



Tribunal de Contas

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 33/O5

**“ENCARGOS DO ESTADO COM AS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS:
Concessões Rodoviárias e Ferroviárias”**

Processo nº 28/05 – AUDIT

Novembro de 2005



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

I

SUMÁRIO EXECUTIVO

II

CORPO DO RELATÓRIO

III

DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

IV

ANEXOS

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Mozambique'.



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Concepção e desenvolvimento da Auditoria

António Garcia

Colaboração técnica

Liliana Soares

Francisco Machado

Coordenação Geral

Gabriela Ramos

Tratamento de texto e arranjo gráfico

Ana Salina



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

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

Relator:

Conselheiro Dr. Carlos Moreno

Adjuntos:

Conselheiro Dr. Manuel Henrique de Freitas Pereira

Conselheiro Dr. José de Castro de Mira Mendes



Tribunal de Contas



ÍNDICE

RELATO DE AUDITORIA
“ENCARGOS DO ESTADO COM AS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS
– CONCESSÕES RODOVIÁRIAS E FERROVIÁRIAS –”

I.	SUMÁRIO EXECUTIVO.....	3
1.	INTRODUÇÃO.....	3
1.1.	Natureza e âmbito da auditoria.....	3
1.2.	Objectivos.....	3
1.3.	Procedimentos e metodologias utilizadas.....	3
1.4.	Desenvolvimento do contraditório.....	3
2.	CONCLUSÕES.....	3
2.1.	Questões de enquadramento Orçamental.....	3
2.2.	Encargos com Concessões SCUT.....	3
2.3.	Encargos com Concessões em Regime de Portagem Real.....	3
2.4.	Encargos com Concessões Ferroviárias.....	3
2.5.	Encargos Globais com as PPP.....	3
2.6.	Factores Geradores dos Processos de REF/ Matriz de riscos do Estado.....	3
2.7.	Montantes em Dívida pelo Estado às concessionárias com referência a 31/12/2004.....	3
3.	Recomendações.....	3
II.	CORPO DO RELATÓRIO.....	3
4.	Enquadramento jurídico geral das PPP.....	3
4.1.	Nota introdutória sobre as PPP.....	3
4.2.	Quadro legal específico das PPP.....	3
4.3.	Enquadramento Orçamental.....	3
4.4.	Enquadramento pelo Eurostat.....	3
5.	Concessões Rodoviárias.....	3
5.1.	Concessão Auto-Estrada com Portagens Reais.....	3
5.1.1.	Concessão Oeste.....	3
5.1.2.	Concessão Norte.....	3
5.1.3.	Concessão Brisa.....	3
5.2.	Concessões Auto-Estradas com “portagens virtuais”.....	3
5.2.1.	Concessão SCUT- Beira Interior.....	3
5.2.2.	Concessão SCUT – Costa da Prata.....	3



Tribunal de Contas

5.2.3.	Concessão SCUT – Algarve	3
5.2.4.	Concessão SCUT – Interior Norte	3
5.2.5.	Concessão SCUT Beiras Litoral e Alta	3
5.2.6.	Concessão SCUT Norte Litoral.....	3
5.2.7.	Concessão SCUT – Grande Porto.....	3
5.3.	Concessão de Travessias rodoviárias sobre o Tejo.....	3
6.	Concessões de Transporte Ferroviário	3
6.1.	Concessão da Travessia do Eixo Norte-Sul	3
6.2.	Concessão Metro Sul do Tejo.....	3
III.	destinatários, publicidade e emolumentos	3
7.	Destinatários	3
8.	Publicidade	3
9.	Emolumentos.....	3
IV.	Anexos	3



Tribunal de Contas

RELAÇÃO DE SIGLAS:

SIGLA	DESCRIÇÃO
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
DBFOT	<i>Design, Build, Finance, Operate, Transfer</i>
DBOT	<i>Design, Build, Operate, Transfer</i>
DIA	Declaração de Impacto Ambiental
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
GMST	Gabinete do Metro Sul do Tejo
IA	Instituto do Ambiente
RECAPE	Relatório de Conformidade com o Projecto de Execução
REF	Reposição do Equilíbrio Financeiro
RIAMM	Relatório de Impactos e Medidas de Minimização
RCASD	Rácio de Cobertura Anual do Serviço da Dívida
RCVE	Rácio de Cobertura do Valor do Empréstimo
SCUT	Sem Custos para o Utilizador
TIR	Taxa Interna de Rendibilidade



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

I. SUMÁRIO EXECUTIVO

1. INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas incluiu no seu programa de fiscalização para 2005 uma acção de controlo direccionada para as Parcerias Público Privadas. O presente relatório dá conta dos resultados da auditoria efectuada no domínio dos grandes projectos públicos desenvolvidos em parceria com o sector privado.

1.1. Natureza e âmbito da auditoria

A presente acção revestiu a natureza de uma auditoria de gestão, de âmbito temático, sobre os encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas, no domínio das concessões rodoviárias e ferroviárias. Neste contexto, foram seleccionados os contratos actualmente em execução, de maior expressão financeira, que envolvem relevantes compromissos financeiros do Estado, abrangendo as concessões rodoviárias em regime de portagem real, portagem virtual (SCUT) e travessias do Tejo, e concessões ferroviárias do metro do sul do Tejo e travessia do eixo Norte-Sul.

O período sob análise situa-se entre os anos de 1997 e Maio de 2005, com enfoque no ano de 2004.

1.2. Objectivos

De acordo com o Plano Global da Auditoria em apreço foram formulados os seguintes objectivos, a saber:

- Caracterização dos modelos de Concessão;
- Identificação do estado de cada Concessão / Ponto de situação;

- Análise dos riscos do Estado no âmbito de cada Concessão:
 - Causas conducentes aos pedidos de reequilíbrio financeiro
 - Formas de reposição do reequilíbrio financeiro / forma de cálculo das compensações
 - Encargos adicionais do Estado com aqueles riscos
 - Potenciais riscos da concessão para o Estado
- Análise das implicações financeiras dos contratos para o Estado, nomeadamente as relativas aos pagamentos contratualizados, expropriações, subsídios e reequilíbrios financeiros.
- Quantificação dos encargos acumulados em dívida do Estado em 31/12/04 com estas concessões
- Identificação das principais fontes de financiamento/ origens de fundos utilizadas pelas entidades públicas responsáveis pela gestão destes contratos
- Análise e identificação da natureza dos diversos encargos orçamentais assumidos com estas Parcerias Público Privadas
- Análise do impacto orçamental dos encargos globais assumidos pelo Estado com os diversos contratos de Parceria Público Privada



Tribunal de Contas

1.3. Procedimentos e metodologias utilizadas

O desenvolvimento dos trabalhos teve em consideração os procedimentos e normas de Auditoria utilizadas pela INTOSAI, bem como as normas previstas no Manual de Auditoria e Procedimentos do Tribunal de Contas. Numa primeira fase procedeu-se ao levantamento e análise dos elementos de informação disponíveis no Sector de Auditoria, tendo sido, posteriormente, dirigidos um conjunto de questionários aos diversos intervenientes com responsabilidades ao nível do acompanhamento, da gestão e da execução dos respectivos contratos.

1.4. Desenvolvimento do contraditório

Nos termos da lei e das boas práticas de auditoria, foi a versão inicial do presente relatório remetida, para exercício do contraditório, a todas as entidades nele visadas ou interessadas, nomeadamente, Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças, Parpública, S.A, Gabinete do Ministro das Obras Públicas Transportes e Comunicações, EP, E.P.E., e Gabinete do Metro Sul do Tejo.

As respostas de todas recebidas foram devidamente analisadas e ponderadas pelo Tribunal, e, em tudo o que de pertinente ou relevante acarretaram, foram reflectidas no presente texto final fixado pelo Tribunal.

Entende-se dever sublinhar a colaboração e, até, o apreço com que o presente trabalho foi recebido pela generalidade dos destinatários, em sede de contraditório.

Para total compreensão da temática tratada e em nome dos princípios da transparência, da ética e da equidade, publicam-se em anexo ao presente relatório, dele fazendo parte integrante, os textos das alegações recebidas em sede de contraditório.



Tribunal de Contas

2. CONCLUSÕES

2.1. Questões de enquadramento Orçamental

Os critérios fixados pelo EUROSTAT para a contabilização dos encargos com as Parcerias Público Privadas estabelecem que estes sejam relevados em contabilidade nacional como Consumo Público, através da sua afectação directa em Consumo Intermédio (P2).

Estes encargos são tratados, do ponto de vista contabilístico, como “**Aquisição de Bens e Serviços**”. Este agrupamento de despesa afecta directamente o **défice público** e apenas poderá afectar, **indirectamente, a dívida pública**, na medida em que estes encargos contribuem para um aumento das necessidades líquidas de financiamento do Sector Público Administrativo.

Com efeito, o Eurostat, através da sua decisão 18/2004, de 11 de Fevereiro estabeleceu **novas regras para a contabilização “off balance” dos encargos do Estado com Parcerias Público Privadas.**

Para que os **activos envolvidos nas Parcerias Público Privadas** sejam considerados **infra-estruturas privadas** e, portanto, registadas “**fora do balanço**” do Estado, devem, segundo o Eurostat, ser cumpridas as seguintes condições:

O sector privado terá de **assumir o risco de construção** e pelo menos **um dos dois seguintes riscos: o da “disponibilidade” ou o da “procura”.**

Se o **risco de construção é suportado pelo Estado** ou se o **sector privado suporta apenas o risco de construção e nenhum dos outros dois riscos** (os da procura e disponibilidade), então os activos envolvidos na parceria serão classificados como **activos públicos**. Este **tratamento contabilístico terá assim consequências relevantes**, para as **finanças públicas** quer em termos de **deficit** quer ao nível da **dívida pública**.

Isto significa que qualquer **despesa de capital inicial que o Estado faça** no âmbito destes contratos, será **contabilizada como “formação bruta de capital fixo”**, com **impacto negativo no saldo orçamental**. Por outro lado, como contrapartida desta despesa do Estado, a correspondente **dívida pública será igualmente afectada pelo montante de “empréstimo” imputado ao parceiro privado.**

O **factor risco** será, de facto, **determinante** para aferir do modo de **contabilização dos activos** envolvidos com as **Parcerias Público Privadas**, assim como das respectivas repercussões ao **nível da dívida pública e do défice orçamental.**

Os encargos do Estado com estes contratos assumem uma **natureza diferenciada** não só pelas **características distintas** dos projectos em execução, como pelas **especificidades** que envolve cada um deles.

Assim, os **encargos do Estado** com estas **parcerias público privadas** envolvem:

- **Pagamento de “serviços”¹** (utilização de infra-estruturas, serviços de transporte)
- **Atribuição de subsídios/comparticipações no investimento**
- **Despesas com processos expropriativos**
- **Despesas com o alargamento de vias (caso das concessões rodoviárias)**
- **Atribuição de incentivos**
- **Encargos com a taxa de utilização das infra-estruturas ferroviárias (caso da concessão Fertagus)**
- **Despesas com a Reposição do Equilíbrio Financeiro dos contratos.**

¹ A lógica de contratação com base no modelo de PPP/PFI assenta no pagamento de um serviço e não de uma obra pública.



Tribunal de Contas

Face a este contexto, é natural que estes encargos sejam objecto de diferenciadas inscrições orçamentais, o que, para além de dificultar o controlo orçamental integrado da despesa pública envolvida, não permite comparar directamente com os respectivos custos globais assumidos/ e a assumir com estes contratos, uma vez que parte significativa destes encargos resulta do sistema de partilha de riscos, cujos montantes envolvidos não foram objecto de qualquer provisão por parte do Estado, em termos orçamentais.

A extensão da possibilidade de efectuar a previsão orçamental de tais encargos, dependerá naturalmente da natureza dos encargos e do momento corrente. Assim, num momento inicial, a respeito da imponderabilidade financeira do factor decisão política, deve referir-se a resposta a questionário remetido à Parpública:

“(...) no que se refere aos riscos que devem ser imputados aos parceiros públicos, os encargos potenciais envolvidos estão, com muita frequência dependentes de decisões políticas que não podem ser previstas no âmbito da preparação e montagem da PPP. Deste modo, dificilmente se conseguirá, com algum rigor, proceder à eventual quantificação, em termos monetários, dos encargos que podem recair sobre o sector público, pelo facto dos parceiros públicos assumirem determinados riscos. Por tal facto, uma eventual criação de “provisões” para os riscos das PPP que permanecem no sector público poderá revelar-se uma tarefa impossível.”

Por outro lado, a mesma entidade considera que “situação completamente diferente ocorre quando o concedente, já no âmbito da execução de um contrato de PPP, decide introduzir determinadas alterações de forma unilateral(...)”, situação em “que deverão ser

previamente quantificados, com rigor e detalhe, os custos de tais decisões, de forma a permitir uma decisão prévia sobre a razoabilidade e racionalidade económica de tais alterações.(...) Ao permitir-se a tomada de decisões unilaterais por parte da entidade pública contratante, em nome do Concedente, sem exigir, previamente, a adequada quantificação dos custos adicionais envolvidos e a sua subsequente análise da sua racionalidade e razoabilidade, está a contribuir-se, de forma preocupante, para facilitar o agravamento de encargos futuros não quantificados.”

Em suma, no momento próprio e independentemente da origem da alteração, importa prover a garantia da razoabilidade e racionalidade económica. Os montantes apurados no decurso de tal processo, existindo, poderão constituir as melhores bases para efeitos de previsão orçamental.

Ainda a propósito da dificuldade de controlo por via da diversidade de rubricas e do diverso enquadramento orçamental, refere-se, a título exemplificativo, a contabilização de alguns encargos com PPP:

- ✓ Os encargos do Estado com as “portagens virtuais” têm sido objecto de classificação numa rubrica de **Aquisição de Serviços – utilização de infra-estruturas de transporte (despesa corrente)**.
- ✓ Os encargos do Estado com **reequilíbrios financeiros** têm sido relevados numa rubrica de **transferências de capital** (para sociedades privadas não financeiras).
- ✓ Os encargos do Estado com **expropriações** têm corrido por uma **rubrica de despesas de capital (bens de domínio público)**.
- ✓ Os encargos do Estado com as **comparticipações** no Investimento da concessionária Brisa e os **incentivos pagos à concessionária Fertagus**, foram objecto de inscrição em rubrica de **despesa corrente – Subsídios**.



Tribunal de Contas

A este propósito afigura-se pertinente citar a seguinte observação da Direcção-Geral do Orçamento no âmbito da resposta a questionário remetido por este Tribunal:

«Faz-se notar, no entanto, que a eventual existência de encargos adicionais relativos a Parcerias Público Privadas, como sejam expropriações, alterações de contratos, legislação, aquisições de terrenos, possam estar a ser objecto de contabilização em outros agrupamentos de despesa, que não Aquisição de Bens e Serviços, sendo de difícil identificação o seu apuramento, num quadro de encargos totais relativos às Parcerias Público Privadas.»

De facto há evidências de um fraco controlo orçamental, na perspectiva de um quadro de encargos totais relativos a parcerias público privadas, conforme refere a DGO.

Por outro lado, verifica-se também que os encargos futuros com os contratos de PPP não estão a ser inscritos no Orçamento de Estado do ano em que se prevê que estas sejam lançadas. Aliás, refere a Direcção-Geral do Orçamento que:

“Actualmente não se encontra prevista no processo orçamental português a possibilidade de que a orçamentação plurianual destes compromissos se efectue por inscrição em mapas plurianuais desde o orçamento do ano em que estiver previsto o seu lançamento”.

Na verdade, verifica-se que, no Mapa XVI da Lei do Orçamento, apenas são inscritos os encargos futuros relativos aos programas orçamentais, caso se prevejam pagamentos no respectivo orçamento anual.

Relativamente ao Mapa XVII, a Direcção-Geral do Orçamento considera que este apenas deve conter os encargos plurianuais de contratos já assumidos.

Em termos de controlo orçamental, a informação mais detalhada de que se dispõe acerca dos encargos com PPP é aquela que consta do Relatório do Orçamento de Estado para 2005, no qual se identificam os encargos para o período compreendido entre 2005 e 2037².

No entanto, este quadro de encargos relativos a PPP constante no relatório do OE 05, integra apenas para a área dos transportes, os contratos já em execução e não inclui encargos adicionais, nomeadamente, os relativos a expropriações, reequilíbrios financeiros, alargamento de vias e outros.

A DGO considera também que não estão reunidas as condições para que a orçamentação plurianual se efectue de forma a dar cumprimento integral às disposições constantes na Lei 48/2004 (Lei do Enquadramento do Orçamento de Estado) em conjugação com o Decreto-Lei n.º 86/2003. Dessa forma, por via de alterações que a mesma Direcção-Geral pretende aos actuais sistemas de informação de gestão orçamental, apenas o Orçamento de Estado para 2007 poderá reflectir já, para além dos encargos contratualizados, outros encargos sujeitos a ajustamento.

Encargos previstos com as principais Parcerias Público-Privadas (1) – 2005 a 2037.

Unid: milhões de Euros	
Parcerias Público- Privadas	Total
Concessões Rodoviárias com portagens reais	232,4
Concessões rodoviárias com portagens virtuais	15.679,4
Concessões rodoviárias *	15.911,4
Concessões ferroviárias **	149,1
Total	16.060,1

(1) Não inclui custos adicionais, nomeadamente, por modificação unilateral do contrato, atrasos nas expropriações, atrasos nas aprovações ambientais e alterações da legislação

* Encargos contratualizados ou em negociação, sem custos imprevistos adicionais; considerou-se IVA a 19%

** Lançados ou a lançar em 2004 e 2005

Fonte: Relatório – Orçamento de Estado para 2005

² À data de aprovação deste relatório estão disponibilizadas informações actualizadas relativas ao período de 2006 a 2037 no Relatório da Proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2006, págs. 123 e ss.



Tribunal de Contas

2.2. Encargos³ com Concessões SCUT

Resumem-se, seguidamente, os encargos com as concessões SCUT com referência a Maio de 2005.

Concessões Rodoviárias com Portagens Virtuais (SCUT)

Unid: milhões de Euros

Encargos	Beira Interior	Costa de Prata	Algarve	Interior Norte	Beiras Litoral e Alta	Norte Litoral	Grande Porto	Total
Pagamentos contratualizados	2.827,26	1.606,23	1.285,16	2.296,97	3.472,88	1.642,85	2.635,21	15.766,56
Subsídios/Comparticipações	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Expropriações (1)	25,50	119,00	22,90	47,40	26,20	0,00	124,30	365,30
Reequilíbrios Financeiros	7,82	449,16	9,30	333,10	-	95,48	-	894,86
Reclamações (claims) REF:								
(2) Negociação	-	449,16	9,30	333,10	Por apurar. ⁴	-	Por apurar. ³	791,56
Acordo	-	-	-	-	-	-	-	0,00
Em arbitragem	(3) 5,00	-	-	-	-	95,48	-	100,48
Decisão Tribunal	(4) 2,82	-	-	-	-	-	-	2,82
Outros encargos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	2.860,58	2.174,39	1.317,36	2.677,47	3.499,08	1.738,33	2.759,51	17.026,72

Os montantes do quadro acima estão expressos a preços correntes, com IVA quando aplicável. Deve notar-se que os montantes dos pagamentos contratualizados são os previstos nos respectivos modelos financeiros, os quais incorporam diferentes pressupostos macroeconómicos, nomeadamente taxas de inflação cujo intervalo varia de 1,75% a 2,5%.

(1) Custo global estimado.

(2) Valores reclamados e em negociação com as concessionárias.

(3) Interposto processo em T.A. em Maio/2004 (que ainda decorre). Relativamente a uma série de defeitos de construção detectados no Lanço Castelo Branco/Soalheira, após assinatura do Contrato de Concessão.

(4) Decisão do Tribunal Arbitral em Dez./2004, tendo o valor sido já pago mas estando, no entanto, sujeito a juros de mora nos termos do acórdão arbitral.

³ Os encargos relativos às portagens SCUT representam estimativas com base nas projecções dos modelos financeiros de cada concessão. Estes dependem, na prática, do tráfego real registado em cada concessão. Os encargos relativos às expropriações resultam de uma estimativa da EP, EPE. Finalmente, os encargos de REF assumem um carácter elevado de imprevisibilidade, na medida em que estão sujeitos a negociação, e eventuais arbitragens.

⁴ Embora a EP, EPE, refira que as concessionárias não tenham apresentado formalmente qualquer *claim* (reclamação), as mesmas referenciam a este Tribunal que se encontra em processo de avaliação qualitativa e quantitativa um conjunto de eventos susceptíveis de gerarem reequilíbrios financeiros a seu favor.



Tribunal de Contas

Os pagamentos contratualizados, nos termos do Caso Base, com as respectivas concessões SCUT atingem cerca de 15 767 milhões de Euros.

Os encargos globais estimados com os processos de expropriações ascendem a 365 milhões de Euros. Deste montante, 94 milhões de euros foram já pagos pelas Concessionárias, pelo que o custo estimado para o Estado é de cerca de 271 milhões de euros.

Os encargos associados a estas duas componentes de despesa (pagamentos contratualizados e expropriações) representam uma verba superior a 16 mil milhões de Euros.

Contudo, se tivermos em consideração os encargos do Estado decorrentes dos processos de reequilíbrio financeiro, os montantes em causa podem ultrapassar os 894 milhões de Euros, ou seja, cerca do triplo dos encargos estimados com as expropriações.

Note-se que para além destes encargos, haverá ainda que considerar os encargos futuros com o alargamento das vias⁵.

Neste sentido, é razoável concluir que a despesa do Estado com estas concessões poderá, provavelmente, atingir, em termos nominais, uma verba superior a 17 mil milhões de Euros. Conforme se pode verificar no quadro em apreço, parte substancial dos processos de reposição do equilíbrio financeiro (REF) encontram-se em fase de negociação, não existindo em finais de 2005 qualquer acordo.

Ora, face a este contexto de indefinição e atendendo à divergência de posições entre o Estado concedente e as concessionárias, quer quanto aos montantes de reequilíbrio financeiro em causa, quer igualmente, no que respeita à assunção de responsabilidades no âmbito do sistema de partilha de riscos, vislumbra-se, como cenário provável, o deslizamento de parte substancial destes processos para arbitragem⁶.

Importa também sublinhar que, na base das divergências mantidas entre o Estado concedente e as concessionárias, quanto aos montantes reclamados como REF, releva o procedimento sistemático das concessionárias de integram outros encargos que extravasam o prejuízo efectivo directamente relacionado com os eventos geradores de REF, designadamente custos elevados com consultores de topo, custos de estrutura, margens para rácios⁷ impostos pelos bancos, margens para rendibilidades accionistas e outros.

Por outro lado, o arrastamento dos processos de reequilíbrio financeiro para julgamento em sede de Tribunal Arbitral conduzirá a uma desorçamentação⁸ destes encargos, consubstanciada, na prática, no denominado “défice oculto” cujo impacto poderá ser superior a 894 milhões de Euros, na medida em que estes não relevam nas contas públicas.

⁵ Os alargamentos de vias podem não ser pagos às concessionárias, uma vez que, contratualmente, o Estado pode optar pelo lançamento de um concurso público para os realizar, sempre que considere excessivo o valor proposto pelas concessionárias.

⁶ A EP, EPE refere que no caso das concessões Costa de Prata, Grande Porto e Beiras Litoral e Alta não existem sinais de arbitragem provável.

⁷ As margens para rácios e as margens para rendibilidades accionistas estão relacionadas com as estruturas de financiamento das concessões. No caso concreto das margens para rácios, as mesmas são resultantes dos contratos de financiamento em vigor, em regime de Project Finance, que impõem às diversas concessionárias o cumprimento de uma série de restrições de natureza financeira, sem as quais dificilmente as entidades financiadoras aceitariam financiar os projectos.

⁸ Este conceito restringe-se apenas à ausência de previsão orçamental quanto aos encargos adicionais resultantes de processos de expropriações e de reequilíbrio financeiro.



Tribunal de Contas

Já em sede de contraditório veio a Parpública referir questões, algumas das quais já supra citadas, que julgou poderem ser enquadradas no conceito de défice oculto referido. Delas se destaca, ainda, a relativa às faltas de aptidão ou de recursos das entidades públicas contratantes que obstam também à eficácia do seu papel em representação do Estado em sede de Tribunal Arbitral:

“(…) qualquer fragilidade por parte da entidade pública contratante, designadamente ao nível de acompanhamento e controlo da execução da PPP, gera uma significativa incapacidade de contestar, posteriormente, os pedidos de reequilíbrio formulados pelas Concessionárias, para além de impedir uma imediata estimativa de encargos envolvidos.”

2.3. Encargos com Concessões em Regime de Portagem Real

Neste domínio consideram-se as concessões rodoviárias do Oeste, do Norte, da Brisa e travessias do Tejo, cujos encargos globais se esquematizam no quadro seguinte:

Concessões Rodoviárias com Portagens Reais					Unid: milhões de Euros
Encargos	Norte	Oeste	Lusoponte	BRISA	Total
Pagamentos contratualizados	169,59	6,59	0	0	176,18
Subsídios/Comparticipações	0,00	0,00	(7) 341	(9) 595	936,00
Expropriações (1)	200,20	64,62	0	0	264,82
Reequilíbrios Financeiros	215,04	23,25	408,4	-	646,69
Claims REF:					
(2) Negociação	(+ 7 anos) 165,14	-	-	-	165,14
Acordo		(4) 11,75	(8) 408,4		420,15
Em arbitragem	(3) 49,90	-	-	-	49,90
Decisão Tribunal	-	(5) 11,50	-	-	11,50
Outros encargos	0,00	(6) 24,00	0,00	0,00	24,00
TOTAL	584,83	118,46	749,40⁹	595	2.047,69

(1) Custo global estimado

(2) Apesar desta compensação ter sido objecto de uma proposta de acordo, o mesmo não foi aceite pelo Ministério das Finanças

(3) Aguarda sentença do Tribunal Arbitral para o 2º semestre do corrente ano.

(4) Sobrecustos de construção no montante de 10,73 MC e de Perda de Receita Líquida no montante de 1,02 MC.

(5) Decisão do TA em Março/2005, condenando o Estado, à data de referência de Set./2001, a liquidar o montante de 2 MC relativos aos atrasos na entrega dos terrenos e montante de 9,5 MC relativos às consequências do evento de Força Maior (atrasos nas expropriações e eventos de força maior)

(6) Encargos estimados com o alargamento do Lanço CRIL/Loures

(7) Encargos resultantes dos acordos de reequilíbrio económico-financeiro

(8) Comparticipações da U.E e do Estado Português

(9) Valor fornecido a este Tribunal pela PARPÚBLICA

⁹ Este montante não integra as participações da Concessionária nas despesas de manutenção da Ponte 25 de Abril as quais, até 2001, somavam cerca de 13,5 milhões de euros, nem sequer os montantes que o Estado deixou de arrecadar (mais de 70 milhões de Euros) pelo facto de ter isentado a concessionária de participar naquelas despesas em resultado do Acordo Global de reequilíbrio financeiro celebrado em 2001.



Tribunal de Contas

Com excepção da concessão Brisa, pela suas especificidades, as restantes concessões em regime de portagem real, não obstante beneficiarem de participações financeiras do Estado, têm subjacente um **modelo de PPP que assenta no princípio da “auto sustentabilidade”, ou seja, no princípio do utilizador pagador.**

Todavia, os **montantes de reequilíbrio financeiro acordados/em negociação, da ordem dos 647 milhões de Euros, ultrapassam** já largamente os **valores inicialmente contratualizados**, a título de participação financeira/subsídio.

Estas alterações decorrentes da matriz de riscos do Estado nestas concessões, pela sua **relevância e materialidade** acabam por transformar **projectos estruturados com base no princípio do utilizador/pagador em projectos substancialmente financiados com base no princípio do contribuinte pagador.**

De facto constata-se que nas concessões em regime de portagem real a maior fatia de encargos do Estado corresponde aos processos de reequilíbrio financeiro.

Os encargos directos do Estado com estas concessões ascendem a mais 2 mil milhões de Euros.

Para além destes encargos, perspectiva-se, ainda, como factor indutor de novos reequilíbrios financeiros a favor das concessionárias, **a suspensão ou redução de taxas de portagem em troços objecto de obras**, isto tendo em vista **compensar o utilizador pela redução da qualidade do serviço oferecido nesta vias.**

Esta medida, embora se encontre na fase preparatória da legislação específica, pode vir a originar mais um **encargo adicional para o Estado**, com estas concessões, podendo os montantes envolvidos rondar os **450 milhões de Euros, segundo uma estimativa da EP-EPE, dado o impacto que a medida poderá acarretar ao nível da perda de receita das concessionárias.**

O utilizador beneficiará, inequivocamente, com esta medida, mas o contribuinte terá evidentemente de a pagar.



2.4. Encargos com Concessões Ferroviárias

Concessões Transporte Ferroviários			Unid: Euros
Encargos	FERTAGUS	MST	Total
Pagamentos contratualizados (obrigações de serviço público)	57.644.109	-	57.644.109
Subsídios/Comparticipações (Investimento)	-	265.068.235	265.068.235
Expropriações	-	-	-
Reequilíbrios Financeiros	45.177.527	48.300.000	93.477.527
Claims REF:			
Negociação			
Acordo	-	(4) 48.300.000	48.300.000
Em arbitragem	(1) 45.177.527	-	45.177.527
Decisão Tribunal	-	-	-
Outros encargos	10.055.719,69	3.615.594	13.671.313,69
Taxa de utilização das infra-estruturas da REFER	(2) 10.027.000		10.027.000
Atraso da D.I.A.(declaração de impacto ambiental)		(5) 3.615.594	3.615.594
Incentivos	(3) 28.713,69		28.713,69
TOTAL	112.877.355,69	316.983.829	429.861.184,69

(1) Compensações financeiras pela insuficiência do tráfego verificado no contrato inicial

(2) Encargos do Estado com a taxa de utilização das infra-estruturas da REFER

(3) Encargos do Estado com incentivos

(4) Estimativa preliminar feita pela concessionária em Maio 2004. Estes subrecustos resultaram fundamentalmente das alterações impostas pela C.M. Almada ao contrato inicial

(5) Encargo suportado pelo Estado decorrente do atraso da declaração do impacto ambiental

Os **encargos do Estado** estimados com as **duas concessões de transporte ferroviário** ascendem a cerca de **430 milhões de Euros**.

A concessão “Fertagus” foi objecto de renegociação pelo facto do tráfego real registado na concessão nada ter a ver com as expectativas [sobre]optimistas, constantes do anterior modelo Caso Base.

A concessão “Fertagus” passou, assim, de um projecto idealizado para ser **auto-suficiente**, do ponto de vista financeiro (com custo zero para o Estado), para um projecto que envolve, actualmente, para o Estado, um encargo da ordem dos 113 milhões de Euros.

Os **encargos do Estado** assumidos com o anterior contrato “Fertagus” totalizam cerca de **55 milhões de Euros, dos quais 45 milhões de Euros respeitam a reequilíbrios financeiros**.

No actual contrato a concessionária passou a assumir o **risco de tráfego** e os **encargos com a taxa de utilização das infra-estruturas** da REFER, ainda que tenham passado para o Estado todas as responsabilidades pelo financiamento dos investimentos originariamente a cargo da concessionária.



Tribunal de Contas

No que respeita à **concessão Metro Sul do Tejo**, o actual contrato encontra-se em **vias de renegociação**, em resultado de um conjunto de **relevantes alterações exigidas pela Câmara Municipal de Almada ao Projecto inicial, quer em fase de negociações, quer durante a execução do contrato**. As consequências destas alterações foram igualmente agravadas pela indisponibilidade dos terrenos da CMA.

Acresce ainda o facto de, nesta concessão, contrariamente à da Fertagus na versão renegociada, o **Estado assumir o risco de tráfego, compensando a concessionária por défices de tráfego**, nos anos em que este se situar abaixo do limite mínimo da banda de tráfego de referência.

Esta situação, face ao **novo posicionamento do Eurostat**, poderá implicar a **contabilização da dívida inscrita no balanço da concessionária nas contas públicas, dado que esta não assume, na prática, risco de tráfego**. No entanto, uma vez que o Estado assegurou a maioria do investimento, os passivos de investimento inscritos no balanço da concessionária, assumem reduzida expressão.

Face a este enquadramento, os **encargos do Estado** com esta concessão podem, com grande **probabilidade, ultrapassar os 300 milhões de Euros**.

2.5. Encargos Globais com as PPP

Com referência a Maio de 2005, foram os seguintes os encargos globais com as Parcerias Público Privadas analisadas:

Und: milhões Euros

Encargos	Concessão Rodoviárias	Concessão Ferroviária	Total PPP
Pagamentos contratualizados	15.942,74	57,64	16.000,38
Subsídios/Comparticipações	936,00	265,07	1.201,07
Expropriações (1)	536,12	-	536,12
Reequilíbrios Financeiros	1.541,55	93,48	1.635,03
Claims REF:			
(2) Negociação	956,70	48,30	1.005
Acordo	420,15	45,18	465,33
Em arbitragem	150,38	-	150,38
Decisão Tribunal	14,32	-	14,32
Outros encargos	24,00	13,67	37,67
TOTAL	18.980,41	429,86	19.410,27



Tribunal de Contas

Em síntese, concorrem para a formação do custo global destes contratos de PPP as seguintes componentes:

□ Os pagamentos contratualizados

- Pagamentos fixos pela manutenção das infra-estruturas já existentes e rendas de portagem virtual - (Concessões SCUT) – Este é o encargo de **maior representatividade financeira para o Estado**
- Pagamentos pela prestação de obrigações de serviço público (concessão “Fertagus”)
- Comparticipações financeiras (concessão AENOR)
- Compensações financeiras pelo não cobrança de portagens (Auto-Estradas do Atlântico)

□ Subsídios e participações do Estado e da UE

- Subsídios ao investimento (Brisa, Lusoponte e MST)
- Participações em taxas de portagem (Brisa)

□ Expropriações (concessões rodoviárias)

□ Reequilíbrios financeiros

- Estes constituem o segundo encargo de maior relevância financeira para o Estado.

□ Alargamento das vias

Constata-se no quadro em apreço que os **encargos globais com estes contratos** poderão ascender, em termos nominais, a **cerca de 20 mil milhões de Euros**.

Os encargos com **subsídios/comparticipações financeiras** totalizam **1200 milhões de Euros**, das quais quase metade tem como beneficiária a concessionária Brisa. No que respeita aos encargos com expropriações, a **verba estimada ascende a cerca de 536 milhões de Euros**.

Os **montantes envolvidos** em processos de **reposição do equilíbrio financeiro** (negociação/arbitragem/decisão do TA/Acordo) ascendem a cerca **1 635 milhões de Euros**. Deste **montante apenas 480 milhões foram objecto de Acordo/decisão TA, o que significa que mais 1005 milhões de Euros se encontram em negociações, dado que se encontram ainda por apurar, de acordo com as concessionárias, os montantes de REF referentes a duas concessões SCUT (Beira Litoral e Alta e Grande Porto)**.

Note-se que o **“gap”** existente entre o **montante global de encargos** referenciados no **Relatório do OE 2005 (16 060 milhões de Euros)** e os **apresentados no quadro em apreço (19 410 milhões de Euros)**, resulta, substancialmente, deste último, incluir o **ciclo de vida dos contratos** e uma **estimativa global de encargos com reequilíbrios financeiros, expropriações e outros encargos** não considerados no quadro dos encargos previstos com PPP, constante do Relatório do Orçamento de Estado de 2005.

Por último refira-se que, o **pagamento dos encargos** com estes contratos de PPP tem sido efectuado com base em **transferências orçamentais do PIDDAC (cap.º 50.º do OE)**.

A EP – EPE assume a **responsabilidade pelos pagamentos dos contratos de PPP** realizados no âmbito das **infra-estruturas rodoviárias** e a **Direcção Geral do Tesouro** tem procedido ao pagamento dos encargos relativos às **Concessões Fertagus e MTS**.



Tribunal de Contas

2.6. Factores Geradores dos Processos de REF/ Matriz de riscos do Estado

Modo de Reposição do Equilíbrio Financeiro

Os riscos do Estado assumidos com estes contratos de Parceria Público Privadas decorrem das cláusulas contratuais de reposição do equilíbrio financeiro. Estas cláusulas elencam os eventos elegíveis para efeitos de compensação do Estado. É com base neste clausulado que as concessionárias apresentam as suas reservas de direito quanto à necessidade de reposição do equilíbrio financeiro dos respectivos contratos. O equilíbrio financeiro destes contratos é alicerçado num conjunto de expectativas macroeconómicas e microeconómicas constantes do denominado modelo Caso Base, que faz parte integrante dos respectivos contratos.

É com referência a este modelo financeiro, que as concessionárias apuram os montantes reclamados em sede de “reequilíbrio financeiro”. Este modelo integra em si um conjunto de custos relevantes referentes a “fees” de consultores, margens para rácios de cobertura do serviço da dívida, margens para cobertura da vida do empréstimo, margens para rendibilidades accionistas, montantes para afectação a contas de reserva, etc¹⁰.

¹⁰ As margens para rácios e para rendibilidades accionistas, assim como as contas de reserva estão relacionadas com as estruturas de financiamento das concessões. No caso concreto das margens para rácios, as mesmas são resultantes dos contratos de financiamento em vigor, em regime de Project Finance, que impõem às diversas concessionárias o cumprimento de uma série de restrições de natureza financeira, sem as quais dificilmente as entidades financiadoras aceitariam financiar os projectos. Estas imposições do sistema financeiro acabam por traduzir-se num acréscimo de custos de REF para o Estado.

Como tal, uma das principais consequências financeiras da reposição do equilíbrio financeiro dos contratos com recurso ao Caso Base, é o “avolumar” dos montantes de compensação do Estado às concessionárias. Isto significa que os montantes reclamados pelas concessionárias incluem um conjunto de custos que vão muito para além dos sobrecustos efectivos directamente relacionados com o evento elegível.

Exemplificando, apresenta-se nos quadros seguintes a estrutura de dois pedidos de reclamação de REF de uma concessionária SCUT:

Rubrica	Valor reclamado
Custos do ACE Construtor	56,7 M€
Perda de Receita	2,1 M€
Seguros	0,1 M€
Consultores	0,5 M€
Custos de Estrutura	0,1 M€
TOTAL	59,5 M€

Nota: Valores a preços constantes de Janeiro de 2005, determinados com adopção dos pressupostos do Caso Base que constitui o Anexo 10 ao Contrato de Concessão

Rubrica	Valor reclamado
Custos de Construção (incluindo Estudos, Despesas Gerais e Revisão)	150,7 M€
Perda de Receita	24,6 M€
Operação e Manutenção	2,5 M€
Manutenção Pesada	10,3 M€
Seguros	15,5 M€
Garantias	0,4 M€
Consultores	1,6 M€
Custos de Estrutura	4,3 M€
TOTAL	209,9 M€

Nota: Valores a preços constantes de Janeiro de 2005, determinados com adopção dos pressupostos do Caso Base que constitui o Anexo 10 ao Contrato de Concessão



Tribunal de Contas

Para além de **sobrecustos e perda de receita**, são, igualmente, reclamados **custos de estrutura**, custos com **consultores, garantias, seguros** e outros encargos, em regra empolados, que têm a virtualidade de **onerar substancialmente o encargo do Estado com os processos de reequilíbrios financeiros**¹¹. Esta situação é ainda agravada pelo **défi ce de competências técnicas das entidades públicas contratantes**¹².

Com efeito refira-se que actualmente os contratos de PPP não regulam a forma como os encargos indirectos relacionados com o objecto da concessão devem ser contabilizados para efeitos de REF (como por exemplo custos de da estrutura¹³ dos accionistas da concessionária, custos de oportunidade, etc.) no entanto a EP, E.P.E., propõe-se analisar a forma como futuros contratos poderão regular a valorização dos encargos não directos, no âmbito dos processos de REF, de modo a salvaguardar os interesses financeiros do Estado Concedente.

A este propósito a Parpública refere que “(...) não se afigura razoável que seja o Estado a suportar os encargos decorrentes de exigências formuladas pelo sistema financeiro, designadamente ao nível da manutenção sistemática de determinados rácios de cobertura, já na fase de exploração, o que em determinadas situações, conduz à perda de eficiência dos contratos, sem qualquer valia adicional, nem sequer para as entidades financiadoras, cujo risco é muito mais reduzido após a fase de construção. (...)”

¹¹ Note-se que os pedidos de REF referidos incluem revisões de preços, rubricas de operação e manutenção e manutenção pesada, rubricas de seguros e garantias, custos do ACE, custos de estrutura e os denominados efeitos financeiros do caso base (margens e rácios). Parte substancial destas rubricas de despesa são igualmente comuns noutros modelos de contratação pública.

¹² Falta de meios assumida pelas próprias entidades, em resposta aos questionários enviados pelo TC.

¹³ Nomeadamente os que decorrem, da remuneração dos capitais investidos pelos accionistas, incluindo os motivados pelas exigências das instituições financeiras (manutenção de rácios).

Por outro lado, não se justifica que futuros contratos confirmem aos concessionários o direito de exigir do Estado Concedente todos os custos por estes suportados com a respectiva negociação. Com efeito, a existência de disposições deste tipo conduz ao absurdo do Estado garantir ao outro parceiro litigante que gaste o que entender, recorrendo aos consultores mais dispendiosos, e supostamente mais qualificados, para defender os seus interesses contra os interesses do Estado, dado que será este a pagar, de forma directa, os respectivos encargos.

Identificação dos factores de risco

Em suma, a análise efectuada a estes contratos permite, agora, **identificar e sintetizar os principais factores geradores de REF:**

❑ Concessão Norte

O Concedente procedeu a **modificações unilaterais**, exigindo alternativas de traçado a corredores já aprovados, tendo assim, provocado atrasos relevantes na prossecução do objecto.

O Ministério do Ambiente **aprovou alguns traçados que se encontravam fora dos corredores da respectiva proposta.**

O Concedente procedeu à **entrega de terrenos para obra fora dos prazos contratuais.**

O **montante global reclamado inicialmente pelos sobrecustos e perda de receita líquida atingiu cerca de 438 milhões de Euros.**



Tribunal de Contas

□ Concessão Oeste

Em face das **contestações das populações locais** o **concedente alterou a solução inicial do projecto para uma solução de viaduto** (Viaduto de parceiros).

Por questões de ordem técnica, o **concedente alterou a geometria do nó desenvolvida** pela Ex-JAE, de acordo com o seu projecto de execução (Nó de Leiria).

Por **atrasos registados na disponibilização de terrenos** e pelos **efeitos adversos da pluviosidade** verificada no Inverno de 2000/2001 o Estado foi condenado pelo TA a pagar à concessionária **11,5 milhões de Euros** (valor final a apurar nos termos do Caso Base).

O **montante global** destes processos de REF envolve cerca de **24 milhões de Euros**.

□ Concessão SCUT Beira Interior

Alguns **traçados da concessão foram aprovadas fora do corredor da respectiva proposta**.

Este processo já foi objecto de decisão do TA que **condenou o Estado a pagar cerca de 2,7 milhões de Euros**.

Um dos lanços transferidos para a concessionária apresenta, segundo esta, uma série de **defeitos de construção** cuja a responsabilidade de reparação deverá ser do concedente. O processo **encontra-se em arbitragem e o montante reclamado é de 5 milhões de Euros**.

Os **montantes de reequilíbrio em causa** ascendem a **cerca de 8 milhões de Euros**.

□ Concessão SCUT Costa da Prata

Os motivos invocados, nesta concessão para os pedidos de reequilíbrio financeiro foram:

- ✓ **Modificações unilaterais do concedente**
- ✓ **Atrasos na aprovação dos estudos de impacte ambiental**
- ✓ **Atrasos na entrega dos terrenos para obra**

Estes eventos deram origem a uma reclamação de REF no **montante global de 78,35 milhões de Euros**.

Adicionalmente, **após a aprovação do traçado do Lanço Angeja/Estarreja** desta concessão pelo **Ministério do Ambiente e pelo Ministério das Obras Públicas / IEP** (na vertente rodoviária), o Estado **decidiu unilateralmente**, por razões de ordem política, **alterar o mesmo**, impondo à concessionária o **estudo de uma nova solução a poente de Estarreja**, em lugar da solução anteriormente aprovada a nascente.

