedade inter - geracional**, traduzido na adequada distribuição dos custos da rede rodoviária nacional pelos respetivos beneficiários, presentes e futuros, atendendo à vida útil das mesmas, e favorecendo o ajustamento da respetiva amortização financeira à sua amortização económica.

Contudo, com a crise financeira, o sistema financeiro alterou-se substancialmente, não permitindo o ajustamento da amortização financeira da dívida ao ciclo de vida económico das infraestruturas rodoviárias. Os bancos tornaram-se mais exigentes em termos de concessão de crédito, exigindo prazos de maturidade dos empréstimos mais reduzidos e exigindo mais garantias ao Estado.

- c) **Eficiência ambiental**, traduzido na discriminação positiva dos veículos que, para um determinado nível de utilização das infraestruturas permitam menores consumos de combustível ou recorram a fontes de energia menos poluentes.
- d) **Contratualização de longo prazo das responsabilidades decorrentes da conceção, projeto, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento da rede rodoviária nacional**, traduzido, designadamente, na **celebração de um contrato de concessão entre o Estado e a EP-Estradas de Portugal, S.A.** (EP, S.A).

De acordo com o previsto no Relatório do OE/2010, as PPP no sector rodoviário passarão, a partir de 2030, a gerar receita líquida crescente.

- e) **Definição do preço global do serviço** representado pelo uso e **disponibilidade da rede rodoviária nacional a cargo da EP, S.A.**, e assente na criação da **contribuição de serviço rodoviário como receita própria daquela entidade.**

Embora constitua receita própria, a mesma é considerada pelo Eurostat como um imposto, ou seja, uma receita não mercantil.

- f) **Associação de investimento privado ao desenvolvimento da rede rodoviária nacional, traduzido no reforço das parcerias público-privadas, sem prejuízo da abertura do capital da EP, S.A., a entidades privadas, em termos a definir.**

Note-se que, nos termos do quadro jurídico das parcerias público-privadas, o reforço das PPP terá de ser sempre confrontado, em termos de custo/benefício, com outras soluções alternativas, designadamente, a elaboração de um comparador público.

- g) **Reforço da segurança rodoviária**, traduzido na contratualização de políticas ativas para a segurança dos utilizadores, **prevendo-se, para o efeito, no contrato de concessão a celebrar com a EP, S.A., os instrumentos adequados.**

5.2.2. Implementação

A implementação do NMGFSR iniciou-se com a aprovação de um importante pacote legislativo.

118. O desenvolvimento do NMGFSR foi iniciado com a implementação de diversas medidas com vista, designadamente à:

- **Transformação da EP-Estradas de Portugal, E.P.E. em sociedade anónima de capitais públicos**³², com o intuito de separar as responsabilidades do Estado, enquanto concedente, das suas responsabilidades enquanto acionista, acentuando a autonomia de gestão da empresa e a sua responsabilização pelo cumprimento de objetivos.
- **Celebração do Contrato de Concessão entre o Estado e a EP, S.A.**³³, por 75 anos, em que a EP, S.A. assume o papel de concessionária geral da rede rodoviária nacional, com a responsabilidade pelo financiamento, conceção, projeto, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento da rede.
- **Separação das funções de gestor da infraestrutura das de regulador, na sequência da criação do InIR, I.P.**³⁴.
- **Alteração do modelo de financiamento do setor rodoviário nacional, com a progressiva aproximação ao princípio do utilizador-pagador** através da criação da **contribuição de serviço rodoviário**³⁵.
- **Negociação das atuais concessões rodoviárias**, de forma a promover a sua integração e a sua adaptação ao NMGFSR.

5.3. Criação de uma entidade reguladora para o sector rodoviário

Ao contrário do que sucede com a configuração de outros reguladores, o InIR, I.P. não possui características de uma entidade reguladora independente.

119. **O InIR, I.P. é um instituto público**³⁶ dotado de autonomia administrativa, que prossegue atribuições da esfera das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, sob superintendência e tutela do respetivo ministro.

120. **O InIR, I.P. tem como principal missão** fiscalizar e supervisionar a gestão e exploração da rede rodoviária nacional, controlando o cumprimento das leis e regulamentos e o dos contratos de concessão e subconcessão, de modo a assegurar a realização do Plano Rodoviário Nacional e a garantir a eficiência, equidade, qualidade e a segurança das infraestruturas, bem como os direitos dos utentes.

³² Através do Decreto-Lei n.º 374/2007, de 07 de Novembro, passou a designar-se EP-Estradas de Portugal, S.A.. A transformação da Estradas de Portugal em sociedade anónima (S.A.) de capitais públicos visou dotar a empresa de maior agilidade e autonomia empresarial com objetivos de gestão mais amplos e operacionais.

³³ Decreto-Lei n.º 380/2007, 13 de Novembro, alterado pela Lei n.º 13/2008, de 29 de Fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 110/2009, de 18 de Maio e pelo Decreto-Lei n.º 44-A/2010, de 5 de Maio.

³⁴ Através do Decreto-Lei n.º 148/2007, de 27 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 132/2008, de 21 de Julho.

³⁵ Nos termos da Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto. Para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP, S.A., no que respeita à respetiva conceção, projeto, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento, foi criada a contribuição de serviço rodoviário, que substitui o financiamento com origem em transferências do Estado. A contribuição de serviço rodoviário constitui a contrapartida pela utilização da rede rodoviária nacional e incide sobre a gasolina e gasóleo rodoviário sujeito ao imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP) e dele não isentos.

³⁶ Criado pelo Decreto-Lei n.º 148/2007, de 27 de Abril, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 132/2008, de 21 de Junho. Tendo os respetivos estatutos sido aprovados através da Portaria n.º 546/2007, de 30 de Abril.

121. A atividade do InIR, I.P. é financiada, essencialmente, através da Taxa de Regulação das Infraestruturas Rodoviárias (TRIR), das contribuições da EP, S.A. e das empresas concessionárias ou subconcessionárias da rede rodoviária nacional³⁷, das taxas cobradas³⁸ e multas aplicadas; e do fornecimento supletivo de dotações do Orçamento de Estado, caso se revele necessário.
122. A TRIR, criada pelo Decreto-Lei n.º 43/2008, de 10 de Março, visa permitir a recuperação dos encargos incorridos pelo InIR, I.P. no exercício dos poderes de regulação e supervisão da gestão e exploração das infraestruturas da rede rodoviária nacional.
123. Os sujeitos passivos da TRIR são todas as concessionárias diretas do Estado, entendendo-se como tal todas as entidades que tenham celebrado contratos diretamente com o Estado, ou a quem tenha sido atribuída, por ato legislativo, uma concessão, ambos tendo por objeto a totalidade ou parte da rede rodoviária nacional.
124. **Ao contrário do que sucede com outros reguladores, as características do InIR, I.P. não corresponde aos atributos que uma entidade reguladora independente deve possuir**, na medida em que:
- O mandato dos órgãos diretivos e de fiscalização tem curta duração, ou seja, inferior à duração do mandato do Governo;
 - O mandato é renovável;
 - Os seus membros podem ser destituídos;
 - Existe sujeição à tutela e à superintendência do Governo.
125. **O InIR, I.P. apresenta limitações que se prendem com a falta de independência orgânica e funcional da entidade reguladora que se encontra sujeita à tutela e superintendência do Ministro que detenha a pasta das Obras Públicas, Transportes e Comunicações**, limitações essas que se refletem nas suas funções enquanto representante do Estado Concedente.
126. **O próprio InIR, I.P., na resposta que forneceu ao último questionário enviado ao TC em 2011, vem afirmar que:**
- “O presente documento contempla, no capítulo I, as minutas e projetos de respostas anteriormente preparadas para envio a esse Douto Tribunal, tal como foram remetidas à anterior Secretaria de Estado das Obras Públicas, **considerando que tal procedimento era requerido pela então tutela.** A simples comparação entre os documentos que ora se juntam e os enviados a V.Exas., traduzem a nosso ver significativas omissões de informação com significativos impactes na credibilidade deste Instituto (...)”*
- “ A própria natureza dos procedimentos agora revelados e a informação transcrita nestes documentos confirmam, substantivas divergências por **força de orientações a que o InIR, I.P estava sujeito e atestam o quanto desproporcionado será designar o Instituto como entidade independente (...)***
127. Com efeito, a documentação facultada pelo InIR, I.P. ao Tribunal, a seu pedido, em 2010 e na sua versão de 2011, evidencia a existência de divergências e, por vezes, omissões, disparidade que, alegadamente, o InIR, I.P. afirma dever-se a orientações a que estava sujeito por parte da tutela.
128. A este propósito, atente-se, a título de exemplo, ao conteúdo das respostas facultadas, pelo InIR, I.P. à questão 7.2. *“Que avaliação tem sido feita, por cada concessão/subconcessão, ao nível do desempenho dos operadores/qualidade do serviço, designadamente ao nível da disponibilidade das vias (identificar e quantificar os montantes de penalizações) ”*

³⁷ Nos termos definidos nos respetivos contratos de concessão e subconcessão.

³⁸ Taxas de licenciamento, registo e atos equiparados, previstos na lei.

129. 1.ª Resposta em 2010:

“(…) O InIR, I.P. iniciou em 2010 a monitorização da indisponibilidade de vias (e da sinistralidade) no contrato de concessão Litoral Centro, o que aplicará seguidamente às concessões Douro Litoral e Túnel do Marão, quando iniciarem a exploração das redes que se encontram a construir, e caso não tenham sido entretanto transferidas para a esfera contratual da EP (como os contratos preveem).

O InIR, I.P. acompanhará igualmente a implementação das (...) e do desenvolvimento do MGF”

130. 2.ª Resposta em 2011:

“(…) O InIR, I.P. iniciou em 2010 a monitorização da indisponibilidade de vias (e da sinistralidade) no contrato de concessão Litoral Centro, o que aplicará seguidamente às concessões Douro Litoral e Túnel do Marão, quando iniciarem a exploração das redes que se encontram a construir, e caso não tenham sido entretanto transferidas para a esfera contratual da EP (como os contratos preveem). O controlo da indisponibilidade das vias SCUT's tem sido feito pela EP, S.A. no âmbito da sua atividade de controlo e pagamento àquelas concessionárias, estando o InIR, I.P. a iniciar a transição para assumir o controlo e monitorização dos prémios e penalizações contratuais.

O InIR, I.P. acompanhará igualmente a implementação das (...) e do desenvolvimento do MGF”

131. Em face do que foi exposto, não pode deixar de sublinhar-se que a introdução nos processos de elementos que possam induzir o TC em erro nas suas decisões ou relatórios é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Conta, a tratar em ação específica a desenvolver.

5.4. Situação atual

5.4.1. Complexidade

O NMGFSR veio a traduzir-se, na prática, num complexo modelo institucional, na medida em que o InIR, I.P. acabou por acumular, à semelhança do que se verificou no modelo anterior, as funções de concedente com as de regulador e gestor de contrato.

132. O atual modelo de gestão e financiamento do setor rodoviário pode ser apresentado através do seguinte gráfico:

ILUSTRAÇÃO 2 – NOVO MODELO DE GESTÃO E FINANCIAMENTO DO SETOR RODOVIÁRIO



Fonte: InIR, I.P., 2010.



133. A análise do gráfico anterior permite concluir que o NMGFSR veio densificar o universo de agentes institucionais que nele intervêm, tornando-o, assim, **mais complexo**, dado os **diferentes modelos de concessão que nele coexistem**, como pode ser observado:

- Em primeiro lugar, importa mencionar que o Estado atribuiu, através do contrato de concessão estabelecido com a EP, S.A., a concessão geral da rede rodoviária nacional àquela empresa. À EP, S.A. cabe, assim, gerir a mesma, em moldes empresariais e assegurar a sua sustentabilidade financeira.
- De acordo com o referido contrato, o **Estado deixou de assumir o papel de concedente nas futuras concessões**, passando a EP, S.A. a assumir esse papel.
- **Porém, o Estado manteve-se como concedente nos contratos de concessão celebrados com as primeiras concessionárias de autoestradas**³⁹.
- Por sua vez, a **EP, S.A. deixou de representar o Estado concedente** na sua relação com as primeiras concessionárias⁴⁰ de auto-estradas, não detendo, atualmente, quaisquer competências próprias ou de representação do Estado, nos **contratos de concessão vigentes**.
- Sublinhe-se que o **Estado** assume, também, no contrato de concessão com a EP, S.A. o papel de concedente e neste caso a EP, S.A. o papel de concessionária.
- O InIR, I.P. é **responsável pela gestão e fiscalização dos contratos de concessão do Estado com as primeiras concessionárias de autoestradas, pelo contrato de concessão do Estado com a EP, S.A.. O InIR, I.P. assume igualmente, em 2.ª linha, responsabilidades de fiscalização dos contratos de subconcessão da EP, S.A. com as novas concessionárias de autoestradas**.
- Por outro lado, atente-se que foi ainda atribuída **ao InIR, I.P. a responsabilidade de representar o Estado concedente na sua relação com as antigas concessionárias de autoestradas**, cuja gestão e fiscalização dos contratos já não pertence à esfera de controlo da EP, S.A. que, agora, apenas se limita a fazer pelo Estado os pagamentos contratualizados⁴¹.
- O InIR, I.P. é, assim, **em simultâneo, representante do Estado concedente, na sua relação com as primeiras concessionárias e responsável pela gestão e fiscalização daqueles mesmos contratos, passando, assim, a acumular as funções de concedente com as funções de regulação**.

134. É, em síntese, neste NMGFSR possível identificar a existência dos seguintes modelos de Parcerias Público-Privadas, que o InIR, I.P. deverá centrar a sua atividade:

- As concessões diretas do Estado com portagens reais em favor das concessionárias, num total de cinco;
- As concessões diretas do Estado em regime de portagem real, com portagens reais a favor da EP, S.A., em troca de pagamentos por disponibilidade, num total de três;
- As concessões diretas do Estado em regime SCUT com portagens acordadas ou a negociar a favor da EP, S.A. (concessionárias SCUT), em troca de pagamentos por disponibilidade, num total de sete;
- As subconcessões da EP, S.A. com as novas concessionárias assentes, essencialmente, em pagamentos por disponibilidade, num total de sete;
- A concessão do Estado com a EP, S.A..

³⁹ Conforme se pode ler no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de Novembro.

⁴⁰ As ex-SCUT, as Concessões da Grande Lisboa, Norte e Túnel do Marão, Brisa, Lusoponte, Concessão Oeste, Litoral Centro e Douro Litoral.

⁴¹ Conforme o estabelecido no artigo 23.º, do Decreto-Lei n.º 132/2008, de 21 de Julho.



5.4.2. Financiamento do Novo Modelo

O InLR, I.P. não teve acesso ao Plano Financeiro da EP, S.A., peça essencial para avaliar a sustentabilidade económica e financeira do modelo institucional e de gestão e financiamento do sector rodoviário em Portugal.

135. A EP, S.A. tem como receita própria a **contribuição de serviço rodoviário**⁴², que constitui uma **contrapartida** pela utilização da rede rodoviária nacional e que incide sobre a gasolina (6,4 cêntimos por litro) e o gasóleo (8,6 cêntimos por litro) rodoviário, sujeitos ao imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP) e dele não isentos.
136. Note-se que, não tendo a CSR um valor relativo, mas antes absoluto, ficou previsto aquando da sua criação a revisão do seu valor nominal de modo a permitir, nomeadamente, a sua atualização de acordo com a inflação. Porém até à data da conclusão da auditoria (Novembro de 2011) a mesma ainda não tinha sido atualizada.
137. **A criação desta contribuição tinha como principal objetivo dotar a EP, S.A. de uma receita própria que garantisse a sustentabilidade financeira do NMGFSR**, mas não só.
138. Com a criação daquela receita, **o Estado pretendia “inter alia” retirar a empresa do perímetro de consolidação das administrações públicas**, para que a dívida da mesma não consolidasse em termos de contas nacionais e não constasse para o apuramento do défice e da dívida pública, para efeitos comunitários.
139. No entanto, para que tal acontecesse, aquela empresa teria que ser classificada como um produtor mercantil, conforme os critérios dispostos no SEC 95⁴³.
140. Porém, a empresa foi considerada não mercantil, uma vez que a CSR não foi encarada como uma receita direta da sua atividade e não cobria 50% dos seus custos de produção.
141. Todavia, o facto de a EP receber aquela contribuição não era fator impeditivo para que pudesse aplicar portagens em vias específicas, ou recorrer a outras formas de financiamento⁴⁴.
142. Aliás, sublinhe-se que o produto daquela cobrança de taxas poderá ser, eventualmente, classificado como “vendas”, contribuindo, ou não, para a formação de “preços economicamente significativos”, de forma a determinar se a entidade pública, detentora das infraestruturas, é mercantil ou não mercantil. Isto, porque as portagens, contrariamente ao que se passa com a CSR, já são cobradas aos utilizadores em função do número de quilómetros percorridos existindo, portanto, uma relação entre o preço praticado e o serviço prestado.
143. Assim, tendo em linha de conta o exposto e considerando os princípios já elencados, no que diz respeito à implementação do NMGFSR é, agora, possível compreender, porque é que o atual modelo inclui também o processo negocial, levado a efeito com as concessionárias Brisa, Grupo Ascendi, Euro SCUT Norte e Algarve, SCUT Vias e Norscut⁴⁵. Assim, a EP, S.A. passa a usufruir das receitas resultantes da cobrança de taxas de portagem naquelas concessões e caso as mesmas cubram 50% dos custos da sua actividade, a empresa deixa de consolidar em termos de contas nacionais e não conta para o apuramento do défice e da dívida pública, para efeitos comunitários.

⁴² De acordo com o estabelecido na Base 52 do Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de Novembro e no artigo 3.º da Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto.

⁴³ Para maior detalhe sobre esta matéria veja-se o ponto 4.4, páginas 81 a 83, do Relatório n.º 10/2008 – 2.ª Secção - Volume I, do Tribunal de Contas.

⁴⁴ De acordo com o constante no n.º 3, do artigo 3.º da Lei 55/2007, de 31 de Agosto.

⁴⁵ Ver Decreto-Lei n.º 44-A/2010, de 5 de Maio, Resolução do Conselho de Ministros 39-A/2010, de 4 de Junho, Resolução do Conselho de Ministros 39-B/2010, de 4 de Junho e Despacho Conjunto n.º 13644/2010 de 18 de Agosto de 2010.

144. De facto, o objetivo destas negociações, conforme resposta da Parpública⁴⁶, foi o de:

*“Assegurar as condições necessárias para a introdução de portagens reais, constituindo as respetivas **receitas proveitos mercantis da Estradas de Portugal**, de forma compatível com a salvaguarda das expectativas dos acionistas, que determinaram a formação da vontade de contratar nos termos expressos nos Contratos em vigor”.*⁴⁷

145. Contudo, a forma anteriormente referida para financiar o setor rodoviário não se afigurou sustentável, isto porque as receitas líquidas auferidas com a CSR, que rondam aproximadamente 500 milhões de euros anuais⁴⁸, e a introdução de portagens nas SCUT, que atingiram em 2010 aproximadamente os 39 milhões de euros⁴⁹, foram claramente insuficientes para fazer face aos encargos assumidos com o Programa de concessões/subconcessões da EP, S.A, o que potenciou o endividamento desta empresa, que passou de 50 para 2.000 milhões de euros, entre 2005 e 2010.⁵⁰

146. Esta situação é bem compreensível se se tiver em linha de conta que só com as concessões SCUT os encargos líquidos ascenderam, em média, entre 2008 e 2010, a cerca de 668 milhões de euros por ano⁵¹ e que, para 2014, já se encontram previstos encargos líquidos com as novas subconcessões EP, S.A. no montante de 472 milhões de euros.

147. Aliás, a evolução do endividamento da EP, S.A. encontra-se bem escrutinada no Plano Estratégico dos Transportes 2011 -2015⁵², o qual refere que:

*“De acordo com os dados disponíveis mais recentes da Estradas de Portugal, S.A., **mesmo após a introdução de portagens em todas as SCUT (...)** e mantendo inalterada a política seguida até aqui de não atualização da contribuição do serviço rodoviário, as projeções apontam para um crescimento descontrolado do seu volume de endividamento, que se prevê atingir os 20 700 milhões de euros, entre 2032 e 2034.*

A partir de 2034, o nível de endividamento começa a reduzir-se, não por se atingir o equilíbrio financeiro do modelo SCUT e novas subconcessões, mas antes pelo término das mais antigas concessões diretas do Estado, entre as quais se destacam a autoestrada A1 e a concessão atribuída à Lusoponte, passando as respetivas receitas de portagem a reverter para as Estradas de Portugal, S.A.”

148. Este cenário, a manter-se, implicaria, por um lado, a indisponibilidade de recursos para que a EP, S.A. pudesse assegurar a conservação, manutenção e segurança da rede de estradas, em todas as suas vertentes, e, por outro, a insustentabilidade das finanças públicas devido à dimensão assumida pelo financiamento dos projetos de autoestradas.

149. Assim, o XIX Governo Constitucional estabeleceu, em Novembro de 2011, no Plano Estratégico dos Transportes um conjunto de reformas a implementar para a reestruturação do setor rodoviário nacional, que se resumem no seguinte:

- Conclusão do processo de introdução de portagens nas autoestradas SCUT Interior Norte, Beiras Litoral e Alta, Beira Interior, já previsto pelo anterior Governo, através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 75/2010, de 9 de Setembro;
- Implantação de melhorias no atual modelo de pagamento de portagens;

⁴⁶ Parpública – Participações Públicas, SGPS, S.A.. Resposta em 4 de Maio de 2010.

⁴⁷ Sublinhado e negrito do Tribunal de Contas.

⁴⁸ Evolução dos valores da CSR líquida recebidos pela EP, S.A.: 2008 - 475 M€, 2009 – 552M€; 545M€ - 2010 Fonte: Relatório e Contas da EP, S.A. 2010, página n.º 13.

⁴⁹ Fonte: Relatório e Contas da EP, S.A. 2010.

⁵⁰ Evolução do Endividamento da EP, S.A. : 2008 - 909,7 M€, 2009 - 1.507,30M€, 2010 – 1.993,30 M€ Fonte: Relatórios e Contas da EP, S.A. Anos, 2008, 2009, 2010.

⁵¹ Evolução dos Encargos Líquidos com Concessões do Estado SCUT e ex - SCUT: 2008 – 641 M€; 2009 – 648M€; 2010 – 706M€ Fonte: Parcerias Público – Privadas e Concessões Relatório 2011 – Agosto 2011 Ministério das Finanças – Direção Geral do Tesouro e Finanças, página n.º 26- Quadro n.º 3.1.3.3.

⁵² Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2011 de 10 de Novembro.

- Cancelamento, suspensão ou revisão de um conjunto de troços incluídos nas subconcessões em curso;
- Atualização anual do valor da contribuição do serviço rodoviário, em linha com a inflação, passando a ter assim uma variação anual nula, em termos reais.

150. De acordo com o mesmo diploma⁵³, a implementação das reformas anteriormente enunciadas resulta numa redução de 14 500M€ no endividamento das EP, S.A.

151. Aquele documento menciona, ainda, que:

“Embora a implementação destas medidas permita uma redução substancial, em quase 50% do nível de endividamento máximo da empresa, a verdade é que, face à dimensão das responsabilidades futuras já assumidas pela Estradas de Portugal S.A., estas medidas são ainda insuficientes para conter o endividamento da empresa dentro dos limites comportáveis para a empresa e para o País.

Nesse sentido o Governo está a estudar um conjunto de cenários e medidas relativas à viabilidade financeira futura da Estradas de Portugal, S.A., que mitiguem o problema financeiro e que, por essa via, permitam capturar o valor económico da concessão.”

152. Por isso, de acordo com o diploma em análise, será:

“...quaisquer novos investimentos em infra-estruturas rodoviárias de alta capacidade apenas poderão ser considerados e analisados se, cumulativamente, forem respeitadas as seguintes condições:

- 1) *Inserção em eixos internacionais integrantes das redes transeuropeias de transportes;*
- 2) *Contribuição inequívoca para o aumento da competitividade da economia nacional e redução dos custos de contexto das exportações;*
- 3) *Viabilidade financeira positiva, sem envolver a contribuição do Orçamento do Estado na sua execução.”*

153. Sobre esta matéria, atente-se que o INIR, I.P. solicitou junto da concessionária geral do Estado EP, S.A. *“um instrumento de modelação económica e financeira, ainda que preliminar e por natureza evolutivo, daquela que é a peça fundamental do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário em Portugal, ou seja, da concessionária geral do Estado, a EP”*

154. Segundo informação daquele Instituto, o documento em causa permitir-lhe-ia obter *“uma perspetiva global da sustentabilidade económica e financeira do modelo institucional e de gestão do sector rodoviário em Portugal”*.

155. Ao referido pedido, a EP, S.A respondeu, em Abril de 2009, que efetivamente tinha desenvolvido, em termos preliminares, um Plano Financeiro para o período da concessão – 75 anos, e que o submetera, no final de 2008, aos dois ministérios da tutela, Finanças e Obras Públicas.

156. Como se encontravam, naquela data, em curso, negociações que não estavam encerradas pelo Governo e que teriam que ser acolhidas no referido Plano, a EP, S.A. informou o INIR, I.P que não podia disponibilizar o documento, tendo remetido nessa ocasião o planeamento financeiro relativo apenas às cinco subconcessões já adjudicadas naquela data.

157. De acordo com informação do INIR, I.P. *“O modelo ou Plano Financeiro da concessão EP, não foi até hoje disponibilizado ao regulador, quer pela EP, quer pela sua tutela técnica ou acionista, o Governo.”*

⁵³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2011, de 10 de Novembro.

158. O facto de o INIR, I.P. não ter acesso ao documento supra mencionado não lhe permitiu, nem enquanto representante do Estado Concedente nem como entidade com funções e atribuições de natureza regulatória, nem no exercício dos poderes que lhe são atribuídos pelo Contrato de Concessão, emitir qualquer opinião sobre a sustentabilidade económico-financeiro do NMGFSR.
159. Em 2010 foram concluídos os processos negociais com a Ascendi e a Euroscut Norte relativos aos contratos de concessão das AE Costa de Prata, Grande Porto, do Norte, da Grande Lisboa, das Beiras Litoral e Alta e do Norte Litoral.⁵⁴
160. Em 2011 ficaram também concluídos os processos negociais relativos aos contratos de concessão das AE Beira Interior, Algarve e Interior Norte.⁵⁵
161. Assim, no NMGFSR é possível identificar um complexo conjunto de concessões:

QUADRO 2– MODELO CONTRATUAL E FINANCEIRO DO NMGFSR

	Portagem das Concessionárias	Portagem EP	Ex – SCUT
Concessão do Estado	<ul style="list-style-type: none">BRISA (1)CONCESSÃO OESTELITORAL CENTROLUSOPONTED. LITORAL (2)	<ul style="list-style-type: none">CONCESSÃO NORTE (3)GRANDE LISBOA (3)T. MARÃO (2) (5)	<ul style="list-style-type: none">GRANDE PORTO (4)COSTA PRATA (4)NORTE LITORAL (4)INTERIOR NORTE (4)ALGARVE (4)BEIRA INTERIOR (4)BEIRA LITORAL E ALTA (4)
Subconcessão EP	7 SUBCONCESSÕES EP		

(1) 85% do incremento anual acima de 90% do IPC e as portagens a introduzir na A3 e na A4 constituem receitas de portagem da EP, S.A..

(2) Aguarda transformação em subconcessão da EP, S.A., conforme previsto nos contratos.

(3) Pagº disponibilidade da infraestrutura (inclui serviço de cobrança e risco de cobrança).

(4) Pagº disponibilidade da infraestrutura; pagº disponibilidade da cobrança de portagens e pagº serviço da cobrança de portagens (não inclui risco de cobrança durante dois anos).

(5) Pagº disponibilidade e pagº serviço infraestrutura (inclui serviço de cobrança e risco de cobrança).

Fonte: INIR, I.P., 2010; Tratamento e atualizações do Tribunal de Contas.

162. Da análise do quadro anterior é possível concluir que:

- Na maior parte das concessões, o Estado permanece como concedente, contrariamente ao previsto inicialmente no NMGFSR. Esta situação resultou da necessidade do Estado reduzir os custos financeiros decorrentes de um agravamento do perfil de risco, que seria inevitável caso as concessões passassem para um regime de subconcessão, assumindo a EP, S.A. o papel de entidade sub-concedente, evitando, igualmente, as previsíveis dificuldades de adesão das entidades financeiras ao novo modelo.
- No caso da **Concessão Brisa**, apenas uma percentagem de 85%, de uma atualização superior a 90% da inflação, permitirá à EP, S.A. beneficiar dessas receitas, bem como das resultantes a aplicar noutros troços.
- As **anteriores SCUT**, que se encontram no âmbito das “Portagens EP”, passam a ser remuneradas pela disponibilidade das vias⁵⁶, bem como pela disponibilidade dos sistemas de cobrança e pelo respetivo serviço. Neste modelo, as concessionárias não assumem o risco de cobrança nos próximos dois anos.

⁵⁴ Na sequência desses processos negociais, procedeu-se à publicação dos seguintes diplomas: Decreto - Lei 44 - B/2010, de 5 de Maio, Decreto - Lei 44 - C/2010, de 5 de Maio, Decreto - Lei 44 - D/2010, de 5 de Maio, Decreto - Lei 44 - E/2010, de 5 de Maio, Decreto - Lei 44 - F/2010, de 5 de Maio, Decreto - Lei 44 - G/2010, de 5 de Maio, Resolução do Conselho de Ministros n.º 39 – B/2010, de 4 de Junho, Resolução do Conselho de Ministros n.º 39 – C/2010, de 4 de Junho, Resolução do Conselho de Ministros n.º 39 – D/2010, de 4 de Junho, Resolução do Conselho de Ministros n.º 39 – E/2010, de 4 de Junho, Resolução do Conselho de Ministros n.º 39 – F/2010, de 4 de Junho, Resolução do Conselho de Ministros n.º 39 – G/2010, de 4 de Junho.

⁵⁵ Decreto - Lei n.º 111/2011, de 28 de Novembro.

⁵⁶ Conforme estabelecido na Base 2 – A, do Decreto-Lei n.º 110/2009, de 18 de Maio.



- As restantes concessões com “Portagens EP” (Ascendi e Grande Lisboa), que já eram portajadas, passam também a ser remuneradas pela disponibilidade das vias.

163. Com o modelo de financiamento atualmente em vigor, as concessionárias viram reduzido o perfil de risco dos seus contratos, não só porque deixaram de suportar risco de tráfego, uma vez que passaram a ser remuneradas independentemente do volume de tráfego existente, mas também porque lhes foi criada uma nova oportunidade de negócio, com a criação do serviço de cobrança de portagens.
164. A EP, S.A. embora passe, agora, a receber receitas de portagens, **estas dependem dos níveis de tráfego** que se registarem nas vias, não se garantindo que as mesmas venham a representar **mais de 50% dos custos de produção**, condição necessária para que a EP, S.A. possa sair do perímetro de consolidação da dívida pública.
165. O passado recente veio mostrar que os montantes recebidos pela EP, S.A., a título daquela contribuição⁵⁷, não foram suficientes para que a empresa conseguisse fazer face aos elevados encargos brutos despendidos com as concessões SCUT, que atingiram nos últimos 3 anos cerca de 2 mil milhões de euros⁵⁸.
166. No Relatório de Contas relativo ao ano 2010, aquela empresa refere que o aumento da sua dívida bancária foi condição necessária para financiar os encargos com as SCUT:
- “Durante o ano de 2010, o endividamento bancário aumentou 487M€, sendo notório o seu agravamento, resultado dos pagamentos das rendas das SCUT no final dos meses de Janeiro, Maio e Setembro”.*
167. Os encargos futuros que a empresa prevê, com aquelas concessões, mais os compromissos que assumiu, no âmbito do NMGFSR para com as subconcessões rodoviárias, ascenderão, entre 2011 e 2014, a aproximadamente 3,3 mil milhões de euros⁵⁹.
168. A verificar-se as dificuldades de financiamento que se têm feito sentir nos últimos tempos, resultado da maior dificuldade dos próprios bancos portugueses se financiarem no estrangeiro, poderá suceder, em última análise, a insustentabilidade financeira do modelo.

6. FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DAS OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS PELAS CONCESSIONÁRIAS

6.1. Vistorias/Inspeções realizadas

As ações de fiscalização realizadas pelo InIR, I.P. são efetuadas de acordo com o estipulado nos Planos de Controlo de Qualidade e nos Manuais de Operação e Manutenção das diferentes concessionárias.

169. No âmbito da atividade de fiscalização identificam-se, seguidamente, as principais ações desenvolvidas pelo InIR, I.P. entre 2010 e 2011:

⁵⁷ 475 M€, 552M€ e 545M€, nos anos de 2008, 2009 e 2010, respetivamente. Fonte: EP, S.A. - Relatório e Contas 2010.

⁵⁸ 641M€, 648M€, 718M€, nos anos de 2008, 2009 e 2010, respetivamente. Fonte: Fonte: Parcerias Público – Privadas e Concessões Relatório 2011 – Agosto 2011 Ministério das Finanças – Direção Geral do Tesouro e Finanças, página n.º 24, Quadro 3.1.3.1.

⁵⁹ Valor líquido descontado das receitas de portagem. Fonte: Relatório OE 2012.



QUADRO 3 – FISCALIZAÇÕES POR CONCESSIONÁRIA

Concessionária	N.º de Vistorias/Inspeções	Período
AEDL - Autoestradas do Douro Litoral, S.A.	10	2010-2011
Ascendi Norte - Autoestradas do Norte, S.A.	1	2010-2011
Autoestradas do Atlântico, S.A.	12	2010-2011
BRISA - Autoestradas de Portugal, S.A.	9	2010-2011
EP-Estradas de Portugal, S.A.	28	2010-2011
EUROSCUT - Soc. Concessionária da SCUT do Algarve, S.A.	1	2010-2011
AEM – Auto Estrada do Marão, S.A.	1	2010-2011
Ascendi Costa de Prata – Auto Estradas da Costa da Prata, S.A.	5	2010-2011
Ascendi Grande Lisboa – Auto – Estrada da Grande Lisboa, S.A.	5	2010-2011
NORSCUT – Concessionária de Auto – Estradas, S.A.	4	2010-2011
Ascendi Grande Porto – Auto – Estradas do Grande Porto, S.A.	1	2010-2011
Ascendi Beiras Litoral e Alta – Auto – Estradas das Beiras Litoral e Alta, S.A	2	2010-2011
Auto Estrada do Norte Litoral – Sociedade Concessionária AENL, S.A.	2	2010-2011
SCUTVIAS – Auto – Estradas da Beira Interior	1	2010-2011
Euroscut Norte/Ascendi Grande Porto, Beiras Litoral e Alta e Costa de Prata (ação conjunta)	1	2010-2011
TOTAL	83	

Fonte: InIR, I.P., 2011; Tratamento: Tribunal de Contas.

170. Segundo informação prestada pelo InIR, I.P., a “maioria das diversas situações de incumprimento detectadas pelo InIR cessaram, na fase de reparação para que as concessionárias são notificadas.”.
171. No domínio da Segurança e Qualidade, o InIR, I.P. procedeu, ainda, à análise e aprovação dos Planos de Controlo de Qualidade (PCQ)⁶⁰ e dos Manuais de Operação e Manutenção (MOM)⁶¹ de diferentes concessionárias⁶², conforme consta do quadro seguinte:

QUADRO 4 – SÍNTESE DOS PLANOS DE CONTROLO DE QUALIDADE E DOS MANUAIS DE OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO

PCQ em fase inicial de avaliação	PCQ em fase final de aprovação	PCQ aprovados
<ul style="list-style-type: none"> ▪ EUROSCUT – Sociedade concessionária da SCUT do Algarve ▪ EUROSCUT Norte – Sociedade concessionária da SCUT do Norte Litoral ▪ NORSCUT - Concessionária de Autoestradas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ AENOR – Autoestradas do Norte (Ascendi) ▪ LUSOLISBOA - Autoestradas da Grande Lisboa ▪ LUSOSCUR – Autoestradas do Grande Porto ▪ LUSOSCUR Costa de Prata ▪ LUSOSCUR das Beiras Litoral e Alta 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ AEDL – Autoestradas do Douro Litoral ▪ BRISA - Autoestradas de Portugal ▪ BRISAL - Autoestradas do Litoral ▪ EP - Estradas de Portugal, S.A.
MOM em fase de avaliação		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ AEDL – Autoestradas do Douro Litoral ▪ BRISA – Autoestradas de Portugal ▪ BRISAL – Autoestradas do Litoral ▪ EUROSCUT – Sociedade Concessionária da SCUT do Algarve ▪ EUROSCUT Norte – Sociedade Concessionária da SCUT do Norte Litoral 		

Fonte: InIR, I.P., 2010; Tratamento: Tribunal de Contas.

⁶⁰ No PCQ são estabelecidos os critérios a verificar, a respetiva periodicidade de verificação, os padrões mínimos a respeitar e o tipo de operação de reposição, designadamente nos seguintes componentes: pavimentos, drenagem, equipamentos de segurança, sinalização, iluminação e integração paisagística e ambiental.

⁶¹ No MOM são estabelecidas as regras, princípios e procedimentos a observar em matéria de operação e manutenção do empreendimento concessionado no que respeita, designadamente, ao funcionamento do equipamento de contagem e classificação de tráfego, à informação e normas de comportamento para com os utentes, à segurança dos utentes e das instalações, à monitorização e controlo ambiental.

⁶² As concessionárias propõem os MOM e os PCQ e, posteriormente, o InIR, I.P. verifica se estes documentos estão de acordo com os respetivos contratos de concessão.



172. O INIR, I.P., ao comparar os Planos de Controlo e Qualidade e os Manuais de Operação e Manutenção das diferentes concessionárias, concluiu que eram heterogéneos. Esta situação levou o INIR, I.P a desenvolver um conjunto de ações, ao nível da regulação técnica, com o objetivo de proceder à uniformização, ou normalização, dos parâmetros constantes daqueles documentos, tendo em vista princípios de qualidade que deveriam ser transversais a toda a rede rodoviária concessionada, bem como à definição dos procedimentos de exploração que permitissem a manutenção de níveis de serviço aos utentes equiparados, independentemente da concessão em que se desloca.
173. O resultado daquele trabalho deu origem a uma plataforma tecnológica denominada “OpenRoads”⁶³, que permite ao instituto efetuar a supervisão dos contratos de concessão ao nível da regulação técnica, tornando mais incisivos os processos complementares de supervisão e fiscalização no terreno, bem como a otimização dos recursos internos.

6.2. Multas

O INIR, I.P. embora já tenha penalizado pecuniariamente as concessionárias envolvidas em incumprimento, aguarda conclusão do processo, por parte do Tribunal, para que se efetive o seu recebimento.

174. Nos termos do n.º 1, do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 148/2007, de 27 de Abril, incumbe ao INIR, I. P., no exercício dos seus poderes sancionatórios:
- ⇒ Propor a aplicação de sanções contratuais previstas nos contratos de concessão e de subconcessão da infraestrutura rodoviária;
 - ⇒ Desencadear os procedimentos sancionatórios em caso de infrações administrativas cuja apreciação seja da sua competência, adotar as necessárias medidas provisórias e aplicar as devidas sanções;
 - ⇒ Denunciar às entidades competentes as infrações cuja punição não caiba na sua competência.
175. Já no caso da EP, S.A.⁶⁴, em caso de incumprimento por parte daquela concessionária de quaisquer deveres ou obrigações emergentes do Contrato de Concessão, ou das determinações do Concedente ou do INIR, I.P. emitidas no âmbito da lei ou do contrato de Concessão, pode, a mesma, ser sancionada, por decisão de qualquer um destes, pela aplicação de multas contratuais, cujo montante varia, em função da gravidade da falta, entre 5 000€ e 100 000€.
176. De acordo com informação disponibilizada, em Outubro 2011, pelo INIR, I.P., foram aplicadas as seguintes multas constantes do quadro 5:

QUADRO 5 – PROCESSOS DE MULTA APLICADOS PELO INIR, I.P.

Unidade: euros

Concessionária	Descrição	Data de aplicação da multa	Montante da multa
BRISA – Autoestradas de Portugal, S.A.	Falta do livro de reclamações nas instalações da portagem da A1, saída Leiria.	26.06.2009	6.669,78
BRISA – Autoestradas de Portugal, S.A.	Incumprimento do prazo contratual para a realização da empreitada da A1, no troço compreendido entre o km 68+075 e o km 77+000.	24.06.2009	1.087.173,47
TOTAL			1.093.843,25

Fonte: INIR, I.P., 2011; Tratamento: Tribunal de Contas.

⁶³ Plataforma de resposta global para a Regulação Técnica e o seu desenvolvimento está fundado em critérios de uniformização ao nível da recolha de informação junto das diferentes concessionárias, à luz dos respetivos contratos de concessão, nomeadamente na identificação de informação relevante, na definição do seu respetivo formato e da periodicidade do seu envio, para posterior processamento e atuação, apoiado por ferramentas que tornam eficazes os processos de supervisão e gestão da rede rodoviária. Fonte: Resposta ao Questionário enviado pelo TC em 7 de Outubro de 2011.

⁶⁴ Decreto – Lei n.º110/2009, de 18 de Maio que alterou as Bases de Concessão da rede rodoviária nacional entre o Estado e aquela concessionária, aprovadas pelo Decreto – Lei n.º 380/2007, de 13 de Novembro.



177. Note-se que em relação à BRISA – Autoestradas de Portugal, S.A., o INIR, I.P. informou o TC de que notificou aquela empresa para efetuar o pagamento das respetivas multas, no montante de € 1.093.843,25⁶⁵. No entanto, a BRISA – Autoestradas de Portugal, S.A. tentou duas providências cautelares que foram consideradas improcedentes, encontrando-se as ações administrativas pendentes, sendo aquela a razão pela qual ainda não se tinham verificado os pagamentos correspondentes às multas aplicadas.

178. No que diz respeito aos processos de multa despoletados pelo INIR, I.P. apresenta-se o seguinte quadro:

QUADRO 6 – PROCESSOS DE MULTA PROPOSTOS PELO INIR, I.P.

Unidade: euros

Concessionária	Descrição	Data de início do processo	Montante da multa	Situação
ASCENDI Beiras Litoral e Alta – Auto – Estradas das Beiras Litoral e Alta, S.A.	Qualidade das marcas rodoviárias na A25	19.10.2010	4.987,98	Aguarda apreciação e decisão do SEOPTC
	Trabalhos pk's 48+000-50+000	19.12.2010	4.987,98	
EP – Estradas de Portugal, S.A.	EN 109 – Ponte Edgar Cardoso – Condições de circulação e segurança rodoviária	21.05.2010	5.000,00	Aguarda a elaboração de projeto de decisão final, a submeter à tutela.
	Relatório de Inspeção de Segurança Rodoviária – EN 125 Lagos/Lagoa	22.12.2010	25.000,00	
NORSCUT – Concessionária de Auto – Estradas, S.A.	A24 – Fecho de via ao pk 88+500 – Sentido Sul/Norte	22.12.2010	4.987,98	
	Qualidade das marcas rodoviárias na A24	29.06.2011	4.987,98	
Grande Porto – Auto Estradas do Grande Porto, S.A.	Qualidade das marcas rodoviárias na A4, A41, A42 e VRI	29.06.2011	5.000,00	
SCUTVIAS – Auto – Estrada da Beira Interior, S.A.	Qualidade das marcas rodoviárias na A23	29.06.2011	4.987,98	
Norte Litoral – Auto – Estradas Norte Litoral – Soc. Concessionária AENL, S.A.	Qualidade das marcas rodoviárias na A27 e A28	29.06.2011	4.987,98	
Grande Lisboa – Auto Estradas da Grande Lisboa, S.A.	Qualidade das marcas rodoviárias no IP7, IC2, IC16, IC17, IC19 e IC22	29.06.2011	10.000,00	
Oeste – Auto – Estradas do Atlântico – concessões Rodoviárias de Portugal, S.A.	A8 – Construção dos Viadutos do Rio Areia (V3) sobre o caminho-de-ferro e A8 (V1), Sublanço Valado dos Frades/Pataias, da Subconcessão Litoral Oeste	7.09.2011	4.987,98	
Costa de Prata – Concessão Ascendi Costa de Prata	Qualidade das marcas rodoviárias na A17, A25, A29 e A44	29.12.2010	4.987,98	
Concessão do Douro Litoral – Auto Estradas do Douro Litoral, S.A.ad	Qualidade das marcas rodoviárias na A1 e A20	29.06.2011	350.000,00	
TOTAL			434.903,80	

Fonte: INIR, I.P., 2011; Tratamento: Tribunal de Contas.

179. Pela análise do quadro, constata-se que a maior parte dos processos de multa que o INIR, I.P. desencadeou aguarda a elaboração de projecto de decisão final, a submeter à tutela para serem efetivados.

180. Não é razoável que o INIR, I.P., cuja principal missão é fiscalizar e supervisionar a gestão e exploração da rede rodoviária, não possa exercer as suas atribuições com independência face à Tutela.

181. Este facto limita, assim, a sua ação reguladora e fragiliza o papel do Estado concedente, no âmbito da gestão destes contratos.

⁶⁵ (€ 6.669,78 + € 1.087.173,47).



6.3. Relatórios/Informações produzidos

182. Segundo informação prestada pelo InIR, I.P., durante o ano de 2011, e na sequência do trabalho iniciado em 2008, aquele instituto prosseguiu a elaboração de diversos documentos normativos e informativos no sentido de orientar tecnicamente o setor rodoviário e deu continuidade aos trabalhos em curso no âmbito dos Protocolos estabelecidos com vista à elaboração de estudos técnicos especializados na área da segurança rodoviária.
183. Nesse âmbito, foram enviados ao TC relatórios de Tráfego, de Monitorização e Avaliação da Rede Rodoviária, Sinalização Vertical, Marcação Rodoviária, Projeto, Pavimentação, Manuais diversos, Guias de Procedimento, Instruções Técnicas, Estudos Nacionais e Normas sectoriais.

7. CONTROLO E AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO SERVIÇO PRESTADO

7.1. Disponibilidade das Vias

O InIR, I.P. identificou e quantificou por cada concessão os montantes a deduzir a título de encerramento das vias, tendo verificado que os mesmos são muito variáveis devido a especificidades de operação de cada concessão e dos respetivos contratos de concessão.

184. Existem diversas aceções e aplicações do conceito de disponibilidade. No sentido mais amplo, disponibilidade das vias consiste num regime que regula e penaliza o respetivo encerramento das vias.
185. Não existindo originalmente nos primeiros quatro contratos de concessão (Brisa, Lusoponte, Norte e Oeste), a questão da disponibilidade das vias surge como fator eventual de penalização, por dedução, nas sete concessões SCUT⁶⁶ e nas concessões contratadas seguidamente: Litoral Centro, Grande Lisboa e Douro Litoral, ou seja, as rendas que as concessionárias auferem podem sofrer uma redução se os parâmetros contratualizados não forem cumpridos.
186. Segundo o Decreto-Lei n.º 110/2009⁶⁷, de 18 de Maio, disponibilidade significa *“aferição da qualidade do serviço prestado aos utentes das vias e, bem assim, a aferição dos níveis de sinistralidade e dos níveis de externalidades por elas geradas”*.
187. Está-se, pois, perante um novo regime que penaliza as concessionárias que não mantenham as vias sob sua gestão em boas condições de disponibilidade.
188. Este diploma diz respeito também à possibilidade de a EP, S.A. vir a negociar e contratar, ela própria (embora autorizada pela tutela sectorial e financeira), um regime de pagamentos por disponibilidade com concessões do Estado, em adição ao regime de portagem real já existente nessas concessões, o que nunca veio a acontecer.
189. Porém, o regime adotado nas ex - SCUT (Grande Porto, Costa de Prata e Norte Litoral) e, simultaneamente, nas concessões Norte e Grande Lisboa (concessões de portagem real) foi contratado com o próprio Estado e não com a EP, no âmbito dos contratos renegociados, em função da introdução das portagens.
190. Ainda segundo o mencionado diploma, *“o estado de disponibilidade das vias é verificado pelo InIR, competindo à concessionária aplicar às contrapartes (...) as deduções de disponibilidade previstas nos contratos que com elas tenha outorgado”*.

⁶⁶ Algarve, Beira Interior, Costa da Prata, Interior Norte, Beira Litoral e Alta, Norte Litoral e Grande Porto.

⁶⁷ Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de Novembro que atribui à EP, S.A. a concessão do financiamento, conceção, projeto, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento da rede rodoviária nacional e aprova as bases da concessão.



191. O InIR, I.P., enquanto representante do Estado concedente, deve proceder à monitorização dos indicadores inscritos nos contratos de concessão, a fim de que a remuneração devida às concessionárias reflita o seu desempenho efetivo, face aos critérios definidos, dando cumprimento às disposições contratualmente impostas.
192. O novo conceito de disponibilidade encontra acolhimento mais relevante, enquanto componente principal da remuneração paga pelo Concedente às concessionárias, na concessão Túnel do Marão e nas subconcessões contratadas pela EP, S.A..
193. Assim, o InIR, I.P. iniciou, durante o 2.º semestre de 2010, o desenvolvimento de uma metodologia de monitorização e controlo dos fatores de indisponibilidade da rede, baseada em recolha de informação em ficheiros Excel.
194. Aquele sistema permitiu que o InIR apurasse, para o ano de 2010, as deduções à remuneração das concessionárias por disponibilidade de rede respeitantes a condições de acessibilidade e segurança conforme se apresenta no quadro seguinte:

QUADRO 7 – TABELA DE DEDUÇÕES À REMUNERAÇÃO DAS CONCESSIONÁRIAS POR DISPONIBILIDADE EM 2010

Concessões (em €)	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	Total
Norte	7.019,88	4.105,25	2.490,59	2.271,08	6.888,85	9.302,27	32.077,92
Grande Lisboa	8.821,04	12.040,68	29.090,66	34.058,38	97.214,67	32.124,57	213.350,00
Costa de Prata	1.248,32	1.731,29	1.961,58	2.128,48	15.512,01	12.310,60	34.892,28
Beiras Litoral e Alta	386.746,36	231.052,29	1.961,58	134.485,13	125.772,65	47.970,76	1.154.917,54
Norte Litoral	1.189,24	2.244,11	228.890,35	976,16	1.012,63	873,65	7.384,25
Grande Porto	813,53	25.393,05	1.088,46	31.000,91	32.513,71	19.282,45	118.217,54
	405.838,37	276.566,67	9.213,89	204.920,14	278.914,52	121.864,30	1.560.839,53

Fonte: InIR, I.P. 2011

195. Os valores constantes no mapa anterior foram enviados à EP, S.A. para que esta efetuasse a respetiva dedução no valor do pagamento da renda por disponibilidade.
196. O InIR, I.P., em 2011, materializou o já referido projeto “Open Roads”, que se encontra em implementação final, mas que já permitiu apurar os dados relativos à disponibilidade da rede respeitantes a condições de acessibilidade e de segurança, conforme se apresenta no seguinte quadro resumo:

QUADRO 8 – TABELA DE DEDUÇÕES À REMUNERAÇÃO DAS CONCESSIONÁRIAS POR DISPONIBILIDADE EM 2011

Deduções (1.º Semestre/2011)	Beiras Litoral e Alta	Concessão Norte	Costa de Prata	Grande Lisboa	Grande Porto	Norte Litoral	Túnel do Marão
Acessibilidade	0,00€	0,00€	0,00€	12.872,50€	0,00€	2.178,28€	0,00€
Segurança	533.023,91€	47.029,38€	88.299,17€	70.201,62€	125.058,61€	14.993,09€	306,53€
Circulação							
Total Acumulado	533.023,91€	47.029,38€	88.299,17€	83.074,12€	125.058,61€	17.171,37€	306,53€
Remuneração Anual	72.040.850,81€	158.077.724,70€	79.441.912,19€	19.317.634,22€	58.928.049,70€	44.676.000€	
Rácio Somatório deduções/remuneração Anual	0,74%	0,03%	0,11%	0,43%	0,21%	0,04%	
Rácio Valor Dedução/Extensão via indisponível	926,80€/Km	394,62€/Km	383,70€/Km	916,17€/Km	1.249,84€/KM	109,40€/Km	140,42€/KM

Fonte: InIR, I.P. 2011

Nota: Segundo informação do Instituto, os dados relativos à disponibilidade da rede respeitantes a condições de circulação ainda estão a ser recolhidos e em fase de tratamento.

197. Pela análise dos dados apresentados no quadro anterior, pode-se afirmar que o montante das deduções à remuneração das concessionárias por indisponibilidade apenas é efectuado relativamente às rúbricas de acessibilidade e segurança.



7.2. Nível de serviço das vias

A metodologia para apuramento dos níveis de serviço nas vias encontra-se definida no contrato de concessão da EP, S.A..

198. De acordo com o contrato de concessão da EP, S.A. com o Estado Português, celebrado em 23 de Novembro de 2007 e publicado na mesma data através da RCM n.º 174-A/2007, incumbe ao Governo a definição dos níveis de serviço exigíveis para a rede rodoviária nacional.
199. Nos termos da referida Resolução, a concessionária deve disponibilizar as vias aos utentes de acordo com os níveis de serviço referidos no anexo n.º 2 da mesma Resolução.
200. De acordo com o referido anexo, uma via encontra-se disponível, em termos de níveis de serviço, quando se encontram verificadas, simultaneamente, as condições de acessibilidade, segurança e circulação.
201. Para efeitos de acompanhamento dos níveis de funcionamento da rede sob sua jurisdição, a EP, S.A., apresenta ao InIR, I.P., no primeiro trimestre de cada ano, um relatório referente ao ano anterior, onde analisa e conclui sobre o cumprimento dos níveis de serviço definidos no PRN.
202. Segundo informação prestada pelo InIR, I.P., a EP, S.A. apresentou, no ano de 2011, o Relatório relativo à Avaliação dos Níveis de Serviço nas secções amostrais da rede rodoviária nacional, relativo ao ano 2010, tendo aquele Instituto proposto à Tutela penalizar aquela empresa em 10 pontos, no montante equivalente a 102 849,30€.

7.3. Sinistralidade

As concessionárias estão sujeitas a penalizações por níveis de sinistralidade elevados que sejam da sua responsabilidade.

203. Nos termos da RCM n.º 174-A/2007, de 23 de Novembro, a EP, S.A. *“deve manter um contínuo controlo dos níveis de sinistralidade registados na Concessão e promover a realização de auditorias anuais aos mesmos.”*
204. Nos termos da mesma Resolução, a EP, S.A. deve propor ao InIR, I.P., em consequência dos resultados das auditorias anuais, medidas tendentes à redução dos níveis de sinistralidade.
205. As concessionárias estão sujeitas a penalizações por níveis de sinistralidade elevados que sejam da sua responsabilidade, nomeadamente derivados de erros de conceção, construção ou manutenção.
206. A redução dos níveis de sinistralidade confere o direito a prémios a liquidar pelo Concedente às concessionárias.
207. Segundo informação prestada pelo InIR, I.P., foram apuradas todas as penalizações e prémios por sinistralidade resultantes das regras estabelecidas nos contratos de concessão do Estado, relativamente a 2008, 2009 e 2010.
208. Os índices de sinistralidade que dão origem às penalizações e prémios são calculados com base nos dados oficiais de sinistralidade da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR).
209. O InIR, I.P. só recebe da EP, S.A. relatórios de sinistralidade relativos à própria EP, S.A. e às suas subconcessões, recebendo das outras concessões diretas do Estado os seus próprios relatórios de sinistralidade.



7.4. Externalidades ambientais

O contrato de concessão da EP, S.A. com o Estado determina um regime de penalidades específico relativo às externalidades ambientais.

210. O contrato de concessão da EP, S.A. com o Estado determina um regime de penalidades específico relativo às externalidades ambientais, com indicadores e metas perfeitamente estabelecidos. Ou seja, existe um mecanismo objetivo com definição das metas que a concessionária geral (EP, S.A.) está obrigada a cumprir, assim como das penalidades que devem ser aplicadas.
211. Assim, de acordo com a informação prestada pelo InIR, I.P., aquele Instituto, face às atribuições que lhe são cometidas pelo contrato de concessão, apenas tem competência para supervisionar as externalidades ambientais da concessionária geral EP, S.A.
212. Neste âmbito, a fiscalização, das restantes quinze concessionárias será efetuada por outras entidades nomeadas pela Inspeção Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território e autoridades ambientais, com base em reclamações, auditorias, inspeções, pós avaliações ambientais, entre outros.
213. De acordo com os indicadores e metas definidos no referido regime, o InIR, I.P. aplicou 20 pontos de penalização por incumprimento das externalidades ambientais à EP, S.A. em 2010, o que equivale ao montante de 205 699€.
214. Aquela penalização resultou de o InIR, I.P. considerar que não foi objetivada/concretizada qualquer correção das situações de incumprimento identificadas referentes ao ruído.

7.5. Reclamações

O InIR, I.P. analisa quer as reclamações recebidas diretamente no Instituto, quer as inscritas no Livro de reclamações das concessionárias.

7.5.1. Reclamações recebidas diretamente no InIR, I.P.

215. O InIR, I.P. analisa quer as reclamações recebidas diretamente, quer as inscritas no Livro de Reclamações das concessionárias⁶⁸.
216. De modo a facilitar a comunicação entre o InIR, I.P. e os utentes de infraestruturas rodoviárias, o Instituto desenvolveu no seu Portal Externo (www.inir.pt) um formulário *on-line*, através do qual se permite aos utentes a apresentação de sugestões ou reclamações relativas aos serviços prestados pelas concessionárias.
217. Em Agosto de 2010, após desenvolvimento informático, deu-se início à funcionalidade da consulta *on-line* do estado das reclamações, que permite ao utente de infraestruturas rodoviárias saber em que estado se encontra o seu processo de reclamação. Encontram-se disponíveis para consulta as reclamações efetuadas diretamente ao InIR, I.P. (por carta, fax, *e-mail* ou formulário), apresentadas a partir de 1 de Junho de 2010.
218. De forma a estimular a resolução bilateral das reclamações, o InIR, I.P. reencaminha a reclamação para a concessionária reclamada que deve proceder ao seu tratamento e no, prazo de dez dias úteis, comunicar ao reclamante o resultado da análise efetuada⁶⁹, com conhecimento ao InIR, I.P..

⁶⁸ As concessionárias têm à disposição dos utentes do empreendimento concessionado, nas áreas de serviço e nas instalações de cobrança de portagens, sistemas destinados ao registo de reclamações, os quais são visados periodicamente pelo InIR, I.P..

⁶⁹ Atendendo à natureza de muitas das reclamações recebidas, que impõem a investigação das circunstâncias que as originaram e inúmeras vezes a auscultação de outras entidades, é inevitável que o prazo de resposta seja, por vezes, mais alargado, tentando não ultrapassar os quarenta e cinco dias.



219. O InIR, I.P. efetua a análise estatística das reclamações e, dada a existência de uma grande diversidade na tipologia, das ocorrências utilizadas por cada concessionária, o InIR, I.P. adotou uma tipificação de ocorrências comum, tendo por base a classificação de eventos.
220. Assim, a distribuição das reclamações, em valores absolutos, em 2009 e 2010, e a sua variação por tipo de evento, foi a apresentada no quadro seguinte:

QUADRO 9 – DISTRIBUIÇÃO DAS RECLAMAÇÕES POR EVENTO, EM 2009 E 2010

Eventos	Total 2009	Total 2010	Varição %
Acidente	5	2	-60%
Ambiente	62	37	-40%
Congestionamento	29	28	-3%
Equipamento de segurança	6	2	-67%
Expropriações	2	2	0%
Faixa de rodagem	62	55	-11%
Iluminação	16	2	-88%
Obstáculos na via	80	95	19%
Serviço	11	16	45%
Sinalização	35	19	-46%
Taxa de portagem	79	58	-27%
Projeção de objetos	3	2	-33%
Outros	39	45	15%
Total Geral	429	363	-15%

Fonte: Relatório de Reclamações InIR, I.P., 2010.

221. Comparativamente a 2009, verifica-se um decréscimo de 15% do total das exposições apresentadas, com destaque para as exposições sobre Iluminação (-88%), Equipamentos de Segurança (-67%), Acidentes (-60%), seguido das exposições sobre Sinalização (-46%) e Ambiente, nomeadamente ruído (-40%).
222. Contudo, os eventos Serviço e Obstáculos na Via, que dizem respeito a animais e objetos, tiveram um acréscimo face ao ano anterior de 45% e 19%, respetivamente.
223. Pelo facto de 2008 ter sido o primeiro ano de exercício do InIR, I.P. e por se terem registado reclamações com pouca expressão, não existe ainda um histórico comparativo para os indicadores em questão.

7.5.2. Análise dos relatórios de reclamações enviados pelas concessionárias

224. Incumbe, também, ao InIR, I.P. supervisionar o tratamento das queixas dos utentes com base nos dados dos relatórios de reclamações enviados pelas concessionárias, no cumprimento das obrigações decorrentes das respetivas Bases e dos Contratos de Concessão.
225. Visando uma maior eficiência e eficácia no tratamento estatístico dos dados e na obtenção de indicadores de desempenho no tratamento das reclamações, foi criada uma plataforma eletrónica de interface com as concessionárias para o envio ao InIR, I.P. dos referidos relatórios.
226. A publicação anual do Relatório de Reclamações permite ao InIR, I.P. e aos “stakeholders” ter uma visão global das principais causas de reclamações e, desta forma, definir um conjunto de ações preventivas ou corretivas que possibilitem a melhoria das condições de circulação e segurança dos utentes de infraestruturas rodoviárias contribuindo, assim, para a garantia de um serviço público com melhor qualidade.
227. Relativamente às reclamações das Subconcessões, estas são da responsabilidade da EP, S.A..



228. O quadro seguinte demonstra a evolução, em valores absolutos, das reclamações recebidas e analisadas pelas Concessionárias nos últimos três anos:

QUADRO 10 – EVOLUÇÃO DAS RECLAMAÇÕES POR CONCESSÃO

Concessões	2008	2009	2010	Total de reclamações
Norte	388	418	-	806
Oeste	249	323	433	1005
Douro Litoral	0	0	3	3
Brisa	1.091	978	873	2.942
Litoral Centro	-	⁷⁰	26	26
EP	1.627	2.504	2.683	6.814
SCUT do Algarve	84	71	52	207
SCUT do Norte Litoral	49	79	1	129
Lusoponte	⁷¹	371	170	541
Grande Lisboa	14	82	96	192
SCUT do Grande Porto	44	64	9	117
Beiras Litoral e Alta	48	73	0	121
SCUT da Costa da Prata	56	106	4	166
SCUT do Interior Norte	46	73	0	119
SCUT Beira Interior	1	60	0	61
Total	3.697	5.202	4.350	13.249

Fonte: InIR, I.P., 2010.

229. A análise do quadro anterior permite concluir que as Concessões que apresentaram maior número de reclamações foram as referentes à EP, S.A e à BRISA, com 6.814 e 2.942 reclamações, respetivamente.

No entanto, note-se que a EP, S.A. tem 11.000 Km de rede analisada face ao total de 15.000Km e a Brisa 1.094 Km, ou seja 81% e 8,1% respetivamente, enquanto que as restantes concessionárias em conjunto representam 11% dessa rede.

7.6. Avaliação de desempenho das concessionárias

O inquérito produzido pelo InIR, I.P. não representa uma avaliação regular e integrada do desempenho das concessionárias.

230. Nos termos do Decreto-Lei n.º 148/2007, de 27 de Abril, compete ao InIR, I.P. promover a defesa dos interesses e direitos dos utentes das infraestruturas rodoviárias.

231. Com vista a obter o conhecimento da opinião dos utentes sobre as condições de circulação, segurança e conforto da rede rodoviária, o InIR, I.P. lançou um inquérito de âmbito nacional à “Satisfação do Utente de Autoestradas de Portugal” em 2008/2009.

232. Em termos globais, os utentes de infraestruturas rodoviárias revelaram encontrar-se satisfeitos (72%, numa escala de 1 a 100%) com as autoestradas de Portugal.

233. Em 2009, a CEDR-Conferência Europeia dos Diretores Gerais de Estradas da Europa realizou um *benchmarking* internacional das avaliações dos utentes de algumas redes Europeias.

⁷⁰ A concessionária relativa à concessão Litoral Centro não enviou relatório de reclamações em 2008 e 2009, porque não teve registo de reclamações nos livros destinados para o efeito.

⁷¹ A forma como foi enviada a informação inviabilizou qualquer análise estatística.



234. Os resultados dessa análise mostram que os índices de satisfação dos utentes se situam abaixo da média portuguesa de 72%, obtida no presente inquérito: entre os 51% para a Estónia, e os 65% para Suécia, Alemanha e Áustria. Apenas a França apresenta valores de 72%, iguais a Portugal.
235. Segundo o InIR, I.P., os resultados do inquérito deverão agora constituir critérios para o InIR, I.P. fazer incidir a sua atuação, a curto e médio prazos, nas atividades correntes de supervisão da rede e, em particular, de fiscalização das infraestruturas rodoviárias, no sentido de promover a melhoria dos indicadores associados a esses fatores.
236. Porém de acordo com informação daquele Instituto:
- “Face aos valores dos índices das dimensões e à sua relativa estabilidade, não se considerou oportuno realizar novo inquérito em 2011, uma vez as expectáveis variações anuais não justificariam o investimento dessa periodicidade.”*
237. O inquérito realizado pelo InIR, I.P. **assumiu um carácter pontual e não representa uma avaliação regular e integrada do desempenho das concessionárias**. O inquérito, em questão, integrou uma série de índices de satisfação dos utentes, **que constituem apenas uma componente da avaliação do desempenho das concessionárias**.

8. MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO FINANCEIRO DAS CONCESSIONÁRIAS

O InIR, I.P. procede à avaliação do desempenho económico - financeiro das concessionárias, na medida em que compara os desvios ocorridos entre o caso base contratado e a execução real do projeto.

238. O InIR, I.P., para efetuar o acompanhamento da situação administrativa e económico-financeira das concessionárias, baseia-se no estipulado na sua lei orgânica, nos seus estatutos, no contrato de concessão da EP, S.A., nos contratos de concessão e nos contratos de subconcessão.
239. Aquelas normas obrigam as concessionárias/subconcessionárias a apresentar junto do InIR, I.P. e em prazos definidos uma série de documentação administrativa e económica financeira⁷².
240. O InIR, I.P. monitoriza o cumprimento pela EP, S.A. das obrigações referidas anteriormente e fá-lo, igualmente, para as restantes concessões e subconcessões.
241. De acordo com a informação disponibilizada por aquele Instituto:

“O InIr, I.P. monitoriza, pois, o desempenho financeiro das concessões, por contrato, nessa perspetiva, através da análise dos modelos financeiros atualizados que as concessionárias se encontram contratualmente obrigadas a enviar ao Concedente, e dos casos-base em diversas fase de desenvolvimento dos projetos, designadamente na sequência da renegociação dos contratos anteriormente celebrados ou no contexto de eventos concretos com relevância contratual, como sejam, a mero título de exemplo, autorizações relativas a capital social da concessionária, pedidos de reposição de equilíbrio contratual ou de outras compensações, ou autorizações ou situações de incumprimento ao abrigo dos contratos de financiamento.”

⁷² A documentação refere-se, nomeadamente, a licenças, autorizações, cauções e garantias bancárias, apólices de seguro, estatutos, acordos de subscrição de capital, documentos de prestação legal de contas, parecer do órgão de fiscalização e relatório dos auditores externos, memória descritiva do plano de exploração e de investimento e respetivos mapas financeiros, balanço, demonstração de resultados, demonstração de fluxos de caixa e variações de capitais próprios e respetivas notas.

242. O InIR, I.P. procedeu, igualmente, a uma análise do desempenho financeiro dos contratos, dado que elaborou, para as concessões por si geridas, um conjunto extenso de análises que permitem uma avaliação comparativa (os casos base iniciais/atualizados/re negociados) do desempenho económico-financeiro das concessões.⁷³
243. O Instituto iniciou, também, o preenchimento de fichas individuais de concessão⁷⁴, cujo formato e conteúdo foram já previamente discutidos pelo GPERI do MOPTC do XVIII Governo Constitucional e pelo GASEPC do MFAP.

9. ANÁLISE E AVALIAÇÃO DOS RISCOS DOS CONTRATOS NA ÓTICA DO CONCEDENTE

9.1. Acompanhamento da matriz de risco

O InIR, I.P. procede a uma avaliação sumária dos riscos contratuais na ótica do concedente.

244. Os contratos de Parceria Pública Privada têm como característica principal a transferência de responsabilidades e, conseqüentemente, de risco entre as entidades presentes na parceria, tendo como princípio basilar a alocação do risco ao parceiro mais habilitado para o identificar, gerir e minimizar, reduzindo, desta forma, o risco e o custo global do projeto.
245. Assim sendo, a construção de uma matriz de risco equilibrada revela-se essencial para a obtenção de *Value for Money* pelo Estado, condição fundamental para a adoção de modelos de PPP.
246. Os riscos alocados a cada entidade encontram-se, à partida, assim definidos, cabendo, posteriormente ao Concedente estabelecer um sistema de monitorização de risco que assegure, principalmente, que os serviços contratualizados sejam prestados de acordo com a performance definida em contrato e que os riscos não previstos em contrato sejam depois identificados e avaliados diligentemente.
247. No NMGFSR cabe ao InIR, I.P., por força das suas atribuições, o processo de monitorização e revisão dos riscos inerentes ao contrato de concessão da EP, S.A. e dos demais contratos de subconcessão.
248. Neste contexto, o InIR, I.P. veio referir que:

“ O InIR, I.P. desenvolveu desde o início das suas funções, como pano de fundo da sua atividade de gestão e regulação dos contratos de concessão, trabalho de análise e explicitação da matriz de risco de cada contrato de concessão e, no que se refere à concessão da EP, à relação entre o risco tal como regulado nesse contrato de concessão e os termos dos contratos de subconcessão.

As alterações contratuais decorrentes da adaptação ao MGF – introdução de portagens reais nas SCUT's, atribuição de receitas à EP, remuneração das concessionárias através de pagamentos de disponibilidade e serviço – têm obrigado o InIR a um esforço contínuo de análise e adaptação ao enquadramento evolutivo do sector coincidente com o período de instalação do Instituto.

A prioridade em 2010 e 2011 para a área de gestão de contratos e de regulação tem sido a do desenvolvimento dos procedimentos de acompanhamento e dos mecanismos de monitorização – verificação do cumprimento, aplicação de penalidades e de prémios, cálculo dos rácios e valores previstos contratualmente – à luz de um princípio orientador segundo o

⁷³ Anexo n.º 3 da resposta ao Questionário enviado pelo TC para o InIR, I.P. em 7 de Outubro de 2011.

⁷⁴ Compostas por vários módulos que comportam uma série de informação que engloba desde a identificação da concessão, os investimentos efetuados na fase de construção e operação, uma síntese do acompanhamento da concessão nas fases de exploração, operação e manutenção, os fluxos financeiros com o concedente, as intervenções/orientações do concedente, a descrição sumária dos diferendos, a matriz de riscos, a situação económico-financeira da subconcessionária, o acompanhamento periódico da subconcessão ao nível de indicadores de atividades operacionais, qualidade/performance e indicadores económico financeiros, o acompanhamento periódico do exercício da função de concedente o registo documental e os contactos com responsáveis.

qual a atividade e os recursos do InIR devem ser prioritariamente dirigidos para a monitorização e a gestão dos riscos assumidos pelo Estado ou por este partilhados.”

249. Dando cumprimento ao que se tinha proposto, o InIR, I.P. elaborou, em Agosto de 2011, uma tabela sumária de controlo de riscos concretos⁷⁵ (risco de construção, risco operacional e financeiro, risco/esforço financeiro do Estado), relativamente a cada uma das 16 concessões que são diretamente geridas por si. O documento em questão serviu, igualmente, para suprir a necessidade de informação requerida pela Direção Geral do Tesouro e Finanças, no âmbito das tarefas que lhes estavam cometidas relativas às Parcerias Público Privadas tal qual previsto no Memorando de Entendimento assinado pelo Estado Português com a União Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional.

9.2. Encargos com PPP

250. A implementação do NMGFSR e a criação da contribuição de serviço rodoviário permitiram à EP, S.A. passar a ser financiada com receitas próprias que lhe advêm da cobrança daquela taxa. A EP, S.A. deixou, por isso, de pertencer ao “universo PIDDAC”, o que permitiu reduzir o esforço financeiro do Estado em matéria de transferências de capital do capítulo 50 do OE para aquela empresa. Para além desta receita proveniente da cobrança do ISP, a EP, S.A. passou, igualmente, a beneficiar, em muitas concessões, das receitas provenientes da cobrança de portagens.

251. Atente-se que o financiamento daquela empresa, através da referida contribuição, tem como contrapartida a utilização da rede rodoviária nacional, em função do nível de consumo dos combustíveis⁷⁶.

252. Na prática, uma parcela do ISP, correspondente à contribuição de serviço rodoviário, bem como os respetivos pagamentos à EP, S.A. deixaram de figurar no OE, sendo, desta forma, dele retiradas, simultaneamente, receita e despesa, criando-se, por isso, um fundo rodoviário à margem do OE.

253. No parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010 o Tribunal concluiu que:

“A contabilização da contribuição de serviço rodoviário (CSR) no montante de €576 M, continuou a ser efectuada por dedução à receita de ISP sem qualquer reflexo no OE. O impacto da CSR (criada para financiar a EP – Estradas de Portugal, S.A.) na receita do ISP (...) foi objecto de apreciação crítica pelo Tribunal e recomendação nos Pareceres sobre as CGE de 2008 e de 2009⁷⁷. No OE para 2011 os fundos em causa, contrariando o recomendado, continuaram a ser inscritos em receita e em despesa embora esta situação possa ser alterada em 2012, em virtude da LEO republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de Outubro, que integra a EP no subsector dos SFA da administração central.”

254. Esta situação veio tornar menos clara a informação orçamental relativa aos encargos efetivamente incorridos com os contratos de concessão rodoviária, pelo facto de se desconhecer a verdadeira dimensão e os impactos destes nas contas públicas.

255. Esta menor clareza de informação com os encargos destas PPP resulta, assim, do facto de poderem concorrer, para o apuramento dos encargos líquidos com estas concessões/subconcessões, múltiplas variáveis para além da remuneração por disponibilidade, designadamente, a remuneração por serviço⁷⁸ (embora residual), as deduções de desempenho, a remuneração por serviço de cobrança de portagens e, sobretudo, as receitas de portagem da EP, S.A..

⁷⁵ Anexo 2 da Resposta ao Questionário enviado pelo TC em 7 de Outubro de 2011.

⁷⁶ Incidente sobre a gasolina e o gasóleo rodoviário.

⁷⁷ Recomendação 8 – PCGE/2008 e Recomendação 8 – PCGE/2009 - “O Tribunal volta a recomendar que a contribuição de serviço rodoviário criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto, seja objeto de previsão e execução na esfera do Orçamento do Estado através da inscrição do valor cobrado, como receita orçamental, e da sua transferência para a EP – Estradas de Portugal, S.A., como despesa orçamental.”

⁷⁸ Remuneração paga de acordo com o número de veículos.

256. A este propósito, veja-se a seguinte transcrição do Parecer Técnico n.º 2/2010 da Unidade Técnica de Apoio Orçamental:

*“Em suma, a revisão em baixa do valor atual dos encargos líquidos de PPP operada no Relatório da proposta de OE/2010 depende crucialmente da geração de receita líquida a partir de 2030 com as concessões e subconcessões rodoviárias, que deveria **ser objeto de explicação adequada no Relatório, o que não se verifica**”⁷⁹.*

A UTAO assinalou um conjunto de informação técnica tida como insuficiente (...).

No entendimento da UTAO há a assinalar a persistência de insuficiência de informação no relatório da proposta de OE/2010, que dificulta a sua análise técnica, relativamente à:

- *inclusão de estimativas para encargos adicionais com PPP;*
- *ausência de devida explicação (quantificada) às revisões efetuadas nos encargos previstos com as PPP entre as sucessivas propostas de Orçamento de Estado para a totalidade do período de projeção.”*

257. Atente-se ainda que a falta de clareza relativa à natureza dos encargos com estas PPP continua a verificar-se no Relatório da proposta do OE/2011. Assim, sobre este assunto importa salientar a seguinte transcrição constante do Parecer Técnico n.º 10/2010 da Unidade Técnica de Apoio Orçamental:

“Relativamente à informação relativa às PPP:

- A não inclusão de estimativas para encargos adicionais, nomeadamente, por modificação unilateral do contrato, atrasos nas expropriações e atrasos nas aprovações ambientais, que ascendem a montantes significativos, eventualmente apresentadas na forma de um intervalo de variação, não deixando obviamente de apresentar os valores atualmente disponibilizados relativos a compromissos já assumidos.

- A ausência de devida explicação (quantificada) às revisões efetuadas nos encargos previstos com as PPP entre sucessivas propostas de Orçamento do Estado para a totalidade do período de projeção.

- A não identificação em separado dos encargos e dos proveitos previstos para as diversas concessões, pese embora essa informação referente às PPP rodoviárias tenha sido fornecida à UTAO, posteriormente à entrega do orçamento e a pedido desta Unidade.

- A não identificação da metodologia subjacente às estimativas de encargos e proveitos, bem como a informação constante no Relatório da proposta do OE/2011 não permitir sequer concluir se os valores apresentados se encontram a preços correntes ou a preços constantes de um dado ano (não identificado). Não obstante a convenção habitual de nada sendo dito se interpretar como estando a preços correntes, tratando-se de projeções a longo prazo, tal deveria ser explicitamente mencionado, acrescendo ainda o facto de os serviços do MFAP não terem esclarecido a dúvida levantada em tempo pela UTAO.”

258. Mais recentemente, na análise à proposta do Orçamento do Estado para 2012, aquela mesma entidade no seu Parecer Técnico n.º 10/2011 continua a recomendar que:

“No domínio a transparência do processo orçamental (...) o relatório que acompanha a proposta de lei do Orçamento do Estado apresente os elementos técnicos necessários para a sua análise e escrutínio públicos, nomeadamente: (...) iv) uma justificação para as diferenças entre sucessivos orçamentos de Estado relativas às estimativas/previsões para os encargos plurianuais, nomeadamente com as Parcerias Público-Privadas; (...)”

⁷⁹ Negrito do Tribunal de Contas.

10. AVALIAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE E VALUE FOR MONEY DAS SUBCONCESSÕES DA EP, S.A.

A não disponibilização de informação por parte do Estado levou a que o InIR, I.P., apesar de ter competência para dar parecer sobre as concessões e subconcessões, não efetuasse qualquer apreciação sobre a sustentabilidade e o *Value for Money* do Programa de subconcessões lançado pela EP, S.A.

259. O Estado, na qualidade de concedente e de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de Novembro, deu instruções à EP, S.A. para que a mesma procedesse ao lançamento do concurso das seguintes subconcessões, mencionadas no Quadro 11.

QUADRO 11 – SUBCONCESSÕES LANÇADAS PELA EP, S.A.

Resoluções do Conselho de Ministros	Subconcessão
RCM n.º 177/2007, de 10/12	<ul style="list-style-type: none"> ▪ AE Transmontana ▪ Douro Interior
RCM n.º 180/2007, de 11/12	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baixo Alentejo ▪ Baixo Tejo ▪ Alto Alentejo ▪ Litoral Oeste ▪ AE do Centro
RCM n.º 56/2008, de 26/03	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Algarve Litoral
RCM n.º 106/2008, de 07/07	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pinhal Interior

Fonte: Site oficial do ex - MOPTC: www.MOPTC.pt

260. A EP, S.A. solicitou, junto de vários consultores, uma série de estudos com o objetivo de aferir a viabilidade económica e financeira daquelas subconcessões.

261. Citam-se, seguidamente, a título de exemplo, algumas das conclusões constantes nos mencionados estudos, dada a sua pertinência, face à matéria em análise:

AE Transmontana

“Na óptica da EP, para o cenário de referência o VAL do projeto é negativo, uma vez que as receitas das portagens (sem IVA) cobradas nos dois sublanços da AE Transmontana e a taxa de gestão de contrato não são suficientes para fazer face às obrigações de pagamento à Subconcessionária (remuneração por disponibilidade e por serviço)”.⁸⁰

Subconcessão Douro Interior

*“O facto de se tratar de um Projeto deficitário do ponto de vista financeiro obriga a uma reflexão adicional sobre a capacidade da EP de suportar os encargos futuros com o Projeto. A questão é ainda mais relevante se tivermos em consideração também **outros projetos, igualmente deficitários**⁸¹, e que serão lançados em simultâneo.”⁸²*

262. Por outro lado, os estudos vêm mencionar, igualmente, que todos os empreendimentos em causa podem gerar benefícios líquidos importantes numa perspetiva económica, social e ambiental. Estes benefícios foram identificados como ganhos em tempo de viagem, diminuição da sinistralidade, novos consumidores, diminuição do congestionamento territorial, aumentos da produção e da procura de trabalho.

263. Apesar de os estudos apontarem os projetos como insustentáveis em termos financeiros e referenciarem o avultado dispêndio de encargos envolvidos, os mesmos foram lançadas pela EP, S.A. com base numa viabilidade à luz de critérios económicos, sociais e ambientais.

⁸⁰ Refira-se que, na subconcessão AE Transmontana, o respetivo VAL, na ótica da EP, S.A., é negativo e no valor de 429,8 milhões de euros. Fonte: TIS.PT, Atualização do Estudo de Impactes Globais Económicos da Subconcessão AE Transmontana, 2008, Nov.21, p. 2.

⁸¹ Sublinhado e negrito do Tribunal de Contas.

⁸² Fonte: KPMG, Subconcessão Douro Interior, Estudo de Viabilidade, 2007, Nov., p.5.

264. O TC recusou, inicialmente, o visto prévio aos contratos de cinco destas subconcessões: AE Transmontana, Douro Interior, Baixo Alentejo, Algarve Litoral e Litoral Oeste⁸³. Aquela recusa baseou-se, resumidamente, na ausência do comparador público⁸⁴, na ausência da declaração de impacto ambiental⁸⁵ e na degradação das condições financeiras oferecidas ao concedente na fase final de negociações, uma vez que as propostas finais dos concorrentes, que tinham sido pré-selecionados para a última fase (BAFO⁸⁶), ao invés de melhorarem, face às propostas iniciais, pioraram, originando um aumento do VAL, violando os princípios fundamentais da contratação pública e o disposto no programa de concurso⁸⁷.
265. **As consequências financeiras daquele agravamento ascenderam a um montante de 705 milhões de euros**, conforme se pode observar no mapa seguinte:

QUADRO 12 – ALTERAÇÕES DO VAL DAS SUBCONCESSÕES DA EP, S.A. (ENTRE A 1.ª FASE E BAFO)

Subconcessão	Concórdio	Proposta Inicial Milhões de euros	Proposta Final	unid: milhoes de euros	
				Varição Valor	%
AE Transmontana	Soares da Costa/FCC	470	539	69	14,7%
Douro Interior	Aenor (Mota-Engil)	697	757,3	60,73	8,7%
Baixo Alentejo	Edifer/Dragados	238	286,8	48,7	20,5%
Algarve Litoral	Edifer/Dragados	-168	-28	140	83,3%
Litoral Oeste	MSF/BRISA/Somague	386	579	193	50,0%
Baixo Tejo	BRISA	115	309	194	168,7%
Total		1.738	2.443	705	40,6%

Fonte: Tribunal de Contas

266. Após a recusa de visto àqueles contratos, os mesmos vieram a ser “reformados”, com o afirmado objetivo de assegurar o cumprimento da regra concursal de não agravamento das condições financeiras das propostas da 1.ª para a 2.ª fase do concurso. Uma vez que, de acordo com os elementos constantes dos processos, a reforma dos procedimentos apontava para a reposição do cumprimento dessa regra, o Tribunal veio a conceder o visto aos contratos reformados, formulando recomendações para o futuro.
267. Considerando que as alegadas alterações de condições resultantes da crise financeira internacional, por serem anteriores à outorga dos contratos, não poderiam também fundamentar o seu reequilíbrio financeiro, o TC, nos acórdãos⁸⁸ proferidos, determinou, ainda, que a E.P., S.A. lhe remetesse toda a documentação relativa a eventuais atos de reequilíbrio financeiro das subconcessões.

⁸³ Vide os Acórdãos n.ºs 160/09-2.Nov.09-1.ª S/SS, 161/09-2.Nov.09-1.ª S/SS, 164/09-17.Nov.09-1.ª S/SS, 168/09-de 23.Nov.09-1.ª S/SS e 169/09-23.Nov.09-1.ª S/SS, respetivamente.

⁸⁴ Estudo que a lei exige para demonstrar que a modalidade de contratação em PPP é mais adequada do que as soluções alternativas para atingir os mesmos fins – al c), do n.º1, do art.º 6 do Decreto - Lei n.º 141/2006 de 27/07 - Regime Jurídico das Parcerias Público Privadas. Veja-se também o n.º 2 do art.º 19 da LEO.

⁸⁵ Conforme exige a al) d), do n.º 1 do art.º 6 do e o n.º 4, do n.º 1 do art.º 6 do RJPPP.

⁸⁶ Best and final offer: proposta apresentada na fase final de negociações pelos concorrentes selecionados para essa fase.

⁸⁷ Exemplo da Concessão do Douro Interior – Vide Acórdão n.º160/09.2 Nov.09-1.ªS/SS – violação do n.º 28 do programa de concurso, dos n.ºs 1, 2 do art.º 100º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 02/03 e dos princípios consagrados no n.º2 do art.º 9, do n.º 2 do art.º 10º e no n.º 1 do art.º 14º do Decreto – Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

⁸⁸ Acórdão n.º 12/2010-1.ª S/SS, Decisões n.ºs 499/2010-1.ª S/SS, 611/2010-1.ª S/SS, 612/2010-1.ª S/SS, 613/2010-1.ª S/SS, 672/2010-1.ª S/SS e 703/2010-1.ª S/SS.



268. Em auditoria⁸⁹, foi detetada a existência de acordos entre os Bancos financiadores, as Subconcessionárias e a E.P., S.A., consagrando um conjunto de denominadas “*compensações contingentes*”⁹⁰, as quais, nos termos acordados, são devidas às subconcessionárias sem reservas ou condições.

269. Veja-se, a título de exemplo, o teor da carta do banco financiador relativa à subconcessão do Algarve Litoral, onde se refere o seguinte:

“a) Todos os pagamentos a efetuar pelo concedente ao abrigo do Caso Base que constitui o Anexo 5 ao Contrato de Subconcessão (conforme alterado pela Cláusula Segunda (Caso Base) da Minuta do Contrato Reformado – o “Caso Base Modificado”), seja qual for a respetiva natureza e fundamento são considerados como receita da subconcessionária para todos os efeitos do Contrato de Subconcessão, dos Finance Documents, ou dos documentos que os substituam em caso de Refinanciamento da Subconcessão;

b) O referido na alínea (a) aplica-se, designadamente e sem reservas ou condições, à rubrica identificada como “compensação contingente” no Caso Base Modificado;

c) O pagamento das verbas respeitantes a essa “compensação contingente” ocorrerá nas datas indicadas na Cláusula 71.14 do Contrato de subconcessão e pelos precisos montantes inscritos na linha 3841 da folha “4. Semestrelly Inputs do referido Caso Base Modificado e detalhados no Anexo II à presente;”⁹¹

270. Estes acordos, não obstante serem concomitantes à outorga dos contratos reformados, não foram referenciados nesses contratos nem sequer indicados como seus anexos e também não foram juntos aos processos de fiscalização prévia acima referidos.

271. Ao contrário do que foi alegado pelo MOPTC do XVIII Governo Constitucional, no primeiro contraditório, e pela E.P., S.A., a referência às “*compensações contingentes*” nos Casos Bases não era suficiente para evidenciar a sua natureza remuneratória nem para fundamentar juridicamente o eventual pagamento. Nos termos da própria definição contratual, o Caso Base é tão só um “*conjunto de pressupostos, projeções e outros dados de natureza económico-financeira*” que “*representa a equação financeira com base na qual será efetuada a reposição do equilíbrio financeiro da subconcessão*”. Os valores nele referidos são, como resulta da sua própria definição, meras projeções financeiras que poderão, ou não, ocorrer. Os pagamentos ou remunerações devidos nos termos de um contrato têm de encontrar o seu fundamento nas cláusulas contratuais que definem o respetivo regime jurídico (se, quando, como e a quem são devidos). Os próprios contraentes reconheceram isso, ao considerarem necessário explicitar a obrigatoriedade e termos de pagamento das compensações em acordos subscritos na mesma altura em que foram outorgados os contratos reformados.

272. Não procede também a alegação de que as “*compensações contingentes*” estão juridicamente sustentadas pela concessão do visto aos contratos reformados. Como já se referiu, as cláusulas remuneratórias desses contratos não contêm qualquer referência a essas compensações, as quais encontram o seu único fundamento nos acordos referidos no parágrafo 269, os contratos principais não mencionam esses acordos como seus anexos e os mesmos não foram juntos aos processos. Não foram, pois, conhecidos nem visados por este Tribunal.

273. Os acordos em causa constituíram uma forma adicional de remuneração das subconcessões que não estava prevista nos cadernos de encargos, não foi objeto de apreciação no âmbito da análise e da classificação das propostas, não foi espelhada no texto dos contratos principais, designadamente, nas cláusulas que, nos mesmos, definiram as remunerações das subconcessionárias, e não foi visada por este Tribunal.

⁸⁹ No âmbito da Auditoria aos Encargos com o Programa de Concessões/Subconcessões Rodoviárias.

⁹⁰ Constatou-se que o montante reportado à data em que foram fechadas as negociações dos contratos reformados ascendia, para as sete concessões, a 3.974.711 milhares de euros. Encontram-se atualmente em curso a negociação dos contratos de subconcessão relativamente aos custos de operação e manutenção, pelo que aquele valor deverá sofrer alterações.

⁹¹ Sublinhado e negrito do Tribunal.

274. Assim, este Tribunal alerta para a falta de fundamentação legal das referidas “*compensações contingentes*”. Caso os respetivos pagamentos venham a ocorrer, podem os mesmos constituir infrações financeiras puníveis, a que o Tribunal de Contas estará atento.
275. Deve notar-se que o valor atualizado dos encargos previstos com os contratos reformados, acrescidos dos encargos relativos às “*compensações contingentes*”, equivale ao valor atualizado dos encargos decorrentes dos contratos a que o Tribunal de Contas recusou o visto, pelo que o esforço financeiro líquido da E.P., S.A. se manteria o mesmo do previsto nas versões iniciais dos contratos. O próprio InIR, I.P. veio referir ter alertado a E.P., S.A., para o facto da reforma dos contratos não consubstanciar uma efetiva alteração do resultado financeiro, uma vez que através das “*compensações contingentes*” as concessionárias seriam compensadas, pelo Estado, dos custos financeiros adicionais resultantes da crise financeira internacional.
- “Aqueles alterações contratuais indiciam que o modelo contratado e recusado pelo TC (pagamentos, custos financeiros e respectivo VAL) permanecem intactos, apenas com um ónus do Estado de ele próprio tentar compensar ao longo da concessão a diferença entre esse VAL e o da 1.ª fase do concurso.*”
276. Também o MOPTC do XVIII Governo Constitucional, no primeiro contraditório, e a E.P, S.A. assinalam a mesma conclusão. Referem que o valor associado às “*compensações contingentes*” estava incluído na remuneração certa das subconcessionárias. De acordo com a sua pronúncia, a reforma dos procedimentos e dos respetivos contratos veio permitir que o pagamento desses valores fosse feito através dos benefícios resultantes das correspondentes operações de refinanciamento das subconcessões. Observa-se, no entanto, por um lado, que isso poderá não ocorrer e, por outro, que, ainda que ocorresse, constituiria um encargo equivalente.
277. Não haveria, pois, verdadeira melhoria significativa das propostas renegociadas, assinalando-se ainda uma significativa falta de transparência no processo.
278. Importa agora analisar o papel que o InIR, I.P. assumiu no lançamento do Programa de Subconcessões, bem como, mais uma vez, e, agora, de uma forma mais minuciosa, no que se refere às questões suscitadas pelo TC em sede de fiscalização prévia.
279. Esta questão coloca-se, uma vez que o InIR, I.P., nos termos da alínea l), do n.º 1, do artigo 4.º e alíneas f) e g) do artigo 5.º da Portaria n.º 546/2007, de 30 de Abril, **detém as seguintes competências:**
- ✓ Pronunciar-se e dar parecer sobre o lançamento dos processos de concessões e subconcessões;
 - ✓ Acompanhar a evolução dos modelos de financiamento da infraestrutura rodoviária, e propor as orientações necessárias para garantir a equidade e eficiência do sistema;
 - ✓ Promover os estudos relativos ao desenvolvimento, sustentabilidade e financiamento da rede viária.
280. Acresce ainda que, a Base 32 da concessão EP, S.A.⁹² consagra, também, a relação do InIR, I.P com a atividade de subconcessionamento da EP,S.A. conforme se transcreve na íntegra:

“Base 32 – Subconcessionamento

1. *A concessionária deve privilegiar, como forma de execução do objeto das presentes bases, as parcerias público-privadas;*
2. *A concessionária deve comunicar ao InIR, até 31 de Março e até 30 de Setembro de cada ano, os concursos para a atribuição de subconcessões em regime de parceria público-privada que lançará no decurso do semestre natural seguinte;*

⁹² Decreto – Lei 380/2007, de 13/11.

3. *A concessionária deverá manter o InIR informado sobre o decurso dos concursos a que se refere o número anterior;*
4. *A concessionária deve submeter à prévia aprovação do InIR, que se considera tacitamente concedida no prazo de 30 dias depois de ser solicitada, os contratos, incluindo a totalidade dos respetivos anexos, que deverão incluir um modelo financeiro detalhado, que, celebrados ao abrigo do disposto nos números anteriores, revistam a forma de contratos de subconcessão ou representem um encargo superior a 15 % do seu orçamento anual de investimento;*
5. *A concessionária deve assegurar-se que os seus subconcessionários aceitam, sem reserva ou qualificação, remeter ao InIR, com periodicidade pelo menos anual, as atualizações dos respetivos modelos financeiros que resultem, nomeadamente, da evolução real das suas subconcessões.”*

281. **Atendendo às competências estatutárias do InIR, I.P., as disposições legais ora invocadas deveriam possibilitar o exercício, por parte deste Instituto, dos seus poderes regulatórios,** em matéria de avaliação da sustentabilidade financeira e de apreciação do *Value for Money* deste programa de subconcessões.
282. No entanto, o que se verificou foi que aquele Instituto, na prática, **não exerceu essas competências, dado que não possui a natureza de uma entidade reguladora independente.**
283. Neste contexto, o InIR, I.P. **aprovou formalmente os contratos de subconcessão que lhe foram apresentados pela EP, S.A, sem que lhe fosse possível proceder a uma avaliação em termos de custo/benefício do lançamento daqueles projetos que lhe permitisse apreciar o potencial *Value for Money* daqueles contratos para os contribuintes, uma vez que:**
- Nunca foi disponibilizado o modelo ou Plano Financeiro da concessão EP, S.A., que incorpora a sustentabilidade de todo o modelo institucional e de gestão e financiamento corporizado naquela empresa, através da sua concessão e da sua posição legal e contratual de recetor em nome do Estado concedente;
 - Não lhe foram disponibilizados, antes do lançamento dos concursos, os estudos que atestavam a inviabilidade financeira dos projetos das subconcessões;
 - Os contratos de subconcessão foram-lhe enviados após conclusão das negociações e seleção de um adjudicatário.
284. Sobre este assunto, o InIR, I.P. informou que:

“A EP fica, pois, obrigada a um mero dever de informação sobre o lançamento e o decurso dos concursos e a submeter os contratos negociados a prévia aprovação do InIR.

Esse momento contratual de apreciação e prévia autorização, ou não, dos contratos de subconcessão a outorgar pela EP corresponde, em teoria, ao único momento em que o InIR poderia assumir uma intervenção efetivamente regulatória sobre a forma como a EP desenvolve o seu objeto de concessão e se estrutura em conformidade, assim como sobre o conteúdo e as implicações de cada um dos contratos.”

Apesar da previsão legal de um prazo de 30 dias para emissão pelo InIR da sua autorização prévia aos contratos – incluindo a totalidade dos respetivos anexos os quais deverão incluir um modelo financeiro detalhado – em todos os caso até agora verificados o envio da documentação pela EP, ao InIR, que sempre ocorreria apenas após conclusão das negociações e selecção de um adjudicatário, no momento logicamente anterior ao da sua assinatura, foi feito sob reserva de preenchimento de lacunas documentais (decorrentes da impossibilidade

“burocrática ou da necessidade de negociação com o BEI e demais financiadores seniores) e acompanhado da indicação de data de assinatura muito próxima e já publicamente anunciada”

Repare-se que, até ao momento, em todas as subconcessões lançadas e /ou contratadas pela EP lhe foram directamente determinadas pelo Governo, através de Resolução de Conselho de Ministros.

*Em todos os casos relativos à assinatura dos primeiros 7 contratos de concessão, o parecer do InIR, **incidiu, apesar das restrições de prazo e dos recursos iniciais, sobre:***

- i) Uma análise de compatibilidade e transferência de risco entre o contrato EP e a minuta do contrato de concessão;*
- ii) A verificação da correcção formal do clausulado contratual;*
- iii) **O levantamento e a compilação dos custos resultantes do contrato para a EP, individual e cumulativamente, num contexto em que o modelo financeiro da EP – e consequentemente do MGF na perspectiva do Concedente – ainda não fora, nem foi até à data, disponibilizado ao INIR.**⁹³*

285. No que respeita às questões levantadas pelo TC, em sede de fiscalização prévia, que levaram à reforma dos contratos de subconcessão, o InIR, I.P. esclarece que:

“Posteriormente, foram submetidos ao InIR, I.P os documentos contratuais relativos às reformas dos sete contratos de subconcessão – causadas pela recusa do visto prévio pelo Tribunal de Contas – os quais, tendo sido aprovados anteriormente, merecem análise das alterações sem que o InIR encontrasse, estritamente à luz da documentação que lhe foi submetida pela EP, razões que o obrigassem a mudar a sua anterior aprovação.”

286. Assim, a análise efetuada aos contratos de subconcessão reformados continuou a ser uma análise meramente formal, conforme atestam as seguintes afirmações do InIR, I.P:

“O entendimento delineado pelo InIR assenta em que a EP é autorizada, pelo InIR, a contratar, na mesma medida em que o Estado era “autorizado” a contratar com a adjudicação pelo membro do Governo competente dos concursos para as concessões de obra pública de construção e financiamento de vias rodoviárias. Assim, o conteúdo da autorização do InIR haverá de ser semelhante ao que presidia à decisão de adjudicar um concurso:

- a) **verificação do cumprimento da lei**, na decisão de lançar o concurso que conduziu ao contrato de subconcessão apresentado para autorização ao InIR;*
- b) **verificação de legalidade do cumprimento das regras do concurso;***
- c) **verificação da manutenção do interesse em contratar.**⁹⁴*

A estas duas verificações devem somar-se aquelas que decorrem da própria existência do InIR e dos deveres que a lei – e também o diploma que transformou a EP em concessionária geral rodoviária – criaram para as subconcessionárias face ao InIR. Por exemplo, logo no número seguinte à regra acima citada, encontra-se prevista obrigação cujo cumprimento no contrato de subconcessão submetido à autorização do InIR, manifestamente, deve ser por si verificada.”

287. Por último, atente-se que, relativamente às alterações ocorridas nos contratos das subconcessões que levaram à existência das “compensações contingentes”, aquele Instituto, em correspondência trocada com a EP, S.A.⁹⁵ afirma, conforme transcrito, em parte, no ponto 279, que:

⁹³ Negrilo do Tribunal.

⁹⁴ Negrilo do Tribunal.

⁹⁵ A título de exemplo foi transcrita a informação relativa à Subconcessão Douro Interior.

“Aquelas alterações contratuais indiciam que o modelo contratado e recusado pelo TC (pagamentos, custos financeiros e respectivo VAL) permanecem intactos, apenas com um ónus do Estado de ele próprio tentar compensar ao longo da concessão a diferença entre esse VAL e o da 1.ª fase do concurso.

Numa coisa concordamos desde já: **o InIR deve fazer a verificação formal (neste caso sumária), mas não se deve pronunciar sobre se estão ou não cumpridos os requisitos do TC, e se este aceitará as alterações.**”

288. Ainda sobre a mesma matéria o Instituto informou a EP, S.A. que:

“As alterações verificadas resumem-se no seguinte:

- Os números 86.º e 87.º do Contrato de Subconcessão, relativos a Reposição do Equilíbrio Financeiro e Compensações ao Concedente e a Refinanciamento da Subconcessão e Partilha de Benefícios são alterados no sentido da previsão de condições específicas aplicáveis a reposição de equilíbrio financeiro e/ou refinanciamento **por motivo de alteração das circunstâncias resultantes do agravamento anormal das condições dos mercados financeiros, situações em que o benefício caberá integralmente à EP, S.A. até à reposição das condições contratadas.**
- **Manutenção no modelo financeiro dos custos financeiros agravados resultantes da situação nos mercados à data da assinatura do contrato e do “financial close”.**
- **“(…) Recondução dos pagamentos por disponibilidade da EP à subconcessionária aos níveis propostos anteriormente ao agravamento dos custos financeiros e evidênciação da diferença num item de “pagamentos contingentes”.⁹⁶**

289. No entanto, tais afirmações não obstaram a que o InIR, I.P. alterasse o parecer anteriormente emitido aprovando o contrato de subconcessão reformado.

290. Em síntese, a intervenção do InIR, I.P. neste domínio foi uma **intervenção meramente formal**, sustentada no facto deste Instituto **não configurar uma entidade reguladora com natureza independente**.

11. NEGOCIAÇÃO DE CONTRATOS/INTRODUÇÃO DE PORTAGENS REAIS

O Estado não procedeu à avaliação dos critérios definidos para a introdução de portagens nas concessões SCUT, nem à avaliação dos potenciais impactos sócio económicos daquela medida sobre as regiões afetadas, nem tomou qualquer iniciativa no sentido de proteger os direitos e interesses dos utentes da introdução de portagens.

291. O programa de concessões **SCUT foi introduzido em Portugal, em 1997**, através do Decreto-Lei n.º 267/97, de 2 de Outubro, e abrangeu as concessões das autoestradas da Costa da Prata, da Beira Interior, da Beira Litoral e Beira Alta, do Algarve, do Norte Litoral, do Grande Porto e do Interior Norte.

292. As concessões SCUT consistiam em autoestradas em que o **Estado se substituiu ao utilizador no pagamento da portagem**, num regime denominado **“Sem Custo para o Utilizador”**. O Estado entregava a construção, o financiamento, a exploração e a manutenção da autoestrada a um consórcio privado, pagando a este uma tarifa por cada veículo que circulasse nessa estrada evitando, assim, o esforço inicial da construção. **O Estado pagaria, durante 30 anos, uma renda à concessionária indexada ao volume de tráfego.**

⁹⁶ Sublinhado e negrito do Tribunal.

293. Por isso, no modelo SCUT **são todos os contribuintes** que, **através dos impostos**, suportam o investimento, bem como as atividades de exploração e manutenção, sendo o princípio do utilizador pagador substituído pelo do contribuinte pagador.
294. Posteriormente, foi tomada a decisão de introduzir o pagamento de portagens aos utilizadores daquelas auto-estradas, como atesta a seguinte informação prestada pelo INIR, I.P.
- “a orientação política adotada no Programa do XVIII Governo Constitucional quanto à introdução de portagens reais nas SCUT e quanto aos critérios de aferição da sua continuidade enquanto vias sem portagem – a localização em regiões cujos indicadores de desenvolvimento socioeconómico sejam inferiores à média nacional e a não existência de alternativas de oferta no sistema rodoviário, motivou que, em 2006, o Governo tivesse tomado a decisão de introduzir portagens nas SCUT do Grande Porto, do Norte Litoral e da Costa da Prata.”*
295. Como é de conhecimento público, a introdução de cobrança das taxas de portagem aos utilizadores gerou uma crescente polémica nacional.
296. Os representantes dos utilizadores dessas autoestradas contestaram os três critérios fixados no Programa do Governo para a introdução de portagens: Tempo da Viagem nas Alternativas; Índice de Poder de Compra (IPCC); Produto Interno Bruto (PIB).
297. Relativamente ao primeiro critério, os representantes dos utilizadores contestaram, com base num estudo efetuado, o facto das vias alternativas não constituírem verdadeiras alternativas às que, então, serviam em regime SCUT, uma vez que não apresentavam características mínimas para tal enquadramento, para além do tempo para as percorrer ser 1,3 superior à viagem nas autoestradas (critério fixado pelo Governo).
298. Quanto ao poder de compra, o estudo mostrou que, na SCUT da Costa da Prata, 17 dos 24 concelhos (atravessados e servidos) tinham índices inferiores a 90% da média nacional (ao contrário do critério fixado pelo Governo). Nas SCUT do Grande Porto e do Norte Litoral, em 21 municípios, 15 e 16, respetivamente, estavam abaixo dos 90%.
299. Em relação ao último critério, o despoletar da crise económica internacional veio afetar a economia das regiões a portajar, elevando os índices de desemprego, e agravando, assim, a situação económica e social das regiões.
300. Todavia, **as causas que estiveram na base da introdução de portagens** prendiam-se, substancialmente, **com a necessidade de reduzir o esforço financeiro do Estado nas concessões rodoviárias e com a necessidade de angariar e otimizar o pacote de receitas mercantis da EP, S.A. tendo em vista a exclusão desta empresa do perímetro de consolidação das contas públicas.**
301. Neste contexto, a decisão de **negociar os contratos SCUT** veio assentar num **conjunto de fatores de índole orçamental e financeira, dos quais se destacam a necessidade de reconhecer as receitas de portagem como uma receita mercantil da EP, S.A. e a salvaguarda dos interesses e expectativas das concessionárias SCUT.**
302. Neste domínio, a Parpública, S.A. veio esclarecer o seguinte:
- “A decisão de iniciar um processo negocial com as Concessionárias de regime SCUT onde o Governo decidiu introduzir portagens reais **resultou da associação de um conjunto de fatores**, descritos nos respetivos Acordos Quadro relativos a cada processo negocial, celebrados em 20 de Setembro de 2007, de que se destaca:*
- a) A concretização dos princípios enunciados pelo Governo, no que diz respeito à implementação do **novo modelo de gestão e financiamento** do sector das infraestruturas rodoviárias;*

b) A decisão do Governo relativa **à introdução de portagens em três concessões em regime SCUT;**

c) A necessidade de resolução de diversos **processos de reequilíbrio financeiro que se encontravam pendentes.**”

(...)

Neste contexto, os principais critérios que foram determinados à Comissão de Negociação consistiram em assegurar as condições necessárias para a introdução de portagens reais, constituindo **as respetivas receitas proveitos mercantis da Estradas de Portugal, de forma compatível com a salvaguarda das “expectativas dos acionistas das concessionárias, que determinaram a formação da vontade de contratar nos termos expressos nos Contratos de Concessão em vigor”.**

(...)

Com efeito, no âmbito do processo negocial houve necessidade de encontrar soluções suscetíveis de dar resposta, designadamente, às seguintes **condicionantes** inerentes ao próprio processo:

a) O interesse do Estado **em continuar como entidade concedente, de modo a diminuir os custos financeiros** decorrentes de um agravamento do perfil de risco, que seria inevitável caso as concessões passassem para um regime de subconcessão, assumindo a EP o papel de entidade sub-concedente, evitando igualmente as previsíveis dificuldades de adesão das entidades financeiras a este novo modelo;

b) O interesse do Estado, face ao novo modelo de gestão e financiamento do sector das infraestruturas rodoviárias, em que as **receitas provenientes da cobrança de portagens pudessem constituir receitas próprias da EP com carácter mercantil;**

c) A posição das Concessionárias no que concerne à prestação do serviço de cobrança de portagens, porquanto sempre sustentaram que a **prestação desse serviço seria um direito indissociável e inerente aos seus contratos de concessão**, pelo que não estariam disponíveis para que o mesmo fosse prestado por entidades livremente escolhidas pelo Concedente ou pela EP;

d) O interesse do Estado em admitir um modelo suscetível de assegurar que o serviço de cobrança de portagens pudesse **ser prestado por uma entidade controlada pelas Concessionárias, de forma a isolar os riscos de cobrança de portagens das concessões e, conseqüentemente, a diminuir os custos financeiros** decorrentes da inclusão obrigatória no negócio das concessionárias daquele serviço, atenuando assim as previsíveis dificuldades de adesão das entidades financeiras a um modelo que contemplasse essa obrigatoriedade;

e) As dificuldades em projetar, no futuro, **o comportamento dos utentes no que diz respeito à sua adesão às diversas modalidades de pagamento das taxas de portagens** em vias equipadas com um sistema de “free flow” e, conseqüentemente, à incerteza de se determinar qual será o valor adequado a pagar pelo serviço de cobrança de portagens, decorridos os primeiros anos de instalação do novo sistema de cobrança, exigindo a criação de um regime transitório e de regras para a definição do preço que passará a vigorar depois de concluído esse período transitório;

f) A necessidade de se criar um modelo que permita sustentar juridicamente que os contratos a celebrar entre as Concessionárias e a EP se ajustam às regras de contratação pública, bem como a cedência das posições contratuais das concessionárias a uma operadora;

g) A necessidade de se prevenir os efeitos de eventuais incumprimentos contratuais por parte da operadora, tendo em consideração que os contratos de concessão obrigam à celebração de contratos de prestação de serviço entre a EP e cada uma das concessionárias.

(...)

O processo negocial em análise foi determinado por dois objetivos muito concretos que foram definidos à Comissão de Negociação, e que se recordam de novo:

- Criar condições para a cobrança de portagens aos utilizadores nas concessões de regime SCUT;
- Desenvolver um modelo suscetível de assegurar às Estradas de Portugal o reconhecimento das receitas de portagem como receitas mercantis, no âmbito do designado “modelo de gestão e financiamento do sector das infraestruturas rodoviárias”.

A prossecução destes objetivos seria de todo inviável sem o desenvolvimento de um processo negocial complexo e onde, à partida, o Estado não se encontrava numa posição privilegiada.

Note-se que a cobrança de portagens aos utilizadores, gerando impactes desconhecidos ao nível da quebra de tráfego, implicaria uma negociação particularmente complexa e desfavorável ao Estado, caso se optasse por uma decisão unilateral do Concedente, em que seria depois imprescindível apurar o efeito da perda de receita que adviria para as Concessionárias, resultante desta decisão.

Perante este cenário de riscos potenciais, a Comissão de Negociação teve de assumir como objetivos operacionais a necessidade de:

- Negociar um regime de remuneração das concessionárias que assegurasse total imunidade às variações de tráfego geradas pela decisão de cobrar portagens aos utilizadores;
- Compatibilizar a manutenção dos contratos existentes como concessões celebradas entre as Concessionárias e o Estado com a possibilidade das receitas de portagem serem reconhecidas contabilisticamente como receitas das Estradas de Portugal.

Em função deste posicionamento do processo negocial, e sendo certo que o mesmo foi desenvolvido por iniciativa do Estado e visando dar satisfação a interesses específicos do próprio Estado e da Estradas de Portugal, procedeu-se à substituição do designado “risco de tráfego” pelo “risco de disponibilidade”.

(...)

Relativamente ao risco de negócio das Concessionárias, há uma alteração substancial, que se traduz na substituição do risco de tráfego pelo risco de disponibilidade, mantendo-se inalterado o risco de construção.

(...)

Neste contexto, o risco do negócio, em termos de futuro, consistirá na eventualidade do tráfego se comportar de forma diferente, relativamente ao que foi assumido no processo negocial, sendo certo que as Concessionárias sairão beneficiadas caso o tráfego fique abaixo do previsto, acontecendo o contrário no caso do tráfego se comportar de forma mais favorável.

(...)

Deste modo, no caso das concessões Grande Porto e Costa de Prata, o “Caso Atualizado” reflete ainda, para o futuro, as projeções de tráfego apresentadas pela Concessionária, devendo, no entanto, ter-se em atenção que o cerne desta negociação consistiu em assegurar que a TIR acionista deste grupo de concessionárias fosse idêntico ao que constava do Caso Base, no momento da contratação, conforme instrução transmitida à Comissão de Negociação.

Relativamente à Concessão Euroscut a receita futura foi apurada com base nas projeções de tráfego constantes do Caso Base, sendo certo que o tráfego real nesta Concessão tem estado mais próximo das estimativas previstas inicialmente.

No caso da Concessão Euroscut, cuja TIR acionista constante do Caso Base era inferior à das restantes concessões e em que o tráfego apresenta uma evolução mais favorável, não foi possível encerrar o processo negocial com a mesma TIR acionista, tendo a negociação sido concluída com base na aceitação do montante de 620 milhões de euros para o VAL dos pagamentos do Concedente, refletindo uma ligeira melhoria da TIR acionista prevista em caso base.

(...)

Naturalmente que se poderá questionar, tendo já sido referido por alguns analistas, que a remuneração por disponibilidade envolve um nível de risco inferior à remuneração com base na procura, devendo conferir uma rentabilidade inferior ao parceiro privado envolvido.

Do ponto de vista dos princípios, tal princípio parece compreensível e defensável. Contudo, só em condições de mercado e de concorrência o mesmo poderia ser validado, o que não é o caso das negociações em presença.”

303. Contudo, conforme reconhece a Parpública, estas negociações não ocorreram em condições de mercado e de concorrência.
304. Só assim se compreenderá que, não obstante se ter verificado, em algumas concessões SCUT (Costa da Prata, Grande Porto), níveis de tráfego inferiores aos previstos no Caso Base, se tenha aceite manter as expectativas do Caso Base.
305. Note-se, igualmente, que as rendibilidades efetivas dos acionistas tendem a ser superiores às previstas nos respetivos Caso Base, pelo facto de existirem, normalmente, “benefícios sombra” que potenciam o seu rendimento, sem qualquer contrapartida para o Estado.
306. Podem, por exemplo, existir “benefícios sombra”, nos seguintes casos:
- ☞ Custos de operação inferiores aos estimados inicialmente no Caso Base, devido a reduções de procura ou a adiamentos de planos de manutenção;
 - ☞ Taxas de inflação reais superiores às previstas no Caso Base;
 - ☞ Receitas acessórias não previstas no Caso Base que aumentam o volume de negócios;
 - ☞ Impostos reais inferiores aos previstos no Caso Base;
 - ☞ Alterações do perfil de reembolsos/desembolsos dos fundos acionistas face ao previsto no Caso Base (redução de capital, antecipação do pagamento de dividendos, etc).

307. Na prática, as negociações destes contratos (concessões SCUT e os contratos de concessão Grande Lisboa e concessão Norte) traduziram-se em aditamentos aos contratos iniciais, conforme se pode inferir do quadro seguinte:

QUADRO 13 – ADITAMENTOS AOS CONTRATOS DE CONCESSÃO

Unidade: euros

Concessão	Valor inicial	Data remessa ao TC	Valor do Adicional
Costa de Prata	1.354.385,93	22-07-2010	891.286.000,00
Grande Porto	2.635.145,35	22-07-2010	1.977.711.000,00
Norte Litoral	1.651.286,12	22-07-2010	1.186.382.000,00
Beira Litoral e Alta	3.394.510,83	22-07-2010	2.532.993.000,00
Grande Lisboa	0,0	22-07-2010	1.023.059.000,00
Norte	169.591.285,00	22-07-2010	2.597.689.000,00
TOTAL	178.626.613,23		10.209.120.000,00

Fonte: TC – DCPC 2010; Tratamento: equipa de auditoria

308. Conforme se pode constatar do quadro supra, os contratos anteriores (valor inicial) apresentavam valores a realizar pelo Estado, **aos quais deveriam também acrescer os pagamentos relativos ao tráfego**, que não constam do respectivo quadro. Com a alteração dos mecanismos de pagamento, as concessionárias passaram a beneficiar de rendas baseadas no conceito de disponibilidade.
309. **Note-se que o “valor do adicional”, que corresponde às atuais rendas por disponibilidade, não deve ser comparado com o “valor inicial” de cada um dos respectivos contratos anteriores, dado que este apenas inclui os pagamentos fixos com a manutenção das vias que foram transferidas para as concessionárias, não integrando as rendas relativas às portagens SCUT.**
310. No caso particular das concessões de portagem real Grande Lisboa e Norte, a negociação dos respetivos contratos não passou, como no caso dos contratos SCUT, pela celebração de contratos de prestação de serviço, mas sim por uma alteração dos mecanismos de pagamento: as concessionárias passaram a auferir uma renda, baseada no conceito de disponibilidade, em vez da respetiva portagem que passou a constituir receita da E.P. S.A..
311. Assim para aquelas concessões de portagem real (Concessão Norte e Concessão Grande Lisboa), a negociação visou, em substância, trocar receitas de portagem por pagamentos por disponibilidade, assumindo as concessionárias, neste caso, o risco de serviço de cobrança de portagens.
312. Atente-se que as negociações da Concessão Norte e Concessão Grande Lisboa foram lesivas para o Estado, uma vez que este veio a consentir que fossem integradas no pacote das negociações aquelas concessões que não geravam encargos para o Estado e que acumulavam prejuízos para as concessionárias.
313. Sobre este assunto, reproduz-se a informação prestada pelo InIR, I.P.⁹⁷ ao TC:

Concessão Norte

“Originalmente, não cabia ao Estado qualquer risco ou esforço financeiro – excepto uma participação no investimento durante a construção, integralmente executada – correndo o risco de tráfego e receitas pela concessionária.

⁹⁷ Informação constante da análise sumária de fatores de riscos nas concessões rodoviárias – preparado pelo InIR, I.P. para a DGTF em 2 de Agosto de 2011.