Só os **sobrecustos resultantes** desta solução rondam os **311 milhões de Euros**.

Em termos globais os **montantes reclamados, em sede de REF** ascendem a **449 milhões de euros**.

Actualmente, segundo a EP, EPE, já não é certo que o Estado decida, definitivamente, alterar o traçado desta concessão.



Tribunal de Contas

□ Concessão SCUT Algarve

Nesta concessão o concedente **disponibilizou um conjunto de parcelas de terreno fora dos prazos contratuais.**

Os **montantes reclamados** pela concessionária ascendem a cerca de **9,28 milhões de Euros.**

□ Concessão SCUT Interior Norte

Esta concessão registou também uma **série de atrasos nas expropriações** imputáveis ao Estado, nos termos da matriz de riscos e **dois lanços submetidos à avaliação ambiental (Vila Real/Vila Pouca de Aguiar e IP3 - Vila Pouca de Aguiar/Chaves) foram aprovados com um traçado parcialmente fora do corredor previsto da proposta.**

Posteriormente, o concedente, por sua iniciativa desenvolveu um segundo procedimento de avaliação de impacto ambiental de modo a atenuar o impacto financeiro da 1ª solução.

Esta concessão apresenta ainda um conjunto de **pedidos de obras adicionais** por parte das respectivas **câmaras municipais.**

Os **montantes reclamados** nesta concessão ascendem a cerca de **330 milhões de Euros.**

□ Concessão SCUT Beiras Litoral e Alta

Embora ainda não tenham sido apurados os montantes a reclamar, no âmbito das respectivas reservas de direitos, apresentadas pela concessionária tendo em vista a necessidade de REF, os factos enumerados por esta prendem-se com o seguinte¹⁴:

- ✓ **Consequências da adopção do Novo Programa de Trabalhos (Anexo 8 ao Contrato de Concessão) decorrente de atrasos da responsabilidade do concedente na aprovação de estudos e projectos relativos aos Lotes 4, 4A e 5.1. ;**
- ✓ **Alteração das especificações do Canal Técnico que percorre toda a concessão, face ao previsto em fase de concurso;**
- ✓ **Colocação de Dispositivos de Protecção de Motociclistas, não previstos em fase concurso.**

Realce-se o facto, de depois da aprovação de um traçado por parte do Ministério do Ambiente, com a emissão de uma declaração de impacto ambiental favorável à duplicação do IP5, terem surgido protestos dos moradores marginais, com o apoio da Câmara Municipal de Viseu.

Em resposta, o Estado, mais uma vez, **decidiu unilateralmente, alterar a solução inicialmente aprovada, impondo à concessionária o estudo de um novo traçado por Sul de Viseu.**

Os **custos adicionais** com estas alterações encontram-se por quantificar.

¹⁴ Sublinhe-se que todas estas pretensões da concessionária foram rejeitadas pela EP, EPE.



Tribunal de Contas

□ Concessão SCUT Norte Litoral

Os factos apresentados pela concessionária para aceder à reposição do equilíbrio financeiro baseiam-se fundamentalmente nos **atrasos dos processos de aprovação ambiental do Lanço IC1//A28 Viana do Castelo Caminha**.

A concessionária alega ainda que **alguns traçados aprovados se situam fora do corredor da proposta**.

Os montantes globais reclamados com o “efeito Caso Base” ascendem a cerca de 95 milhões de Euros (inclui sobrecustos para empreiteiro, perda de receita, sobrcustos de expropriações, reposição de rácios e outros *fees*), dos quais 10 milhões representam o efeito Caso Base.

□ Concessão SCUT Grande Porto

Embora não exista ainda um processo em curso, encontram-se **em fase de apuramento os montantes a reclamar** pela concessionária ao abrigo das cláusulas de REF. Todavia, os eventos considerados para efeitos da apresentação das respectivas reservas de direito respeitam aos seguintes factos a saber¹⁵:

- ✓ **Alteração das especificações do Canal Técnico** que percorre toda a concessão, face ao previsto em fase de concurso;
- ✓ **Colocação de Dispositivos de Protecção de Motociclistas**, não previstos em fase de concurso;
- ✓ Consequências da adopção de Novos Programas de Trabalhos (Anexo 8 ao Contrato de Concessão) decorrentes de atrasos na aprovação de estudos e projectos.
- ✓ **Viaduto de Água Longa – alterações ao projecto por determinação do Concedente;**

- ✓ Consequências da possibilidade de introdução - por indicação do Concedente - de um **novo Nó na Concessão – Nó do Lombelho (pedido da CMV, orçado em cerca de 5,5 milhões de Euros)**¹⁶
- ✓ Consequências da **alteração de traçados e de configurações de Nós de Ligação, nomeadamente, o traçado fora do corredor estipulado para o Nó da Via Norte e a passagem superior da Via Interior de Ligação ao Porto de Leixões, por determinação do Concedente.**

Para além das **alterações legislativas de carácter específico referidas**¹⁷, os factores mais críticos susceptíveis de onerarem o encargo do Estado com o reequilíbrio financeiro desta concessão resultam das **imposições ambientais**, nomeadamente a imposição de um corredor coincidente com a A11/IP9¹⁸ e da **complexidade do processo expropriativo** inerente a uma zona com elevada densidade populacional.

□ Concessão “Lusoponte”

As **modificações unilaterais introduzidas pelo Estado ao tarifário aplicado**, nos termos do Caso Base, às **taxas de portagem a cobrar na Ponte 25 de Abril**, bem como a **introdução de políticas comerciais** (descontos para os utentes da Ponte 25 de Abril e isenção de taxas de portagem no mês de Agosto) na concessão, conduziram a um **encargo de reequilíbrio financeiro para o Estado da ordem dos 408 milhões de Euros**.

¹⁵ Sublinhe-se que todas estas pretensões da concessionária foram rejeitadas pela EP, EPE.

¹⁶ Encontra-se em fase de análise na Tutela da EP se o processo de alteração da parceria – em respeito das regras do D.L. 86/03, de 26/4 – deve ou não ser iniciado.

¹⁷ A alteração do canal técnico e dos dispositivos de protecção aos motociclistas.

¹⁸ A sobreposição de traçados deu origem a um processo de REF a favor do Estado, com redução das tarifas da Banda 1, que já se encontra concluído e em fase de despacho ministerial.



Tribunal de Contas

□ Concessão “Fertagus”

Nesta concessão o **processo de reequilíbrio financeiro** em causa resultou do facto de o Estado ter assumido no contrato de concessão inicial o risco de tráfego.

O tráfego verificado na concessão situou-se muito abaixo do limite mínimo da banda inferior de tráfego, estabelecida nos termos do Caso Base inicial.

Os encargos do Estado envolvidos com este “défice” de tráfego verificado na concessão, face ao tráfego optimista do modelo Caso Base inicial, rondam os 55 milhões de Euros.

□ Concessão Metro Sul do Tejo

Os factores potencialmente geradores do reequilíbrio financeiro desta concessão têm assento nas seguintes alterações ao projecto inicial:

- ✓ Alteração de traçado na Rua Conceição Sameiro Antunes, solicitado pela **Câmara Municipal de Almada**;
- ✓ Alteração de traçado na zona do denominado Triângulo da Ramalha, por solicitação da **Câmara Municipal de Almada** em consequência da contestação dum grupo de moradores;
- ✓ Adopção, por solicitação da **Câmara Municipal de Almada**, do Plano de Mobilidade para Almada, Acessibilidades XXI, na zona de influência do MST;
- ✓ Alteração de muro por solicitação da **Universidade Nova**;
- ✓ Definição final do traçado e arranjos exteriores para o Interface de Cacilhas, matérias que o contrato não especificou completamente.

Para além destas alterações, inclui-se ainda a negociação, entre Estado, municípios e concessionária, da **construção e exploração de um conjunto de parques de estacionamento**, complementares ao projecto inicial pelos Municípios.

Assim, mais uma vez, o Estado aceitou ponderar um conjunto de alterações ao estabelecido previamente no contrato de concessão, por reivindicação das Autarquias envolvidas e outras entidades.

Os encargos envolvidos com estas alterações ao projecto inicial podem ascender, segundo uma estimativa da concessionária, a quase 50 milhões de Euros.

Neste contrato haverá ainda que considerar encargos futuros com compensações financeiras, resultantes de eventuais “défices de tráfego”, uma vez que o Estado assume nesta concessão o risco de tráfego.

Balanço global dos eventos geradores de REF

Em síntese, conclui-se que os principais factores de risco para o Estado, no âmbito dos contratos de PPP, actualmente, em execução, resultam:

- ✓ De aprovação de corredores pela autoridade que avalia os impactos ambientais, após a assinatura do contrato.
- ✓ De dimensão dos lanços a construir (que pode implicar uma maior morosidade dos processos de expropriação)¹⁹.
- ✓ De localização geográfica dos lanços a construir (que pode também tornar mais complexo os processos de expropriação).
- ✓ Das reivindicações do poder Autárquico e das populações, consubstanciadas em alterações ao projecto inicial e num conjunto de trabalhos adicionais.
- ✓ Das alterações impostas unilateralmente pela Administração Central, após aprovação global do projecto quer na vertente técnica, quer na vertente ambiental.

¹⁹ A responsabilidade pelos processos expropriativos nas concessões lançadas a partir de 1999 foi acometida às concessionárias.



Tribunal de Contas

- ✓ Das alterações legislativas específicas introduzidas pelo concedente, com impacto em termos de “sobrecustos” e de “perda de receita” para as concessionárias²⁰.
- ✓ Da garantia de receitas mínimas de tráfego (compensação por défices de tráfego)²¹.

□ Riscos de “modificação unilateral”

Os **riscos** com **maior impacto financeiro para o Estado** são os que resultam das **modificações unilaterais** introduzidas pelo concedente ao projecto inicial, nomeadamente, alterações de traçado, alterações de tarifário, trabalhos adicionais etc.

Relativamente a este risco a EP, EPE informou estar empenhada em identificar as causas destas alterações (reclamações das autarquias e populações, incompatibilidade com outros projectos entretanto desenvolvidos, etc.) tendo em vista actuar sobre cada uma delas atempadamente.

As **Concessões Norte, SCUT Costa da Prata, Interior Norte, e Lusoponte** são aquelas que apresentam o **maior impacto financeiro** ao nível dos **processos de REF**, em resultado de relevantes alterações unilaterais impostas pelo concedente aos respectivos projectos.

Por exemplo, nas **Concessões Costa da Prata, Beiras Litoral e Alta e Concessão Norte**, o **Estado Concedente** decidiu **impor** às respectivas **concessionárias** o **estudo de novas soluções de traçado**, após os **projectos terem sido integralmente aprovados**, quer na vertente rodoviária, quer na vertente ambiental.

O “**risco ambiental**”²², integrado no âmbito da classe de riscos “**modificações unilaterais**”, tem tido igualmente repercussões financeiras relevantes nestes processos de REF²³. Contudo, o novo quadro jurídico para as PPP, vem mitigar este problema ao **impor como condição precedente ao lançamento de novos contratos de PPP a obtenção prévia de “aprovações ambientais”**.

Com efeito, o “**risco ambiental**” não foi totalmente eliminado, uma vez que as **Declarações de Impacte Ambiental** caducam ao fim de 2 anos²⁴, havendo assim, a necessidade de solicitar a sua renovação, até porque, **após a aprovação de um corredor**, o período necessário para **lançar a PPP, adjudicar e elaborar o projecto** de execução dentro da validade da DIA é efectivamente exiguo.

²⁰ Segundo a EP, EPE as referenciadas alterações legislativas específicas não podem causar qualquer REF uma vez que ocorreram antes das alterações dos projectos.

²¹ Este risco não foi assumido pelo Estado nas concessões rodoviárias.

²² O risco ambiental consiste em, tendo sido adjudicada concessão sem corredor ambiental aprovado, vir a ser aprovado um corredor diverso daquele que as concessionárias tinham considerado na proposta. Contudo as novas regras do D.L. 86/03, de 26/4, vieram introduzir um mecanismo de controlo sobre o efeito surpresa da despesa adicional com a construção da via, permitindo assim, a elaboração em bases mais sólidas de um comparador do sector público.

²³ Nomeadamente nas concessões Interior Norte e Norte Litoral. Na Costa de Prata foi reclamado um valor (26,6 milhões de euros) relativo a este risco que não foi reconhecido.

²⁴ Esta situação enquadra-se também no âmbito do risco ambiental no sentido de que pode condicionar o lançamento da PPP.



Tribunal de Contas

Neste contexto, refira-se que a EP, EPE está a diligenciar esforços no sentido de que nas novas concessões os resultados da avaliação de impacto ambiental sejam obtidos antes da adjudicação de forma a minimizar a necessidade de alterações de traçado que conduzam posteriormente a processos de REF.

Para além desta situação, acresce ainda a possibilidade da “não conformidade ambiental” com o projecto de execução e outras exigências processuais da autoridade ambiental que podem potenciar reclamações nesta área de risco, como se verificou nas concessões Norte Litoral e Costa de Prata²⁵.

Nesta vertente de risco, verifica-se também **duas posições diferenciadas** no que respeita à assunção do risco decorrente dos **atrasos relacionados com as aprovações ambientais**.

Na **concessão MST**, o Estado assumiu este risco de **atraso da DIA nas concessões rodoviárias**, o Estado tem defendido contratualmente a posição que os **atrasos decorrentes dos processos de aprovação ambiental devem ser da responsabilidade das concessionárias**, e que, portanto, **não são elegíveis para efeitos de reposição do equilíbrio financeiro**

❑ Risco de Expropriações

Outro risco com **relativo impacto financeiro** nos processos de REF é o **das expropriações**.

A **complexidade inerente aos processos expropriativos**, especialmente em zonas urbanas e em situações de desalojamento conduz quase sempre a um arrastamento destes processos, com **custos adicionais significativos para o Estado**.

O **risco de expropriação** assumido pelo Estado nestes contratos é ainda agravado pelo **reduzido prazo, de 6 meses mais 60 dias, imposto contratualmente**.

Tendo em vista mitigar este risco, nos últimos projectos de PPP lançados, o Estado optou por **transferir este risco para as concessionárias**, aliás, como se verificou, no caso da concessão SCUT Norte Litoral. Contudo, o Estado terá que ponderar sempre o o custo que envolve a transferência deste risco para as concessionárias²⁶.

²⁵ O risco de reprovação de traçados bem como o risco de cumprimento das medidas minimizadoras dos impactes ambientais são da responsabilidade das concessionárias, para além de todos os atrasos resultantes do processo de aprovação ambiental. Isto não significa que haja reclamações por parte das concessionárias, uma vez que os atrasos ocorridos nos processos de avaliação ambiental podem causar atrasos na execução dos empreendimentos e custos acrescidos, tal como aconteceu na concessão SCUT Norte Litoral.

²⁶ Pricing de risco



Tribunal de Contas

2.7. Montantes em Dívida pelo Estado às concessionárias com referência a 31/12/2004

Os valores em dívida do Estado às empresas concessionárias, relativos a Dezembro de 2004, são os que se resumem no quadro seguinte:

Montantes em dívida 31/12/2004

Unid: Euros

Concessionárias	Montantes	Entidade Responsável	Natureza
Fertagus	3.276	DGT	Incentivos
	45.177.527	DGT	Compensações Financeiras
Brisa	6.715.064	DGT	Comparticipações em Portagens
	84.063.260	DGT	Comparticipações no Investimento ⁽¹⁾
	1.660.315	DGT	Juros mora
LUSOS CUT Costa de Prata	6.874.878	DGCI	IVA
	33.359	DGCI	IRC
LUSOS CUT das Beiras Litoral e Alta	20.958.325	DGCI	IVA
	37.435	DGCI	IRC
LUSOS CUT Grande Porto	9.654.659	DGCI	IVA
	20.803	DGCI	IRC
EuroScut Norte	22.021.524	DGCI	IVA
Euroscut Algarve	262.699	EP-EPE	“Sondagens arqueológicas”
AENOR	21.569.450	DGCI	IVA
	5.128.859,44	EP-EPE	Última tranche do subsídio do Estado
	93.107	DGCI	IRC
Auto-Estradas Atlântico	110835,81	EP-EPE	Despesas suportadas com a adaptação do Nó da Arnóia e com o alargamento do sublanço CRIL/Loures
Lusoponte	9.523,18	EP-EPE	Trabalhos realizados pela concessionária por conta da EP - EPE
TOTAL	224.394.899,43		

⁽¹⁾ A DGT refere não poder confirmar este montante, tendo a IGF certificado até 31/12/2003 o montante de 36.797.254 € dos quais foram pagos, em 2004, 30.140.158 €.



Tribunal de Contas

Os montantes em dívida pelo Estado a 31/12/04, referenciados pelas concessionárias, atingem cerca de **224,4 milhões de Euros**, dos quais mais de metade correspondem a dívidas acumuladas às concessionárias **Fertagus e Brisa** relativas a **compensações/comparticipações financeiras**. As dívidas apresentadas pelas concessionárias relativas a **reembolsos de IVA** representam igualmente uma fatia considerável que totaliza cerca de **81 milhões de Euros**.

Natureza dos montantes em dívida do Estado

Natureza	Montantes
IVA	81.078.836
IRC	184.704
Encargos Directos do Estado c/ os Contratos	143.131.359,43
Total	224.394.899,43

Note-se que estes **encargos afectam o défice, tal como foi fixado pelo Tratado de Maastrich**, que é calculado na óptica do compromisso. Sublinhe-se que, segundo o Eurostat e a Comissão Europeia, as despesas são contabilizadas nos anos em que são realizadas e não nos anos em que são efectivamente pagas.

Os procedimentos de **défices excessivos** são feitos com **base na contabilidade de compromissos e não na óptica de caixa**. De facto, as previsões que constam dos relatórios do Orçamento de Estado, que são aprovados pela Assembleia da República, são feitas com base no conceito de fluxo de caixa, ou seja, o **importante é o ano em que as despesas são efectivamente pagas e não o ano em que as responsabilidades foram assumidas**.

Para além destes, haverá ainda que considerar os outros **encargos “garantidos”** com os **processos de REF** que se encontram em negociação/arbitragem e que configuram o **denominado “défice deslizante”**.



Tribunal de Contas

3. RECOMENDAÇÕES

Tendo em atenção o diagnóstico traçado no presente Relatório, bem como as respostas das entidades ouvidas em sede de contraditório e atenta a necessidade de introduzir melhorias ao nível da eficiência do lançamento, da gestão e do controlo dos encargos com as PPP, o Tribunal de Contas formula as seguintes recomendações:

- O Estado deverá reforçar as competências e as equipas de monitorização e gestão dos contratos de PPP das entidades públicas contratantes de modo a evitar a sua dependência do *outsourcing* (consultores);
- Os encargos adicionais com as PPP (expropriações, reequilíbrios financeiros e outros) deverão ser objecto de previsão em termos orçamentais de modo a assegurar uma estimativa mais credível do custo efectivo dos contratos de PPP e nesta perspectiva evitar a suborçamentação;
- Os compromissos financeiros com os contratos de PPP deverão ser objecto de inscrição nos mapas orçamentais plurianuais desde o ano em que estiver previsto o seu lançamento, independentemente de se preverem ou não quaisquer pagamentos;
- O Estado deverá dar cabal cumprimento às disposições legais constantes do Decreto-Lei 86/2003, nomeadamente quanto à obrigatoriedade de proceder à elaboração de um adequado “comparador público” e de obter previamente à adjudicação as autorizações e licenciamentos necessários ao bom desenvolvimento dos projectos;
- O Estado deverá rever, agilizar e simplificar os procedimentos de contratação pública das PPP tendo em vista reduzir os *timings* de adjudicação dos contratos de PPP;
- Tendo como objectivo minimizar o custo da componente de financiamento e, assim, reduzir o custo efectivo da respectiva PPP para o Estado, este deverá ponderar e estudar, entre outras, as vantagens e desvantagens das seguintes soluções:
 - ✓ Facilitar o acesso das concessionárias ao mercado de capitais;
 - ✓ Concessão de financiamentos estatais a custos mais reduzidos;
 - ✓ Integrar o elenco accionista das SPV;
 - ✓ Realização de concursos específicos para a componente de financiamento das PPP, à semelhança do que se verifica no Reino Unido;
 - ✓ Incorporar no custo do contrato de PPP os benefícios do refinanciamento;
 - ✓ Assunção de riscos de variação de taxa de juro por parte do Estado;
 - ✓ Concessão de garantias de financiamento por parte do Estado para a fase de construção (em situações muito especiais);
 - ✓ Introdução de uma componente de pagamento do contrato de PPP em função da disponibilidade do serviço;
 - ✓ Introdução de prazos variáveis indexados a *targets* de rendimentos (ex. valor actual dos cash flows).



Tribunal de Contas

- O Estado deverá proceder a uma análise criteriosa e limitar substancialmente, no âmbito dos processos de REF, as imposições do sistema financeiro²⁷ (os denominados “efeitos Caso Base”), bem como todos os outros custos indirectos²⁸ que extravasam o prejuízo efectivo directamente relacionado com os eventos elegíveis para efeitos de REF. Neste contexto recomenda-se que:
 - ✓ O Estado regule os processos de REF, com especial ênfase nos mecanismos cálculo e compensação, de forma a limitar os efeitos financeiros associados à rigidez dos modelos – Caso Base. Neste contexto, o Estado deverá aferir da razoabilidade dos critérios-chave das REF (TIR accionista, RCASD, RVE), quando comparados com outros menos penalizantes, nomeadamente o custo de capital e a TIR do projecto.
 - ✓ O Estado deverá proceder a uma rigorosa monitorização do desempenho dos projectos de forma a considerar eventuais “ganhos” decorrentes de desempenhos das concessionárias acima das expectativas do Caso Base nos respectivos processos de REF.
- Todas as modificações unilaterais introduzidas pelo Estado Concedente aos contratos de PPP deverão ser precedidas de uma adequada quantificação dos encargos adicionais envolvidos, tendo em vista aferir da sua razoabilidade e racionalidade económica à luz da defesa dos interesses financeiros do Estado;
- O Estado deverá condicionar as sistemáticas pretensões de “obras adicionais” provenientes das autarquias e populações a uma análise custo-benefício evitando deste modo que sucessivas alterações aos projectos venham a onerar o esforço financeiro do Estado no âmbito destes contratos.

²⁷ Nomeadamente a manutenção de rácios de cobertura em fases do projecto cujo risco não a justifique.

²⁸ Destacam-se, nomeadamente, os elevados custos reclamados de negociação incluindo os relativos aos consultores das concessionárias.



Tribunal de Contas

II. CORPO DO RELATÓRIO

4. ENQUADRAMENTO JURÍDICO GERAL DAS PPP

4.1. Nota introdutória sobre as PPP

As Parcerias Público Privadas avançaram em Portugal antes de se ter desenvolvido o seu enquadramento legal e orçamental específico. Com efeito, tem havido, inequivocamente, uma consciencialização por parte de todos os governos de que as PPP podem apresentar vantagens que acabam por compensar o seu maior custo financeiro comparativamente ao custo de endividamento directo do Estado.

Uma das vantagens mais marcantes da opção PPP decorre das próprias restrições orçamentais e de endividamento que os Estados actualmente enfrentam no actual quadro do Pacto de Estabilidade da União Europeia.

As PPP constituem uma oportunidade para os Estados desenvolverem múltiplas infra-estruturas essenciais, sem onerar efectivamente a dívida pública e, simultaneamente, permitir uma diluição do respectivo esforço financeiro associado às elevadas despesas de capital dos projectos infraestruturais.

Neste contexto de “restrições e imposições de convergência”, a opção PPP poderá apresentar vantagens orçamentais, quer ao nível do critério do défice, quer pelo critério da dívida pública. No que respeita ao critério do défice, a vantagem poderá traduzir-se na desorçamentação temporária de despesas enquanto no plano da dívida pública a vantagem assenta no facto do Estado prover infra-estruturas e serviços fundamentais à margem do seu Balanço (*off-balance-sheet*).

Na verdade, através deste mecanismo de contratação pública de bens e serviços, o Estado apresenta-se na qualidade de comprador de serviços públicos com base em activos fornecidos pelo sector privado, o que lhe permite, à partida, substituir despesas de investimento por despesas correntes.

Neste sentido, o DL 26/2002 de 14 de Fevereiro, que estabelece o novo classificador económico das receitas e despesas públicas, veio definir para a contabilidade orçamental o registo dos encargos com as PPP, no agrupamento de despesa aquisição de bens e serviços.

O *gap* temporal existente entre os *timings* de concepção/construção e os de pagamentos do serviço inerente à fase de operacionalização do activo permite, assim, evitar, no curto prazo, o impacto do investimento do Estado nas contas públicas.

Para além da vantagem puramente orçamental ou “contabilística” da opção PPP, a segunda grande vantagem poderá colocar-se em termos do *value for money* inerente aos serviços prestados quando confrontado com a opção tradicional da prestação directa dos serviços pelo Estado.

Um dos grandes objectivos do recurso às PPP deverá assim, consubstanciar-se na optimização do retorno dos impostos pagos pelos contribuintes, ou seja, na melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços a prestar aos contribuintes.

Todavia, o recurso às PPP deve ser analisado dentro de um quadro de sustentabilidade orçamental e de análise da eficiência da despesa pública, especialmente quando confrontada com outras opções.



Tribunal de Contas

4.2. Quadro legal específico das PPP

Neste sentido, o Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, veio preencher, finalmente, o vazio legal relativo à ausência de normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado no âmbito das Parcerias Público Privadas. Este diploma define um conjunto de normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado, com especial ênfase nas fases de concepção, concurso, adjudicação e alteração das PPP.

O citado diploma sublinha a importância da análise da eficiência da despesa pública, designadamente com a consagração do princípio segundo o qual a opção PPP apenas se justifica quando se revelar vantajosa em confronto com o comparador do sector público.

O quadro legal específico das PPP estabelece também um conjunto de princípios gerais sobre a repartição de riscos entre o parceiro público e o parceiro privado, de modo assegurar a eficiência da parceria ao nível de um sistema equilibrado de distribuição de encargos e riscos entre os respectivos intervenientes. Neste domínio, destaca-se o princípio da repartição dos riscos entre os intervenientes de acordo com a sua capacidade de gerir esses mesmos riscos.

Para além deste princípio chave, sublinha-se também que o estabelecimento da PPP deverá naturalmente implicar uma significativa e efectiva transferência de risco para o sector privado, e que este deverá, tanto quanto possível, assumir os riscos comerciais do projecto.

Este diploma dedica ainda especial atenção às questões associadas à sustentabilidade dos encargos e riscos decorrentes da parceria, tendo em consideração a programação financeira plurianual do sector público administrativo.

Assim, nos termos deste quadro legal, a opção PPP estará subordinada não só a uma análise de *value for money* da despesa pública (confrontação com o “comparador público”), como igualmente a uma avaliação do dimensionamento e sustentabilidade dos encargos a assumir no âmbito do sistema de orçamentação plurianual do SPA.

A Lei que regula as PPP estabelece, então, um conjunto de pressupostos chave a que deve obedecer o processo de lançamento e contratação de uma PPP:

- Cumprimento das normas relativas à programação financeira plurianual constantes da lei de enquadramento orçamental
- Definição clara dos objectivos e dos resultados pretendidos para o modelo de PPP escolhido
- Demonstração do VFM face a outras alternativas de execução do projecto
- O Modelo de PPP deve proporcionar ao parceiro privado uma remuneração adequada aos montantes investidos e ao grau de risco incorrido
- Obtenção prévia de autorizações e pareceres administrativos que possam condicionar o desenvolvimento do projecto
- Criação de condições para a obtenção de um resultado negocial economicamente competitivo
- Concepção de modelos de PPP que evitem, sempre que possível, cláusulas ou regimes indemnizatórios de longo prazo que prejudiquem a prossecução do interesse público.

A aprovação das condições de lançamento da PPP é feita por despacho conjunto do Ministro das Finanças e da tutela sectorial, o qual deve conter, entre outros aspectos:

- A demonstração do interesse público da Parceria
- A justificação do modelo de Parceria escolhida
- A demonstração da comportabilidade dos custos e riscos decorrentes da parceria



Tribunal de Contas

A regulamentação específica das PPP procura assim estabelecer parâmetros objectivos para avaliar e justificar a opção PPP face a outros modelos alternativos, como é o caso do modelo de gestão e financiamento directo pelo sector público, sem, contudo, descurar a sua articulação com os preceitos enunciados na Lei de enquadramento orçamental.

4.3. Enquadramento Orçamental

A Lei de enquadramento orçamental – Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (republicada em anexo à Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto) – estabeleceu, igualmente, um conjunto de princípios a que devem obedecer as PPP.

Em primeiro lugar, as PPP estão sujeitas, nos termos do art 18º, ao regime do orçamento por programas.

3- *A estruturação por programas deve aplicar-se às despesas seguintes:*

(...)

d) *Despesas correspondentes a contratos de prestação de serviços em regime de financiamento privado ou outra forma de parceria dos sectores público e privado.*

Por outro lado, o artº 19º da mesma Lei determina a obrigatoriedade de comparar este modelo de contratação com o modelo tradicional de contratação pública, sem recurso ao financiamento privado:

2- *A avaliação da economia, a eficiência e a eficácia de programas com recurso a parcerias dos sectores público e privado tomará como base um programa alternativo visando a obtenção dos mesmos objectivos com exclusão de financiamento ou de exploração a cargo das entidades privadas, devendo incluir, sempre que possível, a estimativa da sua incidência orçamental líquida.*

Este preceito resulta na obrigatoriedade de se proceder a uma análise do *Value for Money* da Parceria quando confrontada com a opção tradicional de financiamento por parte do sector público. Isto traduz, na prática, a necessidade de conceber um “comparador público” para justificar a eventual mais valia da opção PPP.

Acresce ainda a este requisito, o constante do artigo 37º da LEO, que fixa os elementos informativos que devem integrar a proposta do OE, nomeadamente os relativos às PPP.

1- *A proposta de lei do Orçamento de Estado é acompanhada, pelo menos, pelos seguintes elementos informativos:*

(...)

c) *Memória descritiva das razões que justificam o recurso a parcerias dos sectores público e privado, face a um programa alternativo elaborado nos termos do nº2 do artigo 19.º*

Por último, o artigo 31º da LEO estabelece a necessidade de fixar um limite máximo aos compromissos do Estado com as PPP no seguintes termos:

1- *O articulado da lei do Orçamento do Estado contém, designadamente:*

1) *A determinação do limite máximo de eventuais compromissos, a assumir com contratos de prestação de serviços em regime de financiamento privado ou outra forma de parceria dos sectores público e privado.*



Tribunal de Contas

4.4. Enquadramento pelo Eurostat

No âmbito da U.E., as regras de enquadramento orçamental devem obediência aos princípios e normas estabelecidas pela Comissão Europeia através do Eurostat, nomeadamente, com o objectivo de aferir do cumprimento dos critérios fixados pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, relativos ao défice orçamental e ao rácio de dívida pública.

As regras do Eurostat são estabelecidas em consentaneidade com o sistema de contas nacionais da U.E., o denominado “SEC 95”, e constam do respectivo Manual sobre o défice e a dívida das administrações públicas (Parte IV- Alugueres, licenças e concessões, ponto 4 – Infra-estruturas públicas financiadas e exploradas pelo sector das sociedades).

O principal objectivo destas normas é o de aferir a natureza do investimento realizado pelo sector privado, ou seja, se se trata de um investimento a integrar no património público, ou, pelo contrário, se se está perante um investimento a integrar no património da empresa privada.

Neste contexto, é possível descortinar três situações distintas a saber:

1. A primeira situação ocorre quando o Estado fica obrigado a realizar pagamentos regulares à sociedade que é responsável pela construção e financiamento da obra, e assume, simultaneamente, grande parte dos riscos e benefícios associados à propriedade do activo durante a sua fase de exploração.

Neste caso concreto, trata-se de um investimento público, ao qual corresponde, como contrapartida, um empréstimo no mesmo montante. Isto significa, que os encargos do Estado assumidos com a obra pública afectam, anualmente, o respectivo défice orçamental e o seu financiamento onera a dívida pública. As tradicionais empreitadas de obras públicas lançadas pelo Estado constituem um exemplo claro desta primeira hipótese.

2. A segunda situação é visível quando o Estado realiza pagamentos regulares por serviços resultantes dos activos construídos e explorados por sociedades privadas, assumindo, no entanto, estas, os riscos e benefícios relacionados com a propriedade dos activos. Os pagamentos feitos pelo Estado, neste caso, afectam o défice orçamental, mas o valor do investimento realizado é registado no património da empresa privada, assim como o seu financiamento, não afectando, assim, a dívida pública.

Um exemplo clássico desta situação é o que se passa com as locações operacionais e a maioria dos contratos de parcerias público privadas. Esta segunda hipótese deve ser tratada claramente como um investimento privado.

Sublinhe-se a este propósito, que o novo classificador económico das receitas e despesas públicas, criou para o efeito, no caso particular das concessões rodoviárias, uma rubrica de Aquisição de Serviços denominada “utilização de infra-estruturas de transporte”.

3. A última situação, deverá ocorrer quando o Estado não incorre na obrigação de efectuar quaisquer pagamentos a uma sociedade privada, pelo facto do projecto se revelar auto-sustentável, do ponto de vista financeiro.



Tribunal de Contas

Neste caso, o activo também é registado no património da sociedade privada, mas não afectará, obviamente, nem o défice orçamental, nem a dívida pública. Um projecto destas características dispensa naturalmente a confrontação com o “comparador público”, uma vez que não existe um custo de oportunidade de capital para o Estado. Um exemplo desta situação, pode ocorrer nas concessões rodoviárias em regime de “portagem real”.

Todavia, dada a dificuldade em clarificar casos de fronteira que suscitam dúvidas quanto à natureza pública ou privada do investimento, recentemente, o Eurostat definiu novas regras de contabilização dos investimentos realizados em regime de parceria público privada, com o modelo de repartição de risco a revelar-se determinante para a forma de afectação do défice público.

De acordo com a decisão do Eurostat, sempre que o Estado realize um contrato de parceria com uma entidade privada e esta assuma determinados riscos, a despesa inicial de capital realizada não deverá afectar o défice.

A questão chave reside na classificação dos activos envolvidos na parceria, isto é, ou se trata de activos do Estado (influenciando assim a dívida e o défice) ou, pelo contrário, se trata de activos do parceiro privado, cujo investimento não tem quaisquer repercussões ao nível da dívida pública.

Segundo o Eurostat, os activos da parceria devem ser classificados “*off-balance sheet*” para o Estado, quando o parceiro privado assumir o risco de construção do activo e, pelo menos, um dos dois riscos seguintes: o da “disponibilidade” ou o da “procura”.

O cumprimento desta matriz de risco conduzirá a que o contrato de parceria público privada seja objecto de um tratamento contabilístico similar ao do leasing operacional, conforme previsto no SEC 95. Os pagamentos regulares realizados pelo Estado, neste caso, serão classificados como uma “aquisição de serviços”.

Caso contrário, os activos em causa serão classificados como activos do Estado, recebendo, neste contexto, um tratamento contabilístico idêntico ao do leasing financeiro, de acordo com o SEC 95, o que implicará o registo da despesa de capital e o respectivo empréstimo.

Exemplificando, se o Estado assumir risco de construção ou se o parceiro privado assumir apenas o risco de construção e nenhum dos outros dois acima citados, a despesa de capital inicial relacionada com os activos será registada como formação bruta de capital fixo, repercutindo assim, um impacto negativo no saldo orçamental.

Também, neste caso, os pagamentos efectuados pelo Estado ao parceiro privado, tendo em vista, por exemplo, compensar quebras de procura serão considerados como empréstimos, sendo assim, contabilizados na dívida pública

De facto, o factor risco revela-se nuclear para aferir do real impacto dos encargos do Estado com os contratos de parceria público privada quer em termos de défice quer ao nível da dívida pública.



Tribunal de Contas

5. CONCESSÕES RODOVIÁRIAS

5.1. Concessão Auto-Estrada com Portagens Reais

5.1.1. Concessão Oeste

Modelo de PPP

Trata-se, na sua essência, de um projecto de PPP auto-sustentável baseado no princípio do utilizador pagador, com uma estrutura de financiamento montada em regime de *Project Finance*. O modelo de PPP é veiculado através da figura administrativa da concessão, com base num *package* do tipo “DBFOT”²⁹, ou seja, integrando em sistema de partilha de risco, as actividades de concepção, projecto, construção, financiamento e exploração das infra-estruturas, revertendo estas, no termo da concessão, para o Estado.

Caracterização física da concessão

O objecto da Concessão Oeste adjudicada à Auto-Estradas do Atlântico, SA em 21 de Dezembro de 1998 compreende o seguinte:

a) a concepção, construção, financiamento, exploração e conservação dos lanços de auto-estrada e conjuntos viários associados identificados como:

1. A8/ IC1/ IC9 – Caldas da Rainha (Tornada)- Marinha Grande- Leiria, com extensão aproximada de 46 Km;
2. A15 – EN 115- Rio Maior- Santarém, desde o IC1/ A8 até ao IP1/ A1, com a extensão aproximada de 36 Km.

b) exploração e conservação, dos seguintes lanços de auto- estrada transferidos para a Empresa, que se encontravam já em funcionamento:

- em regime de portagem real:
 - A8/ IC1 – Loures- Malveira, com a extensão de 11,7 Km;
 - A8/ IC1 – Malveira – Torres Vedras Sul, com extensão de 17,4 Km;
 - A8/ IC1 Torres Vedras Sul – Bombarral, com extensão de 19,7 Km.
- não ficando sujeitos a portagem:
 - A8/ IC1 – CRIL - Loures, com a extensão de 5,2 Km;
 - A8/ IC1 – Bombarral – Óbidos, com extensão de 12,3 Km;
 - A8/ IC1 – Óbidos – Caldas da Rainha (Zona Industrial), com extensão de 8,6 Km.
- em regime de portagem real, com excepção para o tráfego local:
 - A8/ IC1 – Torres Vedras Sul – Torres Vedras Norte, com a extensão de 5,9 Km;
 - A8/ IC1 – Caldas da Rainha (Zona Industrial) - Tornada, com extensão de 3,6 Km;
 - A15/ IP6 – Arnóia – EN 115, com extensão de 4,0 Km.

Constata-se que mais de metade da extensão da Concessão é constituída por lanços de auto-estrada já existentes, que foram transferidos para a concessionária.

²⁹ *Design, Built, Finance, Operate and Transfer*



Tribunal de Contas

Caracterização financeira da concessão

O quadro que se segue sintetiza as principais rubricas financeiras do projecto de PPP:

Ficha técnica – Concessão Oeste

(milhares Euros)	Oeste
Investimento Global	
Custos de empreitada	349.200
Custos de operações e manutenção	677.173
Custos de Capital	
Custos financeiros	357.339
Remunerações accionistas	1.110.201
Custos da concessão para o Estado	
Valor dos pagamentos contratualizados	5.636
Valor Actual Líquido dos pagamentos do Estado	-
Estrutura de Financiamento	
Capitais Próprios	109.735,54
Capitais Alheios	418.990,23
Outras	5.636,00

Os elevados custos de capital relativos às remunerações dos accionistas destacam-se nesta concessão. O montante de remunerações accionistas no valor de 1.110.201 mil Euros corresponde, nos termos do Caso Base, a uma TIR para os accionistas de 14%³⁰, um valor considerado elevado face ao actual contexto de mercado, mas explicado, em parte, pelo maior risco de tráfego da concessionária, inerente a um modelo de concessão baseado em portagens reais.

O financiamento em capitais alheios representa quase 80% da estrutura de financiamento da concessão, sendo que os pagamentos do Estado assumem apenas cerca de 1% do valor da respectiva estrutura.

A estrutura accionista³¹ da concessionária e as respectivas participações de capital constam do quadro seguinte:

	(milhares Euros)	
Estrutura Accionista Inicial	Capital Social	Participações
Somageu – Sociedade de Construção, SA	4.934,76	8,99392%
Edifer – Construção Pires Coelho e Fernandes, SA	4.934,76	8,99392%
MSF – Moniz da Maia, Serra & Fortunato – Empreiteiros, S.A.	4.934,76	8,99392%
Zagope – Empresa de Obras Públicas, Terrestres e Marítimas, S.A.	4.934,76	8,99392%
Construtora Abrantina, S.A.	4.934,76	8,99392%
Conduril – Construtora Duriense, S.A.	4.805,10	8,75760%
Construtora do Lena, S.A.	4.805,10	8,75760%
Construtora do Tâmega, S.A.	4.805,10	8,75760%
Novopca – Construtora Associados, Lda	4.805,10	8,75760%
Autopistas – Concessionária Espanhola, S.A.	5.486,78	10,00000%
Banco BPI, S.A.	5.486,78	10,00000%
	54.867,77	100,00000%

A Autopistas- Concessionária Espanhola e o Banco BPI detêm a maior participação no capital da concessionária, embora esta seja controlada, em termos globais, pelas empresas construtoras nacionais.

³⁰ Valor nominal. Sublinha-se que o custo médio de remuneração dos capitais das concessões rodoviárias se situa em níveis próximos de 6% a 7%.

³¹ Corresponhia à estrutura accionista inicial da concessionária. Actualmente, a Brisa detém também uma participação de 10% no capital da concessionária, preparando-se para reforçar a sua posição para 50% no respectivo capital.



Tribunal de Contas

Estado da concessão/ Ponto de situação

A auto-estrada do Oeste encontra-se em fase de exploração. Contudo, existem obras de ampliação e beneficiação relativas a alguns lanços que se encontram em fase de estudo e projecto.

São eles:

A8/IC1

- Lanço IC17 (CRIL) / Loures – Alargamento e Beneficiação para 2X3 vias – O Projecto de Execução, encontra-se parcialmente aprovado, prevendo-se a construção para o início de 2006.
- Lanço Loures / Malveira – A Nota Técnica em aditamento ao Estudo Prévio do alargamento e beneficiação para 2X3 vias, encontra-se em análise, prevendo-se o início da construção no final de 2006.
- Os Lanços entre Malveira e Leiria encontram-se em exploração.

A15/IP6

- Lanços Arnóia / EN 115 / Rio Maior / Santarém – Em exploração

Data de entrada em serviço da auto-estrada vs Data prevista inicialmente nos termos contratuais ³²

Concessão	Lanço	Data de Entrada em Serviço (prevista no CC)	Abertura Efetiva
Oeste (Contrato de Concessão assinado em 21/12/1998)	A8 – Lisboa / Caldas da Rainha (1)	O último troço deste lanço abriu em 1997	-
	A8 – Caldas da Rainha / Marinha Grande	4.º Trimestre 2001	9 Outubro 2001
	A8 – Marinha Grande / Leiria	1.º Trimestre 2002	28 Março 2002
	A15 – Caldas da Rainha / Rio Maior	4.º Trimestre 2001	9 Outubro 2001
	A15 – Rio Maior / Santarém	4.º Trimestre 2001	9 Outubro 2001

(1) Lanço construído pelo Estado

³² Data de entrada em serviço efectivo dos lanços

O último lanço desta auto-estrada (Marinha Grande-Leiria) encontra-se em serviço desde Março de 2002.

Matriz de riscos do Estado

Tendo como base a matriz de riscos do Estado nas concessões rodoviárias, designadamente, os riscos do Estado relativos às **modificações unilaterais**, **processos expropriativos**, **eventos de força maior** e às **alterações legislativas específicas**, identificam-se agora, de acordo com a E.P., E.P.E., as situações verificadas em cada um dos lanços da concessão em apreço, com efeitos ao nível do reequilíbrio financeiro a favor da concessionária.

Modificações unilaterais

Viaduto de Parceiros, A8 – Sublanço Marinha Grande – Leiria

Esta situação diz respeito a um atravessamento em aterro na zona de Parceiros previsto inicialmente no projecto, que foi alterado pela tutela para uma solução em viaduto, em resultado das contestações efectuadas pelas populações locais.

Em consequência desta alteração do projecto, a concessionária apresentou uma reclamação no montante de **4.081.162,99 Euros**, tendo o IEP proposto, após correcções, um **montante final de 3.396.367,52. Euros**.

Nó de Leiria, A8 – Sublanço Marinha Grande – Leiria

No âmbito do Concurso, a Concessionária assumiu contratualmente a obrigação de executar o nó *terminus* da Concessão Oeste (semi-trevo), de acordo com o projecto de execução elaborado pela ex-JAE.



Tribunal de Contas

Todavia, em resultado da decisão relativa ao prolongamento da A8 para Este até à A1, através do lançamento da Concessão do IC36, o Concedente inviabilizou, por inadequação, a construção do Nó com a geometria desenvolvida pela ex-JAE.

Em conformidade com esta comunicação, a Concessionária alterou a geometria do Nó, passando este a ter uma configuração de duplo trompeta, com uma portagem lateral, de forma a evitar que os utentes parassem em barreiras de plena via, duas vezes em menos de 5 Km.

Esta situação conduziu a uma reclamação da Concessionária no valor de **10.942.477,40 Euros**. Contudo, após análise e validação das alterações efectuadas pela concessionária, a EP propôs uma compensação no **montante de 6.202.625,75 Euros**.

Restabelecimentos

a) Restabelecimento PS1B Tornada, A8-Sublanço Caldas da Rainha-Valado dos Frades

A Junta de Freguesia reclamou o corte dos acessos na zona do nó da Tornada, uma vez que se tratavam de vias de grande importância local e de ligação à povoação da Tornada. A concessionária procedeu à revisão do projecto de execução de restabelecimentos e serventias, tendo proposto para solução desta questão, a construção da PS1B sobre o ramo A+B, do Nó da Tornada.

Com efeito, da avaliação técnica e jurídica deste processo efectuada pela EP, concluiu-se que se trata de um erro de projecto, pelo que o custo da sua correcção, **no valor de 297.759,39 Euros, foi considerado da integral responsabilidade da Concessionária.**

b) Restabelecimento A-dos-Barbas, A8-Sublanço Valado dos Frades-Marinha Grande

Este caso refere-se à construção de uma passagem agrícola no caminho público de ligação entre duas povoações, justificada pelo facto de o mesmo não se encontrar correctamente restabelecido.

Esta situação veio a confirmar-se posteriormente, com a contestação das populações e também pela omissão deste caminho na cartografia utilizada no desenvolvimento do projecto.

Da avaliação técnica e jurídica deste processo efectuada pela EP conclui-se que se trata igualmente de um **erro de projecto da responsabilidade da concessionária, cujos encargos com a correcção do mesmo, da sua responsabilidade, ascendem a 278.399,06 Euros.**

c) Limpeza do rio da Areia, A8-Sublanço Valado dos Frades-Marinha Grande

A construção da A8 causou um congestionamento físico no Rio da Areia, provocando o seu assoreamento, pelo que a concessionária teve de proceder, por sua conta e risco, à limpeza do mesmo. Os encargos com estes trabalhos ascenderam a **5.000,00 Euros** e foram imputados à **concessionária, uma vez que a EP não reconheceu, no âmbito da matriz de riscos, como encargos da sua responsabilidade.**



Tribunal de Contas

d) Restabelecimento PI Sarbloco, A8-Sublanço Marinha Grande – Leiria

Esta situação constitui uma modificação unilateral reconhecida pelo Estado, dado que se trata da construção de uma passagem inferior que serviu de alternativa à expropriação total ou à indemnização pela inviabilização da exploração de inertes desta parcela. O encargo com obra foi inserido na rubrica das expropriações, pelo valor de 214.882,55 Euros.

e) Restabelecimento 4F/Valorlis, A8-Sublanço Marinha Grande – Leiria

Esta situação respeita a um pedido efectuado à concessionária relativo ao prolongamento/melhoramento do restabelecimento 4F. Esta alteração do projecto resultou assim, de uma decisão unilateral do Concedente, tendo em vista melhorar o acesso ao aterro sanitário da Valorlis. O valor reclamado pela Concessionária, no montante de 30.468,05 Euros, foi validado pela EP.

f) Reformulação Nó de Marinha Grande Este, A8-Sublanço Marinha Grande – Leiria

Esta corresponde a uma ampliação da barreira de portagem do Nó da Marinha Grande Este, efectuada pela concessionária, por sua conta e risco, que veio a justificar, segundo esta, a não abertura total, na data contratual, da A8 ao tráfego até Leiria, isto sem ter dado, conhecimento à EP.

Da análise técnica efectuada pela EP aos elementos deste processo, nomeadamente as previsões dos fluxos de tráfego, conclui-se que o dimensionamento previsto para a barreira de portagem era suficiente para a procura estimada, pelo que a EP não reconheceu a responsabilidade pelos encargos, de 221 963,12 Euros, com a execução desta alteração imputada à Concessionária.

g) Restabelecimento Quintas-Boiças, A15-Sublanço Rio Maior-Santarém.

Esta alteração consubstanciou uma modificação unilateral dos projectos já aprovados, determinada pelo Ministro do Equipamento Social, tendo em vista proceder ao restabelecimento, através de uma Passagem Superior, da passagem antiga (com mais de cem anos), entre as aldeias Quintas e Boiças. O valor reclamado pela Concessionária foi de 746.377,42 Euros, tendo o mesmo sido validado pela EP.

h) Restabelecimento PA km 0+725, A15-Sublanço Rio Maior-Santarém

Trata-se do restabelecimento de um caminho público que permitia a ligação entre os aglomerados populacionais de Vale de Carriço e Casais dos Silvas, visto que a rede de restabelecimentos e serventias projectados pela Concessionária não servia os tráfegos que procuravam o mesmo, nomeadamente, tráfego agrícola e circulação de animais.

Contudo, da avaliação técnica e jurídica efectuada pela EP ao processo, constata-se que se trata de um erro de projecto, cujo encargo de 132.181,44 Euros foi considerado da responsabilidade da Concessionária.

Atrasos na disponibilização das parcelas de expropriações (A8 e A15)

Neste caso concreto, a concessionária alega que a não realização oportuna de expropriações, conduziu a que esta efectuasse um muro de suporte e bacias de retenção, alterasse vedações e não executasse alguns trabalhos referentes a caminhos paralelos e acessos a parcelas, tendo por isso um acréscimo de 1.677.639 Euros no custo total.

Contudo, esta reclamação não foi validada pela EP.



Tribunal de Contas

Alterações legislativas específicas com impacto na concessão (A8 e A15)

Esta alteração legislativa específica decorre na sequência do despacho n.º 22.248/2000, de 4 de Outubro, que obriga a Concessionária a implementar dispositivos de segurança e protecção aos motociclistas na sua rede. Este encargo da responsabilidade da EP ascende a 74.206 Euros.

O quadro abaixo indica o valor global a pagar pelo Estado à concessionária a título de reposição do equilíbrio financeiro pela execução de trabalhos a mais, no montante de cerca de 11,5 milhões de Euros.

Acordo de Reequilíbrio Financeiro

Eventos	Valor Proposto pela AEA	Valor acordado AEA / IEP	Índice IPC	Valor Actualização	Total
Viadutos de Parceiros	4.081.162,99	3.396.367,52	1,090534979	307.490,06	3.703.857,58
Nó de Çeiria	10.942.477,40	6.202.625,75	1,068548387	425.180,00	6.627.805,74
Restabelecimento Quintas/Boiças	746.377,42	746.377,42	1,090534979	67.573,64	813.950,68
Restabelecimento 4F - Valorlis	30.468,05	30.468,05	1,090534979	2.758,42	33.226,47
Restabelecimento A-do-Barbas	279.326,82				
Restabelecimento PA Km 0+725	132.181,44				
Muro M1B Tornada	134.145,00				
Alteração das Vedações	21.432,00				
Bacias de Cela Velha	1.317.926,00				
Trab. Por executar p/ falta de Expropriações	204.136,00				
PI da Sarbloco	214.882,55	214.882,55	1,090534979	19.454,39	234.336,94
Alteração da Legislação Motocilistas	74.206,00	74.206,00	1,090534979	6.718,24	80.924,24
Reformulação da Portagem MG Este	221.963,12				
Limpeza do Rio da Areia	5.000,00				
PS 1B da Tornada	394.050,54				
Total	18.799.735,33	10.664.927,29		829.174,75	11.494.101,66

O valor global resulta, assim, da soma dos valores parciais acordados relativamente aos diversos eventos analisados em sede de negociações e da sua actualização a Maio de 2004, por aplicação do IPC (com exclusão de habitação) com referência ao

mês de Abril de 2002, para o evento “Nó de Leiria” e Outubro de 2001 para os restantes eventos.



Tribunal de Contas

Atraso nas Expropriações e Eventos de Força Maior

Em Junho de 2003, a Concessionária requereu a constituição de um Tribunal Arbitral (TA) para proceder ao julgamento de uma reclamação relativa a danos sofridos por esta, resultantes de atrasos na entrega de terrenos e de efeitos adversos da pluviosidade ocorrida no Inverno 2000/2001, conduzindo, neste contexto, a concessionária a incorrer em sobrecustos de construção.

Em Março de 2005, o TA julgou parcialmente procedente e provado o pedido formulado pela concessionária, tendo condenado o Estado a liquidar um montante a **partir de 11.5 milhões Euros**, dos quais **2 milhões** correspondem a prejuízos com os **atrasos na entrega de terrenos**, e **9.5 milhões** respeitam às consequências do evento de Força Maior à data de referência de Setembro de 2001.

O valor final será apurado com referência ao Caso Base, o que conduzirá certamente a um agravamento do encargo do Estado, pelo facto daquele integrar as margens dos accionistas e bancos para além de outros encargos.

Outras situações potencialmente geradoras de reequilíbrio financeiro

Constituem ainda eventos susceptíveis de conduzirem a compensações à concessionária, uma eventual suspensão da cobrança de portagens em situação de obras, bem como a reclamação da concessionária relativa à obtenção do mesmo direito que é atribuído à Brisa, no tocante à concessão de um subsídio do Estado relativo aos veículos pesados circulando em período nocturno.

Implicações financeiras da Concessão para o Estado

O quadro seguinte evidencia os encargos do Estado com a presente concessão:

Milhões de euros

Concessão Oeste	
Pagamentos Contratualizados	6,59 (compensação pela suspensão de portagens)
Expropriações	64,6
Reequilíbrios Financeiros	11,75 (objecto de Acordo de Reequilíbrio Financeiro)
	11,5 (sentença de T.A)
Outros encargos	24 (Alargamento Lanço CRIL/Loures)
Outros potenciais encargos (riscos)	Compensação por suspensão de portagens devido a obras
Factos Geradores REF:	<ul style="list-style-type: none">▪ Modificações unilaterais (alteração da geometria Nó▪ Eventos de Força Maior e atrasos nas expropriações

Os pagamentos contratualizados, no montante aproximado de **6,6 milhões de Euros**, dizem respeito a uma compensação devida à concessionária relativa à **suspensão temporária³³ de cobrança de portagens no Lanço Torres Vedras Norte-Bombarral Sul** (compensação prevista no Art.º51 do contrato de concessão).

Os encargos apurados no montante de **11,75³⁴ milhões de Euros**, resultantes da **execução de trabalhos a mais** realizados no desenvolvimento da actividade de **construção dos lanços de auto-Estrada A8/IC1-Caldas da Rainha-Marinha Grande-Leiria e A15/IC1-EN 115-Rio Maior-Santarém**, foram objecto de um **Acordo de Reequilíbrio Financeiro**, celebrado entre o Estado e a concessionária, em 31 de Março de 2005.

³³ Até à conclusão dos trabalhos da obra EN8- Beneficiação Torres Vedras-Bombarral não serão cobradas portagens

³⁴ Este valor inclui a actualização efectuada com base no IPC e juros de mora contados a partir de 1 de Janeiro de 2005.



Tribunal de Contas

Os encargos do Estado com os **processos expropriativos** ascendem a quase **65 milhões de Euros** (valores até a Abril de 2005).

O Estado terá ainda de pagar à concessionária uma compensação directa a partir de **11,5 milhões de Euros**, correspondente ao **total dos danos sofridos por esta, e correspondente a sobrecustos incorridos na actividade de construção**, com referência à data de 30 de Setembro de 2001, em função da escolha pela concessionária de dois dos critérios chave referidos no Art.88.5 do contrato de concessão (critérios do Reequilíbrio Financeiro).

Para além destes encargos com a concessão Oeste, haverá ainda que contabilizar os **encargos do Estado** com a **adaptação do Nó da Arnoia** (conforme art.º 40.2 do contrato – obras determinadas pelo Concedente) e o **alargamento para 2x3 vias do lanço CRIL/Loures**, conforme previsto no art.º 35 do contrato de concessão, segundo o qual

“A concessionária procederá ao alargamento do Lanço A8/IC1 – Loures na data e condições de execução e pagamento que, sem prejuízo do disposto do número seguinte, for estabelecida por acordo das Partes, suportando o Concedente integralmente o custo do projecto e respectivas obras.”

Sublinhe-se que os **encargos a pagar** com as obras relativas ao alargamento daquela via terão por base os **mapas de medições e a listagem de preços unitários a incluir no respectivo projecto e a acordar com o concedente, logo, sem a precedência de concurso público**, o que, à partida, **poderá não salvaguardar os interesses financeiros do Estado**.

Em suma, **os encargos do Estado com a Concessão Oeste serão segura e largamente superiores a 95 milhões de Euros, dos quais, pelo menos, cerca de 23,25 milhões de Euros dizem respeito a processos de reequilíbrio financeiro (11,5³⁵ +11,75 milhões de Euros)**.

No que respeita aos valores efectivamente pagos pelo Estado até Maio 2005, **atendendo à sua natureza contratual**, os mesmos constam do quadro seguinte:

³⁵ Este valor deverá ainda ser objecto de actualização nos termos do Caso Base



Tribunal de Contas

No que respeita aos valores efectivamente pagos pelo Estado até Maio 2005, **atendendo à sua natureza contratual**, os mesmos constam do quadro seguinte:

Valores recebidos do Estado

Uni: Euos

Natureza dos recebimentos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total	Entidade Responsável pelo Pagamento
Compensação prevista no Art.º 51 do C.C.	3.394.339,8 ₂	3.187.866,4 ₅	-	-	-	-	-	6.582.206,27	IEP
Lanço CRIL/Loures - alargamento para 2x3 vias (art.º 35.2 do C.C.)	-	-	7.003,12	-	248.929,37	271.812,71	74.212,87	601.958,07	IEP
Adaptação do Nó da Arnoia (art.º 40.2 do C.C.)	-	-	-	-	12.918,44	-	36.622,94	49.541,38	IEP
Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão (art.º 88 do C.C.) (a)	-	-	-	-	-	-	11.751.726,99	11.751.726,99	EP - EPE (ex. IEP)
Total	3.394.339,8₂	3.187.866,4₅	7.003,12	0,00	261.847,81	271.812,71	11.862.562,80	18.985.432,71	

(a) conforme quadro 2 Reposição do equilíbrio financeiro

Estes encargos foram **pagos pelo EP – EPE**, através de **transferências do Orçamento de Estado**. Todavia, refira-se que o **Concedente, à data de 31 de Dezembro de 2004**, tinha em dívida à concessionária o montante de **110.835, 81 Euros**, relativo a **despesas suportadas com a adaptação do nó de Arnoia e o alargamento do sub-lanço CRIL/Loures**, verba esta, no entanto, já devidamente regularizada.

5.1.2. Concessão Norte

Modelo de PPP

Trata-se igualmente de um projecto auto-sustentável, baseado no princípio do utilizador pagador, mas com maiores exigências de subsidiação por parte do Estado, comparativamente à concessão Oeste.

A realização deste projecto de infra-estruturas rodoviárias assenta na figura da concessão (concessão de obras públicas) em regime de portagens reais, integrando um *package* do tipo DBFOT, com um regime de financiamento em *Project Finance*.

No entanto, as actividades concessionadas de concepção/construção assumem uma maior expressão física e financeira, conduzindo, por isso, a um aumento do risco do projecto, e daí a maior intervenção financeira do Estado neste projecto, tendo em vista garantir a viabilidade económico financeira para os seus promotores.



Tribunal de Contas

Caracterização física

A Concessão Norte, adjudicada em 9 e Julho de 1999 à concessionária AENOR, tem como objecto:

- a) A concepção, projecto, construção, financiamento, exploração e conservação dos lanços de auto-estrada e conjuntos viários associados, em regime de portagem, identificados como:
1. A7/ IC5 – Póvoa do Varzim/ Famalicão, desde o IC1, com a extensão aproximada de 18 Km;
 2. A7/ IC5 – Guimarães/ Fafe, com a extensão aproximada de 17 Km;
 3. A7/ IC5/ IC25 – Fafe/ IP3, com a extensão aproximada de 43 Km;
 4. A11/ IC14 – Esposende/ Barcelos/ Braga, desde o IC1, com a extensão aproximada de 24 Km;
 5. A11/ IP9 – Braga/ Guimarães/ IP4/ A4, com a extensão aproximada de 43 Km.
- b) A exploração e conservação, os seguintes lanços de auto-estrada construídos, em regime de portagem:
1. A7/ IC5 – Famalicão/ Guimarães, com a extensão de 20,8 Km;
 2. A11/ IC 14 – IC1(Apúlia)/ EN 205, com a extensão de 4 Km.

A componente de concepção/construção apresenta uma maior dimensão face à extensão dos lanços transferidos para a concessionária (cerca de 25 Km) explorar e conservar nos termos contratuais.

Caracterização financeira

O projecto em apreço apresenta, no âmbito do Caso Base, a seguinte estrutura financeira:

Milhares Euros	Norte
Investimento Global	
Custos de empreitada	808 600
Custos de operações e manutenção	681.844
Custos de Capital	
Custos financeiros	718.422
Remunerações accionistas	1.108.330
Custos da concessão para o Estado	
Valor dos pagamentos contratualizados	169.591
Valor actual líquido dos pagamentos do Estado	169.591
Estrutura de Financiamento	
Capitais Próprios	152.400,00
Capitais Alheios	689.780,37
Outras	169.591,28

Os pagamentos efectuados pelo Estado, no montante de 169,6 milhões de euros, representam cerca de 17% da estrutura de financiamento constante do modelo financeiro – Caso Base.

Os custos de construção superiores a 808 milhões de Euros traduzem bem a dimensão e o risco associado à componente de construção.

Os capitais próprios dos accionistas representam cerca de 15% da estrutura de financiamento e a sua rentabilidade projectada é de 11,72%³⁶.

³⁶ A rentabilidade para os accionistas da concessão AENOR é de 11,72% se desconsiderarmos os montantes afectos ao projecto a título de Dívida Subordinada. Considerando esta, tal rentabilidade diminui para 11,33% (nominal acumulada para todo o período da concessão).



Tribunal de Contas

A estrutura accionista da concessionária (estrutura inicial) é a seguinte:

Estrutura Accionista Inicial	(milhares de euros)	
	Capital Social	Participações
Mota & Companhia, S.A.	10.425,10	18,55%
Bento Pedroso, S.A	7.794,94	13,87%
Engil, S.A	7.794,94	13,87%
OPCA, S.A	7.058,72	12,56%
Banco Espírito Santo, S.A	3.742,92	6,66%
Banco Totta & Açores, S.A	3.748,54	6,67%
Banco Mello, S.A	3.748,54	6,67%
Sociedade de Construção H. Hagen,S.A	2.810,00	5,00%
Alberto Martins de Mesquita & Filhos, Lda	1.511,78	2,69%
Empresa de Construções Amândio Carvalho, S.A	1.511,78	2,69%
Jaime Ribeiro & Filhos, S.A	1.511,78	2,69%
Monte & Monte, S.A	1.511,78	2,69%
Rosas Construtores, Lda	1.511,78	2,69%
Sociedade Empreitadas Adriano, Lda	1.511,78	2,69%
	56.200,00	100%

As empresas Mota & Companhia, Bento Pedroso e Engil detêm as maiores participações desta concessão, que é também participada por um conjunto de Bancos.

Estado da concessão / ponto de situação

O ponto de situação referenciado pela EP relativamente a cada lanço da Concessão é o seguinte:

A7/IC5

Todos os lanços deste itinerário encontram-se aprovados ambientalmente e com conformidade em fase de projecto de execução. Contudo os lanços P. Varzim / Famalicão e Ribeira de Pena / IP3 foram aprovados fora do corredor de traçado estipulado na fase de concurso

- Sublanço Póvoa de Varzim / Famalicão – **Em serviço desde 30 JAN 2005. Estabelecimento de contactos com a Câmaras Municipais de Vila do Conde e Famalicão, com vista à resolução de questões relacionadas com restabelecimentos ou finalização das intervenções nas imediações da auto-estrada;**
- Sublanço Selho / Calvos – **Acompanhamento da obra. Subsistem ainda algumas situações de expropriação por resolver, nomeadamente no que respeita à desocupação de habitações;**
- Sublanço Calvos / Fafe – **A construção foi já concluída, no entanto, apenas poderá ser aberto ao tráfego conjuntamente com o sublanço anterior, já que não dispõe de ligação à rede viária;**
- Sublanço Fafe / Basto – **Em serviço desde 19 NOV 2004;**
- Sublanço Basto / Ribeira de Pena – **Acompanhamento da obra;**
- Sublanço Ribeira de Pena / IP3 – **Acompanhamento da obra, análise e elaboração de processo para decisão relativamente à construção e exploração do troço de ligação da A7 ao IP3.**



Tribunal de Contas

A11/IC14

Todos os lanços da A11 se encontram aprovados ambientalmente e com conformidade em fase de projecto de execução. Contudo o lanço EN205 / Barcelos foi aprovado fora do corredor de traçado estipulado na fase de concurso.

- Sublanço EN205 / Barcelos – Acompanhamento das obras e desenvolvimento das diligências necessárias à clarificação do posicionamento final da praça de portagem de plena via e respectiva validação ambiental;
- Sublanços Barcelos / Braga Oeste / Braga (Ferreiros) – Em serviço desde 11 ABR 2005. Acompanhamento das obras. Acompanhamento da construção do Nó de Braga Oeste. Estabelecimento de contactos com a Câmara Municipal de Braga com vista à resolução de deficiências detectadas nos restabelecimentos ou caminhos utilizados pelo tráfego de obra, ou finalização de trabalhos acessórios inacabados.

A11/IP9

- Sublanços Calvos / Vizela / Felgueiras / Lousada / IP4 (A4) – Acompanhamento das obras. Subsistema ainda algumas situações de expropriação por resolver, nomeadamente no que respeita à desocupação de habitações.

O Quadro abaixo indica os *timings* de entrada efectiva em serviço dos lanços que se encontram em fase de exploração.

Data de entrada em serviço da auto-estrada vs Data prevista inicialmente nos termos contratuais

Concessão	Lanço	Data Contratual de Entrada em Serviço	Data Efectiva de Entrada em Serviço
Norte (Contrato de Concessão assinado em 9/7/1999)	A7 – P. Varzim / Famalicão	1.º Trimestre 2004	30 JAN 2005
	A7 – Famalicão / Guimarães ¹	---	Último troço aberto em 1996
	A7 – Guimarães / Fafe	4.º Trimestre 2002	4.º Trimestre 2005
	A7 – Fafe / Basto	1.º Trimestre 2004	19 NOV 2005
	A7 – Basto / Rib ^a de Pena	1.º Trimestre 2005	4.º Trimestre 2005
	A7 – Rib ^a de Pena / IP3 (V.P. Aguiar)	4.º Trimestre 2004	4.º Trimestre 2005
	A11 – EN205 / Barcelos	4.º Trimestre 2002	4.º Trimestre 2005
	A11 – Barcelos / Braga	4.º Trimestre 2002	11 ABR 2005
	A11 – Braga / Guimarães	4.º Trimestre 2002	07 JUL 2003
	A11 – Guimarães / IP4 (Castelões)	4.º Trimestre 2004	4.º Trimestre 2005

(1) Lanço construído pelo Estado

Grande parte dos lanços relativos à A7 e à A11 registaram significativos atrasos em relação à data contratual de entrada em serviço.

Matriz de Riscos do Estado

Tendo em consideração a Matriz de riscos do Estado na concessão em apreço, identificam-se um conjunto de situações que contribuem para o agravamento dos encargos do Estado com este contrato.



Tribunal de Contas

Pedido de Reequilíbrio Financeiro

A Aenor, Auto-Estradas de Portugal, apresentou, em 30 de Novembro de 2000 um primeiro pedido de reposição do equilíbrio financeiro do Contrato de Concessão ao abrigo da Cláusula 87ª.

A Concessionária reclama que, relativamente a vários Lanços do objecto da Concessão, os traçados que foram aprovados **se situam fora dos respectivos corredores de proposta**, conduzindo, assim, a custos de construção mais elevados, o que lhe confere o direito à reposição do equilíbrio económico e financeiro nos termos contratuais.

A Concessionária alega também que, relativamente a vários Lanços da Concessão, o Concedente procedeu a **modificações unilaterais**, exigindo **alternativas de traçado** relativamente a **corredores anteriormente aprovados** (caso do Lanço Vila do

Conde/Famalicão), o que conduziu a atrasos na execução do objecto, com o consequente incumprimento do Programa de Trabalhos Contratual.

Estas situações causaram atrasos no período de construção, contribuindo, assim, para o **aumento dos custos de construção** e a **perda de receita líquida** pelo facto das infra-estruturas não entrarem em serviço na data prevista contratualmente.

Para vários Lanços, a concessionária refere também que o Concedente procedeu à **entrega de terrenos “fora” dos prazos contratuais**, o que conduziu a atrasos e alterações do planeamento de execução da obra.

Os **montantes de compensação** reclamados pela concessionária relativos aos **encargos adicionais com a construção**, constam do quadro seguinte:

Pedido de Reequilíbrio Financeiro -1

		VOLUME 1 - TOMO III					VOLUME 2	VOLUME 3		VOLUME 4	TOTAL
		Sobrecustos	Lucros Cessantes	Encargos Financeiros	Inflação	Subtotal	Factos Pós-Início	Canal Técnico + Protecção Motociclistas	Reclamações Específicas	Fora Do Corredor	
EN205 / Barcelos	LOTE 1	7.972.006	419.579	952.021	5.836.295	15.179.901		228.617	1.071.924	6.363.094	22.843.536
Barcelos / Braga	LOTE 2	9.101.471	479.025	1.155.332	6.130.938	16.866.766	9.929.685	232.662	4.546.586	1.597.890	33.173.589
Celeirós / Guimarães Oeste	LOTE 3.1	3.391.357	178.492	430.495	1.343.791	5.344.135	4.912.451	0			10.256.586
	LOTE 3.2							0			0
Póvoa de Varzim / Famalicão	LOTE 4	4.184.155	220.219	377.991	5.102.383	9.884.748	8.317.980	431.419	96.347	10.087.480	28.817.974
Selho / Calvos	LOTE 5.1	14.724.900	774.995	1.869.164	10.275.190	27.644.249	8.657.887	307.092	16.705.297		53.314.525
Calvos / Fafe	LOTE 5.2	7.865.192	413.957	939.265	3.971.231	13.189.645	7.983.175	59.272			21.232.092
Fafe / Basto	LOTE 6	6.875.200	361.853	621.096	1.209.369	9.067.518	6.711.015	160.552	7.364.245		23.303.330
Basto / Ribeira de Pena	LOTE 7	10.178.948	535.734	846.866	9.256.382	20.817.930	2.391.004	293.812			23.502.746
Ribeira de Pena / IP3	LOTE 8	2.239.212	117.853	139.278	2.622.393	5.118.736	687.456	176.451	13.943.000	12.796.102	32.721.745
Calvos / Vizela	LOTE 9	5.417.127	285.112	528.792	4.046.463	10.277.494		76.242		7.294.964	17.648.700
Vizela / Felgueiras	LOTE 10.1	7.033.835	370.202	635.427	5.789.946	13.829.410		248.136	3.730.382	7.187.830	24.995.758
Felgueiras / Lousada	LOTE 10.2	3.381.795	177.989	234.165	2.029.024	5.822.973		120.420		12.015.266	17.958.659
Lousada / IP4	LOTE 11	4.703.401	247.547	325.676	2.905.040	8.181.664		173.330			8.354.994
TOTAL		87.068.599	4.582.557	9.055.568	60.518.445	161.225.169	49.590.653	2.508.005	47.457.781	57.342.626	318.124.234



Tribunal de Contas

Os **custos adicionais de construção** reclamados pela concessionária atingiram cerca de **318 milhões de Euros**. No que respeita à **perda de receita líquida**, o montante reclamado pela concessionária foi de **120,1 milhões de Euros**, pelo que a **compensação total reclamada pela concessionária ascendeu a 438,2 milhões de Euros**.

Os valores reclamados pela concessionária relativos a sobrecustos, lucros cessantes, encargos financeiros e inflação passaram de **161, 2 milhões de Euros para 85,7 milhões de Euros, em resultado da negociação entre concedente e concessionária**.

Os sobrecustos do “traçado fora do corredor” validados pelo Estado corresponderam a cerca de **31,7 milhões de Euros**.

Os encargos adicionais, reconhecidos pelo Estado, no âmbito do **processo de expropriações** ascenderam a cerca de **19,6 milhões de Euros**. Os outros eventos elegíveis, para efeitos de reposição do equilíbrio financeiro, representaram cerca de **28,1 milhões de Euros**.

Contudo, em resultado da análise técnico-jurídica efectuada pela EP às situações acima referenciadas, o montante validado para efeitos de **compensação directa foi apenas de 165,1 milhões de Euros**.

Após negociações com o Concedente, iniciadas em Dezembro de 2003, foi então alcançado um Acordo, vertido em acta de uma reunião de 4 de Março de 2005, entre EP – Estradas de Portugal, E.P.E. e a AENOR..

Nesse Acordo foi fixado o entendimento das partes quanto aos princípios de acordo relativos ao Reequilíbrio Financeiro, tendo sido estabelecido:

- O pagamento, por parte do Concedente, do montante de **165.141.272 euros**, correspondente a **sobrecustos de construção**, e;
- A **extensão, em sete anos adicionais, do período de Concessão**, como forma de **indemnização relativa à perda de Receita Líquida ocorrida e a ocorrer**.

Segundo a concessionária, estas verbas visam cobrir todas as consequências inerentes aos factos geradores de desequilíbrio financeiro da concessão considerados elegíveis pelo Estado (e pela Concessionária) e, bem assim, as consequências das novas obrigações entretanto assumidas pela Concessionária, nomeadamente:

- Construir, até 30.11.2006, ou dentro de 15 meses após a prática pelo Estado do último acto administrativo que seja condição necessária à realização da obra, e explorar, o troço da A7/IC15 que permita que esta ligue directamente ao IP3 em Vila Pouca de Aguiar;
- Construir, no prazo de 20 meses após a prática pelo Estado do último acto administrativo que seja condição necessária à realização da obra, e explorar, os troços de auto-estrada que assegurem as ligações a Lousada (IC25) e a Felgueiras;
- Construir até 30.12.2006, ou dentro de 9 meses após a prática pelo Estado do último acto administrativo que seja condição necessária à realização da obra e explorar o Nó da Gandarela; e
- Explorar a Praça de Portagem de Castelões.

A aprovação desta proposta de acordo final encontra-se dependente da homologação pelos Ministros das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e das Finanças e da Administração Pública, bem como do procedimento estabelecido pelo Decreto-Lei nº 86/ 2003, de 26/4, e do procedimento legislativo relativo à alteração das Bases da Concessão.

Embora tenha havido uma redução substancial dos sobrecustos reclamados pela concessionária, que passaram de **318,12 para 165,14 milhões de Euros**, o Ministério das Finanças considera as compensações propostas pela EP-EPE (165,14 milhões de Euros + sete anos de prazo) significativamente elevadas, e que há, ainda, “margem” para reduzi-las.



Tribunal de Contas

Pedido de Reequilíbrio Financeiro - 2

Encontra-se em processo de arbitragem com o Estado Português, um problema relativo à sobreposição dos objectos das Concessões BRISA e AENOR na zona de Braga. A Concessionária solicitou, então, a constituição de um Tribunal Arbitral para decisão da questão relativa à sobreposição dos objectos das Concessões BRISA e AENOR na zona de Braga.

Este pedido foi formalizado nos termos da Cláusula 97.^a do Contrato de Concessão em Outubro de 2002, tendo o Tribunal Arbitral sido constituído no mesmo mês.

Após contestação do Estado e aperfeiçoamento da Petição Inicial, subsequente a convite formulado pelo Tribunal, em Maio de 2003 foi proferido um primeiro despacho saneador, e, em Setembro do mesmo ano, um segundo com o qual ficou fixada a matéria assente e a base instrutória do processo.

Subsequentemente, em Novembro de 2003, as partes apresentaram os respectivos requerimentos probatórios, com base nos quais o Tribunal, em Janeiro de 2004, fixou o objecto das perícias e notificou os peritos designados.

Os relatórios dos peritos técnicos e financeiros foram entregues em Maio de 2004 e a produção da prova testemunhal iniciou-se em Novembro de 2004. Aguarda-se uma sentença do Tribunal Arbitral para o segundo semestre de 2005.

Esta **sobreposição do objecto de duas concessionárias distintas** (BRISA e AENOR) envolve dois conjuntos de troços/sublanços:

- a) **Troço Nó de Braga Sul/Actual ligação à EN14** => troço construído pela BRISA que se encontra em serviço desde 1994 (sem portagem) como ligação da A3 à rede viária local. Este faz parte do objecto da concessão da BRISA, incluído no Lanço Braga Sul/Circular Sul de Braga;
- b) **Troço Actual ligação à EN14/Nó de Celeirós e Sub-lanço Nó de Celeirós/Nó com a EN14** => infra-estruturas construídas pela BRISA que abriram ao tráfego em 2003, permitindo a ligação directa da A3 à “Circular Sul de Braga” (construída pela BRISA) e Variante à EN14 (construída pelo Estado), bem como a abertura ao tráfego do Lanço Braga/Guimarães (A11) da AENOR. Estas infra-estruturas integram o objecto da Concessão BRISA em regime de portagem virtual (sem *cap*).

A concessionária AERONOR argumenta que os troços supra referidos fazem parte do objecto da Concessão Norte, reclamando, por isso, uma **compensação directa de 50 milhões de Euros**. A EP considera este valor extremamente elevado e irrealista.

A posição defendida pelo Estado é a de reconhecer **apenas a sobreposição de objectos das duas concessionárias** no que respeita **aos activos mencionados no ponto b)**.

O Estado atribui, contudo, a prevalência jurídica ao contrato de concessão celebrado com a BRISA pelo que considera que a Concessionária – AENOR terá de ser compensada.

Na verdade, de acordo com a EP, o conflito em apreço resulta antes de uma **sobreposição física de duas concessões** e não de uma **sobreposição propriamente do objecto contratual**.



Tribunal de Contas

Outras situações potencialmente geradoras de reequilíbrio financeiro

Atrasos nos processos expropriativos e “concorrência de vias alternativas”

Existem ainda outras situações que podem vir a **potenciar custos de reequilíbrio financeiro** para o Estado, nomeadamente situações relacionadas com a **conclusão dos processos expropriativos e outra relativa à concorrência de uma via alternativa, construído pelo então ICOR, já depois de assinado o contrato de concessão.**

No que respeita à “via alternativa”, trata-se da **variante às EN 101 e EN 206**, cuja entrada em serviço (em Junho de 2004) poderá, segundo a concessionária, ter **implicações negativas no tráfego da Concessão Norte, nomeadamente no lanço A7/IC5-Fafe.**

Neste contexto, foi requerida pela concessionária ao Concedente, com base no artigo 57 do contrato de concessão, a salvaguarda de quaisquer direitos ou interesses da concessionária – AENOR decorrentes de um eventual impacto negativo daquela via no tráfego da concessão Norte.

Implicações financeiras da concessão para o Estado

Os quadros seguintes apresentam um **escalonamento dos encargos do Estado assumidos, ou em negociação com a concessão Norte.**

Milhões de euros

Concessão Norte - AENOR	
Pagamentos Contratualizados	169,59 (comparticipação nos Investimentos)
Expropriações	200,2
Reequilíbrios Financeiros:	165,14 + 7 anos de prazo adicional (em apreciação pelo MF)
	49,9 (aguarda sentença do T.A)
Outros potenciais encargos (riscos)	Atrasos nos processos expropriativos
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modificações unilaterais <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alternativas de traçado a corredores já aprovados
Factos Geradores REF:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atrasos nos processos de expropriações ▪ Traçados aprovados fora do corredor da proposta ▪ Sobreposição dos objectos das concessões Norte e da Brisa

Os pagamentos contratualizados no **montante de 169, 59 milhões de Euros** dizem respeito à **comparticipação do Estado no investimento necessário à Concessão Norte**, conforme previsto na clausula 23ª do contrato de concessão, celebrado entre o Estado e a AENOR em 9 de Julho de 1999.

Os encargos estimados do Estado com **expropriações** ascendem a cerca de **200 milhões de Euros** (valores até a Abril de 2005).

Os montantes de **reequilíbrio financeiro propostos** atingem cerca de **165, 14 milhões de Euros**, para **além de uma compensação de sete anos de promoção de prazo pela perda de receita.**

No que respeita ao processo que se encontra em arbitragem relativo de sobreposição dos objectos das concessões Brisa e AENOR, o montante reclamado atinge cerca de **50 milhões de Euros.**



Tribunal de Contas

Sendo assim, os encargos do Estado “garantidos” com esta concessão serão seguramente superiores a 500 milhões de Euros.

As verbas efectivamente pagas à concessionária correspondem à comparticipação de fundos pelo Estado no investimento da concessão.

Comparticipação Fundos pelo Estado Clausula 23 * Contrato Concessão	
Data	Montante (euros)
01/Abr./2000	17.274.692,99
01/Jul./2000	1.202.521,92
01/Out./2000	856.740,26
01/Abr./2001	7.550.174,08
01/Jul./2001	10.449.781,03
01/Out./2001	5.540.512,37
01/Abr./2002	21.682.809,43
01/Jul./2002	22.913.742,88
01/Out./2002	4.499.625,90
01/Abr./2003	17.660.258,78
01/Jul./2003	15.846.509,91
01/Out./2003	7.806.591,12
01/Abr./2004	15.99.790,50
01/Jul./2004	12.142.646,22
01/Out./2004	3.036.028,17
01/Abr./2004	5.128.859,44
Total	169.591.285,00

Estes encargos foram pagos pela EP-EPE com base em transferências do Orçamento de Estado.

Excluindo os valores de reclamação apresentados ao abrigo dos processos de reequilíbrio e sobreposição, os valores a receber pela Concessionária a 31.12.2004, não pagos pelo Estado, totalizavam 26.791.416 Euros, dos quais 21.569.450 dizem respeito ao Imposto sobre o Valor Acrescentado a recuperar, no montante de 5.128.859,44 Euros, referentes ao montante da última tranche da comparticipação do Estado previsto receber, em Abril de 2005, de acordo com o Anexo 17 ao Contrato de Concessão e 93.107 Euros a IRC – Imposto a recuperar.

5.1.3. Concessão Brisa

O modelo de concessão

O contrato de concessão de auto-estradas celebrado entre o Estado e a Brisa há quase 33 anos, ao abrigo do Decreto-Lei nº 467/72, de 22 de Novembro, tem como objecto, a construção, conservação e exploração, mediante portagem, de diversas auto-estradas, nos termos referidos nas Bases de concessão, anexas ao Decreto-Lei n.º 294/97 de 24 de Outubro.

O modelo de financiamento desta concessão assenta num sistema de *corporate finance* e não numa lógica de projecto, ou seja, é o balanço da empresa e o seu património que respondem pela sua dívida.

A concessão Brisa encerra em si especificidades próprias que bem a diferenciam das outras concessões rodoviárias. Trata-se de uma parceria público privada atípica com o registo de uma forte intervenção financeira do Estado nos mais diversos domínios.

O Estado tem desempenhado vários papéis em torno desta concessão, tais como o do Estado concedente, o do Estado accionista, o do Estado gestor da concessionária e o do Estado fiscalizador. Note-se que no final dos anos 90, após as diversas fases de privatização da empresa, o Estado accionista detinha directa e indirectamente apenas 15% do capital da Brisa.

Em Junho de 1999, no final da terceira fase de privatização, o Estado beneficiava de uma disposição estatutária (equiparada ao que se denomina “blindagem”) que lhe permitia dominar a gestão da empresa.



Tribunal de Contas

No entanto, com a quarta fase de privatização, ocorrida em Julho de 2001, o Estado perdeu essa posição e o benefício estatutário de “controlo”, tendo, em resultado disso, o controlo da empresa passado a ser assumido pelo Grupo Melo”.

Até 1985, a empresa, com excepção da garantia de um determinado volume de receitas de portagem para o conjunto de lanços em exploração, não beneficiava de qualquer comparticipação financeira para o investimento. A partir de 1985, a comparticipação financeira do Estado envolvia 40% do investimento, tendo depois, em 1991, diminuído para 35% e situando-se actualmente em 20%

Os Apoios Públicos concedidos pelo Estado à Concessionária Brisa

A Concessão Brisa tem beneficiado de relevantes apoios do Estado, nomeadamente, através de compensações directas para reequilíbrios financeiros, de comparticipações financeiras no investimento, de benefícios fiscais, de comparticipações em taxas de portagem, para além do alargamento do âmbito material do objecto da concessão e do prolongamento do respectivo prazo.

Sublinhe-se que só os apoios públicos contabilizados entre **Junho de 1997 e Dezembro de 2001**, relativos aos **benefícios fiscais** (dedução à colecta de 50% de IRC do valor do investimento não participável) e a indemnizações compensatórias ascendiam a quase **700 milhões de Euros**.

Contudo, considerando apenas os **apoios directos do Estado de maior regularidade e relevância financeira**, ou seja, as **comparticipações financeiras no investimento (20%) e nas taxas de portagem** (descontos concedidos aos pesados e aos veículos de transporte público de passageiros) apresenta-se de seguida o escalonamento e a posição dos referidos compromissos financeiros, com referência à última revisão do contrato.

Comparticipações Financeiras para Investimento

Situação acumulada em 31.12.1997	Em contos
Comparticipação total devida	137 132 182
Comparticipação comunitária devida	103 950 371
Diferencial responsabilidade Estado	33 181 811
Pagamentos do Estado:	
.em dinheiro	22 022 926
.Utilização FED em 1997 (*)	11 208 437
Dívida acumulada do Estado	-49 552

(*) - Fundo de Equilíbrio e Desenvolvimento (diminuição da dívida da Brisa ao Estado)

	1998 (em contos)	1999 (*) (em contos)	2000 (em contos)	2001 (em euros)	2002 (em euros)
Aumento da comparticipação devida	11 575 954	2 791 857	6 627 004	81 708 228	64 810 302
Aumento da comparticipação comunitária devida	14 238 555	4 571 986	123 064	980 652	447 280
Aumento dívida do Estado	- 2 662 601	7 363 843	6 503 939	80 727 576	64 363 021
Pagamentos do Estado					
.Utilização FED (de 1998 a 2001)	4 206 627	494 613	6 503 939	68 451 116	-
Dívida acumulada do Estado	-6 918 780	-49 550	-49 550	12 029 306	76 392 327

(*) - Inclui cedência da A7 e A8



Tribunal de Contas

A concessionária Brisa beneficiou, ainda que anteriormente a 1997, de empréstimos não remunerados, a título de viabilização da empresa e cujos montantes em dívida foram inscritos num Fundo de Equilíbrio e Desenvolvimento (FED).

Os créditos do Estado inscritos no Fundo de Equilíbrio e Desenvolvimento foram, até Dezembro de 2001, utilizados para cobrir as participações do Estado no investimento.

Note-se que no ano 2002, o Estado não efectuou qualquer pagamento à Brisa, pelo que a dívida acumulada àquela data ascendia a cerca de **76,4 milhões de Euros**.

Unid: euros

	Ano 2003	Ano 2004
Aumento da participação devida	22 515 609	28 614 270
Aumento da participação comunitária devida	0	1 828 817
Aumento dívida do Estado	22 515 609	30 443 087
Pagamentos do Estado	46 680 675	
Dívida acumulada do Estado	52 227 261	82 670 348
Juros de mora	688 189	1 753 265
Pagamento de juros de mora	360 353	360 353
Dívida acumulada total Estado	52 555 097	84 063 260

Em 2004, o Estado também não realizou qualquer pagamento à Brisa, agravando, assim, a sua dívida acumulada, no âmbito das participações para o investimento. Os **juros de mora** resultantes desse facto atingiram **1,75 milhões de Euros**.