A partir de 2010, com a renegociação do contrato, o Estado passou a assumir (através da EP) o encargo e o esforço financeiro de pagamento à concessionária da sua nova remuneração em pagamentos por disponibilidade, ajustados à rentabilidade originalmente negociada e sem risco de tráfego.

As receitas das portagens cobradas aos utentes passaram a pertencer à EP.”

Concessão Grande Lisboa

“Originalmente, não cabia ao Estado qualquer risco ou esforço financeiro correndo o risco de tráfego e receitas pela concessionária.

A partir de 2010, com a renegociação do contrato, o Estado passou a assumir (através da EP) o encargo e o esforço financeiro de pagamento à concessionária da sua nova remuneração em pagamentos por disponibilidade, ajustados à rentabilidade originalmente negociada e sem risco de tráfego.

As receitas das portagens cobradas aos utentes passaram a pertencer à EP.”

314. No entanto a introdução daquelas concessões foi condição necessária para que o processo negocial se pudesse realizar. Sobre esta matéria transcreve-se a informação da EP, S.A.:

“Recorde-se que esta CN realizou uma negociação global, que tinha como pré-requisito o envolvimento de todas as concessões daquele grupo de concessionárias, quer as concessões de portagem real, quer as concessões SCUT, com vista à introdução de portagens nestas.

Assim, um dos pressupostos da referida negociação residiu na procura de uma solução global suscetível de abranger todas as concessões, permitindo gerar poupanças para o Estado traduzidas num acréscimo de benefício para a EP, o que não seria alcançável por via de uma negociação parcelar ou que incluísse apenas as atuais SCUT, pelo que qualquer conclusão sobre os efeitos económicos para a Concessão Norte não pode ser isolada do contexto daquela negociação global.”

315. A introdução daquelas concessões no pacote das negociações tornaram incertos os benefícios para a EP, S.A., existindo a forte probabilidade dos acordos não se revelarem vantajosos do ponto de vista financeiro, caso os cenários de tráfego extremamente otimistas presentes nos Caso Base Acordados não sejam atingidos.
316. Sobre este assunto reproduz-se na íntegra parte do Relatório Final da Comissão de Negociação dos contratos de Concessão do Grupo Ascendi.

“No que diz respeito às Concessões que se encontram actualmente em regime de portagem real (Norte e Grande Lisboa), (...) o resultado da negociação conduz a que a EP vá efectuar pagamentos de disponibilidade com base nos tráfegos projectados pelas Concessionárias a partir do tráfego actual (Concessão Norte)⁹⁸ ou dos previstos no Caso Base (Grande Lisboa), apropriando-se das receitas de portagem que se verifiquem, mas incorrendo nos riscos de tráfego.

*Aqui existirá, evidentemente, **uma grande sensibilidade dos resultados para a EP face ao que vierem a ser os tráfegos reais, cujo risco assume integralmente.** Com efeito, se esses tráfegos vierem a ser inferiores aos agora projectados (Concessão Norte) ou aos do Caso Base (Grande Lisboa), o saldo será negativo para a EP, na medida do desvio entre as menores receitas obtidas e os pagamentos a efectuar.*

⁹⁸ Projeções essas que são bastante inferiores às previstas no caso base





Com efeito, na eventualidade de isso se verificar, a receita líquida para a EP decorrente da introdução de portagens nas auto-estradas em regime SCUT, associada a este processo negocial, poderá ter uma componente de custo adicional indirecta, na medida em que as receitas de cobrança de portagens naquelas duas auto-estradas – Concessão Norte e Concessão Grande Lisboa – não sejam suficientes para cobrir os respectivos pagamentos por disponibilidade.

O que importa sublinhar a propósito destas concessões é que o Estado, de acordo com os contratos em vigor, não tem qualquer risco de tráfego, ao contrário do que sucede nas actuais SCUT, em que já partilha este risco com as Concessionárias, por força do mecanismo de bandas previsto nos respectivos contratos actuais. Na verdade, não tem de efectuar qualquer pagamento caso os tráfegos reais se situem abaixo daqueles que se encontram previstos no caso base, como igualmente não beneficia de qualquer vantagem caso os tráfegos reais ultrapassem a previsão que se encontra nos mesmos casos base.

*Com o regime de pagamentos por disponibilidade, a situação sofre uma relevante modificação, **porquanto os riscos de tráfego são transferidos para o sector público**. Com efeito, as receitas de portagem podem, na realidade, acabar por ser superiores ou inferiores aos valores a pagar à Concessionária pela Disponibilidade.*

*Porém, esta eventualidade é um efeito decorrente de se pretender que as receitas de portagem passem para a esfera da EP, podendo também ser entendido como um **“custo potencial” associado à decisão de introduzir portagens nas SCUT e à posição neogocial das Concessionárias.**”⁹⁹*

317. Refira-se que, quer no processo negocial, quer na forma como foi definido o montante de pagamentos de disponibilidade da Concessão Norte, estiveram subjacentes imposições das entidades bancárias. Atente-se, com efeito, ao excerto seguinte do Relatório Preliminar da CN:

*“Sublinhe-se que, no decurso do processo negocial e na definição do valor dos pagamentos de disponibilidade a acordar para a Concessão Norte, a **Comissão de Negociação não teve condições para discutir um perfil de pagamentos** de nível inferior ao valor das receitas de portagens decorrentes do cenário de tráfego apresentado pela Concessionária, porquanto **esta sustentou que deixaria, de ter condições para satisfazer as imposições bancárias** relativamente ao cumprimento do limite mínimo do rácio de cobertura do serviço da dívida.”¹⁰⁰*

318. Com a adoção do princípio da universalidade, a introdução de portagens estendeu-se às restantes concessões SCUT, prevendo a EP-Estradas de Portugal, S.A. um encaixe, para 2011, na ordem dos 250 milhões de euros, ou seja, uma verba que representa cerca de 38% do custo das rendas pagas anualmente pela EP, S.A. (cerca de 650 milhões de euros). Por outro lado, deve salientar-se que a EP, S.A. só irá receber as receitas de portagem efetivamente cobradas por estas concessionárias, dado que estas não assumem o risco de cobrança, nos primeiros 2 anos.
319. Face ao exposto, destaca-se o posicionamento assumido pelo INIR, I.P. relativamente à introdução de portagens nas Concessões SCUT.

⁹⁹ Negrito e sublinhado do Tribunal.

¹⁰⁰ Fonte: Relatório Preliminar da Comissão de Negociação dos Contratos de Concessão do Grupo Ascendi. Negrito e sublinhado do Tribunal.



11.1. A intervenção do InIR, I.P. na Introdução de Portagens nas Concessões SCUT

320. Nos termos da alínea a), do artigo 22.º, do Decreto-Lei n.º 148/2007, de 27 de Abril, e alíneas d) e e), do artigo 4.º da Portaria n.º 546/2007, de 30 de Abril, **incumbe ao InIR, I.P., no exercício das suas competências, a promoção e defesa dos direitos e interesses dos utentes das infraestruturas rodoviárias**, ou seja:

- ✓ Garantir a eficácia dos sistemas de participação dos utentes na gestão de qualidade e desempenho das estradas e dos operadores;
- ✓ Promover e defender os direitos dos utentes, garantindo a eficácia dos sistemas de participação e tratamento de queixas;
- ✓ Desempenhar funções de arbitragem e resolução de conflitos entre gestores e operadores de rede e entre estes e os utentes.

321. Questionado pelo TC sobre as ações que levou a cabo para defender os direitos e interesses dos utentes, relativamente à cobrança de taxas de portagens nas SCUT, aquela entidade informou que:

“O InIR iniciou actividade em Outubro de 2007, portanto, em data posterior à tomada de decisão do Governo, competindo-lhe promover a implementação da componente técnica dos sistemas de cobrança.

Acresce referir que não tendo natureza de entidade reguladora independente, o InIR encontra-se sujeito à tutela e à superintendência por parte do Governo. Não se posiciona, pois, por natureza como entidade independente e superior à relação do Estado com as concessionárias, por um lado, e com os utentes, pelo outro.”

322. Resulta claro que o InIR, I.P. não exerceu, neste domínio, as competências que deveriam caber a uma verdadeira entidade reguladora. Não efetuou quaisquer diligências no sentido de tomar uma posição que defendesse os direitos e interesses dos utentes ou que, eventualmente, procurasse resolver os conflitos existentes entre estes e o Estado, visando encontrar a melhor solução para ambas as partes.

323. No entanto o InIR, I.P. **elaborou entre Outubro de 2010 e Junho de 2011, um conjunto de documentos** no sentido de aferir os impactos financeiros para o Estado das renegociações das concessões.¹⁰¹

324. Sobre esta matéria aquele instituto informou que:

“O InIR iniciou em 2010 e tem vindo a actualizar a análise aos impactos das renegociações de contratos assinadas em Julho de 2010.

(...)

*Recorda-se que as negociações em causa, assim como aquelas que foram desencadeadas posteriormente, tinham como justificação a introdução de portagens nas ex-SCUT's quer a adaptação dos contratos de concessão ao novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário anunciado em 2007. Importa relevar, nesse contexto, que, **na sequência do envio das primeiras notas técnicas do InIR sobre as renegociações de contratos, em Novembro de 2010, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações promoveu, em articulação com o Ministério das Finanças, por Despacho Conjunto de 29 de Novembro (Despacho Conjunto n.º 18332/2010, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 239, de 13 de Dezembro de 2010) a suspensão da actividade das comissões de negociação para a alteração de outros dois contratos de concessão com portagem real, os das concessões Litoral Centro e Douro Litoral, tendo prosseguido a sua actividade apenas as comissões de negociação que tinham por objectivo as concessões SCUT.***

¹⁰¹ Notas técnicas e respetivas atualizações relativamente às renegociações dos contratos da SCUT Costa de Prata, SCUT Beiras Litoral e Alta, SCUT Norte Litoral, SCUT Grande Porto, Concessão Norte e Concessão Grande Lisboa.

As conclusões retiradas pelo InR, I.P. nas suas notas técnicas vêm ao encontro das afirmações do TC sobre esta matéria, pelo que se tem por pertinente a sua transcrição:

“A alteração dos CB decorrentes dos Acordos *evidencia uma profunda alteração do risco associado ao desenvolvimento dos projetos, tanto para os parceiros privados como para a EP.*

Não obstante o *menor risco associado às receitas de disponibilidade, os parceiros privados asseguram globalmente receitas idênticas às previstas nos CB Iniciais, mesmo nas concessões cujo tráfego se vinha revelando inferior aos CB iniciais* (Costa de Prata, Grande Porto, Grande Lisboa e Norte)

As concessionárias ***mantiveram as TIR acionistas em linha com os CB iniciais***, com excepção da concessão Norte, cuja TIR global para o acionista diminuiu de 11,33% para 5,14%.

Nas concessões ex – SCUT, o somatório dos encargos da EP com pagamentos de disponibilidade, e da prestação de serviços de cobrança de portagem que decorrem dos acordos de Julho, é superior à expectativa dos encargos do Estado com os pagamentos SCUT decorrentes das versões originais dos contratos de concessão, totalizando respectivamente, em termos actualizados, 4,3 mil Milhões de Euros e 3,6 mil Milhões de Euros, no período remanescente das concessões;

- Os impactos estritamente financeiros evidentes nas alterações dos CB são distintos consoante as concessões:

No caso das *ex – SCUT, os acordos revelam fluxos financeiros claramente benéficos para a EP, resultantes da introdução de portagens;*

No caso das concessões já portajadas, *os benefícios para a EP são mais incertos, existindo a forte probabilidade dos acordos se virem a revelar muito desvantajosos do ponto de vista financeiro, caso os cenários de tráfego extremamente optimistas presentes nos CB Acordos não sejam atingidos;*

- É expectável que:

As *receitas efectivas de portagem se venham a revelar substancialmente inferiores aos valores resultantes dos tráfegos dos CB Acordos, na medida em que os tráfegos aí implícitos aparentarem estar inflacionados face ao histórico observado e à expectativa de evolução do cenário macroeconómico.*”¹⁰²

325. Por último, refira-se que o Estado não procedeu à avaliação e quantificação de um conjunto de custos que se encontram associados à renegociação daqueles contratos, cujos efeitos contribuem para uma redução substancial dos benefícios líquidos que foram atribuídos à renegociação dos mesmos. Esses custos são os seguintes:

- Os custos relativos às externalidades ambientais, resultantes do desvio de tráfego para estradas secundárias;
- Custos concernentes ao aumento da sinistralidade;
- Custos relativos aos impactos económicos e sociais nas regiões afetadas;

¹⁰² Negrito e sublinhado do Tribunal.

- O aumento dos custos de manutenção e conservação das vias secundárias para EP, S.A. e para os municípios afetados com a transferência de tráfego para aquelas vias.

326. Importa ainda lembrar que a justificação económica para a realização daqueles projetos foi precisamente os benefícios associados à redução da sinistralidade e às externalidades ambientais, para além dos ganhos de tempo.



III VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

12. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

327. Do projeto de Relatório foi dada vista ao Procurador Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC, que emitiu o respetivo parecer.

13. DESTINATÁRIOS

328. Do presente relatório serão remetidos exemplares:

- À Presidência da República.
- À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da Assembleia da República;
 - Comissão Economia e Obras Públicas;
 - Líderes dos Grupos Parlamentares.
- Ao Governo e, especificamente, ao:
 - Primeiro-Ministro;
 - Ministro da Economia e do Emprego.
- Ao Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações do XVIII Governo Constitucional.
- Ao Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações do XVIII Governo Constitucional.
- Ao Conselho Diretivo do INIR, I.P.
- Ao Conselho de Administração da Parpública-Participações, SGPS, S.A..
- Ao Conselho de Administração da EP, S.A.
- Ao Procurador Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto pelo n.º 4, do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

14. PUBLICIDADE

329. Este relatório e seus anexos, contendo as respostas enviadas em sede de contraditório, bem como a sua análise serão inseridos no sítio do TC na Internet e divulgados pelos diversos meios de Comunicação Social, após a sua entrega às entidades acima enumeradas.

15. EMOLUMENTOS

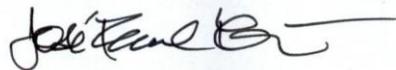
330. Nos termos do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal de Contas, são devidos emolumentos, por parte do INIR, I.P., no montante de €17.164,00 (dezassete mil cento e sessenta e quatro euros).

331. Estes emolumentos são fixados pelo Tribunal nos termos do artigo 10º daquele diploma, sendo igualmente o TC a determinar, ao abrigo do art.º 11.º do diploma emolumentar, o respetivo sujeito passivo.



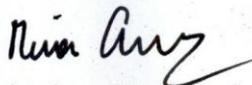
Tribunal de Contas, em 10 de Maio de 2012

O Conselheiro Relator

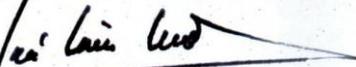


(José Manuel Monteiro da Silva)

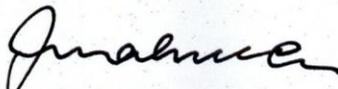
Os Conselheiros



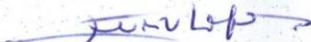
(António José Avérous Mira Crespo)



(José de Castro de Mira Mendes)



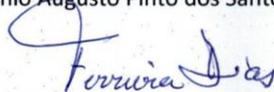
(José Luís Pinto Almeida)



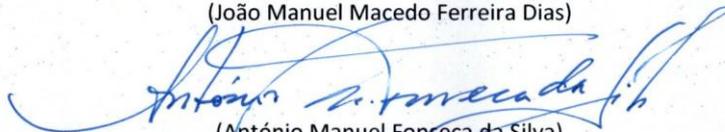
(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)



(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)



(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

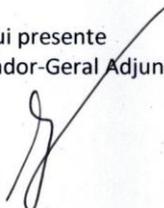


(António Manuel Fonseca da Silva)



(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

Fui presente
O Procurador-Geral Adjunto





Tribunal de Contas



AUDITORIA AO MODELO DE GESTÃO, FINANCIAMENTO E REGULAÇÃO DO SETOR RODOVIÁRIO

Volume II

Anexos – Contraditório e Análise







IV ANEXOS

1. Resposta do InIR, IP, ao questionário do Tribunal de Contas, recebida em 28 de outubro de 2011, nas páginas 1 a 8 (pag.3);
2. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, em 14 de março de 2011 (pag.13);
3. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do Conselho Diretivo do InIR, IP, em 10 de março de 2011 (pag.91);
4. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Conselho de Administração da EP - Estradas de Portugal, S.A., em 30 de junho de 2011 (pag.123);
5. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Chefe de Gabinete do Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, em 15 de fevereiro de 2012 (pag.151);
 - 5.1. Apreciação do contraditório do Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações do Ministério da Economia e do Emprego do XIX Governo Constitucional (pag161).
6. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Prof. Doutor António Mendonça, na qualidade de ex-Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, em 22 de fevereiro de 2012 (pag.165);
 - 6.1. Apreciação do contraditório do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações do XVIII Governo Constitucional (pag.277).
7. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Dr. Paulo Campos, na qualidade de ex-Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações, em 21 de março de 2012 (pag.281);
 - 7.1. Apreciação do contraditório do Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações do XVIII Governo Constitucional (pag.391).
8. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do Conselho Diretivo do InIR, IP, em 14 de fevereiro de 2012 (pag.399);
 - 8.1. Apreciação do contraditório do InIR, I.P. (pag.407).
9. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Conselho de Administração da EP - Estradas de Portugal, S.A., em 22 de fevereiro de 2012 (pag.411).
 - 9.1. Apreciação do contraditório da EP, S.A. (pag.441).





1. *Resposta do InIR, IP, ao questionário do Tribunal de Contas, recebida em 28 de outubro de 2011, nas páginas 1 a 8*





À Ass. IR,
 1. Deu entrada
 2. Budeia no domínio
 respectivo.
 28.10.2011 J.

Exmo. Senhor
 Juiz Conselheiro
 Doutor José Manuel Monteiro da Silva
 Tribunal de Contas
 Av. Barbosa du Bocage, 61
 1069-045 Lisboa

S/ Referência	S/ Comunicação	N/ Referência	Data
015085	7 de Outubro de 2011	S/2011/6145	28-10-2011

Assunto Actualização de informação referente à auditoria à gestão e regulação de PPP pelo InIR, I.P. (adiante 'InIR')

O presente documento consiste na resposta ao questionário solicitado pelo ofício n.º 015085, de 7 de Outubro de 2011, do Tribunal de Contas, relativo à auditoria à gestão e regulação de PPP pelo InIR, I.P. (Proc. Nº 35/09 – Audit), no qual é referido que “urge, no actual contexto, proceder, necessariamente, a uma rigorosa actualização sobre a evolução da actividade do InIR, I.P. , designadamente, no que respeita à fiscalização e gestão dos contratos de concessão e subconcessão.”

Refere ainda o Tribunal de Contas que “após a recepção e análise das correspondentes respostas ao questionário, a equipa de auditoria deslocar-se-á ao InIR, I.P. para que V. Exa. possa prestar todos os esclarecimentos que venham a revelar-se necessários à boa execução dos trabalhos.”

Neste contexto, elaboradas que foram até à data, no âmbito da presente auditoria, e enviadas a esse Douto Tribunal, três respostas, em 14 de Maio e em 23 de Junho de 2010, e em 28 de Janeiro de 2011, a que acresce o Contraditório enviado em 10 de Março de 2011 ao Relatório Preliminar da presente Auditoria, recebido no InIR, em 9 de Fevereiro de 2011, cumpre dar resposta a esta solicitação.

Para o efeito, atento o carácter de actualização que se pretende , elaborou-se a presente resposta que, no entender deste Instituto, é considerada substantiva e resultante da própria alteração significativa da envolvente político-institucional do

1/64

Rua dos Lusíadas, 9 - 4º Fto.
 1300-364 LISBOA - PORTUGAL

T 21 364 31 16
 F 21 364 31 19

inir@inir.pt
 www.inir.pt

N.º 508 269 776





Estado Concedente ao nível do relacionamento com o Regulador, e que é indissociável da actualização pretendida. Traduz, ainda e naturalmente, os resultados da actividade corrente do InIR, I.P, em conformidade com o questionário requerido por esse Douto Tribunal.

A essência desta resposta prende-se assim com o cumprimento dos deveres de informação e de transparência de uma entidade reguladora e representante do Estado concedente, os quais fundamentam e suportam a missão do InIR.

Neste sentido, e com o propósito de V. Exas. estarem em condições de cumprir os objectivos da auditoria que se propuseram, o presente documento contempla, no capítulo I, as minutas e projectos de respostas anteriormente preparadas para envio a esse Douto Tribunal, tal como foram remetidas à anterior Secretaria de Estado das Obras Públicas, considerando que tal procedimento era requerido pela então tutela. A simples comparação entre os documentos que ora se juntam e os enviados a V. Exas., traduzem a nosso ver significativas omissões de informação com significativos impactes na credibilidade deste Instituto, facto que a V.Exas. pertence agora avaliar.

O capítulo II integra a resposta directa, com os relatórios e levantamento e análise da informação relevante, ao Vosso questionário anexo à comunicação em epígrafe. Conforme solicitado, as respostas às Vossas questões seguem referenciadas à numeração do próprio questionário e acompanhadas, em anexo, da respectiva documentação de suporte, incidindo prioritariamente sobre os principais *outputs* desenvolvidos até Outubro de 2011, complementados, quando se entendeu conveniente e esclarecedor, com outras informações ou outros documentos devidamente identificados.

Naturalmente, com a ressalva e as correcções inseridas na Parte I, o InIR reitera, antes de mais, o teor das nossas anteriores respostas acima referidas particularmente quanto ao enquadramento jurídico e funcional das matérias ligadas às condições de criação do InIR em 2007, à sua integração e funções no âmbito do novo modelo de gestão e financiamento do sector de infra-estruturas rodoviárias criado pelo Governo e à sua natureza institucional do InIR de entidade reguladora não independente.

2/64

Rua dos Lusíadas, 9 - 4º Fto.
1300-364 LISBOA - PORTUGAL

T 21 364 31 16
F 21 364 31 19


inir@inir.pt
www.inir.pt

N.º 508 269 776

**I. RESPOSTAS ANTERIORES. SUA ACTUALIZAÇÃO.**

No presente, superados os constrangimentos a que já aludimos, é oportuno e pertinente transmitir a esse Douto Tribunal tais versões iniciais – constantes do Anexo 1 a esta comunicação - como sendo as que são efectivamente consentâneas com a realidade, desde que o CD assumiu funções em 25 de Outubro de 2007.

A própria natureza dos procedimentos agora revelados e a informação transcrita nestes documentos confirmam, substantivas divergências por força de orientações a que o InIR estava sujeito e **atestam o quanto desproporcionado será designar o Instituto como entidade independente** e o alcance dos condicionalismos que eram objecto da última questão do Vosso primeiro questionário.

Em primeiro lugar vejamos a referências da correspondência trocada entre o Tribunal e o InIR no âmbito da presente Auditoria, no quadro seguinte:

Data	Evento/Documento
22 de Fevereiro de 2010	<p>Pedido do TC ao InIR para participação em acção de formação interna:</p> <p><i>Na sequência de contacto telefónico que estabeleci hoje com a Senhora. D. Ana Rodrigues, venho por este meio, convidar um ou mais orientadores do Instituto que V. Exa. preside para ministrarem uma acção de formação sobre o tema indicado em assunto, a desenvolver nas instalações deste Tribunal – Av. Barbosa do Bocage, nº 69- 6º piso - Sala Conselheira Lia Olema. Devo, ainda, indicar a V. Exa. que esta acção formativa tem um carácter interno, tendo por destinatários funcionários do Departamento de Auditoria desta Direcção-Geral da área empresarial pública.</i></p> <p><i>Sugere-se que esta acção tenha como enfoque a perspectiva da actividade reguladora no domínio das infra-estruturas rodoviárias. Prevê-se que este projecto formativo se realize nas manhã dos dias 27 e 28 de Maio p.f. , no máximo 6 horas, no horário das 9h30 às 12h30. Caso V. Exa. concorde com esta calendarização.</i></p> <p><i>Luis Silva Rosa</i> Direcção-Geral do Tribunal de Contas Divisão de Formação</p>
22 de Abril de 2010	<p>Correio electrónico do Dr. António Garcia:</p> <p><i>Por determinação do Sr. Juiz Conselheiro Monteiro da Silva, na sequência de uma acção subordinada à temática da gestão e regulação das concessões/subconcessões rodoviárias, venho, por este meio, solicitar-lhe que, no prazo máximo de 10 dias úteis, proceda à resposta ao questionário junto, em anexo, de acordo</i></p>

N/C 508 269 776



	<p>com a estrutura apresentada. Mais informo, que as respostas devem ser devidamente fundamentadas com a apresentação, sempre que justificável, de documentação anexa.</p> <p>Com os meus melhores cumprimentos, e pessoais também António Garcia</p>
6 e 7 de Maio de 2010	Contactos entre Rui Neves Soares e Luís Rosa, da Divisão de Formação do TC, para coordenação da realização da acção de formação.
14 de Maio de 2010	Envio das respostas ao questionário através da DRC, em papel e CD
24 de Maio de 2010	<p>Correio electrónico da Dra. Cristina Salvador:</p> <p><i>No dia 22/04/2010, por determinação do Senhor Conselheiro Monteiro da Silva, o TC enviou para o InIR um Questionário sobre a gestão e regulação das concessões e subconcessões de infraestruturas rodoviárias. Contudo, as respostas ao documento supra mencionado revelaram-se insuficientes, pelo que se solicita que, no prazo de 5 dias úteis, se dignem a responder às seguintes questões: (...)</i></p>
27 e 28 de Maio de 2010	'Acção de formação sobre Regulação na área das infra-estruturas rodoviárias', no TC, a seu pedido.
23 de Junho de 2010	Envio das respostas às questões e pedidos adicionais, em papel e em CD.
14 e 15 de Julho de 2010	Pedido pela Dr. Cristina Salvador de quadros do anexo 1 à resposta de Junho, que por lapso não fora digitalizado.
1 de Setembro de 2010	Pedidos de esclarecimentos pontuais, pela Dra. Cristina Salvador, por correio electrónico, sobre as resposta de Maio e Junho.
13 de Dezembro de 2010	<p>Correio Electrónico da Dra. Cristina Salvador:</p> <p><i>Na sequência da Auditoria à Gestão e Regulação de PPP pelo InIR, I.P. e por despacho do Exm.º Sr.º Conselheiro Monteiro Silva venho por este meio solicitar a V.ª Ex.ª, que se digne a disponibilizar a este Tribunal, no prazo de 10 dias úteis a seguinte informação: (...)</i></p>
14 de Dezembro de 2010	Solicitação adicional, por correio electrónico, de que a resposta seja fornecida em suporte informático.
16 de Dezembro de 2010	<p>Pedido do InIR ao TC, por correio electrónico, para esclarecimento, e clarificação de conceitos e metodologias.</p> <p>Pedido formal de um prazo de 30 dias úteis para resposta.</p>
17 de Dezembro de 2010	Resposta do TC (Dra. Cristina Salvador), por correio electrónico,

N.º 508 269 776



	aos pedidos de esclarecimento do InIR.
23 de Dezembro de 2010	Notificação do TC de que foi 'concedida a prorrogação de prazo solicitada por mais 30 dias, sendo este prazo improrrogável.'
28 de Janeiro de 2011	Envio pelo InIR ao TC dos dados pedidos a 13 de Dezembro de 2010.
9 de Fevereiro de 2011	Envio pelo TC do relatório preliminar para que o InIR se pronuncie em contraditório.
17 de Fevereiro de 2011	Pedido do InIR ao TC de prorrogação do prazo para pronúncia em contraditório sobre o projecto de relatório de auditoria.
21 de Fevereiro de 2011	Fax do TC notificando da concessão do prazo adicional de 10 dias úteis para contraditório.
10 de Março de 2011	Envio do contraditório pelo InIR ao Relatório preliminar da auditoria à gestão e regulação de PPP pelo InIR, IP.
7 de Outubro de 2011	Pedido do InIR ao TC, por correio, de preenchimento, até 28 de Outubro de 2011, de questionário para actualização da informação referente à Auditoria à gestão e regulação de PPP pelo InIR, I.P., indicando, caracterizando e mostrando evidências dos seus principais outputs desenvolvidos até Outubro de 2011.

N°C 508 269 776

Veremos agora, para cada uma das respostas enviadas, quais os factos relevantes omitidos por força das orientações da tutela, daí resultando as respostas que até esta data V. Exas. conheciam.

1. Resposta ao primeiro questionário enviada em 14 de Maio de 2010 – vd. documento no Anexo 1

As respostas que se consideram reflectir o posicionamento do InIR são as que constam no referido Anexo 1, evidenciando-se na coluna da esquerda no quadro abaixo os tópicos referidos na resposta do InIR e na coluna direita as orientações recebidas da SEOPC.

5/64

Rua dos Lusíadas, 9 - 4º Frt.
1300-364 LISBOA - PORTUGALT 21 364 31 16
F 21 364 31 19
inir@inir.pt
www.inir.pt

Resposta InIR enviada previamente ao SEOPC	Orientações recebidas do SEOPC "O InIR deve cingir-se ao solicitado, não devendo conter opiniões subjectivas"
<p>0. Preâmbulo (13 páginas)</p> <ul style="list-style-type: none"> Contextualizar o processo de reclamações Primeiros Objetivos e resultados iniciais Realizações de natureza estratégica; tática e operacional; instrumental Comparação do InIR com outros reguladores nacionais Sobre a natureza do InIR: entidade reguladora independente versus instituto público. 	<p>Foram eliminadas 13 páginas</p>
2. Comenta os regimes de incumprimento	Recomenda eliminar
5. Referências à ausência do InIR das Comissões de Negociação.	Recomenda eliminar, referindo que as Comissões de Negociação eram anteriores ao InIR. (Poderiam, contudo, ter sido alteradas com a criação do Regulador)
7.2 Faz referência ao controlo da indisponibilidade das vias nas SCUT pela EP.	Correcção.
9. Procedimentos e prazos de envio pela EP dos contratos ao InIR para aprovação e a limitações de tempo para análise pelo InIR.	"Devem ser retiradas as referências à forma como a EP envia os contratos e ao prazo em que o InIR tem verificado os mesmos..." "Devem ser retiradas as expressões referentes às restrições e limitações, bem como os parágrafos referentes a essa matéria. O MGF ainda não foi disponibilizado pois ainda não está fechado. Essa informação não é relevante para o TC."
11 e 12. Referência ao facto de não se constituir como entidade independente e não ter sido designada para preparar decisões sobre a introdução de portagens nas ex-SCUT.	"Os estudos sobre introdução de portagens nas SCUT são de 2006, muito antes do InIR, pelo que o InIR não poderia ter participado neles."
O cumprimento de entregar o Caso Base foi parcialmente esquecido pela EP.	"não é relevante referir que a EP se tem esquecido de entregar os modelos no formato caso-base".

N.º C. 508 269 776

6/64

Rua dos Lusíadas, 9 - 4.º Frt.
1300-364 LISBOA - PORTUGAL

T 21 364 31 16
F 21 364 31 19


inir@inir.pt
www.inir.pt

2. Resposta ao primeiro questionário enviada em 23 de Junho de 2010.

Resposta InIR enviada previamente ao SEOPC	Orientações recebidas do SEOPC
	31 de Maio de 2011 (do Gabinete do SEOPC): "Agradeço que previamente ao envio das respostas para o TC, seja dado conhecimento a este Gabinete."
4 de Junho de 2011 – correio electrónico do InIR ao Gabinete do SEOPC: "Sendo 2ª dia 7 a data de resposta após prorrogação do prazo, junto estado da resposta pré final, conforme acordado. Deverá ser recebida resposta da EP, SA sobre questões que o TC aqui solicita referente ao período anterior à existência do InIR."	22 de Junho de 2011 – correio electrónico do Gabinete do SEOPC): "Relativamente à minuta de resposta ao pedido de esclarecimentos adicionais do TC, só temos duas propostas de alteração: Questão nº 3 Qual a data em que foram despoletados estes processos? Relativamente ao processo da EP deverá ser referido que o processo foi encerrado na data __/__/__ sem aplicação de qualquer multa, por ter sido cumprida a determinação do InIR. Qual a justificação para a demora, por parte da Tutela, para a resolução dos casos mencionados neste ponto. A resposta deverá ser: "O InIR não dispõe de dados para responder a esta questão."

N.º 508 269 776

3. Resposta ao pedido de 13 de Dezembro de 2010, enviada em 28 de Janeiro de 2010

– vd. documentos no Anexo 1

Esta resposta foi omissa no Relatório Preliminar do Douto Tribunal de Contas.

Resposta InIR enviada previamente ao SEOPC	Orientações recebidas do SEOPC
<ul style="list-style-type: none"> Envio por correio electrónico no dia 25 de Janeiro de 2011, pelas 17:06, ao cuidado da Chefe de Gabinete, Dra. Ilda Ferreira, da proposta de resposta, ainda em fase de revisão final, a enviar até à próxima 6ª dia 28/1. Não estavam ainda 	Resposta, por correio electrónico, a 28 de Janeiro de 2011, pelas 11:14, contendo comentários apenas relativos aos títulos, legendas e notas das folhas de cálculo preparadas. Transcrevem-se os dois comentários mais

7/64

Rua dos Lusíadas, 9 - 4º Frt.
1300-364 LISBOA - PORTUGALT 21 364 31 16
F 21 364 31 19

 inir@inir.pt
 www.inir.pt


<p>incluídos dados relativos aos tráfegos, que se encontravam em ultimateção. Juntava-se igualmente Pedido do Tribunal de Contas;</p> <ul style="list-style-type: none"> Envio por correio electrónico no dia 27 de Janeiro de 2011, pelas 16:37, ao cuidado da Chefe de Gabinete, Dra. Ilda Ferreira. 	<p>relevantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> 'A taxa de actualização utilizada nos cálculos foi de 6% quando deve ser de 6,08% (é verdade que o pedido do TC refere, de forma simplista, "a taxa de 6%", mas está obviamente a referir-se à taxa legalmente prevista de 6,08%)' 'No quadro 4.b), a nota (***) deve referir que a estimativa de receitas de portagem não consta dos Casos Base, porque essa deixou de ser uma variável dos economicos da concessionária (já que a receita é da EP,SA), mas quer as Comissões de Negociação nos seus relatórios, quer a EP,SA, fizeram ou têm estimativas destas receitas.'
<p>Envio por correio electrónico no dia 28 de Janeiro de 2011, pelas 15:46, ao cuidado da Chefe de Gabinete, Dra. Ilda Ferreira.</p>	<p>Resposta, por correio electrónico, a 28 de Janeiro de 2011, pelas 16:59, insistindo no comentário relativo à taxa de desconto e considerando julgar-se 'que a proposta para as notas não obriga a uma explicação integral e se o TC assim entender poderá posteriormente solicitar esclarecimentos.'</p>

N.º C-508 269 776

4. Contraditório ao relatório preliminar do Tribunal de Contas, enviado pelo InIR a 10 de Março de 2011.

Resposta InIR enviada previamente ao SEOPC	Orientações recebidas do SEOPC
<p>Alterada acrescentando "Falta de Livro de Reclamações em Praça de Portagem" – Aplicada a multa pelo Senhor SEOPC, a BRISA interveio interpondo uma providência cautelar no Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra – Proc. 1455/10.0 BESNT – 1.ª Unidade Orgânica; desconhecem-se posteriores desenvolvimentos à data de 28 de Outubro de 2010;</p>	<p>"Solicita-se a V.Exa. que logo que possível faça chegar o draft de que falámos" (22.2.2011)</p> <p>"Na tutela apenas está uma multa para aprovar. A outra foi aprovada."</p>



-
2. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, em 14 de março de 2011*





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

14.MAR.2011 001450

Exmo. Senhor
Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva
Digno. Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

V. referência
Proc. n.º 35/09 - Audit

Assunto: Auditoria à gestão e regulação de PPP pelo InIR, I. P.

Exm.º Senhor Juiz Conselheiro,

No seguimento do V. ofício *supra* referenciado, através do qual fomos notificados do teor do relato preliminar emitido no âmbito da auditoria referida em epígrafe e atenta a análise cuidada da matéria factual e jurídica constante do mesmo, entendemos não poder deixar de registar alguns dos aspectos que consideramos da maior relevância e que consideramos até estruturantes quanto ao tema desenvolvido pela acção inspectiva desse douto Tribunal.

INTRODUÇÃO

A auditoria em causa teve por objecto, conforme referem os auditores, no capítulo 1.1 do Relato preliminar uma mera "auditoria temática à Actividade





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

de Gestão e Regulação por parte do Instituto das Infra-estruturas Rodoviárias (InIR, I.P.)”.

Ora, é inegável, face aos objectivos que depois vêm a ser elencados pelos auditores no capítulo 1.2 do Relato e ainda face ao conteúdo do mencionado Relato, que se verifica um claro desalinhamento entre a natureza e âmbito mencionados e os objectivos a que a acção inspectiva se propõe.

Aliás, parece-nos mesmo incompreensível que os auditores pudessem pretender alcançar os objectivos a que se propõem, desde logo os de “caracterizar o novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário (NMGFSR)” e “elencar as principais consequências e implicações práticas do NMGFSR”, realizando apenas uma mera auditoria temática a um instituto público, que por mais central que seja no sector em causa, não deixa de ser, na realidade, apenas mais um dos agentes do sector, cuja intervenção na implementação e gestão do NMGSR não esgota a realidade do próprio Modelo. Com uma auditoria a um instituto pretender-se caracterizar o funcionamento de todo um sector e elencar todas as consequências e implicações de um modelo que originou alterações profundas no funcionamento de todo um sector é um exercício incompleto e obviamente enviesado.

Efectivamente a caracterização, análise, e apreciação do NMGFSR conforme se propuseram os auditores fazer no presente Relato, envolve todo o sector, não se vislumbrando como poderia este trabalho, por natureza abrangente, ser conduzido, com um mínimo de profundidade e conhecimento, sem que ao menos fossem contactadas outras entidades públicas e até privadas com responsabilidades no sector, como a EP - Estradas de Portugal, SA, mas também as restantes concessionárias e as subconcessionárias, os bancos financiadores e outros *stakeholders*.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Creemos que em resultado dessa ausência de aprofundamento das questões que supostamente deviam sustentar a globalidade da acção inspectiva, em diversos momentos do relato, os auditores assentam a sua opinião numa teorização que os próprios fazem do NMGFSR e das suas consequências, com opiniões não fundamentadas ou meros juízos de valor, apontando inclusive eventuais ocorrências futuras ou efeitos cuja verificação ainda não ocorreu, ou seja, em situações ainda não auditáveis porque não verificadas, o que não nos parece poder estar na base de uma auditoria (*vide*, a título meramente exemplificativo a afirmação constante do 2.º parágrafo do ponto 2.4, *in fine*).

É obvio que para caracterizar o NMGFSR e para elencar as suas principais consequências e implicações financeiras, é necessário desenvolver um trabalho muito mais alargado, com a participação de mais agentes e instituições, e sobretudo com a análise factual dos resultados obtidos até à data. Estranha-se que em parte alguma do Relato se apresentem os principais resultados, quer físicos, quer económicos, quer financeiros relativos ao sector, antes e após a implementação do NMGFSR. E essa análise factual já era possível, pois os resultados estão à disposição do Tribunal de Contas, conforme procuraremos demonstrar ao longo de todo o contraditório.

Deste modo, é para nós questionável, por pecar por insuficiência, toda a base factual em que os auditores assentam as suas conclusões relativamente ao NMGFSR.

CONTRADITÓRIO

Apresenta-se de seguida, e respeitando a sistematização do relato preliminar, o contraditório que este Ministério entende dever fazer relativamente às matérias que se encontram na sua área de jurisdição.





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

1.3 - Metodologia e Procedimentos

Relativamente à afirmação: “No decurso desta acção, foram realizadas, igualmente, um conjunto de entrevistas aos diversos responsáveis do InIR, I.P.”, importa referir que tanto quanto foi transmitido pelo InIR, I.P. a este Ministério, esta afirmação dos auditores não corresponderá à verdade, o que, desde logo põe em causa a base instrutória em que assenta o relato, pelo menos quanto à realização ou omissão de diligências anunciadas, enquanto processo metodológico adoptado pela equipa de auditores.

Assim e de acordo com informação obtida do próprio InIR, I.P., o Tribunal de Contas remeteu a este organismo dois questionários escritos, que foram devidamente respondidos também por escrito, não tendo ocorrido neste âmbito qualquer contacto com a natureza de entrevista com os responsáveis do InIR, I.P.

A falta de rigor colocada pelos auditores na apresentação da metodologia utilizada no trabalho, dando inclusive a entender um maior empenhamento e uma maior sustentação do processo de recolha de informação e de obtenção de conclusões pelos auditores, face ao verdadeiro envolvimento e profundidade que a auditoria revestiu, não pode deixar de merecer ampla e aberta crítica.

Também se lamenta que, em matéria de metodologia e procedimentos, os auditores produzam neste Relato afirmações críticas sobre acções supostamente imputadas à empresa E.P.S.A., sem que esta tenha sido ouvida, ou sequer questionada, a esse respeito, o que contraria frontalmente o disposto no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto. Obviamente, que os auditores teriam

4



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

sempre a liberdade de não ouvir a E.P.,S.A. nesta auditoria, mas sendo essa a sua opção, deveriam ter sido consequentes com a mesma, abstendo-se de formular conclusões unilaterais sobre matérias que são da estrita responsabilidade daquela empresa, incluindo-as num relato que, supostamente, visa apresentar conclusões sobre uma auditoria a uma outra entidade. Em matéria de metodologia de auditoria, julga-se que se trata de um procedimento pouco comum e, naturalmente, exposto a crítica, enquanto tal.

2 - Observações e conclusões

2.1 - Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário (NMGFSR)

No ponto 2.1., o Relato apresenta os objectivos do NMGFSR de forma errada e pouco consequente com o seu verdadeiro âmbito. Não se percebe como o relatório da auditoria define os objectivos do NMGFSR ignorando por completo que tais objectivos foram elencados na Resolução do Conselho de Ministros nº89/2007, de 11 de Julho. Importa portanto listar os objectivos definidos na resolução de Conselho de Ministros e de uma forma factual esclarecer e demonstrar os resultados obtidos:

a) Coesão territorial:

O crescimento verificado na execução do número de quilómetros do Plano Rodoviário Nacional demonstra que com o NMGFSR foi possível assegurar o cumprimento desta lei da Assembleia da República. Em 2004 o PRN estava executado em 50% (2947 km) e hoje estão executados ou em execução 73%





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

(4302 km). Este crescimento só foi possível devido á implementação do NMGFSR.

Ressalta ainda que 92% dos km executados ou em execução com NMGFSR são no interior do país assegurando desta forma um dos seus objectivos, a coesão territorial.

	Cenário a 31.12.2004 (antes do NMGFSR)		Cenário a 31.12.2010 (depois NMGFSR)	
Km construídos no Litoral	1694	57%	+ 108	8%
Km construídos no Interior	1253	43%	+ 1247	92%
PRN	50%		73%	
Rede lps e lcs (km) 2004 vs 2010	2947		4302	

% de km de PRN Lançados	
2002-2004	1%
2005-2007	2%
2008-2010 (Após NMGFSR)	13%

b) **Solidariedade intergeracional**, traduzido na adequada distribuição dos custos da rede rodoviária nacional pelos respectivos beneficiários, presentes e futuros, atendendo à vida útil das mesmas, e favorecendo o ajustamento da respectiva amortização financeira à sua amortização económica;

Antes do NMGFSR as infra-estruturas rodoviárias eram essencialmente pagas pelos contribuintes no ano da sua construção ou em alguns casos pelos contribuintes (Scut's) e pelos utilizadores (Concessões de Portagem



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Real) ao longo do seu período de vida útil. Actualmente o pagamento das infra-estruturas rodoviárias é imputado não aos contribuintes no ano da sua construção mas sim aos utilizadores das infra-estruturas ao longo da sua vida útil, assegurando desta forma justiça e solidariedade intergeracional.

c) Eficiência ambiental, traduzido pela contratualização das externalidades ambientais.

Com o NMGFSR celebrou-se o contrato de Concessão entre o Estado e a EP, S.A. que determina um regime de penalidades específico relativo às externalidades ambientais, com indicadores e metas perfeitamente estabelecidos. Ou seja, com o NMGFSR passou a existir um mecanismo contratual claro e objectivo com definição das metas que a EP, S.A. está obrigada a cumprir, assim como das penalidades que devem ser aplicadas.

	Antes NMGFSR	Depois NMGFSR
Externalidades Ambientais	Não avaliadas e não contratualizadas	Avaliadas com cominações contratuais

c) Contratualização de longo prazo das responsabilidades decorrentes da concepção, projecto, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento da rede rodoviária nacional, traduzido, designadamente, na celebração de contrato de concessão entre o Estado e a EP – Estradas de Portugal, S. A.;

Uma das questões mais recorrentes nas análises feitas pelo Tribunal de Contas aos Serviços Públicos assegurados pelas empresas públicas é a inexistência, na maioria dos casos, de um quadro jurídico que defina as responsabilidades e os direitos das partes na execução destes serviços. Antes





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

da implementação do NMGFSR a contratualização das responsabilidades referidas era inexistente.

Com o NMGFSR as responsabilidades e os direitos das partes ficaram contratualmente definidos. Estranha-se que ao se ter dado um passo tantas vezes definido como Boa Prática pelo Tribunal de Contas não mereça neste relato qualquer referência.

Assinala-se que as Estradas de Portugal, S.A. no modelo contratual preferencialmente utilizado tem transferido, para além do risco de financiamento, também o risco de construção, evitando todos os problemas com derrapagens e trabalhos a mais.

d) Definição do preço global do serviço representado pelo uso e disponibilidade da rede rodoviária nacional a cargo da EP—Estradas de Portugal, S.A., e assente na criação da Contribuição de serviço rodoviário como receita própria desta entidade.

d) Associação de investimento privado ao desenvolvimento da rede rodoviária nacional, traduzido no reforço das parcerias público-privadas Sem recurso a PPP, incluindo a vertente de financiamento, não teria sido possível incrementar a execução do PRN que se verificou nos últimos anos, como atrás ficou demonstrado.

O regime PPP, ao envolver agentes económicos privados, tem permitido estimular empresas nacionais para que se coloquem num novo patamar na cadeia de valor destes projectos, não apenas enquanto empreiteiros, mas cada vez mais como gestores de infra-estruturas, com capacidade para “exportar” depois esse know-how, investindo noutros países.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

- e) Reforço da segurança rodoviária traduzido na contratualização de políticas activas para a segurança dos utilizadores, prevendo-se para o efeito, no contrato de concessão a celebrar com a EP—Estradas de Portugal, S. A., os instrumentos adequados.

	Antes NMGFSR	Depois NMGFSR
Sinistralidade	Não contratualizada	Avaliada com cominações contratuais

Sinistralidade	2004	2010	Varição
Vítimas Mortais	1135	747	-34%

Quando os auditores reduzem, com alguma ligeireza, este vasto conjunto de princípios àquilo que designa por “reduzir a dependência da E.P.,S.A. das elevadas transferências do Orçamento do Estado (via PIDDAC) e proporcionar uma maior autonomia financeira e de gestão na execução do Plano Rodoviário Nacional”, está necessariamente a menorizar os objectivos e âmbito do NMGFSR, revelando inclusive não ter alcançado alguns dos seus aspectos mais relevantes e estruturantes, sendo natural e expectável que, depois, ao longo do Relato, produza afirmações absolutamente desenquadradas sobre o cumprimento destes objectivos e desvalorize algumas das suas mais importantes concretizações, só possíveis no âmbito do NMGFSR, analisado na sua globalidade.

Ora, perante a evidência factual anteriormente demonstrada, parece-nos que o Tribunal de Contas, no relato que vier a aprovar, não poderá deixar de a considerar, reflectindo dessa forma, o mais rigorosamente possível a realidade factual.





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Ainda neste ponto 2.1., o Relato apresenta também de forma absolutamente não rigorosa a questão do impacto do NMGFSR nas contas públicas e no endividamento. Trata-se de matéria técnica, que não devia ser desconhecida dos auditores, dadas as suas competências, e contesta-se em absoluto que tal falta de rigor possa constar das conclusões do relato.

Assim, e quanto à afirmação: “... a solução encontrada acabou por afectar, ainda que de forma indirecta, as contas públicas, designadamente o endividamento público, pelo simples facto de amputar à receita orçamental do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP), uma parte importante deste imposto, a denominada contribuição de serviço rodoviário (CSR) ...”, importa referir que os auditores **omitem**, ao apresentar esta suposta conclusão, que a criação da CSR, enquanto receita própria da E.P, S.A foi acompanhada, em simultâneo, da eliminação do encargo do Estado, nomeadamente em sede de PIDDAC, com as transferências para a E.P, S.A. que anteriormente vinha realizando todos os anos.

Aliás, a citação, no próprio relato, do parecer do Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado de 2009, demonstra este lapso: o parecer, embora crítico relativamente à criação da CSR, recomenda a sua inscrição no Orçamento de Estado como receita orçamental, pela cobrança, e como despesa orçamental, pela sua transferência para a E.P, S.A.

Ora, aqui claramente se demonstra os dois lados da questão (receita e correspondente despesa), e não apenas um deles.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Mas, sempre se dirá que estão hoje disponíveis dados que nos permitem, de forma factual, afirmar o impacto positivo do NMGFSR nas contas públicas o que contraria o relato dos auditores.

Os factos são simples e as evidências incontestáveis:

Antes da implementação do NMGFSR, o Estado dotava a E.P., S.A., por via do Orçamento de Estado ou por via de outros fundos, nomeadamente comunitários, das transferências financeiras necessárias para fazer face aos compromissos daquela. Assim, em 2003, 2004, 2005 e 2006, antes da implementação do NMGFSR, a E.P., S.A. foi dotada respectivamente de 791, 869, 871 e 830 milhões de euros, ou seja, uma média de 840 milhões de euros anuais. Para além disso havia ainda que ter em conta os compromissos já existentes de pagamento das PPP rodoviárias, que a partir de 2007 orçavam em cerca de 725 milhões de euros, ou seja, mais 575 milhões de euros do que a média de pagamentos realizados às PPP entre 2003 e 2006. Assim, se o Estado mantivesse o mesmo modelo de transferência para a E.P., S.A. dos montantes necessários a fazer face aos compromissos existentes, teria de transferir anualmente, a partir de 2007 cerca de 1.415 milhões de euros. Ora a verdade é que, em 2008, primeiro ano de vigência do NMGFSR, o Estado transferiu cerca de 96 milhões de euros (via fundos comunitários), viu diminuídas as receitas do ISP-Imposto sobre Produtos Petrolíferos, por criação da Contribuição de Serviço Rodoviária (CSR), em 571 milhões de euros, e o endividamento da E.P.,S.A. aumentou em 450 milhões de euros, sendo que por sua vez a EP,SA entregou ao Estado 18 milhões de euros em imposto sobre lucros (IRC) e 7 milhões de euros pela comissão de cobrança da CSR via Direcção-Geral de Alfândegas.





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Ou seja, com o NMGFSR, em 2008, o Estado beneficiou da diminuição das transferências para a EP,SA em 1.319 milhões de euros (1.415 milhões - 96 milhões = 1.319 milhões) diminuindo este encargo aos contribuintes, face ao que seria previsível com o anterior modelo, obteve menos 546 milhões de euros de receitas (571 milhões - 18 milhões - 7 milhões = 546 milhões) e viu a E.P., S.A. aumentar o seu endividamento em 450 milhões de euros. Comparando a diminuição de transferências do Estado para a EP,SA, por um lado, com a diminuição das receitas do Estado e o acréscimo de endividamento da EP,SA, por outro lado, verifica-se que as contas públicas foram afectadas positivamente, em 2008, em cerca de 323 milhões de euros. Similarmente, o cálculo pode ser realizado para 2009 e 2010, obtendo-se um saldo positivo, respectivamente de 212 M€ e de 295 M€.

Financiamento EP,SA - NMGFSR vs. modelo anterior

		2008	2009	2010 (est.)
Dotações Orçamentais (PIDDAC e outras)	(1)	0	0	0
Fundos Comunitários	(2)	96	78	28
CSR	(3)	571	563	556
IRC	(4)	-18	-25	-80
DGAIEC (comissão cobrança CSR)	(5)	-7	-11	-11
Variação endividamento EP, SA	(6)	450	598	497
Aumento capital EP, SA	(7)	0	0	130
TOTAL NMGFSR	(8)=(1)+...+(7)	1092	1203	1120
Média compromissos EP 2003-2006	(9)	1415	1415	1415
Poupança NMGFSR vs modelo anterior	(10)=(8)+(9)	-323	-212	-295

Fonte: Execução orçamental 2003-2006 e EP, SA

Assim, a conclusão evidente é a de que o NMGFSR afectou positivamente as contas públicas, entre 2008 e 2010, em cerca de 830 M€, demonstrando-se de forma factual que a afirmação do relato dos auditores é incorrecta.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Salienta-se ainda que, em consequência do demonstrado os contribuintes portugueses deixaram de suportar os encargos da E.P., S.A., passando esta empresa a ser financiada pelos utilizadores das estradas, via portagens e via CSR.

Ora, mais uma vez se afirma que o Tribunal de Contas não pode deixar de incluir no Relato que vier a aprovar os factos acima descritos, todos suportados nos resultados - que são do conhecimento público - em sede de execução orçamental e das contas da EP,SA, dos anos 2003 a 2010 (excluindo-se desta análise o ano 2007, por se tratar do ano de transição entre o anterior modelo e o NMGFSR), sob pena de o mesmo não reflectir uma realidade absolutamente demonstrável e que foi ignorada na avaliação ao NMGFSR.

Também é relevante salientar, do ponto de vista das consequências financeiras do NMGFSR, e por via do reforço de empresarialização da E.P., S.A., o enorme impacte em matéria de resultados líquidos e custos operacionais da empresa, com ganhos de eficiência que trazem importantes poupanças ao Estado.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (Prev.)
RESULTADOS LÍQUIDOS	-4.333.775	-1.254.000	-1.116.300	53.267.000	74.481.000	102.611.756
CUSTOS COM PESSOAL	54.748.340	56.315.500	54.661.988	51.086.571	43.595.034	38.800.000
Nº COLABORADORES FINAL ANO	1661	1699	1703	1420	1171	1189
Nº VEÍCULOS NO FINAL DO ANO	nd	nd	921	537	398	399

Fonte E.P., S.A.

A E.P., S.A., não só passou a gerar resultados positivos com grande significado, como empreendeu um intenso esforço de eficiência operacional, que se traduziu, por exemplo, numa significativa redução dos seus custos operacionais.

É também importante - estranha-se que o Relato dos auditores não o tenha feito - que uma auditoria ao InIR, I.P., analise a sua realidade económico-financeira.





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Salienta-se que ao fim de dois anos de actividade, o Instituto apresenta resultados positivos, com receita própria superior aos seus custos e sem depender de qualquer verba do Orçamento de Estado.

2009	
Total Proveitos	9.629.577
Total de Custos	7.943.533
Custos com Pessoal	1.990.865
Fornecimentos e Serviços Externos	5.418.188
Amortizações e Depreciações	323.438
Custos de Financiamento	16.021
Outros Custos	195.021
Resultado Líquido	1.686.044
Orçamento de Funcionamento	0
PIDDAC	0
Saldo de Gerência	1.733.355

Em matéria financeira, o Relato dos auditores ignorou ainda a evolução positiva, obtida com o NMGFSR, dos compromissos financeiros de longo prazo do Estado com o sector rodoviário. Recorrendo a informação pública e auditável da E.P., S.A., ou de outras fontes, nomeadamente o Orçamento de Estado, é possível comparar a situação anterior ao NMGFSR com a situação dele decorrente, considerando todos os encargos com todas as concessões rodoviárias.

E dessa comparação resulta que:

- Os encargos líquidos de todas as concessões existentes em 2010 são inferiores aos encargos líquidos das concessões rodoviárias existentes em 2005;
- Os compromissos médios anuais com o NMGFSR diminuem significativamente, cerca de 30%, por efeito da diminuição dos encargos



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

líquidos globais e do expressivo aumento do número de km do PRN em serviço e em fase de construção;

- As responsabilidades com encargos líquidos de todas as concessões para o período 2011-2015 são semelhantes antes e depois do NMGFSR;
- O pico do saldo negativo acumulado de encargos líquidos com PPP no anterior modelo aconteceria em 2029, e com o NMGFSR é atingido em 2028.

Este importante efeito positivo do NMGFSR foi alcançado pelo facto de o mesmo incluir um conjunto de decisões relevantes, com impacto significativo na sustentabilidade do sector:

a) Ao nível do aumento da receita:

- Introdução de portagens nas ex-SCUT;
- Renegociação do Contrato de Concessão da Brisa, com a atribuição à EP de receitas parciais de portagem.

b) Ao nível da diminuição dos encargos:

- Diminuição de sobrecustos de obra estimados com a eliminação das decisões do Estado que geraram esses encargos (por exemplo sobrecustos da Concessão Costa de Prata);
- Negociação de reequilíbrios financeiros favoráveis ao Estado (por exemplo Concessão Lusoponte);
- Renegociação do Contrato de Concessão da Brisa, com eliminação da comparticipação do Estado nos investimentos da Brisa;

Quanto à afirmação constante do relato dos auditores: *“Face a este contexto, a dívida da E.P, S.A passa a fazer parte do perímetro de consolidação da dívida pública,*





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

isto, pelo facto desta empresa não obter da sua actividade, segundo os critérios do Eurostat, uma receita mercantil...” (sublinhado nosso).

Trata-se mais uma vez de um lamentável lapso na avaliação técnica feita pelos auditores, que importa esclarecer.

Efectivamente, a E.P, S.A nunca, em momento algum, antes ou depois da criação do NMGFSR e da CSR, deixou de fazer parte do perímetro de consolidação das administrações públicas para efeitos de contabilidade nacional, em matéria de défice e de dívida pública, pelo que a conclusão dos auditores de imputar ao modelo a consequência de a E.P., S.A. passar a integrar o perímetro de consolidação orçamental, está tecnicamente errada.

O que se verificava, como já se mencionou acima, é que anteriormente o Estado transferia integralmente, para a E.P., S.A. os montantes necessários a satisfazer os seus compromissos, pelo que não existia endividamento desta.

Dado que o Estado deixou de transferir esses montantes, a empresa teve de recorrer a endividamento, mas sendo sempre incluída no perímetro de consolidação. Salienta-se uma vez mais que, mesmo considerando esse endividamento e as receitas em sede de CSR, a E.P, S.A obtém um montante substancialmente inferior àquele que seria transferido se se mantivesse em vigor o modelo anterior, pelo que o NMGFSR permitiu uma poupança em termos de contas públicas, em 2008, 2009 e 2010, da ordem dos 830 milhões de euros.

Deste modo, e também neste ponto o Tribunal de Contas não pode deixar de rever a posição dos auditores e corrigir no Relato que vier a aprovar as suas



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

conclusões, fazendo com que as mesmas reflectam a realidade factual aqui demonstrada.

Relativamente à afirmação, que respeita à CSR de que: “... o facto de esta receita se revelar insuficiente para dar cobertura aos compromissos da E.P, S.A no âmbito das concessões rodoviárias tem potenciado o endividamento desta empresa...”, entendemos que a mesma é pouco rigorosa, uma vez que a CSR, aquando da sua criação, foi dimensionada num valor da ordem dos 570 milhões de euros, sendo já evidente para todos, nessa data, que este valor não cobriria sequer os pagamentos dos encargos com as concessões SCUT. Ou seja, a CSR não foi criada para dar cobertura à totalidade dos compromissos da E.P, S.A, surgindo apenas como mais uma das suas receitas próprias, e constituindo sim a contrapartida do serviço prestado pela gestão e manutenção da rede rodoviária nacional.

De facto, o NMGFSR previa para a concessão geral rodoviária atribuída à E.P, S.A esta e outras receitas, nomeadamente as relativas a taxas de portagem, para além do recurso ao endividamento, como é, aliás, comum numa concessão de infra-estruturas de longo prazo, (*in casu* com a duração de 75 anos), sendo até recomendável pela teoria financeira, constituindo mesmo o endividamento, em níveis adequados, uma das componentes de qualquer projecto de infra-estruturas.

Ora, sendo todo este enquadramento amplamente conhecido dos auditores, não se entende a produção de algumas afirmações neste relato a este propósito, as quais se espera venham a ser objecto de revisão e correcção no Relato que o Tribunal de Contas vier a aprovar.





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Refere-se, ainda, que: *“No âmbito do NMGFSR, o Estado, ao atribuir à EP, S.A. a concessão geral da rede rodoviária nacional, por 75 anos, passando as parcerias público privadas (PPP) rodoviárias para um regime de subconcessão, aumentou o **prémio de risco exigido pelos financiadores**, com repercussões ao nível dos encargos, pelo facto do concedente passar a ser a EP, S.A. e não o Estado. Por outro lado, a **crise financeira internacional veio agudizar esta situação**, contribuindo para que as anteriores concessionárias do Estado se recusassem a passar a concessões da EP, S.A. (negritos nossos).*

Não se entende em que pressupostos assentam as conclusões dos auditores quanto à afirmação de que o prémio de risco exigido pelos financiadores aumentou com o NMGFSR.

Com efeito, não é apontado nenhum estudo, do Tribunal ou de qualquer consultor do Estado, nem a auditoria nos dá qualquer dado que demonstre qualquer relação entre aumentos das margens e comissões e redução das maturidades e o NMGFSR. Pelo contrário, o que existe, como é bem patente nos contratos de concessão directa do Estado que prevêem expressamente a sua passagem a subconcessões por mero acto de vontade do Estado, é a passagem administrativa sem qualquer impacto nos prémios de financiamento.

Acresce, ainda evidenciando de forma mais óbvia a falta de suporte da afirmação dos auditores, de que as Taxas Internas de Rentabilidade (TIR) accionista exigidas pelas subconcessionárias da E.P, S.A, (que determinam o prémio de risco dos capitais próprios das concessionárias) no âmbito do NMGFSR, com uma média de 9,18%, se situaram claramente abaixo das TIR



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

accionistas contratadas nas concessões SCUT do Estado (antes do NMGFSR), com uma média de 10,96%, como se pode verificar pelo quadro abaixo:

TIR accionista de caso-base antes e depois do NMGFSR

Concessão SCUT	TIR accionista média	Subconcessão EP,SA	TIR accionista média
Beira Interior	10,96%	AE Transmontana	9,18%
Algarve		Douro Interior	
Costa de Prata		Baixo Alentejo	
Interior Norte		Baixo Tejo	
Beiras Litoral e Alta		Litoral Oeste	
Norte Litoral		Algarve Litoral	
Grande Porto		Pinhal Interior	

Ou seja, os factos mais uma vez demonstram de forma categórica que o relato dos auditores se baseia em meras teorizações não confirmadas pela realidade. A realidade é que as remunerações exigidas pelos accionistas financiadores das subconcessões da E.P., S.A. são inferiores às exigidas pelos accionistas das concessões directas do Estado em regime SCUT.

Obviamente, ao nível dos “spreads” praticados pelos bancos financiadores, a realidade pós-crise deteriorou-se, mas haverá pelo menos a honestidade intelectual de reconhecer que tal impacto se deveu à eclosão da crise financeira internacional de 2008, e não à implementação do NMGFSR. Em todo o caso, aproveita-se para referir que, face às taxas de remuneração actualmente obtidas





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

nos mercados financeiros internacionais para a própria dívida pública portuguesa, tantas vezes acima dos 7%, os “spreads” contratados pelas subcessionárias junto dos seus bancos financiadores, da ordem de 1,60% a 2,75% sobre a Euribor, permitem reconhecer que, tivesse esta dívida financeira de ser directamente contratada pelo Estado Português, caso este tivesse desenvolvido directamente estes projectos e não em regime de PPP (em que o risco financeiro está alocado ao parceiro privado), a verdade é que o Estado estaria agora, provavelmente, a contratar ou renovar financiamento público para realizar estas obras, em condições absolutamente desfavoráveis e mais onerosas do que as contratadas em sede de PPP.

Também não corresponde à verdade que as anteriores concessionárias do Estado se tenham recusado a passar a subconcessões da E.P, S.A.

Aliás, a própria resposta da Parpública a este propósito, tanto quanto é do nosso conhecimento, deixa também clara esta realidade.

Não se ignora, obviamente, que a crise financeira internacional e a existência de um ambiente financeiro bem menos tolerante ao endividamento dos agentes económicos, incluindo o dos Estados, criou uma pressão adicional sobre o NMGFSR, e o Governo está precisamente a reanalisar essa questão no âmbito de um grupo de trabalho especificamente nomeado para esse fim. Mas salienta-se que esta condicionante não é específica do NMGFSR, trata-se de uma envolvente mais vasta que condiciona todo o universo do endividamento do Estado e de todas as empresas do sector público empresarial, em face da crise de dívida soberana que hoje se vive.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Parece-nos, assim, que deverão também os auditores, nesta matéria rever as suas conclusões e afirmações.

Quanto ao parágrafo do relato onde se refere que: *“O actual modelo de gestão e financiamento do sector das infra-estruturas rodoviárias veio, também, criar dificuldades acrescidas em matéria de controlo financeiro dos compromissos assumidos pela EP, S.A. no âmbito das PPP rodoviárias, contribuindo para uma menor clareza da informação relativa aos encargos totais com estas PPP, dado que os mapas anexos ao Relatório OE 2010 apresentam uma redução substancial destes encargos, sem que seja apresentada evidência desta revisão em baixa.”*, não podemos deixar de assinalar uma incongruência de ordem lógica entre os supostos fundamentos desta afirmação e a respectiva conclusão.

O que os auditores em substância afirmam é que, dado que os encargos plurianuais com as PPP foram revistos em baixa, e isso resultou do NMGFSR, então este modelo veio originar uma maior dificuldade de controlo financeiro. Ora, esta afirmação parece-nos desprovida de qualquer coerência.

Obviamente que o NMGFSR não veio criar dificuldades acrescidas em matéria de controlo financeiro das PPP, veio sim assegurar - nomeadamente através da introdução de portagens nas SCUT e da integração de todas as concessões rodoviárias, desde já ou a partir da data de reversão para o Estado, na concessionária E.P, S.A - uma redução do encargos líquidos com estas PPP.

Ora, os auditores não ignoram esta situação, nem a poderia ignorar:

A) Desde logo, porque antes da implementação do NMGFSR, já havia mapas





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

anexos ao Relatório do Orçamento de Estado com os encargos plurianuais das PPP e já os mesmos eram criticados por não serem suficientemente detalhados. Trata-se de matéria do âmbito da preparação do Relatório do OE, que extravasa este contraditório. Sempre se dirá, no entanto, que no Relatório do OE2010, o texto é claro quanto à inclusão das receitas e despesas futuras das concessões rodoviárias E.P, S.A (inclusive somente até 2050, ano em que termina a concessão ferroviária mais longa, já que a própria concessão da E.P, S.A apenas termina em 2082), nomeadamente enquanto concessionária para a qual reverterão as actuais concessões do Estado, incluindo portanto as novas receitas de portagem da E.P, S.A, quer as que começa já a receber, quer as que receberá no futuro, aquando da reversão das concessões do Estado.

B) Por outro lado, e mais importante, porque o Tribunal de Contas tem acesso e solicita regularmente toda a informação sobre as PPP – casos-base, projecções de encargos e receitas, estudos de viabilidade, comparadores públicos, relatório e contas da E.P, S.A, relatórios do InIR, I.P., entre outros elementos -, não se entendendo, deste modo, como podem os auditores vir argumentar qualquer dificuldade de controlo financeiro. Se essa dificuldade de controlo financeiro existe, não será seguramente por falta de informação.

Existem, assim, também todas as evidências que permitem refutar as conclusões dos auditores, pelo que se espera que as mesmas sejam revistas.

Referindo-nos à afirmação de que: *“Esta menor clareza de informação com os encargos destas PPP, também evidenciada no Relatório da proposta do OE2011, resulta,*



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

entre outros factores, do facto de poderem concorrer para o apuramento dos encargos líquidos com estas concessões/subconcessões múltiplas variáveis para além da remuneração por disponibilidade, designadamente, a remuneração por serviço (embora residual), as deduções de desempenho, a remuneração por serviço de cobrança de portagens e, sobretudo, as receitas de portagem da EP, S.A.”

Importa referir que, não obstante este tema vir a ser depois objecto de afirmações de natureza similar noutros pontos do corpo do relato dos auditores (Capítulo 7.3 - Encargos com PPP), citando-se, ali inclusive um parecer da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO), faremos, desde já, as observações que entendemos pertinentes a este respeito:

Ora, sendo compreensível a crítica da UTAO sobre as limitações da informação acerca dos encargos plurianuais com as PPP, que certamente poderá ser melhorada, já não nos parece aceitável que os auditores se sustentem nas afirmações desta entidade para clamar a mesma dificuldade. Como já se referiu, o Tribunal de Contas tem acesso a toda a informação existente sobre as PPP, e não está sequer confrontado com a mesma necessidade de apreciação rápida de informação com que aquela entidade se confronta no âmbito estrito da discussão do Orçamento de Estado no Parlamento.

Importa, ainda, destacar um aspecto fundamental em todo este processo e que clarifica de forma incontestável a nossa posição quanto à bondade do NMGFSR em matéria de controlo financeiro. Assim, anteriormente quando o Estado, por gestão directa, decidia construir uma estrada, orçamentava um determinado investimento no PIDDAC, durante um ou dois anos e as verbas do Orçamento de Estado custeavam essa estrada. Nesta situação, real antes da implementação do NMGFSR, questiona-se, onde estavam previstos os custos de operação e





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

manutenção dessa estrada nos 30 anos seguintes? E os custos de financiamento desse investimento em 30 anos, onde estavam estimados? E os custos dos riscos - de projecto, de construção, de financiamento, de operação e manutenção -, onde estavam inscritos ou orçamentados? Nessa altura, sim o Tribunal de Contas poderia invocar a falta de informação sobre os 30 ou 40 anos futuros de vida económica dessas infra-estruturas.

A capacidade de poder conhecer, com alguma segurança, os contornos globais do custo de construção, operação e financiamento de uma rodovia ao longo de 30 ou mais anos, como de nenhum modo é feito noutras circunstâncias pelo Estado relativamente às suas aquisições de bens e serviços, não deve ser interpretada pelos auditores como se de uma fragilidade das PPP se tratasse, nesta matéria. Constitui, ao contrário, uma mais-valia.

Relativamente à afirmação “...estas PPP serem pagas, essencialmente, em função da disponibilidade das infra-estruturas e não da sua utilização (porque não há tráfego suficiente)...”, dir-se-á que esta afirmação dos auditores é falaciosa, pois assenta uma suposta conclusão em falsos fundamentos.

Primeiro, porque parte de um pressuposto genérico e que não comprova, de que “não há tráfego suficiente”, o que constitui uma generalização simplista para a qual os auditores não apresentam qualquer base factual - quais os estudos de tráfego em que se baseia para afirmar isto? -, sendo que muitas destas novas subconcessões vão ter mais tráfego do que algumas das actualmente existentes concessões do Estado em regime de portagem real titulada pelo concessionário.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Depois, porque os auditores ignoram factos que são até do domínio público, como sejam que grande parte da extensão (cerca de 71%) das novas subconcessões da E.P, S.A. não tem perfil de auto-estrada, pelo que não seria nunca possível portajá-las.

Finalmente, os auditores ignoram ainda que, no caso das SCUTS, o facto de haver vias com mais ou menos tráfego não impediu que se contratasse um regime de portagem virtual, com base em tarifas unitárias diferenciadas (nalguns casos, muito elevadas), pelo que não haveria qualquer impedimento técnico a que se procedesse de igual forma nestes novos contratos.

Ora, a razão para que o pagamento seja essencialmente em regime de disponibilidade e de serviço, e não pelo tráfego, reside apenas e só no facto de que o NMGFSR definiu como essencial ao modelo que, como titular das receitas de portagem, seria a E.P, S.A a assumir o risco de tráfego, cabendo às suas subconcessionárias essencialmente o risco de disponibilidade (nível de serviço, condições de acesso, segurança e circulação, padrões de qualidade) e, apenas em medida inferior, em função da remuneração de serviço contratada, uma parcela de risco de tráfego, bem como o risco de cobrança.

Não pode, o Tribunal de Contas deixar de ter em conta estes factos no relatório que vier a aprovar.

Relativamente a esta matéria não podemos deixar de fazer alguns comentários na generalidade, dado que o próprio relato dos auditores retoma por variadíssimas vezes a visão crítica quanto ao *“facto de se eleger como preferencial o modelo PPP”*.





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Desde logo, importa desmistificar a ideia que tem sido veiculada publicamente de que Portugal seria o “campeão europeu das PPP”, chegando a citar-se um número estratosférico de “1500 mil milhões de euros de PPP” supostamente realizadas em Portugal!

Ora, na Europa e de acordo com um estudo recente do Banco Europeu de Investimentos¹, foram contratados entre 1990 e 2009 mais de 1300 projectos em regime de PPP, num valor total de investimentos (capital) de cerca de 254 mil milhões de euros (bem menos, portanto, do que o número que tem sido publicamente imputado erradamente a Portugal por alguns autores que já escreveram sobre a matéria). De acordo com esse estudo, o Reino Unido representa cerca 900 projectos, ou dois terços do número total, num valor global da ordem dos 133 mil milhões de euros - de longe o verdadeiro campeão europeu, portanto. A Espanha surge com 10% do número total de projectos, com um valor total da ordem dos 29 mil milhões de euros, sendo claramente o segundo mercado de PPP. A França e a Alemanha surgem em 3º e 4º lugar, respectivamente, com 5,4% e 4,9% do número total de projectos. Nesse estudo do BEI, Portugal surge apenas com 3,1% do número total de projectos, com um valor total da ordem dos 18 mil milhões de euros, o que sendo significativo, não assume a dimensão extraordinária que lhe tem sido imputada, tendo em conta os investimentos que o nível de desenvolvimento do país exige.

Fica pois demonstrado que a solução das PPP foi amplamente utilizada por toda a Europa - inclusive por países com menor atraso estrutural do que

¹ European Investment Bank, PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN EUROPE – BEFORE AND DURING THE RECENT FINANCIAL CRISIS, Economic and Financial Report 2010/04, July 2010, Andreas Kappeller and Mathieu Nemoz



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Portugal - para construir, operar e financiar infra-estruturas públicas nos últimos 20 anos, e que Portugal simplesmente não ficou fora dessa tendência.

Relevam também para esta análise os desvios da contratação directa, que o Tribunal de Contas justamente critica, e que são precisamente uma das razões porque em todo o mundo se atribui uma vantagem às PPP: permitem alocar ao parceiro privado o risco de construção, pelo que quaisquer desvios são da sua responsabilidade. O regime PPP é uma solução que precisamente teria permitido obviar a desvios como os que ocorreram no passado. Citam-se a título de exemplo as seguintes empreitadas executadas com recurso a contratação directa que de acordo com auditorias do próprio Tribunal de Contas tiveram os seguintes desvios:

- Aeroporto Sá Carneiro (30% de trabalhos a mais)
- Túnel Rossio (20% de trabalhos a mais)
- Metro Terreiro do Paço (40% de trabalhos a mais)
- Ponte Europa (288% de trabalhos a mais)

Os auditores também entendem que os riscos de pedidos de reposição do equilíbrio financeiro por parte das concessionárias são um factor que desqualifica as PPP. Essa apreciação não tem hoje o cabimento que poderá ter tido no passado, nomeadamente em função da alteração de um conjunto de regras de lançamento das PPP, no âmbito do NMGFSR. Senão veja-se:

- 1- Nas PPP lançadas e contratadas durante a vigência do NMGFSR, não existem quaisquer pedidos de reequilíbrio financeiro;





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

- 2- Nas 14 PPP contratadas antes do NMGFSR foram efectuados 21 pedidos de reequilíbrio financeiro, essencialmente devidos a três tipos de eventos:
- a) Sete (7) pedidos devido a sobrecustos com alterações por razões de natureza ambiental, consequência das aprovações ambientais serem emitidas após a assinatura do contrato, como é o caso da Concessão Interior Norte, em que a Declaração de Impacte Ambiental foi emitida já na fase de execução do contrato, e que obrigou à construção de um traçado fora do corredor, com um sobrecusto de 313M€; ora com as PPP lançadas e contratadas ao abrigo do NMGFSR, estas situações não acontecem, uma vez que todas as 8 concessões foram contratadas com todas as Declarações de Impacte Ambiental emitidas previamente;
 - b) Onze (11) pedidos devido a sobrecustos decorrentes de alterações de construção na fase de execução do contrato, nomeadamente por solicitações das autarquias; recorde-se o caso do lanço entre Angeja e Estarreja da Concessão Costa de Prata, suspenso pelo Governo que mandou executar, em 2004, um novo traçado a poente de Estarreja, o qual tinha um sobrecusto de construção de 311M€; no entanto, em 19 de Julho de 2006, foi publicado o Despacho nº 15509/2006 com a decisão de se retomar o traçado inicial, sendo que esta decisão do Governo, em 2006, conseguiu anular o sobrecusto de construção 311M€; ora nas concessões lançadas e contratadas com o NMGFSR, estas situações não acontecem, pois a estabilidade contratual é um dos factores mais concessionárias estão a executar o contratado;



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

- c) Dois (2) pedidos devido a atraso nas expropriações, que eram responsabilidade do Estado; ora no âmbito do NMGFSR, nas novas concessões, o risco das expropriações é todo passado para o parceiro privado.

Esta apreciação, absolutamente objectiva e factual, não foi sequer afluída no Relato dos auditores, e no entanto revela um inegável valor aportado pelo NMGFSR.

Referindo-nos à afirmação de que: *“... a escolha do modelo PPP em regime de subconcessão em detrimento da contratação directa, sem que previamente fosse executada, por via do comparador do sector público, uma avaliação do value for money da PPP.”*

Muito se estranha esta afirmação dos auditores, tendo em conta que esta situação, no âmbito das subconcessões, foi analisada e decidida pelo Tribunal de Contas na sequência dos respectivos procedimentos de visto prévio.

Relativamente a esta questão importa dizer que um dos objectivos que preside à elaboração do comparador público é permitir aferir das vantagens do recurso ao financiamento privado de investimentos públicos, por comparação com os meios de financiamento público tradicionais, ou seja, através do Orçamento do Estado.

Ora, *in casu* (nas subconcessões) entendeu a E.P., S.A. que tal pressuposto não se verificava, uma vez que, actualmente, a E.P., S.A., concessionária geral, não depende de financiamento do Orçamento de Estado, não havendo, deste modo, violação do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26/4 (regime jurídico aplicável às parcerias público privadas) na parte em que entendeu o Tribunal de Contas que





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

esta empresa deveria ter realizado o denominado comparador do sector público na preparação e lançamento dos concursos para as subconcessões.

Efectivamente, nas suas alegações de recurso a EP sustentou, em resumo, que do referido regime jurídico das PPP só lhe são aplicáveis os princípios e não as exigências formais e materiais previstas no mesmo (cfr. artigo 2.º, n.º 6) e, portanto, não lhe era exigível a apresentação do comparador público. O que lhe era exigível é que demonstrasse que a PPP era viável e, assim sendo, atractiva para os privados e, em simultâneo, defensora dos interesses públicos.

Ora, a EP, S.A. demonstrou tais pressupostos com os estudos de viabilidade que elaborou, tendo nomeadamente aferido da viabilidade e exequibilidade das PPP, ponderados os interesses públicos e privados. Entendeu, assim, a EP, S.A. estarem cumpridos todos os requisitos materiais legais subjacentes às PPP em causa.

Importa ainda referir que em todas as concessões rodoviárias do Estado nunca foi elaborado o denominado comparador do sector público na preparação e lançamento desses concursos.

No entanto, e de forma a afastar quaisquer dúvidas, mesmo entendendo haver excesso de zelo, a EP, S.A. procedeu à elaboração dos estudos comparativos do Sector Público para todas as subconcessões, que demonstram claramente que as PPP se apresentam como uma melhor solução, sem prejuízo de se continuar a entender que o referido elemento comparativo não tem qualquer utilidade prática, pois, além do mais, não é equacionável outra forma de concretização e execução do programa rodoviário em causa e o mesmo apenas poderia ser



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

promovido pela EP, S.A., face à respectiva Concessão e não por qualquer entidade pública.

Aliás, em várias situações o Tribunal de Contas emitiu o visto sem que o comparador do sector público tivesse sido feito, podendo-se citar, a título exemplificativo, a decisão proferida no Processo de Fiscalização Prévia n.º 19/09, já posterior a alguns procedimentos de visto prévio das subconcessões aqui mencionadas.

Assim e sob pena de se gerar uma contradição, o Tribunal de Contas deverá rever esta afirmação no relato que vier a aprovar.

Quando em matéria de resultados práticos da adopção do NMGFSR se afirma que se evidencia:

- A) *“...menor clareza quanto à divulgação da verdadeira dimensão dos encargos brutos com as PPP rodoviárias, na medida em que estes são apresentados em termos de encargos líquidos, ou seja, integrando já deduções de estimativas de futuras receitas de portagens”*. Questiona-se se pretendiam os auditores que se estimassem apenas os custos e não se estimassem os proveitos destas concessões? Com que rigor técnico? Com o NMGFSR, e pelo facto de a E.P, S.A ser agora titular das receitas de portagem de um conjunto de infra-estruturas alargado, essas receitas teriam obviamente de traduzir-se nas estimativas plurianuais sobre os encargos líquidos com as PPP, que não podem estimar apenas os custos futuros com essas infra-estruturas, mas envolvem necessariamente também a estimativa dos respectivos proveitos futuros. Não se entende, portanto, que tal inclusão – a única opção técnica possível numa estimativa séria de custos e





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

proveitos com as concessões -, simplesmente por fazer reduzir os encargos líquidos com as PPP, seja entendida pelos auditores como algo estranho e pouco claro.

- B) *“Aumento do nível de exposição financeira e de risco do Estado nas PPP que contratualiza, já que, no actual contexto, os bancos financiadores passam a transferir riscos comerciais para o Estado, exigem cláusulas contratuais de compensação por alteração de circunstâncias, aumentam as suas garantias, reduzem as maturidades dos empréstimos, aumentam os “spreads” e os honorários.”* Esta afirmação dos auditores não só não corresponde à realidade verificada nas subconcessões, como imputa a final ao NMGFSR os efeitos da crise financeira internacional, o que é inaceitável.

O aumento dos “spreads” e dos honorários e a diminuição das maturidades dos empréstimos resultam directamente da crise financeira internacional e da menor tolerância dos mercados financeiros ao risco e ao endividamento, e afectaram todos os sectores, e não apenas as PPP, e seguramente não apenas o Estado e os agentes económicos em Portugal. E o facto é que houve um conjunto de PPP cuja contratação foi contemporânea da mais profunda crise financeira mundial dos últimos 50 anos, e não se pode esperar que isso não tenha impactos.

Ainda assim, e para responder factualmente, note-se que as subconcessões da EP,SA, como já se referiu acima, foram contratadas com uma TIR accionista média de 9,18%, quando as concessões SCUT tinham sido contratadas com uma TIR accionista média de 10,96%. Por outro lado, relativamente às maturidades dos empréstimos da banca



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

comercial, as subconcessões foram contratadas com uma maturidade média de 22,7 anos, quando as concessões SCUT tinham sido contratadas com uma maturidade média de 24,7 anos, o que no contexto em causa dificilmente se pode considerar relevante ao ponto de suscitar crítica dos auditores.

Maturidade da dívida à Banca Comercial - antes e depois do NMGFSR

Concessão SCUT	Maturidade média (anos)	Subconcessão EP,SA	Maturidade média (anos)
Beira Interior	24,7	AE Transmontana	22,7
Algarve		Douro Interior	
Costa de Prata		Baixo Alentejo	
Interior Norte		Baixo Tejo	
Beiras Litoral e Alta		Litoral Oeste	
Norte Litoral		Algarve Litoral	
Grande Porto		Pinhal Interior	

Mas note-se que se o Estado estivesse a assegurar o investimento público em causa de forma directa, em vez de através de PPP, estaria a endividar-se nos mercados financeiros de dívida pública para poder realizar esses investimentos, e também estaria sujeito a um aumento do nível de exposição financeira e de risco do Estado, em particular em face da recente crise de dívida soberana que afectou um conjunto de países do Euro, e nesse caso inclusive correndo o risco de ter de interromper obras





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

adjudicadas e em curso por falta de financiamento, com todos os impactos contratuais e financeiros daí decorrentes. Quando os auditores têm uma visão tão crítica sobre as PPP, esse cenário alternativo não pode ser ignorado e é preciso reconhecer que, no contexto actual, o facto de se ter assegurado o financiamento do investimento nas subconcessões por via das PPP (com taxas Euribor + “spread” de 1,6% a 2,75%) acaba por conceder um período de adaptação ao novo contexto financeiro, em matéria de dívida soberana, que próprio Estado tem de enfrentar, o que certamente não estaria a acontecer caso o Estado estivesse a financiar tais investimentos assegurando o “revolving” de dívida pública, com taxas actualmente de mais de 7% nos mercados financeiros internacionais.

Finalmente, saliente-se que não existe qualquer registo da inserção de cláusulas relativas à alteração de circunstâncias, a pedido dos financiadores ou, aliás, de quaisquer outros intervenientes nos processos de PPP rodoviárias, nos contratos de concessão celebrados no quadro do NMGFSR. Aliás, sempre se deveria chamar a atenção dos auditores para o facto de que o princípio da relevância da alteração de circunstâncias está, nos termos legalmente previstos, ao dispor de qualquer uma das partes contratantes, mesmo sem cláusula contratual específica.

- C) *“Transferência do risco de tráfego para a E.P, S.A, que passa a beneficiar das receitas de portagem, em troca de um pagamento de disponibilidade, proporcionando às concessionárias uma renda, independentemente do tráfego verificado nas respectivas vias”.*
“...regime de subconcessão, baseado essencialmente em pagamentos por disponibilidade, que funcionam, na prática, como rendas para as concessionárias, independentemente dos cenários de tráfego” A sistemática banalização que os



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

auditores parece quererem fazer do risco de disponibilidade das vias, como se este risco fosse inexistente e, assim, as concessionárias tivessem assegurada uma renda fixa, não é sequer factual, carece de prova e demonstração, e só pode resultar de não ter sido objecto da análise técnica mínima exigível, factor que não pode deixar de ser veementemente repudiado.

Os auditores deveriam ter demonstrado a quantificação e a valorização deste risco ou a falta dele e não o fez, devendo questionar se as cláusulas contratuais da disponibilidade estão bem estruturadas e se existe risco real, ou não? Qual é a remuneração que está em risco para o concessionário? Qual é a probabilidade de uma gestão mediana por parte de um concessionário gerar penalidades por indisponibilidade?

Deste ponto de vista, aliás, a suposta conclusão que o relato dos auditores parece querer retirar não resiste à veracidade incontestável dos factos: por exemplo, nas negociações havidas com a concessionária Brisa, a propósito da sua integração no NMGFSR, esta concessionária não aceitou trocar o risco de tráfego, que já assumia, pelo risco de disponibilidade, que passaria a assumir - e no entanto, a tomar por boa a conclusão dos auditores, tal aceitação deveria ter sido uma decisão evidente para o concessionário, por ser em seu "óbvio" benefício. Deste modo, as conclusões do relato dos auditores assumem a natureza de meras opiniões com sustentação técnica insuficiente e contestável.

D) *"Aumento do risco de escolha de projectos de menor prioridade, que podem comprometer a sustentabilidade financeira da EP,SA. Esta situação não será alheia ao facto de se eleger como preferencial o modelo PPP, em regime de subconcessão, baseado essencialmente em pagamentos por disponibilidade, que*





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

funcionam, na prática, como rendas para as concessionárias, independentemente dos cenários de tráfego". Esta conclusão do relato dos auditores assenta numa premissa incorrecta, o que afecta, naturalmente, as conclusões daí advenientes. A maior ou menor prioridade dos projectos de investimento não é uma matéria que esteja sujeita à apreciação do Tribunal de Contas. A priorização dos projectos de investimento público cabe ao Governo. Em todo o caso, sempre se poderia questionar qual o critério que os auditores utilizam para considerar que os investimentos rodoviários no interior do País - cerca de 92% do total das subconcessões - não são prioritários.

Deve, aliás, dizer-se, em abono da verdade, que nunca na história rodoviária nacional, houve projectos rodoviários mais escrutinados do ponto de vista técnico, económico e financeiro do que as subconcessões da E.P, S.A.

Na verdade - e os auditores não ignoram esse facto - todos os projectos das subconcessões em causa são geradores de benefícios sociais superiores aos respectivos custos sociais, como o comprovam os estudos económicos realizados para cada uma das subconcessões (elaborados pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e publicados no site do MOPTC), com rácios benefício/custo que variam entre 1,23 e 16,6, com taxas internas de rentabilidade do projecto para a comunidade que variam entre 5,5% e 42%, com benefícios acumulados de 12,7 mil M€ e com um saldo positivo (benefícios superiores aos custos) total de 8,7 mil M€.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Concessões	Análise Custo/Benefício					
	Custos (M€)	Benefícios (M€)	Saldo (M€)	Rácio Benefício/Custo	TIR	Emprego induzido
Túnel do Marão	1.779	3.250	1.471	1,90	9,6 %	29.000
AE Transmontana						
Douro Interior						
Baixo Tejo	300	4.980	4.680	16,6	42 %	6.000
Baixo Alentejo	507	734	227	1,50	7,7 %	8.000
Litoral Oeste	221	2.254	2.033	5,20	37 %	14.000
Algarve Litoral	280	409	129	1,50	7,7 %	7.000
Pinhal Interior	869	1.068	199	1,23	5,5 %	44.000
TOTAL	3.956	12.695	8.739	3,21		108.000

Do ponto de vista económico-social, portanto, não assiste qualquer razão aos auditores para afirmar o que afirmam. Algumas das subconcessões serão financeiramente deficitárias para a E.P, S.A, enquanto outras serão financeiramente superavitárias para a E.P, S.A. Daí o interesse de ter uma concessionária geral, com um prazo de concessão alargado, que possa contribuir para os objectivos do NMGFSR, assegurando a coesão territorial e a solidariedade intergeracional.

A coesão territorial significa não investir apenas onde há tráfego suficiente para, em regime de portagem, pagar a construção e operação da via, mas sim investir onde as vias a construir possam contribuir para o desenvolvimento integrado de todo o País, e em particular o seu interior, sendo também a razão pela qual as SCUT, à medida que as regiões por elas servidas se desenvolvem, devem contribuir para essa coesão, ajudando a financiar a rede rodoviária com as suas portagens.

A solidariedade intergeracional significa assegurar que infra-estruturas que têm a duração de mais de uma geração são pagas pelos respectivos





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

utilizadores, sejam da geração que assegurou a construção e o seu usufruto, sejam da geração seguinte, que também usufrui dessa infraestrutura, sendo que essa visão de longo prazo é absolutamente comum no domínio das concessões de infra-estruturas, onde muitas atingem o prazo de 99 anos. Neste sentido, a conclusão do relato dos auditores confunde o critério de rentabilidade financeira com o critério de prioridade económica – discutível, como todos, mas inegável.

Mas merece ainda referência o caso das SCUT, cujos utentes o relato dos auditores parece querer defender a todo o custo da introdução de portagens, quando se sabe, quer o efeito no desenvolvimento regional que estas vias já tiveram e, simultaneamente, que a introdução de portagens nessas vias, apesar de fundamental do ponto de vista financeiro, não vai ser suficiente para gerar receita suficiente para pagar os respectivos encargos. A aplicar o que parece ser o critério dos auditores, tais vias nunca deveriam ter sido construídas, mas tendo-o sido e sendo necessárias essas receitas, não se pode deixar de registar que, surpreendentemente, os auditores consideram mais relevante questionar o InIR, I.P. sobre se defendeu os utentes relativamente à introdução de portagens (missão que a lei não lhe atribui), colocando em causa uma decisão do Estado que é - para além de legal, legítima e inevitável -, uma medida financeiramente sã.

- E) *“uma maior participação do cidadão/contribuente no financiamento global do sistema de gestão rodoviária, com o pagamento generalizado por parte de todos os contribuintes/consumidores de combustível da contribuição de serviço rodoviário”*. Sobre esta matéria e já anteriormente ao parágrafo relativo aos resultados práticos de que ora se faz contraditório, se refere que:



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

“avultados encargos serão pagos, pelos contribuintes, designadamente através da contribuição do serviço rodoviário” Com estes comentários os auditores parecem assentar as suas conclusões na contradição insanável, assente numa premissa falsa de que são os contribuintes que pagam a CSR.

Efectivamente assim era quando ocorriam transferências do Orçamento de Estado para a E.P, E.P.E., tais transferências significavam que os encargos da EP seriam pagos por todos os contribuintes.

A aplicação da CSR significa - factualmente - que são apenas os utilizadores das rodovias a pagar esses encargos, pois todos os não - utilizadores de rodovias, ao não consumirem combustível rodoviário, não pagam CSR. É um facto insofismável e indesmentível que, desde a criação da CSR e a eliminação dos encargos do Orçamento de Estado com as transferências para a EP, SA, há centenas de milhares de contribuintes que, por não utilizarem rodovias (pode até precisar-se a frase: por não adquirirem combustível rodoviário), deixaram de pagar essas rodovias. Os utilizadores das rodovias pagam pela sua utilização, não porque sejam contribuintes, mas porque são utilizadores de rodovias (pode precisar-se a frase: porque adquirem combustível rodoviário, aquisição que tem sempre por finalidade circular em rodovias).

Em conclusão, fica claro, do ponto de vista factual e com suporte em dados auditáveis (informação da E.P., S.A., informação do Orçamento de Estado, informação de execução orçamental, e outros relatórios públicos), que o NMGFSR permitiu alcançar, por comparação com o anterior modelo, um conjunto de resultados que o relato dos auditores não poderia ignorar:





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

- Em matéria de coesão territorial, ressalta o enorme crescimento do investimento no interior do país, com 92% dos Km executados ou em execução com o NMGFSR;
- Em termos de sinistralidade verificou-se uma redução de 34% no número de vítimas mortais;
- No que diz respeito à execução do PRN verificou-se um acréscimo de 23% face à concretização existente em 2004;
- Reforço do princípio do utilizador-pagador com eliminação das transferências para a E.P., S.A. pelos contribuintes (que no período de 2003-2006 atingiram o montante médio anual de 840 M€ e que com os encargos com as SCUT somariam hoje 1415 M€) e ainda com uma redução dos encargos da E.P., S.A. a pagar pelos utilizadores de 830 M€ em três anos;
- Aumento da eficiência da E.P., S.A., traduzida em resultados líquidos positivos crescentes e na redução substancial dos seus custos operacionais.
- Aumento das receitas (nomeadamente através de introdução de portagens nas SCUT e atribuição à EP de receitas parciais de portagem na concessão Brisa) e diminuição dos encargos (diminuição de sobrecustos, negociação de reequilíbrios financeiros favoráveis ao Estado e eliminação da comparticipação do Estado nos investimentos da Brisa);



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

- Mitigação de riscos, com a eliminação do risco ambiental e com a transferência para o parceiro privado do risco de expropriações;

Finalmente, o nível de compromissos com os encargos líquidos das PPP rodoviárias assumidos pelo Estado, com o NMGFSR, não é superior ao nível de compromissos existente com o anterior modelo, sendo que a rede de IP+IC construídos é muito superior.

2.2 - A gestão e regulação do InIR, I.P. no âmbito do NMGFSR

Relativamente a este ponto conclui-se no relato dos auditores que:

“...assinala-se a ineficácia do poder sancionatório do InIR, I.P. dado que até à data, não obstante um conjunto de incumprimentos contratuais, este instituto não obteve qualquer receita de multas propostas, dado que estas continuam a aguardar pela decisão da tutela.”

Também quanto a esta mesma questão e já no ponto 4.2 do relato dos auditores que versa sobre “Multas aplicadas”, a equipa de auditores reitera a afirmação:

“O InIR, I.P. ainda não penalizou, pecuniariamente, nenhuma concessionária envolvida em incumprimento contratual por aguardar instruções da Tutela.”

Ora, importa referir que dos três processos elencados pelos auditores, apenas dois foram submetidos à Tutela e que desse dois, um deles já foi objecto de decisão encontra-se em fase de recurso judicial (falta do livro de reclamações nas instalações da portagem da A1, saída Leiria), interposto pela concessionária, encontrando-se o mesmo, portanto, fora da jurisdição e competência da Tutela.





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Quanto ao terceiro processo (segundo submetido à Tutela), importa referir que o mesmo se encontra em fase de avaliação, dadas as alegações apresentadas pela concessionária em sede de defesa, cuja complexidade e cujos argumentos jurídicos e factuais justificam plenamente uma reanálise de toda a base instrutória em que assentou a proposta do InIR, I.P. com vista à tomada de decisão por parte da Tutela

2.3 - O papel do InIR, I.P. no âmbito da avaliação da sustentabilidade das subconcessões da EP, S.A.

“Sobre esta problemática, o InIR, I.P., apesar de deter legalmente competências para emitir pareceres sobre as concessões e subconcessões rodoviárias, não demonstrou evidência de proceder a qualquer avaliação da sustentabilidade financeira e do value for money do Programa de subconcessões da EP, S.A.”

O InIR, I.P. não detém competências nesta matéria e além disso esta avaliação foi feita pela E.P., S.A. relativamente a todas as Subconcessões. Ora, se já uma das entidades tuteladas por este Ministério elaborou estes estudos, que sentido fará que também o InIR, I.P. os elaborasse?

Recorde-se que a duplicação de funções/atribuições constitui um encargo adicional para o estado, neste caso, não justificável.

2.4 - Papel do InIR, I.P. no âmbito da problemática relativa à renegociação de contratos/introdução de portagens reais.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

“No âmbito do processo de renegociação dos contratos SCUT, verificou-se que o InIR, I.P. não mostrou evidência de ter efectuado a avaliação dos presumíveis impactos socioeconómicos resultantes da introdução de portagens naquelas concessões, evitando, assim, assumir qualquer papel no domínio da defesa dos direitos dos utentes”.

“Se a crise internacional veio, por um lado, pressionar o Governo a introduzir portagens em todas as concessões SCUT, com custos para os utentes daquelas vias, por outro veio dar uma nova oportunidade às concessionárias de melhorarem o seu volume de negócios, de resolverem pedidos de reequilíbrio financeiro pendentes e eliminar risco de tráfego, pelo facto de trocaram receitas baseadas na contagem de tráfego, que estavam abaixo do Caso Base (Grande Porto e Costa da Prata), por rendas estáveis baseadas no conceito de disponibilidade em consonância com o Caso Base.”

Não se entendem as conclusões dos auditores sobre esta matéria quando se confrontam as mesmas com a resposta da Parpública que deixa claro que o que se pretendia era assegurar “imunidade às variações de tráfego geradas pela decisão de cobrar portagem aos utilizadores”, dado que a introdução de portagens geraria sempre uma quebra de tráfego nas concessões em causa, e obviamente tal quebra daria sempre direito à reposição do equilíbrio financeiro da concessionária, o que as negociações em causa pretendiam precisamente antecipar. Mas a imunidade ao risco de tráfego não significa uma remuneração sem risco, como a afirmação dos auditores parece querer indicar. A resposta da Parpública deixa ainda claro que o Estado também corria risco de tráfego, pois um aumento significativo do tráfego significaria a necessidade de realizar pagamentos adicionais, o que agora também deixa de ocorrer, podendo até pagar menos do que a remuneração de disponibilidade de referência, em caso de penalidades por indisponibilidade. Mas os auditores ignoram também a referência da Parpública ao facto de que o mecanismo de bandas adoptado na





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

remuneração de portagem virtual nas concessões SCUT funcionava como forte mitigador de risco efectivamente assumido pelo concessionário.

Por força dos acordos alcançados, substituiu-se a parcela de risco de tráfego então assumida pelas concessionárias pelo risco de disponibilidade da via. Trata-se de tipologias de risco diferentes, não sendo correcto afirmar que o risco assumido pelas concessionárias, num contexto pós-negociação, seja inferior do que aquele que tinha sido assumido anteriormente. Acontece que as concessionárias, que se mantêm como concessionárias do Estado, assumem integralmente o risco de disponibilidade da infra-estrutura viária, sendo remuneradas por essa disponibilidade. Esse pagamento, embora tendo um valor de referência, está sujeito a penalidades por indisponibilidade verificada, a apurar em função da gravidade e duração dessa indisponibilidade. Aliás, uma análise séria e rigorosa dos contratos renegociados permitirá identificar o mecanismo de penalidades que foi previsto, em caso de indisponibilidade total ou parcial das vias. Ora a remuneração por disponibilidade da infra-estrutura viária – antes da consideração de quaisquer penalidades por indisponibilidade – mantém a TIR accionista contratada no caso-base inicial em regime SCUT (ou ligeiramente acima, no caso da Euroscut), mas o risco de disponibilidade assumido pelas concessionárias condicionará a sua remuneração efectiva futura, que não é certa, nem corresponde a uma renda *risk free*.

Assim, a interpretação dos auditores de que o risco de tráfego corrido pelas concessionárias era substancial e de que o risco de disponibilidade que agora assumem é reduzido, traduzindo assim necessariamente “um regime de remuneração mais vantajoso”, constitui uma leitura não correcta da resposta da Parpública, não havendo qualquer suporte técnico que a comprove, devendo, assim, o Tribunal corrigir esta conclusão no relatório que vier a aprovar.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

Importa ainda clarificar que a TIR accionista prevista no caso base inicial não correspondia, na generalidade das concessões, à TIR efectiva que se verificava à data do início das negociações, devido sobretudo aos benefícios sombra associados a cada concessão, i.e., benefícios não explícitos decorrentes de os casos base iniciais não reflectirem, pela sua própria natureza rígida contratual, o efeito da actualização de um conjunto de parâmetros relevantes, para além do tráfego. Os benefícios sombra que foram corrigidos no âmbito dos processos negociais, com benefícios directos para o Estado, envolveram a taxa de IRC (taxas de IRC reais inferiores às taxas previstas em caso base), a correcção das distâncias (distâncias efectivamente construídas e cobradas, por norma superiores às distâncias previstas em caso base) e o efeito de inflação (inflações reais superiores às de caso base). No caso da concessão Costa de Prata, a TIR prevista em caso base era de 11,89%, apesar do efeito dos benefícios sombra acima referidos fazerem elevar esta TIR para 15,68% à data das negociações (fonte: Relatórios das Comissões de Negociação). No caso da concessão Grande Porto, a TIR prevista em caso base era de 11,39%, apesar do efeito dos benefícios sombra acima referidos fazerem elevar esta TIR para 13,57% à data das negociações. No caso da concessão Beiras Litoral e Alta, a TIR prevista em caso base era de 13,01%, apesar do efeito dos benefícios sombra acima referidos fazerem elevar esta TIR para 14,77% à data das negociações. No caso da concessão Norte Litoral, a TIR prevista em caso base era de 6,41%, apesar do efeito dos benefícios sombra acima referidos fazerem elevar esta TIR para 8,24% à data das negociações. Convenhamos que uma análise técnica rigorosa não pode ignorar este tipo de efeitos, nem extrair conclusões que apontem para “rendas estáveis (...) em consonância com o Caso Base”.





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

“Todas estas condições foram negociadas através de ajustes directos, sem qualquer procedimento competitivo, numa altura em que o Estado se encontrava enfraquecido do ponto de vista negocial. Estas negociações vieram a traduzir-se, formalmente, em aditamentos aos contratos de concessão iniciais”

A afirmação dos auditores relativa ao procedimento competitivo é destituída de qualquer racionalidade jurídica e induz em erro os leitores, dando a entender – erradamente – que tal procedimento competitivo era possível. Ora os auditores certamente não ignoram que não se conhece nenhuma modalidade jurídica prevista na lei portuguesa ou no Direito comunitário em que a **renegociação** de um contrato anteriormente firmado entre o Estado e um particular não decorra por “ajuste directo”, ao invés de por concurso, em que poderiam, por definição, participar outras entidades. Tal solução não estava disponível, nem é juridicamente viável e os auditores não o ignoram. Os auditores também não demonstram porque consideram que o Estado se encontrava enfraquecido do ponto de vista negocial, não sustentando a sua afirmação.

3 - Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário (NMGFSR)

O relato dos auditores comenta os princípios gerais do NMGFSR de forma crítica, mas principalmente ignorando matérias relevantes para a sua apreciação. Quando refere, relativamente à **coesão territorial**, que *“todavia, no contexto actual, a introdução de portagens em todas as concessões SCUT, põe em causa este princípio, na medida em que já não é considerado o critério sócio-económico das regiões”*, os auditores ignoraram quer as razões que levaram à decisão de introdução de portagens em todas as concessões SCUT – recorde-se que tal



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

sucedeu, no âmbito de um acordo parlamentar, exactamente para viabilizar a introdução de portagens e a arrecadação dessa receita -, quer as medidas de discriminação positiva que foram tomadas, com vista precisamente a manter o princípio de coesão territorial, enquanto se verificarem, em cada região, as razões que o motivam.

Por outro lado, relativamente ao princípio da **solidariedade intergeracional**, os auditores entendem que este princípio se perdeu, dadas as mudanças no sistema financeiro: *“Contudo, com a crise financeira, o sistema financeiro alterou-se substancialmente, não permitindo o ajustamento da amortização financeira da dívida ao ciclo de vida económico das infra-estruturas rodoviárias. Os bancos tornaram-se mais exigentes em termos de concessão de crédito, exigindo prazos de maturidade dos empréstimos mais reduzidos e exigindo mais garantias ao Estado”*. Conquanto a possibilidade de extensão dos contratos de concessão do Estado estivesse presente nas renegociações que foram sendo realizadas, e isso não tenha vindo a concretizar-se, a solidariedade intergeracional não se resumia a isso, e a verdade é que o próprio modelo da EP,SA, enquanto concessão geral rodoviária de longo prazo, para a qual revertem as concessões do Estado à medida que os respectivos prazos de concessão forem terminando, é ela própria a tradução material desse princípio, não se compreendendo portanto qualquer generalização como a que os auditores fazem a este respeito, revelando não ter internalizado o conceito da concessão geral rodoviária.

Destacamos ainda a manifesta desatenção e desvalorização dos auditores relativamente ao princípio da **contratualização do serviço de gestão da rede rodoviária nacional**. Esperar-se-ia que, quando são tão criticadas - pelos auditores e até por instâncias europeias - situações de falta de contratualização do serviço público prestado por empresas do sector público, que a celebração





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

de um contrato de concessão entre o Estado e a E.P.,S.A., claramente elencando as responsabilidades e deveres da empresa nessa matéria - objectivos e penalidades por níveis de serviço, calendarização de acções, obrigações de conservação, objectivos e penalidades por sinistralidade, objectivos e penalidades externalidades ambientais, etc. - fosse entendido como pioneiro e abrangente, significando um corte radical face ao anterior modelo, meramente assente na transferência de verbas do Estado para a cobertura de compromissos financeiros e em função de orçamentos. Mas sobre este importante avanço no modelo de gestão, o relato dos auditores lamentavelmente nada refere.

Ainda no âmbito dos princípios do NMGFSR, e quanto à **receita própria CSR**, o relato dos auditores refere que *“embora constitua receita própria, a mesma é considerada pelo Eurostat como um imposto, ou seja, uma receita não mercantil”*. Desconhece-se em absoluto qualquer pronúncia do Eurostat sobre a CSR, nem os auditores fazem dela qualquer prova. De facto, em momento algum o Governo submeteu ao Eurostat qualquer pedido a respeito do seu entendimento quanto ao tratamento da CSR, nem nunca recebeu do mesmo qualquer comunicação nesse sentido.

Importa depois comentar a afirmação dos auditores de que *“ao contrário do que sucede com a configuração de outros reguladores, o InIR, I.P. não possui características elementares de uma entidade reguladora independente”*. Os auditores laboram claramente num equívoco, pois parece dar a entender que teria havido a intenção de criar uma entidade reguladora independente, mas afinal esse objectivo não teria sido alcançado. Não é verdade. Esse equívoco dos auditores, de pretender, ao longo de todo o relato, que o facto de o InIR, I.P. não ser entidade reguladora independente constitui uma fraqueza estrutural do NMGFSR, acaba por enviesar todas as apreciações que a respeito do papel do



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

InIR, I.P. são feitas pelos auditores. O InIR, I.P. não foi criado como uma entidade reguladora independente, mas sim como um instituto público de cariz tradicional que faz parte da administração indirecta do Estado. O InIR, I.P. adopta aliás um figurino similar ao da entidade reguladora das águas, da entidade reguladora dos resíduos, ou da entidade reguladora da aviação civil, apenas a título de exemplos, que também não são entidades reguladoras independentes – aliás com benefício do erário público, pois sabe-se que os reguladores independentes têm custos significativos -, e não é por isso que não cumprem as missões para as quais foram criados.

3.4.2. Financiamento do Novo Modelo

Os auditores equivocam-se a respeito dos encargos futuros com as concessões e subconcessões por parte da EP,SA, quando refere, num conjunto de apontamentos sucessivos, *“note-se que os encargos com as concessões SCUT ascendem a cerca de 600 milhões de euros por ano”* e *“para além destas, haverá ainda a considerar os custos das novas subconcessões da EP,SA que, em 2014, vão gerar um encargo de quase mil milhões de euros”* e *“assim, os encargos da EP,SA a partir de 2014 com as concessões/subconcessões serão, seguramente, superiores a mil milhões de euros, mesmo tendo em consideração os proveitos gerados com as receitas de portagens entregues à EP,SA”*. As estimativas constantes do Relatório do OE 2011, tendo por fonte a EP,SA, apontam, para aquele mesmo ano de 2014, o valor total de 619,6 milhões de euros de encargos líquidos com as concessões e subconcessões, pelo que não se entende a afirmação dos auditores de que tal encargo líquido (i.e., deduzido de portagens a cobrar) será em 2014 superior a mil milhões de euros, não se descortinando aliás qual a fonte utilizada para apurar esse montante. Dada a discrepância de valores, só poderá tratar-se de um lapso dos





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

auditores que se espera possa ser corrigido no Relato que vier a ser aprovado pelo Tribunal de Contas.

8 - Avaliação da sustentabilidade e value for money das subconcessões da EP - Estradas de Portugal, S.A.

Os auditores aludem aos Contratos de Subconcessão celebrados pela EP - Estradas de Portugal, S.A (EP), e, vale a pena lembrá-lo, sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas e por este visados. Em concreto, alude aos “Contratos Reformados” (cfr. ponto 8.1 do relato dos auditores).

Para melhor enquadramento do teor do contraditório, vale a pena transcrever as passagens mais significativas: *“com esta reforma não se terá pretendido uma efectiva alteração do resultado financeiro dos respectivos contratos” e “estas compensações, ainda que referenciadas ao Caso Base, não resultam de qualquer clausulado contratual ou de disposição legal aplicável, e muito menos alteram o contrato outorgado entre as partes, pelo que carecem de fundamentação jurídica”*.

Julga-se, salvo o devido respeito, que, os auditores laboraram em equívoco sobre o conteúdo da(s) designada(s) reforma(s) do(s) procedimento(s) e do(s) respectivo(s) Contrato(s) de Subconcessão. Senão veja-se.

Num momento inicial, o Tribunal de Contas recusou o visto aos Contratos de Subconcessão do Douro Interior, Auto-Estrada Transmontana, Baixo Alentejo, Litoral Oeste e Algarve Litoral.

Na sequência desses Acórdãos, a EP procedeu à:



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

- a) Reforma do procedimento e do Contrato de Subconcessão do Douro Interior;
- b) Reforma do Procedimento e do Contrato de Subconcessão da Auto-Estrada Transmontana;
- c) Reforma do Procedimento e do Contrato de Subconcessão do Baixo Alentejo;
- d) Reforma do Procedimento e do Contrato de Subconcessão do Baixo Tejo;
- e) Reforma do Procedimento e do Contrato de Subconcessão do Litoral Oeste;
- f) Reforma do Procedimento e do Contrato de Subconcessão do Algarve Litoral;

Nos instrumentos de reforma celebrados entre as partes, consta o seguinte (em todos eles, ainda que com ligeiras diferenças):





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

ORIGINAL

1/3

CONTRATO REFORMADO,
de acordo com o Acórdão n.º 161/09 do Tribunal de Contas do
Contrato de Subconcessão da Auto-Estrada Transmontana
Celebrado a 9 de Dezembro de 2008

Entre

Primeiro Outorgante: EP – Estradas de Portugal, S.A., com sede na Praça da Portagem, Almada, com o capital social de € 200.000.000, NIPC 504 598 686 neste acto representada pelo Sr. Dr. Almerindo da Silva Marques, na qualidade de presidente do Conselho de Administração, com poderes para o acto, doravante designado por *Concedente*

c
Segundo Outorgante: Auto-Estradas XXI – Subconcessionária Transmontana, S.A., sociedade comercial anónima com o número único de pessoa colectiva e de matrícula 508.442.095, registada na Conservatória do Registo Comercial do Porto, com sede na Rua de Santos Pousada, n.º 220, no Porto e com o capital social de um milhão e quatrocentos mil euros, neste acto representada pelo Sr. Eng. Manuel Alberto David Rodrigues de Castro, procurador com poderes para o acto, doravante designada por *Subconcessionária*

Tendo em consideração que:

- Em 9 de Dezembro de 2008 foi celebrado o Contrato de Subconcessão para a concepção, projecto, construção, duplicação de vias, financiamento, exploração e conservação dos lanços da auto-estrada e conjuntos viários associados designada por Subconcessão da Auto-Estrada Transmontana (adiante referido como Contrato de Subconcessão);
- O Contrato de Subconcessão foi submetido a fiscalização prévia por visto do Tribunal de Contas tendo esta entidade entendido, por Acórdão n.º 161/09, de 2 de Novembro, entre outros, que não se tinha dado pleno cumprimento ao disposto no Programa de Concurso, designadamente, não devendo o adjudicatário obter uma pontuação no critério A1) e na pontuação final global inferior à por si obtida na primeira fase do procedimento;
- Tornou-se assim necessário reformar o Contrato de Subconcessão de modo a dar pleno cumprimento ao entendimento do Tribunal de Contas, razão por que se altera designadamente o caso base do contrato (Anexo 5);
- Por tal motivo tornou-se também necessário alterar os números 89.º e 90.º do Contrato de Subconcessão de forma a permitir que em algumas reposições do equilíbrio financeiro e refinanciamentos da Subconcessão os respectivos benefícios possam reverter integralmente para a EP – Estradas de Portugal, S.A.;

As Partes concordam em reformar o Contrato de Subconcessão, nos termos seguintes:

Cláusula Primeira
Alterações ao Contrato

Os números 89.º e 90.º do Contrato de Subconcessão são alterados da forma seguinte:

89. Reposição do Equilíbrio Financeiro e Compensações ao Concedente



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

2/3

DTE

89.1 A Subconcessionária terá, apenas, direito à reposição do equilíbrio financeiro da Subconcessão, nos termos dispostos neste número, nos seguintes casos:

(...)

89.12 Será integralmente atribuído ao Concedente o impacto favorável de uma reposição do equilíbrio financeiro da Subconcessão, subsequente à assinatura do contrato, por motivo de alteração das circunstâncias resultantes do agravamento anormal das condições dos mercados financeiros.

89.13. Para efeitos do número anterior, aplicam-se, com as devidas adaptações, os números 89.2 e 89.4 a 89.7.

90. Refinanciamento da Subconcessão e Partilha de Benefícios

(...)

90.03. Os impactos favoráveis que decorram da concretização do Refinanciamento da Subconcessão serão partilhados, em partes iguais, entre a Subconcessionária e o Concedente, excepto na situação prevista no número 90.16.

(...)

90.16. Se vierem a concretizar-se um ou mais Refinanciamentos da Subconcessão até 60 (sessenta) dias antes da data do primeiro pagamento da remuneração anual da Subconcessionária relativa à disponibilidade, devida nos termos do número 76. do Contrato de Subconcessão, poderá o Concedente determinar livremente que os impactos favoráveis daí resultantes para a Subconcessionária (calculados nos termos dos números 90.4. a 90.6. do Contrato de Subconcessão) sejam integralmente aplicados na redução de quaisquer quantias e pagamentos previstos no Caso Base como devidos pelo Concedente à Subconcessionária

90.17 No caso previsto no número anterior, e para efeitos da redução aí mencionada, poderá o Concedente optar livremente por aplicar, com as devidas adaptações, qualquer uma das alternativas previstas no número 90.7.

90.18. Para efeitos do número anterior, aplicam-se, com as devidas adaptações, os números 90.4 a 90.10 e 90.15.

Cláusula Segunda

Caso Base

1. O Caso Base junto ao Contrato de Subconcessão, como Anexo 5, é alterado pelo em anexo ao presente Aditamento, com o mesmo número.
2. As Partes expressamente declaram que o caso base em anexo ao presente Aditamento corresponde às circunstâncias em que as Partes fundaram a decisão de contratar.

Cláusula Terceira

Validade e Vigência do Contrato de Subconcessão

1. Todas as Cláusulas e Anexos do Contrato de Subconcessão não alterados ou na parte não alterada pelo presente mantêm integralmente a sua validade e vigência, obrigando as Partes nos seus respectivos termos.
2. O texto do Contrato de Subconcessão com as alterações do presente, consta em apenso, numerado e rubricado pelas Partes.





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

3/3

Almada, 01 de Junho de 2010

Pelo Concedente

Nome: ALMERINDO DA SILVA MARQUES
Qualidade: PRESIDENTE DO CONSELHO
DE ADMINISTRAÇÃO

Pela Subconcessionária

Nome: MANUEL ALBERTO DAVID
RODRIGUES DE CASTRO
Qualidade: Procurador

Anexos:

- a) Caso Base Reformado (Anexo 5 ao Contrato de Subconcessão Reformado); e
- b) Contrato de Subconcessão Reformado.