Em síntese, os **pagamentos realizados pelo Estado à Brisa, entre 1997 e até 31/12/04**, no âmbito das **participações financeiras para o investimento**, ascenderam a cerca de **308 milhões de Euros**, tendo ficado por pagar cerca de **84³⁷ milhões de Euros**. Este montante integra uma pequena parcela de aproximadamente **1,4 milhões de Euros** respeitante a **juros de mora**.

*Participação financeira
para Taxas de Portagem
/Decreto Lei N.º 130/2000 de 13 de Julho*

Ano	Descontos a serem participados	Pagamentos do Estado (Participação)
2000 ³⁸	3.812.711	
2001	6.987.032	10.799.744
2002	9.198.727	9.000.000
2003	7.085.722	7.284.449
2004	12.079.298	5.364.234
2005 ³⁹	4.939.022	6.009.064
Total	44.102.512	38.457.491

Os **pagamentos realizados pelo Estado à Brisa**, no âmbito das **participações em taxas de portagem**, totalizam cerca de **38,5 milhões de Euros**, tendo ficado por pagar quase **6 milhões de Euros** (valor em dívida com referência ao primeiro semestre de 2005).

³⁷ Em relação aos cálculos da IGF, efectuados até ao 1.º semestre de 2004, existe um diferencial em análise de 15,44 milhões de Euros.

³⁸ Só 2.º semestre.

³⁹ Só 1.º semestre (2005).



Tribunal de Contas

Total de participações do Estado

As participações devidas à concessionária (para investimento e taxas de portagem) totalizavam, até 31/12/04, cerca de 430 milhões de Euros.

Note-se que a entidade responsável pelos referidos pagamentos é a Direcção Geral do Tesouro com parecer da Inspeção-Geral de Finanças. Contudo, a partir de 2005, a responsabilidade pela orçamentação e pagamento dos encargos devidos à Brisa será da EP-EPE. No entanto, essa responsabilidade restringe-se somente às obras cujos pedidos de acordo prévio à participação venham a dar entrada a partir de 01/01/2005, mediante a apresentação do respectivo relatório de conta corrente referente a Junho de 2005, mantendo-se, assim, a responsabilidade da DGT pela orçamentação e pagamento das obras iniciadas até 1/1/2005 e também daquelas cujos pedidos de acordo prévio à participação financeira tenham sido efectuados até à mesma data.

A dívida do Estado à Brisa, com referência a 31/12/04, poderá então ser subdivida em duas vertentes:

1ª Dívida relativa às Participações Financeiras para Investimento		Euros
Participações financeiras		82 670 348
Juros de mora		1 392 912
	Total	84 063 260 ⁴⁰

2ª Dívida relativa à Participação em Taxas de Portagem - 31/12/04		Euros
Participações em portagens		6 715 064
Juros de mora por atrasos nos pagamentos		267 483
	Total	6 982 547

Em síntese, a dívida do Estado à Brisa, com referência a 31/12/04, ascendia, assim, a cerca de 91 milhões de Euros, dos quais cerca de 7 milhões de Euros se relaciona com a participações nas taxas de portagem (veículos pesados e transportes públicos).

Em Janeiro de 2005, o Estado efectuou um pagamento no montante de 30 140 159 Euros, o que permitiu reduzir a sua dívida à Brisa para cerca de 61 milhões de Euros.

⁴⁰ Em relação aos cálculos da IGF, efectuados até ao 1º semestre de 2004, existe um diferencial em análise de 15,44 milhões de Euros



Tribunal de Contas

No que respeita às **comparticipações do Estado** previstas a partir de 1/1/05, a sua natureza e calendarização é a seguinte:

Unid: Euros

EMPREENHIMENTO	NATUREZA DA INTERVENÇÃO	INVESTIMENTO	COMPARTICIPAÇÃO DO ESTADO		
			MONTANTE	%	ANO
A1-Sublanço Carvalhos/St.Ovídeo	Alargamento 2X3	10.000.000,00	10.000.000,00	100	2007/2008
A3 – Sublanço Águas Santas/Maia	Alargamento 2X4	15.819.384,60	15.819.384,60	100	2006/2007
A4 – Sublanço Águas Santas/Ermesinde	Alargamento 2X4	27.100.000,00	27.100.000,00	100	2006/2007
A10 – Sublanço IC11 (Lisboa Norte)/Carregado (A1)	Obra Nova	102.010.154,10	20.402.030,82	20	2006/2007
A10 – Sublanço Carregado (A1)/Benavente	Travessia do Tejo	186.816.403,00	37.363.280,60	20	2007/2008

Constata-se que as participações do Estado para os **alargamentos das vias** referenciadas ascendem a cerca de **53 milhões de Euros**, o que representa **100% do Investimento previsto**, enquanto as restantes participações totalizam cerca **57,8 milhões de Euros**, ou seja, **20% do investimento programado**.

Assim, as participações do Estado previstas para o investimento, a partir de 2005, ascendem, segundo a EP-EPE, a **quase 111 milhões de Euros**.

Em termos globais, **desde da revisão do contrato**, constante do **Decreto-Lei 294/97 de 24 de Outubro e até 2008**, a **Brisa deverá beneficiar de participações do Estado**⁴¹ superiores a **500 milhões de Euros**.

Outras situações potencialmente geradoras de reequilíbrio financeiro

Na perspectiva da concessionária, existem duas situações concretas que podem vir a prejudicar o seu equilíbrio económico - financeiro.

A primeira situação tem a ver com a excessiva demora na formalização das condições, designadamente financeiras, há muito acordadas para a redução do objecto da Concessão da Brisa por transferência para o Estado, a pedido deste, dos Sublanços correspondentes à ligação do Nó de Braga Sul à Circular Sul de Braga e à própria

Circular Sul de Braga, com vista à sua integração numa outra Concessão.

A segunda situação, com interferência negativa no equilíbrio financeiro da Concessão, diz respeito à construção de lanços de auto-estrada que integram a Concessão SCUT Costa de Prata, a qual acaba por interferir no exclusivo da Brisa relativamente às auto-estradas que integram o objecto da sua Concessão, como é o caso da A1 - Auto-Estrada do Norte. Trata-se na perspectiva da concessionária da concorrência de uma Auto-Estrada paralela à A1 (a partir de Aveiro/Estarreja) sem taxas de Portagem⁴².

⁴¹ De acordo com a informação fornecida a este Tribunal pela Parpública, as participações devem ascender a cerca de 595 milhões de Euros

⁴² Este direito a reequilíbrio financeiro da Brisa, foi respondido negativamente directamente pelo Ministério de Equipamento Social em 2001, àquela Concessionária, com base nos termos do Contrato de Concessão da Brisa, uma vez que o IC1 faz parte do PRN e as suas características físicas são as necessárias ao estipulado nesse mesmo PRN.



Tribunal de Contas

5.2. Concessões Auto-Estradas com “portagens virtuais”

Caracterização do modelo de concessão – SCUT

Estes modelos de concessão, de origem anglo-saxónica, foram importados do Reino Unido, país com larga experiência e tradição no lançamento destes projectos. Este modelo de concessão assenta igualmente no regime de “Design, Built, Finance, Operate and Transfer” com uma estrutura de financiamento baseada em *Project Finance*. Contudo, no caso das SCUT, os *cash-flows* do projecto são pagos pelo Estado, privilegiando, assim, o princípio do contribuinte pagador em detrimento do princípio do utilizador pagador.

O conceito SCUT significa cobrança de portagens sombra ou virtuais, isto é, sem custo directo para os utilizadores substituindo-se o Estado aos utentes no pagamento das portagens, proporcionando assim aos utilizadores destas estradas, aparentemente, um serviço gratuito, o que não corresponde à realidade uma vez que são os impostos dos contribuintes que acabam por financiar os Projectos SCUT, ao longo dos 30 anos de concessão.

Juridicamente, as “SCUT” consubstanciam, em regra, contratos de concessão de obras públicas⁴³. Numa óptica de *Private Finance Initiative* (PFI), a estes contratos está subjacente uma verdadeira concessão de “serviço público”, dado que as “concessionárias SCUT” estão obrigadas contratualmente a desempenhar as actividades objecto da concessão de acordo com as exigências de um regular, contínuo e eficiente funcionamento do serviço público, adoptando, para o efeito, os melhores padrões de qualidade disponíveis nos termos contratuais.

O modelo de financiamento que está presente nestes projectos é o conhecido conceito de *Project Finance*, uma estrutura de financiamento que é sustentada com base nos *cash-flows* do projecto. Isto significa que os financiamentos concedidos são “avalizados” fundamentalmente pelo desempenho económico do projecto e não pelas garantias reais concedidas por terceiros. Neste caso, os *cash-flows* do projecto são pagos pelo Estado, situação que garante, à partida, mais segurança às instituições financeiras⁴⁴.

Em *Project Finance*, o conceito de capital próprio, na perspectiva dos financiadores assume um âmbito mais alargado. Integra não só os capitais considerados próprios, do ponto de vista contabilístico, como também os suprimentos dos accionistas, o denominado *quase-equity* (quase capital próprio). Assim, a rendibilidade dos fundos accionistas integra duas componentes de rendimento: a resultante dos dividendos; e a que diz respeito aos juros dos empréstimos⁴⁵ feitos pelos accionistas à sociedade veículo.

⁴³ Existe uma nítida distinção doutrinária e legal entre concessões de serviço público e concessões de obras públicas. As concessões rodoviárias são, todas, de obras públicas, como, aliás, todos os contratos referem expressamente. Vidé DL n.º 267/97, de 26 de Outubro.

⁴⁴ Note-se que os riscos “procura” e “disponibilidade” são reais e são incorporados pelas concessionárias.

⁴⁵ Estes empréstimos constituem contabilisticamente capitais alheios.



Tribunal de Contas

O Estado passa de proprietário a comprador de um “serviço público”⁴⁶, isto é, ao invés de construir um estrada e depois mantê-la, transfere para o Sector Privado, mediante um processo de concurso, o ónus da sua concepção, da elaboração do projecto, da construção, da operação e manutenção e do financiamento, pelo que, quem assume efectivamente a responsabilidade pelo financiamento é o sector privado.

Em troca do “serviço” de construção e gestão de auto-estradas em regime SCUT, o Estado pagará uma renda ao concessionário, em função do tráfego, tendo em vista dar cobertura dos custos operacionais, dos encargos financeiros e ainda a remuneração dos capitais investidos pelos accionistas das sociedades concessionárias.

Neste modelo, basicamente são estabelecidos três níveis de bandas de tráfego de veículos por quilómetro (banda 1 - inferior, banda 2 - de referência e banda 3 - superior). A cada um destes níveis é aplicado um tarifário que será superior na banda inferior e menor na banda superior. Na banda superior, por cada veículo/Km a mais, que exceda o limite máximo desta banda, o Estado pagará “zero”.

Esta proporcionalidade inversa (mais tráfego/tarifas mais baixas e menos tráfego/tarifas mais elevadas) tem como objectivo balizar os riscos incorridos pelas duas partes (Estado e concessionário). Em casos de excesso de volume de tráfego, o Estado pagará apenas um determinado limite de tráfego, porém, em casos de níveis insuficientes de tráfego, a concessionária, embora beneficie de uma tarifa mais elevada, não tem uma receita mínima de tráfego garantida, o que significa que esta se encontra, efectivamente, nos termos deste modelo, exposta ao risco de tráfego.

⁴⁶ Embora as infra-estruturas construídas em regime de PPP/PFI sejam normalmente bens de domínio público, as mesmas são contabilizadas *off-balance sheet* (fora do balanço do Estado), uma vez que os riscos de construção e de disponibilidade/procura associados são assumidos pelas concessionárias.

Em teoria as receitas de tráfego constantes da banda 1 são utilizadas para cobrir os custos operacionais e de manutenção fixos e o serviço da dívida sénior⁴⁷; as da banda 2 para cobrir os custos variáveis de manutenção e operação e o serviço da dívida subordinada; e as da banda 3 para pagar dividendos e o serviço da dívida dos sócios, isto é, remunerar os capitais dos accionistas⁴⁸.

Neste contexto, é possível ao concedente estimar, dentro de um determinado intervalo, o valor actual das rendas a pagar ao concessionário, não obstante haver sempre um certo grau de incerteza, uma vez que o fluxo de rendas é substancialmente indexado ao volume de tráfego.

Para além dos pagamentos baseados na utilização, é ainda acrescido um mecanismo de pagamentos com base no desempenho da concessionária medido em níveis de sinistralidade e disponibilidade das vias, que conduzirá a atribuição de prémios ou multas, consoante os casos⁴⁹.

Neste modelo de concessão, as concessionárias beneficiam, também, a partir da assinatura do contrato, de um conjunto de receitas administrativas relativas à fase pré-operacional, que correspondem a rendas pagas às concessionárias pela exploração e conservação dos lanços de estrada já existentes transferidos pelo Estado para o *package* da concessão, tendo em vista aumentar a atractividade para a banca do projecto e reduzir o encargo público da parceria⁵⁰.

⁴⁷ Contraída para financiamento de infra-estruturas e que assume carácter prioritário sobre qualquer outra.

⁴⁸ Na prática poderá ser possível remunerar accionistas mesmo sem tráfego na Banda 3. Tal sucede em várias concessões, cujo nível de tráfego de referência do Caso Base se situa abaixo do limite superior da Banda 2.

⁴⁹ Note-se que relativamente à disponibilidade das vias o mecanismo implementado contratualmente implica uma penalização das concessionárias por encerramento de vias para além de certo limite contratualmente fixado, ou seja, não existe qualquer majoração das portagens SCUT em função da disponibilidade das vias.

⁵⁰ Refira-se que durante o período inicial da concessão são efectuados pagamentos às concessionárias (“montantes fixos” e “pagamentos variáveis”) de valor muitíssimo inferior ao das portagens SCUT.



Tribunal de Contas

Em relação a um processo tradicional de empreitada de obra pública, a opção pelo modelo de “financiamento SCUT”, apresenta grandes vantagens efectivamente susceptíveis de superar custos de financiamento naturalmente mais elevados, num modelo em que o Estado não está apenas a contratar a mera execução de uma obra pública, mas também, a sua conservação e gestão, com base em padrões de qualidade previamente fixados.

A assunção de riscos, por parte do Sector Privado, quando acompanhada de uma maior eficiência, eficácia e *know how*, tem obviamente um custo que é significativamente superior ao custo da dívida pública.

As concessionárias SCUT apresentam uma estrutura financeira altamente alavancada, isto é, uma situação financeira com rácios de passivo/capital próprio muito superiores aos apresentados nas concessões com portagens reais, devendo-se esta situação ao facto de o Estado ser o cliente das concessões SCUT e à existência de um menor risco de tráfego nestas concessões, o que implica uma maior confiança por parte das instituições financeiras.

O modelo de Concessão SCUT prevê ainda um conjunto de mecanismos fundamentais para assegurar padrões de qualidade e segurança para os utentes das respectivas concessões, a saber:

- Os projectos têm de ser obrigatoriamente aprovados pelo concedente, devendo os mesmos satisfazer as regras gerais relativas à qualidade, segurança, comodidade e economia dos utentes das Auto-Estradas.
- As concessionárias SCUT são obrigadas a elaborar um plano de controlo de qualidade que terá de ser aprovado pelo concedente.
- A adopção de um sistema de incentivos e penalizações associado aos índices de sinistralidade e disponibilidade das vias das auto-estradas e que faz parte integrante do mecanismo de pagamento dos contratos SCUT⁵¹.
- As concessionárias são obrigadas a ter à disposição dos utentes, nas Áreas de Serviço, livros destinados ao registo de reclamações.
- As concessionárias são obrigadas a assegurar a assistência aos utentes das Auto-Estradas
- O concedente poderá fiscalizar as fases de construção e exploração dos empreendimentos.

⁵¹ Note-se que relativamente à disponibilidade das vias o mecanismo implementado contratualmente implica uma penalização das concessionárias por encerramento de vias para além de certo limite contratualmente fixado, ou seja, não existe qualquer majoração das portagens SCUT em função da disponibilidade das vias.



Tribunal de Contas

5.2.1. Concessão SCUT- Beira Interior

Caracterização física

A Concessão em apreço tem como objecto⁵²:

- a) A concepção, construção, financiamento, conservação e exploração, em regime de portagem SCUT dos seguintes lanços de auto- estrada, identificados como:
1. IP2 Alcaria - Teixoso, com a extensão aproximada de 20 Km;
 2. IP2 Teixoso - Guarda, com a extensão aproximada de 32 Km;
 3. IP2 Mouriscas - Gardete, com a extensão aproximada de 29 Km.
- b) A concepção, duplicação de número de número de vias, financiamento, conservação, e exploração, em regime de portagem SCUT, dos seguintes lanços de auto-estrada:
1. IP2 Gardete – Castelo Branco, com a extensão aproximada de 46 Km;
 2. IP2 Túnel da Gardunha, com a extensão aproximada de 3 Km.
- c) A conservação e exploração, em regime de portagem SCUT, dos seguintes lanços:
1. IP2 Castelo Branco – Soalheira, com a extensão de 20 Km;
 2. IP6 Abrantes – Mouriscas, com a extensão de 12 km;
 3. EN18 entre Alcaria e Teixoso, com a extensão de 20 Km, até à entrada em serviço efectivo do lanço alternativo IP2 Alcaria/Teixoso;
 4. IP2 Soalheira – Alcaria, com a extensão de 16 Km.

Este contrato foi adjudicado em 13 de Setembro de 1999 à concessionária SCUTVIAS. O projecto compreende uma extensão total de 176,5 km, dos quais 82,3 Km correspondem a construção nova, 47Km a construção de duplicação e o restante à exploração de infra-estruturas já existentes.

Caracterização financeira

A presente concessão apresenta a seguinte ficha técnica:

	Scut Beira Interior
Preços correntes, sem IVA, milhares de euros	
Investimento Global	
Custos de empreitada	576.000
Custos de operações e manutenção	552.250
Custos de Capital	
Custos financeiros (1)	748.322
Remunerações accionistas (2)	436.311
Custos da concessão para o Estado	
Valor dos pagamentos contratualizados (3)	2.379.217
Valor Actual líquido dos pagamentos do Estado (4)	1.442.692
Estrutura de Financiamento (5)	
Capitais Próprios	49.132,82
Capitais Alheios	746.000,00
Outras	0,00

(1) Juros e comissões pagos no âmbito dos empréstimos bancários (incluindo BEI) e/ou obrigacionistas (capitais alheios) obtidos
(2) Juros e dividendos pagos a accionistas (capitais próprios)
(3) Preços correntes s/ IVA
(4) Valores actualizados a 6,08%
(5) Fontes de Financiamento: Em capitais Próprios, considerou-se o Capital Social e as Prestações Acessórias; Em Capitais Alheios, considerou-se o Term Loan Facility e o EIB Facility

O projecto em apreço apresenta uma estrutura muito “alavancada”, representando os fundos accionistas apenas 6,18% da estrutura de financiamento da concessão. As remunerações accionistas de cerca de 436,3 milhões de Euros, correspondem, nos termos do Caso Base, a uma taxa interna de rendibilidade accionista de 13% (valor nominal).

⁵² Clausula 5º do Contrato de Concessão



Tribunal de Contas

Esta rendibilidade exigida para os fundos accionistas pode ser considerada elevada face ao menor perfil de risco desta concessão em relação aos modelos de concessão com regime de portagem real.

O valor actual dos pagamentos do Estado ascende a cerca de 1,44 mil milhões de Euros, ou seja, quase o triplo do custo de construção, que atinge cerca 576 milhões de Euros.

A estrutura accionista e as respectivas posições de capital da concessionária constam do quadro seguinte:

(milhares de euros)

Estrutura Accionista Inicial	Capital Social	Participações
Sociedade de Construções Soares da Costa, S.A.	9.648,75	20,00%
Teixeira Duarte -Engenheira e Construções, S.A	9.648,75	20,00%
Grupo Dragados, S.A	9.648,75	20,00%
Sopol - Sociedade Geral de Construções e Obras Públicas, S.A	6.435,71	13,34%
Alves Ribeiro, S.A	6.430,89	13,34%
Ramalho Rosa Cobetar, Sociedade de Construções, S.A	6.430,89	13,34%
	48.243,73	100%

Da estrutura accionista inicial da concessionária fazem parte apenas empresas construtoras, assumindo as empresas Soares da Costa, Teixeira Duarte e o Grupo Dragados o controlo da concessionária.

Estado da concessão/ponto de situação

A concessão encontra-se já, na sua totalidade, em fase de exploração com o requerido perfil de auto-estrada, tendo 126,5 km (72 %) sido construídos pela concessionária e os restantes 50 km (28 %) pelo Estado.

A conclusão desta Auto-Estrada foi assinalada com a abertura ao tráfego do lanço A23/IP2 – Alcaria / Belmonte (Teixoso) em Julho de 2003.

Os traçados desta Auto-Estrada desenvolveram-se dentro do corredor da proposta, pelo que não se registaram atrasos significativos, o que permitiu antecipar as datas de entrada em serviço face ao previsto no contrato de concessão, conforme se pode verificar no quadro abaixo.

Data de entrada em serviço da auto-estrada (data prevista inicialmente nos termos contratuais)⁵³

Concessão	Lanço	Data de Entrada em Serviço (prevista no CC)	Abertura Efectiva
SCUT Beira Interior (Contrato de Concessão assinado em 13/9/1999)	IP6 – Abrantes / Mouriscas ¹	-	1º Trimestre 2000
	IP6 - Mouriscas / Gardete	3º trimestre 2002	19-Jul-02
	IP2 – Gardete / Castelo Branco	4º trimestre 2003	27-Jul-03
	IP2 – Castelo Branco / Soalheira ¹	-	1998
	IP2 – Soalheira / Alcaria ¹	-	3º Trimestre 1999
	IP2 – Duplicação Túnel da Gardunha	4º trimestre 2003	19-Dez-03
	IP2 – Alcaria / Teixoso	4º trimestre 2003	27-Jul-03
	IP2 – Teixoso / Guarda (IP5)	3º trimestre 2002	17-Fev-02

(1) Lanço construído pelo Estado

⁵³ Data de entrada em serviço efectivo dos lanços



Tribunal de Contas

Matriz de riscos do Estado

Pedido de reequilíbrio financeiro 1

Alegando uma **modificação unilateral do concedente**, no que respeita à execução das ligações à Covilhã, a concessionária apresentou, em Outubro de 2002, um pedido de reposição do equilíbrio financeiro, o qual foi rejeitado por parte do ex-IEP, em Janeiro de 2003. Consequentemente, a concessionária requereu, em Agosto de 2003, a instauração de um Tribunal Arbitral para proceder ao julgamento deste processo relativo às ligações à Covilhã.

No âmbito deste processo foram efectuados dois pedidos, um principal, que se sustentava no argumento de que a designada **Ligação Norte à Covilhã**, embora prevista na proposta, **não teria de ser construída**, e outro **subsidiário** (em caso de o TA não julgar procedente o primeiro), baseado no facto de os **traçados das referidas ligações**, que acabaram por ser construídos, **localizarem-se fora do corredor da proposta**.

A concessionária alegou ainda que os **atrasos verificados no processo de avaliação ambiental** conduziram a prejuízos adicionais.

O montante reclamado totalizou 17,1 milhões de Euros, para o pedido principal, e 12,7 milhões de Euros para o pedido subsidiário, tendo a seguinte composição:

Rubrica	Valores Reclamados	
	Pedido Principal	Pedido Subsidiário
Aumento de Custos de Construção	14 282 108 €	9 852 450 €
Custos Devidos aos Atrasos	2 850 000 €	2 850 000 €
TOTAL	17 132 108 €	12 702 450 €

Nota: Valores a preços actualizados à data do pedido - Agosto de 2003

Em Dezembro de 2004, foi proferida sentença que julgou totalmente improcedente o pedido principal assim como o pedido relativo a alegados atrasos.

Todavia, no que respeita ao pedido subsidiário, o Tribunal, através do acórdão arbitral datado de 17/12/04, condenou o **Estado a pagar à concessionária o montante de 2 703 482 Euros**, valor correspondente a 16,31% do pedido inicial.

Este processo encontra-se concluído desde 30.6.2005, com o pagamento pela EP, EPE da indemnização de 2.703.482 + IVA correspondente ao valor da condenação. O montante dos juros de mora, contados entre 1.1.2005 e 30.6.2005, no valor de 120.180,28 euros, devia ser pago em Outubro.

Outras situações potencialmente geradoras de reequilíbrio financeiro

Execução de garantias de obras existentes

A concessionária refere que o Estado não está a cumprir o contrato de concessão devido ao facto de este **não executar as garantias de obra** que a concessionária tem direito nos lanços transferidos pelo Estado para efeitos de exploração e conservação.

A concessionária alega que, no **Lanço Castelo Branco/Soalheira**, detectou, após assinatura do contrato, um conjunto de defeitos de construção, cuja responsabilidade pela reparação, na sua perspectiva, deveria caber ao empreiteiro ao abrigo das garantias de obras existentes, previstas contratualmente.

O concedente defende uma posição contrária à da concessionária, o que levou esta, a entropor, em Maio de 2004, um **processo no Tribunal Arbitral** (que ainda corre) requerendo a condenação do Estado num **montante de cerca de 5 milhões de Euros**.



Tribunal de Contas

Modificações unilaterais (trabalhos adicionais)

A23/IP2 – Soalheira / Alcaria: A Junta de Freguesia de Alpedrinha pediu a construção de um nó adicional, que permita o acesso directo a partir da A23 àquela localidade. Este pedido encontra-se em fase de estudo. Caso esta obra venha a ser executada, conduzirá, seguramente, a mais um processo de reposição do equilíbrio financeiro da concessão.

A23/IP2 – Alcaria / Teixoso: A EP solicitou à concessionária a elaboração do projecto de execução da “Ligação Norte da Covilhã”, no que diz respeito à execução do Nó de Ferro, contudo, a concessionária refere que este não faz parte suas obrigações contratuais.

Neste sentido, a construção do Nó de Ferro poderá, com grande probabilidade, dar lugar também a um processo de reposição do equilíbrio financeiro.

Implicações financeiras da concessão para o Estado

Os encargos do Estado com esta concessão encontram-se vertidos no quadro seguinte:

		Milhões de euros
Concessão Scut Beira Interior		
Pagamentos Contratualizados VAL 6%	1700 ⁵⁴	
Expropriações	25,5	
Reequilíbrios Financeiros:	2,82 (sentença do T.A)	
	5 (processo em T.A)	
Outras situações (riscos) geradoras REF:	Construção Nó adicional A23 / IP2 (al... Construção do Nó de Ferro A23 / IP2	
Factos geradores REF	Traçado aprovado fora do corredor da proposta Lanço transferido c/ defeitos de construção	

Os pagamentos contratualizados relativos às portagens SCUT e às rendas da fase pré-operacional ascendem ao montante aproximado de **2 827 milhões de Euros**, o que corresponde a um **valor actual líquido dos pagamentos do Estado**⁵⁵ de cerca de **1 700 milhões de Euros**.

Os encargos com os **processos de expropriações** atingem (valores até Abril de 2005) cerca de **25,5 milhões de Euros**.

Os encargos do Estado com a reposição do equilíbrio financeiro da concessionária ascendem, para já, a cerca de 2,82 milhões de Euros.

Para além das situações descritas atrás, potencialmente geradoras de reequilíbrios financeiros a favor da concessionária, haverá ainda que considerar os eventuais **encargos futuros com a ampliação das vias**.

⁵⁴ Valor actualizado, com IVA.

⁵⁵ Considerando uma taxa de actualização de cerca de 6%



Tribunal de Contas

Os encargos do Estado “garantidos” com esta concessão ultrapassam, em termos de valor actual, os 1 728 milhões de Euros.

O quadro seguinte permite evidenciar, na perspectiva da concessionária, os montantes já recebidos do concedente, bem como as verbas ainda a receber ao longo do ciclo da concessão.

1. e 2. Valores já Recebidos e a Receber ao longo da Concessão / Responsáveis

Unid: Euros

Exercícios	Receitas de Portagens Já Contratualizados (A)	Compensações Directas (reequilíbrio Financeiro) (B)	Compensações Indirectas (reequilíbrio Financeiro) (C)	Outros		Total	Responsável
				Receitas Administrativas – Fase Pré-Operacional (D)	Juros Indemnizatórios (E)		
1999				364.122,46		364.122,46	IEP / EP
2000				1.642.392,96		1.642.392,96	IEP / EP
2001				1.743.335,68		1.743.335,68	IEP / EP
2002				1.815.242,14		1.815.242,14	IEP / EP
2003				3.840.828,78		3.840.828,78	IEP / EP
2004				14.387.837,34		14.387.837,34	IEP / EP
2005	85.541.836,22	2.703.485,00	104.051,30	6.046.084,70	96.227,55	94.491.684,76	IEP / EP
2006	133.593.181,28		266.349,63			133.859.530,91	IEP / EP
2007	101.555.642,74		259.971,31			101.815.614,05	IEP / EP
2008	116.749.286,86		284.107,77			117.033.394,63	IEP / EP
2009	126.799.730,71		309.203,70			127.108.934,41	IEP / EP
2010	127.612.292,56		326.921,15			127.939.213,71	IEP / EP
2011	130.933.711,43		348.613,35			131.282.324,78	IEP / EP
2012	138.815.066,49		371.174,41			139.186.240,90	IEP / EP
2013	139.246.582,52		394.520,31			139.641.102,84	IEP / EP
2014	147.197.864,61		418.741,87			147.616.606,48	IEP / EP
2015	152.507.440,39		435.211,15			152.942.651,54	IEP / EP
2016	151.087.788,48		455.653,91			151.543.442,39	IEP / EP
2017	138.551.517,79		476.803,46			139.028.321,25	IEP / EP
2018	151.236.463,74		498.673,22			151.735.136,96	IEP / EP
2019	75.917.927,10		521.388,84			76.439.315,95	IEP / EP
2020	102.701.380,02		547.713,47			103.249.093,49	IEP / EP
2021	85.878.107,43		-354.176,52			85.523.930,91	IEP / EP
2022	81.913.277,01		-0,49			81.913.276,51	IEP / EP
2023	82.490.226,10					82.490.226,10	IEP / EP
2024	71.760.475,54					71.760.475,54	IEP / EP
2025	10.501.981,19					10.501.981,19	IEP / EP
2026	38.740.971,60					38.740.971,60	IEP / EP
2027	39.814.135,04					39.814.135,04	IEP / EP
2028	40.893.984,97					40.893.984,97	IEP / EP
2029	44.177.818,15					44.177.818,15	IEP / EP
TOTAL	2.516.218.689,97	2.703.485,00	5.664.921,83	29.839.844,05	96.227,55	2.554.523.168,41	

Notas:

Todos os valores são apresentados sem IVA

(A) Os valores relativos a pagamentos de Portagens Já Contratualizados baseiam-se no Estudo de Tráfego Inicial, constante do Caso Base.

(B) As compensações directas consideradas resultam da decisão do Tribunal Arbitral relativa ao Processo de Reequilíbrio Financeiro para o Lanço Alçaria-Belmonte (Teixoso).

(C) As compensações Indirectas resultam do Tribunal Arbitral acima referido e tem por base a alteração das extensões dos Sub-Lanços.

(D) Receita Fixa e Receita Variável, quando aplicável.

Devido a atrasos no pagamento das facturas emitidas pela Scutvias para o IEP / EP.

Os montantes pagos até 2005 pela actual EP, resultaram de transferências do Orçamento de Estado. Note-se ainda que, com referência a 31 de

Dezembro de 2004, a concessionária não reclama quaisquer montantes em dívida por parte do Estado.



Tribunal de Contas

5.2.2. Concessão SCUT – Costa da Prata

Caracterização física

A presente Concessão tem como objecto⁵⁶:

- (a) A concepção, projecto e construção, financiamento, conservação e exploração, em regime de portagem SCUT, dos seguintes lanços de auto-estrada:
1. IC1 Mira – Aveiro (IP5), com a extensão aproximada de 24 Km;
 2. IC1 Angeja – Maceda, com a extensão aproximada de 30 Km;
 3. ER1.18 IC1 – IP1, com a extensão aproximada de 6 Km;
 4. IC1 Nó de Miramar – Nó de ligação à EN 109, com a extensão aproximada de 4,1 Km.
- (b) A concepção, projecto e duplicação do número de vias, financiamento, conservação e exploração, em regime de portagem SCUT, do seguinte lanço de auto-estrada:

IC1 Nó de ligação à EN 109 – Nó de Madalena, com a extensão aproximada de 1,7 Km.

- (c) A conservação e exploração, em regime de portagem SCUT, dos seguintes lanços de auto-estrada:

1. IP5 Aveiro (Barra) – Albergaria (IP1), com a extensão aproximada de 24 Km;
2. IC1 Maceda – Miramar, com a extensão aproximada de 19 Km;
3. IC1 Madalena – Coimbrões, com a extensão aproximada de 1 Km.

Esta concessão foi adjudicada em 19 de Maio de 2000 à concessionária LUSOSCUT Costa da Prata, SA. A extensão total da concessão é de 109,8Km, correspondendo 64,1 Km a construção nova, 1,7 Km a construção de duplicação e 44 Km a construção já existente.

⁵⁶ Clausula 5º do Contrato de Concessão



Tribunal de Contas

Caracterização financeira

Em termos financeiros, apresenta-se no quadro seguinte a caracterização da presente concessão:

	Sua Costa de Prata
Preços correntes, sem IVA, milhares de euros	
Investimento Global	
Custos de empreitada	299.400
Custos de operações e manutenção	302.485
Custos de Capital	
Custos financeiros (1)	339.538
Remunerações accionistas (2)	188.904
Custos da concessão para o Estado (3)	
Valor dos pagamentos contratualizados	1.354.325
Valor actual líquido dos pagamentos do Estado (4)	776.025
Estrutura de Financiamento (5)	
Capitais Próprios	44.4
Capitais Alheios	400
Outras	

(1) Juros e comissões pagos no âmbito dos empréstimos bancários (incluindo BEI) e/ou obrigacionistas (capitais alheios) obtidos

(2) Juros e dividendos pagos a accionistas (capitais próprios)

(3) Preços correntes s/ IVA

(4) Valores actualizados 6,08%

(5) Fontes de Financiamento: Em Capitais Próprios, considerou-se o Capital Social e as Prestações Acessórias; Em Capitais Alheios, considerou-se o Term Loan Facility e o EIB Facility

Os custos de empreitada ascendem, nos termos do Caso Base, a cerca de **300 milhões de Euros**, enquanto o valor actual líquido dos pagamentos do Estado totaliza cerca de **776 milhões de Euros**, ou seja, **mais do dobro do custo de construção**.

Os fundos accionistas representam cerca de 10% da estrutura de financiamento da concessão para os quais está projectada uma rendibilidade de 11,89%.

A concessionária apresenta a seguinte estrutura accionista (inicial).

(milhares de euros)

Estrutura Accionista Inicial	Capital Social	Participações
Mota & Companhia, S.A.	4.120,32	18,56%
Bento Pedroso, S.A	3.159,06	14,23%
Engil, S.A	3.159,06	14,23%
OPCA, S.A	2.748,36	12,38%
Banco Espírito Santo, S.A	2.220,00	10,00%
Banco Mello, S.A	1.665,00	7,50%
Sociedade de Construção H. Hagen, S.A	732,60	3,30%
Alberto Martins de Mesquita & Filhos, Lda	732,60	3,30%
Empresa de Construções Amândio Carvalho, S.A	732,60	3,30%
Jaime Ribeiro & Filhos, S.A	732,60	3,30%
Monte & Monte, S.A	732,60	3,30%
Rosas Construtores, Lda	732,60	3,30%
Sociedade Empreitadas Adriano, Lda	732,60	3,30%
	22.200,00	100%

A empresa Mota & Companhia detém a maior posição accionista da concessionária, fazendo ainda parte do elenco accionista duas instituições financeiras, o Banco Espírito Santo e o Banco Mello.

Estado da concessão/ponto de situação

O ponto de situação da concessão fornecido pela EP é o seguinte:

IC 1 – LANÇO MIRA/AVEIRO (IP 5) – Entrada em serviço a 30 SET 04

O Lanço encontra-se em serviço, faltando apenas executar as ligações a Ílhavo e Vagos. No que respeita às ligações a Ílhavo e Vagos, foram enviadas ao IA para efeitos de procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental, aguardando-se o respectivo parecer.



Tribunal de Contas

IC 1 – LANÇO ANGEJA/MACEDA

Angeja/Estarreja

Este sublanço foi objecto de um Despacho conjunto dos MF, MOPTH e MCOTA, que conduziu à suspensão de toda a actividade de projecto e construção do corredor aprovado ambientalmente pela concessionária, e determinou a obrigatoriedade de esta apresentar uma solução alternativa de traçado.

A concessionária apresentou uma solução alternativa a poente de Estarreja, cuja alteração de traçado proposta afecta o sublanço Angeja/Estarreja e parte sul do Estarreja /Ovar.

Os encargos adicionais estimados com esta alteração ascendem a cerca de 311 milhões de euros. Face à dimensão destes encargos, a EP solicitou à Tutela a revogação da decisão que determinou o estudo de um corredor alternativo. Para além do sobrecusto indicado, foi também reclamado pela Concessionária 59,8 milhões de euros por “Perda de Receita Líquida”.

Estarreja/Ovar e Ovar/Maceda - Entrada em serviço a 30 SET 04.

IC1 – MIRAMAR/MADALENA

(Sublanço Miramar/ER 1.18 e Sublanço ER1.18/EN 109) – **Entrada em serviço em 19 NOV 04**
ER 1.18 - Lanço IC 1/IP 1 – **Entrada em serviço em 19 NOV 04**

Apenas o Nó de Canelas e a localização das áreas de serviço não foram aprovados, no âmbito do RECAPE, tendo posteriormente a Concessionária enviado uma nota técnica para apreciação do IA, e da qual ainda se aguarda parecer.

IC 1 – MADALENA/EN 109 – Entrada em serviço em 19 NOV 04

Verificam-se ainda alguns problemas de acessos a propriedades adjacentes, nomeadamente em resultado de dificuldades inerente à libertação de parcelas de terreno.

Data de entrada em serviço da auto-estrada vs data prevista inicialmente nos termos contratuais.

Concessão	Lanço	Data Entrada em Serviço Efectivo	Data Contratual de Entrada em Serviço Efectivo
SCUT Costa de Prata (Contrato de Concessão assinado em 19/5/2000 - Revisão do CC em 26/03/02)	IC1- Mira /Vagos	30 Set 04	Mai 04
	IC1 – Vagos / Aveiro Nascente IP5	30 Set 04	Mai 04
	Barra IP1 (excep. Aveiro Nascente) / Angeja ¹	1991	1991
	Aveiro Nascente IP5 / Angeja IP5 ¹	1991	1991
	Angeja IP5 / Estarreja	2º semestre 2007	Mai 04
	Estarreja / Ovar	30 Set 04	Mai 04
	Ovar / Maceda	30Set 04	Mai 04
	Maceda / Espinho Norte ¹	1995	1995
	Espinho Norte / Miramar ¹	1995	1995
	Miramar / ER1-18	19 Nov 04	Jul 03
	ER1-18 / EN 109	19 Nov 04	Jul 03
	EN109 / Madalena	19 Nov 04	Jul 03
	Madalena / Coimbrões ¹	Serviço	Serviço
	ER1.18 - Nó do IC1 / IP1	19 Nov 04	Out 03

¹ Lanço construído pelo Estado

Grande parte dos lanços desta concessão registou atrasos em relação à data contratual de entrada em serviço. Contudo, o lanço Angeja/Estarreja é aquele que apresenta o maior atraso, dado que se prevê a sua entrada em serviço apenas para o 2º semestre de 2007.



Tribunal de Contas

Matriz de riscos do Estado

As situações concretas de risco para o Estado emergentes da concessão em análise são as seguintes:

Acordo de reposição do equilíbrio financeiro – 1

A concessionária apresentou, em 12 de Novembro de 2003, um outro pedido de reposição do equilíbrio financeiro ao abrigo da Cláusula 87ª do contrato de concessão.

O pedido apresentado constitui, na perspectiva da concessionária, o resultado de **atrasos** ocorridos durante a **fase de Estudos, Projecto e Construção considerados imputáveis ao Concedente**, e referentes a todos os lotes em construção com excepção do lote 4 (Sublanço Angeja-Estarreja).

Este pedido engloba ainda relativamente à fase “Pós início dos trabalhos de construção”, uma reclamação adicional de sobrecustos resultantes de novos eventos, imputáveis ao concedente, que provocaram novos atrasos no desenvolvimento do programa de trabalhos da Concessão.

A concessionária alega que o Estado procedeu a modificações unilaterais que conduziram ao aumento dos custos de construção e à perda de receita de portagens, sendo que os argumentos de contestação da concessionária incidiram, no essencial, sobre os seguintes aspectos:

- Alterações efectuadas à Lei-Quadro do Ambiente que implicaram uma maior morosidade processual
- Aprovação de um Plano de Estudos e Projectos com obrigações contratuais do Estado de duração diferente das previstas em contratos
- Aprovação de estudos ambientais e/ou traçados em prazos diferentes dos previstos no contrato
- A entrega de terrenos para obra fora dos prazos contratuais (em vários lanços)

Após negociações foi alcançado, no âmbito deste processo, um **Acordo de Reequilíbrio Financeiro**. Este Acordo foi consagrado em acta de reunião, tendo sido acordado o **pagamento por parte do**

Concedente de 26.873.040 Euros, assumindo, ainda, a concessionária a obrigação adicional de construir a ligação do Nó de Canelas à EN1 e, eventualmente, a reposição no sentido Norte-Sul da antiga ligação da IC1 à EN109 em Arada.

Este processo foi remetido para o Ministério das Finanças para efeitos de homologação.



Tribunal de Contas

O quadro seguinte evidencia os montantes de reequilíbrio financeiro objecto de negociação entre o concedente e a concessionária.

(Unid: euros)

Lanço	Identificação Por Lotes	Custos De Construção	Sobrecustos Pós Início: Atrasos C/ Expropriações	Total Compensação	Aceite Pela Ep-Epe
Lanços/Sublanços					
Mira / Aveiro	LOTES 1,2,3				
Mira/vagos	LOTE 1	4 370 663,00	2 685 640,00	7 056 303,00	
Vagos/Aveiro Sul	LOTE 2	3 766 239,00	258 046,00	4 024 285,00	
Aveiro Sul/Aveiro Nasc	LOTE 3	4 146 311,00	3 767 569,00	7 913 880,00	
Angeja / Maceda	LOTES 4,5,6				
Angeja /Estarreja	LOTE 4	0,00	0,00	0,00	
Estarreja/Ovar	LOTE 5	3 252 212,00	1 455 424,00	4 707 636,00	
Ovar/Maceda	LOTE 6	2 007 752,00	943 272,00	2 951 024,00	
Miramar/Madalena	LOTES 7,8,9,1,9,2				
ER1.18 – IC1/IP1	LOTE 7	5 544 001,00	9 772 583,00	15 316 584,00	
Miramar/ER1.18	LOTE 8	2 084 423,00	3 168 363,00	5 252 786,00	
Madalena/EN 109	LOTE 9.1		1 057 648,00	1 057 648,00	
EN 109/ER1.18	LOTE 9.2	1 476 572,00	2 584 872,00	4 061 444,00	
SUBTOTAL 1		26 648 173,00	25 693 417,00	52 341 590,00	10 148 899,72
Reclamações específicas:					
Canal Técnico	Todos os lotes			259 319,00	0,00
Instalação rede Comunicações	Todos os lotes			111 105,19	0,00
Dispositivo de protecção a motociclos	Todos os lotes			259 319,00	0,00
Construção da ligação do Lote 5 à A1	LOTE 5			7 696 333,00	6 080 103,00
Construção da PS3.1	LOTE 5			537 328,00	0,00
Túnel 8 (fora do corredor)	LOTE 5			3 661 122,00	2 892 286,38
Ligação do Nó de Arada à EN 109	LOTE 6			2 117 120,00	1 672 524,80
Construção de muros	LOTE 7			7 695 223,00	6 079 226,17
Construção de passagem agrícola no Nó do Hospital	LOTE 7			137 283,00	0,00
Alteração do Nó de Canelas	LOTE 7			144 825,00	0,00
Implementação de barreiras acústicas	LOTE 8			1 119 280,00	0,00
Construção de muro na zona da antena da NAV	LOTE 8			805 071,00	0,00
Interferência com conduta da NATO	LOTE 8,9,1,9,2			1 100 626,00	0,00
SUBTOTAL 2				26 014 106,19	16 724 140,42
TOTAL(1+2)				78 355 696,19	26 873 040,14

O valor da reclamação apresentada pela concessionária no **montante de 26 648 173 Euros** relativamente a custos adicionais de construção (fase inicial) **foi totalmente rejeitado pela EP-EPE**. No que respeita à reclamação da concessionária, no montante de **25 693 417 Euros com sobrecustos**

relativos a **atrasos com expropriações**, o Concedente apenas validou **10 148 899 de Euros**, salvaguardando, mais uma vez, os interesses do Estado.

75



Tribunal de Contas

As outras **reclamações específicas** da concessionária referenciadas no quadro em apreço, atingiram o **montante de cerca de 26 milhões de Euros**, no entanto, desta verba, o Concedente apenas reconheceu como encargo da sua responsabilidade cerca de **16,72 milhões de Euros**.

Em termos globais, o Concedente reduziu em cerca de 51,48 milhões de Euros a compensação reclamada pela concessionária no montante de 78,35 milhões de Euros.

Modificação unilateral (alteração do traçado aprovado anteriormente relativo ao lanço Angeja/Estarreja)

Na sequência da aprovação do traçado do Lanço Angeja/Estarreja (“Lote 4”) da Concessão SCUT da Costa de Prata pelo Instituto do Ambiente e, posteriormente, pela SEOP/IEP na “vertente rodoviária”, o Concedente resolveu impor à concessionária o desenvolvimento do estudo de uma alternativa de traçado a poente daquele que se encontrava já aprovado.

O objectivo, segundo a EP, é o de colocar a Auto-Estrada a poente de Estarreja ao invés de nascente (versão anteriormente aprovada).

Esta alteração tem custos incrementais relevantes e que são obviamente elegíveis para efeitos de reposição do equilíbrio financeiro. De acordo com a EP, foram entretanto efectuados progressos na validação dos custos objecto do *claim* e alterações necessárias à estrutura inicial do Contrato de Concessão, no sentido de ajustar, da forma mais vantajosa para as partes, a “disfuncionalidade” derivada do facto de a construção e subsequente entrada em serviço do Lanço alterado se verificar “dentro” do período de remuneração por portagens virtuais, condicionando assim, o modelo inicial de exploração contratado.

Em 10 de Setembro de 2003, e em sede de reunião da Comissão de Negociações entretanto nomeada para o efeito, foi apresentada ao Concedente, no âmbito das reuniões de negociação, a estimativa do **valor de compensação por perda de receita líquida a pagar à Concessionária pelo Concedente**, a qual, para os pressupostos utilizados nessa data, ascendia a **59.819.961,00 Euros**.

Em resultado dos estudos e projectos desenvolvidos pela concessionária e submetidos aos representantes dos Ministros das Obras Públicas, Transportes e Habitação, e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente pelo despacho conjunto n.º 941/2003, de 11 de Setembro de 2003, o Concedente definiu a alternativa de traçado 2 como constituindo o novo traçado para o Sublanço Angeja-Estarreja (lote 4).

A 5 de Janeiro de 2004, o Estado, através dos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Habitação, comunicou à concessionária que o Concedente – tendo em conta as decisões por si tomadas pagaria à Concessionária portagens SCUT de acordo com o tráfego previsto no Caso Base para todos lanços, excepto o sublanço Angeja-Estarreja, enquanto a construção desse lanço não estivesse concluída.



Tribunal de Contas

Na última reunião de negociações, ocorrida em 8 de Junho de 2004, a concessionária apresentou pela primeira vez, à Comissão de Negociações e Comissão de Acompanhamento uma **estimativa dos encargos incrementais do novo traçado** que ascende ao elevado montante de **cerca de 311 milhões de Euros**, ou seja um valor superior aos custos de construção constantes do contrato de Projecto e Construção (anexo 1 ao contrato de concessão).

A situação é preocupante, e conforme refere a EP, a mesma deverá recomendar uma reanálise do processo por parte do Concedente, atendendo à dimensão e à desproporcionalidade dos encargos envolvidos para o erário público face aos valores inicialmente contratados pelo Estado.

O processo de aprovação do projecto de execução do novo traçado encontra-se neste momento suspenso, aguardando decisão do Concedente.

Sublinhe-se ainda que a **não decisão, até 31 de Dezembro de 2005**, quanto ao processo de aprovação do projecto de execução do novo traçado do Sublanço Angeja-Estarreja, poderá provocar a caducidade das linhas de financiamento destinadas à sua construção e, conseqüentemente, gerar a necessidade de repor o equilíbrio financeiro da Concessão, com base nos impactos provocados por esses novos factos.

Implicações financeiras da concessão para o Estado

Os **Encargos do Estado** com esta concessão constam do quadro seguinte:

Milhões de euros

Concessão Scut Costa da Prata	
Pagamentos	
Contratualizados	900 ⁵⁷
VAL 6%	
Expropriações	119
Reequilíbrios	
Financeiros:	(1) 330 (em negociação)
	(2) 26,9 (objecto de Acordo)
Outros riscos:	Ligações a Ilha e Vagos
	A não aprovação do novo traçado Angeja - Estarreja (até 31/12/01)
	⇒ Caducidade das linhas de financiamento
Factos Geradores do REF:	(1) Modificação unilateral
	⇒ Suspensão das actividades lanço ANG./Est.e o estudo do novo traçado a poente de Estarreja
	(2) Atrasos nas expropriações:
	Construções muros
	Construções de ligação ...5 – A1
	Túnel fora corredor – risco ambiental
	Ligação Nó AAA à EN 105

Os **pagamentos contratualizados** (receitas administrativas relativas ao Período Inicial da Concessão e rendas de portagens) no montante de **1 606 milhões de Euros** correspondem a um valor actual líquido dos pagamentos do Estado⁵⁸ da ordem dos **900 milhões de Euros**.

Os **encargos do Estado** estimados com os processos expropriativos ascendem a cerca de **119 milhões de Euros**.

⁵⁷ Valor actualizado, com IVA.

⁵⁸ Valores actualizados com referência a uma taxa de 6%



Tribunal de Contas

Os montantes de **Reequilíbrio Financeiro** reclamados e em negociação com a concessionária ascendem, de acordo com a EP, a cerca de **449 milhões de Euros**.

Na base do pedido de REF, de parte substancial desta avultada verba, está a decisão do Concedente de **modificar unilateralmente a concessão**, o que conduziu à cessação imediata das actividades de projecto e construção do sublanço de Angeja-Estarreja.

Os montantes de REF reclamados pela concessionária representam cerca de 50% do valor actual dos pagamentos do Estado inicialmente contratualizados.

Os encargos do Estado (a valores actuais) com esta concessão podem, com grande probabilidade, ultrapassar os 2 000 milhões de Euros.

No que respeita aos **pagamentos já realizados pelo Estado à Concessionária**, estes dizem respeito aos **montantes fixos por quilómetro a pagar, pelo Concedente, durante o Período Inicial da Concessão**, para os lanços já construídos à data da assinatura do Contrato de Concessão – 19 de Maio de 2000. Assim, os valores pagos pelo Estado à concessionária são os seguintes.

Montantes já Liquidados pelo Concedente ao abrigo do Capítulo XII do Contrato de Concessão (art. 65.1º)	
Data	Montantes com IVA (euros)
04/Set. /2000	83.164,19
11/Set. /2000	498.985,16
31/Mai. /2001	527.196,79
30/Set. /2001	528.896,06
31/Mai. /2002	543.733,95
30/Set. /2002	553.028,55
12/Jun. /2003	574.448,55
03/Out. /2003	574.448,55
01/Jun. /2004	591.494,53
20/Out. /2004	591.494,53
Total	5.066.890,86

Estas verbas foram pagas pelo actual EP-EPE, com base em transferências do Orçamento de Estado.

A partir de 2005, os valores a pagar pelo Estado à concessionária corresponderão a rendas de portagens SCUT.

No que respeita aos montantes em dívida pelo Estado, com referência a 31/12/04, a concessionária refere que, excluindo os montantes reclamados ao abrigo dos processos de reequilíbrio financeiro, com referência àquela data, o Estado apresentava como dívida à concessionária cerca de 7 milhões de Euros (conforme quadro abaixo).

Rubrica	Saldo devedor
Curto Prazo	
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas	33.359,00
Imposto sobre o Valor Acrescentado	6.874.878,00
	6.908.237,00

A verba mais relevante em dívida diz respeito ao Imposto sobre o Valor Acrescentado.



Tribunal de Contas

5.2.3. Concessão SCUT – Algarve

A concessão ora em apreço tem por objecto o seguinte:

Caracterização física

A concessão tem como objecto:

- (a) A concepção, construção, financiamento, conservação e exploração, em regime de portagem SCUT, dos seguintes lanços de auto-estrada, identificados como:
1. IC4 Lagos - Lagoa, com a extensão de 26,5 Km;
 2. IC4 Lagoa – Alcantarilha, com a extensão de 9,1 Km.
- (b) A conservação e exploração, em regime de portagem SCUT, dos seguintes lanços de auto-estrada:
1. IC4 Alcantarilha - Guia, com a extensão de 9,3 Km;
 2. IP1/ IC4 Guia – Vila Real de Santo António, com a extensão de 82,2 Km.

A presente concessão foi adjudicada em 11 de Maio à empresa EUROSCUT, integrando o projecto uma extensão total de 127,1 Km de concessão, dos quais apenas 35,6 Km correspondem a construção nova e 91,5 Km a construção já existente.

Caracterização financeira

Em termos financeiros, a SCUT Algarve caracteriza-se conforme o seguinte quadro:

Preços correntes, sem IVA, milhares de euros	Scut Algarve
Investimento Global	
Custos de empreitada	218.100
Custos de operações e manutenção	158.550
Custos de Capital (1)	
Custos financeiros (2)	319.081
Remunerações accionistas (3)	83.945
Custos da concessão para o Estado (4)	
Valor dos pagamentos contratualizados (5)	1.086.611
Valor actual líquido dos pagamentos do Estado	550.313
Estrutura de Financiamento (6)	
Capitais Próprios	45.3
Capitais Alheios	281.5
Outras	0

(1) Valores retirados do Segundo Caso Base (após refinanciamento ocorrido em 2001)

(2) Juros e comissões pagos no âmbito dos empréstimos bancários (incluindo BEI) e/ou obrigacionistas (capitais alheios) obtidos

(3) Juros e dividendos pagos a accionistas (capitais próprios)

(4) Preços correntes

(5) Preços correntes s/ IVA

(6) Fontes de Financiamento: Em capitais Próprios, considerou-se o Capital Social; Em Capitais Alheios, considerou-se o Intercompany Loan Agreement que é constituído pelos Fundos do Revolving Vat Facility, os Fundos do Empréstimo Obrigacionista e pelos Fundos do EIB Facility

O custo de empreitada está calculado em **218,1 milhões de Euros**, ascendendo os custos de operação e manutenção ascendem a **158,5 milhões de Euros**.

O valor actual líquido dos pagamentos do Estado⁵⁹ atinge cerca **550 milhões de Euros**, o que representa **mais do dobro do custo de construção**.

As remunerações dos accionistas totalizam cerca de **284 milhões de Euros** e correspondem a uma **Taxa Interna de Rentabilidade de 7,33%** (valor nominal). Esta taxa aumenta para **7,72%** após refinanciamento

⁵⁹ Considerando uma taxa de actualização de 6%



Tribunal de Contas

Os **fundos accionistas** representam aproximadamente **14% da estrutura de financiamento** da concessão.

A estrutura accionista da concessionária é a seguinte:

(milhares de euros)

Estrutura Accionista Inicial	Capital Social	Participações
Cintra Concesiones de Infraestructuras de Transportes, S.A	32.138,86	71%
Ferrovial Agroman, S.A	3.621,28	8%
Construções Gabriel A S. Couto, S.A	1.357,98	3%
Empresa de Construções e Obras Públicas de Arnaldo de Oliveira, S.A	1.357,98	3%
Eusébios & Filhos, S.A	1.357,98	3%
Empreiteiros Casais de António Fernandes da Silva, S.A	1.357,98	3%
J. Gomes - Sociedade de Construções do Cávado, S.A	1.357,98	3%
Aurélio Martins Sobreiro & Filhos, S.A	1.357,98	3%
António Alves Quelhas, S.A	1.357,98	3%
	45.266,00	100%

O controlo desta concessão é assumido pelo grupo espanhol Cintra, SA

Estado da concessão / Ponto de situação

A concessão encontra-se na sua totalidade em plena fase de exploração, não se tendo registado qualquer atraso em relação à data contratual de entrada em serviço, conforme é possível visualizar no quadro seguinte:

Data de entrada em serviço da auto-estrada

vs

data prevista inicialmente nos termos contratuais

Concessão	Laço	Data Contratual de Entrada em Serviço	Data Efectiva de Entrada em Serviço
SCUT Algarve (Contrato de Concessão assinado em 11/5/2000)	IC4 – Lagos / Lagoa	11 ABR 2003	11 ABR 2003
	IC4 – Lagoa / Alcantarilha	11 FEV 2003	31 JAN 2003
	IC4 – Alcantarilha / Guia ¹	---	08 JUN 2000
	IP1 – Guia / V. R. S. António ¹	---	1992

¹ Lanço construído pelo Estado



Tribunal de Contas

Matriz de riscos do Estado

Pedido de Reequilíbrio Financeiro - 1

A concessionária apresentou ao Concedente, em 14 de Maio de 2003, uma **reclamação** para a reposição do equilíbrio financeiro da concessão, **no montante de 9 283 930 Euros**. As razões apontadas para este pedido foram essencialmente o deslizamento dos prazos previstos no programa de trabalhos em consequência **dos atrasos verificados na entrega dos terrenos expropriados**. A composição do pedido de reequilíbrio financeiro da concessionária é expressa no quadro seguinte

Descrição	Valor Pedido	Posição do Estado
Extracção Ilegal de Areias - A Concessionária alega que antes da entrega de parcelas necessárias à obra (por parte do Concedente), terceiros procederam à extracção de areia das mesmas, o que veio a incrementar os custos de construção.	€ 991.614	Não foi aceite pelo IEP na medida em que a materialização do evento em causa não é elegível para a classe de risco alocada ao Concedente.
Fundações do Viaduto sobre o Rio Arade - A Concessionária reclama que as fundações da ponte sobre o Rio Arade que foram efectuadas, diferem das originalmente previstas (subjacentes ao preço de proposta), devido a só ter tido conhecimento adequado da composição dos solos em fase pós contratual.	€ 2.199.699	Não foi aceite pelo IEP pois, o aludido evento, insere-se indubitavelmente no risco de construção tomado pela parte privada nos termos contratuais.
Ligação a Portimão - A Concessionária reclama compensação de custos incrementais de construção, decorrentes de atraso na entrega de parcelas.	€ 4.100.399	O Concedente não rejeitou este evento na sua vertente qualitativa, na medida em que foram identificadas algumas parcelas de terreno que efectivamente foram disponibilizados com atraso face às datas exigidas contratualmente. Não assumiu contudo as consequências quantitativas relevadas pela Concessionária uma vez que não colhem todos os factos alegados e a quantificação necessita de revisão.
Ligação a Lagos - A Concessionária alega que o facto de a aprovação ambiental do traçado da Ligação a Lagos ter ocorrido somente após submissão de um segundo Estudo de Impacte Ambiental causou prejuízos na construção que deverão ser compensados pelo Concedente.	€ 1.635.946	O Concedente rejeitou a reclamação, sendo seu entender que esta tipologia de risco ambiental recai sobre a parte privada
Ligação a Mexilhoeira - A Concessionária reclama compensação de custos incrementais de construção, decorrentes de atraso na entrega de parcelas	€ 297.184	O Concedente reconheceu que algumas parcelas de terreno efectivamente foram disponibilizadas com atraso face às datas exigidas contratualmente. Não assumiu contudo, as consequências quantitativas relevadas pela Concessionária.
Lanço Lagoa / Alcantarilha - Aditamento ao Processo de Expropriações - A Concessionária reclama compensação de custos incrementais de construção, decorrentes de atraso na entrega de parcelas	€ 59.088	O Concedente reconheceu que algumas parcelas de terreno efectivamente foram disponibilizadas com atraso face às datas exigidas contratualmente. Não assumiu, contudo, as consequências quantitativas relevadas pela Concessionária.
	€ 9.283.930	



Tribunal de Contas

A posição do Estado foi apenas a de reconhecer parcialmente os encargos relativos a **parcelas de terreno** que foram **disponibilizadas com atraso** face às datas previstas contratualmente. Neste sentido, a compensação proposta pelo Concedente (ainda em validação) considera apenas os seguintes montantes:

Itens do Pedido EUROSCUT	Valor (€)	Compensação proposta (€)
Ligação a Portimão	4.100.399	2.963.933
Ligação a Lagos	1.635.946	0
Ligação a Mexilhoira	297.184	234.775
Fundações do Viaduto sobre o Rio Arade	2.199.699	0
Extracções de Areia	991.614	0
Aditamento às expropriações Lagoa / Alcantarilha	59.088	46.680
TOTAIS (€)	9.283.930	3.245.388

A **compensação proposta pelo Concedente reduz em cerca de 6 milhões de Euros** o valor reclamado pela concessionária. Contudo, o processo encontra-se ainda pendente de negociação.

Outras situações de risco potencial para o Estado

A EP-EPE não perspectiva mais nenhuma situação que possa a vir ser invocada para efeitos de reequilíbrio financeiro da concessão a não ser a introdução de uma **eventual alteração legislativa de carácter específico** que afecte directamente a concessão, como é o caso da introdução de portagens reais.

Implicações financeiras da concessão para o Estado

Os encargos do Estados com esta concessão são os seguintes:

Milhões de Euros

Concessão Scut Algarve	
Pagamentos Contratualizados VAL 6%	650 ⁶⁰
Expropriações	22,9
Reequilíbrios Financeiros	9,28 (pedido em negociação com contraproposta de 3,2 do Estado)
Riscos	Introdução de portagens
Factos Geradores "Claim"	Atrasos nos processos de expropriações

O **valor actual líquido dos pagamentos contratualizados**⁶¹ ascende a cerca de **650 milhões de Euros**, enquanto os **encargos com expropriações** representam **quase 23 milhões de Euros (valores até Abril de 2005)**.

No que respeita aos processos de reequilíbrio financeiro, apesar da concessionária reclamar um montante de **9,3 milhões de Euros**, a **compensação proposta pelo Estado é de apenas 3,2 milhões de Euros**.

Não considerando os encargos futuros com o alargamento das vias, o **encargo do Estado** com esta concessão, em termos de valor actual, **não deverá ultrapassar os 700 milhões de Euros**.

⁶⁰ Valor actualizado, com IVA.

⁶¹ Considerando uma taxa de actualização de 6%



Tribunal de Contas

Os encargos já pagos pelo Estado à Concessionária dizem essencialmente respeito a **rendas administrativas relativas ao Período Inicial da Concessão**.

Pagamentos contratualizados (milhares de Euros)	
2000 -	113,47
2001 -	581,22
2002 -	2 390,87
2003 -	3 864,81
2004 -	25 033,39
2005 -	33 440,50

A responsabilidade pelo **pagamento daqueles encargos é da EP-EPE**, com base em **transferências do Orçamento de Estado**.

Relativamente aos valores ainda não pagos pelo Estado com referência a 31 de Dezembro de 2004, a concessionária aponta a existência de uma factura (de 2002) de 262 699 Euros relativa a "Sondagens arqueológicas".

5.2.4. Concessão SCUT – Interior Norte

Caracterização física

A presente concessão SCUT caracteriza-se conforme se segue, abrangendo:

a) A concepção, projecto e construção, financiamento, conservação e exploração, em regime de portagem SCUT, dos seguintes lanços de auto-estrada:

- 1-IP3 Nó do IP5 – Castro D’Aire Sul;
- 2- IP3 Castro D’Aire Norte - Reconcos;
- 3-IP3 Régua – Vila Real;
- 4-IP3 Vila Real – Vila Pouca de Aguiar;
- 5-IP3 Vila Pouca de Aguiar – Chaves (fronteira).

b) A conservação e exploração, em regime de portagem SCUT, os seguintes lanços de auto-estrada:

- 1-IP3 Castro D’Aire Sul – Castro D’Aire Norte;
- 2-IP3 Reconcos – Régua.

O contrato de concessão foi adjudicado em 30 de Dezembro de 2000 à empresa NORSCUT. A concessão integra uma extensão total de 154,9 Km, compreendendo 116,3 km de construção nova e 38,6 Km de construção já existente.



Tribunal de Contas

Caracterização financeira

Do ponto de vista financeiro, a concessão caracteriza-se conforme o quadro seguinte:

Preços correntes, sem IVA, milhares de euros	Scut Interior Norte
Investimento Global	
Custos de empreitada	488.400
Custos de operações e manutenção	337.581
Custos de Capital	
Custos financeiros (1)	676.071
Remunerações accionistas (2)	325.919
Custos da concessão para o Estado	
Valor dos pagamentos contratualizados (3)	.933.621
Valor actual líquido dos pagamentos do Estado (4)	.068.252
Estrutura de Financiamento (5)	
Capitais Próprios	76.7
Capitais Alheios	649.6
Outras	0

(1) Juros e comissões pagos no âmbito dos empréstimos bancários (incluindo BEI) e/ou obrigacionistas (capitais alheios) obtidos

(2) Juros e dividendos pagos a accionistas (capitais próprios)

(3) Preços correntes s/ IVA

(4) Valores actualizados a 6,08%

(5) Fontes de Financiamento: Em capitais Próprios, considerou-se o Capital Social e as Prestações Acessórias; Em Capitais Alheios, considerou-se o Term Loan Facility e o EIB Facility

O consórcio à qual foi atribuída a concessão apresentava a seguinte estrutura accionista:

Estrutura Accionista Inicial	(milhares de euros)	
	Capital Social	Participações
Eiffage, S.A	22.500,00	45%
Contacto - Sociedade de Construções, S.A	12.500,00	25%
CDC Projects, S.A	7.500,00	15%
Egis Projects, S.A	5.000,00	10%
SEOP - Sociedade de Empreitadas de Obras Oúblicas, S.A	2.000,00	4%
Solusel - Sociedade Lusitana de Obras e Empreitadas	500,00	1%
	50.000,00	100%

Estado da concessão/ponto de situação

O ponto de situação fornecido pelo EP-EPE relativamente a esta concessão é o seguinte:

- **IP3 – IP5 / Arcas:** Traçado aprovado dentro de um dos corredores previstos na proposta, RECAPE aprovado, não se registando atrasos de relevo nos processos ambientais. Conclusão prevista para Junho de 2005.
- **IP3 – Arcas / Castro Daire Sul** O lanço foi concluído já pela concessionária com a construção do designado Nó de Arcas, porque o Estado tinha em construção cerca de 3,5km ainda pertencentes ao lanço seguinte. Este nó foi concluído em Junho de 2004.
- **IP3 – Castro Daire Sul / Castro Daire Norte:** Construído pela EP, encontra-se em exploração desde AGO 2002.
- **IP3 - Castro Daire Norte / Reconcos:** Construído pela concessionária, entrou em exploração a 1 de Dezembro de 2003. O seu traçado desenvolve-se dentro do corredor previsto na proposta.
- **IP3 - Reconcos / Régua:** Construído pela EP, encontra-se em exploração desde 1998.
- **IP3 - Régua / Vila Real:** Construído pela concessionária, entrou em exploração a 28 de Novembro de 2004. O seu traçado desenvolve-se dentro do corredor previsto na proposta.

Este lanço sofreu alguns atrasos, alguns imputáveis ao Concedente, nomeadamente no processo expropriativo e avaliação ambiental.



Tribunal de Contas

- **IP3 – Vila Real / Vila Pouca de Aguiar:** Após significativos atrasos, na sua maioria imputáveis ao Concedente, todo o lanço obteve já aprovação ambiental em todas as fases (RECAPE aprovados). O traçado aprovado desenvolve-se, maioritariamente, fora do corredor previsto na proposta. Encontrando-se em construção, a sua conclusão ocorrerá de forma progressiva, previsivelmente entre o segundo semestre de 2005 e o primeiro de 2007.
- **IP3 – Vila Pouca de Aguiar / Chaves (fronteira):** Com uma história comum ao lanço anterior, sofreu igualmente alguns atrasos iniciais, mas tem já a sua avaliação ambiental concluída (RECAPE aprovados). Também o seu traçado se desenvolve fora do corredor previsto na proposta, se bem que apenas parcialmente. Actualmente em construção, prevê-se a sua conclusão, progressiva, ao longo do ano de 2006.

Data de entrada em serviço da auto-estrada vs data prevista inicialmente nos termos contratuais.

Concessão	Lanço	Data de Entrada em Serviço	Data Prevista no Contrato
Scut Interior Norte	IP3 - Nó do IP5 – Castro Daire Sul	Junho 2005	Março de 2005
	IP3 - Variante de Castro Daire (1)	3.º Trimestre de 2002	-
	IP3 - Castro Daire Norte - Reconcos	1.11.2003	Março de 2003
	IP3 - Reconcos – Régua (1)	1998	-
	IP3 - Régua - Vila Real (IP4)	28.11.2004	Dezembro de 2003
	IP3 – Vila Real - Vila Pouca de Aguiar	2.Trimestre de 2007*	Junho de 2005
	IP3 - Vila P. Aguiar - Chaves	4.º Trimestre de 2006*	Junho de 2005

(1) Construído pelo Estado

Alguns lanços desta concessão registam significativos atrasos em relação à data de entrada em serviço prevista no contrato, conforme evidencia o quadro supra.

Matriz de riscos do Estado

A concessionária NORSCUT apresentou dois pedidos de reposição de equilíbrio financeiro da concessão:

- ❑ Um pedido de reequilíbrio, entregue em 5 de Março de 2004, respeitante a uma **decisão unilateral do Estado de alteração do traçado (por razões ambientais)**, nos troços D+E, com custos adicionais de obra, receitas cessantes, e custos decorrentes do atraso, no montante total de **275,8 milhões de Euros, a preços constantes de 2003;**
- ❑ Um segundo pedido de reequilíbrio, entregue em 21 de Maio de 2004, por custos associados a **atrasos nas expropriações do troço C** (cuja realização cabe ao Estado) no montante total de **57,3 milhões de euros, a preços correntes.**

As situações referenciadas pela EP-EPE com impacto no equilíbrio financeiro da concessão são as seguintes:

- **IP3 – Castro Daire Sul / Castro Daire Norte:** Registam-se atrasos na conclusão deste lanço e na libertação dos terrenos necessários à construção do Nó de Arcas.
- **IP3 - Castro Daire Norte / Reconcos:** Verificaram-se igualmente atrasos nas expropriações
- **IP3 - Régua / Vila Real:** Este lanço registou também significativos atrasos nas expropriações.

O troço inicial, com sensivelmente 3 km, teve de ser submetido a procedimento de avaliação de impacte ambiental, contrariamente ao inicialmente previsto, uma vez que o traçado era dado como integralmente aprovado, o que acabou por conduzir a um atraso no desenvolvimento desse troço.



Tribunal de Contas

Este evento conduziu ao referido pedido de reequilíbrio financeiro, cujo **montante reclamado excede os 57 milhões de Euros**.

- **IP3 – Vila Real / Vila Pouca de Aguiar e IP3 – Vila Pouca de Aguiar / Chaves (fronteira):** Os dois lanços foram submetidos conjuntamente a avaliação ambiental, a qual concluiu com a aprovação de um traçado parcialmente fora do corredor previsto da proposta.

Tendo em vista minimizar os encargos do Estado com a solução inicialmente aprovada pelo Ambiente, o Concedente promoveu, **por sua iniciativa, um segundo procedimento de avaliação de impacto ambiental que veio a abranger grande parte do traçado fora do corredor da proposta.**

Esta situação conduziu a um atraso considerável do projecto, mas permitiu, segundo a EP, a adopção de uma solução economicamente mais favorável.

Apesar da adopção da referida “solução economicamente mais vantajosa”, o pedido de reposição do equilíbrio financeiro relativo a este evento ascende a quase 276 milhões de Euros: Estes dois processos de pedido de reequilíbrio financeiro encontram-se em negociações com a concessionária. Caso não haja entendimento entre as partes quanto à validação dos referidos encargos, os processos serão objecto de arbitragem.

Outras situações potencialmente geradoras de REF

Segundo a EP-EPE existem ainda outras situações que podem gerar encargos adicionais de reequilíbrio financeiro para o Estado, a saber:

- **IP3 – IP5 / Castro Daire Sul:** A Câmara Municipal de Viseu pretende uma ligação do IP3 à sede do município, de cerca de 1,5 km, com execução de um perfil 2x2 vias, em vez das 1x2 vias previstas no projecto. A realização destes trabalhos poderá gerar um pedido de reposição do equilíbrio financeiro, da ordem dos 1,2 milhões de Euros.
- **IP3 - Reconcos / Régua:** A concessionária tem feito referência a algumas degradações observadas no pavimento que, na sua opinião, deveriam ainda ser reparadas pelo empreiteiro ao abrigo da garantia de obra.
- **IP3 – Vila Pouca de Aguiar / Chaves (fronteira):** A Câmara Municipal de Chaves pretende a construção de um nó adicional, que permita o acesso directo a partir do IP3 a uma zona industrial, prevista para a zona Norte da Cidade.

O processo de reposição do equilíbrio financeiro da concessão poderá envolver, segundo a EP, um montante de cerca de 1,7 milhões de Euros.



Tribunal de Contas

Implicações financeiras da concessão para o Estado

São os seguintes encargos do Estado com a presente concessão:

Milhões de Euros

Concessão Scut Interior Norte	
Pagamentos Contratualizados VAL 6%	1260 ⁶²
Expropriações	47,4
Recquilíbrios Financeiros	(1) 275,8 (em negociação) (2) 57,3 Milhões de Euros (em negociação)
Riscos => REF	Alargamento vias (pedido CMV) ligação IP3 à sede da CMV /alterações projecto Degradações do lanço Reconcos / Rijua Construção Nó adicional - acesso directo a partir do IP3 (pedido da CMC)
Factos Geradores "Claims"	(1) Alteração do traçado nos Troços D+E (modificação unilateral) Aprovação de um traçados fora do corredor => 2º Pº AIA => solução economicamente mais favorável
Outros encargos	(2) Atrasos nas expropriações Troço C Conclusão Lanço Castro Daire Sul - Norte

O valor actual dos pagamentos do Estado ascende, assim, a cerca 1260 milhões de Euros.

Os encargos do Estado com os processos expropriativos, estimados pela EP-EPE, atingem 47,4 milhões de Euros.

Os montantes reclamados pela concessionária, a título de reposição do equilíbrio financeiro da concessão, ascendem a cerca de 330 milhões de Euros.

⁶² Valor actualizado, com IVA.

Face a este contexto, os encargos do Estado com esta concessão podem certamente ultrapassar, em termos de valor actual, os 1500 milhões de Euros.

5.2.5. Concessão SCUT Beiras Litoral e Alta

Caracterização física

A concessão em apreço tem como objecto:

- a) A concepção, projecto, construção ou duplicação do número de vias, financiamento, conservação e exploração, em regime de portagem SCUT, dos seguintes lanços de auto-estrada, identificados como:
 1. IP5 Nó do IC2 – Viseu;
 2. IP5 Viseu – Mangualde;
 3. IP5 Mangualde – Guarda;
 4. IP5 Guarda – Vilar Formoso.
 - 5.
- b) Conservação e exploração, em regime de portagem SCUT, do lanço de auto-estrada, identificado como:
 1. IP5 Albergaria (IP1) – Nó do IC2.

A presente concessão foi adjudicada e 29 de Abril de 2001 à empresa LUSOS CUT BLA, SA. O projecto integra uma extensão total de 166,8 Km de concessão, correspondendo 161,8 Km a construção nova e apenas 5 Km a construção já existente.



Tribunal de Contas

Caracterização financeira

Em termos financeiros, a concessão ora em apreço apresenta a seguinte caracterização:

Preços correntes, sem IVA, milhares de euros	Scut Beiras Litoral e Alta
Investimento Global	
Custos de empreitada	701.500
Custos de operações e manutenção	518.241
Custos de Capital	
Custos financeiros (1)	894.111
Remunerações accionistas (2)	474.597
Custos da concessão para o Estado	
Valor dos pagamentos contratualizados (3)	2.918.758
Valor actual líquido dos pagamentos do Estado (4)	1.519.805
Estrutura de Financiamento (5)	
Capitais Próprios	102
Capitais Alheios	905
Outras	0

(1) Juros e comissões pagos no âmbito dos empréstimos bancários (incluindo BEI) e/ou obrigacionistas (capitais alheios) obtidos

(2) Juros e dividendos pagos a accionistas (capitais próprios)

(3) Preços correntes s/ IVA

(4) Valores actualizados a 6,08%

(5) Fontes de Financiamento: Em capitais Próprios, considerou-se o Capital Social e as Prestações Acessórias; Em Capitais Alheios, considerou-se o Term Loan Facility e o EIB Facility

Os **custos de construção** ascendem, nos termos do Caso Base, a **mais de 700 milhões de Euros**. O **valor actual líquido dos pagamentos do Estado** atinge cerca de **1520 milhões de Euros**, o que representa **mais do dobro do custo de empreitada**.

As **remunerações accionistas** atingem **quinhentos milhões de Euros** e correspondem a uma **rendibilidade de cerca de 13%**, uma remuneração considerada elevada para o “mercado das SCUT”.

Os **fundos accionistas** representam apenas cerca de **10% da estrutura de financiamento da concessão**.

A estrutura accionista (inicial) da concessão é a seguinte:

(milhares de euros)		
Estrutura Accionista Inicial Scut Beiras Litoral Alta	Capital Social	Participações
Mota & Companhia, S.A.	9.465,60	18,56%
Bento Pedroso, S.A	7.257,30	14,23%
Engil, S.A	7.257,30	14,23%
OPCA, S.A	6.313,80	12,38%
Banco Espírito Santo, S.A	5.100,00	10,00%
Banco Mello, S.A	3.825,00	7,50%
Sociedade de Construção H. Hagen, S.A	1.683,00	3,30%
Alberto Martins de Mesquita & Filhos, Lda	1.683,00	3,30%
Empresa de Construções Amândio Carvalho, S.A	1.683,00	3,30%
Jaime Ribeiro & Filhos, S.A	1.683,00	3,30%
Monte & Monte, S.A	1.683,00	3,30%
Rosas Construtores, Lda	1.683,00	3,30%
Sociedade Empreitadas Adriano, Lda	1.683,00	3,30%
	51.000,00	100%

A empresa Mota & Companhia assume a posição accionista maioritária.



Tribunal de Contas

Estado da concessão / Ponto de situação

O ponto de situação da concessão fornecido pela EP é o seguinte:

- Sublanço Albergaria (IP1) / Nó do IC2 – Em exploração como auto-estrada, desde 2001.
- Sublanços Nó do IC2 / Talhadas / Vouzela / Boa Aldeia – Em construção. Em Julho de 2003 foi dada autorização para a Concessionária iniciar os respectivos trabalhos. A data prevista para a entrada em serviço destes sublanços é Setembro de 2005.
- Sublanço Boa Aldeia / IP3 – Em Dezembro de 2004 foi dada autorização à Concessionária para iniciar os trabalhos.
- Sublanço IP3 – Faíl / Viseu – Este lanço que liga o novo IP5 com o IP3 (da Norscut) sofreu os mesmos atrasos dos do lanço anterior. Em Dezembro de 2004 a Concessionária foi autorizada a iniciar os trabalhos.
- Sublanço EN2 / Nó do Caçador – Em Março de 2005 foi dada autorização à Concessionária para iniciar os trabalhos.
- Sublanço Nó do Caçador / Mangualde – Em construção. Os trabalhos tiveram início em 2004.
- Sublanço Mangualde / Fornos de Algodres – Em construção. Em Junho de 2004 foi autorizado o início dos trabalhos.
- Sublanço Fornos de Algodres / Ratoeira Nascente – Em construção. Os trabalhos iniciaram-se no princípio de 2004.
- Sublanço Ratoeira Nascente / IP2 – Em construção. Os trabalhos iniciaram-se no princípio de 2004.

- Lanço Guarda / Vilar Formoso – Em serviço como auto-estrada. A respectiva vistoria foi realizada a 14 de Junho de 2004, tendo sido autorizada a entrada em serviço com perfil de auto-estrada a 9 de Junho.

Constata-se, assim, que **parte substancial dos sublanços** que integram esta concessão se **encontra em fase de construção**.

Data de entrada em serviço da auto-estrada vs data prevista inicialmente nos termos contratuais)⁶³.

Concessão	Lanço	Data de Entrada em Serviço	Data prevista contratualmente
SCUT Interior Norte	IP5 - Albergaria / IC2 ⁽¹⁾	2º Trimestre 2001	--
	IP5 - IC2 / Viseu	3º Trimestre 2005	3º Trimestre 2005
	IP5 - Viseu / Mangualde	2º Trimestre 2006	3º Trimestre 2005
	IP5 - Mangualde / Guarda	2º Trimestre 2006	2º Trimestre 2006
	IP5 - Guarda / Vilar Formoso	14-JUN-04 ⁽²⁾	MAI-04

¹ Lanço construído pelo Estado

² Não é a data de entrada em serviço efectivo

A data prevista para a entrada em serviço do lanço Viseu/Mangualde regista já um atraso de quase um ano em relação à data prevista contratualmente.

⁶³ Data de entrada em serviço efectivo dos lanços



Tribunal de Contas

Matriz de Riscos do Estado

Segundo a EP, o troço da A25/IP5 na zona de Viseu, entre Boa Aldeia e Mangualde, reúne condições para que a concessionária reclame o direito à reposição do equilíbrio financeiro.

De acordo com a EP, o referido troço obteve em Julho de 2002 uma Declaração de Impacte Ambiental favorável à duplicação do IP5 (a Norte de Viseu). Todavia, depois da emissão de uma DIA favorável à duplicação do IP5, verificaram-se protestos dos moradores, contestando o traçado, os quais vieram a merecer o apoio da Câmara Municipal de Viseu.

Neste contexto, a 8 de Maio de 2003, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação, veio a determinar por Despacho, o estudo de uma nova solução por Sul de Viseu.

Assim, o troço entre Boa Aldeia e o Nó do Caçador, da nova solução por Sul de Viseu (Solução 3), só veio a ter em Novembro de 2004 a respectiva DIA, já em fase de projecto de execução.

No que respeita ao troço Nó do Caçador / Mangualde, refira-se que este foi objecto de uma avaliação ambiental que decorreu de um modo mais convencional, tendo recebido o parecer relativo ao RECAPE (Relatório de Conformidade Ambiental do Projecto de Execução) no final de 2003.

De acordo com a concessionária encontram-se em processo de avaliação qualitativa e quantitativa, os impactos decorrentes de factos relativos às matérias a seguir enumeradas:

- Consequências da adopção do Novo Programa de Trabalhos (Anexo 8 ao Contrato de Concessão) decorrente de atrasos da responsabilidade do concedente na aprovação de estudos e projectos relativos aos Lotes 4, 4A e 5.1. Este Novo Programa de Trabalhos foi aprovado pelo Concedente em 16 de Junho de 2004;
- Alteração das especificações do Canal Técnico que percorre toda a concessão, face ao previsto em fase de concurso;
- Colocação de Dispositivos de Protecção de Motociclistas não previstos em fase de concurso.

Para além destas situações, atrasos previsíveis nos processos de expropriação que se encontram a decorrer, assim como a eventual aprovação do traçado pontualmente fora do corredor da proposta da concessionária, podem igualmente desencadear encargos adicionais com reequilíbrios financeiros.



Tribunal de Contas

Implicações financeiras da concessão para o Estado

São as seguintes as implicações para o Estado em termos de encargos:

Milhões de euros

Concessão Scut Beiras Litoral e Alta	
Pagamentos Contratualizados VAL 6%	1800 ⁶⁴
Expropriações	26,2
Reequilíbrios Financeiros	Claims em fase de apuramento (custos elevados)
Factos geradores "Claims":	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modificação unilateral /alterações projecto A25/IP5 <ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudo nova solução por SUL VISEU depois da DIA favorável à duplicação IP5 (atrasos na aprovação de estudos e projectos) ▪ Atrasos expropriações ▪ Dispositivos de seguranças para Motociclistas ▪ Alterações das especificações técnicas do canal técnico

O valor actual dos pagamentos contratualizados pelo Estado ascende a cerca de **1800 milhões de Euros**.

Os encargos do Estado estimados com as expropriações atingem **26,2 milhões de Euros**, segundo a EP-EPE.

Os montantes relativos aos encargos do Estado com os reequilíbrios financeiros encontram-se em fase de apuramento.

Em síntese, o encargo global do Estado com esta concessão será, muito provavelmente, em termos de valor actual, superior a **2 000 milhões de Euros**.

Os pagamentos realizados pelo Estado à Concessionária correspondem aos montantes fixos por km a pagar pelo Concedente, durante o Período Inicial da Concessão, para os Lanços já construídos à data da assinatura do Contrato de Concessão.

Detalhe dos Pagamentos Fixos do EP, E.P.E. à Lusoscut Beiras Litoral e Alta

Montantes líquidos e a liquidar pelo Concedente ao abrigo da clausula 65ª alínea 1) do Contrato de Concessão

(montantes em Euros)

Factura	Pagamento	Valor s/ IVA	Valor c/ IVA
1º e 2º Semestre 2001	30-09-2001	1.279.531,35	1.497.051,68
1º Semestre 2002	31-05-2002	1.000.569,00	1.170.665,73
2º Semestre 2002	30-09-2002	1.000.569,01	1.190.677,12
1º Semestre 2003	11-06-2003	1.039.323,64	1.236.795,13
2º Semestre 2003	03-10-2003	1.039.323,64	1.236.795,13
1º Semestre 2004	01-06-2004	1.070.163,84	1.273.494,97
2º Semestre 2004	26-06-2004	1.070.163,84	1.273.494,97
2005 (*)		2.730.859,00	3.304.339,39
2006 (*)		3.604.129,80	4.360.997,06
Totais		13.834.633,12	16.544.311,18

O Estado tem procedido ao pagamento destes montantes através do IEP - Instituto das Estradas de Portugal, agora denominado EP – Estradas de Portugal, E.P.E.. A partir de 1 de Janeiro de 2007, os valores a pagar pelo Estado à concessionária corresponderão ao valor de portagens SCUT definido contratualmente.

No que respeita aos valores em dívida, com referência à data de 31 de Dezembro de 2004, refira-se que não existiam quaisquer dívidas do Concedente (EP, E.P.E.) à concessionária, com referência àquela data.

Todavia, àquela data, esta refere que o Estado devia a quantia de 20.995.760,00 Euros, dos quais 20.958.325,00 Euros relativos aos pedidos de reembolso de IVA apresentados tempestivamente e decorrentes da sua fase de investimento, e 37.435,00 Euros relativos a IRC – Imposto a Recuperar.

⁶⁴ Valor actualizado, com IVA.



Tribunal de Contas

5.2.6. Concessão SCUT Norte Litoral

Caracterização física

A presente concessão tem como objecto:

- a) A concepção, projecto, construção, financiamento, conservação, exploração, em regime de portagem SCUT, e aumento de número de vias dos seguintes lanços de auto-estrada:
 1. IP9 Nogueira – Estorãos;
 2. IP9 Estorãos – Ponte de Lima (IP1/ A3);
 3. IC1 Viana do Castelo (IP9) – Caminha.
- b) O projecto, aumento do número de vias, conservação, exploração e financiamento em regime de portagem SCUT, dos seguintes lanços de auto-estrada:
 1. IP9 Viana do Castelo (IC1) – Nogueira;
 2. IC1 Porto – Viana do Castelo (IP9);e o complemento do Nó de Modivas.