À medida que os processos de reforma foram sendo concluídos, a EP, S.A. remeteu os Contratos de Subconcessão Reformados para fiscalização prévia do

54



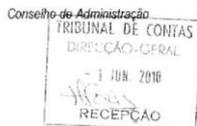
MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Tribunal de Contas. Nos ofícios a coberto dos quais a EP, S.A. reenviou os citados contratos (reformados), consta o seguinte (em todos eles, ainda que com ligeiras diferenças):





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro



Exmo. Senhor
Dr. José F.F. Tavares
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. da República, 65
1065-045 Lisboa

Suas Referências: 3659
Suas Comunicações de: CA/0906
Nossa referência: 37878
Antecedente: -1. JUN 2010
Saída: -1. JUN 2010
Data:

Assunto: CONTRATO DE SUBCONCESSÃO DA AUTO-ESTRADA TRANSMONTANA
TRIBUNAL DE CONTAS
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

Na sequência da douta jurisprudência fixada pelo Acórdão do Tribunal de Contas n.º 12/2010-26 MAR-1.ª/SS, a EP-Estradas de Portugal, S.A., assegurou o seguinte:

- a) Reforma do procedimento concursal, ou seja:
 - i) Fase de negociação reformada;
 - ii) Propostas finais reformadas dos concorrentes finalistas;
 - iii) Relatório preliminar de avaliação das propostas finais reformadas;
 - iv) Audiência prévia dos concorrentes finalistas;
 - v) Relatório final de avaliação das propostas finais reformadas; e, no final deste procedimento, obtenção de um
- b) Contrato de Subconcessão Reformado, com respeito da letra do n.º 28 do programa do concurso.

Assim, a EP desencadeou a reforma do procedimento concursal, tendo para esse efeito cumprido todas as etapas descritas em a) e, a final, obtido um Contrato de Subconcessão Reformado, conforme documentos que se anexam e que dão assim corpo à reforma do procedimento concursal e à reforma do Contrato de Subconcessão.

A respeito da reforma do procedimento concursal e da conseqüente reforma do Contrato de Subconcessão, mereceu especial atenção da EP – Estradas de Portugal, S.A. (EP) assegurar de forma mais previdente a partilha de benefícios entre o Concedente e a Subconcessionária. Assim, foram alterados em conformidade, os números 89. e 90. do Contrato de Subconcessão.

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 200.000.000 Euros
NIF: 504599896

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 Fax: +351-21 295 79 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

1/2

img02.01.06 Rev. 3. 03-01-2005



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro



No que concerne ao entendimento avançado por esse Venerando Tribunal relativamente à exigibilidade de elaboração do comparador público, e entendendo-se que o mesmo deveria ser junto, a EP já juntou o mesmo em sede de recurso. Esta questão do comparador público tem sido, alias, abordada pelo Tribunal de Contas, mas nunca como impeditiva da concessão do visto (cfr., entre outros, o Despacho proferido em sessão diária de visto de 07/07/2009, no processo de fiscalização prévia n.º 19/09).

Esse Venerando Tribunal manifestou ainda a sua preocupação relativamente ao valor a pagar pelos concorrentes para a aquisição dos documentos concursais. A EP toma boa nota desta objecção, interpretando-a como uma recomendação, que desde já se acolhe, para procedimentos futuros.

A EP está, naturalmente, disponível para prestar quaisquer esclarecimentos que forem julgados convenientes por esse Venerando Tribunal de Contas.

Sem outro assunto de momento, subscrevemo-nos com os melhores cumprimentos. *respeitoso*

O Conselho de Administração,

Rui Nelson Dinis
Administrador

Anexos:

- I) Documentos que titulam a reforma do procedimento concursal e a reforma do Contrato de Subconcessão; e
- II) Alteração ao Contrato de Subconcessão e respectivos anexos;

map02.01.09 Rev.3 03-01-2005





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Como é patente, os processos de reforma foram absolutamente transparentes: tudo aquilo que foi objecto de reforma (corpo dos contratos de subconcessão, Caso(s) Base, e, nalguns casos, o anexo relativo aos pagamentos ao Concedente) foi entregue ao Tribunal de Contas para efeitos de reapreciação dos Contratos de Subconcessão em sede de fiscalização prévia.

De facto, ao contrário do que parece sugerir o relato dos auditores, as denominadas “Compensações Contingentes” não são quer um corpo estranho à reforma dos procedimentos e dos respectivos Contratos de Subconcessão, quer um corpo estranho aos processos de fiscalização prévia desencadeados na(s) sua(s) - reforma(s) - sequência: tendo os vários instrumentos de reforma alterado, o(s) Caso Base, e estando essas mesmas “Compensações Contingentes” expressa e devidamente identificadas no(s) Caso Base, é patente que as mesmas estão juridicamente sustentadas (no caso, “reforçadas” pela concessão do visto prévio pelo Tribunal de Contas que não podia deixar de as identificar, conhecer e, por fim e bem, validar).

Enfim, como se intui, os vários instrumentos de reforma (somente 3 páginas) descrevem as alterações introduzidas, sublinhando-se as alterações ao Caso Base.

Assim, uma primeira nota que se quer deixar clara é a total e absoluta transparência dos denominados processos de reforma dos Contratos de Subconcessão e, igualmente, dos processos de fiscalização prévia que se lhes seguiram, devendo também salientar-se que, conseqüentemente, em sede de fiscalização prévia o Tribunal de Contas apreciou e visou, todos e cada um dos Contratos de Subconcessão Reformados e respectivos anexos, nestes últimos se incluindo o Caso Base Reformado. Ora, face ao que antecede, o Tribunal, sob



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

pena de se contradizer nos factos e nas acções, deverá, naturalmente, rever as afirmações dos auditores no relato que vier a aprovar.

No seu Relato preliminar, os auditores concluem ainda que *“com esta reforma não se terá pretendido uma efectiva alteração do resultado financeiro dos respectivos contratos”*, sustentando esta afirmação na previsão de *“Compensações Contingentes”*. Julga-se que, também neste ponto em particular, não assiste qualquer razão aos auditores. Veja-se porquê.

Nos Contratos de Subconcessão inicialmente submetidos à jurisdição do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia, o valor associado às *“Compensações Contingentes”* estava incluído na remuneração certa das Subconcessionárias: era, portanto, inevitável que, nos períodos contratualmente previstos, a EP procedesse aos pagamentos dessas verbas.

Com a reforma dos procedimentos e dos respectivos Contratos de Subconcessão, despoletada na sequência dos Acórdãos do Tribunal de Contas que inicialmente recusaram o visto aos referidos contratos, o pagamento de parte dessas verbas (as *“Compensações Contingentes”*) passou a estar dependente da verificação ou não de um ou mais *“Refinanciamento da Subconcessão”*, ou seja, aquelas *“Compensações Contingentes”* só serão pagas pela EP se (e na medida em que) as mesmas não possam ser neutralizadas através dos benefícios económicos/financeiros resultantes das correspondentes operações de *“Refinanciamento da Subconcessão”* (cfr, no instrumento de reforma acima transcrito, reforma da cláusula 90.16).

É pois inequívoco que com a reforma dos Contratos de Subconcessão pretendeu-se e alcançou-se uma melhoria (leia-se alteração) do resultado





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

financeiro dos Contratos de Subconcessão traduzida na existência de “Pagamentos Contingentes” que, antes da reforma, eram inevitáveis, devendo, justamente, destacar-se que sem a intervenção e “magistério” do Tribunal de Contas, dificilmente tal melhoria teria ocorrido.

Deve ainda referir-se que com a reforma dos Contratos de Subconcessão a EP logrou ainda alcançar um regime de partilha de benefícios mais favorável do que na versão inicial dos Contratos de Subconcessão (cfr, neste sentido e entre outras decisões, o Acórdão do Tribunal de Contas n.º 12/2010 de 26 de Março, página 28, que “registra, sem censurar” a valorização desta alteração no âmbito da Reforma do Contrato de Subconcessão do Douro Interior).

Por fim, acrescente-se que os processos de reforma permitiram rever a TIR accionista em benefício da EP em dias das Subconcessões referidas, face ao inicialmente contrato.

Em suma, pelo exposto e com a fundamentação que antecede, julga-se que nesta matéria os auditores não foram capazes de compreender os termos, alcance e sentido dos processos de reforma dos Contratos de Subconcessão e, consequentemente, do sentido, alcance e extensão das decisões do Tribunal de Contas que, na sequência daqueles processos, visou, com recomendações oportunas, todos e cada um dos Contratos de Subconcessão reformados.

9 - Renegociação de contratos/introdução de portagens reais

Acerca deste ponto destacamos as afirmações do relato dos auditores que nos merecem comentários, e que são:



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

“...as causas que estiveram na base da introdução de portagens prendem-se, substancialmente, com a necessidade de reduzir o esforço financeiro dos encargos líquidos com estas concessões e com a necessidade de angariar e otimizar o package de receitas mercantis da EP, S.A. tendo em vista a exclusão desta empresa do perímetro de consolidação das contas públicas.”

“Neste contexto, a decisão de renegociar os contratos SCUT veio assentar num conjunto de factores de índole orçamental e financeira, dos quais se destacam a necessidade de reconhecer as receitas de portagem como uma receita mercantil da EP, S.A. e a salvaguarda dos interesses e expectativas das concessionárias SCUT.”

Estas afirmações constantes do relato dos auditores não são correctas e, no que diz respeito às concessionárias, são até falaciosas. A decisão de renegociar os contratos SCUT teve origem directa no facto de se pretender introduzir portagens reais nestas concessões - para minimização do esforço financeiro do Estado - e essa introdução de portagens alterar substancialmente os contratos em causa, quer porque haveria necessidade de realizar investimentos adicionais, quer porque tal introdução alteraria o perfil dos tráfegos das concessões, necessariamente gerando pedidos de reposição de equilíbrio financeiro, problemas cuja resolução necessariamente se pretendeu antecipar.

A questão da salvaguarda dos interesses e expectativas das concessionárias SCUT não é a causa da renegociação dos contratos - conforme pretendem fazer crer os auditores numa interpretação forçada dos factos, mas sim uma mera consequência da decisão Governamental quanto à introdução de portagens. - , mas sim uma mera consequência de se pretender iniciar esse processo negocial com vista à introdução de portagens. Certamente que os auditores não esperariam que as concessionárias aceitassem assumir os efeitos da introdução





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

de portagens reais (nomeadamente, de quebra de tráfego) em vias que lhes foram concessionadas em exclusivo num regime de portagens virtuais.

Relativamente às respostas fornecidas pela Parpública, concluem os auditores, quanto aos pontos seguintes:

- A) *"A renegociação destes contratos, sem recurso a qualquer procedimento competitivo, tendo em vista a introdução de portagens reais, veio implicar uma alteração substancial do risco de negócio, garantindo às concessionárias um regime de remuneração mais vantajoso, imune às variações de tráfego, traduzindo-se, na prática, numa melhoria das suas condições de negócio e de rentabilidade accionista."*

Ora esta conclusão dos auditores parece-nos abusiva e, em nosso entendimento, não traduz de forma fiel e verdadeira o conteúdo da informação da Parpública. A resposta da Parpública deixa claro que o que se pretendia era assegurar "imunidade às variações de tráfego geradas pela decisão de cobrar portagem aos utilizadores", dado que a introdução de portagens geraria sempre uma quebra de tráfego nas concessões em causa, e obviamente tal quebra daria sempre direito à reposição do equilíbrio financeiro da concessionária, o que as negociações em causa pretendiam precisamente antecipar. Mas a imunidade ao risco de tráfego não significa uma remuneração sem risco, conforme pretendem fazer crer os auditores. A resposta da Parpública deixa ainda claro que o Estado também corria risco de tráfego, pois um aumento significativo do tráfego significaria a necessidade de realizar pagamentos adicionais, o que agora também deixa de ocorrer, podendo até vir a pagar menos do que a remuneração de disponibilidade de



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

referência, em caso de penalidades por indisponibilidade. Mas os auditores ignoram também a referência da Parpública ao facto de que o mecanismo de bandas adoptado na remuneração de portagem virtual nas concessões SCUT funcionava como forte mitigador de risco efectivamente assumido pelo concessionário.

Por força dos acordos alcançados, substituiu-se a parcela de risco de tráfego então assumida pelas concessionárias pelo risco de disponibilidade da via. Trata-se de tipologias de risco diferentes, não sendo correcto afirmar que o risco assumido pelas concessionárias, num contexto pós-negociação, seja inferior do que aquele que tinha sido assumido anteriormente. Acontece que as concessionárias, que se mantêm como concessionárias do Estado, assumem integralmente o risco de disponibilidade da infra-estrutura viária, sendo remuneradas por essa disponibilidade. Esse pagamento, embora tendo um valor de referência, está sujeito a penalidades por indisponibilidade verificada, a apurar em função da gravidade e duração dessa indisponibilidade. Aliás, uma análise séria e rigorosa dos contratos renegociados permitirá identificar o mecanismo de penalidades que foi previsto, em caso de indisponibilidade total ou parcial das vias. Ora a remuneração por disponibilidade da infra-estrutura viária - antes da consideração de quaisquer penalidades por indisponibilidade - mantém a TIR accionista contratada no caso-base inicial em regime SCUT (ou ligeiramente acima, no caso da Euroscut), mas o risco de disponibilidade assumido pelas concessionárias condicionará a sua remuneração efectiva futura, que não é certa, nem corresponde a uma renda *risk free*.





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Relativamente a esta questão, reitera-se integralmente tudo quanto já ficou dito no âmbito do contraditório ao ponto 2.4 do relato dos auditores, e que aqui se dá por reproduzida.

- B) *“Estas renegociações permitiram, ainda, às concessionárias uma nova oportunidade de negócio, o da prestação dos serviços de cobrança de portagens e a resolução de diversos processos de reequilíbrio financeiro que se encontravam pendentes”.*

Trata-se de uma afirmação falaciosa do relato dos auditores, já que as renegociações não atribuíram, nesta matéria, quaisquer direitos novos às concessionárias. Trata-se também de uma conclusão abusiva do relato dos auditores, pois em nenhum momento essas conclusões resultam do exposto pela Parpública. A “nova oportunidade de negócio” a que os auditores se referem deixando antever gravosamente a ideia da existência de algum favorecimento por parte do Governo constituía - a partir do momento em que o Estado decidiu introduzir portagens nestas concessões - um direito das concessionárias, dado estas deterem o exclusivo da concessão. Essa “nova oportunidade de negócio” não foi portanto “oferecida” às concessionárias, como os auditores parecem querer dar a entender, mas teria necessariamente de resultar do próprio processo jurídico-contratual a desenvolver. Quanto aos processos de pedido de reposição de equilíbrio financeiro pendentes à data das negociações, constituindo eles um direito contratual, a respectiva resolução - favorável ou desfavorável, como foi - sempre seria uma obrigação da parte contratante pública, e não constituiu um “ganho” das concessionárias, como os auditores parecem abusivamente querer significar.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

C) *“A necessidade de introduzir portagens naquelas concessões, tendo em vista a mitigação dos impactos financeiros, em termos orçamentais, causadas pelos compromissos assumidos nas concessões SCUT, veio colocar o Estado numa posição negocial mais fragilizada que foi, naturalmente, bem aproveitada pelas concessionárias SCUT”.*

Mais uma vez esta conclusão dos auditores parece-nos abusiva e, em nosso entendimento, não traduz de forma fiel e verdadeira o conteúdo das respostas da Parpública. As respostas da Parpública nunca referem uma suposta “posição negocial fragilizada do Estado” ou que tal suposta posição tenha sido “naturalmente, bem aproveitada pelas concessionárias SCUT”. Trata-se de interpretações dos auditores que extravasam em absoluto o conteúdo da informação prestada pela Parpública, atribuindo-lhe indirectamente expressões e conclusões que nunca foram produzidas por aquela entidade, o que não pode deixar de merecer o reparo deste Ministério, tendo em conta as consequências das mesmas conclusões.

D) *“Os critérios orçamentais e financeiros associados à lógica do NMGFSR designadamente o reforço da auto sustentabilidade da EP, S.A., no que respeita à possibilidade de contabilizar o produto da cobrança de portagens como receita mercantil, prevaleceram, claramente, sobre os interesses e direitos dos utentes daquelas vias”.*

Também quanto a esta conclusão o relato dos auditores não traduz de forma fiel e verdadeira o conteúdo da informação da Parpública. A





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Parpública nunca se pronuncia sobre os supostos direitos dos utentes a auto-estradas sem portagem, nem faz qualquer comentário a esse tema.

A decisão de introdução de portagens foi tomada no estrito cumprimento da lei (todas as auto-estradas podem ser portajadas), tendo por objectivo a “minimização do esforço financeiro do Estado”, como consta dos acordos assinados que o Tribunal de Contas conhece. Por outro lado, não há qualquer direito dos utentes a auto-estradas sem portagem, e muito menos um direito eterno de tal natureza.

“No caso particular das concessões de portagem real Grande Lisboa e Norte, a renegociação dos respectivos contratos não passou, como no caso dos contratos SCUT, pela celebração de contratos de prestação de serviço, mas sim por uma alteração dos mecanismos de pagamento: as concessionárias passaram a auferir uma renda, baseada no conceito de disponibilidade, em vez da respectiva portagem que passou a constituir receita da E.P. S.A..”

A análise dos auditores é pouco rigorosa e gravemente incompleta. Primeiro, as concessionárias não auferem uma “renda”, mas sim um pagamento de disponibilidade, sujeito a risco de disponibilidade e, portanto, a penalidades por indisponibilidade. Por outro lado, no caso destas duas concessões, esse pagamento já engloba os serviços de cobrança de portagem. Finalmente, estas concessionárias assumiram desde já o risco de cobrança – tema suficientemente relevante para merecer uma referência positiva por parte dos auditores, mas que é absolutamente ignorado -, cabendo à E.P, S.A a receita correspondente a todos os veículos que circulam na via, independentemente de tais montantes serem cobrados ou não aos utentes por parte da concessionária.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Citando novamente o relato dos auditores: “As renegociações dos contratos de concessão SCUT e dos contratos de concessão Grande Lisboa e concessão Norte traduziram-se em aditamentos aos contratos iniciais, conforme se pode aferir do quadro seguinte:”

Quadro 10 – Aditamentos aos contratos de concessão

Unidade: euros

Concessão	Valor inicial	Data da remessa ao TC	Valor do Adicional
Costa de Prata	1.354.385,93	22-07-2010	891.286.000,00
Grande Porto	2.635.145,35	22-07-2010	1.977.711.000,00
Norte Litoral	1.651.286,12	22-07-2010	1.186.382.000,00
Beira Litoral e Alta	3.394.510,83	22-07-2010	2.532.993.000,00
Grande Lisboa	0,0	22-07-2010	1.023.059.000,00
Norte	169.591.285,00	22-07-2010	2.597.689.000,00
TOTAL	178.626.613,23		10.209.120.000,00

Fonte: TC – DCPC 2010; Tratamento: equipa de auditoria

A apresentação deste quadro no relato dos auditores revela total falta de objectividade de análise e um claro propósito de descredibilizar os mecanismos de pagamento da disponibilidade. Os auditores comparam os pagamentos fixos das concessões SCUT ou de portagem real presentes nos contratos iniciais, ignorando que:

- No caso das SCUT, para além daqueles pagamentos fixos, também eram realizados pagamentos variáveis de encargos em regime de portagem virtual, que atingem montantes de grandeza similar à dos novos pagamentos de disponibilidade; e,
- No caso das concessões de portagem real, os pagamentos de disponibilidade agora comprometidos, são compensados pela angariação da receita de portagem por parte da EP, S.A.





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Compara-se pois o incomparável, em vez de comparar o que é comparável, atingindo-se, lamentavelmente, o grau zero de uma análise séria.

“Conforme se pode constatar do quadro anterior, os contratos iniciais apresentavam pagamentos fixos a realizar pelo Estado relativamente reduzidos. Com a alteração dos mecanismos de pagamento, as concessionárias passaram a beneficiar de rendas avultadas, baseadas no conceito de disponibilidade.”

Reafirma-se o comentário anterior, reiterando-se que a afirmação dos auditores surge, mais uma vez, distorcida. Desde logo se questiona qual a razão que leva os auditores a caracterizar os pagamentos de disponibilidade como sendo “avultados”, se estes têm um valor similar aos pagamentos de portagem virtual (encargos SCUT)? Não seriam os encargos SCUT também “avultados”? Lamentavelmente constata-se uma persistente tentativa de caracterizar de forma absolutamente negativa os pagamentos de disponibilidade (nas expressões dos auditores, são sempre “rendas” e “avultadas”), também este aspecto nos merece crítica pela sua falta de objectividade técnica.

“Isto significa, na prática, que o facto de se introduzirem portagens reais naquelas concessões, não anulará o princípio do contribuinte pagador, subjacente a estas concessões, já que é este que continuará a pagar a maior fatia daqueles encargos, na medida em que os pagamentos que a EP, S.A. irá efectuar às concessionárias serão, fundamentalmente, sustentados pela CSR e pela dívida remunerada da E.P., S.A..”

Ao contrário do referido pelos auditores, todo o NMGFSR assenta no princípio do utilizador-pagador. Este princípio, que deveria ser bem acolhido pelos auditores - por constituir um benefício para os contribuintes que não são utilizadores das rodovias (no sentido em que estes não são onerados com pagamentos de serviços ou bens de que não usufruem, em termos de



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

sinalagmaticidade) -, é sistematicamente deturpado nas análises dos auditores. Os auditores não ignoram que, no âmbito do NMGFSR, todos os encargos com as ex-SCUT são da responsabilidade da EP, S.A, como forma de adquirir o direito aos benefícios económicos futuros dessas concessões, quando reverterem para a EP, S.A, e não são encargos do Estado. Os auditores também não ignoram que o endividamento da concessão da E.P, S.A não se traduz em encargos directos do Estado, antes sendo remunerado e reembolsado por recurso às receitas próprias da EP,SA. (CSR e portagens) ao longo do período de concessão de 75 anos. Assim sendo, é falsa a conclusão dos auditores de que continuaremos a ter o princípio do “contribuinte-pagador”.

“Na verdade, os utilizadores das vias SCUT acabam por ser tributados quer quando abastecem as suas viaturas quer quando procedem ao pagamento das portagens.”

Mais uma afirmação superficial e pouco rigorosa dos auditores. O que o NMGFSR estabelece é que as taxas de portagem constituem, face à CSR já paga pelos utentes das rodovias (e não pelos contribuintes) um preço *premium* pela utilização de vias com níveis de serviço e de segurança superiores. Ora isso é verdade para todos os utilizadores de auto-estradas com portagem, e não apenas para os utilizadores das SCUT em que agora foram introduzidas portagens. Acresce que se trata da adopção do princípio do utilizado-pagador, e não da imposição de tributação aos contribuintes.

9.1 - A intervenção do InIR, I.P. na introdução de portagens nas concessões SCUT

“...resulta claro que o InIR, I.P. não exerceu as competências que lhe cabem nos termos estatutários e enquanto entidade reguladora do sector rodoviário, dado que não efectuou





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

quaisquer diligências no sentido de tomar uma posição que defendesse os direitos e interesses dos utentes ou que, eventualmente, procurasse resolver os conflitos existentes entre estes e o Estado, visando encontrar a melhor solução para ambas as partes”

Nesta matéria, em nosso entendimento, os auditores cometem dois lapsos:

- Primeiro, ignoram que, quando o InIR, I.P. foi constituído, há muito que tinha sido tomada pelo Governo a decisão de introdução de portagens nas ex-SCUT do Grande Porto, Costa de Prata e Norte Litoral, também no âmbito da sua futura inclusão no NMGFSR;
- Por outro lado, confundem a atribuição do InIR, I.P. de “protecção e defesa dos direitos dos utentes” com uma missão de suposta defesa do consumidor que o Instituto, objectiva e legalmente, não tem, já que o papel que a lei lhe reserva nesse domínio se desenvolve no plano das relações entre as concessionárias das vias (sob jurisdição do InIR, I.P.) e os utentes das vias, e não no plano da relação entre o Estado e os cidadãos, até porque o InIR, I.P. faz ele próprio parte da administração indirecta do Estado.

Quanto ao primeiro aspecto, importa recordar que a orientação política adoptada no Programa do XVIII Governo Constitucional quanto à introdução de portagens reais nas SCUT e quanto aos critérios de aferição da sua continuidade enquanto vias sem portagem - a localização em regiões cujos indicadores de desenvolvimento socioeconómico sejam inferiores à média nacional e a não existência de alternativas de oferta no sistema rodoviário - não é nova, pois já fazia parte do Programa do anterior Governo (2005-2009). Foi aliás essa orientação que motivou que, em 2006, o Governo tivesse tomado a



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

decisão de introduzir portagens nas SCUT do Grande Porto, do Norte Litoral e da Costa de Prata.

Quanto ao segundo aspecto, e sendo a decisão inclusive prévia à existência do InIR, I.P., ainda assim vale a pena recordar que, pela primeira vez em Portugal, essa decisão se baseou na aplicação de critérios objectivos e quantificados, e não em entendimentos subjectivos ou de mera sensibilidade. Acresce que os estudos e análises que sustentaram tal decisão estão desde essa altura publicados, no sítio *internet* do MOPTC, com absoluta transparência – algo que os auditores estranhamente não referem. A seu tempo, os estudos mencionados concluíram no sentido de que as três SCUT em causa já não justificavam a sua continuidade enquanto vias sem portagem, de acordo com os critérios de aferição, e a decisão do Governo foi tomada em conformidade.

Uma vez a decisão tomada, tendo em conta a sua natureza estrutural, não faz sentido estar permanentemente a pô-la em causa. Eventuais pequenas variações quanto à verificação dos referidos critérios, em resultado de conjunturas económicas menos positivas, não podem impor a reversão de decisões desta envergadura, nem é técnica e politicamente sério admiti-lo. Os investimentos a realizar com vista à cobrança das portagens e os custos de exploração e manutenção incorridos com os sistemas de cobrança são demasiado significativos para que o Estado possa dizer que, afinal, as portagens não são para cobrar ou possa dizer que um dia se cobram portagens e no dia seguinte se deixam de cobrar portagens – algo que os auditores estranhamente não referem. A verdade é que o período de implementação das portagens já tinha sido suficientemente longo – por inultrapassáveis razões de ordem técnica e de ordem contratual – e, objectivamente, acabou por adiar o início do pagamento por parte dos utentes, uma vez que, ao contrário da expectativa inicial, estes





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

não estiveram a pagar portagens desde a data da decisão. Há outras vias que foram portajadas desde sempre e que, eventualmente, nem sempre cumpriram ou até nem cumprirão os critérios que foram aplicados às SCUT. E isso não faz com que o Estado esteja em permanência a pôr em causa decisões anteriormente tomadas, nem tal seria aceitável.

Não pode ser também esquecido - até tendo em conta o quadro económico-financeiro que se vive, após a maior crise financeira mundial desde a Grande Depressão - que as portagens em causa constituem receita da EP, SA, no âmbito do NMGFSR, e representam um contributo importante para a cobertura das suas necessidades de financiamento, ainda que não cubram a totalidade dos custos de construção, operação e manutenção dessas vias, traduzidos em pagamentos a realizar às concessionárias. Não se compreende por isso a posição dos auditores, dos quais se esperaria que se mostrassem tão interessados como o Governo em assegurar a arrecadação desta receita.

Para concluir, reitera-se que fica claro que do ponto de vista factual e com suporte em dados auditáveis (informação da E.P., S.A., informação do Orçamento de Estado, informação de execução orçamental, e outros relatórios públicos), o NMGFSR permitiu alcançar, por comparação com o anterior modelo, um conjunto de resultados que o relato dos auditores não poderia ignorar.

Assim:

- Em matéria de coesão territorial, ressalta o enorme crescimento do investimento no interior do país, com 92% dos Km executados ou em execução com o NMGFSR;



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

- Em termos de sinistralidade verificou-se uma redução de 34% no número de vítimas mortais;
- No que diz respeito à execução do PRN verificou-se um acréscimo de 23% face à concretização existente em 2004;
- Reforço do princípio do utilizador-pagador com eliminação das transferências para a E.P., S.A. pelos contribuintes (que no período de 2003-2006 atingiram o montante médio anual de 840 M€ e que com os encargos com as SCUT somariam hoje 1415 M€) e ainda com uma redução dos encargos da E.P., S.A. a pagar pelos utilizadores de 830 M€ em três anos;
- Aumento da eficiência da E.P., S.A., traduzida em resultados líquidos positivos crescentes e na redução substancial dos seus custos operacionais.
- Aumento das receitas (nomeadamente através de introdução de portagens nas SCUT e atribuição à EP de receitas parciais de portagem na concessão Brisa) e diminuição dos encargos (diminuição de sobrecustos, negociação de reequilíbrios financeiros favoráveis ao Estado e eliminação da comparticipação do Estado nos investimentos da Brisa);
- Mitigação de riscos, com a eliminação do risco ambiental e com a transferência para o parceiro privado do risco de expropriações;





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

- **Finalmente, o nível de compromissos com os encargos líquidos das PPP rodoviárias assumidos pelo Estado, com o NMGFSR, não é superior ao nível de compromissos existente com o anterior modelo, sendo que a rede de IP+IC construídos é muito superior.**

● Sendo tudo quanto se nos oferece dizer face às afirmações e conclusões do relato dos auditores no que se refere especificamente ao NMGFSR, matéria que se insere na tutela conjunta deste Ministério e do Ministério das Finanças e da Administração Pública, entidades cuja competência abrange, quer a definição do NMGFSR, quer a sua estruturação, quer o acompanhamento do respectivo desenvolvimento, aguarda-se que, face aos esclarecimentos prestados agora ao Tribunal de Contas (dada a amplitude que o objecto da auditoria assumiu, resvalando de uma análise temática à esfera de competências do InIR, I.P. para a avaliação do NMGFSR) o Tribunal possa aprovar um relato consentâneo com a realidade factual aqui apresentada, demonstrada, auditável e nalguns caso até já auditada, de modo a que sejam cumpridas as boas práticas da auditoria que se espera sejam o pilar de todas as auditorias encetadas por esse Tribunal. Nesta mesma senda não podemos deixar de assinalar, mais uma vez, a ausência de auscultação da E.P., S.A. em todo este processo, em nosso entendimento em violação do disposto no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, sendo esta empresa, conforme pode verificar-se ao longo de todo este contraditório e até do próprio relato dos auditores, um elemento central quanto à demonstração dos factos que devem fundamentar ou supostamente fundamentam as afirmações constantes, quer do presente contraditório, quer do relato.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Já o que concerne à matéria específica das atribuições e competências do InIR, I.P., o próprio Instituto produziu o contraditório respectivo.

Com os melhores cumprimentos

A Chefe do Gabinete

Ana Sofia Silveira

DGTC 16 03*11 05397





3. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do Conselho Diretivo do INIR, Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias, IP, em 10 de março de 2011*





Exmo. Senhor
Dr. Juiz Conselheiro Monteiro Silva
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/ Referência	S/ Comunicação	N/ Referência	Data
002416	9-02-2011	S/2011/1354	10-03-2011

Assunto Auditoria à gestão e regulação de PPP pelo InIR, I.P.
Exercício do contraditório

Na sequência da recepção do Vosso Relatório Preliminar subordinado ao tema em epígrafe, vem o InIR, I.P. exercer seu direito ao contraditório do Relatório Preliminar.

Antes de passarmos a comentar as respectivas observações e conclusões e diversos aspectos mais notórios do corpo do relato, gostaríamos, contudo, de formular alguns comentários de natureza prévia e genérica.

O Relatório Preliminar, especificamente dirigido a uma denominada auditoria à gestão e regulação de PPP pelo InIR, I.P. dedica parte substancial da sua extensão e do seu conteúdo à caracterização e à avaliação sumária do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário (NMGFSR) – 3 páginas nas conclusões e 12 páginas no corpo do relato, num total de 15 páginas em 58 de texto – formulando apreciações e conclusões da autoria desse Tribunal, cujo entendimento e sentido influenciam ou mesmo determinam a subsequente apreciação da actividade do InIR, I.P., apesar de respeitarem a factores estruturais do próprio modelo, cuja responsabilidade ou consequências não cabe ao InIR, I.P. apreciar. Trata-se de matéria que, institucional e logicamente, precede as próprias existência e actividade do InIR, I.P., configurando opções de política sectorial, no contexto das quais o InIR, I.P. necessariamente actua e que, naturalmente, não lhe compete comentar neste contexto.

Já não pode o InIR, I.P. deixar de chamar a atenção desse Tribunal, como fez nas respostas aos Vossos Questionários, para algumas consequências directas ou indirectas da estrutura e da implementação daquele novo modelo institucional.

DGTC 11 03 11 05072

- 1 -

Rua dos Lusadas, 9 - 4º Frt.
1300-364 LISBOA - PORTUGAL

T 21 364 31 16
F 21 364 31 19

inir@inir.pt
www.inir.pt

N.º 508 269 776





Antes de mais, para a necessidade de, definitivamente, ser afastada a confusão, que o Tribunal sistematicamente faz, gerada pela referência conjunta a concessões (do Estado) e a subconcessões (da EP, S.A.), tal como resulta dos princípios e da concretização do NMGFSR.

Com efeito, a missão do InIR, I.P. é exercida em relação a todos os operadores do sector das infra-estruturas rodoviárias, estando as subconcessionárias entre os sujeitos legais à jurisdição do InIR, I.P.

Mas essa sujeição concretiza-se nos termos da legislação e dos contratos respectivos, e não, por si só, pelo exercício directo e abstracto de uma jurisdição meramente conceptual.

Assim, o entendimento correcto da lei, das Bases da Concessão Geral Rodoviária atribuída à EP, S.A. e dos contratos de concessão e de subconcessão é o de que a EP, S.A. é a entidade concedente perante os seus subconcessionários, cabendo-lhe, a título principal e prioritário, o exercício das respectivas funções de gestão contratual.

O InIR, I.P., pelo seu lado, exerce os seus poderes - excepto nos casos em que os próprios contratos ou a lei prevêem, a título excepcional, obrigações de reporte ou de relação directa - através da regulação e fiscalização da concessionária EP, S.A. e da gestão do seu contrato de concessão.

Gostaríamos ainda de fazer referência a alguns aspectos do Relatório Preliminar que consideramos incontornáveis para a execução do Contraditório:

No Vosso Relatório Preliminar existe referência a "*um conjunto de entrevistas aos diversos responsáveis do InIR, I.P.*" Ora, não foram, no âmbito e com o objectivo explícito de contribuir para a auditoria a que respeita o presente Relatório Preliminar, formalmente solicitadas quaisquer entrevistas com responsáveis ou colaboradores do InIR, I.P..

Não foram, pois, independentemente da total disponibilidade que o InIR, I.P. teria tido para tal efeito, formalmente realizadas quaisquer entrevistas com responsáveis do InIR, I.P., quer a membros do Conselho Directivo quer aos seus Directores, estando

N.º 508 269 776

- 2 -

Rua dos Lusíadas, 9 - 4º Frt.
1300-364 LISBOA - PORTUGALT 21 364 31 16
F 21 364 31 19inir@inir.pt
www.inir.pt



portanto o Relatório exclusivamente suportado nos dados que constituíram as respostas directas aos questionários realizados ao InIR, I.P..

Ao contrário do que o Tribunal refere, é nossa convicção que o trabalho elaborado e remetido ao Tribunal evidencia que o InIR, I.P. vem desenvolvendo um trabalho aprofundado e exaustivo no tratamento da informação relativa às 16 concessionárias. O mesmo acontece a outras análises que o Tribunal refere que o InIR, I.P. deveria elaborar. Tal parece não ter sido tido em conta pelo Tribunal "à data da auditoria", conforme mencionado no corpo do Relatório, julgando-se que o Relatório deveria incluir análise aos elementos enviados no âmbito das respostas aos questionários.

Aliás, uma apreciação não enviesada do desempenho do InIR, I.P. não pode honestamente ser realizada sem ter em conta a efectiva vida útil do InIR, I.P. desde a sua recente criação.

Ora o Tribunal manifestamente ignora o facto de o InIR, I.P. ter apenas 2 anos de vida efectiva (2009 e 2010), desde que a sua estrutura está minimamente constituída, nomeadamente em matéria de quadro de pessoal.

De facto, apesar de ter sido criado pelo Decreto-Lei n.º 148/2007, de 27 de Abril, e de ter visto aprovados os respectivos estatutos pela Portaria n.º 546/2007, de 30 de Abril, só em 25 de Outubro desse ano o actual Conselho Directivo iniciaria funções.

Note-se que a missão e atribuições do InIR, I.P. viriam ainda a ser alteradas através do Decreto-Lei n.º 132/2008, de 21 de Julho. Em Janeiro de 2008, o InIR, I.P. ainda contava apenas com 8 pessoas, e só em finais de 2008, após recurso obrigatório ao Sistema Integrado de Gestão e Apoios à Mobilidade Especial (SIGAME) e à Bolsa de Emprego Público e após transferência de recursos humanos afectos à EP, S.A., se pôde o InIR, I.P. considerar operacional e em condições de assegurar o cumprimento da sua missão, com o preenchimento de 2/3 do quadro de pessoal previsto.

Por isso, uma apreciação íntegra do desempenho do InIR, I.P. não pode ser realizada esquecendo, como esse Tribunal faz, que o InIR, I.P. corporiza uma instituição absolutamente nova, que partiu efectivamente do zero.

N.º C. 508 269 776





Ora o Tribunal ignora adicionalmente o facto de que, do ponto de vista da sua missão e atribuições concretas, da sua organização e procedimentos internos, e da definição e operacionalização dos instrumentos de gestão de contratos e de acompanhamento de concessões, o InIR, I.P. não sucedeu a nenhuma entidade já existente tendo apenas beneficiado de algum *know how* trazido nomeadamente pelos poucos recursos transferidos da EP,S.A. , mas não, lamentavelmente, em matéria de regulação económica.

Acresce que uma apreciação não enviesada do desempenho do InIR, I.P. não pode honestamente ser realizada como se o NMGFSR estivesse implementado há anos e não estivesse de facto a ocorrer em simultâneo com a própria instalação do InIR, I.P..

Ora o Tribunal ignora o facto de que o NMGFSR, quer do ponto de vista legislativo, quer do ponto de vista operacional, não foi, nem poderia ter sido implementado de uma só vez, encontrando-se ainda em fase de concretização.

Isso levou a que no período 2007-2010, ocorresse uma sucessão de etapas – em particular, a criação da EP, S.A. com um contrato de concessão absolutamente novo, o lançamento de numerosas subconcessões da EP, S.A. num período de tempo muito curto, a transformação de contratos ex-SCUT em contratos de disponibilidade com introdução de portagens reais – que naturalmente tornaram mais complexo e difícil o início de actividade e a estabilização da organização e a consolidação de procedimentos do InIR, I.P., no seu duplo papel de regulador e representante do Concedente.

Por fim, importa afirmar claramente o denominador comum a este exercício do contraditório: **o InIR, I.P. existe e actua nos termos das atribuições e competências que a lei e os contratos de concessão expressamente lhe criam e atribuem, ainda que tal não corresponda à opinião, à concepção, aos anseios e aos desejos do Tribunal de Contas. O Tribunal, em detrimento da realidade legal e institucional, e mesmo prática, projecta, na sua análise à entidade reguladora do sector, responsabilidades e omissões que esta entidade não tem, usando expressões claramente incorrectas e inadequadas para caracterizar o Instituto e o seu desempenho.**

- 4 -

Rua dos Lusíadas, 9 - 4º Frt.
1300-364 LISBOA - PORTUGAL

T 21 364 31 16
F 21 364 31 19

inir@inir.pt
www.inir.pt

N.º 508 269 776





Conforme será oportuna e repetidamente salientado ao longo deste exercício do contraditório, não é possível, ao InIR, I.P. realizar aquilo que a lei lhe impede ou não lhe comete, razão pela qual são erradas a interpretação, a conclusão e a postura do Tribunal de Contas de imputar ao InIR, I.P. a ausência de comportamentos que a lei ou os contratos não prevêm e/ou que, em bom rigor, configuram de outra forma.

O InIR, I.P. entende que o seu comentário ao Relatório Preliminar não estaria completo sem que fossem corrigidos os erros de facto ou de direito que entende constarem da parte inicial deste, nomeadamente do ponto 2 e das páginas que correspondem a esta parcela do Sumário Executivo no corpo do Relatório Preliminar.

Realizada a revisão ao Vosso Relatório Preliminar, cumpre formular as seguintes observações, seguindo a ordem de exposição do documento, para comodidade e referência.

2. OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

2.1 Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário (NMGFSR)

As observações do Tribunal contidas nestes pontos referem-se a considerações factuais ou subjectivas do próprio Tribunal, revestindo matérias da competência do Governo, pelo que não cabe ao InIR, I.P. pronunciar-se sobre estas matérias.

2.2 A gestão e regulação do InIR, I.P. no âmbito do NMGFSR

Ponto 21 - *"O InIR, I.P. é a entidade responsável pela gestão e fiscalização dos contratos de concessão do Estado com as primeiras concessionárias de auto-estradas, do contrato de concessão do Estado com a EP, S.A. e ainda dos contratos de subconcessão da EP, S.A. com as novas concessionárias de auto-estradas."*

Apreciação incorrecta do Tribunal.

1. Cabe esclarecer que o InIR, I.P. não é primariamente responsável pela fiscalização dos contratos de subconcessão da EP, S.A. estabelecidos com as respectivas

N.º 508 269 776



subconcessionárias, exercendo apenas as funções e competências que, excepcional e especificamente, se encontrem previstas e lhe sejam atribuídas relativamente àquelas subconcessionárias.

2. A função principal do InIR, I.P. é, nos termos do n.º 4 do Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 148/2007, de 27 de Abril, alterado pelo DL 132/2008, de 21 de Julho, a de representar o Estado perante os concessionários das infra-estruturas rodoviárias cabendo-lhe, sempre sem prejuízo de outras atribuições que a lei lhe confira neste âmbito, designadamente:
 - a) Exercer os poderes e as competências atribuídas ao concedente Estado, por lei ou por contrato;
 - b) Gerir, em nome e representação do Estado, os contratos de concessão da rede rodoviária;
 - c) Acompanhar o cumprimento, pelos concessionários, dos contratos referidos na alínea anterior;
 - d) Fiscalizar o cumprimento, pelos concessionários, das respectivas obrigações legais, regulamentares e contratuais.
3. As Bases da concessão da EP, S.A. definem o contrato de concessão rodoviária geral como aquele que é outorgado entre o Estado e a Concessionária EP, S.A., e define os 'contratos de concessão do Estado' como os contratos referentes às Concessões SCUT do Algarve, da Beira Interior, das Beiras Litoral e Alta, da Costa de Prata, do Grande Porto, do Norte Litoral e do Interior Norte e às Concessões de portagem real do Litoral Centro, do Oeste, da Grande Lisboa e Norte, o Contrato de Concessão referente à concessão atribuída à Brisa — Auto —Estradas de Portugal, S. A., e o Contrato de Concessão referente à concessão atribuída à Lusoponte — Concessionária para a Travessia do Tejo, S. A e ainda todos 'os contratos de concessão que o Estado venha a outorgar directamente com outras entidades que não a EP, S.A., nos termos destas Bases'.
4. Por sua vez, aquelas Bases referem-se às ditas 'subconcessões' como os Contratos de Concessão da EP, S.A., ou seja, 'os contratos através dos quais a EP — Estradas

N.º C-508 269 776



de Portugal, S. A., venha a concessionar, a quaisquer terceiros, nos termos do Contrato de Concessão, quaisquer Vias', reservando inclusivamente o termo 'subconcessão' para 'os Contratos de Concessão do Estado em que a posição jurídica de concedente passe a ser ocupada pela EP, S.A., situação que ainda se não verificou.

5. De acordo com Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 148/2007, de 27 de Abril, 'a EP - Estradas de Portugal, E.P.E., e os concessionários e subconcessionários de segmentos da rede rodoviária' encontram-se sujeitas à jurisdição do InIR, I. P., nos termos previstos na lei e nos contratos de concessão ou subconcessão'. Assim, o InIR, I.P. supervisiona a gestão da rede rodoviária e faz cumprir as regras e obrigações que lhe são aplicáveis, nos termos da lei e dos respectivos contratos de concessão e subconcessão (Art.º 3.º, n.º 3, alínea c)), exerce as demais funções previstas noutros instrumentos legais ou contratuais, designadamente no Estatuto das Estradas Nacionais, no Plano Rodoviário Nacional e nos contratos de concessão e subconcessão da infra-estrutura rodoviária (Art.º 3.º, n.º 3, alínea e)) e, no exercício dos seus poderes sancionatórios, propõe a aplicação das sanções contratuais previstas nos contratos de concessão e de subconcessão da infra-estrutura rodoviária. A competência do InIR, I.P. relativamente às subconcessionárias decorre da lógica e da estrutura institucional do modelo de subconcessão, em que a EP, S.A. assume a posição de entidade (sub)concedente perante as suas subconcessionárias, e da explícita e concreta previsão legal ou contratual de funções ou competências.
6. Note-se, a título de ilustração e exemplo, que as próprias Bases da concessão da EP, S.A. apenas impõem, na sua Base 32, uma obrigação específica à EP, S.A. de, na linha do que referimos, se assegurar de que os seus subconcessionários aceitam, sem reserva ou qualificação, remeter ao InIR, I.P., com periodicidade pelo menos anual, as actualizações dos respectivos modelos financeiros que resultem, nomeadamente, da evolução real das suas subconcessões.

NIC: 508 269 776





Ponto 28 – *"No âmbito das PPP rodoviárias, a função de concedente acaba por estar dispersa por diversas entidades, designadamente pela EP, S.A. (ao nível das subconcessões), pelo InIR, I.P. no respeitante às concessões do Estado e, ainda, ao nível do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações."*

A afirmação do Tribunal não está correcta. A EP, S.A. é a entidade que exerce as funções de Concedente e fiscalizador das 'subconcessões' ou 'contratos de concessão da EP, S.A.', nos termos das Bases da sua concessão e dos próprios contratos de 'subconcessão', enquanto subconcedente, e o InIR, I.P. exerce as funções de representante do Concedente e fiscalizador da concessão EP, S.A. e das restantes concessões do Estado.

Ponto 29 – *"O InIR, I.P. revela, também, algumas fragilidades no âmbito do exercício da actividade regulatória no que respeita à **avaliação do desempenho financeiro** das concessões face ao Caso Base contratado."*

A afirmação do Tribunal não corresponde à realidade. O InIR, I.P. vem avaliando o desempenho financeiro das concessões por contrato no sentido referido, através da análise dos casos-base em diversas fases de desenvolvimento dos projectos, designadamente na sequência da renegociação dos contratos anteriormente celebrados. Neste âmbito, o Tribunal recebeu do InIR, I.P., em Janeiro de 2011, um conjunto extenso de análises que consistem na avaliação comparativa (casos base iniciais/actualizados/renegociados) do desempenho económico-financeiro das concessões. Importa referir que os contratos de concessão não atribuem ao Estado, e portanto ao InIR, I.P., a assumpção ou a gestão de qualquer risco de desempenho económico-financeiro corrente das concessões, para além da monitorização que vem sendo realizada.

Ponto 30 – *"Este Instituto, apesar de assumir responsabilidades ao nível da gestão dos contratos, revelou desconhecer o volume de encargos assumidos pelo Estado em cada concessão/subconcessão, incluindo os relativos aos processos de reequilíbrio*



financeiro, não procedendo, igualmente, a uma análise de risco efectiva na óptica do concedente.”

A afirmação do Tribunal é falsa. Os encargos assumidos pelo Estado estão consagrados nos contratos de concessão e subconcessão e a sua determinação em cada período de tempo não depende de gestão ou acompanhamento pelo InIR, I.P.. O InIR, I.P., acompanhando a gestão dos contratos, conhece os encargos previstos para cada uma das concessões, tendo aliás oportunamente reportado ao Tribunal de Contas os valores em causa, em Janeiro de 2011 (quadros 4.a) e 4.b), por ano, a preços correntes e constantes, de acordo com os casos base iniciais e com os casos base actualizados.

Adicionalmente, o InIR, I.P. tomou conhecimento e analisou os encargos previstos nas minutas de contratos de subconcessão que lhe foram submetidos.

No que se refere aos processos de Reposição de Equilíbrio Financeiro (REF) estes não são, como é manifesto, previsíveis por natureza, pelo que não podem nem devem ser incluídos numa análise prospectiva de risco de uma concessão.

Ao invés, o InIR, I.P. conhece os processos e encargos de REF daqueles casos em que teve participação, sobre eles assumindo plena responsabilidade pelos seus pareceres e decisões – nomeadamente no caso da análise do pedido de REF relativo à Ligação a Caminha, no âmbito da concessão Norte Litoral, que veio a ser objecto de acordo em que o Estado, aliás nos termos da lei, foi representado por uma Comissão de Negociação, a quem o InIR, I.P. reportou em devido tempo os resultados da sua análise - e nos diversos casos em que o InIR, I.P. rejeitou liminarmente outros pedidos de REF, tendo em relação aos restantes, concluídos ou já em processamento quando o InIR, I.P. iniciou a sua actividade, e em cuja análise e/ou negociação não participou ou não foi chamado a participar, conhecimento sumário a posteriori, obtido junto da EP, S.A. ou da tutela, conforme o InIR, I.P. explicitou na resposta ao questionário sobre gestão e regulação das infra-estruturas rodoviárias, enviado ao Tribunal de Contas no dia 14-05-2010 e 23-06-2010 através dos ofícios ref.ªs S/2010/2545 e S/2010/3080.

N.º 508 269 776



Ponto 31 – *“Por último, assinala-se a ineficácia do poder sancionatório do InIR, I.P. dado que, até à data, não obstante a verificação de um conjunto de incumprimentos contratuais, este instituto não obteve qualquer receita de multas propostas, dado que estas continuam a aguardar pela decisão da tutela. De facto, o exercício das funções de concedente é desempenhado pelo InIR, I.P. de forma insuficiente, sem mostrar evidências de ser eficaz.”*

A afirmação do Tribunal é abusiva e desprovida de fundamentação. O InIR, I.P. cumpre escrupulosamente todos os procedimentos que a lei impõe. O mesmo se aplica aos Contratos de Concessão. Não se vislumbra que outras acções poderia o InIR, I.P. ter tomado para evitar ser qualificado como pouco eficaz e insuficiente na sua actuação, pelo Tribunal.

Quanto à aplicação de multas propostas pelo InIR, importa precisar nesta data que:

- a) A Tutela aplicou uma multa contratual à BRISA por incumprimento da obrigação de disponibilização de livro de reclamações aos utentes nas praças de portagem; a BRISA interpôs providência cautelar que corre seus termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra;
- b) Permanece apenas aguardando decisão a aplicação de multa contratual à BRISA por incumprimento das suas obrigações contratuais relativamente ao processo “A1 – Sublanço Santarém/Torres Novas – Beneficiação e alargamento da plataforma da AE de 2x3 vias.

Ponto 32 – *“Em síntese, ao nível da actividade de gestão e regulação dos contratos, constatou-se o seguinte: ...”*

Neste ponto, o Tribunal elabora um conjunto de constatações relacionadas com a actividade de gestão e regulação dos contratos, que cumpre comentar:

- *“O InIR, I.P. não demonstrou evidência de efectuar uma avaliação do desempenho dos contratos de concessão face ao caso-base contratado”*



A afirmação do Tribunal é falsa. De facto, o InIR, I.P. vem demonstrando ao Tribunal que efectua regularmente a avaliação dos contratos de concessão, designadamente pela comparação de indicadores económico-financeiros relevantes entre os casos base iniciais, actualizados e reformulados, demonstrando essa que ficou evidenciada com o vasto conjunto de quadros remetidos ao Tribunal em Janeiro de 2011 e que não foram considerados, por razões que se desconhecem, na elaboração do presente Relatório Preliminar;

- *"O InIR, I.P. não tem autonomia na gestão dos contratos de concessão"*

A afirmação do Tribunal é incorrecta porque não considera o enquadramento legal do InIR, I.P. O InIR, I.P. vem desenvolvendo a sua actividade de acordo com o regime legal a que se encontra sujeito, resultante da concepção do NMGFSR;

- *"Relativamente às concessionárias, o InIR, I.P. exerce um poder sancionatório limitado"*

A afirmação do Tribunal é errada. O InIR, I.P. exerce o poder sancionatório previsto na lei e nos contratos, a que se encontra sujeito e vinculado;

- *"O InIR, I.P. não identificou, nem quantificou, por cada concessão, os eventuais montantes deduzidos a título de encerramento das vias"*

A afirmação do Tribunal é incorrecta. Anteriormente à revisão dos contratos das ex-SCUT's, que teve lugar em 2010, apenas estes previam a possibilidade de deduções, caso ultrapassassem a bolsa de horas estabelecida nos respectivos contratos, o que não ocorreu.

- *"O InIR, I.P. apesar de receber da EP, S.A. os relatórios de sinistralidade das diversas concessões, não aplicou, até ao momento, qualquer penalização ou prémio"*

Esta afirmação é absolutamente falsa e demonstra desconhecimento dos contratos de concessão. Foram apuradas pelo InIR, I.P. todas as penalizações e prémios por sinistralidade resultantes das regras estabelecidas nos Contratos de Concessão do Estado, relativamente a 2008 e 2009.

N.º 508 269 776





Para além disso, os índices de sinistralidade que dão origem às penalizações e prémios devem calculados com base nos dados oficiais de sinistralidade da ANSR, e não nos dados de sinistralidade das concessionárias.

O InIR, I.P. só recebe da EP, S.A. relatórios de sinistralidade relativos à própria EP, S.A. e às suas subconcessões, recebendo das outras concessões directas do Estado os seus próprios relatórios de sinistralidade.

Em relação à EP, S.A., foram apurados, em Maio de 2010, todos os indicadores (sinistralidade, níveis de serviço e ambientais) previstos no Contrato de Concessão, tendo sido aplicados 30 pontos de prémio por sinistralidade em 2009, conforme consta do próprio Quadro 5, pág. 33, do Relatório do Tribunal de Contas. Aliás, esta informação é apresentada ali com erro, como se se tratasse de 30 pontos de penalização e não de prémio, erro este que não constava do quadro remetido pelo InIR, I.P. em resposta ao questionário do Tribunal. Em relação às outras concessões directas do Estado, foram apurados prémios por sinistralidade para a Brisal, em 2008 e 2009.

- "O InIR, I.P encontra-se, ainda, a desenvolver o sistema de monitorização dos regimes de penalidades e incentivos constantes dos contratos de concessão, não tendo aplicado nenhuma penalização ou prémio por incumprimento ou cumprimento das externalidades ambientais"

A afirmação do Tribunal é falsa e demonstra desconhecimento do conteúdo dos contratos de concessão. Efectivamente, apenas o contrato de Concessão da EP, S.A. (Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de Novembro) com o Estado, determina um regime de penalidades específico relativo às externalidades ambientais, **com indicadores e metas perfeitamente estabelecidos.**

De acordo com os mesmos, o InIR, I.P. aplicou 20 pontos de penalização por incumprimento das externalidades ambientais à EP, S.A. em 2009, aliás, como consta no próprio Relato do Tribunal (Quadro 5), em conformidade com a resposta que o InIR, I.P. enviou à data do questionário.

Ou seja, existe um mecanismo claro e objectivo com definição das metas que a concessionária geral – EP, S.A. - está obrigada a cumprir, assim como das penalidades que devem ser aplicadas.

Nenhuma das restantes concessionárias se encontra obrigada a qualquer tipo de registo ou reporte de externalidade ambientais, como se pode compreender da simples leitura de cada um dos contratos em vigor.

Em conclusão, o InIR, I.P. cumpriu com o estipulado no Contrato de Concessão EP, S.A., implementando os mecanismos de controlo que lhe permitem verificar o cumprimento dos indicadores previstos contratualmente e aplicar, como já aconteceu, as penalizações e prémios previstos no Contrato de Concessão EP, S.A.. São esses, por exemplo, os seguintes:

1. Obrigando a concessionária geral - EP, S.A. - à entrega de um relatório com os resultados da monitorização das externalidades ambientais;
 2. Avaliando os dados entregues tendo em consideração as metas que têm de ser atingidas de acordo com o Contrato de Concessão;
 3. Penalizando a concessionária geral – EP, S.A. em conformidade com o estipulado, com a aplicação de uma penalização de 20 pontos.
- *"O InIR, I.P. efectua o tratamento estatístico das reclamações mas não realiza inspecções sobre os sistemas de reporte de reclamações existentes nas concessionárias"*

A afirmação do Tribunal é incorrecta. Todos os processos do sistema de reporte de reclamações existentes nas concessionárias são submetidos ao InIR, I.P. através de uma plataforma específica criada para a Gestão de Reclamações (SGR).

Esta aplicação, que reside no InIR, I.P., permite fiscalizar a troca de correspondência entre as concessionárias e os utentes, os tempos de resposta, e se foi prestado ao utente todo o esclarecimento e/ou resolução da situação que motivou a reclamação, bem como se houve ressarcimento de danos aos utentes lesados, quando exista lugar ao mesmo.



A plataforma criada pelo InIR, I.P., cuja utilização pelas concessionárias tem carácter obrigatório, permite o InIR, I.P. auditar os sistemas de reporte de reclamações da responsabilidade das operadoras e intervir nos casos em que considera que a resposta à reclamação não foi a adequada.

Se o InIR, I.P. considerar que a resposta não se encontra em conformidade com as adequadas condições de segurança e circulação rodoviária, o processo de reclamação é destacado para tratamento pela área técnica responsável, para efeitos de fiscalização e intervenção junto da concessionária.

- "O InIR, I.P. não efectua uma avaliação integrada, por contrato, do desempenho das concessionárias"

A afirmação do Tribunal é falsa. O InIR, I.P. fiscaliza a execução dos objectivos contratualizados nos contratos de concessão que os fixam, verifica o tempo de resposta ao utente, o encerramento de processos, o ressarcimento de danos aos lesados e avalia a necessidade de implementação de medidas correctivas, nomeadamente sinalização, pavimento, bandas sonoras, entre outros.

Através da plataforma informática referida no ponto anterior, não são só enviadas as reclamações registadas nos livros - **única obrigação contratual** - como todo o universo de reclamações recebidas nas concessionárias pelos diversos canais, permitindo uma maior eficiência na obtenção da informação relativa à Rede Rodoviária Nacional e aferir da qualidade do serviço prestado por cada operadora do serviço rodoviário.

No Relatório de Reclamações de 2009, publicado no site do InIR, I.P., são apresentados indicadores de desempenho das várias concessionárias, de forma integrada com base nos dados constantes da plataforma criada para a Gestão de Reclamações.

N.º 508 269 776



- "O InIR, I.P. revelou desconhecer o volume de encargos do Estado em cada concessão/subconcessão"

A afirmação do Tribunal é falsa. Na realidade o InIR, I.P. conhece a informação constante dos contratos e aquela que recebe da EP, S.A., no caso das subconcessões, e dos concessionários directos do Estado, nos restantes casos.

Recorde-se que os encargos com as SCUTs não eram, contratualmente, fixos, apenas podendo ser antecipado o montante previsto no cenário dos Casos Bases, e recorda-se, também, que só em Julho de 2010 foram fechadas as renegociações de contratos que criaram e fixaram novos encargos para o Estado.

Saliente-se, por outro lado, que no modelo decorrente de tais renegociações, os encargos com concessões não são encargos directos do Estado, que o InIR representa, mas antes da EP, S.A., que o InIR fiscaliza e regula.

- "O InIR, I.P. revelou desconhecer o historial de cada concessão"

A afirmação do Tribunal é falsa e absolutamente insubstanciada no Relatório Preliminar. O InIR, I.P. conhece o historial de cada concessão, relativamente à fase anterior à criação do próprio InIR, I.P., recorrendo à documentação histórica e à colaboração técnica da EP, S.A..

- "O InIR, I.P. exerce a fiscalização sobre a EP, S.A. sem a possibilidade de conhecer a génese das obrigações contratuais dos contratos de subconcessão daquela empresa (não acompanha directamente os respectivos processos de concurso)"

A afirmação do Tribunal é incorrecta por não considerar o enquadramento legal do InIR, I.P.. A actividade do InIR, I.P. nesta matéria está limitada pelo facto de, nos termos da lei, não lhe competir exercer um acompanhamento directo dos diversos processos de concurso público que antecedem a contratação de cada subconcessão da EP, S.A..

Esse é, aliás, o regime que decorre directamente da Base 32 do Contrato de Concessão da EP, S.A., citado integralmente no Relatório Preliminar. Não é possível, imputar ao InIR, I.P. a ausência de um comportamento que a lei não prevê e que, em bom rigor, configura de outra forma.

Recorda-se que, nos termos da Base 32 da concessão da EP, S.A., esta concessionária apenas deve comunicar ao InIR, I.P., até 31 de Março e até 30 de Setembro de cada ano, os concursos para a atribuição de subconcessões em regime de parceria público-privada que lançará no decurso do semestre natural seguinte, devendo manter o InIR, I.P. informado sobre o decurso dos concursos referidos, sem que esteja previsto outro mecanismo formal de exercício de competência pelo InIR, I.P. relativamente à decisão de concepção e/ou lançamento de concursos para subconcessão através de parceria público-privada.

A única aprovação do InIR, I.P. a que a EP, S.A. fica sujeita neste processo surge no fim do procedimento de concurso – é apenas prévia à contratação, e não à concepção ou ao lançamento – e incide sobre as minutas dos contratos que, celebrados ao abrigo do regime de subconcessão, revistam a forma de contratos de subconcessão ou representem um encargo superior a 15% do orçamento anual de investimento da EP, S.A..

A avaliação crítica a este sistema não pode, porém, ser assacada ao InIR, I.P..

- *"O InIR, I.P. não se encontra em posição de defender, por si só, o interesse do Estado concedente aquando da avaliação da manutenção do interesse em contratar novas PPP"*

A afirmação do Tribunal é errada. O InIR, I.P. não pode realizar aquilo que a lei lhe impede ou não lhe comete. Conforme foi demonstrado acima, o InIR, I.P. não é chamado, pela lei ou por contrato, pela tutela ou pela EP, S.A., a pronunciar-se sobre a concepção e a contratação das subconcessões.



- "O InIR, I.P. não procede a uma análise de risco efectiva na óptica do concedente, por cada contrato de concessão"

A afirmação do Tribunal é errada. A única matriz de risco de cada concessão é a que resulta de cada contrato, que o InIR, I.P. conhece em cada momento em detalhe e sem reservas, e que dispõem claramente quanto a todos os riscos relevantes: projecto, construção, expropriações, operação e manutenção, equilíbrio financeiro e força maior, cumprimento defeituoso e incumprimento, cessação antecipada, etc.

A lei não comete ao InIR, I.P. qualquer competência ou atribuição de análise de risco no lançamento de novas parcerias, nem aliás tal teria qualquer sentido, atentas as competência do Governo e, no caso concreto das concessões a lançar pela EP, S.A., o controlo accionista fixado no Contrato de Concessão sobre, justamente, os novos concursos e as novas estradas a construir, manter ou reformular.

Como é sabido, o controlo accionista da EP, S.A. é exercido em conjunto pelo MOPTC e pelo MF, não pelo InIR, I.P..

2.3 O papel do InIR, I.P. no âmbito da avaliação da sustentabilidade das subconcessões da EP, S.A.

Ponto 47 – "Sobre esta problemática, o InIR, I.P., apesar de deter legalmente competências para emitir pareceres sobre as concessões e subconcessões rodoviárias, não demonstrou evidência de proceder a qualquer avaliação da sustentabilidade financeira e do value for money do Programa de subconcessões da EP, S.A., invocando o facto de não configurar a natureza de entidade reguladora independente e de estar sujeito à tutela e superintendência do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações."

A afirmação do Tribunal é falsa. Não é verdade que o InIR, I.P. tenha invocado, quanto a este ponto específico, a sua natureza não independente. Esse tema da não-independência foi tratado nas respostas de 2010 ao questionário do Tribunal de Contas



como um ponto prévio, aliás na tentativa de esclarecer o Tribunal, cujo entendimento contrário não tem qualquer suporte legal, e que era portanto relevante para uma correcta caracterização institucional do InIR, I.P. e transversal ao entendimento das demais respostas, e não para a emissão de pareceres sobre as subconcessões rodoviárias em concreto.

O InIR, I.P. referiu expressamente nas respostas aos questionários do Tribunal e reitera e reforça agora, as condições legais e práticas em que pode exercer as suas obrigações relativamente à aprovação das minutas dos contratos de subconcessão.

No que toca à aprovação dos contratos reformados, a postura do InIR, I.P. foi clara: não tendo recusado a aprovação ao contrato original, não havia nos contratos reformados razões objectivas ou de oportunidade que justificassem uma reanálise em sentido negativo.

Quanto à análise da sustentabilidade financeira e *value for money* das concessões, existe informação publicitada pela EP, S.A., a qual assegurou a elaboração de estudos de viabilidade económico-financeira, de estudos de impacto económico (análise custo-benefício) e comparadores públicos para todas as subconcessões.

2.4 Papel do InIR, I.P. no âmbito da problemática relativa à renegociação de contratos/introdução de portagens reais

Ponto 52 – *"No âmbito do processo de renegociação dos contratos SCUT, verificou-se que o InIR, I.P. não mostrou evidência de ter efectuado a avaliação dos presumíveis impactos sócio-económicos resultantes da introdução de portagens naquelas concessões, evitando, assim, assumir qualquer papel no domínio da defesa dos direitos dos utentes, conforme previsto nas suas atribuições, invocando em sua defesa o estatuto de entidade reguladora de natureza 'não independente'".*

A afirmação do Tribunal é errada, assentando em premissas falsas. Por um lado, a ligação feita no Relato entre a introdução de portagens e a defesa dos direitos dos utentes só pode residir num lapso de configuração jurídica do que são direitos dos utentes.



Com efeito, não se descortina qualquer direito dos utentes a que as vias não portajadas num certo momento mantenham, para sempre, tal estatuto e por isso não se descortina qualquer plano de análise relacionado com o direito do consumidor relativamente à decisão governamental de introduzir portagens em algumas concessões de portagem virtual.

Por outro lado, o papel do InIR, I.P. na defesa dos direitos dos utentes desenvolve-se no plano da relação entre as concessionárias (sujeitas à jurisdição do InIR, I.P.) e os utentes, e não no plano da relação entre o Estado e os utentes.

Importa ainda clarificar que as decisões de introduzir portagens nas SCUT Costa de Prata, Grande Porto e Norte Litoral foram tomadas pelo Governo em data anterior à própria constituição do InIR, I.P..

Ponto 54 – *"Todas estas condições foram negociadas através de ajustes directos, sem qualquer procedimento competitivo, numa altura em que o Estado se encontrava enfraquecido do ponto de vista negocial. Estas negociações vieram a traduzir-se, formalmente, em aditamentos aos contratos de concessão iniciais"*

A afirmação do Tribunal é destituída de qualquer racional jurídico. O InIR, I.P. confessa a sua completa incapacidade de compreender a referência ao facto de as renegociações de contratos de concessão, com vista à introdução de portagens, terem decorrido "por ajuste directo" ao invés de "procedimento competitivo".

O InIR, I.P. não conhece nenhuma modalidade jurídica prevista na lei portuguesa ou existente na União Europeia em que a renegociação de um contrato anteriormente firmado entre o Estado e um particular não decorra por "ajuste directo" e ocorra com o recurso a concurso em que podem, por definição, participar outras entidades.

Seria natural e lógico, confinarmos o nosso contraditório às Observações e Conclusões do Relatório Preliminar. Contudo, a gravidade de algumas afirmações do Tribunal contidas no Corpo do Relato, cremos bem, elas próprias indutoras de algumas das

N.º C. 508 269 776





Conclusões indevidas, exigem que o InIR, I.P. comente e manifeste a sua posição crítica sobre o que considera ser uma avaliação errada sobre o seu desempenho.

II CORPO DO RELATO

4.1 Vistorias/Inspeções realizadas

Ponto 119 – *"Atente-se que a inexistência de um conjunto de procedimentos comuns definidos pelo InIR, I.P., a adoptar na realização das inspeções, tem como efeito negativo o facto de as mesmas poderem, eventualmente, ser realizadas segundo critérios de oportunidade e de sensibilidade."*

A afirmação do Tribunal é errada. Todas as concessões têm PCQ e MOM aprovados. É, aliás, uma obrigação que decorre dos contratos de concessão.

São esses os documentos que contêm os indicadores exigidos ao desempenho das concessionárias e que são seguidos para as acções inspectivas.

Não há critérios de oportunidade nem de sensibilidade a serem usados. Os critérios são claros e objectivos e decorrem das obrigações contidas no MOM e PCQ de cada concessão.

Os relatórios de inspecção demonstram, aliás, uma estrutura consolidada, uniforme e com procedimentos comuns, quanto aos vários aspectos inspeccionados. Estas Inspeções obedecem a regras de Boas Práticas ao nível europeu.

Nesse sentido o InIR, I.P., após a transposição da Directiva Comunitária que também realizou em 2010 sobre a matéria, já produziu o documento (proposta de decreto regulamentar), que regulamentará no futuro esta actividade, bem como o Manual Técnico de apoio a esse regulamento.

Estas acções inspectivas seguem uma metodologia uniforme e abordam sistematicamente um conjunto de aspectos comuns em todas as infra-estruturas, e no que se relaciona com a segurança rodoviária.



5.2 Nível de Serviço das Vias

"O InIR, I.P. ainda não desenvolveu um conjunto de parâmetros que lhe permita aferir os níveis de serviço registado nas vias".

A afirmação do Tribunal é falsa e revela desconhecimento sobre as metodologias definidas nos contratos de concessão para apuramento do cálculo dos níveis de serviço.

Antes de mais interessa referir que a questão sobre a qual o InIR, I.P. elaborou a sua resposta, e que foi colocada pelo Tribunal no seu primeiro questionário, incidia sobre o controlo de tráfego e não sobre os níveis de serviço.

Depois interessa esclarecer o seguinte:

1. O Contrato de Concessão da EP, S.A., estabelece de forma muito clara a metodologia para apuramento dos níveis de serviço;
2. O nível de serviço a assegurar é calculado de acordo com a metodologia do HCM (*Highway Capacity Manual*);
3. Os itinerários principais deverão garantir o nível B, e as estradas da rede nacional complementar e da rede regional o nível C;
4. Entre 2007 e 2010 o grau de cumprimento dos níveis de serviço é efectuado por amostragem em 88 secções, estando perfeitamente definidos no anexo 2 ao Contrato de Concessão da EP, S.A., quer as secções de amostragem, quer a penalização a considerar em função do tipo de via e da percentagem da extensão em que se verifica o incumprimento. Tal foi expresso na resposta enviada pelo InIR, I.P.;
5. A metodologia para apurar os níveis de serviço foi seguida pelo InIR, I.P., relativamente ao Relatório apresentado no 1º trimestre de 2010, prazo respeitado pela EP, S.A. em conformidade com o Contrato de Concessão;
6. De acordo com os mesmos, o InIR, I.P. aplicou 10 pontos de penalização por incumprimento dos níveis de serviço à EP, S.A. em 2009, aliás, como consta no

N.º C. 508 269 776





próprio Relato do Tribunal (Quadro 5), em conformidade com a resposta que o InIR, I.P. enviou à data do questionário.

Assim, **é igualmente falsa a afirmação ainda referida pelo Tribunal relativamente a este assunto** de que *“o Estado concedente está a assumir o risco de negócio destes contratos uma vez que não dispõe de um sistema de monitorização plenamente estabelecido, que lhe permita a detecção primária de situações de incumprimento contratual”*.

No caso do Contrato de Concessão da EP, S.A., o cálculo dos níveis de serviço nas secções amostrais, e de acordo com a metodologia aplicada (HCM), é realizado no início de cada ano e tem por base as características do tráfego no ano anterior. Os valores das penalizações não resultam assim de monitorizações dos níveis de serviço ao longo do ano, tal como é **erradamente** referido no Relatório do Tribunal .

Assim, só se pode concluir que o InIR, I.P. cumpriu com o estipulado nos Contratos de Concessão:

No Contrato de Concessão da EP, S.A.,

1. Obrigando a concessionária geral – EP, S.A. - à entrega de um relatório com os resultados da monitorização dos Níveis de Serviço;
2. Avaliando os dados entregues tendo em consideração as metas que têm de ser atingidas de acordo com o Contrato de Concessão;
3. Penalizando a concessionária geral – EP, S.A. em conformidade com o estipulado, de que resultou a aplicação de uma penalização de 10 pontos.

No caso dos Contratos revistos das concessões do Grupo Ascendi e da Norte Litoral,

4. O nível de serviço que as concessionárias têm de respeitar foi apurado e calculado no final de 2010, bem como as respectivas deduções de pagamentos de disponibilidade.

Em conclusão, a metodologia para cálculo dos níveis de serviço está perfeitamente identificada, não necessitando o InIR, I.P. de *“desenvolver um conjunto de parâmetros”* como é referido pelo Tribunal.



5.7 Satisfação dos utentes

"O InIR, I.P. não dispõe de qualquer ranking de avaliação do desempenho por contrato"

A afirmação do Tribunal é falsa. A avaliação feita pelo Tribunal ao Relatório de Avaliação da Satisfação do Utente (RSU) relativo às Auto-estradas de Portugal, datado de 2009, enviado na sua versão integral, **enferma de erro grave quanto à sua conclusão**, pois aquele relatório integra os valores médios dos índices de satisfação dos utentes desagregados por concessionária e por contrato, assim como um ranking por concessionária (página 122 do RSU), incluindo ainda as respectivas recomendações de melhoria de desempenho, na óptica do utente.

A metodologia seguida no inquérito efectuado aos utentes é a usada internacionalmente (ECSI – European Customer Satisfaction Index), permitindo comparar os resultados de Portugal com outros países assim como comparar o sector rodoviário com outras *utilities* (telecomunicações, energia, etc.).

6 MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO FINANCEIRO DOS OPERADORES DO SISTEMA

"O InIR, I.P. não procede a uma monitorização da situação económico-financeira das concessionárias, no sentido de aferir do nível de risco dos respectivos contratos na óptica do concedente.

O InIR, I.P. não procede, igualmente, à avaliação do desempenho económico-financeiro das concessionárias, na medida em que não compara os desvios ocorridos entre o caso base contratado e a execução real do projecto."

As afirmações do Tribunal são erradas. O InIR, I.P. procede regularmente a uma monitorização da situação económico-financeira das concessionárias, bem como à avaliação do desempenho económico das concessionárias, comparando os desvios

entre os casos base contratados e a execução real dos projectos, para a generalidade das rubricas relevantes que afectam o desempenho das concessionárias

Apesar de o Relatório Preliminar do Tribunal ser emitido em Fevereiro de 2011, esta conclusão baseia-se em dados recolhidos até Julho de 2010, ignorando os pedidos de esclarecimento do Tribunal e as informações remetidas pelo InIR, I.P. posteriormente àquela data.

O trabalho desenvolvido consistiu na recolha e tratamento de elementos presentes nos Casos Base das diversas concessões rodoviárias, bem como de cálculos elaborados pelo InIR, I.P. decorrentes desses mesmos Casos Base.

A informação, preparada nos termos solicitados pelo Tribunal de Contas abrangeu as concessões: Oeste, Norte, Grande Lisboa, Túnel do Marão, Lusoponte, Douro Litoral, Litoral Centro, Beira Interior, Algarve, Costa de Prata, Interior Norte, Beiras Litoral e Alta, Norte Litoral, Grande Porto.

Não foi incluído neste trabalho a análise das Concessões EP, S.A. e Brisa, por não existirem Casos Base associados ao seu desempenho.

Salientam-se as seguintes análises comparativas elaboradas pelo InIR, I.P. E remetidas ao Tribunal em relação a cada uma das concessões supra identificadas:

- Rubricas dos Casos Base (Iniciais e Actualizados);
- 2.1.1.a) Valor do Investimento - CAPEX (CF s/ IVA) Casos Base Iniciais;
- 2.1.1.b) Valor do Investimento - CAPEX (CF s/ IVA) Casos Base Iniciais;
- 2.1.2.a) Valor do Investimento - CAPEX (CF s/ IVA) Casos Base Ajustados / Renegociados (real até 2009, previsões concessionárias após 2010, inclusive);
- 2.1.2.b) Valor do Investimento - CAPEX (CF s/ IVA) Casos Base Ajustados / Renegociados (real até 2009, previsões concessionárias após 2010, inclusive);
- 2.2.1.a) Valor de Operação e Manutenção - OPEX (DR) Casos Base Iniciais;
- 2.2.1.b) Valor de Operação e Manutenção - OPEX (DR) Casos Base Iniciais;

Amu



- 2.2.2.a) Valor de Operação e Manutenção - OPEX (DR) Casos Base Ajustados / Renegociados (real até 2009, previsões concessionárias após 2010, inclusive);
- 2.2.2.b) Valor de Operação e Manutenção - OPEX (DR) Casos Base Ajustados / Renegociados (real até 2009, previsões concessionárias após 2010, inclusive);
- 2.3.1.a) Valor de IRC - Casos Base Iniciais (DR);
- 2.3.1.b) Valor de IRC - Casos Base Iniciais (DR);
- 2.3.2.a) Valor de IRC - Casos Base Ajustados / Renegociados (DR real até 2009, previsões concessionárias após 2010, inclusive);
- 2.3.2.b) Valor de IRC - Casos Base Ajustados / Renegociados (DR real até 2009, previsões concessionárias após 2010, inclusive);
- 2.4. Estrutura de Financiamento - Casos Base Iniciais;
- 3.a) Desembolsos e Reembolsos de Fundos Accionistas - Casos Base Iniciais;
- 3.b) Desembolsos e Reembolsos de Fundos Accionistas - Casos Base Atualizados (real até 2009, previsões concessionárias após 2010, inclusive);
- 4.a) Indicadores de VALs e TIRs na óptica das concessionárias - Casos Base Iniciais;
- 4.b) Indicadores de VALs e TIRs na óptica das concessionárias - Casos Base Ajustados / Renegociados (real até 2009, previsões concessionárias após 2010, inclusive);
- 5.a) Encargos com concessões - Casos Base Iniciais (CF s/ IVA);
- 5.b) Encargos com concessões - Casos Base Ajustados / Renegociados (CF s/ IVA, real até 2009, previsões concessionárias após 2010, inclusive);
- 6.1.a) Montante global de receitas de portagens reais a arrecadar pelas concessionárias - Casos Base Iniciais (DR s/ IVA);
- 6.1.b) Montante global de receitas de portagens reais a arrecadar pelas concessionárias - Casos Base Iniciais (DR s/ IVA);

N.º C. 508 269 776



- 6.2.a) Montante global de receitas de portagens reais a arrecadar pelas concessionárias - Casos Base Ajustados / Renegociados (DR s/ IVA real até 2009, previsões concessionárias após 2010, inclusive);
- 6.2.b) Montante global de receitas de portagens reais a arrecadar pelas concessionárias - Casos Base Ajustados / Renegociados (DR s/ IVA real até 2009, previsões concessionárias após 2010, inclusive);
- 7.1.a) Montante global de receitas acessórias - Casos Base Iniciais (DR s/ IVA);
- 7.1.b) Montante global de receitas acessórias - Casos Base Iniciais (DR s/ IVA);
- 7.2.a) Montante global de receitas acessórias - Casos Base Ajustados / Renegociados (DR s/ IVA real até 2009, previsões concessionárias após 2010, inclusive);
- 7.2.b) Montante global de receitas acessórias - Casos Base Ajustados / Renegociados (DR s/ IVA real até 2009, previsões concessionárias após 2010, inclusive);

7.1 Acompanhamento da matriz de risco

Ponto 210 – *"Conforme, resulta claro da resposta do InIR, I.P, este não procedeu a qualquer avaliação dos riscos assumidos pelo Estado, bem como dos seus impactos financeiros ao nível de diferentes cenários macro e microeconómicos, pelo que não existem quaisquer relatórios, pareceres e informações inerentes aos mesmos. "*

A afirmação do Tribunal é incorrecta. Os riscos contratuais na óptica do concedente resultam dos contratos celebrados entre o Estado e as concessionárias, não tendo o InIR, I.P. tido intervenção nesses contratos.

O InIR, I.P. procede ao acompanhamento individual de cada uma das concessões, monitorizando o cumprimento dos indicadores relevantes definidos contratualmente, conforme se constata pelos indicadores remetidos ao Tribunal de Contas em Janeiro de 2011.



7.2 Processos de Reposição do Equilíbrio Financeiro das Concessões

Ponto 227 – “O InIR, I.P. enquanto entidade reguladora com atribuições para contribuir para a definição das políticas do sector e aconselhar o Governo sobre as matérias agora em análise¹, não participa nos processos de reequilíbrio financeiro, sendo a sua actuação limitada apenas à aprovação dos valores que a EP, S.A. lhe apresenta.”

A afirmação do Tribunal é incorrecta e carece de fundamento. O InIR, I.P. só se limitou à aprovação de valores apresentados pela EP, S.A. para pedidos que já se encontravam sob instrução da EP, S.A. aquando do início da actividade do InIR, I.P..

No âmbito temporal de existência e exercício do InIR, I.P. desde 2008, este Instituto:

- rejeitou liminar e fundamentadamente um número substancial de pedidos de REF;
- instruiu o pedido de REF da Ligação a Caminha no âmbito da concessão Norte Litoral; e
- representou o Estado Concedente em dois tribunais arbitrais desencadeados pelas AEA e Lusoponte, por PREFs relativos a TRIR e às guardas de segurança de motociclistas.

Na instrução do pedido de REF da Ligação a Caminha o InIR, I.P. efectuou uma análise detalhada e fundamentada dos factos geradores e dos comprovativos de gastos apresentados pela concessionária, tendo emitido em 23 de Julho de 2010 o parecer com a ref.ª S/2010/3086 dirigido à Comissão de Negociação nomeada nos termos da lei, sem prejuízo de ter recorrido a – esses, sim - pareceres técnicos, e obtido informação histórica junto da EP, S.A., em função da suas valências técnicas e do envolvimento da EP, S.A. ao tempo da ocorrência dos factos e de fases anteriores dos processos.

Deve salientar-se que, dos três processos listados no Quadro 8 do Relatório Preliminar, o processo relativo à Auto-estradas do Atlântico terminou já em Julho de 2010 com

¹ Conforme alínea a), do n.º 2, do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 148/2007, de 27 de Abril.





uma sentença arbitral parcialmente favorável ao Estado, conforme informação prestada ao Tribunal.

Ponto 228 – *“Em síntese, o InIR, I.P., I.P. efectua apenas uma gestão e acompanhamentos formal dos processos de reequilíbrio financeiro das concessões, pelo que se conclui que acrescenta pouco valor à actividade de gestão dos riscos do Estado concedente associada aos REF.”*

A afirmação do Tribunal é incorrecta. Não se pode concordar com a afirmação de que o InIR, I.P. “acrescenta pouco valor à actividade de gestão do risco do Estado Concedente associados aos REF”, quando na análise do pedido de REF relativo à Ligação a Caminha, no âmbito da concessão Norte Litoral, a sua análise exaustiva dos factos geradores e comprovativos possibilitou à comissão de negociação rejeitar, por insuficiência de provas, € 6 milhões de um pedido total de € 9,5 milhões de REF ao Estado Concedente.

Além de que, desde o início das suas actividades, o Instituto actuou também activamente na rejeição liminar de diversos pedidos de REF.

A adjectivação utilizada em vários momentos para a caracterização da actividade do InIR, I.P., induz qualquer leitor do Relatório, a ideia de que se trata de um organismo insuficiente, ineficaz e que não zela pelos interesses do Estado. Refutamos veementemente esta ideia. O Contraditório que elaboramos é o testemunho de um InIR, I.P., que malgrado o seu recente historial e as dificuldades de instalação, preencheu em várias frentes o espaço que lhe competia na exacta medida das suas atribuições.

O InIR será sempre um garante do interesse público e o seu desempenho, pauta-se e sempre se pautará pelas competências que a lei lhe confere e não outras. Também entendemos que as conclusões de uma auditoria devem cingir-se a matéria de facto e de direito, e não a matéria de opinião, como ocorre, a nosso ver, inadvertidamente, no Relatório, em alguns casos.



Esperamos que este contributo, em muitos casos esclarecedor e explicativo, permita ajuizar sobre as considerações, a nosso ver, frágeis que o Tribunal tece, sobre a instituição em várias citações do seu Relatório Preliminar.

Com os melhores cumprimentos, *Alberto Moreno*,

O Presidente do Conselho Directivo

Alberto Moreno
Alberto Moreno

N.º C. 508 269 776





4. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da EP – Estradas de Portugal, S.A., em 30 de junho de 2011*





Estradas de Portugal, S.A.

Conselho de Administração

A Assessoria,
1. Dar entrada
2. Incluir no dossiê
respectivo.

6, 5. 07. 2011

Exmo. Senhor
Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva
M. I. Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Avenida Barbosa do Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

Sua Referência:
008323Sua Comunicação de:
03.06.11Nossa referência:
2119Antecedente:
N.º ref.ª CA/1690

Saída:

Data:

30 JUN. 2011

Assunto: AUDITORIA À GESTÃO E REGULAÇÃO DE PPP PELO INIR., I.P.
RELATÓRIO PRELIMINAR
PRONÚNCIA DA E.P. – ESTRADAS DE PORTUGAL, S.A.

Atendendo ao teor da carta de V.Exª em referência e considerando a oportunidade que foi concedida à E.P. Estradas de Portugal, S.A. para se pronunciar, enquanto entidade executora, sobre o relato preliminar da auditoria realizada no âmbito do novo modelo de financiamento e gestão do sector rodoviário (NMGFSR), vimos pela presente prestar os nossos esclarecimentos ao texto em causa tendo como referência a estrutura do mesmo.

Assim:

2.1. Novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário (NMGFSR)

Neste capítulo é feita uma referência à CSR, receita própria da E.P., enquanto mera substituta das anteriores transferências orçamentais do PIDDAC e, como sendo uma receita de origem fiscal, paga por "todos os contribuintes que abastecem as suas viaturas".

Reconhece o Auditor que a existência desta receita própria da E. P. que consiste num valor fixo cobrado aos consumidores de gasolina ou gasóleo por cada litro que adquirem, proporciona uma "maior autonomia financeira e de gestão na execução do Plano Rodoviário Nacional".

Efetivamente, a CSR criada através da Lei 55/2007 de 31 de Agosto, não é um imposto, mas uma receita que ao contrário das transferências orçamentais que são fixadas anualmente, varia em função do nível de consumo dos combustíveis em causa e consequentemente da utilização da Rede Rodoviária Nacional com um nexo de causalidade inegável. Reforça-se assim o princípio do utilizador-pagador, através de um mecanismo expedito que constitui a melhor aproximação

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax:+351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





possível, na conjuntura atual e com os meios tecnológicos disponíveis, à efetiva prestação de serviço por parte da E.P.

A lei que institui a CSR é absolutamente clara ao definir esta como contra-prestação ou a contra-partida de um serviço e é completamente errado que o pagamento feito por cada utilização de combustíveis se possa confundir, de forma alguma, com a prestação de qualquer contribuinte.

Ao referir no **ponto 6** que com a criação da CSR se *“acabou por afectar, ..., as contas públicas, designadamente, o endividamento público...”*, os Auditores omitem na sua análise à anterior situação, que a criação da CSR, enquanto receita própria da E.P., S.A foi acompanhada, em simultâneo, da eliminação do encargo do Estado, nomeadamente em sede de PIDDAC, com as transferências para a E.P., S.A. que anteriormente vinha realizando todos os anos.

Propomos assim que a afirmação constante no referido ponto 6 de que com a criação da CSR se *“acabou por afectar, ..., as contas públicas, designadamente, o endividamento público...”* seja complementada por um estudo comparativo entre os valores transferidos do Orçamento de Estado no âmbito do anterior modelo e os valores da receita obtida pela E.P., através da CSR, no âmbito do modelo atual, por forma a aferir se o referido impacto foi positivo ou negativo para as contas públicas.

De modo a dar um contributo para esse estudo importa referir que antes da criação da CSR o Estado dotava a EP, por via por via do Orçamento de Estado ou por via de outros fundos, nomeadamente comunitários, das transferências financeiras necessárias para fazer face aos compromissos daquela. Assim, em 2003, 2004, 2005 e 2006, antes da implementação E.P., S.A. foi dotada respetivamente de 791, 869, 871 e 830 milhões de euros, ou seja, uma média de 840 milhões de euros anuais. Para além disso, havia ainda que ter em conta os compromissos já existentes de pagamento das PPP rodoviárias que, a partir de 2007, orçavam em cerca de 725 milhões de euros, ou seja, um incremento de mais 575 milhões de euros do que a média de pagamentos realizados às PPP entre 2003 e 2006. Assim, se o Estado mantivesse o mesmo modelo de transferência para a E.P., S.A. dos montantes necessários a fazer face aos compromissos existentes, teria de transferir anualmente, a partir de 2007, cerca de 1.415 milhões de euros.

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

2

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





De qualquer forma, trata-se de opções de política orçamental e financeira da exclusiva responsabilidade do Governo e do Estado Português, sobre as quais a E.P. não pode nem deve pronunciar-se.

Sugerimos ainda, complementarmente, que sejam avaliados os benefícios decorrentes da variação desta receita em função do nível de utilização da rede rodoviária, limitando desta forma os gastos e os investimentos a realizar anualmente pela E.P. e potenciando a eficácia e a racionalidade da gestão destes recursos, que são escassos, quando comparado com o anterior modelo. em que o nível de despesa era fixado, arbitrariamente, todos os anos, em função de critérios relacionados com a situação conjuntural do sector.

Relativamente ao referido no **ponto 7**, a EP nunca, antes ou depois da criação CSR, deixou de fazer parte do perímetro de consolidação da dívida pública, pelo que a conclusão do Auditor de imputar ao modelo a consequência de a E.P., S.A. passar a integrar o perímetro de consolidação orçamental, não é correcta.

No **ponto 8**, e conforme já foi acima referido, a CSR não é paga pelos contribuintes, mas sim pelos utilizadores das infraestruturas. Assim, deverá ser caracterizado de forma mais pormenorizada o universo dos utilizadores que suportam esta receita da E.P., dado que, do total do universo dos contribuintes nacionais, apenas uma parte são de facto consumidores de combustíveis para automóveis e que existe um conjunto de outras entidades não contribuintes, que são efetivamente utilizadores da Rede Viária e, como tal, pagam CSR à E.P., nomeadamente, os cidadãos e as entidades coletivas não nacionais e sem atividade económica no país.

Não se compreende a afirmação do **ponto 10**, relativa ao aumento do prémio de risco exigido pelos financiadores pelo facto do Concedente passar a ser a EP em vez do Estado uma vez que o que preveem alguns contratos de concessão, como é o caso da Concessão Douro Litoral e Túnel do Marão, é que esta passagem depende apenas da vontade do Estado, através de um ato administrativo, sem qualquer impacto nos prémios de financiamento ao qual a Concessionária e os bancos financiadores já deram o seu acordo.

Relativamente às 7 subconcessões lançadas e contratadas diretamente pela EP e para claramente ilustrar que a afirmação de que o prémio de risco exigido pelos financiadores aumentou nas subconcessões não é correta, importa referir que a média da Taxas Internas de Rentabilidade (TIR) acionista, exigidas pelas subconcessionárias à EP (que determinam o prémio

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax:+351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





de risco dos capitais próprios das concessionárias) é de 9,18%, inferior à média da Taxas Internas de Rentabilidade (TIR) acionista contratadas pelo Estado nas 7 anteriores SCUT, que é de 10,96%.

Obviamente, que a crise financeira internacional agravou os *spreads* praticados pelos bancos financiadores, mas que em nada influenciou a mudança das concessionárias do Estado para a EP que, como acima já foi referido, está previsto em alguns contratos de concessão, já com o acordo das concessionárias.

Importa ainda referir que os *spreads* contratados pelas subconcessões se situam entre os 1,60% e 2,75% sobre a taxa Euribor, inferiores portanto aos *spreads* contratados nos últimos meses para a dívida pública, demonstram que se fosse o Estado Português a contratar ou a renovar financiamento público para estas obras, as condições seriam mais desfavoráveis do que as existentes.

Atente-se ainda no facto das taxas de juros contratadas nos Contratos de Concessão serem hoje impossíveis de obter pelo Estado Português. De facto o que se passou no mercado financeiro mundial transcendeu o entendimento anterior sendo atualmente os investimentos avaliados em função do risco do negócio em causa e não da entidade que suporta os mesmos. O Estado Português viu agravados custos de financiamento nalguns casos de uma forma mais gravosa que os financiamentos concedidos a empresas portuguesas (casos da PT, EDP e Cimpor em operações recentes), sem que hoje seja aceitável que a garantia de libertação de *cash flows* regulares e efetivos por parte de um projeto seja condição preponderante na formação do respetivo custo financeiro.

Quanto às afirmações contidas no ponto 11, importa também aqui fazer uma comparação entre a média das maturidades das dívidas contratadas nas 7 subconcessões lançadas pela EP, que é de 22,7 anos, inferior às das 7 SCUTS, contratadas pelo Estado, que é de 24,7 anos.

Parece assim de concluir que não obstante a significativa degradação verificada ultimamente no custo de acesso a financiamentos bancários, a dívida contraída para o programa de subconcessões tem taxas muito atrativas e impossíveis de repetir no curto prazo, sendo ainda possível que, a médio prazo, com o regresso dos mercados financeiros à suposta normalidade, possam ser melhoradas as atuais condições, com um processo de refinanciamento no final do processo de construção.

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

4

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa



No **ponto 12** é reconhecida a complexidade da gestão do sector rodoviário em resultado da multiplicidade de modelos de parceria existentes, que mais não são do que a adaptação no tempo à própria complexidade dos mercados financeiros, que ao longo das últimas décadas sofreram uma evolução significativa que culminou com a atual crise, para muitos originada pelas complexas estruturas de engenharia financeira utilizadas nos mercados mundiais.

A evolução dos modelos de concessão clássicos, estabelecidos para criar ou explorar um ativo através da atribuição ao privado do respetivo direito à exploração como forma de remuneração, evoluiu, nos anos 90, para concessões em regime de utilização virtual, sendo a remuneração paga usualmente pelo Estado em vez dos utilizadores, até ao modelo PFI (*private finance initiative*) adotado para concessões em que o Estado tinha de assumir o pagamento da parte maior dos encargos, foi uma evolução do modelo contratual verificada em todo o mundo e não apenas uma originalidade portuguesa. E tal evolução teve sobretudo que ver com as crescentes necessidades de convergência orçamental, que começaram a limitar a capacidade de resposta dos Estados em face das necessidades coletivas públicas. Foi esta a circunstância que, a par da perceção do risco, determinou a escolha dos modelos, situação que ocorreu não só por toda a Europa, mas também nos EUA, na América do Sul e no continente Asiático.

O debate sobre o risco de tráfego nos modelos *project finance* que começou há já vários anos, em diversos países, e hoje, dadas as condições de disponibilização de financiamentos internacionais pelos principais organismos financiadores, é aceite pacificamente por todos os interessados no mercado que o risco de tráfego pode ser mais barato se estiver alocado ao parceiro público.

A evolução do modelo acompanhou a otimização do *value for Money*, verificando-se que nos anos oitenta e primeira década do século XXI, o risco de tráfego se comercializava a bons preços, ao contrário dos anos noventa e na atualidade, períodos em que se verifica uma tendência para a descida do tráfego, em resultado do arrefecimento da economia e da subida dos preços do petróleo.

Importa ainda precisar, neste ponto, que o modelo referido no § 4 relativo às subconcessões, assenta não só no pagamento de disponibilidade, como também no serviço, pelo que se deveria substituir a expressão "disponibilidade" por 'disponibilidade e serviço'. Este modelo engloba efetivamente estes dois pagamentos, sendo a Subconcessão do Algarve Litoral um dos exemplos em que o pagamento por serviço é claramente o mais significativo.

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

5

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax:+351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt



*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





Nos **pontos 13 e 14**, é referida a maior complexidade do atual modelo de gestão, como causa para uma maior dificuldade no exercício do controlo financeiro sobre a E.P., S.A., facto que nos parece carecer de maior precisão, dado que nos parece absolutamente correta a conclusão evidenciada pelo Auditor no final do ponto 14 de que a redução dos encargos líquidos com as PPP rodoviárias, evidenciada nos OE 2010 e 2011 resulta “...sobretudo, as receitas de portagens da E.P., S.A.”.

Efetivamente, e conforme é referido pelo Auditor, o novo modelo permitiu a revisão em baixa dos encargos plurianuais com as PPP, o que foi conseguido, não através de falta de controlo e rigor na gestão das PPP, mas sim através da renegociação dos contratos, da introdução de portagens e da integração, desde já ou a partir da data da sua reversão para o Estado, de todas as concessões rodoviárias na EP.

A EP disponibiliza todo o tipo de informação que lhe é solicitada quer quanto a encargos estimados e orçamentados quer quanto a receitas.

Importa referir que a E.P., S.A. é objeto de um escrutínio permanente e constante, por parte das entidades de nacionais de controlo e cumpre integralmente todas as suas obrigações de reporte mensal, trimestral e anual, incluindo dados sobre encargos e receitas de PPP, a organismos tão diversos como o próprio Tribunal, a Direção – Geral do Tesouro e Finanças, o GASEPC e a IGF (nomeadamente através do SIRIEF), o GPERI, o INE, a IGOPTC, a Comissão de Avaliação das Parcerias, a Parpública, e a própria comissão negociadora do auxílio financeiro internacional (troika).

Não será por falta de informação e de prestação de contas, nem por falta de instrumentos legais de controlo por parte do Estado e dos seus Serviços, que algum risco acrescido possa acontecer. Aliás, a definição de legislação própria de enquadramento das PPP, em 2003, reforçada mais tarde em 2006, não deixaram de ser resposta para alegadas insuficiências a esse nível, tal como não podem servir como razões para a ausência de controlo, alguma sofisticação do modelo que entretanto ocorreu, uma vez que, mais importante do que averiguar se os mecanismos de controlo existem é, a nosso ver, aferir da sua utilização efetiva, situação à qual a E.P. é alheia e não se deve nem pode pronunciar.

No **ponto 15**, o Auditor refere a existência de um nível de tráfego considerado suficiente, a partir do qual a remuneração das PPP não é viável em função da sua utilização, deduzindo que,

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

6

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





exclusivamente desse fato, resultou uma alteração dos modelos das parcerias contratualizadas recentemente. Para a E.P., não parece clara esta relação, tanto mais que nem todas as PPP em causa são remuneradas por disponibilidade, mas por disponibilidade e serviço (em função do tráfego); que esta forma de remuneração é uma das mais correntes a nível mundial e a questão do tráfego não pode, de forma simplista, ser reduzida à classificação suficiente/insuficiente, pois as PPP, quer sejam concessões, quer sejam subconcessões, não têm os mesmo níveis de tráfego e este constitui um entre muitos dos fatores de avaliação da viabilidade económica destes projetos.

A utilização de diversos modelos ao longo do tempo reflete assim um esforço de adaptação do país às condições globais da economia, estando Portugal, nesta matéria, a par dos seus parceiros mais evoluídos nesta área, sendo claro que a tendência atual resulta da compreensão por parte das Concessionárias da permissibilidade das suas previsões de tráfego e da consequente pressão por parte dos seus financiadores bancários para a não aprovação de propostas com risco integral de tráfego do seu lado.

Para melhor esclarecer esta questão importa clarificar que as subconcessões da EP são remuneradas em função do risco de tráfego e do risco de disponibilidade, através dos pagamentos de serviço e dos pagamentos de disponibilidade.

Os pagamentos de serviço são em função do tráfego que circula, e os pagamentos de disponibilidade em função das condições de desempenho, segurança, acesso, circulação da estrada.

Os pagamentos de disponibilidade não são uma renda fixa, e são anualmente deduzidas as falhas de desempenho e de disponibilidade e de penalidades resultante das externalidades ambientais e da sinistralidade, verificadas em cada ano.

Assim, verifica-se que a EP passou para as concessionárias não só o risco de tráfego, mas também o risco de disponibilidade (nível de serviço, condições de acesso, segurança e circulação, padrões de qualidade).

A título exemplificativo, refira-se que só apenas relativamente à componente disponibilidade, uma vez que a componente de sinistralidade ainda está a ser analisada, os pagamentos de 2010 tiveram uma penalidade de 1,6M€.

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

7

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax:+351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





Apesar de não nos parecer correta a afirmação de que do atual modelo resultam sistemas de controlo mais complexos do que os aplicáveis a modelos anteriores baseados no tráfego, congratulamo-nos com o reconhecimento que o Auditor evidencia no ponto 15, de que este modelo "...implica, agora, um maior rigor de controlo e avaliação sobre a qualidade dos serviços prestados e uma maior eficácia dos mecanismos de penalização das concessionárias no sentido de salvaguardar a mais valia dos firmados ...".

Uma clara demonstração do rigor e da boa gestão da EP nas suas subconcessões, até ao presente, é que em nenhuma delas existe qualquer pedido de reequilíbrio financeiro.

Como histórico, podemos ainda referir que das 22 concessões existentes, 9 tiveram pedidos de reequilíbrios, sendo que em nenhuma delas se trata de subconcessões lançadas e adjudicadas pela EP.

Importa ainda referir que, na sua maioria, os pedidos de reequilíbrio financeiro se deveram essencialmente a três tipos de eventos:

a) – Sobrecustos com alterações de carácter ambiental, consequência das aprovações ambientais emitidas após a assinatura do contrato, como é o caso da Concessão Interior Norte, em que a Declaração de Impacte Ambiental foi emitida já na fase de execução do contrato, e que obrigou à construção de um traçado fora do corredor, com um sobrecusto de 313M€. Este tipo situações não acontece nas subconcessões, uma vez que todas foram contratadas com todas as Declarações de Impacte Ambiental emitidas previamente, nos termos do Decreto-Lei n.º 141/2006;

b) – Sobrecustos decorrentes com alterações de construção na fase de execução do contrato, nomeadamente por solicitações das autarquias; recorde-se o caso do lanço entre Angeja e Estarreja da Concessão Costa de Prata, suspenso pelo Governo, que mandou executar, em 2004, um novo traçado a poente de Estarreja, o qual tinha um sobrecusto de construção de 311M€; no entanto, em 19 de Julho de 2006, foi publicado o Despacho n.º 15509/2006, com a decisão de se retomar o traçado inicial, sendo que esta decisão, conseguiu anular o sobrecusto de construção 311M€. Este tipo de situações, não acontece nas subconcessões, pois a estabilidade contratual é um dos fatores mais importante e a EP tem pugnado para que as concessionárias estejam a executar o contratado;

c) - Sobrecustos devido a atraso nas expropriações, que eram responsabilidade do Estado. Nas subconcessões o risco das expropriações é todo transferido para o parceiro privado.

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

8

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





No ponto 16, refere-se ainda que o método de contratação direta pode ser um método de melhor 'value for money' que o modelo PPP, sem se referir de forma objetiva as vantagens e desvantagens das diferentes opções. Parece-nos adequado esclarecer que, mesmo do ponto de vista estritamente financeiro, existe uma multiplicidade de fatores relevantes não mencionados de entre os quais não se deverá deixar de mencionar a transferência do risco de projeto, construção e financiamento, aliás como o próprio Tribunal tem defendido em anteriores posições sobre esta matéria.

Não deixa de se poder concluir que parte da argumentação usada contra o modelo PPP/PFI, constitui-se exatamente pelos mesmos termos usados no passado para, em face dos sobrecustos e trabalhos a mais em contratos desenvolvidos em modelos "procurement" tradicionais, se justificar a preferência, na altura, pelo modelo PPP. Se assim é, parecem ser tecnicamente neutras as escolhas, todas elas sempre criticáveis, apenas dependendo o modelo contratual dos conceitos em vigor em cada momento e não da sua verdadeira racionalidade económica. Ora, não pode ser esta a posição que melhor defende o interesse público, hoje como no passado.

No ponto 17 do mesmo capítulo, o relatório aborda a questão da sustentabilidade financeira destas Subconcessões, sem especificar qualquer entendimento sobre este conceito. Sugerimos que o relatório expresse claramente a relação entre o total de quilómetros construídos ao abrigo destes contratos e o total de quilómetros com perfil de autoestrada e conseqüentemente portajados, bem como o total de quilómetros incluído no contrato de manutenção, sendo certo que menos de um terço destas vias são efetivamente portajadas.

Esclarecido o conceito de sustentabilidade financeira aplicável, dever-se-á então relacionar o mesmo com o volume de tráfego de forma a quantificar o nível considerado suficiente para cada região em causa. Refira-se ainda que a Subconcessão Autoestrada Transmontana, a Subconcessão Baixo Tejo, a Subconcessão Litoral Oeste e a Subconcessão Algarve têm ótimos valores de tráfego, não só em face das vias projetadas como para as restantes a nível nacional.

Sugerimos ainda que, neste ponto e a não serem aceites as nossas anteriores referências sobre o assunto, sejam especificados de forma correta que os encargos com as concessões rodoviárias "...serão pagos por todos os contribuintes que abastecem viaturas e restantes utilizadores da rede rodoviária nacional que se abasteçam em Portugal..." em substituição da expressão "...pelos contribuintes...".

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

9

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





Considerando que o **ponto 18** sintetiza os anteriores parece-nos que deverão ser precisadas algumas das conclusões, à luz dos esclarecimentos agora fundamentos pela E.P.

2.2 A gestão e a regulação do INIR, I.P. no âmbito do NMGFSR

No **ponto 30 e no ponto 32, § 9** o Auditor afirma que o INIR desconhecia o volume dos encargos em cada Concessão/Subconcessão, bem como os processos de reequilíbrio financeiro. Fato que importa esclarecer, mas que não se relaciona com a EP, que enviou atempadamente àquele Instituto o resumo dos pedidos de reequilíbrio já vencidos e informação sobre os pedidos pendentes. Fazemos notar que os pedidos feitos depois da entrada em funcionamento do INIR deverão ter sido encaminhados pelas Concessionárias diretamente para aquele Instituto.

2.3 O papel do INIR no âmbito da análise de sustentabilidade das subconcessões E.P.

Reafirmamos a necessidade absoluta de definir o entendimento do Auditor sobre a condição de "sustentabilidade financeira". Esta necessidade está patente na constatação que o Auditor evidencia sobre a não sustentabilidade financeira de projetos que não preveem qualquer receita para o concessionário, como é o caso da subconcessão Douro Interior, que é mencionada **no ponto 35**.

Parece-nos evidente que concessões sem receitas associadas ou cujas extensões portajadas não ultrapassam um terço do total da extensão concessionada, não são financeiramente autossustentáveis, pelo que importa definir claramente este conceito utilizado pelo Auditor como critério decisório, em oposição à avaliação pelos benefícios económico sociais mencionados **no ponto 34**.

No **ponto 36** refere-se que o *value for money* não foi previamente demonstrado à luz da análise efetuada através do Comparador do Sector Público (Comparador), retomando um tema que foi completamente ultrapassado no processo de Visto àqueles contratos. Conforme então a EP provou, o *value for money* estava demonstrado à luz dos estudos de viabilidade económica e dos estudos de análise custo-benefício produzidos antes do lançamento das subconcessões. Sempre, aliás, a EP procedeu dessa forma no passado e nunca tal procedimento foi impeditivo dessa demonstração ser aceite.

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005



EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

10

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa



Face à dúvida que então o Douto Tribunal de Contas levantou foram de imediatos feitos os estudos do Comparador que demonstraram o mesmo, como aliás não podia deixar de ser, uma vez que os estudos levados a efeito são mais completos e exaustivos que o do Comparador. Julgando ultrapassada essa polémica e demonstrada a bondade de procedimentos da EP, não parece justificar-se agora o retorno a um tema encerrado à data da Auditoria.

Não relevam seque aqui nem a ausência de regras claras sobre a elaboração do Comparador, nem a ausência de opções reais para realizar tais investimentos por parte do decisor, neste caso o Governo, a quem cabe, no NMGRS, decidir também sobre o modelo contratual para realizar o investimento no âmbito do Contrato de Concessão com a E.P..

De igual modo, não nos parece adequado voltar a referir decisões de recusa de Vistos e Acórdãos de 2009, **ponto 37**, quando o próprio Tribunal já considerou ultrapassadas essas questões ao aceitar as justificações da EP e os estudos e demonstrações feitos, concedendo os respetivos Vistos. Note-se ainda que houve contratos de subconcessão que não foram alvo de qualquer recusa de Visto prévio.

Note-se ainda que houve contratos de subconcessão que não foram alvo de qualquer recusa de Visto, contrariamente ao que é referido no ponto 41.

Relativamente ao ponto 38, não houve qualquer derrapagem nos custos de construção, aliás da 1ª fase dos concursos para a fase final, houve uma redução dos custos de construção, que no seu global reduziram 3%.

O que se verificou, e conforme é reconhecido pelo Auditor no final do mesmo ponto 38, é que é reconhecida a justificação da E.P. para a evolução verificada nos custos financeiros, decorrente das alterações dos mercados financeiros mundiais, com os impactos que hoje conhecemos, mas estranhamente, **no ponto 40**, o relato não reconhece que, de igual modo, se agravaram os custos financeiros dos promotores e consequentemente não se verificou uma melhoria na rentabilidade acionista, ao contrário do que é afirmado.

Perante a evidência da crise financeira, o Tribunal de Contas veio a aceitar os argumentos da EP e os empreendimentos foram financiados a taxas mais favoráveis das que hoje seriam possíveis no mercado e conseguiu financiar os projetos sem sofrer na íntegra o ónus do impacto da crise financeira internacional.

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

11

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax:+351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





As afirmações contidas **nos pontos 42 a 46**, face à sua gravidade, carecem de um esclarecimento cabal, que será abordado no correspondente capítulo deste relato.

Contudo, a EP esclarece, de forma inequívoca, que todos os encargos constam dos contratos enviados ao processo de Visto e estão relacionados com o contrato assinado entre as partes. Não foram criadas ou aditadas pela EP, quaisquer compensações adicionais, para além do que consta na informação disponibilizada a esse Venerando Tribunal.

Os contratos em causa resultaram de concursos públicos internacionais, transparentes e conhecidos de todos, em que todas as fases foram objeto de envio de documentação ao Tribunal e a este foram prestados todos os esclarecimentos.

As compensações contingentes constituem um mecanismo para voltar a ser possível ter os encargos a níveis de antes da crise internacional, com recurso a refinanciamento feito em época mais propícia. Esta solução deu resposta à questão colocada pelo Tribunal de Contas de que os benefícios posteriores seriam repartidos, quanto o encargo da crise tinha sido suportado pelo promotor dos projetos. Foi assim possível atribuir à EP a totalidade dos potenciais benefícios de um refinanciamento feito no final do período de construção, até aos valores indicados como contingentes, sendo os ganhos a partir desses valores repartidos a 50%, como previa o contrato de concessão original. Os contratos reformados resultam claramente melhores para o Concedente e não piores como estes pontos referidos no Relato parecem fazer crer.

De outra forma, como seria possível desenvolver no processo de reforma de contrato, a revisão das regras de refinanciamento e/ou renegociação, em benefício exclusivo do Concedente ?

Perante as afirmações efetuadas pelo Auditor neste ponto, parece-nos indispensável na defesa da própria empresa que, inequivocamente, deverá ser esclarecido que a E.P. cumpriu todas as suas obrigações de informação, que os processos de Visto foram corretos e integralmente instruídos e que nada está em falta por parte da empresa, tendo esta disponibilizado a totalidade da informação a que estava obrigada. Aliás, apesar da discussão pública que existiu sobre estas matérias, antes e depois dos processos de reforma dos contratos, nunca o douto Tribunal de Contas, em qualquer processo ou através de qualquer dos Serviços competentes, veio a solicitar informação complementar daquela ou de outra natureza, que não tivesse sido prestada. Tal situação ocorreu até este momento, pelo que se estranha completamente tais referências e considerações.

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'J. A. D.', is written over a red circular stamp.

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

12

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





2.4. Papel do INIR no âmbito da problemática relativa à renegociação de contratos/introdução de portagens reais.

No ponto 50, refere-se, de novo, a CSR como imposto rodoviário, o que não corresponde ao atual quadro legal pelo que esta afirmação podendo corresponder a uma interpretação do Auditor deverá ser devidamente circunstanciada.

Contrariamente ao ponto anterior, no ponto 51, é corretamente reconhecido que a CSR é uma receita da E.P., paga pelos consumidores de combustível, quer sejam contribuintes nacionais ou não, desde que circulem na rede rodoviária, colocando a questão efetiva de estes também circularem nas vias da rede urbana. Tal como anteriormente foi referido, uma maior e mais efetiva aproximação ao critério do utilizador-pagador só será possível com recurso a meios tecnológicos e informáticos mais evoluídos que ainda não estão ao nosso dispor mas para onde tenderemos num futuro próximo. Contudo, julgamos que, no atual quadro legal, será possível promover algum aperfeiçoamento, para o qual deverão ser considerados todos os contributos e reflexão.

Parece de realçar a forma correta como o Auditor, no ponto 51, evidencia o princípio do utilizador-pagador respeitado pela CSR, ao estabelecer a sua equivalência com os utilizadores das auto-estradas que suportam o respetivo custo das portagens devido pela utilização de uma via com qualidade acrescida.

Relativamente ao ponto 53, e embora esta matéria tenha sido liderada pelas Comissões de Negociação nomeadas para o efeito, importa referir que um dos pressupostos que presidiu às renegociações dos contratos para introdução de portagens foi a procura de uma solução global, resolvendo todos os assuntos pendentes, designadamente pedidos de reequilíbrios financeiros, já com vários anos.

A solução obtida permitiu gerar poupanças para o Estado, traduzidas num acréscimo de benefício para a EP, através da redução de algumas TIR acionistas, redução dos montantes iniciais pedidos em reequilíbrios financeiros e das receitas de portagem.

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

13

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





3.4. 2. Financiamento do Novo Modelo.

Relativamente ao ponto 99 o Auditor refere que em 2014 os encargos com as concessões e subconcessões serão seguramente superiores a mil milhões, mesmo considerando as receitas das portagens, quando, de fato, atendendo às melhores estimativas existentes, tal não sucederá, situando-se antes em cerca de 620 milhões. Importa assim esclarecer os valores que originaram tal conclusão.

No ponto 106, é referido que *“na maior parte das concessões o estado permaneceu concedente, contrariamente ao previsto inicialmente”*, importa aqui referir que o contrato de concessão da EP com o Estado, o que estabelece é que a EP, como forma de obter os direitos sobre os benefícios económicos futuros referentes ao período subsequente ao termo das concessões do Estado, realiza os pagamentos que incumbem ao Estado e recebe os montantes a arrecadar por este, na qualidade de Concedente, ao abrigo dos Contratos de concessão do Estado, e efectivamente é isto que se tem vindo a verificar.

No ponto 109, o Auditor afirma que *“...o passado recente vem mostrar que os montantes recebidos pela E.P., S.A. a título daquela contribuição (CSR), não foram suficientes para que a empresa conseguisse fazer face aos elevados encargos despendidos com as concessões SCUTs que atingirão no últimos dois anos 1 315 milhões de euros.”*

Importa esclarecer o alcance desta afirmação, tendo em conta que estes encargos com as SCUT são conhecidos há muitos anos e que, conforme o Auditor consta no presente relato, a CSR anualmente não chega aos 600 milhões de euros e que a mesma se destina à execução do Plano Rodoviário Nacional, para além do funcionamento da própria E.P.

Sugerimos assim que a afirmação em causa seja corrigida no sentido de afirmar que *“...conforme previsto no modelo de financiamento do sector rodoviário, os montantes recebidos pela E.P. a título de receitas próprias são insuficientes para fazer face aos encargos despendidos anualmente com as concessões SCUT e com as subconcessões da E.P. situação que será invertida com a reversão das concessões de portagem real para a EP a partir de 2028.*

No imediato e tal como corretamente está referido **no ponto 112**, a E.P. prevê que entre 2010 e 2014 estes encargos atingirão 2,5 mil milhões de euros, o que corresponderá a um aumento do endividamento da E.P. de cerca de 2 mil milhões de euros.

Imp02.01.09, Rev.3, 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

14

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa



De realçar a conclusão espelhada pelo Auditor **no ponto 113** de que, face às atuais condições dos mercados financeiros internacionais e da banca portuguesa, verificam-se graves dificuldades de financiamento do modelo.

Permitimo-nos ainda realçar esta conclusão, como a mais relevante deste Relatório e que reflete o esforço que a E.P. tem desenvolvido na procura de soluções para ultrapassar os constrangimentos financeiros colocados pela atual situação dos mercados internacionais e que, na prática, deverão resultar numa maior intervenção por parte do Estado ao contrário daquilo que estava previsto no modelo delineado,

5.1. Disponibilidade das vias

No **ponto 144**, independentemente do juízo de valor efetuado pelo Auditor sobre o sistema do INIR para monitorização da disponibilidade das Concessões, dever-se-á realçar que o mesmo já permitiu que a EP tivesse deduzido em 2010 às Concessionárias SCUT e ex-SCUT, o valor de 1,6 milhões de euros (valor sem IVA), por falhas de disponibilidade.

5.6.2. Análise dos relatórios das reclamações enviadas pelas concessionárias

No **ponto 183** alertamos para uma imprecisão do Relato, ao afirmar que as Concessionárias EP e Brisa são as que têm mais reclamações. Ora, os relatórios do INIR não tratam o número de reclamações pelo seu total, como aliás é fácil de constatar nos relatórios disponibilizados no seu site institucional. Nem podia aliás ser de outra forma, uma vez que a EP tem 11.000 km de rede analisada face ao total de 15.000km e a Brisa 1094, ou seja 81% e 8,1%, quando as restantes concessionárias todas somadas têm apenas 11% dessa rede. O INIR faz e bem uma análise por km concessionado e uma análise por circulação (veículos/km). Nessas análises, a posição da EP resulta claramente ao nível das melhores e não como, é apresentada no Relato, como a Concessionária com maior número de reclamações. O Relato faz assim passar uma imagem menos correta da E.P. do que aquela que resulta do Relatório da Entidade Reguladora.