Esta concessão foi adjudicada à empresa EUROSCUT Norte em 17 de Dezembro de 2001. A presente concessão integra uma **extensão total de 112,9 Km**, correspondendo cerca de **41,1 Km a construção nova e 71,8 Km a construção de duplicação**.

Caracterização financeira

Em termos financeiros, a presente concessão caracteriza-se da seguinte forma:

Preços correntes, sem IVA, milhares de euros	Scut Norte Litoral
Investimento Global	
Custos de empreitada	305.900
Custos de operações e manutenção	208.652
Custos de Capital	
Custos financeiros (1)	365.499
Remunerações accionistas (2)	439.369
Custos da concessão para o Estado (3)	
Valor dos pagamentos contratualizados (4)	1.380.469
Valor actual líquido dos pagamentos do Estado (5)	634.818
Estrutura de Financiamento (6)	
Capitais Próprios	100.8
Capitais Alheios	220
Outras	0

(1) Juros e comissões pagos no âmbito dos empréstimos bancários (incluindo BEI) e/ou obrigacionistas (capitais alheios) obtidos

(2) Juros e dividendos pagos a accionistas (capitais próprios)

(3) Preços correntes

(4) Preços correntes s/ IVA

(5) Valores actualizados a 6,08%

(6) Fontes de Financiamento: Em capitais Próprios, considerou-se o Capital Social e as Prestações Acessórias; Em Capitais Alheios, considerou-se o Term Loan Facility e o EIB Facility.

Os custos de empreitadas ascendem, nos termos do Caso Base, a cerca de 306 milhões de Euros. O valor actual líquido dos pagamentos do Estado é de **634,8 milhões de Euros, o que representa mais do dobro do custo da empreitada**.

As remunerações accionistas totalizam, de acordo com o Caso Base, **439, 37 milhões de Euros, o correspondente a uma rendibilidade accionista de 6,28%**.



Tribunal de Contas

Os fundos accionistas representam cerca de 31% da estrutura de financiamento (24% não considerando o auto-financiamento do projecto).

A estrutura accionista da concessionária consta do quadro seguinte:

(milhares de euros)

Estrutura Accionista Inicial	Capital Social	Participações
Cintra Concesiones de Infraestructuras de Transportes, S.A	44.870,44	71%
Ferrovial Agroman, S.A	5.055,82	8%
Construções Gabriel A S. Couto, S.A	1.895,93	3%
Empresa de Construções e Obras Públicas de Arnaldo de Oliveira, S.A	1.895,93	3%
Eusébios & Filhos, S.A	1.895,93	3%
Empreiteiros Casais de António Fernandes da Silva, S.A	1.895,93	3%
J. Gomes - Sociedade de Construções do Cávado, S.A	1.895,93	3%
Aurélio Martins Sobreiro & Filhos, S.A	1.895,93	3%
António Alves Quelhas, S.A	1.895,93	3%
	63.197,77	100%

Esta concessão é controlada pela empresa espanhola Cintra S.A

Estado da concessão/ Ponto de situação

O ponto de situação fornecido pela EP relativamente a cada lanço é o seguinte:

A27/IP9 – Lanço Nogueira/Estorãos

DIA emitida em 18-09-2002.

- ✓ **Estudo Prévio** aprovado pelo SEOP em 15-10-2002.
- ✓ **Geometria de Traçado** aprovada em 13-02-2003.
- ✓ **RECAPE** submetido em 14.04.2003, tendo merecido parecer favorável em 26.JUN.03.
- ✓ **Projecto de Execução** aprovado, sendo que o lanço encontra-se em fase de construção desde 17.07.2003.

A27/IP9 – Lanço Estorãos/Ponte de Lima

DIA emitida em 18-09-2002.

- ✓ **Estudo Prévio** aprovado pelo SEOP em 15-10-2002.
- ✓ **Geometria de Traçado (GT)** aprovada em 13-02-2003.
- ✓ **RECAPE** submetido em 14.04.2003, tendo merecido parecer favorável em 26.JUN.03.
- ✓ **Projecto de Execução** aprovado, encontrando-se o lanço em fase de construção desde 17.07.2003.

A28/IC1 – Lanço Viana do Castelo / Caminha

DIA emitida em 18-11-2002.

TROÇO SUL - Sublanço Viana do Castelo/Riba de Âncora + Ligação a Vila Praia de Âncora.

O corredor aprovado sai parcialmente do corredor do caso base concretamente na zona do Nó do Outeiro.

- ✓ **Geometria do Traçado** aprovada em 06-JUN-2003.
- ✓ **RECAPE** submetido em 12-AGO-2003, com Desconformidade em 24.NOV.03.
- ✓ **Novo RECAPE** submetido em 07.JAN.04, com Parecer Favorável condicionado em 26.FEV.04.
- ✓ **Projecto de Execução** aprovado.
- ✓ **O Sublanço e a Ligação** encontram-se em fase de construção desde 18.MAR.04.
- ✓ **Atraso estimado**, face ao Programa de Trabalhos inicial, de cerca de 1 ano.



Tribunal de Contas

TROÇO NORTE - Sublanço Riba de Âncora / Caminha

- ✓ Estudo Prévio do IC1 entre aprovado em 20-12-2002 pelo PCA.
- ✓ Geometria do Traçado aprovada em 12-JUN-2003.
- ✓ RECAPE submetido em 30.OUT.03 com Desconformidade em 11.DEZ.03.
- ✓ Novo RECAPE submetido em 15.MAR.04 com Parecer Favorável condicionado em 18.MAI.04.
- ✓ Projecto de Execução aprovado.
- ✓ O Sublanço encontra-se em fase de construção desde 16.JUN.2004.
- ✓ Atraso estimado, face ao Programa de Trabalhos inicial, de cerca de 1 ano.

Ligação a Caminha

A primeira DIA do Lanço Viana do Castelo/Caminha, na qual se encontrava integrada a Ligação a Caminha, aprovou o Estudo Prévio, mas obrigou ao estudo, pela Concessionária, de novas alternativas de traçado.

Assim e após submissão de um novo EIA da Ligação a Caminha para procedimento de AIA, foi emitida nova Declaração de Impacte Ambiental em 04.NOV.2003, favorável à Solução Alternativa 1, à qual estão associados **custos adicionais para o Estado**, uma vez que a **solução aprovada encontra-se fora do corredor da Proposta Técnica que constitui o Caso Base da Concessionária**.

A Concessionária encontra-se a desenvolver o respectivo projecto de execução, que a EP aprovou, com reparos.

O RECAPE foi submetido em 22.OUT.04 ao Instituto do Ambiente para procedimento de Pós-Avaliação Ambiental, tendo sido emitida uma declaração de desconformidade.

Novo RECAPE submetido ao IA em 22.ABR.05.

A28/IC1 – Lanço Porto / Viana do Castelo (Lanço em serviço)

Sublanço Sendim – Freixeiro

Projecto de Execução do Alargamento 2x3 vias entre a Ponte do Leça (Norte) / Freixeiro.

- ✓ DIA favorável emitida em 04-11-2002 em fase de projecto de execução.
- ✓ Projecto de Execução aprovado.
- ✓ O trecho Sendim(IP4)- Ponte do Leça deverá ser alargado pelo IEP em prazo razoável.

Data de entrada em serviço da auto-estrada vs data prevista inicialmente nos termos contratuais⁶⁵

Concessão	Lanço	Data de Entrada em Serviço	Datas previstas inicialmente no Contrato de Concessão
Scut Norte Litoral (Contrato de Concessão assinado em 17/09/2001)	IC1 - Viana do Castelo / Caminha	4º Trimestre 2005	Setembro de 2005
	IP9 - Viana do Castelo / Nogueira (1)	2001	-
	IP9 – Nogueira / Estorãos	3º Trimestre 2005	Julho de 2005
	IP9 - Estorãos / Ponte de Lima	3º Trimestre 2005	Julho de 2005
	IC1 - Porto / Viana do Castelo (1)	Serviço	

¹ Lanço construído pelo Estado

A presente concessão não apresenta atrasos relevantes face às datas previstas inicialmente no contrato de concessão.

⁶⁵ Data de entrada em serviço efectivo dos lanços.



Tribunal de Contas

Matriz de riscos do Estado

Pedido de Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão

Em 22/6/2004, foi apresentado pela concessionária ao Estado um pedido de reposição do equilíbrio financeiro da concessão.

Este pedido baseou-se fundamentalmente nos **atrasos ocorridos nos processos de aprovação ambiental relativos ao Lanço IC1/A28 Viana do Castelo-Caminha.**

De acordo com a concessionária, estes atrasos tiveram impacto negativo ao nível do programa de trabalhos contratual.

Consequentemente, houve necessidade de proceder a alterações a este programa e submetê-lo de novo à aprovação da EP. O novo programa de trabalhos só foi aprovado pela EP em Agosto de 2004.

Os efeitos do “arrastamento” deste processo implicam, segundo a concessionária, as seguintes consequências:

- ✓ Perda de receitas nos anos 2005 e 2006
- ✓ Sobrecustos em matéria de expropriações
- ✓ Sobrecustos para o empreiteiro.

A concessionária sustenta, no essencial, o pedido de REF pelo facto do Instituto do Ambiente ter solicitado **um único estudo de impacte ambiental em lugar dos dois estudos apresentados pela concessionária, de forma repartida, relativos aos troços Viana do Castelo/Riba de Âncora e Riba de Âncora/Caminha**, conforme previsto na proposta, situação esta que veio a **causar atrasos na execução do empreendimento e custos acrescidos para a empresa.**

A concessionária acrescenta, ainda, que o **traçado aprovado relativo à ligação a Caminha se situa fora do corredor da proposta (com custos de construção mais elevados), o que lhe confere o direito à reposição do equilíbrio financeiro.**

Contudo, o concedente informou a concessionária que os **atrasos resultantes do processo de aprovação ambiental não eram elegíveis para efeitos de reposição do equilíbrio financeiro** e que a **“regra de protecção de corredor” não se aplica a ligações, mas sim em lanços/ sub lanços de plena via.**

Em 13/10/2004, o Estado rejeitou parte substancial deste pedido e, consequentemente, dadas a divergências existentes quanto ao processo de afectação de responsabilidades e riscos envolvidos, a concessionária decidiu submeter, em 22/02/05, o diferendo ao tribunal Arbitral. O valor de reposição do equilíbrio financeiro corresponde a **95,48 milhões de Euros.**

O pedido de reposição do equilíbrio financeiro, no montante de **95 milhões, integra igualmente outros eventos, nomeadamente:**

- ✓ **Uma modificação unilateral da Câmara Municipal de Matosinhos relativa a uma solução técnica de construção de uma passagem superior(Lanço Porto/Viana do Castelo)**
- ✓ **Modificação unilateral relativa à finalização do Nó de Modivas (Lanço Porto/Viana do Castelo)**
- ✓ **Aprovação de um traçado parcialmente fora do corredor da proposta (Lanço Estorãos/Ponte de Lima)**



Tribunal de Contas

Com efeito, o **montante de 95 milhões é superior ao custo efectivo reclamado pela concessionária** por cada evento, uma vez que esta verba resulta de uma reposição efectuada com base no **modelo financeiro – Caso Base** – que integra, também, um **conjunto de margens** decorrentes do cumprimento dos **critérios chave de REF, nomeadamente rácios de cobertura do serviço da dívida e da vida do empréstimo e taxa interna de rendibilidade accionista.**

Outras situações potencialmente geradoras de REF

Para além dos eventos referenciados, detectou-se, também, na zona de Castro do Vieito, Perre e Viana do Castelo, património arqueológico, cujo impacto no equilíbrio da concessão ainda não está quantificado, pelo que poderá potenciar custos adicionais de reequilíbrio financeiro para o Estado. Finalmente, a EP considera que a introdução de portagens reais nesta concessão poderá também potenciar os encargos do Estado com os processos de Reequilíbrio Financeiro

Implicações financeiras da concessão para o Estado

Em termos financeiros, são as seguintes as implicações para o Estado concedente:

Milhões de euros

Concessão Scut Norte Litoral	
Pagamentos Contratualizados VAL 6%	750 ⁶⁶
Expropriações	- (encargos da concessionária)
Reequilíbrios Financeiros	95,48 (processo em T.A)
Outras situações (riscos)	Eventos de arqueologia Introdução portagens reais
Factos geradores "Claims"	Atrasos dos processos de aprovação ambiental - Lanço IC1/A28 - Lanço Viana /Caminha - IA exigiu um único EIA ao invés de dois Traçado aprovado fora do corredor

⁶⁶ Valor actualizado, com IVA.



Tribunal de Contas

O valor actual dos pagamentos do Estado (portagens SCUT e rendas fixas) ascende a cerca de 750 milhões de Euros.

Os encargos com expropriações são, na presente concessão, da responsabilidade da concessionária.

Os encargos reclamados pela concessionária, ao abrigo da “reposição do equilíbrio financeiro”, ascendem a cerca de 95 milhões de Euros.

O encargo global do Estado com esta concessão, em termos de valor actual, poderá, muito provavelmente, ultrapassar os 800 milhões de Euros.

Relativamente aos valores pagos pelo Estado à concessionária, os mesmos constam do quadro seguinte:

Pagamentos contratualizados (milhares de Euros)	
2002 -	2 200,21
2003 -	1 892,30
2004 -	1 948,32
2005 -	4 497,21

Estes encargos foram pagos pela EP-EPE, com base em transferências do Orçamento de Estado.

Com excepção dos reembolsos respeitantes a IVA no valor de 22 021 524,44 Euros, a concessionária não refere quaisquer valores em dívida pelo Estado, com referência a 31/12/04.

5.2.7. Concessão SCUT – Grande Porto Caracterização física

O objecto da presente concessão compreende:

a) A concepção, projecto, construção, aumento do número de vias, financiamento, conservação e exploração dos lanços de auto-estrada e conjuntos viários associados identificados como:

1. IP4 Sendim – Águas Santas;
2. VRI Nó do Aeroporto (IC24) – IP4;
3. IC24 Alfena – Nó da Ermida (IC25);
4. IC25 Nó da Ermida (IC24) – Paços de Ferreira;
5. IC25 Nó da EN 106- Nó do IP9;
6. EN 207 Nó do IP9 – Felgueiras (EN 101).

b) A concepção, projecto, duplicação e aumento do número de vias, financiamento, conservação e exploração do lanço de auto-estradas e conjuntos viários associados, identificados como:

1. IC25 Paços de Ferreira – Nó da EN 106.

c) A conservação, exploração, financiamento e aumento do número de vias, dos lanços de auto-estradas e conjuntos viários associados, identificados como:

1. IP4 Nó de Sendim;
2. IC24 Freixieiro- Aeroporto;
3. IC24 Aeroporto – Nó da Maia (IP1);
4. IC24 Nó da Maia (IP1) – Alfena.

Esta concessão, contrariamente a outras, integra no seu objecto o aumento do número de vias em todos os lanços de auto-estrada, não havendo, assim, no futuro, necessidade de renegociar tarifas ou bandas de portagens SCUT, conforme previsto noutros contratos SCUT. Foi adjudicada ao consórcio LUSOS CUT – Grande Porto, SA.



Tribunal de Contas

Caracterização financeira

A SCUT do Grande Porto caracteriza-se financeiramente da seguinte forma:

	Scut Grande Porto
Preços correntes, sem IVA, milhares de euros	
Investimento Global	
Custos de empreitada	545.300
Custos de operações e manutenção	328.627
Custos de Capital (1)	
Custos financeiros (2)	639.965
Remunerações accionistas (3)	353.250
Custos da concessão para o Estado	
Valor dos pagamentos contratualizados (3)	2.214.462
Valor actual líquido dos pagamentos do Estado (4)	1.060.24
Estrutura de Financiamento (5)	
Capitais Próprios	111.8
Capitais Alheios	658
Outras	0

(1) Valores retirados do Caso Base (antes da Redução do Objecto da concessão)

(2) Juros e comissões pagos no âmbito dos empréstimos bancários (incluindo BEI) e/ou obrigacionistas (capitais alheios) obtidos

(3) Juros e dividendos pagos a accionistas (capitais próprios)

(4) Preços correntes s/ IVA

(5) Valores actualizados a 6,08%

(6) Fontes de Financiamento: Em capitais Próprios, considerou-se o Capital Social e as Prestações Acessórias; Em Capitais Alheios, considerou-se o Term Loan Facility e o EIB Facility

De acordo com o Caso Base inicial, os **custos de empreitada ascendiam a cerca de 544,3 milhões de Euros**, totalizando o **valor actual dos pagamentos do Estado 1 060 milhões de euros**, ou seja, **aproximadamente o dobro**.

As **remunerações accionistas totalizam 353 250 milhões de Euros**, o que corresponde uma **taxa de rentabilidade accionista de 11,39%**.

Os **fundos accionistas representam quase 15%** da estrutura de financiamento da concessão (10% não considerando o auto-financiamento)

Estrutura accionista inicial da concessionária é a que se apresenta no quadro seguinte:

	(milhares de euros)	
Estrutura Accionista Inicial	Capital Social	Participações
Mota & Companhia, S.A.	6.922.880,00	18,56%
Bento Pedroso, S.A	5.307.790,00	14,23%
Engil, S.A	5.307.790,00	14,23%
OPCA, S.A	4.617.740,00	12,38%
Banco Espírito Santo, S.A	3.730.000,00	10,00%
Banco Mello, S.A	2.797.500,00	7,50%
Sociedade de Construção H. Hagen, S.A	1.230.900,00	3,30%
Alberto Martins de Mesquita & Filhos, Lda	1.230.900,00	3,30%
Empresa de Construções Amândio Carvalho, S.A	1.230.900,00	3,30%
Jaime Ribeiro & Filhos, S.A	1.230.900,00	3,30%
Monte & Monte, S.A	1.230.900,00	3,30%
Rosas Construtores, Lda	1.230.900,00	3,30%
Sociedade Empreitadas Adriano, Lda	1.230.900,00	3,30%
	37.300.000,0	100%
	0	

A empresa Mota & Companhia detém também a posição accionista maioritária nesta concessão



Tribunal de Contas

Estado da concessão / ponto de situação

O ponto de situação fornecido pela EP-EPE, relativamente à situação dos lanços da concessão é o seguinte:

A4/IP4 – Lanço Sendim / Águas Santas

Lote 1 – Sublanço Sendim/Via Norte

- ✓ DIA favorável em 12.JAN.04
- ✓ Estudo Prévio aprovado em 27.ABR.04, com reparos transmitidos à Concessionária em 02.ABR.04.
- ✓ RECAPE aprovado condicionado 01.MAR.05.
- ✓ A Concessionária entregou ao Instituto do Ambiente os elementos adicionais solicitados no RECAPE, os quais permitiram a entrada em obra.
- ✓ Em análise pela EP, as peças do Projecto de Execução que suportam o início de construção, a qual foi autorizada em 09.MAI.05.

Lote 2 – Sublanço Via Norte/Águas Santas

- ✓ DIA favorável em 12.JAN.04
- ✓ Geometria de Traçado aprovada em 27.ABR.04, com reparos transmitidos à Concessionária em 02.ABR.04.
- ✓ RECAPE aprovado condicionado em 01.MAR.05.
- ✓ A Concessionária entregou ao Instituto do Ambiente os elementos adicionais solicitados no RECAPE, os quais permitiram a entrada em obra.
- ✓ Em análise pela EP, as peças do Projecto de Execução que suportam o início de construção, a qual foi autorizada em 18.MAI.05.

Lote 3 – Lanço Nó do Aeroporto/Nó de Custóias (IP4)

- ✓ DIA favorável em 12.JAN.04
- ✓ Estudo Prévio aprovado em 27.ABR.04, com reparos transmitidos à Concessionária em 02.ABR.04.
- ✓ RECAPE aprovado em 01.MAR.05, com condições.
- ✓ A Concessionária entregou ao Instituto do Ambiente os elementos adicionais solicitados no RECAPE, os quais permitiram a entrada em obra.
- ✓ Projecto de Execução aprovado.
- ✓ Em fase de construção desde 02.MAI.05.
- ✓ Lote 4 – A41/IC24 – Lanço Alfena/Nó da Ermida (IC25)
- ✓ Geometria do Traçado aprovada em 31-03-2003, embora com algumas condições.
- ✓ RIAMM – Relatório de Impactes e Medidas de Minimização apresentado ao IA em 11.SET.03, para procedimento de AIA.
- ✓ Projecto de Execução aprovado.
- ✓ Em fase de construção desde 21.JAN.04.



Tribunal de Contas

Lote 5–A42/IC25–Lanço Nó da Ermida (IC24)/Paços de Ferreira

- ✓ Geometria do Traçado aprovada em 12-JUN-2003, embora com algumas condições.
- ✓ RIAMM – Relatório de Impactes e Medidas de Minimização apresentado ao IA em 08.SET.03, para procedimento de AIA.
- ✓ Projecto de Execução aprovado.
- ✓ Em fase de construção desde 21.JAN.04.

Lotes 6, 7 e 8

EIA dos três lotes submetido em 03.ABR.03 para procedimento de AIA, tendo sido declarada a sua desconformidade.

O novo EIA dos três lotes submetido a procedimento de avaliação teve também um parecer de desconformidade.

Após estas duas desconformidades, a Concessionária, e de acordo com o IA, decidiu desenvolver e submeter a avaliação EIA separados para estes lotes.

O EIA do Lote 6 - A42/IC25 – Lanço Paços de Ferreira/Nó da EN 106 foi entregue para procedimento de AIA em 07.ABR.04. DIA favorável em 19.OUT.2004.

- ✓ Projecto de Execução aprovado.
- ✓ Em fase de construção (duplicação da actual Variante à EN 207 em cerca de 3.8 Km) desde 02.DEZ.2004.

O EIA do Lote 7 - A42/IC25 – Lanço Nó da EN 106/Nó do IP9(Lousada) foi entregue para procedimento de AIA em 12-12-2003. DIA favorável em 03.AGO.2004.

- ✓ Estudo Prévio e Geometria de Traçado aprovados pela EP.
- ✓ RECAPE submetido ao IA em 09.MAI.05, aguarda desenvolvimento do processo de Pós-Avaliação Ambiental.

O EIA do Lote 8 - A42/IC25 – Lanço Nó do IP9 (Longra)/Felgueiras foi entregue para procedimento de AIA em 02.JAN.04. DIA desfavorável em 27.JAN.2005.

Lote 9 – A41/IC24 – Lanço Freixeiro/Alfena (Lanço em serviço) – Alargamento 2x3 vias.

- ✓ Geometria de Traçado aprovada em 12-JUN-2003.
- ✓ EIA submetido para Avaliação Ambiental em 12-12-2003, e com DIA favorável em 24.SET.04.
- ✓ Projecto de Execução aprovado.

Em fase de construção (alargamento) desde 27.OUT.2004.



Tribunal de Contas

*Data prevista
de entrada em serviço da auto-estrada
nos termos contratuais*

Concessão	Laço	Datas previstas de Entrada em Serviço
SCUT Grande Porto (Contrato de Concessão assinado em 16/09/2002)	IP4 - Sendim / Águas Santas	1º Trimestre 2006
	VRI - Nó do Aeroporto (IC24) - IP4	1º Trimestre 2006
	IC24, Alfena - Nó da Ermida (IC25)	1º Trimestre 2006
	IC25, Nó da Ermida (IC24) - Paços de Ferreira	4º Trimestre 2005
	IC25, Nó da EN 106 - Nó do IP9	3º Trimestre 2006
	EN 207, Nó do IP9 - Felgueiras (EN 101)	3º Trimestre 2006
	IC25, Paços de Ferreira - Nó da EN 106	1º Trimestre 2006
	IP4, Nó de Sendim	1º Trimestre 2006
	IC24, Freixieiro - Aeroporto	3º Trimestre 2006
	IC24, Aeroporto - Nó da Maia (IP1)	3º Trimestre 2006
	IC24, Nó da Maia (IP1) - Alfena	3º Trimestre 2006

Matriz de riscos do Estado

No decurso da celebração do contrato de concessão com a concessionária, a 16 de Setembro de 2002, o Concedente informou esta da possibilidade de, por razões ambientais, a Concessão sofrer uma redução, no todo ou em parte, dos Sublaços Lousada IP9/EN 207 (4,9 km) e/ou EN 207/EN 207 – IP9 Norte (3,8 Km) e/ou EN 207 – IP9 Norte/Variante EN 101 (1,8 Km).

A 8 de Fevereiro de 2004, o Concedente notificou a concessionária da sua intenção de reduzir o objecto da Concessão, tendo-se iniciado o respectivo processo de negociação. A 16 de Julho de 2004, foi alcançado um entendimento entre o Concedente e a Lusoscut em relação aos termos e consequências da redução do objecto da Concessão.

O processo de redução do objecto da concessão conduziu, na prática, à imposição de um traçado coincidente com o do IP9 da Concessão Norte-Aenor.

O processo de redução envolveu, assim, a alteração das bandas e tarifas tendo em conta o novo Caso Base, que implica um menor investimento.

De acordo com a concessionária, encontram-se em processo de avaliação qualitativa e quantitativa, os impactos decorrentes dos seguintes factos:

- ✓ Alteração das especificações do Canal Técnico que percorre toda a concessão, face ao previsto em fase de concurso;
- ✓ Colocação de Dispositivos de Protecção de Motociclistas não previstos em fase de concurso;
- ✓ Consequências da adopção de Novos Programas de Trabalhos (Anexo 8 ao Contrato de Concessão) decorrentes de atrasos na aprovação de estudos e projectos.
- ✓ Viaduto de Água Longa – alterações ao projecto por determinação do Concedente;
- ✓ Consequências da possibilidade de introdução - por determinação do Concedente - de um novo Nó na Concessão – Nó do Lombelho67; (pedido da CMV)
- ✓ Consequências da alteração de traçados e de configurações de Nós de Ligação, nomeadamente, o traçado fora do corredor estipulado para o Nó da Via Norte e a passagem superior da Via Interior de Ligação ao Porto de Leixões, por determinação do Concedente.

⁶⁷ A concessionária estima que a introdução deste Nó poderá originar sobrecustos da ordem dose 5,5 milhões de Euros



Tribunal de Contas

Parte substancial dos potenciais encargos do Estado com o reequilíbrio financeiro desta concessão resulta das especificidades do processo de avaliação ambiental, nomeadamente, a imposição de um corredor coincidente com a A11/IP9.

Por outro lado, acresce igualmente a complexidade do processo expropriativo naquela zona metropolitana do Porto, uma vez que os realojamentos previstos podem originar sobrecustos decorrentes do atraso na disponibilização de algumas parcelas.

Implicações financeiras da concessão para o Estado

Para o Estado, as consequências financeiras derivadas desta concessão são as que se resumem no quadro seguinte:

Concessão Scut Grande Porto		Milhões de euros
Pagamentos Contratualizados VAL 6%	1260 ⁶⁸	
Expropriações	124,3	
Reequilíbrios Financeiros	<i>Claims</i> em fase de apuramento	
Factos geradores "Claims"	<ul style="list-style-type: none"> - Introdução de um novo Nó - Alteração de traçados e de configuração de Nós de ligação - Alteração ao Projecto / Viaduto Água Longa - Introdução de dispositivos de segurança para Motociclistas - Alteração das especificações do Canal técnico 	
	"Risco ambiental" - Consequências da redução do objecto da concessão por razões ambientais	
	Risco inerente ao processo de expropriações	

⁶⁸ Este valor foi reduzido em face do menor investimento previsto no novo Caso Base. Valor actualizado, sem IVA.

O valor actual líquido dos pagamentos do Estado com esta concessão ascende a **cerca de 1 260 milhões de Euros, embora este valor venha a sofrer um redução em resultado da redução do objecto da concessão**. Sublinhe-se, que nesta concessão, os pagamentos contratualizados do Estado à concessionária, integram o custo com o alargamento das respectivas vias.

O **encargo do Estado estimado**, pela EP-EPE, com os processos de **expropriações totaliza cerca de 124,3 milhões de Euros**.

Embora não esteja ainda quantificada a despesa do Estado com os processos de reequilíbrio financeiro emergentes desta concessão, **o encargo global do Estado, em termos de valor actual⁶⁹, deverá seguramente ser superior a 1 300 milhões de Euros**.

Os valores pagos pelo Estado à concessionária constam do quadro seguinte:

Montantes Liquidados e a Liquidar pelo Concedente ao abrigo do Capítulo XII do Contrato de Concessão (art. 65.1)	
Data	Montante c/ IVA (euros)
12/Jun/2003	316.678,75
12/Jun/2003	652.148,23
03/Out/2003	652.148,23
01/Jun/2004	671.499,80
20/Out/2004	671.499,80
31/Mai/2005	685.690,96
30/Set/2005	685.690,96

Os referidos encargos foram pagos pela EP-EPE, com base em transferências do Orçamento de Estado.

No que respeita aos encargos em dívida com referência a 31 de Dezembro de 2004, os valores a receber pela concessionária, ainda não pagos pelo Estado, totalizam cerca de 9.654.659 euros, dos quais 20.803 euros dizem respeito a IRC – Imposto a recuperar e 9.633.856 a Imposto Sobre o Valor Acrescentado a recuperar.

⁶⁹ Taxa de actualização de 6%



Tribunal de Contas

5.3. Concessão de Travessias rodoviárias sobre o Tejo

O modelo de Concessão e a sua evolução

O contrato de concessão celebrado entre o Estado português e a Lusoponte teve fundamentalmente, como objecto a construção, exploração e manutenção da ponte Vasco da Gama e, bem assim, a exploração e manutenção (em parte) da Ponte 25 de Abril.

O modelo de financiamento adoptado assentou na metodologia *Project Finance*, em “DBOT” (Concepção, Construção Exploração e Transferência), tendo os riscos de tráfego, construção, exploração e financiamento sido da responsabilidade da concessionária, nos termos do contrato de concessão.

O equilíbrio económico- financeiro previsto para este contrato assentava na interacção de um conjunto de variáveis macroeconómicas e microeconómicas constantes de um Modelo

Financeiro (o Caso Base), cuja sua concepção foi alicerçada na estimativa dos fluxos financeiros a gerar durante a fase de exploração.

O termo da concessão poderia ocorrer num prazo máximo de 33 anos, caso se verificassem cumulativamente duas condições: o pagamento integral dos empréstimos contraídos ao abrigo dos contratos de financiamento e o volume de tráfego total acumulado em ambas travessias e nas duas direcções (a partir de Janeiro de 1996) de 2.250 milhões de veículos.

As alterações ocorridas no modelo de Concessão em apreço conduziram a três etapas contratuais distintas, que representaram três sistemas diferenciados de repartição de riscos, de custos e de benefícios entre o Estado e a Lusoponte:

- O contrato de concessão inicial
- Modelo inerente aos sucessivos Acordos de Reequilíbrio Financeiro (6 Acordos de Reequilíbrio Financeiro)
- Acordo Global de Reequilíbrio Financeiro da Concessão.

Síntese da evolução do Modelo - Lusoponte Concessionária para a Travessia do Tejo, S.A.		
Modelo Inicial	Modelo alterado pelos Contratos de Reequilíbrios Financeiros	Modelo Resultado “Acordo Global
Princípio da Equiparação das Taxas de Portagem nas duas travessias	Congelamento das taxas das Portagens na Ponte 25 de Abril	Introdução de um regime de diferenciação das taxas de Portagem nas duas travessias
Prazo indexado a um volume fixo de tráfego	Prazo indexado a um volume fixo de tráfego	Prazo fixado de 35 anos
A concessionária participava na manutenção da Ponte 25 de Abril	A concessionária participava nos custos de manutenção da Ponte 25 de Abril	A concessionária deixou de participar nas despesas de manutenção da Ponte 25 de Abril
Ausência de quaisquer políticas comerciais para os utentes das travessias	Introdução de descontos e isenção de portagens no mês de Agosto para os utentes da Ponte 25 de Abril, por parte do concedente	Consolidação das Políticas Comerciais (descontos para utentes e isenção de taxas no mês de Agosto na Ponte 25 de Abril)
Concessão sujeita a um regime fiscal geral * (IVA e IRC)	As receitas da Ponte 25 de Abril (por força da Construção P. Vasco da Gama) passaram a beneficiar de um tratamento específico em sede de IRC; Redução da taxa de IVA de 17 para 5%	Manutenção do IVA reduzido; Introdução de um “CAP” para a taxa de IRC a pagar pela concessionária
Taxa de remuneração dos accionistas 11,43%	Taxa de remuneração dos accionistas 11,43%	Manutenção da TIR accionista em 11,43%
Modelo Auto – sustentável sem compensações directas do Estado	Modelos menos auto – sustentável com compensações directas do Estado	Modelo menos Auto -sustentável com compensação directa do Estado



Tribunal de Contas

Modelo inicial

O modelo de concessão inicial, não obstante beneficiar de uma subsídio inicial por parte do Estado e da União Europeia, configurava um **modelo auto-sustentável** do ponto de vista financeiro, no sentido de que os capitais afectos ao projecto pelos seus investidores seriam recuperáveis e remunerados com base nos *cash-flows* do projecto, resultantes da cobrança de portagens aos utentes da travessia, e não através de compensações directas do Estado.

O prazo da concessão, previsto no modelo inicial, era um **prazo variável**, indexado a um objectivo de **volume de tráfego acumulado de 2 250 milhões de veículos nas duas travessias**. Isto significava que a concessão não expirava sem que previamente aquele volume fosse alcançado, havendo, assim, a possibilidade das infra-estruturas reverterem automática e gratuitamente mais cedo para o concedente.

O modelo inicial acolhia o **princípio da equiparação do preço das portagens nas duas travessias**, não entrando em linha de conta com as suas características diferenciadas, uma vez que a Ponte 25 de Abril se apresentava mais como uma travessia interurbana e a Ponte Vasco da Gama como um ponto fundamental na ligação entre o Norte e o Sul do país.

No quadro de responsabilidades previsto neste modelo, a concessionária estava obrigada a **comparticipar nas despesas de manutenção e conservação da Ponte 25 de Abril**.

Também, neste modelo, as **receitas** auferidas pela concessionária com a **exploração da Ponte 25 de Abril não beneficiavam de qualquer tratamento fiscal especial**, quer para efeitos de **tributação em sede de IRC**, quer ao nível da **taxa de IVA aplicada às portagens**.

Este modelo também **não previa a introdução de quaisquer políticas comerciais** a aplicar nas travessias, nomeadamente, a introdução de um **sistema de descontos para os utilizadores frequentes e a isenção de portagens durante o mês de Agosto para os utentes**. O modelo previa a participação da Concessionária nas despesas de manutenção da P25 de Abril, a qual, até 2001, ascendeu a 13,5 milhões de euros. **Contudo, com a celebração do Acordo Global, em 2001, a concessionária deixou de estar obrigada a participar nas despesas de manutenção da Ponte 25 de Abril, o que significa que o Estado deixou de arrecadar mais de 70 milhões de euros em participações**.



Tribunal de Contas

O Modelo resultante dos seis Acordos Reequilíbrios Financeiro

O primeiro Acordo de Reequilíbrio Financeiro veio a **reduzir a auto-suficiência financeira** do modelo de concessão inicial ao consagrar um **regime diferenciado para o tarifário nas duas travessias e ao introduzir políticas comerciais que contemplaram um sistema de descontos e um regime de isenção de portagens nos meses de Agosto para os utentes da Ponte 25 de Abril.**

O montante global de **compensações directas** atribuídas à concessionária visou assim, nos termos dos seis Acordos de Reequilíbrio Financeiro, inerentes a este modelo, dar cobertura à **perda de receitas** resultante:

- Da política de congelamento de preços de portagem na Ponte 25 de Abril;
- Da introdução de um sistema de descontos para os utilizadores frequentes da Ponte 25 de Abril;
- Da isenção de portagens durante os meses de Agosto para os utentes daquela travessia.

E ao **“acréscimo do risco geral do projecto”**, que conduziu à **atribuição pelo Estado à concessionária de um subsídio reembolsável de cerca de 42,5 milhões de Euros.**

Modelo resultante do Acordo Global

A renegociação do contrato de concessão permitiu, através do **Acordo Global de Reequilíbrio Financeiro**, consolidar o **princípio da diferenciação das taxas de portagem a aplicar nas duas travessias e das políticas comerciais vigentes na Ponte 25 de Abril a partir do 1º Acordo de Reequilíbrio Financeiro.**

O mesmo Acordo veio a fixar um **prazo fixo de 35 anos** para a duração da concessão independentemente do volume de tráfego verificado nas duas travessias.

Nos termos deste Acordo, a **concessionária deixou igualmente de estar obrigada a participar nas despesas de manutenção da estrutura da Ponte 25 de Abril e do viaduto de acesso da margem norte do Tejo, conforme previsto inicialmente.**

Este novo modelo permitiu ainda à concessionária **integrar as novas condições de financiamento** (incluindo uma operação de refinanciamento), que conduziram a um **agravamento dos encargos financeiros**, no novo modelo de reposição do equilíbrio financeiro, tendo, para o efeito, o **Estado acordado pagar semestralmente até 2019, uma compensação directa no montante global de 306,22 milhões de euros (61,37 milhões de contos)**

Em termos fiscais, o Concedente garantiu à Lusoponte uma **taxa máxima de tributação em IRC ao compensar a concessionária pelo aumento percentual superior a 1 na taxa de IRC, constante no novo Caso Base.** Os montantes de compensação a pagar pelo Estado de 2006 a 2019 serão ajustados de acordo com a variação negativa ou positiva da taxa de IRC.



Tribunal de Contas

Implicações financeiras da concessão para o Estado

O quadro que se segue apresenta as **verbas pagas/ a pagar** pelo Estado à Lusoponte, ao longo do ciclo de vida da concessão

Unid: Euros

Anos	Subsídios da União Europeia	Comparticipação do Estado no Investimento	Comparticipação Expropriações / Acessibilidades	Compensações directas (Reequilíbrios Financeiros)	Pagamentos de Portagens contratualizados	Incentivos	Outros
1995	171.501.117,31	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1996	49.935.624,92	0,00	0,00	59.658.692,55	0,00	0,00	0,00
1997	48.334.054,10	0,00	0,00	36.409.518,06	0,00	0,00	0,00
1998	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00
1999	0,00	0,00	0,00	22.819.902,66	0,00	0,00	0,00
2000	0,00	0,00	0,00	17.906.844,50	0,00	0,00	0,00
2001	31.121.121,00	0,00	40.018.764,71	-5.351.527,59	0,00	0,00	0,00
2002	0,00	0,00	0,00	15.977.663,42	0,00	0,00	0,00
2003	0,00	0,00	0,00	17.854.408,92	0,00	0,00	0,00
2004	0,00	0,00	0,00	17.801.652,48	0,00	0,00	0,00
2005	0,00	0,00	0,00	16.214.988,85	0,00	0,00	0,00
2006	0,00	0,00	0,00	15.662.253,97	0,00	0,00	0,00
2007	0,00	0,00	0,00	20.650.232,94	0,00	0,00	0,00
2008	0,00	0,00	0,00	20.650.232,94	0,00	0,00	0,00
2009	0,00	0,00	0,00	20.650.232,94	0,00	0,00	0,00
2010	0,00	0,00	0,00	20.560.232,94	0,00	0,00	0,00
2011	0,00	0,00	0,00	18.455.522,19	0,00	0,00	0,00
2012	0,00	0,00	0,00	11.572.111,21	0,00	0,00	0,00
2013	0,00	0,00	0,00	11.572.111,21	0,00	0,00	0,00
2014	0,00	0,00	0,00	11.572.111,21	0,00	0,00	0,00
2015	0,00	0,00	0,00	11.572.111,21	0,00	0,00	0,00
2016	0,00	0,00	0,00	11.572.111,21	0,00	0,00	0,00
2017	0,00	0,00	0,00	11.572.111,21	0,00	0,00	0,00
2018	0,00	0,00	0,00	11.572.111,21	0,00	0,00	0,00
2019	0,00	0,00	0,00	11.572.111,21	0,00	0,00	0,00
2020	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2021	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2022	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2023	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2024	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2025	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2026	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2027	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2028	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2029	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2030	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	300.891.917,33	0,00	40.018.764,71	408.497.741,46	0,00	0,00	0,00
TOTAL GLOBAL	749.408.423,50						



Tribunal de Contas

O dispêndio de dinheiros públicos envolvido com a **Concessão Lusoponte** ascende a quase **750 milhões de Euros**, dos quais cerca de **408 milhões de Euros** correspondem a **compensações directas com o Reequilíbrio Financeiro da concessão, ou seja, mais de metade do encargo público com esta concessão.**

De acordo com a concessionária, os valores apresentados até 2005 já reflectem (i) os montantes reembolsados ao Estado, por força do acordado relativamente ao Desconto de Utilizador Freqüente, e (ii) a devolução do subsídio pelo aumento do risco do projecto pago em 2001.

No que respeita aos valores apresentados a partir de 2006, deverão ser subtraídos os montantes a pagar por força do Desconto de Utilizador Freqüente e os ajustamentos da taxa do IRC estabelecida no Caso Base e acrescidos do montante devido por força do impacto das taxas a cobrar aos monovolumes nas receitas da Portagem da Concessionária.

Sublinhe-se que os pagamentos referenciados no quadro supra constituem responsabilidade do Estado Português (através da EP-EPE), excepto os relativos ao Fundo de Coesão da responsabilidade da União Europeia, através da Direcção Geral de Desenvolvimento Regional.

Relativamente a situações potencialmente geradoras de reequilíbrios financeiros a favor da concessionária, esta identifica dois problemas:

- O aumento da taxa do IVA das portagens de 5% para 21%, por imposição da União Europeia, caso tal aumento não seja repercutido nas tarifas de portagem.
- A eventual necessidade de substituição, a médio/prazo, do tabuleiro rodoviário da Ponte 25 de Abril.

Com referência a 31 de Dezembro de 2004, a Lusoponte alega que a EP tem em dívida, desde 30 de Novembro de 2003, uma factura no valor de Euros 9.523,18, relativa a trabalhos realizados pela Concessionária por conta do EP.



6. CONCESSÕES DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO

6.1. Concessão da Travessia do Eixo Norte-Sul

O modelo de concessão inicial e a sua renegociação

Em 22/06/99, foi assinado o contrato de concessão entre o Estado (representado pelo INTF) e a Fertagus⁷⁰, tendo por objecto a exploração do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte – Sul – EFNS, entre as estações de Roma-Areeiro e Fogueteiro. Previa-se, no entanto que o serviço se estendesse ao troço ferroviário entre Fogueteiro e Praias do Sado (via Setúbal).

O modelo de concessão inicial assentava numa parceria público-privada com base no sistema de bandas de tráfego. Foram, portanto, efectuados cenários de evolução de tráfego, que definiram 3 bandas de tráfego designadas por superior, de referência e inferior. Estas parametrizavam as responsabilidades emergentes do contrato, nomeadamente em termos financeiros. Assim, este sistema de bandas constituía o principal referencial para a aferição do risco das partes.

Embora se previsse auto-sustentável do ponto de vista financeiro, o Estado contribuiria financeiramente para o projecto, em caso de quebra da procura.

Na prática, veio a verificar-se que as estimativas de tráfego utilizadas haviam sido demasiado optimistas. Efectivamente, não chegou sequer a ser atingido o limite mínimo da banda inferior de tráfego, pelo que se geraram responsabilidades do Estado quanto ao pagamento da taxa de utilização da infra-estrutura ferroviária e de compensações por desequilíbrios financeiros. Por outro lado, o desempenho financeiro negativo da concessão motivou, por parte da concessionária, o pedido de renegociação da concessão, de acordo com o que lhe permitia o contrato inicial.

O processo de renegociação que viria a incluir a extensão do serviço ferroviário a Setúbal, marcou-se essencialmente pela ausência de competitividade, na medida em que se realizou apenas com a anterior concessionária bem como por não ter sido dada consistência à avaliação do *value for money*, através da utilização do “comparador de sector público”. Note-se, que em alternativa à renegociação poderia ter-se dado o resgate excepcional da concessão, pelo que uma das hipóteses seria o assumir do serviço em causa pelo operador público de transporte ferroviário.

Ao novo contrato de concessão, assinado em 23/5/2005, subjaz um modelo de concessão mais equilibrado em termos de repartição de riscos, mais transparente na forma de alocação das responsabilidades, nomeadamente as financeiras, e, ainda, mais consentâneo com os contratos celebrados na União Europeia para o sector ferroviário.

⁷⁰ Este contrato integra 28 anexos, respeitantes a contratos e acordos instrumentais à concessão



Tribunal de Contas

As características positivas emergentes do novo contrato são as seguintes:

- **Abandono do sistema de bandas de tráfego e assunção do risco de procura pela concessionária** – As obrigações financeiras do Estado deixam de estar associadas à evolução do tráfego, ou seja, o Estado deixa de se responsabilizar pelo pagamento da taxa de utilização de infra-estruturas ou de ter que compensar a concessionária por não serem atingidos determinados níveis de tráfego, situações que de facto se verificaram na vigência do anterior contrato. Assim, o risco de procura passa agora a caber à concessionária.
- **Contratualização do serviço público e respectivas compensações financeiras** – por contrapartida da prestação de serviço público, o Estado compromete-se a pagar compensações financeiras, calculadas com base no *deficit* de exploração, viabilizando ao mesmo tempo a concessão. Estas compensações, de montante fixo, cessarão caso da prestação de serviço público deixe de resultar *deficit*.
- **Partilha de excedentes de receitas de bilheteira** – no novo contrato fica estabelecido que caso este tipo de receitas venha a ser superior a determinados limites pré-fixados o concessionário partilhá-los-á com o concedente.
- **Redução do prazo de concessão** – o anterior contrato previa um prazo de 30 anos, renováveis por período não superior a 15 anos, enquanto que o novo contrato consagra uma concessão até 2010, renovável por um período de 9 anos. Há, portanto, um menor risco de virem a ser necessárias alterações unilaterais ao contrato, por parte do Estado, e logo de haver lugar às inerentes compensações financeiras. Por outro lado, propicia-se uma menor rigidez no planeamento e gestão dos sistemas de transporte. É, ainda, relevante referir que a prorrogação do contrato fica dependente não só do cumprimento dos níveis de serviço, como também da obrigação da concessionária de demonstrar que para o período adicional não venham a ser necessárias quaisquer compensações do Estado.
- **Redução da TIR accionista** – o modelo financeiro do novo contrato consagra uma remuneração accionista inferior à que previa o anterior contrato, para o caso da extensão do serviço a Setúbal, ou seja, é agora de 7,76%, enquanto que antes era de 10,89%. A importância desta alteração prende-se essencialmente com a fixação de um referencial mais baixo para o cálculo de compensações do Estado, nomeadamente as que decorram de alterações unilaterais.
- **Contribuição das receitas acessórias para efeitos de reequilíbrio financeiro** – As receitas das actividades acessórias da concessão passam a ser consideradas para efeitos do cálculo dos montantes necessários para reequilíbrio financeiro, apenas quando positivas. Para tal, consagra-se a obrigação da contabilização por actividades.



Tribunal de Contas

- **Agravamento dos montantes de penalizações** – o valor das penalizações por motivos de mora ou de cumprimento defeituoso das obrigações contratuais varia agora entre 2.500 € e 500.000€, enquanto que no anterior contrato variavam entre cerca de 125€ e 125.000€. O valor para as penalidades pelo incumprimento do serviço agravou-se para cerca de 10 vezes mais (atrasos de comboios), enquanto que se prevêem não só penalidades pela não realização (total ou parcial) do serviço que podem ascender a 4.321€. No novo contrato desaparece ainda o limite anual global que vigorava para um conjunto de determinadas penalidades.
- **Previsões de procura mais realistas** – As estimativas de procura utilizadas para o modelo financeiro são mais conservadoras e realistas do que as utilizadas no anterior contrato de concessão. A respectiva base de aferição foram estudos de procura validados por consultores e que agora puderam contar com algum historial de exploração ao contrário do que antes sucedeu, por tal não ter sido possível;
- **Alteração do regime de exclusividade** – o novo contrato prevê que o Estado não tenha que indemnizar a concessionária pelas alterações que introduza no sistema de transportes da Área Metropolitana de Lisboa. No anterior contrato a abertura de novas travessias do Tejo com impacto na concessão motivaria a obrigação do Estado compensar financeiramente a concessionária, obrigação que, agora, desaparece.

Deve, todavia sublinhar-se que o novo contrato prevê que a propriedade do material circulante, actualmente, da concessionária, passe para o Estado ou para entidade por ele designada, por contrapartida de um montante que permita à concessionária saldar a dívida inicialmente contraída para aquisição do mesmo material.

Pela utilização do material circulante, a concessionária passará, agora, a pagar uma renda cujo montante ficou desde já estabelecido no novo contrato. Esta foi calculada com base nos pressupostos que seriam válidos para uma operação de *leasing* a 30 anos.

A necessidade da transferência de propriedade do material circulante é justificada pela redução do prazo da concessão, uma vez que o financiamento inicialmente contraído pela concessionária tinha um horizonte de 30 anos, substancialmente diferente do prazo de concessão do novo contrato.

Por outro lado, as expectativas iniciais de procura demasiado optimistas, da responsabilidade do concedente, por via das receitas que supostamente gerariam, dariam cobertura ao serviço da dívida do financiamento referido. Ora, como tal não aconteceu, verificou-se que a maior componente dos resultados negativos da concessão, até 2004, foram os resultados financeiros.



Tribunal de Contas

As implicações financeiras da concessão para o Estado

Os encargos do Estado com esta concessão encontram-se reflectidos no seguinte quadro:

Situação	Origem	Montante (€)	Subtotais (€)	Observações
Com a concessão anterior	Compensação por desequilíbrios financeiros	45.177.527,00		Até 31-12-2004. Pagamento previsto no novo contrato em 2 tranches (Junho de 2005 e Junho de 2006).
	Taxas de utilização de infra-estruturas	10.027.000,00		Até 31-12-2004.
	Incentivos	28.713,69	55.233.240,69	
Com a renegociação	Assessoria, estudos e planeamento e coordenação da renegociação	1.123.870,00	1.123.870,00	Não inclui os custos imputáveis ao funcionamento das entidades públicas envolvidas.
Previstos com a nova Concessão	Compensações pela prestação de serviço público	57.644.109,00	57.644.109,00	Conjunto dos valores anuais entre 2005 e 2010, de acordo com as condições previstas no caso base e não actualizados.
		Total	114.001.219,69	

Assim, é de referir que:

- Os encargos do Estado com o contrato de concessão inicial ascendem a 55,23 milhões de Euros, dos quais cerca de 10 milhões de Euros corresponderam a custos suportados com a taxa de utilização das infra-estruturas da REFER;
- Os encargos suportados pelo Estado com consultoria, no âmbito da renegociação do contrato inicial, foram superiores a 1,1 milhões de euros;
- Os encargos do Estado previstos com o novo contrato de concessão devem atingir os 57,6 milhões de Euros.

Sublinhe-se que a operação de leasing prevista no novo contrato, implica a compra do material circulante, por parte do Estado, cujo encargo envolvido deverá ascender a cerca de 86 milhões de Euros.

Esta operação, como já referido, tem como objectivo "limpar" do balanço a dívida da concessionária, viabilizando assim a concessão para a Fertagus, com a retirada do material circulante, que passará para a posse do Estado ou entidade designada por este este.

Por outro lado, os riscos mais importantes, susceptíveis de gerar reequilíbrios financeiros a favor da concessionária decorrem:

- Da aquisição de novo material circulante, cuja responsabilidade não é da concessionária e que não se encontra, nos seus aspectos financeiros, regulada pelo novo contrato, pelo que é susceptível de vir a desequilibrar financeiramente a concessão. Os dados disponíveis apontam para que a disponibilidade deste material venha a constituir um factor crítico.
- Da operação de transferência de propriedade do material circulante, - caso não se verifique a prorrogação do contrato, o prazo da concessão expira em 2010, pelo que poderão subsistir responsabilidades do Estado que se estimam em mais de 76 milhões de Euros em consequência da operação de transferência de propriedade do material circulante.



Tribunal de Contas

- Da eventual necessidade de oposição pelo concedente à liberdade tarifária contratada – possibilidade que o contrato prevê. Note-se que o preço de bilhetes e assinaturas é, de acordo com os resultados dos inquéritos disponíveis, um factor relevante para os utilizadores, prevendo o modelo financeiro aumentos reais significativos. Por outro lado, a introdução de encargos com novo material circulante poderá tentar a Concessionária a utilizar toda a extensão contratual permitida para o aumento de tarifas (5% reais acima do praticado no ano anterior).
- Da possível extensão do serviço ferroviário à Gare do Oriente e/ou Praias do Sado, referida no contrato e da correspondente necessidade de reequilíbrio financeiro.

Face a este contexto, os **encargos do Estado “garantidos” com esta concessão serão superiores a 114 milhões de Euros.**

O escalonamento destes encargos consta do quadro seguinte:

Ano	Novo contrato	Contrato anterior		
	Compensações por prestação de serviço público	Compensações financeiras ⁷¹	Incentivos	Encargos com taxas de utilização de infra-estruturas
2000				1.854.000
2001			8.428	1.863.000
2002			9.855	1.905.000
2003			7.155	1.967.000
2004			3.276	2.438.000
2005	4.971.252	24.146.155		
2006	9.917.461	21.031.372		
2007	11.969.192			
2008	11.066.253			
2009	10.478.261			
2010	9.241.690			
TOTAIS	57.644.109	45.177.527	28.714	10.027.000

Note-se que a responsabilidade pelo pagamento destes encargos cabe ao **Ministério das Finanças, através da Direcção Geral do Tesouro.**

Refira-se, igualmente, que se encontrava em **dívida, com referência a 31/12/04**, o montante global de cerca de **48,5 milhões de Euros**, referente à **regularização de responsabilidades** assumidas com o anterior contrato (**45,17 milhões de Euros respeitantes a compensações financeiras e 3,27 milhões de Euros relativos a incentivos**)

⁷¹ Em consequência da renegociação do contrato de concessão, o qual, à data do presente relatório, se encontra em processo de Visto do TC.



Tribunal de Contas

6.2. Concessão Metro Sul do Tejo

Caracterização do modelo contratual e da matriz de risco do Projecto

O presente contrato de parceria público privada, celebrado em Julho de 2002 entre o Estado e a Concessionária Metro Transportes do Sul, configura um modelo do tipo DBOFT, isto é, no caso em apreço, trata-se de um contrato de concessão que tem por objecto o Projecto, a Construção, o Fornecimento de Equipamentos e de Material Circulante, o Financiamento, a Exploração, a Manutenção e a Conservação da Totalidade da Rede de Metropolitano, findo o prazo do qual, os bens afectos à Concessão reverterem para o Concedente, livres de quaisquer ónus ou encargos, salvo algumas excepções claramente previstas no contrato.

A concessionária terá, assim, a seu cargo, as actividades de Projecto, Construção, Fornecimento de Equipamentos e Material Circulante, Financiamento, Exploração, Manutenção e Conservação do MST. Isto pressupõe, no âmbito da figura da concessão, que a exploração deste serviço deverá correr substancialmente, e não apenas formalmente, por conta e risco da concessionária.

No presente contrato de concessão, as **responsabilidades financeiras do Concedente**, consubstanciam-se em duas vertentes distintas:

- **Encargos assumidos com o custo do conjunto das Infra-estruturas de Longa Duração do MST, bem como o conjunto de actividades acessórias à respectiva concretização**, nomeadamente a aquisição de terrenos, a realização de projectos, a implementação de estruturas, a construção de fundações, de edifícios, de estruturas, de plataformas das vias, do parque de material e oficinas e respectivas vias de acesso, obras de desvio e reposição de serviços, as drenagens, os esgotos, as instalações e obras provisórias, as obras de arte, as estruturas das paragens, as interfaces, o fornecimento de materiais e equipamentos e tudo o mais conveniente para que seja correctamente iniciada a fase de exploração,

com excepção da bilhética e material circulante, no montante global de cerca 265 milhões de Euros

- **Encargos resultantes da matriz de riscos assumida pelo Estado Concedente neste contrato:**

De facto, do Contrato de Concessão emergem várias situações de *risco* para o Estado Concedente, cuja ocorrência pode implicar para este pagamentos de maior ou menor amplitude.

No quadro seguinte espelha-se, sucintamente, a natureza dos riscos emergentes do Contrato de Concessão, por referência às cláusulas contratuais respectivas:

Cláusulas Contratuais	Natureza dos Riscos	Observações
11.7 Objecto da Concessão	Risco de Planeamento	Compensação por alterações nos troços impostas pelo Concedente
13.2 Prazo da concessão	Risco financeiro	Prorrogação do prazo
14.2 (b) Remuneração da Concessionária.	Tráfego (risco operacional)	Compensação por insuficiência de Tráfego
22.2 Força Maior	Risco de Força Maior	Compensação por eventos imprevisíveis e irresistíveis
24.4 Resgate excepcional	Risco de tráfego	Encargos resultantes da insuficiência de tráfego
30. Reposição do equilíbrio financeiro da Concessão	Risco de planeamento, risco legal e risco ambiental	Compensações por modificações unilaterais e alterações legislativas de carácter específico
32.7 Plano de trabalhos e cronograma financeiro	Risco de planeamento	Compensação por desvios verificados em relação aos prazos previstos no Plano de trabalhos (imputáveis ao Estado)
35 Condicionamentos especiais aos estudos e à construção	Risco de planeamento e risco de detecção de património histórico ou arqueológico	Compensação por modificações aos estudos, projectos, Plano de trabalhos e por suspensão dos trabalhos
45 Modernização	Risco tecnológico	Compensação por alterações tecnológicas especiais



Tribunal de Contas

Se, por um lado, a Cláusula 16.1 do contrato de concessão expressa de uma forma inequívoca a **responsabilidade da concessionária quanto à obtenção dos fundos e do financiamento** necessários ao desenvolvimento de todas as actividades que integram o objecto da concessão, por outro, constata-se, igualmente, que o **preço global das Infra-Estruturas de Longa Duração é, na prática, suportado pelo Estado por via da referida comparticipação directa superior a 265 milhões de Euros, o que reduz substancialmente o risco financeiro associado à aquisição destas mesmas infra-estruturas.**

O Estado suporta, no âmbito deste contrato, **riscos de modificações unilaterais** ao contrato, **riscos de alterações legislativas de carácter específico** e **riscos derivados da ocorrência de eventos de força maior**, não obstante as consequências financeiras associadas ao risco de rescisão por **motivos de força maior** extravasarem os limites considerados razoáveis no contexto de um contrato de direito administrativo, na medida em que o **Estado assumirá, no caso da resolução do contrato, o pagamento das quantias em dívida ao abrigo do contrato de financiamento.**

As **alterações tecnológicas especiais (risco tecnológico)** impostas pelo Concedente estarão, igualmente, sujeitas à comparticipação financeira pública, na medida em que estas afectem substancialmente o equilíbrio financeiro da concessão. A probabilidade deste projecto vir a **gerar encargos de modernização para o Estado é elevada**, quer pelo **elevado cariz tecnológico** subjacente ao projecto, quer, igualmente, pela **extensão do seu horizonte temporal.**

O contrato prevê, também, a possibilidade de **prorrogação do prazo da concessão, a título de reposição do equilíbrio financeiro da concessão**, como forma alternativa e menos onerosa, para o Estado, às compensações directas e ao aumento do quadro tarifário, esta última vista sempre como medida impopular.

O Contrato também admite a prorrogação do prazo da Concessão, caso a Concessionária demonstre, **previamente ao desenvolvimento das 2ª e 3ª fases do MST**, mediante estudo económico-financeiro, que a **observância de determinados volumes de tráfego viabiliza a concretização e exploração daquelas fases.**

Coloca-se, neste contexto, um **risco adicional para o Estado** em relação à demonstração da **credibilidade e fiabilidade dos volumes de tráfego**. Na verdade, este deslizamento do prazo da Concessão poderá potenciar o **risco financeiro do Concedente, nomeadamente, através de um aumento dos compromissos financeiros, no âmbito das comparticipações públicas.**

Nos termos da Cláusula 28ª do Contrato de Concessão, refere-se que *a Concessionária expressamente assume integral responsabilidade por todos os riscos inerentes à concessão durante o prazo da sua duração ou de eventuais prorrogações, excepto nos casos em que o contrário resulte expressamente do mesmo Contrato.*

Contudo, verifica-se igualmente que o **risco nuclear desta concessão** em termos de implicações financeiras – o **risco de tráfego** – **é, essencialmente, assumido pelo Estado Concedente, senão veja-se:**

- Nos anos em que o tráfego de passageiros se situe **abaixo do limite mínimo da Banda de Tráfego de Referência** o concedente compensa a concessionária de acordo com a fórmula prevista na Cláusula 14.2 do contrato.
- Mais, se se constatar que, durante os primeiros três anos civis completos decorridos após a data de entrada em serviço do MST, o **volume de tráfego não atingir, em cada um desses anos, o limite mínimo da Banda Inferior de Tráfego**, a Concessionária terá o direito de **exigir que lhe seja resgatada excepcionalmente a Concessão**, resultando daí **elevadas consequências financeiras para o erário público.**



Tribunal de Contas

O Concedente sucederá, neste caso, à Concessionária em **todas as posições jurídicas** desta directa e inequivocamente ligadas à **concessão resgatada**, nomeadamente, as relativas ao **peçoal e ao contrato de financiamento do imobilizado corpóreo afecto à concessão e de apoio à tesouraria, reembolsando, ainda, a Concessionária, dos Fundos Próprios Accionistas que estiverem por reembolsar**, deduzidos do montante de eventuais prejuízos acumulados e de obrigações da Concessionária.

Isto significa, tão simplesmente, que um risco clássico de exploração do Serviço Concessionado – o risco de tráfego - acaba, na prática, por ser transferido para o Concedente.

Importa sublinhar, ainda, que o **pacote remuneratório** da Concessionária, neste contrato, inclui, para além da **comparticipação relativa ao investimento das Infra-estruturas de Longa Duração** e dos **subsídios à exploração** resultantes de **défices de tráfego**, o direito à totalidade das **receitas auferidas na exploração do Serviço Concessionado**, bem como o **direito a receber os proveitos publicitários e os decorrentes da exploração das áreas comerciais e parques de estacionamento incluídos no MST.**

O elemento vital, distintivo e marcante de uma concessão - a **assunção de risco de exploração por parte da concessionária - quase que não existe neste modelo contratual.**

A este propósito, afigura-se oportuno destacar algumas posições vertidas na **Comunicação Interpretativa da Comissão Europeia sobre as Concessões em Direito Comunitário** (JOCE no. C 121 de 29/04/2000), no âmbito da delimitação das noções de “contrato de empreitadas de obras públicas” e de “concessão de obras ou de serviços públicos”.

A Comissão considera que o critério da exploração permite deduzir certos indícios para distinguir uma concessão de obras públicas de um contrato de empreitada de obras públicas. O direito de exploração implica, também, a transferência da responsabilidade pela exploração, que engloba os

aspectos técnicos, financeiros e gestão da obra. A **concessionária, não só deverá assumir os riscos**

ligados a qualquer construção, como deverá também suportar os riscos inerentes à gestão e à utilização das infra-estruturas e equipamentos concessionados.

Para a Comissão, estar-se-á em presença de **contratos de empreitadas de obras públicas quando o custo da obra for suportado principalmente pelo Concedente** e o adjudicatário se remunerar apenas por meio de direitos cobrados directamente aos utentes da obra. O facto de a directiva 93/37/CEE permitir que o direito de exploração seja acompanhado de um preço, não altera esta análise. O **Estado poderá pagar um preço (subsídios ou participações) em contrapartida das obras realizadas**, contudo, **esse preço, jamais poderá eliminar o risco inerente à exploração.** É, de facto, a presença do risco de exploração, ligado ao investimento realizado ou aos capitais investidos que é determinante, especialmente quando o Concedente paga um preço. Em síntese, para estarmos perante um contrato de concessão, **o direito à exploração deve ser acompanhado da transferência para a concessionária dos imprevistos inerentes a essa mesma exploração.**

Se os poderes públicos **assumirem os imprevistos inerentes à gestão da obra ou serviço**, assegurando, por exemplo, o **reembolso dos financiamentos ou níveis de receitas mínimos**, **falta claramente o elemento de risco**, logo tratar-se-á de um **contrato de empreitada de obras públicas e não de uma verdadeira concessão.**



Tribunal de Contas

Na verdade, também no contrato MST, **falta o elemento de risco ligado à exploração do serviço concessionado**, uma vez que o equilíbrio financeiro desta concessão se encontra parametrizado através da formulação de um sistema de bandas que, praticamente, **elimina a exposição da concessionária ao risco de tráfego**, nomeadamente, através da atribuição de **subsídios por défices de exploração** (no caso de volumes de tráfego situados na banda inferior) ou, no limite (volumes de tráfego sistematicamente abaixo do limite mínimo da Banda Inferior de Tráfego) recorrendo à figura do **resgate excepcional**, através do pagamento de uma **indenização** calculada nos termos do contrato.

O contrato MST representa um modelo de parceria público privada **“não auto-sustentável” do ponto de vista financeiro**, uma vez que a sua exequibilidade depende integralmente, na prática, de uma **garantia do Estado**, que o leva a **assumir as despesas do projecto em caso de quebra de tráfego**.

Este Contrato, **não parece configurar uma verdadeira Concessão**, pela falta do elemento de risco ligado à exploração do serviço concessionado, como igualmente acarreta elevados riscos para o Estado Concedente, cujas consequências financeiras poderão conduzir a uma **derrapagem significativa** do valor inicial da comparticipação contratualizada para as ILD.

Assim, face à nova **posição do Eurostat⁷² relativa ao tratamento contabilístico dos encargos públicos com PPP**, para que a dívida deste projecto fosse considerada **“Off Balance Sheet”** (fora do balanço do Estado), isto é, **sem quaisquer repercussões na dívida pública**, a concessionária para além de **assumir o risco de construção**, teria, igualmente, de assumir, segundo o Eurostat, o **risco de tráfego** associado à **exploração do serviço**, o que, **na realidade, não se verifica**.

As alterações ao contrato inicial e as suas implicações financeiras para o Estado

De acordo com o Gabinete do Metro do Sul do Tejo, encontra-se em análise um conjunto de matérias susceptíveis de produzir significativas alterações ao actual contrato de concessão.

Trata-se de **alterações aos trabalhos e prazos de realização das Infra-estruturas de Longa Duração determinadas pelo concedente**. Estas situações conduzem, na perspectiva da concessionária, a um **agravamento do custo das ILD e, consequentemente, da respectiva comparticipação do Estado**.

As alterações ao contrato, pendentes de análise e decisão podem consubstanciar-se no seguinte:

- Alteração de traçado na Rua Conceição Sameiro Antunes, solicitado pela Câmara Municipal de Almada.
- Alteração de traçado na zona do denominado Triângulo da Ramalha, por solicitação da Câmara Municipal de Almada em consequência da contestação dum grupo de moradores.
- Adopção, por solicitação da Câmara Municipal de Almada, do Plano de Mobilidade para Almada, Acessibilidades XXI, na zona de influência do MST.
- Alteração de muro por solicitação da Universidade Nova.
- **Definição final do traçado e arranjos exteriores para o Interface de Cacilhas, matérias que o contrato não especificou completamente.**

⁷² Vide ponto 1.4 (Enquadramento pelo Eurostat)



Tribunal de Contas

Segundo a concessionária, estes eventos potenciarão um conjunto de sobrecustos a saber:

- Sobrecustos resultantes de alterações aos trabalhos da realização das ILDs;
- Sobrecustos resultantes de alterações aos prazos da realização das ILDs;
- Sobrecustos resultantes do atraso na entrada em serviço do MST.

O impacto financeiro destas alterações em análise constam de um dossier remetido pela concessionária ao GMST, em 31 de Maio de 2004, que resume os principais pontos em discussão, até essa data.

Estas situações, pelo facto de concretizarem-se antes da entrada em serviço do MST, conduzirão, muito provavelmente, a um agravamento da comparticipação/compensação directa pelo Concedente. De acordo com o GMST, os montantes correspondentes às referidas alterações só poderão ser determinados após a elaboração dos respectivos projectos.

Em consequência destes eventos, foi lançado pelo Estado o processo de renegociação do contrato de concessão.

Neste contexto, foi constituída, nos termos do nº.3 do artº. 8º. e do nº. 2 do artigo 14ª. do Decreto-Lei nº. 86/2003, uma Comissão de Acompanhamento da alteração das condições da parceria público-privada respeitante ao Sistema de Metro Ligeiro de Superfície do Sul do Tejo, por Despacho conjunto de 9 de Dezembro de 2004, do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças e do Secretário de Estado dos Transportes e Comunicações.

No âmbito deste processo, integra-se, igualmente, a negociação dum acordo entre o Estado, Municípios e a Concessionária, tendo em vista a viabilização da construção e exploração de parques de estacionamento, complementares ao projecto, solicitados pelos Municípios.

Refira-se ainda que, por deliberação da Assembleia Municipal de Almada tomada em reunião de 10 de Março de 2004, foi expressamente condicionada a disponibilização de terrenos públicos e privados municipais quer para a execução da plataforma da via, paragens e interfaces, quer para a execução dos arranjos de espaços exteriores.

Este impasse, motivado pela Câmara Municipal de Almada, veio, assim, inviabilizar parte da execução da obra conforme previsto no respectivo programa de trabalhos, bem como prejudicar a entrada em serviço do sistema nos *timings* programados.

Segundo o GMST, esta situação pendente de resolução contribuirá pela sua indefinição, para potenciar ainda mais o envolvimento financeiro do Estado nesta concessão.



Tribunal de Contas

Em suma, na perspectiva do GMST, identifica-se um conjunto de factores que conduziram ao atraso verificado no desenvolvimento dos trabalhos:

- ✓ Atraso imputável à Concessionária em resultado, fundamentalmente, das dificuldades encontradas no terreno face ao previsto (atraso este, recuperável, segundo o GMST).
- ✓ Atraso motivado especialmente pela falta de aprovação de alguns projectos por parte das entidades competentes e principalmente a indisponibilidade de terrenos em parte da obra a executar.
- ✓ Atraso, sem recuperação possível para o troço no centro de Almada, por indisponibilidade dos terrenos da CMA.
- ✓ Na perspectiva do Gabinete, dois aspectos chave contribuíram para o agravamento do custo da concessão para o Estado:
- ✓ A integração do PREC – Projecto de Requalificação do Espaço Canal, projecto da autoria dos Municípios no objecto da concessão, apenas na fase de negociação das propostas e não no início do processo
- ✓ A aceitação, por parte do Estado, em ponderar e analisar um conjunto de alterações ao estabelecido previamente no contrato de concessão, por reivindicação das Autarquias envolvidas e outras entidades.

As implicações financeiras desta concessão para o Estado sintetizam-se no quadro seguinte:

Unid: milhares de Euros		
Origem do encargo	Montante	Observações
Comp participações em ILD	265.068	
Sobrecusto por atraso em emissão de DIA	3.616	
<i>Claims – Dossier remetido para o GMST</i>		
<i>Desvio no traçado na Rua da Conceição Sameiro Antunes</i>	800	<i>Fonte: Par pública</i> Alegadamente, responsabilidade e do Concedente
<i>Alteração do traçado no triângulo do Ramalha</i>	1.800	Alegadamente, responsabilidade e do Concedente
<i>Solução para o terminus da linha de Cacilbas, interface de Cacilbas</i>	3.100	Alegadamente, responsabilidade e do Concedente
<i>Projecto de Acessibilidade XXI</i>	1.700	Alegadamente, responsabilidade e do Concedente
<i>Construção de parques de estacionamento</i>	31.400	Alegadamente, responsabilidade e do Concedente e Câmaras
<i>Outros custos (atrasos nas expropriações, trabalhos adicionais, ...)</i>	9.500	Alegadamente, responsabilidade e do Concedente
<i>Total de claims</i>	48.300 ⁷³	
Total de encargos	316.984	

Os encargos do Estado com esta concessão serão, muito provavelmente, superiores a 300 milhões de Euros.

A construção de parques de estacionamento na cidade de Almada representa a maior fatia de sobrecustos.

⁷³ Este montante constitui uma estimativa preliminar da concessionária feita em Maio de 2004



Tribunal de Contas

Relativamente aos montantes já pagos pelo Estado, estes ascendem a 154,98 milhões de Euros, ou seja, muito provavelmente, cerca de metade dos encargos a assumir com esta concessão, conforme se visualiza no quadro seguinte:

Unid: Euros

ANO	O.E. CAP 50	FEDER	TOTAL
PAGO EM 2003	46 750	18 626	65 376
PAGO EM 2004	000,00	587,12	587,12
	67 474	22 129	89 604
	574,90	701,28	276,18
TOTAL PAGO	114 224	40 756	154 980
	574,90	288,40	863,30
ORÇAMENTADO 2005	60 256	23 689	83 945
	000,00	000,00	000,00
PREVISTO 2006	19 400	10 356 967,	29 757
	998,10	60	965,70
TOTAL A PAGAR	79 656	34 045	113 702
	998,10	967,60	965,70
TOTAL	193 881	74 802	268 683
	573,00	256,00	829,00

Estes valores respeitam à componente de financiamento da responsabilidade do Estado, no âmbito das Infra-estruturas de Longa Duração (ILD), os quais ascendem a 265 068 235 Euros, conforme estabelecido na cláusula 14.2 alínea a) do Contrato de Concessão.

A responsabilidade pelo pagamento destes encargos cabe à Direcção Geral do Tesouro.

O único sobrecusto considerado até a data, é o de 3 615 594 Euros referente à actualização prevista no "Acordo" relativo ao Contrato de Concessão, cláusula 4.2, decorrente do atraso na emissão da Declaração de Impacte Ambiental.

Com referência a 31/12/04, encontravam-se em fase de conferência e processamento os seguintes pedidos de comparticipação pela concessionária:

- Trabalhos realizados no mês 23 concluído em 10/11/2004 - € 4 088 424,65
- Trabalhos realizados no mês 24 concluído em 10/12/2004 - € 5 835 891,77
- Última prestação atribuída à expropriação da parcela 35 (10%), a pagar com a escritura - € 1 324 451,73

O GMST refere que os trabalhos correspondentes às duas primeiras situações não foram pagos até 31 de Dezembro, uma vez que estes se encontravam em conferência, dentro do período de dilação contratual entre a realização física e financeira. Quanto à terceira situação, esta encontra-se pendente pelo facto da concessionária não ter procedido, ainda, à desocupação dos arrendatários da parcela.

Todavia, a concessionária refere que, relativamente aos montantes facturados, não existiam, a 31/12/04, pagamentos em atraso por parte do Estado.



Tribunal de Contas

III. DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

7. DESTINATÁRIOS

Deste Relatório e do seu Anexo (contendo as respostas enviadas em sede de contraditório) são remetidos exemplares às entidades que se seguem:

- À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da AR;
 - Comissão de Orçamento e Finanças;
 - Comissão de Obras Públicas Transportes e Comunicações;
 - Líderes Parlamentares.
- Ao Governo, com a distribuição que se segue:
 - Primeiro-Ministro;
 - Ministro do Estado e das Finanças;
 - Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
- À Parpública – Participações Públicas (SGPS), S.A.
- Ao EP - Estradas de Portugal, E.P.E.
- Ao Gabinete do Metro Sul do Tejo.

8. PUBLICIDADE

Após entregues os exemplares deste Relatório e do seu Anexo às entidades acima enumeradas, serão os mesmos, em tempo oportuno e pela forma mais adequada, divulgados pelos meios de Comunicação Social e, bem assim, inseridos no *site* do Tribunal de Contas na *Internet*.

9. EMOLUMENTOS

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, são devidos emolumentos, por parte da EP – Estradas de Portugal, E.P.E., no montante de 9.535,32 € (nove mil quinhentos e trinta e cinco euros e trinta e dois cêntimos).



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em 17 de Novembro de 2005

O Conselheiro Relator

(Carlos Moreno)

Os Conselheiros Adjuntos

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(José de Castro de Mira Mendes)



Tribunal de Contas



IV. ANEXOS

1. **RESPOSTA REMETIDA EM SEDE DE CONTRADITÓRIO PELA Parpública – Participações Públicas (SGPS), S.A**

2. **RESPOSTA REMETIDA EM SEDE DE CONTRADITÓRIO PELO GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS**

3. **RESPOSTA REMETIDA EM SEDE DE CONTRADITÓRIO PELA EP - ESTRADAS DE PORTUGAL, E.P.E.**



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

PARPÚBLICA PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

PARPÚBLICA - Participações Públicas, (SGPS), S.A. - Pessoa Colectiva nº 502.769.017. Cap. Social €2.000.000.000 (realizado €986.686.031) - Nº Mat. 01656 da Conservatória do Registo Comercial de Lisboa

Ao DA Tã, na pessoa do
A. chefe Dr. A. Garcia,
p: estudo e consideração,
no futuro projecto de
la tã, da presente nã.
porta da PARPÚBLICA

Exmo. Senhor
Dr. Carlos Moreno
Juiz Conselheiro do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

N/REFª

999988

3. 10. 05

Cherney

Lisboa, 3 de Outubro de 2005

ASSUNTO: Relato de auditoria subordinado ao tema "Parcerias Público Privadas"
- Proc. 28/05/Audit. -

Em resposta ao solicitado junta nota com o contributo da PARPÚBLICA relativamente ao excelente projecto de relatório que nos foi remetido.

Com os melhores cumprimentos,

João Plácido Pires
João Plácido Pires
Presidente

Rua Laura Alves, nº 4 - 8º, 1050-138 Lisboa
Telefone 21 781 71 60 Fax: 795 05 05
geral@parpublica.pt
www.parpublica.pt



Tribunal de Contas



PARPÚBLICA PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

MEMORANDO

ASSUNTO: AUDITORIA ÀS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS – CONCESSÕES RODOVIÁRIAS E FERROVIÁRIAS

1. ASPECTOS GERAIS

Para efeitos do exercício do contraditório, foi remetido à Parpública um Relato de auditoria subordinado ao tema "Parcerias Público Privadas".

Embora a temática abordada no referido Relato de auditoria se relacione directamente com uma das actividades actualmente desenvolvidas pela Parpública, dadas as atribuições que lhe foram cometidas ao nível do processo de preparação, avaliação prévia e lançamento de novos projectos de Parcerias Público Privadas (PPP), parte das incidências específicas do referido Relato de auditoria refere-se às implicações financeiras das PPP já em execução, aspecto que está mais directamente relacionado com as respectivas entidades públicas contratantes e entidades de controlo financeiro, as quais estão mais vocacionadas e melhor posicionadas para validar a informação relativa aos montantes dispendidos ou comprometidos pelo Estado.

Por outro lado, à excepção da concessão Fertagus, decorrente da renegociação efectuada, bem como de alguns processos de reequilíbrio financeiro em curso, todos os outros processos, designadamente no que respeita à respectiva preparação, lançamento e negociação ocorreram antes da publicação do Decreto-Lei nº 86/2003 e previamente ao início da intervenção da Parpública neste domínio.

Deste modo, a apreciação do referido Relato, por parte da Parpública, terá de ser enquadrada neste contexto, o que nos impede, designadamente, de validar, ou não, de forma inequívoca, alguns dos elementos de natureza financeira constantes do mencionado Relato.

2. APRECIÇÃO GLOBAL

Em termos globais, a análise desenvolvida pelo Tribunal de Contas afigura-se-nos adequada à situação existente, havendo mesmo uma significativa coincidência de pontos de vista entre as conclusões do referido Relato de auditoria e o diagnóstico que a Parpública tem tido oportunidade de efectuar sobre esta temática, quer em termos globais, quer relativamente a cada uma das parcerias em concreto.

edh 1



PARPÚBLICA PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

No entanto, é essencial ter presente que algumas das principais fragilidades identificadas pelo Relato do Tribunal de Contas, e cujos reflexos financeiros são muito significativos, prendem-se com aspectos que, com a publicação do Decreto-Lei nº 86/2003, se procurou acautelar, embora apenas aplicáveis às novas parcerias, sem prejuízo da sua consideração no âmbito dos processos de negociação da reposição do equilíbrio financeiro. Todavia, nestes processos, a capacidade de defesa dos interesses do Estado está substancialmente afectada pela natureza dos contratos iniciais, bem como pelo modo como foram tomadas algumas decisões unilaterais por parte do Concedente.

Assim sendo, e não obstante a necessidade de algumas melhorias, entendemos que, actualmente, estão reunidas condições para que as novas PPP possam ser lançadas em moldes susceptíveis de permitir uma mais adequada repartição de riscos entre parceiros públicos e privados, havendo igualmente uma preocupação acrescida em acautelar previamente algumas das situações que, face à experiência colhida, conduziram a que actualmente o Estado esteja confrontado com agravamentos significativos dos custos com PPP.

2. APRECIÇÃO ESPECÍFICA

Sem condicionar a concordância genérica com o teor do Relato de auditoria em causa, entende-se conveniente formular ligeiros comentários sobre alguns aspectos específicos constante do referido documento.

2.1. Eventual criação de provisões para encargos decorrentes do sistema de partilha de riscos

Na página 3 do Relato em epígrafe refere-se que uma "parte significativa destes encargos resulta do sistema de partilha de riscos, cujos montantes envolvidos não foram objecto de qualquer provisão, em termos orçamentais". Embora esta referência deva ser enquadrada na constatação de que os encargos do Estado com PPP são objecto de diferenciadas inscrições orçamentais, dificultando a respectiva análise e controlo, crítica que merece a nossa plena concordância, entendemos adequado formular alguma reflexão adicional sobre a partilha de riscos e respectiva quantificação.

É inquestionável que o sucesso de uma PPP depende, em muito, da forma como são repartidos os diversos riscos envolvidos, entre parceiros públicos e privados. Para tal é indispensável que, na respectiva preparação, sejam identificados todos os tipos de riscos em causa, procurando seguidamente proceder-se à sua repartição de acordo com a capacidade específica de cada um dos parceiros envolvidos.

Para isso, deve proceder-se à caracterização dos custos que poderá representar a atribuição ao parceiro privado de determinado tipo de risco, decidindo-se depois se é, ou não, preferível, que seja o parceiro público a assumir o referido risco.



PARPÚBLICA PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

De uma forma geral, o critério essencial consiste em manter no sector público os riscos mais dependentes de decisões que possam ser determinadas pelos poderes públicos, afectando ao parceiro privado as categorias de riscos mais associadas a factores de procura e de mercado, e onde a capacidade de gestão possa assumir um papel mais relevante na minimização desses riscos.

No entanto, e apesar da lógica e fácil compreensão deste raciocínio, o que conduz a uma decisão relativamente simplificada, com base numa apreciação qualitativa, já o mesmo não se pode dizer quando se pretende quantificar, em termos de responsabilidades financeiras, o montante que deve ser "provisionado", caso se opte por manter no sector público determinado tipo de riscos.

Com efeito, nos casos em que os riscos são afectos aos parceiros privados, estes fazem reflectir no "preço" associado às respectivas propostas, a sua estimativa das responsabilidades envolvidas com a assunção desses riscos. Para isso, é suposto que disponham de conhecimentos suficientes para projectar evoluções de procura e de mercado, bem como a respectiva capacidade de gerir os projectos, quer ao nível da construção, quer da operação, aspectos que estão sob seu controlo.

No entanto, e no que se refere aos riscos que desejavelmente devem ser imputados aos parceiros públicos, os encargos potenciais envolvidos estão, com muita frequência, dependentes de decisões políticas que não podem ser previstas no âmbito da preparação e montagem da PPP. Deste modo, dificilmente se conseguirá, com algum rigor, proceder à eventual quantificação, em termos monetários, dos encargos que podem recair sobre o sector público, pelo facto dos parceiros públicos assumirem determinados riscos. Por tal facto, uma eventual criação de "provisões" para os riscos das PPP que permanecem no sector público poderá revelar-se, em muitos casos, uma tarefa impossível, sobretudo nas fases de lançamento e adjudicação de novas parcerias.

Situação totalmente diferente ocorre quando o Concedente, já no âmbito da execução de um contrato de PPP, decide introduzir determinadas alterações de forma unilateral. Com efeito, nestes casos, entendemos que deverão ser previamente quantificados, com rigor e detalhe, os custos de tais decisões, de forma a permitir uma decisão prévia sobre a razoabilidade e racionalidade económica das respectivas alterações. Assim sendo, nesta fase já será possível estimar, com algum rigor, o valor das "provisões" afectas aos riscos assumidos pelo sector público.

2.2. Divergências nas negociações de processos de reequilíbrio financeiro

O Relato do Tribunal de Contas refere que uma das grandes divergências mantidas entre o Estado Concedente e as Concessionárias, no âmbito da negociação dos processos de Reequilíbrio Financeiro, está relacionada com a prática destas entidades integrarem nos pedidos formulados muitos encargos que extravasam o prejuízo efectivo directamente relacionado com os eventos geradores de reequilíbrio.

3



PARPÚBLICA PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

A experiência colhida pela Parpública, através dos processos de reequilíbrio em que participou, leva-nos a manifestar plena concordância com esta constatação do Tribunal de Contas, a qual tem gerado, por parte dos representantes do Ministério das Finanças nas respectivas Comissões de Acompanhamento, grandes reservas à aceitação de tais encargos.

As razões destas reservas são de diversa natureza. Por um lado, nem sempre aqueles encargos são efectivamente demonstrados pelas Concessionárias, o que suscita dúvidas sobre a sua ocorrência. E mesmo nos casos em que os mesmos são demonstrados, designadamente em termos documentais, consideramos que a sua eventual aceitação pelo Estado deveria ser precedida de uma efectiva apreciação relativamente à necessidade, ou não, da sua ocorrência.

Por outro lado, não se afigura razoável que seja o Estado a suportar a totalidade dos encargos decorrentes de exigências formuladas pelo sistema financeiro, designadamente ao nível da manutenção sistemática de determinados rácios de cobertura, sobretudo na fase de exploração, o que, em determinadas situações, conduz à perda de eficiência dos contratos, sem qualquer mais-valia adicional, nem sequer para as entidades financiadoras, cujo risco é substancialmente depois de concluída a fase de construção.

Aliás, verifica-se que muitos dos encargos assumidos pelo Estado, associados à manutenção dos referidos rácios de cobertura, nem sequer se justificam no futuro, dado que, provavelmente, os contratos de financiamento serão objecto de operações de refinanciamento, que conduzem a uma alteração substancial das respectivas condições financeiras, não estando, na maioria dos casos, assegurada a possibilidade do Estado partilhar desses benefícios¹.

Por outro lado, não se justifica que futuros contratos confirmem aos Concessionários o direito a exigir do Estado Concedente todos os custos por eles suportados com a respectiva negociação. Com efeito, a existência de disposições deste tipo conduz ao absurdo do Estado garantir ao outro parceiro litigante que gaste o que entender, recorrendo aos consultores mais dispendiosos, e supostamente mais qualificados, para defender os seus interesses contra os interesses do Estado, dado que será este a pagar, de forma directa e integral, os respectivos encargos.

2.3. Recurso a Tribunal Arbitral

O Relato em epígrafe refere que o arrastamento das negociações de reequilíbrios financeiros conduz, muitas vezes, à sua passagem para decisão em sede de Tribunal Arbitral, o que consubstancia a existência, na prática, de "um défice oculto".

¹ Nos casos mais recentes em que a Parpública interveio, ao nível da preparação da documentação dos concursos, este aspecto foi adequadamente acautelado. Veja-se, a título de exemplo, a documentação relativa ao concurso do Metro do Mondego. Pelo contrário, pelo menos num caso, mais antigo, em que tal aspecto não foi acautelado, o Estado não conseguiu colher qualquer benefício da operação de refinanciamento ocorrida.

adm 4



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

Sem questionar a análise do Tribunal de Contas, entendemos que a resolução dos conflitos em sede de Tribunal Arbitral suscita outras questões, eventualmente mais delicadas que as decorrentes da qualificação dos encargos em causa como "défices ocultos".