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

15

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax:+351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





7.2 Processos de reposição do reequilíbrio financeiro das concessões

Neste capítulo, imediatamente antes do ponto 212, alega-se que o INIR desconhece o histórico dos PREF assumidos pelo Estado. Contudo, dever-se-á esclarecer que a E.P. sempre disponibilizou ao INIR o histórico dos PREF e tem transmitido essa disponibilidade àquele Instituto. Os novos PREF são apresentados pelas Concessionárias ao Estado através do INIR.

No ponto 227 é referido que o INIR não participa nos processos de REF. Contudo, esta afirmação deverá ser corrigida, dado que a EP tem sido chamada pelo INIR a colaborar em alguns dos processos que lhe foram recentes apresentados, caso, designadamente da Lusoponte e da Concessão Litoral Centro, cabendo àquele Instituto a condução do processo, a escolha e contratação dos consultores, a participação em Tribunal Arbitral e a argumentação e defesa do Concedente, bem como a homologação do processo administrativo junto do Concedente Estado.

7.3. Encargos com as PPP.

No **ponto 233** relaciona-se o possível desconhecimento do verdadeiro alcance dos encargos das PPP com a classificação orçamental dada à CSR, sem que, da argumentação apresentada, decorra qualquer relação de causa-efeito entre estas duas afirmações. Reforça-se ainda que os encargos e as receitas previstas no orçamento da EP e a sua execução estão sujeitas a um apertado controle por parte de diversas entidades e são publicados regularmente, com periodicidade mensal, sendo a EP um dos organismos mais sujeitos a auditorias públicas, às quais esta Empresa sempre dispensou a máxima atenção e total disponibilidade.

No ponto 234 refere-se de novo que a remuneração por serviço é residual, o que não é um facto designadamente na Subconcessão do Algarve Litoral, conforme já anteriormente referido.

Nos **pontos 235 a 237**, o Relatório aborda uma queixa constante da UTAO relativa a falta de dados sobre encargos constantes no Orçamento relativos a parcerias. Importa esclarecer que a E.P. sempre disponibilizou quer à UTAO quer ao Tribunal de Contas, toda a informação que foi solicitada e que poderá completar da forma como for entendida mais correta a informação constante do Orçamento de Estado.

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

16

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





8. Avaliação da sustentabilidade e *Value for the Money* das subconcessões da Ep – Estradas de Portugal, S.A.

Neste capítulo importa complementar com factos as conclusões do Auditor.

- 1 761 Km correspondentes ao total das subconcessões existentes;
- destes, 937 Km já existentes, todos sem portagens e 824 KM a construir de novo;
- dos novos, 225 KM têm perfil de auto-estrada e têm portagens e 599 Km não são portajados, incluindo 200 Km com perfil de autoestrada.
- duas das subconcessões, Douro Interior e Algarve Litoral, não têm qualquer receita prevista.

Sendo estes factos do conhecimento generalizado, importa realçar a necessidade de esclarecimento do critério da sustentabilidade financeira invocada pelo Auditor, nomeadamente o método a seguir na sua aplicação a estradas que não preveem qualquer receita, como é o caso de duas destas concessões, e ainda que quase 40% dos custos se referirem à manutenção e operação, destas vias, das quais menos apenas 12 % é portajada.

Curiosamente, esta conclusão está claramente expressa **no ponto 240**, apesar do Auditor ter apenas extraído para o corpo do Relatório uma frase que transcreveu do consultor financeiro, não referindo as principais conclusões das análises de viabilidade e da análise custo-benefício. E sintomaticamente, fá-lo numa Subconcessão que é constituída quase integralmente por estradas novas e sem portagem, ou seja, por vias sem retorno financeiro direto para a EP. Ora, como é sabido, a conclusão e cumprimento do PRN e as atribuições de realização de rede que estão incumbidas a esta Empresa, não comportam apenas vias com retorno financeiro, mas sobretudo um conjunto de obrigações que extravasa em muito aquele em singelo.

Mais incompreensível é a conclusão do Auditor de que segundo os estudos de análise financeira as vias foram lançadas com base 'numa suposta viabilidade' em critérios económicos, sociais e ambientais (**ponto 242**).

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

17

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax:+351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





Deveremos assim concluir que, segundo o Auditor, a EP é uma concessionária que só deve lançar estradas que não originem encargos líquidos de construção, manutenção e operação, podendo afirmar-se mesmo que a EP só poderá lançar novas vias que estejam sujeitas a portagens, ou seja autoestradas sendo estas por sua vez autossustentáveis.

Curiosamente, esta conclusão contraria a ideia referida anteriormente pelo Auditor de que os utilizadores da Rede Rodoviária estão já sobrecarregados com os custos que suportam, correspondendo as portagens a um esforço adicional que lhes é solicitado.

Importará assim clarificar o conceito base deste relatório, no que se refere ao *value for money*, definido conforme consta da página 3 deste relatório o peso a atribuir a cada um dos “3 E”, “Eficácia, Eficiência e Economia”.

No **ponto 247**, na sua apreciação, o Auditor refere que “...verificou-se que as propostas finais dos concorrentes selecionados para a “shortlist”, no âmbito destas subconcessões, em vez de melhorarem, pioraram em relação às propostas iniciais, violando, claramente, o disposto no programa do concurso”, ou seja, violando, alega o Auditor, o n.º 28.º do programa do concurso.

A respeito desta matéria, a EP reitera a sua posição, oportunamente expressa no âmbito dos processos de fiscalização prévia (que aqui se dão por integralmente reproduzidos para todos os efeitos legais), ou seja, a da não aplicabilidade da norma em causa em virtude da verificação do instituto da “alteração anormal de circunstâncias”, em função da gravíssima crise económico-financeira, que determinou a impossibilidade objetiva de manutenção dos custos apresentados durante a 1.ª fase dos concursos., uma vez que os custos de construção, como oportunamente já foi referido, reduziram-se no seu total, da 1ª fase para a fase final em 3% daquele valor.

No **§ 4 do ponto 250**, reafirma-se, de forma injustificada, que aumentou a rentabilidade dos acionistas, quando o que se verificou em todas as Subconcessões, entre as 1.ªs e 2.ªs fases, foi justamente o agravar das condições dos mercados financeiros e as novas obrigações que os bancos financiadores criaram em todos os projetos: maiores incorporações de capitais próprios e maiores responsabilidades dos acionistas, de que resultaram, nalguns casos, maiores rendibilidades acionistas, porque associadas a maiores custos de financiamento.

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

18

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





No **ponto 253**, refere-se que a crise financeira internacional não pode subverter as regras jurídicas sem considerar que a própria alteração anormal de circunstâncias é também uma regra jurídica. E mais se prova, passado este tempo, desde a fase de Visto prévio – vantagem que a análise do auditor tinha face à análise do Visto prévio – de poder afirmar que, mesmo assim, estes contratos foram feitos em condições financeiras hoje irrepetíveis, e portanto com *value for money*, na verdadeira aceção do termo.

No **ponto 258**. O Auditor volta a omitir a existência dos estudos de viabilidade económica, dos estudos de análise custo-benefício e dos estudos do Comparador, pelo que nos parece justificável a alteração desta afirmação bem como a do **ponto 260**.

No **ponto 261**, à semelhança do já referido anteriormente, importa esclarecer se o Auditor considera que com a atribuição do Visto a estes projetos, não foram colmatadas todas as objeções colocadas na fase anterior em que o mesmo foi recusado nalguns casos. Caso assim não seja, parece-nos que se justifica a revisão de todas as conclusões em que são invocadas objeções já ultrapassadas à data da Auditoria, ou mencionar a sua evolução satisfatória, tal como o próprio Tribunal veio a certificar mediante a aposição do respetivo Visto.

No **ponto 262**., os Auditores referem que o risco ambiental não deve ser transferido para o parceiro privado. Importa esclarecer que o Tribunal de Contas tem conhecimento de que tal risco foi salvaguardado pela EP, pois nenhum traçado foi adjudicado sem a respetiva DIA, pelo que esse fato deveria ser referido neste relato.

No **ponto 266**, dever-se-ia precisar que o Tribunal de Contas recusou o Visto a alguns contratos de subconcessões e que posteriormente concedeu o Visto a todos esses contratos.

8.1. Contratos Reformados

Para melhor enquadramento dos nossos comentário, inserimos o conteúdo em causa do Relatório preliminar.

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

19

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax:+351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





8.1. Contratos Reformados

267. Posteriormente, os contratos vieram a ser reformados.

268. No entanto refira-se que, em termos práticos, com esta reforma não se terá pretendido uma efectiva alteração do resultado financeiro dos respectivos contratos, já que foram celebrados entre a EP, S.A., as concessionárias e os bancos financiadores um conjunto de acordos, que visaram **compensar, através de compensações contingentes, os custos financeiros adicionais sofridos pelas concessionárias**, em resultado da crise financeira internacional.

269. Relativamente a esta matéria, veja-se, a título de exemplo, o elencado na informação constante da Carta do Banco Financiador, relativa à subconcessão do Algarve Litoral que menciona o seguinte:

- "a) Todos os pagamentos a efectuar pelo concedente ao abrigo do Caso Base que constitui o Anexo 5 ao Contrato de Subconcessão (conforme alterado pela Cláusula Segunda (Caso Base) da Minuta do Contrato Reformado – o "Caso Base Modificado"), seja qual for a respectiva natureza e fundamento são considerados como receita da subconcessionária para todos os efeitos do Contrato de Subconcessão, dos Finance Documents, ou dos documentos que os substituam em caso de Refinanciamento da Subconcessão;*
- b) O referido na alínea (a) aplica-se, designadamente e sem reservas ou condições, à rubrica identificada como "compensação contingente" no Caso Base Modificado;*
- c) O pagamento das verbas respeitantes a essa "compensação contingente" ocorrerá nas datas indicadas na Cláusula 71.14 do Contrato de subconcessão e pelos precisos montantes inscritos na linha 3841 da folha "4. Semestrelly InputsE do referido Caso Base Modificado e detalhados no Anexo II à presente;"⁶⁶*

⁶⁶ Sublinhado e negrito da equipa de auditoria.

AUDITORIA À GESTÃO E REGULAÇÃO DE PPP PELO INIR, I.P.
-49-

270. No entanto, sublinha-se que estes acordos não integraram os documentos que instruíam os processos de visto e como tal não foram tidos em consideração na decisão de concessão do visto.

271. Note-se que, de acordo com os acórdãos do TC que conduziram à recusa de visto destes contratos, as alterações de circunstâncias anteriores à celebração do contrato não poderiam ser invocadas como razão justificativa do não cumprimento das regras do procedimento.

272. Por último, refira-se que estas compensações, ainda que referenciadas no Caso Base, não resultam de qualquer clausulado contratual ou de disposição legal aplicável e muito menos alteram o contrato outorgado entre as partes, pelo que carecem de fundamentação jurídica.

A respeito desta apreciação do Auditor, importa esclarecer cabalmente o argumento segundo o qual *"estas compensações, ainda que referenciadas ao Caso Base, não resultam de qualquer clausulado contratual ou de disposição legal aplicável e muito menos alteram o contrato outorgado entre as partes, pelo que carecem de fundamentação jurídica"*.

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

20

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

⁶⁶ Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa



Cabe ao Auditor fundamentar esta afirmação, que se nos afigura, salvo o devido respeito, que muito é, destituída de fundamento, sendo incompreensível face ao que se dispõe em todos os Contratos de Subconcessão Reformados, designadamente nos respetivos instrumentos de reforma supra transcritos.

Efetivamente, o Contrato de Subconcessão não é composto apenas pelo corpo do contrato, não podendo o Auditor considerar ser o mesmo sinónimo de “Contrato de Subconcessão”. Os Contratos de Subconcessão são compostos, não só pelo denominado corpo do contrato, mas também por todos os seus anexos, como decorre, por exemplo da cláusula 2.ª do Contrato de Subconcessão do Litoral Oeste (presente em todos os Contratos de Subconcessão) nos termos da qual “...fazem parte integrante do Contrato de Subconcessão, para todos os efeitos legais e contratuais os seguintes anexos...”, incluindo-se nessa lista, naturalmente, o denominado Caso Base.

Assim, uma vez que em todos os instrumentos de reforma (cujo conteúdo damos aqui por integralmente reproduzido e cujas cópias foram integralmente facultadas aos Auditores) o Caso Base foi alterado; que neste Caso Base as “Compensações Contingentes” estão expressa e devidamente identificadas; que é manifesto que, quanto ao Anexo 5, ou seja, quanto ao Caso Base, o contrato entre as partes foi objeto de reforma; e que esses instrumentos de reforma e respetivos anexos, incluindo os Casos Base Reformados, instruíram a submissão dos Contratos Reformados à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, é manifesto que, “reescrevendo” a afirmação do Tribunal de Contas, “estas compensações, referenciadas ao Caso Base, resultam do instrumento de reforma e alteram o contrato outorgado entre as partes, pelo que não carecem de fundamentação jurídica”, ou seja, as “Compensações Contingentes” foram, também elas, tidas em consideração na decisão de concessão do Visto. Nem podia deixar de ser assim pois a não ser assim, tal seria objeto de oportuna interpelação, que não ocorreu em momento algum, antes, durante, ou após a reforma dos contratos e a concessão dos respetivos Vistos.

Dever-se-á ainda realçar que a denominada cabimentação dos Contratos de Subconcessão Reformados – documento de apresentação obrigatória na instrução dos processos de fiscalização prévia e cuja falta ou deficiência é motivo de recusa do Visto - inclui, como não poderia deixar de ser, o valor total da remuneração devida às Subconcessionárias, ou seja, também incluiu o valor total das “Compensações Contingentes”.

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

21

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





Quanto à conclusão de que com a reforma dos Contratos de Subconcessão, "*não se terá pretendido uma efetiva alteração do resultado financeiro dos respetivos contratos*", a EP deve clarificar o seguinte.

Inicialmente, o Tribunal de Contas recusou o Visto aos Contratos de Subconcessão do Douro Interior, da Auto-Estrada Transmontana, do Baixo Alentejo, do Litoral Oeste e do Algarve Litoral. Os Contratos de Subconcessão do Baixo Tejo e do Pinhal Interior nunca foram objeto de recusa de Visto pelo duto Tribunal de Contas.

As decisões de recusa tiveram como fundamento principal a alteração do esforço financeiro da EP entre a 1.ª fase e 2.ª fase, negando - o Tribunal de Contas - que na fase pré-contratual pudesse ser alegada "alteração anormal das circunstâncias" resultante da crise financeira global.

Na sequência das decisões de recusa e tendo presente a fundamentação constante das mesmas e das linhas de orientação subjacentes, a EP procedeu à denominada reforma dos contratos de subconcessão.

A reforma consistiu na associação de parte da remuneração devida às Subconcessionárias ao mecanismo de refinanciamento previsto nos Contratos de Subconcessão, isto é, parte daquela remuneração só será paga se o benefício de um ou mais refinanciamentos não for suficiente para cobrir o valor em causa.

Para este efeito, na reforma dos contratos de subconcessão, a partilha dos benefícios associada ao refinanciamento das Subconcessões foi alterada: o benefício será totalmente para a EP até que se consiga cobrir o citado valor.

É nisto que consistem as denominadas "Compensações Contingentes" que são, pois, a diferença (com ligeiras alterações mas sempre em benefício da EP) correspondente às propostas financeiras dos adjudicatários apresentadas na 1.ª fase e na 2.ª fase. Essas "Compensações Contingentes" foram sinalizadas no instrumento de reforma dos Contratos de Subconcessão e estão expressa e devidamente identificadas no Caso Base (modelo financeiro) anexo aos vários instrumentos de reforma que instruíram os (novos) processos de fiscalização prévia dos Contratos de Subconcessão e que culminaram com as decisões favoráveis do Tribunal de Contas.

É assim falso afirmar que não se terá pretendido uma efetiva alteração do resultado financeiro dos contratos. Ao passo que antes da reforma, as Compensações Contingentes teriam sempre de ser

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

22

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa



pagas pela EP, com a reforma dos Contratos de Subconcessão tal só acontecerá se não forem iniciadas e concluídas com sucesso uma ou mais operações de "Refinanciamento da Subconcessão" (com o significado que lhe é dado nos respetivos contratos).

Dever-se-á ainda destacar que com a reforma algumas TIR foram diminuídas, aspeto que o Auditor nunca refere.

Nestes termos, o Tribunal de Contas não pode deixar de retificar o ponto 8.1 do relatório, por uma questão de rigor, verdade, justiça e transparência, atenuando assim os graves prejuízos que para a EP resultaram da divulgação pública, de excertos do Relatório preliminar, sem que esta empresa sobre eles se pudesse pronunciar.

Importa ainda deixar bem claro, que a E.P. disponibilizou sempre ao Tribunal de Contas a totalidade da informação necessária no âmbito dos processos de atribuição dos Vistos não incorrendo em qualquer omissão, nem em qualquer tipo de falta de colaboração com o douto Tribunal de Contas. Reputamos este esclarecimento de cabal relevância para o bom nome e imagem desta empresa e para a integridade e confiança desta empresa nas relações com esse Venerando Tribunal.

9. Renegociação de contratos/Introdução de portagens reias

Resulta claramente quer das declarações do INIR quer das declarações da Parpública transcrita neste capítulo pelo Auditor que a introdução de portagens nas autoestradas SCUT, resultou da necessidade de minimizar o esforço financeiro do Estado, gerando também receitas para a EP.

Reconhece o Auditor que estes encargos aumentavam anualmente tendo já ultrapassado na altura os 600 milhões de euros anuais, daí resultando a necessidade de "...introduzir portagens naquelas concessões, tendo em vista a mitigação dos impactos financeiros em termos orçamentais...".

Não se compreende assim a relação estabelecida **no § 4 do ponto 295** entre a forma da E.P. contabilizar o produto das portagens e a prevalência sobre os interesses e os direitos do utentes das SCUT. Refira-se que a contabilidade da E.P. rege-se pelas IFRS, normas financeiras internacionais, e que a cobrança de portagem constitui sempre uma receita mercantil não sendo,

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

23

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

"Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa"





de forma nenhuma, este o motivo para a prevalência dos critérios orçamentais e financeiros, tal como anteriormente ficou claro.

Relativamente ao **ponto 296**, mais uma vez a análise apresentada é menos rigorosa, uma vez que as concessionárias não auferem uma “renda”, mas sim um pagamento de disponibilidade, sujeito a risco de disponibilidade e, portanto, a penalidades por indisponibilidade. Por outro lado, no caso destas duas concessões, esse pagamento já engloba os serviços de cobrança de portagem. Finalmente, estas concessionárias assumiram desde já o risco de cobrança cabendo à E.P, S.A a receita correspondente a todos os veículos que circulam na via, independentemente de tais montantes serem cobrados ou não aos utentes por parte da concessionária.

No ponto 297 é apresentado um “quadro 10 – Aditamentos aos contratos de concessão” sobre o qual urge esclarecer os critérios para a sua elaboração.

Efetivamente, tendo os valores constantes deste quadro sido tornados públicos através de diversos meios de comunicação, o mesmo deverá ser cuidadosamente analisado e validado, de forma a possibilitar uma análise rigorosa sobre o impacto das renegociações efetuadas.

A fonte deste quadro é o próprio Tribunal através do DCPC 2010; equipa de auditoria, pelo que deverá o mesmo ser esclarecido em sede do presente relato.

Assim, a coluna “Valor inicial” não especifica se os valores apresentados são anuais ou para a totalidade do período da concessão, estando a E.P. crente que não se trata nem de uns nem de outros. A título de exemplo refira-se que o valor inicial que supostamente constava do contrato para a SCUT Costa de Prata, para a totalidade do período da concessão, era de 1,3 milhões de euros quando no quadro 11 os Auditores referem que só em 2008 os encargos pagos ainda ao abrigo dos contratos iniciais com a SCUT Costa de Prata atingiram 71,6 milhões de euros e em 2009, 72,1 milhões, valores muitíssimo superiores aos totais apresentados no quadro 10.

Aliás, o próprio Auditor refere que os encargos anuais com as SCUT atingiram mais de 600 milhões por ano ao abrigo dos contratos originais, e no quadro 10 apresentam como encargos globais constantes dos mesmos contratos para a totalidade dos cerca de 30 anos da concessões valores que não atingem os 10 milhões.

Àquele valor são adicionados 169,6 milhões correspondentes à concessão Norte que, comparativamente com as restantes, custaria mais de 100 vezes o total supostamente atribuído

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

24

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax:+351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa



às SCUT, num total de 178 milhões de euros para o período de 30 anos das concessões valor que fica significativamente, e de modo inexplicável, muito abaixo dos 600 milhões que a E.P. suportava só num ano.

Face ao exposto, não nos parece assim possível nem coerente proceder à análise objetiva deste quadro, pois julgamos que o mesmo enferma de um claro erro de construção, cuja correção importa fazer, face à divulgação de que o mesmo foi alvo. Impõe-se igualmente referir que um analista com maior sensibilidade para os valores apresentados deveria concluir pela necessidade de revisão dos critérios utilizados de forma a possibilitar uma análise coerente com os objetivos a atingir.

Consideramos assim que o Auditor está a comparar o incomparável, certamente por lapso, nos critérios utilizados para a construção deste instrumento de análise e que, atendendo à gravidade das conclusões erradas a que o mesmo possa conduzir, torna-se imperioso garantir a sua correção de forma a estabelecer uma correta e objetiva avaliação do impacto da renegociação dos contratos em causa e desta forma seja devidamente escrutinada a atuação de todos os intervenientes neste processo nos quais se inclui, embora de forma indireta, a própria E.P..

Importa ainda analisar a comparação que é feita no **ponto 300**, referindo que a EP irá apenas receber 250 milhões de euros nas Concessões ex-SCUT em 2011, o que representa apenas 38% das rendas pagas anualmente. Mas, comparam-se receitas de 2011 com encargos passados, não se comparando valores do mesmo ano. Ora, por um lado, é do conhecimento geral que as Concessões ex-SCUT não geram os proveitos que suportem os seus encargos. Se assim fosse, talvez nunca fossem em regime SCUT e, ainda hoje, o Interior do país não tinha aquelas vias tão importantes para a acessibilidade nacional e local e para a diminuição da sinistralidade e das assimetrias regionais. Por outro lado, nem todos os lanços são portajados, assim como foi agora criado um regime de isenções para os habitantes locais. Não obstante, o que deve ser comparado é a sustentabilidade do modelo receitas/encargos da EP e não apresentar uma percentagem que nada diz sobre o modelo escolhido, ainda por cima, obtida de valores de anos diferentes.

Relativamente ao ponto 301, não se pode concordar com a afirmação, uma vez que, conforme já foi demonstrado, a criação da CSR e a introdução de portagens vem reforçar o princípio do utilizador-pagador, anulando por completo o princípio que todos os contribuintes pagam independentemente do que circulam ou, sequer do que alguma vez circularem.

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

25

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





As auto-estradas com portagem, correspondem a uma via com qualidade de circulação acrescida, pelo que além da CSR, o utilizador, suporta um custo extra para ter acesso a estas vias.

Por fim, solicitamos a V. Exa., que nos seja dado conhecimento do relatório final aprovado por esse Venerando Tribunal de Contas no âmbito da auditoria à gestão e regulação de parcerias público-privadas pelo INIR (processo n.º 35/09 Audit), requerendo que cópia desta nossa pronúncia seja anexa a esse relatório final.

O Conselho de Administração

José Castel-Branco
Administrador

Rui Nelson Dinis
Administrador

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

26

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa



5. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, em 15 de fevereiro de 2012*



845
16-02-2012GOVERNO DE
PORTUGALSECRETÁRIO DE ESTADO
DAS OBRAS PÚBLICAS,
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

À Area IX

1. Da entrada
2. Acesso a acapla e
3. inclusão do domínio

Tribunal de Contas

Respectivo.

Exmo. Senhor Prof. Doutor

José Manuel Monteiro da Silva

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

15.02.2012

V/ Referência	Data V/ Referência	Nossa Referência	Data
Proc. n.º 35/09 - Audit.	1 fevereiro 2012	-	15 fevereiro 2012

Assunto: Auditoria ao Modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Sector Rodoviário

Exmo. Senhor Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva,

Faz-se referência ao Relatório de Auditoria ao Modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Sector Rodoviário, elaborado pelo Tribunal de Contas e remetido por V. Exa. ao Senhor Ministro da Economia e do Emprego no passado dia 1 de fevereiro, cujo conteúdo mereceu a nossa melhor atenção e cuidada análise.

Por se tratar de tema abordado no referido Relatório de Auditoria, entende-se oportuno transmitir a V. Exa. algumas considerações sobre o ponto de situação da implementação das medidas previstas no Plano Estratégico de Transportes para a reestruturação do sector rodoviário nacional.

1. Conclusão do processo de introdução da cobrança de portagens nas autoestradas SCUT do Algarve, da Beira Interior, do Interior Norte e das Beiras Litoral e Alta.

Relativamente à introdução da cobrança de taxas de portagens nas autoestradas SCUT do Algarve, da Beira Interior, do Interior Norte e das Beiras Litoral e Alta, refira-se que a Comissão de Negociação para alteração dos contratos de concessão celebrados com as Concessionárias em causa, tendo em vista a introdução de

1/8

DGTIC 17 02 12 03971

Gabinete do Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
Rua da Horta Sêca, nº 15, 1200-221 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 324 54 75 FAX + 351 21 324 54 90 EMAIL seoptc@mee.gov.pt www.portugal.gov.pt





portagens nas respetivas autoestradas, foi constituída através do Despacho Conjunto n.º 13644/2010, dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e Adjunto, das Obras Públicas e Comunicações do XVIII Governo Constitucional, datado de 18 de agosto de 2010, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril, com a redação que lhe é dada pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de julho.

Em 20 de setembro de 2011, a Comissão de Negociação submeteu à apreciação dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações do XIX Governo Constitucional um longo relatório, devidamente circunstanciado e fundamentado, cópia do qual foi enviada a V. Exa. por este Gabinete em 20 de outubro último (doravante o “Relatório da Comissão de Negociação”).

O Relatório da Comissão de Negociação vem relatar o desenvolvimento de um complexo processo negocial entre a Comissão de Negociação e as Concessionárias das SCUT do Algarve, da Beira Interior, do Interior Norte e das Beiras Litoral e Alta e das dificuldades que o envolveram, dando nota de que se revelou possível encerrar as negociações com três das quatro referidas Concessionárias. Com efeito, conforme descrito no Relatório da Comissão de Negociação, a Comissão de Negociação e as Concessionárias das autoestradas SCUT do Algarve, da Beira Interior e das Beiras Litoral e Alta concluíram oportunamente, com sucesso, as respetivas negociações, tendo consensualizado a redação dos projetos dos instrumentos jurídicos necessários à formalização das condições negociadas.

No que se refere à Concessão do Interior Norte, informa a Comissão de Negociação no Relatório da Comissão de Negociação que não se revelou possível encerrar o correspondente processo negocial com a celebração de um projeto de acordo, em especial pela existência de uma assinalável diferença entre o VAL (valor atualizado líquido dos pagamentos a efetuar pelo Concedente ao longo do período restante da concessão, a título de pagamento pela disponibilidade das vias) pretendido pela Concessionária e aquele que a Comissão de Negociação considerava adequado face aos pressupostos que se encontravam subjacentes aos cálculos por si efetuados.

2/8

GOVERNO DE
PORTUGALSECRETÁRIO DE ESTADO
DAS OBRAS PÚBLICAS,
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

A Comissão de Negociação concluiu, no Relatório da Comissão de Negociação, que, atentos os condicionalismos que envolveram os diferentes processos negociais, bem como os objetivos que lhes estiveram subjacentes, os acordos obtidos com as Concessionárias das Concessões do Algarve, da Beira Interior e das Beiras Litoral e Alta se apresentavam equilibrados e suscetíveis de proteger adequadamente os interesses do Estado, pelo que recomendou ao Governo que fossem assinados os projetos de acordos e de contratos que submeteu à sua apreciação, relativos àquelas três Concessões.

A este respeito, cumpre salientar que o Relatório da Comissão de Negociação esclarece que, no caso das Concessões SCUT do Algarve e da Beira Interior os valores a pagar pela disponibilidade das vias corresponderão, aproximadamente aos que seriam devidos pelo Estado se porventura se continuasse a manter o regime SCUT. Relativamente à Concessão SCUT das Beiras Litoral e Alta, esta Concessão passou, a partir de 1 de julho de 2010, a ser paga de acordo com um regime de pagamentos por disponibilidade das vias, em detrimento do regime de pagamentos SCUT. Por este motivo, o processo negocial conduzido pela Comissão de Negociação não contemplou, no que diz respeito a esta Concessão, qualquer tipo de negociação relativa a pagamentos por disponibilidade de vias, porquanto esta matéria ficou regulada na anterior revisão do Contrato de Concessão das Beiras Litoral e Alta, concluída durante o mandato do anterior Executivo.

Compulsado o referido Relatório da Comissão de Negociação, e por não se conformar com as suas conclusões relativamente à Concessão do Interior Norte e considerar que existia um conjunto de aspectos insuficientemente fundamentados referentes ao tráfego das Concessões do Algarve e da Beira Interior, entendeu o Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, no final de outubro de 2011, não estarem reunidas as condições necessárias para a aprovação do Relatório da Comissão de Negociação pelo membro do Governo responsável pela tutela sectorial, nos termos do artigo 14.º-B do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, na redação que lhe é dada pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho.

Neste contexto, iniciou-se, no dia 8 de dezembro de 2011, por força do disposto

3/8





no Decreto-Lei n.º 111/2011, de 28 de Novembro, a cobrança de taxas de portagens aos utentes das Concessões SCUT do Algarve, das Beiras Litoral e Alta, do Interior Norte e da Beira Interior, sem que antes tenha sido possível formalizar as alterações relevantes aos Contratos de Concessão.

Mais recentemente, verificou-se que os dados de tráfego que serviram de base aos cálculos realizados pela Comissão de Negociação (que se encontram subjacentes aos VAL de pagamento pela disponibilidade das vias acordados com as Concessionárias das concessões das Beiras Litoral e Alta, da Beira Interior e do Algarve) estão em linha com o tráfego real que se viria a verificar nessas concessões (com variações negligenciáveis), caso não tivesse sido introduzido o regime de cobrança de portagens nas vias em causa.

Nestas circunstâncias, e de acordo com a fundamentação apresentada no supramencionado Relatório da Comissão de Negociação, **considera-se que os termos e condições dos referidos acordos alcançados entre a Comissão de Negociação e as Concessionárias em causa são razoáveis do ponto de vista do interesse público, pelo que está novamente a ser ponderada a possibilidade de homologação do Relatório da Comissão de Negociação e a adopção dos procedimentos que se revelem necessários à formalização dos referidos aditamentos aos Contratos de Concessão.**

Relativamente aos aditamentos aos **Contratos de Concessão**, e uma vez que estão em causa modificações que, conforme indicado no Relatório da Comissão de Negociação, **não implicam um agravamento dos encargos ou das responsabilidades financeiros do Estado, entende-se, salvo melhor opinião do Douto Tribunal de Contas, que os mesmos não estão sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.** Contudo, como medida de transparência, é intenção deste Governo enviar a V. Exa. cópia dos referidos aditamentos logo após a sua assinatura pelas partes.

No que diz respeito à **Concessão do Interior Norte** e face à inexistência de acordo com a respectiva Concessionária, o Governo pretende mandar a Comissão de Negociação para negociar com aquela e com a respetiva operadora a definição de uma disciplina a observar durante o período em que esta última está

4/8

GOVERNO DE
PORTUGALSECRETÁRIO DE ESTADO
DAS OBRAS PÚBLICAS,
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

contratualmente obrigada a prestar o serviço de cobrança de portagens, sem prejuízo de, em simultâneo, procurar a obtenção de consensos mais alargados suscetíveis de permitir a celebração de um acordo que contemple, a final, a alteração do contrato de concessão.

2. Implementação de melhorias no atual modelo de pagamentos de portagens

A Portaria n.º 314-B/2011, de 14 de junho, sucessivamente alterada pela Portaria n.º 1033-C/2010, de 6 de outubro, pela Portaria 1296-A/2010, de 20 de dezembro, e pela Portaria n.º 135-A/2011, de 4 de abril, estabelece que o pagamento de portagens nas infraestruturas rodoviárias que apenas disponham de um sistema de cobrança electrónica de portagens pode atualmente ser efectuado:

- (a) através de dispositivo electrónico, com recurso ao sistema de pagamento automático, ao abrigo de um contrato com a uma Entidade de Cobrança de Portagens (ECP) - a Via Verde Portugal - Gestão de Sistema Electrónicos de Cobrança, S.A. ou os CTT - Correios de Portugal, S.A. ("CTT"), autorizando o débito em conta dos montantes devidos, ou ao sistema de pré-pagamento, com identificação do proprietário do veículo ou anónimo, segundo o qual o proprietário do veículo, estabelecendo uma relação contratual com a ECP ou de forma anónima, procede ao pré-carregamento de um determinado valor monetário para pagamento das taxas de portagem. Estes sistemas de pagamento estão atualmente disponíveis quer para veículos com matrícula nacional, quer para veículos de matrícula estrangeira;
- (b) regime de pós-pagamento, realizado em dinheiro ou meio equivalente junto de uma ECP autorizada para o efeito, nos cinco dias úteis posteriores à passagem num local de detecção de veículos para efeitos de cobrança electrónica. Apenas poderão recorrer a este regime de pagamento os proprietários dos veículos com matrícula nacional. Saliente-se que estão, neste momento, a ser desenvolvidos novos meios de pagamento através do multibanco/homebanking, após pedido de referência via sms, chamada telefónica ou internet, bem

5/8





como a ser analisada a possibilidade de redução do período mínimo de colocação das viagens a pagamento de 48 para 24h;

- (c) para os condutores de veículos com matrícula estrangeira, através do pré-carregamento válido por cinco dias úteis ou para trajetos definidos a realizar em datas predefinidas, ou também, exclusivamente no caso dos veículos ligeiros, da aquisição de título pré-pago com pré-pagamento único de uma quantia fixa, independentemente do número de viagens realizadas, e com a validade de três dias. A adesão a estas modalidades pode ser feita através da internet, no sítio <http://portagens.ctt.pt>, utilizando para o efeito um cartão de crédito, no qual serão debitados os respectivos montantes.

Vieram, assim, reforçar-se o leque de alternativas de pagamento à disposição dos condutores de veículos com matrícula estrangeira que não exigem a instalação (nem mesmo temporária) de um dispositivo electrónico, por se basearem na leitura electrónica da matrícula do veículo (*photo* ou *video-tolling*), com vista a agilizar os processos de cobrança e assim facilitar o cumprimento por estes condutores das obrigações de pagamento das taxas de portagem.

Ainda no que diz respeito aos veículos com matrícula estrangeira e, a apesar da evolução registada, continuará a investir-se no alargamento da “rede de distribuição” dos meios de pagamento, através da disponibilização de novos pontos de atendimento nas áreas de serviço das autoestradas em causa e nos postos transfronteiriços, bem como da instalação de postos móveis de venda de pré-carregamentos ou títulos nas alturas do ano com maior movimento de turistas e emigrantes.

Também está prevista a adopção de novas medidas, em matéria de informação e divulgação das soluções de pagamento aos utentes, nomeadamente nas zonas fronteiriças. Neste sentido, o sítio dos CTT já sofreu algumas alterações, estando atualmente disponíveis os conteúdos em espanhol e inglês, e a EP - Estradas de Portugal, S.A. (“EP”) preparou um plano de comunicação relativo às formas de pagamento das portagens que inclui a distribuição de folhetos específicos para

6/8

GOVERNO DE
PORTUGALSECRETÁRIO DE ESTADO
DAS OBRAS PÚBLICAS,
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

estrangeiros e a colocação de cartazes/painéis de pré-aviso junto às fronteiras que encaminhem os utilizadores para os pontos de venda. Por outro lado, está prevista a criação de *um call center*, que venha não só aumentar a capacidade de resposta, mas também melhorar do processo de registo de reclamações.

Em matéria de rent-a-car, está em curso um processo negocial entre a ARAC - Associação de Empresas de Rent-a-Car, Via Verde, Concessionárias (representadas neste processo pela APCAP) e CTT a fim de agilizar cobrança de portagens aos veículos de aluguer sem condutor.

3. Cancelamento, suspensão ou revisão de um conjunto de troços incluídos nas subconcessões em curso

Em virtude dos atuais constrangimentos orçamentais da EP, o Governo e a EP estão a analisar a possibilidade cancelamento, suspensão ou revisão de um conjunto de lanços e sublanços incluídos nas subconcessões rodoviárias lançadas e adjudicadas por esta entidade.

A identificação dos lanços e sublanços abrangidos por estas medidas depende de um conjunto de factores que se prendem com o estado de desenvolvimento dos trabalhos, os custos da construção, operação e manutenção dos troços em causa, a existência de alternativas aos lanços em questão, bem como a capilaridade da rede de autoestradas e a sua contribuição da mesma para a coesão territorial do país. Para este fim, foram consultados os Municípios afectados, bem como as Subconcessionárias em causa.

Ainda não foram tomadas decisões definitivas sobre esta matéria, podendo, no entanto, desde já, avançar-se que este esforço de reavaliação das subconcessões rodoviárias deverá apenas abranger dois tipos de lanços ou sublanços:

- (a) os lanços de concepção/construção, cujos trabalhos ainda não se tenham iniciado ou se encontrem numa fase inicial;
- (b) os lanços de requalificação, beneficiação, conservação, operação e manutenção, passíveis de serem cancelados, cuja conservação e manutenção ficará a cargo da EP.

7/8





GOVERNO DE
PORTUGAL

SECRETÁRIO DE ESTADO
DAS OBRAS PÚBLICAS,
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

4. Atualização anual do valor da contribuição do serviço rodoviária, em linha com a inflação, passando a ter assim uma variação anual nula, em termos reais

Cumprе referir que a Lei do Orçamento de Estado para 2012 (Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro) procedeu à atualização dos valores da contribuição de serviço rodoviário nos termos equivalentes à inflação prevista, passando o n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto, a ter a seguinte redação:

“O valor da contribuição de serviço rodoviário é de € 65,47/1000 l para a gasolina e de € 87,98/1000 l para o gasóleo rodoviário.”

Estamos, naturalmente, ao Vosso dispor para quaisquer esclarecimentos ou informação adicional que entendam necessários ou convenientes.

Sem mais de momento, subscrevo-me com os melhores cumprimentos,

O Chefe de Gabinete

Carlos Nunes Lopes

8/8



5.1. Apreciação do contraditório do Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações do Ministério da Economia e do Emprego do XIX Governo Constitucional





Apreciação do contraditório do Secretário de Estado das Obras Públicas Transportes e Comunicações, do Ministério da Economia e do Emprego, do XIX Governo Constitucional

1. O contraditório do Secretário de Estado das Obras Públicas Transportes e Comunicações do Ministério da Economia e do Emprego apresenta um conjunto de informações que estão relacionadas com NMGFSR. **Note-se, porém, que a matéria elencada não adita ou contradiz as conclusões da auditoria do Tribunal de Contas.**
2. Aquelas informações dizem respeito, resumidamente:
 - À conclusão do processo de introdução da cobrança de portagens nas autoestradas SCUT do Algarve, da Beira Interior, do Interior Norte e das Beiras Litoral e Alta;
 - À implementação de melhorias no atual modelo de pagamentos de portagens;
 - Ao cancelamento, suspensão ou revisão de um conjunto de troços incluídos nas subconcessões em curso;
 - À atualização anual do valor da contribuição do serviço rodoviária, em linha com a inflação, passando a ter assim uma variação anual nula, em termos reais.
3. Assim, o Tribunal de Contas mantém as conclusões formuladas.





6. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Prof. Doutor António Mendonça, na qualidade de ex-Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, em 22 de fevereiro de 2012*





António Mendonça
Av. Bombeiros Voluntários de Algés, 60 10º D
Miraflores
1495-027 Algés

A H.ª Ex.ª, J.ª
1. Dar entrada e assinar
receção
2. Incluir no *Assim*
respectivo.
24.02.2012
F.

Contas

Exmo. Senhor
Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva
Digno. Juiz Conselheiro do Tribunal de

Av. Barbosa do Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

V. Referência
Proc. n.º DA IX - 35/09 - Audit

Lisboa, 22 de Fevereiro de 2012

**Assunto: Resposta ao Relato de Auditoria ao Modelo de Gestão,
Financiamento e Regulação do Setor Rodoviário**

Exm.º Senhor Juiz Conselheiro,

No seguimento do V. ofício *supra* referenciado, através do qual fui notificado do teor do relato referente à auditoria realizada pelo Tribunal de Contas ao modelo de gestão, financiamento e regulação do sector rodoviário, para exercício do princípio do contraditório, conforme disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, 61/2011, de 7 de Dezembro, e 12/2012, de 6 de Janeiro, venho pelo presente apresentar as considerações que considero oportunas.

Mais informo que estarei à inteira disposição do Tribunal de Contas para prestar todos os esclarecimentos adicionais que entenda por convenientes.

Apresento a V. Exa. os meus melhores cumprimentos,

António Mendonça
(Prof. Catedrático do ISEG-UTL)

DGTC 23 02*12 04351





CONSIDERAÇÕES AO RELATO DA AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

1. O Plano Rodoviário Nacional (PRN), na sua versão atual, ficou fixado em Agosto de 2003, conforme consta do parágrafo 116, nota 30, do Relato de Auditoria (RA).
2. Por sua vez, o Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário (NMGFSR) foi introduzido ao longo de 2007, através de vários diplomas, conforme é descrito igualmente no parágrafo 116 do RA, com exceção do modelo da EP - Estradas de Portugal, S. A., cuja definição de atribuições se estendeu por outros diplomas de 2008, 2009 e 2010, conforme nota 27 deste mesmo parágrafo.
3. Entretanto, foi iniciado o processo de negociações com as concessionárias rodoviárias de forma a promover a integração e a adaptação das respetivas concessões no quadro do NMGFSR, tendo para o efeito sido criadas comissões de negociações específicas por despacho conjunto do MFAP-MOPTC, ainda durante o XVII Governo Constitucional (ver anexos n.ºs 1 e 2). Estas negociações diziam respeito às concessionárias Ascendi e Euroscut Norte e abrangeram os contratos de concessão das AAE Costa de Prata, Grande Porto, Norte, Grande Lisboa, Beiras Litoral e Alta e Norte Litoral.
4. Estas negociações foram concluídas em 2010, já com o XVIII Governo Constitucional em funções, conforme é referido no parágrafo 152 do RA e respetiva nota 48.
5. A tomada de posse do XVIII Governo Constitucional ocorreu em 26 de Outubro de 2009.
6. Tendo em conta a agudização dos efeitos da crise económica e financeira e, em particular, as suas incidências no plano das restrições de financiamento ao sector público, entendeu o MOPTC proceder a uma profunda reavaliação dos projetos em curso no âmbito das suas responsabilidades, designadamente através de uma redefinição de prioridades e uma maior seletividade. Entendeu-se, então subordinar esta reapreciação a três critérios fundamentais:
 - i) Maximização dos efeitos em termos de competitividade da economia portuguesa;
 - ii) Aprofundamento da racionalidade sistémica global (maior integração dos projetos de investimento nos diferentes sectores dos transportes e respetivas infraestruturas);
 - iii) Sustentabilidade económica e financeira dos projetos e das empresas.



7. Esta reavaliação de prioridades, no âmbito do sector rodoviário, levou à suspensão imediata do lançamento, previsto no Relatório do Orçamento de Estado para 2010, de concursos para cinco novas subconcessões (Rota Oeste, Ribatejo, Serra da Estrela, Vouga e Tejo Internacional) e à anulação do concurso para a subconcessão AE Centro.
8. A reorientação geral da intervenção do MOPTC, no âmbito do sector rodoviário, ficou expressa no PEC 2010-2013 (Março 2010):

“Proceder-se-á à avaliação do modelo de financiamento das Estradas de Portugal, visando a racionalização e garantia da sua sustentabilidade, num contexto em que a infraestrutura rodoviária está em fase de conclusão.”

9. Também no Relatório do OE para 2011 (Novembro de 2010) pode ler-se:

*“Com o objetivo de racionalização de estruturas, proceder-se-á à incorporação das Comissões de Planeamento e Emergência das Comunicações, Transporte Aéreo, Transporte Marítimo e Transportes Terrestres nos respetivos organismos sectoriais **bem como à extinção do Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P., por integração da respetiva estrutura, património e competências no Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P., o qual será por sua vez objeto de reestruturação de forma a assegurar a adequada segregação das funções de regulação económica que lhe estão cometidas das funções de regulamentação nas áreas dos transportes rodoviários, ferroviários e fluviais e das plataformas logísticas.**”* (bold nosso)

Ainda no Relatório do OE para 2011, pode ler-se:

“Neste sector (rodoviário), o principal objetivo é o de assegurar a sua sustentabilidade económica, concretizando os investimentos já contratados e garantindo o cumprimento dos prazos e dos custos contratados.”

10. Na resolução do Conselho de Ministros nº 101-A/2010, publicada em 27/12/2010, referente às 50 medidas a adoptar de imediato, pode ler-se:

“Implementação de um novo modelo orgânico de gestão e de financiamento das infraestruturas rodoviárias, ajustando-o ao acréscimo de exigências contratuais, à estratégia de consolidação orçamental e de sustentabilidade das finanças públicas e às condições financeiras dos mercados.” (implementação no 1º semestre de 2011).

11. Por fim, no PEC 2011-2014 (O chamado PEC IV) que foi objeto de rejeição na Assembleia da República (Março de 2011), para além da reafirmação das medidas em curso e referidas nos pontos anteriores, precisa-se:

“8. Separação das áreas de regulação e regulamentação no sector dos transportes, tendo por base estudos de viabilidade da operação de criação de regulador único no sector dos transportes com excepção da aviação.”

Esta separação de áreas visava assegurar a independência das funções de regulação em todo o sector dos transportes e com maior propriedade no domínio da regulação das infraestruturas rodoviárias, a cargo do InIR.

12. Todo o processo de revisão e ajustamento de orientações do MOPTC encontra uma expressão concentrada e uma visão estratégica no Plano Estratégico dos Transportes 2010-2020 (ver anexo nº 3), que não chegou a ser formalmente aprovado em Conselho de Ministros por entretanto a crise política se ter precipitado e se terem iniciado as negociações com as instituições internacionais. Em qualquer caso, será importante sublinhar que o programa de intervenção na área do MOPTC e, designadamente, nos domínios dos transportes e respetivas infraestruturas que ficou acordado no MoU, traduz integralmente as orientações e as medidas concretas que estavam a ser implementadas no âmbito da ação do MOPTC.

Em particular, importa referir o objetivo fixado de:

“Revisão do Plano Rodoviário Nacional 2000 (PRN 2000), atualizando este documento por forma a adequá-lo às dinâmicas territoriais e socioeconómicas do País, numa perspetiva de planeamento integrado do sistema de transportes.” (Objetivo específico 4; Objetivo operacional 4.1; 1. Sector Rodoviário; p.46 do documento).

13. Ao longo de 2010, o MOPTC, na figura do ministro (note-se que as competências para a gestão do sector estavam delegadas no SEAOPC), contactou em diversas ocasiões os responsáveis do sector (EP e InIR), não apenas para se inteirar diretamente dos problemas do sector mas, igualmente para os ouvir relativamente aos projetos de ajustamento que estavam a ser programados.
14. É no âmbito destes contactos que o MOPTC solicita, para seu conhecimento e apreciação, o envio formal das Notas Técnicas, mencionadas no Parágrafo 315 do RA, produzidas pelo InIR sobre os contratos de concessão renegociados, o que se verifica em 22/11/2010. De imediato, as Notas Técnicas são enviadas para apreciação para o Gabinete do SEAOPC, dando início a uma troca de comentários que culmina com a realização de uma reunião no MOPTC, em Janeiro de 2011, em que participaram a direção do InIR, o Presidente da Comissão de Negociações, o SEAOPC e a chefe do gabinete do MOPTC, para além de técnicos do ministério. A conclusão maior dessa reunião foi a de que o documento elaborado pelo InIR apresentava debilidades técnicas que importava corrigir, comprometendo-se o InIR a reelaborar o documento. Este novo documento já não seria produzido no tempo de exercício de funções do XVIII Governo Constitucional, tendo sido entregue, ao que tomámos conhecimento, já ao XIX Governo Constitucional.

15. Assim, não é legítima a conclusão expressa na informação do InIR, transcrita no Parágrafo 315 do RA, de que:

"...na sequência do envio das primeiras notas técnicas do InIR sobre as renegociações de contratos, em Novembro de 2010, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações promoveu, em articulação com o Ministério das Finanças, por Despacho Conjunto de 29 de Novembro (despacho Conjunto n.º 18332/2010, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 239, de 13 de Dezembro de 2010) a suspensão da atividade das comissões de negociação para a alteração de outros dois contratos de concessão com portagem real, os das concessões Litoral Centro e Douro Litoral, tendo prosseguido a sua atividade apenas as comissões de negociação que tinham por objetivo as concessões SCUT."

Na verdade, quer a elaboração das Notas Técnicas do InIR, quer o Despacho Conjunto (ver anexo n.º 4), são o resultado de um processo de reavaliação e de reajustamento do sector rodoviário às novas condições económicas e financeiras e à luz dos critérios antes definidos, que estava em curso no âmbito das responsabilidades do MOPTC e que iria ter a sua plena concretização durante o 1.º semestre de 2011, no contexto de uma reforma global do sector dos transportes e em consonância com o Plano Estratégico dos Transportes.

16. No Despacho Conjunto, referido no ponto 15, é criado um grupo de trabalho, na dependência dos dois ministros (MFAP e MOPTC) cuja missão era, justamente, proceder à reavaliação do modelo de financiamento da EP - Estradas de Portugal, S. A., podendo, inclusive, levar à alteração estatutária da empresa.

Este grupo de trabalho era integrado por representantes dos dois ministérios, tendo os representantes do MOPTC produzido uma proposta de relatório, com um conjunto importante de medidas para assegurar a sustentabilidade da EP que não chegou a ser objeto de fixação no âmbito do grupo de trabalho no seu conjunto por, entretanto, as condições políticas gerais se terem alterado radicalmente com o pedido de demissão do governo e a entrada num período de gestão corrente.

Este relatório (ver anexo n.º 5) foi entregue pelo MOPTC ao novo titular da pasta do Ministério da Economia e Emprego do XIX Governo Constitucional.

17. Na sequência da decisão de generalizar a introdução de portagens nas antigas autoestradas SCUT foram criadas em 2010 novas comissões de negociação para alteração dos contratos de concessão celebrados com as concessionárias, SCUTVIAS - Autoestradas da Beira Interior, S. A., ASCENDI - Beiras Litoral e Alta, S. A., NORSCUT - Concessionária de Autoestradas, S. A., e EUROSCUT - Sociedade Concessionária da SCUT do Algarve, S. A. (ver anexo n.º 6).

18. Como é referido no parágrafo 153 do RA, estas comissões só vieram a terminar o seu trabalho em 2011, já na vigência do XIX Governo Constitucional, concluindo-se os processos negociais relativos aos contratos de concessão das autoestradas Beira Interior, Algarve e Interior Norte.
19. Em Março de 2011 tomamos conhecimento do relato preliminar da Auditoria à gestão e regulação de PPP pelo InIR, IP. Tivemos então a oportunidade de expressar a posição do MOPTC através do ofício nº 00145 D de 14 de Março de 2011, na sequência de resposta solicitada ao gabinete do SEAOPC que detinha a tutela do sector por competência delegada do MOPTC.
20. Não obstante a evolução da posição do Tribunal de Contas expressa no novo RA ao NMGFSR, que é objecto do presente contraditório, consideramos que se mantém válido o essencial das nossas reservas expressas no contraditório ao Relato anterior, na medida em que continua a não se verificar uma demonstração económica e financeira sustentada da inferioridade do NMGFSR relativamente ao modelo anterior. Aliás, tal como referimos no contraditório do Relato anterior, o nível de compromissos com os encargos líquidos das PPP rodoviárias assumidos pelo Estado, com o NMGFSR, não é superior ao nível de compromissos existente com o anterior modelo, sendo que a rede de IP+IC construídos é muito superior.

Mais, o próprio Tribunal de Contas, no Parágrafo 315 do RA, aceita as conclusões do InIR, designadamente que:

“no caso da ex-SCUT, os acordos revelam fluxos financeiros claramente benéficos para a EP, resultantes da introdução de portagens”.

E mesmo no caso das concessões já portajadas, o Tribunal de Contas aceita também as conclusões do InIR, dizendo que:

“os benefícios para a EP são mais incertos, existindo a forte probabilidade de os acordos se virem a revelar muito desvantajosos do ponto de vista financeiro, caso os cenários de tráfego extremamente optimistas presentes no CB Acordos não sejam atingidos”.

Ora, forte probabilidade não significa efetiva concretização desse resultado. Mais, essa concretização efetiva poderá não ser simplesmente o resultado da inferioridade do novo modelo, mas o resultado da conjugação de diversos fatores, designadamente dos efeitos da crise que, também no modelo anterior, manifestar-se-iam.

21. Ainda no âmbito do exercício do contraditório a este Relato preliminar, não temos conhecimento de que tenha havido por parte do Ministério qualquer alteração a respostas que o InIR quisesse enviar ao Tribunal de Contas, conforme é dito no parágrafo 124 do RA.

22. Em Maio de 2011, na sequência de notícias saídas na comunicação social sobre o conteúdo de um suposto Relatório Final do TC sobre a Auditoria em questão, o MOPTC dirigiu ao Presidente do InIR um pedido de esclarecimentos sobre as questões vindas a público (ver anexo n.º 7).

Na carta enviada afirmava-se a importância de esclarecer um conjunto de questões respeitantes à atividade do InIR, IP, nomeadamente:

- “O InIR, IP, tem conhecimento do Relatório Final de “Auditoria à gestão e regulação de PPP pelo InIR, IP”, e consequentemente, das respectivas conclusões finais da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas?”
- “Considera o InIR, IP que, no âmbito do exercício do contraditório, esclareceu todas as questões suscitadas no relatório preliminar de que foi notificado?”
- “Dos esclarecimentos prestados entende que existem quaisquer elementos que possam levar à conclusão que a negociação dos contratos SCUT pela comissão de negociações tenha levado a uma multiplicação dos encargos para o Estado em 58 vezes face ao valor anterior?”

Na carta enviada ao InIR, solicitava-se ainda que, para além do esclarecimento destas questões e na sequência de reunião havida no ministério, importava proceder a uma avaliação cuidada das situações descritas no relatório preliminar do Tribunal de Contas de forma a que todas as situações pudessem ser apuradas, nomeadamente as que resultassem da atividade de supervisão da gestão da rede rodoviária e das medidas entretanto adotadas pelo InIR, IP, com vista ao cumprimento por parte das concessionárias das regras e obrigações que lhes fossem aplicáveis, nos termos da lei e dos respetivos contratos de concessão e subconcessão.

23. Na sua resposta de 23.05.2011 (ver anexo n.º 8), o InIR afirma:

“O InIR, IP não tem conhecimento até à presente data de um Relatório Final do Tribunal de Contas relativo à auditoria à gestão e regulação de PPP’s pelo InIR, IP.(...)”

e,

“O InIR, IP desconhece, pois, as conclusões finais da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas.”

Em relação à segunda questão, a resposta do InIR também é clara:

“O InIR, IP, considera que, no âmbito do exercício do contraditório, que enviou aquele Tribunal de Contas pelo seu ofício refª S/2011/1354, datado de 10 de Março de 2011, e de cujo texto deu conhecimento ao Sr. SEAOPC,

esclareceu as questões relacionadas com a competência legal e estatutária do InIR, IP, e com a sua atividade concreta nesse âmbito, respondendo assim a todas as questões referidas, designadamente, no capítulo de Conclusões do já citado Relatório Preliminar.”

Relativamente à terceira questão a resposta é a seguinte:

“O InIR, IP entende não existirem elementos, nos esclarecimentos prestados ao Tribunal de Contas – seja nas respostas aos questionários enviadas a 14 de Maio e 23 de Junho de 2010, no envio em 28 de Janeiro de 2011 dos dados pedidos a 13 de Dezembro de 2010 ou no contraditório enviado a 10 de Março de 2011 - que possam levar à conclusão que a negociação dos contratos SCUT pelas Comissões de Negociação tenham levado a uma multiplicação dos encargos para o Estado em 58 vezes face ao valor anterior.”

Relativamente à última matéria focada no pedido de esclarecimentos, a resposta do InIR é a seguinte:

*“Refira-se, finalmente, que a condução pelo InIR, IP, das suas atividades relacionadas com a supervisão da gestão da rede rodoviária e com o cumprimento por parte das concessionárias das regras que lhe são aplicáveis, nos termos da lei e dos respetivos contratos de concessão e subconcessão, decorrem direta e escrupulosamente do exercício das suas atribuições e competências legais e estatutárias, tal como se encontravam desde logo previstas no enquadramento legal já referido, **as quais são, aliás, regularmente prosseguidas nos termos dos seus Planos de Atividades.**” (bold nosso)*

Ou seja, não obstante ter sido interpelado diretamente pelo MOPTC não existe na resposta do InIR, IP, qualquer referência a limitações ao exercício das suas responsabilidades próprias, designadamente no que respeita às relações com o Tribunal de Contas no âmbito da auditoria.

24. Queremos concluir a nossa pronúncia sobre o Relato de Auditoria desse mui douto Tribunal de Contas, destacando os aspetos que nos parecem mais essenciais relativamente à intervenção global do MOPTC no âmbito do sector rodoviário.

Assim:

25. Independentemente da Auditoria do Tribunal de Contas, estava em curso um processo de avaliação e reajustamento do NMGFSR, de acordo com a nova realidade económica do país, sobrevinda com a crise económica e financeira internacional e com a necessidade de introduzir uma racionalidade global de todo o sistema de transportes.

26. Este reajustamento passava, em particular, por uma profunda redefinição das funções do InIR, designadamente, pela autonomização e independência das funções de regulação.
27. Neste processo aguardava-se, também, pelo Relatório Final das Auditoria do Tribunal de Contas para consideração das respetivas conclusões na definição final do modelo.



17

SEAOPC Of. N.: 3968
20-11-2008Doc. N^o 1MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das ComunicaçõesExmo. Senhor
Chefe do Gabinete de Sua Excelência o
Secretário de Estado do Tesouro e das
Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1
1149-009 Lisboa

V/ Referência	Data da V/ Referência	Nossa referência	Data
---------------	-----------------------	------------------	------

5209

19-11-2008

Assunto: DESPACHO CONJUNTO QUE VISA CONSTITUIR A COMISSÃO DE NEGOCIAÇÃO PARA ALTERAÇÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO CELEBRADOS COM AS CONCESSIONÁRIAS AENOR - AUTO ESTRADAS DO NORTE, LUSOS CUT - AUTO-ESTRADAS DA COSTA DA PRATA; LUSOS CUT - AUTO-ESTRADAS DO GRANDE PORTO; LUSOS CUT - AUTO-ESTRADAS DAS BEIRAS LITORAL E ALTA E LUSOS CUT - AUTO-ESTRADAS DA GRANDE LISBOA.

Encarrega-me Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações de enviar a V. Exa., devidamente assinado, cópia do Despacho Conjunto supra mencionado.

Nesta oportunidade solicita-se a V. Exa. o envio por via informática, com a assinatura electrónica do Senhor Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, para se proceder à publicação do referido Despacho Conjunto.

Com os melhores cumprimentos,

A CHEFE DO GABINETE

Carla Correia

Anexo: o mencionado

Rua de S. Mamede ao Caldas, 21 - 1149-050 Lisboa

Tel.: 21 881 51 00 - Fax.: 21 886 23 16





S. R.
MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DAS
OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

DESPACHO CONJUNTO

Considerando que o Governo aprovou um novo modelo de gestão e financiamento para o sector das infra-estruturas rodoviárias;

Considerando que a implementação desse novo modelo deve assentar na observância de princípios enunciados pelo Governo, tais como o princípio da coesão territorial, o princípio da solidariedade intergeracional e o princípio da contratualização de longo prazo das responsabilidades decorrentes da construção, gestão, manutenção e conservação da rede rodoviária nacional;

Considerando que a concretização dos princípios enunciados pelo Governo recomenda que se desenvolva um processo negocial com as diversas Concessionárias;

Considerando que importa resolver, por acordo, entre as diversas partes interessadas e de forma relativamente célere, os processos relativos a pedidos de reposição do equilíbrio financeiro no âmbito de Contratos de Concessão em vigor, assim como todas as outras questões pendentes no âmbito desses contratos;

Considerando que as Concessionárias AENOR – Auto-Estradas do Norte, S. A., Lusoscut – Auto Estradas da Costa de Prata, S. A., Lusoscut - Auto-Estradas do Grande Porto, S. A., Lusoscut – Auto Estradas das Beira Litoral e Alta, S. A., e Lusoscut – Auto Estradas da Grande Lisboa, S. A., manifestaram desejo conjunto de desenvolver o respectivo processo negocial, em particular porque as suas estruturas accionistas são relativamente idênticas;

Considerando que nos termos dos artigos 14.º e 14.º-A do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, a representação do parceiro público num processo de alteração de parceria público-privada deve ser confiada a uma Comissão de Negociação constituída mediante despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da respectiva tutela sectorial;

R
A



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Considerando que os princípios da celeridade, da economia e da eficiência administrativa recomendam que a representação do Estado no âmbito do processo negocial seja confiada a uma única Comissão de Negociação.

Assim, nos termos das disposições conjugadas do n.º 2 do artigo 14.º, do n.º 6 do artigo 14.º-C e dos n.ºs 3, 4 e 6 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, determina-se:

1 – É constituída a Comissão de Negociação para alteração dos contratos de concessão celebrados com as Concessionárias AENOR – Auto-Estradas do Norte, S. A., Lusoscut – Auto Estradas da Costa de Prata, S. A., Lusoscut - Auto-Estradas do Grande Porto, S. A., Lusoscut – Auto Estradas das Beira Litoral e Alta, S. A., e Lusoscut – Auto Estradas da Grande Lisboa, S. A., com a seguinte composição:

- Dr. Francisco Pereira Soares, que coordenará;
- Dr. Vítor Manuel Batista de Almeida, em representação do Ministro de Estado e das Finanças;
- Dr. Ernesto Mendes Batista Ribeiro, em representação do Ministro de Estado e das Finanças;
- Dr. Pedro Silva Costa, em representação do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- Eng. Rui Manteigas, em representação do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- Dra. Ana Maria Serpa Leal, membro suplente, em representação do Ministro de Estado e das Finanças;
- Dr. Luís Filipe da Silva Ferreira, membro suplente, em representação do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

2 - A Comissão de Negociação ora designada deve apresentar até 15 de Dezembro de 2008 o relatório a que se refere o n.º 2 do artigo 14.º-A do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho.

3 – São extintas as Comissões de Acompanhamento que foram constituídas mediante:

- O Despacho Conjunto n.º 714/ 2003, da Ministra de Estado e das Finanças e do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação, de 25 de Junho, publicado na II Série do Diário da República de 19 de Julho de 2003;





S. R.

**MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DAS
OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES**

- O Despacho Conjunto n.º 322/2006, dos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de 22 de Março, publicado na II Série do Diário da República de 12 de Abril de 2006.

4 - O presente despacho produz efeitos desde a data da sua assinatura.

Lisboa, 13 de Agosto de 2008

O Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças

(Carlos Manuel Costa Pina)

O Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações

(Paulo Jorge Oliveira Ribeiro de Campos)



13

Doc. N.º 2

SEAOPC Of. N.º 606
02-03-2009



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações

Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete de Sua Excelência o
Secretário de Estado do Tesouro e
Finanças
Ava. Infante D. Henrique, nº 1
LISBOA

V: Referência Data V: Referência Nessa Referência Data

Assunto: DESPACHO CONJUNTO

CONSTITUIÇÃO DA COMISSÃO DE NEGOCIAÇÃO PARA ALTERAÇÃO DO
CONTRATO DE CONCESSÃO CELEBRADO COM A CONCESSIONÁRIA EUROSCUT
NORTE - SOCIEDADE CONCESSIONÁRIA DA SCUT DO NORTE LITORAL, S.A.

Encarrega-me Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações, de remeter a V. Exa., para os devidos efeitos, devidamente assinado, o original do Despacho Conjunto, relativo ao assunto mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

A CHEFE DO GABINETE,

Carla Correia

ANEXO: o mencionado
/cv

É favor mencionar na resposta a mesma referência. Tratar um só assunto em cada carta ou ofício.





S. R.
Ministérios das Finanças e da Administração Pública
e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

DESPACHO CONJUNTO

Considerando que o Governo aprovou um novo modelo de gestão e financiamento para o sector das infra-estruturas rodoviárias;

Considerando que a implementação desse novo modelo deve assentar na observância de princípios enunciados pelo Governo, tais como o princípio da coesão territorial, o princípio da solidariedade intergeracional e o princípio da contratualização de longo prazo das responsabilidades decorrentes da construção, gestão, manutenção e conservação da rede rodoviária nacional;

Considerando que a concretização dos princípios enunciados pelo Governo recomenda que se desenvolva um processo negocial com as diversas Concessionárias;

Considerando que importa resolver, por acordo, entre as diversas partes interessadas e de forma relativamente célere, os processos relativos a pedidos de reposição do equilíbrio financeiro no âmbito de Contratos de Concessão em vigor, assim como todas as outras questões pendentes no âmbito desses contratos;

Considerando que nos termos dos artigos 14.º e 14.º-A do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, a representação do parceiro público num processo de alteração de parceria público-privada deve ser confiada a uma Comissão de Negociação constituída mediante despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da respectiva tutela sectorial;

Assim, nos termos das disposições conjugadas do n.º 2 do artigo 14.º, do n.º 6 do artigo 14.º-C e dos nºs 3, 4 e 6 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, determina-se:

1 - É constituída a Comissão de Negociação para alteração do contrato de concessão celebrado com a Concessionária Euroscut Norte – Sociedade Concessionária da SCUT do Norte Litoral, S.A., com a seguinte composição:

2
K



S. R.
Ministérios das Finanças e da Administração Pública
e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

- Dr. Francisco Pereira Soares, que coordenará;
- Dr. Vítor Manuel Batista de Almeida, em representação do Ministro de Estado e das Finanças;
- Dr. Ernesto Mendes Batista Ribeiro, em representação do Ministro de Estado e das Finanças;
- Dr. Pedro Silva Costa, em representação do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- Eng.º Rui Manteigas, em representação do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- Dra. Ana Maria Serpa Leal, membro suplente, em representação do Ministro de Estado e das Finanças;
- Dr. Luis Filipe da Silva Ferreira, membro suplente, em representação do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

2 - A Comissão de Negociação ora designada deve apresentar até 31 de Março de 2009 o relatório a que se refere o n.º 2 do artigo 14.º-A do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho.

3 - O presente despacho produz efeitos desde a data da sua assinatura

Lisboa, 15 de Janeiro de 2009

O Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças,

(Carlos Manuel Costa Pina)

O Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações,

(Paulo Jorge Oliveira Ribeiro de Campos)





DOC. N.º 3



MOPTC

PLANO ESTRATÉGICO DE TRANSPORTES 2010 - 2020



Nota Prévia



Este Plano Estratégico dos Transportes 2010-2020 é apresentado, após um longo processo de elaboração e discussão, num momento particularmente difícil para Portugal e para a Europa. É, também por isso, e mais do que nunca, necessário.

Traçar uma visão e um caminho para o sector dos transportes em Portugal é um elemento indispensável de suporte à construção de uma prática política articulada e coerente que possa conduzir o país para um novo caminho para o desenvolvimento.

Os Transportes e as Comunicações sempre foram elementos-chave nos processos de desenvolvimento económico ao longo da história. Num período em que se aprofundam e alargam os processos de globalização pensar os Transportes é essencial para uma pequena economia aberta e periférica no contexto europeu.

Este documento, face a exercícios anteriores de planeamento estratégico dos transportes, tem cinco características que marcam a diferença do que agora se apresenta ao país: a visão sistémica do sector; a grande exigência na escolha das opções de investimento; a atenção à governância e à gestão; a importância colocada nas actividades de I&D e de inovação; a preocupação com o reforço da capacidade competitiva nacional e com o crescimento económico.

O sistema deve responder à necessidade de produção de serviços de transporte de pessoas e mercadorias; as infra-estruturas apenas existem para assegurar a produção desses serviços. Mas as infra-estruturas de transporte são também, na medida em que representam grandes investimentos, elementos essenciais da política económica. O sistema não pode ser uma soma de modos e uma colecção de entidades que nela participam: é a sua articulação, a qualidade dos serviços que prestam e a máxima eficiência que determinam a sua valia económica e social.

Trata-se de romper de vez com uma visão em que a estrutura se sobrepõe aos resultados do desempenho.

É preciso assegurar a valorização do lugar de Portugal no mundo, assegurar boas ligações à Europa, melhorar as condições de mobilidade nas áreas de baixa densidade populacional e garantir ofertas adequadas de transportes públicos nas áreas metropolitanas. Tudo isto com dois objectivos políticos essenciais: assegurar a sustentabilidade e a equidade do sistema de transportes.

Trata-se de um exercício que seguramente enfrentará muitas resistências, ao mudar hábitos e práticas muitas vezes já centenários. Será necessária coragem política para o concretizar. É esse o desafio que aceitamos e em que acreditamos.

António Mendonça

Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações



Índice geral

1. Introdução	6
2. Uma Visão para 2020 - Concebendo o futuro desejado	10
3. Matriz SWOT Agregada - Uma síntese do diagnóstico	14
4. Princípios Orientadores Gerais - Uma visão integrada para o sector	20
4.1. Introdução	21
4.2. Orientações gerais da política de transportes	21
5. Orientações Específicas	28
5.1. Introdução	29
5.2. Objectivo Específico 1: Portugal bem integrado nas cadeias europeias e mundiais de transportes	31
5.3. Objectivo Específico 2: Boa articulação entre os centros urbanos que compõem os diferentes níveis do sistema urbano nacional e entre cada centro e a sua área de influência	36
5.4. Objectivo Específico 3: Mobilidade urbana compatível com uma elevada qualidade de vida	40
5.5. Objectivo Específico 4: Governância, qualidade, segurança e sustentabilidade financeira do sector melhoradas	45



Lista de acrónimos

AML	Área Metropolitana de Lisboa
AMP	Área Metropolitana do Porto
AMT	Autoridade Metropolitana de Transportes
ANA	Aerportos de Portugal, S.A.
ANSR	Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária
AV	Alta Velocidade Ferroviária
EETS	European Electronic Toll System
ENSR	Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária
EP	Estradas de Portugal, S.A.
IC	Itinerário Complementar (Rede Rodoviária)
I&DT	Investigação e Desenvolvimento Tecnológico
IMTT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P.
INAC	Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P.
InIR	Instituto de Infra-estruturas Rodoviárias, I.P.
IP	Itinerário Principal (Rede Rodoviária)
IPTM	Instituto Português e dos Transportes Marítimos, I.P.
ITS	Sistemas Inteligentes de Transportes (Intelligent Transportation Systems)
M&A	Monitorização e Avaliação
MAI	Ministério da Administração Interna
NAL	Novo Aeroporto Internacional de Lisboa
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
PET	Plano Estratégico de Transportes 2010-2020
PNMP	Plano Nacional Marítimo-Portuário
PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território
PRN 2000	Plano Rodoviário Nacional 2000
RTE-T	Redes Transeuropeias de Transportes
SCTN	Sistema Científico e Tecnológico Nacional
TI	Transporte individual
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
TMCD	Transporte Marítimo de Curta Distância
TP	Transporte Público
TC	Transporte Colectivo
UE	União Europeia
VTS	Sistema de Controlo do Tráfego Marítimo (até 50 milhas náuticas da costa)



01 | Introdução



Introdução

Os transportes têm um papel crucial no reforço da capacidade competitiva do país e na viabilização do desenvolvimento económico, para a indução do qual constituem uma condição necessária. Por outro lado, gerando emprego e valor acrescentado, eles são um elemento do próprio processo de crescimento económico. Para além disso, os transportes têm um papel social, podendo agir sobre a melhoria das condições e qualidade de vida das populações. Finalmente, a forma como os transportes se organizam e funcionam constitui um elemento importante do processo de sustentabilidade do desenvolvimento económico.

O Estado mantém-se como o principal providenciador de infra-estruturas de transportes, gerindo através de empresas controladas uma parte importante da oferta de transporte público de passageiros (TP) e actuando como regulador da actividade transportadora.

A elaboração do “Plano Estratégico de Transportes 2010-2020”(PET), representa portanto um momento indispensável de reflexão prospectiva sobre o sector e inscreve-se no esforço nacional que tem vindo a ser feito no sentido de se caminhar para o desenvolvimento sustentável. O PET propõe uma perspectiva integrada do futuro. Mais do que racionalizar e desenvolver cada modo, importa perspectivar o sector como um todo, valorizando as vocações modais, as complementaridades, as articulações e as acções necessárias para que essa perspectiva integradora se viabilize.

Uma das clarificações fundamentais que o PET aporta é a que se refere ao papel reservado para cada sector. Aos privados, a operação do transporte. Ao Estado, a infra-estruturação, que pode ser conseguida em parcerias com o sector privado. Ao Estado compete ainda o papel fundamental de planeador, de regulamentador e de regulador do sector. Sendo uma actividade onde as falhas de mercado são frequentes, por vezes mesmo configurando situações de monopólio natural, compete ao Estado promover a concorrência no mercado onde ela seja possível, ou para chegar ao mercado, ali onde situações de monopólio natural tendam a inibir a concorrência. Compete ainda ao Estado assegurar a existência de uma regulação económica independente, estabelecendo e gerindo, nomeadamente, os contratos de concessão de serviço público onde esta forma contratual se revele a melhor maneira de garantir o respeito pelas obrigações de serviço público a que qualquer concessionário deverá estar sujeito.

A elaboração do PET vem na sequência de uma decisão anunciada pelo Governo, por ocasião da publicação das orientações estratégicas para cada um dos modos, que traduzia a necessidade sentida de estabelecer uma perspectiva integrada para o desenvolvimento do sector.

Tratando-se de um Plano Estratégico define os objectivos a atingir no seu horizonte (2020), assim como um conjunto de orientações que estabelecem o caminho a seguir para a sua concretização. Estas orientações deverão ser operacionalizadas através de planos operacionais.

Pela sua importância para a prossecução das orientações consignadas no PET, destaca-se o Plano de Investimentos do sector, a preparar no prazo máximo de um ano, que virá a constituir uma peça-chave já que conterà, pela primeira vez, um conjunto de projectos justificados à luz da estratégia e analisados, todos eles, na perspectiva da sua rentabilidade financeira, económica e social. Este Plano possibilitará assim combater o investimento inercial, que tem forte peso no



sector, continuando de forma ainda mais estruturada o esforço de racionalização que tem vindo a ser desenvolvido em 2010, com um grande consenso na sociedade portuguesa.

O PET estabelece acções que respeitam ao papel do Estado no ordenamento e desenvolvimento do sector. Contudo, ao estabelecer o quadro de referência global de todo o sector dos transportes, ele constitui um documento de grande importância para o sector privado, porquanto enquadrador do planeamento e desenvolvimento da sua actividade.

A experiência anterior valorizou o planeamento individual dos diferentes modos, perdendo por isso as sinergias que uma perspectiva integrada e articulada permitem no sentido da racionalização do desenvolvimento de todo o sistema de mobilidade e acessibilidades. A abordagem sistémica que presidiu à elaboração do PET permite não apenas uma visão integrada dos diferentes modos de transporte, como ainda a perspectiva vertical que abrange desde as infra-estruturas até ao quadro legal de regulação e regulamentação do sector dos transportes.

O PET faz-se acompanhar de um Anexo Técnico, documento que consubstancia o exercício analítico e prospectivo do sector e que esteve na base da definição da estratégia que aqui se apresenta. A sua natureza eminentemente técnica, assim como o aprofundamento analítico nele materializado, levaram a que se optasse pela sua apresentação em documento anexo.

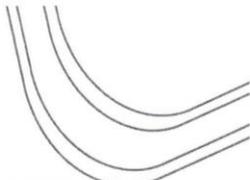
Deve-se ter em consideração que a realização dos exercícios quantificados de prospectiva, associados à elaboração deste Plano Estratégico, ganha uma especial complexidade e sensibilidade que é compreensível. Num momento crítico da economia mundial, mantêm-se fortes incertezas e assimetrias que tornam inevitavelmente arriscado qualquer exercício de quantificação prospectiva.

Em Portugal atravessamos um período da história em que se tem de conseguir compaginar uma severa política de consolidação das contas públicas e das contas externas com a adopção de medidas de suporte ao crescimento e ao emprego. O sector dos transportes pode e deve dar um contributo relevante nos dois termos desta difícil equação. É necessário ser capaz de fazer mais gastando menos e muito melhor.

Nos dias que passam, eventualmente mais do que em qualquer momento anterior das últimas décadas, todos os dados e mesmo as mais pequenas informações sobre o comportamento das economias são objecto de um compreensível escrutínio apertado. Trata-se de tentar encontrar elementos que permitam antecipar o futuro que é apenas razoável, mesmo quando a sua interpretação é objecto de distorções, exageros e enviesamentos analíticos.

Espera-se por isso que os exercícios previsionais incluídos neste documento possam ser considerados apenas como elementos de referência analítica e prospectiva que não pretendem formular um quadro previsional detalhado no horizonte do PET, mas uma referência de enquadramento dos resultados que se espera atingir, caso os pressupostos se verifiquem. Note-se que alterações no ritmo e na forma de implementação das orientações estratégicas do PET (que se verificariam sempre, mesmo num contexto em que se pudesse considerar de estabilidade) são aceitáveis, já que a estratégia definida remete para a concretização em instrumentos de acção mais focalizados e concentrados no curto prazo em que as restrições da conjuntura, aí sim, terão de ser determinantes na escolha das prioridades e das possibilidades concretas de intervenção.





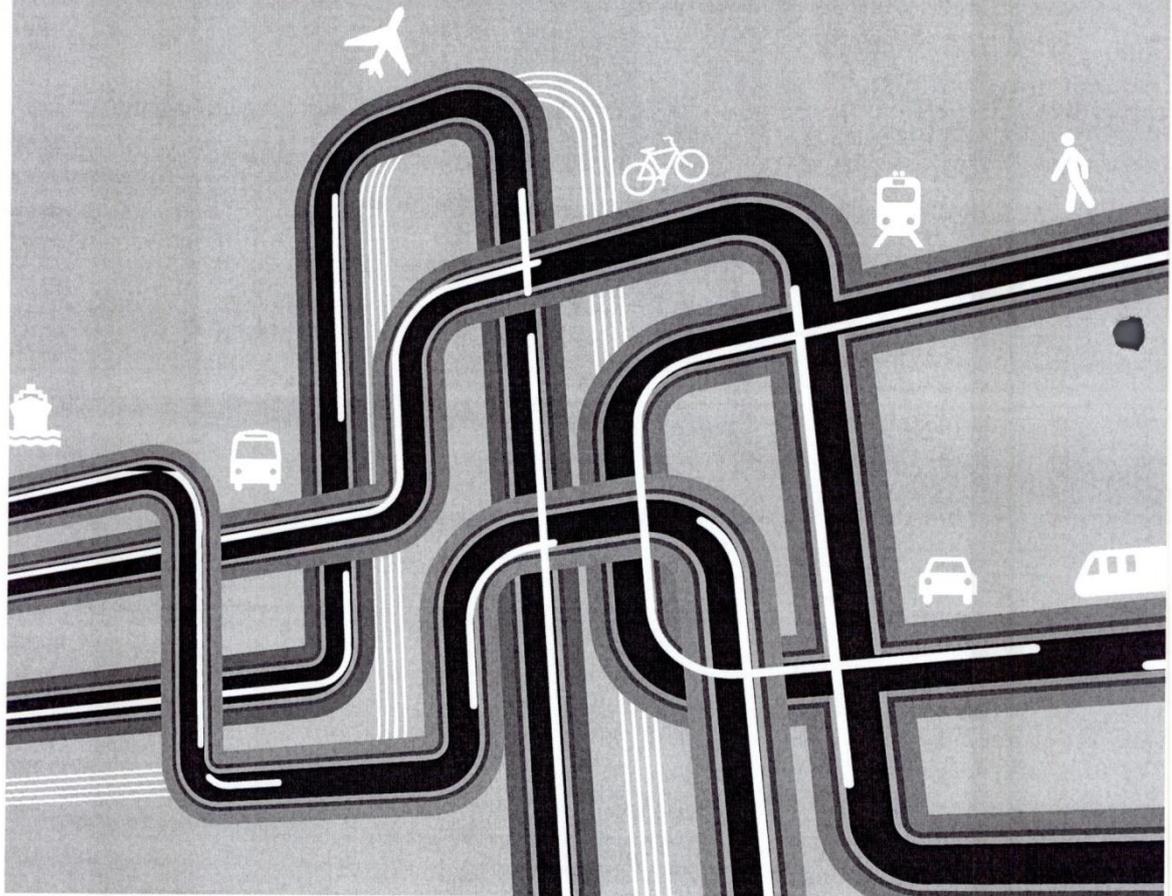
Julga-se, contudo, que o sector dos transportes, pela sua importância para a sociedade portuguesa e para o desenvolvimento económico nacional, não pode esperar mais por uma definição clara que permita reorientar o seu paradigma de organização, moldando as estratégias dos agentes faces às novas necessidades que apenas se tornarão mais prementes quanto mais profundos e duradouros forem os efeitos da crise, que começou por ser financeira e se alargou à economia e à sociedade.

Este documento começa por apresentar (Capítulo 2) a Visão preconizada para o horizonte de 2020. Trata-se da formulação da linha de desejo, isto é, o enunciado daquilo que será desejável neste horizonte, constituindo o quadro de referência para a concretização do qual as orientações estratégicas delineadas deverão contribuir.

Confrontando o diagnóstico sectorial (Anexo Técnico do PET) com a Visão para o sistema de transportes, é apresentada (Capítulo 3) a Análise SWOT, na qual são sistematizados os principais pontos fortes que importa manter, pontos fracos que o PET deverá contribuir para ultrapassar, oportunidades que deverão ser aproveitadas e ameaças que importa acautelar na definição das orientações estratégicas.

A Visão para o sector dos transportes e a ponderação da situação actual constituem os termos de referência para a definição dos princípios orientadores gerais e do quadro estratégico que consubstanciam o PET, e que são explanados nos Capítulos 4 e 5. São aqui apresentados os objectivos específicos e operacionais que comprometem as orientações estratégicas para o sector dos transportes no horizonte 2010-2020.

02 | Uma Visão para 2020 Concebendo o futuro desejado



02.

Uma Visão para 2020 Concebendo o futuro desejado

Visão para 2020

Um sistema de transportes que, de forma sustentável e economicamente eficiente, satisfaz com qualidade as necessidades de mobilidade e acessibilidade de pessoas e bens, e potencia os objectivos nacionais de reforço da competitividade da economia e das empresas, de desenvolvimento económico e social, de equidade, de ordenamento do território e de coesão territorial.

O sistema de mobilidade e acessibilidades que se espera alcançar no horizonte 2020 terá seguintes características principais:

- Contribui para quebrar a associação histórica entre o crescimento económico e o crescimento da mobilidade motorizada;
- É sustentável do ponto de vista ambiental, financeiro, económico e social;
- Contribui para a concretização do modelo territorial preconizado no quadro da política nacional de ordenamento e desenvolvimento territorial;
- Favorece o aumento da capacidade competitiva da economia nacional e das empresas;
- Garante a conectividade necessária à efectivação da vantagem comparativa decorrente da posição geoestratégica do país.

É um sistema...

1. Que potencia o desenvolvimento económico
 - a. Por estar baseado no funcionamento do mercado,
 - i. Fundado em princípios de liberdade de estabelecimento, de concorrência, de condições prévias claras de acesso ao mercado e na capacidade da oferta se adaptar às necessidades das diferentes segmentos da procura;
 - ii. Com sistemas de preços que se formam basicamente no mercado, devendo assegurar a cobertura dos custos internos e externos de funcionamento do sistema;
 - iii. Onde o sector privado deverá ser chamado a participar no financiamento, construção, manutenção e exploração das infra-estruturas de transporte e nos serviços que as utilizam, seja por administração directa, seja através de parcerias com o sector público.
 - b. Por as escolhas entre aplicações de recursos serem feitas numa perspectiva de análise de alternativas de custos e benefícios, de forma a garantir a maximização da utilidade económica e social de cada investimento em infra-estruturas ou em sistemas de transporte.
 - c. Por promover a competitividade da economia nacional através dos efeitos multiplicadores da actividade dos transportes, resultantes da promoção de um sistema de transportes eficiente e integrado às escalas nacional, ibérica, europeia e global.

- 
- 
- d. Por valorizar a posição geoestratégica do país, potenciando a afirmação da sua centralidade no espaço atlântico.
2. Onde o Estado tem um papel principal no planeamento, regulação, fiscalização, na supressão de falhas de mercado e na coordenação integrada às escalas regional e global
 - a. Compete ao Estado o planeamento e ordenamento global do sistema, garantindo:
 - i. Que as dimensões de ordenamento do território e de desenvolvimento do sistema de transportes levam em linha de conta os espaços alargados em que o País se integra, às escalas ibérica, europeia e global.
 - ii. A articulação das políticas de transportes com as políticas territoriais, ambientais, energéticas e sociais, estando estas também articuladas entre os seus diferentes níveis;
 - iii. Que o funcionamento do sistema de transportes assegura os níveis de coesão territorial a diferentes escalas espaciais, adequados às características e à diversidade territorial nacional;
 - iv. Que a criação e manutenção das infra-estruturas viabiliza as articulações modais mais eficientes na perspectiva do transporte e da economia nacional;
 - v. Que a oferta está baseada numa lógica multimodal, integrada e articulada, potenciadora das vocações de cada modo;
 - vi. Que a política de ordenamento do território e afectação do uso do solo está articulada com os princípios da mobilidade sustentável, minimizando as necessidades de viagens motorizadas e promovendo a utilização do transporte público e dos modos suaves;
 - vii. Que a acessibilidade está organizada de forma a permitir a estruturação e funcionamento eficiente do sistema urbano nacional, e potenciando o papel polarizador das cidades nas suas áreas de influência.
 - b. É responsabilidade do Estado assegurar as condições para o funcionamento eficiente do sistema através de:
 - i. Um quadro regulamentar adaptado às necessidades emergentes de um mercado em permanente evolução;
 - ii. Um sistema de regulação que garante o funcionamento eficiente do mercado, mesmo nas situações onde este não é concorrencial;
 - iii. Mecanismos de fiscalização que garantem a permanente defesa do interesse público;
 - iv. Fomento da participação de todos os parceiros nas grandes decisões.
 - c. O Estado monitoriza a evolução da oferta nos diferentes horizontes temporais e age proactivamente. Nas áreas onde o mercado não satisfaça ou possa dar sinais de não vir a satisfazer as necessidades mínimas da procura, compete ao Estado criar as condições para a provisão de uma oferta adequada de transporte, através de estímulo à criação das capacidades e competências necessárias do lado da oferta, nomeadamente recorrendo a parcerias público-privadas e à contratualização de obrigações de serviço público, assegurando a competitividade da economia, condições de equidade social e territorial e a sustentabilidade financeira do sector.
 - d. O Estado promove e apoia a inovação, investigação e a sua disseminação no sector através do estímulo e da

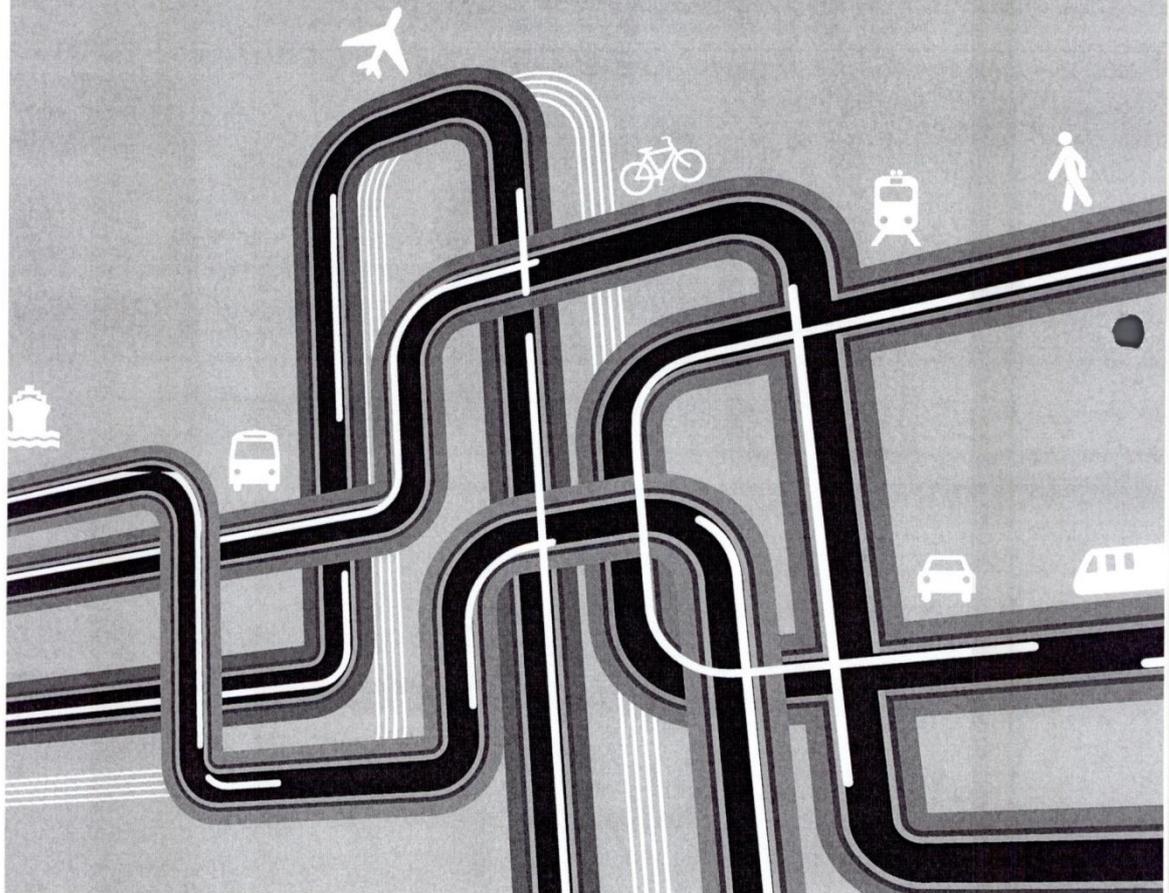
02.

Uma Visão para 2020 Concebendo o futuro desejado

viabilização, nos diferentes horizontes temporais, dos objectivos definidos, quer através dos seus próprios serviços, quer em articulação com os centros de investigação e as empresas, tanto a nível nacional como internacional.

- e. A nível urbano e metropolitano o sistema de mobilidade e acessibilidade é regulado por entidades públicas de âmbito local ou regional, a quem compete o planeamento das redes, a contratualização dos serviços de transporte e o financiamento da componente social não recuperável pelos operadores através dos sistemas tarifários.
 - f. O Estado promove a qualidade e a segurança das infra-estruturas e serviços de transporte.
3. Onde se atingiram níveis de eficiência energética, ambiental e de segurança do sistema compatíveis com os objectivos internacionais, em geral, e da União Europeia, em particular
- a. Os combustíveis fósseis perdem peso no balanço energético do sector, devido nomeadamente à inovação nas tecnologias de transporte mais eficientes, ao uso de fontes de energia alternativas e a uma repartição modal mais favorável ao TP.
 - b. Para além da redução das emissões, o desenvolvimento do sistema, nomeadamente a decisão sobre grandes infra-estruturas, acautela a preservação do ambiente.
 - c. As tecnologias e sistemas de segurança contribuem para a redução da sinistralidade e protecção dos utilizadores do sistema.
 - d. Os métodos e processos usados na exploração do sistema de transporte nas suas diferentes formas, utilizam as técnicas e tecnologias mais avançadas de optimização massiva dos fluxos de pessoas e bens, através da combinação modal e de infra-estruturas mais eficientes que proporcionam, a cada momento, os serviços mais adaptados aos requisitos de mercado.

03 | Matriz SWOT Agregada Uma Síntese do Diagnóstico



03.

Matriz SWOT Agregada Uma Síntese do Diagnóstico

A Matriz SWOT seguinte estabelece a síntese integradora dos principais pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças que o sector dos transportes enfrenta no horizonte do “Plano Estratégico de Transportes 2010-2020”. Esta matriz tem por base os seguintes níveis:

- Governância do sector dos transportes;
- Relações intercontinentais e europeias;
- Relações nacionais/interregionais/interurbanas;
- Relações nos espaços metropolitanos e urbanos.

A lógica da análise SWOT consiste em identificar os *pontos fortes* que importa manter e, eventualmente, potenciar no aproveitamento de oportunidades, os *pontos fracos* que o PET deverá contribuir para ultrapassar e, sempre que possível, transformar em *pontos fortes*, as *oportunidades* que deverão ser mobilizadas e as *ameaças*, que são questões envolventes que importa ter em conta na definição das orientações estratégicas gerais e específicas para o desenvolvimento do sector dos transportes.

Domínio - Governância

Pontos Fortes

- Existência de órgãos com a função específica de planeamento e regulação do sector – IMTT, IPTM, InIR, ANA, INAC, ANSR
- Clarificação dos papéis do sector público e privado, com aumento da participação deste último no financiamento e gestão do sector
- Concessão dos serviços de movimentação de mercadorias já concretizada nos principais terminais portuários
- Redefinição do paradigma de relacionamento Estado / Administração rodoviária, através da contratualização da relação entre Estado e os gestor da rede, segregando as funções de regulação e operação
- Existência de Orientações Estratégicas para os sectores tutelados – ferroviário, aeroportuário, marítimo portuário, logístico e rodoviário – que pretendem promover a eficiência do sector dos transportes
- Transposição para o direito interno de normas europeias de protecção e segurança relativos aos diferentes modos de transporte e exploração das suas infra-estruturas
- Disponibilidade de fundos para financiar o desenvolvimento planeado das infra-estruturas
- Disponibilidade de fundos e existência de programas para a promoção da I&DT do sector
- Integração crescente das questões energéticas, ambientais e de ordenamento do território no planeamento e desenvolvimento do sector dos transportes

Pontos Fracos

- Reforma de enquadramento legal do sector dos transportes rodoviários inacabada
- AMT ainda em processo de operacionalização
- A tarifação das infra-estruturas não tem sido potenciada enquanto instrumento de gestão da procura e oferta
- Experiência pouco sedimentada do Estado na contratualização do serviço público com os agentes económicos
- Tradição de associação do ciclo de gestão das empresas de Estado ao ciclo político, condicionando a continuidade de projectos de desenvolvimento
- Ausência de um sistema coerente e credível de informação e estatística e de observação do sistema de transporte
- Debilidade das políticas públicas de transportes em favor do TC e modos suaves.
- Excessiva dependência do sector público de receitas da fiscalidade automóvel e mobiliária com impactos negativos na ocupação do território e na mobilidade
- Insuficientes qualificações e competências nos vários níveis da Administração Pública e nos operadores
- Insuficiente oferta formativa por parte do sistema de ensino
- Défices operacionais crónicos da maioria das empresas públicas do sector
- O crescimento acentuado da dívida acumulada de várias empresas do sector leva ao aumento do serviço da dívida e cria um peso adicional sobre os resultados líquidos
- A ausência de liberalização do acesso à prestação de serviços portuários
- Baixa produtividade das empresas de transporte
- Decisões de investimento assentes em rendibilidades baixas ou com análises custo/benefício insuficientes

Oportunidades

- Quadro europeu de orientações baseado em investigação técnica e científica e nas melhores práticas, favorável à introdução de reformas na governância do sector dos transportes e sua articulação com o desenvolvimento urbano, energia e sustentabilidade ambiental
- Acordos internacionais (Quioto e discussão sobre pós Quioto) e Comunitários que criam um ambiente favorável à implementação de políticas para a mobilidade sustentável
- Quadro europeu favorável, nomeadamente através de incentivos, ao desenvolvimento da multimodalidade, com uso mais intenso dos modos de transporte mais eficientes do ponto de vista energético e ambiental
- Nova legislação com requisitos de idade das frotas de transporte rodoviário de mercadorias
- Diferenciação positiva da fiscalidade sobre os combustíveis a favor do TP
- Novo regulamento sobre obrigações do serviço público

Ameaças

- Resistência de decisores políticos e cidadãos:
 - à adopção de políticas de mobilidade sustentável
 - à mudança de comportamentos e estilos de vida
 - à introdução de medidas de racionalidade económica no sector
 - à articulação das políticas de transportes com as restantes políticas públicas
- Falta de recursos financeiros para assegurar a sustentabilidade do sistema de transportes
- Aumento dos custos de financiamento das empresas públicas do sector dos transportes
- Perda de suporte, por parte dos mercados financeiros, ao contínuo aumento da dívida do sector



03.

Matriz SWOT Agregada Uma Síntese do Diagnóstico

Domínio - Relações intercontinentais e europeias

Pontos Fortes

- Portugal está presente em 5 dos 30 Projectos Prioritários, assegurando a existência de corredores multimodais de ligações internacionais - rodoviárias, ferroviárias, marítimas e aéreas
- Elevada percentagem de realização da componente nacional da RTE-T (88%)
- Importantes investimentos em curso, para além dos Projectos Prioritários, na modernização e expansão das infra-estruturas de transporte de âmbito internacional
- Desenvolvimento de infra-estruturas logísticas e de transporte que potenciarão a integração modal e o aumento da eficiência e da competitividade das cadeias internacionais de transportes
- Crescimento do tráfego de *transhipment* com o desenvolvimento do projecto Terminal XXI e capacidade disponível na generalidade dos portos nacionais e de expansão em alguns portos
- Boa penetração da companhia aérea nacional em alguns mercados internacionais, nomeadamente nos países de língua portuguesa
- Sector de transporte rodoviário de mercadorias exclusivamente baseado em operadores privados em forte concorrência, com agressividade comercial e eficiência económica

Pontos Fracos

- Posição periférica de Portugal em relação ao centro económico da Europa
- Fraco nível de intermodalidade do sistema de transportes
- Lacunas no sistema de infra-estruturas logísticas e de integração modal
- Difícil interoperabilidade entre as redes ferroviárias ibéricas e entre estas e as europeias
- Fraca participação dos transportadores marítimos nacionais nos tráfegos internacionais
- Atrasos registados na implementação dos Projectos Prioritários
- Limitações ao desenvolvimento da carga aérea internacional
- Crescimento da quota de mercado do transporte rodoviário de mercadorias com impactes ambientais e energéticos negativos
- Posicionamento dos operadores do transporte de mercadorias em segmentos de baixo valor acrescentado
- Debilidade do tecido empresarial
- Reduzida dimensão da procura de mercado de serviços portuários
- Falta de atractividade do Registo Nacional de Navios
- Fraca competitividade do transporte ferroviário

Oportunidades

- Posicionamento geoestratégico de Portugal relativamente às principais rotas intercontinentais com origem/destino na Europa
- Crescente integração económica com Espanha
- Tendência para a internalização de custos com externalidades
- Potencialidades de desenvolvimento do tráfego turístico
- Boa penetração da companhia aérea nacional em alguns mercados internacionais e a expansão e modernização dos principais portos portugueses, permitem potenciar a posição de Portugal como rótula de articulação internacional, transformando o país em porta atlântica da Europa
- Perspectivas de desenvolvimento do Porto de Sines e constituição de um *hub* no transporte marítimo de contentores
- Concretização da rede de plataformas logísticas nacionais e sua integração plena nas redes de transporte
- Potencial da utilização dos ITS no sector
- Forte apoio político comunitário e nacional ao fomento do papel do caminho-de-ferro no transporte de mercadorias
- Liberalização do transporte ferroviário de mercadorias
- Crescente percepção dos operadores logísticos do interesse em introduzir o caminho-de-ferro nas cadeias internacionais de transportes
- Redimensionamento das empresas de transporte rodoviário de mercadorias através de fusões e integrações, com melhoria de competências em matéria de gestão - reforço de quadros, renovação de frotas
- Aumento da procura e estabelecimento de novos mercados em Espanha e na Europa
- Aumento do movimento portuário intracomunitário por via das restrições ao transporte rodoviário
- Aproveitamento do impulso do TMCD e da implementação das Auto-estradas do Mar
- Perspectivas de aumento do *hinterland* dos portos portugueses na Península Ibérica

Ameaças

- Persistência do não desenvolvimento da economia portuguesa, com efeito estagnador da procura de transporte
- Atrasos na concretização dos investimentos estruturantes do sector dos transportes e logística
- Dificuldades em diversificar clientes no transporte ferroviário de mercadorias e na concretização de novas parcerias nomeadamente com operadores de logística
- Barreiras à entrada de novos operadores
- Concorrência de operadores estrangeiros e resistência à mudança necessária nos transportes rodoviários de mercadorias (dificuldades em passar do veículo à organização do serviço a prestar)
- Dificuldade do mercado em encontrar alternativas a restrições mais fortes impostas pela UE ao crescimento do tráfego rodoviário, por questões ambientais
- Perda da quota de mercado e secundarização dos principais aeroportos portugueses no contexto Ibérico face à estratégia de melhoria da oferta aeroportuária de Espanha e a atrasos na concretização dos investimentos no NAL
- Aumento da concorrência dos portos espanhóis
- Não resolução dos problemas de integração modal, nomeadamente ao nível das acessibilidades terrestres
- Vulnerabilidade do tráfego rodoviário internacional de mercadorias aos conflitos sectoriais ou a factores climáticos adversos, na Europa, especialmente em Espanha e França, com graves prejuízos económicos
- Maior competitividade dos Registos Não Europeus de Navios

Domínio - Relações nacionais/ interregionais/ interurbanas**Pontos Fortes**

- Boa cobertura territorial da rede rodoviária nacional existente e planeada, com uma extensão relevante de Auto-estradas (30%), estando o PRN 2000 em fase adiantada de realização de IP e IC (63%) e rede RTE-T (88%)
- Existência de uma rede de infra-estruturas aeroportuárias e portuárias que asseguram uma boa cobertura do território nacional
- Rede ferroviária de acesso às áreas de maior densidade populacional desenvolvida
- Programa de eliminação de passagens de nível
- Acentuada transferência do transporte particular para o TP rodoviário de mercadorias e boa cobertura territorial deste tipo de transporte
- Redução da sinistralidade rodoviária
- Boa competitividade dos serviços de TP rodoviário de passageiros de média e longa distância associada à cobertura territorial e à racionalização da exploração conjunta de serviços expresso de TP de passageiros

Pontos Fracos

- Persistência de parcelas do território com fraca acessibilidade
- Fraco nível de intermodalidade do sistema de transportes
- Pouca expressão do transporte fluvial de passageiros e de mercadorias
- Inadequada utilização e rentabilização da capacidade ferroviária instalada
- Persistência de passagens de nível, apesar do avanço do programa para a sua eliminação
- Falta de resposta dos operadores privados à liberalização do mercado do transporte ferroviário
- Estrutura de mercado no transporte ferroviário de mercadorias excessivamente dependente de um número reduzido de clientes, fraca cultura de mercado e baixa agressividade comercial
- Deficiências de material circulante, infra-estruturas terminais e equipamentos de carga e descarga
- Continuado desequilíbrio modal a favor do transporte rodoviário
- Atomização de empresas de transporte rodoviário de mercadorias, com peso excessivo de micro empresas, resultando numa fraca organização empresarial e baixo nível de gestão
- Dimensão ainda excessiva do peso do transporte rodoviário de mercadorias por conta própria
- Deficiente oferta de TP no acesso aos aeroportos nacionais
- Nível ainda significativo de sinistralidade rodoviária
- Desadequação do quadro regulamentar do transporte interurbano de passageiros, face à necessidade de concessão de redes de transportes e de implementação de novas formas de prestação de serviços
- Elevada idade média das frotas de transporte interurbano rodoviário de passageiros com impacto, seja em termos de comodidade, seja em termos de eficiência energética e ambiental
- Ausência de interfaces e locais de espera, atractivos, seguros, confortáveis e dignos
- Inexistência ou desadequação da oferta de serviços interurbanos, excessivamente condicionada à procura do transporte escolar
- Grau de saturação da Linha do Norte, com impacto no transporte de passageiros e mercadorias

Oportunidades

- Operacionalização da rede de plataformas logísticas e de melhoramentos nas redes de infra-estruturas
- Aplicação dos instrumentos de ordenamento do território - PNPOT e PROT
- Melhoria da eficiência energética e ambiental por via do desenvolvimento tecnológico
- Desenvolvimento dos ITS
- Forte apoio político comunitário e nacional ao fomento do papel do caminho-de-ferro no transporte de mercadorias
- Liberalização do transporte ferroviário de mercadorias
- Internalização dos custos com externalidades
- Possibilidade de articular entre si os projectos de infra-estruturas estruturantes para o sector - Alta Velocidade com aeroportos, logística e portos

Ameaças

- Persistência do desenvolvimento lento da economia portuguesa, com efeito estagnador da procura de transportes
- Dificuldades na promoção da intermodalidade
- Dificuldade de contrariar os factores subjectivos associados à utilização do TI
- Excessiva litoralização da ocupação do território, com gradual despovoamento do interior, dificultando a organização da oferta de TC



03.

Matriz SWOT Agregada Uma Síntese do Diagnóstico

Domínio - Relações nos espaços metropolitanos e urbanos

Pontos Fortes

- Existência de Planos Directores Municipais e outros instrumentos de gestão territorial em eficácia
- Sistemas ferroviários ligeiros (Metro de Lisboa, Metro do Porto, Metro Sul do Tejo) e ferroviário pesado suburbano assegurando níveis de serviço satisfatórios
- Modernização das frotas de transporte urbano de passageiros seja em termos de comodidade, seja em termos de eficiência energética e ambiental
- Existência de regulamentos próprios sobre cargas/descargas na maior parte dos centros urbanos
- Apreciável grau de desenvolvimento do subsistema logístico privado de apoio ao consumo, contribuindo para a racionalização do sistema de transporte de mercadorias
- Expansão e modernização das redes rodoviárias de acesso e de distribuição de tráfego nas áreas metropolitanas
- Construção de variantes em torno dos principais aglomerados urbanos, evitando o tráfego de atravessamento

Pontos Fracos

- Deficiente integração das questões dos transportes e da mobilidade sustentável nos instrumentos de gestão territorial
- Impactes ambientais negativos nas áreas urbanas, maioritariamente devido ao uso excessivo do TI
- Incumprimento das normas regulamentares (carga e descarga) em algumas cidades, por deficiente fiscalização
- Persistência de frotas envelhecidas proporcionando fraca qualidade de serviço em algumas áreas urbanas
- Insuficiente articulação entre os operadores de TP metropolitano na criação de uma rede coerente
- Deficiências das redes de estradas municipais no que se refere à acessibilidade proporcionada (cobertura territorial), características das estradas e estado de manutenção
- Deficiente articulação das redes rodoviária nacional e regional com a rede municipal
- Deficiências das redes viárias urbanas e suburbanas ao nível da sua hierarquização e capacidade e articulação com a conectividade
- Reduzido número de variantes aos centros urbanos com atravessamentos dos mesmos por estradas nacionais e consequentes problemas de sinistralidade e ambientais (emissões e ruído)
- Excessiva quota de mercado do TI face ao TP, com repercussões nomeadamente ao nível do congestionamento
- Elevada idade média das frotas de transporte urbano rodoviário de passageiros com impacto, seja em termos de comodidade, seja em termos de eficiência energética e ambiental.
- Inexistência de redes de suporte às deslocações em modo suave
- Reduzido número de vias dedicadas - *bus way* - para o transporte em autocarro no acesso às grandes cidades e insuficiência de corredores *bus* dentro das áreas urbanas
- Elevado número de cidades sem transportes públicos urbanos
- Desadequação da oferta de serviços e sistemas tarifários às necessidades da procura resultantes dos actuais padrões de deslocação urbana

Oportunidades

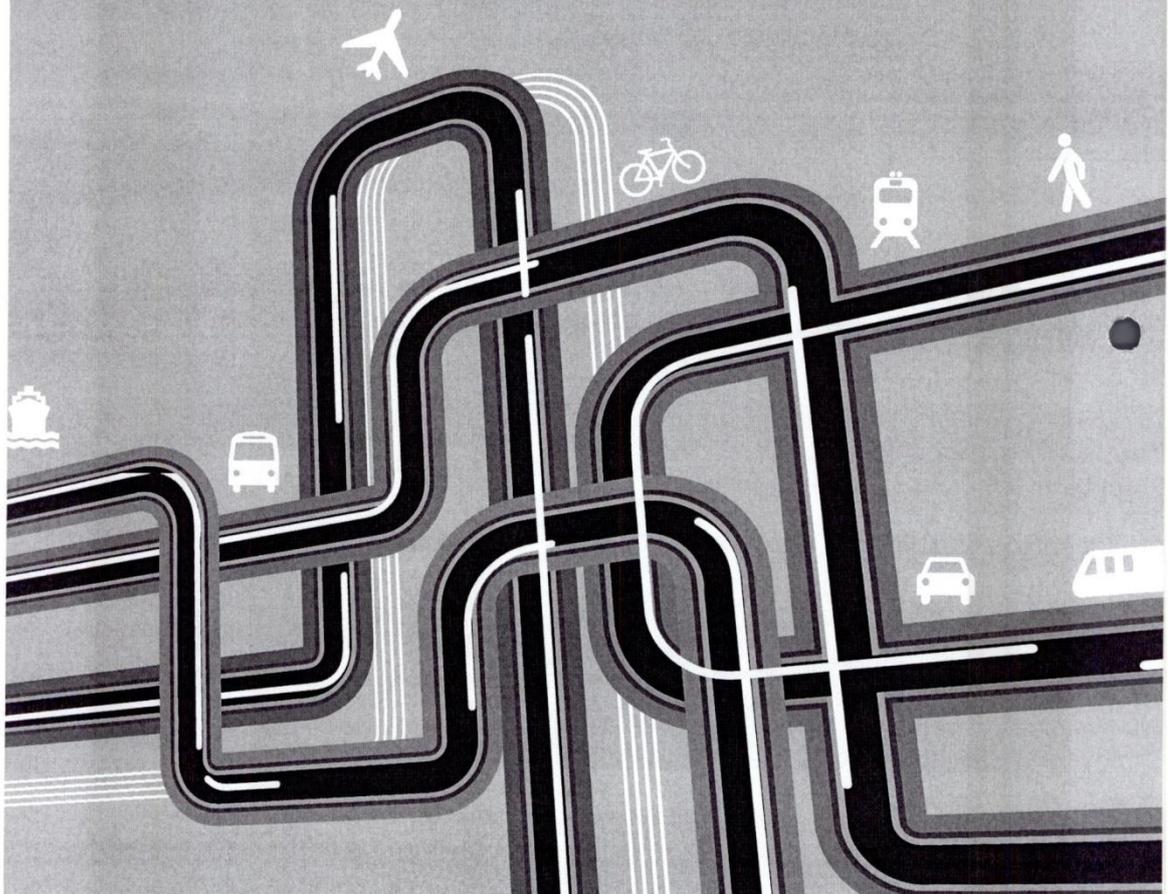
- Aplicação dos instrumentos de gestão territorial
- Maior sensibilidade à necessidade de organização da logística urbana e micro-logística
- Desenvolvimento dos ITS
- Plataformas regionais integradas numa estratégia de coesão da rede, que têm como principal objectivo o reordenamento logístico e dos fluxos de transporte
- Diferenciação positiva da fiscalidade sobre os combustíveis, em favor do TP
- Maior consciencialização dos decisores locais em relação aos imperativos da mobilidade sustentável

Ameaças

- Acentuar dos fenómenos de dispersão urbana e de especialização dos usos do solo
- Agravamento dos custos associados ao congestionamento
- Crescimento da taxa de motorização e número de viagens em TI
- Crescente desequilíbrio da repartição modal a favor do TI

04 | Princípios Orientadores Gerais

Uma visão integrada para o sector



04. | Princípios Orientadores Gerais Uma visão integrada para o sector

4.1. Introdução

De acordo com a Visão para 2020 e os Objectivos do PET, todas as acções e projectos a empreender, a financiar e a apoiar pelo Estado deverão estar balizados pelos seguintes princípios:

- O sistema de transportes deverá garantir o direito à boa acessibilidade e mobilidade a todos os cidadãos, independentemente da área geográfica em que residem e das suas condições sócio-económicas (sistema inclusivo) e deverá facilitar o funcionamento da economia. Deverá também privilegiar a segurança, o conforto e a rapidez das deslocações de cada origem ao destino final;
- Os transportes deverão promover um ordenamento equilibrado do território de acordo com o conceito e orientações contidos no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT);
- Os transportes têm de reduzir os seus impactes ambientais negativos, nomeadamente as emissões de GEE e poluentes com incidência local, de acordo com a responsabilidade que Portugal assumiu no quadro de Quioto;
- Os transportes devem contribuir para o reforço da competitividade da economia e das empresas e para potenciar o crescimento económico;
- O PET privilegia uma visão global e integrada da mobilidade/acessibilidade, colocando os diversos modos ao serviço de uma racionalização global, seja em termos de ordenamento do território, que potencia e a que responde, seja em termos económicos, energéticos, ambientais e sociais;
- A concretização do PET terá de se traduzir, fundamentalmente, numa repartição modal, seja no que refere a pessoas, seja mercadorias, que respeite os objectivos da sustentabilidade e da racionalidade económica.

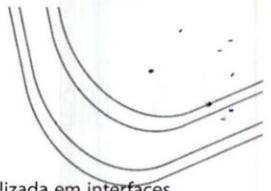
Existem, portanto, linhas de orientação que são transversais a todo o sector e que deverão ser respeitadas nas orientações gerais da política de transportes.

Essas orientações gerais são seguidamente explicitadas.

4.2. Orientações Gerais da Política de Transportes

4.2.1. Vocações modais

1. O planeamento e o funcionamento do sistema de transportes obedece a uma abordagem sistémica, integrada e integradora, no que se refere à oferta de infra-estruturas, à produção dos serviços e à sua governância, o que pressupõe:
 - a. Uma visão integrada da acessibilidade do território e da mobilidade das pessoas e mercadorias, que potencia a vocação e a articulação dos diferentes modos de transporte, de acordo com critérios de racionalidade social, económica e financeira.
 - b. A prossecução das seguintes prioridades:

- 
- 
- i. Eficiente articulação modal, garantindo a integração física e de serviços, operacionalizada em interfaces e outros equipamentos vocacionados para o efeito;
 - ii. Sistema de governância capaz de imprimir uma lógica de funcionamento integrada ao sistema, nomeadamente no que respeita aos circuitos, horários, sistemas tarifários e de bilhética e aos sistemas de informação ao público;
 - iii. Adequado planeamento das infra-estruturas e a produção racional dos serviços de transporte, que deverão respeitar as vocações específicas de cada modo, potenciando-as de acordo com os padrões actuais e previsíveis da procura.
- c. Relativamente a esta última orientação, a mesma tem por base o entendimento de que, em função das suas características, cada modo de transporte tem um papel específico a desempenhar no sistema global de transportes. Este aspecto será determinante no planeamento deste sistema, optando-se em cada situação pelo modo mais adequado às características e dinâmicas territoriais e da procura prevaletentes e à sua evolução expectável, mediante uma análise que considera os princípios estabelecidos na orientação geral relativa à eficiência económica e social do sector.

4.2.2. Eficiência económica e social

O planeamento e a gestão do sistema de transportes valorizam a racionalidade do uso dos recursos e a eficiência da sua gestão.

1. Em relação ao planeamento das infra-estruturas e de transportes estabelecem-se os seguintes princípios de base:
 - a. Os investimentos deverão ser justificados, antes do mais, segundo critérios de rentabilidade financeira na perspectiva microeconómica do gestor da infra-estrutura.
 - b. O investimento planeado deverá ainda ser justificado de acordo com a análise económica e social (custo benefício). Uma rentabilidade, na perspectiva do custo-benefício, inferior a um limite a definir anualmente pelo Estado, inibirá a realização do investimento.
 - c. A avaliação económica (custo-benefício) deverá assegurar uma análise adequada do custo de oportunidade, isto é, deverá comparar cada solução com as suas alternativas, opção que tenderá a privilegiar a optimização do rendimento social com minimização dos custos económicos (nomeadamente ambientais e energéticos).
 - d. É aceitável a realização de investimentos de menor rentabilidade financeira desde que a avaliação correctamente quantificada dos seus impactes em termos económicos (custo-benefício) o justifiquem.
2. Em relação à construção e exploração das grandes infra-estruturas de transportes, o Estado define os seguintes princípios orientadores:



04

Princípios Orientadores Gerais Uma visão integrada para o sector

- a. Compete ao Estado a identificação dos grandes investimentos tendentes a assegurar uma dotação adequada de infra-estruturas de transportes.
 - b. Sempre que o interesse público o justifique, o Estado promoverá o estabelecimento de parcerias com o sector privado para a partilha de responsabilidade pela construção e/ou exploração efectiva, como forma de:
 - i. Libertar recursos públicos para investimentos onde a função do Estado não é substituível pela iniciativa privada;
 - ii. Assegurar uma maior eficiência de gestão;
 - iii. Promover o sector privado enquanto gerador de emprego e de riqueza.
 - c. Na contratualização da construção e exploração de infra-estruturas de transportes com o sector privado o Estado respeitará os seguintes princípios orientadores:
 - i. O sector privado deverá rentabilizar os capitais investidos fundamentalmente através da tarifação do uso das infra-estruturas e equipamentos pelos seus utilizadores, calculada de acordo com princípios de eficiência económica;
 - ii. Poderão ser excepção ao princípio da tarifação acima enunciado as seguintes situações:
 - ii.a. Tarifas abaixo do custo económico quanto critérios de desenvolvimento regional ou de coesão social (equidade) o justifiquem, assumindo nestes casos o Estado (Administração Central ou Local) a responsabilidade financeira pelo diferencial;
 - ii.b. Sobretaxação nos casos em que as tarifas sejam utilizadas como instrumento de gestão da procura, devendo o diferencial entre o custo económico e o preço praticado reverter para o financiamento do sistema de transporte público;
 - iii. O sector privado não deverá beneficiar de situações de monopólio criadas pelos próprios contratos de concessão, praticando preços que se afastem do que seria o funcionamento do mercado, se este existisse (custo de oportunidade do capital);
 - iv. Para obviar a esta eventual distorção, o Estado promoverá o papel de Reguladores Económicos Independentes.
3. Em relação à exploração dos serviços de transporte, estabelecem-se como principais orientações:
- a. A exploração de serviços de transporte é responsabilidade preferencial dos operadores privados.
 - b. Nos casos em que o mercado, por razões conjunturais ou estruturais, não funcione, compete ao Estado (Administração Central e Local) assegurar directa ou indirectamente a prestação dos serviços mínimos que garantam a coesão e a equidade dentro do território nacional. Esta garantia passará pela contratualização do serviço com o sector privado, assumindo o Estado a componente social dos custos de funcionamento, mediante critérios transparentes e devidamente fiscalizados de apuramento de custos e resultados.
 - c. As tarifas que remuneram os serviços de transporte serão estabelecidas de acordo com o funcionamento de um mercado de concorrência, competindo ao Estado, através dos Reguladores Económicos Independentes, prevenir distorções decorrentes de situações de monopólio.