Com efeito, a dificuldade de dispor de informação atempada sobre o montante das responsabilidades adicionais que poderão ser assumidas pelo Estado surge numa fase mais remota do processo. De facto, ocorreram no passado algumas decisões unilaterais por parte da entidade pública contratante, em nome do Concedente, sem que tenha sido exigidas, previamente, a adequada quantificação dos custos adicionais envolvidos e a subsequente análise da sua racionalidade e razoabilidade, o que está a contri/buir para facilitar o agravamento de encargos futuros não quantificados. De salientar que, com o regime do DL nº 86/2003, este problema surge minorado.

Por outro lado, qualquer fragilidade por parte da entidade pública contratante, designadamente ao nível do acompanhamento e controlo da execução da PPP, gera uma significativa incapacidade de validar ou contestar, posteriormente, os pedidos de reequilíbrio formulados pelas Concessionárias, para além de impedir uma imediata estimativa dos encargos envolvidos.

Estes são apenas dois exemplos de situações que podem conduzir à existência de responsabilidades adicionais, sem que se disponha da respectiva informação, o que também pode ser enquadrado no conceito de "défice oculto", referido pelo Tribunal de Contas, mesmo antes da respectiva negociação transitar para sede de Tribunal Arbitral.

No entanto, a resolução dos conflitos, em sede de Tribunal Arbitral, suscita-nos, ainda, outras preocupações adicionais. Com efeito, enquanto as negociações decorrerem em sede de reequilíbrio financeiro, o Decreto-Lei nº 86/2003 prevê a existência de Comissões de Acompanhamento, com representantes dos Ministérios das Finanças e da Tutela Sectorial, as quais acompanham, dentro do possível, os respectivos processos negociais e o papel desenvolvido pelas entidades públicas contratantes que, de uma forma geral, assumem o papel de negociador².

No entanto, nos casos em que os processos se arrastam para sede de Tribunal Arbitral, já não está prevista a intervenção de nenhuma Comissão de Acompanhamento, sendo o árbitro que actua em representação do Estado, de uma forma geral, nomeado pela entidade pública contratante.

Contudo, o processo decorre integralmente sem intervenção de quaisquer representantes dos Ministérios envolvidos, designadamente do Ministério das Finanças, dado que o DL nº 86/2003 não abrange estas situações.

² A excepção conhecida, no âmbito dos processos que tiveram a intervenção da Parpública, refere-se à Fertagus, em que foi nomeado um negociador específico, por parte do Estado, distinto da entidade pública contratante e dos membros da Comissão de Acompanhamento.

edj 5



PARPÚBLICA PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

2.4. Princípio do utilizador/pagador versus princípio do contribuinte/pagador

Embora se compreenda a preocupação manifestada pelo Tribunal de Contas, relativamente à expressão dos encargos assumidos pelo Estado, no âmbito de processos de reequilíbrio financeiro referentes a concessões com portagem real, cujas razões são diversas, desde questões de natureza ambiental até alterações unilaterais do Concedente, nem sempre precedidas da avaliação dos custos adicionais envolvidos, afigura-se-nos excessiva a afirmação constante do Relato de auditoria em análise, segundo o qual *"estas alterações ... acabam por transformar projectos estruturados com base no princípio do utilizador/pagador em projectos substancialmente financiados com base no princípio do contribuinte pagador"*³.

Com efeito, apesar dos custos adicionais suportados pelo Estado, continuamos perante um modelo substancialmente distinto, em que continua a existir uma relação directa entre o utilizador do serviço e a respectiva contribuição para o custo do mesmo, não obstante a existência de algum nível de subsidiação. Aliás, a existência de serviços públicos, cujo custo é repartido entre o utilizador e o Estado, verifica-se em muitos outros sectores, designadamente na área dos transportes rodoviários e ferroviários.

2.5. Encargos com concessões ferroviárias

Relativamente aos dois projectos abordados no Relato de auditoria, importa apenas esclarecer que os encargos relativos à Fertagus contemplam duas naturezas substancialmente distintas. Por um lado, cerca de 45.178 milhares de euros respeitam à regularização de défices acumulados desde o início da concessão e até 31DEZ2004, cujo pagamento deverá ocorrer até 30JUN2006. A este montante acrescem ainda 10.056 milhares de euros, igualmente respeitantes ao mesmo período, a maioria dos quais pagos directamente pelo Estado à REFER.

Por outro lado, os restantes encargos com esta concessão abrangem a totalidade do custo de serviço público, a prestar até 31DEZ2010, o qual pode ser reduzido, caso a procura evidencie um comportamento mais favorável.

Relativamente à concessão do Metro Sul do Tejo, embora não tenha sido acompanhada directamente pela Parpública, importa esclarecer que a grande componente do financiamento do investimento foi assegurada directamente pelo Estado⁴, pelo que os passivos inscritos no balanço da Concessionária, relacionados com o investimento, assumem, seguramente, uma expressão muito menos significativa. Por tal facto, o risco mencionado a páginas 10 do Relato de auditoria, relacionado com o entendimento que o Eurostat poderá ter quanto a esta concessão, é muito menos expressivo do que aparentemente se possa retirar do referido texto.

³ Final da página 7 do referido Relato.

⁴ Pelo que já está reflectido nas contas públicas.

 6



PARPÚBLICA PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

2.6. Encargos com as expropriações rodoviárias

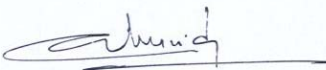
Relativamente aos encargos com as expropriações rodoviárias, os valores constantes do Relato de auditoria são coincidentes com os que nos foram inicialmente disponibilizados pela Estradas de Portugal, EPE. No entanto, na sequência de contactos posteriores com esta entidade, verifica-se que os mesmos estão em fase de revisão, pelo que se sugere a respectiva confirmação junto desta entidade.

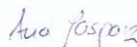
3. CONCLUSÃO

Em nossa opinião, o Relato de auditoria que nos foi remetido para exercício de contraditório contempla um adequado diagnóstico sobre a situação das parcerias público privadas em curso, no domínio das concessões rodoviárias e ferroviárias.

A grande maioria das fragilidades identificadas, que coincidem com o diagnóstico desenvolvido pela Parpública, poderão ser acauteladas nos futuros projectos de PPP que sejam lançados, quer devido regime introduzido pelo Decreto-Lei nº 86/2003, quer por força da aprendizagem entretanto adquirida pelos diversos intervenientes públicos neste processo, o que se encontra já, de certa forma, reflectido nas PPP actualmente em preparação ou recentemente lançadas.

Elaborado em 30 de Setembro de 2005


Vitor Almeida


Ana Gaspar



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

2. *RESPOSTA REMETIDA EM SEDE DE CONTRADITÓRIO PELO GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS*



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

04. OUT 05 03597

Por indicação do
Zé do S. Couf.
Carlos Leveso, chefe
de Se do Gabinete do TC
do J. A. IX.
Lx 6.10.05
Gonçalo Santos
Sua referência

Meritíssimo Juiz Conselheiro
Carlos Moreno
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Sua Comunicação

Nossa referência
Ent. 10936/05 Proc.º 77/05

ASSUNTO: - **Relato de Auditoria do Tribunal de Contas (TC) subordinada ao tema "Parcerias Público-Privadas"**

Exmº Senhor Juiz Conselheiro

Em referência ao ofício nº 12285, de 22-09-2005, desse Tribunal, encarrega-me Sua Excelência o Ministro de Estado e das Finanças de enviar a V. Exª as informações elaboradas pelos serviços deste Ministério que seguidamente se indicam:

- Nota do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento
- Informação nº 39-02-2005 do Gabinete de Estudos de Finanças Públicas da Direcção-Geral do Orçamento
- Informação da Direcção-Geral do Tesouro
- Nota da Inspeção-Geral de Finanças.

Anexa-se, também, o Memorando da Parpública, Participações Públicas (SGPS) SA.

Com os melhores cumprimentos (Gonçalo Santos)

O Chefe do Gabinete,

(Gonçalo Castilho dos Santos)



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DO ORÇAMENTO

NOTA

ASSUNTO: Relato de Auditoria do Tribunal de Contas (TC) subordinada ao tema “Parcerias Público-Privadas”. (entrada 10478, de 19/09/05, Gab.MEF)

1. Para efeitos do exercício do contraditório foi enviado a esta Secretaria de Estado e à Direcção-Geral do Orçamento o relatório supra citado.

2. No que se refere ao âmbito das matérias específicas desta Secretaria de Estado e, atendendo a que a Direcção-Geral do Orçamento centra a sua resposta essencialmente no reflexo, em contas nacionais, dos encargos decorrentes da celebração de contratos de parcerias público-privadas (Inf. 39-02-2005/GEFP, em anexo), esclarece-se o seguinte:

2.1. Actualmente, não se encontra prevista no processo orçamental português a possibilidade de que a orçamentação plurianual destes compromissos se efectue por inscrição em mapas plurianuais desde o orçamento do ano em que estiver previsto o seu lançamento.

Efectivamente, este entendimento é o que decorre da conjugação das disposições da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei nº 48/2004, de 24/08) com o diploma que define normas especiais aplicáveis às parcerias público-privadas (Dec. Lei nº 86/2003, de 26/04).

2.2. A relevação destes encargos tem sido efectuada por inclusão em mapas onde estão inscritos projectos já iniciados em anos anteriores ou para os quais se prevêem os primeiros pagamentos no ano para o qual é elaborado o orçamento, ou em mapas que contém os encargos já contratualizados.



Tribunal de Contas



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DO ORÇAMENTO

10
2.3. Não estão, no momento, reunidas as condições para que a orçamentação plurianual se efectue de forma a dar cumprimento integral à legislação acima invocada.

Pretende-se que, durante o ano de 2006, sejam alterados os actuais sistemas de informação de gestão orçamental e testados procedimentos, de modo a que o Orçamento de Estado para 2007 já reflecta com clareza não só o conjunto de encargos desta natureza que, por força contratual, irão integrar os orçamentos futuros, mas também aqueles que poderão ser objecto de ajustamentos em resultado de escolhas públicas.

3. Propõe-se que a presente nota, acompanhada da informação da DGO referida em 2., seja enviada ao Gabinete do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, a fim de que possa ser formulada resposta ao Tribunal de Contas.

Em 3 de Outubro de 2005

A Chefe de Gabinete

(Helena Pereira)



Tribunal de Contas



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DE ESTUDOS DE FINANÇAS PÚBLICAS

Sua referência Proc.º nº 28/05-Audit.	Sua comunicação de Trib. Contas/16.09.2005	Nossa referência Inf. 39-02-2005/GEFP	Data entrada/saída no GEFP 23.09.2005/ 28.09.2005
--	---	--	--

ASSUNTO: *Relato de auditoria do Tribunal de Contas (TC) subordinada ao tema "Parcerias Público Privadas (PPP)", com referência a Maio 2005*

O GEFP foi solicitado a elaborar um parecer relativamente ao documento em epígrafe, para efeitos do exercício do contraditório. Neste sentido tece as seguintes considerações:

Considerações quanto à prática dos registos contabilísticos

- 1) Em Contabilidade Nacional, até ao presente, todos os activos relativos às PPPs referidas têm sido considerados como infra-estruturas privadas, não havendo portanto lugar a reclassificações daqui decorrentes, com impacto no défice e na dívida.
- 2) No que concerne à dificuldade de identificação, no quadro do actual classificador da despesa pública, da totalidade dos encargos com as PPPs, o GEFP realça o facto de esta limitação não implicar desorçamentação de despesa na óptica das contas nacionais.
- 3) Relativamente ao momento de registo contabilístico, o procedimento do não lançamento nos mapas orçamentais dos encargos totais futuros das PPPs nos orçamentos dos anos em que as mesmas são lançadas não acarreta qualquer inconveniente, do ponto de vista das Contas Nacionais.



4) Quanto aos montantes em dívida pelo Estado às concessionárias:

4.1) "Dívida de Reembolsos de Impostos"

O **registo dos impostos em contas nacionais** rege-se pelo princípio de "caixa ajustado" pelo que é regra não se consideraram quer as dívidas do Estado quer as dos Contribuintes e, portanto, somente há uma afectação do défice no ano em que é feito o reembolso;

4.2) Quanto ao tratamento da "Outra Dívida" em contas nacionais, à semelhança do tratamento de "outras regularizações de atrasados", é feito o apuramento dos montantes devidos em cada ano e levados a despesa desses anos, independentemente do ano em que ocorra o pagamento.

A Chefe de Divisão

(Técnica Assessora Principal do Orçamento e Conta)

Margarida F. L. Salvação Claro



Tribunal de Contas



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Ex.mo Senhor
Chefe do Gabinete de Sua Excelência o
Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças
Lisboa

V/ Ref.

Entrada na SETF n.º 3954, de 21.09.05-Proc. 225/05
Saída n.º 3564, de 28.09.05

N/ Ref.

GAI

Ofício do Tribunal de Contas, remetido ao Gabinete de Sua Excelência o Ministro de Estado e das Finanças

ASSUNTO: Relato de auditoria subordinada ao tema “Parcerias Público Privadas”

Sobre o conteúdo do ofício do Tribunal de Contas acima aludido, que remeteu ao Gabinete de Sua Excelência o Ministro de Estado e das Finanças o Relato em epígrafe, a Direcção-Geral do Tesouro (DGT) apenas tem a formular os seguintes comentários sobre matérias versadas a fls. 20 do relato em causa:

- i) Não existe informação disponível que permita identificar a dívida à Fertagus no valor de € 3.276 (incentivos);
- ii) No que respeita à compensação financeira à Fertagus no valor de € 45.177.527, importa referir que este montante consta do contrato de concessão para exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros no eixo ferroviário norte-sul, assinado em 8 de Junho de 2005, o qual prevê o pagamento em duas tranches:
€ 24.146.155 vencimento em Junho de 2005;
€ 21.031.372 vencimento em Junho de 2006;
Saliente-se que o aludido contrato ainda não foi objecto de visto prévio por parte do Tribunal de Contas.
- iii) Relativamente à comparticipação em portagens destinada à Brisa (taxa de portagem), no valor de € 6.715.064 foi já pago, no exercício de 2005, o montante de € 3.335.766, aguardando-se, sobre a quantia remanescente, certificação por parte da Inspeção-Geral de Finanças.
- iv) No que concerne às comparticipações no investimento no valor de € 84.063.260, a pagar à Brisa, a DGT não dispõe de informação suporte que permita confirmar a existência dessa dívida. No entanto, a IGF certificou o montante de € 36.797.254, relativo a comparticipações ao investimento até 31.12.2003. Deste montante, foi pago em 2004 o valor de € 30.140.158. No que respeita à quantia remanescente, a DGT está a instruir o processo com vista à sua regularização.

Com os melhores cumprimentos

O Director-Geral,

José Castel-Branco

Rua da Alameda, 5 - 1.º - 1194 - 008 LISBOA Tel: 21 8880631 Telex: 21 12764 15616 Fax: 21 8877580



Tribunal de Contas



NOTA

Assunto: Relato de auditoria do Tribunal de Contas “Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas: Concessões Rodoviárias e Ferroviárias”

Relativamente às conclusões formuladas no Relatório mencionado em epígrafe, remetido ao Gabinete do Senhor Ministro de Estado e das Finanças em 19SET05, para efeitos do exercício do contraditório, temos a referir o seguinte:

- i) A auditoria efectuada pelo Tribunal de Contas, de acordo com o relato constante do corpo do relatório, não é mais do que uma caracterização genérica do ~~enquadramento~~ enquadramento jurídico das parcerias público privadas e da situação individual de cada uma das parcerias identificadas, nomeadamente em termos da respectiva identificação da matriz de risco e quantificação dos encargos para o Estado.
- ii) Dada a natureza do trabalho efectuado, as respectivas conclusões, agrupadas em “Questões de enquadramento Orçamental”, “Encargos com Concessões SCUT”, “Encargos com Concessões Portagens Reais”, “Encargos Globais com as PPP” e “Factores Geradores dos Processos de REF / Matriz de riscos para o Estado”, não são susceptíveis de serem contrariadas.
- iii) A quantificação dos encargos assenta nos valores constantes dos modelos financeiros que suportam as concessões e nas informações disponibilizadas pelas entidades responsáveis pela gestão e/ou fiscalização de cada uma das parcerias. Nessa medida, os montantes identificados pelo Tribunal de Contas reflectem de forma adequada os custos para o Estado com cada uma das parcerias, de acordo com a informação actualmente disponível.
- iv) Refira-se todavia que no respeitante à concessão BRISA o montante das participações do Estado está calculado com base nos valores indicados pela



Tribunal de Contas



concessionária e não nos valores certificados pela IGF até 31DEZ03¹, justificando-se dessa forma o diferencial de 15,4 milhões de euros mencionado no relatório do Tribunal de Contas.

- v) Importa sublinhar que as principais causas identificadas para a ocorrência de processos de reequilíbrio financeiro (modificações unilaterais do concedente, atrasos na aprovação dos estudos de impacte ambiental e atrasos na entrega de terrenos) podem ser associadas a deficiências dos processos concursais ou ineficiências do próprio concedente. Ainda assim, em termos globais, os montantes quantificados a título de reequilíbrios financeiros dos contratos representam menos de 10 % do total dos encargos totais com as parcerias.

À consideração superior

IGF, 30 de Setembro de 2005

Os Inspectores de Finanças Chefe,

(Fernando Conde Farinha)

(José de Barros)

¹ Está em curso o trabalho de certificação dos montantes da compensação devida pelo Estado à data de 31DEZ04.



MEMORANDO

ASSUNTO: AUDITORIA ÀS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS – CONCESSÕES RODOVIÁRIAS E FERROVIÁRIAS

1. ASPECTOS GERAIS

Para efeitos do exercício do contraditório, foi remetido à Parpública um Relato de auditoria subordinado ao tema "Parcerias Público Privadas".

Embora a temática abordada no referido Relato de auditoria se relacione directamente com uma das actividades actualmente desenvolvidas pela Parpública, dadas as atribuições que lhe foram cometidas ao nível do processo de preparação, avaliação prévia e lançamento de novos projectos de Parcerias Público Privadas (PPP), parte das incidências específicas do referido Relato de auditoria refere-se às implicações financeiras das PPP já em execução, aspecto que está mais directamente relacionado com as respectivas entidades públicas contratantes, a quem compete a disponibilização de informação relativa aos montantes dispendidos ou comprometidos pelo Estado.

Por outro lado, à excepção da concessão Fertagus, decorrente da renegociação efectuada, bem como de alguns processos de reequilíbrio financeiro em curso, todos os outros processos, designadamente no que respeita à respectiva preparação, lançamento e negociação ocorreram antes da publicação do Decreto-Lei nº 86/2003 e previamente ao início da intervenção da Parpública neste domínio.

Deste modo, a apreciação do referido Relato, por parte da Parpública, terá de ser enquadrada neste contexto, o que nos impede, designadamente, de validar, ou não, de forma inequívoca, alguns dos elementos de natureza financeira constantes do mencionado Relato.

2. APRECIÇÃO GLOBAL

Em termos globais, a análise desenvolvida pelo Tribunal de Contas afigura-se-nos adequada à situação existente, havendo mesmo uma significativa coincidência de pontos de vista entre as conclusões do referido Relato de auditoria e o diagnóstico que a Parpública tem tido oportunidade de efectuar sobre esta temática, quer em termos globais, quer relativamente a cada uma das parcerias em concreto.



No entanto, é essencial ter presente que algumas das principais fragilidades identificadas pelo Relato do Tribunal de Contas, e cujos reflexos financeiros são muito significativos, prendem-se com aspectos que, com a publicação do Decreto-Lei nº 86/2003, se procurou acautelar, embora apenas aplicáveis às novas parcerias, sem prejuízo da sua consideração no âmbito dos processos de negociação da reposição do equilíbrio financeiro. Todavia, nestes processos, a capacidade de defesa dos interesses do Estado está substancialmente afectada pela natureza dos contratos iniciais, bem como pelo modo como foram tomadas algumas decisões unilaterais por parte do Concedente.

Assim sendo, e não obstante a necessidade de algumas melhorias, entendemos que, actualmente, estão reunidas condições para que as novas PPP possam ser lançadas em moldes susceptíveis de permitir uma mais adequada repartição de riscos entre parceiros públicos e privados, havendo igualmente uma preocupação acrescida em acautelar previamente algumas das situações que, face à experiência colhida, conduziram a que actualmente o Estado esteja confrontado com agravamentos significativos dos custos com PPP.

2. APRECIÇÃO ESPECÍFICA

Sem condicionar a concordância genérica com o teor do Relato de auditoria em causa, entende-se conveniente formular ligeiros comentários sobre alguns aspectos específicos constante do referido documento.

2.1. Eventual criação de provisões para encargos decorrentes do sistema de partilha de riscos

Na página 3 do Relato em epígrafe refere-se que uma "parte significativa destes encargos resulta do sistema de partilha de riscos, cujos montantes envolvidos não foram objecto de qualquer provisão, em termos orçamentais". Embora esta referência deva ser enquadrada na constatação de que os encargos do Estado com PPP são objecto de diferenciadas inscrições orçamentais, dificultando a respectiva análise e controlo, crítica que merece a nossa plena concordância, entendemos adequado formular alguma reflexão adicional sobre a partilha de riscos e respectiva quantificação.

É inquestionável que o sucesso de uma PPP depende, em muito, da forma como são repartidos os diversos riscos envolvidos, entre parceiros públicos e privados. Para tal é indispensável que, na respectiva preparação, sejam identificados todos os tipos de riscos em causa, procurando seguidamente proceder-se à sua repartição de acordo com a capacidade específica de cada um dos parceiros envolvidos.

Para isso, deve proceder-se à caracterização dos custos que poderá representar a atribuição ao parceiro privado de determinado tipo de risco, decidindo-se depois se é, ou não, preferível, que seja o parceiro público a assumir o referido risco. De uma forma geral, o critério essencial consiste em manter no sector público os riscos mais dependentes de decisões que possam ser determinadas pelos poderes públicos, afectando ao parceiro privado as categorias de riscos



mais associadas a factores de procura e de mercado, e onde a capacidade de gestão possa assumir um papel mais relevante na minimização desses riscos.

No entanto, e apesar da lógica e fácil compreensão deste raciocínio, o que conduz a uma decisão relativamente simplificada, com base numa apreciação qualitativa, já o mesmo não se pode dizer quando se pretende quantificar, em termos de responsabilidades financeiras, o montante que deve ser "provisionado", caso se opte por manter no sector público determinado tipo de riscos.

Com efeito, nos casos em que os riscos são afectos aos parceiros privados, estes fazem reflectir no "preço" associado às respectivas propostas, a sua estimativa das responsabilidades envolvidas com a assunção desses riscos. Para isso, é suposto que disponham de conhecimentos suficientes para projectar evoluções de procura e de mercado, bem como a respectiva capacidade de gerir os projectos, quer ao nível da construção, quer da operação, aspectos que estão sob seu controlo.

No entanto, e no que se refere aos riscos que desejavelmente devem ser imputados aos parceiros públicos, os encargos potenciais envolvidos estão, com muita frequência, dependentes de decisões políticas que não podem ser previstas no âmbito da preparação e montagem da PPP. Deste modo, dificilmente se conseguirá, com algum rigor, proceder à eventual quantificação, em termos monetários, dos encargos que podem recair sobre o sector público, pelo facto dos parceiros públicos assumirem determinados riscos. Por tal facto, uma eventual criação de "provisões" para os riscos das PPP que permanecem no sector público poderá revelar-se, em muitos casos, uma tarefa impossível.

Situação totalmente diferente ocorre quando o Concedente, já no âmbito da execução de um contrato de PPP, decide introduzir determinadas alterações de forma unilateral. Com efeito, nestes casos, entendemos que deverão ser previamente quantificados, com rigor e detalhe, os custos de tais decisões, de forma a permitir uma decisão prévia sobre a razoabilidade e racionalidade económica das respectivas alterações.

2.2. Divergências nas negociações de processos de reequilíbrio financeiro

O Relato do Tribunal de Contas refere que uma das grandes divergências mantidas entre o Estado Concedente e as Concessionárias, no âmbito da negociação dos processos de Reequilíbrio Financeiro, está relacionada com a prática destas entidades integrarem nos pedidos formulados muitos encargos que extravasam o prejuízo efectivo directamente relacionado com os eventos geradores de reequilíbrio.

A experiência colhida pela Parpública, através dos processos de reequilíbrio em que participou leva-nos a manifestar plena concordância com esta constatação do Tribunal de Contas, a qual tem gerado, por parte dos representantes do



Ministério das Finanças nas respectivas Comissões de Acompanhamento, grandes reservas à aceitação de tais encargos.

As razões destas reservas são de diversa natureza. Por um lado, nem sempre aqueles encargos são efectivamente demonstrados pelas Concessionárias, o que suscita dúvidas sobre a sua ocorrência. E mesmo nos casos em que os mesmos são demonstrados, designadamente em termos documentais, consideramos que a sua eventual aceitação pelo Estado deveria ser precedida de uma efectiva apreciação relativamente à necessidade, ou não, da sua ocorrência.

Por outro lado, não se afigura razoável que seja o Estado a suportar os encargos decorrentes de exigências formuladas pelo sistema financeiro, designadamente ao nível da manutenção sistemática de determinados rácios de cobertura, já na fase de exploração, o que, em determinadas situações, conduz à perda de eficiência dos contratos, sem qualquer valia adicional, nem sequer para as entidades financiadoras, cujo risco é muito mais reduzido após a fase de construção.

Aliás, verifica-se que muitos dos encargos assumidos pelo Estado, associados à manutenção dos referidos rácios de cobertura, nem sequer se justificam no futuro, dado que, provavelmente, os contratos de financiamento serão objecto de operações de refinanciamento, que conduzem a uma alteração substancial das respectivas condições financeiras, não estando, na maioria dos casos, assegurada a possibilidade do Estado partilhar desses benefícios¹.

Por outro lado, não se justifica que futuros contratos confirmem aos Concessionários o direito a exigir do Estado Concedente todos os custos por estes suportados com a respectiva negociação. Com efeito, a existência de disposições deste tipo conduz ao absurdo do Estado garantir ao outro parceiro litigante que gaste o que entender, recorrendo aos consultores mais dispendiosos, e supostamente mais qualificados, para defender os seus interesses contra os interesses do Estado, dado que será este a pagar, de forma directa, os respectivos encargos.

2.3. Recurso a Tribunal Arbitral

O Relato em epígrafe refere que o arrastamento das negociações de reequilíbrios financeiros conduz, muitas vezes, à sua passagem para decisão em sede de Tribunal Arbitral, o que consubstancia a existência, na prática, de “um défice oculto”.

Sem questionar a análise do Tribunal de Contas, entendemos que a questão da resolução dos conflitos em sede de Tribunal Arbitral suscita outras questões, eventualmente mais delicadas, do que as que decorrem da quantificação dos encargos em causa.

¹ Nos casos mais recentes em que a Parpública interveio, ao nível da preparação da documentação dos concursos, este aspecto foi adequadamente acautelado. Veja-se, a título de exemplo, a documentação relativa ao concurso do Metro do Mondego.



Tribunal de Contas

REPÚBLICA PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (GRUPOS)

Com efeito, a dificuldade de dispor de informação atempada sobre as responsabilidades adicionais que poderão ser assumidas pelo Estado surge numa fase mais remota do processo. De facto, ao permitir-se a tomada de decisões unilaterais por parte da entidade pública contratante, em nome do Concedente, sem exigir, previamente, a adequada quantificação dos custos adicionais envolvidos e a subsequente análise da sua racionalidade e razoabilidade, está a contribuir-se, de forma preocupante, para facilitar o agravamento de encargos futuros não quantificados.

Por outro lado, qualquer fragilidade por parte da entidade pública contratante, designadamente ao nível do acompanhamento e controlo da execução da PPP, gera uma significativa incapacidade de contestar, posteriormente, os pedidos de reequilíbrio formulados pelas Concessionárias, para além de impedir uma imediata estimativa dos encargos envolvidos.

Estes são apenas dois exemplos de situações que podem conduzir à existência de responsabilidades adicionais, sem que se disponha da respectiva informação, o que também pode ser enquadrado no conceito de "défice oculto", referido pelo Tribunal de Contas.

No entanto, a resolução dos conflitos em sede de Tribunal Arbitral suscita-nos, ainda, outras preocupações adicionais. Com efeito, enquanto as negociações decorrerem em sede de reequilíbrio financeiro, o Decreto-Lei nº 86/2003 prevê a existência de Comissões de Acompanhamento, com representantes dos Ministérios das Finanças e da Tutela Sectorial, as quais acompanham, dentro do possível, os respectivos processos negociais e o papel desenvolvido pelas entidades públicas contratantes que, de uma forma geral, assumem o papel de negociador².

No entanto, nos casos em que os processos se arrastam para sede de Tribunal Arbitral, já não está prevista a intervenção de nenhuma Comissão de Acompanhamento, sendo o árbitro que actua em representação do Estado, de uma forma geral, nomeado pela entidade pública contratante. Contudo, o processo decorre integralmente sem intervenção de quaisquer representantes dos Ministérios envolvidos, designadamente do Ministério das Finanças, dado que o DL nº 86/2003 não abrange estas situações.

2.4. Princípio do utilizador/pagador versus princípio do contribuinte/pagador

Embora se compreenda a preocupação manifestada pelo Tribunal de Contas, relativamente à expressão dos encargos assumidos pelo Estado, no âmbito de processos de reequilíbrio financeiro referentes a concessões com portagem real, cujas razões são diversas, desde questões de natureza ambiental até alterações unilaterais do Concedente, nem sempre precedidas da avaliação dos custos adicionais envolvidos, afigura-se-nos excessiva a afirmação constante do Relato de auditoria em análise, segundo o qual "*estas alterações ... acabam por transformar projectos estruturados com*

² A excepção conhecida, no âmbito dos processos que tiveram a intervenção da Párpública, refere-se à Fertagus, em que foi nomeado um negociador específico, por parte do Estado, distinto da entidade pública contratante e dos membros da Comissão de Acompanhamento.



REPÚBLICA PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (GRUP) S.A.

*base no princípio do utilizador/pagador em projectos substancialmente financiados com base no princípio do contribuinte pagador*³.

Com efeito, apesar dos custos adicionais suportados pelo Estado, continuamos perante um modelo substancialmente distinto, em que continua a existir uma relação directa entre o utilizador do serviço e a respectiva contribuição para o custo do mesmo, não obstante a existência de algum nível de subsidiação, à semelhança do que se verifica com muitos outros serviços públicos, designadamente na área dos transportes.

2.5. Encargos com concessões ferroviárias

Relativamente aos dois projectos abordados no Relato de auditoria, importa apenas esclarecer que os encargos relativos à Fertagus contemplam duas naturezas substancialmente distintas. Por um lado, cerca de 45.178 milhares de euros respeitam à regularização de défices acumulados desde o início da concessão e até 31DEZ2004, cujo pagamento deverá ocorrer até 2006. A este montante acrescem ainda 10.056 milhares de euros, igualmente respeitantes ao mesmo período, a maioria dos quais pagos directamente pelo Estado à REFER.

Por outro lado, os restantes encargos com esta concessão abrangem a totalidade do custo de serviço público, a prestar até 31DEZ2010, o qual pode ser reduzido, caso a procura evidencie um comportamento mais favorável.

Relativamente à concessão do Metro Sul do Tejo, embora não tenha sido acompanhada directamente pela Parpública, importa esclarecer que a grande componente do financiamento do investimento foi assegurada directamente pelo Estado⁴, pelo que os passivos inscritos no balanço da Concessionária, relacionados com o investimento, assumem, seguramente, uma expressão muito menos significativa. Por tal facto, o risco mencionado a paginas 10 do Relato de auditoria, relacionado com o entendimento que o Eurostat poderá ter quanto a esta concessão, é muito menos expressivo do que aparentemente se possa retirar do referido texto.

2.6. Encargos com as expropriações rodoviárias

Relativamente aos encargos com as expropriações rodoviárias, valores similares aos facultados inicialmente à Parpública, importa apenas esclarecer, que os valores estarão a ser revistos pela EP –EPE, pelo que se sugere a confirmação dos montantes com essa entidade.

Elaborado em Setembro de 2005

Vitor Almeida

Ana Gaspar

³ Final da pagina 7 do referido Relato.

⁴ Pelo que já está reflectido nas contas públicas.



Tribunal de Contas



Ministério das Finanças e Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
Gabinete do Metro Sul do Tejo

Gabinete do Juiz Conselheiro do
Tribunal de Contas
Meritíssimo Juiz Carlos Moreno

Av.ª. Barbosa du Bocage, nº. 69
LISBOA

CONFIDENCIAL

Lisboa, 23 de Setembro de 2005

Ofício nº 3485/2005 -GMST

*A O D A T A, em
particular ao
Dr. A. Cunha
para análise
e consideração
e eventuais sug-
tas para o texto
do futuro relatório*

*26.9.05
Carla*

ASSUNTO: Relato de auditoria subordinada ao tema "Parcerias Público Privadas"
Proc. N.º. 28/05-Audit.

Agradecemos a remessa do relato da auditoria referenciada, no respeitante à Concessão do Metro Sul do Tejo, para efeito de exercício do contraditório.

Neste âmbito, e sem nos determos nos aspectos de caracterização do modelo contratual e de risco do projecto e implicações no enquadramento orçamental respectivo que claramente não são competência deste Gabinete, aproveitamos para precisar algumas referências efectuadas no referido relato.

Assim, merece-nos os seguintes comentários:

As alterações ao contrato inicial e as suas implicações financeiras

A referência (pág.111) a um dossier remetido pela Concessionária ao GMST, em 31 de Maio de 2004, não é exacta pelo que se esclarece o seguinte:

Av. Fontes Pereira de Melo, Nº 3 – 10º Esq. 1050-115 LISBOA
Telefone: 211024302 Fax: 211024339



Ministério das Finanças e Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
Gabinete do Metro Sul do Tejo

- A Concessionária apresentou o referido dossier que designou por "ILD's – Alterações ao Contrato", em reunião com o staff que assessorava Sua Excelência o então Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação, onde o GMST esteve presente, em 11 de Maio de 2004.
- O dossier apresentado não constituía reclamação formal da Concessionária, mas tão somente uma enumeração de assuntos, no entender da Concessionária, potencialmente indutores de trabalhos adicionais.
- Tendo-lhe sido solicitado, o GMST procedeu a uma análise daquele documento para o referido staff de Assessores do MOPTH, tendo expressado divergências significativas de opinião quanto à natureza de potenciais sobrecustos e sua quantificação.
- Em 3 de Junho de 2004, capeado por carta de 2 de Junho, o GMST recebeu da Concessionária um conjunto de comentários à sua análise datados, agora sim, de 31 de Maio de 2004.

Os valores referenciados na pag. 113, sob o título "Claims – Dossier remetido para o GMST" onde os sobrecustos potenciais totalizam 48 300 milhares de Euros, anotados como constituindo estimativa preliminar da Concessionária feita em Maio de 2004, não podem nesta data merecer a concordância deste Gabinete por se referirem a decisões não tomadas (exemplo: construção de parques de estacionamento) ou por os valores referenciados não poderem ser confirmados, dado não existir, ainda, suficiente definição em projecto e as estimativas divergirem significativamente da análise feita por este Gabinete.

As referências aos valores em dívida em 31/12/2004, aparentemente contraditórias entre o GMST e a Concessionária, não o são de facto, porquanto o Gabinete se reporta a valores pedidos e trabalhos realizados não pagos à data de referência (dívida ainda não vencida) e a Concessionária refere-se a pagamentos atrasados que o Gabinete também confirma não existirem naquela data.



Tribunal de Contas



Ministério das Finanças e Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
Gabinete do Metro Sul do Tejo

Esperando que esta contribuição aproveite para o esclarecimento de Vossa Excelência,
apresento os melhores cumprimentos *e testemunho de particular consideração*

O Encarregado de Missão do MST


Vítor Espírito Santo

Anexo: Disquete em suporte informático
desta informação

Av. Fontes Pereira de Melo, N.º 3 – 10.º Esq. 1050-115 LISBOA
Telefone: 211024302 Fax: 211024339

DGTC 26 09'05 19844



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

3. *RESPOSTA REMETIDA EM SEDE DE CONTRADITÓRIO PELA EP - ESTRADAS DE PORTUGAL, E.P.E.*



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas



Conselho de Administração

1 2 9 3 2 6

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

urgente

Ao DA 1ª, a atenção do Sr. A. Garcia para

Ex.º Senhor
Dr. Carlos Moreno
Juiz Conselheiro
Tribunal de Contas
Rua Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

*análise e ponderam
são e vista a
eventuais su-
gestões para o projeto
de relatório.
12.10.05*

Sua Referência: Sua Comunicação de: Nossa referência: Antecedente: Saída: Data:
CCCS- 6756 01569 11. OUT. 2005

**Assunto: CONCESSÃO RODOVIÁRIAS
RELATO DE AUDITORIA SUBORDINADA AO TEMA 'PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS'**

S. Juiz Conselheiro,

Na sequência do vosso ofício 12288, de 12.09.2005, junto envio a V.Ex.ª, em papel e em CD-rom - tal como solicitado por esse Tribunal - os comentários que se nos oferece apontar ao relato apresentado. Tais comentários são feitos directamente ao longo do texto.

Tais comentários destinam-se a completar e a esclarecer alguns pontos que no nosso entendimento não ofereceriam a melhor compreensão, tal como apresentados, muito embora seja de registar que o Relato esteja produzido de uma forma bastante factual, com as indicações transmitidas por esta E.P.E.

Para além destes comentários apresenta-se uma síntese com a identificação dos principais riscos identificados no Relato, imputáveis ao Estado, e o tratamento que esses riscos tiveram ao longo deste processo de lançamento de parcerias para as concessões rodoviárias.

Não obstante a produção dos comentários ter procurado ser o mais exaustiva possível, aproveito a oportunidade para nos disponibilizar para eventuais esclarecimentos adicionais.

Com os melhores cumprimentos, *a consideração pessoal*

O Vice-Presidente do Conselho de Administração

António Pinelo

António Pinelo

Anexo: Relato comentado (em papel e em CD-rom)
Comentário Síntese aos Riscos identificados

AM/CCCS
7102005_ofício Trib Contas

1/1

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 294 71 00 / Fax: +351-21 295 19 97
e-mail: iep@iestradas.pt • www.iestradas.pt

Imp02.01.08; Rev.3; 03.01.2005

Mod. TC 1999,001



RELATO DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

“ENCARGOS SOBRE AS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS”

COMENTÁRIO SÍNTESE AOS PRINCIPAIS RISCOS IDENTIFICADOS

Na sequência da acção de controlo do Tribunal de Contas, sobre os encargos do estado com as Parcerias Público Privadas no domínio das Concessões rodoviárias e ferroviárias, vem a EP-Estradas de Portugal, de acordo com o estabelecido no Decreto-Lei nº 239/2004 de 21 de Dezembro, exercer o seu direito de contraditório e pronunciar-se sobre o teor das asserções, comentários e conclusões constantes do mesmo.

No entanto, antes de se iniciar a análise detalhada do projecto importa referir que, a estrutura deste relato de contraditório será dividida em duas partes distintas, em primeiro lugar procurando em síntese, esclarecer algumas questões relacionadas com os principais riscos identificados pelo TC e em segundo lugar dar resposta detalhada às questões levantadas no corpo do Relatório.

O Relatório do Tribunal de Contas (TC) efectua uma análise dos encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas no domínio das concessões rodoviárias e ferroviárias, abrangendo o período situado entre 1997 e 2005, com maior incidência sobre 2004.

O TC conclui que os custos decorrentes da reposição do equilíbrio financeiro (REF) dos contratos (adicionais ao contrato) são significativos.

Os principais riscos identificados pelo TC são:

- Modificações unilaterais:
 - Traçados fora dos corredores contemplados pela proposta da Concessionária;
 - Alterações dos Projectos aprovados;
- Alterações na programação aprovada, decorrentes de:
 - Atrasos na disponibilização dos terrenos;
 - Atrasos na aprovação de estudos e projectos (na generalidade dos casos, reflexo das modificações unilaterais anteriormente referidas).



Para além destes riscos, abordam-se mais dois pontos críticos para os encargos com estes contratos, e que deverão, eventualmente, ser objecto de análise mais profunda:

- Modo de cálculo dos custos decorrentes da REF;
- Alargamento das vias concessionadas.

1. *Modificações Unilaterais pelo Concedente*

A este respeito de notar que, as modificações unilaterais representam a maior parcela dos encargos reclamados pelas Concessionárias com reposições de equilíbrio financeiro dos contratos. As modificações unilaterais são de dois tipos:

- Aprovação de traçados fora dos corredores que constavam da proposta da concessionária.

Como é referido no relatório do TC *"... o novo quadro jurídico para as PPP vem mitigar este problema ao impor como condição precedente ao lançamento de novos contratos de PPP a obtenção prévia de "aprovações ambientais"."*

A EP, E.P.E. está a diligenciar esforços no sentido de que nas novas concessões os resultados da avaliação do impacto ambiental (Declaração de Impacto Ambiental) sejam obtidos antes da adjudicação, de forma a minimizar a necessidade de proceder a alterações de traçado que conduzam a REF posteriormente – preferencialmente antes do lançamento do concurso (ou em fase tal que permita a todos os concorrentes responder em igualdade de circunstâncias), de forma a garantir a observância das regras concursais.

- Alteração de projectos aprovados.

Alterações introduzidas pelo Concedente aos projectos previamente aprovados originando encargos adicionais de construção e/ou contribuindo para atrasos na programação contratual.

Relativamente a esta questão importa informar que a EP, E.P.E. tentará identificar as causas destas alterações (reclamações de autarquias e populações; incompatibilidade com outros projectos entretanto



desenvolvidos, etc.), tendo em vista actuar sobre cada uma delas atempadamente.

2. Alterações na Programação aprovada

Para além dos factores de risco anteriormente discriminados que têm efeitos negativos sobre a programação contratual e se reflectem em encargos adicionais imputáveis à Concedente, são identificados ainda os seguintes:

- **Atrasos no Processo de Expropriações**
São apontados custos de reposição do equilíbrio financeiro decorrentes de atrasos na disponibilização dos terrenos à concessionária.
Relativamente a esta questão considera-se que este risco foi eliminado, uma vez que as expropriações nos novos contratos, em concursos lançados a partir de 1999, passaram a ser da responsabilidade da Concessionária.
- **Atrasos na aprovação de Estudos e Projectos**
São identificados alguns casos de atrasos nas aprovações de projectos, nomeadamente na aprovação dos Estudos de Impacto Ambiental. Esta ocorrência está, invariavelmente, associada aos outros factores de risco tais como alterações de corredores / traçados.
Recorda-se a observação feita na página anterior a propósito da DIA.

3. Cálculo dos encargos devidos nos processos de REF

Este é um dos pontos críticos apontados pelo TC, uma vez que, no âmbito destes processos *“Para além de sobrecustos e perdas de receita, são igualmente reclamados custos com consultores, garantias, seguros e outros encargos que oneram substancialmente o encargo do Estado...”*.

Com efeito, actualmente os contratos não regulam a forma como os encargos não directamente relacionados com o objecto da concessão devem ser contabilizados,



(como exemplo, custos da estrutura dos accionistas da Concessionária, custos de oportunidade, etc.), no entanto a EP, E.P.E. propõe-se analisar a forma como os futuros contratos poderão regular a valorização dos encargos não directos, tendo em vista uma menor fragilidade do Concedente.

4. Custos com alargamentos futuros

O Concedente deve custear as obras futuras de alargamento de troços sem portagens reais. O TC, na pág. 35 do seu relatório, refere que os encargos a pagar terão por base os preços e medições que a concessionária apresentar para as obras de alargamentos futuros, podendo não ser salvaguardados os interesses do Estado pelo facto de não haver uma consulta alargada ao mercado.

Relativamente a esta questão importa informar que os actuais contratos prevêem que caso a proposta apresentada pela concessionária não seja considerada adequada, esta possa recorrer a uma consulta pública para o efeito.

5. Nota Final

Em suma, esperamos com este contraditório, em que as respostas estão anotadas no corpo do Relatório anexo, esclarecer as situações referenciadas tendo presente que, a EP, E.P.E. procurou garantir o cumprimento do interesse público inerente ao desenvolvimento da sua missão.