- d. As tarifas praticadas não poderão ser inibidoras do uso do TP pelas camadas da população menos favorecidas, competindo ao Estado estabelecer formas de o garantir.

4.2.3. Eficiência ambiental e energética

1. A política de transportes e acessibilidades deverá pautar-se sempre por princípios de eficiência ambiental e energética, sendo as alterações da repartição modal mais favoráveis ao uso do TP e dos modos suaves, o instrumento preferencial para a garantir a sustentabilidade do sistema.
2. As soluções adoptadas para as infra-estruturas e para a prestação dos serviços deverão considerar o ambiente e a biodiversidade como um valor fundamental a respeitar.
3. A ambição de colocar Portugal como um dos países mais avançados do mundo no âmbito da Mobilidade Eléctrica será igualmente um elemento importante da política de transportes, porque permite, nomeadamente, uma diversificação das fontes energéticas utilizadas nos transportes rodoviários e uma melhor e mais eficaz protecção dos valores ambientais.

4.2.4. Coesão/equidade

1. O sistema de transportes e acessibilidades deverá garantir condições mais equitativas de acesso de toda a população aos equipamentos sociais, a oportunidades de emprego e à melhoria das condições e qualidade de vida.
2. Neste sentido será dada especial atenção:
 - a. À criação de alternativas de TP onde estes não existam, mediante a contratualização de serviços onde o Estado assuma, como custo social, o financiamento do serviço público;
 - b. À melhoria da acessibilidade e mobilidade das populações mais isoladas, seja através da dotação de infra-estruturas no território, seja pela adequação da oferta de serviços às necessidades da mobilidade que se vão manifestando, seja ainda através de políticas tarifárias, ou outros sistemas de compensação, que não excluam os cidadãos mais carenciados do sistema de transportes;
 - c. À promoção do desenvolvimento de sistemas de TP com uma oferta flexível, capaz de responder às necessidades da procura:
 - i. Nas áreas de mais baixa densidade populacional;
 - ii. Em zonas urbanas e em períodos de baixa procura;
 - iii. Em relação a franjas da população com necessidades específicas de transporte (e.g. idosos, crianças, pessoas com mobilidade condicionada).



04

Princípios Orientadores Gerais Uma visão integrada para o sector

4.2.5. Intermodalidade

1. O planeamento e gestão pública do sistema de transportes coloca especial enfoque na perspectiva sistémica, o que impõe uma visão integrada e integradora dos diferentes meios e modos de transporte, quer no que se refere a mercadorias, quer a passageiros.
2. No que se refere às mercadorias, o sistema de transportes deverá garantir as deslocações de uma origem a um destino final, minimizando os custos e as perdas de tempo associados às rupturas de carga, para o que terá um papel fundamental:
 - a. Uma inter e intra-operabilidade técnica eficiente;
 - b. Sistemas de acondicionamento e manuseamento de carga adequados à transferência modal;
 - c. Sistemas de informação que viabilizem o acompanhamento permanente da situação e localização das cargas;
 - d. Agilização de procedimentos burocráticos, nomeadamente através de "janelas únicas" que facilitem o relacionamento do sistema de transporte com o dono da carga e cliente final.
3. O desenvolvimento do sistema de TP de passageiros promoverá a densificação das redes, disponibilizando combinações múltiplas de modos de transporte que assegurem uma ampla variedade de Origens/Destino Para tal será dada especial atenção à articulação modal, nomeadamente através de:
 - a. Integração física, ao nível das infra-estrutura e equipamentos de transporte (interfaces de articulação e veículos adaptados à intermodalidade);
 - b. Integração dos sistemas tarifários e de bilhética;
 - c. Articulação horária;
 - d. Sistemas de comunicação e informação ao público.

4.2.6. Mobilidade urbana

1. O peso crescente da população residente em áreas urbanas e os padrões de mobilidade existentes nestas áreas, traduzidos em grande medida no recurso excessivo ao transporte individual (TI), conduz à necessidade de actuações concertadas no sentido de se caminhar para novos padrões de mobilidade. Neste contexto, a política no domínio da mobilidade urbana assentará na prossecução de três prioridades:
 - a. Operacionalização das Autoridades Metropolitanas de Transportes (AMT) na AML e AMP com funções de planeamento de redes, estabelecimento de contratos de concessão com operadores e acompanhamento e fiscalização do cumprimento desses contratos (função reguladora);



- b. Estabelecimento de acordos com Municípios, Associações de Municípios ou entidades ordenadores que por estes venham a ser criadas, que tenham por fim o apoio técnico ao planeamento de sistemas de âmbito supra-municipal e o eventual financiamento de infra-estruturas e/ou de serviços de transporte que contribuam para uma mobilidade mais sustentável;
- c. Colaboração entre os Municípios e as entidades governamentais que tenham a seu cargo o ordenamento do território com o fim de endogeneizar a preocupação da acessibilidade e da mobilidade sustentável nos instrumentos de gestão do território.

4.2.7 Segurança

No que se refere à segurança nos sistemas de transporte, as orientações incidem sobre duas áreas distintas: a segurança e protecção.

- 1. No âmbito da segurança o Estado continuará o esforço de promoção das condições para uma redução da sinistralidade no sistema de transportes, em geral, e da sinistralidade rodoviária, em particular, estabelecendo como prioridades:
 - a. Definição e aplicação de requisitos técnicos no que se refere à construção e exploração das infra-estruturas e serviços de transporte;
 - b. Fiscalização permanente do cumprimento das regras, normas técnicas e da legislação aplicável;
 - c. Formação dos agentes de transporte e dos cidadãos, inserida numa política de cidadania;
 - d. Implementação de planos e sistemas de emergência e de socorro, articulados com as diferentes entidades com responsabilidade no âmbito da protecção civil;
 - e. Acção normativa e de fiscalização, no que se refere a veículos, condutores e infra-estruturas;
 - f. Adopção de boas práticas no sector.
- 2. Do ponto de vista da protecção, o Estado:
 - a. Adoptará as medidas tendentes ao aumento da segurança física de pessoas e bens no sistema de TP. As soluções contemplarão o recurso mais generalizado às novas tecnologias (incluindo, por exemplo, a videovigilância e sistemas automáticos de comunicação e de localização) complementadas, sempre que necessário, com o recurso ao reforço da acção de policiamento.
 - b. Adoptará as orientações e directivas comunitárias e internacionais, relacionadas com a protecção dos sistemas de transporte contra a ameaça do terrorismo global.



04.

Princípios Orientadores Gerais

Uma visão integrada para o sector

- c. Adoptará, nos casos em que tal se justifique, Planos de Contingência para infra-estruturas de transportes e sistemas de mobilidade a diferentes âmbitos territoriais, focados nas ameaças terroristas e catástrofes naturais.

4.2.8. Governância

1. A melhoria da governância do sistema dos transportes constituiu uma orientação geral de natureza eminentemente transversal, assumindo-se como um dos grandes desafios ao aumento da sua eficiência. Neste contexto, são consideradas prioridades:
 - a. A revisão do quadro legal específico que regula o sector;
 - b. O reforço da articulação entre o planeamento urbano/regional e o planeamento do sistema de transportes;
 - c. A articulação do planeamento de transportes com as políticas energética e ambiental;
 - d. A operacionalização de Entidades Planeadoras e Gestoras da Mobilidade em áreas urbanas e da mobilidade a nível regional e intra-regional;
 - e. A elaboração e implementação de planos de mobilidade às escalas local e regional;
 - f. A correcta hierarquização e priorização de investimentos em função de critérios tecnicamente sólidos;
 - g. O reforço da função reguladora do Estado Concedente, das concessões relativas às infra-estruturas e aos serviços de transporte;
 - h. A contratualização das obrigações do serviço público de transporte de passageiros;
 - i. A racionalização da gestão e exploração das empresas públicas do sector dos transportes.

4.2.9. Investigação e Desenvolvimento Tecnológico

1. O aumento da eficiência e a melhoria do desempenho do sistema de transporte passa pelo aumento da sua capacidade de desenvolvimento e incorporação de novas tecnologias, seja ao nível da concepção e construção das infra-estruturas e equipamentos, seja ao nível da exploração dos serviços. Para tal importa:
 - a. Mobilizar a capacidade dos centros de excelência nacionais (Universidades, laboratórios, centros de investigação) para a I&DT em domínios críticos para o desenvolvimento do sector;
 - b. Promover o investimento na investigação no âmbito dos transportes, através do desenvolvimento de programas de inovação e desenvolvimento tecnológico que apliquem eficientemente as verbas de 1% dos grandes contratos de obras públicas.¹

¹ Ao abrigo do n.º 7 do artigo 42.º do Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, posteriormente alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, pelo Decreto-Lei n.º 223/2009, de 11 de Setembro e pelo Decreto-Lei 278/2009, de 2 de Outubro), regulamentado na Portaria n.º 701-J/2008, de 29 de Julho.

05 | Orientações Específicas



05.

Orientações Específicas

5.1. Introdução

A perspectiva sistémica do sector dos transportes adoptada no âmbito da estratégia e respectivo quadro de objectivos do “Plano Estratégico de Transportes 2010-2020”, que visou suplantar uma lógica de pensamento estratégico, de planeamento e de intervenção tradicionalmente modal, está presente na formulação e organização destas orientações específicas e dos objectivos que as enquadram. Admite-se, porém, que a natureza e tipologia de alguns projectos e acções que operacionalizarão estas orientações pressuponha a sua implementação no quadro de uma lógica de intervenção sectorial.

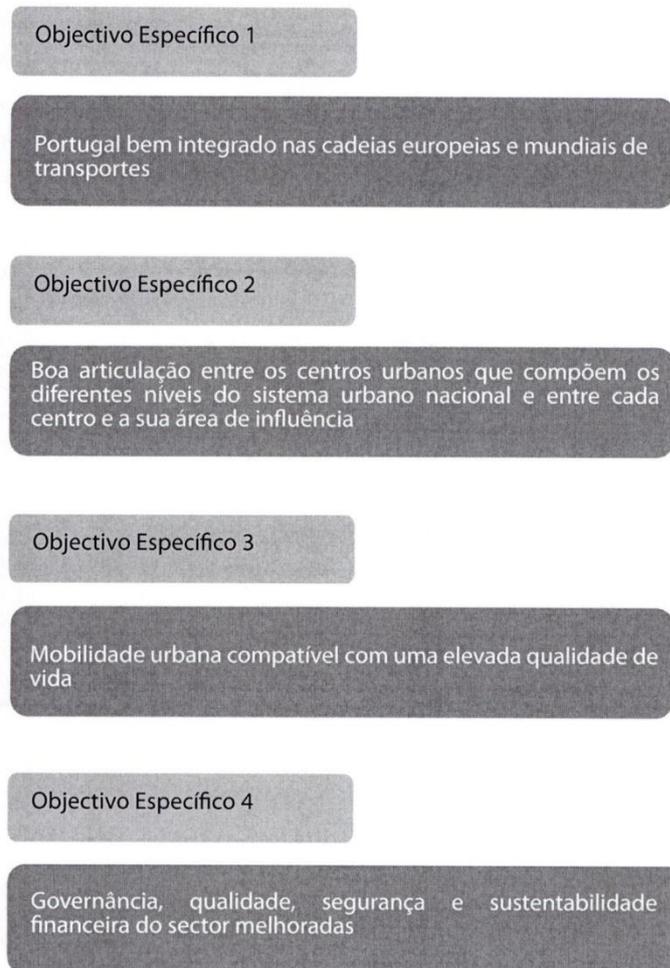
A estratégia do PET é integrada por um objectivo global nacional (fora do sector mas envolvendo-o), reflectindo a Visão, um objectivo principal para o sector e um conjunto articulado de objectivos de desenvolvimento (objectivos específicos), os quais são decompostos em objectivos operacionais. De notar que apesar de não se entrar no detalhe dos projectos/acções, as empresas e organismos nos quais o Estado tem controlo devem assumir, nas suas estratégias próprias, a articulação e dependência face à estratégia sectorial.

O Objectivo Geral do PET é enunciado da seguinte forma:

Sistema de transportes que contribua para a coesão social e territorial, para uma economianacional competitiva, robusta e bem integrada a nível europeu e global, com padrões de qualidade e segurança elevados, respeitador do ambiente e eficiente do ponto de vista energético

Este objectivo geral será realizado através da prossecução de quatro objectivos específicos. Três deles referem-se a três escalas espaciais de acessibilidade e mobilidade – internacional, inter-urbana e urbana – e o último centra-se na governância do sector. Trata-se de uma decomposição que cobre toda a realidade (abrangência) e que evita sobreposições que tornariam mais difícil a interpretação e compreensão da estratégia.

Figura 1 Objectivos Específicos do PET



Para cada um dos Objectivos Específicos foram definidos Objectivos Operacionais. Estes foram identificados mantendo a preocupação de não sobreposição, de forma a enquadrar a definição e implementação de medidas e acções concretas.

Em síntese, os Objectivos Operacionais definidos para cada Objectivo Específico constituem um universo estruturado e coerente de áreas de intervenção que permitirão, no seu conjunto, concretizar o Objectivo Específico a que estão afectos.

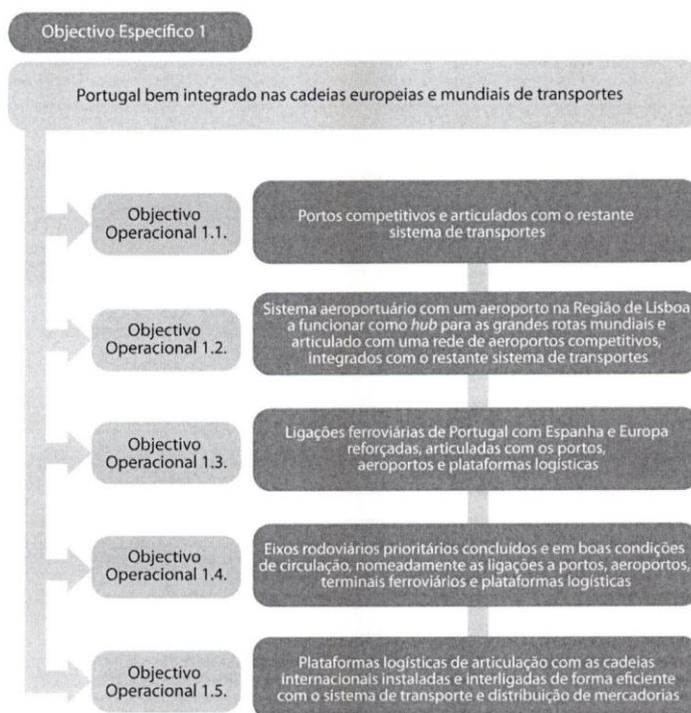
05. | Orientações Específicas

5.2. Objectivo Específico 1: Portugal bem integrado nas cadeias europeias e mundiais de transportes

No âmbito deste objectivo, as orientações específicas são organizadas em torno de cinco objectivos operacionais:

1. Portos competitivos e articulados com o restante sistema de transportes.
2. Sistema aeroportuário com um aeroporto na Região de Lisboa a funcionar como *hub* para as grandes rotas mundiais e articulado com uma rede de aeroportos nacionais competitivos, integrados com o restante sistema de transportes.
3. Ligações ferroviárias de Portugal com Espanha e Europa reforçadas, articuladas com os portos, aeroportos e plataformas logísticas.
4. Eixos rodoviários prioritários concluídos e em boas condições de circulação, nomeadamente, as ligações a portos, aeroportos, terminais ferroviários e plataformas logísticas.
5. Plataformas logísticas de articulação com as cadeias internacionais instaladas e interligadas de forma eficiente com o sistema de transporte e distribuição de mercadorias.

Figura 2 Objectivos Operacionais definidos no âmbito do Objectivo Específico 1



Objectivo Operacional 1.1

Portos competitivos e articulados com o restante sistema de transportes

No âmbito da Política Europeia de Transportes é dada prioridade ao desenvolvimento do transporte marítimo e do sistema portuário como factor determinante do desenvolvimento sustentável da Europa.

Como tal, os portos nacionais representam um factor crítico para a prossecução das orientações comunitárias, assim como assegurar o papel vocacional de Portugal como "Porta Atlântica da Europa". Esta orientação não pode ainda ser dissociada do efeito que o funcionamento articulado do sistema portuário com os restantes modos de transporte poderá ter na alteração da repartição modal, com importantes ganhos energéticos e ambientais.

O sector portuário conheceu importantes progressos nos últimos anos, apresentando os portos níveis de eficiência e taxas de ocupação próximos dos referenciais europeus. Importa, por isso, prosseguir orientações que possibilitem a continuação deste ajustamento do sistema portuário nacional com ganhos em matéria de eficiência e competitividade dos portos.

No sentido de reforçar a competitividade dos portos nacionais e melhorar a sua articulação modal, estabelecem-se como orientações:

- a. Aumentar a movimentação de mercadorias nos portos nacionais, acompanhando a internacionalização da economia nacional, designadamente através de:
 - i. Afirmação de Portugal como *hub* europeu para o Atlântico Sul;
 - ii. Dotação dos portos portugueses de condições de acessibilidade marítima adequadas às necessidades da navegação, procedendo a regulares dragagens de manutenção;
 - iii. Adaptação permanente da oferta às necessidades da procura, através de uma política de investimentos e de gestão que dê resposta à evolução qualitativa e quantitativa dos tráfegos e exigências dos clientes;
 - iv. Desenvolvimento de políticas portuárias que respondam ao objectivo nacional de promoção das exportações;
 - v. Promoção do aperfeiçoamento permanente do produto "Janela Única Portuária", assegurando a sua coerência enquanto produto, sem prejuízo da sua adaptação às especificidades de cada porto e da sua evolução para a "Janela Única Logística";
 - vi. Aposta nas Auto-estradas do Mar para os destinos europeus;
 - vii. Criação da marca "Portos de Portugal" e intensificação da comercialização de *know-how* portuário no mundo.
- b. Garantir a integração dos portos nas cadeias logísticas nacionais e da Península Ibérica, pela:
 - i. Capacidade para assegurar boas ligações terrestres, tanto rodoviárias como ferroviárias, uma vez que só através de um bom serviço ferroviário haverá condições para alargar o *hinterland* dos portos portugueses;

05.

Orientações Específicas

- ii. Construção e operacionalização das plataformas logísticas portuárias, em estreita articulação com as administrações portuárias e com os agentes privados;
 - iii. Criação de condições para potenciar os portos como factor de localização de actividades económicas;
 - iv. Adequação da oferta portuária às exigências dos seus utilizadores, nomeadamente reduzindo o tempo dos camiões em porto, controlando acessos, promovendo a segurança das cargas, adequando os regimes de armazenagem às novas necessidades e melhorando o nível de serviço aos navios;
 - v. Dinamização das comunidades portuárias como parceiros fundamentais para o desenvolvimento dos portos e do transporte marítimo;
 - vi. Adaptação dos regimes laborais, adequando-os às exigências de competitividade dos portos, salvaguardando os interesses dos trabalhadores.
- c. Apoiar a competitividade da frota nacional, assim como a manutenção e o reforço de tripulações nacionais, através de:
- i. Coordenação das acções de apoio à internacionalização das empresas armadoras nacionais;
 - ii. Apoiar a Agência para o Transporte Marítimo de Curta Distância (TMCD).

Objectivo Operacional 1.2

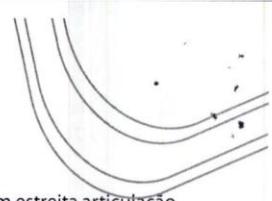
Sistema aeroportuário com um aeroporto na Região de Lisboa a funcionar como *hub* para as grandes rotas mundiais e articulado com uma rede de aeroportos competitivos, integrados com o restante sistema de transportes

O sistema aeroportuário é um elemento estruturante de uma estratégia que visa conferir maior centralidade a Portugal, nos contextos ibérico, europeu e mundial, afirmando o território nacional como plataforma nas ligações intercontinentais, em particular com os países com os quais Portugal mantém relações privilegiadas.

Desta forma Portugal deverá dispor de um sistema aeroportuário estruturado e articulado, permitindo garantir a integração nas rotas aéreas internacionais, designadamente através da viabilização de estratégias de *hubbing* pelos agentes económicos do sector.

O desenvolvimento do sistema aeroportuário nacional, da sua atractividade e competitividade e da sua capacidade para potenciar o desenvolvimento do transporte aéreo doméstico e internacional passa pelas seguintes orientações específicas:

- a. Construção e entrada em funcionamento do Novo Aeroporto de Internacional de Lisboa (NAL) respondendo às necessidades dos tráfegos nacionais e internacionais;
- b. Potenciação dos efeitos do NAL através de políticas económicas e territoriais que promovam o desenvolvimento de uma "Cidade Aeroportuária" que congregue actividades que tirem partido das oportunidades criadas pelo transporte aéreo;
- c. Modernização das infra-estruturas que integram o sistema aeroportuário nacional, potenciando as suas capacidades, eliminando constrangimento existentes e potenciando a coesão territorial, nomeadamente no que se refere às Regiões Autónomas;



- d. Garantia das acessibilidades necessárias às diferentes infra-estruturas aeroportuárias e em estreita articulação com o ordenamento do território;
- e. Construção e operacionalização dos Centros de Carga Aérea de Lisboa e Porto potenciando o desenvolvimento de soluções multimodais;
- f. Elaboração dos planos directores das infra-estruturas aeroportuárias em articulação com os instrumentos de gestão territorial.

Objectivo Operacional 1.3

Ligações ferroviárias de Portugal com Espanha e Europa reforçadas, articuladas com os portos, aeroportos e plataformas logísticas

O projecto português de Alta Velocidade Ferroviária (AV) deverá contribuir para o aumento da competitividade da economia nacional, aproximando o país do centro da Europa, tanto no que se refere à mobilidade de passageiros como de mercadorias. Entre os objectivos deste projecto destacam-se:

- a. Oferecer serviços de transporte competitivos de ligação ao centro da Europa, capazes de potenciar a diversificação da procura e de captar importantes segmentos desta, contribuindo para um maior equilíbrio na repartição modal;
- b. Integrar infra-estruturas de transporte reconhecidas de interesse europeu para assegurar a livre circulação de pessoas e bens;
- c. Favorecer a sustentabilidade dos modelos de crescimento em termos sociais, ambientais e territoriais;
- d. Contribuir para o processo de coesão social e económica.

Este projecto será acompanhado por uma alteração decisiva nas ligações ferroviárias ibéricas de mercadorias, como forma de alargar o *hinterland* dos portos nacionais e a capacidade exportadora das empresas nacionais neste mercado. Por outro lado, permitirá melhorar as ligações ferroviárias nacionais de mercadorias à Europa, valorizando a posição geoestratégica dos portos nacionais na fachada atlântica e aumentando os mercados das empresas nacionais, através do funcionamento de cadeias logísticas mais eficazes e eficientes.

Em conformidade com os objectivos enunciados, as orientações específicas para a rede ferroviária de AV são:

- a. Construir a rede ferroviária de AV, assente nos seguintes eixos já aprovados pelo Governo Português e pela Comissão Europeia² :
 - i. Lisboa – Madrid (Projecto Prioritário n.º 3 da RTE-T)³;
 - ii. Lisboa – Porto (Projecto Prioritário n.º 3 da RTE-T);
 - iii. Porto – Vigo (Projecto Prioritário n.º 19 da RTE-T).
- b. Desenvolver os estudos de viabilidade técnica, económica e financeira das ligações Aveiro – Salamanca e Évora – Faro – Huelva, condicionando as características e horizontes de concretização aos resultados dos estudos empreendidos.

² Resolução de Conselho de Ministros n.º 83/2004 de 9 de Junho.

³ Em Junho de 2010, foi assinado um Memorando de Entendimento entre Portugal, Espanha e França atribuindo prioridade ao desenvolvimento do Eixo Ferroviário de AV Lisboa - Madrid - Paris.



05.

Orientações Específicas

Para além do desenvolvimento da rede de AV, também a rede convencional terá um papel fundamental na ligação a Espanha e à Europa, relevando a sua função na distribuição de mercadorias, uma vez que é esta rede que assegura a acessibilidade ferroviária no território e que estabelece as ligações aos principais pólos de geração e atracção de carga – portos, plataformas logísticas e terminais de mercadorias. A este nível definem-se como orientações:

- a. Desenvolvimento das ligações ferroviárias às plataformas logísticas e aos portos, assim como das condições de operação dos terminais ferroviários, assegurando a integração modal destas infra-estruturas;
- b. Promoção do processo de interoperabilidade da rede portuguesa com a espanhola, articulando o processo de migração da bitola Ibérica para a bitola Europeia, a tensão da rede eléctrica, os sistemas de sinalização e as características técnicas da infra-estrutura.

Objectivo Operacional 1.4

Eixos rodoviários prioritários concluídos e em boas condições de circulação, nomeadamente as ligações a portos, aeroportos, terminais rodoviários e plataformas logísticas

A melhoria das acessibilidades rodoviárias contribuirá para aumentar a qualidade de vida dos portugueses, de acordo com os designios de coesão nacional, garantindo uma acessibilidade territorial mais equilibrada e equitativa e um sistema de mobilidade mais solidário, com maiores níveis de conforto, mais segurança, menores tempos de deslocação e maior fiabilidade, promovendo o respeito pelos valores ambientais.

Assim, no quadro do Plano Rodoviário Nacional, em cumprimento das responsabilidades nacionais de desenvolvimento, em território português, da componente rodoviária da RTE-T e tendo em vista a promoção da intermodalidade, definem-se como orientações específicas:

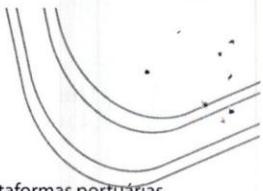
- a. Conclusão da componente rodoviária nacional da RTE-T, com vias de alta capacidade na ligação às principais fronteiras;
- b. Conclusão das ligações em auto-estrada aos principais portos nacionais;
- c. Conclusão da ligação aos aeroportos inseridos nas RTE-T com vias de alta capacidade;
- d. Ligação das plataformas logísticas à rede rodoviária de alta capacidade.

Objectivo Operacional 1.5

Plataformas logísticas de articulação com as cadeias internacionais instaladas e interligadas de forma eficiente com o sistema de transporte e distribuição de mercadorias

No Plano Portugal Logístico foram identificadas as plataformas consideradas prioritárias com localizações definidas em função de critérios de ordenamento e de promoção da intermodalidade.

O Estado assumiu assim, uma função de ordenador, objectivando assegurar uma lógica superior de ordenamento das actividades logísticas e de distribuição territorial das mesmas, de acordo com critérios que resultaram na constituição



de uma rede de plataformas agrupadas em quatro categorias: plataformas urbanas nacionais, plataformas portuárias, plataformas transfronteiriças e plataformas regionais. O Estado tem vindo ainda a dinamizar o desenvolvimento destas plataformas integradas na Rede Nacional de Plataformas Logísticas, assegurando a sua operacionalidade através de uma adequada dotação em acessibilidades multimodais.

Neste âmbito, definem-se como orientações:

- a. Análise da execução do Plano Portugal Logístico, introduzindo eventuais ajustamentos face à evolução económica, sectorial e territorial;
- b. O desenvolvimento das plataformas logísticas, cuja concretização deverá prosseguir com recurso primordial à iniciativa privada;
- c. A promoção da intermodalidade no transporte de mercadorias através do desenvolvimento das acessibilidades terrestres às plataformas logísticas, que assegurem a sua articulação com os outros pólos atractores/geradores de tráfego e a sua inserção nas redes de transporte;
- d. O desenvolvimento da “Janela Única Logística”, com base na experiência da “Janela Única Portuária”.

5.3. Objectivo Específico 2: Boa articulação entre os centros urbanos que compõem os diferentes níveis do sistema urbano nacional e entre cada centro e a sua área de influência

O PNPT define o modelo de referência para o desenvolvimento do território nacional. As opções materializadas neste modelo visam, entre outros aspectos, promover uma organização policêntrica do sistema urbano nacional, dando-lhe coerência, e contribuindo para a estruturação de sistemas urbanos sub-regionais.

O PET, enquanto documento de natureza eminentemente sectorial, deverá contribuir para a viabilização deste modelo territorial, garantindo ainda uma boa articulação dos centros urbanos com as suas áreas de influência. Estabelecem-se, neste sentido, as seguintes orientações:

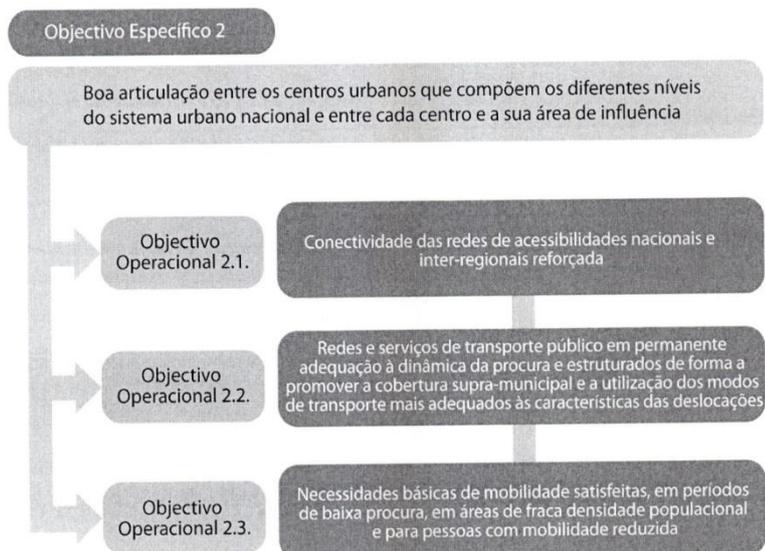
- a. Reforçar a conectividade das redes de acessibilidades nacionais e inter-regionais;
- b. Adequar e estruturar permanentemente as redes e serviços de transporte à dinâmica da procura, de forma a promover a cobertura supra-municipal e a utilização dos modos de transporte mais adequados às características das deslocações;
- c. Satisfazer as necessidades básicas de mobilidade, em períodos de baixa procura, em áreas de fraca densidade populacional e para as populações com mobilidade reduzida, garantindo o acesso às sedes de concelho e aos serviços e equipamentos estruturantes.



05.

Orientações
Específicas

Figura 3 Objectivos Operacionais definidos no âmbito do Objectivo Específico 2



Objectivo Operacional 2.1

Conectividade das redes de acessibilidades nacionais e inter-regionais reforçada

A melhoria das acessibilidades rodoviárias no quadro do reforço da articulação e complementaridade funcional entre centros no contexto do sistema urbano nacional e dos sub-sistemas urbanos regionais, afigura-se como um objectivo de grande relevância para a consolidação do modelo territorial preconizado para o País.

Por outro lado, importa salientar que a melhoria das acessibilidades inter-regionais contribuirá decisivamente para melhorar o acesso das populações – em especial do interior – a equipamentos, bens e serviços, fortalecendo as condições de base material à melhoria da sua qualidade de vida e, bem assim, contribuindo para o reforço da coesão territorial e equidade social.



Sendo as acessibilidades um importante factor de localização de actividades económicas, potenciando a valorização dos recursos endógenos e facilitando a atracção de investimento exterior aos territórios, assumem-se como prioridades a este nível:

- a. A conclusão da ligação das capitais de distrito por rede fundamental (Itinerários Principais) com a RTE-T;
- b. A melhoria da articulação entre os centros urbanos que compõem os diferentes níveis do sistema urbano nacional;
- c. A melhoria das ligações entre os centros urbanos e as suas áreas de influência;
- d. Assegurar a consistência e continuidade da rede rodoviária, colmatando falhas tendo em vista uma perfeita estruturação e hierarquização da rede;
- e. Assegurar sistemas de manutenção corrente e periódica de toda a rede rodoviária.

No que se refere ao modo ferroviário, o PET estabelece como um dos seus objectivos o aumento da sua atractividade através de uma melhoria das condições de operação, oferta de serviços aos passageiros e dos tempos de percurso entre os principais centros urbanos e áreas de geração/atracção de carga nacionais, com o conseqüente incremento do número de passageiros e mercadorias transportadas.

Todavia, os investimentos e custos de operação do sistema ferroviário são, de um modo geral, avultados, impondo a adopção de critérios claros de racionalidade económica e financeira na avaliação dos investimentos a realizar na modernização e manutenção das respectivas infra-estruturas e dos serviços que sobre ela se realizam.

Os investimentos a realizar no sistema ferroviário deverão privilegiar a afirmação da sua vocação como transporte de massas nas Áreas Metropolitanas, transporte de passageiros entre os principais centros urbanos – médias e longas distâncias – e transporte pesado de mercadorias (médias e longas distâncias). Isto é, considerando o forte investimento na sua construção e elevados custos de operação e manutenção, as prioridades deverão centrar-se nas linhas com maior potencial de atracção de passageiros e mercadorias.

Nesse sentido, estabelecem-se as seguintes orientações específicas para a rede ferroviária convencional:

- a. Rever o projecto de modernização do Eixo Lisboa-Porto, prosseguindo a modernização de acordo com essa revisão;
- b. Desenvolver a ligação ferroviária ao NAL e ao Aeroporto Sá Carneiro;
- c. Assegurar as ligações aos principais portos nacionais e respectivas plataformas logísticas;
- d. Assegurar as ligações a outras plataformas logísticas;
- e. Promover a construção e/ou operacionalização de ramais privativos de serviço a indústrias com maior capacidade de geração de carga;
- f. Articular o desenvolvimento da rede convencional com o desenvolvimento da rede de AV, assegurando as condições necessárias à sua interoperabilidade e contribuindo para que os efeitos da AV se repercutam por todo o território;
- g. Promover/apoiar a realização de estudos técnicos e sócio-económicos para as linhas regionais de menor procura, visando avaliar a sua manutenção ou substituição por sistemas mais eficientes e que se adequam melhor às necessidades de mobilidade das populações;
- h. Assegurar um nível de manutenção da rede em exploração adequado às condições de fluidez e segurança.



05

Orientações Específicas

Objectivo Operacional 2.2

Redes e serviços de transporte público em permanente adequação à dinâmica da procura e estruturados de forma a promover a cobertura supra-municipal e a utilização dos modos de transporte mais adequados às características das deslocações

O transporte público rodoviário de passageiros, pelas suas características e considerando a dimensão e formas de ocupação do território nacional, tem potencial para propiciar boas condições de deslocação, em estreita articulação com o modo ferroviário, garantindo uma boa flexibilidade de percursos, com custos de implementação relativamente reduzidos.

Tratando-se de uma actividade desenvolvida essencialmente por empresas de direito privado, compete ao Estado regular, regulamentar e fiscalizar a actividade, promovendo transportes seguros, de qualidade e eficientes dos pontos de vista económico, energético e ambiental.

As orientações específicas para as redes e serviços de transporte público de passageiros supra-municipal são, assim:

- a. Adequar as redes e serviços de TP rodoviário à dinâmica da procura e estruturá-las de forma a promover uma boa cobertura inter-urbana e supra-municipal;
- b. Criar condições para a diversificação das redes, disponibilizando combinações múltiplas de modos e serviços de transporte que assegurem uma ampla variedade de origens/destinos;
- c. Impulsionar o reforço das ligações entre eixos e sistemas urbanos policêntricos com complementaridade económico-funcional, considerados no PNPOT;
- d. Promover a melhoria da articulação modal e intermodal entre os diferentes serviços de TP inter-urbano e supra-municipal.

Objectivo Operacional 2.3

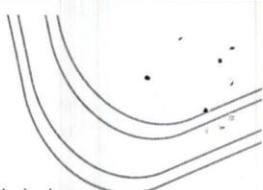
Necessidades básicas de mobilidade satisfeitas, em períodos de baixa procura, em área de fraca densidade populacional e para pessoas com mobilidade reduzida

O sistema de transportes deverá garantir condições equitativas de acessibilidade de toda a população aos equipamentos, bens e serviços que permitam satisfazer as suas necessidades básicas, aumentando oportunidades de emprego e melhorando as condições e qualidade de vida.

Neste sentido estabelecem-se as seguintes orientações:

- a. Incentivo e criação de condições à exploração integrada, a nível concelhio, de serviços de TP regulares com os serviços de transportes escolares e serviços ocasionais assegurados pelas autarquias, de forma a satisfazer melhor as diversas procuras e a incrementar a viabilidade económica e financeira das redes e serviços;



- 
- 
- b. Desenvolvimento de sistemas de TP com uma oferta flexível, capaz de responder à diversidade da procura, nas áreas de mais baixa densidade populacional e em relação a franjas da população com necessidades específicas de transportes, devendo a Administração Central e Local promover o envolvimento da iniciativa privada na concretização destas soluções.

5.4. Objectivo Específico 3: Mobilidade urbana compatível com uma elevada qualidade de vida

O planeamento da acessibilidade e a gestão da mobilidade nas áreas urbanas e metropolitanas constituem aspectos de maior importância para a viabilização dos objectivos do PET, no sentido de promover uma repartição modal TI/TP mais equilibrada a favor do TP, de forma a reduzir os congestionamentos de tráfego e aumentar a eficiência energética e ambiental do sector.

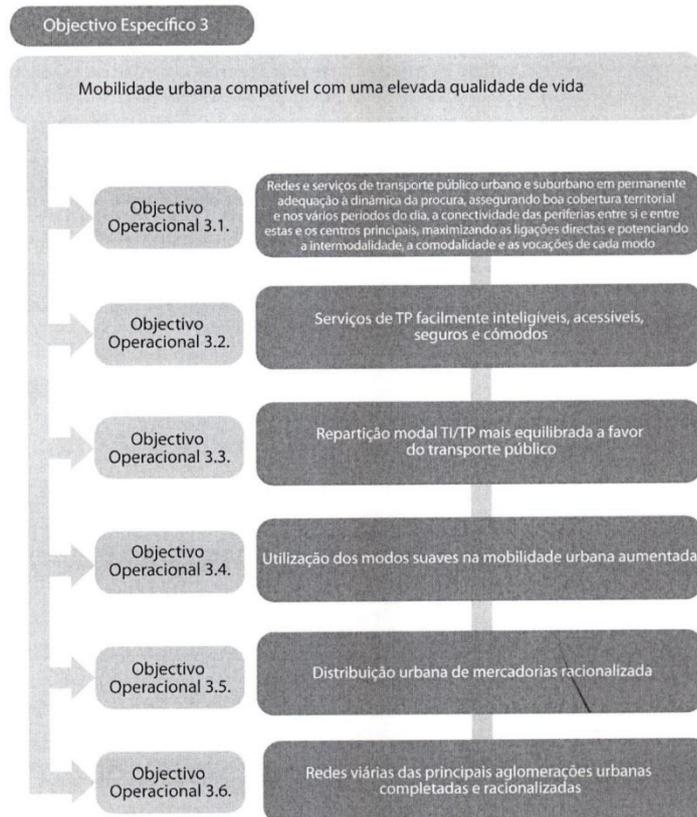
Estabelecem-se, neste domínio as seguintes orientações específicas:

- a. Assegurar a adequação das redes e serviços de TP urbano e suburbano à dinâmica da procura, garantindo:
 - i. boa cobertura territorial e temporal;
 - ii. a conectividade das periferias entre si e entre estas e os centros principais;
 - iii. o alargamento das possibilidades de combinação de percursos, através da promoção da intermodalidade e da potenciação das vocações de cada modo.
- b. Identificar redes e serviços de TP focalizadas no cliente e respectivas necessidades de deslocação e adaptadas às modalidades de contratualização do serviço público;
- c. Estabelecer princípios de hierarquização das redes em função das vocações de cada modo e da integração de sistemas multimodais (linhas, horários, tarifários, bilhética e informação ao público);
- d. Promover modelos de exploração do TP inovadores e adaptados à procura, tais como o táxi colectivo, o transporte a pedido ou os serviços urbanos de transporte tipo "linha azul";
- e. Promover o aumento da taxa de utilização do TI, seja através de sistemas de prioridade a veículos de maior ocupação, seja pela promoção de formas inovadores como o *carpooling* ou o *carsharing*;
- f. Aumentar a inteligibilidade, acessibilidade, segurança e comodidade dos serviços de TP, de forma a contribuir para a melhoria da sua imagem e potenciando maior utilização pelos cidadãos;
- g. Criar condições para facilitar a mobilidade pedonal e aumentar a utilização dos modos suaves em meio urbano;
- h. Racionalizar a distribuição urbana de mercadorias;
- i. Completar e racionalizar as redes viárias das principais aglomerações urbanas, na parte dependente da Administração Central, visando melhorar a fluidez do tráfego urbano.



05. | Orientações Específicas

Figura 4 Objectivos Operacionais definidos no âmbito do Objectivo Específico 3

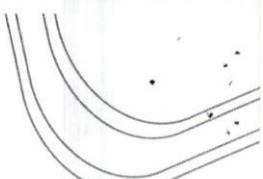


Objectivo Operacional 3.1

Redes e serviços de transporte público urbano e suburbano em permanente adequação à dinâmica da procura, assegurando boa cobertura territorial e nos vários períodos do dia, a conectividade das periferias entre si e entre estas e os centros principais, maximizando as ligações directas e potenciando a intermodalidade, a comodidade e as vocações de cada modo

A Lei n.º 1/2009, de 5 de Janeiro, ao redefinir as funções das AMT de Lisboa e Porto, estabelece um conjunto de atribuições que, uma vez em exercício, permitirão o planeamento, coordenação, racionalização e optimização do sistema de TP nestas áreas e uma maior articulação com o ordenamento do território.

Assim, e salientando o papel que as AMT terão no âmbito das suas competências nestes domínios, estabelecem-se as seguintes orientações para os serviços de TP urbano e suburbano:

- 
- 
- a. Estruturação das redes de TP de forma a adequá-las à dinâmica da procura, numa óptica intermodal, complementar e articulada, tirando partido das vantagens competitivas de cada modo, visando:
 - i. Assegurar a existência de cadeias de transporte que respondam de forma eficiente às diversidades de origens/destinos;
 - ii. Promover as ligações radiais em modo de transporte pesado, ao longo dos eixos de maior procura, entre os principais centros e as periferias;
 - iii. Promover o desenvolvimento de ligações entre periferias, através de modos adequados aos volumes de procura;
 - iv. Reorientar o desenvolvimento dos sistemas de metropolitano na densificação da malha no interior dos principais centros urbanos;
 - v. Avaliar a viabilidade de implementação progressiva de uma rede e serviço de transportes de média capacidade, em sítio próprio, em eixos estruturantes metropolitanos/suburbanos;
 - vi. Estimular o desenvolvimento de sistemas de transporte rodoviário no preenchimento das zonas não servidas por modos de TP pesado e na sua alimentação e distribuição.
 - b. Melhoria das ligações em TP entre os principais aeroportos nacionais e as respectivas Áreas Metropolitanas ou sistemas urbanos adjacentes.

Objectivo Operacional 3.2

Serviços de TP facilmente inteligíveis, acessíveis, seguros e cómodos

Os sistemas de TP não se constituem como um fim em si mesmos, mas antes um meio para atingir o objectivo de oferecer às populações em geral condições de mobilidade e acessibilidade. Nesse sentido, os cidadãos, clientes ou potenciais clientes dos TP, devem ser a preocupação central do sistema como um todo e de cada modo de transporte e operador em particular, devendo procurar-se continuamente soluções que, indo ao encontro das suas necessidades, minimizem resistências à utilização dos TP.

Assim as orientações vão no sentido de dar especial atenção à articulação modal e intermodal e ao desenvolvimento de sistemas de comunicação e informação ao público, nomeadamente ao nível de:

- a. Reforço de uma lógica de funcionamento em rede, estruturada por equipamentos de transporte (interfaces de articulação) que promovam e potenciem a intermodalidade;
- b. Melhoria da integração física, horária, tarifária, informativa e de gestão nos interfaces de transportes;
- c. Promoção da integração dos sistemas tarifários e de bilhética, simplificando-os e diminuindo a variedade de títulos de transporte;
- d. Desenvolvimento dos sistemas de comunicação e informação ao público tendo como foco a satisfação das necessidades dos cidadãos, numa lógica de sistema em detrimento de uma lógica de modos e/ou empresas;
- e. Melhoria das condições da oferta de serviços de TP através da adequação dos percursos, das frotas e equipamentos de apoio;



05

Orientações Específicas

- f. Incentivo ao desenvolvimento de serviços complementares de apoio ao cliente nos equipamentos de transportes, nomeadamente nos interfaces.

Objectivo Operacional 3.3

Repartição modal TI/TP mais equilibrada a favor do transporte público

O aumento contínuo e exponencial da circulação automóvel é um fenómeno transversal que se verifica em todos os países nos seus processos de desenvolvimento. Em Portugal, tal tem-se traduzido num aumento do número de veículos-km e do número de passageiros-km transportados em automóvel individual, com um aumento proporcional da repartição modal a favor do TI e em detrimento do TP.

Assim, como forma de promover uma repartição modal TI/TP mais equilibrada em favor do TP, e complementarmente às orientações e prioridades de intervenção estabelecidas no âmbito de outros objectivos operacionais, definem-se as seguintes orientações específicas:

- a. Promoção de medidas de gestão do espaço atribuído aos diferentes utilizadores da via pública, favorecendo a circulação e prioridade do TP;
- b. Reforço do número e extensão de corredores dedicados (*bus*) e promoção do desenvolvimento de sistemas de TP rodoviário em sítio próprio, com prioridade na circulação e cruzamentos;
- c. Incentivo à utilização do TP, na modalidade de *Park&Ride*, promovendo a criação de parques de estacionamento em estreita ligação aos principais interfaces e eixos de TP, com condições de utilização atractivas;
- d. Implementação de políticas de estacionamento que articulem o dimensionamento, a duração, a rotatividade e o preço da oferta de estacionamento nas cidades, com a oferta de serviços de TP de passageiros;
- e. Implementação de programas de combate ao estacionamento ilegal.

Objectivo Operacional 3.4

Utilização dos modos suaves na mobilidade urbana aumentada

Em Portugal, a utilização de modos suaves de mobilidade urbana está ainda pouco difundida, em particular quando comparada com a prática noutros países Europeus. Nesta área existe margem para uma importante evolução, com benefícios para a melhoria da mobilidade, diminuição do congestionamento automóvel, diminuição da factura energética e da emissão de GEE, com efeitos positivos na melhoria da qualidade do ambiente urbano e na disseminação de hábitos e estilos de vida mais saudáveis.



Neste contexto, definem-se as seguintes orientações:

- a. Implementação de redes de percursos pedonais nas cidades, para acesso a equipamentos, serviços e terminais ou interfaces de TP;
- b. Valorização dos espaços dedicados aos modos suaves no conjunto da circulação viária, através da introdução de "Zonas 30", "Zonas Residenciais", "Zonas de Encontro e de Coexistência" e espaços livres de circulação automóvel;
- c. Promoção do aumento do número e extensão das ciclovias, faixas cicláveis e vias pedonais no interior das zonas urbanas em ligação às principais áreas de atracção/geração de tráfego e aos interfaces de TP;
- d. Criação de parques e aumento dos lugares de estacionamento para velocípedes nos nós de ligação dos sistemas de TP;
- e. Criação de condições para a facilitação do transporte de velocípedes nos modos pesados de TP urbano e suburbano.

Objectivo Operacional 3.5

Distribuição urbana de mercadorias racionalizada

Um eficiente sistema de distribuição urbana de mercadorias contribui para a eficiência do sistema de transportes e circulação automóvel, mas também para a competitividade dos centros urbanos, através da criação de condições para o aumento da eficiência das actividades económicas que neles se localizam. Desta forma, estipulam-se como orientações específicas:

- a. Promoção de centros de distribuição urbana e de medidas que contribuam para o aumento da eficiência e da capacidade utilizada dos veículos de distribuição urbana de mercadorias, em cooperação com as Câmaras Municipais e agentes económicos;
- b. Adopção de incentivos à introdução de veículos "amigos do ambiente" na distribuição urbana de proximidade;
- c. Estabelecimento de quadros regulatórios municipais que incentivem a distribuição urbana de mercadorias em horários e condições adequadas e promotoras da eficiência;
- d. Estudo de soluções inovadoras e apoio ao desenvolvimento de projectos-piloto nesta área.

Objectivo Operacional 3.6

Redes viárias das principais aglomerações urbanas completadas e racionalizadas

A melhoria das redes rodoviárias das principais aglomerações urbanas reveste-se de uma grande importância para a mobilidade urbana, contribuindo para uma maior racionalização e fluidez do tráfego urbano, com reflexos na melhoria da qualidade do ambiente urbano, das condições para a fruição do espaço público e, em geral, da qualidade de vida das população. Neste contexto, estabelecem-se as seguintes orientações:



05.

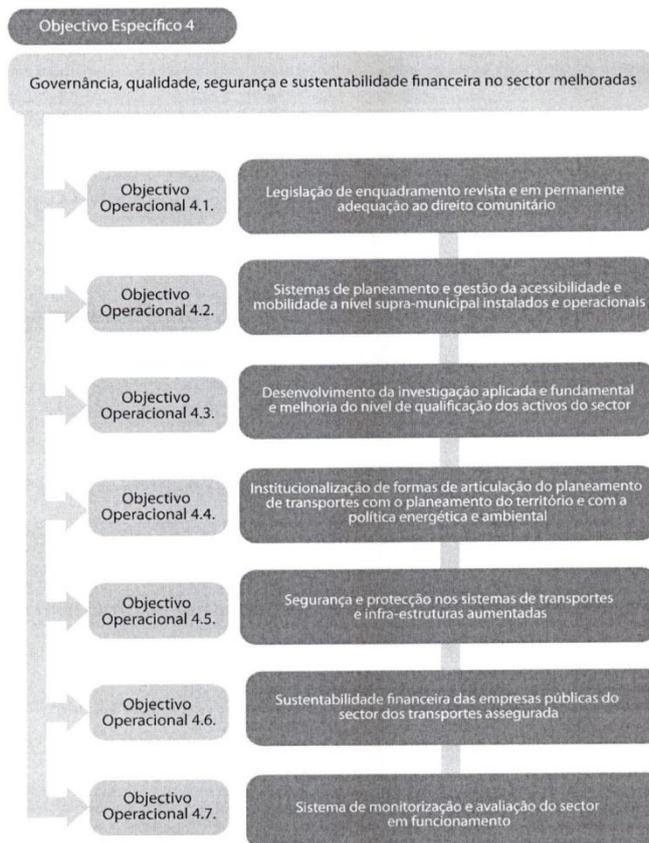
Orientações Específicas

- Conclusão dos eixos estruturantes nas Áreas Metropolitanas favorecendo o desenvolvimento de uma estrutura rodoviária rádio-concêntrica;
- Desenvolvimento de um Plano de Variantes a Centros Urbanos;
- Implementação generalizada de sistemas inteligentes de gestão do tráfego, como forma de reduzir o congestionamento rodoviário.

5.5. Objectivo Específico 4: Governança, qualidade, segurança e sustentabilidade financeira do sector melhoradas

A melhoria do sistema de governança do sector dos transportes constituiu um dos principais desafios ao aumento da sua eficiência e operacionalidade, sendo que para alcançar este desiderato importa actuar em três domínios-chave: quadro legal; planeamento do sistema de transportes e gestão da mobilidade; racionalidade dos investimentos.

Figura 5 Objectivos Operacionais definidos no âmbito do Objectivo Específico 4





Objectivo Operacional 4.1

Legislação de enquadramento revista e em permanente adequação ao direito comunitário

1. Sector Rodoviário

Em Dezembro de 2009 entrou em vigor o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, sobre serviços de TP de passageiros por estrada e ferrovia que vem substituir o anterior Regulamento (CE) n.º 1191/69 do Conselho, de 26 de Junho de 1969.

O novo Regulamento introduz um regime de contratação de serviço público de transporte de passageiros e define o modo de actuação das “autoridades competentes” na organização do mercado dos transportes terrestres. Aplica-se a serviços de âmbito local, urbano, suburbano, interurbano e de longa distância. O regulamento será de aplicação obrigatória em toda a União Europeia no final do prazo de transição que ele próprio estabelece (12 anos).

Neste contexto, importa prosseguir os objectivos de revisão institucional e da legislação nacional aplicável ao sector dos transportes rodoviários, estabelecendo-se como orientações:

Gestão Rodoviária

- a. Revisão do Plano Rodoviário Nacional 2000 (PRN 2000), actualizando este documento por forma a adequá-lo às dinâmicas territoriais e socioeconómicas do País, numa perspectiva de planeamento integrado do sistema de transportes;
- b. Actualização e adequação da legislação rodoviária (Regulamentação Técnica e Económica e a relativa à Qualidade de Serviço ao Utente) face ao novo modelo organizacional e a transposição das Directivas do Sector (Eurovinheta, Segurança Rodoviária, Interoperabilidade, entre outras);
- c. Implementação do princípio geral do utilizador/pagador e integração do custo das externalidades na tarifcação das infra-estruturas rodoviárias, conjugada com a revisão da fiscalidade automóvel e dos combustíveis;
- d. Desenvolvimento da articulação em matéria de interoperabilidade com o futuro Serviço Europeu de Portagem Electrónica (EETS – European Electronic Toll System).

Serviço de Transporte Rodoviário

- a. Revisão do enquadramento legal do TP de passageiros, designadamente da Lei de Bases dos Transportes Terrestres e do Regime Jurídico de Acesso à Actividade;
- b. Concessão e contratualização de serviços de transporte público e privado de passageiros, através das normas de contratação pública, subvenções públicas e por aplicação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Outubro de 2007;



05

Orientações Específicas

- c. Implementação gradual e progressiva Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, estabelecendo regimes transitórios para permitir a capacitação e adaptação das empresas e autoridades ao novo regime de contratualização a implementar até 2019;
- d. Criação de instrumentos jurídicos e técnicos e definição de normas e procedimentos concursais que auxiliem as autoridades na contratualização de serviços públicos de transporte.

2. Sector Ferroviário

A reforma institucional do sector ferroviário, com a separação das funções de construção e manutenção da infra-estrutura, por um lado, e a prestação dos serviços de transporte ferroviário de passageiros e mercadorias, por outro lado, foi já implementada. Posteriormente procedeu-se à segmentação dos serviços de passageiros da CP – Comboios de Portugal, E.P.E. por mercados homogéneos e à autonomização da actividade de mercadorias, a par da viabilização de outras ofertas por empresas privadas. Além disso, foram transpostos para o direito interno os Primeiro e Segundo Pacotes Ferroviários, iniciando-se a liberalização da prestação daqueles serviços. Haverá ainda que promover a constituição do regulador dos transportes terrestres, integrando as funções de regulação das infra-estruturas de transportes terrestres.

Assim, estabelecem-se como orientações para a governância deste sector:

- a. Transposição do Terceiro Pacote Ferroviário, com vista ao reforço dos direitos dos passageiros, ao aprofundamento da liberalização do sector e à certificação dos maquinistas;
- b. Concessão e contratualização de serviços de transporte público e privado de passageiros, através das normas de contratação pública, subvenções públicas e por aplicação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Outubro de 2007;
- c. Conclusão do Plano Director da Rede Ferroviária Nacional. Este Plano deverá definir o quadro de referência que estabeleça as áreas de actuação do modo ferroviário, o seu papel e articulação com a rede de transportes global do país, características tecnológicas e os níveis de serviço mínimo para cada um dos níveis hierárquicos da rede ferroviária nacional;
- d. Estabelecimento de um Plano de investimentos do sector, tendo em conta as articulações intra e intermodais como forma de garantir uma perspectiva de mobilidade virada para as necessidades dos passageiros e das mercadorias;
- e. Elaboração de Planos de migração para a sinalização e telecomunicações, coordenados com os operadores e articulados com Espanha;
- f. Elaboração do Plano Nacional de Migração de Bitola, o qual definirá o modo e faseamento da migração da bitola ibérica para europeia, em articulação com a migração de bitola ao nível da Península Ibérica, bem como os pontos de interconexão entre a rede de AV e Convencional, de modo a permitir a utilização de comboios de eixos variáveis, expandindo assim os benefícios da construção das novas linhas, potencialmente, a toda a rede de bitola ibérica.

3. Sector Marítimo-Portuário

O sector portuário foi alvo de importantes reformas nas ultimas décadas, as quais contribuiram para o aumento da eficiência e competitividade dos portos nacionais, e que se reflectiram no aumento dos tráfegos. Importa, por isso, actuar no sentido da consolidação dos resultados alcançados e definir medidas e acções que permitam resolver alguns constrangimentos prevaletentes e potenciar o desenvolvimento das oportunidades à expansão da actividade portuária nos diferentes segmentos em que os portos nacionais possuem capacidade e vantagens competitivas.

Neste sector, e no domínio da governância, o PET estabelece como orientações específicas:

- a. Revisão e actualização do enquadramento legal do sector portuário e da navegação comercial marítima, nas suas várias vertentes, incluindo a operação de serviço público e o trabalho portuário, designadamente.
 - i. Redefinição dos limites de operação portuária de serviço público, excluindo as actividades que não detenham nenhuma especificidade operacional;
 - ii. Criação de um regime de mão-de-obra portuária que valorize o papel do trabalhador portuário num âmbito de aplicação genérica da legislação laboral;
 - iii. Revisão do enquadramento jurídico das concessões do sector marítimo-portuário, designadamente ajustando a sua duração e exigências contratuais aos investimentos efectuados, racionalizando os respectivos usos, potenciado a competitividade, intermodalidade e eficiência dos portos nacionais;
 - iv. Reforço do regime de *landlord port*, dotando o IPTM - Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P. de uma real capacidade de regulação sectorial.

- b. Conclusão do Plano Nacional Marítimo-Portuário (PNMP), que constitui um plano sectorial ao abrigo do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, o qual aprofunda os objectivos e as orientações estratégicas para o desenvolvimento do sistema portuário nacional, incluindo as respectivas acções de concretização e expressão territorial da política sectorial definida, constituindo um documento de planeamento integrado desse sistema, orientador dos demais instrumentos de estratégia sectorial. Integrado no sistema de planeamento estatuído, o PNMP será, assim, um instrumento orientador da política sectorial, que assegura a compatibilização com os restantes instrumentos de gestão territorial, veicula a articulação com as instituições da administração central e local, pertinentes, e assegura a participação de agentes económicos e sociais do sector. O PNMP envolve, designadamente:
 - i. Articulação e integração num Plano único das opções territoriais de ordenamento e desenvolvimento do sistema portuário, o que poderá determinar a necessidade de actualização dos Planos Estratégicos dos Portos por parte das diferentes Administrações Portuárias, de acordo com as orientações estabelecidas pelo PNMP;
 - ii. Definição dos instrumentos procedimentais e dos instrumentos de planeamento portuário ao nível de cada Porto, os quais deverão ser devidamente enquadrados pelo PNMP;
 - iii. Adequação dos procedimentos e das acções desenvolvidas pela Comissão Europeia no âmbito das orientações políticas comunitárias nos domínios portuário, de segurança marítima (*safety* e *security*) e ambiente;
 - iv. Articulação com as normas da União Europeia em matéria de desenvolvimento da RTE-T;

05.

Orientações Específicas

- v. Assegurar, num contexto aplicável ao sistema portuário do continente, a articulação com as orientações estratégicas e instrumentos de planeamento existentes em matéria de pesca, náutica de recreio e actividade marítimo-turística.
- c. Desenvolvimento de um sector de actividade centrado no mercado, capaz de produzir serviços que são valorizados e percebidos por este como de qualidade;
- d. Generalização das concessões como forma de desenvolvimento dos portos e dos tráfegos marítimos;
- e. Reforço da capacidade do IPTM, I.P. como entidade reguladora do sector;
- f. Integração dos princípios de responsabilidade social, protecção ambiental e racionalidade económica na prática de gestão das Administrações Portuárias, o que envolve:
 - g. Capacidade económica para promover os investimentos necessários, numa lógica de actividade de mercado e não subsidiada;
 - h. Respeito social e integração territorial nas comunidades envolventes, valorizando os laços existentes e sendo proactivo na construção de uma relação sólida;
 - i. Cumprimento da legislação ambiental e adopção de boas práticas que sirvam para desenvolver a imagem dos portos e do transporte marítimo como sustentável;
 - j. Desenvolvimento do turismo de cruzeiros e turismo náutico, não apenas pelo seu valor intrínseco e relevância na economia do País, mas também como forma de reforçar o interesse pelos assuntos ligados ao Mar;
 - k. Promoção de uma política de desenvolvimento e gestão de infra-estruturas e equipamentos orientada para princípios de racionalidade, em estreita articulação com a tutela do sector, os pescadores e os municípios;
 - l. Implementação do Sistemas de Controlo de Tráfego Marítimo (VTS) das regiões Autónomas da Madeira e dos Açores;
 - m. Definição de um modelo de concessões a aplicar às infra-estruturas e equipamentos de apoio à pesca e proceder à contratualização com a pesca;
 - n. Promoção do desenvolvimento da náutica de recreio, envolvendo actores privados e autarquias.

4. Modos Suaves

A promoção dos modos suaves na mobilidade urbana é fundamental para reduzir a dependência face aos modos motorizados, para uma melhoria da qualidade do ambiente urbano e para a afirmação de estilos de vida mais saudáveis. Neste sentido, deve ser criado um enquadramento favorável ao estímulo à utilização destes modos de transporte, nomeadamente através de:

- a) Conclusão do Plano Nacional de Promoção da Bicicleta e outros Modos de Transporte Suaves;
- b) Elaboração de uma Carta de Direitos e Deveres dos Peões.



Objectivo Operacional 4.2

Sistemas de planeamento e gestão da acessibilidade e mobilidade a nível supra-municipal instalados e operacionais

O planeamento da acessibilidade e gestão da mobilidade, nos diferentes âmbitos territoriais, são elementos fundamentais para o funcionamento eficiente do sistema de transportes, respondendo às necessidades de deslocação da população, resultantes de padrões de mobilidade intrinsecamente relacionados com a estrutura de ocupação do território.

Neste domínio definem-se como orientações específicas:

- a. Dotação das AMT de Lisboa e Porto com os meios necessários para exercerem as suas funções de planeadoras e gestoras da mobilidade;
- b. Criação de estímulos ao associativismo supra-municipal para o planeamento e gestão dos sistemas de acessibilidade, transportes e mobilidade a uma escala intermunicipal/sub-regional.

Objectivo Operacional 4.3

Desenvolvimento da investigação aplicada e fundamental e melhoria do nível de qualificação dos activos do sector

A capacidade de incorporação da inovação é fundamental para a qualificação do sector, contribuindo para a melhoria da qualidade dos transportes e dos seus níveis de eficiência. Neste contexto e no que respeita ao sector dos transportes, o Estado apoiará a investigação, nomeadamente através do estabelecimento de protocolos com universidades e centros de investigação em domínios-chave nas diferentes áreas relacionadas com o sector: engenharias, economia e gestão, ciências do território.

Por outro lado, a promoção da qualificação dos activos do sector é essencial para o funcionamento do sistema de forma regular, eficiente, segura e com qualidade.

Neste âmbito são preconizadas as seguintes orientações:

- a. Promoção da articulação entre o Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN) e as empresas e organismos do sector, articulando a investigação com as necessidades do sector e promovendo a empregabilidade dos quadros com qualificações superiores, designadamente através da adequada orientação dos recursos para financiamento de projectos de I&DT disponibilizados nos termos do n.º 7 do Artigo 42.º do Decreto-Lei 18/2008, de 29 de Janeiro (Código dos Contratos Públicos);
- b. Promoção da incorporação nacional da inovação no sector, através da associação entre empresas e centros de investigação e do desenvolvimento de projectos-piloto e de demonstração;



05

Orientações Específicas

- c. Criação de oportunidades para os investigadores nacionais contribuindo para o desenvolvimento de centros de competência e de excelência neste domínio;
- d. Fomento da incorporação de pós-graduados nas empresas do sector;
- e. Harmonização das condições de acesso à profissão nas várias actividades do sector dos transportes em conformidade com as normas europeias, apoiando o sistema de formação com a oferta pública de instrumentos pedagógicos inovadores e de qualidade, em termos de conteúdos e tecnologias de suporte;
- f. Melhoria do desempenho do sector no domínio da Eco-condução e da Segurança e Higiene no Trabalho;
- g. Promoção da capacitação institucional e formação de funcionários e agentes da administração, nomeadamente das autarquias locais de forma a assegurar a implementação de políticas coerentes e estrategicamente articuladas, ao nível local, municipal e supra-municipal, no âmbito das acessibilidades, transportes e mobilidade;
- h. Melhoria da absorção e adopção de novas tecnologias;
- i. Promoção da utilização generalizada e transversal das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC).

Objectivo Operacional 4.4

Institucionalização de formas de articulação do planeamento de transportes com o planeamento do território e com a política energética e ambiental

Os transportes estão intimamente relacionados com o ordenamento e desenvolvimento do território. A falta de articulação entre políticas nestas áreas tem conduzido à perda de qualidade de vida em alguns territórios, ao agravamento das externalidades negativas dos transportes e à diminuição dos seus níveis de serviços e de eficiência, gerando, no conjunto, custos acrescidos para toda a sociedade.

De igual forma, a relação entre os transportes e o ambiente é hoje um elemento-chave das políticas de desenvolvimento sustentável e dos objectivos e metas que lhe estão inerentes. Neste contexto o sector dos transportes deverá contribuir para a melhoria dos indicadores ambientais, nomeadamente através da redução das emissões de CO₂ e NO, dos níveis sonoros e das descargas de água de escorrência sem tratamento prévio.

Finalmente, o sector dos transportes é responsável pela pesada factor energética nacional, impondo-se a necessidade de reduzir a intensidade energética dos transportes e o progressivo recurso a fontes de energia renovável.

É, assim, fulcral a articulação do planeamento dos transportes com o planeamento do território, às várias escalas territoriais, e com as políticas energética e ambiental, objectivando-se neste âmbito a prossecução das seguintes orientações específicas:

- a. Assegurar, ao nível dos diferentes níveis da administração, a articulação e a concertação de políticas e de decisões que, pela sua natureza transversal, possam gerar impactes nas áreas de fronteira;
- b. Garantia da coerência entre o ordenamento do território e os transportes ao nível dos instrumentos de gestão territorial, nomeadamente no que respeita à adaptação da densidade de ocupação do solo, à capacidade dos sistemas de transporte e à necessidade de assegurar que os equipamentos estruturantes e/ou os principais



pólos de geração/atração de deslocações são servidos directamente por sistemas de transporte de capacidade adequada. Neste contexto, serão estabelecidas orientações para a abordagem das acessibilidades, mobilidade e transportes nos planos municipais de ordenamento do território;

- c. Definição de orientações nacionais para a mobilidade, promoção e apoio técnico e financeiro à elaboração de planos de mobilidade às escalas urbana, municipal e supra-municipal, cabendo ao IMTT, I.P. a concepção dos documentos de referência (Guias) para o desenvolvimento destes planos;
- d. Promoção da elaboração e implementação de planos de gestão da mobilidade para grandes e médios pólos de atracção/geração de tráfego (e.g. empresas, parques empresariais);
- e. Assegurar uma correcta articulação do Programa para a Mobilidade Eléctrica no quadro geral desenvolvimento do sistema de transportes, garantindo que a sua promoção seja integrada com os demais modos de transporte, incluindo os transportes públicos;
- f. Promover a implementação de Vias de Alta Ocupação nos acessos aos principais centros urbanos, incluindo a possibilidade de utilização dos corredores *bus* por veículos com maior ocupação.

Objectivo Operacional 4.5

Segurança e protecção dos sistemas transportes e infra-estruturas aumentadas

A segurança nas suas vertentes *safety* e *security* é um dos valores fundamentais da actividade dos transportes, com forte impacto na qualidade percebida pelos cidadãos. O elevado nível de segurança de pessoas e bens constitui um património que importa valorizar e promover no sentido de alcançar patamares cada vez mais elevados de exigência.

Por outro lado, a falta de segurança do passageiro em relação a actos criminosos praticados no sistema de TP poderá constituir um dos principais factores de afastamento de clientes, pelo que acções tendentes ao aumento da segurança física de pessoas e bens no sistema de TP são consideradas como prioritárias. As soluções neste domínio deverão contemplar o recurso mais intensivo às novas tecnologias (incluindo, por exemplo, a videovigilância e sistemas automáticos de comunicação e de localização) complementadas, sempre que necessário, com o recurso à acção de policiamento.

Além disso, as infra-estruturas e sistemas de transporte vivem actualmente sob a permanente ameaça do terrorismo global. Do ponto de vista da protecção destaca-se a necessidade de cumprir as orientações e directivas comunitárias e internacionais nesta matéria. As ameaças decorrentes de actos de terrorismo ou de catástrofes naturais aconselham a que se estabeleçam Planos de Contingência para as infra-estruturas de transporte e sistemas de mobilidade.

A sinistralidade rodoviária, pelas suas consequências, constitui outra área que obriga a uma intervenção determinada do Estado. Não obstante a diminuição acentuada da taxa de sinistralidade rodoviária, o Estado continuará o esforço de promoção das condições para uma diminuição dos acidentes em geral e dos rodoviários em particular, que ainda têm uma forte expressão. Esta preocupação tem expressão na Estratégia Nacional para a Segurança Rodoviária (ENSR), e nos objectivos e orientações nela estabelecidas.



05 | Orientações Específicas

A permanência, no sistema ferroviário, de passagens de nível constitui também uma área de preocupação devendo o Estado continuar o esforço financeiro desenvolvido nas últimas décadas para a sua eliminação progressiva.

Neste contexto, determinam-se as seguintes orientações:

- a. Implementação das componentes de Condutores e Veículos da ENSR, em articulação com o Ministério da Administração Interna (MAI);
- b. Implementação das medidas de combate à insegurança e vandalismo, nos sistemas de TP de passageiros, com especial enfoque nas zonas em que aqueles problemas mais se fazem sentir;
- c. Conclusão da implementação do Plano de Reclassificação e Supressão de Passagens de Nível;
- d. Cumprimento das orientações e directivas comunitárias e internacionais em matéria de prevenção e combate ao terrorismo, nomeadamente no que se refere à protecção e segurança das infra-estruturas e dos sistemas de transporte.

Objectivo Operacional 4.6

Sustentabilidade financeira das empresas públicas do sector dos transportes assegurada

É responsabilidade do Estado criar condições que assegurem a sustentabilidade das empresas públicas e privadas do sector. Nas duas situações – empresas públicas e privadas – está em causa a sustentabilidade do sector e a viabilidade de prestação de serviços de transportes com boa cobertura territorial e temporal, de qualidade e a preços acessíveis a todos os cidadãos.

Neste sentido, a contratualização de obrigações de serviço público trará mais segurança às empresas e deverá envolver responsabilidades partilhadas a nível da administração central e das autarquias. Contudo, dificilmente o Estado estará em condições de assegurar os recursos financeiros necessários, se não se alterar profundamente o actual modelo de financiamento do sistema de transportes encontrando-se fontes alternativas, aos orçamentos do Estado e municipais, para cobrir défices de exploração e o financiamento dos investimentos.

No que se refere à gestão das empresas públicas do sector dos transportes, as orientações convergem no sentido de pautar a sua actividade tendo como princípios basilares a eficiência e o rigor, devendo, para tal, ser estudadas e promovidas as melhores soluções e práticas de gestão que para isso contribuam.

Nesta conformidade, o seu desenvolvimento deverá contemplar as seguintes orientações específicas:

Macro-estrutura do sector

- a. Desenvolver de uma organização empresarial do sector dos TP promotora da eficiência, tirando partido de sinergias, economias de escala, economias de rede e a racionalização do sistema;

- b. Criação de um relacionamento contratualizado entre o Estado e as empresas do sector que defina, não só os regimes de desempenho das obrigações de serviço público, como também as compensações a atribuir pelo Estado aos serviços públicos de transporte em que, num contexto de eficiência económica, os proveitos de exploração não cubram os custos associados à manutenção do serviço público;
- c. Procura de formas de diversificar as origens de fundos para o financiamento das obrigações de serviço público;
- d. Reestruturação da dívida das empresas públicas do sector de transportes.

Modelos de gestão

- a. Promoção do planeamento estratégico de médio prazo como instrumento básico para a aprovação de estratégias empresariais e a sua tradução em planos operacionais anuais;
- b. Aperfeiçoamento dos sistemas de gestão por objectivos de forma a promover ganhos reais de eficiência e uma capacidade efectiva de monitorização da gestão das empresas;
- c. Garantia de que os custos de cada empresa são consistentes com custos-padrão europeus que constituam casos de boas práticas.

Modelos de financiamento

- a. Desenvolvimento de estudos sobre modelos alternativos de financiamento dos sistemas de transportes, com diversificação de fontes provenientes de várias origens – receitas tarifárias, compensações por obrigações de serviço público, taxação da circulação e estacionamento automóvel, mais-valias da urbanização, contribuição dos beneficiários indirectos – empresas e actividades económicas e consignação de parcela das receitas fiscais geradas pelo sector;
- b. Aprofundamento das potencialidades e dos impactes da introdução de medidas de internalização dos custos externos incidentes sobre o sistema de transportes, para o financiamento dos sistemas de TP;
- c. Definição, em resultado destas duas medidas, do modelo de financiamento a adoptar.

Objectivo Operacional 4.7

Sistema de monitorização e avaliação do sector em funcionamento

O desenvolvimento do sector dos transportes será objecto de um acompanhamento regular através da operacionalização de um Observatório dos Transportes e da Mobilidade no âmbito do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC).

Este Observatório terá na sua base um sistema de Monitorização e Avaliação (M&A) permanente do funcionamento geral do sector, sendo ainda responsável pelo acompanhamento e avaliação das orientações estabelecidas no PET, possibilitando:

- a. A identificação do grau de cumprimento em relação aos objectivos e metas estabelecidas;
- b. A actuação no sentido de corrigir os eventuais desvios detectados;

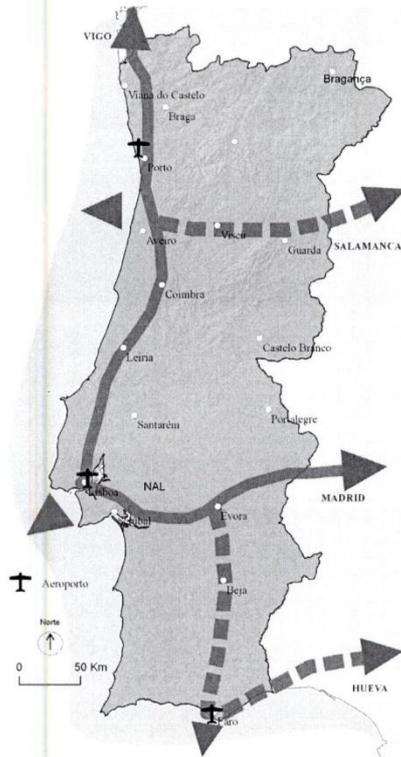


05.

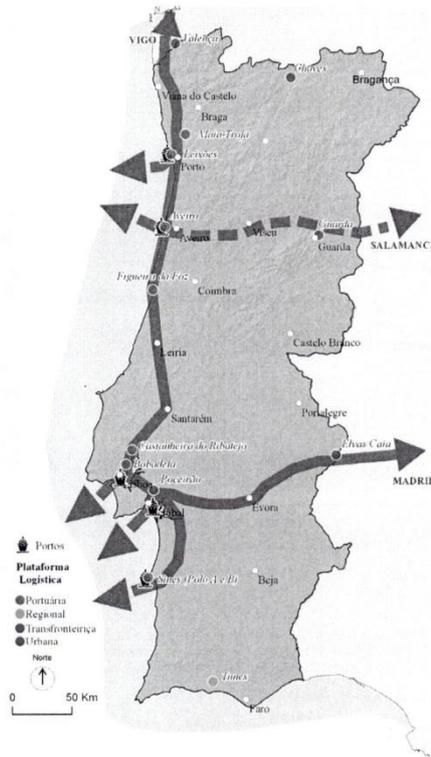
Orientações Específicas

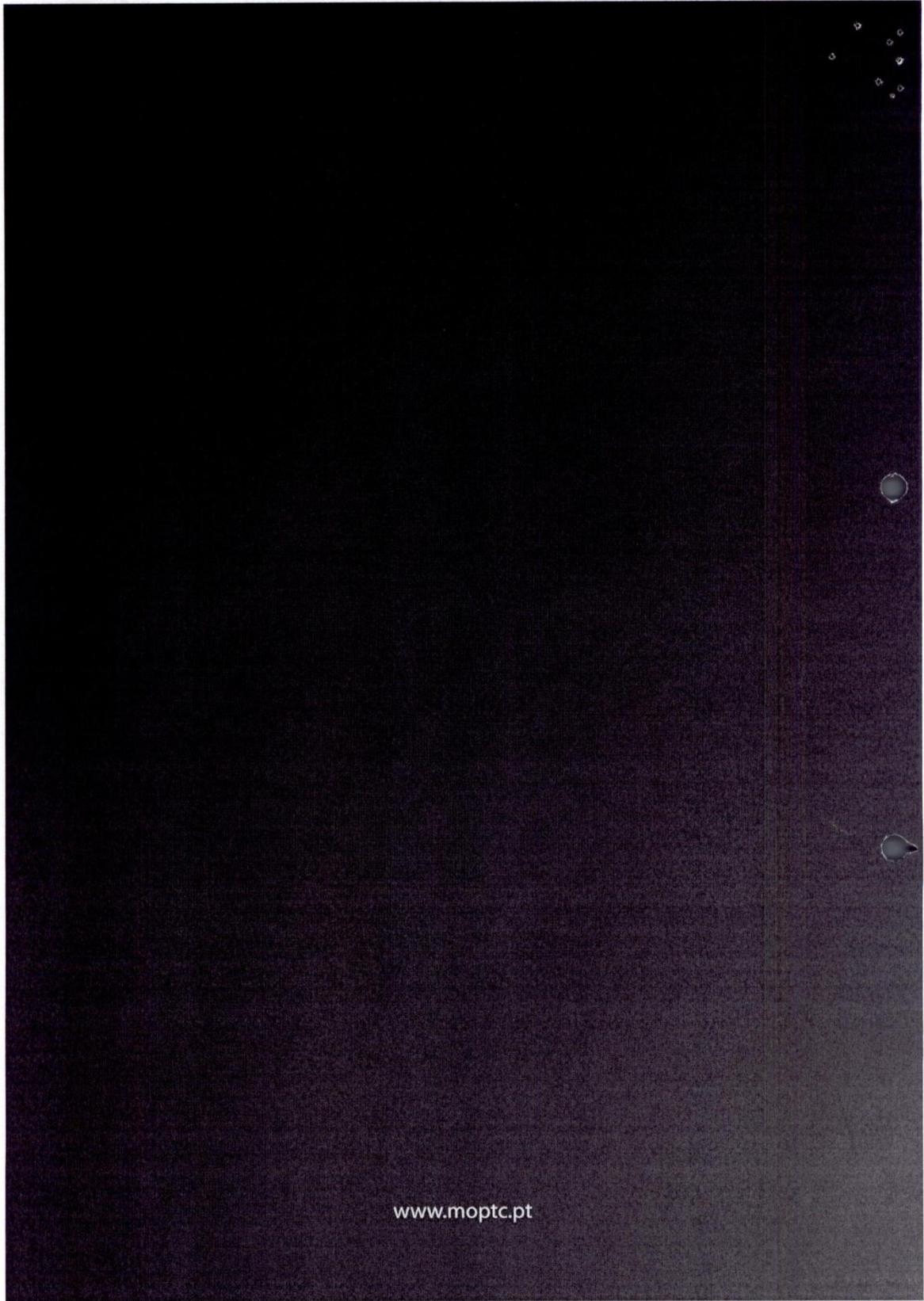
- c. A garantia da permanente adequação dos objectivos e metas à evolução do sector e da sua envolvente externa.

Mapa 1 Sistema de Acessibilidades – Grandes Corredores de Passageiros preconizados pelo PET



Mapa 2 Sistema de Acessibilidades – Grandes Corredores de Mercadorias preconizados pelo PET





www.moptc.pt





S. R.
MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
E DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Despacho

Considerando que:

- a) Foi aprovado em 2007 um modelo de gestão e financiamento para o sector das infra-estruturas rodoviárias assente nos princípios da coesão territorial, da solidariedade intergeracional e da contratualização de longo prazo das responsabilidades decorrentes da construção, gestão, manutenção e conservação da rede rodoviária nacional;
- b) Tendo por base o Pacto de Estabilidade e Crescimento, o Governo aprovou o Programa de Estabilidade e Crescimento para o período 2010-2013, em conformidade com as obrigações definidas no seio da União Europeia;
- c) Tal programa, tendo em conta os efeitos da crise financeira e económica internacional, define uma estratégia de consolidação orçamental que tem por móbil a redução do défice público para 2% do PIB até 2013 e o controlo e diminuição da dívida pública;
- d) Torna-se necessário proceder à reavaliação do modelo de financiamento da EP – Estradas de Portugal, S.A., ajustando-o ao acréscimo de exigências contratuais, à nova estratégia de consolidação orçamental e de sustentabilidade das finanças públicas e às condições de mercado;
- e) Tal necessidade de ajustamento encontra-se expressa no Relatório do Orçamento de Estado de 2010 e para 2011, que definiu um conjunto de medidas no âmbito da estratégia de consolidação orçamental, entre as quais a necessidade de avaliação e revisão do modelo de financiamento da EP - Estradas de Portugal, S.A.;
- f) Urge, assim, implementar tal medida, tendo em vista a melhoria da racionalização da sustentabilidade da EP – Estradas de Portugal, SA, num contexto em que a infra-estrutura rodoviária nacional está em fase de conclusão;

Assim, determina-se:

1 - A constituição de um grupo de trabalho, na dependência dos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, cuja missão é proceder à reavaliação do modelo de financiamento da EP - Estradas de Portugal, S.A., o que poderá implicar a apresentação de propostas de alteração aos respectivos estatutos, com a seguinte composição:

- Dr. Paulo Alexandre Ferreira, em representação do Ministério das Finanças e da Administração Pública, que coordenará;

Dr. Tiago Alexandre Carvalho dos Santos, em representação do Ministério das Finanças e da Administração Pública;

- Dra. Maria de Fátima Castanheira Cortês Damásio Geda, em representação do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;



15



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
E DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

- Dr. José Castel-Branco, vogal do Conselho de Administração da EP - Estradas de Portugal, S.A., em representação da EP - Estradas de Portugal, S.A..

2 – O coordenador é responsável pela supervisão e dinamização dos trabalhos, pela promoção da audição e articulação com a empresa em causa e organismo regulador, bem como pela organização do relatório final, e tem voto de qualidade.

3 – O mandato do grupo de trabalho termina em 31 de Janeiro de 2011, com a apresentação do respectivo relatório, que deve integrar uma proposta de revisão do modelo de financiamento da EP - Estradas de Portugal, S.A..

4 – No desenvolvimento dos trabalhos do grupo a Parpública – Participações Públicas, SGPS, S.A, e a EP – Estradas de Portugal, S.A. asseguram todo o apoio técnico e a colaboração que se revelem necessários.

5 – A suspensão da actividade das Comissões de Negociação para alteração dos contratos de concessão celebrados com as concessionárias AEDL – Auto Estradas do Douro Litoral, S.A. e BRISAL – Auto-Estradas do Litoral, S.A., nomeadas por despacho conjunto dos Ministérios das Finanças e da Administração Pública e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de 26 de Agosto de 2010.

6 – A participação no grupo de trabalho não confere direito a qualquer remuneração.

7 – O presente despacho produz efeitos à data da sua assinatura.

Lisboa, 29 de Novembro de 2010.

O Ministro de Estado e das Finanças

(Fernando Teixeira dos Santos)

O Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

(António Mendonça)



**Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação
do Modelo de Financiamento da EP – Estradas de
Portugal, S.A.,**

**Proposta de relatório dos representantes do
Ministério das Obras Públicas Transporte e
Comunicações**

Estradas de Portugal



[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

31 de Janeiro de 2011



Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP

Índice

1	SUMÁRIO EXECUTIVO	2
1.1	RECOMENDAÇÕES	2
2	ENQUADRAMENTO	7
3	O MODELO ACTUAL	7
3.1	ESTRUTURA ORGANIZATIVA	7
3.2	ESTRUTURA FINANCEIRA	8
3.3	MODELO GLOBAL	9
4	RESULTADOS ALCANÇADOS.....	9
4.1	MODELO DE GESTÃO	10
4.2	MODELO DE FINANCIAMENTO.....	11
4.3	PRINCIPAIS PRESSUPOSTOS	13
4.4	ESTUDO ECONÓMICO-FINANCEIRO	13
5	OBJECTIVOS A ATINGIR	14
6	PROPOSTAS.....	16
6.1	MEDIDAS IMEDIATAS	16
6.2	ESTRUTURA ORGANIZATIVA	16
6.2.1	Modelo de gestão das infra-estruturas rodoviárias	17
6.2.2	Modelo de financiamento.....	20
6.2.3	Reestruturação da dívida.....	22
6.3	INTEGRAÇÃO DA GESTÃO DAS PPP.....	23
6.4	– MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE ACESSO AOS MERCADOS FINANCEIROS	24
6.5	REDUÇÃO DAS NECESSIDADES GLOBAIS DE FINANCIAMENTO DA EP	25
6.5.1	Dedutibilidade do IVA.	25
6.5.2	Resgate de responsabilidades	25
7	BRISAL E LITORAL OESTE	26
8	CONCLUSÃO	27
9	QUADRO LEGAL	28




Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP

1 SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 Recomendações

Ref.	Recomendações
Medidas Imediatas	Prioridade à manutenção e conservação da rede existente em termos compatíveis com as limitações financeiras existentes.
	Não onerar a EP com encargos líquidos adicionais decorrentes de novas subconcessões ou concessões
	Autonomização da componente financeira correspondente às responsabilidades com as SCUT
	Decisão sobre a questão da dedutibilidade do IVA contribuindo de forma significativa para a estabilidade do modelo de financiamento.
	Proposta de reformulação da CSR reforçando o princípio do pagamento de serviços pela utilização das vias com a sua adaptação às diversas formas alternativas de consumo de combustível
	Reestruturação da dívida mediante a possibilidade de repasse de financiamentos e emissão de um empréstimo ou equivalente a médio/longo prazo com o apoio do Estado para financiamento do ano e adequação ao perfil da actividade.
	Optimização do modelo actualmente existente, com a generalização do princípio da adopção de portagens
	Alteração do quadro legal adaptando-o às propostas apresentadas, para a captação de financiamento e para a emissão de avales/garantias por parte do Estado sobre as suas responsabilidades quando estas são assumidas pela EP.



Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP

Financiamento	<p>As necessidades de financiamento anuais estão dependentes de algumas medidas consideradas como essenciais, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none">○ Programa de Investimentos○ Reprogramação do PRN○ Introdução de portagens nas concessões SCUT e outras vias ainda não portajadas. <p>No âmbito das medidas de acompanhamento da execução orçamental estas e outras decisões com impacto sobre os limites anuais de endividamento deverão integrar um instrumento próprio de acompanhamento e gestão a ser submetido a ambas as tutelas, sectorial e financeira</p>
Objectivos a Atingir	<p>Reavaliação do modelo actual em ordem a prosseguir os objectivos originais e não atingidos e contribuindo, simultaneamente, para a estratégia de correcção estrutural do défice e da dívida pública, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none">• Autonomização parcial do sector do perímetro de consolidação orçamental.• Captação de investimentos privados para financiamento do modelo.
Estudo de alternativas	<p>No actual contexto dos mercados financeiros a sustentabilidade do modelo de gestão e financiamento das infra-estruturas rodoviárias sofre de forte constrangimento resultante da rigidez do nível de responsabilidades já contratualizadas a longo prazo.</p> <p>Estrutura Organizativa</p> <p>Reconhecendo-se que o modelo actual não atingiu o objectivo de autonomizar a gestão das infra-estruturas rodoviárias do perímetro de consolidação orçamental do Estado importa avaliar a alternativa de manutenção da EP enquanto concessionária geral ao abrigo do contrato de concessão a 75 anos ou a sua revogação daquele contrato com a integração directa na Administração pública da totalidade das respectivas responsabilidades.</p> <p>Identificaram-se vantagens significativas decorrentes da manutenção da actual estrutura empresarial reforçadas pela necessidade de assegurar, simultaneamente, uma maior capacidade de gestão deste sector na sua vertente financeira e operacional e a estabilidade própria ao cumprimento de um contrato a 75 anos.</p>



**Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP****Modelo de Financiamento**

Conclui-se contudo pela necessidade de autonomização do projecto financeiro associado ao investimento a realizar nas concessões do Estado com a consequente especialização da vertente operacional da vertente financeira da EP e evidenciando a componente mercantil das receitas das portagens.

Para o efeito, avaliaram-se 3 alternativas reforçando-se aquela que potencia a possibilidade de atingir com êxito os objectivos de captação de investimentos privados e contributo para a consolidação das contas públicas:

a) Integração na dívida pública

O Estado sendo responsável pelo cumprimento das responsabilidades assumidas com os contratos das suas concessões passaria a assumir directamente pela emissão de dívida pública os respectivos pagamentos.

Esta alternativa permitiria resolver de imediato o problema financeiro da EP tendo como desvantagem a integração directa no programa de emissões do Estado e nos respectivos limites anuais, refira-se que as responsabilidades actuais não constituem um activo financeiro

b) Cedência de Direitos Futuros

No âmbito do contrato de concessão em vigor, o Estado cedeu à EP um conjunto de direitos de exploração, futuros no caso das concessões e actuais no caso das subconcessões que são geridos pela empresa.

A autonomização do projecto financeiro passa pela criação de um ou mais veículos financeiros, sem qualquer estrutura operativa, aos quais são cedidos por prazos a estipular os direitos de exploração das concessões e subconcessões existentes de forma a garantir a sustentabilidade global ou individual de cada contrato face às responsabilidades assumidos desde o presente até ao fim do período de cedência dos direitos.

c) Cedência da exploração da Rede Rodoviária Nacional

Suportada pela mesma estrutura organizacional esta hipótese tem como vantagem acrescida a minimização do impacto sobre o contrato de concessão na medida em que existe uma cedência dos direitos de exploração da rede geral a uma empresa operacional que manterá na prática todas as actuais funções da EP bem como as suas estruturas, com excepção da gestão financeira das concessões e subconcessões que se mantêm na empresa original detida integralmente pelo Estado.



**Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP****Criação de condições para a captação de novos investidores.**

A autonomização resultante da criação de veículos financeiros facilitará a captação de recursos privados mediante a segmentação das necessidades globais de financiamento, adaptando-as às condições da oferta existente nos mercados financeiros, em termos de volumes, riscos e custos.

Melhoria de condições de acesso aos mercados financeiros

O contrato de concessão geral impede, expressamente, a emissão de qualquer garantia ou aval por parte do Estado no que concerne às operações de financiamento da EP.

Sendo esta proibição aceitável no enquadramento económico existente em 2007, a mesma não faz qualquer sentido no actual contexto em que o Estado se predispõe a garantir as próprias instituições financeiras nacionais e em que o acesso aos mercados financeiros se encontra muito limitado.

Propõe-se assim como alternativas à alteração do contrato:

a) A ponderação a 0% da dívida da EP para os rácios prudenciais do Banco de Portugal por via da :

- Alteração do decreto da sua criação;
- Inclusão no perímetro de consolidação orçamental (hipótese em estudo pelo BP)
- Atribuição de garantia do Estado à componente financeira autónoma

b) A redução dos custos de endividamento através da internalização da taxa de aval através da garantia do Estado aos financiamentos destinados a assegurar as suas responsabilidades com as concessões

c) A captação de investimento/capitais privados através do financiamento directo das responsabilidades com concessões do Estado via veículos especializados garantidos pelo Estado.



**Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP****Redução das necessidades globais de financiamento da EP**▪ **Dedutibilidade do IVA**

Contribui ainda de forma significativa para o controle dos volumes de financiamento a obter anualmente pela EP, o esclarecimento cabal da questão da dedutibilidade do IVA cujo impacto pode, em limite, duplicar o total do investimento a realizar.

Este é um factor decisivo para a sustentabilidade do modelo sendo certo que já em muito prejudicou a EP em 2008, 2009 e 2010.

Urge encontrar uma solução para a questão dos níveis de dedutibilidade do IVA pois só dessa forma se poderá assegurar a coerência interna de qualquer modelo de financiamento da EP

- **Melhoria da eficácia das cobranças coercivas de portagens** promovendo em colaboração com a administração fiscal uma significativa redução de custos administrativos e operacionais.
- **Revisão e resgate de responsabilidades previstas nos actuais contratos** nos casos em que se verifique uma vantagem económica para o Estado ou uma redução do nível de responsabilidades.

Brisal e Litoral Oeste

As negociações agora suspensas relativamente a estas duas concessões deverão manter o princípio fundamental da redução das responsabilidades de médio longo prazo da EP e das respectivas necessidades de financiamento.

**Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP****2 Enquadramento**

O Grupo de Trabalho nomeado por despacho conjunto de 29 de Novembro de 2010 do Ministros das Finanças e do Ministro das Obras Públicas Transportes e Comunicações com o objectivo de reavaliar o Modelo de Financiamento da EP – Estradas de Portugal, S.A., deu início aos seus trabalhos no dia 9 de Dezembro.

O presente relatório visa caracterizar a situação actual, evidenciando as limitações e constrangimentos do modelo de financiamento em vigor, com o objectivo de diagnosticar os principais níveis de intervenção necessários à sua optimização.

Com base no diagnóstico efectuado são apresentadas propostas de actuação, no actual ou em futuros contextos estruturais da empresa, tendo presente o necessário contributo para a consolidação das contas públicas e do sector empresarial do Estado.

Completa este relatório um conjunto de propostas concretas de actuação incluindo a identificação da principais iniciativas legislativas.

3 Modelo actual

Em 2005 o Programa do XVII Governo Constitucional definiu como objectivo prioritário da gestão das infra-estruturas rodoviárias, a resolução dos problemas de capacidade, financeira e técnica, de execução do Plano Rodoviário Nacional, baseada numa selecção de prioridades tendo em conta previsões de tráfego, requisitos de segurança e perspectivas de desenvolvimento.

Na legislatura 2005/2009 o Governo foi adoptando medidas conducentes à concretização dos objectivos propostos tendo promovido uma reestruturação de fundo na gestão do sector e criado um novo modelo de gestão e financiamento suportado, essencialmente, numa estrutura organizativa de base empresarial e num contrato de concessão de longo prazo, 75 anos, sobre a rede rodoviária nacional.

O modelo aprovado tem como objectivo prosseguir a conclusão da rede de auto-estradas e da restante rede viária e avançar com o estabelecimento de um programa de monitorização, modernização e reparação das estradas nacionais e regionais existentes, bem como com a contratualização da sua manutenção, e proceder à conclusão da reestruturação institucional do sector, separando as funções de regulação, de licenciamento e de fiscalização.

3.1 Estrutura organizativa

Em cumprimento do programa apresentado para o sector das infra-estruturas rodoviárias, o Governo definiu, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 89/2007, de 14 de Junho,



**Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EF**

um novo modelo de gestão orientado para a promoção de uma maior eficiência na afectação dos recursos e uma maior aproximação ao mercado por parte dos seus operadores.

O principal pilar da reformulação operada consistiu na alteração do paradigma de relacionamento do Estado com o sector rodoviário, consubstanciada na definição da EP - Estradas de Portugal, S. A., como concessionária geral da rede rodoviária nacional.

A citada RCM definiu como principal condição de sucesso na implementação do novo modelo, a atribuição à EP de uma maior agilidade e autonomia empresarial, sendo por isso necessária a sua transformação em sociedade anónima, com atribuição de objectivos de gestão mais amplos e operacionais e promovendo uma maior eficiência na afectação dos recursos implementando princípios de gestão privada.

Este novo modelo organizativo, tem por base um contrato de concessão a 75 anos celebrado entre o Estado e a EP, S. A., o qual representou uma modificação histórica do papel desempenhado pela EP e, antes desta, pela JAE e pelo IEP, assegurando um maior envolvimento de investidores e financiadores privados em moldes mais competitivos e o controlo público do desempenho e da eficiência da EP, S. A. mediante a fixação e contratualização de objectivos no que se refere à qualidade de serviço das vias nacionais, à redução da sinistralidade e aos resultados alcançados.

3.2 Estrutura financeira

Importa caracterizar a estrutura financeira de suporte ao modelo de gestão das infra-estruturas rodoviárias com referência ao contexto económico-financeiro de 2007, tendo em conta, nomeadamente, a capacidade de oferta, à época, das instituições financeiras e a grande liquidez disponível nos mercados, situação diametralmente oposta à actual.

A concessão de longo prazo contratualizada com a EP — Estradas de Portugal, S. A. é um garante de estabilidade institucional e permite associar, ao nível da estrutura accionista, capitais privados e capitais públicos no desenvolvimento do sector rodoviário reforçando o princípio de que o Estado não garante ou avaliza, directa ou indirectamente, qualquer dívida ou obrigação desta sociedade, nem assume qualquer responsabilidade pelos seus passivos, seja qual for a sua natureza.

O modelo de gestão empresarial adoptado visou na sua vertente financeira permitir tornar o sector rodoviário auto-sustentável e geracionalmente equitativo segundo os seguintes princípios:

- a) Solidariedade intergeracional, traduzido na adequada distribuição dos custos da rede rodoviária nacional pelos respectivos beneficiários, presentes e futuros, atendendo à vida útil das mesmas, e favorecendo o ajustamento da respectiva amortização financeira à sua amortização económica;

**Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP**

b) Associação de investimento privado ao desenvolvimento da rede rodoviária nacional, traduzido no reforço das parcerias público-privadas, sem prejuízo da abertura do capital da EP, a entidades privadas, em termos a definir;

c) Contratualização de longo prazo das responsabilidades decorrentes da concepção, projecto, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento da rede rodoviária nacional, traduzido, designadamente, na celebração de contrato de concessão entre o Estado e a EP;

O modelo atribui responsabilidades financeiras à EP decorrentes quer de contratos estabelecidos pelo Estado nas suas concessões a outras entidades, caso das SCUTS, quer de novos contratos de subconcessão em regime de PPP resultantes da obrigatoriedade de concretização da expansão da Rede de acordo com o Plano aprovado, quer ainda na execução de pagamentos de reequilíbrios ou compromissos por alteração de condições verificadas no desenvolvimento das concessões.

Constituem receitas da empresa a Contribuição de Serviço Rodoviário e a cobrança de portagens aos utilizadores das concessões do Estado e das futuras subconcessões da EP, não existindo qualquer receita com origem no Orçamento do Estado

Com o objectivo de reforçar o princípio de exclusão da gestão do sector do perímetro de consolidação das contas públicas e no contexto dos mercados financeiros à época, foi assim expressamente assumida a autonomia do financiamento deste modelo face ao Estado.

3.3 Modelo Global

Tendo como base o contrato de concessão a 75 anos celebrado com a EP - Estradas de Portugal, S. A., como concessionária geral da rede rodoviária nacional., o Governo concretizou a sua política de gestão das infra-estruturas rodoviárias mediante a construção de um modelo global coerente, estruturado a partir de uma empresa sólida e com elevados níveis de eficiência e produtividade, suportado por um mercado financeiro internacional com elevados níveis de liquidez e grande apetência para projectos infra-estruturais de longo prazo.

Impôs-se assim à EP um novo paradigma de gestão de cariz empresarial, passando de uma estrutura de origem pública, sobredimensionada, com dispersão geográfica a nível nacional totalmente desajustada e financeiramente ineficiente e sem recursos qualificados, para uma empresa com uma estrutura económico-financeira sólida, dimensionada às novas exigências e com elevados níveis de eficiência e produtividade.

4 Resultados alcançados

Após 3 exercícios económicos de aplicação do contrato de concessão a 75 anos, importa verificar os resultados alcançados.





Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP

Para cumprir a sua missão a EP iniciou em 2007 uma profunda reforma estrutural, com particular ênfase no planeamento, execução, e controlo das actividades, visando a obtenção de elevados padrões de desempenho com os consequentes ganhos de produtividade.

Ao nível do financiamento, verificou-se uma profunda evolução dos mercados internacionais, reflectida em 2010 no seu não funcionamento, na inexistência de liquidez para este tipo de projectos e na consequente redução da exposição das instituições financeiras a sectores com elevadas necessidades de captação de fundos.

Na sequência da crise financeira, os Estados Nacionais foram obrigados a intervir directamente junto do sector privado tendo garantido diversas entidades com especial relevo para as instituições financeiras.

4.1 Modelo de gestão

Do novo modelo de gestão empresarial resultaram profundas alterações na EP - Estradas de Portugal, S.A. espelhadas nos principais indicadores económicos e de actividade a seguir apresentados, os quais evidenciam o retorno do accionista com a criação de valor obtida:

<i>Indicadores económicos:</i>	2007	2008	2009	2010 (Previsão)	2011 Estimativa
CSR líquida encargos	0,0	475,0	560,0	544,6	547,3
Resultado Líquido	-1,1	53,2	74,5	100,0	69,0
IRC	0,3	0,2	35,0	26,6	32,3
Capital Próprio	240,1	293,4	367,9	642,3	711,9

Milhões de euros

Comparativamente com a situação anterior, verifica-se que em 2010, a EP irá ultrapassar os 100 milhões de Euros de resultados positivos quando a situação de partida em 2007 foi um resultado negativo de cerca de 1,1 milhões de euros.

Em 2005 e 2006 as transferências correntes e do PIDDAC para o sector totalizaram 633 e 667 milhões de euros respectivamente, valores muito superiores à receita proveniente da CSR que em 2010 foi apenas de 544,6 milhões de euros.

Correspondendo aos lucros obtidos, a EP entregou ao Estado nos anos de 2009 e 2010 mais de 61 milhões de euros em IRC aos quais acrescem 32 milhões a entregar em 2011.

No final de 2010 os capitais próprios da EP atingirão 642 milhões de euros o que face aos 240 de 2007 representam um crescimento de 272 milhões em 3 anos, já depois de descontados os efeitos do aumento de capital social de 130 milhões verificado em 2010, ao qual se deverão somar mais cerca de 70 milhões de crescimento que se estima para 2011.

Os resultados alcançados comprovam a criação de valor obtida para o accionista Estado pela EP e possibilita, se excluirmos os constrangimentos de tesouraria existentes, a entrega em 2011 de dividendos como forma de remuneração do capital investido.

**Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP**

Apesar do aumento constante dos encargos financeiros, os resultados alcançados são sustentáveis pela redução de custos correntes e administrativos, que resultou da racionalização das estruturas da EP com a consequente diminuição acentuada no número de postos de trabalho quer a nível local quer central, e principalmente pela diminuição dos gastos com a contratualização de obra própria e construção.

O quadro seguinte sintetiza a evolução dos principais indicadores de actividade:

Indicadores actividade	de	2006*	2007*	2008*	2009*	2010 (Previsão)
CUSTOS COM O PESSOAL		56,3	54,7	60,7	55,0	41,5
Nº COLABORADORES FINAL ANO		1.699	1.703	1.420	1.171	1.182
Nº VEÍCULOS NO FINAL DO ANO			921	537	398	398

(*) Valores sem IVA

O foco da reestruturação organizacional operada foi, essencialmente, ao nível dos órgãos descentralizados e da respectiva articulação com as estruturas centrais. Simultaneamente verificou-se uma profunda requalificação dos recursos humanos cuja qualificação melhorou substancialmente apesar da forte diminuição do seu número global.

As estruturas distritais da EP foram substancialmente reduzidas pela concentração em 6 Centros Operacionais de grande parte da actividade mantendo nos restantes 12 distritos Delegações Regionais de reduzida dimensão, com a consequente libertação de espaços e redução de custos administrativos.

A nível dos órgãos centrais verificou-se uma readaptação de forma a garantir a integração com a nova estrutura local, procurando-se adoptar práticas convergentes com as novas necessidades das estruturas descentralizadas.

A EP é actualmente uma sólida empresa com uma profunda vivência empresarial, orientada para o mercado e gerida com o objectivo de otimizar a afectação dos seus recursos com elevados níveis de produtividade.

Consideramos assim, que estão reunidas as condições para preparar a entrada de capitais privados na EP Estradas de Portugal, SA

4.2 Modelo de financiamento

A avaliação dos resultados atingidos com o modelo de financiamento espelha igualmente o bom desempenho da empresa desde 2008 constatando-se que o acréscimo anual de endividamento é inferior ao total dos compromissos repassados pelo Estado por via da cedência dos direitos das concessões assim:




Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP

<i>Indicadores económicos</i>	2008	2009	2010	2011 (Estimativa)	2012 Previsão
(1) Pagamentos das SCUTS/Concessões e Reequilíbrios	668,3	670,7	799,5	856,2	943,5
(2) Receitas Líquidas de Portagens / Pagamentos iniciais 2008	207,0		47,3	264,1	409,4
(3=1-2) Pagamentos SCUT não cobertos pelas Portagens	461,3	670,7	752,2	592,1	534,2
(4) Acréscimo de endividamento e de capital social em 2010 <i>a)</i>	450	598	616,0	344,3	332,7
Pagamentos SCUTS que excedem o endividamento	11,3	72,7	136,2	247,8	201,5

a) Inclui 130 milhões do aumento de capital social

Em 2010 a empresa suportou custos com as concessões do Estado superiores em 193 milhões ao endividamento que contraiu no mesmo ano acrescido de 130 milhões correspondentes ao aumento de capital realizado pelo Estado.

De acordo com a programação para 2011 e tendo em atenção as medidas de contenção a adoptar, esse valor subirá para cerca de 250 milhões, apesar do constante aumento dos encargos financeiros resultantes dos níveis de endividamento já atingidos.

Contudo, o modelo de financiamento do sector rodoviário e as respectivas linhas de orientação estratégica definidas para a EP, determinam a necessidade de garantir a sustentabilidade financeira da empresa num contexto de extrema exigência quanto à necessidade regular de captação de fundos nos mercados financeiros.

Importa assim elencar um conjunto de desafios permanentes que se colocam à EP com vista a manter uma estrutura financeira adequada, sendo de destacar:

- Controlo financeiro e redução de responsabilidades;
- Adequação do prazo da dívida f ao perfil de médio longo prazo da actividade;
- Redução do risco de refinanciamento;

Em 2010, apesar das condições adversas dos mercados financeiros, a EP fez um esforço para aumentar a maturidade da sua dívida, tendo organizado uma emissão de 125 milhões de Euros de obrigações a 20 anos com o Deutsche Bank e contratado uma operação de financiamento de 125 milhões de Euros a 2 anos com o BPI, reduzindo assim o risco de refinanciamento e diversificando as suas fontes de financiamento.

**Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP**

O nível de endividamento da EP é elevado, cerca de 2 000 milhões de euros, com tendência crescente nos próximos anos, pelo que, se torna imprescindível minimizar a percepção de risco junto dos investidores de forma a viabilizar o programa de financiamento.

4.3 Principais Pressupostos

O modelo actual visou dotar a gestão rodoviária de um instrumento operacional que simultaneamente, garanta o desenvolvimento e a melhoria da Rede Rodoviária Nacional, mantendo elevados níveis de qualidade e assegure os meios necessários para a sua sustentabilidade económico-financeira.

Na origem deste modelo esteve igualmente a preocupação de autonomizar das contas públicas a gestão das infra-estruturas rodoviárias.

O Estado ao contratualizar uma concessão por 75 anos definiu de forma clara as suas opções de longo prazo quanto à política de gestão das infra-estruturas rodoviárias, garantindo a estabilidade e a coerência do modelo adoptado.

Contudo, foi o mesmo gravemente afectado pelas alterações dos mercados financeiros, com a consequente limitação da EP na captação de fundos quer a nível nacional quer internacional. Impossibilitada de, por si só, recorrer aos mercados financeiros, a EP viu reduzida a capacidade de obtenção de créditos de muito curto prazo, tendo em 2010 praticamente, esgotado todos os instrumentos ao seu dispor, nomeadamente, linhas de crédito, descobertos bancários e papel comercial.

No final de 2010 verifica-se que, excepcionando um empréstimo BEI, a estrutura do financiamento da EP concentra mais de 85% do seu volume em prazos inferiores a 2 anos.

Verificou-se, ainda, que o objectivo de desconsolidação das contas públicas não foi atingido, permanecendo a EP no chamado perímetro de consolidação orçamental, por via da não consideração da Contribuição do Serviço Rodoviário como uma receita de origem mercantil, mas sim como uma taxa imposta pelo Estado.

4.4 Estudo Económico-financeiro

O modelo de financiamento da EP foi objecto de um estudo realizado por uma consultora internacional com o objectivo de determinar os níveis de liquidez anuais, a evolução do endividamento da empresa ao longo do período de 75 anos da concessão e as principais peças contabilísticas; balanço, demonstração de resultados e fluxos de caixa.

Sinteticamente, as principais conclusões obtidas pelo referido estudo foram:





Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP

- Período de estabilização das responsabilidades da EP até 2013 em valores da ordem dos 900 milhões de euros anuais com a conseqüente redução das necessidades de financiamento por via do forte crescimento das cobranças de portagens
- Forte agravamento das responsabilidades da EP a partir de 2014, com o início dos pagamentos das subconcessões, ultrapassando 1 300 milhões de euros anuais;
- Cerca 12 mil milhões de endividamento máximo atingido segundo o modelo em 2028, altura em que se verifica o início da reversão para a EP dos direitos de exploração das principais concessões do Estado;
- Forte crescimento do balanço da empresa até 2015 por via da valorização dos seus activos pelas obras em realização nas subconcessões;
- Resultados operacionais fortemente positivos ao longo de todo o período da concessão, 75 anos;
- Resultados líquidos negativos a partir de 2012 com a contabilização dos encargos financeiros correspondentes às subconcessões à medida que estas entram em exploração;
- A partir de 2014 existirão conseqüências agravadas nas contas públicas a manter-se o actual cenário de inclusão no perímetro de consolidação orçamental;
- Peso crescente dos encargos financeiros com o aumento do endividamento global;
- Impacto directo nas responsabilidades da EP por eventuais novas concessões a lançar, ainda que com períodos de carência de 5 anos face ao seu lançamento;
- Fraca elasticidade do modelo face a possíveis variações da actividade própria da EP.

A simulação de base foi complementada com a criação de diferentes cenários alternativos que permitem medir o seu nível de exposição à variação de alguns pressupostos, sendo de destacar as seguintes conclusões:

- Elevada sensibilidade do modelo ao risco tráfego agora assumido pela EP com a passagem ao regime de disponibilidade das concessões.
- Elevada sensibilidade do modelo à instituição de novas portagens e aos respectivos níveis de cobrança líquida de encargos;
- Elevada sensibilidade do modelo ao nível de dedutibilidade do IVA;

5 Objectivos a atingir

Após os primeiros 3 anos de execução do contrato de concessão a 75 anos, conclui-se que no actual contexto económico-financeiro fortemente restritivo, importa determinar quais os principais factores de constrangimento que impedem a sua eficaz gestão e o cumprimento da política definida pelo Governo para o sector.

- a) A autonomização do perímetro de consolidação orçamental constitui o principal objectivo que não foi atingido e sobre o qual importa actuar de forma eficaz.

**Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP**

No actual enquadramento das contas públicas e não se tendo ainda atingido o objectivo de desconsolidação, o objectivo primordial é o controlo da execução anual e a melhoria da articulação com as entidades responsáveis do Ministério das Finanças de forma a garantir o cumprimento das metas definidas.

Impõe-se assim reavaliar o modelo actual em ordem a prosseguir os objectivos propostos e ainda não atingidos, contribuindo para a estratégia governamental de correcção estrutural do défice e da dívida pública.

Face à sua relevância é indispensável prosseguir este objectivo sem contudo descurar a necessidade de eliminar de imediato o impacto resultante da execução anual mediante a imposição de medidas de acompanhamento e controle que garantam às autoridades responsáveis pela execução orçamental do Ministério das Finanças um nível efectivo de acompanhamento e decisão.

Esta matéria assume especial relevância tanto mais que face à diagnosticada rigidez da despesa anual, o principal factor de incerteza na execução orçamental é a execução das receitas, nomeadamente as provenientes da cobrança de portagens sujeitas, entre outros, ao risco tráfego e das receitas extraordinárias não recorrentes, que face à sua natureza não dependem de uma intervenção directa ao nível da gestão técnica.

- b) O segundo objectivo não atingido é o da sustentabilidade do modelo de financiamento.

Com as profundas alterações verificadas nos mercados financeiros mundiais e com as fortes restrições existentes no acesso ao financiamento não é possível captar os fundos necessários sem o apoio do Estado, à semelhança aliás do verificado para outras instituições públicas e privadas nacionais.

Sem prejuízo da autonomização da gestão do sector, o Estado deverá garantir o seu apoio na obtenção de fundos para garantir a sua sustentabilidade, reduzindo os custos de financiamento e melhorando o acesso a fontes que de outra forma serão muito mais difíceis de alcançar.

Desde o início do contrato de concessão até ao presente, a EP conseguiu captar cerca de 1 850 milhões de financiamento mantendo o contacto com diversas instituições financeiras que demonstram alguma apetência para canalizar investimentos para projectos infra-estruturais de longa duração.

Ao apresentar este modelo a potenciais investidores e instituições financeiras nacionais e internacionais, constata-se alguma estranheza da sua parte face à declaração expressa do Estado de não apoiar, de qualquer forma, um esforço de investimento infra-estrutural desenvolvido por uma empresa pública suportado por um sólido contrato a 75 anos estabelecidos entre ambas as partes, ao contrário do que sucede, por exemplo, com o sector ferroviário que beneficia de uma estreita ligação ao próprio Estado.



**Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP**

A sustentabilidade do modelo não passa apenas pelo reforço da ligação ao Estado sendo indispensável a adopção de uma política rígida de contenção e redução das responsabilidades actuais e futuras da EP minimizando os efeitos negativos decorrentes da rigidez da despesa que não permite a adaptação a situações conjunturais adversas.

6 Propostas

Tendo em conta os objectivos enunciados e conciliando-os com a necessidade de minimizar as alterações a efectuar no contrato de concessão a 75 anos celebrado em 2007, apresenta-se um conjunto de propostas que permitem melhorar substancialmente a sustentabilidade do modelo de gestão e financiamento das infra-estruturas rodoviárias.

6.1 Medidas imediatas

Deve ser dada prioridade absoluta à manutenção e conservação da rede actual em termos compatíveis com as limitações financeiras existentes.

O cumprimento dos objectivos enunciados passa assim pela redução dos volumes de financiamento previstos e pela adopção de medidas efectivas e eficazes, nomeadamente, a suspensão imediata de todas as negociações em curso que possam de qualquer forma agravar os compromissos já assumidos.

Tendo em conta as perspectivas de evolução dos mercados financeiros e as dificuldades existentes deverão igualmente ser suspensos todos os projectos em curso ou em fase de lançamento para alargamento da rede rodoviária, incluindo novas subconcessões e obrigações de terceiros decorrentes de contratos existentes.

Importa ainda avaliar, de forma exaustiva, a possibilidade de resgate parcial ou mesmo total de responsabilidade existentes para com terceiros recorrendo para tal a diversas alternativas que garantam o efectivo benéfico para o Estado.

A reapreciação e calendarização decorrente da suspensão agora proposta deverá ser sujeita a aprovação prévia do Ministro das Finanças e do Ministro das Obras Públicas Transportes e Comunicações.

Emissão de um empréstimo obrigacionista ou equivalente a médio/longo prazo, com o apoio do Estado, para financiamento das necessidades do ano e consolidação da dívida existente.

Reavaliação do modelo de portagens quer em termos de calendarização, extensão, taxas e serviços respectivos adequando-o às condições e necessidades actuais.

6.2 Estrutura organizativa

**Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP**

Reconhecendo-se que o modelo actual não atingiu o objectivo de autonomizar a gestão das infra-estruturas rodoviárias do âmbito da gestão orçamental do Estado, importa criar uma base que permita relançar este objectivo como primordial assegurando, simultaneamente, uma maior capacidade de gestão na vertente financeira e operacional.

A EP assumiu nos últimos anos uma profunda alteração do seu paradigma principal passando de uma empresa meramente operacional responsável pela realização de obras e pela gestão e manutenção de infra-estruturas, para uma empresa instrumental de cariz financeiro.

Sendo inquestionável a adopção de modelos empresariais para a gestão destas duas vertentes que se inserem em sectores de actividade concorrencial, importa contudo avaliar as opções que se podem colocar no sentido de maximizar as condições de gestão e otimizar os resultados a atingir.

A EP, enquanto veículo financeiro que assegura as responsabilidades do Estado decorrentes das suas concessões e subconcessões, tem um objecto muito distinto da gestão operacional da totalidade da rede rodoviária conforme determina o respectivo contrato de concessão celebrado com o Estado.

Da actual complementaridade na mesma estrutura organizativa deste dois objectos resulta um evidente contágio que impede uma correcta avaliação de ambas as vertentes da EP.

Mais evidente se torna esta conclusão quando se verifica que a EP, SA conquistou no curto espaço de tempo da sua existência elevados ganhos de eficiência e produtividade, espelhados na forte redução de estruturas e custos operacionais e na racionalização da afectação dos seus recursos, sem contudo conseguir evitar um endividamento crescente decorrente do cumprimento das obrigações assumidas originalmente pelo Estado.

Sendo certa e irrevogável que, no contexto actual a EP, irá anualmente aumentar as suas necessidades de financiamento, também é certo que esse facto não resulta da sua actividade operacional regular nem é reflexo da qualidade da sua gestão.

Impõe-se assim uma especialização do projecto financeiro que garanta o cumprimento das obrigações já assumidas com as concessões e subconcessões do Estado, suportado pelas receitas mercantis provenientes da exploração das respectivas portagens.

Autonomizado o projecto financeiro importa avaliar a opção entre a manutenção de uma estrutura empresarial racional e eficiente geradora de proveitos para o accionista Estado, com a flexibilidade de gestão necessária ao cumprimento dos seus objectivos e com uma sólida constituição financeira que lhe permitirá assumir o passivo actual e contribuir de forma positiva para a consolidação das contas públicas.

6.2.1 Modelo de gestão das infra-estruturas rodoviárias



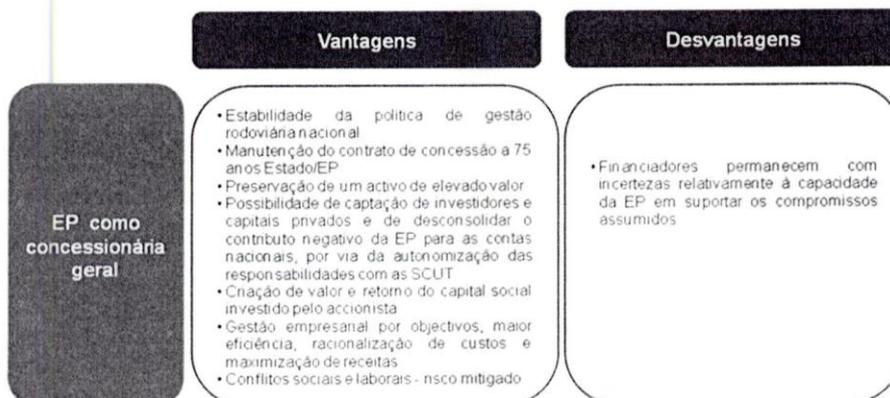
Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP

O modelo actual de gestão das infra-estruturas rodoviárias assenta no contrato de concessão a 75 anos celebrado em 2007 entre o Estado e a EP enquanto concessionária geral para o financiamento, concepção, projecto, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento da rede rodoviária nacional.

De acordo com este contrato, a EP tem vindo a assumir, por conta do Estado, os pagamentos de rendas, disponibilidade e serviços relativos às concessões rodoviárias adquirindo gradualmente, os direitos à exploração futura destas mesmas concessões após extinto o actual prazo e até ao término da concessão geral, ou seja 2082.

Importa assim, avaliar a possibilidade do Estado revogar de imediato este contrato e assumir directamente a totalidade das responsabilidades nele previstas com a extinção da concessionária geral e a necessária definição de uma nova política de gestão para as infra-estruturas rodoviárias.

O quadro a seguir apresentado resume as vantagens e desvantagens inerentes à opção de manutenção da concessionária geral face aos objectivos definidos para o presente trabalho:



A estrutura organizacional actual apresenta como desvantagem evidente o afastamento do Estado relativamente às responsabilidades que a EP assumiu por sua conta, sendo evidente a necessidade de alterar essa circunstância para recuperar da incerteza que se instalou nos potenciais financiadores sob o verdadeiro empenho do accionista na resolução das dificuldades de tesouraria da EP face aos níveis de investimento anuais que tem que suportar.

O reporte financeiro da EP é efectuado no âmbito das obrigações determinadas para as empresas que integram o sector empresarial do Estado sendo certo que as mesma deverão ser reforçadas face à permanência no perímetro de consolidação orçamental.

**Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP**

O quadro seguinte evidencia as vantagens e desvantagens inerentes à revogação do contrato de concessão e à integração da totalidade nas responsabilidades por ele representadas nas contas públicas, quer em termos de despesa corrente e de investimento, quer em termos de receitas das portagens quer ainda em relação à dívida pública.

As desvantagens evidenciadas com a extinção do concessionário geral agrupam-se em 3 diferentes níveis, nomeadamente, a credibilidade do modelo a longo prazo, politicamente adoptado em 2007, o impacto financeiro decorrentes da alteração dos pressupostos contratuais que, nomeadamente nos contratos de financiamento poderão justificar a renegociação de condições e mesmo o afastamento de algumas instituições e as repercussões em termos de contas públicas quer ao nível do orçamento quer da dívida pública, tal como se sistematiza no quadro seguinte.



Face à sistematização apresentada, importa ainda realçar que nos parece possível eliminar as desvantagens mencionadas na opção de manutenção da concessão geral mediante a criação de reportes específicos às autoridades orçamentais que permitam um acompanhamento mais eficaz por parte destas da gestão da empresa assim como uma eficaz responsabilização directa pelos resultados alcançados.

A capacidade da EP fazer face aos compromissos assumidos e de aumentar a captação de financiamentos na actual fase dos mercados internacionais está directamente relacionada com a especialização da sua actuação e da adopção de um modelo que permita a especialização da função financiadora conforme se propõe.

Não sendo possível assegurar, em tão curto espaço de tempo, que desta estrutura organizativa resultará, por si só, a exclusão do perímetro de consolidação das contas públicas, é contudo



**Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP**

possível garantir, que esta constitui a opção que minimiza os efeitos negativos decorrentes do actual incumprimento desse objectivo e que potencia positivamente os resultados atingidos.

6.2.2 Modelo de financiamento

Os constrangimentos que actualmente se colocam para a obtenção de recursos nos mercados internacionais, nomeadamente para financiar projectos infra-estruturais de longa duração determinam a necessidade de rever os pressupostos do actual modelo de financiamento do sector rodoviário.

Ao contrário do pressuposto em 2007, a EP não tem capacidade de por si só obter nos mercados financeiros os recursos suficientes para fazer face aos níveis de investimento anuais que estão contratualizados pelo Estado no âmbito dos contratos de concessão SCUT.

Propõe-se assim uma especialização da função financeira de forma a garantir a sua estabilização e o cumprimento integral das responsabilidades existentes segundo as alternativas estruturais que se colocam para este modelo conforme a seguir se enuncia nas suas linhas gerais.

6.2.2.1 Cedência de direitos de futuros

No âmbito do contrato de concessão em vigor, o Estado cedeu à EP um conjunto de direitos de exploração, futuros no caso das concessões e actuais no caso das subconcessões que são geridos pela empresa.

A autonomização do projecto financeiro passa pela criação de um ou mais veículos financeiros, sem qualquer estrutura operativa, aos quais são cedidos por prazos a estipular os direitos de exploração das concessões e subconcessões existentes de forma a garantir a sustentabilidade global ou individual de cada contrato face às responsabilidades assumidas desde o presente até ao fim do período de cedência dos direitos.

De acordo com as projecções existentes, as necessidades de financiamento globais deste projecto financeiro rondarão os 10 mil milhões de euros nos próximos 18 anos, sendo apenas parcialmente suportadas pelas receitas das respectivas portagens, que tendo carácter mercantil, constituirão a única receita corrente destes veículos.

Pela dimensão dos investimentos em causa e atendendo à sua natureza estas entidades serão detidas directamente pelo Estado ou por outra entidade pública que não seja afectada pelo risco de contágio, dado que apesar de terem resultados operacionais tendencialmente positivos, os encargos financeiros determinaram resultados líquidos fortemente negativos na fase inicial do projecto.

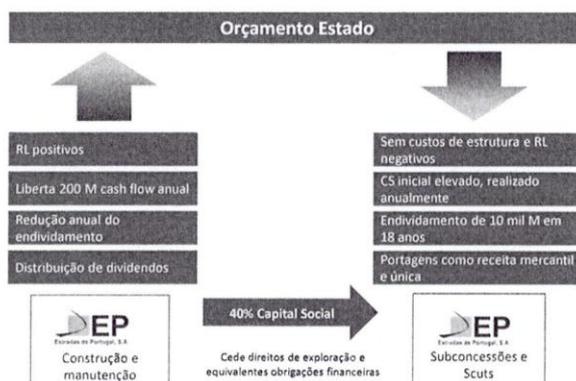
**Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP**

A EP manterá uma participação minoritária sem influência decisiva na gestão destas entidades mas garantindo a afectação regular dos seus excedentes anuais ao financiamento destes projectos sob a forma de realização de capital social ou equivalente, a qual será complementada pelo capital investido pelo outro accionista.

A EP assegurará a entrega de um dividendo anual ao Estado e a amortização gradual do seu endividamento que se situará à partida em cerca de 2mil milhões. Caberá à estrutura operacional da EP a gestão operacional das vias mantendo todo as obrigações que nessa matéria lhe cabem actualmente nos que respeita às concessões e subconcessões.

Esta estrutura orgânica composta por entidades especializadas em áreas de negócio bem definidas proporcionará igualmente uma reabertura deste modelo aos capitais privados que desta forma verão reduzidos os factores de risco para os seus investimentos e aumentada a sua capacidade de análise e avaliação.

Em rigor, esta proposta tem uma estruturação semelhante a uma operação de securitização a qual contudo, nesta fase do projecto e atendendo à distância para o retorno do investimento não é possível de efectuar face à elevada penalização inerente, mas que fará todo o sentido ser ponderada numa fase mais adiantada de maturação.

**6.2.2.2 Cedência de direitos de manutenção construção e exploração da Rede Rodoviária Nacional**

Suportada pela mesma estrutura organizacional esta hipótese tem como vantagem acrescida a minimização do impacto sobre o contrato de concessão na medida em que existe uma cedência dos direitos de exploração da rede geral a uma empresa operacional que manterá na prática todas as actuais funções da EP bem como as suas estruturas, com excepção da gestão



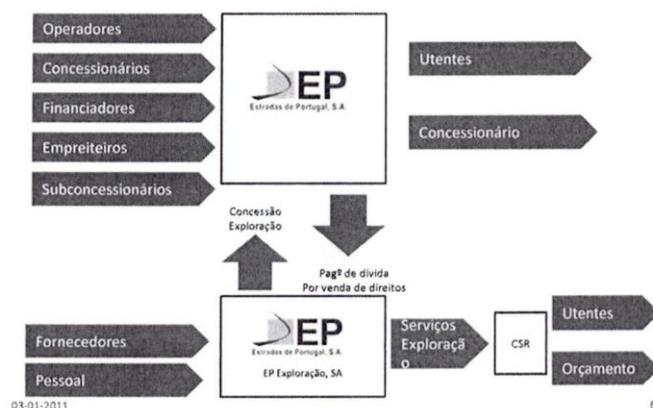


Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP

financeira das concessões e subconcessões que se mantêm na empresa original detida integralmente pelo Estado.

Os pressupostos mantêm-se semelhantes aos da hipótese anterior cabendo à empresa operacional que terá uma forte estrutura financeira e elevadas libertações de fundos suportar uma renda devida pela cedência dos direitos de exploração da rede geral.

Com desvantagem em relação à hipótese anterior identifica-se essencialmente a necessidade de manter uma estrutura operacional que assegura a gestão dos contratos de concessão e subconcessão não se verificando uma especialização de áreas de negócio tão clara como anteriormente e existindo uma dificuldade acrescida em individualizar cada contrato de forma a melhorar a sua capacidade de captação de interesse privados e reduzir as necessidades individuais de financiamento.



6.2.3 Reestruturação da dívida

A estrutura proposta potenciará a recuperação do objectivo original do modelo de envolvimento de investidores e capitais com apetência para projectos infra-estruturais de longa duração através da especialização da área financeira.

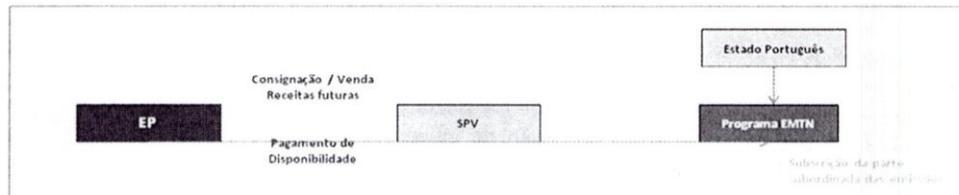
Existe assim flexibilidade suficiente para criar diversas soluções e composições atractivas para os mercados.

O quadro seguinte apresenta uma proposta de estruturação para uma operação de financiamento a longo prazo que beneficia da garantia do Estado num montante equivalente às suas obrigações contratuais com as concessões.


Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP

Caracterização da Operação

- A EP assina um contrato de consignação de receitas de uma ou mais concessões / Subconcessões e em troca recebe o compromisso de pagamento de facturas de Disponibilidade depois de validadas
- O veículo cria um programa de EMTN com notação de rating e garantia do Estado Português
- A EP poderá ter de assegurar a compra de uma tranche subordinada das emissões

**Principais vantagens da Operação**

- Isolamento de risco
- Emissão de dívida a mlp
- Alargamento da base de investidores
- Obtenção de rating (possível descontar junto BCE)
- Emissão de dívida cotada
- Emissão de dívida faseada
- Dívida não consolidada na EP
- Emissões isentas de retenção na fonte
- SPV tem rácios de capital próprios muito baixos / possibilidade de utilizar uma sociedade de titularização (?)

Principais desvantagens / riscos da Operação

- Percepção do mercado de Risco Estado Português
- Desconto que os investidores exigirão para comprar a consignação de receitas – haircuts exigidos (risco trafego, risco de cobrança de difícil quantificação)
- Desfasamento temporal entre valor de pagamentos de disponibilidade e receitas de portagem
- Assegurar que a estrutura "vive por si"
- Possível dificuldade de venda em mercado das emissões do EMTN na actual conjuntura, mas como são faseadas poderão numa primeira fase ser compradas para descontar junto do BCE e as emissões futuras serem colocadas em mercado
- Actualização anual do prospecto do programa de EMTN

6.3 Integração da gestão das PPP

Considerando a relevância das PPP para a economia nacional importa garantir uma harmonização dos critérios para o seu lançamento por parte do Estado.

A criação de uma Agência destinada à avaliação de novas parcerias e ao acompanhamento das alterações verificadas a nível financeiro nas actuais, contribuirá para o seu enquadramento no objectivo global de consolidação das contas públicas e de racionalização na afectação dos recursos financeiros do país.

A necessidade de intervenção no processo de aprovação ou revisão de PPP de uma entidade técnica de cariz financeiro assume especial relevo para o caso de concessões que não sigam o modelo clássico de inexistência de encargos para a entidade concedente.

Perspectiva-se assim a passagem prévia à sua aprovação, de todas as novas concessões e PPP que originem encargos para o concedente público sendo que a iniciativa da preparação estudo e elaboração do respectivo processo deve competir às entidades sectoriais responsáveis.



**Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP**

No caso do sector rodoviário, deverão ser criados critérios técnico objectivos que permitam a avaliação do ponto de vista financeiro não só de novas parcerias a lançar como de alterações as actuais que tenham impacto nas responsabilidades existentes.

6.4 Melhoria das condições de acesso aos mercados financeiros

A impossibilidade, determinada pelo contrato de concessão de obtenção de garantias do Estado para a contratação de financiamentos bancários tem inviabilizado um maior apoio nomeadamente, da banca nacional pois desta forma os empréstimos concedidos à EP ponderam, integralmente, ao nível dos fundos próprios depositados pelas instituições junto do Banco de Portugal.

Se numa primeira fase, esta impossibilidade contribuía para o encarecimento do crédito, na fase actual esta limitação inviabiliza a obtenção de novos créditos e determina a necessidade das instituições financeiras nacionais reduzirem a sua exposição global à EP.

Impõe-se assim a necessidade de criar novas formas de relacionamento com o accionista Estado bem como a eliminação da proibição de apoios actualmente existente, sendo certo que a mesma não é impeditiva do sucesso do objectivo de desconsolidação orçamental.

Considerando que em 2007 quando foi estabelecido o contrato de concessão estava em causa uma avaliação autónoma da empresa enquanto gestora de concessão a 75 anos, decorrendo desse facto a necessidade de uma notação de rating própria, verificando-se actualmente a impossibilidade de proceder à sua avaliação isolada.

Constata-se assim que no actual contexto, em que o Estado se predispõem a garantir as próprias instituições financeiras nacionais e em que o acesso aos mercados financeiros se encontra muito limitado, as disposições legais contrárias deverão ser corrigidas.

A proibição de atribuição de qualquer garantia do Estado às operações financeiras da EP indicia junto da comunidade financeira, nomeadamente a internacional, uma separação entre o Estado accionista e a empresa, incompreensível e não compaginável com os poderes e as responsabilidades de accionista único.

Caso não se verifique a especialização da função financeira proposta anteriormente, o Estado deverá garantir de uma ou várias emissões obrigacionistas de montante equivalente aos encargos líquidos das concessões, a emitir em séries anuais. Em alternativa, face às actuais dificuldades do mercado poderão ser estudar outras formas de financiamento tendo presente a necessidade de consolidação da dívida.

**Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP****6.5 Redução das necessidades globais de financiamento da EP.**

No actual contexto dos mercados financeiros a sustentabilidade do modelo de gestão e financiamento das infra-estruturas rodoviárias sofre de forte constrangimento resultante da rigidez do nível de responsabilidades já contratualizadas a longo prazo.

A nível da actividade própria a EP deverá continuar a assegurar a manutenção e a segurança da Rede Rodoviária Nacional nomeadamente dando prioridade aos projectos com obra já em curso e aqueles que impliquem a manutenção dos parâmetros de segurança das obras de arte.

A EP deverá manter o esforço de racionalização em 2011 resultante da aplicação do plano de contenção definido pelo Governo e de um plano de investimentos limitado a obras já em execução ou inadiáveis e à conservação corrente e periódica de obras de arte ou vias com assinalável desgaste estrutural.

6.5.1 Dedutibilidade do IVA.

Um factor decisivo para a sustentabilidade do modelo passa pelo esclarecimento cabal da questão da dedutibilidade do IVA para a qual urge encontrar uma solução estável pois só dessa forma será possível a coerência interna de qualquer modelo de financiamento da EP

Propõe-se ainda que seja revista a Contribuição do Serviço Rodoviária passando a mesma a ser cobrada directamente aos distribuidores de forma a reforçar o princípio da sua ligação ao consumo de combustível sem qualquer dependência taxas ou impostos como hoje sucede.

Desta alteração, cuja extensão dos impactos deverá, previamente, ser avaliada de forma mais sólida, resultará igualmente um forte contributo para alterar a actual classificação desta receita como de origem fiscal para efeitos de avaliação da inclusão no perímetro de consolidação das contas públicas.

Importará ainda promover a adaptação da CSR à utilização de novas fontes energéticas nos veículos, nomeadamente o gás, o biodiesel e a electricidade reforçando o princípio do utilizador pagador.

6.5.2 Resgate de responsabilidades

A única forma de redução de responsabilidades contratualmente assumidas é a sua negociação sob a forma de resgate total ou parcial.

A prática tem demonstrado que quase sempre que uma entidade pública recorre a negociações para alterar condições de base anteriormente estabelecidas, essa actuação tem-se vindo a repercutir negativamente nos compromissos assumidos.



**Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP**

Contudo, não existindo condicionalismos à partida sobre as entidades públicas, será possível encontrar formas de alternativas vantajosas mediante o recurso a diversas alternativas, como sejam a intervenção por via capital social ou pelo financiamento.

Constituindo os contratos existentes a principal fonte de dispêndio anual da EP, importa igualmente avaliar todas as opções disponíveis para reduzir os encargos já assumidos. Nesta matéria assume especial relevo um conjunto de actuações de gestão que sendo circunstanciais deverão partir da própria administração da empresa tendo por base a valorização dos seus activos.

No âmbito do regaste de responsabilidades assume particular relevo a revisão dos procedimentos relativo às cobranças a efectuar aos incumpridores do pagamento das portagens.

O sistema actualmente instituído baseia-se em procedimentos de execução fiscal totalmente desadequados face aos custos decorrentes da sua aplicação. Estes custos, suportados pela EP através do pagamento dos respectivos encargos poderão ser minimizados mediante uma associação ao pagamento do imposto de circulação e à emissão do respectivo recibo, propondo-se para tal que a EP centralize informaticamente toda a informação sobre os incumpridores no pagamento das portagens cruzando essa informação anualmente com a DGCI para efeitos do pagamento do imposto de circulação.

7 Brisal e Litoral Oeste

Considerando que as negociações, agora suspensas, relativas ao futuro destas duas concessões decorrem da necessidade de equilibrar o respectivo plano de exploração, importa garantir que da sua passagem para a esfera pública não decorra qualquer prejuízo ou nível de risco adicionais.

Propõe-se assim que seja assegurada a neutralidade global destas negociações pela inclusão de medidas compensatórias como seja a cedência de participações sociais relevantes para o sector ou a cedência de direitos sobre receitas de outras explorações.

Existindo fortes condicionalismos que impedem sobre os actuais concessionários a resolução destes contratos deverá compensar o Estado por qualquer intervenção que seja impellido a efectuar.

Cabe às respectivas comissões interministeriais nomeadas para o efeito a avaliação custo benefício resultante dos acordos a estabelecer sem prejuízo de ponderação efectiva da eventual transferência de risco daí decorrente.



Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP

8 Conclusão

Concluiu-se assim que o modelo genérico de gestão das infra-estruturas rodoviárias é financeiramente sustentável a médio e longo prazo e que a riqueza patrimonial que ele gera constitui o garante da capacidade futura para assumir as responsabilidades decorrentes dos actuais investimentos.

As alterações estruturais verificadas nos mercados financeiros desde 2008 impõem um aprofundamento do relacionamento entre o Estado e a EP no sentido de proporcionar a esta empresa o acesso aos mercados financeiros, à semelhança do verificado com todas as restantes empresas públicas.

O volume de financiamento das infra-estruturas rodoviárias ao longo do prazo da concessão determina a necessidade acrescida de captação de investidores privados nos mercados internacionais.

A autonomização das responsabilidades com as concessões permitirá uma gestão mais eficiente das necessidades de financiamento, nomeadamente pela adaptação da sua estrutura à oferta disponível nos mercados internacionais quer em termos de volume quer em termos de risco.

A optimização do modelo das portagens e a libertação de fundos da actividade regular da EP permitirão reduzir substancialmente as necessidades de financiamento anuais existindo contudo uma grande exposição ao risco associado aos valores cobrados pelas portagens.

A EP – Estradas de Portugal, S.A. é um empresa sólida do ponto de vista económico-financeiro que necessita de rever o seu modelo de financiamento em função das necessidades imposta pelo pagamento das concessões do Estado numa situação de crise dos mercados financeiros, pelo que não é possível manter a sua situação de excepção no âmbito do Sector Empresarial do Estado quanto ao seu relacionamento com o accionista único e o apoio necessário para a obtenção de recursos financeiros.





Grupo de Trabalho Interministerial para Reavaliação do Modelo de Financiamento da EP

9 Quadro Legal

Resolução do Conselho de Ministros n.º 177/2007, de 27 de Novembro, identifica empreendimentos prioritários de natureza rodoviária a desenvolver pela EP – Estradas de Portugal, S. A., em regime de parceria público-privada.

Decreto-Lei n.º 110/2009, de 18 de Maio, atribui às EP - Estradas de Portugal, S.A., a concessão do financiamento, concepção, projecto, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento da rede rodoviária nacional e aprova as bases da concessão.

Decreto-Lei n.º 374/2007, de 7 de Novembro, transforma a E. P. - Estradas de Portugal, E. P. E., em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, passando a designar-se por EP - Estradas de Portugal, S. A.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2007, de 11 de Julho, aprova os princípios gerais que deverá obedecer a definição do modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário nacional e as acções a adoptar para a sua implementação.

Decreto-Lei n.º 182/2003, de 16 de Agosto, altera o Plano Rodoviário Nacional, definido pelo Decreto-Lei n.º 222/98, de 17 e Julho., redefine o plano rodoviário nacional (PRN) e cria estradas regionais.



45150

Diário da República, 2.ª série — N.º 166 — 26 de Agosto de 2010

**MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E DAS OBRAS PÚBLICAS,
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES**

Despacho n.º 13644/2010

Considerando que o Governo aprovou um novo modelo de gestão e financiamento para o sector das infra-estruturas rodoviárias;

Considerando que a implementação desse novo modelo deve assentar na observância de princípios enunciados pelo Governo, tais como o princípio da coesão territorial, o princípio da solidariedade intergeracional e o princípio da contratualização de longo prazo das responsabilidades decorrentes da construção, gestão, manutenção e conservação da rede rodoviária nacional;

Considerando que o Plano de Estabilidade e Crescimento 2010-2013 refere que serão introduzidas taxas de portagem na concessão SCUT Norte Litoral, na concessão SCUT Grande Porto e na concessão SCUT Costa da Prata e que nas restantes serão introduzidas taxas de portagem uma vez verificados os critérios utilizados para a sua introdução;

Considerando que já foram concluídos os processos negociais com as concessionárias do Grupo Ascendi, relativamente às alterações a introduzir nos contratos de concessão da Costa da Prata, Grande Porto, Grande Lisboa e Beira Litoral e Alta, e com a concessionária EUROSCUT, relativamente às alterações a introduzir ao contrato de concessão do Norte Litoral, de modo a adaptar as concessões em causa aos princípios em que assenta o novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, designadamente através da introdução da cobrança de portagens e da remuneração da concessionária por disponibilidade;

Considerando que a futura introdução de taxas de portagem nas concessões SCUT Interior Norte, SCUT Beira Interior e SCUT Algarve Litoral tem necessariamente que ser precedida de um processo negocial com as diversas concessionárias;

Considerando que relativamente à concessão Beira Litoral e Alta, o contrato foi renegociado de modo a se adaptar aos princípios que assenta o novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, prevendo a remuneração da concessionária por disponibilidade, mas não a cobrança de portagens;

Considerando que importa resolver, por acordo, entre as diversas partes interessadas e de forma relativamente célere, os eventuais processos pendentes inerentes a esses contratos;

Considerando que nos termos dos artigos 14.º e 14.º-A do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, a representação do parceiro público num processo de alteração de parceria público-privada deve ser confiada a uma comissão de negociação constituída mediante despacho conjunto dos Ministérios das Finanças e da respectiva tutela sectorial;

Assim, nos termos das disposições conjugadas dos n.º 2 do artigo 14.º, 6 do artigo 14.º-C e 3, 4 e 6 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, determina-se:

1 — São constituídas as comissões de negociação para alteração dos contratos de concessão celebrados com a concessionária SCUTVIAS — Auto-Estradas da Beira Interior, S. A., Ascendi — Beiras Litoral e Alta, S. A., NORSCUT — Concessionária de Auto-Estradas, S. A., e EUROSCUT — Sociedade Concessionária da SCUT do Algarve, S. A., com a seguinte composição:

Dr. Francisco Pereira Soares, que coordenará;

Dr. Vítor Manuel Batista de Almeida, em representação do Ministro de Estado e das Finanças;

Dr. Ernesto Mendes Batista Ribeiro, em representação do Ministro de Estado e das Finanças;

Dr. Pedro Silva Costa, em representação do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;

Dr. Joaquim Pais Jorge, em representação do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;

Dr.ª Maria Amália Freire de Almeida, membro suplente, em representação do Ministro de Estado e das Finanças;

Dr. Pedro Durão Lopes, membro suplente, em representação do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

2 — As comissões de negociação ora designadas devem apresentar até 30 de Setembro o relatório a que se refere o n.º 2 do artigo 14.º-A do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho.

3 — O presente despacho produz efeitos desde a data da sua assinatura.

18 de Agosto de 2010. — O Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, *Carlos Manuel Costa Pina*. — O Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações, *Paulo Jorge Oliveira Ribeiro de Campos*.

203618702

Despacho n.º 13645/2010

Considerando que o Governo aprovou um novo modelo de gestão e financiamento para o sector das infra-estruturas rodoviárias;

Considerando que a implementação desse novo modelo deve assentar na observância de princípios enunciados pelo Governo, tais como o princípio da coesão territorial, o princípio da solidariedade intergeracional e o princípio da contratualização de longo prazo das responsabilidades decorrentes da construção, gestão, manutenção e conservação da rede rodoviária nacional;

Considerando que a concretização dos princípios enunciados pelo Governo recomenda que se desenvolva um processo negocial com as diversas concessionárias, no sentido de se enquadrar as várias concessões rodoviárias do Estado no novo modelo de gestão e financiamento para o sector das infra-estruturas rodoviárias, nomeadamente através da conversão dos respectivos projectos em subconcessões da EP — Estradas de Portugal, S. A.;

Considerando que a BRISA, em nome das concessionárias AEDL — Auto-Estradas do Douro Litoral, S. A., e BRISAL — Auto-Estradas do Litoral, S. A., devidamente mandatada pelos restantes accionistas, manifestou o desejo de desenvolver o respectivo processo negocial;

Considerando que, nos termos dos artigos 14.º e 14.º-A do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, a representação do parceiro público num processo de alteração de parceria público-privada deve ser confiada a uma comissão de negociação constituída mediante despacho conjunto dos ministros das Finanças e da respectiva tutela sectorial;

Nos termos das disposições conjugadas do n.º 2 do artigo 14.º, do n.º 6 do artigo 14.º-C e dos n.ºs 3, 4 e 6 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, determina-se:

1 — São constituídas as comissões de negociação para alteração dos contratos de concessão celebrados com as concessionárias AEDL — Auto-Estradas do Douro Litoral, S. A., e BRISAL — Auto-Estradas do Litoral, S. A., com a seguinte composição:

— Dr. Francisco Pereira Soares, que coordenará;

— Dr. Vítor Manuel Batista de Almeida, em representação do Ministro de Estado e das Finanças;

— Dr. Ernesto Mendes Batista Ribeiro, em representação do Ministro de Estado e das Finanças;

— Dr. Pedro Silva Costa, em representação do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;

— Eng. Joaquim Pais Jorge, em representação do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;

— Dr.ª Maria Amália Freire de Almeida, membro suplente, em representação do Ministro de Estado e das Finanças;

— Dr. Pedro Durão Lopes, membro suplente, em representação do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

2 — As comissões de negociação ora designadas devem apresentar até 15 de Outubro de 2010 o relatório a que se refere o n.º 2 do artigo 14.º-A do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho.

3 — O presente despacho produz efeitos desde a data da sua assinatura.

18 de Agosto de 2010. — O Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, *Carlos Manuel Costa Pina*. — O Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações, *Paulo Jorge Oliveira Ribeiro de Campos*.

203618808

**MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E DA EDUCAÇÃO**

Despacho n.º 13646/2010

Considerando o disposto na alínea i) do n.º 2 do artigo 2.º e no artigo 5.º do Decreto Regulamentar n.º 26/2007, de 29 de Março, na Portaria n.º 357/2007, de 30 de Março, alterada pela Portaria n.º 530/2008, de 27 de Junho, e no despacho n.º 18715/2008, de 1 de Julho, referentes à criação do Centro de Aprovisionamento Integrado (CAPI), da Secretaria-Geral do Ministério da Educação, Unidade Ministerial de Compras (UMC) do Ministério da Educação;

Considerando o modelo de gestão do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), assente numa entidade gestora central — a Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E. (ANCP) — articulada com as unidades ministeriais de compras e entidades compradoras, funcionando em rede;



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

Exmo. Sr. Presidente do INIR

Eng.º Alberto Moreno

Lisboa, 23 de Maio de 2011

Presidente do INIR,

Na sequência das notícias veiculadas recentemente pela comunicação social sobre a alegada existência de um Relatório Final do Tribunal de Contas relativamente à gestão e regulação de PPP's pelo Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias, I.P. (InIR, I.P.), importa esclarecer um conjunto de questões respeitantes à actividade do InIR, I.P., nomeadamente:

- O INIR, I.P., tem conhecimento do Relatório Final de "Auditoria à gestão e regulação de PPP pelo INIR, IP", e consequentemente, das respectivas conclusões finais da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas?
- Considera o INIR, I.P. que, no âmbito do exercício do contraditório, esclareceu todas as questões suscitadas no relatório preliminar de que foi notificado?
- Dos esclarecimentos prestados entende existir elementos que possam levar à conclusão que a renegociação dos contratos SCUT pela comissão de negociação tenha levado a uma multiplicação dos encargos para o Estado em 58 vezes face ao valor anterior?



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

Para além do esclarecimento destas questões, e no seguimento da reunião ocorrida no passado dia 13 de Maio de 2011, no Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, importa, neste momento, proceder a uma avaliação cuidada das situações descritas no relatório preliminar do Tribunal de Contas de forma a que todas as situações possam ser apuradas, nomeadamente, as que resultem da actividade de supervisão da gestão da rede rodoviária e das medidas entretanto adoptadas pelo InIR, I.P., com vista ao cumprimento por parte das Concessionárias das regras e obrigações que lhes são aplicáveis, nos termos da lei e dos respectivos contratos de concessão e subconcessão.

Atento o exposto, solicito a V. Exa. o envio das respostas às interrogações anteriormente formuladas, com a maior brevidade possível.

Com os melhores cumprimentos,

O Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações,

António Mendonça

23.MA.2011 2508

89.1/2011





Doc. N.º 8

Tomei a leida.
 Int. re ao processo.
 Deu a leida a G. SEOPC.
 30.05.11

Exma. Senhora
 Chefe de Gabinete de Sua Excelência o
 Ministro das Obras Públicas, Transportes e
 Comunicações
 Rua de São Mamede (ao Caldas)
 1149-050 Lisboa

S/ Referência	S/ Comunicação	N/ Referência	Data
	23 de Maio de 2011	S/2011/3130	26-05-2011

Assunto Tribunal de Contas
 Auditoria à gestão e regulação de PPP's pelo InIR, I.P.

Procurando esclarecer as questões que são, sobre a matéria em epígrafe, colocadas ao InIR, I.P. informamos do seguinte:

- O InIR, I.P. não tem conhecimento até à presente data de um Relatório Final do Tribunal de Contas relativo à auditoria à gestão e regulação de PPP's pelo InIR, I.P., apenas tendo recebido daquele Tribunal de Contas, a 9 de Fevereiro de 2011, o Relatório Preliminar datado de 1 de Fevereiro de 2011, para efeitos de exercício do seu direito ao contraditório. O InIR, I.P. desconhece, pois, as conclusões finais da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas;
- O InIR, I.P. considera que, no âmbito do exercício do contraditório, que enviou aquele Tribunal de Contas pelo seu ofício ref.ª S/2011/1354, datado de 10 de Março de 2011, e de cujo texto deu conhecimento ao Gabinete do Sr. SEOPC, esclareceu as questões relacionadas com a competência legal e estatutária do InIR, IP, e com a sua actividade concreta nesse âmbito, respondendo assim a todas as questões referidas, designadamente, no capítulo de Conclusões do já citado Relatório Preliminar. Deve ser assinalado que o InIR, I.P. desconhece o âmbito e teor dos contraditórios que, tendo sido solicitados pelo Tribunal de Contas, tenham sido submetidos por outras entidades, sejam do próprio Ministério, da Parpública ou da EP, S.A.;
- O InIR, IP entende não existirem elementos, nos esclarecimentos prestados ao Tribunal de Contas – seja nas respostas aos questionários enviadas a 14 de Maio e 23 de Junho de 2010, no envio em 28 de Janeiro de 2011 dos dados pedidos a 13 de Dezembro de 2010 ou no contraditório enviado a 10 de Março de 2011 - que possam levar à conclusão que a renegociação dos contratos SCUT pelas Comissões de Negociação tenham levado a uma multiplicação dos encargos para o Estado em 58 vezes face ao valor anterior.

DIGITALIZADO
 Gabinete do Ministro das Obras Públicas,
 Transportes e Comunicações
 SECRETARIA DE APOIO
 Entrada N.º 2520
 Em 26.5.2011

Rua dos Lusíadas, 9 - 4.º Ft.
 1300-364 LISBOA - PORTUGAL

T 21 364 31 16
 F 21 364 31 19

inir@inir.pt
 www.inir.pt



O InIR, I.P. procedeu naquele contraditório a uma avaliação cuidada do Relatório Preliminar do Tribunal de Contas, tendo analisado todas as questões que envolvem as atribuições, a competência e a actividade do InIR, I.P. aí referidas, designadamente as relacionadas com a actividade de supervisão da gestão da rede rodoviária e com o cumprimento por parte das concessionárias das regras que lhe são aplicáveis, nos termos da lei e dos respectivos contratos de concessão e subconcessão, não tendo comentado quaisquer outras matérias constantes do Relatório Preliminar que não fossem da sua competência ou nas quais não tivesse tido participação.

O InIR expressou essa mesma análise, e os seus termos, no exercício do contraditório ao referido relatório:

'o Relatório Preliminar, especificamente dirigido a uma denominada auditoria à gestão e regulação de PPP pelo InIR, I.P. dedica parte substancial da sua extensão e do seu conteúdo à caracterização e à avaliação sumária do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário (NMGFSR) – 3 páginas nas conclusões e 12 páginas no corpo do relato, num total de 15 páginas em 58 de texto – formulando apreciações e conclusões da autoria desse Tribunal, cujo entendimento e sentido influenciam ou mesmo determinam a subsequente apreciação da actividade do InIR, I.P., apesar de respeitarem a factores estruturais do próprio modelo, cuja responsabilidade ou consequências não cabe ao InIR, I.P. apreciar. Trata-se de matéria que, institucional e logicamente, precede as próprias existência e actividade do InIR, I.P., configurando opções de política sectorial, no contexto das quais o InIR, I.P. necessariamente actua e que, naturalmente, não lhe compete comentar neste contexto.'

Refira-se, finalmente, que a condução pelo InIR, I.P. das suas actividades relacionadas com a supervisão da gestão da rede rodoviária e com o cumprimento por parte das concessionárias das regras que lhe são aplicáveis, nos termos da lei e dos respectivos contratos de concessão e subconcessão, decorrem directa e escrupulosamente do exercício das suas atribuições e competências legais e estatutárias, tal como se encontravam desde logo previstas no enquadramento legal já referido, as quais são, aliás, regularmente prosseguidas nos termos dos seus Planos de Actividades.

N.º 508 269 776

Rua dos Lusíadas, 9 - 4.º Frt.
1300-364 LISBOA - PORTUGAL

T 21 364 31 16
F 21 364 31 19


inir@inir.pt
www.inir.pt





Esperando ter respondido às questões colocadas, reafirma-se, obviamente, a total disponibilidade deste Instituto para prestar todos os demais esclarecimentos que V.Exa entenda, por bem, solicitar.

Com os melhores cumprimentos, *Alberto Moreno*

O Presidente do Conselho Directivo

Alberto Moreno

N.º C. 508 269 776

Rua dos Lusíadas, 9 - 4.º Frt.
1300-364 LISBOA - PORTUGAL

T 21 364 31 16
F 21 364 31 19

inir@inir.pt
www.inir.pt



6.1. *Apreciação do contraditório do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações do XVIII Governo Constitucional*



Apreciação do contraditório do Ministro das Obras Públicas Transportes e Comunicações (MOPTC) do XVIII Governo Constitucional

1. A posição assumida pelo ex – MOPTC, não colide com a sua posição anterior, como mostra a seguinte transcrição:

“Não obstante a evolução da posição do Tribunal de Contas expressa no novo RA ao NMGFSR que é objeto do presente contraditório, consideramos que se mantém, válido o essencial das nossas reservas expressas no contraditório ao Relato anterior, na medida em que continua a não se verificar uma demonstração económica e financeira sustentada da inferioridade do NMGFSR relativamente ao modelo anterior. Aliás, tal como referimos no contraditório anterior, o nível de compromissos com os encargos líquidos das PPP rodoviárias assumidos pelo Estado, com o NMGFSR, não é superior ao nível de compromissos existente com o anterior modelo, sendo que a rede de IP+IC construídos é muito superior.”

2. A demonstração económico financeira sustentada da inferioridade do NMGFSR, relativamente ao modelo anterior, não consta dos objetivos¹ da auditoria, da qual resultou o presente relatório.
3. O Tribunal esclarece, ainda, que se encontra em curso uma auditoria dirigida especificamente aos encargos com PPP rodoviárias e que está, também, incluída no Plano de Atividades de 2012 do TC, a realização de uma auditoria à EP, S.A., de acordo com o solicitado pelo senhor Ministro da Economia e do Emprego, onde constam como objetivos a análise das demonstrações financeiras da EP, nos seus exercícios de 2007 a 2011, e a avaliação da sustentabilidade futura do modelo de gestão e financiamento do setor rodoviário nacional e do respetivo impacto nas demonstrações financeiras da empresa.
4. O Tribunal considera oportuno sublinhar que a **substituição da transferência de verbas orçamentais do PIDDAC para a EP, S.A. pela obtenção da CSR não garantiu a autonomia financeira daquela empresa, uma vez que o seu endividamento, no ano de 2010, ascendeu a cerca de dois mil milhões de euros.**
5. Aquele Governante, ainda sobre os benefícios do NMGFSR, refere que o Tribunal aceita as conclusões do InIR, quando transcreve que:

“no caso das ex – SCUT, os acordos revelam fluxos financeiros claramente benéficos para a EP, resultantes da introdução de portagens”²

6. Efetivamente, ao contrário do que acontecia anteriormente, no regime de bandas, em que a EP, S.A. pagava às concessionárias das SCUT um montante consoante o tráfego, não recebendo nenhuma contrapartida, com a introdução das portagens a EP, S.A. passa a receber as receitas das portagens.
7. No entanto, embora haja, assim, em termos estritamente financeiros, um benefício para a EP, S.A, tais receitas não garantem, de *per si*, a sustentabilidade do NMGFSR.
8. Ainda sobre a mesma matéria e para o caso das concessões portajadas, o ex - MOPTC vem alegar que o TC aceita também as conclusões do INIR, I.P, dizendo que:

“os benefícios para a EP são mais incertos, existindo a forte probabilidade de os acordos se virem a revelar muito desvantajosos do ponto de vista financeiro, caso os cenários de tráfego extramente otimistas presentes no CB Acordados não sejam atingidos.”³

¹ Vide parágrafo 12 do Volume I do presente relatório.

² Fonte: Notas Técnicas do InIR, I.P.

³ Fonte: Notas Técnicas do InIR, I.P.

9. O Ex – Ministro não considera o mencionado anteriormente como uma inferioridade do NMGFSR quando informa o TC que *“Ora, forte probabilidade não significa efectiva concretização desse resultado. Mais, essa concretização efectiva poderá não ser simplesmente o resultado da inferioridade do novo modelo, mas o resultado da conjugação de diversos factores, designadamente dos efeitos da crise que, também no modelo anterior, manifestar-se-iam.”*
10. O Tribunal esclarece que o NMGFSR tinha como um dos objetivos retirar a EP, S.A. do perímetro das administrações públicas⁴, para que a dívida da mesma não consolidasse em termos de contas nacionais e não constasse para o apuramento do défice e da dívida pública para termos comunitários, situação que só seria possível com a arrecadação, por parte daquela empresa, de receita mercantil.
11. Na verdade, com a introdução de portagens aquele objetivo concretizar-se-ia, daí que se entenda o facto da EP, S.A ter aceite o risco de tráfego, pagando às concessionárias uma renda por disponibilidade e passando a beneficiar das receitas de portagem.
12. No entanto, **o Tribunal não considera razoável que concessões do Estado (de portagem real), assentes no princípio do utilizador pagador, que não geravam encargos para a EP, S.A. corram, agora, o risco de se tornarem projetos deficitários, do ponto de vista financeiro, para a EP, em virtude das receitas de portagem geradas poderem vir a ser manifestamente inferiores ao esperado e serem insuficientes para fazer face aos pagamentos por disponibilidade.**
13. Ainda no âmbito do exercício do contraditório, o ex – MOPTC vem afirmar que *“não temos conhecimento de que tenha havido por parte do Ministério qualquer alteração a respostas que o INR quisesse enviar ao Tribunal de Contas, conforme é dito no parágrafo 124 do RA.”*
14. Quanto a esta questão o Tribunal faz notar a informação constante nos parágrafos 127, 128 e 129 do Volume I do presente relatório, pelo que mantém a observação de auditoria.
15. **Em síntese, o TC face ao conteúdo do contraditório do ex - MOPTC mantém inalteradas todas as suas conclusões de auditoria.**

⁴ Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA – Resposta em 04 de Maio de 2010.



7. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Dr. Paulo Campos, na qualidade de ex-Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações, em 21 de março de 2012*





J

JWIR

Paulo Campos
Assembleia da República
Lisboa

Exmo. Senhor
Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva
Digmo. Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

V. Referência

Proc. n.º DA IX - 35/09 – Audit

Lisboa, 21 de Março de 2012

Assunto: Resposta ao Relato de Auditoria ao Modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Sector Rodoviário

Exm.º Senhor Juiz Conselheiro,

Na sequência da minha comunicação de 16 de Março em que anexava a minha **Resposta ao Relato de Auditoria ao Modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Sector Rodoviário**, verifiquei ter havido uma troca do ficheiro informático, pelo que procedi à impressão e envio de uma versão que não era a final.

Tendo em que conta que só me apercebi desse facto, neste momento, e considerando que o prazo concedido ao meu pedido de prorrogação termina hoje dia 21 de Março, venho, por este meio, remeter a versão correcta e solicitar a Vossa Excelência que desconsidere a anterior comunicação e todo o seu conteúdo.

2



Mais informo que a resposta ao Relato, que anexo, é composta por um Sumário Executivo, um Capítulo com os dados de base para o contraditório, um Capítulo onde pretendo referenciar os parágrafos que contradito e um conjunto de documentos, em anexo, com informação usada nesta resposta.

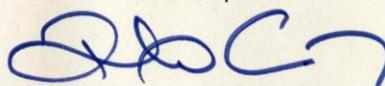
Requer-se ainda, que à versão final do relatório de auditoria seja anexada a presente resposta e, igualmente, que a mesma resposta seja objecto de publicação no sítio do Tribunal de Contas quando for publicado o dito relatório final.

Mais informo que estarei à inteira disposição do Tribunal de Contas para prestar todos os esclarecimentos adicionais que entenda por convenientes.

Com os melhores cumprimentos,

Apresento a V. Exa. os meus melhores cumprimentos,

Paulo Campos



(Deputado da Assembleia da República)



Sumário Executivo do Contraditório

2



SOBRE O NOVO MODELO DE GESTÃO E FINANCIAMENTO DO SECTOR RODOVIÁRIO (NMGFSR)**1. Ponto de vista dos Encargos do sector****a. Custo Global**

No Orçamento de Estado (OE) de 2005, feito pelo XVI Governo Constitucional (Ministro das Finanças Bagão Félix), os encargos das Parcerias Público-Privadas (PPP) rodoviárias, até ao ano 2030, totalizavam 15.822 Milhões de Euros (M€).

No OE de 2012, feito pelo XIX Governo Constitucional (Ministro das Finanças Vítor Gaspar), os encargos das PPP, nomeadamente rodoviárias, até ao ano 2030, totalizavam 12.200M€.

Os valores reais dos custos com as PPP rodoviárias, entre 2005-2011 foram 3.026M€.

Pelo que o total para o período, 2005-2030, comparável com o OE de 2005 é 15.226M€.

São os orçamentos de estado do XVI (Ministro das Finanças Bagão Félix) e XIX Governo (Ministro das Finanças Vítor Gaspar), que concluem que os encargos com as PPP diminuíram, entre 2005 e 2011, cerca de 596M€.

b. Evolução

Estudo da Estradas de Portugal S.A. (EP) e da KPMG sobre as projecções dos fluxos financeiros antes e depois do **Novo Modelo (2007)**, até 2050, evidenciam que as receitas da EP são superiores aos seus custos, em cerca de 44.600M€. O aumento da receita em cerca de 18.400M€, até 2050, face ao anterior modelo, deve-se a:

- Renegociação do Contrato de Concessão da Brisa – Aumento de receita em 3.450M€;
- Renegociação dos contratos da Concessão Norte, da Concessão Grande Lisboa, dos Contratos das Concessões SCUT Costa da Prata, Grande Porto e Norte Litoral, SCUT Beira Litoral e Alta, Interior Norte, Beira Interior e Algarve - Aumento de receita em 18.692M€;



- Renegociação do Contrato de Concessão da Lusoponte – Redução dos custos em 141M€;
- Outras concessões (Túnel do Marão e A21) – Aumento da receita em 1.226M€;
- Lançamento e Contratação de 7 Subconcessões Rodoviárias – Aumento dos custos em 5.160M€.

c. Novo Modelo vs Anterior Modelo

Este estudo, conclui:

- Os Encargos Líquidos após o **Novo Modelo** são inferiores aos encargos líquidos antes do **Novo Modelo**;
- O cenário depois do **Novo Modelo** tem um proveito líquido acumulado superior em 18.400M€;
- As responsabilidades com encargos líquidos de todas as concessões para o período 2011-2015 são semelhantes antes e depois do **Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário (NMGFSR)**;
- O Encargo Líquido acumulado máximo, antes e depois do **NMGFSR**, é semelhante.

2. Ponto de vista do Financiamento

a. Contribuintes

No período 2007-2011, os contribuintes, com o **Novo Modelo**, pouparam, face ao que estava estimado 6.253M€.

b. Utilizadores

Os Utilizadores, com o **Novo Modelo**, entre 2007 e 2011, contribuíram, por via da CSR e das portagens, com 2.412M€ para o financiamento das Estradas de Portugal.

No anterior modelo, os utilizadores contribuíram com zero euros.

3. Ponto de vista do endividamento

A EP endividou-se, entre 2007 e 2011, em 2.571M€.



Os encargos líquidos que a EP pagou às concessionárias do Estado, no mesmo período, 2007-2011, foi de 3.127M€.

Ou seja, o endividamento da EP é inferior ao saldo dos montantes por si pagos e recebidos, por conta do Estado, das concessões directas do Estado, em 556M€.

Se a EP não tivesse essa responsabilidade, por conta da transferência de activos que vão gerar receita no futuro, quando as actuais concessões terminarem, de fazer face, no presente, em nome do Estado, àqueles encargos líquidos, a Estradas de Portugal estaria a libertar recursos e teria endividamento zero.

4. Ponto de vista da poupança global com o novo modelo

Já constatámos que no período 2007-2011, os contribuintes, com o **Novo Modelo**, pouparam, face ao que estava estimado, 6.253M€.

Também verificamos que os Utilizadores, com o **Novo Modelo**, entre 2007 e 2011, contribuíram com 2.412M€ para o financiamento das Estradas de Portugal. Destes, 2.236M€, foram entregues pelos utilizadores, por via da CSR, a título de contrapartida da prestação de serviços.

Adicionalmente constatámos que a EP se endividou, entre 2007 e 2011, em 2.571M€.

Mesmo que se considerasse que a Contribuição do Serviço Rodoviário (CSR) é parte integrante do Imposto Sobre Produtos Petrolíferos (ISP), tese que ficou irremediavelmente comprometida com o OE de 2012, em que há um crescimento dos valores da CSR sem contrapartida de uma diminuição do ISP, e mesmo que se considerasse que o endividamento da EP seria liquidado pelos contribuintes e não pelas receitas futuras da empresa, o **Novo Modelo** permitiria ainda apurar uma poupança global, face ao anterior, no período 2007-2011, de 1.447M€.

5. Ponto de vista do custo do financiamento

a. Taxa de Rentabilidade dos accionistas das concessões

As taxas de rentabilidade, exigidas pelos accionistas das concessões rodoviárias, baixaram cerca de 16% com o novo modelo.

A média das TIR contratadas nas concessões SCUT foi de 10,96% e a média das TIR contratadas nas subconcessões baixou para 9,18%.

b. Taxa de Juro

Os *spreads* sobre o indexante Euribor contratados para financiar as concessões e subconcessões rodoviárias lançadas com o novo modelo variam entre 0,7% e 2,75% pelo que, as taxas de juro praticadas nestes contratos são muito inferiores às taxas dos empréstimos no âmbito do Programa de Assistência Financeira a Portugal e a todas as taxas obtidas, em todos os prazos, nos mercados primário e secundário por Portugal.

c. Maturidade

A maturidade média das linhas de financiamento das subconcessões, no **Novo Modelo**, mantém-se alta, 22,7.

Comparativamente, com a actual conjuntura, a maturidade média das linhas contratadas para as subconcessões é muito superior à maturidade que o mercado financeiro agora disponibiliza.

6. Ponto de vista da capacidade de captar fundos internacionais para o sector

As PPP rodoviárias trouxeram financiamento externo à economia portuguesa. Apesar da diminuição da percentagem de financiamento da banca internacional às PPP do **Novo Modelo**, este continua a ser maioritariamente (51%) feito pela banca internacional.

7. Ponto de vista da solidariedade intergeracional

No modelo investimento directo, os contribuintes do ano em que é construída a infraestrutura pagam-na integralmente.

No anterior modelo, numa PPP, os contribuintes pagam o diferencial entre as despesas e receitas durante o tempo do contrato de concessão.

No **Novo Modelo** os utilizadores pagam a infraestrutura á medida que ela é utilizada.

8. Ponto de vista do princípio utilizador/pagador

Antes do **Novo Modelo**, 60% dos km das auto-estradas concessionadas eram portajadas.

Com o **Novo Modelo** esta percentagem cresce para 85%. O **Novo Modelo** reforçou o princípio do utilizador/pagador com introdução de portagens em 1.103 km de auto estradas concessionadas, ou seja, um crescimento de 69% face aos 1.589 km portajados antes de 2005.

9. Ponto de vista dos riscos assumidos

a. Parceiro público

No novo modelo o risco de expropriações, o risco ambiental e o risco de disponibilidade deixam de ser risco público. O risco fiscal, quando estão fixadas elevadas taxas de imposto passa a ser público. O risco de alargamento e risco de sinistralidade, que era partilhado, passa para o parceiro privado

b. Parceiro privado

Nas subconcessões, face a baixas taxas de imposto, o risco fiscal é privado.

10. Ponto de vista do Rigor na Gestão

a. Rigor na Contratação das PPP

As subconcessões foram contratadas por um valor inferior em cerca de 18% ao custo estimado.

Os estudos de viabilidade calcularam, previamente ao lançamento das subconcessões, o investimento em construção e o investimento em operação e manutenção totalizando o montante global de 6.290M€.

O custo contratado foi de 5.145M€, ou seja, 18% inferior ao estimado inicialmente.

Em todas as subconcessões contratadas no **Novo Modelo**, o consórcio vencedor foi aquele que apresentou o custo mais baixo.

O tempo médio entre data de lançamento e data de contratação das PPP diminuiu no **Novo Modelo** cerca de 46%, para 17 meses, face ao tempo médio do anterior modelo, de 31 meses.

b. Rigor na Gestão dos Custos de Investimento das PPP

As concessões contratadas no anterior modelo têm vindo a revelar-se uma fonte de geração de sobrecustos, O Estado já assumiu, através seus representantes,



InIR, IGF e Comissões de Negociação, o valor de 1.672M€ de sobrecustos em 11 das 14 concessões geridas directamente pelo Estado.

No **Novo Modelo**, nas subconcessões geridas pela EP, não se verificaram quaisquer sobrecustos, quer por pedidos de reequilíbrio, quer compensações, ou participações previstas nos contratos.

De acordo com o Orçamento da EP, esta registou já, em algumas das subconcessões, ganhos de poupança, no custo final das obras, de cerca de 25 M€.

Ou seja as concessões contratadas no anterior modelo, tiveram um sobrecusto de 1.672M€ e no novo modelo, uma poupança de 25M€.

- No Novo Modelo contrataram-se 8 PPP rodoviárias, com o objectivo de construir 1.022 km de estradas, que inclui 427 km de auto-estradas e no anterior modelo contrataram-se 14 PPP, com o objectivo de construir 1.045 km de auto-estradas

O custo médio de construção, por km, no **Novo Modelo** é de 3,54M€/km, que compara, antes dos sobrecustos já verificados nas concessões do anterior modelo de 1.647 M€, com o custo de 9,63M€/km.

O custo médio de construção, por km, baixou 63% com o Novo Modelo.

c. Risco de Tráfego no Novo Modelo

No **Novo Modelo**, os pagamentos previstos no caso base das subconcessões, são pagamentos em função da disponibilidade das estradas e pagamentos de serviço em função do tráfego verificado.

Ao contrário referido neste relato os factos são, os pagamentos de serviço (em função do Tráfego) são bastante significativos:

- No caso da Subconcessão Algarve, o pagamento, previsto no caso base, é feito exclusivamente por serviço.



- No caso da Concessão Túnel do Marão, e das Subconcessões Baixo Tejo e Baixo Alentejo, a maioria dos pagamentos, previstos no caso base, são feitos em função do tráfego 60%, 64% e 61%, respectivamente.
- Nos restantes casos, Subconcessão Transmontana, Douro Interior, Litoral Oeste e Pinhal interior, os pagamentos por tráfego, representam no caso base, 37%, 11%, 24% e 22%, respectivamente.

d. Rigor na Gestão da EP

Com o **Novo Modelo**, a EP encetou uma política de racionalização de custos, de eficiência na gestão e aumento das receitas que inverteu os seus resultados operacionais e líquidos.

Tradicionalmente, a EP, no anterior modelo, apresentava prejuízos e custos operacionais crescentes. Com o **Novo Modelo** a EP inverteu os seus resultados e tem vindo a apresentar um crescimento assinalável dos seus lucros, com uma taxa média de crescimento anual de 40%, entre 2008 e 2011.

A EP, de todas as empresas públicas que já apresentaram os seus resultados de 2011, é a que mais lucro entregou ao accionista Estado: 142 M€.

11. Do ponto de vista dos Benefícios Sociais e criação de Emprego

No âmbito dos Estudos de Viabilidade feitos pelas consultoras internacionais, KPMG, Delloite, PWC e Banco Efisa, para a EP, foram feitas análises Custo/Benefício que foram desenvolvidas e validadas por uma equipa multidisciplinar da Faculdade de Economia de Coimbra.

A Faculdade de Economia de Coimbra calculou, para o conjunto das concessões rodoviárias lançadas com o Novo Modelo, um benefício global para a sociedade de 12.695M€ e um custo global de 3.956M€.

O saldo apurado foi um benefício líquido para a sociedade de 8.739M€ com as novas concessões.



Adicionalmente o mesmo estudo apurou uma geração de emprego directo de cerca de 20.000 postos de trabalho e um emprego induzido de cerca de 108.000 postos de trabalho. Este investimento envolve 1.179 empresas.

A população beneficiada directamente com este investimento é de 3.225.000 pessoas e estima-se uma redução na sinistralidade em 32%.

12. Ponto de vista da execução do Plano Rodoviário Nacional (PRN)

a. Níveis de execução

A Lei do PRN, aprovado por unanimidade no parlamento português, é o principal instrumento de planeamento do nosso sistema rodoviário.

A sua execução, antes de 2005, era reduzida (50%), com todas as consequências que daí advinham.

Com o **Novo Modelo**, com as poupanças introduzidas por uma gestão mais eficiente da EP, com os ganhos obtidos com as renegociações das concessões e com as novas fontes de receita e de financiamento foi possível aumentar a taxa de execução para 75%.

b. Ritmo

Comparativamente com o período 2002/2005 o **Novo Modelo** permitiu que o ritmo de execução fosse 3 vezes mais rápido.

c. Assimetrias na execução

A disparidade na execução do PRN, até 2005, era muito grande com predominância do investimento no Litoral.

Com o **Novo Modelo**, com as poupanças introduzidas por uma gestão mais eficiente da EP, com os ganhos obtidos, com as renegociações das concessões, com as novas fontes de receita e de financiamento e com a integração nas concessões de rodovias sem perfil de auto-estrada, foi possível corrigir as assimetrias de investimento (89% dos km construídos, conservados e requalificados com o novo modelo são no interior) e promover a coesão territorial.

2



d. Ligação de Capitais de Distrito, sedes de concelho, fronteiras, portos e aeroportos

O **Novo Modelo** permitiu interligar todos os aeroportos, portos e fronteiras com a rede rodoviária estruturante.

Salienta-se os investimentos na interligação do Aeroporto Francisco Sá Carneiro e do Terminal Civil de Beja, dos Portos de Leixões, Sines, Setúbal e Peniche, das fronteiras de Vilar Formoso, Chaves e Quintanilha com a Rede Rodoviária Nacional e com a Rede Transeuropeia de Transportes.

Permitiu ainda interligar as capitais de distrito, Bragança, Vila Real e Beja com a Rede Rodoviária Nacional e com a Rede Transeuropeia de Transportes.

Finalmente, com o **Novo Modelo** aumentou-se em 42% o número de sedes de concelho ligadas à rede estruturante, com níveis de qualidade adequados e com tempo de percurso inferior a 10 minutos.

13. Ponto de vista da Optimização do PRN

a. Revisão do PRN

Todas as alterações do PRN executadas nos últimos 60 anos, antes do **Novo Modelo**, foram feitas através de uma revisão em alta das infra-estruturas rodoviárias.

O **Novo Modelo** iniciou, pela primeira vez, uma revisão em baixa do PRN através da realização de diversas Avaliações Estratégicas, pelo INIR, que possibilitam a diminuição no PRN em 510 km de Itinerários Complementares a que corresponde uma diminuição total de quase 10% no número de km previsto na rede estruturante de Itinerários Principais (IP) e Itinerários Complementares (IC).

b. Aposta na Conservação e Requalificação das estradas existentes

A conservação e requalificação de estradas, com o **Novo Modelo**, passam a ter um peso relevante nas concessões rodoviárias.

No anterior modelo a aposta era essencialmente na construção nova que representava 81% dos km das concessões rodoviárias.

No **Novo Modelo** há um equilíbrio entre os km concessionados para construção nova (55%) e para conservação e requalificação (45%).

c. Aposta nas estradas de proximidade

Com o **Novo Modelo** houve uma inversão na política de investimento de infra-estruturas rodoviárias: passou a apostar-se maioritariamente nas estradas de proximidade.

A esmagadora maioria dos km das novas concessões rodoviárias, 74%, são estradas de proximidade e apenas 24% são auto-estradas. No anterior modelo as concessões rodoviárias só incluíam auto-estradas.

14. Ponto de vista da coesão territorial

Com o **Novo Modelo** há uma aposta na correção das assimetrias entre o Litoral e o Interior.

Apesar do litoral ocupar uma extensão do nosso território muito inferior à extensão do interior, a maioria dos km concessionados (51%), antes do **Novo Modelo**, são no litoral.

Com o **Novo Modelo**, 89% dos km construídos, conservados e requalificados são no interior, contribuindo decisivamente para a coesão social e territorial.

O **Novo Modelo** trouxe também igualdade de oportunidades. Seis dos oito distritos com mais baixas taxas de execução do PRN em 2005, (Bragança, Vila Real, Guarda, Coimbra, Beja e Leiria), são os distritos onde se construiu, conservou ou requalificou 1.065 km, cerca de 58%, ou seja a maioria, dos km das novas concessões lançadas com o **Novo Modelo**.

15. Ponto de vista da segurança rodoviária

As novas infraestruturas rodoviárias contribuíram significativamente para a diminuição em 35% da sinistralidade com vitimas mortais entre 2005 e 2011. São cerca de 400 vidas que se salvaram, quando comparados os anos de 2005 e 2010.

Os exemplos de grande diminuição da sinistralidade automóvel em alguns dos troços intervencionados, por substituição da infra-estrutura ou pela sua requalificação, como por exemplo a A25, que substitui o IP5, requalificação do IP4 e IP3 e A17 que se tornou alternativa à EN109, demonstram de forma inequívoca que a diminuição da sinistralidade verificada se deve, entre outros factores, ao investimento feito nas infra-estruturas rodoviárias.

A maioria dos km, 1.037 (56%), das novas estradas das novas concessões foi executada nos seis distritos - Leiria, Guarda, Santarém, Beja, Faro e Coimbra - com maior taxa de sinistralidade por 100 mil hab., em 2005.

DAS INFORMAÇÕES PRESTADAS PELO PRESIDENTE DO INIR, I.P.

1. Ao longo do Relato (*cf.* pp. 9, 29 e 30) ressaltam insinuações e acusações por parte do representante máximo do InIR, I.P. a propósito da suposta interferência da "anterior Tutela" (função que era também por mim exercida) nas respostas apresentadas por aquele Instituto no âmbito da presente auditoria.
2. Ora, tais afirmações afiguram-se inteiramente falsas. Nunca, em momento algum, o anterior Secretário das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, ou alguém do meu Gabinete, emanou qualquer ordem ou instrução no sentido de comprimir a autonomia administrativa que é legalmente outorgada ao InIR, I.P., sujeitando-o a um procedimento de controlo prévio relativamente às respostas a produzir no âmbito de processos a correr junto de qualquer Tribunal, e seguramente não o fez quanto a processos despoletados pelo Tribunal de Contas.
3. Aliás, importa ter presente que, nos termos do Decreto-Lei n.º 148/2007, de 27 de Abril, o InIR, I.P. é um instituto público integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, que se encontra sujeito exclusivamente a meros poderes de *tutela* e *superintendência* do Governo (do então Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações).

Neste quadro, e conforme prescreve expressamente a Lei Quadro dos Institutos Públicos, apenas se encontram submetidos a aprovação ou autorização prévia os actos previstos na lei (*cf.* artigo 41.º), não sendo esta a configuração da tutela fora desses casos. O mesmo se diga dos poderes de superintendência legalmente previstos, que apenas suportam a emissão de orientações ou directivas, bem como a solicitação de informações (*cf.* artigo 42.º).

Em qualquer caso, sublinhe-se, o InIR, I.P. e o Governo não se relacionam em termos de hierarquia, que possibilitem a emissão de verdadeiras "ordens", que de resto não existiram com esse intuito. Nessa medida, a sua liberdade de resposta a questões colocadas pelo Tribunal de Contas jamais se encontraria limitada por um correlativo

2



(aqui inexistente) *dever de obediência*, nem poderia nunca ser afastada a responsabilidade que, nos termos da lei, cabe aos titulares dos órgãos daquele Instituto (*cf.* artigo 43.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos).

DAS RENEGOCIAÇÕES E NOTAS TÉCNICAS DO PRESIDENTE DO INIR, I.P.

1. As negociações das concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Norte Litoral, Concessão Norte, Concessão Grande Lisboa, e Beiras Litoral e Alta, concluídas em 2010 pelo anterior Governo, permitiram;

- Introduzir portagens nas concessões Scut Norte Litoral, Grande Porto, Costa de Prata e Beira Litoral e Alta sem litigância, ou seja com acordo dos concessionários;
- Diminuir significativamente os encargos líquidos do Estado, de acordo com os relatórios das Comissões de Negociação e do seu consultor financeiro, no montante de 1729M€ e de 5.000M€ de acordo com a versão 3 do Relatório do InIR, IP ;
- Aumentar as receitas da EP, SA em cerca de 300 M€/ano;
- Diminuir os encargos correntes de gestão dos contratos;
- Diminuir muito expressivamente o valor solicitado pelas concessionárias em sede de reequilíbrios, só na Concessão Norte poupou-se cerca de 230 M€;
- Eliminar-se riscos de pedidos de reequilíbrios futuros por diminuição de tráfego em consequência da introdução de portagens nas concessões Scut, nomeadamente na Concessão Norte, ao contrário do que se verificou, por exemplo, com a Brisal que está a dirimir em tribunal arbitral um pedido de reequilíbrio financeiro, que de acordo com as informações reportadas à CMVM pela Brisa ascende a 1.000 M€;
- Diminuir as taxa de rentabilidade accionista, nomeadamente a taxa accionista de caso base da Concessão Norte, de 11,33%, para 5,14%;
- Redução das TIR accionistas efectivas – que em média eram 11,71% - para uma TIR accionista renegociada – em média, 9,33% -, a que corresponde a uma redução de cerca de 20%.

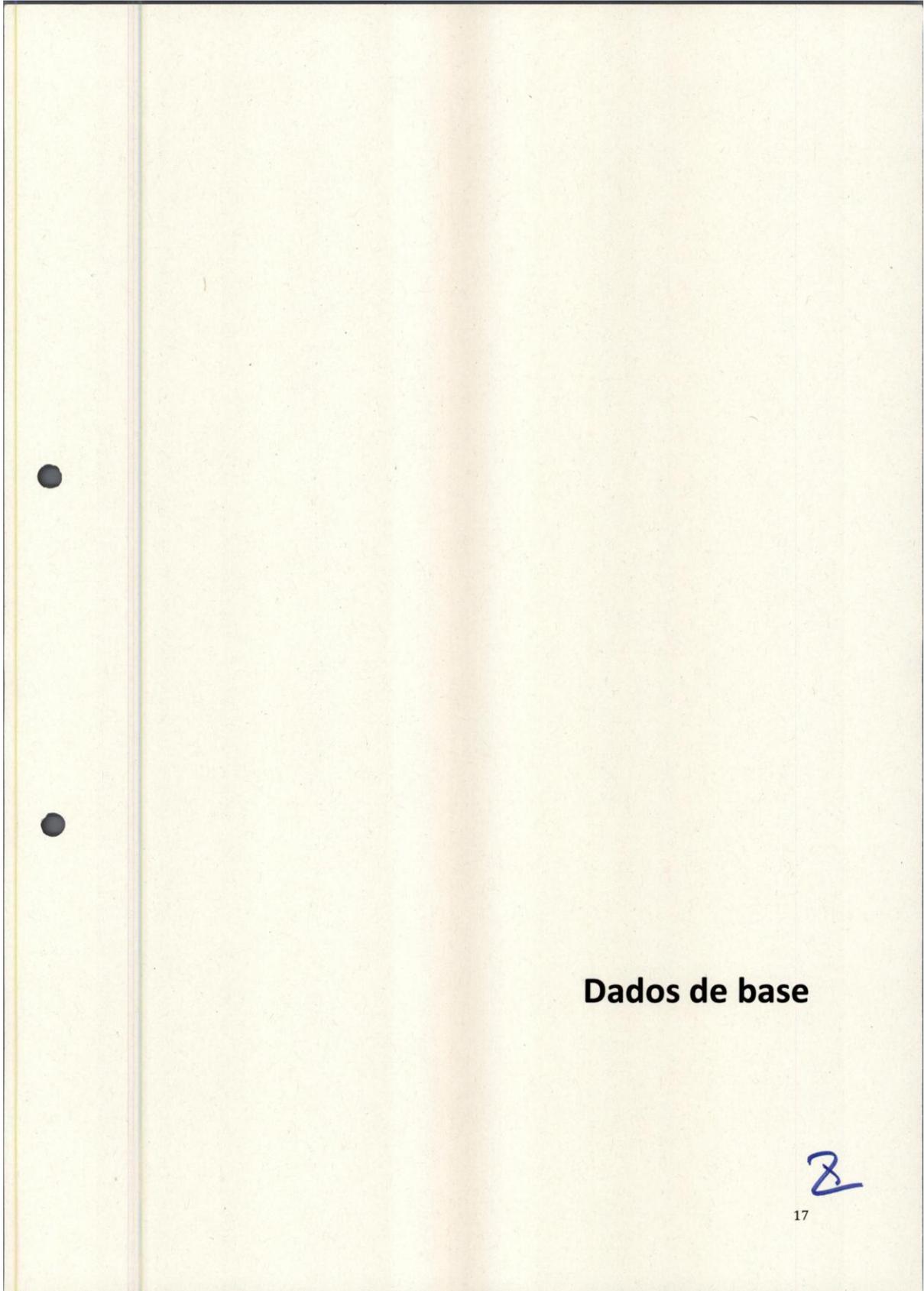
2



2. Sobre as notas técnicas elaboradas pelo Presidente do InIR salientam-se os seguintes factos comprovados em sede de depoimentos na Comissão Parlamentar de Economia e Obras Públicas;

- O relatório do InIR até dia 20 de Outubro de 2011, quase um ano depois de se ter feita a primeira versão, não tinha sido analisado em Conselho Directivo;
- Que o Sr. Alberto Moreno faltou à verdade, reiteradamente, à comissão parlamentar, o que não é um bom prenúncio, no que toca à veracidade, para qualquer depoimento por si prestado;
- Que o Sr. Alberto Moreno, presidente de um instituto regulador, justifica a sua falta à verdade com um pedido de confidencialidade de um Ministro de uma pasta política;
- Que o Sr. Secretario de Estado da Tutela, não atribui credibilidade ao relatório do Sr. Alberto Moreno;
- Que o Sr. Secretario de Estado da Tutela Dr. Sérgio Monteiro, atribui toda a credibilidade à Comissão de Negociações;
- Que o Presidente da Comissão de Negociações afirma que as notas técnicas do InIR têm uma gritante falta de qualidade técnica e enfermam de erros grosseiros básicos e fundamentais.

2



Dados de base

2



Tendo em conta que, em 2005, se iniciou a implementação do Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário (NMGFSR), tendo este sido concluída em 2007, com a publicação de diversos diplomas legais, é já possível, de forma factual, comparar os resultados obtidos com o NMGFSR, com os resultados obtidos anteriormente.

Dado que na Segunda Versão do relato, os auditores não recolheram essa informação oficial e já publicada pelos diferentes intervenientes do sector, de seguida apresenta-se, para as matérias mais relevantes, essa informação disponível, comparando os resultados antes e depois do NMGFSR.

Considerando o extenso trabalho de recolha de dados, serão citadas em cada um dos pontos as fontes de recolha, e sempre que possível, será anexado o relatório de onde essa informação é extraída.

Também em cada ponto são indicados os parágrafos mais importantes que são contraditados.

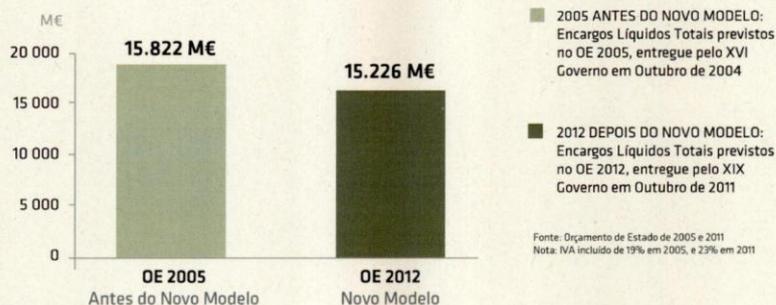
2

SOBRE O NOVO MODELO DE GESTÃO E FINANCIAMENTO DO SECTOR RODOVIÁRIO (NMGFSR)

1. ORÇAMENTO DE ESTADO 2005 (OE2005) VS ORÇAMENTO DE ESTADO 2012 (OE2012)

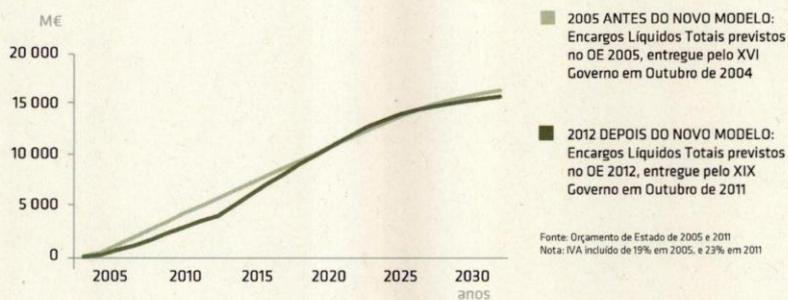
ENCARGOS LÍQUIDOS TOTAIS COM AS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS ATÉ 2030

ANTES DO NOVO MODELO VS NOVO MODELO



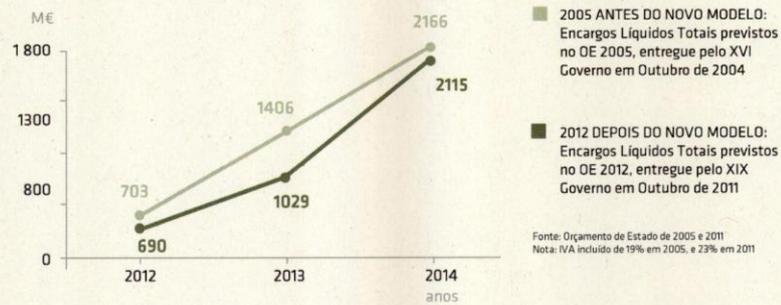
ENCARGOS LÍQUIDOS TOTAIS COM AS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS ATÉ 2030

ANTES DO NOVO MODELO VS NOVO MODELO



ENCARGOS LÍQUIDOS ACUMULADOS ENTRE 2012-2014

ANTES DO NOVO MODELO VS NOVO MODELO

**Conclusão**

No OE de 2005, feito pelo XVI Governo Constitucional, o Ministro das Finanças Bagão Félix calculou os encargos líquidos das Parcerias Público-Privadas rodoviárias até ao ano 2030 e inscreveu os montantes anuais, que totalizavam, para o período 2005-2030, 15.822M€. Nestes valores, Bagão Félix não incluiu os montantes decorrentes de pedidos de reequilíbrio financeiro das concessionárias

No OE de 2012, feito pelo XIX Governo Constitucional, o Ministro das Finanças Vítor Gaspar calculou os encargos líquidos das Parcerias Público Privadas, nomeadamente rodoviárias, até ao ano 2030, e inscreveu os montantes anuais, que totalizavam, para o período 2012-2030, 12.200M€.

Os valores reais dos custos com as PPP rodoviárias, entre 2005-2011, excluindo os reequilíbrios financeiros, foram 3.026M€. Pelo que o total para o período, 2005-2030, comparável como OE de 2005 é 15.226M€.

Donde se conclui que os encargos líquidos com as PPP rodoviárias, estimados pelos XVI (Ministro das Finanças Bagão Félix) e pelo XIX Governo (Ministro das Finanças Vítor Gaspar), diminuíram, entre 2005 e 2011 cerca de 596M€.

Fazendo uma leitura mais fina dos números apresentados em 2004 e 2011 verificamos que nos próximos próximos Orçamentos de Estado, 2012, 2013 e 2014, os encargos líquidos

2

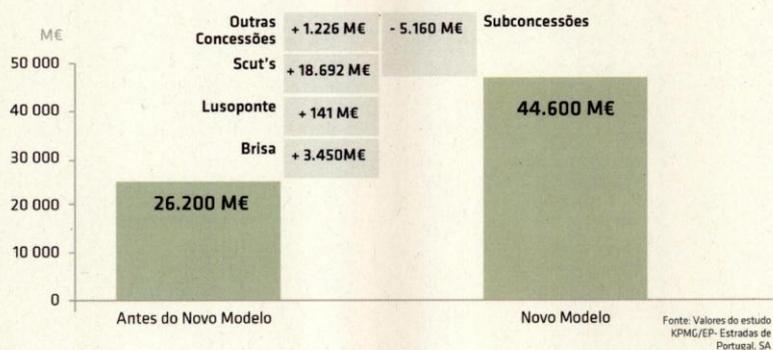
estimados pelo Ministro Vítor Gaspar, são inferiores aos estimados, para os mesmos anos, pelo Ministro das Finanças Bagão Félix.

Os factos apresentados neste ponto contraditam o parágrafo 160 e os parágrafos 243 a 251.

2. ESTUDO COMPARATIVO DOS FLUXOS FINANCEIROS DAS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS ANTES E DEPOIS DO NOVO MODELO

COMPARAÇÃO DAS RECEITAS LÍQUIDAS COM TODAS AS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS ATÉ 2050

ANTES DO NOVO MODELO VS NOVO MODELO



A EP solicitou à KPMG que elaborasse um estudo onde se identificassem os fluxos financeiros das Concessões Rodoviárias antes do novo modelo e depois do novo modelo. Note-se que este estudo cobre não só, o período até 2030, referido na comparação orçamental do ponto 1, mas também os anos adicionais até 2050. A EP com base nos fluxos financeiros fornecidos pela KPMG comparou ambos os fluxos e tirou as seguintes conclusões (valores a preços correntes):

- Os encargos líquidos de todas as concessões existentes após o novo modelo são inferiores aos encargos líquidos das concessões rodoviárias existentes antes do novo modelo;
- O cenário depois do novo modelo tem um proveito líquido acumulado em 2050 (44.600ME), superior ao cenário antes do NMGFSR (26.200ME);

- As responsabilidades com encargos líquidos de todas as concessões para o período 2011-2015 são semelhantes antes e depois do NMGFSR;
- Encargo Líquido acumulado máximo antes e depois do NMGFSR é semelhante;
- Os compromissos médios anuais com o NMGFSR diminuem significativamente, cerca de 30%/km, por efeito da diminuição dos encargos líquidos globais e do expressivo aumento do número de km em serviço e em fase de construção.

Este importante efeito positivo foi alcançado devido à renegociação de alguns contratos, com impacto significativo na sustentabilidade do sector, que permitiu o lançamento de novas concessões, em cerca de 1800 km de extensão, sem aumentar os encargos para o Estado e para a EP.

Os factos apresentados neste ponto contraditam o parágrafo 101.

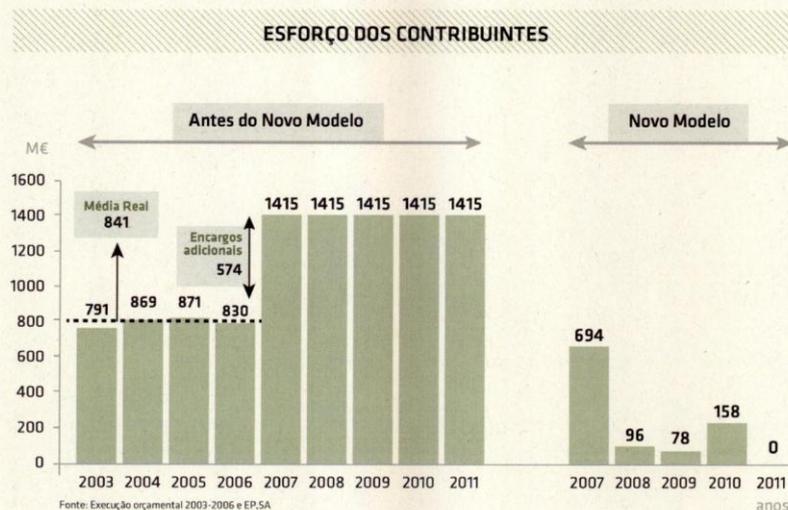
3. EVOLUÇÃO DOS COMPROMISSOS

O Aumento da receita em cerca de 18.400 M€ até 2050 deve-se, de acordo com o estudo da EP e Kpmg, essencialmente a:

- Renegociação do Contrato de Concessão da Brisa, com a atribuição à EP de receitas parciais de portagem e com eliminação da comparticipação do Estado nos investimentos da Brisa – Aumento de receita em 3.450 M€
- Renegociação dos contratos da Concessão Norte, da Concessão Grande Lisboa, com atribuição das portagens à EP e dos Contratos das Concessões SCUT Costa da Prata, Grande Porto e Norte Litoral, SCUT Beira Litoral e Alta, Interior norte, Beira Interior e Algarve com a introdução de portagens e a atribuição dessas receitas à EP - Aumento de receita em 18.692 M€
- Renegociação do Contrato de Concessão da Lusoponte, reduzindo o montante de reequilíbrio financeiro a pagar pela EP – Aumento de receita em 141 M€
- Outras concessões (Túnel do Marão e A21) – Aumento da receita 1.226 M€;
- Lançamento e Contratação de 7 Concessões Rodoviárias – Aumento dos custos em 5.160 M€

Os factos apresentados neste ponto contraditam o parágrafo 101.

4. ESFORÇO DOS CONTRIBUINTES



A análise comparativa do esforço dos contribuintes entre a situação existente antes de 2007 e o verificado após a conclusão da implementação do **Novo Modelo** evidencia o seguinte:

- Entre 2003 e 2006 os contribuintes transferiram para a Estradas de Portugal, 3.361 M€, a que corresponde uma média anual de 841 M€.

Se projectarmos que esta média se manteria para o período de 2007 a 2011 e adicionarmos o acréscimo dos compromissos com PPP existentes à data, encontramos uma média projectada, para os anos de 2007 a 2011 de 1415 M€/ano.

No **Novo Modelo**, os contribuintes, entre 2007 e 2011, transferiram 1.025 M€.

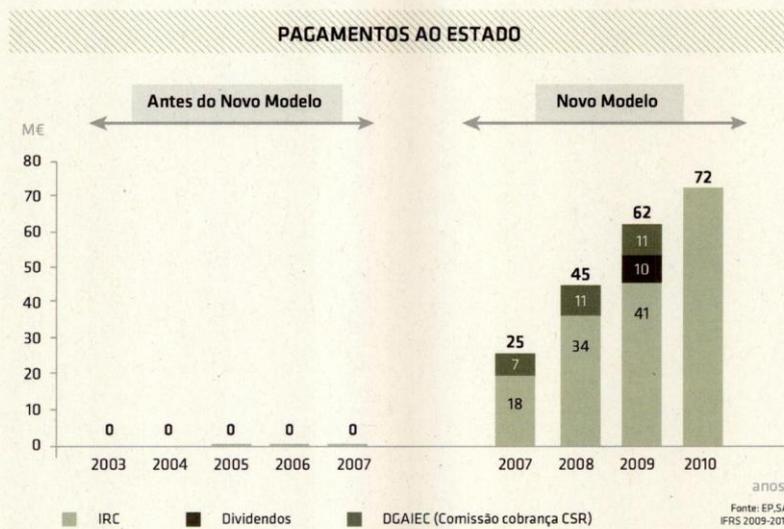
Conclusão

Com o **Novo Modelo**, e mesmo antes de se analisar outros fluxos, nomeadamente pagamentos da EP para o OE, conclui-se que só neste período, 2007-2011, os contribuintes diminuíram o seu esforço, face ao que estava estimado em 6.050 M€, a que corresponde uma diminuição média anual 1.210 M€.

Se considerarmos os valores evidenciados no ponto 5, a EP passou a contribuir positivamente para o orçamento de estado, tendo pago, entre 2007 e 2011, 204 M€ pelo que o saldo líquido para os contribuintes é de 6.253M€.

Os factos apresentados neste ponto contraditam os parágrafos 24, 25, 27, 28, 41, 82, 83, 84, 138 e 139.

5. PAGAMENTOS AO ESTADO



Conclusão

Com o **Novo Modelo** a Estradas de Portugal passou a contribuir positivamente para o orçamento de estado, tendo pago, entre 2007 e 2011, 204 M€.

Registe-se que de acordo com o Contrato de Concessão existente entre o Estado e a EP, além destas transferências para o Estado (IRC, Dividendos, DGAIEC) esta terá que pagar rendas de 125 M€/ano (valores de 2006) logo que os recebimentos, da Estradas de

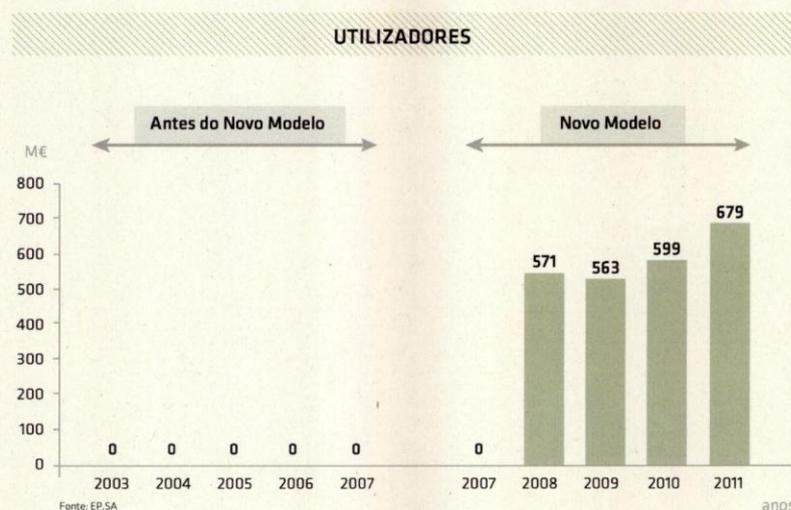
Portugal, referentes às Concessões do Estado sejam superiores aos pagamentos que a EP faz, em nome do Estado, às mesmas concessões.

Comparando com anterior modelo a Estradas de Portugal só recebia do Estado e não contribuía para o OE.

Assim, como houve, neste período um pagamento da EP ao estado de 204 M€, podemos actualizar o cálculo do esforço líquido dos contribuintes de 1.026 para 822 M€.

Os factos apresentados neste ponto contraditam os parágrafos 24, 25, 27, 28, 41, 82, 83, 84, 138 e 139.

6. ESFORÇO DOS UTILIZADORES



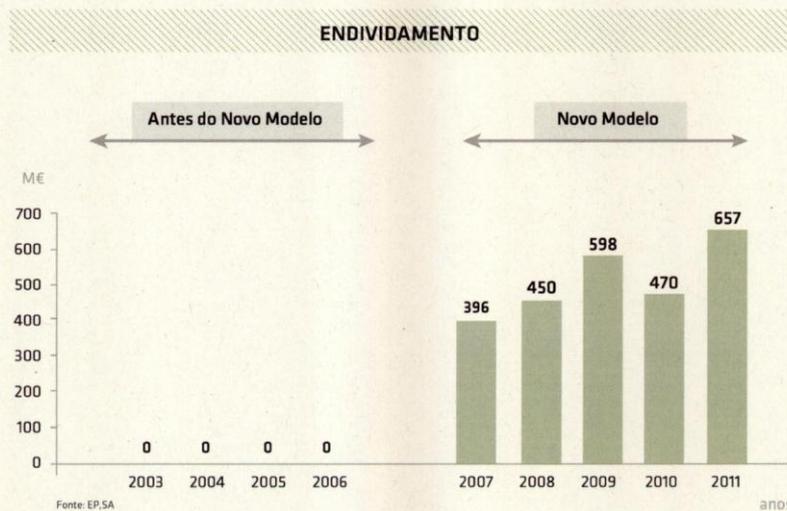
Conclusão

Os Utilizadores, com o Novo Modelo, entre 2007 e 2011, contribuíram com 2.412 M€ para o financiamento das Estradas de Portugal.

No anterior modelo, os utilizadores contribuía com zero euros.

Os factos apresentados neste ponto contraditam os parágrafos 24, 25, 27, 28, 41, 82, 83, 84, 138 e 139.

7. ENDIVIDAMENTO



Conclusão

Face à diminuição das transferências dos contribuintes para a Estradas de Portugal e face às responsabilidades do Estado, com as suas concessões, que foram transferidas para a EP, esta tem que recorrer ao endividamento para satisfazer esses compromissos, nomeadamente os compromissos com concessões Scut.

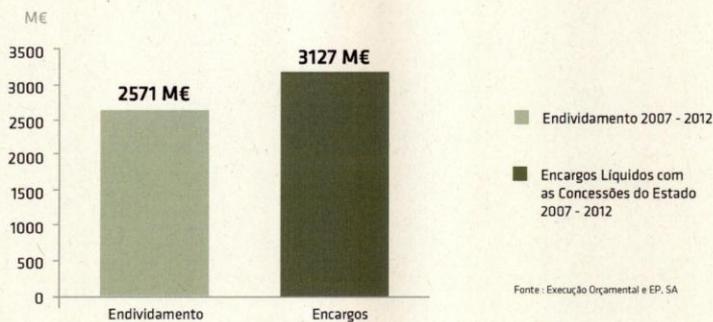
Assim, a EP, para fazer face a estes compromissos endividou-se, entre 2007 e 2011, em 2.571 M€.

Os factos apresentados neste ponto contraditam os parágrafos 24, 25, 27, 28, 41, 82, 83, 84, 138 e 139.

2

8. ENDIVIDAMENTO: COMPARAÇÃO COM PAGAMENTOS DAS CONCESSÕES DO ESTADO

ENDIVIDAMENTO DA EP VS ENCARGOS LÍQUIDOS COM AS CONCESSÕES DO ESTADO



Face à diminuição das transferências dos contribuintes para a Estradas de Portugal e face às responsabilidades do Estado, com as suas concessões, que foram transferidas para a EP, esta tem que recorrer ao endividamento para satisfazer esses compromissos.

Como vimos, o endividamento da EP, entre 2007-2011, foi de 2571 milhões de euros.

Os encargos líquidos que a EP pagou às concessionárias do Estado, no mesmo período, 2007-2011, foi de 3.127 M€.

Conclusão

O endividamento da EP é inferior aos montantes por si pagos, por conta do estado, às concessionárias directas do estado, em 556 milhões de M€.

Se não fosse assim a Estradas de Portugal libertaria recursos e teria endividamento zero.

Se a EP não tivesse essa responsabilidade, por conta da transferência de activos que vão gerar receita no futuro, quando as actuais concessões terminarem, de fazer face, no presente, em nome do Estado, àqueles encargos líquidos, a Estradas de Portugal estaria a libertar recursos e teria endividamento zero.

Os factos apresentados neste ponto contraditam os parágrafos 24, 25, 27, 28, 41, 82, 83, 84, 138, 139 e 158.

9. CASH IN CASH OUT

POUPANÇA DOS CONTRIBUINTES COM NOVO MODELO

	2007	2008	2009	2010	2011 (est)	TOTAL
ANTES NOVO MODELO						
Contribuintes	1415	1415	1415	1415	1415	7075
TOTAL ANTES NOVO MODELO	1415	1415	1415	1415	1415	7075
NOVO MODELO						
Orçamento Estado	533	0	0	0	0	533
Fundos Comunitários	161	96	78	28	0	363
Aumento Capital	0	0	0	130	0	130
Total Contribuintes	694	96	78	158	0	1026
IRC	-0,3	-18	-34	-41	-61	-154
Dividendos	0	0	0	-10	0	-10
DGAIEC (comissão cobrança CSR)	0	-7	-11	-11	-11	-40
Total Pagamentos ao Estado	-0,3	-25	-45	-62	-72	-204
TOTAL NOVO MODELO	693,7	71	33	96	-72	822
POUPANÇA DOS CONTRIBUINTES COM NOVO MODELO	-721,3	-1344	-1382	-1319	-1487	-6253

Fonte: Execução orçamental 2003-2006 e EP-SA
De 2009-2011 IFRS

POUPANÇA GLOBAL COM NOVO MODELO

	2007	2008	2009	2010	2011 (est)	TOTAL
POUPANÇA DOS CONTRIBUINTES COM NOVO MODELO	-721,3	-1344	-1382	-1319	-1487	-6253
Utilizadores (CSR)	0	571	563	556	546	2236
Endividamento EP, SA	396	450	598	470	657	2571
POUPANÇA GLOBAL COM O NOVO MODELO	-326	-323	-221	-293	-284	-1447

Fonte: Execução orçamental 2003-2006 e EP-SA
De 2009-2011 IFRS

8

**Conclusão**

Com o anterior modelo os contribuintes, entre 2007 e 2011, teriam que transferir 7.075 M€ para a EP.

Com o **Novo Modelo**, no mesmo período, os contribuintes transferiram apenas 1.026 M€ e a Estradas de Portugal contribuiu para o Orçamento de Estado com 204 M€. Em termos líquidos os contribuintes contribuíram com 822 M€ para a EP.

Resulta, portanto, que na comparação entre os dois modelos os contribuintes pouparam 6.253 M€.

Também verificamos que os Utilizadores, com o **Novo Modelo**, entre 2007 e 2011, contribuíram, por via da CSR com 2.236 M€.

Adicionalmente constatamos que a EP se endividou, entre 2007 e 2011, em 2.571 M€.

Mesmo que se considerasse que a CSR é parte integrante do ISP, tese que ficou irremediavelmente comprometida com o OE de 2012, em que há um crescimento dos valores da CSR sem contrapartida de uma diminuição do ISP, e, mesmo que se considerasse que o endividamento da EP seria liquidado pelos contribuintes e não pelas receitas futuras da empresa, o **Novo Modelo** permitiria ainda apurar uma poupança global, face ao anterior, de 1447 milhões de euros.

Os factos apresentados neste ponto contraditam os parágrafos 24, 25, 27, 28, 41, 82, 83, 84, 138 e 139.



10. TAXAS DE RENTABILIDADE CASO BASE CONCESSÕES ANTIGO MODELO VS. NOVO MODELO

TIR SCUT VS SUBCONCESSÕES			
Concessão SCUT	TIR accionista média	Subconcessão EP,SA	TIR accionista média
Beira Interior	10,96%	AE Transmontana	9,18%
Algarve		Douro Interior	
Costa de Prata		Baixo Alentejo	
Interior Norte		Baixo Tejo	
Beiras Litoral e Alta		Litoral Oeste	
Norte Litoral		Algarve Litoral	
Grande Porto		Pinhal Interior	

Conclusão

As taxas de rentabilidade, exigidas pelos accionistas das concessões rodoviárias, baixaram cerca de 16% com o novo modelo, em que a EP, SA é o concedente.

Os factos apresentados neste ponto contraditam os parágrafos 29, 41 e 155.

2

11. TAXAS DE JURO CONTRATADAS**SPREADS CONTRATADAS COM O NOVO MODELO**

	SPREADS
Túnel do Marão	0,70% a 1,30%
AETransmontana	1,60% a 1,80%
Douro Interior	2,30% a 2,40%
Baixo Tejo	1,90% a 1,95%
Baixo Alentejo	1,80% a 2,00%
Litoral Oeste	2,50% a 2,60%
Algarve Litoral	2,15% a 2,40%
Pinhal Interior	2,75% a 2,75%
MÉDIA	2,06%

Conclusão

Os *spreads* sobre o indexante Euribor contratados para financiar as concessões e subconcessões rodoviárias lançadas com o novo modelo variam entre 0,7% e 2,75% reflectindo na sua evolução a deterioração da conjuntura financeira e da crise mundial.

O *spread* médio, deste conjunto de concessões é de 2,06%.

Em termos comparativos, recorde-se que o *spread* dos empréstimos no âmbito do Programa de Assistência Financeira a Portugal é superior e que todos os empréstimos nos mercados primário e secundário a Portugal, em todos os prazos são muito superiores.

Os factos apresentados neste ponto contraditam os parágrafos 31 e 41.

12. MATURIDADE DA DÍVIDA

MATURIDADE DÍVIDAS SCUT VS SUBCONCESSÕES			
Concessão SCUT	Maturidade média (anos)	Subconcessão EP,SA	Maturidade média (anos)
Beira Interior	24,7	Ae Transmontana	22,7
Algarve		Douro Interior	
Costa De Prata		Baixo Alentejo	
Interior Norte		Baixo Tejo	
Beiras Litoral E Alta		Litoral Oeste	
Norte Litoral		Algarve Litoral	
Grande Porto		Pinhal Interior	

Conclusão

A maturidade média das linhas de financiamento das subconcessões, no **Novo Modelo**, mantém-se alta, 22,7 anos, e é ligeiramente inferior à maturidade média das concessões Scut, 24,7 anos, no anterior modelo.

Comparativamente, com a actual conjuntura, a maturidade média das linhas contratadas para as subconcessões é muito superior à maturidade que o mercado financeiro agora disponibiliza.

Os factos apresentados neste ponto contraditam os parágrafos 31 e 41.

13. FINANCIAMENTO BANCA INTERNACIONAL VS BANCA NACIONAL

As PPP rodoviárias trouxeram financiamento externo à economia portuguesa que, apesar da diminuição da percentagem de financiamento da banca internacional às PPP do novo modelo, continua a ser maioritariamente (51%) feito pela banca internacional. No anterior modelo a percentagem de financiamento, pela banca internacional, era de 77%.

14. PAGAMENTOS VARIÁVEIS VS FIXOS

PAGAMENTOS VARIÁVEIS EM FUNÇÃO DO TRÁFEGO VS PAGAMENTOS DE DISPONIBILIDADE

	Pagamentos e recebimentos de disponibilidade (M€)	Pagamentos serviço (em função do tráfego) (M€)	Total pagamentos	% Pagamentos de serviço
TÚNEL DO MARÃO	174	260	434	60%
AE TRANSMONTANA	461	271	732	37%
DOURO INTERIOR	697	86	783	11%
BAIXO TEJO	102	182	284	64%
BAIXO ALENTEJO	220	351	571	61%
LITORAL OESTE	355	114	469	24%
PINHAL INTERIOR	884	244	1128	22%
ALGARVE LITORAL	-169	382	213	179%

Valores em VAL @6.08% Fonte: Casos Base das Subconcessões

Conclusão

No novo modelo, os pagamentos previstos no caso base das subconcessões, são pagamentos em função da disponibilidade das estradas e pagamentos de serviço em função do tráfego verificado.

Ao contrário do que tem sido evidenciado, os pagamentos de serviço (em função do Tráfego) são bastante significativos. No caso da Subconcessão Algarve, o pagamento, previsto no caso base, é feito exclusivamente por serviço. No caso da Concessão Túnel do Marão, e das Subconcessões Baixo Tejo e Baixo Alentejo a maioria dos pagamentos, previstos no caso base, são feitos em função do tráfego 60%, 64% e 61%, respectivamente.

Nos restantes casos, Subconcessão Transmontana, Douro Interior, Litoral Oeste e Pinhal interior, os pagamentos por tráfego, representam no caso base, 37%, 11%, 24% e 22%, respectivamente.

Os factos apresentados neste ponto contraditam os parágrafos 36, 41 e 248.

15. MATRIZ DE RISCOS

MATRIZ DE RISCOS						
RISCO	ANTES DO NOVO MODELO			NOVO MODELO		
	PRIVADO	PARTILHADO	PÚBLICO	PRIVADO	PARTILHADO	PÚBLICO
Concepção	X			X		
Construção	X			X		
Alargamentos		X		X		
Expropriações			X	X		
Ambiental			X	X		
Operação	X			X		
Financiamento	X			X		
Cobrança	X			X		
Tráfego		X			X	
Disponibilidade			X	X		
Sinistralidade		X		X		
Fiscal	X			X		

1 - Risco de tráfego partilhado, com excepção das concessões de portagem real
 2 - Risco de Sinistralidade partilhado, com excepção das concessões Brisa, Oeste, Norte e Grande Lisboa que é do parceiro privado

1 - Risco de tráfego partilhado, com excepção das concessões ex-SCUTs, em que o risco é do parceiro público, e das concessões de portagem real em que o risco é do parceiro privado

No caso das concessões ex-SCUT renegociadas, dado que as taxas de tributação directa dos lucros das sociedades (IRC) previstas nos respectivos casos-base, em referência aos valores à data da sua contratação, estavam muito elevadas (da ordem dos 32%), foi negociada a assunção do risco fiscal pelo parceiro público, única forma de o Estado se apropriar desse benefício sombra incorporado nos contratos SCUT, e que de outra forma constituiria benefício exclusivo do parceiro privado, pois estava a ser remunerado como se tivesse de pagar uma taxa de IRC elevada, e na verdade estaria a pagar uma taxa substancialmente mais baixa (da ordem dos 25%).

Conclusão

2



Com o **Novo Modelo**, todos os riscos que geraram sobrecustos e pedidos de reequilíbrio nas concessões anteriores, foram passados para o parceiro privado, designadamente o risco de expropriação, risco ambiental, risco de disponibilidade (para além de risco de tráfego, por via dos pagamentos de serviço) e risco de sinistralidade.

Nota: Não se pode ignorar, por exemplo, que o TC no seu Relato sobre PPP realizado em 2007 dizia: “Nas PPP permanecem, como motivos de pedidos de reequilíbrio financeiro, essencialmente os seguintes: Alterações impostas pelo concedente aos projectos iniciais por motivos da esfera política ou resultantes de intervenções a pedido do poder local (alterações de traçados, alterações legislativas, alterações a políticas comerciais ou a tarifárias); Atrasos de execução com origem em atrasos na emissão de declaração de impacto ambiental ou atrasos na entrega de terrenos”. Ou seja alguns dos riscos que foram integralmente eliminados no Novo Modelo são precisamente aqueles que o TC, em 2007, considerava mais graves. Estranha-se que no actual relato nada se diga com a resolução de um problema que tanto preocupava o TC.

Os factos apresentados neste ponto contradizem os parágrafos 36 e 41.

2



16. DESVIOS FACE AOS CUSTOS INICIAIS

QUADRO COMPARATIVO DOS CUSTOS ESTIMADOS INICIALMENTE PELA EP VS CUSTOS CONTRATUALIZADOS

	Estudos de Viabilidade Iniciais	Valores Contratados	Diferença Valores	
	Investimento Total			
	€	€	€	%
AETransmontana	1 068 298 321	800 748 303	-267 550 018	-25%
Douro Interior	926 788 270	826 223 770	-100 564 501	-11%
Baixo Tejo	414 243 998	563 309 029	149 065 031	36%
Baixo Alentejo	777 574 990	689 875 650	-87 699 340	-11%
Litoral Oeste	555 789 058	621 970 585	66 181 527	12%
Algarve Litoral	791 113 640	399 316 247	-391 797 393	-50%
Pinhal Interior	1 756 015 000	1 243 996 000	-512 019 000	-29%
TOTAL	6 289 823 277	5 145 439 583	-1 144 383 694	-18%

1) Valores de Investimentos a preços constantes 2008
Fonte: EP, SA

Conclusão

Conforme se pode analisar no quadro exibido, no Novo Modelo, as subconcessões foram contratadas por um valor inferior em cerca de 18% ao custo estimado nos Estudos de Viabilidade feitos por consultoras internacionais, KPMG, Delloite, PWC e Banco Efisa, para a EP.

Os estudos de viabilidade, que têm um nível de detalhe superior ao comparador público, calcularam, previamente ao lançamento das subconcessões, o investimento em construção e o investimento em operação e manutenção totalizando o montante global de 6.290 M€.

O custo contratado foi de 5.145 M€, 18% inferior ao estimado inicialmente.

Em todas as subconcessões contratadas no **Novo Modelo**, o consórcio vencedor foi aquele que apresentou o custo mais baixo:

- O consórcio BRISA/MSF venceu as Subconcessões Litoral Oeste e Baixo Tejo
- O consórcio EDIFER/Dragados venceu as Subconcessões Baixo Alentejo e Algarve
- O consórcio Ascendi venceu as subconcessões Douro Interior e Pinhal Interior

- O consórcio Soares da Costa/Globalvia venceu a Subconcessão Transmontana
- O consórcio Somague/MSF venceu a concessão Túnel do Marão.

17. SOBRECUSTOS E PEDIDOS DE REEQUILIBRIO**SOBRECUSTOS COM AS CONCESSÕES (REEQUILIBRIOS E CUSTOS ADICIONAIS)**

ANTES DO NOVO MODELO		NOVO MODELO	
Concessões Do Estado	M€	Concessões Do Estado	M€
Brisa	362	Túnel Do Marão	0
Oeste	65		
Lusoponte	318	Subconcessões da EP	M€
Norte	422	Auto-estrada Transmontana	0
Litoral Centro	1	Douro Interior	0
Grande Lisboa	5	Baixo Tejo	0
Douro Litoral	1	Baixo Alentejo	0
Beira Interior	6	Litoral Oeste	0
Costa De Prata	151	Algarve Litoral	0
Algarve	3	Pinhal Interior	0
Norte Litoral	0		
Interior Norte	314		
Beiras Litoral E Alta	0		
Grande Porto	0		
Total	1647	Total	0

As concessões contratadas no anterior modelo têm vindo a revelar-se uma fonte de geração de sobrecustos, em alguns casos em consequência de eventos pré-definidos contratualmente mas não quantificados, caso da concessão Brisa, entre outras, onde se previa uma comparticipação do Estado nos custos de investimento da concessionária de cerca de 20%, e noutros casos, em consequências de alterações unilaterais ou de uma

2

afecção de riscos ineficiente para o estado, que geraram pedidos de reequilíbrio financeiro.

Os resultados destes eventos, nas concessões geridas directamente pelo estado, foram já assumidos, pelos seus representantes, INIR, IGF e Comissões de Negociação, no valor de 1.672ME em 11 das 14 concessões geridas directamente pelo estado.

No **Novo Modelo**, nas subconcessões geridas pela EP, quer porque alguns dos riscos que geraram mais sobrecustos passaram para o parceiro privado, quer porque se eliminaram cláusulas contratuais que previam comparticipações do estado em determinados eventos, quer porque há uma gestão mais rigorosa e eficiente da parceria não se verificaram quaisquer sobrecustos, quer por pedidos de reequilíbrio quer compensações ou comparticipações previstas nos contratos.

Aliás, de acordo com o Orçamento da EP, esta registou já, em algumas das subconcessões, ganhos de poupança no custo final das obras de cerca de 25 M€.

Conclusão

A análise comparativa entre as concessões contratadas no anterior modelo, com um sobrecusto de 1.672M€ e no novo modelo, com uma poupança de 25 M€, demonstra bem como se transformou e se evoluiu na gestão destas parcerias.



18. NÚMERO DE PROJECTOS EM PPP

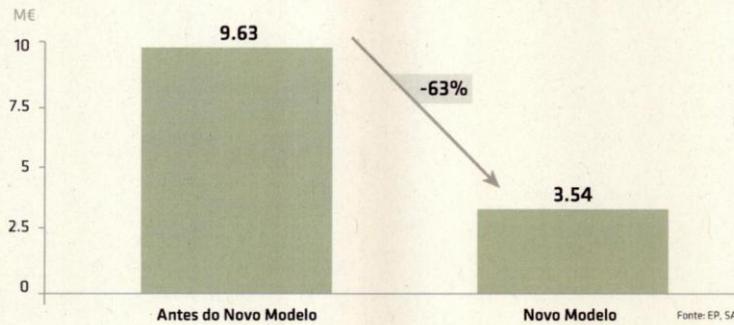
CONCESSÕES DO ESTADO	DATA LANÇAMENTO	DATA CONTRATO	NÚMERO ANOS ENTRE LANÇAMENTO E CONTRATAÇÃO	KM CONSTRUÇÃO		INVESTIMENTO EM CONSTRUÇÃO (M€)	CUSTO/KM
				AUTO-ESTRADAS	ESTRADAS DE PROXIMID		
BRISA		1972		1.106	0	nd	
LUSOPONTE	1992	1994	2	24	0	925	38,53
OESTE	1997	1998	1	81	0	792	9,78
NORTE	1997	1999	2	158	0	1.265	8,01
BEIRA INTERIOR	1997	1999	2	133	0	925	6,95
COSTA DE PRATA	1998	2000	2	66	0	574	8,70
ALGARVE	1998	2000	2	48	0	323	6,73
INTERIOR NORTE	1998	2000	2	118	0	645	5,47
NORTE LITORAL	1999	2001	2	48	0	457	9,52
BEIRAS LITORAL E ALTA	1998	2001	3	171	0	1.186	6,96
GRANDE PORTO	1998	2002	4	38	0	760	19,84
LITORAL CENTRO	1999	2004	5	60	0	878	14,63
GRANDE LISBOA	2003	2007	4	24	0	457	19,04
DOURO LITORAL	2004	2007	3	76	0	878	11,55
TOTAL 14 PPP		MÉDIA	2,6	1.045	0	10.065	9,63

Nota: O custo total por km não inclui a rede BRISA

NOVO MODELO							
CONCESSÕES DO ESTADO	DATA LANÇAMENTO	DATA CONTRATO	NÚMERO ANOS ENTRE LANÇAMENTO E CONTRATAÇÃO	KM CONSTRUÇÃO		INVESTIMENTO EM CONSTRUÇÃO (M€)	CUSTO/KM
				AUTO-ESTRADAS	ESTRADAS DE PROXIMI		
TÚNEL DO MARÃO	2007	2008	1	30	0	370	12,33
SUBCONCESSÕES DA EP							
AUTO-ESTRADA TRANSMONTANA	2007	2008	1	130	0	509	3,92
DOURO INTERIOR	2007	2008	1	18	243	623	2,39
BAIXO TEJO	2007	2009	2	22	10	255	7,97
BAIXO ALENTEJO	2007	2009	2	124	0	324	2,61
LITORAL OESTE	2008	2009	1	19	66	420	4,94
ALGARVE LITORAL	2008	2009	1	0	187	182	0,97
PINHAL INTERIOR	2008	2010	2	85	89	939	5,41
TOTAL 8 PPP		MÉDIA	1,4	427,5	595	3622	3,54



CUSTO POR KM DE CONSTRUÇÃO ANTES NOVO MODELO VS NOVO MODELO



Nota – no número de km não se inclui os km de estradas já construídas para conservação e requalificação

Conclusão

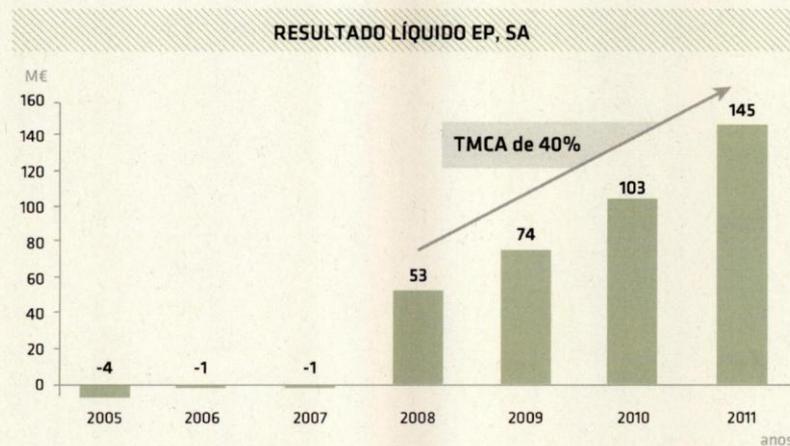
No **Novo Modelo** contrataram-se 8 PPP rodoviárias, com o objectivo de construir 1.022 km de estradas que inclui 427 km de auto-estradas e no anterior modelo, contrataram-se 14 PPP, com o objectivo de construir 1.045 km de auto-estradas.

O custo médio de construção, por km, no **Novo Modelo** é de 3,54M€ que compara, antes dos sobrecustos já verificados nas concessões do anterior modelo de 1.647 M€, com o custo de 9,63M€/km.

Ou seja, o custo médio de construção, por km, baixou 63% com o Novo Modelo.

O tempo médio entre data de lançamento e data de contratação da PPP diminuiu no novo modelo cerca de 46%, para 17 meses, anos face ao tempo médio do anterior modelo, de 31 meses.

19. RESULTADOS OPERACIONAIS, LÍQUIDOS, DA EP

**Conclusão**

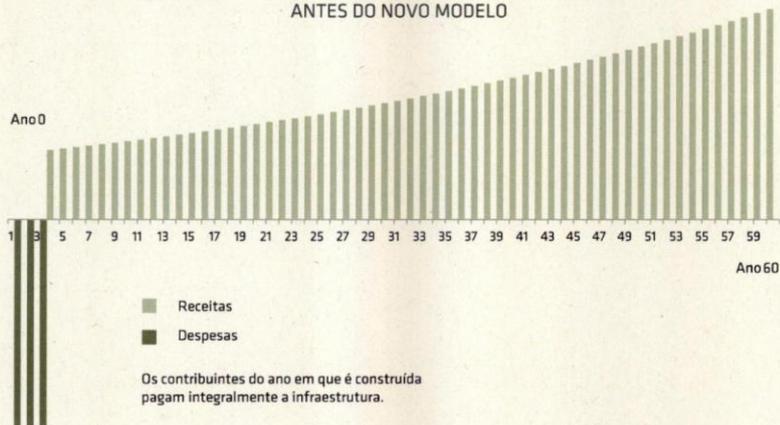
Com o novo modelo a EP encetou uma política de racionalização de custos, de eficiência na gestão e aumento das receitas que inverteu os seus resultados operacionais e líquidos.

Tradicionalmente, a EP, no anterior modelo apresentava prejuízos e custos operacionais crescentes. Com o **Novo Modelo** a EP inverteu os seus resultados e tem vindo a apresentar um crescimento assinalável dos seus lucros, com uma taxa média de crescimento anual de 40%, entre 2008 e 2011. A EP, de todas as empresas públicas que já apresentaram os seus resultados de 2011 é a que mais lucros entregou ao estado: 142 M€.

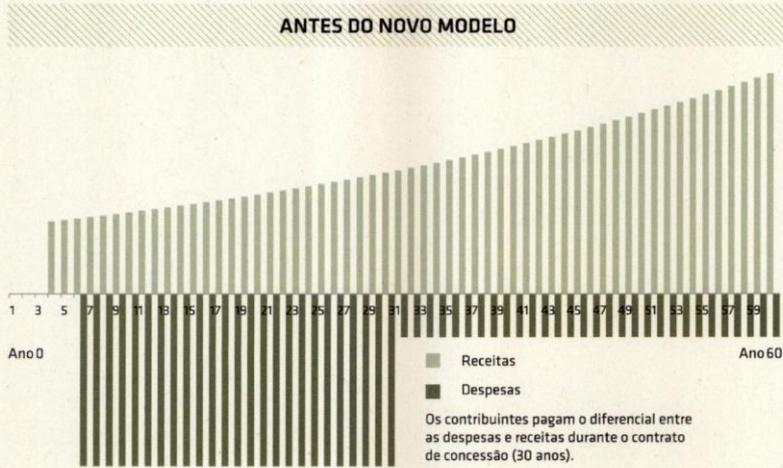
20. SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL

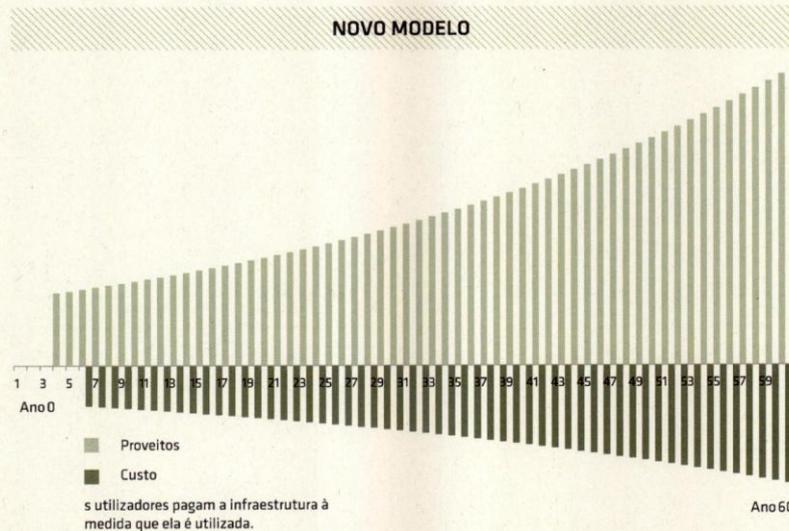
FASE 1: INVESTIMENTO DO INSTITUTO DA ESTRADAS DE PORTUGAL

ANTES DO NOVO MODELO



ANTES DO NOVO MODELO





No modelo investimento directo, os contribuintes do ano em que é construída a infraestrutura pagam-na integralmente.

No anterior modelo, numa PPP, os contribuintes pagam o diferencial entre as despesas e receitas durante o tempo do contrato de concessão.

No **Novo Modelo** os utilizadores pagam a infraestrutura à medida que ela é utilizada.

Conclusão

O **Novo Modelo** distribui adequada e proporcionalmente os custos das infraestruturas pelos respectivos beneficiários (utilizadores presentes e futuros), ajustando a respectiva amortização financeira (tradicionalmente mais curta) à sua amortização económica (potencialmente muito longa);

21. MODELO ORGANIZATIVO

O anterior modelo organizativo do sector rodoviário estava esgotado, deparando-se com dificuldades que importa agora lembrar:

- Modelo organizacional ineficiente: não existe contratualização entre Estado e EP, e cada contrato entre o Estado e as concessões privadas é uma realidade fechada;
- Modelo anterior não contemplava a solidariedade inter-geracional;
- Custo de externalidades não era devidamente avaliado;
- Modelo, ao nível da sociedade, era financeiramente desequilibrado – o utilizador do veículo estava a financiar despesas noutros sectores, e os contribuintes financiavam a rodovia;
- Crescente procura de infra-estruturas não tinha correspondência em maiores níveis de dotações do Estado para a EP;
- O impacto financeiro das concessões SCUT no OE não está resolvido;
- As competências e os recursos não eram adequados às exigências do sector;
- Inexistência de regulação efectiva no sector.

O **Novo Modelo** veio assegurar uma resposta a estas questões, assentando a sua génese em princípios claros:

- **Coesão territorial**, traduzido na assunção complementar de encargos pelo Estado, relativamente a infra-estruturas rodoviárias seleccionadas, sempre que tal se justifique atendendo aos indicadores de desenvolvimento socioeconómico das regiões em causa e à ausência de alternativas viáveis;
- **Solidariedade intergeracional**, traduzido na adequada distribuição dos custos da rede rodoviária nacional pelos respectivos beneficiários, presentes e futuros, atendendo à vida útil das mesmas, e favorecendo o ajustamento da respectiva amortização financeira (tradicionalmente mais curta) à sua amortização económica (potencialmente muito longa);
- **Contratualização de muito longo prazo (75 anos)** das responsabilidades decorrentes da concepção, projecto, construção, conservação, exploração, requalificação e financiamento da rede rodoviária nacional, traduzido, designadamente, na celebração de contrato de concessão entre o Estado e a EP,SA, com transferência de deveres e responsabilidades, e com pagamento de renda ao concedente;
- **Definição do preço global do serviço**, representado pelo uso e disponibilidade da rede rodoviária nacional a cargo da EP,SA, e assente na criação da Contribuição de



Serviço Rodoviário (CSR) como “proxy” de uma taxa de uso da rodovia, como aplicação do **princípio do utilizador-pagador**;

- **Auto-sustentabilidade de longo prazo**, através da atribuição da concessão de muito longo prazo, da integração futura da rede actualmente concessionada e da atribuição de receita própria (CSR), e da atribuição de receitas de portagem à EP,SA, por forma a assegurar recursos e activos adequados à bancabilidade;
- **Reforço da segurança rodoviária e da eficiência ambiental**, traduzido na contratualização de políticas activas para a segurança dos utilizadores e em termos ambientais, prevendo-se para o efeito, no contrato de concessão da EP,SA os instrumentos adequados;
- **Empresarialização**, com a transformação da EP,EPE na concessionária EP,SA, com definição de objectivos - de gestão, em primeiro lugar, mas também em matéria de nível de serviço, sinistralidade, ambiente - e com possibilidade de subconcessionar a privados a construção e/ou serviço;
- **Transparência e regulação** – criação de um órgão regulador (InIR, I.P.) com a missão de garantir a eficiência, equidade e qualidade do serviço público prestado bem como a observação dos diferentes critérios de gestão da infra-estrutura (disponibilidade da rede, utilização da rede, ganhos / perdas de eficiência da gestão dos sistema de infra-estruturas, nível de sinistralidade e objectivos de natureza ambiental), bem como responsabilidades na fixação das rendas a pagar pela EP,SA ao Estado e da CSR

O modelo instituído foi dotado de flexibilidade – no estabelecimento da renda a pagar ao concedente, por exemplo, dependente do valor das concessões do Estado que reverterão para a EP,SA aquando do seu termo, mas também ao nível da possibilidade de realizar a subconcessão (i.e., contratualização de responsabilidades em termos similares aos assumidos pela própria concessionária geral no seu contrato) a privados em matéria de construção e serviços – criando-se assim mecanismos de adaptação da solução às diferentes circunstâncias que necessariamente decorrem de envolver um horizonte temporal muito alargado.

Os factos apresentados neste ponto contraditam os parágrafos 32, 41 e 51.



22. SEPARAÇÃO DE FUNÇÕES

No anterior modelo, a EP,EPE - e anteriormente o IEP e os vários institutos que a certa altura existiram - conjugava todas as responsabilidades do sector rodoviário, em matéria de planeamento rodoviário, funções de autoridade rodoviária, funções de administração rodoviária, gestão, conservação, e manutenção da rede rodoviária não concessionada, supervisão e fiscalização de concessões do Estado, etc.,

O **Novo Modelo** assegura uma clara separação de funções entre as diferentes entidades envolvidas, com responsabilidades atribuídas à EP,SA enquanto concessionária geral rodoviária, com responsabilidades claramente contratualizadas, ao INIR,IP, enquanto regulador do sector e representante do concedente, e ao Estado, enquanto concedente das concessões do Estado e da EP,SA e enquanto accionista da EP,SA.

Os factos apresentados neste ponto contraditam os parágrafos 32, 41e 51.

23. CONCESSÕES DE AUTO-ESTRADAS VS CONCESSÕES NOVO MODELO

No anterior modelo, a solução adoptada de lançar exclusivamente concessões de auto-estradas portajadas – em geral, obra de construção nova - e com capacidade para serem financiadas com receitas próprias, claramente promovia uma discriminação dos territórios que não tinham tráfego para justificar uma auto-estrada, e que ficavam sem infra-estruturas necessárias e economicamente essenciais ao seu desenvolvimento por incapacidade de o Estado lançar a sua construção.

No Novo Modelo, as concessões lançadas incluem estradas de proximidade, estradas sem perfil de auto-estradas, logo sem possibilidade legal para serem portajadas. Não produzindo receitas financeiras directas, necessariamente não poderiam apresentar sustentabilidade financeira autónoma, antes devendo ser suportadas num modelo global. No entanto, essa sua natureza não lhes retira um valor económico e social significativo, para as populações – nomeadamente do Interior do país – que servem, e um potencial de promoção do desenvolvimento de grande relevância para o todo nacional.

Numa perspectiva de *value for money* da opção de lançar estas vias em regime de concessão, que deve tomar em conta a comparação do custo de

investimento/requalificação e conservação e manutenção, entre o encargo proposto pelo parceiro privado e o encargo que o Estado assumiria se desenvolvesse ele próprio a actividade, todos os estudos comprovaram que esse *value for money* era elevado, sendo a opção de subconcessionar uma opção válida, sem derrapagens, por exemplo, de custos de construção – uma área crítica regularmente criticada pelo Tribunal de Contas, em investimentos realizados pelo Estado - pois trata-se de risco assumido pelo privado.

Os factos apresentados neste ponto contraditam os parágrafos 39 e 41.

24. CUSTO DE CONSERVAÇÃO HISTÓRICO VS CONTRATADO NAS SUBCONCESSÕES

CUSTOS DE CONSERVAÇÃO E OPERAÇÃO ESTIMADOS VS CONTRATADOS

	Valores Estudo Viabilidade EP	Valores Contratados	Diferença Valores	
	Investimento em Operação/Manutenção			
	€	€	€	%
AETransmontana	537,122,628	292,163,003	-244,959,625	-46%
Douro Interior	373,651,233	203,144,248	-170,506,986	-46%
Baixo Tejo	292,319,998	308,298,771	15,978,773	5%
Baixo Alentejo	423,155,737	365,467,832	-57,687,905	-14%
Litoral Oeste	267,289,483	202,210,637	-65,078,845	-24%
Algarve Litoral	661,375,140	217,809,367	-443,565,773	-67%
Pinhal Interior	748,319,000	305,152,000	-443,167,000	-59%
TOTAL	3,303,233,219	1,894,245,858	-1,408,987,361	-43%

Valores a preços constantes 2008 Fonte: EP, SA

Conclusão

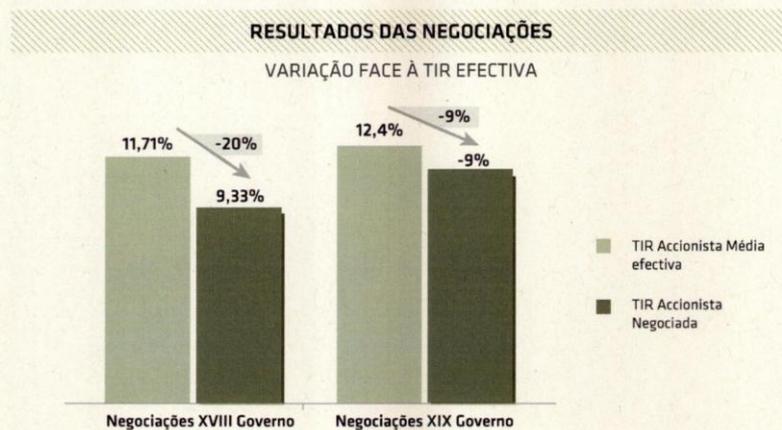
Os custos de Operação e Manutenção contratados pela EP, SA nas suas subconcessões, são inferiores em 43% aos valores inicialmente estimados pela EP, com valores praticados na sua actividade directa.

25. RESULTADO DAS NEGOCIAÇÕES

De acordo com os Relatórios das Comissões de Negociação, as TIR accionistas efectivas já verificadas à data das negociações – decorrentes do facto de a inflação real verificada ser superior à inflação prevista em caso-base, as distâncias reais serem em geral superiores às distâncias de caso-base, e a taxa de IRC real ser inferior à taxa de IRC prevista em caso-base – eram já substancialmente superiores às TIR accionistas contratadas em caso-base.

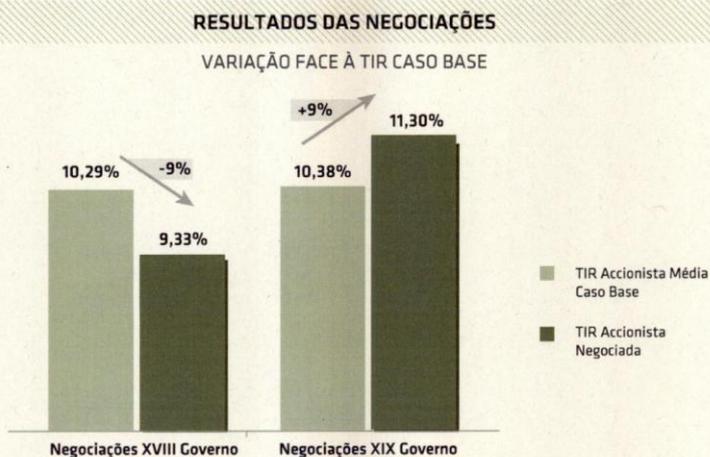
As negociações das concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Norte Litoral, Concessão Norte e Concessão Grande Lisboa, concluídas em 2010 pelo anterior Governo, permitiram fazer baixar as TIR accionistas efectivas – em média 11,71% - para os níveis das TIR accionistas renegociadas – em média, 9,33% -, correspondendo a uma redução de cerca de 20%.

Já no caso das negociações das concessões Algarve e Beira Interior, concluídas pelo actual Governo, permitiram fazer baixar as TIR accionistas efectivas – em média 12,40% - para os níveis das TIR accionistas renegociadas – em média, 11,30% -, correspondendo a uma redução de cerca de 9%.



Por outro lado, as negociações das concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Norte Litoral, Concessão Norte e Grande Lisboa, concluídas em 2010 pelo anterior Governo, permitiram ainda que as TIR accionistas renegociadas - em média 9,33% - fossem inferiores às TIR accionistas de caso-base - em média 10,29%, correspondendo a uma redução de cerca de 9%.

Já no caso das negociações das concessões Algarve e Beira Interior, concluídas pelo actual Governo, as TIR accionistas renegociadas - em média 11,30% - foram superiores às TIR accionistas de caso-base - em média 10,38% -, correspondendo a um acréscimo de cerca de 9%.



Conclusão

As negociações das concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Norte Litoral, Concessão Norte e Concessão Grande Lisboa, concluídas em 2010 pelo anterior Governo, permitiram fazer baixar as TIR accionistas em 20% face às TIR efectivas, e em 9% face as TIR do caso-base.

Já no caso das negociações das concessões Algarve e Beira Interior, concluídas pelo actual Governo, permitiram fazer baixar as TIR accionistas em 9% face as TIR efectivas, aumentando porém em 9% face às TIR caso-base.

Os factos apresentados neste ponto contraditam os parágrafos 95, 98, 295 e 298.

26. EVOLUÇÃO RELATÓRIOS INIR RENEGOCIAÇÕES

As Notas Técnicas/Relatórios INIR,IP foram apresentados em 3 versões, apontando os seguintes valores para o VAL do benefício líquido pós-negociações para a EP,SA – mesmo sem comparar com situação pré-negociações:

VAL DO BENEFÍCIO LÍQUIDO PÓS-NEGOCIAÇÕES PARA A EP,SA

NOTAS TÉCNICAS/RELATÓRIOS INIR,IP

	Versão 1 (22-Nov-2010)	Versão 2 (26-Nov-2010)	Versão 3 (Jul.2011)
Total	(-) 280	(-) 602	1,402

Fonte: Notas Técnicas/Relatórios INIR,IP Nota: Valores em ME, actualizados líquidos a preços de 2009

As Comissões de Negociação, por seu lado, compararam o VAL do benefício líquido da EP,SA, na situação pré-negociações (pagamentos SCUT e sem portagens) e na situação pós-negociação (pagamentos de disponibilidade e com portagens), e chegaram às suas conclusões:

VALORES APURADOS PELAS COMISSÕES DE NEGOCIAÇÃO DAS CONCESSÕES DO GRUPO ASCENDI E EUROSCUT NORTE

SITUAÇÃO PRÉ-NEGOCIAÇÕES VS. SITUAÇÃO PÓS NEGOCIAÇÕES

VAL benefício líquido EP,SA pré-negociações (encargos)	(-) 3.462
VAL benefício líquido EP,SA pós-negociações (receitas de portagem menos encargos)	(-) 2.444
GANHO COM AS NEGOCIAÇÕES	1.018
VAL Receitas Beiras Litoral e Alta	711
GANHO TOTAL COM AS NEGOCIAÇÕES	1,729

Fonte: Relatório Comissão de Negociação Junho 2010 Nota: Valores em ME, actualizados líquidos a preços de 2009

Fazendo uma análise similar a esta conduzida pelas Comissões de Negociação, mas reportando-nos aos valores constantes do Relatório do INIR,IP (3ª versão), isto é, comparando o VAL do benefício líquido da EP,SA, na situação pré-negociações (pagamentos

SCUT e sem portagens) e na situação pós-negociação (pagamentos de disponibilidade e com portagens), é possível chegar aos seguintes valores:

VALORES APURADOS PELO INIR (VERSÃO 3, JUL 2011)

SITUAÇÃO PRÉ-NEGOCIAÇÕES VS. SITUAÇÃO PÓS NEGOCIAÇÕES

VAL benefício líquido EP pré-negociações (encargos)	(-) 3.602
VAL benefício líquido EP pós-negociações (receitas de portagem menos encargos)	1.402
GANHO COM AS NEGOCIAÇÕES	5,000

Fonte: Notas Técnicas/Relatório INIR (3ª versão, Jul 2011) Nota: Valores em M€, actualizados líquidos a preços de 2010**Conclusão**

As negociações das concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Norte Litoral, Concessão Norte, Concessão Grande Lisboa, e Beiras Litoral e Alta, concluídas em 2010 pelo anterior Governo, permitiram;

- Introduzir portagens nas concessões Scut Norte Litoral, Grande Porto, Costa de Prata e Beira Litoral e Alta com acordo dos concessionários;
- Diminuir significativamente os encargos líquidos do Estado, de acordo com os relatórios das Comissões de Negociação e do seu consultor financeiro, no montante de 1729M€ e de 5.000M€ de acordo com a versão 3 do Relatório do INIR, IP ;
- Aumentar as receitas da EP, SA em cerca de 300 M€/ano;
- Diminuir os encargos correntes de gestão dos contratos;
- Diminuir muito expressivamente o valor solicitado pelas concessionárias em sede de reequilíbrios, só na Concessão Norte poupou-se cerca de 230 M€;
- Eliminar-se riscos de pedidos de reequilíbrios futuros por diminuição de tráfego em consequência da introdução de portagens nas concessões Scut, nomeadamente na Concessão Norte, ao contrário do que se verificou, por exemplo, com a Brisal que está a dirimir em tribunal arbitral um pedido de reequilíbrio financeiro, que de acordo com as informações reportadas à CMVM pela Brisa ascende a 1.000 M€;
- Diminuir as taxa de rentabilidade accionista, nomeadamente a taxa accionista de caso base da Concessão Norte, de 11,33%, para 5,14%;
- Redução das TIR accionistas efectivas – que em média eram 11,71% - para uma TIR accionista renegociada – em média, 9,33% -, a que corresponde a uma redução de cerca de 20%.

Os factos apresentados neste ponto contradizem os parágrafos 101, 295, 306 a 315.

27. RELATÓRIOS COMISSÃO NEGOCIAÇÃO E ESTUDOS KPMG

Vale a pena salientar que os trabalhos das Comissões de Negociação foram assessorados, em matéria financeira, pela KPMG, e os Relatórios das Comissões de Negociação utilizam, em todas as quantificações apresentadas, os dados apurados pela KPMG para as diferentes concessões, cenários e comparações, bem como para o apuramento do resultado global das negociações.

28. BUSINESS PLAN - MODELO EP/KPMG 18-02-2011

O Business Plan da EP,SA (modelo de projecções económicas a 75 anos), elaborado pela KPMG para a EP,SA, datado de 18 de Fevereiro de 2011, e de que foi dado conhecimento ao Governo anterior, é o que se junta em anexo. Nesse documento, a EP,SA perspectiva atingir um pico de dívida de € 11,9 mil milhões, em 2029, como se refere na respectiva página 21. Entre 2030 a 2038 (8 anos), ocorre o período de reembolso líquido das facilidades de crédito, e a partir de 2038 e até ao termo da concessão com o Estado, não se verificam necessidades de financiamento.

No Business Plan, o activo imobilizado líquido atinge um valor máximo de € 31,3 mil milhões em 2034, ano em que o acréscimo anual das amortizações acumuladas passa a ser superior ao incremento anual do activo fixo bruto. A situação líquida é sempre positiva ao longo do período em análise, atingindo o valor mínimo de € 691 milhões em 2016. Os dividendos começam a ser distribuídos em 2038, ascendendo o seu valor actualizado à data de 1 de Janeiro de 2010, a cerca de € 11,6 mil milhões.

Salienta-se que, ainda que o Estado, na actual conjuntura financeira internacional e nacional, possa ter de garantir o financiamento à EP,SA, a concessão geral rodoviária está suportada num conjunto de activos muito significativo, e gera, sem qualquer margem para dúvida, mais do que suficiente valor económico para reembolsar o financiamento de que (como qualquer concessão de infra-estruturas) necessita, pagar ainda uma renda de

concessão compatível com esse valor económico, e entregar significativos dividendos ao accionista.

Os factos apresentados neste ponto contradiz o parágrafo 140.

29. BENEFÍCIOS SOCIAIS E EMPREGO

Concessões	Análise Custo/Benefício				Emprego gerado na Construção	Empresas	População abrangida	Redução sinistralidade
	Custos (M€)	Benefícios (M€)	Saldo (M€)	Emprego induzido				
Túnel do Marão					1.310	89	120.000	23%
AE Transmontana	1.779	3.250	1.471	29.000	4.060	397	250.000	65%
Douro Interior					7.539	201	330.000	71%
Baixo Tejo	300	4.980	4.680	6.000	1.000	75	715.000	25%
Baixo Alentejo	507	734	227	8.000	2.406	66	280.000	13%
Litoral Oeste	221	2.254	2.033	14.000	1.200	75	715.000	46%
Algarve Litoral	280	409	129	7.000	1500	76	400.000	35%
Pinhal Interior	869	1.068	199	44.000	1000	200	415.000	40%
TOTAL	3.956	12.695	8.739	108.000	20.015	1.179	3.225.000	32%

82% dos trabalhadores são de Nacionalidade Portuguesa

Fonte: EP, SA

No âmbito dos Estudos de Viabilidade feitos pelas consultoras internacionais, KPMG, Deloitte, PWC e Banco Efisa, para a EP, foram feitas análises Custo/Benefício que foram desenvolvidas e validadas por uma equipa multidisciplinar da Faculdade de Economia de Coimbra.

Conclusão

A Faculdade de Economia de Coimbra, para o conjunto das concessões rodoviárias lançadas com o Novo Modelo, calculou um benefício global para a sociedade de 12.695M€ e um custo global de 3.956M€. O saldo apurado foi um benefício para a sociedade de 8.739M€ com as novas concessões.

Adicionalmente, o mesmo estudo apurou uma geração de emprego directo de cerca de 20.000 postos de trabalho e um emprego induzido de cerca de 108.000 postos de trabalho. Este investimento envolve 1.179 empresas. A população beneficiada directamente com este investimento é de 3.225.000 pessoas e estima-se uma redução na sinistralidade em 32%.

Os factos apresentados neste ponto contraditam os parágrafos 39 e 41.

30. EVOLUÇÃO DO PRN

EVOLUÇÃO DO PLANO RODOVIÁRIO NACIONAL		
ANTES NOVO MODELO	1945	Aprovação primeiro PRN
	1945 -1985	Várias revisões em alta da Rede Rodoviária Nacional (RRN)
	1985	Decreto-Lei 380/85 de 26 de Setembro <ul style="list-style-type: none"> • Cria novo PRN - PRN85 • Cria a Rede Fundamental com 9 Itinerários Principais (IP) • Cria a Rede Complementar com 24 Itinerários Complementares (IC) e outras estradas • Total 9900 km
	1998	Decreto-Lei 222/98 de 17 de Julho <ul style="list-style-type: none"> • Cria novo PRN - PRN2000 • Aumento de 65% da RRN de 9900 km para 16500 km • Aumento de 33% do número de Km de IC, que passam a ser 34 • Rede IP+IC - 5740 km, que inclui a Rede Nacional de Auto-estradas (RNAE) com 3000 km
	1999	Lei 98/99 de 26 de Julho <ul style="list-style-type: none"> • Revisão em alta do PRN2000 pelo Parlamento • Cria mais 3 IC, que passam a ser 37 • Aumento de 3% na Rede IP+IC que aumenta de 5740 km para 5890 km • Aumento de 9% da RNAE que passa de 3000km para 3270 (mais 3 auto-estradas)
NOVO MODELO	2007	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciou-se pela primeira vez uma revisão em baixa do PRN • O InIR para o efeito contratou 7 Estudos de Avaliação da RRN: <ul style="list-style-type: none"> - Litoral Alentejano e Algarvio (IC4) - Território do Vouga (IC35) - Douro Sul (IC26) - Zona Este da Região Metropolitana de Lisboa (IC10/IC13) - Alto Minho (IC1/IC28) - Baixo Mondego /Baixo Vouga (IC12) • Consequência: Revisão em baixa do PRN (IP+IC) menos 510 km, menos 9 %

Fonte: Legislação referida. EP, SA e InIR IP

Conclusão

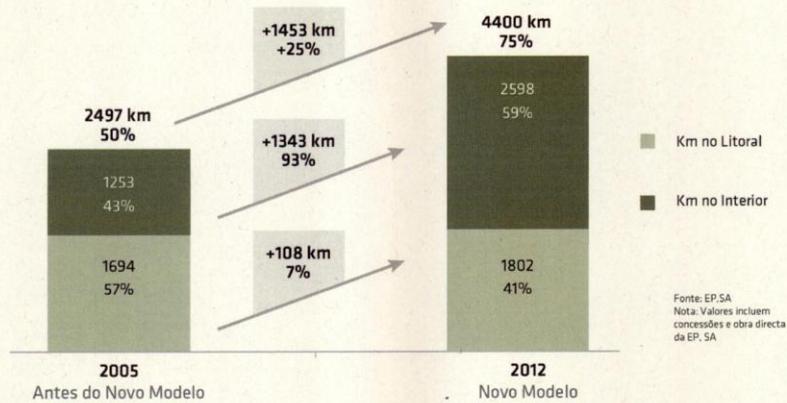
Todas as alterações do PRN executadas nos últimos 60 anos foram feitas através de uma revisão em alta das infra-estruturas rodoviárias.

O **Novo Modelo** iniciou, pela primeira vez, uma revisão em baixa do PRN através da realização, a pedido do Governo, de diversas Avaliações Estratégicas, pelo InIR, que possibilitam a diminuição no PRN em 510 km de Itinerários Complementares a que corresponde uma diminuição total de 9% no número de km previsto na rede estruturante de Itinerários Principais (IP) e Itinerários Complementares (IC).

2

31. TAXAS DE EXECUÇÃO DO PRN

TAXAS DE EXECUÇÃO PRN (IP+IC) | COMPARAÇÃO ANTES E DEPOIS DO NOVO MODELO



TAXA DE EXECUÇÃO ANUAL PRN ANTES E DEPOIS DO NOVO MODELO

	2002 - 2005		2005 - 2010	
	km	%	km	%
MÉDIA ANUAL KM NO LITORAL CONTRATADOS	46	0,8%	24	0,4%
MÉDIA ANUAL KM NO INTERIOR CONTRATADOS	3	0,0%	125	2,1%
MÉDIA ANUAL KM CONTRATADOS	49	0,8%	150	2,5%

Conclusão

A Lei do PRN, aprovada por unanimidade no parlamento português, é o principal instrumento de planeamento do nosso sistema rodoviário.

A sua execução, antes de 2005, era reduzida (50%), com todas as consequências que daí advinham. A disparidade na sua execução era muito grande com predominância do investimento no Litoral.

2



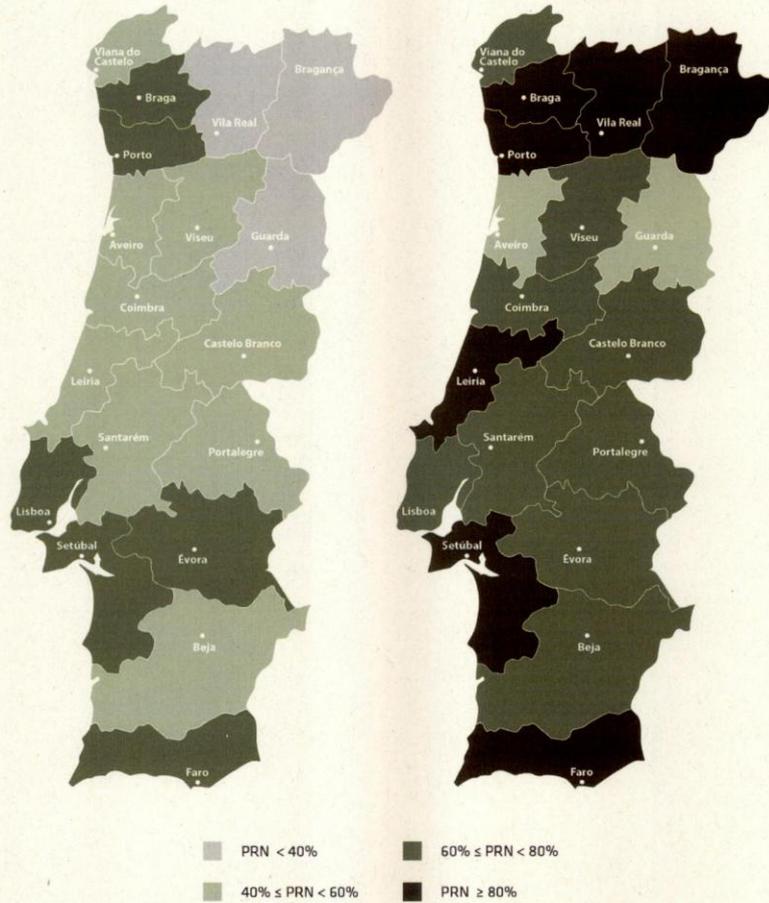
Com o **Novo Modelo**, com as poupanças introduzidas por uma gestão mais eficiente da EP, com os ganhos obtidos com as renegociações das concessões e com as novas fontes de receita e de financiamento foi possível multiplicar por 3 a velocidade de execução, aumentar a taxa de execução do PRN para 75%, corrigir as assimetrias de investimento (93% dos km construídos com o **Novo Modelo**, são no interior) e promover a coesão territorial.

32. DISTRITOS COM MAIOR INTERVENÇÃO

TAXA DE EXECUÇÃO DO PRN POR DISTRITO

2005 - ANTES DO NOVO MODELO

2012- NOVO MODELO



Conclusão

A maioria dos km das novas concessões é nos distritos que tinham em 2005 as mais baixas taxas de execução do PRN.

O Novo Modelo permitiu trazer igualdade de oportunidades para o país:

57 2



- 1065 km (58%) das concessões lançadas com o NMGFSR desenvolvem-se em 6 dos 8 Distritos com as mais baixas taxas de execução do PRN, no início da anterior legislatura (Bragança, Vila Real, Guarda, Coimbra, Beja e Leiria).

33. CONCESSÕES RODOVIÁRIAS – CONSTRUÇÃO VS CONSERVAÇÃO E REQUALIFICAÇÃO

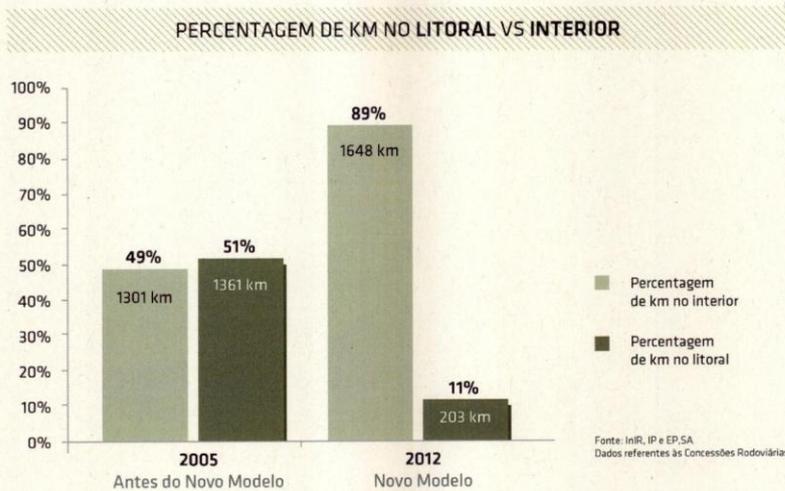
PERCENTAGEM DE KM DE CONSTRUÇÃO NOVA VS REQUALIFICAÇÃO E CONSERVAÇÃO



Conclusão

A conservação e requalificação de estradas, com o **Novo Modelo**, passam a ter um peso relevante nas concessões rodoviárias. No anterior modelo a aposta era essencialmente na construção nova (85% dos km) e no novο modelo há um equilíbrio entre os km de construção nova (55%) e os km de conservação e requalificação (45%).

34. CONCESSÕES RODOVIÁRIAS - LITORAL VS KMS INTERIOR

**Conclusão**

Com o **Novo Modelo** há uma aposta na correção das assimetrias entre o Litoral e o Interior.

Apesar do litoral ocupar uma extensão do nosso território muito inferior à extensão do interior, a maioria dos km concessionados (51%), antes do novo modelo, são no litoral.

Com o novo modelo 89% dos km das concessões são no interior, contribuindo decisivamente para a coesão social e territorial.

35. CONCESSÕES RODOVIÁRIAS - ESTRADAS DE PROXIMIDADE VS AUTO-ESTRADAS

**Conclusão**

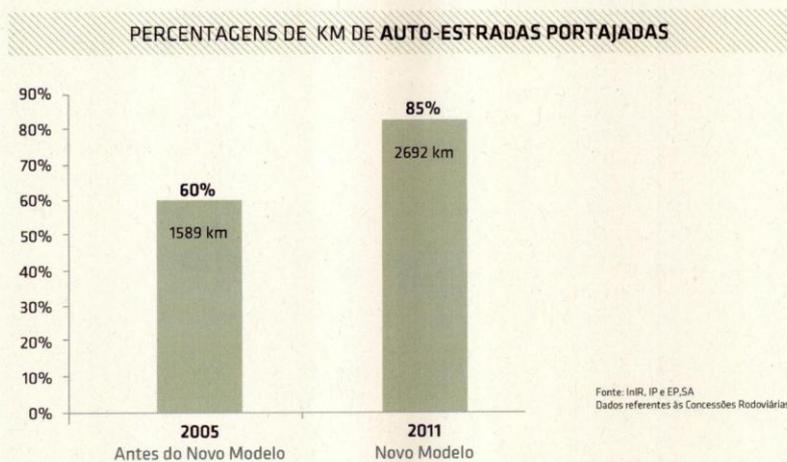
Com o **Novo Modelo** houve uma inversão na política de investimento de infra-estruturas rodoviárias, passou a apostar-se maioritariamente nas estradas de proximidade.

A esmagadora maioria dos km das novas concessões rodoviárias são essencialmente estradas de proximidade (74%) e apenas 24% são auto estradas. No anterior modelo as concessões rodoviárias só incluíam auto-estradas.

Esta análise foi actualizada considerando não só os km de construção, mas também os km de conservação e requalificação incluídos nas concessões.

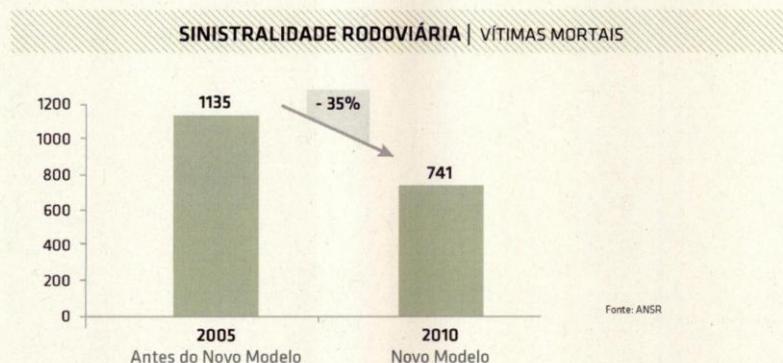
2

36. PERCENTAGEM DE KMS DE AUTO-ESTRADAS PORTAJADAS

**Conclusão**

No modelo anterior, 60% dos km das auto-estradas concessionadas eram portajadas, com o novo modelo esta percentagem cresce para 85%.

O **Novo Modelo** reforçou o princípio do utilizador pagador com introdução de portagens em 1.103 km de auto-estradas concessionadas, ou seja, um crescimento de 69% face aos 1.589 km portajados antes de 2005.

37. SINISTRALIDADE

Em 2003, antes da transformação do IP5 em auto-estrada perderam-se 30 vidas. Após as obras de requalificação, em 2007, perderam-se 4 vidas, uma redução de 87%, que revela a importância dos investimentos rodoviários, bem como os erros que foram feitos no passado, em construir estradas com pouca segurança, e desadequadas ao tráfego que lá circula, como também é o caso do IP3 e do IP4.

Outro exemplo com provas dadas é da A17 entre Leiria e Mira, que substitui a EN109. Antes da sua construção, em 2007, na EN 109, no troço substituído pela A17 perderam-se 13 vidas, em 2008, com a auto-estrada já em exploração, perdeu-se uma vida na EN109.

Estes exemplos demonstram bem a importância dos investimentos rodoviários na redução da sinistralidade. Estima-se que no seu conjunto, as concessões lançadas com o Novo Modelo contribuam para uma redução adicional da sinistralidade em 32%. Nestas Concessões, o IP4 vai ser substituído e transformado em toda a sua extensão, entre Amarante a Vila Real (Concessão Túnel do Marão), e entre Vila Real e Bragança (Concessão Auto-estrada Transmontana), a EN125 vai ser requalificada em toda a sua extensão (Concessão Algarve Litoral).

Conclusão

Nas novas concessões rodoviárias as estradas construídas são seguras e adequadas ao tráfego que nelas circula, para além de corrigirem os erros cometidos no passado

2



As novas infra-estruturas rodoviárias contribuíram significativamente para a diminuição em 35% da sinistralidade com vítimas mortais entre 2005 e 2010, prevendo-se que com as novas concessões em plena exploração, a sinistralidade se reduza em mais 32%.

38. DISTRITOS COM MAIS SINISTRALIDADE

A maioria dos km das novas estradas das novas concessões foi executada nos distritos com maior sinistralidade.

Cerca de 56% das estradas incluídas nas novas concessões (1037 km) são nos 6 distritos onde se registavam, em 2005, as taxas de sinistralidade mais elevadas – n.º Vítimas mortais /100 mil habitantes: Leiria, Guarda, Santarém, Beja, Faro e Coimbra, nos quais, entre 2002 e 2005, em média, se perderam cerca de 479 vidas por ano. Destes 153km (23%) são em AE.

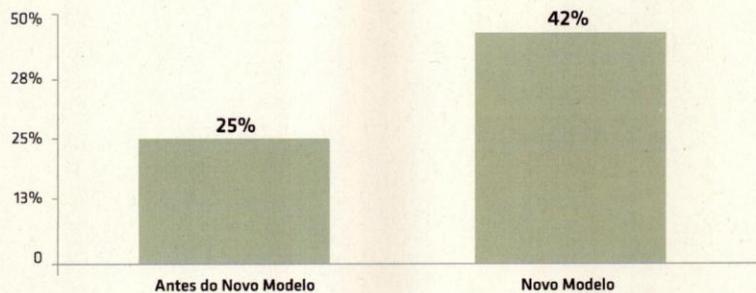
39. LIGAÇÃO DAS SEDES DE CONCELHO À REDE RODOVIÁRIA ESTRUTURANTE (IP E IC)

NÚMERO DE CONCELHOS LIGADOS À REDE RODOVIÁRIA ESTRUTURANTE

ANTES DE 2002	100
2002-2005	25
TOTAL ANTES MODELO	125
NOVO MODELO	53



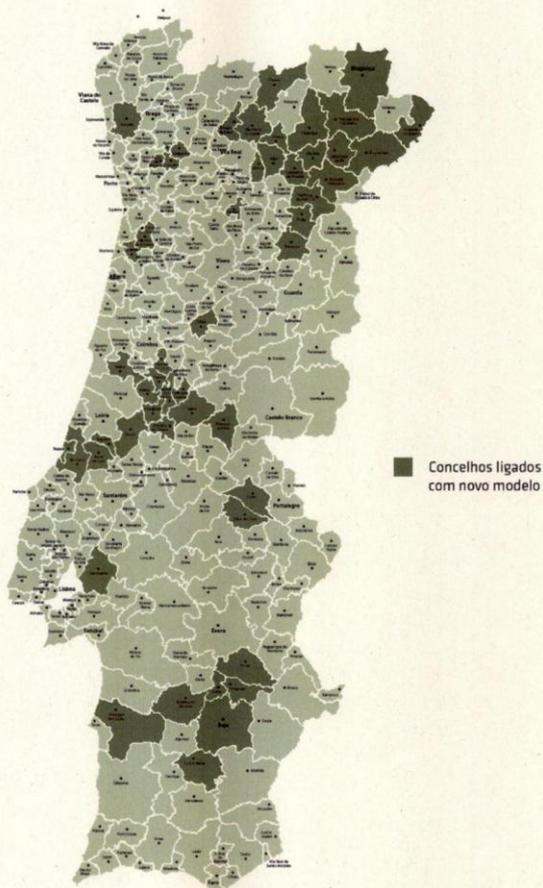
NÚMERO DE CONCELHOS LIGADOS À REDE RODOVIÁRIA ESTRUTURANTE



64 *[Handwritten signature]*

LIGAÇÃO DAS SEDES DE CONCELHO À REDE RODOVIÁRIA ESTRUTURANTE

2012-NOVO MODELO

**Conclusão**

O **Novo Modelo** possibilitou o acesso à rede rodoviária estruturante (Itinerários Principais e Complementares) medido pelo tempo de distância (menos de 10 minutos da sede de concelho à rede) ou a melhoria nesse acesso a 53 municípios, incrementando muito significativamente as suas condições de mobilidade, de bem-estar, conforto e segurança.

Com o **Novo Modelo** aumentou-se em 42% o número de sedes de concelho ligadas à rede estruturante, com qualidade e com tempo de percurso inferior a 10 minutos.

Como se percebe facilmente pelo mapa apresentado, este esforço reforça a coesão territorial e faz justiça a regiões e populações que estiveram sem acessos adequados durante muito tempo.

40. LIGAÇÃO AEROPORTOS

O **Novo Modelo** permitiu interligar todos os aeroportos nacionais com a rede rodoviária estruturante.

Salientam-se os investimentos na interligação do Aeroporto Francisco Sá Carneiro e do Terminal Civil de Beja com a Rede Rodoviária Nacional e com a Rede Transeuropeia de Transportes.

41. LIGAÇÃO PORTOS

O **Novo Modelo** permitiu interligar os portos nacionais com a rede rodoviária estruturante. Salientam-se os investimentos na interligação do Porto de Leixões, Sines, Setúbal e Peniche com a Rede Rodoviária Nacional e com a Rede Transeuropeia de Transportes.

42. LIGAÇÃO FRONTEIRAS

O **Novo Modelo** permitiu interligar todas as principais fronteiras com a rede rodoviária estruturante. Salientam-se os investimentos na interligação das fronteiras de Vilar Formoso, Chaves e Quintanilha, que representam 36% do tráfego, com a Rede Rodoviária Nacional e com a Rede Transeuropeia de Transportes.

O **Novo Modelo** promoveu a aposta na exportação, beneficiando a circulação de pessoas e mercadorias, estimulando a competitividade da nossa economia.

43. CAPITAIS DISTRITO

O novo modelo permitiu interligar, com qualidade, todas as capitais de distrito, com excepção de Portalegre, com a rede rodoviária estruturante. Salienta-se os investimentos



na interligação das capitais de distrito, Bragança, Vila Real e Beja com a Rede Rodoviária Nacional e com a Rede Transeuropeia de Transportes.

44. CONCLUSÃO

As PPP no novo modelo apresentam, objectivamente, um conjunto vasto de melhorias face às concessões lançadas ao abrigo do anterior modelo ou a soluções que implicassem investimento público directo para realizar os mesmos investimentos :

1. **mais riscos alocados ao parceiro privado:** risco de expropriação, risco ambiental, risco de disponibilidade (para além de risco de tráfego, por via dos pagamentos de serviço) e risco de sinistralidade;
2. **menor rentabilidade do parceiro privado:** as TIR accionistas nas novas subconcessões são inferiores às TIR accionistas dos anteriores contratos;
3. **menores desvios:** as razões que relevam para potenciais reequilíbrios foram quase totalmente eliminadas, e a EP,SA já pôde obter até um ganho de 25M€ por ganhos em matéria de soluções de construção; face ao investimento público directo, são conhecidas as dificuldades em gerir adequadamente os desvios em matéria, nomeadamente, de custos de construção;
4. **financiamentos firmes:** face ao investimento público directo que estivesse nesta altura em curso, o financiamento das obras poderia estar em causa, pelas dificuldades do Estado em obter crédito; nas subconcessões, o financiamento está contratado, inclusive a taxas de juro mais favoráveis do que o Estado pode hoje obter no mercado.



DAS RENEGOCIAÇÕES E NOTAS TÉCNICAS DO PRESIDENTE DO INIR, I.P.

O relatório do InIR até dia 20 de Outubro, quase um ano depois de se ter feita a primeira versão não tinha sido analisado em Conselho Directivo;

Que o Sr. Alberto Moreno faltou à verdade reiteradamente à comissão parlamentar, o que não é um bom prenúncio, no que toca à veracidade, para qualquer depoimento por si prestado;

Que o Sr. Alberto Moreno, presidente de um instituto regulador, justifica a sua falta à verdade com um pedido de confidencialidade de um Ministro de uma pasta política;

Que o Sr. Secretario de Estado da Tutela, não atribui credibilidade ao relatório do Sr. Alberto Moreno;

Que o Sr. Secretario de Estado da Tutela, atribui toda a credibilidade à Comissão de Negociações;

Que o Presidente da Comissão de Negociações afirma que as notas técnicas do InIR têm uma gritante falta de qualidade técnica e enfermam de erros grosseiros básicos e fundamentais.

2



Contraditório por parágrafo

8



I. Natureza e âmbito da auditoria

Não se pode deixar de registar que o segundo Relato preliminar ora produzido –que se segue ao primeiro Relato preliminar apresentado em Fevereiro de 2011-, parece ter visto o seu objecto substancialmente alterado, porquanto se anteriormente era intitulado como “Auditoria à gestão e regulação de PPP pelo InIR,IP” e revestiria, segundo os próprios auditores do Tribunal de Contas, a natureza de “auditoria temática à Actividade de Gestão e Regulação por parte do Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias (InIR,IP)”, o documento agora apresentado passou a ser intitulado como “Auditoria ao Modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Sector Rodoviário”.

Este facto merece relevo, porquanto a única entidade efectivamente auditada e questionada no âmbito do trabalho de campo realizado pelos auditores do Tribunal de Contas foi o InIR,IP (por quatro (!) vezes, segundo informa o próprio Relato) e nunca a EP,SA, nem, ao que se sabe pelo próprio Relato, o ex-MOPTC ou o actual Ministério da Economia e Emprego, ou sequer o Ministério das Finanças, entidades que efectivamente poderiam ou podem responder, institucionalmente, representando o Governo, pelo Modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Sector Rodoviário.

Releva referir, aliás, que diversas entidades sendo objecto de várias análises ao longo do primeiro Relato Preliminar, nunca foram ouvidas no âmbito desse trabalho de campo dos auditores do Tribunal de Contas.

Nessa sequência, importa referir que, mesmo para efeitos deste segundo Relato preliminar, que procura actualizar e melhorar o primeiro Relato, a EP,SA ou qualquer outra entidade, como por exemplo a Comissão de Negociação dos Contratos SCUT, com excepção do INIR, voltaram a não ser ouvidas pelos auditores do Tribunal de Contas na sua elaboração, o que não pode deixar de ser registado.

Ora, é surpreendente que, em matéria de metodologia e procedimentos, os auditores do Tribunal de Contas voltem a produzir neste segundo Relato afirmações críticas sobre acções supostamente imputadas a diversas entidades, sem que estas tenham sido ouvidas a esse respeito, em sede de auditoria, tendo sido, algumas, apenas em sede de contraditório, o que não é uma boa prática e fragiliza a qualidade intrínseca da SEGUNDA VERSÃO.

Com esta exposição não se pretende limitar o direito dos auditores do Tribunal de Contas de concretizar as auditorias da forma que julgam mais adequada. Simplesmente se



pretende fazer um juízo crítico das opções tomadas nomeadamente do ponto de vista institucional e do ponto de vista dos procedimentos de auditoria. De facto, como já referido, a meio da elaboração da auditoria ao INIR, IP – que era aliás muito crítica do seu desempenho - o trabalho foi alterado para uma análise do NMGFSR, sem que se retirasse todas as consequências dessa alteração nomeadamente ao nível do trabalho de campo alargando-o aos diferentes intervenientes do sector.

Em termos de procedimentos de identificação factual, alguns comentários exarados no relatório não reproduzem os factos em que se baseiam. E estranha-se que assim não seja, porque face ao número de anos de vigência do anterior modelo e do novo modelo podia-se ter optado por um relato factual, comparativo, para que melhor se percebesse a evolução registada no sector. E os elementos fornecidos, em sede de contraditório da Primeira Versão, seriam uma boa base de trabalho para que os auditores pudessem verificar os factos e com base nessa análise, que teria que ser mais alargada em termos dos intervenientes ouvidos no trabalho de campo, pudessem de facto concluir objectivamente com base nos factos apurados e não com meras percepções.

II. DAS INFORMAÇÕES PRESTADAS PELO PRESIDENTE DO INIR, I.P.

4. Ao longo do Relato (*cf.* pp. 9, 29 e 30) ressaltam insinuações e acusações por parte do representante máximo do INIR, I.P. – que o Tribunal de Contas parece acolher sem questionar ou confirmar – a propósito da suposta interferência da “anterior Tutela” (função que era também por mim exercida) nas respostas apresentadas por aquele Instituto no âmbito da presente auditoria, impondo-lhe, ao abrigo de um alegado procedimento de controlo prévio exigido pela Tutela, a formulação de respostas divergentes ou com omissões relativamente àquelas que o referido Instituto pretenderia oferecer a este Tribunal.

Ora, tais afirmações afiguram-se inteiramente falsas. Nunca, em momento algum, o anterior Secretário das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, ou alguém do meu Gabinete, emanou qualquer ordem ou instrução no sentido de comprimir a autonomia administrativa que é legalmente outorgada ao INIR, I.P., sujeitando-o a um procedimento de controlo prévio relativamente às respostas a produzir no âmbito de processos a correr junto de qualquer Tribunal, e seguramente não o fez quanto a processos despoletados pelo Tribunal de Contas.



5. Aliás, importa ter presente que, nos termos do Decreto-Lei n.º 148/2007, de 27 de Abril, na sua actual redacção, o InIR, I.P. é um instituto público integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, que se encontra sujeito exclusivamente a meros poderes de *tutela* e *superintendência* do Governo (do então Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações).

Neste quadro, e conforme prescreve expressamente a Lei Quadro dos Institutos Públicos, apenas se encontram submetidos a aprovação ou autorização prévia os actos previstos na lei (*cf.* artigo 41.º), não sendo esta a configuração da tutela fora desses casos. O mesmo se diga dos poderes de superintendência legalmente previstos, que apenas suportam a emissão de orientações ou directivas, bem como a solicitação de informações (*cf.* artigo 42.º).

Em qualquer caso, sublinhe-se, o InIR, I.P. e o Governo não se relacionam em termos de hierarquia, que possibilitem a emissão de verdadeiras "ordens", que de resto não existiram com esse intuito. Nessa medida, a sua liberdade de resposta a questões colocadas pelo Tribunal de Contas jamais se encontraria limitada por um correlativo (aqui inexistente) *dever de obediência*, nem poderia nunca ser afastada a responsabilidade que, nos termos da lei, cabe aos titulares dos órgãos daquele Instituto (*cf.* artigo 43.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos).

6. Assentes estes pressupostos legais, as relações entre o meu Gabinete e os responsáveis do InIR, I.P. neste tipo de processos sempre se desenrolaram no âmbito da colaboração técnica informal que é comum e desejável entre os responsáveis de entidades sujeitas a tutela e superintendência do Governo e os técnicos que assessoram os membros do Governo que exercem tais poderes, mas jamais tal colaboração poderá ser confundida com qualquer tentativa de interferência injuntiva do Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações sobre a autonomia de resposta do InIR, I.P. a questões colocadas pelo Tribunal de Contas, autonomia essa que, em qualquer caso, estaria sempre salvaguardada por lei. Saliente-se aliás que esta prática informal era utilizada por iniciativa do Inir que frequentemente solicitava ao meu Gabinete apoio técnico. Tudo o resto não passará de conjecturas e insinuações que **carecem em absoluto de fundamento e demonstração.**

Refira-se aliás, em nome da verdade, que em nenhum momento o Presidente do Inir ou qualquer outro elemento do seu Conselho Directivo expressou, junto do meu gabinete ou do gabinete do Sr. Ministro das Obras Públicas qualquer referencia a tais práticas.

III – Relato

No que concerne ao teor do relato de auditoria enviado por V. Exa. relativo ao modelo de gestão, financiamento e regulação do sector rodoviário e mantendo a referência à estrutura do mesmo importa assim salientar, o seguinte:

Parágrafo 15 - Na sequência do que se referiu acima relativamente ao parágrafo 1., deve ser mencionado que, apesar da natureza e âmbito terem aparentemente sofrido uma refocalização por parte dos auditores do Tribunal de Contas, a verdade é que os objectivos que a SEGUNDA VERSÃO refere são exactamente os mesmos que eram referidos na PRIMEIRA VERSÃO, o que configura uma manifesta inconsistência metodológica, procedimental e técnica entre esses objectivos e a natureza e âmbito atribuídos à SEGUNDA VERSÃO. De facto, dos sete objectivos referidos, cinco são relativos ao desempenho do INIR e apenas dois são referentes a questões gerais associadas ao NMGFSR, e não estão centrados, como deveria ser o caso se os auditores do Tribunal de Contas estivesse efectivamente a avaliar o NMGFSR, na natureza, actividades e resultados do próprio Modelo e do conjunto de entidades que dele fazem parte – o que não é manifestamente o caso nesta auditoria. Ou seja, verdadeiramente, os auditores do Tribunal de Contas não parecem ter resolvido a contradição inerente a uma espécie de abordagem indirecta que entenderam seguir, e que almejava, através da auditoria ao INIR auditar todo o NMGFSR. Julga-se que tal objectivo não foi obviamente alcançado.

Parágrafo 19 - Quanto à metodologia e procedimentos, os auditores do Tribunal de Contas mantêm os princípios e a referência a questionários enviados ao INIR mas relevam agora, adicionalmente, o questionário enviado à Parpública, iniciativa que já tinha sido concretizada aquando da PRIMEIRA VERSÃO, mas de que não havia menção na metodologia.

Parágrafo 20 - A menção à actualização de informação sobre a actividade do INIR para *“evitar o potencial risco de muitas observações proferidas no Relato preliminar relativo ao ano 2010 se encontrarem agora desajustadas da realidade do trabalho entretanto desenvolvido pelo InIR,IP no decurso de 2011”* é muito relevante, porquanto, tendo em

conta a completa mudança na apreciação que os auditores do Tribunal de Contas fazem do trabalho do INIR parece demonstrar que a referida "actualização" serviu para corrigir eventuais erros de análise dos auditores do Tribunal de Contas que o contraditório do próprio INIR tenha vindo tornar evidentes ou, alternativamente, que INIR fez em 2011 tudo o que não tinha feito em 2008, 2009 e 2010, e que os auditores do Tribunal de Contas tanto criticaram. Mas esta situação demonstra bem a importância do trabalho de campo dos auditores, junto das instituições alvo da auditoria, para que se esclareça os factos por vezes incompreendidos pelos relatores numa primeira fase. Ora como já foi relevado anteriormente a mesma oportunidade não foi dada às outras instituições, muito criticadas neste relato, o que fragiliza a qualidade intrínseca da SEGUNDA VERSÃO.

Parágrafo 22 - Os auditores do Tribunal de Contas referem que nesta SEGUNDA VERSÃO é que foram realizadas um conjunto de entrevistas aos diversos responsáveis do INIR, confirmando-se assim que o primeiro Relato preliminar estava incorrecto a este respeito.

Parágrafo 23 - Os objectivos do novo modelo estão claramente definidos na Resolução do Conselho de Ministros nº 89/2007 e dele não constam os objectivos identificados neste ponto do relato.

Parágrafo 24 – Conforme se demonstra, no ponto 4 a 9 dos dados de base, a solução encontrada foi muito positiva, para as contas públicas. Infelizmente os relatores, optam por não ser factuais quando todos os dados estão disponíveis e publicados em documentos oficiais. O que permitiria aferir se o referido impacto foi positivo ou negativo para as contas públicas, conforme nossa sugestão no exercício contraditório anterior.

Reitera-se o afirmado no contraditório do MOPTC à Primeira Versão. Antes da implementação do NMGFSR, o Estado dotava a E.P., S.A., por via do Orçamento de Estado ou por via de outros fundos, nomeadamente comunitários, das transferências financeiras necessárias para fazer face aos compromissos daquela. Assim, em 2003, 2004, 2005 e 2006, antes da implementação do NMGFSR, a E.P., S.A. foi dotada respectivamente de 791, 869, 871 e 830 milhões de euros, ou seja, uma média de 841 milhões de euros anuais. Para além disso havia ainda que ter em conta os compromissos já existentes de pagamento das PPP rodoviárias, que a partir de 2007 orçavam em cerca de 725 milhões de euros, ou seja, mais 574 milhões de euros do que a média de pagamentos realizados às PPP entre 2003 e 2006. Assim, se o Estado mantivesse o mesmo modelo de transferência para a E.P., S.A. dos



montantes necessários a fazer face aos compromissos existentes, teria de transferir anualmente, a partir de 2007 cerca de 1.415 milhões de euros.

A partir da criação da CSR o estado deixou de transferir recursos do orçamento de estado para a EP, que como já referido seriam da ordem dos 1.415 milhões ano, e a EP passou a receber, como receita própria e em contrapartida da utilização da Rede Nacional de Estradas pelos seus utilizadores os montantes de 571, 563, 556, 546 milhões de euros em 2008, 2009, 2010 e 2011 respectivamente. Donde neste ponto os auditores deveriam optar por uma análise factual demonstrando dessa forma os resultados obtidos, ou seja a solução encontrada teve repercussões positivas nas contas públicas reduzindo a receita do ISP, entre 2008 e 2011, em 2236 Milhões de Euros e diminuindo as transferências do OE em cerca de 6.253ME no mesmo período.

Parágrafo 26 – Regista-se muito positivamente que o relato dos auditores refere que o endividamento da EP e as receitas da CSR são inferiores em 830 milhões aos valores que o estado teria que transferir do OE entre 2008 e 2010, o que permitiu uma poupança muito significativa. Actualizando estes dados, de acordo com o ponto 9 dos dados de base verifica-se que o NMGFSR permitiu até 2011 uma poupança aos contribuintes de 6.253 ME.

Também verificamos que os Utilizadores, com o novo modelo, entre 2007 e 2011, contribuíram com 2412 milhões de euros para o financiamento das Estradas de Portugal. Destes, 2236 milhões de euros, foram entregues pelos utilizadores, por via da CSR, a título de contrapartida da prestação de serviços.

Adicionalmente constatamos que a EP se endividou, entre 2007 e 2011, em 2571 milhões de euros.

Mesmo que se considerasse que a CSR é parte integrante do ISP, tese que ficou irremediavelmente comprometida com o OE de 2012, em que há um crescimento dos valores da CSR sem contrapartida de uma diminuição do ISP, e mesmo que se considerasse que o endividamento da EP seria liquidado pelos contribuintes e não pelas receitas futuras da empresa, o novo modelo permitiria ainda apurar uma poupança global, face ao anterior, no período 2007-2011, de 1447 milhões de euros.

Parágrafo 27 – Apesar da evolução registada pelos auditores que entre a Primeira e a Segunda Versão limitaram o conceito de contribuintes a “contribuintes que abastecem as suas viaturas”, a verdade é que a CSR é paga pelos utilizadores das rodovias que, para



poderem circular nessas estradas, têm necessidade de abastecer as suas viaturas com combustível rodoviário. A CSR – os auditores do Tribunal de Contas não o ignoram certamente – configura a aproximação pragmática e possível, para a totalidade da rede rodoviária nacional, ao princípio do utilizador-pagador, defendido e adoptado na União Europeia, já que os contribuintes cujos impostos financiam o Orçamento de Estado mas que não têm viatura, não pagam um cêntimo a título de CSR, e os utilizadores das rodovias (e portanto maiores consumidores de combustível rodoviário, e que podem não ser contribuintes nomeadamente, os cidadãos e as entidades colectivas não nacionais e sem actividade económica no país) pagam proporcionalmente à utilização que fazem das rodovias. Quando comparada, por exemplo, com a Contribuição Audiovisual (incluída na factura da electricidade) ou com a taxa de recolha de resíduos sólidos (incluída na factura de abastecimento de água), a CSR tem uma relação mais adequada e assegura uma proporcionalidade directa com o serviço prestado.

Efectivamente, a CSR, criada através da Lei n.º 55/2007 de 31 de Agosto, é uma receita, contrapartida do serviço prestado pela EP a todos os utilizadores das estradas portuguesas, que ao contrário das transferências orçamentais, fixadas anualmente em função da conjuntura, varia em função do nível de consumo dos combustíveis em causa e consequentemente da utilização da Rede Rodoviária Nacional com um nexo de causalidade inegável. Reforça-se assim o princípio do utilizador-pagador, através de um mecanismo expedito que constitui a melhor aproximação possível, na conjuntura actual e com os meios tecnológicos disponíveis, à efectiva prestação de serviço por parte da EP.

A lei que institui a CSR é absolutamente clara ao definir esta como contra-prestação ou a contra partida de um serviço e é completamente errado que o pagamento feito por cada utilização de combustíveis se possa confundir, de forma alguma, com a prestação de qualquer contribuinte. Esta análise é reforçada pelo Orçamento de Estado de 2012, que aumenta os valores da CSR, actualizando-os pelo IPC e mantém inalterados os valores do ISP, demonstrando que o legislador diferencia claramente a CSR do ISP e que a CSR não é uma parte do ISP.

Refira-se também a contradição dos relatores com o referido correctamente no parágrafo 243 que “...passar a ser financiada com receitas próprias que lhe advêm da cobrança daquela taxa (CSR). A EP deixou por isso de pertencer ao “universo PIDDAC”...” e parágrafo 244 em que é afirmado que “...o financiamento daquela empresa, através da referida



contribuição, tem como contrapartida a utilização da rede rodoviária nacional, em função do nível de consumo dos combustíveis.”

Parágrafo 28 – Como evidenciado no Caso Base da EP, elaborado pela KPMG, em anexo, na sua versão de Fevereiro de 2011, no período de vida útil das infraestruturas rodoviárias da EP a receita da CSR e das portagens da EP é suficiente para fazer face a todos os seus compromissos, nomeadamente todos os seus custos de funcionamento, a amortização integral de todos os investimentos já realizados, a conservação e manutenção das estradas com níveis de serviço exigentes, o investimento em grandes reparações e ainda a liquidação integral de todo o endividamento contraído na fase inicial pela empresa. É isso mesmo que nos diz os resultados da EP, que de uma forma muito consistente têm vindo a melhorar muito significativamente de ano para ano, atingindo, em 2011, 142 Milhões de euros. Este registo permite mesmo, de forma surpreendente, evidenciar que a EP, em 2011, foi a empresa que mais lucros deu ao estado português. O endividamento não é consequência de insuficiência de receitas, mas sim consequência de um desfasamento entre o ciclo financeiro e o ciclo económico, que obriga a EP, numa fase inicial, a endividar-se e na fase seguinte libertar, através dos utilizadores da rede nacional de estradas, os recursos necessários para liquidar integralmente as suas responsabilidades, sem solicitar ao OE ou aos contribuintes recursos adicionais.

Parágrafo 29 – Mais uma vez os relatores não se baseiam em factos mas sim em suposições para sustentarem que o prémio de risco exigido pelos financiadores aumenta com o facto do concedente passar a ser a EP e não o Estado. Este facto ainda é mais surpreendente quando já no anterior contraditório se demonstrou factualmente que tal suposição não é correcta. Reitera-se o afirmado no anterior contraditório. Como é bem patente nos contratos de concessão directa do Estado que prevêm expressamente a sua passagem a subconcessões por mero acto de vontade do Estado, como é o caso da Concessão Douro Litoral e Túnel do Marão, através de ato administrativo, sem qualquer impacto nos prémios de financiamento ao qual a Concessionária e os bancos financiadores já deram o seu acordo.

Acresce, ainda evidenciando de forma mais óbvia a falta de suporte da afirmação dos auditores, de que as Taxas Internas de Rentabilidade (TIR) accionista exigidas pelas subconcessionárias da E.P, S.A, (que determinam o prémio de risco dos capitais próprios das concessionárias) no âmbito do NMGFSR, com uma média de 9,18%, se situaram

2



claramente abaixo das TIR accionistas contratadas nas concessões SCUT do Estado (antes do NMGFSR), com uma média de 10,96%, como demonstrado no ponto 10 dos dados de base. Ou seja, os factos mais uma vez demonstram de forma categórica que o relato dos auditores se baseia em meras teorizações não confirmadas pela realidade. A realidade é que as remunerações exigidas pelos accionistas financiadores das subconcessões da E.P., S.A. no âmbito do NMGFSR são inferiores às exigidas pelos accionistas das concessões directas do Estado em regime SCUT.

Se, por contratar com a EP em vez de contratar com o Estado, o perfil de risco se agravou assim tão substancialmente, como explicam os auditores do Tribunal de Contas que tenha sido possível obter nas subconcessões condições financeiras apesar de tudo mais vantajosas?

Ou seja, os factos evidenciam que o prémio de risco exigido diminui com o NMGFSR que é exactamente o contrário do que é referido na Segunda Versão. Salienta-se mais uma vez que os auditores não são capazes de apresentarem um exemplo factual que possa sustentar a afirmação feita no relato.

Parágrafo 30 - Contrariamente ao referido pelos auditores do Tribunal de Contas, e conforme está demonstrado nos nossos comentários ao parágrafo 29, o prémio de risco exigido pelos financiadores pelo facto de o Concedente das subconcessões ser a EP e não o Estado, não aumentou. Aparentemente, a única sustentação que os auditores do Tribunal de Contas encontram para fazer esta afirmação é uma nota da Parpública, de Maio de 2010, em que se afirma que, no caso das concessões ex-SCUT renegociadas, o Estado continuou como concedente para não incorrer em custos financeiros agravados. Ocorre que, no âmbito do processo negocial, e em face da crise financeira mundial, o Estado optou por alterar de forma o mais minimalista possível os contratos de concessão (inclusive abandonando qualquer perspectiva de prolongar os contratos de concessão como forma de diminuir encargos), evitando assim mexer nos contratos de financiamento já existentes e mantendo-se como concedente, sob pena de, não o fazendo, ver algumas entidades financiadoras abandonarem os sindicatos bancários, não por meras razões de percepção de perfil de risco, mas por razões substantivas: por um lado, as condições financeiras com que essas entidades financiadoras estavam comprometidas eram muito inferiores às que já se praticavam no mercado em 2009 e principalmente em 2010, e por outro lado muitas dessas entidades financeiras estavam em dificuldades nos mercados financeiros e pretendiam desesperadamente reduzir crédito, pelo que teriam aproveitado qualquer oportunidade



para sair. A SEGUNDA VERSÃO simplesmente omite todo este contexto para concluir apressadamente como sendo um facto indesmentível aquilo que é apenas uma percepção não confirmada pelos factos.

Parágrafo 31. Conforme é afirmado correctamente pelos auditores do Tribunal de Contas, a crise financeira internacional veio implicar uma menor oferta de crédito por parte dos financiadores, no entanto, adicionalmente importa referir, que todas as PPP rodoviárias têm o seu financiamento contratado com *spreads* sobre o indexante Euribor, conforme referido no ponto 11 dos dados de base, muito inferiores ao *spread* dos empréstimos no âmbito do Programa de Assistência Financeira a Portugal, e aos *spread* dos empréstimos nos mercados primário e secundário a Portugal, em todos os prazos. Assim, está factualmente demonstrado que se fosse o Estado Português a contratar ou a renovar financiamento público para estas obras, as condições seriam mais desfavoráveis do que as existentes.

Adicionalmente, conforme referido no ponto 13 dos dados de base, as PPP rodoviárias trouxeram financiamento externo à economia portuguesa pois 51% do financiamento destas concessões é assegurado pela banca internacional o que nesta fase é impossível de obter para a nossa economia.

Importa também aqui voltar a fazer uma comparação entre a média das maturidades das dívidas contratadas nas 7 subconcessões lançadas pela EP, que é de 22,7 anos, inferior às das 7 SCUTS, contratadas pelo Estado, que é de 24,7 anos, conforme referido no ponto 12 dos dados de base.

Pode-se então concluir que embora se verifique ultimamente uma acentuada degradação no custo de acesso a financiamentos bancários, a dívida contraída para o programa de subconcessões tem taxas muito atractivas, com percentagens altas de financiamento da banca internacional e com maturidades impossíveis de repetir no curto prazo.

Parágrafo 36 – Os auditores do Tribunal de Contas referem que “o facto de estas PPP serem pagas, essencialmente, em função da disponibilidade das infraestruturas e não da sua utilização,...”. Ora se verificarmos o ponto 14 dos dados de base concluímos que esta frase dos auditores não se confirma, No novo modelo, os pagamentos previstos no caso base das subconcessões, são pagamentos em função da disponibilidade das estradas e pagamentos de serviço em função do tráfego verificado.



Os pagamentos de serviço (em função do tráfego) são bastante significativos. No caso da Subconcessão Algarve, o pagamento, previsto no caso base, é feito exclusivamente por serviço. No caso da Concessão Túnel do Marão, e das Subconcessões Baixo Tejo e Baixo Alentejo a maioria dos pagamentos, previstos no caso base, são feitos em função do tráfego 60%, 64% e 61%, respectivamente.

Nos restantes casos, Subconcessão Transmontana, Douro Interior, Litoral Oeste e Pinhal interior, os pagamentos por tráfego, representam no caso base, 37%, 11%, 24% e 22%, respectivamente.

Podemos portanto concluir que em 4 das oito novas concessões os pagamentos por tráfego são claramente superiores aos pagamentos por disponibilidade. Nas restantes 4 subconcessões os pagamentos são relevantes em 3 concessões, variando entre, aproximadamente, uma proporcionalidade de 2 para 1 e 3 para 1. Apenas numa concessão se pode inferir que o pagamento é essencialmente por disponibilidade.

Constata-se assim e que a EP passou para as concessionárias não só o risco de tráfego, mas também o risco de disponibilidade (nível de serviço, condições de acesso, segurança e circulação, e níveis de qualidade).

De forma a ilustrar como o pagamento de disponibilidade não é fixo, e tem risco associado, refira-se que só apenas relativamente à componente “condições de acesso” e de “segurança”, uma vez que as deduções relativas às “condições de circulação”, que abrangem o nível de serviço ainda não foram calculadas pelo INIR, os pagamentos do 2.º semestre de 2010 tiveram uma penalidade de 1,6M€.

Curiosamente os relatores não referem o facto de o INIR ainda não ter implementado uma metodologia para monitorizar, de forma eficaz, o regime de disponibilidade e as penalidades associadas.

Parágrafo 39. Os auditores do Tribunal de Contas referem que este modelo potencia a escolha de projectos menos prioritários, nunca explicando o que tal significa, embora, no parágrafo 40 refira que também lhe cabe a apreciação da prioridade dos investimentos públicos. Refira-se que a EP apresentou ao TC todos os estudos de carácter económico, incluindo o Comparador do Sector Público, que permitem avaliar o ‘*value for the money*’ dos concessões lançadas e em nenhum deles existe qualquer limitação quer do ponto de vista de prioridade, face a outras vias que a EP tem ainda de fazer, quer do ponto de vista da vantagem da escolha do modelo de PPP face à contratação directa pela EP. O auditores



do Tribunal de Contas omitem mesmo qualquer referência á situação financeira europeia, que por si só, é condição suficiente para evidenciar que se se tivesse optado pela concretização destas infraestruturas por contratação directa, a sua exequibilidade estaria neste momento em causa e os sobrecustos de financiamento seriam muito significativos.

Parágrafo 41 - Considerando que este parágrafo sintetiza os anteriores parece-nos que deverão ser precisadas algumas das conclusões, à luz dos factos já apresentados:

- a) Conforme referido no ponto 4 a 9 dos dados de base, face à diminuição das transferências dos contribuintes para a Estradas de Portugal e face ás responsabilidades do Estado, que foram transferidas para a EP, com as suas concessões, esta tem que recorrer ao endividamento para satisfazer esses compromissos, nomeadamente com as concessões SCUT. Assim, a EP, para fazer face a estes compromissos endividou-se, entre 2007 e 2011, em 2.571M€.

Os encargos líquidos que a EP pagou às concessionárias do Estado, no mesmo período, 2007-2011, foi de 3.127M€.

Ou seja, o endividamento da EP é inferior ao saldo dos montantes por si pagos e recebidos, por conta do estado, das concessões directas do estado, em 556M€.

Se a EP não tivesse essa responsabilidade, por conta da transferência de activos que vão gerar receita no futuro, quando as actuais concessões terminarem, fazer face, no presente, em nome do estado, aos encargos líquidos, a Estradas de Portugal estaria a libertar recursos e teria endividamento zero.

Simultaneamente, os contribuintes, no período 2007-2011, pouparam, 6.253M€.

Também verificamos que os Utilizadores, com o **Novo Modelo**, entre 2007 e 2011, contribuíram com 2.412M€ para o financiamento das Estradas de Portugal. Destes, 2.236M€, foram entregues pelos utilizadores, por via da CSR, a título de contrapartida da prestação de serviços.

Mesmo que se considerasse que a Contribuição do Serviço Rodoviário (CSR) é parte integrante do Imposto Sobre Produtos Petrolíferos (ISP), tese que ficou irremediavelmente comprometida com o OE de 2012, em que há um crescimento dos valores da CSR sem contrapartida de uma diminuição do ISP, e mesmo que se considerasse que o endividamento da EP de 2.571M€ seria liquidado pelos contribuintes e não pelas receitas futuras da empresa, o **Novo Modelo** permitiria



ainda apurar uma poupança global, face ao anterior, no período 2007-2011, de 1.447M€.

Assim, se considerarmos a dívida contraída em 2006 o endividamento da EP até 31 de Dezembro de 2011, é de 2.631 milhões de euros, o que demonstra dois factos que esta versão do Relatório do Tribunal de Contas ignorou:

1 – Os contribuintes deixaram de financiar a EP, via Orçamento de Estado, e por esse facto, os contribuintes pouparam 6.253M€.

2 – A EP está mais eficiente e dispõe de outras receitas directas dos utilizadores, que permitiu endividar-se, neste período num montante claramente inferior ao esperado em cerca de 1.447M€.

- b) Quanto ao alegado aumento dos prémios de risco referido pelos auditores do Tribunal de Contas, o mesmo não corresponde à realidade, conforme referido no ponto 10 dos dados de base. Relembre-se que relativamente às 7 subconcessões lançadas e contratadas directamente pela EP e para claramente ilustrar que a afirmação de que o prémio de risco exigido pelos financiadores aumentou nas subconcessões não é correcta, importa referir que a média da Taxas Internas de Rentabilidade (TIR) accionista, exigidas pelas subconcessionárias à EP (que determinam o prémio de risco dos capitais próprios das concessionárias) é de 9,18%, inferior à média da Taxas Internas de Rentabilidade (TIR) accionista contratadas pelo Estado nas 7 anteriores SCUT, que é de 10,96%.
- c) Referem também os auditores do Tribunal de Contas que terá ocorrido um *“aumento do nível de exposição financeira e de risco do Estado nas PPP que contratualiza, já que, no actual contexto, os bancos financiadores passam a transferir riscos comerciais para o Estado, exigem cláusulas contratuais de compensação por alteração de circunstâncias, aumentam as suas garantias, reduzem as maturidades dos empréstimos, aumentam os “spreads” e os honorários.”* Esta afirmação dos auditores não corresponde à realidade verificada nas subconcessões, uma vez que as condições de financiamento contratadas se mantêm inalteradas, o risco de financiamento foi transferido para o parceiro privado. Realça-se ainda que as subconcessões, cuja contratação foi contemporânea da mais profunda crise financeira mundial do último século, permitiu a contratação de financiamentos para os próximos 20 anos, com spreads inalteráveis, e conforme

já foi acima referido, estes situam-se entre os 1,60% e 2,75% sobre a taxa Euribor, muito inferiores a qualquer alternativa que possa ser considerada, e que face às circunstâncias actuais, são praticamente inexistentes. A título meramente ilustrativo refira-se que para operações a 10 anos, a taxa praticada, nestes dias, no mercado secundário é de 13,7%, o que revela bem a inconsistência da afirmação proferida pelos auditores do Tribunal de Contas.

Acresce ainda, que nem relativamente às maturidades dos empréstimos da banca comercial, as afirmações dos auditores estão factualmente correctas, uma vez que as subconcessões foram contratadas com uma maturidade média de 22,7 anos, quando as concessões SCUT tinham sido contratadas com uma maturidade média de 24,7 anos, o que no contexto em causa dificilmente se pode considerar uma degradação assinalável.

- d) Referem também os auditores do Tribunal de Contas que ocorreu *“transferência do risco de tráfego para a E.P, S.A, que passa a beneficiar das receitas de portagem, em troca de um pagamento de disponibilidade, proporcionando às concessionárias uma renda, independentemente do tráfego verificado nas respectivas vias”*, criticando também o *“...regime de subconcessão, baseado essencialmente em pagamentos por disponibilidade, que funcionam, na prática, como rendas para as concessionárias, independentemente dos cenários de tráfego”*. Sobre a relevância do risco de disponibilidade, a desvalorização que os auditores do Tribunal de Contas sistematicamente fazem do mesmo não está suficientemente sustentada, tal como se esclarece nos comentários aos parágrafos 93 a 95. e 98. Relativamente ao regime de subconcessão, relembra-se mais uma vez os auditores do Tribunal de Contas de que as subconcessões foram contratadas com remuneração de disponibilidade e remuneração de serviço, esta última directamente indexada ao tráfego, sem bandas mitigadoras, e que a remuneração de serviço, conforme referido no ponto 14 dos dados de base, é muito significativa. Por exemplo, no caso da Subconcessão Algarve, o pagamento, previsto no caso base, é feito exclusivamente por serviço. No caso da Concessão Túnel do Marão, e das Subconcessões Baixo Tejo e Baixo Alentejo a maioria dos pagamentos, previstos no caso base, são feitos em função do tráfego 60%, 64% e 61%, respectivamente. Nos restantes casos, Subconcessão Transmontana, Douro Interior, Litoral Oeste e Pinhal interior, os pagamentos por

tráfego, representam no caso base, 37%, 11%, 24% e 22%, respectivamente. Pelo que se pode concluir que a afirmação de que se trata de “rendas” está factualmente equivocada, como qualquer observação aos casos bases, anexos aos Contratos de Subconcessão, poderá facilmente comprovar.

- e) Quanto à afirmação de *“uma maior participação do cidadão/contribuinte no financiamento global do sistema de gestão rodoviária, com o pagamento generalizado por parte de todos os contribuintes/consumidores de combustível na CSR”*, apenas voltamos a afirmar e esclarecer que com o NMGFSR, a criação da CSR, e o direito ao recebimento das portagens por parte da EP, se reforça o princípio do utilizador-pagador, por contra posição do princípio contribuinte-utilizador, pelo que não se compreende como os auditores insistem nesta tese, uma vez que são os utilizadores que financiam o sistema rodoviário, e não os contribuintes, nomeadamente todos aqueles que não têm viatura ou não utilizam a estrada.

E, mesmo que a opinião dos auditores pudesse estar correcta, que a CSR era paga pelos contribuintes e não pelos utilizadores, nunca poderia ser usada a expressão referida de *“uma maior participação do cidadão/contribuinte”*, uma vez que, conforme acima demonstrado, a CSR neste 4 anos é de 2.236M€, e a manter-se o modelo anterior, estes pagariam 6.253M€..

Parágrafo 42. Neste parágrafo não podemos deixar de refutar a afirmação de que os indicadores económicos constantes dos estudos feitos, são indiferentes para a conclusão do relato. No nosso entendimento essa é uma das lacunas principais da análise que foi feita, a qual incidiu especialmente nas questões financeiras e descurou as questões económicas na avaliação de projectos, quando é sabido que o próprio financiamento exige o estudo dessa vertente, sendo essencial, por exemplo, para obter comparticipações comunitárias, como as que a EP se está a candidatar em alguns destes projectos.

Parágrafo 50 – Antes do Novo Modelo, as funções de autoridade rodoviária, de planeamento, de concedente, de operação, conservação, concepção, construção, fiscalização, regulamentação, regulação, etc., era exercida pela EP. Com o novo modelo, houve uma separação de funções, concentrando-se as funções de regulação, planeamento, regulamentação, fiscalização e concedente no Inir, com um estatuto semelhante a tantos



outros reguladores sectoriais, IRAR, InCi, INAC, IMTT, etc. E a EP passou a concentrar as funções de gestão de contratos, concepção, construção, financiamento e operação da Rede Rodoviária Nacional.

Infelizmente, este passo tantas vezes reclamado como boa prática nos documentos do TC não merece nenhuma referencia.

Parágrafo 55 – Os auditores do Tribunal de Contas dão grande relevo ao estudo da KPMG elaborado para a EP, sobre a Subconcessão do Douro Interior, que o classifica como um projecto deficitário do ponto de vista financeiro. Acontece que a auto-sustentabilidade financeira não releva para efeito do apuramento do *value for money*, enquanto comparação entre a realização do investimento directamente pelo Estado e a sua realização por um parceiro privado. O Douro Interior completa uma parte importante do IP2 e do IC5, dois itinerários previstos há 30 anos no PRN, e que não são, nem nunca serão portajados, por não terem a natureza de auto-estradas, logo por natureza são sempre estradas deficitárias. Não pode ser este o critério para decidir se se realiza um investimento público, nem se julga aceitável que o TC dê a entender que é assim que as decisões de investimento público devem ser tomadas. Não é assim em nenhuma parte do mundo, ou então os Estados só investiriam em actividades lucrativas e nunca em serviço público.

Parágrafo 61. As concessões sem receitas associadas ou cujas extensões portajadas são limitadas não geram receitas que permitam a sua auto sustentabilidade financeira, mas obviamente não pode ser esse o critério de realização de investimentos públicos, em bens de natureza pública ou semi-pública, que só aos Estados cabe realizar.

Parágrafo 80 - Os auditores do Tribunal de Contas mencionam que as portagens nas SCUT Costa de Prata, Grande Porto e Norte Litoral só se iniciaram em 15-10-2010, quando estavam previstas para 01-07-2010, *“em resultado da indefinição quanto aos termos em que as portagens seriam cobradas, nomeadamente quanto à forma de pagamento e critérios de atribuição de isenções e descontos a aplicar”*, como se refere no segundo Relato preliminar.

Ora em 01-07-2010, as renegociações com as concessionárias já tinham sido concluídas e já tinham sido já publicadas as bases das concessões alteradas, e a legislação essencial com vista à operacionalização do sistema de identificação electrónica de veículos (Portarias nº314-A/2010 e nº314-B/2010, de 14 de Junho) estava também publicada. Em suma, o



sistema de portagens electrónicas estava tecnicamente pronto a funcionar em todas as suas vertentes.

Foram razões de última hora, de ordem político-legislativa, ao nível da Assembleia da República, relacionadas com a decisão relativa à não obrigatoriedade do Dispositivo Electrónico de Matrícula (DEM), que veio a materializar-se na publicação da Lei nº46/2010, de 7 de Setembro, e a imposição, por parte da Oposição, da aplicação do princípio da universalidade da introdução de portagens em todas as SCUT, com a atribuição de isenções e descontos a utilizadores locais, que motivou aquele adiamento.

Parágrafo 82 - Os auditores do Tribunal de Contas referem-se, de novo, a CSR como imposto rodoviário, o que não corresponde ao actual quadro legal, como se comprova pelo facto de, em 2012, a CSR ter sido incrementada sem que ocorresse qualquer ajustamento no ISP.

Parágrafo 83 e 84 – Não se conhece qual o estudo em que os auditores do Tribunal de Contas se baseiam para afirmar que serão os contribuintes que pagarão os encargos das concessões. Conforme referido no ponto 2 dos dados de base, a EP e a KPMG, calcularam as projecções dos fluxos financeiros do **Novo Modelo** (2007), até 2050, que evidenciam que as receitas da EP são superiores aos seus custos, em cerca de 44.600M€. Adicionalmente, conforme referido no ponto 28 dos dados de base, o Business Plan da EP demonstra inequivocamente que com a reversão das concessões do estado, no termo dos actuais contratos, liquida em 8 anos todo o seu endividamento. Os contribuintes, face à actual conjuntura financeira, podem vir a ser chamados para garantir os empréstimos à EP, mas todos os estudos conhecidos evidenciam que esta empresa detém os activos necessários para gerar as receitas adequadas a assegurar o seu normal funcionamento, liquidar todo o seu endividamento e remunerar os seus accionistas.

Parágrafo 86 - Quando os auditores do Tribunal de Contas referem que “o Estado não efectuou a avaliação do conjunto dos custos associados à renegociação dos contratos” SCUT, nomeadamente em matéria de externalidades ambientais, desvios de tráfego, aumento de sinistralidade, impactos económicos e sociais, importa recordar que no ponto 256 os próprios auditores do Tribunal de Contas criticam a decisão da EP com base numa “suposta viabilidade em critérios económicos, sociais e ambientais”, a propósito dos estudos de viabilidade das novas subconcessões, deixando claro que em seu entender deveriam prevalecer os critérios meramente financeiros. Não se entende esta dualidade na

avaliação da informação relevante. De qualquer modo, a introdução de portagens nas concessões Costa de Prata, Grande Porto e Norte Litoral foi objecto de análise específica, e os respectivos relatórios estiveram publicados no site do MOPTC desde 2006.

Parágrafo 90 - Os auditores do Tribunal de Contas referem neste ponto que as Concessionárias “aproveitaram” para fechar processos de REF pendentes na negociação das Portagens SCUT, o que não corresponde à realidade. Qualquer pedido de REF deve ser apreciado pelo Concedente e, havendo razões subjacentes objectivas, o respectivo adiamento, apenas pelo adiamento, não interessa ao Concedente.

Quando se iniciaram as negociações existiam 5 pedidos pendentes de REF's relativos às fases de construção das Concessões Costa de Prata e Grande Porto (2001 e 2002 na Costa de Prata e 2004 no Grande Porto), que atingiam cerca de 565 M€ e eram devido a atraso nas expropriações, que eram responsabilidade do Estado, a imposições ambientais e a decisões unilaterais do concedente que exigiu alternativas de traçado a corredores anteriormente aprovados (Lote 4 - Angeja / Estarreja da Concessão Costa da Prata, e Variante à EN105 da Concessão Grande Porto), com custos de construção superiores aos contratados, provocando também atrasos na execução da obra, que geraram também sobrecustos não previstos, bem como perda de receitas para a concessionária. Estes pedidos foram efectuados pelas concessionárias entre 2003 e 2007. Estes processos, que vinham pois desde 2001, foram fechados em 2009 no âmbito da negociação efectuada, no valor de 151M€, muito abaixo do valor inicialmente reclamado.

Quanto à afirmação dos auditores do Tribunal de Contas quanto à eliminação do “risco de tráfego, pelo facto de trocarem receitas baseadas em contagens de tráfego, que estavam abaixo do caso base (Grande Porto e Costa da Prata) por rendas estáveis no conceito de disponibilidade em consonância com o caso base”, tal afirmação não é exacta.

Por um lado, a classificação que os auditores do Tribunal de Contas fazem do risco de disponibilidade como sendo de muito menor magnitude e efeito do que o risco de tráfego carece de prova.

Também é preciso lembrar que o risco de tráfego nas ex-SCUT era um risco muito mitigado. O risco de tráfego assumido pelas concessionárias nos regime SCUT não tinha a mesma dimensão e relevância do que assumido nas operações concessionadas no regime designado como de “portagem real”. Ao contrário do que se verifica nesses casos, em que há uma relação proporcional directa entre as variações da procura da procura e as

variações da receita, no regime SCUT, através de um mecanismo de bandas de tráfego e diferentes tarifas associadas, há um amortecimento do efeito de comportamento de procura na receita da concessionária.

Por outro lado, considerando que nas concessões SCUT a receita é integralmente paga pelo Estado, há de facto uma partilha de risco de tráfego entre o Estado e a concessionária, e não uma assunção integral deste risco pela concessionária. Este efeito mitigador do mecanismo das bandas tem importância significativa e essa limitação do risco de procura efectivamente assumido pelas concessionárias deve ser devidamente tomada em conta na apreciação da alteração da matriz de risco.

Parágrafo 91. e restantes sobre renegociações

Globalmente em relação ao processo negocial, vale a pena tecer os seguintes comentários:

Em face das asserções e conclusões avançadas pelo Tribunal de Contas, e nomeadamente por ser feita referência à suposta “posição enfraquecida” do Estado, impõe-se uma clarificação também quanto ao enquadramento das negociações encetadas com vista à harmonização das concessões do Estado com o NMGFSR e que conduziram à implementação de modelos de disponibilidade e, no caso das concessões SCUT, à introdução de um regime de cobrança efectiva de taxas de portagem aos utilizadores.

1. Antes de mais, importa deixar claro que, de um ponto de vista procedimental, as modificações contratuais operadas devem ser enquadradas como alterações de parcerias público-privadas, na vigência dos respectivos contratos, sujeitas aos procedimentos estabelecidos no Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, na redacção conferida pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho.

Concretamente, e nos estritos termos prescritos naquele diploma legal, foi nomeada uma comissão de negociação, incumbida da condução das negociações com os parceiros privados (*cf.* artigos 14.º e seguintes). Foi, então, a essa comissão de negociação que, conforme legalmente fixado, coube exclusivamente, nesse âmbito e para esse efeito, a representação do parceiro público (*i.e.*, do concedente Estado português), que culminou na submissão de relatórios finais (acompanhados das minutas das alterações contratuais propostas) à consideração dos Ministros das Finanças e da Tutela sectorial.

É este, pois, o pano de fundo das negociações sob escrutínio, no contexto das quais, à luz do procedimento legal consagrado e vigente, não se prevê a intervenção directa do InIR, I.P..

2. Uma segunda palavra para esclarecer a verdadeira razão pela qual se poderá considerar que nas negociações ora em causa, conforme sublinha o Tribunal de Contas, o Estado se encontraria **"enfraquecido do ponto de vista negocial"** (cfr. n.º 91, p. 21).

Na verdade, e ao contrário do que se sugere no Relato, o enfraquecimento da posição negocial do parceiro público na situação em apreço não foi decorrência, em primeira linha, dos contornos específicos dos contratos visados ou de exigências extraordinárias daquelas concessionárias. Decorreu antes da verificação de dificuldades com que sempre se depara o contraente público na implementação e execução de modificações de sua iniciativa, ainda que posteriormente consensualizadas, em contratos plenamente válidos e em vigor, no quadro dos quais as concessionárias se propuseram a contratar e adquiriram os correspondentes direitos.

Por outras palavras, o Estado encontrava-se tão enfraquecido como em qualquer outra situação de alteração contratual, vendo-se forçado a "compatibilizar" os seus objectivos unilaterais com os direitos adquiridos dos seus parceiros privados.

A alternativa seria a da execução imposta, forçada, desses objectivos, que responsabilizaria o Estado, em sede de reposição do equilíbrio financeiro dos contratos, em termos mais prejudiciais, que resultariam na atribuição às concessionárias de indemnizações de montante incalculável, mas seguramente muito assinalável, isto para além de desencadear o risco de reembolso antecipado dos financiamentos em curso.

3. Finalmente, é fundamental que se proceda, de uma vez por todas, a um correcto enquadramento jurídico da *adjudicação* às concessionárias (ex-)SCUT da prestação do serviço de cobrança de portagens.

A este respeito, subscreve o Tribunal de Contas o entendimento de que as **"condições** [da prestação deste serviço] **foram negociadas através de ajustes directos, sem recurso a procedimento competitivo"** (cfr. n.º 91, p. 21), configurando **"uma nova oportunidade de negócio"** (cfr. n.º 101, p. 22) para as concessionárias. Esta leitura não corresponde, porém, à configuração jurídica da prestação do serviço em causa e tem implícita, como se verá, uma errada caracterização do próprio objecto (originário) das concessões SCUT.

4. Com efeito, a cobrança de portagens não é uma realidade nova no quadro dos contratos de concessão em regime SCUT, na medida em que o objecto dessas concessões *integrava já o serviço de cobrança de portagens*, apenas com a *nuance*, relativamente ao

modelo de portagens reais, de, como admite o próprio Tribunal de Contas, “o **Estado se substitui[r] ao utilizador no pagamento da portagem**” (cfr. n.º 285, p. 60).

Assim sendo, e ao contrário do que se sugere no Relato, cada uma das concessionárias adquiriu, efectivamente e em termos competitivos (por concurso público internacional), o direito à exploração da respectiva auto-estrada em regime de cobrança de portagens. O direito a cobrar portagens, ao Estado ou ao utilizador, integra, pois, o *exclusivo* que lhes foi concedido *inicialmente* e que não lhes poderia ser retirado unilateralmente pelo Estado sem a necessária indemnização (adiante-se, de quantificação e dimensão particularmente imprevisíveis) — o que é bem diferente de se tratar de uma adjudicação superveniente mente “*imposta pelas concessionárias*”, como se chega a insinuar (cfr. n.º 101, p. 23).

As modificações introduzidas devem, assim, e antes de mais, enquadrar-se âmbito do *ius variandi* que sempre assiste ao contraente público nos contratos que celebra, com vista à maximização do interesse público subjacente e em respeito do objecto e do equilíbrio financeiro dos contratos.

5. Num outro plano, as vicissitudes contratuais introduzidas em sede negocial sempre teriam de se considerar, nos termos do n.º 1 do artigo 5.º do Código dos Contratos Públicos, excluídas da aplicação das disposições da Parte II desse Código, que não se dirige “à formação de contratos a celebrar por entidades adjudicantes cujo objecto abranja prestações que não estão nem sejam susceptíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, designadamente em razão da sua natureza ou das suas características, bem como da posição relativa das partes no contrato ou do contexto da sua própria formação”. Isto, porquanto, como se viu, o direito à prestação do serviço de cobrança de portagens já se encontrava previamente adjudicado às concessionárias no âmbito dos concursos públicos realizados para a atribuição das respectivas concessões, o que veio a ser vertido nas bases das concessões aprovadas por diploma legal.

6. Acresce que, ainda que assim não se entendesse (o que apenas se admite em benefício do raciocínio), o facto de as concessionárias serem titulares do direito exclusivo à prestação do serviço de cobrança de portagens nas respectivas concessões, por força, nomeadamente, da previsão desse exclusivo nas bases das concessões aprovadas e alteradas por decreto-lei, sempre permitiria que se pudesse enveredar pelo procedimento de ajuste directo, ao abrigo do disposto na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos, que dispõe que, “qualquer que seja o objecto do contrato a celebrar,

pode adoptar -se o ajuste directo quando [...] por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a protecção de direitos exclusivos, a prestação objecto do contrato só possa ser confiada a uma entidade determinada”.

Parágrafo 94. Note-se ainda que os auditores do Tribunal de Contas apresentam o caso das subconcessões da EP como sendo um exemplo de concessões remuneradas pela disponibilidade, apesar de nestas subconcessões também ocorrem remunerações por serviço, directamente indexadas ao tráfego, e que têm peso significativo na remuneração total, chegando a ser superiores aos pagamentos de disponibilidade. Não há, por outro lado, estudos realizados pelo INIR, pelo Tribunal de Contas ou por outra entidade que comprovadamente determinem que o risco de disponibilidade é um risco de menor expressão do que o risco de tráfego, em particular quando este é de natureza mitigada, como era o caso das SCUT.

Parágrafo 93, 95 e 98 - Se verificarmos que no parágrafo 298. Se afirma “*as rendibilidades efectivas dos accionistas tendem a ser superiores às previstas nos respectivos casos base, pelo facto de existirem normalmente ‘benefícios sombra’ que potenciam o seu rendimento, sem qualquer contrapartida para o Estado*”, elencando-se depois, no parágrafo 299., alguns exemplos desses benefícios sombra, como sejam custos de operação reais inferiores aos de caso base, taxas de inflação reais superiores às de caso base, impostos reais inferiores aos de caso base, etc. Ora como a negociação havida com os concessionários Scut, quer pelo anterior governo, quer pelo actual governo, eliminou esses factores, são os próprios auditores que se contradizem. Ou seja, como os auditores afirmam nos parágrafos 298 e 299, que houve uma descida das TIR accionista, reflectindo-se portanto nessa descida eventuais diminuições do risco do parceiro privado. **Em consonância com o referido, nos parágrafos 289 e 290, a afirmação que o interesse público não foi salvaguardado, pelo facto do processo negocial ter mantido as TIR accionistas iniciais de caso base, não é condizente com os factos apurados pelos próprios auditores, pelo que se solicita a sua correcção.**

Outro erro grave, dos auditores, que não é confirmado pelos factos, ver ponto 14 dos dados de base, é a afirmação de que as subconcessões da EP,SA são remuneradas pela disponibilidade, ignorando que nestas subconcessões ocorrem também remunerações por serviço, indexadas ao tráfego, e que têm peso significativo na remuneração total, chegando a ser superiores aos pagamentos de disponibilidade (nas oito concessões do novo modelo,

4 têm pagamentos em função do tráfego superiores aos pagamentos em função da disponibilidade).

Também se julga precipitada, por falta de prova factual e técnica, a classificação que os auditores do Tribunal de Contas fazem do risco de disponibilidade como sendo de muito menor magnitude e efeito do que o risco de tráfego. Em primeiro lugar, é preciso clarificar definitivamente que **o risco de tráfego nas ex-SCUT era um risco manifestamente mitigado**. Tendo presente que nas concessões SCUT a receita é integralmente paga pelo Estado, **há de facto uma partilha de risco de tráfego entre o Estado e a concessionária**, e não uma assunção integral deste risco pela concessionária..

Este efeito mitigador do mecanismo das bandas tem relevo significativo e essa limitação do risco de procura efectivamente assumido pelas concessionárias deve ser devidamente tomada em conta na apreciação da alteração da matriz de risco, algo que os auditores do Tribunal de Contas sistematicamente desvalorizam.

Em segundo lugar, deve ser salientado que a apreciação da indisponibilidade realizada pelo InIR,IP em 2010 (2º semestre) e em 2011 (1º semestre) obteve resultados bastante diversos, com deduções globais de 1,6 milhões de euros no primeiro caso e de 893 mil euros no segundo caso. Merece aliás comentário negativo o facto de o InIR,IP e os auditores do Tribunal de Contas compararem deduções de um semestre com a remuneração de um ano, procedimento tecnicamente inaceitável e só compreensível se a intenção era de facto a de desvalorizar as deduções. Compreende-se, nesta mesma linha, que os auditores do Tribunal de Contas se concentrem nos resultados de 2011, em que a indisponibilidade apurada pelo InIR,IP valeu em média cerca de 0,41,% dos pagamentos de disponibilidade do semestre, tendo correspondido a cerca de metade da indisponibilidade apurada pelo InIR,IP para o 2º semestre de 2010. Apesar das limitações dessas análises do InIR,IP, como se menciona abaixo – já que apenas envolveram questões de “acessibilidade” e de “segurança”, mas ignoraram as “condições de circulação”, que abrangem o nível de serviço -, sempre se trata de passar do simples para o dobro, variabilidade relevante em matéria de definição de risco, que não poderia deixar de merecer uma nota dos auditores do Tribunal de Contas. Acresce ainda que essa variabilidade é relevante de concessão para concessão. Por exemplo, no caso da Beiras Litoral e Alta, a dedução apurada para o 1º semestre de 2011 é de 533 mil euros, correspondendo a cerca de 1,5% da remuneração por disponibilidade do semestre, o que constitui uma dedução relevante (simulando o caso específico da BLA, por



exemplo, uma redução de 1,5% na remuneração apenas do ano de 2011, implicaria a redução da respectiva TIR accionista da concessão de 13,01% para 12,95%, efeito que certamente não pode ser considerado desprezável).

Mas mais importante do que isso – quer porque tem a ver com o efectivo trabalho realizado pelo InIR,IP nesta matéria, que está ainda longe do que deve ser feito ao nível do apuramento da indisponibilidade, como o próprio InIR,IP reconhece, quer porque os auditores do Tribunal de Contas não fazem nenhum tipo de apreciação crítica desse trabalho, porque fazendo-o perderiam o argumento que pretendem sustentar (o de que a indisponibilidade é um risco menor e muito pouco significativo) -, importa reiterar que estas indisponibilidades apuradas pelo InIR,IP dizem apenas a questões de “acessibilidade” e “segurança”, com a agravante de tomarem em conta apenas aquilo que é comunicado pelos próprios operadores. **Confirma-se, assim, como o próprio InIR,IP reconhece, que as indisponibilidades relativas às “condições de circulação”, incluindo o nível de serviço, não foram nunca apuradas pelo InIR,IP, apesar de os novos contratos estarem em vigor desde Junho de 2010.** Ora as “condições de circulação”, nos termos da generalidade dos contratos de concessão, dizem respeito ao “estado ou condição do Sublanço caracterizado pelo cumprimento do conjunto de requisitos que permitem a circulação na velocidade e comodidade inerente ao nível de serviço B e tendo em conta designadamente: (i) A regularidade e a aderência do pavimento; (ii) Os sistemas de sinalização, segurança e apoio aos utentes e o respectivo estado de manutenção; (iii) Os sistemas de iluminação; e (iv) Os sistemas de ventilação de túneis e outros equipamentos integrantes da Auto-Estrada. Como se compreenderá, trata-se de uma “fatia” muito substancial – eventualmente, até a mais substancial - do conceito de disponibilidade de vias, que nunca foi avaliada pelo InIR,IP para estas concessões, e que necessariamente, quando finalmente for analisada, potenciará significativamente maiores deduções por indisponibilidade. **Em conclusão, a determinação pelo InIR,IP das indisponibilidades das vias está ainda a dar os primeiros passos, sendo ainda muito incipiente e incompleta, recomendando-se que os auditores formulem propostas ao InIR para que reforce as suas competências neste domínio, para que o risco de disponibilidade se possa traduzir, ou numa efectiva melhoria das condições de oferta da infraestrutura, ou numa potenciação de deduções por indisponibilidade.**

Parágrafo 101. Neste parágrafo, os auditores do Tribunal de Contas fazem um conjunto de afirmações que pretendem mais ou menos conclusivas, pelo que importa analisá-las em detalhe.



Relativamente à afirmação “a negociação garantiu um regime de remuneração mais vantajoso” reitera-se a contradição com o que os auditores afirmam nos parágrafos 298 e 299, que houve uma descida das TIR accionista, reflectindo-se portanto nessa descida eventuais diminuições do risco do parceiro privado

Os auditores do Tribunal de Contas referem que as negociações “*permitiram, ainda, às concessionárias uma nova oportunidade de negócio, o da prestação de serviços de cobrança de portagens*”. Como já salientado anteriormente a cobrança de portagens não é uma realidade nova no quadro dos contratos de concessão em regime SCUT, na medida em que o objecto dessas concessões *integrava já o serviço de cobrança de portagens*, apenas com a *nuance*, relativamente ao modelo de portagens reais, de, como admite o próprio Tribunal de Contas, “*o Estado se substituí[r] ao utilizador no pagamento da portagem*” (cfr. n.º 285, p. 60).

Referem ainda os auditores que o “*Estado aceitou negociar em regime de ajuste directo, ou seja, sem recurso a qualquer procedimento competitivo, a prestação dos serviços de cobrança*”. Ora cada uma das concessionárias adquiriu, efectivamente e em termos competitivos (por concurso público internacional), o direito à exploração da respectiva auto-estrada em regime de cobrança de portagens. O direito a cobrar portagens, ao Estado ou ao utilizador, integra, pois, o *exclusivo* que lhes foi concedido *inicialmente* e que não lhes poderia ser retirado unilateralmente pelo Estado sem a necessária indemnização (adiante-se, de quantificação e dimensão particularmente imprevisíveis) — o que é bem diferente de se tratar de uma adjudicação superveniente mente “*imposta pelas concessionárias*”, como se chega a insinuar

Relativamente à referência que no segundo Relato preliminar é feita à “*resolução de diversos processos de reequilíbrio financeiro que se encontravam pendentes*”, apontando tal facto como se de uma “*benesse*” se tratasse, é importante relembrar que, **quando os processos de reequilíbrio constituem efectivo direito das concessionárias (porque o Estado, por decisão unilateral, lhes impôs custos adicionais, por exemplo), o adiamento da sua resolução, ao contrário do que parecem pretender significar os auditores do Tribunal de Contas, não traz qualquer vantagem ao Estado – ou até à EP,SA, enquanto entidade pagadora -, antes contribui para a acumulação de juros de mora pelo tempo decorrido desde a data do evento gerador do reequilíbrio.** Julga-se pois que a afirmação

dos auditores do Tribunal de Contas não é sequer consentânea com os princípios da economia e da eficiência que se deveria advogar para as contas públicas.

O segundo Relato preliminar, também no parágrafo 101., e alegadamente citando o InIR,IP, faz referência a que **“os acordos de negociação, por si só, [conduziram] a encargos previsionais brutos adicionais de 4,3 mil milhões de euros em relação à expectativa de encargos do Estado com os pagamentos SCUT das versões iniciais”**. Ora verifica-se que tal **não corresponde minimamente à verdade**, já que não se trata de encargos adicionais, correspondendo tal afirmação a um lapso inexplicável dos auditores do Tribunal de Contas, pois nem sequer é isso que o InIR,IP reporta no seu relatório. O InIR,IP menciona, sim, que os encargos teriam aumentado de 3,6 mil milhões de euros, no regime SCUT, para 4,3 mil milhões de euros, após negociações, o que, embora não coincidindo com os cálculos reportados pelas Comissões de Negociação, é apesar de tudo algo completamente distinto.

Quanto às concessões de portagem real que também foram renegociadas – Grande Lisboa e Concessão Norte - os auditores do Tribunal de Contas não referem a redução da TIR accionista de caso base, na Concessão Norte, de 11,33%, para 5,14% que revela a compressão significativa da rendibilidade accionista que foi imposta pelo Estado, a um nível que, se fosse ultrapassado, faria a concessão incumprir os rácios financeiros dos contratos de financiamento, entrando em *default*. Em todo o caso, face ao período remanescente da concessão, de cerca de 20 anos, as expectativas quanto ao respectivo tráfego terão que ser confirmadas com a realidade. Relembra-se aqui o que foi referido pela Parpública e é citado pelos auditores do Tribunal de Contas no parágrafo 295.: “o risco de negócio, em termos de futuro, consistirá na eventualidade do tráfego se comportar de forma diferente, relativamente ao que foi assumido no processo negocial, sendo certo que as Concessionárias sairão beneficiadas caso tráfego fique abaixo do previsto, acontecendo o contrário caso o tráfego se comportar de forma mais favorável”. Ou seja, a Parpública coloca a análise independente onde ela deve estar: a evolução do tráfego até final da concessão é que vai determinar se o Estado além de:

- ter conseguido introduzir portagens nas concessões scut, com acordo dos concessionários;
- ter conseguido, com o conjunto de concessões negociadas, diminuir significativamente os encargos líquidos do Estado (de acordo com os relatórios das Comissões de Negociação e do seu consultor financeiro no montante de 1.700M€);

- ter conseguido aumentar significativamente as receitas da EP, SA (cerca de 300ME/ano);
- ter conseguido diminuir os encargos de gestão dos contratos renegociados;
- ter diminuído muito expressivamente o valor solicitado pelas concessionárias em sede de reequilíbrios, só na Concessão Norte diminuiu-se em cerca de 230ME;
- ter conseguido eliminar riscos de pedidos de reequilíbrios futuros por introdução de portagens ao contrário do que se verifica com a Brisa;

vai ter ou não ganhos adicionais com as Concessões Norte e Grande Lisboa, ao contrário do que referem os auditores do Tribunal de Contas, que querem rápida e imediatamente poder concluir por uma má decisão do concedente.

Também se regista o facto – significativo – de os auditores do Tribunal de Contas ignorarem em absoluto (aliás como o fazem os relatórios do InIR,IP sobre as renegociações) a importância de, nas concessões de portagem real, o Estado ter assegurado que o risco de cobrança é totalmente da responsabilidade do concessionário, que tem assim de entregar à EP,SA a receita correspondente a 100% dos tráfegos verificados, ainda que incorra em incobráveis significativos (que nas concessões com praças de portagem tradicionais são tipicamente da ordem dos 2% a 5%, e que poderão ser superiores nas portagens exclusivamente electrónicas). O valor económico da passagem deste risco para o concessionário é pois um ganho não desprezável que os auditores do Tribunal de Contas ignoram.

Parágrafo 112. Registe-se com muito agrado que os auditores reconhecem no seu relato que “o modelo anterior... era organizacionalmente ineficiente... não contemplava a solidariedade inter-geracional... era financeiramente desequilibrado... o impacto financeiro das concessões SCUT não estava resolvido... as competências e recursos não eram adequados às exigências... inexistência de regulação efectiva no sector” o que demonstra bem as necessidades de um novo modelo e os progressos entretanto efectuados.

Parágrafo 124. São reproduzidas afirmações do Presidente do InIR que se afiguram inteiramente falsas. Nunca, em momento algum, o anterior Secretário das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, ou alguém do meu Gabinete, emanou qualquer ordem ou instrução no sentido de comprimir a autonomia administrativa que é legalmente outorgada



ao InIR, I.P., sujeitando-o a um procedimento de controlo prévio relativamente às respostas a produzir no âmbito de processos a correr junto de qualquer Tribunal, e seguramente não o fez quanto a processos despoletados pelo Tribunal de Contas.

Aliás, importa ter presente que, nos termos do Decreto-Lei n.º 148/2007, de 27 de Abril, na sua actual redacção, o InIR, I.P. é um instituto público integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, que se encontra sujeito exclusivamente a meros poderes de *tutela e superintendência* do Governo (do então Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações).

Neste quadro, e conforme prescreve expressamente a Lei Quadro dos Institutos Públicos, apenas se encontram submetidos a aprovação ou autorização prévia os actos previstos na lei (*cf.* artigo 41.º), não sendo esta a configuração da tutela fora desses casos. O mesmo se diga dos poderes de superintendência legalmente previstos, que apenas suportam a emissão de orientações ou directivas, bem como a solicitação de informações (*cf.* artigo 42.º).

Em qualquer caso, sublinhe-se, o InIR, I.P. e o Governo não se relacionam em termos de hierarquia, que possibilitem a emissão de verdadeiras “ordens”, que de resto não existiram com esse intuito. Nessa medida, a sua liberdade de resposta a questões colocadas pelo Tribunal de Contas jamais se encontraria limitada por um correlativo (aqui inexistente) *dever de obediência*, nem poderia nunca ser afastada a responsabilidade que, nos termos da lei, cabe aos titulares dos órgãos daquele Instituto (*cf.* artigo 43.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos).

138. Conforme referido no ponto 28 dos dados de base, a conclusão de que “a forma (...) para financiar o sector rodoviário não se afigurou sustentável”, é contraditada pelo “Business Plan da EP,SA” na sua última versão remetida ao ex-MOPTC, datada de Fevereiro de 2011. Efectivamente o Business Plan da EP demonstra inequivocamente que com a reversão das concessões do estado, no termo dos actuais contratos, liquida em 8 anos todo o seu endividamento. Os contribuintes, face à actual conjuntura financeira, podem vir a ser chamados para garantir os empréstimos à EP, mas todos os estudos conhecidos evidenciam que esta empresa detém os activos necessários para gerar as receitas adequadas a assegurar o seu normal funcionamento, liquidar todo o seu endividamento e remunerar os seus accionistas.



Parágrafo 140 a 145. - Conforme referido no ponto 28 dos dados de base, o Business Plan da EP EP,SA perspectivava atingir um pico de dívida de 11.900 M€, em 2029, como se refere na respectiva página 21. Entre 2030 a 2038 (8 anos), ocorre o período de reembolso líquido das facilidades de crédito, e a partir de 2038 e até ao termo da concessão com o Estado, não se verificam necessidades de financiamento. Ou seja, os auditores devem relatar que a EP,SA, em Fevereiro de 2011, tinha entregue a versão revista do seu Business Plan ao Ex-Moptc, com um pico de dívida de 11.900 M€. Curiosamente, os auditores não apresentam nenhum espírito crítico às afirmações de carácter político sem qualquer fundamentação técnica inscrita no referido Plano Estratégico do XIX Governo. Senão vejamos, o Plano refere um pico de endividamento de 28.500M€, mais à frente, refere uma redução substancial, em quase 50%, para concluir que o pico do endividamento, depois das reformas enunciadas, será de 14.500M€. Ou seja, a redução de 50% é feita sobre um cenário fictício, já não existente à data da elaboração do Plano, porque é um cenário sem introdução de portagens Scut em nenhuma Scut, quando elas já estavam implementadas e apropriando-se do efeito da actualização do IPC sobre a CSR, ao longo de todo o período da concessão, quando no próprio diploma legal que a criou, Lei 55/2007, se previa a sua actualização. Donde se conclui que as grandes e novas reformas que permitem uma redução do nível máximo de endividamento, na ordem dos 14.500M€ são afinal medidas que já estavam previstas e implementadas, que justificam, aliás, a previsão de nível máximo de endividamento, do Business Plan da EP, apresentado em Fevereiro de 2011, ser 11.900 M€.

Parágrafo 153. - Estranha-se também, que cerca de 4 meses depois de ter sido publicado o Decreto-Lei nº 111/2011, de 28 Novembro, onde se refere que os processos negociais culminaram na adopção de um acordo para a alteração dos respectivos contratos de concessão, o relato não traga qualquer informação sobre os resultados desta negociação. Não se compreende que depois de um longo trabalho de campo com o InIR não tenha sido levantada nenhuma informação sobre o resultado dessas negociações nem sobre os riscos incorridos com o litígio com Scut Interior Norte, que de acordo com a comunicação social não chegou a acordo com o estado. Mais se estranha que não exista, pelos auditores, nenhuma referencia a esta situação quando foram feitos despachos com determinações unilaterais, pois apesar de em alguns casos existir acordo entre as partes, como referenciado no Dec.-Lei nº 111, não se concretizou ainda as alterações no contrato de concessão, assumindo-se assim a possibilidade de reequilíbrios nestas concessões.



Também tem vindo, por diversas ocasiões, a ser referido na comunicação social, que as negociações feitas pelo actual governo, ao contrário das anteriores, permitiram a subida da TIR accionista do caso base. Dado que o TC, criticou a manutenção das TIR accionista do caso base, nas negociações anteriores, qual a razão para que nada seja referido neste relato sobre esta subida da Taxa de Rentabilidade? A omissão do resultado destas negociações, quando o próprio tribunal reconhece que estão concluídas, demonstra uma parcialidade no relato que o prejudica de forma irreparável.

Parágrafo 243 a 251 – Os auditores do Tribunal de Contas nunca referem quais os encargos com as PPP, nem comparam os encargos antes e depois do Novo Modelo. E seria fácil para os auditores citar os Orçamentos de Estado de 2005, antes do novo modelo, e o de 2012, depois do novo modelo, para comparar os encargos inscritos em sede de orçamento de estado. Conforme referido no ponto 1 dos dados de base, no OE de 2005, feito pelo XVI Governo Constitucional, o Ministro das Finanças Bagão Félix calculou e apresentou os encargos líquidos das Parcerias Público-Privadas rodoviárias, até ao ano 2030 e inscreveu os montantes anuais, que totalizavam, para o período 2005-2030, 15.822M€. Nestes valores, Bagão Félix não incluiu os montantes decorrentes de pedidos de reequilíbrio financeiro das concessionárias

No OE de 2012, feito pelo XIX Governo Constitucional, o Ministro das Finanças Vítor Gaspar calculou e apresentou os encargos líquidos das Parcerias Público Privadas rodoviárias, até ao ano 2030, no mesmo formato do OE de 2005, e inscreveu os montantes anuais, que totalizavam, para o período 2012-2030, 12.200M€.

Os valores reais dos custos com as PPP rodoviárias, entre 2005-2011, excluindo os reequilíbrios financeiros, foram 3.026M€. Pelo que o total para o período, 2005-2030, comparável como OE de 2005 é 15.226M€.

Donde se conclui que os encargos com as PPP rodoviárias, estimados pelos XVI (Bagão Félix) e XIX Governo (Vítor Gaspar), diminuíram, entre 2005 e 2011 cerca de 596M€.

9. NEGOCIAÇÃO DE CONTRATOS/ INTRODUÇÃO DE PORTAGENS REAIS

Dá-se como reproduzido, no contraditório, ao capítulo 9 todas as referências já feitas sobre o processo de negociação de contratos.



Reitera-se que as negociações, que terminaram em 2010, permitiram:

- Introduzir portagens nas concessões Scut Norte Litoral, Grande Porto, Costa de Prata e Beira Litoral e Alta com acordo dos concessionários;
- Diminuir significativamente os encargos líquidos do Estado, de acordo com os relatórios das Comissões de Negociação e do seu consultor financeiro, no montante de 1.900 M€;
- Aumentar as receitas da EP, SA em cerca de 300 M€/ano;
- Diminuir os encargos correntes de gestão dos contratos;
- Diminuir muito expressivamente o valor solicitado pelas concessionárias em sede de reequilíbrios, só na Concessão Norte poupou-se cerca de 230 M€;
- Eliminar-se riscos de pedidos de reequilíbrios futuros por diminuição de tráfego em consequência da introdução de portagens nas concessões Scut, nomeadamente na Concessão Norte, ao contrário do que se verificou, por exemplo, com a Brisal que está a dirimir em tribunal arbitral um pedido de reequilíbrio financeiro, que de acordo com as informações reportadas à CMVM pela Brisa ascende a 1.000 M€;
- Diminuir as taxa de rentabilidade accionista, nomeadamente a taxa accionista de caso base da Concessão Norte, de 11,33%, para 5,14%;
- Redução das TIR accionistas efectivas – que em média eram 11,71% - para uma TIR accionista renegociada – em média, 9,33% -, a que corresponde a uma redução de cerca de 20%.

Reitera-se, ainda, que não se compreende que apesar dos auditores reconhecerem que foi obtido acordo com as restantes concessionárias Scut, em 2011, nada referem sobre esses acordos, quando tem vindo a público diversas notícias sobre os resultados dessas negociações. O omissão por parte dos auditores sobre o resultado dessas negociações demonstra uma parcialidade no relato que o prejudica de forma irreparável.

Parágrafo 311 a 317. Conforme evidenciado no ponto 26 dos dados de base, que se dá como reproduzido, as “Notas Técnicas do InIR, IP e suas actualizações” variaram desde a 1ª versão, de Novembro de 2011, até à 3ª versão, de Julho de 2011, o Valor Actualizado Líquido do Benefício Líquido para a EP,SA resultante da negociação (VAL de receitas menos encargos), com cenários de tráfego InIR,IP, entre - 280 milhões de euros e + 1.402 milhões de euros considerando todas as concessões renegociadas:



Para a elaboração destas notas técnicas o InIR pressupôs quebras de tráfego de 15% (os casos base apresentavam tráfegos pré-introdução de portagens e não tinham considerado quebras de tráfego), enquanto, as Comissões consideraram quebras médias de tráfego superiores ao dobro desse valor. Por outro lado, na estimativa de receitas, acabou o InIR por ser optimista, ao admitir receitas de portagens em todos os sublanços, quando alguns estão isentos. Finalmente, considerou a introdução de portagens na concessão Beiras Litoral e Alta, algo que os Relatórios das Comissões de Negociação não consideraram, por à data não ter ainda sido decidida a introdução de portagens nessa concessão.

Sobre esta matéria decorreram audiências públicas na Comissão de Economia e Obras Públicas, que pela sua importância para que a verdade seja descoberta sobre a forma como tais relatórios foram preparados se anexam e se transcreve parcialmente.

Nesse relato o Sr. Presidente do InIR assumiu “que não partilhou o “relatório” com os restantes membros do respectivo Conselho”, confirmando assim, que o “O Conselho Directivo do INIR, ontem reunido (DIA 20 de OUTUBRO de 2011)... exprimiu.... **não tendo sido mencionado o relatório presente aos restantes membros do Conselho Directivo para conhecimento ou decisão, o CD deliberou mandar o seu presidente para promover a pronta resposta ao solicitado.**”

Quando questionado, por diversas vezes a quem entregou o referido relatório, a sua resposta foi: “(...) Olhe, foi entregue à minha tutela, o Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Dr. Sérgio Monteiro, pessoalmente. (...)”

Perante a evidência factual que o Sr. Alberto Moreno estava a mentir à Comissão Parlamentar o Sr. Deputado Basílio Horta confrontou o Sr. Presidente do InIR “(...)Eu tenho aqui uma carta, um memorando, em que o senhor Presidente do INIR entrega este relatório e não só, ao Ministro-adjunto, Dr. Miguel Relvas. Está aqui. E vai ser projectada essa carta. Nessa carta que nós, enfim, que é grave... Datada de 29 de Setembro de 2011. (...)”.

O Sr. Alberto Moreno confirmou a veracidade da carta e informou a comissão sobre esse facto porque... “Foi-me pedido em simultâneo que entregasse sobre reserva e confidencialidade um documento, o conjunto dos documentos...”

O Deputado Rui Paulo Figueiredo voltou a questionar (...) “O Sr. Eng.º disse que, depois de ter sido apanhado em contrapé com os documentos que enviou ao Ministro Miguel Relvas, que foi pedido sob reserva e confidencialidade. Eu gostava de saber se esse pedido foi feito



oralmente ou se foi pedido por escrito e se foi pedido por escrito se será disponibilizado, esse pedido, à Comissão.”

Resposta do Sr. Alberto Moreno “(...) Foi pedido oralmente, foi sim senhor, foi pedido oralmente. Foi pedido pessoalmente.”

Na mesma Comissão de Economia e Obras Públicas, a Comissão de Negociações através do seu Presidente Dr. Francisco Soares referiu “(...) Esse relatório do INIR tem uma gritante falta de qualidade técnica, enferma de erros grosseiros básicos e fundamentais e estou pronto para defender este ponto de vista. (...)”

O Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Dr. Sérgio Monteiro, confirma dois factos:

- 1) O “relatório” não é do INIR, mas de iniciativa pessoal do seu presidente;
- 2) O “relatório” do presidente do INIR não tem credibilidade que sustente a análise e a tomada de decisões no sector.

O Sr. Deputado Dr. Duarte Cordeiro colocou a seguinte questão “Qual é a credibilidade que o Sr. Secretário de Estado atribui e eu, para simplificar, à 3ª versão do “relatório do INIR”? (...) Encara que este é um relatório do presidente do INIR ou um relatório do INIR, enquanto organismo e administração? (...) Terá em consideração no processo que está em curso no ponto de vista das renegociações o relatório que nós apelidamos (...) “o relatório do presidente do INIR”, qual é a consideração que terá, ou pensa ter em relação a esse mesmo relatório, naquilo que são as decisões que vai tomar? (...)”

Resposta do Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações Dr. Sérgio Monteiro: “(...) Sem fugir à questão “qual a credibilidade que eu atribuo ao relatório INIR?” Bem, enfim... Eu acho que os dados demonstram que não é um relatório INIR, era um relatório do presidente, era um trabalho do Presidente, não estava validado no Conselho Directivo, portanto, formalmente não pode ser considerado como relatório INIR.

... não atribuo nem mais nem menos credibilidade àquele relatório e a muitos outros que leio e com os quais procuro fazer uma análise crítica, eu próprio, não confiando em opiniões de terceiros, procuro eu próprio fazer essa mesma análise crítica. (...)”



O Sr. Deputado Dr. Duarte Cordeiro colocou nova questão "(...) Considera que a honorabilidade e a isenção da Comissão de Negociações está posta em causa em algum destes processos? (...)”

Resposta do Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações Dr. Sérgio Monteiro "(...) E quando me fez um conjunto de perguntas sobre a Comissão de Negociação, eu não tenho nenhuma dúvida em atribuir toda a credibilidade à Comissão de Negociação. E digo-o assim! Conheço-os há tempo suficiente para saber que dentro do quadro que tinham para trabalhar fizeram o melhor possível." (...)

Fica claro destas transcrições, anexo a totalidade dos depoimentos feitos, que:

O relatório do InIR até dia 20 de Outubro, quase um ano depois de se ter feita a primeira versão não tinha sido analisado em Conselho Directivo;

Que o Sr. Alberto Moreno mentiu reiteradamente à comissão parlamentar, o que não é um bom prenuncio, no que toca à veracidade, para qualquer depoimento por si prestado;

Que o Sr. Alberto Moreno, presidente de um instituto regulador, justifica a sua falta à verdade com um pedido de confidencialidade de um Ministro de uma pasta politica;

Que o Sr. Secretario de Estado da Tutela, não atribui credibilidade ao relatório do Sr. Alberto Moreno;

Que o Sr. Secretario de Estado da Tutela, atribui toda a credibilidade à Comissão de Negociações;

Que o Presidente da Comissão de Negociações afirma que as notas técnicas do InIR têm uma gritante falta de qualidade técnica e enfermam de erros grosseiros básicos e fundamentais.

Para terminar,

Estranha-se que o relato emitido depois de um longo trabalho de campo junto do InIR omite algumas das actuais principais questões das PPP e dos riscos que o estado está a incorrer que podem por em causa o interesse público e o rigor de gestão da causa publica.

2



1 - Por exemplo, não se percebe porque não há uma linha escrita sobre a monitorização da Concessão Túnel do Marão que é responsabilidade do INIR. Como é do conhecimento público esta concessão tem as suas obras paradas estando realizada uma parte significativa da obra sem que os utilizadores possam tirar partido desse investimento. Salienta-se ainda que o último relatório, emitido pela DGTF revela que o estado pagou no último trimestre de 2011 cerca de 200 milhões de euros, que é 53% do custo integral desta obra (o primeiro pagamento apenas estava contratualizado para ser efectuado depois da obra estar em utilização). Ou seja, neste momento temos um investimento fundamental parado, já executado em 70%. Qual a razão para este facto? Porque o contrato não está a ser respeitado? De quem é a responsabilidade da paragem das obras? Quem vai pagar os danos causados por estas paragens? O estado está a incorrer em riscos adicionais, face a esta paragem? Há a possibilidade de o Estado incorrer em sobrecustos? Porquê? Qual o montante? Há a possibilidade das obras já executadas, por exemplo pilares de grandes dimensões dos viadutos com o ferro à vista, se deteriorarem? O estado tem alguma responsabilidade nesta paragem? Confirma-se que o spread que o estado contratualizou com o consórcio financeiro é de apenas 1%? E que essa é a principal razão para que a obra esteja parada, ou seja os financiadores não querem executar o contrato porque ele é muito benéfico para o estado e prejudicial para o sindicato financiador? O que o estado e o INIR fizeram para exigir a execução e o cumprimento escrupuloso dos contratos?

2 – Ou ainda sobre a monitorização da Concessão Lusoponte. Como é do conhecimento público em 2011 iniciou-se a cobrança de portagens, no mês de Agosto, na Ponte 25 de Abril. Como se justifica o duplo pagamento feito à Lusoponte. Qual a posição do INIR sobre esta matéria? E sobre o alegado pedido da Lusoponte, já colocado ao anterior Governo, em 2010, de devolução de cerca de 50 ME? Qual a posição do INIR? Foi dado conhecimento destes factos aos auditores?

3 – Ou ainda sobre a Concessão Litoral Centro. Como é do conhecimento público a concessionária Litoral Centro solicitou um pedido de reequilíbrio que de acordo com as informações da empresa já transitou para tribunal arbitral. Confirma-se este facto? Como o estado se defendeu? Qual a posição do Estado/INIR? Porque é que o procedimento transitou para Tribunal Arbitral? Confirma-se que este pedido já aumentou para cerca de



mil milhões de euros. Porque os auditores nada referem sobre este assunto? O InIR não informou os auditores?

4 – Ou ainda sobre as renegociações em curso com as subconcessões, porque nada vem referido no relatório. Há riscos para o estado? Pode se estar a transferir os riscos de tráfego para riscos de disponibilidade com a suspensão dos trocos para conservação e requalificação? O tribunal foi informado de como estava a evoluir o processo negocial?

5 – Finalmente os auditores confirmaram se as respostas do InIR foram a Conselho Directivo, analisaram as actas? Ou o procedimento adoptado pelo Sr. Alberto Moreno é o mesmo das notas técnicas sobre as renegociações? O Sr. Alberto Moreno, como se observou na sua intervenção na Assembleia da Republica, faltou à verdade por diversas ocasiões aos senhores deputados, e quando confrontado com as provas de que faltou à verdade, revelou, que lhe tinham solicitado confidencialidade, demonstrando claramente que era um interveniente num processo político e não num processo regulatório.

Lisboa, 21 de Março de 2012



Anexos com fontes de informação



ANEXOS:

Anexo 1 - Decreto Lei 380/85 de 26 de Setembro

Anexo 2 -Decreto Lei 222/98 de 17 de Julho

Anexo 3 - Lei PRN, Lei 98/99 de 26 de Julho

Anexo 4 - Relatório Orçamento de Estado 2005

Anexo 5 - Relatório Orçamento de Estado 2011

Anexo 6 – Projecção dos Fluxos Financeiros das Concessões Rodoviárias até 2050, Comparação antes e depois do Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário (NMGFSR), 2011, KPMG / EP

Anexo 7 - Relatório Comissão de Negociações das Concessões do Grupo Ascendi e anexos, 2010

Anexo 8 - Relatório Comissão de Negociações das Concessões da Euroscut e anexos, 2010

Anexo 9 – Projecto Tolling, Relatório de apoio à Comissão de Negociações da KPMG, 2010

Anexo 10 - Comentário da Comissão de Negociação ao Relatório do InIR

Anexo 11 - Despacho SEAOPC e nota informativa sobre o 2º Relatório do InIR, 2010

Anexo 12 – Business Plan da EP, 2011, KPMG

Anexo 13 - Projecto “Plano Estratégico do InIR, IP”, Relatório de diagnóstico do InIR e caracterização do sector de infra-estruturas rodoviárias, 2009, InIR

Anexo 14 - Avaliação do desempenho de Infra-estruturas Rodoviárias 2005-2009, 2010, InIR/Augusto Mateus & Associados, Sociedade de Consultores, Lda

Anexo 15 - Transcrição de excertos da Comissão de Economia e Obras Públicas, Assembleia da República, Outubro e Novembro de 2011

Anexo 16 – Relatórios de Contas EP, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010





7.1. *Apreciação do contraditório do Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações do XVIII Governo Constitucional*



Apreciação do contraditório do Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações do XVIII Governo Constitucional

1. O ex – Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações assume uma posição crítica relativamente aos procedimentos, observações e conclusões da auditoria.
2. Importa sublinhar que, ao longo dos últimos 12 anos, o Tribunal tem vindo a acompanhar, com regularidade, os dossiês das PPP rodoviárias e a desenvolver, neste contexto, múltiplos contactos com diversas entidades do setor público (EP, S.A., Parpública, ex. MOPTC, MEE, Consultores, etc.). **A ação do TC no âmbito das Parcerias Público Privadas, conduziu, desde 2000, à realização de mais de 14 relatórios de auditoria, cujo impacto das respetivas recomendações tem contribuído para a melhoria, contínua, do processo de gestão e controlo das PPP em Portugal, tendo em consideração as diversas medidas e as boas práticas introduzidas pelos sucessivos governos, das quais parte substancial obteve acolhimento legislativo.**
3. O alegante vem também aludir que: *“Nunca, em momento algum, o anterior Secretário das Obras, Públicas, Transportes e Comunicações, ou alguém do meu Gabinete, emanou qualquer ordem ou instrução no sentido de comprimir a autonomia administrativa que é legalmente outorgada ao InIR, I.P. sujeitando-o a um procedimento de controlo prévio relativamente às respostas a produzir no âmbito de processos a correr junto de qualquer Tribunal, e seguramente não o fez quanto a processos despoletados pelo Tribunal de Contas.”*
4. No entanto, conforme a análise da documentação disponibilizada pelo InIR, I.P., no âmbito da resposta ao questionário, enviado pelo TC em Outubro de 2011¹, verificou-se terem sido omitidos, por intervenção da Tutela, factos relevantes. A título de exemplo veja-se, sobre esta matéria, a informação constante nos parágrafos 127, 128 e 129 do Volume I do presente relatório, pelo que se reitera a observação de auditoria.
5. O ex – Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações contradiz quase todas as observações e conclusões da auditoria, sustentando a sua argumentação na comparação entre os resultados obtidos com o NMGFSR, que no seu ponto de vista só se resumem em vantagens, e, os resultados alcançados no modelo anterior.
6. De facto, o alegante enumera um conjunto de pontos em que refere que, no âmbito do Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Setor Rodoviário, ocorreu a diminuição dos encargos orçamentados com PPP Rodoviárias, houve um aumento da eficiência da EP, S.A., que se traduziu no incremento dos seus resultados líquidos, deu-se um reforço do princípio do utilizador pagador com a eliminação das transferências do Orçamento de Estado (Via PIDDAC) para a EP, S.A e que, só com a implementação do mesmo, foi possível aumentar a execução do Plano Rodoviário Nacional, bem como corrigir as assimetrias de investimento, promover a coesão territorial, resolver as assimetrias entre o litoral/interior e diminuir a sinistralidade verificada. Acrescenta, ainda, que com o novo modelo as taxas de rentabilidade dos acionistas das concessões baixaram.
7. Por último, refere que nas subconcessões geridas pela EP, ao contrário do que ocorreu nas concessões geridas diretamente pelo Estado, não se verificaram quaisquer sobrecustos, quer por pedidos de reequilíbrio, quer por compensações ou participações previstas nos contratos, e que os pagamentos previstos no caso base das subconcessões não são só pagamentos em função da disponibilidade das estradas mas, também pagamentos de serviço em função do tráfego verificado e que estes últimos são bastante significativos.

¹ Vide páginas 5 a 12 do Volume II deste relatório.

8. Em relação à diminuição dos encargos orçamentados ao nível dos OE, o Tribunal considera que, em relação à seguinte afirmação do ex – Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações de que: “ São os orçamentos de Estado (...), que concluem que os encargos com as PPP diminuiram, entre 2005 e 2011, cerca de 596 M€” dever-se-á observar que, para o apuramento dos encargos líquidos previstos nos Orçamentos de Estado de 2010 e 2011 foi considerado o valor previsional de receitas de portagens futuras, a receber a partir de 2030, correspondente ao termo dos pagamentos relativos a concessões ex – SCUT e da prevista reversão para a EP, S.A. das concessões do Estado com portagem real, pelo que só assim se justifica o decréscimo registado.
9. Além disso, o TC sublinha que aquelas receitas foram calculadas com **base em previsões de tráfego a longo prazo, com o resultante grau de incerteza quanto à sua evolução futura, uma vez que o seu montante depende de um conjunto de fatores, designadamente o crescimento económico, o comportamento do preço dos combustíveis, o desenvolvimento regional, a evolução da rede viária e de outros meios de transporte, que têm impactos na evolução da procura registada naquelas vias e, consequentemente, no montante das receitas a arrecadar pela EP, S.A.**
10. Acresce ainda que, contrariamente ao que seria desejado, os **encargos líquidos com PPP Rodoviárias, pagos em 2011, no montante de 1.520,9 milhões de euros, representaram um acréscimo de 30% face à previsão anual², pelo que se preservam, sobre estas matérias, as observações e as conclusões de auditoria.**
11. Relativamente aos resultados financeiros alcançados com o NMGRS ao nível do financiamento e endividamento, o ex - Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações refere explicitamente que:

“Com o anterior modelo os contribuintes, entre 2007 e 2011, teriam que transferir 7.075 M€ para a EP (Via PIDDAC).

Com o novo modelo, no mesmo período, os contribuintes transferiram apenas 1.026 M€ e a Estradas de Portugal contribui para o Orçamento de Estado em 204 M€. Em termos líquidos os contribuintes contribuíram com 822 M€ para a EP.

Resulta, portanto, que na comparação entre os dois modelos os contribuintes pouparam 6.253 M€.

Os Utilizadores, com o Novo Modelo, entre 2007 e 2011, contribuíram, por via da CSR e das portagens, com 2.412 M€ para o financiamento das Estradas de Portugal.

No anterior modelo, os utilizadores contribuíram com zeros euros.

A EP endividou-se, entre 2007 e 2011, em 2.571 M€.

(...) Com o Novo Modelo a EP inverteu os seus resultados e tem vindo a apresentar um crescimento assinalável dos seus lucros, com uma taxa média de crescimento anual de 40% entre 2008 e 2011.”

² Ministério das Finanças – Direção Geral do Tesouro - GASEPC – GABINETE DE ACOMPANHAMENTO DO SETOR EMPRESARIAL DO ESTADO, PARCERIAS E CONCESSÕES Boletim Informativo Parcerias Público-Privadas e Concessões 4.º Trimestre 2011 – Página n.º13.

12. Importa sublinhar que o Tribunal considera que **os resultados alcançados com o NMGFSR envolvem uma desorçamentação³ da despesa, no sentido em que permitem eliminar transferências orçamentais à custa do crescente e insustentável endividamento da EP, S.A. e da cobrança (não orçamentada) de uma receita do ISP, a denominada Contribuição do Serviço Rodoviário.**
13. Na verdade, são **todos os contribuintes/consumidores de combustível que pagam esta “receita da EP, S.A.”**, quer circulem na rede gerida pela EP, S.A., ou por outra qualquer via (mesmo que urbana). São também os mesmos contribuintes/consumidores que continuam a dar “aval” ao **crescente endividamento daquela empresa, que apenas tem apresentado resultados líquidos positivos porque não contabiliza, como custos, os avultados e regulares pagamentos das rendas que realiza, no âmbito das concessões ex- SCUT e de outras concessões.**
14. Também em sede de alegações o ex – Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações vem referir que:

*“As taxas de rentabilidade, exigidas pelos accionistas das concessões rodoviárias, baixaram cerca de 16% com o novo modelo.
A média das TIR contratadas nas concessões SCUT foi de 10,96% e a média das TIR contratadas nas subconcessões baixou para 9,18%.*

15. O Tribunal faz notar que as concessionárias viram melhoradas as suas condições de negócio com a redução do seu perfil de risco, que assenta agora na disponibilidade (na prática uma renda certa) e não numa procura variável que apresenta, segundo a informação mais recente⁴, na generalidade das concessões, uma evolução desfavorável.
16. Mais, não considera aceitável que as remunerações dos acionistas das concessões ex-SCUT sejam superiores às praticadas no mercado “da disponibilidade”, nomeadamente, no das subconcessões, uma vez que aqueles viram diminuído o risco do seu negócio.
17. O Tribunal esclarece, também, que a diminuição registada entre as TIR contratadas nas concessões SCUT e as TIR das Subconcessões é somente **o resultado da diminuição do risco associado à remuneração por disponibilidade que envolve um risco inferior à remuneração com base na procura** (inclusive a remuneração associada ao sistema de banda adotado nas SCUT que funcionava como fator mitigador do risco de procura).
18. Note-se ainda que, contrariamente ao que é afirmado pelo alegante, não são os pagamentos por serviço que assumem a maior importância na remuneração das subconcessionárias, mas sim os pagamentos por disponibilidade. Sobre esta matéria veja-se a seguinte afirmação do GASEP⁵:

*“O risco de procura é partilhado, apesar de ser, em grande parte, assumido pelo concedente. Com efeito, no caso específico das subconcessões, o risco só é reflectido sobre as subconcessionárias através da componente de remuneração por serviço e não tem impacto nos **pagamentos por disponibilidade, os quais representam mais de 90% dos pagamentos a receber pelas subconcessionárias.**”⁶*

³ “A contabilização da contribuição de serviço rodoviário (CSR) no montante de €576 M, continuou a ser efetuada por dedução à receita de ISP sem qualquer reflexo no OE. O impacto da CSR (criada para financiar a EP – Estradas de Portugal, S.A.) na receita do ISP (...) foi objeto de apreciação crítica pelo Tribunal e recomendação nos Pareceres sobre as CGE de 2008 e de 2009. No OE para 2011 os fundos em causa, contrariando o recomendado, continuaram a ser inscritos em receita e em despesa embora esta situação possa ser alterada em 2012, em virtude da LEO republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de Outubro, que integra a EP no subsetor dos SFA da administração central.”

⁴ No final do 3.º trimestre de 2011, a generalidade das concessões apresentadas registava perdas de tráfego - Ministério das Finanças – Direção Geral do Tesouro - GASEPC – GABINETE DE ACOMPANHAMENTO DO SETOR EMPRESARIAL DO ESTADO, PARCERIAS E CONCESSÕES – Relatório 4.º Trimestre 2011 – Página n.º 7

⁵ Ministério das Finanças – Direção Geral do Tesouro - GASEPC – GABINETE DE ACOMPANHAMENTO DO SETOR EMPRESARIAL DO ESTADO, PARCERIAS E CONCESSÕES – Relatório 2011 – Página n.º 35

⁶ Negrito e Sublinhado do Tribunal.

19. No caso específico dos sobrecustos e pedidos de reequilíbrio financeiro o ex – Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações vem referir que:

“A análise comparativa entre as concessões contratadas no anterior modelo, com um sobrecusto de 1.672 M€ e o novo modelo, com uma poupança de 25 M€, demonstra bem como se transformou e se evoluiu na gestão destas parceiras.”

20. O Tribunal sublinha, por um lado, que só após a publicação do Decreto Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, o Estado passou a introduzir, nos novos contratos, disposições que o salvaguardavam, quer do risco ambiental, com a necessidade de aprovação da Declaração de Impacte Ambiental antes do lançamento e da contratação da Parceria, quer do risco de expropriações, o qual passou para a esfera do privado. Por outro lado, as subconcessões da EP, S.A. ainda se encontram em fase de construção, pelo que ainda não se verificou a concretização de pedidos de reequilíbrio financeiro.

21. A este propósito note-se a afirmação do alegante, quando declara que:

“No Novo Modelo, nas subconcessões geridas pela EP, quer porque alguns riscos que geravam mais sobrecustos passaram para o parceiro privado, quer porque se eliminaram cláusulas contratuais que previam participações de Estado em determinados eventos (...)”

22. Por último, o TC não pode deixar de colocar reservas sobre o Programa de Subconcessões da EP, S.A., uma vez que não foi tida em consideração a comportabilidade dos custos envolvidos para aquela empresa, dado que os projetos que o integram são deficitários, do ponto de vista financeiro, o que compromete a capacidade daquela empresa para suportar os encargos futuros.

23. Mais, o Tribunal não obteve qualquer evidência relativamente à oportunidade de ter havido o lançamento, em simultâneo, de 8 subconcessões que acarretam para o Estado elevados encargos, numa altura em que se registava a deterioração da conjuntura financeira, com o consequente agravamento dos custos de financiamento.

24. Assim, a corroborar esta afirmação, o Tribunal apresenta as seguintes conclusões da IGF⁷:

“Com base nas projecções da EP dos cash – flows plurianuais das concessões e subconcessões até 2015 (encargos líquidos), é possível antecipar o significativo acréscimo das necessidades de financiamento, a partir de 2014, devido ao início dos pagamentos das subconcessões, devendo em 2015 ascender a M€ 732,9 e a dívida bancária atingir M€ 4 255,5, com um crescimento de M€ 2 254,8 em 5 anos (2011 – 2015).

*Face à actual conjuntura dos **mercados financeiros** e aos consequentes constrangimentos que a generalidade das empresas enfrentam para obter financiamento, que já se começaram a fazer sentir na EP, e caso não sejam tomadas outras medidas, nomeadamente a intervenção do Estado, **a empresa irá entrar em sérias dificuldades em se financiar até 2013, perspectivando-se a sua insustentabilidade financeira a partir de 2014, dado o considerável agravamento da situação financeira em consequência do início dos pagamentos das subconcessões contratadas nos últimos 3 anos.***

*Desde 2008 até 2010, o modelo de financiamento da EP assentou basicamente na **contribuição de serviço rodoviário** que tem vindo a registar sucessivas quebras de receita líquida, devido à descida do consumo de combustível e ao aumento dos custos de cobrança, e que se revelou manifestamente insuficiente para fazer face aos investimentos da EP, nomeadamente, aos avultados compromissos assumidos com concessões rodoviárias.*

⁷ Relatório da IGF n.º 842/2011 – Auditoria financeira no âmbito do artigo 62º da LEO – páginas 8 e 9.



*A cobrança de **portagens nas SCUT** vem atenuar o crescimento das necessidades de financiamento da empresa a partir de 2011, mas as receitas daí resultantes continuam a ser notoriamente insuficientes, sobretudo com o início dos pagamentos das subconcessões em 2014⁸*

25. Assim, face ao que foi exposto, as alegações produzidas pelo ex - Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações não invalidam as considerações sobre a matéria constante do relato de auditoria.

⁸ Sublinhado do TC.





8. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do Conselho Diretivo do InIR, IP, em 14 de fevereiro de 2012*





Exmo. Senhor
Juíz Conselheiro
Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva
TRIBUNAL DE CONTAS
AV. Barbosa do Bocage Nº 61
1069-045 LISBOA

S/ Referência	S/ Comunicação	N/ Referência S/2012/1059	Data 14-02-2012
----------------------	-----------------------	--	---------------------------

Assunto Auditoria ao Modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Sector Rodoviário

Senhor Doutor Juíz Conselheiro,

1. Através de ofício com a ref.^a 1668, com data de 1 de Fevereiro de 2012, esse Douto Tribunal remete o documento em epígrafe para o exercício do contraditório e eventuais esclarecimentos por parte deste Instituto.

Desconhecendo outros participantes/destinatários deste procedimento, está este Instituto em condições de transmitir a esse Douto Tribunal as questões que se enquadram no requerido e bem assim os comentários que entendemos merecer o documento, à luz dos antecedentes que pautaram a presente auditoria.

2. Não é despendendo registar, a correção que teve lugar, face à versão anterior, do próprio título "Auditoria à gestão e regulação de PPP pelo InIR, I.P." para "Auditoria ao Modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Sector Rodoviário", não podendo este Instituto estar mais de acordo com tal mudança, na qual, se evidencia o reconhecimento de critérios de rigor na interpretação da missão efetivamente atribuída ao InIR, I.P., que no nosso entender ficaria ainda mais acertada se completada com o efetivo período temporal de análise: 2008-2011.
3. No referente ao processo da presente auditoria – Proc. N.º 35/09 – Audit. - este Instituto foi pela primeira vez notificado para se pronunciar sobre o conteúdo do respectivo relatório preliminar a 9 de Fevereiro de 2011, pelo Vosso ofício com a ref.^a 002416, tendo dado resposta em contraditório em 10 de Março de 2011. Posteriormente, a 7 de Outubro de 2011 recebeu pedido de "atualização de informação referente à auditoria à gestão e à regulação de PPP pelo InIR, IP", a que deu resposta em 28 de Outubro de 2011.

DGTC 17 02 12 04012

Rua dos Lusíadas, 9 - 4º Frt.
1300-364 LISBOA - PORTUGAL

T 21 364 31 16
F 21 364 31 19


inir@inir.pt
www.inir.pt

N.º C. 508 268 776



De forma intercalar, entre o primeiro e o último processo referidos foram dadas respostas a questionários envolvendo assuntos que, embora tratados pelo Instituto no âmbito das suas competências e atribuições, requereram um significativo esforço de adaptações aos formatos requeridos, bem diversos, aliás, dos usados pelo InIR, I.P.. Daqui releva a importância atribuída por esse Douto Tribunal a esta questão, e bem assim por este Instituto, que para o efeito se dotou dos meios mínimos para cumprir o seu dever de informação.

4. Salvaguardados estes aspetos iniciais, devemos referir em termos gerais o seguinte:

4.1 O presente Relatório dá acolhimento aos principais fatos evidenciados pelo InIR, I.P. ao longo dos seus anteriores contraditórios, posicionando este Instituto como um dos atores do sistema rodoviário, no período em análise 2008/2011, porventura com funções subvalorizadas pelo Estado Concedente, este sim o ator principal, face às expectativas criadas aquando da sua constituição em 2007.

Com efeito, o Relatório agora revisto do Douto Tribunal de Contas, evidencia os aspetos mais negativos do novo Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário (NMGFSR) iniciado em 2007, aliás relevados nos contraditórios do InIR, de Fevereiro e de Outubro de 2011, e demais documentos enviados, ou seja:

- o excesso de subconcessões lançadas desde 2008,
- a sua conseqüente insustentabilidade financeira, bem como a permeabilidade destes contratos à evolução dos mercados financeiros a partir do 2º semestre de 2008,
- a não concretização da passagem das concessões diretas do Estado para subconcessões da EP, SA, que enquanto concessionária geral ficou assim muito aquém nessa sua pretendida dimensão,
- O enviesamento provocado pelos objetivos de desorçamentação nas matrizes de risco e nos conseqüentes regimes de remuneração adotados nas novas concessões e subconcessões e nas renegociações.



Instituto de Infra-Estruturas
Rodoviárias IP

Se outros aspetos existem a acrescentar a estes, para uma análise mais completa, considera-se que o presente Relatório permite ilustrar os problemas e desafios que se colocam no momento presente para uma reestruturação do Modelo visando a sua efetiva sustentabilidade face à realidade atual, às perspetivas dos mercados financeiros e da contração da procura dos serviços rodoviários.

Haverá contudo que equacionar adicionalmente ao referido no Relatório, neste âmbito, questões de fundo que pela sua importância e oportunidade merecem ser salientadas:

- uma exigência incontornável de independência da Regulação do sector;
- a necessidade de uma concessionária geral não dependente do poder político;
- a revisão em baixa do Plano Rodoviário Nacional continuando os trabalhos já desenvolvidos pelo InIR, IP; e
- a revisão do Estatuto de Estradas Nacionais, pilar legislativo fundamental que desde 2009 tem sido objeto de iniciativas e propostas do InIR aguardando decisão política dos Governos da Republica.

5. No que se refere a comentários ou correções com carácter e referência mais específica, apresentamos os seguintes:

Ponto 49.

Entende-se a seguinte redação como a que traduz os termos legais:

"... representante do Estado concedente e supervisor dos contratos de concessão celebrados entre o Estado e as Concessionárias do Estado".

N.º 508 269 776

Rua dos Lusíadas, 9 - 4.º Fdt.
1300-364 LISBOA - PORTUGAL

T 21 364 31 16
F 21 364 31 19





Ponto 112.

Entende-se a seguinte redação como a que traduz melhor a realidade:

“Neste contexto, foi apontado pelo InIR, I.P., em referência à RCM nº89/2007, de 11 de Julho, o seguinte conjunto de aspetos ...”

Ponto 162.

O Quadro 4 – FISCALIZAÇÕES POR CONCESSIONÁRIA (página 38), tem algumas imprecisões, nomeadamente quanto ao número de Vistorias/Inspeções realizadas, que na realidade são inferiores ao número constante do Relatório do Tribunal de Contas, totalizando 83 ao invés de 90 como vem referido.

As retificações justificam-se nas seguintes ações:

- Ascendi Norte - 1 Vistoria/Inspeção, ao invés de 2
- BRISA - 9 Vistorias/Inspeções, ao invés de 10
- EP, SA - 28 Vistorias/Inspeções, ao invés de 32
- AEM - 1 Vistoria/Inspeção, ao invés de 2

Ponto 171.

No que respeita à informação relativa a incumprimentos contratuais constantes do Relatório do Tribunal de Contas e em relação ao Quadro 7 (página 40), justificam-se as seguintes retificações:

Concessionária Ascendi Beiras Litoral e Alta, S.A.

Os elementos referenciados nas duas primeiras linhas respeitam a um único processo de incumprimento (Qualidade das marcas rodoviárias na A25) e a situação que lhe correspondia em Outubro de 2011 é “Aguarda apreciação e decisão do SEOPTC”;

Os elementos referenciados na 3ª linha respeitam igualmente à Concessionária Ascendi BLA e não à BRISA, S.A.

**Concessão do Oeste – Auto-Estradas do Atlântico, S.A.**

O incumprimento mencionado na 12ª linha da coluna “Descrição”, atribuído à concessionária “Auto-Estradas do Atlântico” não pertence a esta concessionária, mas sim à Concessionária “Ascendi Costa de Prata”.

Concessão do Douro Litoral – Auto-Estradas do Douro Litoral, S.A.

Haverá que acrescentar a referência ao incumprimento da Concessionária Auto-Estradas do Douro Litoral, S.A. (Qualidade das marcas rodoviárias na A1 e A20), tal como reportado no contraditório de Outubro de 2011.

Ponto 194.

A aplicação de penalidades no contrato da EP, SA só está prevista para incumprimento do nível de serviço, sinistralidade e externalidades ambientais, não estando prevista para incumprimentos no âmbito da qualidade de serviço (leia-se cumprimento do PCQ e MOM) e do controlo da disponibilidade (este tipo de penalidades estão previstas nos novos contratos das ex-SCUT).

Ponto 195.

O cálculo da penalização dos níveis de serviço é de 102 849,30 € e não 10 284,93€, conforme foi anteriormente reportado pelo InIR, por lapso nosso.

Pontos 252 a 283.

Haverá que explicitar, no que se refere às reformas dos contratos de subconcessão, que a postura do InIR foi formal, não apenas em consequência do enquadramento legal e contratual, ou da recusa da EP, S.A. em lhe disponibilizar o seu Plano Financeiro, mas também porque, à semelhança do que sucedeu com o Tribunal de Contas, não nos foram formalmente submetidos, no âmbito do respectivo processo de fiscalização e aprovação, quaisquer documentos que implicassem uma posição diferente.

Apesar dos indícios que o InIR conseguiu identificar e sobre os quais interpelou a EP, S.A., e que tendo sido referidos ao Tribunal de Contas, este menciona no seu Relatório preliminar, o InIR nunca veio a ter conhecimento ou acesso aos documentos que o Tribunal de Contas, em auditoria,

N/C-508 269 776





conheceu e que vieram a comprovar a existência de acordos paralelos dando substância às 'compensações contingentes'.

Ponto 313.

O InIR reitera que não exerceu o que o Tribunal de Contas refere como as suas competências neste domínio porque o processo resultou de iniciativa e decisão política do Governo, traduzida por via legislativa, sem consulta ou informação ao InIR, e foi conduzido através de Comissões de Negociação nomeadas pelo Governo, para as quais o InIR não foi convidado a indicar nomes, não tendo igualmente sido consultado ou chamado a assessorar ou colaborar com as referidas Comissões.

Ponto 315.

Toda a análise e a crítica desenvolvida pelo InIR, que o Tribunal de Contas cita e, aparentemente, reitera, não beneficiou do acesso pelo InIR, I.P. aos Relatórios da Comissão de Negociação que foram enviados ao Tribunal de Contas, o que, não tendo impedido a obtenção de conclusões relevantes e convergentes com as desse Tribunal, as teria certamente facilitado e reforçado, como podemos agora constatar.

Com os meus melhores cumprimentos, *e cordiais saúdes,*

O Presidente do Conselho Diretivo

Alberto Moreno

N.º C. 508 269 776



8.1. *Apreciação do contraditório do InIR, I.P.*



Apreciação do contraditório do INIR, I.P.

1. O contraditório apresentado pelo INIR, I.P. corrobora as conclusões constantes deste relatório do Tribunal de Contas.
2. Efetivamente, o INIR, I.P. alega que é apenas *“um dos atores do sistema rodoviário, (...) com funções subvalorizadas pelo Estado Concedente, este sim o ator principal, face às expectativas criadas aquando da sua constituição em 2007”*, afirmação sustentada por este instituto não exercer, na prática, as suas funções de fiscalização e regulação, pelo facto de não revestir a natureza de uma entidade reguladora independente e acumular as funções de concedente com as de regulador.
3. Aquele instituto evidencia como aspetos negativos do novo Modelo de Gestão e Financiamento do Setor Rodoviário:
 - *“o excesso de subconcessões lançadas desde 2008;*
 - *a conseqüente insustentabilidade financeira, bem como a permeabilidade destes contratos à evolução dos mercados financeiros a partir do 2.º semestre de 2008;*
 - *a não concretização da passagem das concessões diretas do Estado para subconcessões da EP, S.A, que enquanto concessionária geral ficou assim muito aquém nessa sua pretendida dimensão;*
 - *o enviesamento provocado pelos objectivos de desorçamentação nas matrizes de risco e nos conseqüentes regimes de remuneração adotados nas novas concessões e subconcessões e nas renegociações.”*
4. **Todos estes pontos se encontram refletidos nas conclusões deste relatório.**
5. Este instituto afirma ainda que o relato *“permite ilustrar os problemas e desafios que se colocam no momento presente para uma reestruturação do Modelo visando a sua efectiva sustentabilidade face à realidade actual, as perspectivas dos mercados financeiros e da contratação da procura dos serviços rodoviários.”*
6. Relativamente à avaliação da sustentabilidade e *Value for Money* das Subconcessões da EP, S.A. o INIR, I.P. esclarece o Tribunal que *“no que se refere às reformas dos contratos de subconcessão, a postura do INIR foi formal, não apenas em consequência do enquadramento legal e contratual, ou da recusa da EP, S.A. em lhe disponibilizar o seu Plano Financeiro, **mas também porque, à semelhança do que sucedeu com o Tribunal de Contas, não nos foram formalmente submetidos, no âmbito do respectivo processo de fiscalização e aprovação, quaisquer documentos que implicassem uma posição diferente.**”*¹
7. O INIR, I.P. declara ainda sobre esta matéria que *“Apesar dos indícios que o INIR conseguiu identificar e sobre os quais interpelou a EP,S.A., e que tendo sido referidos ao Tribunal de Contas, este menciona no seu Relatório preliminar, **o INIR nunca veio a ter conhecimento ou acesso aos documentos que o Tribunal de Contas, em auditoria, conheceu e que vieram a comprovar a existência de acordos paralelos dando substância às “compensações contingentes”**”*²
8. O Tribunal não considera plausível que à entidade responsável pela regulação do sector rodoviário nacional, numa matéria que acarreta um elevado dispêndio de dinheiros públicos, não tenham sido disponibilizados os acordos paralelos estabelecidos entre os Bancos financiadores do Programa das Subconcessões, as subconcessionárias e a EP, S.A., para que a mesma pudesse exercer os seus poderes regulatórios, em matéria de avaliação da sustentabilidade financeira e de apreciação do *Value For Money* daquele programa.
9. Neste ponto, o TC, para além de reiterar as suas conclusões de auditoria, sublinha que não foram respeitadas nem as boas práticas nem os princípios da gestão pública, tais como os da transparência e da *accountability*.

¹ Negrito e sublinhado do TC.

² Negrito e sublinhado do TC.

10. No que concerne ao papel que o INIR, I.P. deveria ter assumido no domínio da promoção e defesa dos direitos dos utentes aquando da negociação dos contratos SCUT e introdução de portagens, aquela entidade veio alegar que *“não exerceu o que o Tribunal de Contas refere como as suas competências neste domínio porque o processo resultou de iniciativa e decisão política do Governo, traduzida por via legislativa, **sem consulta ou informação ao InIR, e foi conduzido através de Comissões de Negociações nomeadas pelo Governo, para as quais o InIR não foi convidado a indicar nomes, não tendo igualmente sido consultado ou chamado a assessorar ou colaborar com as referidas Comissões.**”*³
11. Aquele instituto informa ainda, que relativamente ao conjunto de documentos por si elaborado, entre Outubro de 2010 e Junho de 2011, no sentido de aferir os impactos financeiros para o Estado das renegociações das concessões (Notas técnicas), *“(…) que o Tribunal de Contas cita e, aparentemente, reitera, **não beneficiou do acesso pelo InIR, I.P. aos Relatórios da Comissão de Negociação que foram enviados ao Tribunal de Contas, o que, não tendo impedido a obtenção de conclusões relevantes e convergentes com as desse Tribunal, as teria certamente facilitado e reforçado, como podemos agora constatar.**”*⁴
12. O Tribunal sublinha **não ser razoável que num assunto de relevante interesse público, como a negociação dos contratos SCUT, que originou a introdução de portagens e o pagamento de uma renda fixa às concessionárias, a entidade reguladora não tenha sido consultada ou informada, não tenha participado nas comissões daquela negociação e nem lhe tenham sido disponibilizados, ainda que *à posteriori*, os Relatórios que resultaram daquela negociação.**
13. Face ao exposto, o Tribunal reitera as suas observações de auditoria **salientando, mais uma vez, que o InIR, I.P não desempenhou as funções de uma verdadeira entidade reguladora, dado que não tem a natureza de uma entidade reguladora independente.**
14. No que respeita a questões específicas abordadas pelo InIR, I.P, o Tribunal entendeu acolher as respetivas observações e inseri-las nos respetivos pontos.

³ Negrito e sublinhado do TC.

⁴ Negrito e sublinhado do TC.



9. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Conselho de Administração da EP - Estradas de Portugal, S.A., em 22 de fevereiro de 2012*





Estradas de Portugal, S.A.

Conselho de Administração

Conhecimento: Dr. José F.F. Tavares
M. I. Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
e Director Geral do Tribunal de Contas
Av. da República, 65
1065-045 Lisboa

A Mesm. Ex.

1. Da entrada. A mesma recepção.

2. Declaração de
receptivo.

Lx 23.02.2012

Exmo. Senhor
Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva
M. I. Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Avenida Barbosa do Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

Sua Referência:	Suas Comunicações de:	Nossa referência:	Antecedente:	Saida:	Data:
Processo n.º 35/09-Audit.	01.02.12	0141	N.º ref.ºs CA/1690 e 2119	17930	22-02-2012

Assunto: AUDITORIA AO MODELO DE GESTÃO, FINANCIAMENTO E REGULAÇÃO DO SECTOR RODOVIÁRIO PREVISTA NO PLANO DE ATIVIDADES DO TRIBUNAL DE CONTAS DE 2009 SEGUNDA VERSÃO DO RELATÓRIO PRELIMINAR SEGUNDA PRONÚNCIA DA E.P. – ESTRADAS DE PORTUGAL, S.A.

Na sequência da vossa carta de 1 de Fevereiro e conforme solicitado por V. Exa., a EP - Estradas de Portugal, SA (EP) vem por este meio apresentar o seu contraditório ao relato de auditoria mencionado em epigrafe.

Dada a extensão temporal do processo de auditoria n.º 35/09-Audit e a circunstância de terem sido elaboradas duas versões do respetivo relato importa contextualizar e enquadrar os antecedentes deste processo tendo como referencial a estrutura deste relato.

2. Conforme refere o ponto 2 do relato, os trabalhos da auditoria em causa decorreram em 2010 tendo uma primeira versão do relato sido enviada, em Fevereiro de 2011, ao INIR – Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P. (INIR), e ao então Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Após a divulgação pública de extratos daquela primeira versão e na sequência de requerimento da EP, o Tribunal de Contas remeteu, em Junho de 2011, a citada versão para que esta empresa se pronunciasse sobre o mesmo.

Por carta de 30 de Junho de 2011, a EP remeteu ao Tribunal de Contas a sua pronúncia à primeira versão do relato em termos que o Tribunal de Contas agora classifica de muito críticos relativamente às observações então formuladas.

Imp02 01 09_Rev.3: 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





5. e 6. Face à evolução verificada no país e ao conjunto de reformas a implementar na área das PPP, os auditores do Tribunal de Contas entenderam que o relato então concluído não refletia a avaliação que foi efetuada posteriormente aos contratos PPP, no âmbito das infraestruturas rodoviárias, bem como as reformas a implementar no setor. Refira-se a este propósito que o estudo e a avaliação dos contratos PPP, mencionado no Memorando de Entendimento de Maio de 2011, estabelecido com as três entidades financiadoras internacionais, ainda se encontra em fase de adjudicação.

8. O relato de auditoria resultante dos trabalhos iniciais apontou diversas críticas à atividade do INIR e foi suportado pela resposta a três questionários remetidos pelo Tribunal de Contas e pelo envio do respetivo contraditório.

11. e 12. Em Outubro último, o Tribunal procedeu ao envio de novo questionário ao INIR com vista à atualização da informação contida no relato inicial. Ao pronunciar-se sobre a mesma matéria constante nos 3 inquéritos anteriores, o INIR referiu agora que estas “versões das respostas agora enviadas ao Tribunal “são efetivamente consentâneas com a realidade ...”

Enquadrados os factos, a E.P., ao ser novamente chamada a pronunciar-se sobre um relato que avalia uma mesma realidade deve referir, inequivocamente, que mantém o teor de todos os comentários e observações anteriormente efetuadas aquando da elaboração do contraditório ao relato original, tanto mais que estão em causa os elevados interesses do Estado e dos contribuintes e que, no mesmo, a EP investiu recursos e meios que são escassos e que urge gerir de forma eficiente.

A presente atualização da informação não considera ainda qualquer estudo adicional sobre as PPP em Portugal nem acrescenta novos factos ou elementos aos apresentados no relato anterior, para além dos quadros comparativos entre as diferentes resposta do INIR aos inquéritos do TC e à projeção das respetivas divergências apontadas por aquele Instituto relativamente às versões iniciais. De facto, o teor do relato não incorpora qualquer dos contributos remetidos pela EP tendo sofrido apenas reajustamentos decorrentes da nova versão dos inquéritos remetida pelo INIR.

Nestas condições e atendendo à responsabilidade inerente à atuação desta empresa, a EP mantém total coerência e reitera, integralmente o teor da sua pronúncia à primeira versão do relatório preliminar, reforçando no presente documento a sua argumentação, certos de que a mesma merecerá uma reavaliação exaustiva por parte desse douto tribunal.

Em suma, salvo devido respeito – que muito é – há uma alteração do objeto da auditoria ao longo do tempo, para lá dos limites emergentes do que se podia esperar da avaliação em causa.

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt



Obviamente, os Senhores Auditores do Tribunal de Contas estão no seu direito de realizar as auditorias que entendem e da forma que entendem. Mas julga-se questionável, do ponto de vista institucional e dos procedimentos de auditoria, o facto de, a meio da elaboração da auditoria ao INIR, e por razões que se desconhecem, o trabalho tenha sido subitamente redirecionado para uma análise supostamente global do NMGFSR, e tudo isto sem que esse mesmo instituto deixasse de ser a única entidade efetivamente ouvida e auditada.

Assim, na sua pronúncia, a EP não pode deixar de registar que, salvo o devido respeito, uma auditoria que se baseie, fundamentalmente, em versões distintas e opostas da mesma entidade e sobre os mesmos factos, estará seguramente a sofrer no que respeita à integridade dos seus objetivos iniciais.

Acresce que, ao que foi dito, se o propósito não era então a atividade do InIR mas o Novo Modelo, então esse propósito devia ser expresso e desencadeadas todas as consequências, designadamente no que respeita à audição de todas as entidades e intervenientes, bem como de uma avaliação séria sobre a situação anterior e o contexto de evolução do Modelo, incluindo a sua evolução recente – o que não acontece nem se vislumbra ser mister assegurar.

Referenciados e lembrados os antecedentes, e considerando que agora a auditoria em causa tem um certo âmbito definido, no que respeita ao Modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Sector Rodoviário, vimos pela presente prestar os nossos esclarecimentos ao texto em causa, seguindo como referência a estrutura do mesmo.

No que concerne ao teor do relato de auditoria enviado por V. Exa. relativo ao modelo de gestão, financiamento e regulação do sector rodoviário e mantendo a referência à estrutura do mesmo importa assim salientar, o seguinte:

15. Os auditores referem que de acordo com o plano global da auditoria foram formulados os seguintes objetivos:

- Caracterizar o novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário (NMGFSR);
- Elencar as principais consequências e implicações práticas do NMGFSR;
- Proceder ao levantamento das principais ações e medidas tomadas pelo InIR no âmbito da fiscalização e gestão da qualidade do serviço prestado pela diversas concessionárias, no âmbito dos respetivos contratos;
- Apreciar o trabalho desenvolvido pelo InIR no âmbito da monitorização do desempenho financeiro das diversas concessionárias de autoestradas;

Imp02.01.09_Rev.3_03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

3

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





- Apreciar o trabalho desenvolvido pelo InIR no âmbito da análise dos riscos das concessões na ótica do (Estado) Concedente;
- Aferir do trabalho realizado pelo InIR relativo à avaliação da sustentabilidade financeira do *Value for Money* do programa de subconcessões da EP; e
- Aferir do posicionamento do InIR relativamente à introdução de portagens nas concessões SCUT.

Correspondendo o âmbito e os objetivos desta auditoria ao recorte das atribuições e competências do Tribunal de Contas previstas e reguladas na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, a Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sucessivamente alterada, as duas últimas pelo Decreto-Lei n.º 61/2011, de 7 de Dezembro e pela Lei n.º 2/2012, de 6 de Janeiro (Lei do TC), não podemos deixar de referir, como nota principal e que assume a maior relevância face às suas possíveis repercussões a nível económico e financeiro para o país, o facto de para além dos objetivos fixados, serem reexaminados os procedimentos concursais que culminaram com a celebração dos contratos reformados e com a obtenção de Visto pelo Tribunal de Contas, tendo de forma implícita, mas não clara, restringido o alcance das decisões do Tribunal de Contas, decisões essas já transitadas em julgado (cfr. pontos 62 a 75 e 257 a 270).

Os auditores ao interpretarem o sentido, alcance e âmbito de decisões – já transitadas em julgado – que o Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia e de acordo com a regulação prevista na Lei tomou, concedendo o Visto a todos e cada um dos Contratos de Subconcessão Reformados, estão, materialmente, a reabrir os processos de fiscalização prévia.

O ato de reabertura dos processos de fiscalização prévia, não estando previsto em face do disposto na Lei do TC, não respeita o princípio do contraditório, denegando a justiça, dado que ao contrário dos processos de fiscalização prévia que culminaram com a concessão de Visto aos Contratos de Subconcessão Reformados, nestes processos a EP não foi ouvida, nem teve possibilidade de se pronunciar sobre as conclusões dos auditores nos termos em que a própria Lei do TC prevê. Cria-se assim um precedente com graves implicações junto dos agentes e entidades intervenientes para os quais estes processos se encontram fechados e devidamente validados.

Nestes termos, parece-nos que deve ser reavaliado o teor dos pontos 62 a 75 e 257 a 270, reformulando-se o relato em conformidade .

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

4

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa



Deve ser ainda mencionado que, apesar da natureza e âmbito deste trabalho se centrar agora sobre o modelo de gestão financiamento e regulação do setor rodoviário, os objetivos elencados são exatamente os mesmos do relato preliminar, e estão fortemente centrados nas atividades e resultados da instituição pública InIR,IP, abrangendo apenas uma caracterização geral do NMGFSR. Pretende-se assim numa abordagem indireta, através de uma auditoria ao INIR abranger um vasto conjunto de natureza, atividades e resultados do próprio NMGFSR que são muito diversos e se encontram dispersos por várias entidades que interferem diretamente no modelo.

2.1 Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Setor Rodoviário (NMGFSR)

24. Nota-se que os auditores não efetuaram um estudo comparativo entre os valores transferidos do Orçamento de Estado no âmbito do anterior modelo e os valores da receita obtida pela EP através da CSR, no âmbito do modelo atual, por forma a aferir se o referido impacto foi positivo ou negativo para as contas públicas, conforme nossa sugestão no exercício contraditório anterior.

De qualquer forma, e embora se tratem de opções de política orçamental e financeira da exclusiva responsabilidade do Governo e, sobre as quais a EP não pode nem deve pronunciar-se, aproveitamos, no entanto, para voltar a dar um contributo para esse estudo.

Antes da criação da CSR o Estado dotava a EP, por via por via do Orçamento de Estado ou por via de outros fundos, nomeadamente comunitários, das transferências financeiras necessárias para fazer face aos compromissos daquela. Assim, em 2003, 2004, 2005 e 2006, antes da implementação da E.P., S.A., esta empresa foi dotada respetivamente de 791, 869, 871 e 830 milhões de euros, ou seja, uma média de 840 milhões de euros anuais. Para além disso, havia ainda que ter em conta os compromissos já existentes de pagamento das PPP rodoviárias que, a partir de 2007, orçavam em cerca de 725 milhões de euros, ou seja, um incremento de mais 575 milhões de euros do que a média de pagamentos realizados às PPP entre 2003 e 2006. Assim, se o Estado mantivesse o mesmo modelo de transferência para a EP dos montantes necessários a fazer face aos compromissos existentes, teria de transferir anualmente, a partir de 2007, cerca de 1.415 milhões de euros.

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

5

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





Sugerimos ainda, complementarmente, que fossem avaliados os benefícios decorrentes da variação desta receita em função do nível de utilização da rede rodoviária, limitando desta forma os gastos e os investimentos a realizar anualmente pela EP e potenciando a eficácia e a racionalidade da gestão destes recursos, que são escassos, quando comparados com o anterior modelo em que o nível de despesa era fixado, arbitrariamente, todos os anos, em função de critérios relacionados com a situação conjuntural do sector.

27. Ao referir a Contribuição de Serviço Rodoviário (CSR) como um "...imposto rodoviário a pagar por todos os contribuintes que abastecem as suas viaturas", os auditores não interpretam corretamente o universo daqueles que suportam esta receita.

Os "contribuintes CSR" são apenas aqueles que sendo contribuintes gerais do orçamento de estado também suportam o abastecimento de viaturas automóveis.

Estão assim excluídos dos "contribuintes CSR" todos aqueles que pagando impostos não abastecem as suas viaturas. Importa ainda, para obter a totalidade do universo dos "contribuintes CSR", juntar todos aqueles que não contribuindo para o orçamento de estado suportam efetivamente os custos de abastecimentos das suas viaturas, como sejam os cidadão de outras nacionalidades sem obrigações fiscais em Portugal.

Apesar de não estar refletido neste ponto, este fato é claramente aceite pelos auditores ao afirmarem no § 243 que "...passar a ser financiada com receitas próprias que lhe advêm da cobrança daquela taxa (CSR). A EP deixou por isso de pertencer ao "universo PIDDAC"..."

O conceito de um imposto rodoviário aplicado à CSR deveria, igualmente, ter em conta o teor do § 244 em que é afirmado que "...o financiamento daquela empresa, através da referida contribuição, tem como contrapartida a utilização da rede rodoviária nacional, em função do nível de consumo dos combustíveis." quando confrontado com a caracterização de imposto. Atente-se à definição de imposto do Prof Teixeira Ribeiro¹ quando afirma que "... ao pagamento do imposto não corresponde qualquer contraprestação por parte do Estado..."

28. A introdução de portagens nas ex-SCUT já estava prevista a quando do lançamento do NMGFSR, correspondendo à concretização de um dos pressupostos fundamentais do NMGFSR – a aplicação do princípio do utilizador-pagador -, constituindo enquanto receita da EP uma das suas fontes de financiamento. Incluindo as receitas das portagens, o NMGFSR já previa endividamento da EP,SA, no contexto típico da construção e exploração de uma infraestrutura, em que nos primeiros anos do prazo da concessão ocorre um período de investimento mais

¹ Lições de Finanças Públicas, pág. 267



significativo, atingindo um pico de endividamento, que será depois reembolsado no período remanescente (o prazo da concessão da EP,SA é, recorde-se, de 75 anos).

29. Não se compreende a menção relativa ao aumento do prémio de risco exigido pelos financiadores pelo facto do Concedente passar a ser a EP em vez do Estado, até porque este ponto já tinha sido alvo de esclarecimento no nosso contraditório. No entanto, reafirmamos que esta afirmação não está correta, pois até em alguns contratos de concessão, como é o caso da Concessão Douro Litoral e Túnel do Marão, esta passagem depende apenas da vontade do Estado, através de ato administrativo, sem qualquer impacto nos prémios de financiamento ao qual a Concessionária e os bancos financiadores já deram o seu acordo.

Relativamente às 7 subconcessões lançadas e contratadas diretamente pela EP e para claramente ilustrar que a afirmação de que o prémio de risco exigido pelos financiadores aumentou nas subconcessões, não é correta, importa referir que a média da Taxas Internas de Rentabilidade (TIR) acionista, exigidas pelas subconcessionárias à EP (que determinam o prémio de risco dos capitais próprios das concessionárias) é de 9,18%, inferior à média da Taxas Internas de Rentabilidade (TIR) acionista contratadas pelo Estado nas 7 anteriores SCUT, que é de 10,96%.

30. O relato dos auditores, ao omitir este contexto não consegue sustentar de forma clara conclusões não validadas pela realidade, dado que os contratos de concessão mantiveram-se na titularidade do Estado.

Acresce ainda que aquela afirmação dos auditores do Tribunal de Contas entra em contradição factual com o que o próprios auditores do Tribunal de Contas referem no § 94 do seu relato, em que reconhecem que as Taxas Internas de Rentabilidade (TIR) acionista obtidas nas subconcessões (em média, 9%) foram mais baixas do que as TIR anteriormente contratadas nas concessões SCUT 11%. Se, por contratar com a EP,SA em vez de contratar com o Estado, o perfil de risco se agravou assim tão substancialmente, como explica os auditores do Tribunal de Contas que tenha sido possível obter nas subconcessões condições financeiras apesar de tudo tão vantajosas?

31. A crise financeira internacional veio implicar uma menor oferta de crédito por parte dos financiadores, conforme é afirmado corretamente pelos auditores do Tribunal de Contas; no entanto, importa voltar a referir, embora já o tenhamos feito no nosso contraditório anterior, que os *spreads* contratados pelas subconcessões se situam entre os 1,60% e 2,75% sobre a taxa Euribor, inferiores portanto aos *spreads* contratados nos últimos meses para a dívida pública,

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

7

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





facto que demonstra que se fosse o Estado Português a contratar ou a renovar financiamento público para estas obras, as condições seriam mais desfavoráveis do que as existentes.

Importa também aqui voltar a fazer uma comparação entre a média das maturidades das dívidas contratadas nas 7 subconcessões lançadas pela EP, que é de 22,7 anos, inferior às das 7 SCUTS, contratadas pelo Estado, que é de 24,7 anos.

Conclui-se assim que não obstante a significativa degradação verificada ultimamente no custo de acesso a financiamentos bancários, a dívida contraída para o programa de subconcessões tem taxas muito atrativas e impossíveis de repetir no curto prazo, sendo ainda possível que, a médio prazo, com o regresso dos mercados financeiros à suposta normalidade, possam ser melhoradas as atuais condições, com um processo de refinanciamento no final do processo de construção.

32. Por forma a clarificar o NMGFSR que os auditores do Tribunal de Contas a caracterizam como complexo, junta-se um esquema elucidativo do mesmo.

Importa ainda precisar, neste ponto, que o modelo referido no § 4 relativo às subconcessões, assenta não só no pagamento de disponibilidade, como também no serviço, pelo que se deveria substituir a expressão “disponibilidade” por ‘disponibilidade e serviço’, conforme já afirmado no nosso contraditório anterior. Este modelo engloba efetivamente estes dois pagamentos, sendo que nos casos base das concessionárias o pagamento de serviço (em função do Tráfego) é bastante significativo, sendo na sua maioria superior a 50% do pagamento de disponibilidade, e em dois casos muito superiores aos pagamentos de disponibilidade, como é o caso da Subconcessão do Algarve Litoral e da Subconcessão do Baixo Alentejo.

Acresce, que a EP tem vindo a efetuar uma gestão muito rigorosa e eficaz dos contratos de subconcessão, não existindo, ao contrário das PPP geridas antes do NMGFSR, qualquer processo de reequilíbrio financeiro, nem sobrecustos de construção. Pelo contrário, face à otimização da construção, a EP, conseguiu obter poupanças nas subconcessões, estando já apurados 15 M€ de pagamentos da Subconcessão Autoestrada Transmontana à EP, e de 10 M€ da Subconcessão Douro Interior.

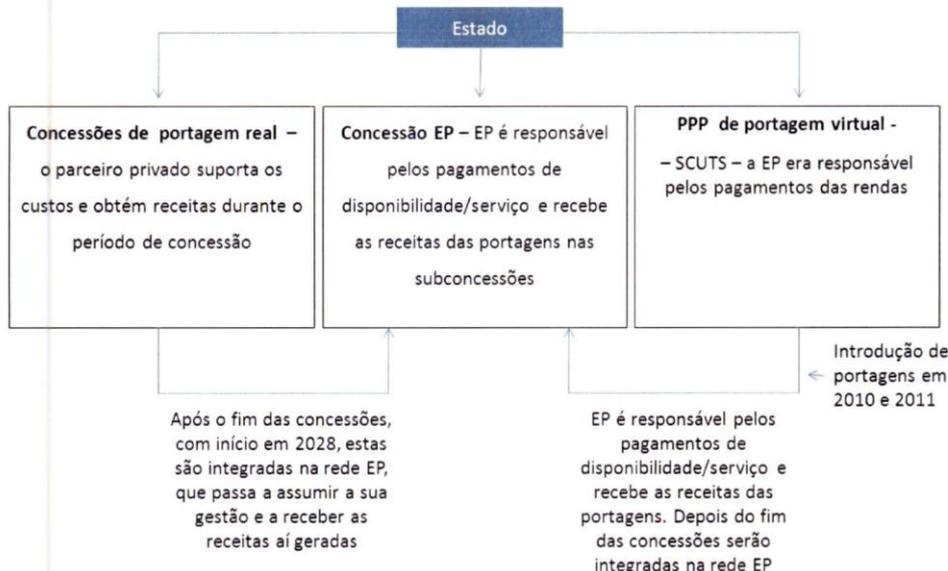
Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

8

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa



33. A diversidade de modelos contratuais de PPP não implica de forma nenhuma, “menos clareza” de informação sobre os encargos líquidos incorridos com as PPP. As questões não se confundem, e a EP,SA, enquanto entidade pagadora dos encargos com as concessões rodoviárias, conhece com exatidão as suas obrigações e responsabilidade, dando delas conhecimento atempado e tempestivo ao Tribunal de Contas. A maior ou menor evidência dessa informação a nível do Relatório do Orçamento de Estado é matéria que não cabe à EP,SA decidir, pelo que esta não a pode explicar, mas isso não significa que tal informação não exista e não seja conhecida pela EP,SA enquanto entidade que efetivamente procede ao controlo e pagamento desses encargos, independentemente da complexidade e da abrangência dos modelos adotados, não podendo, nem sendo este um fator inibidor de qualquer opção do decisor.

Importa referir que a EP é objeto de um escrutínio permanente e constante, por parte das entidades de nacionais de controlo e cumpre integralmente todas as suas obrigações de reporte mensal, trimestral e anual, incluindo dados sobre encargos e receitas de PPP, a organismos tão diversos como o próprio Tribunal, a Direção – Geral do Tesouro e Finanças, o GASEPC e a IGF (nomeadamente através do SIRIEF), o GPERI, o INE, a IGOPTC, a Comissão de Avaliação das Parcerias, a Parública, e a própria comissão negociadora do auxílio financeiro internacional (troika).

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

9

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





34. Referem os auditores do Tribunal de Contas que, no Relatório UTAO na proposta do OE 2010, não é explicado suporte do modelo financeiro da EP na geração de receita a partir de 2030, e que isso devia constar desse Relatório UTAO.

Ora, como é sabido, é o próprio Contrato de Concessão da EP, a sua génese e os documentos constitutivos da nova EP que explicam abundantemente essa lógica, ou seja, a de atribuir à EP não só os custos, mas também as receitas das concessões de portagem real após o término desses contratos.

No que diz respeito às modificações unilaterais, a EP optou por um rigor na gestão das subconcessões, que não lhe permite introduzir qualquer modificação, que se traduza num custo superior ao contratado. Veja-se o exemplo da poupança verificadas nos custos de construção nas subconcessões Autoestrada Transmontana e Douro Interior já referidos no ponto anterior.

35. Quanto à revisão dos encargos em sucessivos orçamentos é facilmente explicada. A EP mantém uma permanente vigilância às previsões do crescimento económico, da inflação e dos crescimentos de tráfego, procedendo a revisões intercalares anuais destes indicadores, disso dando sempre conta em cada nova previsão. Esta prática é aliás especialmente indicada nesta fase de turbulência económica vivida em toda a Europa, ou particularmente em Portugal.

36. Os auditores do Tribunal de Contas referem que a alteração de pagamentos indexada ao tráfego para uma estrutura de pagamentos ligada à disponibilidade introduz um maior rigor de controle e fiscalização das entidades que gerem estes contratos, o que não nos parece correto. O rigor do controlo da fiscalização dos contratos é e tem que ser o mesmo. Quando as infraestruturas eram pagas apenas em função da sua utilização (p.e. ex- SCUT's) tinha que existir o mesmo rigor no seu controlo. A verificação dos níveis de tráfego, diretamente associados à geração de receita das Concessionárias privadas, que eram encargos do Estado, obrigavam igualmente a um especial cuidado de verificação e controle.

Acresce, que conforme já foi referido, a remuneração das subconcessões, assenta não só no pagamento de disponibilidade, como também no serviço, e em grande parte dos casos base das subconcessões, o pagamento de serviço (em função do tráfego) é bastante significativo, sendo na sua maioria superior a 50% do pagamento de disponibilidade, e em dois casos muito mais significativos que os pagamentos de disponibilidade, como é o caso da Subconcessão do Algarve Litoral e da Subconcessão do Baixo Alentejo.

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

10

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax:+351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa



Para melhor esclarecer esta questão importa clarificar que as subconcessões da EP são remuneradas em função do risco de tráfego e do risco de disponibilidade, através dos pagamentos de serviço e dos pagamentos de disponibilidade.

Os pagamentos de serviço são em função do tráfego que circula, e os pagamentos de disponibilidade em função das condições de desempenho, segurança, acesso, circulação da estrada.

Os pagamentos de disponibilidade não são uma renda fixa, e são anualmente deduzidas as falhas de desempenho e de disponibilidade e de penalidades resultante das externalidades ambientais e da sinistralidade, verificadas em cada ano.

Assim, verifica-se que a EP passou para as concessionárias não só o risco de tráfego, mas também o risco de disponibilidade (nível de serviço, condições de acesso, segurança e circulação, padrões de qualidade).

A título exemplificativo, refira-se que só apenas relativamente à componente "acessibilidade" e de "segurança", uma vez que as deduções por "condições de circulação", que abrangem o nível de serviço ainda não foram apuradas pelo InIR, os pagamentos do 2.º semestre de 2010 tiveram uma penalidade de 1,6M€.

Registe-se que, relativamente ao exercício de 2011, a EP ainda não recebeu qualquer indicação do InIR sobre as deduções por indisponibilidade apuradas por aquele instituto, tendo apenas conhecimento do valor mencionado por este vir citado no relatório do Tribunal de Contas que aqui estamos a apreciar.

Uma clara demonstração do rigor e da boa gestão da EP nas suas subconcessões, até ao presente, é que em nenhuma delas existe qualquer processo de reequilíbrio financeiro, o que contrasta com o histórico existente, em que das 14 concessões existentes 9 tiveram processos de reequilíbrios.

Importa ainda referir que, na sua maioria, os pedidos de reequilíbrio financeiro se deveram essencialmente a três tipos de eventos:

- a) – Sobrecustos com alterações de carácter ambiental, consequência das aprovações ambientais emitidas após a assinatura do contrato, como é o caso da Concessão Interior Norte, em que a Declaração de Impacte Ambiental foi emitida já na fase de execução do contrato, e que obrigou à construção de um traçado fora do corredor, com um sobrecusto de 313M€. Este tipo situações não acontece nas subconcessões, uma vez que todas foram

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

11

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

"Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





contratadas com as Declarações de Impacte Ambiental emitidas previamente, nos termos do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho;

b) – Sobrecustos decorrentes com alterações de construção na fase de execução do contrato, nomeadamente por solicitações das autarquias; recorde-se o caso do lanço entre Angeja e Estarreja da Concessão Costa de Prata, suspenso pelo Governo, que mandou executar, em 2002, um novo traçado a poente de Estarreja, o qual tinha um sobrecusto de construção de 311M€; no entanto, em 19 de Julho de 2006, foi publicado o Despacho n.º 15509/2006, com a decisão de se retomar o traçado inicial, sendo que esta decisão, conseguiu anular o sobrecusto de construção 311M€. Este tipo de situações, não acontece nas subconcessões, pois a estabilidade contratual é um dos fatores mais importante e a EP tem pugnado para que as concessionárias estejam a executar o contratado;

c) - Sobrecustos devido a atraso nas expropriações, que eram responsabilidade do estado. Nas subconcessões o risco das expropriações é todo transferido para o parceiro privado.

39. Os auditores do Tribunal de Contas referem que este modelo potencia a escolha de projetos menos prioritários. Ora nunca em parte nenhuma do relato os auditores explicam o que são projetos menos prioritários, no seu entendimento, e quais foram potenciados pelo NMGFSR, o que seria interessante para a EP, tanto mais que cabe ao TC apreciação da prioridade (parágrafo 40) dos investimentos públicos. A EP apresentou ao TC todos os estudos de índole económica, conhecidos do mercado, incluindo o Comparador do Sector Público, que permitem avaliar o 'value for the money' dos projetos lançados e em nenhum deles se pode sequer apontar qualquer reserva do ponto de vista de prioridade, face a outras vias que a EP tem ainda de fazer, nem tão pouco que a escolha do modelo de PPP não fosse vantajoso face à contratação direta pela EP.

Parece-nos também adequado esclarecer que, mesmo do ponto de vista estritamente financeiro, existe uma multiplicidade de fatores relevantes não mencionados de entre os quais não se deverá deixar de mencionar a transferência do risco de projeto, construção, financiamento, expropriações, operação e manutenção, aliás como o próprio Tribunal tem defendido em anteriores posições sobre esta matéria.

42. Neste parágrafo não podemos deixar de refutar a afirmação de que os indicadores económicos constantes dos estudos feitos, são indiferentes para a conclusão do relato. No nosso entendimento essa é uma das lacunas principais da análise que foi feita, a qual incidiu especialmente nas questões financeiras e descurou as questões económicas na avaliação de

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

12

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa



projetos, quando é sabido que o próprio financiamento exige o estudo dessa vertente, sendo essencial, por exemplo, para obter participações comunitárias, como as que a EP se está a candidatar em alguns destes projetos.

2.3. O papel do INIR na avaliação da sustentabilidade das subconcessões EP, S.A.

55. Os auditores do Tribunal de Contas assinalam uma referencia a um estudo da EP feito pela KPMG sobre a Subconcessão do Douro Interior que o classifica como um projeto deficitário do ponto de vista financeiro. Ora os auditores não podem e não devem classificar esta Subconcessão com esta frase, sobretudo quando é dada tanta ênfase, e bem, ao *value for money*. Ora esta Subconcessão é uma onde o *value for money* é mais evidente, bastando por isso consultar os diversos estudos económicos desenvolvidos pela EP e pelos seus consultores. E sabemos que o TC é sensível aos estudos económicos, porque à frente, como se pode ver (cfr. parágrafo 86), aborda o tema nos efeitos de introdução de portagem nas ex-SCUT. Ora, um projeto, que completa uma parte importante do IP2 e do IC5, dois itinerários previstos há 30 anos no PRN, e que não são, nem serão nunca portajados por não serem autoestradas, não pode ser reduzido a essa frase pelos auditores, como uma conclusão para todo o programa de subconcessões. E não era a sua realização por meios próprios da EP que reduziriam o endividamento da EP ou a sua sustentabilidade financeira, pelo contrário, como já vimos nos comentários ao parágrafo 41, se a opção tivesse sido essa, o custo financeiro seria muito superior.

Parece-nos evidente que concessões sem receitas associadas ou cujas extensões portajadas não ultrapassam um terço do total da extensão concessionada, não geram receitas que permitam a sua autosustentabilidade financeira, pelo que importa definir claramente este conceito utilizado pelos auditores como critério decisório, em oposição à avaliação pelos benefícios económico sociais mencionados. Se esse fosse o critério só se construiriam autoestradas.

57. O *value for money* da contratação das subconcessões, justificado à luz da análise efetuada através do respetivo comparador público, foi efetivamente apreciado, ainda que após o lançamento e contratação das subconcessões, tendo esses comparadores públicos sido entregues ao Tribunal de Contas. Adicionalmente, dada a análise fortemente crítica que se faz da contratação das subconcessões, sugerimos que seja analisados os resultados dos comparadores públicos, e seja feita uma apreciação técnica desses estudos, que o próprio Tribunal de Contas, aquando da recusa de visto aos contratos da subconcessões, reputou de essenciais para

Imp02 01 09, Rev.3, 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

13

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





sustentar a decisão de contratar no regime de parceria público-privada. Constitui esta uma oportunidade para de uma forma clara e transparente dar seguimento à utilidade da construção destes comparadores que, recorda-se aqui, foram elaborados por consultoras credenciadas e que inequivocamente apontam para a existência de *value for money* nestas parcerias.

Parece-nos insuficiente para o cabal esclarecimento desta questão a referência que é feita sobre os estudos de viabilidade económico-financeira, que o próprio Tribunal de Contas tinha desvalorizado aquando da recusa inicial de visto, argumentando que não substituíam os comparadores públicos, salientando agora os auditores que os estudos de viabilidade indicam que algumas concessões são deficitárias, isto é, geram mais encargos do que receitas – algo que foi público desde o início, pois os estudos foram publicados na internet .

Importa assim enriquecer este relato com todos os elementos ao dispor dos auditores sob pena de se utilizar um critério de seletividade da informação redutor da isenção e da objetividade da análise do *value for money* das subconcessões. Sugerimos assim que o presente relato seja completado com a avaliação dos resultados que nessa matéria os comparadores públicos revelam, tanto mais que a entrega de tais comparadores foi exigida pelo próprio Tribunal de Contas.

61. Conforme já foi referido no parágrafo 55, as concessões sem receitas associadas ou cujas extensões portajadas não ultrapassam um terço do total da extensão concessionada, não geram receitas que permitam a sua autosustentabilidade financeira, conceito utilizado pelos auditores como critério decisório, em oposição à avaliação pelos benefícios económico sociais mencionados.

Acresce que contrariamente ao referido, a CSR não é para fazer face aos encargos com as concessões, mas sim à atividade direta da EP, na requalificação, operação e manutenção nos seus mais de 15.000 km de estradas.

63 a 76. Os auditores referem que o processo de reforma do procedimento concursal e dos respetivos contratos reformados, assim como os consequentes processos de fiscalização prévia não foram transparentes.

Relativamente a esta matéria, para além das considerações feitas anteriormente, a E.P. reitera todas as afirmações que efetuou sobre o assunto em anterior documentação.

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

14

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa



Estradas de Portugal, S.A.

2.4 Papel do InIR no âmbito da negociação de contratos / introdução de portagens reais.

86. Quando os auditores do Tribunal de Contas referem que “o Estado não efetuou a avaliação do conjunto dos custos associados à renegociação dos contratos” SCUT, nomeadamente em matéria de externalidades ambientais, desvios de tráfego, aumento de sinistralidade, impactos económicos e sociais, importa recordar que no § 256 os próprios auditores do Tribunal de Contas criticam a decisão da EP com base numa “suposta viabilidade em critérios económicos, sociais e ambientais, a propósito dos estudos de viabilidade das novas subconcessões deixando claro que em seu entender deveriam prevalecer os critérios meramente financeiros. Não se entende esta dualidade na avaliação da informação relevante para o processo decisório. Quando existe é desvalorizada quando não existe, é indispensável. Não existe assim forma de não ser criticado. No entanto, sempre se dirá que as Comissões de Negociação nomeadas para renegociar as parcerias SCUT com vista à introdução de portagens, e que eram participadas por elementos da EP,SA, apresentaram os relatórios e análises expressamente previstos na lei (em particular, o Decreto-Lei nº86/2003, de 26 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei nº141/2006, de 27 de Julho), nomeadamente incluindo os benefícios para o parceiro público, e esses relatórios foram remetidos ao Tribunal de Contas. Os pontos ora referidos pelos auditores do Tribunal de Contas como não tendo sido analisados não constam, na verdade, dos requisitos previstos na legislação em causa.

88. Referem ao auditores do Tribunal de Contas que os “critérios orçamentais e financeiros associados à lógica do NMGFSR, designadamente o reforço da autossustentabilidade da EP,SA no que respeita à possibilidade de contabilizar o produto da cobrança de portagens como receita mercantil prevaleceram, claramente, sobre os interesses e direitos dos utentes daquelas vias”. Trata-se uma afirmação que nos parece totalmente descontextualizada ao sobrepor meras razões contabilísticas à adoção plena do princípio do utilizador-pagador e à necessidade de gerar receitas com o objetivo de financiar o sector rodoviário. Obviamente, quando se adota o princípio do utilizador-pagador, são os utentes que pagam, pelo que não haveria outra forma de o fazer. A julgar pelas afirmações dos auditores do Tribunal de Contas, surpreendentemente, o Estado nunca poderia introduzir portagens, pois isso iria contra os direitos e interesses dos utentes.

Relativamente aos parágrafos 90 e seguintes, e embora esta matéria tenha sido liderada pelas Comissões de Negociação nomeadas para o efeito, pelos Ministério das Finanças e pelo Ministério da tutela sectorial, e que estranhamente não foram ouvidas pelos auditores, a EP, porque efetua os pagamentos associados a estas concessões, bem como recebe as receitas de

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

15

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

RSP

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





portagens das mesmas, considera importante fazer alguns comentários ao referido pelos auditores.

Antes demais importa referir que um dos pressupostos que presidiu às renegociações dos contratos para introdução de portagens foi a procura de uma solução global, resolvendo todos os assuntos pendentes, designadamente pedidos de reequilíbrios financeiros, já com vários anos.

A solução obtida permitiu gerar poupanças para o Estado, traduzidas num acréscimo de benefício para a EP, através da redução de algumas TIR acionistas, redução dos montantes iniciais pedidos em reequilíbrios financeiros e das receitas de portagem

90. Os auditores do tribunal de Contas generalizam neste ponto que as Concessionárias aproveitaram para fechar processos de REF pendentes na negociação das Portagens SCUT, o que não corresponde á realidade.

Quando se iniciaram as negociações existiam 5 pedidos pendentes de REF's relativos às fases de construção das Concessões Costa de Prata e Grande Porto (2001 e 2002 na Costa de Prata e 2004 no Grande Porto), que atingiam cerca de 565 M€ e eram devido a atraso nas expropriações, que eram responsabilidade do Estado, a imposições ambientais e a decisões unilaterais do concedente que exigiu alternativas de traçado a corredores anteriormente aprovados (Lote 4 - Angeja / Estarreja da Concessão Costa da Prata, e Variante à EN105 da Concessão Grande Porto), com custos de construção superiores aos contratados, provocando também atrasos na execução da obra, que geraram também sobrecustos não previstos, bem como perda de receitas para a concessionária. Estes pedidos foram efetuados pelas concessionárias entre 2003 e 2007.

Estes processos, que vinham desde 2001 foram fechados em 2009 no âmbito da negociação efetuada, no valor de 151M€, muito abaixo do valor inicialmente reclamado.

Quanto à afirmação dos auditores do Tribunal de Contas quanto à eliminação do "risco de tráfego, pelo facto de trocarem receitas baseadas em contagens de tráfego, que estavam abaixo do caso base (Grande porto e Costa da Prata) por rendas estáveis no conceito de disponibilidade em consonância com o caso base", tal afirmação não corresponde à realidade.

A classificação que os auditores do Tribunal de Contas fazem do risco de disponibilidade como sendo de muito menor magnitude e efeito do que o risco de tráfego carece de aprofundamento.

É preciso clarificar que o risco de tráfego nas ex-SCUT era um risco manifestamente mitigado. O agora assumido pelas concessionárias nos regime SCUT não tinha a mesma expressão do que o subjacente às operações concessionadas no regime vulgarmente designado como de "portagem

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

16

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa



Estradas de Portugal, S.A.

real". Ao invés do que se verifica nesses casos, em que há uma proporcionalidade direta entre a volatilidade da procura e a da receita, no regime SCUT, através de um mecanismo de bandas de tráfego e diferentes tarifas associadas, há um amortecimento do efeito de comportamento de procura na receita da concessionária.

Tendo presente que nas concessões SCUT a receita é integralmente paga pelo Estado, há de facto uma partilha de risco de tráfego entre o Estado e a concessionária, e não uma assunção integral deste risco pela concessionária. A concessionária está pois protegida de *downsides* muito acentuados, sendo que a banda 1 é calibrada de modo a gerar receita suficiente para custear a operação e remunerar os capitais alheios (Bancos) tendo associado um volume de tráfego com remota muito possibilidade de não se verificar – saliente-se que, em nenhum projeto SCUT ocorreram volumes de procura aquém do limite superior de banda 1. Em contraponto, nas bandas superiores, a remuneração unitária é mais reduzida, havendo um *cap* a partir de determinados volumes de procura. Esta estruturação limita a exposição do Estado aos efeitos de volumes de tráfego expressivamente superiores relativamente aos que fossem antecipáveis pelas partes, limitando, mas em geral não eliminando, eventuais *upsides* de receita para as concessionárias.

Este efeito mitigador do mecanismo das bandas tem relevo significativo e essa limitação do risco de procura efetivamente assumido pelas concessionárias deve ser devidamente tomada em conta na apreciação da alteração da matriz de risco.

93 a 95 e 98. Referem os auditores do Tribunal de Contas que *"a maior prova de que a remuneração por disponibilidade envolve um risco inferior à remuneração com base na procura inclusive a remuneração associada ao sistema de banda adotado nas SCUT, que funcionava como fator mitigador do risco de procura) é a que resulta das taxas internas de rentabilidade médias exigidas pelos acionistas das concessionárias SCUT e das subconcessionárias da EP,SA"*. No parágrafo 94., os auditores do Tribunal de Contas referem que *"enquanto a TIR acionista média exigida pelos acionistas das concessionárias SCUT era da ordem dos 11%, já no caso das subconcessões EP,SA o valor médio ronda os 9%"*. No parágrafo 95., os auditores do Tribunal de Contas evidenciam que *"não obstante a redução de perfil de risco de negócio que se verificou nas concessões ex-SCUT, com a alteração do regime do regime de remuneração das concessionárias para "disponibilidade", o Estado tenha aceitado manter remunerações acionistas iniciais do caso base, claramente superiores às praticadas no mercado, o que não contribuiu para a salvaguarda do interesse público"*. No parágrafo 98., os auditores mencionam que o Estado determinou que na negociação se aceitasse *"salvaguardar as expectativas dos acionistas das concessionárias"*.

Imp02.01.09_Rev.3_03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

17

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt



*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





Estradas de Portugal, S.A.

Os contratos com as concessionárias SCUT estavam assinados e em execução, constituíam compromissos assumidos pelo Estado Português, e o processo negocial não poderia ignorar isso. O contrato existente, com um prazo contratual remanescente superior a 20 anos, não poderia ser ignorado pelas partes. Nessa medida, as TIR acionistas contratadas inicialmente pelas concessionárias são necessariamente um dado do problema, não podendo ser ignorado.

Para além disso, no parágrafo 298. refere que *“as rendibilidades efetivas dos acionistas tendem a ser superiores às previstas nos respetivos casos base, pelo facto de existirem normalmente ‘benefícios sombra’ que potenciam o seu rendimento, sem qualquer contrapartida para o Estado”*, elencando depois, no parágrafo 299., alguns exemplos desses benefícios sombra, como sejam custos de operação reais inferiores aos de caso base, taxas de inflação reais superiores às de caso base, impostos reais inferiores aos de caso base, etc. É preciso não esquecer que a renegociação, ao eliminar esses fatores (uma vez que a TIR de caso base renegociado já toma em conta a atualização/correção desses pressupostos), eliminou também esses “benefícios sombra”, reduzindo-se com as negociações assim as TIR acionistas efetiva.

Ao referir que o interesse público não foi salvaguardado, pelo facto do processo negocial ter mantido as TIR acionistas iniciais de caso base, e ao mesmo tempo reconhecerem que, a essas TIR teóricas, já correspondiam na verdade TIR acionistas reais bem superiores os auditores esquecem que tais benefícios sombra foram eliminados.

As remunerações acionistas iniciais das concessionárias SCUT, mantidas na renegociação, não foram superiores às praticadas no mercado a essa data. As subconcessões da EP foram contratadas em 2008 e 2009 e já apresentavam as dificuldades conhecidas. Na verdade, nas negociações relativas aos pagamentos de disponibilidade dos contratos Norte Litoral, Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Grande Lisboa e Concessão Norte, fechadas em Julho de 2009, a realidade de mercado era já muito complexa, e a dificuldade foi manter os bancos a financiar essas concessões, pois boa parte deles pretendia aproveitar para sair, quer por necessidade de reduzir crédito, quer porque as condições de financiamento dessas concessões estavam totalmente fora de mercado, com spreads muito inferiores aos praticados nessa altura em operações de risco similar, o mesmo sendo verdade para as TIR acionistas exigidas, em todo o mundo, pelos detentores do capital das concessionárias de infraestruturas para aceitar contratar.

Note-se ainda que os auditores do Tribunal de Contas apresentam o caso das subconcessões da EP como sendo um exemplo de concessões remuneradas pela disponibilidade, apesar de nestas

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

18

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa



Estradas de Portugal, S.A.

subconcessões também ocorrem remunerações por serviço, indexadas ao tráfego, e que têm peso significativo na remuneração total, chegando a ser superiores aos pagamentos de disponibilidade.

O risco de disponibilidade, conforme já referimos nos parágrafos 36 e 90 não é de muito menor magnitude do que o risco de tráfego.

96. A Tir accionista da Subconcessão Litoral Oeste é 11% e não 13,10% conforme referido. Esta redução efetuou-se com a reforma do contrato.

97. Quanto à afirmação de *“que os pagamentos por disponibilidade tenham sido alinhados pelas expectativas do Caso Base nas situações em que as projeções de tráfego estavam acima do tráfego real (casos Concessão Costa da Prata e Grande Porto) e ajustados ao tráfego real nas situações em que este apresenta uma situação mais favorável (Concessão Norte Litoral), permitindo até neste caso uma ligeira melhoria da TIR”*, importa referir que em qualquer um dos casos o tráfego real estava acima do previsto no caso base, tendo os pagamentos de disponibilidade sido alinhados pelo tráfego real, e as TIR accionista negociadas baixaram todas face à TIR efetiva, pelo que não se compreende a afirmação efetuada.

100. A referência feita no segundo Relato preliminar à afirmação da Parpública, de que “o Estado não se encontrava numa posição privilegiada” para negociar foi claramente descontextualizada pelos auditores do Tribunal de Contas. O Estado é que tomou a iniciativa de propor a alteração dos contratos, e sendo a parte que faz essa solicitação, está naturalmente em posição menos sólida do que a parte contrária, que estava tranquilamente a executar o contrato e não solicitou qualquer alteração. Os próprios auditores do Tribunal de Contas, no parágrafo 295. do segundo relato preliminar, transcrevem outras afirmações da Parpública que precisamente não confirmam esta ideia. Diz então a Parpública: “note-se que a cobrança de portagens aos utilizadores, gerando impactos desconhecidos ao nível da quebra de tráfego, implicaria uma negociação particularmente complexa e desfavorável ao Estado, caso se optasse por uma decisão unilateral do Concedente”, em vez de seguir o caminho da negociação prévia. Conclui pois a Parpública que numa negociação prévia à introdução de portagens, o Estado não está numa posição negocial forte, pois é ele que pretende alterar contratos já firmados e em execução, mas numa negociação a realizar após a introdução de portagens por decisão unilateral do Concedente, o Estado estaria ainda em muito pior posição. Sendo este também um ponto da maior atualidade, julgam-se tecnicamente insustentável as afirmações dos auditores, até por falta de referência a alternativas executáveis.

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

19

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





II CORPO DO RELATO

3. NOVO MODELO DE GESTÃO E FINANCIAMENTO DO SECTOR RODOVIÁRIO (NMGFSR)

3.2 Implementação do Modelo

116. Importa referenciar o lapso dos auditores do Tribunal de Contas, ao incluírem a revisão do PRN operada em 1998, 1999 e 2003 no NMGFSR. Tais alterações ao PRN ocorreram muito antes do lançamento do NMGFSR, em 2007, pelo que não poderiam dele fazer parte.

3.4 Situação atual

127. Conforme já foi amplamente explicitado neste contraditório, não é correto afirmar que a remuneração das subconcessões assenta sobretudo em pagamentos de disponibilidade, pois os pagamentos de serviço (em função do tráfego) têm peso muito significativo, sendo que nos casos base das concessionárias o pagamento de serviço (em função do tráfego) é bastante significativo, sendo na sua maioria superior a 50% do pagamento de disponibilidade e, em dois casos, muito superiores aos pagamentos de disponibilidade, como o são os casos da Subconcessão do Algarve Litoral e da Subconcessão do Baixo Alentejo

3.4.1 Financiamento do Novo Modelo

131. A afirmação dos auditores do Tribunal de Contas de que "o Estado pretendia retirar a empresa do perímetro de consolidação das administrações públicas", assentando em dados que os auditores não referem, não pode deixar de ser confrontada com a realidade indesmentível dos factos: a EP nunca, desde que foi criada em 2007, deixou de fazer parte do perímetro orçamental

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

20

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa



de consolidação das administrações públicas, não tendo ocorrido qualquer tipo de desorçamentação.

138. A conclusão de que “a forma (...) para financiar o sector rodoviário não se afigurou sustentável”, não têm em conta o período de vida da concessão da EP,SA (75 anos). O modelo de financiamento da concessão da EP– como o de qualquer concessão rodoviária – assenta num período de investimento inicial substancial, com o correspondente endividamento, que ao longo do período da concessão vai sendo reembolsado.

A dificuldade de sustentar o crescimento do endividamento da EP resulta, isso sim, da crise financeira internacional de 2008, cujos efeitos vieram a traduzir-se numa aversão ao risco muito acrescida por parte dos mercados financeiros, em particular no financiamento de projetos de muito longo prazo, como as concessões rodoviárias designadas de *deep future concessions*. Mais recentemente, a crise das dívidas soberanas, e neste caso em particular a crise nacional, fechou o financiamento bancário a praticamente todas as empresas privadas e do sector público empresarial – sendo esta sim a dificuldade real enfrentada pela EP.

156. A afirmação que “as concessionárias viram reduzido o perfil de risco dos seus contratos, porque deixaram de suportar risco de tráfego”, não é correta por falta de prova factual e técnica. Efetivamente a classificação que os auditores do Tribunal de Contas fazem do risco de disponibilidade como sendo de muito menor magnitude e efeito do que o risco de tráfego, não corresponde totalmente à verdade, conforme já foi referido nos comentários aos parágrafos 90 e seguintes.

158. Neste parágrafo os auditores do Tribunal de Contas referem que “...o passado recente vem mostrar que os montantes recebidos pela E.P., S.A. a título daquela contribuição (CSR), não foram suficientes para que a empresa conseguisse fazer face aos elevados encargos despendidos com as concessões SCUT's que atingirão nos últimos 3 anos 2 mil milhões de euros.”

Importa esclarecer o alcance desta afirmação, tendo em conta que estes encargos com as SCUT são conhecidos há muitos anos e que, conforme o Auditor consta no presente relato, a CSR anualmente não chega aos 600 milhões de euros e que a mesma se destina à execução do Plano Rodoviário Nacional, para além do funcionamento da própria EP.

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

21

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax:+351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





5. CONTROLO E AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO SERVIÇO PRESTADO

5.1. Disponibilidade das Vias

179. e 180. O regime de disponibilidade das ex-SCUT não decorre do Decreto-Lei 110/2009, de 18 de Maio, já que nunca ocorreu “a assinatura entre a concessionária [EP,SA] com cada uma das contrapartes do Estado nos contratos de concessão do Estado, de contrato que regule a disponibilidade das vias em causa”, como prevê o decreto. O diploma mencionado pelos auditores do Tribunal de Contas diz respeito, à possibilidade de a EP,SA vir a negociar e contratar, ela própria (embora autorizada especificamente pela tutela sectorial e financeira), um regime de pagamentos de disponibilidade com concessões do Estado – por exemplo, a BRISA –, em adição ao regime de portagem real já existente nessas concessões, o que de facto nunca veio a ocorrer.

O regime de disponibilidade adotado nas ex-SCUT foi contratado com o próprio Estado, e não com a EP,SA, no âmbito dos contratos renegociados em função da introdução de portagens. Esse regime é substancialmente distinto de quaisquer modelos anteriores citados pelos auditores do Tribunal de Contas (Litoral Centro, Grande Lisboa e Douro Litoral). O regime de disponibilidade de vias, tal como foi aplicado nas ex-SCUT e nas subconcessões da EP,SA, apenas foi verdadeiramente iniciado com a concessão do Túnel do Marão, sendo substancialmente mais ambicioso do que os regimes de encerramento de vias e afins que foram adotados nas concessões referidas pelos auditores do Tribunal de Contas.

186. a 189. - O InIR reconhece, que as indisponibilidades relativas às “condições de circulação”, incluindo o nível de serviço, não foram nunca apuradas, apesar de os novos contratos estarem em vigor desde Junho de 2010, pelo que a determinação das indisponibilidades das vias está ainda a dar os primeiros passos, sendo ainda muito e incompleta, não permitindo tirar conclusões.

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

22

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax:+351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa



7. ANÁLISE E AVALIAÇÃO DOS RISCOS DOS CONTRATOS NA ÓPTICA DO CONCEDENTE

7.2. Encargos com PPP

247. e 248. A EP enquanto entidade pagadora dos encargos com todas as concessões rodoviárias, e entidade detentora das receitas de portagem, conhece com exatidão as suas obrigações financeiras, aliás constantes de informações disponibilizadas ao Tribunal de Contas e do completo conhecimento deste

Acresce que a EP nunca como até agora teve tantos instrumentos de previsão dos seus encargos e receitas e nunca teve tanta da sua rede associada a casos-base e outros instrumentos de previsão intercalares.

8. AVALIAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE E VALUE FOR MONEY DAS SUBCONCESSÕES DA EP, SA

253. O termo 'posteriormente' não é correto, uma vez que a EP, desenvolveu os estudos de viabilidade económicos necessários previamente ao lançamento das subconcessões.

9. NEGOCIAÇÃO DE CONTRATOS/ INTRODUÇÃO DE PORTAGENS REAIS

295. A Parpública, citada pelos auditores do Tribunal de Contas no parágrafo 295., veio dizer que *"o risco de negócio, em termos de futuro, consistirá na eventualidade do tráfego se comportar de forma diferente, relativamente ao que foi assumido no processo negocial, sendo certo que as Concessionárias sairão beneficiadas caso tráfego fique abaixo do previsto, acontecendo o contrário caso o tráfego se comportar de forma mais favorável"*. A Parpública ao analisar corretamente, conclui que a evolução do tráfego até final da concessão – período remanescente de mais de 20 anos – é que vai determinar se o Estado fez ou não um bom negócio.

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

23

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax:+351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





296. a 298. Os auditores do Tribunal de Contas referem que as negociações “*não ocorreram em condições de mercado e de concorrência*”, mas faltou referirem que não poderiam ocorrer de nenhuma outra forma, tratando-se de contratos de concessão já celebrados e em vigor, que importava renegociar. Quanto à questão da manutenção das “*expectativas do Caso Base*”, referida no parágrafo 297., na verdade ela não decorre de as negociações não se realizarem em condições de mercado e concorrência, mas sim daquilo que os próprios auditores reconhecem no imediato parágrafo 298., ou seja, que “*as rendibilidades efetivas dos acionistas tendem a ser superiores às previstas nos respetivos Caso Base, pelo facto de existirem, normalmente, ‘benefícios sombra’ que potenciam o seu rendimento, sem qualquer contrapartida para o Estado*”. Ora se é reconhecido que as rendibilidades acionistas reais já eram superiores às rendibilidades teóricas previstas em Caso Base, como podem simultaneamente considerar a manutenção daquelas TIR teóricas nos Casos Base renegociados, eliminando os benefícios sombra ?

300. a 302. Salienta-se o reconhecimento, por parte dos auditores do Tribunal de Contas, neste segundo Relato preliminar, de que o quadro incluído no § 300., que compara os pagamentos “fixos” antes e após negociações, retrata uma comparação imprópria, e que o “valor adicional” nele referido não pode ser comparado como “valor final” também nele referido. Questiona-se assim a utilidade de manter um quadro que compara o que não é comprável, como os próprios auditores agora reconhecem.

304. Os auditores do Tribunal de Contas, referindo-se às concessões Norte e Grande Lisboa, mencionam que a negociação foi “lesiva para o Estado”, uma vez que aceitou negociar “concessões que não geravam encargos para o Estado e acumulavam prejuízos para as concessionárias”. De facto, a negociação quanto aos pagamentos de disponibilidade da concessão Grande Lisboa ocorreu, e foi fechada, em Julho de 2009, antes de a concessão estar sequer aberta ao tráfego. Ou seja, não havia qualquer informação sobre tráfego real nesta concessão que permitisse dizer que a concessão “acumulava prejuízos”. O tráfego de caso base é parte integrante da proposta que venceu o concurso público internacional daquela concessão, o Estado não poderia simplesmente ignorar tal expectativa de tráfego, numa concessão recentemente atribuída e que ainda estava na fase de construção.

No caso da Concessão Norte, a realidade é distinta, e a redução da TIR acionista de caso base, de 11,33%, para 5,14% revela a compressão significativa da rendibilidade acionista que foi imposta pelo Estado, a um nível que, se fosse ultrapassado, faria a concessão incumprir os rácios financeiros dos contratos de financiamento, entrando em *default*.

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005



Importa mais uma vez referir que as negociação destas duas concessões não foi efetuada de uma forma isolada, mas de uma forma global, de modo a obter resultados globais. De acordo com o relatório da Comissão de Negociação o benefício para o estado e valor atualizado líquido (VAL) é superior a mil milhões de euros.

306. Os auditores do Tribunal de Contas fazem referência a cenários de tráfego “*extremamente otimistas presentes nos Caso Base Acordados*” das concessões de portagem real incluídas na negociação. Não se sabe em que estudos de tráfego se basearam os auditores do Tribunal de Contas para fazer esta afirmação, pois os mesmos não são indicados. As Comissões de Negociação trabalharam com base em estudos de tráfego elaborados pelos consultores de tráfego da EP, entidades de reconhecida competência técnica, tendo estimado as receitas de portagem a cobrar com base nesses estudos de tráfego, e não nos cenários de tráfego de referência constantes dos Casos Base. O Relatório da Comissão de Negociação é muito claro quanto aos riscos decorrentes dos acordos alcançados relativamente à Concessão Norte e Grande Lisboa, caso se verifique o comportamento do tráfego apontado por aqueles estudos. Cita-se novamente a Parpública, no entanto, para dizer que “*o risco de negócio, em termos de futuro, consistirá na eventualidade do tráfego se comportar de forma diferente, relativamente ao que foi assumido no processo negocial, sendo certo que as Concessionárias sairão beneficiadas caso tráfego fique abaixo do previsto, acontecendo o contrário caso o tráfego se comportar de forma mais favorável*”. Ou seja, a evolução do tráfego até final da concessão – período remanescente de mais de 20 anos – é que vai determinar se o Estado fez ou não um bom negócio.

9.1 A intervenção do InIR, IP na introdução de portagens nas concessões SCUT.

315. Os auditores do Tribunal de Contas não esclarecem se, relativamente às “Notas Técnicas do InIR, IP e suas atualizações” (referidas na nota 96 do Relato), apreciaram a fiabilidade e razoabilidade das mesmas, o que teria sido relevante, tendo em conta que desde a 1ª versão, de Novembro de 2011, até à 3ª versão, de Julho de 2011, o Valor Atualizado Líquido do Benefício Líquido para a EP,SA resultante da negociação (VAL de receitas menos encargos), com cenários de tráfego InIR,IP, varia entre -18 milhões de euros e +1.999 milhões de euros, só no que diz respeito às SCUT's, e entre - 280 milhões de euros e + 1.402 milhões de euros considerando todas as concessões renegociadas:

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

25

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax:+351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





Notas Técnicas/Relatórios InIR,IP

Unid.: milhões de euros

Concessão	Versão 1 (22-Nov-2010)	Versão 2 (26-Nov-2010)	Versão 3 (Jul.2011)
Costa de Prata	+ 536	+ 580	+ 822
Grande Porto	(-) 384	(-) 384	(-) 264
Beiras Litoral e Alta	(-) 846	(-) 924	+ 746
Norte Litoral	+ 676	+ 327	+ 695
Total SCUTS	(-) 18	(-) 401	+ 1.999
Grande Lisboa	(-)262	(-) 201	(-) 159
Norte	nd	nd	(-) 438
Total	(-) 280	(-) 602	+ 1.402

Fonte: Notas Técnicas/Relatórios InIR,IP

Por outro lado, os auditores do Tribunal de Contas, ao citarem, sem qualquer apreciação, as referidas Notas Técnicas do InIR,IP, induzem em erro a classificação dos "tráfegos dos CB Acordos" como "inflacionados", pois o InIR,IP não mencionou que esses tráfegos constituíam a referência de tráfegos pré-introdução de portagens, e não os tráfegos que as Comissões de Negociação e a EP,SA tomaram em conta nas suas análises (necessariamente baseadas em estudos de tráfego e considerando quebras de tráfego resultantes da introdução de portagens).

Salienta-se que o próprio InIR,IP reconheceu publicamente ter ignorado os tráfegos que as Comissões de Negociação e a EP,SA utilizaram nas suas análises – a EP,SA pode inclusivamente assegurar que nunca foi contactada pelo InIR,IP para que lhe fossem disponibilizados os cenários de tráfego pós-introdução de portagens -, tendo o InIR,IP feito as suas próprias análises com base em tráfegos e quebras de tráfego totalmente arbitrários, considerando aliás reduções de tráfego resultantes da introdução de portagens muito inferiores àquelas que as Comissões de Negociação e a EP,SA consideraram nos seus estudos.

A análise diferencial das situações pré-negociações e pós-negociações, considerando quer as concessões SCUT, quer as concessões de portagem real, de acordo com os Relatórios das Comissões de Negociação, de Junho de 2010, permite apurar um benefício líquido para a EP, em valor atualizado líquido, de + 1.018 milhões de euros (a preços de 2009):

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

26

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax:+351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa

**VAL do benefício líquido da EP – Valores apurados pelas Comissões de Negociação****Situação pré-negociações vs. situação pós negociações**

Unid.: milhões euros

	Comissões de Negociação
(1) VAL benefício líquido EP,SA pré-negociações (encargos)	(-) 3.462
(2) VAL benefício líquido EP,SA pós-negociações (receitas de portagem menos encargos)	(-) 2.444
(3) = (2) – (1) Diferencial	+ 1.018

Fonte: Relatório Comissão de Negociação Junho 2010, VAL a preços de 2009

A análise diferencial comparável, realizada com base nos valores das Notas Técnicas/Relatório do InIR (3ª versão, de Julho 2011), levaria ao seguinte resultado (a preços de 2010):

VAL do benefício líquido da EP– Valores apurados pelo InIR**Situação pré-negociações vs. situação pós negociações**

Unid.: milhões euros

	InIR,IP (Versão 3, Jul 2011)
(1) VAL benefício líquido EP pré-negociações (encargos)	(-) 3.602
(2) VAL benefício líquido EP pós-negociações (receitas de portagem menos encargos)	+ 1.402
(3) = (2) – (1) Diferencial	+ 5.000

Fonte: Notas Técnicas/Relatório InIR (3ª versão, Jul 2011), VAL a preços de 2010

Essa divergência, como se referiu, decorre em grande medida de o InIR ter considerado quebras de tráfego de 15% (os casos base apresentavam tráfegos pré-introdução de portagens e não tinham considerado quebras de tráfego), enquanto, as Comissões consideraram quebras médias de tráfego superiores ao dobro desse valor. Por outro lado, na estimativa de receitas, acabou o

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

27

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa





InIR por ser otimista, ao admitir receitas de portagens em todos os sublanços, quando alguns estão isentos. Finalmente, considerou a introdução de portagens na concessão Beiras Litoral e Alta, algo que os Relatórios das Comissões de Negociação não consideraram, por à data não ter ainda sido decidida a introdução de portagens nessa concessão.

Nestes termos e acordo com o exposto, queira V. Exa aceitar a presente pronuncia e considerar, para os devidos efeitos a posição aqui manifestada pela E.P. Estradas de Portugal, S.A.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho de Administração



José Castel-Branco
Administrador



Rui Nelson Dinis
Administrador

Imp02.01.09; Rev.3; 03-01-2005

Anexo: Nossa carta de 30.Junho.2011

EP - Estradas de Portugal, SA
Capital Social: 330.000.000 Euros
NIF: 504598686

28

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: ep@estradasdeportugal.pt • www.estradasdeportugal.pt

*Este documento é propriedade exclusiva da EP, não podendo ser reproduzido, utilizado, modificado ou comunicado a terceiros sem autorização expressa

FIM



9.1. *Apreciação do contraditório da EP, S.A.*



Apreciação do contraditório da EP, S.A.

1. A EP, S.A. na apresentação do seu contraditório, de Fevereiro de 2012, mantém a mesma posição que tinha apresentado aquando do primeiro contraditório.

*“A EP, S.A. ao ser novamente chamada a pronunciar-se sobre um relato que avalia uma mesma realidade deve referir, inequivocamente, **que mantém o teor de todos os comentários e observações anteriormente efetuadas aquando da elaboração do contraditório ao relato original, tanto mais que estão em causa os elevados interesses do Estado e dos contribuintes (...)**”*

“(...) A EP mantém total coerência e reitera, integralmente o teor da sua pronúncia à primeira versão do relatório preliminar reforçando no presente documento a sua argumentação (...)”⁵

2. A EP, S.A. continua a assumir uma posição crítica relativamente à generalidade da matéria contida no relato, posição convergente com a do ex – MOPTC.
3. O Tribunal apresenta, de seguida, uma síntese dos pontos mais pertinentes do presente contraditório.

Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Setor Rodoviário

- Financiamento do Novo Modelo

A EP, S.A. menciona que *“não foi feito um estudo comparativo entre os valores transferidos do Orçamento de Estado no âmbito do anterior modelo e os valores da receita obtida pela EP através da CSR, no âmbito do modelo atual, por forma a aferir se o referido impacto foi positivo ou negativo para as contas públicas”*

4. O Tribunal sublinha que o **financiamento do NMGFSR não é sustentável**, dado que as **receitas que a EP, S.A recebe a título da CSR e as receitas provenientes das ex - SCUT não são suficientes para fazer face aos encargos assumidos com o Programa de Concessões e Subconcessões da EP, situação que levou ao endividamento desta empresa.**
5. Note-se a este propósito a informação contida no Memorando publicado por aquela empresa, em 1 de Março de 2012,⁶ que informa: *“O total acumulado do endividamento da EP, de €2.635 milhões reflete o elevado esforço de investimento anualmente assegurado pela EP, para fazer face aos pagamentos com as concessões do Estado”*
6. O Tribunal sublinha ainda que os resultados alcançados com o NMGFSR consubstanciam uma prática de desorçamentação⁷, no sentido em que permitem eliminar transferências orçamentais à custa do crescente e insustentável endividamento da EP, S.A. e a cobrança (não orçamentada) de uma receita do ISP, a denominada Contribuição do Serviço Rodoviário.

⁵ Negrito e Sublinhado do Tribunal.

⁶ Publicado no site da EP, S.A. www.estradasdeportugal.pt

⁷ *“A contabilização da contribuição de serviço rodoviário (CSR) no montante de €576 M, continuou a ser efetuada por dedução à receita de ISP sem qualquer reflexo no OE. O impacto da CSR (criada para financiar a EP – Estradas de Portugal, S.A.) na receita do ISP (...) foi objeto de apreciação crítica pelo Tribunal e recomendação nos Pareceres sobre as CGE de 2008 e de 2009. No OE para 2011 os fundos em causa, contrariando o recomendado, continuaram a ser inscritos em receita e em despesa embora esta situação possa ser alterada em 2012, em virtude da LEO republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de Outubro, que integra a EP no subsector dos SFA da administração central.” Fonte: Tribunal de Contas – Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2010*

- Transferência do papel de concedente do Estado para a EP, S.A.

“Não se compreende a menção relativa ao aumento do prémio de risco exigido pelos financiadores pelo facto do Concedente passar a ser a EP em vez do Estado, até porque esse ponto já tinha sido esclarecido no nosso contraditório. (...)”

7. Não se considera razoável esta afirmação da EP, S.A. uma vez que é do conhecimento geral que a falta de liquidez dos mercados financeiros leva a que o financiamento junto da banca seja cada vez mais dificultado e caracterizado por elevados encargos financeiros. Daí que o aumento do risco, associado à transferência do papel de concedente do Estado para uma sociedade anónima de capitais públicos é algo que, face à atual conjuntura financeira, se depreende.
8. A própria EP, S.A. informa que: *“Face à impossibilidade de obter financiamento junto dos mercados financeiros, as necessidades da EP em 2011 foram integralmente satisfeitas com o apoio do acionista Estado.”*

- A Complexidade dos Modelos de PPP e o Controlo dos Encargos Financeiros Assumidos

9. A EP, S.A. não considera que a complexidade dos Modelos de PPP seja uma das causas para a falta de clareza sobre os encargos líquidos incorridos com as Parcerias. Alega que *“A diversidade dos modelos contratuais de PPP não implica de forma nenhuma, “menos clareza” de informação sobre os encargos líquidos incorridos com PPP. (...) A maior ou menor evidência dessa informação a nível do Relatório do Orçamento de Estado é matéria que não cabe à EP, S.A. decidir, pelo que esta não pode explicar, mas isso não significa que tal informação não exista e não seja conhecida pela EP, S.A. enquanto entidade que efetivamente procede ao controlo e pagamento desses encargos, independentemente da complexidade e da abrangência dos modelos adotados, não podendo, nem sendo este um fator inibidor de qualquer opção de decisor.*
10. O Tribunal faz notar que a existência de um conjunto de modelos de PPP para o qual concorre, ao nível dos encargos líquidos, um conjunto de variáveis, como seja, do lado da receita, as portagens cobradas e, do lado da despesa, a remuneração por disponibilidade, a remuneração por serviço, as deduções de desempenho, a remuneração por serviço de cobrança de portagens e outros encargos adicionais⁸, foi a causa para a falta de explicação e de quantificação da informação da qual padecem as sucessivas alterações ocorridas nos Relatórios e diversas propostas de Orçamento de Estado.

O Papel do INR na avaliação da sustentabilidade das subconcessões EP, S.A.

- Análise do Programa de Subconcessões

“Os auditores do Tribunal de Contas assinalam uma referência a um estudo da EP feito pela KPMG sobre a Subconcessão do Douro Interior que o classifica como um projecto deficitário do ponto de vista financeiro. Os auditores não podem e nem devem classificar esta Subconcessão com essa frase, sobretudo quando é dada tanta ênfase, e bem, ao Value for Money.

11. Os auditores do TC analisaram, não só o estudo relativo à Subconcessão do Douro Interior, mas também todos os estudos relativos às restantes subconcessões, que concluem pela insustentabilidade financeira dos projetos.

⁸ Como Reequilíbrios Financeiros, atrasos nas expropriações e nas aprovações ambientais.

12. Aquela subconcessão foi utilizada a título meramente exemplificativo.

- Contratos reformados

13. A EP, S.A. reitera a sua pronúncia, alegando que o contrato de subconcessão não é apenas composto pelo corpo do contrato, mas que integra também, todos os seus anexos, incluindo o Caso Base, onde estão referenciadas as “*compensações contingentes*”, que, por isso, foram tidas em consideração na decisão de visto.

14. Mais alega que “os auditores ao interpretarem o sentido, alcance e âmbito de decisões – já transitadas em julgado – que o Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia e de acordo com a regulação prevista na lei tomou, concedendo o Visto a todos e cada um dos Contratos de Subconcessão Reformados, estão, materialmente, a reabrir os processos de fiscalização prévia”, reabertura que não estando prevista na Lei do TC, também não respeita o princípio do contraditório.

15. O Tribunal sublinha que **só teve conhecimento da existência dos acordos paralelos sobre as denominadas “*compensações contingentes*” no decorrer do processo de auditoria, uma vez que não foram mencionados nem juntos como anexos aos contratos apreciados em fiscalização prévia. Esses acordos não foram, pois, conhecidos nem visados por este Tribunal.** A análise da sustentabilidade financeira das subconcessões da EP, S.A. enquadra-se no papel que o InIR, I.P. deve ter como entidade reguladora, pelo que, essa análise, não poderia deixar de ter em conta as “*compensações contingentes*”. Assim sendo, a avaliação das “*compensações contingentes*” cabe perfeitamente no âmbito da presente auditoria, nos termos do **artigo 55.º, n.º1, da Lei n.º 98/97, segundo o qual o Tribunal pode “para além das auditorias necessárias à verificação externa de contas, realizar a qualquer momento, por iniciativa sua ou a solicitação da Assembleia da República ou do Governo, auditorias de qualquer tipo ou natureza a determinados actos, procedimentos ou aspetos da gestão financeira de uma ou mais entidades sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro”.**⁹

16. Como se afirma nos pontos 269 e 270, a referência a essas “*compensações contingentes*”, nos casos base, não era suficiente para evidenciar a sua natureza remuneratória nem para fundamentar juridicamente o respetivo pagamento.

O Papel do InIR no âmbito da negociação de contratos/introdução de portagens

17. No essencial a EP, S.A. discorda do TC sobre esta matéria quando refere que:

- Não reconhece que a introdução de portagens nas SCUT se pautou essencialmente pela necessidade da EP arrecadar receita mercantil, com o intuito de retirar aquela empresa do perímetro de consolidação das administrações pública, em detrimento do interesse e dos direitos dos utentes das vias;

18. O Tribunal sublinha que a **introdução de portagens nas SCUT não foi precedida de uma avaliação e quantificação dos custos que se encontram associados à renegociação daqueles contratos e que afetam diretamente os utentes, como sejam, a título de exemplo, os custos relativos ao aumento da sinistralidade e os custos dos impactos económicos sociais das regiões afetadas.**

⁹ Sublinhado e Negrito do TC.

- Que o risco para a concessionária, associado à disponibilidade, é inferior ao risco associado ao regime de bandas, uma vez que, no primeiro, há *“uma proporcionalidade direta entre a volatilidade da procura e a da receita”* e no segundo *“há um amortecimento do efeito de comportamento de procura na receita da concessionária.”*

19. O Tribunal reitera que o risco da procura foi transferido para a EP, S.A., uma vez que, independentemente do volume de tráfego registado nas vias das ex-SCUT, Grande Lisboa e Concessão Norte, aquela empresa procede ao pagamento de rendas por disponibilidade.

- Que a manutenção das TIR acionistas nos contratos renegociados não demonstra a não salvaguarda do interesse público, mas que se manteve pelo facto de se ter deduzido os benefícios sombra nas TIR acionistas efetivas.

20. A EP, S.A. procurou demonstrar que as TIR acionistas que estiveram na base do processo negocial foram as TIR efetivas, ou seja, aquelas que correspondem ao valor pelo qual os acionistas são verdadeiramente remunerados na sequência da existência dos benefícios sombra.

21. No entanto, note-se, a título de exemplo, que para as concessões Grande Porto e Costa de Prata o cerne da negociação consistiu em assegurar que as TIR acionistas fossem idênticas ao que constava no caso base.

22. De facto foi o que aconteceu, não se refletindo assim nas TIR dos casos base iniciais nem a incorporação dos benefícios sombra, nem a redução do perfil de risco de negócio que se verificou nas concessões ex - SCUT, uma vez que estas não se reduziram mantendo-se inalteradas.

23. Face ao conteúdo do contraditório apresentado pela EP, S.A, o Tribunal mantém as conclusões de auditoria elencadas no relato.

24. No que respeita a outras questões abordadas pela EP, S.A., o Tribunal entendeu acolher as respetivas observações.